

پیشنهاد هایی برای اصلاح آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

دکتر سید محمود کاشانی*

چکیده: بر پایه اصل ۶۵ قانون اساسی، تصویب طرح ها و لوایح در مجلس باید بر طبق مقررات آیین نامه داخلی مجلس صورت گیرد. از مهمترین مواد آیین نامه داخلی، روش رسیدگی به لایحه بودجه سالانه دولت است که اصل ۵۲ قانون اساسی رسیدگی و تصویب آن را به عهده مجلس گزارده است. آیین نامه داخلی که در ادوار اولیه تاسیس مجلس در ایران تصویب شده بود، فرصت کافی در این زمینه به نمایندگان داده بود ولی آیین نامه کنونی مجلس شورای اسلامی، محدودیت های فراوانی برای رسیدگی به لایحه بودجه به وجود آورده است که در عمل نمایندگان را از یک رسیدگی جدی و عمیق به لایحه بودجه بازداشته است. به همین دلیل است که لوایح بودجه در دو دهه گذشته همراه با کسر بودجه بوده اند و همه ساله دولت لایحه متمم برای جبران آن به مجلس تقدیم کرده است. افزون بر آن دولت ها موضوعات غیر مرتبط با موضوع بودجه را وارد لایحه بودجه می سازند و در یک فرصت کوتاه و رسیدگی شتابزده مجوزهایی را از مجلس می گیرند که در لوایح عادی که با تشریفات قانونگذاری تصویب می شوند امکان گرفتن چنین مجوزهایی وجود ندارد. این روش ها که با فلسفه قانونگذاری و الزامات اصل ۵۲ قانون اساسی ناسازگاری کامل دارند، آسیب جدی به حقوق شهروندان وارد می سازد و زمینه سوء استفاده دولتمردان را از اموال عمومی فراهم می آورد. موضوع این مقاله پیشنهادهایی درباره اصلاح مواد مربوط به رسیدگی لایحه بودجه در آیین نامه داخلی است. در این پیشنهاد از روش های پذیرفته شده در آیین نامه داخلی پارلمان فرانسه و تجربه آیین نامه های داخلی ایران بهره گرفته شده است تا نمایندگان بتوانند بودجه ارائه شده از سوی دولت را به گونه شفاف بررسی و تصویب کنند و از ادامه روش های فساد برانگیز در تدوین و تصویب لایحه بودجه سالانه جلوگیری شود.

کلید واژه: آیین نامه داخلی، بودجه سالانه، برنامه پنج ساله، کسر بودجه، حقوق شهروندی.

تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس به گونه روشن و موافق اصول قانون اساسی موجب تقویت کارایی مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری و اعمال نظارت قوی بر دستگاه دولتی است. اصل شصت و پنجم قانون اساسی نیز باتوجه به اهمیت آیین‌نامه داخلی تأکید کرده‌است، «تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گردد».

تاریخچه تدوین آیین‌نامه داخلی:

از هنگام تأسیس مجلس شورای ملی ایران به پیروی از تجربه کشورهای که از نظام پارلمانی برخوردار بوده‌اند، آیین‌نامه داخلی تدوین شده و در روند قانونگذاری مورد اجرا و عمل قرار گرفته است.

نخستین آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی در جلسه ۲۹ شعبان ۱۳۲۴ شامل نود ماده به تصویب رسید. در دوره دوم مجلس آیین‌نامه داخلی دیگری شامل یکصد و پنجاه ماده تصویب شد. این آیین‌نامه با اصلاحاتی در دوره‌های بعدی مجلس به مورد اجرا گذاشته شد. مجلس دوره پانزدهم آیین‌نامه‌ای شامل ۲۲۱ ماده تنظیم کرد و در تاریخ ۲۵ اردیبهشت ۱۳۲۸ به موجب تصمیم مجلس اجازه اجرای موقت آن داده شد. در دوره شانزدهم مجلس، ۲۸ ماده آیین‌نامه داخلی اصلاح شد و به موجب تصمیم مورخ ۱۶ خرداد ۱۳۲۹ اجازه اجرای آن داده شد. این آیین‌نامه مبنای عمل بود تا در ۲۶ آبان ماه ۱۳۴۲ آیین‌نامه‌ای مشتمل بر ۲۰۴ ماده و ۳۶ تبصره تنظیم شد و به اجرا درآمد. تغییرات بعدی جزئی و به ترتیب در ۱۳۴۷/۴/۱۸، شش مورد در تاریخ ۱۳۴۸/۸/۲۲، دو مورد و در تاریخ ۱۴ اردیبهشت ۱۳۵۰ تنها یک مورد در آیین‌نامه اصلاح و ضمیمه شد.

نخستین آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در جلسه ۲۳ خرداد ۱۳۶۱ دوره اول مجلس به تصویب رسید و با اصلاحاتی در سال ۱۳۶۲ نهایی گردید و به تأیید شورای نگهبان رسید. این آیین‌نامه و آیین‌نامه‌های بعدی بر پایه و چارچوب همان آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی استوار گردیده‌اند. با این حال بسیاری از مندرجات الزام آور آیین‌نامه داخلی در روند قانونگذاری به ویژه در تدوین بودجه‌های سالانه و برنامه‌های پنج‌ساله عمرانی نادیده گرفته شده یا دستخوش تغییرات غیر اصولی و شتابزده واقع شده‌اند که این امر زیان‌های جبران‌ناپذیری به حاکمیت قانون در کشور ما وارد ساخته‌است.

