

سلسله نشست‌های

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

دستاوردها، ظرفیت‌ها و چشم‌اندازها

عنوان پژوهش

ظرفیت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تبیین
الزامات نظام بودجه ریزی صحیح

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۰۱۶

تاریخ: ۱۳۹۹/۱۲/۲۴



فهرست مطالب

موضوع نشست	۳
مقدمه	۴
طرح سئوالاتی پیرامون بودجه و فرآیند تصویب و نظارت بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۵
حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تغییر ارقام بودجه و استقلال بودجه قوه قضائیه	۶
۱- تصویب و بررسی لایحه بودجه در مجلس	۶
۱-۱. حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تغییر ارقام بودجه	۷
۱-۲. مشخص نبودن بودجه‌ی شرکت‌های دولتی در سند بودجه	۸
۱-۳. اختیارات دولت در جابجایی ردیف‌های بودجه	۹
۲- استقلال قوه قضائیه	۱۰
۱-۲. استقلال بودجه قوه قضائیه و نقدهای پیرامون آن	۱۱
۲-۲. جایگاه و اهمیت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در تفسیر اصول قانون اساسی	۱۲
۲-۲-۱. شرایط استخراج مبانی قانون اساسی از مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی	۱۲
۲-۲-۱-۱. مساوی بودن حجم سخنان موافقین و مخالفین تصویب اصول قانون اساسی در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی	۱۳
۲-۲-۱-۲. نصاب بالای رأی‌گیری در تصویب اصول قانون اساسی	۱۴
۲-۲-۱-۳. پراکندگی موضوعات واحد، ذیل اصول مختلف قانون اساسی در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی	۱۷
۲-۲-۱-۴. عدول اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی از نظرات قبلی خود	۱۸
۲-۲-۱-۵. ابتدای نظرات قانون‌گذار بر مبنای نادرست از موضوع	۱۹
۲-۳. تبیین حقوقی اصل ۱۴۴ پیش نویس قانون اساسی مبتنی بر مشروح مذاکرات	۲۱
۳- اختصاص بودجه کافی، راهکاری برای تأمین استقلال قوه قضائیه	۲۵
مبانی و آسیب‌شناسی نظام بودجه‌ریزی صحیح در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران	۲۶
۱- جایگاه رأی مردم در بازنگری و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۲۶

- ۲- لزوم رعایت شأن نظارتی قوه قضائیه ۲۶
- ۳- مبانی مفهوم بودجه ۲۷
- ۳-۱. لزوم تامین هزینه های دولت به میزان انتظار از آن ۲۷
- ۳-۲. ارشادگری دولت در اقتصاد ۲۸
- ۳-۳. لزوم شفافیت عملکرد مالی دولت ۲۸
- ۴- لزوم تعیین تکلیف نسبت به مفاهیم مدرن در نظام حقوقی ایران ۲۸
- ۵- آسیب شناسی نظام بودجه ریزی ۳۲
- ۵-۱- نگاه سخت گیرانه ی قانون اساسی به برخی از موضوعات ۳۲
- ۵-۲- وجود ابهام در برخی از تعابیر قانون اساسی ۳۳
- ۵-۳- تعدد مراجع قانون گذاری ۳۴
- ۵-۴- عدم جامعیت بودجه ۳۵
- ۵-۵- عدم قدرت تنظیم کنندگی بودجه توسط دولت ۳۵
- ۵-۶- عدم شفافیت در بودجه ریزی ۳۵
- بخش پرسش و پاسخ ۳۷

موضوع نشست

ظرفیت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تبیین الزامات نظام بودجه ریزی صحیح^۱

مدعوین

دکتر مجتبی واعظی

دکتر محمد بهادری جهرمی

مکان برگزاری: دانشگاه شیراز

زمان برگزاری: ۱۳۹۸/۷/۲۲

۱. اصول مرتبط و متناظر با موضوع بودجه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران:

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

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

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

۴- اصل ۷۵ قانون اساسی: «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوائح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.»

۵- اصل ۱۲۶ قانون اساسی: «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد.»

مقدمه

یکی از موضوعات حائز اهمیتی که در اصول مختلف قانون اساسی در ارتباط با آن تعیین تکلیف شده است، «بودجه» و مسائل پیرامون آن است. بودجه مهمترین سند قانونی است که امکان تخصیص منابع محدود را بر اساس اولویت های برنامه ریزی شده فراهم می کند و بدین ترتیب اهداف و برنامه های دولت و کیفیت تحقق آنها را نشان می دهد. به عبارت دیگر یکی از مهمترین اسناد مالی دولت سند بودجه است که فعالیت های خود را در یک سال، مطابق با آن تنظیم و تنسيق می نماید. از این رو توجه به ابعاد مختلف بودجه از جمله فرآیند و سازکار تصویب آن و نظارت بر نحوه اجرای دقیق آن حائز اهمیت است. در این زمینه، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک سند بالادستی، از سویی با خلاءهایی مواجه است که شناخت و بررسی آنها لازم و ضروری است و از سویی دیگر دارای ظرفیت های است که تتبع و غور در اصول مختلف این سند ملی می تواند در جهت طراحی نظام مطلوب بودجه ریزی کمک شایانی نماید. با توجه به اهمیت موضوعات مذکور، نشست علمی، تحت عنوان «ظرفیت های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تبیین الزامات نظام بودجه ریزی صحیح» با حضور جناب آقای دکتر محمد بهادری جهرمی و آقای دکتر مجتبی واعظی در دانشگاه شیراز برگزار شد. از جمله مباحث مطرح شده در این نشست می توان به حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تغییر ارقام بودجه، اسقلال بودجه قوهی قضائیه و شیوه های نظارت بر دخل و خرج دولت اشاره کرد.

طرح سئوالاتی پیرامون بودجه و فرآیند تصویب و نظارت بر آن در قانون

اساسی جمهوری اسلامی ایران

(دکتر ابراهیم عباسی)^۱

گاهی اوقات بودجه در شورای نگهبان، مجلس و یا دولت معطل می‌ماند و حتی تا آخر سال هم به تصویب نمی‌رسد. ارتباط این مسئله با فلسفه تفکیک قوا چیست؟ آیا در واقع آن تفکیک قوایی که در قانون اساسی ذکر شده با نظام بودجه‌ریزی که در قانون اساسی تعریف شده توازن دارد؟ آیا قوه مجریه می‌تواند مشکلات و محدودیت‌هایی را از طریق بودجه برای سایر ارگان‌ها ایجاد کند؟ قوه مجریه همیشه معتقد است که مجلس کل بودجه را به هم می‌ریزد؛ آیا مجلس چنین صلاحیتی دارد؟ قطعاً این مسئله در دانش این دو استاد بزرگوار است که می‌خواهند برای ما تبیین کنند.

من بعضی وقت‌ها در تاریخ حقوق مطالعاتی دارم. می‌خواهم اینجا یک نکته از نطق‌های شهید مدرس بگویم؛ یک زمانی در اواخر دوره قاجار، فکر کنم مجلس چهارم مشروطه بوده است، لایحه‌ای از طرف دولت می‌آید و تکیه و هیئت‌های مذهبی که در دولت بودند، به صورت فورس ماژور یک بودجه برای برنامه اربعین می‌خواهند. اتفاقاً تنها کسی که در مجلس مخالفت می‌کند، شهید مدرس است. خیلی برای من جالب است؛ شهید مدرس می‌گوید این خلاف قانون است چون این برنامه از قبل اطلاع داده نشده و ردیف بودجه‌ای آن مشخص نیست. در این لایحه که مربوط به سال‌های ۱۳۰۰ می‌شود، تقاضای ۲۵۰۰ تومان کرده بودند. شهید مدرس می‌گوید ما حتی با یک ریالش هم مخالف هستیم، به دلیل اینکه بدون اطلاع مجلس و خارج از نظام قانون‌گذاری، مجلس را تحت فشار قرار بدهند، حتی اگر برای خامس آل عبا باشد. ایشان مخالفت خود را با چنین تاکیدی می‌گوید. می‌گوید با هزینه کردن یک ریال از بودجه خارج از قانون، مخالف هستیم. یعنی وضعیت بودجه‌ریزی و نظام بودجه‌ریزی از چنان حساسیتی برخوردار بوده است که معمولاً تصمیم‌گیری در خصوص آن را در صلاحیت مجلس قرار داده‌اند. این نکته را از شهید مدرس گفتم، چون نام مجلس به نام مدرس زنده است. امروز در ارتباط با اصل تفکیک قوا و بودجه بحث می‌کنیم. اینکه وضعیت نظام بودجه‌ریزی در قانون اساسی خودمان چگونه است؟ ارتباط نظام بودجه‌ریزی با فلسفه اصل تفکیک قوا که در قانون اساسی ذکر شده، چگونه است؟

۱. عضو هیئت علمی دانشگاه شیراز.

حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تغییر ارقام بودجه و اسقلال بودجه قوهی قضائیه

(دکتر محمد بهادری جهرمی)^۱

موضوعی که برای این نشست در نظر گرفته شده بحث دستاوردها و ظرفیت های قانون اساسی در خصوص نظام بودجه ریزی و مشکلات آن با تاکید بر استقلال قوا است. من در این خصوص مطلبی را آماده کردم. به ذهنم رسید که موضوعی را طرح کنم که یک موضوع تخصصی و با تحقیق دانشگاهی باشد؛ ولی خواهش می کنم در بحث پرسش و پاسخ ها، موضوع را به ارائه ای که بنده یا آقای دکتر دارند محدود نکنید. اگر دوستان پیرامون مسائل متنوع بودجه و بودجه ریزی یا حتی مسائل قانون اساسی سؤال بپرسند، بنده استقبال می کنم.

۱- تصویب و بررسی لایحه بودجه در مجلس

به اقتضای اصل ۵۲، لایحه بودجه توسط دولت تهیه و برای تصویب و بررسی به مجلس فرستاده می شود.^۲ داخل پراتز عرض کنم که این کلمه بررسی در پیش نویس قانون اساسی نبود و در مشروح مذاکرات در مجلس خبرگان قانون اساسی، به اصل ۵۲ اضافه شد؛^۳ براساس اصل ۵۲ و آنچه که در مشروح مذاکرات این اصل آمده، مجلس

۱. عضو هیئت علمی دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس و معاون پژوهشکده شورای نگهبان.

۲. اصل ۵۲ قانون اساسی: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»

۳. اصل ۱۱۶ پیش نویس قانون اساسی: «بودجه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می شود از طرف دولت تهیه و برای تصویب به مجلس شورای ملی تسلیم خواهد شد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»

صحبت های آقایان مکارم شیرازی، طاهری گرگانی و شهید بهشتی:

«مکارم شیرازی- وقتی که می گوئیم به مجلس می فرستیم مجلس موظف نیست که آن را تصویب بکند، مجلس برای رسیدگی است.

طاهری گرگانی- در اینجا یک مرتبه بودجه کل کشور برای رسیدگی به مجلس شورای ملی داده می شود به ترتیبی که در قانون مقرر می شود، قانون هم که در مجلس است، یک مرتبه هم تغییر ارقام بودجه را محول به قانون کرده است. همه اینها را می شود یک کاسه کرد و به مجلس شورای ملی محول کرد.

نایب رئیس- خیر این دو مطلب جدا است یکی خود بودجه را تنظیم می کنند و در آن می گویند با این ما

صلاحیت پیدا کرد که لایحه بودجه را فقط رد یا تایید نکند، بلکه آن را بررسی کرده و در واقع اگر اصلاحاتی ضروری بود، در بودجه اعمال بکند.

۱-۱. حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تغییر ارقام بودجه

دکتر عباسی، ریاست محترم دانشکده، اشاره‌ای داشتند به اعتراضی که دولت‌ها، چه دولت فعلی و چه دولت‌های سابق، نسبت به تغییرات گسترده بودجه در مجلس داشتند. من اصلاً در مورد اینکه مجالس در بودجه دولت دخالتی نمی‌کنند و یا اینکه تغییراتی که در بودجه دولت انجام می‌دهند، از جهت علمی قابل دفاع است، ادعایی ندارم؛ اما حجم تغییراتی که مجلس در بودجه انجام می‌دهد، بسیار ناچیز است. دغدغه نمایندگان مجلس، اضافه کردن ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای برای برخی از ردیف‌های بودجه‌ای مشخص استانی است که برای آن‌ها دغدغه دارند و می‌خواهند به هر دلیلی یک بودجه خاصی را افزایش بدهند یا به یک دستگاه و نهادی، کمکی بکنند و پول بیشتری در اختیارش بگذارند. حالا به هر دلیلی این کار را می‌کنند، یا یک قول‌هایی از قبل داده‌اند یا فکر می‌کنند به صلاح کشور است، من به انگیزه‌ها کاری ندارم. نمایندگان مجلس تغییرات بسیار کمی در بودجه می‌دهند، چرا که از جهت فنی توان تغییر در بودجه را ندارند. بودجه یک مسئله بسیار فنی و پیچیده است که یک سازمان عریض و طویل با

این مقدار درآمد از این محل‌ها داریم و این مقدار هم مصرف داریم برای این محل‌ها، که این می‌شود لایحه بودجه که به مجلس داده می‌شود. (طاهری گرگانی - پس تنظیم بودجه است؟) خیر، بودجه را دولت تنظیم می‌کند و وقتی تنظیم شد می‌شود یک لایحه بودجه که برای رسیدگی و اظهار نظر و تصویب به مجلس شورای ملی فرستاده می‌شود که آنها ممکن است بگویند این درآمد را بی‌خود گذاشته‌اید، بنابراین دولت باید بیاید و توضیح بدهد و اصلاح کند و با این رقم هزینه بی‌مورد است و یا مقدارش زیاد است که دولت باید به مجلس برود و اصلاح کند. در نتیجه دو ماه و یا سه ماه طول می‌کشد تا وقتی که این بودجه کاملاً با شرکت نمایندگان دولت در مجلس رسیدگی شود و برای طرح در جلسه علنی آماده شود که این لایحه بودجه می‌شود. مسأله دیگر این که اگر تغییر در اثنای اجرای بودجه لازم شد یعنی بعد از تصویب لایحه بودجه دولت می‌بیند در بودجه نوشته‌اند امسال باید مبلغ صد میلیون تومان خرج آبیاری شود که مقدارش کم است و باید صد و بیست میلیون تومان شود، و یا در بودجه نوشته‌اند ۸۰ میلیون تومان باید صرف معادن شود، این مبلغ زیاد است می‌توان پنج یا ده میلیون تومانش را برداشت، می‌گویند این مبلغ را بر می‌داریم و به مصرف کمبود هزینه آبیاری می‌رسانیم. لذا این تغییرات باید بر طبق مراتب مقرر در قانون صورت بگیرد و همین‌طوری نمی‌تواند این تغییرات صورت گیرد» صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۵۸. صص ۱۴۱۷-۱۴۱۸.

بیش از پنجاه سال سابقه، متصدی و متکفل تدوین این سند است؛ بودجه سند دخل و خرج دولت در یک سال است. ضمن اینکه هر دستگامی جزئیات نیازهای خودش را به این سازمان ارائه می‌دهد و این سازمان، مدیر برنامه‌ریزی مالی کشور است. سازمان برنامه و بودجه که بودجه را جمع‌بندی می‌کند مشتمل بر اسناد پیوست بسیار حجیمی است. همین بودجه سال ۹۸ که در آن هستیم، غریب به شش هزار سند پیوست و ردیف دارد که مجلس اصلاً از این‌ها سر در نمی‌آورد. در جلسه‌ی آخری که من با رئیس سازمان برنامه داشتم، ایشان از این موضوع گله داشتند و توقع داشتند که شورای نگهبان به این موضوع ورود کند. بنده از آقای نوبخت سوال کردم که از جهت عدد و رقم، درصد بیشترین تغییری که مجلس در سنوات گذشته در بودجه داشته را نسبت به کل بودجه بفرمایید؟ آقای نوبخت فرمودند بیشترین تغییر برای بودجه چند سال قبل صورت گرفت که قریب به هفت درصد بودجه عمومی کشور بود.

