

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**طرح شفافیت قوای سه گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها
(مرحله دوم)**

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح شفافیت قوای سه گانه، دستگاه‌های
اجرایی و سایر نهادها (مرحله دوم)

تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۵/۱۱

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۸۱۷

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۰۶/۰۵



طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها (مرحله دوم)

درباره‌ی مصوبه

طرح دوفوریتی «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها»، در تاریخ ۱۴۰۱/۱/۲۳ به عنوان طرح دوفوریتی اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد.

این طرح در تاریخ ۱۴۰۱/۳/۱ با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه‌ی شماره ۷۵۹/۱۷۵۳۵ مورخ ۱۴۰۱/۳/۳ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسات صبح و عصر مورخ ۱۴۰۱/۳/۱۱، مفاد آن را مغایر با موازین شرعی و قانون اساسی تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۱۲۴۵ مورخ ۱۴۰۱/۳/۲۳ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

سپس مجلس شورای اسلامی در راستای تأمین نظر شورای نگهبان، در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۱، اصلاحاتی را در این مصوبه اعمال کرد و مصوبه‌ی اصلاحی را به موجب نامه‌ی شماره ۷۵۹/۴۶۲۹۹ مورخ ۱۴۰۱/۵/۲۳ رئیس مجلس ارسال کرد. شورای نگهبان بررسی مصوبه‌ی اعاده شده را در دستور جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۱/۶/۲ قرار داد و مجدداً مفاد آن را واجد اشکال شرعی و قانون اساسی شناخت و نظر خود را در قالب نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۲۷۲۱ مورخ ۱۴۰۱/۶/۵ اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح شفافیت قوای

سه گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها (مرحله دوم)»

ماده ۱-

دستگاه‌ها، نهادها، سازمان‌ها و مؤسسات مشمول این قانون عبارتند از:

۱-۱- ...

[بند (۱-۲) ماده (۱) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱- عبارت «کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت

خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸» حذف می‌شود.

۲- عبارت «سازمان‌ها و مؤسسات دولتی» جایگزین عبارت

«سازمان‌ها، مؤسسات» می‌شود.

۳- عبارت «شرکت‌هایی که دولت یا مؤسسات عمومی غیردولتی در

آن دارای سهام مدیریتی یا سهام کنترلی باشند» جایگزین عبارت

«شرکت‌هایی که دولت یا بانک‌های دولتی در آن سهام دارند» می‌شود.

۴- جمله «سازمان هدفمندی یارانه‌ها و سازمان تعاون روستایی،

بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی و غیردولتی که هر یک از اعضای

هیئت مدیره آن شرکت‌ها توسط دولت تعیین می‌گردد» حذف می‌شود.

۵- بعد از عبارت «دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی»،

عبارت «به استثنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی خصوصی»

جایگزین عبارت «اعم از دولتی و غیردولتی» می‌شود.

۶- عبارت «صندوق‌های بازنشستگی پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت

نفت» جایگزین عبارت «صندوق بازنشستگی صنعت نفت» می‌شود.

۷- عبارت «، صندوق عشایری و بیمه سلامت» حذف می‌شود.

۱-۲- هیئت وزیران و کلیه کمیسیون‌ها و کارگروه‌های متشکل از وزرا

یا نمایندگان دستگاه‌های دولتی، کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات

دولتی، شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که دولت یا مؤسسات عمومی

غیردولتی در آن دارای سهام مدیریتی یا سهام کنترلی باشند، شعب بدوی

و تجدیدنظر سازمان تعزیرات حکومتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به

دولت، و همچنین دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا

تصریح نام است، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند از جمله شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان بنادر و دریانوردی و شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و تمامی مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته به آنها، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی به استثنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها، هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و تمامی سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته به آنها، صندوق‌های بازنشستگی از جمله صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بازنشستگی پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت، صندوق ذخیره فرهنگیان، صندوق بازنشستگی سازمان صدا و سیما و صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد.