در این شرایط آیین‌نامه داخلی مجلس به دلیل آسیب‌هایی که به اصول بنیادی آن وارد شده نیازمند بازنگری است.

«تخلف کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی از قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی»

کمیسیون تدوین آیین‌نامه مجلس، گزارشی را درباره اصلاح موادی از آیین‌نامه داخلی مجلس تدوین کرده است.^۱ اگر این مجموعه کلاً یا بعضاً بصورت پیشنهاداتی بوده است و از سوی نمایندگان واصل گردیده بی‌آنکه مواد مرتبط و متناسب بایکدیگر دسته‌بندی شده و در قالب طرح‌های قانونی جداگانه ارائه شوند، بی‌اعتبار بوده و ارزش رسیدگی ندارد. این گزارش مرکب از ۱۴۱ ماده است که باید جهت شور اول در دستور کار جلسات علنی مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. قبل از ورود به ماهیت مواد، یادآوری این نکته ضروری است که آیین‌نامه داخلی مجلس خود یک قانون بلکه از مهمترین قوانین است و باید کلیه تشریفات قانونگذاری در باره آن رعایت گردد. چنانکه آیین‌نامه داخلی باید به تأیید شورای نگهبان نیز برسد.

یکی از اساسی‌ترین موازین قانونگذاری به مواد ۱۳۰ و ۱۳۴ آیین‌نامه داخلی باز می‌گردد که هر طرح یا لایحه قانونی را مستلزم داشتن عنوان و موضوع مشخص و موادی متناسب با آن نموده است و باید دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد در مقدمه طرح و لایحه به وضوح درج گردد.

از الزامات دیگری که در امر قانونگذاری باید رعایت شود این است که کلیه طرحها و لوایح به استثنای لوایح مربوط به «بودجه» و «برنامه» که دارای ماهیت متفاوتی از سایر طرحها و لوایح قانونی هستند باید به صورت «دوشوری» مورد بررسی و تصویب قرار گیرند (ماده ۱۴۳ آیین‌نامه داخلی).

گزارش تقدیمی کمیسیون تدوین آیین‌نامه به اسم «طرح اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به لحاظ دربرگرفتن موضوعات متنوع و گوناگون مانند «تشکیل و افتتاح مجلس» «کمیسیون‌ها و شرح وظایف آنها»، «نظم مجلس»، «دستور مجلس»، «چگونگی تهیه و تقدیم و رسیدگی و تعیین تکلیف نهایی طرح‌ها و لوایح قانونی»، «بررسی کابینه پیشنهادی»، «نحوه رسیدگی به قراردادها» و دهها موضوع مستقل دیگر، ماده ۱۳۰ آیین‌نامه داخلی را نادیده گرفته و علیرغم چاپ «شور اول» بر پشت جلد آن، اجرای مواد ۱۴۳ و ۱۵۰ آیین‌نامه را در باره این طرح (طرح اصلاح آیین‌نامه...) غیر ممکن ساخته است. طبق ماده ۱۵۰ آیین‌نامه داخلی، در شور اول درباره کلیات هر طرح یا لایحه که دارای یک موضوع روشن و مشخص است در جلسه علنی بحث و مذاکره به عمل آمده و در صورت تصویب کلیات آن در مجلس، جهت برگزاری تشریفات «شور دوم» به کمیسیون ارجاع می‌گردد.

بنابراین مجموعه موسوم به طرح اصلاح آیین‌نامه داخلی باید تفکیک شده و مواد مرتبط با هم برطبق اصل ۷۴ قانون اساسی در قالب طرحهای قانونی مستقل و یا رعایت همه ویژگیهای مذکور در

ماده ۱۳۰ آیین نامه داخلی جهت رسیدگی و اتخاذ تصمیم (تصویب یا رد) تقدیم مجلس شود. در اجرای ماده ۱۳۰، افزون بر موضوع و عنوان مشخص (نه یک نام‌گذاری) و مواد متناسب با اصل موضوع، طرح مربوطه باید از مقدمه جامعی برخوردار و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن به وضوح تشریح شده باشد.

لازم می‌دانم پیشنهادهایی را در قالب یک طرح برای اصلاح مواد مربوط به شیوه رسیدگی به لایحه بودجه کل کشور ارایه نمایم.