۱-۲. مشخص نبودن بودجه‌ی شرکت‌های دولتی در سند بودجه

بودجه کل کشور چند بخش دارد؛ یک بخش بودجه، بودجه شرکت‌ها و بانک‌های دولتی است که قبلاً دو سوم حجم بودجه کشور را تشکیل می‌داد؛ امسال سه چهارم شده است. یعنی از ۱۸۰۰ هزار میلیارد تومانی که ما برای بودجه داریم، ۱۲۰۰ هزار میلیارد بودجه شرکت‌های دولتی است و که سه‌چهارم بودجه عمومی است. این را در کنار این موضوع بگذارید که ما حجم عظیمی از بودجه کشور را داریم که برخلاف قانون اساسی، اصلاً در سند بودجه درج نمی‌شود. یعنی بودجه بسیاری از شرکت‌های بزرگ دولتی هیچ ردی در بودجه کل کشور ندارد؛ ضمن اینکه بودجه شرکت‌های دولتی به صورت سرجمع در بودجه ذکر می‌شود و جزئیاتش به تصویب مجلس نمی‌رسد و مجلس هم در مورد این سه چهارم بودجه، که این منابع درآمدی از کجا جذب می‌شود و چطور هزینه می‌شود، اطلاعی ندارد. ریز این بودجه در مجمع عمومی شرکت‌ها به ریاست وزیر مربوطه تصویب می‌شود. علی‌رغم این، بودجه بسیاری از شرکت‌های دولتی اصلاً در بودجه کل کشور نیست و این امر بسیار ناشایستی است که خلاف قانون اساسی هم است؛ چون اصل ۵۲ تصریح دارد که بودجه کل کشور باید از طرف دولت تدوین شود و جهت بررسی و تصویب به مجلس داده شود. برآوردهای مختلفی در مورد عدد بودجه و برخی از شرکت‌های دولتی وجود دارد، ولی قدر متیقن عدد بسیار بزرگی است که در

بودجه نمی‌آید. حتی یک ریال از بودجه برخی از شرکت‌های دولتی، که بودجه آن‌ها تقریباً با وزارتخانه‌های ما برابری می‌کند، در بودجه کل کشور ذکر نمی‌شود. به عنوان مثال تا الان ۲۵۰ شرکت دولتی را پیدا کردیم که این اتفاق برایشان می‌افتد. یکی از آن‌ها، بودجه شرکت‌های هفت‌گانه سازمان مناطق آزاد کشور است که بودجه‌های بسیار بزرگی دارند و متأسفانه اصلاً در بودجه ذکر نمی‌شود. البته شورای نگهبان، خوشبختانه برای اولین بار، پارسال به این موضوع ورود کرد و بر اینکه بودجه برخی از این شرکت‌ها در بودجه نیست، مبتنی بر اصل کامل بودن و جامعیت بودجه، ایراد گرفت. من خواستم با این توضیح، به فرمایش آقای دکتر اشاره‌ای بکنم؛ ضمن اینکه قبول دارم تغییراتی که مجلس در لایحه بودجه می‌دهد تغییرات علمی و کارشناسی نیست و گاهی سوء استفاده‌ی سیاسی دارد، اما این بیشتر یک مغالطه است که می‌گویند بودجه ما را دگرگون کردند. این عددی که از قول آقای نوبخت عرض کردم، مربوط به یک سال بود، که آن هم بیشترین تغییر بود. معمولاً در سه تا چهار درصد بودجه عمومی تغییر صورت می‌گیرد. همان‌طور که اشاره کردم بودجه عمومی هم یک چهارم قسمتی است که در بودجه کل کشور درج می‌شود. لذا مجلس تغییرات کلانی در بودجه نمی‌دهد.

۳-۱. اختیارات دولت در جابجایی ردیف‌های بودجه

ما در راستای اصل انعطاف‌پذیری بودجه^۱، در قوانین مختلف مثل قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۱/۱ و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی، اختیارات زیادی را به دولت دادیم که دولت خودش

۱. اصل انعطاف‌پذیری بودجه: «مطابق با این اصل اگر چنانچه دولت در پیش‌بینی بودجه اعم از درآمدها یا هزینه‌هایش در طول سال با مشکلی بر بخورد می‌تواند از طریق متمم بودجه و ارائه آن به مجلس بودجه خود را ترمیم کند. ضمناً در داخل هر دستگاه به وزیر یا مسئول مربوطه تا حدی اجازه داده می‌شود که نسبت به جابجایی اعتبارات اقدام کند» عبارت «هرگونه تغییر در ارقام بودجه» مندرج در اصل ۵۲ بیانگر اصل انعطاف‌پذیری بودجه است. به موجب این اصل، از آنجایی که اعتبارات مصوب در بودجه کل کشور جنبه پیش‌بینی دارد و در مرحله اجرای بودجه عملاً ممکن است که دستگاه‌ها با مشکلاتی در مورد اعتبارات مصوب بودجه مواجه می‌شوند، به گونه‌ای که در برخی موارد دچار کمبود اعتبار و در موارد دیگری با مازاد اعتبار روبه‌رو شوند، فلذا قانون‌گذار با اعمال اصل انعطاف‌پذیری بودجه اجازه داده است که در موارد محدودی با رعایت تشریفات و شرایط خاصی در ارقام اعتبارات دستگاه‌ها تغییر و انتقال صورت گیرد و درصدی از اعتبار فصل یا ماده‌ای کسر و به اعتبار فصل یا ماده دیگری اضافه شود، مشروط بر اینکه سقف اعتبارات تغییر نیابد.

بودجه را جابجا کند. اگر درصدهای اختیارات دولت در جابجایی بودجه را با هم جمع کنیم، دولت می تواند حدود شصت درصد بودجه را جابجا بکند؛ البته نمی شود این عدد را دقیق گفت، چون برخی از اختیارات برای جابجایی در فصول یکسان است و بعضی برای جابجایی بین دستگاهی است که اکثراً با اختیار رئیس جمهور است. دولت با اختیارات قانونی که دارد می تواند تخصیص اعتبارها و ردیف های درآمدی و هزینه های را جابجا بکند. ذکر این نکته لازم است که دولت ها تخلفاتی هم از بودجه دارند؛ یعنی غیر از جابجایی های قانونی، تخلفاتی هم دارند که دیوان محاسبات به آن ها ورود می کند و مرجع رسیدگی به تخلفات مذکور است. البته دیوان محاسبات، به اقتضای اصل ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی، صرفاً در سند بودجه کشور که به تصویب مجلس می رسد، حق نظارت و ورود دارد.^۱ یعنی دیوان محاسبات در مورد بودجه آن شرکت های دولتی که گفتم تا به حال ما ۲۵۰ شرکت احصاء کرده ایم، چون در بودجه کل کشور ذکر نمی شود، مناسفانه هیچ ورود و رسیدگی نمی تواند داشته باشد. از این جهت ما در دولت های مختلف، به خاطر نظارت ناپذیری و عدم شفافیت بودجه این نهادها، شاهد مشکلات گسترده ای برای کشور بوده ایم.

۲- استقلال قوه قضائیه

به بحث ارتباط مشکلات موجود در بودجه ریزی کشور با موضوع تفکیک و استقلال قوا که در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است، اشاره شد. موضوعی که من در نظر گرفتم در این وقت مختصر ارائه دهم، تمرکز بر بحث بودجه قوه قضائیه است. قوه قضائیه تنها قوه ای است که در قانون اساسی دو بار بر استقلال آن تاکید شده است. ما در اصل ۵۷ قانون اساسی، استقلال قوا را داریم؛^۲ اما در سطر اول اصل ۱۵۶، مجدداً در

۱. اصل ۵۴ قانون اساسی: «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می باشد. سازمان و اداره امور آن در تهران و مراکز استانها به موجب قانون تعیین خواهد شد.» اصل ۵۵ قانون اساسی: «دیوان محاسبات به کلیه حسابهای وزارتخانه ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می کنند به ترتیبی که قانون مقرر می دارد رسیدگی یا حسابرسی می نماید که هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حسابها و اسناد و مدارک مربوطه را برابری قانون جمع آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.»

۲. اصل ۵۷ قانون اساسی: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

خصوص قوه قضائیه تأکید شده که این قوه، قوه‌ای مستقل است.^۱ اگر دوستان تحقیق بکنند، در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی هم بر استقلال قوه قضائیه، بسیار بیشتر از استقلال دو قوه‌ی دیگر تأکید شده است؛ این تأکید از آن جهت است که قوه قضائیه با استقلالی که دارد، بتواند به وظایف خود در مورد مجریان و حتی دست‌انکاران تقنینی که از وظایف‌شان سرپیچی می‌کنند، درست عمل کرده و نظارت بر حسن اجرای قوانین خود را نسبت به تمام مجریان اعمال کند. دوستان شما در حقوق با مفهوم استقلال آشنا هستید و می‌دانید که شاخصه‌های متعددی دارد؛ یکی از مهمترین شاخصه‌های استقلال، حتی وقتی راجع به استقلال یک شرکت یا شخصیت حقوقی صحبت می‌کنیم، بحث استقلال مالی و بودجه‌ای است.

۲-۱. استقلال بودجه قوه قضائیه و نقدهای پیرامون آن

تأکید من بر استقلال بودجه قوه قضائیه است. در این زمینه نظرات موافق و مخالف زیادی وجود دارد. اکثریت حقوق‌دانانی که در این زمینه صحبت کردند، به اصل ۵۲ و اینکه بودجه کل کشور باید توسط دولت به مجلس ارائه شود استناد کرده‌اند. این افراد با اینکه قوه قضائیه صلاحیت داشته باشد که بودجه مستقلی را به مجلس ارائه بکند، مخالفت کردند. حقوق‌دانان دلایل متعددی را در این زمینه ارائه کردند، از جمله اطلاق و عمومی که در اصل ۵۲ وجود دارد. من می‌خواهم در این جلسه، یکی از دلایلی را که حقوق‌دانان ذکر کردند را نقد بکنم؛ آن دلیل هم این است که یک اصلی در پیش‌نویس قانون اساسی بوده است و آن اصل وقتی در مجلس نهایی بررسی قانون اساسی قرائت می‌شود، به تصویب نمی‌رسد؛ آن اصل، اصل ۱۴۴ پیش‌نویس قانون اساسی^۲ بود که در آن ذکر شده بود، دادگستری در امور مالی و اداری و قضایی استقلال دارد و لوائح قضایی

۱. اصل ۱۵۶ قانون اساسی: «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است: ۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه، که قانون معین می‌کند. ۲- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادیهای مشروع. ۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین. ۴- کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام. ۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.»

۲. اصل ۱۴۴- دادگستری در امور مالی و اداری و قضایی استقلال دارد. لوائح قضایی آن مستقیماً و بودجه آن مورد بررسی و تصویب مجلس شورای ملی قرار می‌گیرد

آن مستقیماً و بودجه آن مستقلاً مورد بررسی و تصویب مجلس شورای ملی قرار می‌گیرد. این اصل در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی که با حضور ۷۲ نفر از منتخبین مستقیم مردم در سال ۵۸ تشکیل شده بود، به تصویب نمی‌رسد؛ حقوق‌دانانی که معتقد هستند بودجه قوه قضائیه بایستی حتماً از طریق دولت به مجلس ارائه شود و ارائه مستقیم بودجه توسط قوه به مجلس را خلاف قانون اساسی می‌دانند، به رد شدن این اصل در مشروح مذاکرات اشاره می‌کنند. من تمرکز صحبت‌م را بر نقد این دلیل می‌گذارم. برای اینکه بتوانیم استفاده بهتری داشته باشیم و یک مقدار آکادمیک‌تر بحث بکنیم.

۲-۲. جایگاه و اهمیت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در تفسیر اصول قانون اساسی

مجلس خبرگان قانون اساسی که با حضور ۷۲ نفر از منتخبین مستقیم مردم در سال ۵۸ تشکیل شده بود، مسئولیت بررسی اصول قانون اساسی را بر عهده داشت. فقط حدود ۱۶٫۲ درصد مشروح مذاکرات مجلس بررسی، در اختیار ما قرار گرفته است. آنجا هفت گروه تخصصی و یک شورای هماهنگی سه نفره متشکل از آقایان باهنر، گلزاده غفوری و مکارم شیرازی بوده است. جلسات مشترک گروه‌های هفت‌گانه صبح‌ها برگزار می‌شده و جلسات عمومی، عصرها برگزار می‌شده که از تلویزیون پخش می‌شده است. ما فقط مشروح مذاکرات جلسات عمومی را داریم. در این مشروح مذاکراتی که در اختیار ما است، از جهت تاریخی بسیار سند با اهمیتی است و من به دانشجویان محترم حقوق توصیه می‌کنم حتماً این مشروح مذاکرات را مطالعه بکنند؛ چرا که ما اصلاً سراغ این مذاکرات نرفتیم و گاهی تفسیرهایی از قانون اساسی ارائه می‌دهیم که کوچکترین مراجعه به این اسناد نشان می‌دهد که ما چقدر از آن مطلب واقعی و نیت قانون‌گذار غافل بوده‌ایم.

۲-۲-۱. شرایط استخراج مبانی قانون اساسی از مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی

دوستان اگر این مشروح مذاکرات را مطالعه بکنید، یک سری مشخصه و ویژگی در آن مشاهده می‌کنید. من ویژگی‌هایی را از آن استخراج کرده‌ام که عدم توجه به این ویژگی‌ها باعث می‌شود که ما برداشت نادرستی از تصمیم قانون‌گذار اساسی داشته باشیم و این در مواردی گریبان‌گیر خود شورای نگهبان هم شده است. به تعدادی از مهم‌ترین

این ویژگی‌ها اشاره می‌کنم و در پرتو این ویژگی‌ها، تفسیر برخی حقوقدانان از قصد قانون‌گذار در مورد رد پیش‌نویس اصل ۱۴۴ را به نقد و چالش می‌کشم. آن ویژگی‌ها عبارتند از:

۲-۱-۱. مساوی بودن حجم سخنان موافقین و مخالفین تصویب اصول قانون اساسی در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی

یکی از ویژگی‌هایی که مشروح مذاکرات دارد این است که حجم سخنان موافقان و مخالفان اصولی که در آنجا بررسی می‌شده مساوی است. بر اساس آئین‌نامه داخلی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در سال ۵۸، وقتی در جلسه عمومی اصل طرح می‌شود، براساس تبصره ماده ۲۶ آئین‌نامه داخلی، تعداد موافقان و مخالفانی که می‌توانند صحبت بکنند در مجلس مساوی است و حداقل یک موافق و یک مخالف صحبت می‌کنند.^۱ بعضاً تا شش نفر هم بالا رفته است ولی نکته‌اش این است که این تعداد مساوی است. در شورای بازنگری سال ۶۸ هم همین طور است. وقتی گزارش کمیسیون قرائت می‌شود، موافقین و مخالفین به تناوب صحبت می‌کنند، در دور اول هر کدام حداکثر صد دقیقه و در دور دوم چهل دقیقه و هر نفر هم حداکثر ده دقیقه می‌تواند صحبت کند. این دو حکم در این دو آئین‌نامه کم و بیش رعایت شده است. تقریباً می‌توانیم بگوییم خیلی تخطی جدی از آن در مشروح مذاکرات، به خصوص در سال ۵۸ با نظم و جدیتی که مرحوم شهید بهشتی به عنوان نایب رئیس آن مجلس در اداره جلسات داشتند، ندیدیم. بررسی مشروح مذاکرات نشان می‌دهد که حجم سخنان موافقان و مخالفان تقریباً برابر است. این یک مقدمه که خدمت عزیزان عرض شد.

۱. ماده (۲۶) آیین‌نامه داخلی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: « اصول بررسی شده در گروه‌ها به وسیله هیئت رئیسه به تدریج در جلسات عمومی مجلس که از روز دوم هفته سوم همه روزه عصر تشکیل می‌شود مطرح و پس از شور و مذاکره به رأی گذارده می‌شود. تبصره- پس از رسمیت جلسه متن پیشنهادی برای یک اصل در جلسه خوانده می‌شود، اگر متن تهیه شده توسط گروه‌ها یکی باشد، حداقل یک موافق و یک مخالف صحبت می‌کند سپس رأی‌گیری به عمل می‌آید و اگر در گروه‌ها بیش از یک متن پیشنهاد شده باشد متن پیشنهادی هر گروه به ترتیب شماره‌گذاری گروه‌ها، خوانده می‌شود و یک نفر از همان گروه از آن دفاع می‌کند، پس از قرائت همه‌ی متون پیشنهادی برای یک اصل و دفاع از آنها، نسبت به متون پیشنهادی به ترتیب رأی‌گیری می‌شود، هر پیشنهادی که با حد نصاب لازم تصویب شد از رأی‌گیری درباره پیشنهادهای بعدی خودداری می‌گردد.»