[بند (۱-۳) ماده (۱) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

- ۱- عبارت «مراجع قضایی» جایگزین عبارت «مراکز قضایی» می‌شود.
- ۲- عبارت «مگر در مواردی که سری بودن لازم است» حذف می‌شود.

۱-۳- قوه قضائیه شامل دادگستری و مراجع قضایی مانند: دادگاه انقلاب و دادسرا، دیوان عالی کشور، دادستانی کل و نیز تمامی سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته به آنها از جمله سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان قضایی نیروهای مسلح، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و همچنین شوراهای حل اختلاف

۱-۴- ...

[بند (۱-۵) ماده (۱) به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

- ۱- عبارت «مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران قوه قضائیه، کانون وکلای دادگستری» جایگزین عبارت «شامل مراکز و کانون‌های

وکلای دادگستری» و عبارت «مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه غیردولتی» حذف می‌شود.

۲- عبارت «شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی» جایگزین «شرکت‌های تعاونی و توسعه عمران شهرستانی» می‌شود.

۵-۱- کلیه مؤسسات خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی از جمله مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران قوه قضائیه، کانون وکلای دادگستری، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، سازمان‌های نظام مهندسی، اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اصناف و تعاون، و همچنین سازمان‌های مردم‌نهاد و خیریه‌ها و شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی.
تبصره - ...

[در ماده (۱) عنوان بندهای ۱-۱، ۱-۲، ۱-۳، ۱-۴، ۱-۵ به ترتیب به «الف»، «ب»، «پ»، «ت» و «ث» تغییر می‌یابد.]

▪ دیدگاه عدم مغایرت

مجلس شورای اسلامی در بند (۱-۲) سابق ماده (۱)، برخی دستگاه‌های دولتی مشمول این مصوبه را ذکر کرده بود. اما نحوه بیان دستگاه‌ها از سوی قانون‌گذار به صورتی بود که متضمن تکرار بود؛ برای مثال قانون‌گذار ابتدا بر شمول کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت تصریح کرده بود، سپس مجدداً «وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی» که جملگی از مصادیق مصرح ماده (۵) هستند را تکرار کرده بود. شورا با توجه به جزء (۴) بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری^۱، نحوه بیان دستگاه‌های مشمول این بند را مغایر سیاست‌های مذکور و بالتبع مغایر بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی

^۱ بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری: «۹- رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر:

... -

- استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی.

... -

شناخت. اکنون که در اصلاحات صورت گرفته در بند (ب) یا همان بند (۱-۲) پیشین، تکرارهای صورت گرفته شامل «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت» با توجه به تصریح به مصادیق دستگاه‌های اجرایی، «سازمان هدفمندی یارانه‌ها»، «سازمان تعاون روستایی» و «بیمه سلامت» با توجه به اینکه شرکت دولتی هستند و به شرکت‌های دولتی اشاره شده است، حذف شده است، اشکال مغایرت پیشین شورا نیز منتفی است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی در ذیل بند (۱-۲) سابق به «صندوق عشایری» اشاره کرده بود، اما با توجه به اینکه در قوانین و مقررات جاری کشور، نهادی تحت عنوان «صندوق عشایری» وجود ندارد، این عبارت دارای ابهام شناخته شد. اکنون که قانون‌گذار در بند (ب) یا همان بند (۱-۲) پیشین، به کلی عبارت «صندوق عشایری» را حذف کرده است، ابهام مذکور شورا نیز مرتفع شده است.

