

امکان و کیفیت نظارت شورای نگهبان در تشخیص تغییرات عمده لوایح قانونی

میثم اقربائی فام (نویسنده مسئول)

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

m_aghrabaifam@sbu.ac.ir

کمال کدخدا مرادی

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

kadkhodamoradi@gmail.com

علی فتاحی زفرقندی

دانش آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

a.fattahi.zafarghandi@gmail.com

چکیده

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اگرچه صلاحیت مجلس شورای اسلامی در بررسی، اصلاح و تغییر لوایح پیشنهادی دولت امری پذیرفته شده است، اما در مواردی قوه مقننه اقدام به اعمال تغییرات عمده و بنیادین در شاکله لوایح قانونی می‌نماید. شورای نگهبان در مواجهه با چنین تغییراتی ایراد مبتنی بر اصل ۷۴ قانون اساسی را مطرح می‌سازد. حال آن که صلاحیت شورای نگهبان در تشخیص تغییرات عمده لوایح قانونی و کیفیت تعامل شورای نگهبان با مجلس شورای اسلامی و دولت محل بحث می‌باشد.

بر همین بنیاد پژوهش حاضر با روش توصیفی تحلیلی در صدد واکاوی مبانی صلاحیت شورای نگهبان در تشخیص تغییرات بنیادین و چگونگی تعامل سازنده این نهاد با قوه مجریه و مجلس می‌باشد. یافته‌های پژوهش نشانگر آن است که منطبق با اصل ۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر این بنیاد استوار است که ابتکار تقنینی دولت در قالب لوایح قانونی نباید در مجلس شورای اسلامی دچار تغییرات بنیادین گردد و رویه حاضر شورای نگهبان در رسیدگی به تغییرات بنیادین لوایح قانونی مطابق با منطبق اصل ۷۴ در تفکیک ابتکار لایحه محوری و طرح محوری بوده و با قانون اساسی و اصول حقوقی سازگار می‌باشد لکن شورای نگهبان در این مسیر می‌بایست ضمن حفظ جایگاه نظارتی و استقلال تصمیم‌گیری خود، هماهنگی مضاعفی با قوه مجریه داشته باشد و نظر دولت را در خصوص وجود یا عدم وجود تغییرات عمده، به عنوان نظر مشورتی دریافت نماید. افزون بر این، در مواردی که دولت به صورت رسمی و صریح، پذیرش خود را نسبت به تغییرات انجام‌شده اعلام کند، اعلام دولت می‌تواند به منزله پذیرش مجدد ابتکار تقنینی تلقی شده و موجبات رفع ایراد اصل ۷۴ قانون اساسی را فراهم آورد.

واژگان کلیدی:

اصل ۷۴ قانون اساسی، ابتکار قانون، تغییر بنیادین لوایح قانونی، شورای نگهبان، تغییرات فاحش لوایح قانونی

مقدمه

ابتکار قانون مرحله مقدماتی طرح پیشنهادها در مجالس قانون‌گذاری به شمار می‌رود و بسته به نوع رژیم سیاسی، به طور معمول از دو طریق طرح یا لایحه صورت می‌پذیرد. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ابتکار قانون در چهار اصل بیان شده است که به طور خلاصه شامل طرح‌های قانونی نمایندگان مجلس شورای اسلامی (اصل ۷۴ قانون اساسی)^۱، طرح‌های شورای عالی استان‌ها (اصل ۱۰۲ قانون اساسی)^۲، لوایح قانونی هیأت وزیران (اصل ۷۴ قانون اساسی) و لوایح قضایی (اصل ۱۵۸ قانون اساسی)^۳ می‌باشد. با این حال، صلاحیت رسیدگی و اختیارات مجلس شورای اسلامی نسبت به هر یک از چهار طریق ابتکار قانون یکسان نمی‌باشد. در حالی که مجلس نسبت به طرح‌های نمایندگان و طرح‌های شورای عالی استان‌ها اختیارات کاملی در بررسی، تغییر و اصلاح دارد، اما در مورد لوایح دولتی و قضایی، حدود این اختیارات از حیث نظری دارای چالش‌هایی است.

توضیح آنکه، مستند به اصل ۷۴ قانون اساسی، وضع قوانین با همکاری قوای مجریه و مقننه صورت می‌گیرد؛ بدین معنی که دولت برای تبدیل لوایح به مصوبات قانونی باید آن‌ها را به مجلس ارائه کند و مصوبات مجلس شورای اسلامی نیز برای اجرایی‌شدن منوط به همراهی دولت است. زیرا از یک سو بخش عمده‌ای از لوایح قانونی توسط دولت تقدیم مجلس می‌شود و چون دولت این لوایح را برای انجام وظایف و تداوم فعالیت لازم می‌داند خواهان این است که این لوایح مطابق با نظر او به تصویب برسد که از این طریق بتواند به برنامه‌ها و سیاست‌های مدنظرش دست یابد و از طرف دیگر، مجلس ضمن التزام به بررسی لوایح بر مبنای قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی، با توجه به عدم وجود محدودیت قانونی در این زمینه، اختیار دارد تا لوایح را مطابق با دیدگاه خویش دگرگون سازد.

در این راستا شورای نگهبان نیز به عنوان نهاد ناظر اساسی در نظام حقوقی ایران، در نظراتی به استناد اصل ۷۴ قانون اساسی و با تأکید بر ضرورت عدم تغییر ماهیت لایحه به واسطه اصلاحات اساسی دولت و عدم تبدیل آن به طرحی جدید، صلاحیت‌های مجلس در تغییر بنیادین را با ملاک‌های مشخصی محدود کرده است. این ملاک‌ها همانند «عدم تغییر عرفی لوایح، عدم تغییر فاحش» و ... در رویه شورای نگهبان مطرح شده است. با این حال، صلاحیت شورای نگهبان در تشخیص تغییرات عمده، خود محل بحث است و استدلال‌های موافق و مخالف قابل توجهی در این زمینه وجود دارد که قابلیت بررسی دارد. افزون بر این، کیفیت تعامل شورای نگهبان با مجلس شورای اسلامی و قوه مجریه در این فرآیند، چالش‌هایی را پدید آورده که ضرورت تأمل نظری در آن را دوچندان می‌کند.

پیش از این پژوهشی در جهت پاسخ به سوال مقاله نگاشته نشده است. صرفاً مقاله ای با عنوان «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لوایح قانونی» به قلم محمدامین ابریشمی‌راد و حمید نظریان نگاشته شده است که رویکرد آن، بررسی محدودیت‌های مجلس در اصلاح لوایح قانونی می‌باشد. در حالی که مقاله کنونی درصدد تحلیل نظرات مخالف و موافق اصل صلاحیت شورای نگهبان در تشخیص تغییرات بنیادین و کیفیت تعامل آن با دولت و محل بر همین اساس این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخ‌گویی به این سؤال کلیدی است که آیا شورای نگهبان صلاحیت تشخیص تغییرات عمده و بنیادین لوایح قانونی را دارد و در صورت پذیرش این صلاحیت، کیفیت تعامل این نهاد با مجلس شورای اسلامی و دولت چگونه باید تنظیم شود؟

فرضیه تحقیق بر این مبنا استوار است که نظارت شورای نگهبان بر تغییرات بنیادین لوایح قانونی، با توجه به منطق اصل ۷۴ قانون اساسی و ضرورت تفکیک میان ابتکار تقنینی دولت و نمایندگان مجلس، از مبنای حقوقی برخوردار است. با این حال، شورای نگهبان باید ضمن حفظ استقلال نظارتی خود، نظر دولت را درباره تحقق تغییرات عمده به‌عنوان نظر مشورتی دریافت کند. همچنین، در صورتی که دولت تغییرات

۱. اصل «۷۴» قانون اساسی: «لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است».