۲-۱-۲. نصاب بالای رأی گیری در تصویب اصول قانون اساسی

ویژگی دوم میزان آرای است که نمایندگان به اصول قانون اساسی داده‌اند. میانگین آرای که اصول قانون اساسی برای تصویب آورده ۵۵ رای است. حد نصاب ۴۹ رأی بوده است. حد نصاب بسیار بالایی برای تصویب قانون اساسی وجود داشته. در سال ۵۸ از مجموع ۷۲ نفر، حد نصاب دو سوم را گذاشتند و هیچ اصلی زیر ۴۹ رأی، قابلیت تصویب را نداشت. در مطالعات تطبیقی که ما داشتیم این حد نصاب بسیار بالایی است که شبیه آن را در کشورهای دیگر پیدا نکردیم. چون میانگین حاضرین ۶۰ نفر بوده است، از این تعداد باید ۴۹ نفر به اصول پیش‌نویس رأی می‌دادند تا تصویب شود. در کل برای تصویب این ۱۷۵ اصلی که آن موقع در قانون اساسی وجود داشت و دو اصلی که بعداً در سال ۶۸ اضافه شد، به طور میانگین ۵۵ رأی موافق و ۲ رأی مخالف بوده است.

اگر شما این دو مقدمه را کنار هم بگذارید متوجه می‌شوید که نصف حجم این مشروح مذاکرات چند هزار صفحه‌ای که در اختیار ما است در مخالفت با اصول پیشنهادی قانون اساسی است. در نقد اصول پیشنهادی مطالبی مطرح شده و نصفش در موافقت است؛ چه نتیجه‌ای حاصل می‌شود؟ فرض کنید یک اصلی سه مخالف داشته و شصت تا موافق؛ آن سه مخالف هر سه صحبت کردند ولی از آن شصت موافق، سه نفر صحبت کردند. سه نفر اشکالات اصل را گفتند، سه نفر محاسن اصل را گفتند. نتیجه شده شصت به سه ولی شما نتیجه صحبت‌ها را که می‌بینید مساوی است. مفسری که به این ویژگی اشراف نداشته باشد، در استنباط از مشروح مذاکرات اشتباه می‌کند، چرا که می‌تواند سراغ مشروح مذاکراتی برود که در آن نقاط ضعف اصل بیان شده یا تفسیرهای خاصی از اصل ارائه شده است و آن موقع در برداشت خودش مرتکب اشتباه می‌شود. من یک مثال از همین موضوع در مورد اصل ۸۶ قانون اساسی در بحث مصونیت پارلمانی عرض می‌کنم.^۱ از قضا شورای نگهبان این اصل را تفسیر کرده و در تفسیر خودش صراحتاً به مشروح مذاکرات استناد کرده است؛^۲ گفته بنا بر مشروح مذاکرات،

۱. اصل ۸۶ قانون اساسی: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرای که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد.»

۲. تقاضای تفسیر اصل ۸۶ قانون اساسی توسط رئیس قوه قضائیه: «حضرت آیت‌الله جنتی (دام عزه‌العالی) دبیر محترم شورای نگهبان قانون اساسی

مصونیت ریشه اسلامی ندارد و بعد یک تفسیر خاصی از این اصل ارائه داده است. یکی از عباراتی که در مشروح مذاکرات اصل ۸۶ ذکر شده، این است که آیت الله سبحانی می‌فرماید: «مصونیت یک چیزی است که ریشه اسلامی ندارد. در اسلام هر کسی مجرم

سلام علیکم

موجب امتنان خواهد بود تا با طرح و بررسی اصل هشتاد و ششم (۸۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در آن شورای محترم، نظریه تفسیری شورا نسبت به مصونیت پارلمانی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و حدود آن به این قوه، اعلام فرمایید تا در اختیار مراجع قضایی قرار گیرد. ضمناً (۸) برگ مکاتبات و سوابق موجود در این قوه در خصوص مورد، جهت استحضار به پیوست ارسال می‌گردد.

سید محمود هاشمی شاهرودی - رئیس قوه قضائیه»

«حضرت آیت‌الله هاشمی شاهرودی «دامت برکاته»

ریاست محترم قوه قضائیه

با سلام

عطف به نامه شماره ۱/۸۰/۱۹۱۰۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۹ در خصوص استفسار نظر شورای نگهبان راجع به اصل هشتاد و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، موضوع در جلسه سه‌شنبه مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۸ مطرح گردید و نظر تفسیری شورا پس از بحث و بررسی مفصل و با مطالعه و امعان نظر در آراء و نظرات فقها، حقوقدانان و صاحب‌نظران، بدین شرح اعلام می‌گردد:

با عنایت به:

۱- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص اصل هشتاد و ششم، حاکی از اینکه مصونیت ریشه اسلامی ندارد و تمام مردم در برابر حق و قانون الهی یکسان و برابرند، و هر فردی که در مظنه گناه یا جرم قرار گیرد قابل تعقیب است و اگر شکایتی علیه او انجام گیرد دستگاه قضایی باید او را تعقیب کند؛

۲- اصول متعدد قانون اساسی، از آن جمله اصول نوزدهم و بیستم دائر بر برخورداری همه ملت ایران از حقوق مساوی؛

۳- اختصاص موضوع اصل هشتاد و شش مربوط به اظهار نظر و رأی نمایندگان در مجلس و در مقام ایفای وظایف نمایندگی و عدم ملازمه آن با ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه؛

۴- عدم توجیه شرعی منع تعقیب یا توقیف مجرم؛

۵- نظر مبارک حضرت امام خمینی (ره) به عنوان ناظر و راهنمای تدوین قانون اساسی دائر بر ضرورت پرهیز از هتک حرمت اشخاص و لزوم جبران آن در مجلس و رسیدگی توسط قوه قضائیه،

«اصل هشتاد و ششم قانون اساسی در مقام بیان آزادی نماینده در رابطه با رأی دادن و اظهار نظر در جهت ایفای وظایف نمایندگی، در مجلس است و ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه از شمول این اصل خارج می‌باشد و این آزادی، نافی مسئولیت مرتکب جرم نمی‌باشد»

دبیر شورای نگهبان - احمد جنتی

۱. «سبحانی - من دو سؤال خیلی کوتاه دارم یکی این‌که نوشته شده است «در اظهار عقیده و رأی خود

شد قاضی می‌تواند او را احضار و محاکمه کند و مصونیت عنوانی و مقامی، ریشه اسلامی ندارد. قاضی چون قاضی شرع است می‌تواند نماینده مجلس را احضار بکند و محاکمه کند.» شورای نگهبان در نظریه تفسیری‌اش به همین جمله آیت الله سبحانی استناد کرده است. در حالی که عرض کردم، آیت الله سبحانی یکی از مخالفان اصل بوده که صحبت کرده است. نتیجه نهایی چه بوده است؟ نتیجه نهایی را من در مورد این اصل به شما می‌گویم؛ از تعداد کل آراء، ۵۸ رای موافق در کنار ۳ رای ممتنع و بدون رای مخالف. یعنی یک رای مخالف هم نداشته است. ضمن اینکه فقهای مجلس از جمله آیت الله خزعلی و مرحوم شهید بهشتی پاسخ اشکال آقای سبحانی را می‌دهند^۱ و

کاملاً آزادند» مسأله دوم مصونیت است، همان‌طور که موقع تنظیم آیین‌نامه مطرح شد مصونیت یک چیزی است که ریشه اسلامی ندارد در اسلام هر کسی مجرم شد قاضی می‌تواند او را احضار و محاکمه کند و مصونیت عنوانی و مقامی، ریشه اسلامی ندارد.

۱. «خزعلی - علت بازرسی کردن قاضی این است که باید ببیند واقعاً این جرم است یا با چیدن زمینه‌ای بوده، اگر با زمینه چینی بوده که در واقع جرم نیست همان احتمالی که قاضی می‌دهد و دادگاه تشکیل می‌دهد همان احتمال در ذهن مجلس هم منعقد است، اما در جایی که صرف اتهام است، یک انسانی که نمایندگی از جانب نیم میلیون یا کمتر یا بیشتر گرفته است مجلس هم در موقف حساسی است به مجرد یک اتهامی که شاید ثابت نشود و به زودی دفع شود، این شخص را از کار بیاندازد این درست نیست بایستی به مجلس بگویند مجلس هم در مقام تحقیق برآید برای رعایت حقوق مردم از نظر اتهام این شخص بعد اجازه بدهد که دستگاه قضائی وارد کار بشود که این توطئه با حضور نمایندگان مجلس و با نظر آنها خنثی شود نه این‌که او را زود بگیرند تا رأی از آراء مجلس کم شود. لذا ما سلب مصونیت را برداشتیم چون لغتی است که رسوبات دوران قبل را به خاطر می‌آورد و تداعی می‌کند و «با اجازه مجلس» را به جایش گذاشتیم و محاکمه هم در صورتی که مزاحم ایفای وظایف نمایندگی نباشد مانعی ندارد در موقع رأی‌گیری او را بیاورند که رأی خود را بدهد و برگردد همان‌طور که یکی از دوستان تذکر دادند در ایام حج مجرمی به زندان بازگشت داده می‌شود اینجا هم همین‌طور، می‌آورند که مخالف یا انجام وظایف اجتماعیش نشده باشد و حکم قطعی دادگاه، وقتی که مطلب روشن و اتهام ثابت است اجرا می‌شود و امتیازی برایش نیست مانند دیگر افراد است، فقط حق وکالت را محکمش کردیم که به هر اتهامی، رأی را از کار نیندازند.» صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۵۸، ص ۹۳۳. «نایب رئیس - می‌دانید چرا، یا نه؟ شما الان برای هر کس که مسؤول هست چون یک مسؤولیت بزرگتر به دوش او گذاشته‌اید او را در معرض توطئه قرار داده‌اید بنابراین در حقیقت این مقابله با توطئه‌های احتمالی است که علیه یک شخص مسؤول می‌شود و یک نوع جلوگیری از اعمال فشارها بر نماینده است. در اینجا این‌طور نیست که بخواهند به نماینده یک امتیاز بدهند بلکه می‌خواهند او را برای ایفای وظایف نمایندگی‌اش از تعرضات توطئه‌آمیز دور نگهدارند، مطلب این است، حالا این درست است یا نه؟ اساسش

می‌فرمایند به خاطر ضیق وقت ورود نمی‌کنیم. این نظریه تفسیری شورای نگهبان می‌تواند از این جهت مورد نقد قرار بگیرد. شورای نگهبان برای نظریه تفسیری‌اش چهار پنج استدلال آورده است؛ بند یک آن مدنظر من است. شورای نگهبان در این بند بیان کرده: «با عنایت به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص اصل ۸۶، مصونیت ریشه اسلامی ندارد.» البته سه دلیل دیگر آورده که آن دلایل ممکن است قابل قبول باشد ولی این بند اول نظر تفسیری شورای نگهبان با توجه به این ویژگی که حجم سخنان موافقان و مخالفان مساوی است، می‌تواند اشتباه در برداشت باشد.

۲-۱-۳. پراکندگی موضوعات واحد، ذیل اصول مختلف قانون اساسی در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی

موضوع و ویژگی بعدی که برای استنباط از مشروح مذاکرات قانون اساسی برای استنباط قصد قانون‌گذار شایسته توجه است، بحث پراکندگی یک موضوع واحد ذیل مباحث مختلف است. در قانون اساسی وقتی داریم راجع به یک موضوعی صحبت می‌کنیم، این طور نیست که در مشروح مذاکرات فقط ذیل آن اصل راجع به آن صحبت شده باشد. به عنوان مثال در مورد موضوع رهبری، فقط در اصول مربوط به رهبری و ولایت فقیه صحبت نشده، بلکه در اصول متعدد قانون اساسی به ویژه در هشت جلسه ابتدایی که آئین‌نامه داخلی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی تصویب می‌شده است، ما مطالب بسیار غنی و مهمی در خصوص قصد قانون‌گذار در مورد شرایط، صفات و اختیارات رهبری داریم. من در مورد همین مصونیت مثال می‌زنم؛ اصل ۸۶ در جلسات ۳۴ و ۳۵ این مجلس طرح می‌شود و چهار صفحه مشروح مذاکرات در مورد این اصل داریم که من یک خط از آن را به عنوان نمونه خواندم. اما مباحث ماهوی پیرامون مصونیت در جلسات هفتم و هشتم این مجلس طرح شده است. در آئین‌نامه‌ی داخلی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی یک ماده‌ای داریم تحت عنوان ماده ۳۰ که آنجا راجع به مصونیت خود اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی صحبت شده است.^۱ در

این است، آقای کرمی بفرمایید» صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۵۸. ص ۹۱۱.

۱. ماده (۳۰) آیین‌نامه داخلی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «در مدت نمایندگی هیچ کس، به هیچ عنوان و به هیچ دست‌آویز، بدون اطلاع و تصویب مجلس بررسی نهایی

آنجا موافقین و مخالفین طی دو جلسه، بیش از ده صفحه راجع به مصونیت صحبت کردند. اگر به مشروح مذاکرات آنجا نگاه بکنیم، می‌توانیم استنباط بسیار متفاوتی با آن مخالفتی که آیت الله سبحانی در جلسه ۳۴ می‌فرمایند، داشته باشیم. در مورد تفسیر قانون اساسی هم همین طور است. در آن مجلس بیشتر از اینکه در ذیل اصل ۹۸ راجع به شرایط آن اصول و تفسیر قانون اساسی صحبت شده باشد، در ذیل اصل ۴ صحبت شده است. اگر شما جلسات هفتم و هشتم را مطالعه کنید، می‌بینید آنجا صحبت و مخالفت جدی نشده و اکثر نمایندگان با بحث مصونیت نمایندگان آن مجلس، که به نوعی با مصونیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی مشابه است، موافقت کردند.

۲-۱-۲-۴. عدول اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی از نظرات قبلی خود

ویژگی بعدی این است که گاهی نظر آن نماینده مجلس مؤسسان نسبت به موضوع تغییر می‌کند و از نظر قبلی خودش برمی‌گردد. در چنین شرایطی استناد به این نظری که تغییر کرده، فاقد وجهت و مشروعیت است. من از همین بحث مصونیت مثال می‌زنم. آقای موسوی اردبیلی در جلسه هفتم و هشتم به عنوان مخالف مصونیت، صحبت می‌کنند؛ مخالف آن ماده ۳۰ آئین‌نامه داخلی هستند. بعداً طی توضیحاتی که به ایشان داده شده و بحث‌هایی که بین ایشان و دیگر نمایندگان رد و بدل می‌شود، ایشان در جلسه سی و پنجم به شدت از مصونیت دفاع می‌کنند و بیان می‌کنند که نظر من تغییر کرده است. حتی از یک اصل دیگری دفاع می‌کنند که مصونیت بسیار گسترده‌تری از اصل ۸۶ برای نمایندگان پیش بینی کرده بود که البته آن اصل دوم به تصویب نمی‌رسد.

قانون اساسی حق تعرض به اعضای آن را ندارد مگر با سلب مصونیت از طرف مجلس، نمایندگان مجلس همچنین کارشناسانی که طبق آیین‌نامه از آنان برای تبادل نظر دعوت می‌شود، به سبب اظهارات و نظرات نمی‌توان تعقیب نمود. اگر احياناً یکی از اعضای این مجلس علناً مرتکب جنحه و جنایتی شود و در حین ارتکاب دستگیر گردد تعقیب او باید به اطلاع مجلس برسد. راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۵۸. ص ۳۲۷.

۱. اصل ۹۸ قانون اساسی: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود.»

۲. اصل ۴ قانون اساسی: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.»

بنابراین استناد به سخنان آیت الله اردبیلی در جلسات هفتم و هشتم که ایشان در آنجا مخالف مصونیت پارلمانی نمایندگان بودند، نمی‌تواند در مقام برداشت و استناد از قانون اساسی خیلی دقیق باشد.