ب) به موجب حکم بند (۱-۳) پیشین، دادگاه انقلاب و دادسرا نیز به استثنای مواردی که «سرّی بودن» لازم بود، مشمول احکام این مصوبه در خصوص شفافیت قرار می‌گرفتند. اما مقصود قانون‌گذار از عبارت «سرّی» از این منظر که «سرّی» در برابر دیگر اسناد داری طبقه‌بندی یعنی «محرمانه، به کلی محرمانه و به کلی سرّی» قرار می‌گرفت یا معنای آن عام بود که تمامی موارد اسناد طبقه‌بندی شده را دربرمی‌گرفت، واجد ابهام تشخیص داده شد. حال که مجلس شورای اسلامی در بند (پ) یا همان بند (۱-۳) سابق به کلی عبارت مزبور را حذف کرده است، طبعاً ابهام فوق فاقد موضوع است.

▪ توضیح اعمال تذکر

الف) قانون‌گذار در انتهای بند (۱-۲) پیشین، عبارت‌های «صندوق بازنشستگی صنعت نفت» و «بیمه سلامت» را به کار برده بود که شورای نگهبان متذکر شد عنوان دقیق این نهادها یعنی به ترتیب «صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت» و «سازمان بیمه سلامت ایرانیان» به کار برده شود. همچنین در ذیل بند (۱-۵) سابق، از عبارت «شرکت‌های تعاونی و توسعه عمران شهرستانی» استفاده شده بود که مورد تذکر شورا قرار گرفت تا به عنوان دقیق «شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی» اصلاح شود. اکنون

در بند (ب) یا همان (۱-۲) سابق، عبارت دقیق «صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت» ذکر و عبارت «بیمه سلامت» نیز حذف شده است. همچنین در بند (ث) یا همان (۱-۵) پیشین، عبارت کامل تر «شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی» ذکر شده است. بنابراین تذکر فوق شورا اعمال شده است.

ب) مجلس شورای اسلامی در صدر بند (۱-۳) سابق، دستگاه قضایی را مرکب از «دادگستری و مراکز قضایی» دانسته بود. اما اصطلاح «مراکز قضایی»، اصطلاح رایجی نیست و شورا متذکر شد که با عبارت «مراجع قضایی» جایگزین شود. حال در بند (پ) یا همان (۱-۳) پیشین، تذکر فوق عیناً اعمال شده است.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۱)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۲-

مشمولین این قانون موظفند داده‌ها و اطلاعات ذیل را که مربوط به آن دستگاه می‌باشد، از طریق سامانه‌های مربوط به خود منتشر و در دسترس عموم قرار دهند:

[بند «الف» ماده (۲) به شرح زیر اصلاح می‌شود:]

الف - اطلاعات مدیران و کارکنان؛ شامل تحصیلات، سوابق، میزان دریافت ماهانه و سالانه و نحوه به‌کارگیری آنها و همچنین برنامه‌ها،

صلاحیت‌ها و طرح‌های مصوب و فرآیندهای اداری مؤسسات مشمول

[در بند «ب» ماده (۲) عبارت «صورت‌های مالی و» حذف و یک

تبصره به شرح ذیل به آن الحاق می‌گردد:]

ب - اطلاعات راجع به اموال، دارایی‌ها، درآمدها و هزینه‌ها، تخصیص و توزیع بودجه و تجهیزات، واگذاری زمین، تسهیلات، مشخصات املاک و ساختمان‌ها (تحت تملک، در اختیار و مورد استفاده یا بهره‌برداری) و همچنین کمک‌ها و واگذاری‌های بلاعوض اعم از اعطایی و دریافتی