«طرح قانونی اصلاح و تکمیل وظایف کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی، مدت زمان گفتگو در جلسه علنی و حذف مواد ۲۱۳ الی ۲۲۴ آیین نامه داخلی مجلس»

مقدمه:

۱- ضرورت حذف کمیسیون تلفیق

بر طبق ماده ۳۳ و صراحت تبصره ماده ۳۹ آیین نامه داخلی، «رسیدگی به لوایح بودجه سالیانه کل کشور» و نیز «بررسی و اظهار نظر در مورد لوایح برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور» از وظایف کمیسیون تخصصی برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی اعلام شده است. علیرغم این واقعیت، در مبحث چهارم تحت عنوان: «نحوه بررسی برنامه و بودجه سالیانه کل کشور...» و با هدف ناشناخته ی: «... تنظیم اصول و مفاد برنامه‌های توسعه و... و ایجاد هماهنگی بین کمیسیونها...» به موجب ماده ۲۱۳، یک کمیسیون غیر تخصصی و موقت بنام کمیسیون تلفیق پیش بینی شده است. به این ترتیب اولاً: تناقضی در قانون با اهمیت آیین نامه داخلی وارد گردیده که به هیچ وجه پذیرفتنی نیست. ثانیاً: با توجه به اینکه کمیسیون‌های مجلس بر پایه تخصص و آشنایی و تجربه نمایندگان و تقسیم کار و مسئولیت تشکیل می‌شوند بنابراین کمیسیون بودجه همان گونه که در بندهای ۳ و ۴ ماده ۳۳ آیین نامه داخلی آمده است، به عنوان یک کمیسیون تخصصی، تنها کمیسیونی است که صلاحیت انحصاری و حق اظهار نظر در موضوعاتی را که در چارچوب صلاحیت آن است، دارا می‌باشد. بنابراین تشکیل کمیسیون تلفیق به منظور رسیدگی به لوایح بودجه و یا برنامه‌های پنج ساله در ماده ۲۱۳ آیین نامه موجود بر خلاف اصل تخصص در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح و دخالت ناروا در وظایف کمیسیون تخصصی بودجه بوده و از این جهت می‌تواند برخلاف قانون اساسی نیز باشد. ماده ۲۱۳ آیین نامه کنونی، ترکیب کمیسیون تلفیق را چنین تعیین کرده است:

۱- کلیه اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات.

۲- یک نفر از هر یک از کمیسیون های دیگر.

بدین ترتیب گروه بزرگی از اعضای دیگر کمیسیون ها در کمیسیون تلفیق گرد می آیند و چون حق رأی برابر به همه اعضای آن داده شده است در عمل حق تصمیم گیری از کمیسیون تخصصی بودجه گرفته می شود.

در مجلس ملی فرانسه نیز مسئولیت اصلی و اظهار نظر نهایی و رای دادن به لایحه بودجه در صلاحیت ویژه کمیسیون بودجه و اقتصاد عمومی و برنامه است ولی نظرات کمیسیون های دیگر استماع می شود و اگر نمایندگان کمیسیون های دیگر در کمیسیون بودجه حضور یابند تنها رای مشورتی دارند. (مواد ۳۶ و ۱۱۷ آیین نامه داخلی مجلس ملی فرانسه)

بنابراین ترکیب مقرر در مورد کمیسیون تلفیق در ماده ۲۱۳ آیین نامه داخلی کنونی و روش رسیدگی و دخالت آن در لایحه بودجه کل کشور و برنامه های پنج ساله در مواد ۲۱۴ الی ۲۲۴ آیین نامه زمینه ساز دخالت ناروا در صلاحیت ها و وظایف کمیسیون تخصصی «برنامه و بودجه» می باشد. دستاورد منفی رسیدگی به لایحه بودجه در «کمیسیون تلفیق» آن بوده است که لوایح بودجه با وجود کسر بودجه های سنگین، وارد صحن علنی مجلس گردیده و عملاً مجلس شورای اسلامی را از اجرای وظیفه حساس مقرر در اصل ۵۲ قانون اساسی باز داشته است.

کمیسیون تلفیق که از بدعت های مجالس اخیر است بر خلاف اصول قانونگذاری و روش اصولی رسیدگی به لوایح بودجه و برنامه است و حذف آن از جمله برای رفع تناقض در آیین نامه داخلی الزام آوراست.

۲- شیوه نادرست تدوین و تصویب لایحه بودجه

لوایح بودجه سالانه و یا برنامه های پنج ساله عمرانی که از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم می شوند به گونه کامل از چارچوب قانونی و هدف از تدوین و تصویب قانون بودجه کل کشور و یا برنامه پنج ساله عمرانی فاصله گرفته اند. در این لوایح، مساله اصلی که تدوین و تنظیم ارقام دقیق درآمدها و هزینه ها و نشان دادن توازن میان درآمدها و هزینه ها و تعیین کسر بودجه دولت می باشد در حاشیه قرار گرفته و موضوعات گوناگون و بی ارتباطی به لایحه بودجه یا برنامه در قالب لایحه بودجه و تبصره های آن به مجلس تقدیم می شود.

از سوی دیگر بسیاری از مندرجات لایحه بودجه و تبصره های آن که دارای طبیعت بودجه و برنامه نیستند، نیازمند لوایح قانونگذاری مستقل هستند و دولت موظف است به جای آوردن آنها

در لایحه بودجه یابرنامه در هر مورد لایحه ویژه‌ای بادر نظر گرفتن مندرجات امره مواد ۱۳۴، ۱۳۵ و ۱۳۶ آیین نامه داخلی تدوین وبه مجلس تقدیم کند.