۲. اصل «۱۰۲» قانون اساسی: «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد».

۳. اصل «۱۵۸» قانون اساسی: «وظایف رئیس قوه قضائیه به شرح زیر است:

۱- ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و ششم

۲- تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی

۳- استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آنها و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنان و مانند اینها از امور اداری، طبق قانون».

مجلس را به طور رسمی و صریح بپذیرد، این پذیرش را می توان تجدید ابتکار تقنینی دولت تلقی کرد که موجب رفع ایراد ناشی از اصل ۷۴ قانون اساسی خواهد شد.

۱. امکان نظارت شورای نگهبان در تشخیص تغییرات عمده لوایح قانونی

بنا بر اصل ۹۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان موظف دانسته شده است تا مصوبات مجلس شورای اسلامی را از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد. لهذا تحلیل دقیق امکان نظارت شورای نگهبان در تشخیص تغییرات عمده لوایح قانونی و پرداختن به استدلال های مختلف پیرامون امکان نظارت شورای نگهبان بر تغییرات بنیادین لوایح قانونی ضروری به نظر می رسد. این استدلال ها، می توانند ذیل دو رویکرد موافق و مخالف با تغییر و اصلاح لوایح قانونی توسط مجلس طبقه بندی و تحلیل شوند.

۱/۱. ادله مخالفت صلاحیت نظارت شورای نگهبان بر تغییر و اصلاح عمده لوایح قانونی

در خصوص مخالفت با صلاحیت نظارت شورای نگهبان بر تغییر و اصلاح عمده لوایح قانونی می توان به استدلال هایی اشاره نمود که در ادامه با عنوان «مغایرت با کارویژه های مصرح شورای نگهبان در قانون اساسی»، « دلالت های اصل ۷۴ قانون اساسی » و « نظرات شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی»، به تفکیک مورد مطالعه قرار می گیرد.

۱/۱/۱. مغایرت با کارویژه های مصرح شورای نگهبان در قانون اساسی

کارویژه شورای نگهبان در حوزه قانون اساسی صیانت از اصول قانون اساسی و نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آن می باشد. (جمعی از نویسندگان، ۱۴۰۰: ۳۹) حال ناظر بر موضوع مورد بحث در هیچ یک از اصول قانون اساسی بر ممنوعیت تغییر گسترده لوایح قانونی هیئت وزیران اشاره ای نشده است. در اصل ۷۴ قانون اساسی صرفاً بر دو شیوه ابتکار قانونی تأکید گشته و تکیه اصل مذکور بر تقدیم لوایح قانونی به مجلس شورای اسلامی و قابل طرح بودن طرح های قانونی در مجلس شورای اسلامی است. هکذا در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ناظر بر اصل ۷۴ قانون اساسی (اصل ۶۴ پیش نویس خبرگان قانون اساسی) (مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۱۸۷) هیچ اشارتی بر حدود مداخله مجلس شورای اسلامی نشده است. لهذا از آن جا که در اصل ۷۱ و ۷۴ قانون اساسی نصی مبنی بر محدودیت مجلس شورای اسلامی در تغییر و اصلاح لوایح قانونی وجود ندارد، ورود شورای نگهبان بر نظارت بر حدود تغییر لوایح قانونی هیئت وزیران در مجلس شورای اسلامی، سنخیتی با صلاحیت های قانونی آن شورا ندارد.

۱/۱/۲. دلالت های اصل ۷۴ قانون اساسی

اصل ۷۴ قانون اساسی مقرر می دارد که «لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس شورای اسلامی تقدیم می گردد». این اصل در مقام تبیین روند ارائه لوایح از سوی قوه مجریه به قوه مقننه است و صرفاً ناظر بر فرآیند ارسال لایحه به مجلس می باشد، نه حدود صلاحیت مجلس در بررسی و تصویب آن. در متن اصل، هیچ گونه شرط یا محدودیتی برای اصلاحات اساسی یا تغییرات عمده در محتوای لوایح از سوی مجلس پیش بینی نشده است. به بیان دیگر، گرچه تصویب اولیه لایحه در هیأت وزیران و تقدیم آن به مجلس مورد تصریح قرار گرفته، اما اصل ۷۴ هیچ قیدی بر حوزه اختیارات تقنینی مجلس در اصلاح، تعدیل، بازنویسی یا رد کلی یا جزئی لوایح وضع نکرده و اختیار کامل بررسی و تصمیم گیری را برای مجلس محفوظ دانسته است. از این رو در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تنها محدودیت حاکم بر تصویب لوایح قانونی در مجلس شورای اسلامی، اصل ۷۵ قانون اساسی و مساله تأمین بار مالی است. وفق این اصل پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد. بنابراین در صورت حصول شرط تأمین بار مالی مناسب محدودیتی برای تغییر و اصلاح لوایح قانونی توسط مجلس شورای اسلامی وجود ندارد.

با مراجعه به مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی (مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ج ۳۲: ۱۸۷) در خصوص اصل ۷۴ قانون اساسی نیز این مطلب به دست می آید که اساساً موضوع حدود تغییر و اصلاح لوایح قانونی در ذیل اصل ۷۴ قانون اساسی مورد بحث واقع نشده است و نمی توان دلالتی در زمینه عدم تغییر عمده لوایح قانونی در مجلس یافت. بدین جهت از آن جا که در نگاه قانون گذار اساسی منعی برای تغییر بنیادین لوایح قانونی وجود ندارد، امکان پذیری نظارت شورای نگهبان بر این موضوع متنفی محسوب می گردد.

۱/۱/۳. نظرات شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی

رویه عملی شورای نگهبان در زمینه ایراد اصل ۷۴ قانون اساسی در خصوص تغییرات عمده لوایح قانونی توسط مجلس شورای اسلامی واحد نبوده و در برخی نظرات آن شورا ناظر بر اصلاحات عمده مجلس شورای اسلامی در لوایح قانونی، ایراد اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام نشده است.

به عنوان مثال به عنوان مثال در مرحله سوم بررسی «لایحه شورای‌های حل اختلاف» مصوب ۱۴۰۲/۰۳/۰۲ مجلس شورای اسلامی با تغییر کلی در مصوبه، ماهیت نهاد شوراهای حل اختلاف و صلاحیت‌های آن را تغییر داده و دادگاه صلح را به جای شوراهای مذکور تشکیل داد. مادامی که در مراحل قبلی مصوبه مذکور صلاحیت‌های شوراهای حل اختلاف تغییراتی نموده بود و ساختار شورای حل اختلاف دچار قلب در ماهیت شده بود.