- تبصره - سازمان‌های خیریه از اعلام اسامی کمک‌گیرندگان مستثنی هستند.
- [بند «پ» ماده (۲) به شرح زیر اصلاح می‌شود:]
- پ - کلیه آرا قطعی مراجع قضایی و شبه‌قضایی با رعایت موازین امنیتی و شرعی و حفظ اطلاعات شخصی
- [با عنایت به اصلاح صورت گرفته در ماده (۱)، ایراد شورای نگهبان در خصوص اطلاق بندهای «ت»، «ج» و «چ» نسبت به بخش خصوصی رفع گردید.]
- ت - متن، متمم و الحاقات تمامی قراردادهای مربوط به معاملات بزرگ و متوسط مطابق قوانین و مقررات کشور
- ث - ...
- ج - فرصت‌های سرمایه‌گذاری و همکاری در قالب‌های مشارکت و شرایط استفاده از این فرصت‌ها
- چ - فرصت‌های اشتغال و به‌کارگیری و جذب نیروی انسانی و شرایط آن
- [با عنایت به اصلاح صورت گرفته در ماده (۱)، ایراد شورای نگهبان در خصوص اطلاق بندهای «ح» و «خ» نسبت به بخش خصوصی رفع گردید.]
- ح - فرآیندها و مراحل اداری اخذ و صدور هرگونه مجوز یا پروانه فعالیت
- خ - تمامی اسناد بالادستی، قوانین و مقررات حوزه فعالیت خود
- [دو تبصره به عنوان تبصره‌های (۱) و (۲) به ماده (۲) به شرح ذیل الحاق می‌شود:]
- تبصره ۱ - شمول بندهای «الف»، «ب»، «ت»، «ج» و «چ» این ماده بر نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری منوط به اذن ایشان است.
- تبصره ۲ - عدم انتشار موضوع هر یک از بندهای این ماده در موارد امنیتی و مغایر مصالح ملی با درخواست بالاترین مقام دستگاه و صرفاً با تشخیص دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

الف) مطابق حکم صدر ماده (۲) سابق و بندهای (الف)، (ب)، (ت)، (ج) و (چ) پیشین

آن، کلیه‌ی مشمولان این مصوبه اعم از دستگاه‌های دولتی، مؤسسات خصوصی و دستگاه‌های زیر نظر رهبری، به طور مطلق و بدون پذیرش هیچ استثنائی، باید کلیه‌ی داده‌ها و اطلاعات ناظر به مواردی همچون ساختار مؤسسه، مدیران و کارکنان آن، صورت‌های مالی، اموال و دارایی‌های آن، متن قراردادهای بزرگ و متوسط، فرصت‌های سرمایه‌گذاری و فرصت‌های جذب نیرو را از طریق سامانه‌های مربوط به خود، منتشر و در دسترس عموم قرار می‌دادند. اطلاق این حکم از سه جهت واجد اشکال دانسته شد: اولاً اطلاق احکام مصرح در بندهای مذکور نسبت به اشخاص خصوصی، مغایر با موازین شرعی و بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی شناخته شد. ثانیاً اطلاق احکام پیش‌گفته نسبت به دستگاه‌های دولتی در مواردی همچون حوزه‌های امنیتی - دفاعی، مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی تلقی شد. ثالثاً اطلاق احکام مقرر در این ماده از این منظر که دستگاه‌های زیر نظر رهبری را نیز موظف به انجام تکالیف مصرح در این مصوبه کرده بود، خلاف اصل (۵۷) قانون اساسی شناخته شد. حال که در مصوبه‌ی اصلاحی، اولاً اطلاق عبارات متضمن بخش خصوصی، در ماده (۱) اصلاحی مقید به بخش دولتی شده است؛ توضیح اینکه عبارت مطلق «سازمان‌ها، مؤسسات» مقید به وصف «دولتی» شده است و عبارت «شرکت‌هایی که دولت یا بانک‌های دولتی در آن سهام دارند» که شامل شرکت‌های تجاری خصوصی نیز بود، محدود به شرکت‌هایی شد که «دولت یا مؤسسات عمومی غیردولتی در آن سهام مدیریتی یا کنترلی دارند» که نشان از تفوق دولت یا بخش‌های عمومی در اداره‌ی این قبیل شرکت‌ها دارد. همچنین «دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی خصوصی» و «مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه غیردولتی» نیز از حکم مصوبه استثناء شده است. ثانیاً به موجب تبصره (۲) الحاقی به ماده (۲) تصریح شده است «موارد امنیتی و مغایر با مصالح ملی»، در شرایطی از شمول مصوبه استثناء شده است. ثالثاً در تبصره (۱) الحاقی ماده (۲)، تصریح شده است شمول مصوبه بر «نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری»، منوط به اذن معظم‌له است؛ صدر ماده (۲) و بندهای (الف)، (ب)، (ت)، (ج) و (چ) آن، مغایرتی با موازین شرعی، بند (۱۰) اصل (۳) و اصل (۵۷) قانون اساسی ندارد.