۲-۱-۵. ابتدای نظرات قانون‌گذار بر مبنای نادرست از موضوع

بحث دیگر ابتدای نظرات قانون‌گذار بر مبنای نادرست از موضوع است. کلاً وقتی داریم قانون اساسی را می‌نویسیم، استنباط من که عضو هیئت مؤسسان هستم، استنباط دقیقی از آن نظام سیاسی که دارم طراحی می‌کنم نیست. به خصوص قوانین اساسی که پیرو یک انقلاب یا تشکیل یک کشور جدید نگاشته می‌شوند. چون هنوز نهادها، ساختارها و روابط بین این‌ها شکل نگرفته، در نتیجه من در ذهنم ترسیم دقیقی از آنچه که شکل خواهد گرفت ندارم و مبتنی بر حدس و گفتمان و پیش‌فرض‌های خودم صحبت می‌کنم. یک مثال بزنم؛ در مورد بحث اختیارات رئیس جمهور در قانون اساسی سال ۵۸، تعداد قابل توجهی از نمایندگان با اینکه فلان اختیارات به رئیس جمهور داده شود مخالفت می‌کنند. این نمایندگان با محدود کردن اختیارات رئیس جمهور مخالفت می‌کنند. می‌گویند خب رئیس جمهور که امام خواهد بود و از این جهت مشکلی نخواهیم داشت، پس فلان اختیار را به رئیس جمهور بدهیم. در واقع تصور این نمایندگان از رئیس جمهور این است که چون امام انقلاب کرده، پس نتیجه کار ما در سه ماه آینده منجر به این خواهد شد که امام، رئیس جمهور خواهند شد. امروز که ما نظام حقوقی را می‌شناسیم، می‌گوییم ولی فقیه جایگاه مستقلی دارد و رئیس جمهور جایگاه دیگری دارد، ولی آن روز در ذهن نمایندگان این طور بوده و این طبیعی هم بوده است. لذا خیلی وقت‌ها استنباطی که از قصد قانون‌گذار در مورد یک موضوعی می‌شود و به دنبال آن استنباط، موافقت، مخالفت یا تحلیلی ارائه می‌شود، استنباط دقیقی نیست. امروز ولو صلاحیت مفسر تبعی است ولی صلاحیت بیشتری در فهم و قصد قانون‌گذار دارد؛ چون با ساخت و چینش نظام حقوقی آشنا است. ما برای قانون‌گذار اساسی دو تا قصد می‌توانیم احصا کنیم. یک قصد منجز و جزئی؛ یعنی وقتی من قانون‌گذار اساسی صلاحیت تصویب بودجه را به دولت می‌دهم، چه قصدی دارم؟ می‌خواهم دولت چه صلاحیتی داشته باشد؟ قوه قضائیه چه حیطه اختیاراتی داشته باشد؟ این یک قصد منجز

و مشخصی راجع به تصویب اصول ۵۲ یا ۱۵۷^۲ قانون اساسی است. اما اگر کل مشروح مذاکرات و کل اسناد تاریخی مرتبط با تدوین قانون اساسی را بخوانیم، یک قصد دیگری را می‌توانیم احصاء بکنیم که من اسمش را می‌گذارم قصد اصلی؛ آن هم قصد کلی قانون‌گذار اساسی از ترسیم مبانی و اهداف نظام حقوقی است. از قضا در تعارض بین این دو اصل آن قصد اصلی اهمیت بیشتری دارد. مثل خود اهداف قانون اساسی است. ما اهداف عینی و ذهنی داریم. مثلاً ما در قانون اساسی می‌گوییم به مردم شغل بدهیم، مسکن بدهیم، آموزش را تامین بکنیم؛ این‌ها اهداف عینی قانون اساسی است. اهداف عینی، خودشان در راستای اهداف ذهنی قانون اساسی هستند. پروفیسور باراک کتاب خوبی را در این زمینه تالیف کرده است؛ ایشان رئیس شورای قانون اساسی رژیم غاصب صهیونیستی بودند و این اهداف را تقسیم و اثبات کردند که اهداف ذهنی برای ما مهم هستند. در قصدهای قانون‌گذار اساسی، این قصد اصلی است که برای ما اهمیت دارد. در اصل ۵۲ قانون اساسی تصریح شده که بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه بشود ولی در اصل ۱۵۷ قانون اساسی گفته شده رئیس قوه قضائیه در کل امور مالی استقلال دارد. ظاهر این دو اصل با یکدیگر در تعارض است؛ چگونه باید این دو اصل را با یکدیگر جمع کنیم؟ آیا اصل ۵۲ قانون اساسی حاکم است یا اصل ۱۵۷؟ آیا قصد کلی قانون‌گذار اساسی این بوده است که قوه قضائیه استقلال مالی داشته باشد یا خیر؟ از اسناد تاریخی این قابل احصا است. لذا برداشت درست ما از موضوعات مختلف وقتی محقق می‌شود که به این مسائل توجه داشته باشیم. حالا من مثال‌هایش را ذکر نمی‌کنم. دو سه ویژگی دیگر است که من ترجیح می‌دهم به قرائت تیتراکتفا بکنم.

وجود مبانی متفاوت در موافقت با اصول قانون اساسی و همچنین وجود مبانی متفاوت در مخالفت با اصول قانون اساسی که این مبانی متفاوت می‌تواند تاثیر بسیار

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

۲. اصل ۱۵۷ قانون اساسی: «به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی، مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رئیس قوه قضائیه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضائیه است.»

زیادی در فهم ما از قصد قانون‌گذار اساسی داشته باشد. به عنوان مثال در ارتباط با اصل ۵۹ قانون اساسی^۱ که مربوط به همه‌پرسی است، امروز دو دسته در موافقت با این اصل صحبت می‌کنند؛ می‌گویند ما به این دلیل همه‌پرسی را باید تصویب کنیم که اصلاً مجلس در موارد مهم سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی صلاحیت وضع قانون ندارد و این خود مردم هستند که بایستی بیابند و نظراتشان را در قالب همه‌پرسی ارائه بکنند. دسته‌ی دیگر هم به این دلیل با همه‌پرسی موافقت می‌کنند که گاهی اوقات مصوبات مجلس تبعات سیاسی خواهد داشت، بنابراین بهتر است این تبعات سیاسی به سطح جامعه منتقل شود تا خود مجلس پذیرای خطر آن نباشد. مثال می‌زنم. می‌گویند فرض کنید یک مصوبه‌ای با حصر امریکا مواجه خواهد شد و اگر ما فلان چیز را در مجلس تصویب کنیم، امریکا حصر اقتصادی می‌کند. ما در این موارد، برای اینکه قدرت این تصمیم خود را بیشتر و تبعات آن را از مجلس و حاکمیت دور کرده و به سطح جامعه گسترش بدهیم، آن موضوع را با همه‌پرسی تصویب کنیم. خب این دو مبنا در موافقت با اصل ۵۹ بوده و این موافقت در آرای نمایندگان متجلی شده است. اما دو برداشت متفاوت از اصل ۵۹ به ما ارائه می‌دهد که عدم توجه به این موضوع دقیق، می‌تواند ما را به خطا رهنمون کند.

۲-۳- تبیین حقوقی اصل ۱۴۴ پیش نویس قانون اساسی مبتنی بر مشروح مذاکرات

با این توضیحاتی که عرض کردم، من راجع به پیش‌نویس اصل ۱۴۴ که تصویب نشد هم یک توضیح مختصر می‌دهم. در مورد این اصل، یک نفر به عنوان مخالف صحبت می‌کند و آن یک نفر هم مرحوم شهید صدوقی است. مخالفتی که ایشان در اصل ۱۴۴ در ارتباط با بحث استقلال بودجه قوه قضائیه می‌کند، مبتنی بر این است: اجرت قرار دادن برای قاضی مغایر شرع است و صرفاً به میزان احتیاجش باید از بیت‌المال ارتزاق کند ولو بیشتر از اجرت‌المثل عملش باشد. ایشان می‌گوید در فقه اسلامی نمی‌شود به قاضی حقوق داد. قاضی اگر نیازی دارد و نیازش خیلی بیشتر از حقوق متعارف هم باشد، باید به او بدهیم ولی نمی‌توانیم حقوق بدهیم. لذا اگر شما

۱. اصل ۵۹ قانون اساسی: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.»

می‌خواهید به صورت مستقل، بودجه‌ای برای قوه قضائیه در نظر بگیرید که به قضاات بدهید، این خلاف شرع است و من با این اصل مخالف هستم. در واقع ایشان اصلاً راجع به استقلال بودجه صحبت نمی‌کنند، بلکه راجع به یک حکم فقهی صحبت می‌کنند. چندین نفر هم به اشکال ایشان که اصلاً به استقلال بودجه هم بر نمی‌گردد، پاسخ می‌دهند. آقای گلزاده غفوری می‌گوید: بودجه قوه قضائیه منحصر به حقوق قضاات نیست و دادگستری مخارج دیگری هم دارد. آیت الله یزدی پاسخ می‌دهند: قاضی غیر از قضاوتش، کار تشخیص، مطالعه پرونده، آماده کردن پرونده و وظایف دیگری هم دارد و این اجر می‌تواند در قبال آن‌ها باشد نه قضاوت. آقای خزعلی پاسخ می‌دهند: این اصل از نظر مفادش ایرادی ندارد، هر چند ایراد آقای صدوقی حرف درستی است اما متوجه این اصل نیست. آقای مشکینی پاسخ می‌دهند: آنچه که قطعاً حرام است، رشوه است. منع اجرت برای قضاوت از باب احتیاط برخی فقها است؛ آن احتیاط در حرمت اجرت هم در فرضی است که از طرفین دعوا بگیرند. بنابراین پرداخت اجرت از سوی حاکم فاقد اشکال است. آقای سید محمد خامنه‌ای می‌گویند: اگر بودجه قوه قضائیه دست دولت باشد، سر قوه قضائیه دائماً زیر بغل او است. اگر بودجه قوه قضائیه دست دولت باشد، به صرف اینکه دولت از قوه قضائیه راضی نباشد، بودجه قوه قضائیه را گرو نگه می‌دارد تا در جهت‌گیری قوه اخلال کند، چون قوه قضائیه مستقل با کوچکترین لغزش رئیس جمهور و وزرا و کسانی که کار اجرایی و حتی تفنیی دارند به شدت برخورد می‌کند. استقلال در ارائه بودجه به معنای این نیست که هر چه قوه قضائیه گفت، مجلس تصویب کند؛ مجلس تعادل بودجه را برقرار می‌کند. منظور از استقلال در ارائه این است که قوه قضائیه بودجه‌ای که خودش تشخیص می‌دهد به مجلس بدهد، نه آنچه که دولت تشخیص داده است. بنابراین استقلال در بودجه به معنای تصویب نظر قوه قضائیه نیست. آقای منتظری هم با این اصل مخالفت می‌کنند و می‌گویند این اصل اضافه است؛ برای اینکه قبلاً در قانون اساسی گفته‌ایم که قوه قضائیه در امور قضایی استقلال دارد. در مورد امور اداری هم گفتن ندارد و معلوم است که مستقل است و در امور مالی هم مستقل است. این هم مخالفت آقای منتظری که می‌گویند به قدری استقلال بودجه قوه قضائیه وضوح دارد که من مخالف هستم اینجا ذکر شود. آقای گلزاده غفوری هم به شکل مفصل در موافقت با این اصل صحبت می‌کند. ایشان بیان می‌کنند که قوه قضائیه حتماً باید مستقل باشد و استقلال در مال، اداره و قضا شرط استقلال قوه است و این

موضوع سال‌ها آرزوی ملت ایران بوده است. استقلال مالی لازم است برای اینکه دولت جلوی قوه قضائیه را نگیرد. راجع به این اصل رأی‌گیری می‌شود؛ ۳۵ نفر رأی موافق می‌دهند، ۷ نفر رأی مخالف و ۱۳ نفر هم رأی ممتنع و در نهایت اصل تصویب نمی‌شود. حقوق‌دانان سه چهار دلیل می‌آورند که بودجه قوه قضائیه مستقل نباشد که من تمرکز را بر یکی از دلایل آنها گذاشتم. مهمترین دلیلی که مخالفین بودجه مستقل توسط قوه قضائیه ارائه می‌کنند، رد اصل ۱۴۴ در پیش‌نویس قانون اساسی است. با این توضیحاتی که من دادم، فکر می‌کنم خدشه جدی بر دلیلی که این حقوق‌دانان ارائه کردند وارد شود. بنابراین آنچه که با مطالعه مشروح مذاکرات می‌توان فهمید این است که عدم تصویب اصل ۱۴۴، بیانگر قصد قانون‌گذار اساسی در نفی استقلال مالی قوه قضائیه نیست. مثلاً آقای منتظری که رأی نداده، صراحتاً می‌گوید به این دلیل من رأی نمی‌دهم که با این اصل جایگاه استقلال قوه قضائیه را کاهش می‌دهیم. این بدیهی است که قوه قضائیه استقلال مالی دارد. آقای صدوقی نیز به خاطر تصور و برداشت نادرست از ابتدای موضوع نظر قانون‌گذار، استقلال قوه قضائیه را خلاف شرع بیان می‌کند. آقای صدوقی برداشتش این بوده که استقلال مالی قوه قضائیه با اجرت‌المثل قاضی در تعارض است. خب ما می‌دانیم که بودجه قوه قضائیه به معنای اجرت قاضی و آن چیزی که در فقه منع شده که از متداعین بگیرند، نیست. تنها بحثی که باقی می‌ماند این است که از جهت فنی بالاخره اصل ۱۴۴ تصویب نشده است و عدم تصویب این اصل مفهوم دارد و مفهومش این است که قوه قضائیه نمی‌تواند مستقلاً بودجه خودش را به مجلس ارائه بکند. بنده در مقام پاسخ نقضی به این موضوع، چند اصل دیگری که در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی تصویب نشده برای شما قرائت می‌کنم. اصل ۳۹ پیش‌نویس: «هیچ حقی را نمی‌توان برخلاف مبانی و هدف‌هایی که موجب آن شده مورد استفاده قرار داد.» اصل ۴۱: «هیچ ملکی را نمی‌توان به عنوان نیاز عمومی از صاحبش گرفت مگر با تصویب قانون و پرداخت قیمت عادلانه آن.» اصل ۴۲: «هر کس حق دارد در حدود قانون از حمایت مادی و معنوی آثار ادبی و هنری و صنعتی خود برخوردار باشد.» اصل ۱۱۵: «نظام مالیاتی باید عادلانه و مردمی باشد و چنان برقرار شود که هر کس از مواهب طبیعی بهره بیشتر برد، بار هزینه‌های عمومی را بیشتر به‌دوش کشد.» ما در حقوق مالی به این اصل می‌گوییم عدم تناسب مالیات با بهره‌مندی از خدمات و ارتباط با توان پرداخت؛ این دقیقاً در قوانین مالیاتی ما چه مالیات‌های مستقیم و چه غیرمستقیم و به خصوص

در مالیات‌های مستقیم، نمود دارد و این اصل تصویب نشده است. آیا چون این اصل تصویب نشده است، ما می‌توانیم بگوییم باید نظام امور مالیاتی غیر عادلانه باشد؟ و در پاسخ هم این استدلال ما باشد که چون آن اصلی که گفته نظام مالیاتی باید عادلانه باشد تصویب نشده است، بنابراین نظام مالیاتی باید ناهادلانه باشد. در اصل دیگری هم ما داریم که نظام مالیاتی باید بر اساس عدالت اجتماعی و قدرت پرداخت مؤدیان و متناسب با هزینه‌های عمومی باشد. آیا کسی در خصوص مالیات در نظام حقوقی و سیاسی ما ادعایی جز این دارد؟ یا در مورد بحث بازنگری که در اصل ۱۴۸ پیش‌نویس اینگونه بوده که قانون اساسی را می‌شود بازنگری کرد به جز مباحث اسلامی. در نهایت بازنگری تصویب نمی‌شود. آیا ما می‌توانیم بگوییم بازنگری محال بوده و غیر حقوقی و نامشروع است و از این جهت به بازنگری قانون اساسی در سال ۶۸ خدشه وارد است؟ بنده فکر می‌کنم با استناد به عرایضی که داشتم اینکه بگوییم چون اصل تصویب نشده، پس حتماً نشانه قصد قانون‌گذار اساسی بر عدم وجود مفاد آن اصل است، دلیل تامی نباشد. از این جهت فکر می‌کنم اگر ما استقلال قوا را به عنوان یک شاخصه‌ی محوری در نظر بگیریم، می‌توانیم یک نگاه به قوه قضائیه داشته باشیم؛ همان طور که ما در قوانین عادی مان با تایید شورای نگهبان پذیرفتیم که قوه قضائیه بتواند با شرایطی لایحه قضایی را مستقیماً به مجلس بدهد، باید همین کار را در ارتباط با بودجه این قوه هم انجام دهیم. این اصلی که رد شده دو قسمت داشت: یکی اینکه گفته بود لایحه را مستقیماً به مجلس بدهد و یکی هم گفته بود بودجه‌اش را مستقیم به مجلس بدهد. هم لوایح قضایی و هم بودجه را گفته بود. خوب لایحه قضایی هم در همین اصل بوده است. الان ما در قانون عادی داریم؛ در ماده سه قانون وظایف و اختیارات قوه قضائیه گفته است که قوه قضائیه با شرایطی اگر سه ماه گذشت و دولت لایحه‌اش را نداد به مجلس، قوه قضائیه می‌تواند مستقیماً لایحه قضایی به مجلس بدهد.^۱ در مورد بودجه هم با همین نگاه، می‌توانیم تفسیر متفاوتی از این رویه که در چهل سال گذشته داشته‌ایم، داشته باشیم.