(بهنام امیدی، ۱۴۰۴، ص. ۵۶) بنابراین با امعان نظر به مراتب فوق حاصل می‌شود که با بررسی رویه شورای نگهبان نمی‌توان لزوماً بر منع تغییرات اساسی لوایح قانونی توسط مجلس شورای اسلامی نیل نمود. هر چند در مقام خدشه به این نظر می‌توان چنین استدلال کرد که از آن جا که تشخیص تغییر بنیادین امری کارشناسی می‌باشد، شورای نگهبان در مقام تطبیق تغییرات صورت گرفته در لایحه، این تغییرات را بنیادین تحلیل نکرده است.

۱/۲. ادله‌ی موافقت صلاحیت نظارت شورای نگهبان بر تغییر و اصلاح عمده لوایح قانونی

در خصوص موافقت با صلاحیت نظارت شورای نگهبان بر تغییر و اصلاح عمده لوایح قانونی می‌توان به استدلال‌هایی اشاره نمود که در ادامه با عنوان «مغایرت با کارویژه‌های مصرح شورای نگهبان در صیانت از قانون اساسی»، «رویه عملی غالب شورای نگهبان در خصوص اصل ۷۴ قانون اساسی» و «وحدت مناسط ایراد عدم تغییر شاکله بودجه با عدم جواز مجلس در تغییر گسترده لوایح قانونی»، «کارکرد نظارتی شورای نگهبان در ممانعت از نقض مسئولیت سیاسی و ماهوی دولت در ارائه لوایح قانونی»، «عدم پذیرش استحاله مفهومی لایحه به طرح در نظام حقوقی ایران» و «تغییرات بنیادین لوایح قانونی مغایر نظام اداری صحیح» به تفکیک مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

۱/۲/۱. کار ویژه‌های شورای نگهبان در صیانت از قانون اساسی

اصل حاکمیت قانون اقتضا می‌کند کلیه امور جامعه بر پایه قواعد کلی و عامی اداره شود که از طریق سازوکارهای قانونی و نظارتی اثربخش پیش رود. (هاشمی، ۱۳۸۷: ۳۰) در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، شرع و قانون اساسی در بالاترین رده سلسله‌مراتب هنجارها قرار دارند و دیگر قوانین و مقررات در رده‌های پایین‌تر جای می‌گیرند. برای پاسداری از این سلسله‌مراتب، شورای نگهبان وفق اصول متعددی از قانون اساسی از جمله اصل ۹۱، ۹۴، ۷۲ قانون اساسی تشکیل شده و صلاحیت نظارت پیشینی بر مصوبات مجلس را داراست. (گرچی، ۱۴۰۲: ۷۵۱) شورای نگهبان در چارچوب وظیفه خویش مبنی بر پاسداری از قانون اساسی، با استناد به اصل ۷۴ قانون اساسی، بر فرآیند بررسی و تصویب لوایح قانونی که از سوی هیأت وزیران تقدیم و در مجلس شورای اسلامی مورد بحث قرار می‌گیرد، نظارت می‌کند. شورای نگهبان در این فرآیند دگرگونی بنیادین ماهیت لایحه دولتی و تبدیل آن به طرح مجلس را با جهت جلوگیری از تحول لوایح دولتی به طرح‌های مجلس مغایر اصل ۷۴ می‌شناسد. مبنای حقوقی این ایراد آن است که اصل ۷۴ قانون اساسی دو شیوه ابتکار قانون را به رسمیت شناخته است که شامل لوایح قانونی مصوب هیات وزیران و طرح‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی است.

برداشت حاصل از منطوق اصل ۷۴ قانون اساسی آن است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متناسب با سیستم‌های تفکیک قوای انعطاف‌پذیر، به قوه مجریه حق یاری‌گری در امر تقنین را اعطا نموده است. (تیلا پروانه، ۱۳۸۶: ۲۲۰) در این نظام حقوقی، جایگاه دولت مشارکت در فرآیند قانون‌گذاری از طریق ابتکار قانون محسوب می‌شود و مجلس صرفاً مرجع بررسی و تصویب دستاوردهای کارشناسی دولت است، بدون آنکه اصالت قانون‌گذاری از دولت به مجلس انتقال یابد. از این رو، هرگاه اصلاحات اعمال‌شده توسط نمایندگان بر روی یک لایحه دولتی تا حدی باشد که ماهیت اصلی، محتوای کلیدی، اهداف یا فلسفه زیربنایی آن دستخوش تغییر شود، شورای نگهبان چنین مصوبه‌ای را مخالف اصل ۷۴ اعلام می‌نماید.

۱/۲/۲. رویه عملی غالب شورای نگهبان در خصوص اصل ۷۴ قانون اساسی

شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی در نظرات متعددی به استناد اصل ۷۴ قانون اساسی و با تأکید بر ضرورت عدم تغییر ماهیت لایحه به واسطه اصلاحات اساسی دولت و عدم تبدل آن به طرحی جدید، صلاحیت‌های مجلس را با ملاک‌هایی محدود کرده است. به عنوان، شورای نگهبان در نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۸۴ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۹ خود در مرحله اول بررسی «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶ مجلس شورای اسلامی^۴ چنین اظهار نظر نموده است:

^۴. برای دسترسی به مصوبه و اظهارنظرهای شورای نگهبان راجع به این طرح ن.ک به:

بازدید شده در تاریخ (۱۴۰۵/۰۳/۰۱)

«علی‌رغم اشکالات و ابهامات متعددی که بر این مصوبه وارد است نظر به اینکه علاوه بر اصلاحات و الحاقاتی که در متن لایحه تقدیمی دولت توسط مجلس به عمل آمده کلاً در ۵۰ ماده به تصویب رسیده است با عنایت به اینکه قریب به ۷۰ ماده به عنوان مواد الحاقی به آن افزوده شده است از آنجا که لایحه دولت با مصوبه مجلس ماهیتاً اختلاف فاحش پیدا کرده و موارد اضافه شده بخصوص مواد الحاقی از مصادیق طرح موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی محسوب نمی‌شوند و اصلاحات مذکور در اصل ۷۵ نیز در مورد آنها صدق نمی‌کند و این امور عرفاً اصلاح در لایحه نیز محسوب نمی‌گردد لذا مصوبه مرقوم مغایر اصول فوق‌الذکر شناخته شد». هکذا شورای نگهبان در نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۷۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۷ ناظر بر «لایحه تاسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی»^۵ مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۷، وجود اختلاف بین مصوبه مجلس شورای اسلامی با لایحه دولت را مطرح نموده و چنین استدلال کرده است که از آنجا که اصلاحات مجلس شورای اسلامی، تغییرات معموله و اصلاح عرفی در لایحه نبوده است، مصوبه را مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام نموده است.