ب) به موجب حکم بند (پ) سابق ماده (۲)، انتشار عموم آرای قطعی محاکم عمومی و انقلاب، تنها مقید به «رعایت موازین امنیتی» و «حفظ اطلاعات شخصی» شده بود و این

عمومیت نسبت به مواردی که انتشار رأی تالی فاسدی در جامعه داشته باشد یا انتشار آن منجر به اشاعه فحشا شود، خلاف موازین شرعی شناخته شد. اکنون که در بند (پ) اصلاحی، به لزوم رعایت «موازین شرعی» نیز در انتشار آرای قضایی تصریح شده است، اشکال شرعی پیشین شورا منتفی است. شایان ذکر است اصلاح صورت گرفته در بند (ب) و تبصره‌ی آن، ناظر به ایرادات شورا نبوده است.

ج) اطلاق احکام مقرر شده در بندهای (ح) و (خ) پیشین ماده (۲) مبنی بر لزوم انتشار عمومی فرآیندها و مراحل اداری اخذ و صدور مجوز و تمامی اسناد بالادستی، قوانین و مقررات حوزه فعالیت، از حیث شمول نسبت به مؤسسات خصوصی، مغایر با موازین شرعی شناخته شد. اما اکنون که با اصلاحات به عمل آمده در ماده (۱)، غالب شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی از شمول مصوبه‌ی حاضر مستثنی شده‌اند، اشکال مذکور رفع شده است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی در بند (الف) سابق مقرر کرده بود کلیه‌ی مشمولان این مصوبه مکلفند اطلاعات راجع به ساختار، مؤسسات و شرکت‌های وابسته، مدیران و کارکنان شامل تحصیلات، سوابق و «تجربیات»، میزان دریافت ماهانه و سالانه را منتشر کنند. اما مقصود قانون‌گذار از الزام به انتشار اطلاعات ناظر به «تجربیات» مدیران و کارکنان روشن نبود و بند (الف) از این حیث موجد ابهام شناخته شد. اکنون قانون‌گذار در راستای تأمین نظر شورای نگهبان، به کلی عبارت مذکور را از بند (الف) اصلاحی حذف کرده است و به این ترتیب ابهام پیشین شورا منتفی شده است.

ب) قانون‌گذار در بند (پ) پیشین ماده (۲)، انتشار کلیه‌ی آرای قطعی «دادگاه‌های عمومی و انقلاب» و همچنین «مراجع غیرقضایی» را با رعایت «موازین امنیتی» و «حفظ اطلاعات شخصی» مقرر کرده بود. حکم پیش گفته از دو جهت دارای ابهام شناخته شد: اولاً نسبت حکم آن با حکم بند (۳-۱) سابق ماده (۱) روشن نبود؛ چرا که مجلس شورای اسلامی در بند (۳-۱) سابق، کلیه‌ی مراجع قضایی از جمله دادرها، شوراهای حل اختلاف و دیوان عدالت اداری را مشمول این مصوبه قرار داده بود، اما در بند (پ) پیشین صرفاً «دادگاه‌های عمومی و انقلاب» را نسبت به انتشار احکام قطعی ملزم کرده بود. همچنین تنها استثناء مذکور در بند