ماده ۱۱۹ آیین نامه داخلی مجلس ملی فرانسه نیز همین احتیاط را رعایت کرده و در زمینه شیوه تصویب لایحه بودجه چنین مقرر ساخته است:

«هر ماده یا اصلاحیه‌ای از لایحه بودجه که در برگیرنده مقرراتی به غیر از آنچه در قانون بنیادی مربوط به بودجه پیش بینی شده است باشد باید از قوانین بودجه بیرون کشیده شود و موضوع یک مذاکره گفتگوی جداگانه قرار گیرد.»

بدیهی است که رسیدگی به این گونه لوایح که دارای طبیعت قانونگذاری هستند دو شوری بوده و مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند این موضوعات را در خلال لایحه بودجه که به لحاظ طبیعت آن یک شوری است رسیدگی و تصویب کند. این امر همچنین باعث آشفتگی بی سابقه‌ای در نظام قانونی کشور شده و دستگاه دولتی توانسته است بسیاری از مقاصد غیر قانونی خود را که به گونه آشکار نمی‌تواند در قالب یک لایحه با شروط مقرر در ماده ۱۳۴ آیین‌نامه داخلی به مجلس تقدیم کند در قالب لوایح بودجه و برنام‌ه به مجلس و مردم تحمیل کند. نمونه بارز این گونه موضوعات بی‌ارتباط به لایحه برنام‌ه پنج ساله، درج ماده ۱۸۷ در برنام‌ه پنج ساله سوم است که حرفه وکالت را به آشفتگی کشیده وبه استقلال ویکپارچگی کانون‌های وکلا آسیب رسانیده وبه ناروا و برخلاف اصول قانون اساسی به قوه قضاییه اجازه دخالت در قلمروی کانون‌های وکلای دادگستری را داده است. همچنین ماده ۱۸۹ این برنام‌ه با ایجاد مراجع غیر قضایی به نام «شورای حل اختلاف» نظام دادگستری کشور را با نابسامانی روبرو ساخته و اصول متعددی از قانون اساسی را نقض کرده‌است. همچنین آوردن ارقام نجومی استقراض‌های خارجی و داخلی در لوایح بودجه، اصل هشتادم قانون اساسی را زیر پا گذارده و دادن مجوزهای افسار گسیخته‌ای چون بیع متقابل و عنوان‌های دیگر دست وزیر نفت را در ایجاد تعهدات سنگین برای کشور بدون رعایت اصل ۷۷ و نظارت قانونی و تصویب مجلس باز گذارده‌است.

در همین زمینه اینجانب ناگزیر شده‌ام در نامه نگاری هایی با مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، تخلف از مواد آیین‌نامه داخلی را مورد انتقاد قرار دهم که از جمله مواد زیر را یاد آور می‌شوم:

- نامه مورخ ۲۴ آبان ۱۳۷۸ به مجلس شورای اسلامی در زمینه تخلف لایحه برنام‌ه سوم از

اصول قانون اساسی و آیین نامه داخلی.

- نامه های مورخ ۲ بهمن و ۵ بهمن ۱۳۸۰ به شورای نگهبان در اعتراض به مصوبه آزمایش ۱۱۴ ماده ای کمیسیون برنامه و بودجه مجلس زیر عنوان موهوم: «لایحه تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» و نامه مورخ ۸ بهمن ۱۳۸۰ در همین زمینه به رییس مجلس شورای اسلامی.

- نامه مورخ ۲۸ اسفند ۱۳۸۱ در زمینه تخلف لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور از اصول قانون اساسی و آیین نامه داخلی مجلس.

- نامه مورخ ۵ اردیبهشت ۱۳۸۳ به رییس مجلس شورای اسلامی در زمینه برنامه پنج ساله چهارم توسعه.

۳- بی منطق بودن مبحث چهارم آیین نامه

مجلس ششم صرفاً برای کوتاه کردن مدت زمان رسیدگی به لایحه برنامه چهارم در جلسه سیام آذر ماه ۱۳۸۲ طرح اصلاح ماده ۲۱۴ آیین نامه داخلی مجلس را با قید دو فوریت تقدیم و مواد ۲۱۵ الی ۲۲۲ را به ۷ بند «الف» الی «ز» تبدیل نمود. تمام مواد ۲۱۳ الی ۲۲۴ آیین نامه قدیم و ماده ۲۱۴ جانشین و بندهای «الف» الی «ز» آیین نامه جدید مصوب جلسات دوم و سوم دی ماه ۱۳۸۲ مجلس ششم، فاقد منطق و آشفته می باشند. این مواد که تنها برای رسیدگی به لوایح «برنامه» و «بودجه» های مبتنی بر تعاریف ساختگی و خارج از قانون تدوین شده اند، دارای ایرادهای اساسی در کلیات و جزئیات هستند، که پرداختن به همه آنها غیر ضروری و از حوصله و چارچوب این مقاله خارج هستند. ولی فقط به یکی، دو مورد که نشان دهنده انحطاط در قانون نویسی است اشاره می کنم:

مواد ۲۱۴ الی ۲۲۴ ترتیبات رسیدگی به لوایح «برنامه» و «بودجه کل کشور» را مشخص کرده اند. بند «الف» ماده ۲۱۴ و بند ۱ ماده ۲۲۴ به ترتیب ۵ روز و ۱۰ روز فرصت قابل شده است که نمایندگان از زمان چاپ و توزیع لایحه پیشنهاد های خود را تقدیم کنند. در این رابطه ایرادها و انتقادهای اساسی زیر وارد هستند:

الف- توجه به ماهیت لوایح «بودجه» و «برنامه عمرانی پنج ساله» مارا به این واقعیت می رساند که ارایه پیشنهاد در رابطه با آن با بی معنی و نامفهوم است.