۱. «قانون الحاق یک تبصره به ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه

ماده واحده - یک تبصره به ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸ به شرح زیر الحاق می‌شود:

تبصره - در صورتی که دولت در مدت مذکور نتواند نسبت به تصویب و ارسال لایحه به مجلس اقدام نماید و سه ماه دیگر از مهلت قانونی آن بگذرد، رئیس قوه قضائیه می‌تواند مستقیماً لایحه را به مجلس ارسال کند.

۳- اختصاص بودجه کافی، راهکاری برای تأمین استقلال قوه قضائیه

بنده می‌خواهم نکته آخر را از جهت عملی برای دانشجویان محترم عرض کنم. ما اگر از استقلال قوه قضائیه صحبت می‌کنیم، یا هر قوه‌ای حتی قوه مجریه، ابتدا باید مقدمات این استقلال را فراهم بکنیم. شاید برای شما جالب باشد، من یک اشاره‌ای به میزان بودجه قوه قضائیه می‌کنم. عرض کردم در عرایضم که بخش قابل توجهی از بودجه، در بودجه کل کشور نمی‌آید. آن بخشی که می‌آید سه چهارم بودجه شرکت‌های دولتی است، یک چهارم بودجه عمومی است. بودجه قوه قضائیه کمتر از یک درصد بودجه عمومی کل کشور است. یعنی کمتر از یک چهارم درصد بودجه کل کشور؛ یعنی کمتر از یک هفتم درصد کل پول کشور که بخشی از آن در بودجه نمی‌آید. خوب در دنیای فعلی قدرت با پول ایجاد می‌شود؛ حداقل بخش قابل توجهی از قدرت. اسم نظام سیاسی ما، نظام سه قوه‌ای است. اما در عمل اگر این پوستری که می‌بینید به صورت فرضی بیان کننده سطح اختیارات قوا باشد، یک نقطه آبی رنگی گوشه بالای آن نشان دهنده حجم قوه قضائیه در نظام سیاسی ما است و بقیه‌اش قوه مجریه می‌شود. آیا این طوری ما می‌توانیم استقلال قوه قضائیه را انتظار داشته باشیم؟ در کشوری مثل پاکستان که تولید ناخالص داخلی بسیار پایین تری از ما دارد و به خاطر فرهنگ قومی قبیله‌ای، دعاوی با ریش سفیدی حل می‌شود، با یک میلیون پرونده که در سال تشکیل می‌شود، ۱۵۷ هزار قاضی دارند. پاکستان فقط از جهت تعداد قاضی، سیستم قضایی بسیار پیشرفته‌ای نسبت به ما دارد. در جمهوری اسلامی با هجده میلیون پرونده تشکیل شده در قوه قضائیه در سال، ما کمتر از یازده هزار قاضی داریم؛ آن هم در این چند سال اخیر زیاد شده که برخی از آن‌ها سمت ستادی دارند و قضاوت نمی‌کنند. من اصلاً نمی‌خواهم از قوه قضائیه دفاع بکنم، بحث من یک بحث علمی راجع به بودجه قوه قضائیه بود. منشاء بسیاری از مشکلات قوه قضائیه که ما خودمان به آن نقد می‌کنیم، شاید همین است که قوه قضائیه نمی‌تواند آنچه را که به آن نیاز دارد تأمین کند چون پولش را ندارد. عددها را یک بار دیگر دقت کنید. بودجه کل کشور ۱۲۰۰ هزار میلیارد تومان است که بودجه شرکت‌های دولتی کمتر از پانصد هزار میلیارد تومان از بودجه عمومی است و بودجه قوه قضائیه کمتر از یک درصد این پانصد هزار میلیارد تومان است. این می‌تواند آثار و نتایج نامطلوبی را برای نظام قضایی ما به دنبال داشته باشد که دارد و ما آثار آن را داریم می‌بینیم.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز سه شنبه مورخ سی ام مهر ماه یک هزار و سیصد و نود و دو مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۱۳۹۲/۸/۱۵ به تأیید شورای نگهبان رسید.

مبانی و آسیب‌شناسی نظام بودجه‌ریزی صحیح در نظام حقوقی جمهوری

اسلامی ایران

(دکتر مجتبی واعظی)^۱

۱- جایگاه رأی مردم در بازنگاری و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

آقای دکتر بهادری در خصوص مشروح مذاکرات نکاتی را بیان کردند. من یک مقاله‌ای سال‌های دور در این رابطه داشتم که در مجله حقوق اساسی چاپ شده است. اینجا فقط یک جمله می‌گویم و آن اینکه قوه مؤسس یا همین مجلس خبرگان و بعداً شورای بازنگاری، این‌ها یک حلقه از تأسیس هستند. حلقه دیگر آن فراندوم مردم و رأی آنها بود. یعنی تفاوت بارزی که بین خبرگان قانون اساسی با نمایندگان مجلس وجود دارد این است که در مجلس قانون‌گذاری، قانون عین اراده نماینده مجلس است ولی در قانون اساسی چه در مقام بازنگاری و چه در مقام تصویب ما دو حلقه داریم. یک حلقه اعضای آن شورا هستند و یک حلقه رأیی که مردم می‌دهند. من فکر می‌کنم علاوه بر مشروح مذاکرات باید به مفهوم و قالبی که آن موقع در مجموعه اصول قانون اساسی وجود داشته است توجه کنیم. یعنی نمی‌توان فقط یک اصل را مدنظر قرار دهیم. نمی‌توان گفت که آقای دکتر فلائی یا فلان آیت الله این طور گفتند. نظرات اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی یک بخشی از ماجرا است ولی اینکه چه ذهنیتی در مردم وجود داشته در زمان رای دادن به قانون اساسی مهم است. اصول قانون اساسی را باید در کنار یکدیگر مورد تحلیل و بررسی قرار داد و توجه داشت که مردم با توجه به مجموعه این اصول، به قانون اساسی رای دادند. به نظرم در تفسیر قانون اساسی و کیفیت مراجعه ما به مشروح مذاکرات باید خیلی این موضوع دخیل باشد و مورد توجه قرار بگیرد.

۲- لزوم رعایت شأن نظارتی قوه قضائیه

مسئله دیگری که در مورد کم بودن بودجه قوه قضائیه اشاره فرمودید هم خیلی مسئله واردی است. ولی من فکر می‌کنم این نوع نگاه که حتماً بودجه قوه قضائیه از فیلتر قوه مجریه رد نشود و مستقیماً به مجلس برود، قابل تأمل است. آیا در این صورت مسائل حل می‌شود یا خیر؟ واقعاً قوه مجریه در جاهایی از بودجه که به نفع خودش

است، چقدر دستش باز است؟ یعنی این قدر ما در بودجه کسانی که ذی‌سهم و دارای حق آب و گل هستند را داریم که به نظر من این فرهنگ سیاسی مقدم بر حقوق است. در فرانسه قوه قضائیه به معنی ایرانی آن وجود ندارد. آنجا می‌گویند مقام قضایی؛ هیچ چیزی به نام قوه قضائیه ندارند. نگاهشان این است که دو قوه اصلی، مجریه و مقننه است. منتها آن فرهنگی که وجود دارد، آن استقلالی که برای قاضی، چه در ذهن نمایندگان مجلس و چه در ذهن مجریان نهاده شده است، به قدری غنی و ریشه‌دار است که کسی خیلی سر این بودجه چانه نمی‌زند. یعنی می‌دانند که دستگاه قضا این قدر هزینه دارد. البته دستگاه قضا هم در مقابل آن چیزی که می‌گیرد پاسخگو است. یعنی ببینید دستگاه قضای مدرن یک تفاوتی با آن دستگاه قضای کلاسیک دارد و آن هم این است که فقط به حل و فصل اختلافات نمی‌پردازد، بلکه نظارت قضایی یک شأن کاملاً برجسته‌ای است که برای آن دیده شده است؛ مخصوصاً نظارت قضایی بر حکومت و دولتمردان. آن شأنی که می‌گفتند قوه قضائیه یک قوه سوم نیست و نمی‌تواند یک قوه سوم باشد، تغییر کرده است. می‌گفتند مگر قاضی دارد چه کار می‌کند؟ قاضی را هم یک مجری می‌دیدند. آن برداشت کلاسیکی بود که فقط برای فیصله‌ی دعاوی بوده است ولی امروزه ما به میزانی که به قوه مجریه و مقامات اجرایی اختیار دادیم، به همان میزان بر شئون نظارتی قوه قضائیه اضافه کردیم. سؤالی که مطرح است، این است که قوه قضائیه چقدر به شأن نظارتی خودش عمل کرده است؟ من امیدوارم با حضور آیت الله رئیسی اتفاقات بهتری بیفتند. یکی از دلایل مفسادی که اتفاق افتاده، ضعف نقش نظارتی قوه قضائیه بوده است. مثلاً شما راجع به دادستان تهران خیلی می‌توانید حرف بزنید که این دادستان تهران چه کار می‌کند؟ چقدر استقلال دارد؟ چه نقشی دارد؟

۳- مبانی مفهوم بودجه

در مورد مسئله بودجه‌ریزی و ظرفیت‌های قانون اساسی که بیشتر مدنظر این جلسه بوده است، به هر حال خود مفهوم بودجه یک مبانی دارد. یعنی شما وقتی می‌گویید بودجه یا بودجه‌ریزی در حکومت یا بودجه کشور یک مبانی دارد.

۳-۱. لزوم نامین هزینه‌های دولت به میزان انتظار از آن

اولین مبنایش این است که ما از دولت انتظار اداره امور عمومی را داریم. شما اگر بررسی کنید، می‌بینید در قرون وسطا که این طور نبوده است. کاخ‌های پادشاهان همیشه

بیرون شهر است. این‌ها یک مقام اضطراری بودند. یک زمانی اگر جنگی در می‌گرفت، قحطی می‌شد، می‌آمدند درب کاخ را می‌زدند و می‌گفتند بالاخره یک کاری بکنید. ولی از آن زمانی که به قول فوکو، دولت، دولت اداری شد، یعنی مسئولیت‌های اداره امور را پذیرفت، یک مسئله‌ای هم به نام مسئله پول مطرح شد. وجود یک خزانه منضبط و دائمی، جزء مؤلفه‌های اصلی دولت مدرن است. بنابراین ما از هر جهتی که به این بحث ورود کنیم، اگر قوه مجریه را مأمور کردیم و انتظار اداره امور را از آن داریم، به هر حال باید به همان اندازه هم امکانات مربوط به بودجه را برای آن در نظر بگیریم.

۳-۲. ارشادگری دولت در اقتصاد

مبنای دوم که میراث دولت رفاه در بودجه‌ریزی است، این است که دولت به نوعی مدیریت اقتصادی می‌کند. در واقع یک نوع ارشادگری می‌کند. درست است که می‌گوییم از ارشاد دولت گذشته و تضعیف شده ولی هنوز میراثش از جهت مداخلات اقتصادی وجود دارد. یعنی دولت در قالب بودجه به مسائل اقتصادی شهروندان و توزیع عادلانه ثروت جهت می‌دهد.

۳-۳. لزوم شفافیت عملکرد مالی دولت

مبنای مهم دیگر این است که در واقع، این سند دست دولت را برای ما رو می‌کند که آقا شما چطور می‌خواهید خرج کنید؟ کنترل‌پذیری و شفافیت در دل همین است. یعنی وقتی قرار است سند را ارائه بدهد، این اتفاقات می‌افتد. به هر حال این مبانی را باید در نظر داشته باشیم.

۴- لزوم تعیین تکلیف نسبت به مفاهیم مدرن در نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی یک سری مفاهیم مدرن وجود دارد و ما باید تکلیف خود را با این مفاهیم مدرن معلوم کنیم. قانون اساسی یک مفهوم مدرن است؛ چه پیش از انقلاب و چه بعد از انقلاب. از مرحوم امام سؤال کردند جمهوری به چه معنا است؟ فرمودند به همان معنایی که در همه‌ی دنیا است. خب اگر سر این حرف همچنان هستیم، باید آن لوازم مدرن قانون اساسی و لوازم مدرن مربوط به همین مفهوم بودجه را بپذیریم. در خصوص مصونیت‌ها، جنابعالی مثال خوبی مطرح کردید. این خیلی جالب است. یک جای دیگر تعبیر دیگری دارند. وقتی برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی

می‌گویند نماینده مصونیت داشته باشد، می‌گویند خلاف اصل برابری است. اولین سؤال این است که مگر ما در اسلام همه جا برابری داریم؟ خیلی از نابرابری‌ها را داریم که توجیه شدند مثل نابرابری بین زن و مرد، بین کافر و مسلمان و خیلی موارد مشابه دیگر. برخی از اعضا اصلاً به این توجه ندارند که نمایندگی مجلس یک مفهوم مدرن و یک مأموریت ویژه است. یعنی اگر شما می‌خواهی نماینده مجلست بتواند درست حرف بزند، آزادانه صحبت کند، نباید نگران بیرون آمدن از درب پارلمان باشد. باید یک هاله‌ای از مصونیت برایش وجود داشته باشد. وقتی این را در نظر نمی‌گیریم، می‌گوییم مگر این آدم با آن بازاری چه فرقی می‌کند؟ همان طور که دادگاه او را به راحتی احضار می‌کند، آن بازاری علیه کسی حرف نمی‌زند. ما به نماینده مجلس پول می‌دهیم که برود علیه مفاسد صحبت کند. معلوم است که به تبع و تناسب مأموریت ویژه‌اش باید مصونیت داشته باشد. این نشان می‌دهد از همان ابتدا به لوازم مدرن موضوعی که دارند تصویب می‌کنند، خیلی توجهی نداشتند. بنابراین از همان ابتدا باید یک نگاه انتقادی به این مسئله داشته باشیم.

من می‌خواستم در چارچوب موضوع بودجه صحبت کنم. شما می‌بینید در اصل ۵۳ به جامعیت و قانون‌مندی اشاره می‌شود.^۱ اینکه بودجه باید همه بخش‌های کشور را در بر بگیرد. حالا ابهاماتی آنجا وجود دارد و اینکه باید قانونمند باشد. مقنن تکلیف را مشخص می‌کند. اصل ۵۵ قانون اساسی^۲ هم به نوعی به نظارت‌پذیری و شفافیت اشاره می‌کند. همان لوازم و مبانی که گفتیم. یعنی اینکه اولاً اگر می‌گوییم بودجه، تمام درآمدها و مخارج کشور باید در این دیده شود، ثانیاً قانونمند باشد. یعنی در نهایت قانون‌گذار است که تصمیم نهایی را بگیرد. اصل ۵۵ مسئله‌ی نظارت‌پذیری بر بودجه توسط دیوان محاسبات را پیش‌بینی کرده است. یعنی نمی‌توانیم بودجه را تصویب کنیم و بعد هم

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

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

بگوییم خداحافظ. باید بررسی شود که بودجه چطور خرج شده است؟ شفافیت در مصرف بودجه زمانی محقق می شود که در معرض افکار عمومی قرار بگیرد و فقط به نظارت دیوان محاسبات محدود نشود. یکی از دشواری های کار همین است. ما یکسری مسائل را به یکسری افراد محدود واگذار کردیم. از مزایا و محاسن نظارت عمومی این است که اگر آن دو تا بالایی دچار رودرپایستی و تعارف شدند، مردم تعارف ندارند. مردم و مطبوعات می توانند یک نقد کاملاً عریان و آشکار داشته باشند و این مهمترین ضمانت اجرای کارکرد درست دولت است. یکی از عیوب نظام ما این است که بسیاری از این نظارت ها را به همان خود دستگاه قدرت محدود کردیم. ما گرفتار ادب ایرانی که اول شما بفرمایید، شده ایم. همین که می گوییم چیزی نبوده، تا اینجا کار دستان داده است. این شفافیت سبب نظارت عمومی می شود و متأسفانه دست کم گرفته شده و امیدواریم این جدی تر گرفته شود. این تعریفی که ماده ۱ قانون محاسبات عمومی^۱ در خصوص بودجه می کند و می گوید برنامه مالی دولت، به نظر من خود این برنامه مالی باز یک لوازمی دارد. یکی اینکه برنامه است؛ یعنی یکسری اهداف و یکسری اولویت ها در آن وجود دارد.