(۱-۳) سابق، «مواردی که سرّی بودن لازم است» بود، حال آنکه در بند (پ)، انتشار آرای قطعی مقید به «موازن امنیت» و «حفظ اطلاعات شخصی» شده بود. ثانیاً مقصود قانون گذار از عبارت آرای قطعی «مراجع غیرقضایی» در بند (پ) سابق نیز روشن نبود. اکنون که در اصلاحات این مصوبه، اولاً در بند (پ) اصلاحی ماده (۲) همچون بند (۱-۳) ماده (۱)، عبارت «مراجع قضایی» به کار رفته است و قید عدم انتشار در «مواردی که سرّی بودن لازم است» از بند (۱-۳) اصلاحی حذف شده است. ثانیاً عبارت «شبه قضایی» جایگزین عبارت «غیرقضایی» در بند (پ) اصلاحی شده است؛ نسبت میان بند (پ) ماده (۲) و بند (۱-۳) ماده (۱) روشن و ابهام فوق شورا رفع شده است.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۲)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۳-

- [۱- در ماده (۳)، مجلس بر مصوبه قبلی خود اصرار ورزید.
- ۲- در تبصره ماده (۳) عبارت «در جهت استقلال نظر کارشناسی»، حذف و جمله «تشخیص امور دارای جنبه صنفی یا منطقه‌ای در کمیسیون تخصصی مجلس به پیشنهاد رئیس یا سه نفر از اعضای کمیسیون و تصویب کمیسیون و در صحن با پیشنهاد ده نفر از نمایندگان و تصویب مجلس است.» جایگزین جمله «کمیسیون تخصصی مجلس مکلف است در پایان گزارش خود به صحن علنی جنبه صنفی و منطقه‌ای بودن را اظهار نظر نموده و بر اساس رأی مجلس عمل نماید.» می‌شود.
- ۳- دو تبصره به عنوان تبصره‌های (۲) و (۳) به ماده (۳) به شرح زیر الحاق و تبصره این ماده به عنوان تبصره (۱) اصلاح می‌شود:
- مشمولان این قانون از جمله مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام (فقط در اجرای اصل یکصد و دوازدهم (۱۱۲) قانون اساسی در موارد اختلافی مجلس و شورای

نگهبان)، مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران، شوراهای اسلامی شهر و روستا و شوراهای موضوع این قانون موظفند مشروح مذاکرات خود را اعم از صحن و کمیسیون‌های تابع آنها و آراء مأخوذه از اعضاء را به تفکیک اسامی موافق، مخالف، ممتنع و کسانی که در رأی‌گیری شرکت نکرده‌اند، حداکثر ظرف یک‌ماه در پایگاه اطلاع‌رسانی خود با قابلیت خوانش رایانه‌ای منتشر نمایند، مگر در مواردی که به موجب قانون اساسی و قوانین مربوط به هر یک از نهادهای مذکور در این قانون، تشکیل جلسه غیرعلنی یا رأی‌گیری مخفی پیش‌بینی شده باشد.

تبصره ۱- آراء مأخوذه از نمایندگان مجلس در خصوص مصوباتی که جنبه صنفی و منطقه‌ای دارد، از شمول این ماده خارج است. تشخیص امور دارای جنبه صنفی یا منطقه‌ای در کمیسیون تخصصی مجلس به پیشنهاد رئیس یا سه نفر از اعضای کمیسیون و تصویب کمیسیون و در صحن با پیشنهاد ده نفر از نمایندگان و تصویب مجلس است. حکم این ماده و تبصره آن در خصوص مجلس شورای اسلامی به ذیل ماده (۱۱۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس^۱ الحاق می‌شود.

تبصره ۲-

الف- امور صنفی: امور مرتبط با یک شغل یا پیشه خاصی اعم از تولید، تبدیل، خرید، فروش، توزیع، خدمات و خدمات فنی است.
ب- امور منطقه‌ای: اموری که مرتبط با محدوده جغرافیایی معین در کشور است.