رهیافت حاصل از بررسی رویه شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی حاکی از آن است که شورا در مواردی که اصلاح لایحه به صورت اساسی بوده باشد، مغایرت اصل ۷۴ را جاری می‌داند. شورای نگهبان در نظرات خویش در راستای استدلال برای ایراد اصل ۷۴ قانون اساسی از عباراتی همانند تغییر عرفی لوایح^۶، تغییر فاحش لایحه^۷، تغییرات اساسی لایحه^۸ در مجلس شورای اسلامی و ... استفاده نموده است.

۱/۲/۳. وحدت منایط ایراد عدم تغییر شاکله بودجه با عدم جواز مجلس در تغییر گسترده لوایح قانونی

هر چند مجلس شورای اسلامی صلاحیت رسیدگی و تصویب بودجه را دارد لکن این صلاحیت به معنای عدم محدودیت مجلس در فرایند رسیدگی نبوده و در هر حال مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند شاکله بودجه را تغییر دهد و از قالب لایحه دولت به مجموعه از پیشنهادات و طرح‌های نمایندگان تبدیل کند (رستمی، ۱۳۹۸: ۲۹۲) در این راستا شورای نگهبان در پاسخ به استفساریه شماره ۲۰۴ در مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۱۹ در پاسخ به این سوال که آیا تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر نگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر است یا خیر؟ چنین پاسخ داده است: «تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد». بر همین بنیاد نظر تفسیری شورای نگهبان و رویه عملی این شورا بر محدودیت مجلس شورای اسلامی در عدم تغییر شاکله بودجه استوار شده است.

لهذا نظر تفسیری شورای نگهبان و رویه عملی شورای نگهبان در موضوع اصل ۵۲ قانون اساسی در مورد اصل ۷۴ قانون اساسی نیز قابل تعمیم است چرا که لایحه بودجه نیز در اصل یک لایحه همانند دیگر لوایح می‌باشد و مشمول قاعده کلی عدم تغییر بنیادین لوایح توسط مجلس می‌باشد، هر چند که لایحه بودجه دارای سازکار خاصی برای تصویب می‌باشد و موضوع بودجه بدون ارائه لایحه قابلیت بررسی و تصویب را ندارد. لهذا شورای نگهبان بر همین منایط نظر تفسیری خویش را بر عدم صلاحیت مجلس بر تغییر شاکله بودجه استوار ساخته است.

۱/۲/۴. کارکرد نظارتی شورای نگهبان در ممانعت از نقض مسئولیت سیاسی و ماهوی دولت در ارائه لوایح قانونی

اصل پاسخ‌گویی در برابر اعمال اقتدار عمومی، به‌مثابه‌ی رکن رکین مشروعیت در نظام‌های مردم‌سالار، سنگ‌بنای رابطه میان قوا را تشکیل می‌دهد. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، این مهم از طریق سازوکارهای مندرج در اصول ۱۳۴ و ۱۳۷ قانون اساسی بازتولید می‌شود که

^۵. «علی‌رغم ابهامات و اشکالات متعددی که بر این مصوبه وارد است از آنجا که مصوبه مجلس شورای اسلامی با لایحه دولت ماهیتاً اختلاف دارد و از مصادیق طرح موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی محسوب نمی‌شود و پیشنهاد و اصلاحات مذکور در اصل ۷۵ نیز در مورد آن صدق نمی‌کند و تغییرات معموله، اصلاح عرفی در لایحه محسوب نمی‌گردد، لذا مصوبه مرقوم مغایر اصول فوق‌الذکر شناخته شد...»

^۶. نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۷۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۷ شورای نگهبان ناظر بر «لایحه تاسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی» مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی بازدید شده در تاریخ (۱۴۰۵/۰۳/۰۱)

^۷. نظر شماره «۹۵/۱۰۲/۸۴» مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۹ شورای نگهبان در مرحله اول بررسی «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶ مجلس شورای اسلامی بازدید شده در تاریخ (۱۴۰۵/۰۳/۰۱)

^۸. نظر شماره: ۹۸/۱۰۲/۷۲۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۰۹ شورای نگهبان ناظر بر «لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه آزاد

تجاری - صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی» مصوب ۱۳۹۹/۰۲/۳۰ مجلس شورای اسلامی بازدید شده در تاریخ (۱۴۰۵/۰۳/۰۱)

طی آن، هیئت وزیران به صورت جمعی و وزرا به صورت فردی در برابر مجلس شورای اسلامی دارای «مسئولیت سیاسی» هستند. این مسئولیت، مستظهر به اصل «تناسب میان اختیار و مسئولیت» در حقوق عمومی است؛ قاعده‌ای که به موجب آن، «مسئولیت بر مدار اختیار می‌گردد؛ لذا منطقاً نمی‌توان اعمال اختیار را به مرجعی واگذار کرد، اما مسئولیت ناشی از آن را به مرجع دیگری منتسب نمود» (منصوریان و محمدی، ۱۴۰۱: ۲۸).

ضمانت اجرای این مسئولیت، ابزارهای نظارتی پارلمان اعم از پرسش، استیضاح و رأی اعتماد است. فراتر از این، دولت واجد «مسئولیت ماهوی» است که اقتضای آن، ارائه لوایحی است که ضمن انطباق با اصول فنی قانون‌نویسی، واجد پیش‌بینی‌های دقیق در ابعاد حقوقی، اقتصادی و اجتماعی بوده و تأمین منابع اجرایی و نظارت بر تحقق اهداف قانون‌گذار را تضمین نماید.

در این چارچوب، تقدیم لایحه از سوی دولت، فراتر از یک اقدام اداری صرف، تجلی اراده‌ی سیاسی و رسمی قوه مجریه است که پس از تصویب در هیئت وزیران و امضای عالی‌ترین مقام اجرایی، به عنوان سندی مبنایی به قوه مقننه تسلیم می‌شود. بدین ترتیب، دولت در قبال محتوا و تبعات اجرایی لایحه، دارای مسئولیت مستقیم است. از این منظر، هرگونه دگردیسی ساختاری یا تحریف گسترده در مفاد لایحه توسط مجلس شورای اسلامی، می‌تواند «زنجره پاسخ‌گویی» را مخدوش ساخته یا کارکرد آن را به طور کامل بی‌اثر نماید.

به بیان دیگر، چنانچه مصوبه نهایی مجلس، فرسنگ‌ها با جهت‌گیری‌های لایحه اولیه فاصله داشته باشد، پیوند منطقی میان «لایحه دولت» و «نظارت پارلمانی» گسسته می‌شود؛ چرا که دولت نمی‌تواند نسبت به قانونی که در فرایند قانون‌گذاری، ماهیت آن در اثر مداخلات گسترده تغییر یافته، مسئولیت سیاسی متعارف را پذیرا باشد. هرچند در نظام حقوقی ایران، دولت به عنوان مجری و مجلس به عنوان واضع قانون شناخته می‌شوند و اصل بر لازم‌الاجرا بودن مصوبات پارلمانی است، اما حفظ «حد اقل انسجام» میان اراده اولیه دولت و قانون نهایی، لازمه‌ی صیانت از کارآمدی نظام نظارتی است.