دیگر اینکه مبتنی بر اراده دولت است. به هر حال ما نظامی تأسیس کرده ایم که در آن قوه ی مجریه وجود دارد. ما خواستیم در بازنگری قانون اساسی در سال ۶۸ قوه مجریه را تقویت کنیم. یعنی یک رئیس جمهور با یکسری اختیارات را جایگزین نخست وزیر کردیم. بنابراین به همان اندازه که از رئیس جمهور انتظار داریم، باید برایش امکانات

۱. ماده (۱) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۱/۱: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاستها و هدفهای قانونی می شود، بوده و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می شود:

۱- بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است: الف - پیش بینی دریافتها و منابع تأمین اعتبار که به طور مستقیم و یا غیر مستقیم در سال مالی قانون بودجه به وسیله دستگاهها از طریق حسابهای خزانه داری کل اخذ می گردد. ب - پیش بینی پرداختهایی که از محل درآمدهای عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات جاری عمرانی و اختصاصی دستگاههای اجرایی می تواند در سال مالی مربوط انجام گردد. ۲- بودجه شرکتهای دولتی و بانکها شامل پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار. ۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور

می شود.»

در نظر بگیریم. این دو مورد هم باید برایش در نظر گرفته شود. در قانون اساسی یکسری اصول عام وجود دارد. مثلاً اصل ۶ می‌گوید اداره امور عمومی کشور باید بر اساس اراده مردم باشد^۱ یا بند هشتم اصل سوم می‌گوید مشارکت مردم در سرنوشت اقتصادی خویش^۲ یعنی وجه دموکراتیک بودجه که من بعداً درباره‌اش صحبت خواهم کرد. بالاخره مهمترین تجلی‌گاه آن می‌تواند همین سند بودجه باشد. و حالا اصول مربوط به استقلال قوا و مواردی از این دست؛ این‌ها لوازمی است که در قانون اساسی دیده شده است؛ نوشته یا نانوشته وجود دارد. وقتی ما می‌گوییم قانون اساسی، یا مفهوم مدرن آن را می‌پذیریم باید به لوازم آن پایبند باشیم. اگر هم مثل بعضی از آقایان علما نپذیرفتیم، راحت بگوییم این اصلاً به درد نمی‌خورد و برویم روی یک فاز دیگری کار کنیم. آن فاز دوم را نشان بدهند. ما یکی از مشکلات مان در قانون اساسی، دوگانگی استاندارد بودن مان است. یک مثال خیلی ساده را عرض می‌کنم که فکر می‌کنم راجع به بودجه هم صدق می‌کند. از این طرف می‌آییم روی تابعیت ایرانی صحبت می‌کنیم و عنصر خاک و خون را در قانون مدنی توضیح می‌دهیم و در قانون اساسی هم بحث ایرانیان مسلمان و ایرانیان غیر مسلمان را مطرح می‌کنیم،^۳ از آن طرف معیار عقیده را می‌آوریم. این یک دوگانگی استاندارد است. شما به نظام ناب اسلامی که مراجعه می‌کنید، معیار عقیده است. چون یک نظام دینی، کاملاً دینی است. ولی این طرف که می‌آید، شما بالاخره یا باید معیار عینی تابعیت را بپذیرید یا معیار ذهنی عقیده را قبول کنید. وقتی این دو را با هم مخلوط می‌کنیم، کار دستمان می‌دهد. آقای دکتر عباسی به مرحوم مدرس استناد کردند. ایشان یک جمله زیبای دیگری دارد؛ می‌گوید اگر کسی خواست از مرزمان رد شود و بیاید داخل، یعنی بیگانه است؛ به این کاری نداریم که روی سرش عمامه است یا کلاه، اول او را می‌زنیم و بعد می‌بینیم مسلمان است یا نه؟ اگر مسلمان است به شیوه

۱. بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی: «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش.»

۲. اصل ۶ قانون اساسی: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یاز راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.»

۳. اصل ۱۳ قانون اساسی: «ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی تنها اقلیتهای دینی شناخته می‌شوند که در حدود قانون در انجام مراسم دینی خودآزادند و در احوال شخصیه و تعلیمات دینی برطبق آیین خود عمل می‌کنند.»

مسلمانی غسل و کفن و دفن می‌کنیم، اگر هم مسلمان نیست به شیوه کفار این کار را انجام می‌دهیم. ببینید این نشان می‌دهد که این روحانی در آن زمان این معیار را کامل و شفاف و درست متوجه شده و روی آن پافشاری می‌کند، به همین خاطر بودجه هیئت را هم نمی‌پذیرد.

۵- آسیب‌شناسی نظام بودجه ریزی

در این بخش به آسیب‌شناسی موضوع بودجه می‌پردازیم.

۱- در ابتدا من یک‌سری نقدهایی را می‌توانم در خود قانون اساسی وارد کنم که شامل موارد ذیل هستند:

۱-۵- نگاه سخت‌گیرانه‌ی قانون اساسی به برخی از موضوعات

اولین نقد برمی‌گردد به نگاه سخت و خشنی که قانون اساسی ما به پاره‌ای از موضوعات داشته است. چرا قانون اساسی استخدام کارشناس خارجی را این قدر سخت کرده است؟^۱ یعنی اگر شما خواستید یک مهندس مکانیک بلژیکی بیاورید تا یک ماشین صنعتی که تازه وارد کردید را راه‌اندازی کند، باید بروید به تصویب مجلس برسانید. چرا راجع به آموزش و پرورش رایگان این طور تفکیک کرده است؟^۲ چرا در اصل ۸۱ قانون اساسی، دادن امتیاز برای تشکیل شرکتها و موسسات در امور تجارتي و صنعتی و کشاورزی و معادن و خدمات را به خارجیان مطلقاً ممنوع کرده‌ایم؟ بعد نتیجه‌اش هم این شده که شورای نگهبان یک تفسیری می‌کند که ممنوعیت از آن خارج می‌شود. این رادیکالیسم، ناشی از هیجانات انقلابی و خاطرات بدی است که اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی از زمان پهلوی و استعمار و استبداد دارند. اعضای این مجلس اصولی را وضع کردند که شما در قوانین اساسی دیگر کشورها این را نمی‌بینید. همین اصل ۴۴ قانون اساسی را که بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی اقتصاد را مشخص کرده است^۳

۱. اصل ۸۲ قانون اساسی: «استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی.»

۲. اصل ۳۰ قانون اساسی: «دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سرحد خودکفایی کشور به طور رایگان گسترش دهد.»

۳. اصل ۴۴ قانون اساسی: «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران برپایه سه بخش دولتی، تعاونی و

بعد می‌آییم یک چیز دیگری تصویب می‌کنیم به اسم سیاست‌های اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی که یک جورهایی عدول از اصل است. البته این روش تا حدودی جهانی شده و فقط مختص به ایران نیست و از آن به عنوان طرق غیر رسمی تجدیدنظر در قانون اساسی نام می‌برند. ولی می‌خواهم بگویم یک‌سری اصول را وضع کردیم و بعد در آن معطل ماندیم. این یکی از آن نقدهایی است که به هر حال می‌توانیم به آن توجه داشته باشیم.

۲-۵- وجود ابهام در برخی از تعابیر قانون اساسی

یکی دیگر از نقدهایی که به برخی از اصول قانون اساسی وارد است، ابهاماتی است که در تعابیر به کار رفته در قانون اساسی وجود دارد. اصل ۵۳^۱ می‌گوید کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود. در این اصل، لفظ دولت را به کار برده است. اصل ۴۵ می‌گوید حکومت اسلامی^۲ و اصل ۴۹ می‌گوید بیت‌المال.^۳ خب اگر بخواهیم در

خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است.

بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تامین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینها است که به‌صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکتها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا برطبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیتهای اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.»

۱. 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.»

۲. اصل ۴۵ قانون اساسی: «انفال و ثروتهای عمومی از قبیل زمینهای موات یارهاشده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آبهای عمومی، کوهها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید، تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند.»

۳. اصل ۴۹ قانون اساسی: «دولت موظف است ثروتهای ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمینهای موات و مباحات اصلی، دایرکردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در

این ها خیلی ریز بشویم، ممکن است تفاوت داشته باشد. حکومت اسلامی، دولت، بیت‌المال؛ ولی من یکی دو تفسیر از شورای نگهبان دیده‌ام که حکومت اسلامی را معادل همان دولت دیده است ولی ابهام دارد. این ابهام را شما در قوانین عادی می‌بینید. مثلاً ماده ۳ قانون تأسیس سازمان جمع آوری و فروش اموال تملیکی و اساسنامه آن مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۲۴ مجلس شورای اسلامی^۱، می‌گوید این اموالی که گرفته می‌شود در اختیار ولی فقیه قرار داده می‌شود. خوب اگر این درآمد است و قرار است دولت راجع به آن برنامه‌ریزی کند، این دوگانگی و چندگانگی یعنی چه؟ اگر یک منبع دیگر است که نقدی ندارم. می‌خواهم بگویم این اصول باید از این چندگانگی و ابهام در بیاید. مواد قانونی دیگری هم می‌توانیم پیدا کنیم که این ابهام و چندگانگی در آن‌ها وجود دارد.

۳-۵- تعدد مراجع قانون گذاری

نقد دیگری که بر خود قانون اساسی وجود دارد، تعدد مراجع مقررات‌گذار و سیاست‌گذار است. شما در کنار مجلس، مجمع تشخیص مصلحت را دارید که بسیار فعال شده است. شورای عالی امنیت ملی را دارید. شورای عالی انقلاب فرهنگی را دارید. بودجه این مراجع چطور است؟ وقتی مراجع متعدد می‌شود آیا باز بودجه دست دولت و مجلس است؟ یعنی فقط همین دو حلقه است یا آن‌ها هم بالاخره با توجه به شأن و جایگاهی که دارند بودجه‌های متفاوتی دارند؟ به نظرم این سرگردانی در قانون اساسی باید تکلیفش روشن شود. یعنی به نظرم ابهامات در تعبیر و استناداردهای چندگانه و تعدد مراجع تصمیم‌گیر در این خصوص جزء مهمترین نقدهایی است که بر قانون اساسی وارد است.

صورت معلوم‌نبودن او به بیت‌المال بدهد این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجرا شود»

۱. ماده (۳) قانون تأسیس سازمان جمع آوری و فروش اموال تملیکی و اساسنامه آن مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۲۴ مجلس شورای اسلامی: «اموال مجهول‌المالک، بلاصاحب (به استثناء اموال قاچاق بلاصاحب و صاحب متواری)، ارث بلاوارث و اموالی که از باب تخمیس، خروج از ذمه و اجرای اصل چهل و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دیگر قوانین در اختیار ولی فقیه (حاکم) است با اذن کلی ایشان در اختیار سازمان قرار می‌گیرد تا به طور جداگانه حسب دستور معظم‌له در جهت نگهداری، اداره و فروش آنها اقدام نماید. پرداخت هر نوع وجهی از محل عواید حاصل از فروش و نیز هر گونه تصرف در این اموال موقوف به اذن ولی فقیه یا نماینده خاص ایشان در تصرف این اموال خواهد بود.»

۴-۵- عدم جامعیت بودجه

ایراد بعدی در مورد بودجه، همان‌گونه که اشاره کردند، آن است که بودجه ما در عمل جامع نیست. یکی از ویژگی‌های بودجه جامعیت است.^۱ یعنی ما خبر داریم که یک سری دستگاه‌ها و مؤسسات و تشکیلاتی هستند که درآمدهایی دارند و به هیچ وجه در بودجه دیده نمی‌شود. حداقل درآمدهایشان دیده نمی‌شود. حالا اگر هزینه آنها دیده می‌شود، درآمدهایشان دیده نمی‌شود. یعنی این پول در حساب آن دستگاه می‌آید و با صلاحدید خودشان خرج می‌کنند. به هر حال اگر می‌خواهیم یک بودجه کارآمد داشته باشیم این باید این موارد به صورت دقیق در بودجه دیده شود.

۵-۵- عدم قدرت تنظیم‌کنندگی بودجه توسط دولت

مسئله دیگر این است که دولت خیلی قدرت تنظیم‌کنندگی بودجه را ندارد. این یکی دو سال اخیر آقای روحانی بودجه برخی از مؤسسات خصوصی را منتشر کرد. از باب مثال انگار یک‌سری از این مؤسسات مردم‌نهاد، یک سهم ثابتی دارند. یعنی دولت اصلاً نمی‌آید دست به این‌ها بزند. یعنی می‌داند این عدد مال این‌جا است. حالا با باقی‌مانده‌اش شما چه کار کنید؟ این یک درصدی که شما اشاره فرمودید، باید برویم سراغ سایر دستگاه‌ها ببینیم آن‌ها سهم‌شان چیست؟ مثلاً سهم پژوهش و سهم دانشگاه چقدر است؟ بنابراین به نظرم این ویژگی تنظیم‌کنندگی بودجه که ما مخصوصاً تصمیمش را به دولت واگذار کردیم در عمل اتفاق نمی‌افتد.

۶-۵- عدم شفافیت در بودجه ریزی

شفافیت‌ناپذیری هم یکی از نقدهایی است که در عمل وجود دارد. یعنی ما یک جاهایی اطلاع نداریم این پول از کجا آمده و چطور خرج می‌شود. بالاخره ضعف کنترل

۱. یکی از اصول بنیادین که در تهیه و تنظیم سند بودجه باید مورد توجه قرار گیرد، اصل «جامعیت» است. به موجب این اصل کلیه اقلام درآمد باید بر حسب مبالغ پیش‌بینی شده محسوب و اقلام هزینه نیز بر اساس برآوردهای انجام شده در بودجه منظور شود. به عبارت دیگر ارقام درآمد و هزینه نباید در بودجه با یکدیگر تهاتر شود. بدین ترتیب، تهاتر به معنای سقوط تعهد به سبب بدهکار بودن طرفین معامله به یکدیگر و سقوط مطالبات دولت از طریق بدهی‌های آن ممکن نیست، چرا که باید همه دریافت‌های دولت در حساب خزانه‌داری کل متمرکز شود و سپس در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون تخصیص یابد. اما این در حالی است که در صورت امکان تهاتر، مطالبات به خزانه واریز نمی‌شود و بدهی‌ها نیز از خزانه پرداخت نمی‌گردد. موسی زاده، رضا، مالیه عمومی، تهران: میزان، ۱۳۸۹، ص ۱۵۰

وجود دارد. دیوان محاسبات گزارش می دهد که این پول این طور هزینه شد. همه می دانیم که یکسری پول ها گم شده است ولی همین قوه قضائیه با بعضی از آقایان برخورد نکرده است یا اگر برخورد کرده ما از این پرونده خبر نداریم. به هر حال قوه قضائیه باید در معرض نظارت عمومی قرار دهد که آیا من به این پرونده رسیدگی می کنم یا نمی کنم؟ باید مردم در جریان باشند. این درآمد مردم است. این پولی است که از جیب مردم دارد می رود. منابع نفت و سایر منابع برای همه مردم است. چه اتفاقی برای آن پرونده های کلان افتاده است؟ من فکر می کنم بودجه قوه قضائیه باید افزایش پیدا کند ولی مسئله کلان تر از این حرف ها است. یعنی در خود قانون اساسی و در مقام اجرا و کارکردی همین قوه قضائیه و مجلس ضعف هایی وجود دارد. در حال حاضر یک نگاه جدیدی دارد صورت می گیرد که این را به فال نیک می گیریم و امیدواریم اتفاقات خوبی بیفتد.

بخش پرسش و پاسخ

سؤال:

سؤال اول آن که آیا بودجه‌ی نهادهای زیر مجموعه‌ی رهبری نیز به صورت شفاف در بودجه کل کشور منعکس می‌شود یا خیر؟ و بودجه‌های این نهادها مطابق با چه قانونی هزینه می‌شود؟ سؤال دوم این که وقتی که عنوان می‌شود نیروهای مسلح مثلاً سپاه پاسداران می‌تواند در مناطق سیل‌زده یا زلزله‌زده بازسازی انجام دهد، با چه بودجه‌ای است؟

پاسخ:

دکتر بهادری: برخی از اشکالاتی که شما مطرح کردید درست است. بحث عدم شفافیت را دکتر واعظی هم مفصل اشاره فرمودند. دو سوم بودجه‌مان عدد بسیار بزرگی است. همین امسال ۱۲۰۰ هزار میلیارد تومان، بودجه شرکت‌های دولتی است. بودجه شرکت‌های دولتی در قالب دو سر جمع می‌آید؛ این قدر درآمد، این قدر هزینه. این بودجه اصلاً جزئیاتی ندارد که نظارت مردمی یا مطبوعات شکل بگیرد. چه مجلس بخواهد بفهمد و چه شما به عنوان یک محقق بخواهید نقد بکنید، نمی‌توانید. ۱۲۰۰ هزار میلیارد تومان که عدد بزرگی است یک طرف قضیه است چون این سه چهارم بودجه کل کشور است. بعضاً این مبلغ تا چند صد هزار میلیارد تومان هم گفته می‌شود که اصلاً در بودجه نیست. ما ۲۵۰ شرکت دولتی پیدا کردیم که بودجه‌های آنها نامشخص است. شرکت‌های دولتی معضل مهم است. عمده پول کشورمان را نمی‌دانیم کجا خرج می‌شود. دیوان محاسبات هم حق ورود به جزئیاتش را ندارد چون مجمع عمومی خودشان تصویب می‌کند. بگذریم که با وجود صادرات نفت‌مان، بالای دو میلیون بشکه مصرف داخلی خودمان است که اصلاً در بودجه نیست. عدد بسیار بزرگی است. بحث شفافیت بودجه را قبول دارم.