ب- چگونه نمایندگان مجلس می توانند ظرف مدت های مذکور (۵ و ۱۰ روز) از اهداف و ویژگی های صدها ماده قانونی پیچیده (برای نمونه لایحه برنامه چهارم، ۲۴۵ ماده بوده است) آگاهی یافته و درباره آنها پیشنهاد اصلاح، تغییر و جانشین و غیره ارایه کنند؟

پ- مهمتر از همه این است که اساساً پیشنهادهای نمایندگان در رابطه با طرحها و لوایح قانونی، بخش الزام‌آور و مهمی از روند قانونگذاری است و برای نماینده پیشنهاد دهنده ایجاد حق نموده و به ترتیب مقرر در آیین‌نامه، سرنوشت رد یا تصویب پیشنهاد در جلسه علنی ویا رای اکثریت مجلس روشن خواهد شد.

بر طبق ماده ۱۵۱ آیین نامه داخلی، پیشنهادهای اصلاحی نمایندگان در فاصله بین شور اول و شور دوم هر لایحه یا طرح ارایه می‌گردد. (ماده ۹۷ آیین نامه داخلی مصوب ۱۳۶۲/۲/۱۸ مجلس شورای اسلامی تصریح می‌کند که پس از رأی موافق مجلس نسبت به اصل لایحه یا طرح، پیشنهادها... ماده ۱۵۱ آیین نامه کنونی در بردارنده دو هدف مهم است:

یکم- پیشنهادهای نمایندگان پس از استماع مذاکرات مجلس در باب کلیات طرح یا لایحه و تصویب آن و بعد از شور در مواد، از پختگی و استحکام بیشتری برخوردار می‌شود. به علاوه آشنایی و آگاهی بیشتر از ماهیت طرح و لایحه وپی بردن به اهمیت آن، انگیزه مشارکت بیشتر نمایندگان را با ارایه پیشنهاد تقویت می‌نماید.

دوم- چون شور اول طرح یا لایحه انجام گرفته و از تصویب مجلس گذشته است پیشنهادهای نمایندگان دارای اعتبار و تا مرحله نهایی قابل پیگیری خواهد بود.

ولی آیین‌نامه داخلی موجود با انصراف از روش منطقی و سنجیده فوق‌الذکر پیشنهادهای نمایندگان مجلس در رابطه با لوایح «بودجه» و «برنامه» را به ترتیب مقرر در بند «الف» ماده ۲۱۴ و بند ۱ ماده ۲۲۴ به هنگام تقدیم لایحه و چاپ و توزیع آن، یعنی قبل از هرگونه رسیدگی و شور تغییر داده است. اکنون این پرسش مطرح است که چنانچه گزارش کمیسیون (تلفیقی) در مجلس رای نیابد پیشنهادهای نمایندگان چه می‌شوند؟ اگر کلیات و اصل لایحه را همان‌گونه که مواد آیین نامه نشان دهنده آن است، تصویب شده فرض کنیم در این صورت با مجلسی فرمایشی در رابطه با مهمترین وظیفه مجلس یعنی رسیدگی به کارنامه دولت مواجه هستیم.

واقعیت این است که مبحث چهارم آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «نحوه بررسی برنامه و بودجه سالیانه کل کشور» حقوق مجلس و نمایندگان را پایمال نموده و تنها وسایل عبور دادن لوایح غیر قانونی «بودجه» دولت‌ها را از مجلس فراهم کرده‌است. این مواد بطور کلی باید حذف گردند.

۴- مدت زمان مذاکره و نطق در لایحه بودجه

آیین نامه های داخلی مجلس شورای ملی و به پیروی از آن در سالهای اول مجلس شورای اسلامی با توجه به تعریف و ماهیت بودجه، محدودیتی برای نطق نمایندگان در باره کلیات لایحه بودجه کل کشور در جلسات علنی شورایی نکرده بود.

پیش بینی فرصت نامحدود برای گفتگو درباره لایحه بودجه دارای منطقی قوی است. بودجه کل کشور بیان مدیریت یک دولت و دلیل سلامت اقتصاد کشور و یا بیماری آن است و بیشترین اهتمام و دقت نمایندگان باید در صحت و درستی ارقام درآمدها و هزینه های پیش بینی شده در آن و انطباق آنها با مقررات و قوانین لازم الاجرای کشور بکار رود. دستیابی به این هدف نیز نیازمند وجود فرصت کافی برای هریک از نمایندگان مخالف لایحه بودجه می باشد.