در واقع، فقدان پیوند ساختاری میان لایحه و قانون، موجب تضعیف اصل پاسخ‌گویی شده و اعمال نظارت مؤثر را با چالش مواجه می‌سازد. این رویه، با روح حاکم بر اصل «تفکیک و همکاری قوا» نیز در تعارض است؛ چرا که اعمال صلاحیت تقنینی مجلس باید به گونه‌ای باشد که با مسئولیت‌پذیری قوه مجریه در قبال سیاست‌گذاری‌های خود، هم‌راستا و سازگار باقی بماند. لذا، صیانت از اصالت لوایح، صرفاً یک ملاحظه شکلی نیست، بلکه تضمین‌کننده‌ی کارکرد صحیح نظام پاسخ‌گویی در تعاملات قواست.

۱/۲/۵. عدم پذیرش استحاله مفهومی لایحه به طرح در نظام حقوقی ایران

استحاله به دگرگون شدن ماهیت چیزی و تبدیل آن به ماهیتی دیگر گفته می‌شود که در آن ماهیت یک پدیده دچار دگرگونی بنیادین شده و به ماهیتی متفاوت تبدیل می‌گردد. در چنین حالتی، تغییر صرفاً ناظر به اوصاف عرضی یا جنبه‌های شکلی پدیده نیست، بلکه بنیان‌های هویتی و ماهوی آن را در بر می‌گیرد؛ به گونه‌ای که استمرار پدیده پیشین منتفی شده و واقعیتی جدید با ویژگی‌ها، آثار و الزامات متفاوت شکل می‌گیرد. از این منظر، استحاله زمانی محقق می‌شود که تحولات ایجادشده چنان گسترده و عمیق باشد که نتواند میان وضعیت پیشین و وضعیت جدید رابطه‌ای مبتنی بر تداوم ماهوی برقرار کرد، بلکه باید از پیدایش ماهیتی نو سخن گفت که تابع قواعد و ملاحظات متفاوتی است. کاربست این مفهوم در تحلیل فرایند قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، به‌ویژه در بررسی نسبت میان «لوایح» و «طرح‌ها»، می‌تواند چارچوبی نظری برای تبیین حدود مداخله مجلس در متون تقنینی ارائه دهد. لایحه به عنوان پیشنهادی که از سوی قوه مجریه و در چارچوب صلاحیت‌های اجرایی دولت ارائه می‌شود، معمولاً مبتنی بر مطالعات کارشناسی دستگاه‌های اجرایی، ملاحظات سیاست‌گذاری عمومی، اقتضات اجرایی و برنامه‌های مدیریتی دولت تدوین می‌گردد. از این حیث، لایحه واجد نوعی هویت تقنینی متمایز است که آن را از طرح‌های ارائه‌شده توسط نمایندگان مجلس متمایز می‌سازد.

با توجه به این ملاحظه، هرچند مجلس شورای اسلامی در مقام نهاد قانونگذاری از اختیار بررسی، اصلاح و اعمال تغییر در لوایح برخوردار است، اما این اختیار اصولاً در چارچوب حفظ کلیت، ساختار و جهت‌گیری اساسی لایحه قابل توجیه است. در مواردی که تغییرات اعمال‌شده از سوی مجلس به حدی گسترده و بنیادین باشد که اهداف اصلی، چارچوب مفهومی و ساختار کلی لایحه دستخوش دگرگونی شود، می‌توان از وقوع نوعی «استحاله تقنینی» سخن گفت. در چنین وضعیتی، متن حاصل دیگر استمرار همان ابتکار تقنینی دولت محسوب نمی‌شود، بلکه به ماهیتی متفاوت تبدیل شده و عملاً در حکم یک طرح تقنینی جدید قرار می‌گیرد. به بیان دیگر، تغییرات ماهوی گسترده ممکن است به «قلب لایحه به طرح» منتهی شود. (سلیمانی، ۱۴۰۰: ۷۶)

این وضعیت از منظر حقوق اساسی واجد پیامدهای قابل توجهی است. نخست آنکه می‌توان آن را نوعی خدشه به ابتکار تقنینی دولت تلقی کرد؛ زیرا در چنین شرایطی، مجلس با اعمال تغییرات بنیادین در متن لایحه، ابتکار قانونگذاری اولیه دولت را به ابتکار تقنینی جدیدی تبدیل

می‌کند که ماهیتاً باید در قالب طرح نمایندگان مطرح می‌شد. این امر از حیث نظری می‌تواند با اصل تفکیک قوا در تعارض قرار گیرد؛ اصلی که بر مبنای آن هر یک از قوای سه‌گانه باید در حدود صلاحیت‌ها و کارکردهای تعیین‌شده در قانون اساسی عمل کنند. هنگامی که لایحه دولت در فرآیند رسیدگی پارلمانی دچار دگرگونی ماهوی می‌شود، مرزهای کارکردی میان نقش دولت در ارائه ابتکار تقنینی و نقش مجلس در بررسی و تصویب قوانین تا حدی مخدوش شده و تعادل نهادی میان این دو قوه تحت تأثیر قرار می‌گیرد.

علاوه بر این، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با پیش‌بینی دو مسیر متمایز برای ارائه پیشنهادهای تقنینی، یعنی لوایح از سوی دولت و طرح‌ها از سوی نمایندگان، در واقع بر حفظ توازن میان منابع ابتکار تقنینی تأکید کرده است. این تفکیک صرفاً ناظر به شیوه ارائه پیشنهادهای قانونی نیست، بلکه بازتابی از منطق نهادی حاکم بر ساختار حکمرانی است. لوایح عموماً ناظر به برنامه‌های اجرایی دولت، سیاست‌های عمومی و مسائل تخصصی اداره کشور هستند، در حالی که طرح‌ها بیشتر بیانگر ابتکارات تقنینی نمایندگان در پاسخ به مطالبات اجتماعی یا در جهت اصلاح قوانین موجود به شمار می‌روند. بر این اساس، چنانچه لایحه‌ای در جریان بررسی پارلمانی به گونه‌ای دگرگون شود که اهداف، جهت‌گیری‌ها و ساختار بنیادین آن تغییر یابد، در واقع تمایز نهادی میان این دو مسیر تقنینی مخدوش شده و اراده قانون اساسی در خصوص حفظ ابتکار تقنینی دولت تا حدی نادیده گرفته می‌شود. از این رو می‌بایست میان «اصلاح تقنینی» و «استحاله تقنینی» تفکیک قائل شد. اصلاح تقنینی در حدود صلاحیت‌های مجلس امری پذیرفته‌شده و حتی ضروری برای ارتقای کیفیت قوانین به شمار می‌رود؛ اما هنگامی که دامنه این اصلاحات به حدی گسترش یابد که هویت تقنینی متن پیشنهادی دگرگون گردد، دیگر نمی‌توان آن را صرفاً در قالب اصلاح لایحه تبیین کرد، بلکه با نوعی دگرگونی ماهوی در ابتکار تقنینی مواجه خواهیم بود.