ولی بودجه رهبری و همه نهادهای زیرمجموعه ایشان، جزء بودجه عمومی است و بودجه‌شان به ریز، به ردیف با همین موبایلی که دست‌تان است می‌توانید سرچ بکنید و در ردیف‌های بودجه پیدا بکنید. اینکه آیا ما باید به فلان دستگاه کشور بودجه بدهیم یا ندهیم؟ من وارد این بحث نمی‌شوم. اما اینکه این بودجه‌ها

چقدر است، ردیف بودجه دارد. شورای نگهبان، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و حتی نیروهای نظامی که به بحث‌های امنیتی گره خورده، ردیف‌های بودجه دارند و در اسناد بودجه مشخص است. اصل ۱۴۷ قانون اساسی بیان کرده دولت باید در زمان صلح از افراد و تجهیزات فنی ارتش در کارهای امدادی، آموزشی، تولیدی و جهاد سازندگی، با رعایت کامل موازین عدل اسلامی استفاده کند در حدی که به آمادگی رزمی ارتش آسیبی وارد نیاید. در همه دنیا هم مرسوم است. ممکن است ما نقد بکنیم و بگوییم سپاه یا ارتش فقط دفاع کنند و در سایر موارد نباید ورود کنند. ممکن است شما چنین عقیده‌ای داشته باشید. اشکالی ندارد نقد کنیم ولی اصل قانون اساسی است. ما حقوقدان هستیم. ما باید هنجارها را محترم بشماریم و این تکلیف است که نیروهای نظامی در زمان صلح در بازسازی کشور و در کارهای جهاد سازندگی که مفهومش روشن است، مثل همین مواردی که شما مثال زدید، شرکت نکنند و از امکانات و افراد خود در این زمینه استفاده نکنند. این نص صریح قانون اساسی است. اگر بر این باور هستیم که این کار غلط است، باید قانون اساسی را اصلاح کنیم و بگوییم ارتش و سپاه دخالتی در خانه ساختن نداشته باشند.

سؤال:

مجمع تشخیص باعث بازنگری در قانون اساسی می‌شود. من ارجاع می‌دهم به صحبت‌های آقای محمدرضا خاتمی؛ ایشان می‌گفتند وقتی مجلس ششم ما یک قانون خوبی را تصویب می‌کردیم و برای شورای نگهبان می‌فرستادیم، شورای نگهبان رد می‌کرد. ما اعتراض می‌کردیم. بعد از آن برای مجمع تشخیص ارسال می‌شد. مجمع تشخیص هم این مصوبه را کنار می‌گذاشت تا خاک بخورد. قانون اساسی ما یک‌سری بحث‌های رادیکالی دارد. قانون اساسی ما بحث‌های خیلی خوبی در فصل سوم دارد که مربوط به حقوق ملت است. اصول فصل سوم حق را کاملاً به ملت می‌دهد و به حقوق ملت احترام می‌گذارد. ولی در اصل ۱۷۷ قانون اساسی که مربوط به اصل بازنگری در

قانون اساسی است،^۱ عملاً اصل ۵۹ را که باید مجلس تصویب کند نادیده می‌گیرد و یک مکانیزم پیچیده برای آن در نظر می‌گیرد.^۲

پاسخ:

دکتر بهادری:

اولاً صلاحیت مجمع در این است که مصوبات را بررسی کند، این صلاحیت را ندارد که تصویب بکند. این صلاحیت قانونی است. مجمع اختیار دارد با شاخصه‌هایی که دارد این کار را بکند. البته باب نقد هم باز است. مجمع تشخیص از سال ۶۶ شکل گرفت و صلاحیت‌های آن در اصل ۱۱۲ مشخص شده است.^۳

۱. اصل ۱۷۷ قانون اساسی: « بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در موارد ضروری به ترتیب زیر انجام می‌گیرد:

مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی با ترکیب زیر پیشنهاد می‌نماید:

۱- اعضای شورای نگهبان

۲- رؤسای قوای سه‌گانه

۳- اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام

۴- پنج نفر از اعضای مجلس خبرگان رهبری

۵- ده نفر به انتخاب مقام رهبری

۶- سه نفر از هیئت وزیران

۷- سه نفر از قوه قضائیه

۸- ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی

۹- سه نفر از دانشگاهیان.

شیوه کار و کیفیت انتخاب و شرایط آن را قانون معین می‌کند.

مصوبات شورا پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی برسد.

رعایت ذیل اصل پنجاه و نهم در مورد همه‌پرسی «بازنگری در قانون اساسی» لازم نیست.

محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتنای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و نیز اداره امور کشور با اتکاء به آراء عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییرناپذیر است.»

۲. اصل ۵۹ قانون اساسی: « در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.»

۳. اصل ۱۱۲ قانون اساسی: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون

فرمودید اصل ۱۷۷، اصل ۵۹ را نادیده می‌گیرد؛ این دو با هم ارتباطی ندارند. اصل ۱۷۷ بحث بازننگری است و اصل ۵۹ بحث همه‌پرسی تقنینی است. همه‌پرسی که ذیل اصل ۱۷۷ ذکر شده، همه‌پرسی اساسی است و نادیده نگرفته است. من هم فرمایشات آقای دکتر را تایید می‌کنم؛ من بازننگری غیررسمی را نمی‌گویم. امروزه در دنیا از طرق مختلفی بازننگری نرم مورد استفاده قرار می‌گیرد. نه تنها با سیاست‌گذاری‌ها در کشور شامل منعطف کردن قانون اساسی در جهت تطبیق با نیازهای روز هستیم، بلکه در دنیا با تفسیر قانون اساسی هم شاهد این کار هستیم. البته شورای نگهبان به این سمت حرکت نکرده است. شورای نگهبان تفاسیر نص‌گرایانه، لفظ‌گرایانه و نهایتاً قصدگرایانه داشته و خودش را در چارچوب الفاظ قانون اساسی بسیار محدود کرده است ولی در دنیا برای بازننگری در قانون اساسی از ابزار تفسیر بسیار استفاده می‌شود و تفسیر فراتر از یک متن مشخص عینی است. ما حتی با عرف هم قانون اساسی را شکل می‌دهیم و سعی می‌کنیم با نیازهای روز و با آن تحولات نو به نو شونده اجتماعی، قانون اساسی را تطبیق بدهیم. در دنیا از بازننگری سخت کمتر استفاده می‌شود. در دنیا ما حتی با عرف به قانون اساسی تکمله می‌زنیم. حتی قانون اساسی را نسخ می‌کنیم. ما درست یا غلط، بخشی از قانون اساسی را که احساس کردیم امروز جواب نمی‌دهد، با عرف نسخ کردیم؛ یعنی ما عرف را به شرطی که واجد شرایط شکل‌گیری عرف در حقوق باشد، حتی تا مقام ناسخ قانون اساسی هم بالا می‌بریم. مثال بارز آن در جمهوری اسلامی قسمتی از اصل ۸۷ قانون اساسی^۱ است. به نظر من می‌رسد ما از ابتدای انقلاب با شکل‌گیری ارکان عرف‌مان، قسمتی از اصل ۸۷ اخذ رأی اعتماد برای کل هیئت وزیران بعد از رأی اعتماد تک تک وزرا را نسخ کردیم.

سؤال:

فرآیند بودجه‌ریزی معمولاً سه مرحله دارد؛ یکی خود بودجه‌ریزی، تصویب و نحوه مصرف آن. بحث حقوق و نظارت معمولاً در تصویب و مصرف می‌آید. اشکالی که ما

اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضاء تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

۱. اصل ۸۷ قانون اساسی: «رئیس جمهور برای هیئت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد. در دوران تصدی نیز در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف می‌تواند از مجلس برای هیئت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند.»

چندین سال است که در کشور داریم، فرآیند بودجه ریزی است که اصلاً نظارت خاصی بر آن نمی‌شود. شما الان می‌بینید در خود بودجه خیلی جاها می‌گویند براساس سند چشم‌انداز یا براساس برنامه‌های مصوب پنج ساله یا ده ساله؛ ولی عملاً یکسری عواملی مثل تحریم و این‌ها باعث می‌شود که ما یک بودجه‌ای تصویب کنیم. یک اشاره‌ای فرمودید که دولت تا شصت درصد چیزی که تصویب و ابلاغ می‌شود را می‌تواند جابجا کند. چه کنترلی روی این شصت درصد است؟ چه بسا ممکن است بعضی جاها ردیف‌هایی تخصیص داده شود و تصویب شود و بعد این ردیف‌ها جابجا شود. این شصت درصد هم که فرمودید، عدد کمی نیست. نهایتاً من حس می‌کنم در بحث بودجه با توجه به این خلاءها، سوء استفاده و سوء مدیریت می‌شود. ما چقدر به لحاظ نظارت حقوقی می‌توانیم بودجه‌ریزی را کنترل کنیم؟

پاسخ:

دکتر بهادری:

فرمودند نظارت خاصی بر تدوین بودجه نمی‌شود. البته مهمترین نظارت، نظارتی است که در قالب تصویب و بررسی مجلس صورت می‌گیرد. در قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ چگونگی شکل‌گیری و تجمیع بودجه گفته شده و برخی از احکام در قانون محاسبات عمومی آمده است. در مورد اینکه دولت در درون مجموعه خودش چطور شکل‌گیری بودجه را مدیریت می‌کند، من مطالعات عمیقی ندارم که بگویم فرآیندهای تدوین چطور است ولی حداقلش این است که ما یک سازمان عریض و طویل، با سابقه و فنی برای تدوین بودجه داریم. این خودش یک جور ریل‌گذاری درست است که ما یک سازمان تخصصی را مأمور تدوین بودجه کردیم. اما نظارت بیرونی همیشه مؤثر است و مهمترین نظارت در تدوین بودجه این است که مجلس با بررسی، رد و تصویب و نیز با تغییراتی که در بودجه اعمال می‌کند، می‌تواند بودجه را هدایت بکند؛ ولی متأسفانه مجلس دانش فنی نظارت بر بودجه را ندارد. مختصر تغییرات فنی که ایجاد می‌کند، مجلس متوجه نمی‌شود. عددش را به نقل از رئیس سازمان برنامه و بودجه عرض کردم؛ هفت درصد بودجه عمومی؛ یعنی هفت درصد پانصد هزار میلیارد تومان، نه هفت درصد دو هزار میلیارد تومان. اینکه تغییر عمده نیست. آن هم بیشتر عدد است. یعنی نماینده‌های مجلس، عدد بودجه‌های استانی را افزایش می‌دهند که به رأی-دهندگان بگویند ما رقم بودجه شهرمان را اضافه کردیم. بودجه‌های استانی هم از

بودجه‌هایی است که تخصیص پیدا نمی‌کند. چون عدم تعادل بودجه را داریم. ما کسری بودجه را همیشه داریم. معمولاً روی کاغذ یک چیزی را اضافه می‌کنند و در تخصیص هم دچار مشکل می‌شوند. اما مجلس توان فنی‌اش را ندارد. مختصر تغییرات فنی که در جهت سیاست‌گذاری‌ها در تبصره‌های بودجه ایجاد می‌شود، توسط دفتر بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس صورت می‌گیرد. خود نماینده‌ها از سیاست‌گذاری بودجه سر در نمی‌آورند.

من در ابتدای بحث هم گفتم، شصت درصد جابجایی بودجه توسط دولت که اشاره کردید دقیق نیست. من درصد را اصلاح بکنم؛ گفتم شصت. مثلاً ما در ماده ۸۸ داریم، ده درصد بودجه در ردیف از سرفصل خودش. در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بیست درصد بین دستگاهی با اختیار بالاترین مقام. دوباره با اختیار معاونت برنامه‌ریزی، بیست درصد فرا دستگاهی داریم و اینکه سرفصل عوض شود. این درصدها را که جمع کنید حدود شصت می‌شود. ولی خب آن بودجه بین دستگاهی، درصد کمی از بودجه عمومی است. یعنی شصت درصد به هیچ وجه شصت درصد بودجه کل کشور نیست. جمع این درصدها شصت می‌شود که البته قطعاً عدد کوچکی نیست؛ یعنی دولت از اصل انعطاف‌پذیری بودجه زیاد استفاده می‌کند و به نظرم دولت، زیادی دستش باز است که بودجه‌ها را جابجا کند. باز هم متأسفانه شما می‌بینید در گزارش تفریق بودجه که منتشر می‌شود دولت به همین جابجایی هم اکتفا نمی‌کند و خیلی از اجرای بودجه انحراف دارد.

سؤال شد که چرا خارج شدن حجم عظیمی از بودجه کل کشور از سند بودجه را مطرح نمی‌کنیم؟ این مسئله بارها مطرح شده است. حتی ما در پژوهشکده شورای نگهبان، سال‌ها در مقالات متعدد و در کتاب‌هایمان طرح کردیم. پارسال قبل از تصویب بودجه در ارتباط با بودجه شرکت‌های دولتی خیلی بحث مفصلی شد به شکلی که با فشار افکار عمومی، مجلس مجبور شد دو تبصره به قانون بودجه اضافه کرده و دولت را ملزم کند که حداقل از این بودجه غیرشفاف که مجلس نمی‌فهمد چیست، گزارش بدهد. هر چند که گزارش هم ندادند.

شورای نگهبان هم به این موضوع ورود کرد و دو سال پیش برای اولین بار به این ناقص بودن بودجه کل کشور و به عدم درج بودجه شرکت‌های دولتی ایراد گرفت.

امیدواریم دولت‌هایی که در آینده بودجه را تدوین می‌کنند، این خواست افکار عمومی را محترم بشمارند و به سمت شفافیت حرکت کنند.

سؤال:

بر طبق اصل چهار قانون اساسی کلیه قوانین کشور باید از شرع مقدس اسلام تبعیت کند.^۱ به نظر من ریشه تاریخی این اصل، به قانون اساسی مشروطه برمی‌گردد.^۲ مقرر هست در هر اصلی از اصل‌ها هیئتی که کمتر از پنج نفر نباشد، از مجتهدین و فقهای متدین که مطلع از مقتضیات زمان هم باشند، به این طریق که علمای اعلام و حجج اسلام و مرجع تقلید شیعه اسامی بیست نفر از آن‌ها که دارای صفات مذکور می‌باشند تقدیم مجلس نمایند که هر یک از مواد مربوط به مجلس با اسلام تطبیق داشته باشد. این چیزی که در مشروطه عنوان شده است ریشه صد ساله دارد. تحقق عینی آن همین شورای نگهبان فعلی است. قاعداً باید همه چیز بعد از چهل سال اسلامی باشد. ما در عمل، وقتی قوانین را نگاه می‌کنیم، می‌بینیم اساساً در عمل پیاده کردن این موضوع اشکالاتی داشته است. اولاً ملاک تطبیق با شرع چیست؟ ما در مسائل شرعی بسیاری از اوقات تضارب و اختلاف آراء می‌بینیم. بعضی مراجع یک نظری دارند، ولی فقیه نظر

۱. اصل ۴ قانون اساسی: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر برعهده فقهای شورای نگهبان است.

۲. اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه: «مجلس مقدس شورای ملی که بتوجه و تأیید حضرت امام عصر عجل الله فرجه و بذل مرحمت اعلی حضرت شاهنشاه اسلام خلد الله سلطانه و مراقبت حجج اسلامیه کثرالله امثالهم و عامه ملت ایران تأسیس شده است باید در هیچ عصری از اعصار مواد قانونیه آن مخالفتی با قواعد مقدسه اسلام و قوانین موضوعه حضرت خیرالانام صلی الله علیه و آله و سلم نداشته باشد و معین است که تشخیص مخالفت قوانین موضوعه با قواعد اسلامیه بر عهده علمای اعلام ادام الله برکات وجودهم بوده و هست لهذا رسماً مقرر است در هر عصری از اعصار هیئتی که کم‌تر از پنج نفر نباشد از مجتهدین و فقهای متدینین که مطلع از مقتضیات زمان هم باشند باین طریق که علمای اعلام و حجج اسلام مرجع تقلید شیعه اسلام بیست نفر از علماء که دارای صفات مذکوره باشند معرفی بمجلس شورای ملی بنمایند پنج نفر از آن‌ها را یا بیش‌تر بمقتضای عصر اعضای مجلس شورای ملی بالاتفاق یا بحکم قرعه تعیین نموده بسمت عضویت بشناسند تا موادیکه در مجلسین عنوان میشود بدقت مذاکره و غور رسی نموده هریک از آن مواد معنونه که مخالف با قواعد مقدسه اسلام داشته باشد طرح ورد نمایند که عنوان قانونیت پیدا نکند و رأی این هیأت علماء در این باب مطاع و متبع خواهد بود و این ماده با زمان ظهور حضرت جت عصر عجل الله فرجه تغییر پذیر نخواهد بود.»