مواد ۱۳۸ و ۱۲۲ آیین نامه های داخلی مصوب سالهای ۱۳۲۹ و ۱۳۵۰ مجلس شورای ملی، فرصت کافی برای نطق نمایندگان زیر عنوان شور در لایحه بودجه با ستنی واحد و به شرح زیر را تامین کرده است:

« هنگام طرح لایحه بودجه در مجلس، جلسات باید بلاانقطاع در کلیه ایام هفته غیر از جمعه و تعطیلات رسمی، حداقل روزی ۵ ساعت منعقد گردد و تا موقعی که شور و مذاکره پایان نیافته و رای مجلس اخذ نشده است از دستور خارج نمی شود و هیچ لایحه یا طرح دیگری نمی تواند مطرح شود مگر لایحه یک یا چند دوازدهم بودجه در صورت ضرورت»

آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی از سالهای ۶۱ و ۶۲ به بعد علیرغم ابقای ماده مذکور (ماده ۲۲۵ آیین نامه کنونی)، نمایندگان را از انجام وظیفه و شور واقعی در لایحه بودجه باز داشته است. از جمله بند «ج» ماده ۷۶ آیین نامه داخلی سال ۱۳۶۲ وقت گفتگورا در باب کلیات لایحه بودجه سالانه کشور به ۱۰ ساعت کاهش داده و برای هر ناطق نیم ساعت وقت تعیین کرده بود. بند «ج» ماده ۱۰۶ آیین نامه داخلی کنونی از این هم فراتر رفته و مدت مذاکره در باب کلیات لایحه بودجه را ۱۰ ساعت و برای هر ناطق تنها ۲۰ دقیقه وقت در نظر گرفته است.

در همین حال و در شرایطی که از سال ۶۲ محدودیت های مذکور برای مذاکره در اساس و ماهیت بودجه اعمال گردیده است، ولی در کمال شگفتی بیش از ۲۰ سال است که ظاهراً به حکم ماده ۲۲۵ آیین نامه داخلی، تمام وقت جلسه های مجلس در ماههای پایانی سال به بحث درباره لایحه بودجه اختصاص داده می شود! واقعیت این است که دولت با الحاق تبصره های طولانی و پیچیده به ماده واحده (تبصره های بودجه سال ۸۳ بیش از ۱۰۰ صفحه و حاوی صدها مجوز بوده است) از یک سو

اوقات گرانهای مجلس را به اسم مذاکره در باب لایحه بودجه تضييع و از سوی دیگر مجوزهای مورد نظر خود را با استفاده از خستگی فکری و روانی نمایندگان بدست می آورد.

آشکار است ایجاد سقف ۱۰ ساعت و مدت ۲۰ دقیقه، تجاوز به حقوق نمایندگان مخالف لایحه بودجه و مانع بزرگی در جهت روشن ساختن ایرادات بنیادی لایحه بودجه و افشای کسری واقعی آن می باشد. همین محدودیت ها باعث می شود لایحه بودجه به گونه سطحی و سرسری رسیدگی شود و ملت ایران نتواند از یک بودجه متوازن و قانونی برخوردار شود. پیامد این شیوه رسیدگی این است که کسری بودجه لایحه دولت و عدم صحت ارقام درآمدها و هزینه های آن در اندک زمانی خود را نشان می دهند و همه ساله دولت ناگزیر از ارایه لایحه بودجه متمم می گردد ویا آنکه برای جبران کسر بودجه خود، دست در صندوق ذخیره ارزی که برای هدف های دیگری پیش بینی شده است می برد.

در این شرایط پیشنهاد می شود که محدودیت های مذکور در زمینه گفتگوهای نمایندگان در بحث لایحه بودجه برداشته شود و همان ماده اصلی که در همه آیین نامه های قبل و بعد از انقلاب و به صورت یکسان وجود داشته است، بدون محدودیت در مذاکرات بودجه مورد عمل قرار گیرد.

با بیان این توضیحات مقدماتی برای آن که بتوان مواد آیین نامه داخلی را بصورت پاسخ گو و لازم برای رسیدگی به لوایح «بودجه» و «برنامه» تنظیم نموده، لازم است موضوع «بودجه» و «برنامه» را از دید قانون اساسی و قوانین مربوطه مورد توجه قرار دهیم.

۵- لایحه بودجه از دیدگاه قانون اساسی

اصل پنجاه و دوم قانون اساسی چنین مقرر می دارد: «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.»

بنابراین سازمان برنامه و بودجه و رییس جمهور نمی توانند لایحه بودجه را هر گونه که خود صلاح می دانند تنظیم کنند. این لایحه باید بر پایه هدف های قانونی آن به ترتیبی که در قانون مقرر می شود تدوین شود. در این زمینه قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۲ فروردین ۱۳۵۱ دارای یک سلسله تعاریف و رهنمودهای الزامی است. به ویژه ماده ۱۱ این قانون تاکید کرده است:

«بودجه کل کشور طبق مقررات قانون محاسبات عمومی و با رعایت این قانون تهیه می شود.»