۱/۲/۶. تغییرات بنیادین لوایح قانونی مغایر نظام اداری صحیح

قوه مجریه به‌عنوان مهم‌ترین رکن در ساختار اجرایی کشور، با توجه به شناخت میدانی از مسائل، مشکلات، محدودیت‌ها و ظرفیت‌های اجرایی، مسئولیت اداره و هدایت امور اجرایی را به‌گونه‌ای مؤثر و هماهنگ بر عهده دارد (شریعت‌پناهی قاضی، ۱۳۸۷: ۲۱۷) از آنجایی که پارلمان به وسایل و ابزارهای علمی و فنی دستگاه‌های اجرایی مجهز نیست، «لایحه محوری» مورد تأکید واقع شده است. توانایی کارشناسی قوه مقننه با قوه مجریه برابری نمی‌کند؛ قوه مجریه توانایی جذب کارشناسان در رشته‌های مختلف را دارد و به‌جز مقامات سیاسی که بر اساس ملاحظات سیاسی انتصاب می‌شوند، استخدام سایر کارکنان باید بر اساس صلاحیت‌های فنی و تخصصی صورت گیرد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۶: ۴۱).

افزون بر این، دولت به دلیل ارتباط دائم و تنگاتنگ با موضوعات اجرایی، از معضلات و موانع اصلی آگاه‌تر است. (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۲) بهره‌مندی از متخصصان و فن‌سالاران آشنا با زبان نگارش قانون و مسلط بر پیچیدگی‌های امور اجرایی، در کنار دسترسی به اطلاعات کلیدی و ضروری در خصوص موضوعات تقنینی، از اهمیت بالایی برخوردار است (محسنی‌فرید و نجفی‌اسفاد، ۱۳۹۷: ۱۳۹). لوایح تقدیمی از سوی دولت با گذر از روند بررسی‌های کارشناسی در نهاد متبوع، دفتر هیئت دولت، کمیسیون‌های دولت و در نهایت اخذ مصوبه از هیئت وزیران، غالباً از غنای کارشناسی قابل قبولی برخوردارند (بهادری جهرمی، ۱۳۹۰: ۲). همچنین، نهادهای مجری قانون به دلیل مواجهه نزدیک با امور اجرایی، توانایی بالایی در شناسایی ضعف‌ها و خلأهای قوانین داشته و در راستای اجرای سیاست‌های خود، به اصلاح این ضعف‌ها نیاز دارند (مزی، ۱۳۸۵: ۲۰۷).

اهمیت این موضوع در پرتو اندیشه «اداره خوب» نیز آشکار می‌شود. اداره خوب از مفاهیم نوین حقوق اداری است که نه تنها نتیجه تصمیم اداری، بلکه فرایند اتخاذ آن، چگونگی اعمال صلاحیت‌های اختیاری و رعایت اصول حاکم بر تصمیم‌گیری عمومی را نیز دربرمی‌گیرد (هداوند، ۱۳۸۸: ۶۳). بر این اساس، اداره خوب مجموعه‌ای از اصول ماهوی و رویه‌ای است که از یک‌سو مشروعیت تصمیمات اداری و از سوی دیگر، کیفیت، کارآمدی و تناسب آن‌ها را تضمین می‌کند (رحمانی، ۱۳۹۹: ۱۷۱).

این معنا در بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی نیز بازتاب یافته است. بر اساس این بند، ایجاد «نظام اداری صحیح» و حذف تشکیلات غیرضرور از جمله وظایفی است که دولت جمهوری اسلامی ایران باید همه امکانات خود را برای تحقق آن به کار گیرد تا زمینه برای نوسازی نظام اداری در جهت رشد و توسعه کشور فراهم گردد. (اصغری، آغاجی و محسنی زنوزی، ۱۳۹۳: ۴۲) در این جهت نظام اداری صرفاً به مجموعه سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی محدود نمی‌شود، بلکه ساختارها، روابط، سیاست‌ها، فرایندها و آیین‌های اداری را نیز دربرمی‌گیرد؛ از این‌رو، صحیح و شایسته‌بودن آن مستلزم آن است که تصمیمات و اقدامات عمومی بر اصول و معیارهای معین استوار باشند (آریان‌نژاد، فراهانی و فتاحی زفرقندی، ۱۴۰۴: ۲۳) و صالح

با توجه به مراتب پیش گفته، می‌توان نتیجه گرفت که تغییرات عمده و بنیادین مجلس شورای اسلامی در لوایح قانونی، هرگاه موجب گسست مصوبه از پشتوانه کارشناسی و اجرایی دولت و اخلال در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی منسجم شود، با الزامات نظام اداری صحیح سازگار نخواهد بود. بنابراین، چنین تغییراتی، در صورت ایجاد اختلال در کارآمدی، هماهنگی و قابلیت اجرای نظام اداری، می‌تواند مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی تلقی شود.

۲. کیفیت نظارت شورای نگهبان در تشخیص تغییرات عمده لوایح قانونی

پس از بحث در مورد ادله امکان‌پذیری نظارت شورای نگهبان بر تغییرات بنیادین لوایح قانونی توسط مجلس شورای اسلامی، آنچه واجد اهمیت می‌نماید تبیین ماهیت و سازوکار اجرایی این نظارت است تا مشخص گردد شورا چگونه و با چه سازکاری از ابتکار لوایح قانونی صیانت می‌کند.

مجلس شورای اسلامی و هیئت‌وزیران به‌عنوان دو نهاد دخیل در تغییرات بنیادین لوایح، هرکدام صلاحیت‌های مشخصی دارند؛ به این معنا که هیئت‌وزیران صاحب حق ابتکار قانونی در تقدیم لوایح بوده و مجلس شورای اسلامی مرجع بررسی و تصویب این لوایح است. در این میان، مجلس شورای اسلامی به‌دلیل آنکه خود اقدام به اعمال تغییرات عمده در لایحه نموده است، عملاً در نقطه مقابل دیدگاه شورای نگهبان پیرامون «تغییر بنیادین» لایحه قرار می‌گیرد. با این حال، از آنجا که لایحه متعلق به دولت بوده و محصول ابتکار قانونی آن قوه است، کیفیت و نوع تعامل شورای نگهبان با دولت در این مجال، حائز اهمیت است.

در بند ذیل بناسط نقش مشورتی دولت در تشخیص تغییرات گسترده لایحه قانونی و نقش دولت در اعلام رسمی پذیرش تغییرات گسترده مجلس در لایحه پرداخته شود.

۲/۱. نقش مشورتی دولت در تشخیص تغییرات گسترده لایحه قانونی

تشخیص «تغییر عمده» در لایحه که منتهی به «قلب ماهیت» آن به طرح شود، صلاحیتی انحصاری و ذاتی برای شورای نگهبان است. این شورا بر اساس اصول قانون اساسی، به‌ویژه اصل ۹۴، مرجع نهایی تطبیق مصوبات با قانون اساسی است. در این چارچوب شورای نگهبان باید احرار کند که آیا تغییرات مجلس، فلسفه، ساختار و چارچوب لایحه تقدیمی دولت را چنان تغییر داده است که ماهیت آن لایحه قلب به طرح شده است یا خیر.