دیگری دارد. کدام نظر باید ملاک قرار بگیرد؟ من یک مثال عینی را می‌زنم. در مورد باغ‌های قصر الدشت شیراز اختلاف نظر وجود دارد. شخص امام خمینی در باب مساقات کتاب تحریر الوسیله صراحتاً گفته‌اند مغارسه باطل است.^۱ رهبری هم می‌گویند باطل است.^۲ اما در دادگاه‌ها و در رویه قضایی دقیقاً به آن صحت گذاشته می‌شود. بر پایه

۱. مسأله ۱۲ کتاب مساقات: «مغارسه باطل است؛ و آن عبارت است از این که زمینی را به دیگری بدهد تا در آن درخت بکارد، بر این اساس که آنچه کاشته شده بین آن‌ها مشترک باشد؛ خواه شرط شود که حصه ای از زمین هم ملک عامل شود یا نه؛ و خواه آن که درخت‌ها از مالک باشد یا از عامل. و در این صورت، آنچه کاشته شده مال صاحبش می‌باشد؛ پس اگر از مالک زمین باشد، اجرت کار غارس (کسی که کاشته است) بر عهده او است و اگر از عامل باشد اجرت زمین به عهده او است. پس اگر به بقای آن‌ها با اجرت یا بدون آن راضی شوند، که راضی شده‌اند، و گرنه مالک زمین حق دارد دستور به کندن آن‌ها بدهد و اگر در اثر کندن، نقصی (در نهال‌ها) پیدا شود ارزش نقص به عهده او است. همان‌طور که غارس حق کندن آن‌ها را دارد و پرکردن گودی‌ها و مانند آن از چیزهایی که در اثر کاشتن حاصل شده است به عهده او است و صاحب زمین حق ندارد او را ملزم به باقی ماندن درخت‌ها، ولو بدون اجرت کند.» ترجمه تحریر الوسیله امام خمینی (ره)، جلد ۱، ص ۷۳۰

۲. «سؤال: تعدادی از موقوفات این منطقه در گذشته توسط واقفین و متولیان وقف اجاره داده شده مستأجرین در عرصه موقوفاتی که کلاً وقف است به صورت نصف (نصف درختان و محصول آنها متعلق به وقف و نصف دیگر متعلق به مستأجر) درختکاری شود و در بعضی دیگر از موقوفات نیز اجازه احداث ساختمان به نفع مستأجر تجویز و احداث بنا شده است، در حال حاضر به علت گذشت زمان اکثر درختان مثمر قبلی خشک و از بین رفته و یا تعداد قلیلی درخت غیر مثمر باقی مانده و ساختمان مستحدثه نیز فرسوده و از حیز انتفاع ساقط شده است. نظر بر اینکه با وجود ادعای صاحبان اعیانی تصمیم مستقل جهت اخذ اجاره واقعی عادلانه عرصه وقف به متولیان و اداره اوقاف مقدور نمی‌شود استدعا می‌شود ذیلاً مرقوم فرمایند.

آیا مدعیان اعیانی و یا وراث آنها می‌توانند بدون اجازه مجدد متولیان و اداره اوقاف مجدداً ساختمان مخروبه را بازسازی و به جای درختان خشکیده ریشه‌های جدید ریشه‌گذاری کنند یا خیر؟ و اصولاً در این قبیل موارد عمر قانونی و شرعی اعیانی مستحدثه به چه مدتی می‌تواند محدود باشد؟

تکلیف متولیان و اداره اوقاف جهت افزایش درآمد عرصه این قبیل موقوفات که وجود چند اصله درخت غیر مثمر باعث تقلیل درآمد واقعی عرصه وقف و تعطیل نیت واقفین خیر می‌شود چیست؟

جواب: قرارداد فی‌مابین متولی و مستأجرین موقوفه در فرض مرقوم در حکم مغارسه باطل است و درختان ملک صاحب نهال است، بلی با فرض اینکه مستأجرین با اجازه متولی شرعی موقوفه احداث ساختمان نمودند و صلاح وقف بوده ملک مستأجرین است و هرگونه تصرف مجدد در موقوفه باید زیر نظر متولی شرعی موقوفه و صلاح وقف باشد و متولیان موقوفه موظف هستند مطابق وقف‌نامه و نظر واقف عمل کنند.»

همین عقد می‌آیند نصف باغ را به غارس می‌دهند. بالاخره شما بعد از چهل سال، چطور می‌خواهید این تضارب و اختلافات را مدیریت کنید؟ بنده تنها راهی که به نظرم می‌رسد این است که من به عنوان شهروند یک استفتایی از شورای نگهبان بکنم که این مسئله را حل کنم. البته اساساً من از نظر شورای نگهبان جایگاهی ندارم که بتوانم در این مورد سؤالی کنم که بخواهد پاسخ داده شود. پس این مسئله تطبیق با فقاهت چطور می‌خواهد انجام شود؟ آن مثال باغ‌های قصرالدشت را به عنوان یک مثال عینی و کاملاً واضح عرض کردم. این مثال نشان می‌دهد این مسائلی که در مشروطه به عنوان تطبیق قوانین با شرع مطرح شده است، یک مکانیزم روی کاغذ است؛ در عمل ممکن است به درستی پیاده نشود.

پاسخ:

دکتر بهادری:

یک انتقادی بکنم؛ بعضی از سؤالاتی که دوستان هم در این جلسه و هم سر کلاس‌های درس از ما می‌پرسند، ناشی از بی‌اطلاعی از اسناد حقوقی است. این عدم اطلاع، از دانشجوی حقوق پذیرفته نیست. من رویه‌ها را می‌پذیرم که به خاطر ارتباط نامناسبی که دانشگاه‌ها با نهادهای حاکمیتی دارند، این تعامل دوگانه خوب شکل نگرفته است ولی اسناد حقوقی که محرمانه نیستند. پاسخ سؤالاتی که دوستان مطرح کردند، به صراحت در اسناد حقوقی وجود دارد.

ملاک تطبیق قوانین با شرع را به عنوان نقدی مطرح کردند که بالاخره شرع متعدد است. بله، نظرات شرعی مثل نظرات حقوقی و مثل نظرات دیگر در حوزه علوم انسانی متفاوت است. ما یک راهکار شکلی برایش در نظر گرفتیم. ما یک مرجع تشخیص در قانون اساسی گذاشتیم؛ گفتیم فقهای شورای نگهبان این کار را انجام دهند. اینکه من و شما موافق و مخالف باشیم یک بحث است، اینکه ما تنجز داریم یا نه، بله تنجز داریم.^۱ ممکن است من و شما یک نظر شرعی داشته باشیم، ممکن است یک مجتهدی یک نظر شرعی داشته باشد؛ ما در قانون اساسی گفته‌ایم نظر تو ملاک نیست؛ نظر کسی که این سیمت را به آن دادیم ملاک است. شورای نگهبان در دهه شصت در ارتباط با اصل ۹۴

۱. روایی خواستن؛ روایی کردن حاجت را خواستن. خواستار وفای به وعده شدن. فرهنگ فارسی عمید.

قانون اساسی نظر تفسیری رسمی ارائه داده و به سؤال شما پاسخ داده است.^۱ از شورای نگهبان سؤال شده است که آیا نظر ولی فقیه ملاک است یا نظر مشهور یا نظر فقها ملاک

۱. نظریه تفسیری شماره ۲۴۳۷ مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۱۱ شورای نگهبان در پاسخ به استعلام رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به ملاک و مرجع تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با موازین شرع: شماره: ۱۳۶۳/۱۰/۴۷/۲۵۱. ه. تاریخ: ۱۳۶۳/۱۰/۱۵

شورای محترم نگهبان

لطفاً به سؤال ضمیمه از جناب آقای رضوی نماینده تبریز جواب بفرمایید.

رئیس مجلس شورای اسلامی - اکبر هاشمی رفسنجانی

تاریخ: ۱۳۶۳/۱۰/۴

حضور مبارک ریاست محترم مجلس شورای اسلامی

حضرت حجت‌الاسلام والمسلمین جناب آقای هاشمی رفسنجانی «دام ظلّه»

سلام علیکم

در خصوص اصل ۹۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سؤالی داشتم. از آن جایی که گمان کردم باید مسائل مربوط به قوه مقننه را به عنوان یک نماینده با مسئول خودم یعنی ریاست محترم مجلس در میان بگذارم، لذا مزاحم اوقات آن جناب شدم و اگر شرعاً یا قانوناً خودتان را مرجع این گونه سؤالات نمی‌دانید لطفاً به عنوان مسئول مجلس، پاسخ آن را از هر مقامی که صلاحیت و مسئولیت آن را شرعاً و قانوناً دارد تهیه فرموده و اینجانب را هدایت فرمایید.

سؤال:

طبق اصل ۹۶ قانون اساسی تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان است. سؤال این است که این تشخیص کدام یک از صور زیر می‌باشد:

مغایرت با احکام شرع یعنی مغایرت:

۱- با اجماع مسلمین

۲- با اجماع فقهاء مسلمین

۳- با فتوای مشهور

۴- با نظر و اجتهاد خود اعضای شورای نگهبان

که در سه صورت اول نقش فقهای محترم شورای نگهبان، نقش تشخیص‌دهنده و در صورت اخیر نقش فتوادهنده خواهد بود.

و مطابقت با احکام شرع یعنی مطابقت با:

۱- نظر و اجتهاد اعضاء محترم شورای نگهبان

۲- با اجماع مسلمین

۳- با اجماع فقها

۴- با فتوای مشهور

۵- با فتوای غیر مشهور و غیر نادر

است؟ شورای نگهبان نظر تفسیری ارائه داده و گفته نظر فتوایی فقهای شورای نگهبان ملاک است. من کاری به درست و غلطش ندارم. پاسخ سؤال شما به صورت منجز در اسناد حقوقی و نظر تفسیری شورای نگهبان وجود دارد که در حکم قانون اساسی است. فرمودید از نظر شورای نگهبان، ما شهروندان جایگاهی نداریم و لذا نمی‌شود مراجعه کرد و سؤال پرسید. من با این نظر شما مخالف هستم. می‌توانید بروید کتب پژوهشکده شورای نگهبان که برای دانشگاه شیراز هم ارسال شده، مراجعه کنید و کتاب نظارت‌های شرعی شورای نگهبان را ببینید. شورای نگهبان در طول ۳۹ سال فعالیت خودش، قریب به دویست استعلام شرعی اشخاص را پاسخ داده و خیلی از مواردی که اتفاقاً مورد نقد واقع شده است را پاسخ داده است. مثل همین قضیه اخیر شورای شهر یزد؛ در یکی از استعلامات شرعی اشخاص که پرسیده‌اند فلان قانون را دولت این طوری اجرا می‌کند، آیا درست است؟ شورای نگهبان گفته به نظر من این غلط است. البته هیچ ربطی به شورای شهر یزد ندارد. چون نظر شورای نگهبان ۱۳۹۶/۱/۲۶ صادر شده، استعلام در اسفند ماه ۹۵ بوده و ۱۳۹۶/۲/۲۹ انتخابات برگزار شده و در آن موقع آن شخص اصلاً وجود خارجی نداشته است. چون در افکار عمومی حتی در حقوقی‌ها هم متأسفانه من این اشتباه را می‌بینم که می‌گویند شورای نگهبان گفته فلان شخص در فلان شورای شهر نباشد. اصلاً در آن وقت که شورای نگهبان نظر را داده، انتخاباتی برگزار نشده بود که فلان شخص بخواهد از فلان شهر رای بیاورد. پس یک کار دیگری که شورای نگهبان می‌کند این است که به استعلامات شرعی که اشخاص توسط دیوان عدالت اداری کردند پاسخ می‌دهد. شما وقتی از یک مصوبه‌ای، از یک مقررهای در دیوان عدالت اداری شکایت می‌کنید، دو وجه می‌توانید برایش قائل باشید. می‌توانید مصوبه‌ای که از

و به عبارت دیگر آیا موافقت فی‌الجمله کافی نیست (مانند صورت پنجم)؟

با تقدیم احترام- مرتضی رضوی- نماینده مردم تبریز

شماره: ۲۴۳۷- تاریخ: ۱۳۶۳/۱۰/۱۱

ریاست محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۱۳۰۴۷/۲۵۱-د-ه مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۱۵ اگرچه پاسخ سؤال با دقت در اصل ۴، ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی به وضوح معلوم می‌شود، مع‌ذک پرسش ارسالی در جلسه شورای نگهبان مطرح و نظر اعضاء شورا بر این است که:

«تشخیص مغایرت یا انطباق قوانین با موازین اسلامی به طور نظر فتوایی با فقهاء شورای نگهبان است»
دبیر شورای نگهبان- لطف‌الله صافی

شکایت کردید چه برای شورای شهر باشد، چه برای هیئت وزیران باشد، هر مصوبه‌ای، اگر ادعا بکنید که مغایر قانون است، اول هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری تصمیم می‌گیرد و بعد از آن هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رأی می‌دهد. اگر ادعا کنید مغایر شرع است، دیوان عدالت اداری حق ورود به مصوبه را ندارد و برای شورای نگهبان ارسال می‌کند. بازوهای مشورتی شورای نگهبان نظر کارشناسی خود را برای فقهای شورای نگهبان ارسال می‌کنند.

شورای نگهبان هر هفته جلسه فقهی دارد. در سال سیصد، چهارصد پرونده بررسی می‌شود. ممکن است یک پیرمرد یا پیرزنی شکایتی دارد از هیئت وزیران جمهوری اسلامی؛ می‌گوید زمین من را گرفته‌اند یا به من گفته‌اند در حریم فلان اثر تاریخی است. همسایه‌ام چهار طبقه ساخته ولی به من گفته‌اند بیشتر از دو طبقه نسازید. شورای نگهبان می‌آید حق این پیر زن را می‌گیرد. یک شهروند اهل سنتی در یکی از شهرهای کشور براساس قوانین اول انقلاب یک زمین پنجاه هکتاری را احیا و تملک کرده بود. الان آن شهر توسعه پیدا کرده، پنجاه هکتار ایشان داخل شهر شده و قسمت بالای شهر آن شهر بود و میلیاردها میلیارد ارزش داشت. نهادهایی با تصویب مصوبه‌ای زمین را فرد گرفته بودند. این آدم آمده بی سر و صدا به دیوان عدالت اداری به‌عنوان خلاف شرع شکایت کرده، شورای نگهبان این پنجاه هکتار زمین را از دولت جمهوری اسلامی گرفته و به این پیر مرد اهل سنت داده است. اتفاقاً ما با مردم تعامل داریم. راهکار قانونی‌اش مراجعه به دیوان عدالت اداری و ادعای مغایرت با شرع کردن است. استعلام شخصی هم می‌توانید انجام دهید.

این موضوع یک مقداری در سیاست‌های کلی قانون‌گذاری که دو هفته پیش ابلاغ شد آمده است. در این سیاست‌ها رهبری تاکید کردند که مکانیزم اجرای اصل چهار به صورت قانونی مشخص شود.^۱ منتها شورای نگهبان صلاحیت قانون‌گذاری ندارد. این مجلس است که بایستی بگوید شهروندان با چه مکانیزمی استعلامات شخصی‌شان را به دست شورا برسانند و شورا را ملزم کند که در یک بازه‌ی زمانی مشخص و با

۱. بندهای (۱) و (۲) سیاست‌های کلی قانون‌گذاری ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۸/۷/۶: «۱- توجه به موازین شرع به عنوان اصلی‌ترین منشاء قانون‌گذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی. ۲- ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد سازوکار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی.»

شاخصه‌های معین پاسخ آنها را دهد. از این جهت این نقصی که به نظر شما رسیده، در بند یک سیاست‌های کلی قانونگذاری تصریح شده است. در این بند رهبری به صورت نظام‌مند، مکانیزم نظارت شرعی را از مجلس مطالبه کردند که مجلس سازوکار آن را تصویب بکند.

امام خمینی (ره):

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

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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