ماده یک قانون محاسبات عمومی کشور مصوب یکم شهریور ماه ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی بودجه کل کشور را چنین تعریف می کند:

ماده ۱- «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل به سیاستها و به هدفهای قانونی می شود، بوده و ...»

بنابراین بودجه، صرفاً یک سند مالی است، مرکب از دستون درآمدها و هزینه ها و هر دستون باید صددرد صد بر پایه اجرای قوانین مصوب و دایمی تنظیم شده باشند. چنین لایحه ای که الزاماً بصورت ماده واحده منضم به جداول درآمدها و هزینه ها تقدیم می گردد باید:

یکم- ارقام درآمدها و هزینه ها و کسری بودجه واقعی و تناسب بودجه ها عمرانی و جاری و آثار و پیامدهای لایحه بودجه در کمیسیون تخصصی بطور دقیق رسیدگی شده و گزارش آن تقدیم مجلس شورای اسلامی شود.

دوم- یک شوری است چون ارایه پیشنهاد اصلاحی یا جایگزین در رابطه با اعداد و ارقام درآمد و هزینه که باید مطابق قوانین تحصیل یا هزینه شوند، در آن جایگاهی ندارد.

سوم- وضع هرگونه قانون جدید در خلال آن به اسم «تبصره» یا «ماده» بر طبق اصل ۶۵ قانون اساسی اکیداً ممنوع است.

چهارم- بودجه دولت نشان دهنده اوضاع اقتصادی و اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور است. ماهیت اعداد و ارقام درآمدها و هزینه های جاری و عمرانی موجود در لایحه تقدیمی دولت و آثار تورمی آن، تناسب بودجه های جاری و عمرانی و بازدهی بودجه در همه امور کشور باید از سوی نمایندگان مجلس مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته و برای مردم در جلسه علنی تشریح شود. بنابراین ایجاد محدودیت زمانی و موضوعی و تعدد ناطقان برخلاف اصول متعدد قانون اساسی است.

پیشنهاد اصلاح مواد آیین نامه داخلی مربوط به توایح «بودجه» و «برنامه»

ماده ۱- مواد ۲۱۳ الی ۲۲۴ آیین نامه موجود حذف می شوند. لایحه بودجه کل کشور یا متمم و اصلاحیه بودجه یا چند دوازدهم بودجه و یا برنامه های عمرانی پنج ساله باید بر طبق اصل ۵۲ و مندرجات قانون برنامه و بودجه و قانون محاسبات عمومی تدوین شده و هیچ موضوعی که نیازمند قانونگذاری مستقل است در آنها درج نشود.

ماده ۲- بندهای ۳ و ۵ و ماده ۳۳ و ماده ۳۹ و تبصره و بندهای آن (۱ و ۲ و ۳) به وظایف کمیسیون بودجه و برنامه، به شرح زیر تغییر می یابد.

ماده ۳- ماده ۲۲۵ آیین‌نامه فعلی و تبصره آن با اضافه کردن «ایجاد هرگونه محدودیت در تعداد ناطقین، موضوع گفتگو و مدت زمان نطق ممنوع است».

در پایان یادآور می‌شوم که نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی هنگامی می‌توانند کسری بودجه دولت را که عامل اصلی تورم و ویران کننده شیرازه اقتصاد کشور است مهار کنند و جلو ریخت و پاش‌های دستگاه‌های دولتی را در طرح‌های بی بازده عمرانی بگیرند و دولت را ناگزیر سازند سرمایه‌های ملی را تنها و منحصرأ در بخش‌های وظایف حاکمیتی دولت یعنی آموزش و پرورش، دادگستری و مبارزه موثر با بزهکاری حفظ امنیت ملی و طرح‌های توسعه حقیقی و در چارچوب یک قانون بودجه مطابق با اصول قانون اساسی هزینه کند که به اختیارات و صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی مذکور در اصول ۷۱ تا ۹۹ قانون اساسی ایمان داشته و مجلس را در رأس امور بدانند. اجرای دقیق و کامل این اصول نیازمند آن است که کمیسیون تخصصی بودجه دارای اختیارات کامل رسیدگی به لایحه بودجه بوده و نمایندگان مجلس با داشتن فرصت کافی بتوانند اندیشه‌های میهن دوستانه خود و وظیفه نمایندگی ملت ایران را با دقت فراوان به مورد اجرا گذارده و با پرتو افکنی به همه زوایای ارقام بودجه دولت به یک رسیدگی کامل و موشکافانه به آن بپردازند.

اکنون با توجه به نکات مزبور و بررسی مواد مربوط به بودجه و شرح وظایف کمیسیون «برنامه و بودجه» در آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مجلس شورای ملی و مجلس ملی فرانسه، چارچوب زیر را شامل ۵ ماده و ۳ تبصره به‌عنوان پیش‌بینی طرحی که با کوشش نمایندگان محترم مجلس هفتم به ویژه اعضای کمیسیون برنامه و بودجه جامع و کامل تر خواهد شد پیشنهاد می‌کنم:

ماده ۱- لایحه بودجه کل کشور، لایحه متمم و اصلاحیه بودجه یا چند دوازدهم بودجه و برنامه‌های توسعه پنج ساله باید به موجب اصل پنجاه و دوم قانون اساسی بر پایه مندرجات «قانون برنامه و بودجه»، «قانون محاسبات عمومی» تدوین شود و هیچ موضوعی که نیازمند قانونگذاری مستقل است به نام ماده یا تبصره در آن‌ها درج نشود.