لهذا دولت می‌تواند در مقام ابراز نظر کارشناسی، از طریق ارسال نامه‌ای رسمی به شورای نگهبان، شورا را در جریان دیدگاه خود قرار دهد. این اعلام نظر، در جایگاه یک «نظر مشورتی» قابل ارزیابی است و می‌تواند در تصمیم‌گیری شورا به عنوان مبنای فنی تغییرات بنیادین مؤثر واقع شود، اما این نقش مشورتی قادر به نفی صلاحیت تشخیص شورای نگهبان نیست.

۲/۱. نقش دولت در اعلام رسمی پذیرش تغییرات گسترده مجلس در لایحه

در باب نقش دولت نسبت به اعلام رسمی پذیرش تغییرات لایحه دولت توسط مجلس دو فرض متصور است: مطابق فرض نخست، اگر شورای نگهبان در ارزیابی خود، وقوع تغییر عمده را احرار کند، دولت می‌تواند طی نامه‌ای رسمی، صراحتاً اعلام نماید که تغییرات انجام‌شده را می‌پذیرد و اعلام نماید که تغییرات انجام‌شده در مجلس را مورد پذیرش قرار داده است و در این چهارچوب آن را اجرایی می‌کند. در چنین فرضی، این پذیرش رسمی را می‌توان نوعی «بازگشت به ابتکار تقنینی دولت» تحلیل نمود؛ به این معنا که دولت، علی‌رغم اعمال تغییرات از سوی مجلس، همچنان مصوبه نهایی را متعلق به خود می‌داند و به‌صراحت آن را تأیید می‌کند. در این صورت، بر خلاف موقعیت مشورتی قبلی، پذیرش دولت واجد آثار حقوقی الزام‌آور خواهد بود و شورای نگهبان، چنانچه تنها مبنای ایراد خود را مغایرت با اصل ۷۴ بداند، ملزم به رفع ایراد و پذیرش مصوبه خواهد بود زیرا فلسفه ایراد مزبور به معنای قلب ماهیت لایحه به طرح بدون رضایت دولت با پذیرش رسمی دولت منتفی می‌گردد. در این صورت نحوه پذیرش تغییرات عمده توسط دولت باید از طریق مکاتبات رسمی و صریح صورت گیرد. این پذیرش نباید صرفاً ضمنی یا استنباطی باشد، بلکه دولت باید به‌صراحت اعلام نماید که تغییرات انجام‌شده در مجلس را می‌پذیرد و آن را در چهارچوب اهداف اولیه لایحه تلقی می‌کند.

مشابه این موضوع در رویه شورای نگهبان در اصل ۷۵ قانون اساسی نیز جاری است، بدین توضیح که زمانی که شورای نگهبان مصوبه‌ای را مغایر اصل ۷۵ تشخیص می‌دهد، مجلس شورای اسلامی از دولت درخواست پذیرش بار مالی مصوبه را می‌نماید. در صورت موافقت دولت، هیئت‌وزیران نامه‌ای رسمی به شورای نگهبان ارسال می‌کند که طی آن بار مالی مصوبه را می‌پذیرد. شورای نگهبان با دریافت نامه رسمی، ایراد اصل ۷۵ خود را رافع می‌داند. منطق این رویه بر این استوار است که دولت به‌عنوان مجری قوانین و نهادهای که اطلاع دقیقی از منابع و مصارف کشور دارد، چنانچه با بار مالی موجود در مصوبات مجلس موافقت نماید، محلی برای ایراد بار مالی باقی نمی‌ماند. (اقربائی‌فام، ۱۴۰۲: ۸۸)

با این حال، پذیرش دولت در اصل ۷۴ و اصل ۷۵ از نظر ماهیت و آثار حقوقی تفاوت اساسی دارد. در اصل ۷۴، پذیرش تغییرات عمده توسط دولت بر مبنای منطق حفظ ابتکار تقنینی استوار است؛ بدین معنا که دولت با پذیرش تغییرات، عملاً ابتکار تقنینی خود را بازپس‌گیری کرده و طرح اصلاح‌شده را مجدداً به منزله لایحه دولتی تلقی می‌کند. این امر موجب تغییر بنیادین ماهیت حقوقی مصوبه و رفع قطعی ایراد اصل ۷۴ می‌گردد. اما در اصل ۷۵، پذیرش دولت نه تغییری در ماهیت حقوقی مصوبه ایجاد می‌کند و نه ابتکار تقنینی را منتقل می‌نماید، بلکه صرفاً اظهار آمادگی برای تحمل بار مالی است که به منزله یک مرحله مقدماتی و نه نهایی در فرآیند رفع ایراد محسوب می‌شود و معیار نهایی و تعیین‌کننده در این زمینه، واقع‌گرایی مالی و اطمینان از تکافوی منابع مالی است که تشخیص و احراز آن به‌صورت انحصاری در صلاحیت شورای نگهبان قرار دارد (همان ص. ۸۹).

با این حال به عنوان نظر مخالف در خصوص نقش دولت در اعلام رسمی پذیرش تغییرات گسترده مجلس در لایحه می‌توان چنین تحلیل نمود که صلاحیت ابتکار قانون یکی از ابزارهای مهمی است که در تنظیم روابط میان قوا و ایجاد تعادل میان آن‌ها نقشی اساسی ایفا می‌کند و با توجه به این که تغییر قواعد ابتکار تقنینی توسط دولت می‌تواند آثار حقوقی در نظام حقوقی بر جای بگذارد لذا قانون‌گذار اساسی ایران نیز در این موضوع ضوابط طرق ابتکار قانون را به طور کامل بیان نموده است. در واقع اگر قانون‌گذار اساسی پذیرش دولت بر تغییرات عمده لوایح قانونی توسط مجلس را می‌پذیرفت، در مقام بیان می‌بایستی بیان می‌کرده است. در این راستا قانون اساسی در اصل ۷۴ به همه ضوابط شکلی توجه کافی و وافی داشته است و اشاره به تعداد حداقل ۱۵ تن از نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای ارائه طرح‌های قانونی نشانگر این جزئی‌نگری و بیان تفصیلی قواعد است.

نتیجه

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اگرچه صلاحیت مجلس شورای اسلامی در بررسی، اصلاح و تغییر لوایح پیشنهادی دولت امری پذیرفته شده است، اما در مواردی قوه مقننه اقدام به اعمال تغییرات عمده و بنیادین در شاکله لوایح قانونی می‌نماید. منطق اصل ۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر این بنیاد استوار است که ابتکار تقنینی دولت در قالب لوایح قانونی نباید در مجلس شورای اسلامی دچار تغییرات بنیادین گردد بدین جهت شورای نگهبان در مواجهه با چنین تغییراتی به کرات ایرادی مبتنی بر اصل ۷۴ قانون اساسی را مطرح می‌سازد. یافته‌های پژوهش نشانگر آن است از آنجا که شورای نگهبان وظیفه پاسداری از اصول قانون اساسی را در عرصه تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی بر عهده دارد، صلاحیت و امکان تشخیص تغییرات عمده لوایح توسط مجلس شورای اسلامی موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی را دارا می‌باشد و رویه حاضر شورای نگهبان در رسیدگی به تغییرات بنیادین لوایح قانونی مطابق با منطق اصل ۷۴ در تفکیک ابتکار لایحه محوری و طرح محوری بوده می‌باشد.