ماده ۲- لوایح «بودجه کل کشور» و «برنامه»، تنها باید در برگیرنده ارقام درآمد و منابع تامین اعتبار و نیز هزینه‌ها و مقررات مربوط به اجرای بودجه باشد.

ماده ۳- پیشنهادهایی در کمیسیون بودجه مورد رأی‌گیری قرار می‌گیرند که به گونه مستقیم با بودجه و صرفه‌جویی ارتباط داشته باشند. هرگز پیشنهادی که مستقل از امور بودجه بود، و مستلزم افزایش هزینه‌ها باشد قابل طرح در کمیسیون بودجه نخواهد بود.

ماده ۴- وظایف کمیسیون «برنامه و بودجه» چنین هستند:

- ۱- رسیدگی به لایحه بودجه سالانه کل کشور.
 - ۲- رسیدگی به لایحه برنامه توسعه پنج ساله.
 - ۳- رسیدگی به لوایح متمم و اصلاحیه و چند دوازدهم بودجه.
 - ۴- رسیدگی به طرح‌ها و لوایحی که به لحاظ ارتباط با مسایل پولی و اعتباری یا فعالیت‌های مالی داخلی و خارجی یا هر مورد دیگری که از سوی هیات ریسه به کمیسیون ارجاع می‌شود.
 - ۵- نظارت و مراقبت بر اجرای مقررات بودجه و امور مالی مجلس و شیوه هزینه کردن آن.
 - ۶- رسیدگی به عملکرد بودجه سالانه مجلس و ارایه گزارش آن حداکثر تا پایان شهریور ماه سال آینده، این گزارش برای آگاهی نمایندگان چاپ و منتشر می‌شود.
 - ۷- بازرسی و رسیدگی دقیق و نظارت در مورد کلیه اموال و اشیای منقول و غیر منقول مجلس شورای اسلامی و ارایه گزارش سالانه برای چاپ و توزیع میان نمایندگان.
- تبصره یک-** منظور از رسیدگی به لوایح «بودجه» و «برنامه» در این ماده عبارت است از بررسی کامل و ریز اقلام درآمدها و هزینه‌های کشور و تطبیق این اقلام با قوانین موضوعه و به دست آوردن آگاهی از درستی آنها و پیشنهاد انجام صرفه جویی از طریق کاهش یا حذف اقلام غیر لازم.
- تبصره دو-** پس از چاپ و توزیع لایحه، کمیسیون‌های تخصصی، رسیدگی به بودجه دستگاه‌های مربوط را آغاز و حداکثر ظرف مدت... روز گزارش آن را برای تصمیم‌گیری نهایی به کمیسیون برنامه و بودجه تسلیم می‌کنند. هنگام رسیدگی به بودجه و اعتبارات مربوط، نماینده یا نمایندگان از هر کمیسیون به منظور دفاع از پیشنهادهای خود و تنها با داشتن رای مشورتی می‌توانند در کمیسیون برنامه و بودجه حاضر شوند.

شور در لایحه «بودجه» و «برنامه»

- ماده ۵- لایحه «بودجه سالانه کل کشور» و «برنامه توسعه پنج ساله» به صورت یک شوری مورد رسیدگی و رأی‌گیری قرار می‌گیرد.
- ماده ۶- هنگامی که گزارش کمیسیون «برنامه و بودجه» در زمینه لایحه در دستور مذاکرات قرار گرفت، جلسات مجلس پیوسته در همه روزهای هفته غیر از جمعه و تعطیلات رسمی، روزی پنج ساعت منعقد می‌شود. تا هنگامی که شور و مذاکره پایان نیافته و رأی مجلس گرفته نشده است از دستور خارج نمی‌شود و هیچ لایحه یا طرح دیگری نمی‌تواند مطرح شود مگر لایحه یک یا چند

دوازدهم بودجه در صورت ضرورت. این مذاکرات بدون محدودیت زمانی و موضوعی و تعداد ناطقان برگزار می شود.

تبصره ۱- اگر موضوعی فوری مانند طرح‌ها و لوایح دوفوریتی و غیر پیش آید که به تشخیص هیات ریسه مجلس، تأخیر آن موجب زیان جبران‌ناپذیر باشد در این صورت در پایان جلسه، موضوع مطرح و برای رسیدگی و تصویب آن زمان مشخصی معین می شود.

تبصره ۲- بند «ج» ماده ۱۰۶ آیین نامه داخلی حذف می شود.

تبصره ۳- حداکثر دو نفر از نمایندگان به عنوان ناطقان قبل از دستور می توانند به ایراد نطق بپردازند.

ماده ۷- مواد ۲۱۳ تا ۲۲۴ آیین نامه داخلی و نیز بندهای ۳ و ۵ ماده ۳۳ و ماده ۳۹ و تبصره‌ها و بندهای آن حذف می شوند.