هکذا در خصوص کیفیت تعامل شورای نگهبان با دولت شایان ذکر است شورای نگهبان در مسیر نظارت بر تشخیص تغییرات بنیادین می‌بایست ضمن حفظ جایگاه نظارتی و استقلال تصمیم‌گیری خود، هماهنگی مضاعفی با قوه مجریه داشته باشد و نظر دولت را درخصوص وجود یا عدم وجود تغییرات عمده، به عنوان نظر مشورتی دریافت نماید. افزون بر این، در مواردی که دولت به‌صورت رسمی و صریح، پذیرش خود را نسبت به تغییرات انجام‌شده اعلام کند، اعلام دولت می‌تواند به‌منزله پذیرش مجدد ابتکار تقنینی تلقی شده و موجبات رفع ایراد اصل ۷۴ قانون اساسی را فراهم آورد.

فهرست منابع

۱. آریان‌نژاد، علی؛ محمدصادق فراهانی و علی فتاحی زفرقندی (۱۴۰۴). «نظام اداری صحیح در نظرات شورای نگهبان»، دانش حقوق عمومی، سال چهاردهم، ش ۴۸.
۲. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری (۱۳۸۶). حقوق/اداری، جلد اول، تهران، میزان.
۳. اقبائی‌فام، میثم (۱۴۰۲). نظام حاکم بر تأمین بار مالی قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران در پرتو آرای مراجع نظارتی؛ چالش‌ها و راهکارها، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، تهران، دانشگاه امام صادق (ع).
۴. اصغری بالقوز آغاجی، رعنا و سیدجمال‌الدین محسنی زنوزی (۱۳۹۳). «نقش دولت در تحول نظام اداری کشور»، مجله اقتصادی، دوره ۱۴، ش ۵ و ۶، صص ۴۱-۵۴.
۵. بهادری جهرمی، علی (۱۳۹۰). فرآیند قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران (با نمایندگان مردم در مجلس نهم)، گزارش پژوهشی، تهران، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. تیلدا، پروانه (۱۳۸۶). «ارزیابی الزام دولت به ابتکار قانون در اسلوب تعامل قوا در جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش‌های حقوقی، ش ۱۱.
۷. رستمی، ولی (۱۳۹۸). حقوق مالیه عمومی، تهران، میزان.
۸. رحمانی، زهره (۱۳۹۹). «مطالعه تطبیقی حق اداره خوب در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوقی ایران با تأکید بر دو اصل قانونی‌بودن و تناسب»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره دوم، ش ۳، صص ۱۶۶-۱۹۴.
۹. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴). قلمرو صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی؛ مطالعه روابط قوه مقننه با قوه مجریه و امکان‌سنجی صلاحیت انحصاری و مستقل قوه مجریه در قانون اساسی، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۰. سلیمانی، مهدی (۱۴۰۰). نقد حدود اختیارات مجلس شورای اسلامی در تغییر لوایح پیشنهادی دولت، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، قم، دانشگاه قم.
۱۱. شریعت‌پناهی، ابوالفضل قاضی (۱۳۸۷). بایسته‌های حقوق اساسی، جلد اول، تهران، میزان.
۱۲. شورای نگهبان «سامانه نظارت بر مصوبات و اظهارنظرها».
- نشانی <https://sl.ink.shora-gc.ir/MQTR>، تاریخ بازدید: ۱۴۰۵/۰۳/۰۱.
۱۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸) با اصلاحات و بازنگری سال ۱۳۶۸.
۱۴. قانون شوراهای حل اختلاف، مصوب ۲۲/۰۶/۱۴۰۲، به انضمام نظرات استدلالی شورای نگهبان پیرامون این قانون تدوین بهنام امیدی، بازبینی و نظارت علمی محسن ابوالحسنی، تهران، شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۵. گرجی، علی‌اکبر (۱۴۰۲). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: ساختارها و نهادها، تهران، گالوس.
۱۶. مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴). مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد‌های ۳۲ تا ۵۰، تهران، دبیرخانه مجلس خبرگان قانون اساسی.
۱۷. منصوریان، مصطفی و محمدحسین محمدی (۱۴۰۱). «بایسته‌های حقوقی تفویض اختیار صلاحیت‌های رئیس‌جمهور به معاونان در نظام حقوق اساسی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال یازدهم، ش ۳۶.
۱۸. مزی، مایکل (۱۳۸۵). روابط قوای مقننه و مجریه، ترجمه حسن وکیلان، تهران، مجلس و پژوهش.
۱۹. جمعی از نویسندگان پژوهشکده شورای نگهبان ۱۴۰۰. (محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)، جلد ۲، تهران، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
۲۰. نجفی‌اسفاد، مرتضی و فرید محسنی (۱۳۸۸). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات بین‌المللی الهدی.
۲۱. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۷). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، میزان.
۲۲. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۷). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، تهران، میزان.
۲۳. هداوند، مهدی (۱۳۸۸). «معیارهای اداره مطلوب و تحولات حقوق اداری: تحلیل مفهومی»، تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه ش ۱، صص ۶۳-۱۲۰.

Possibility and Nature of the Guardian Council's Supervision in Determining Substantial Amendments to Government Bills

Abstract:

In the legal system of the Islamic Republic of Iran, although the authority of the Islamic Consultative Assembly (the Parliament) to review, amend, and modify government-proposed bills is well recognized, the legislature sometimes introduces major and fundamental changes to the structure of these bills. When encountering such substantial amendments, the Guardian Council raises objections based on Article 74 of the Constitution. However, the Council's competence in identifying major changes to government bills—as well as the appropriate manner of its interaction with the Parliament and the executive branch—remains a subject of legal debate.

Accordingly, this study, employing a descriptive-analytical method, seeks to examine the foundations of the Guardian Council's authority to determine fundamental amendments and to explore the appropriate framework for constructive interaction among the Council, the executive branch, and the legislature. Findings indicate that the rationale of Article 74 of the Constitution rests on the principle that the government's legislative initiative, presented in the form of bills, must not undergo fundamental transformations during parliamentary deliberations. The current practice of the Guardian Council in reviewing such substantial changes accords with the logic of Article 74, distinguishing between bill-based and proposal-based legislative initiatives, and is consistent with constitutional and legal principles. Nonetheless, while preserving its supervisory role and independence in decision-making, the Guardian Council should strengthen its coordination with the executive branch and seek the government's advisory opinion regarding the existence or absence of major changes. Furthermore, when the government explicitly confirms its acceptance of modifications made by the Parliament, this approval may be interpreted as renewed legislative initiative, thereby resolving the constitutional objection under Article 74.

Keywords: Article 74 of the Constitution, Legislative Initiative, Fundamental Amendments to Government Bills, Guardian Council, Substantial Changes to Government Bills.