تبصره ۳- در مواردی که امنیت ملی یا مصالح عمومی ایجاب نماید به پیشنهاد رئیس یا یک‌سوم اعضاء و تصویب اکثریت مشمولان این

۱. ماده (۱۱۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «هیئت رئیسه مجلس موظف است مجلس را به وسایل پیشرفته الکترونیکی مجهز نماید تا شمارش عده حاضران در مجلس و اعلام رأی مخالف، موافق و ممتنع با وسایل مذکور ممکن و میسر گردد و نتیجه آراء را در معرض دید نمایندگان قرار دهد. در موارد نقص فنی دستگاه‌ها حداکثر برای یک هفته رأی‌گیری با قیام و قعود یا طرق دیگر انجام خواهد شد. تمدید این مهلت با تصویب مجلس خواهد بود.»

قانون، مشروح مذاکرات و آراء مأخوذه از اعضاء منتشر نمی‌شود. آراء مأخوذه از اعضاء برای تشخیص این موارد به تفکیک اسامی موافق، مخالف، ممتنع و کسانی که در رأی‌گیری شرکت نکرده‌اند، در پایگاه اطلاع‌رسانی مضمولان این قانون منتشر می‌شود.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) مجلس شورای اسلامی به موجب ماده (۳) پیشین، «مجمع تشخیص مصلحت نظام» را نیز در کنار دیگر نهادهای مذکور مکلف کرده بود مشروح مذاکرات و آرای مأخوذه را ظرف یک‌ماه منتشر کند. این در حالی بود که ذیل اصل (۱۱۲) قانون اساسی مقرر کرده است «مقررات مربوط به مجمع»، توسط خود مجمع تهیه و تصویب شود و سپس به تأیید مقام رهبری نیز برسد. در نتیجه حکم مذکور، مغایر با اصل (۱۱۲) قانون اساسی شناخته شد. اکنون که قانون‌گذار اصلاحی را در این خصوص در ماده (۳) به عمل نیاورده است و بر نظر پیشین خود اصرار کرده است، اشکال پیشین شورا همچنان به قوت خود باقی است.

ب) بر اساس تفویض صورت گرفته از سوی مقام معظم رهبری (حفظه‌الله)، وظیفه‌ی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، توسط «هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» انجام می‌شود و روشن است نحوه‌ی نظارت «هیئت عالی» بر سیاست‌های کلی، تابع تفویض مقام رهبری و دستورات معظم‌له است. در نتیجه حکم ماده (۳) سابق به سبب شمول بر این هیئت، مغایر با بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی شناخته شد. حال که مجلس شورای اسلامی تغییری در ماده (۳) صورت نداده است، همچنان اشکال فوق باقی است.

▪ دیدگاه ابهام

قانون‌گذار به موجب حکم ماده (۳) سابق و تبصره‌ی پیشین آن، به صورت مطلق شفافیت در انتشار مشروح مذاکرات و آرای مأخوذه در بسیاری از نهادهای تصمیم‌گیر کشور شامل مجمع تشخیص، هیئت عالی نظارت، مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران، شوراهای اسلامی شهر و روستا و دیگر شوراهای موضوع این مصوبه را مقرر کرده بود. اما اطلاق حکم ماده (۳) از این حیث که مقید به رعایت موارد امنیتی و مصالح ملی نشده بود، مغایر با نظام

اداری صحیح موضوع بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی شناخته شد. همچنین قانون‌گذار در تبصره‌ی سابق ماده (۳)، تنها استثنایی که در مورد شفافیت آرا مقرر کرده بود، «مصوبات صنفی و منطقه‌ای مجلس شورای اسلامی» بود. اما عدم توسعه‌ی این استثنا به دیگر نهادهای تصمیم‌گیر غیر از مجلس نیز مغایر با اصل مذکور شناخته شد. گرچه قانون‌گذار با تصریح به رعایت اقتضائات «امنیت ملی» و «مصالح عمومی» در تبصره (۳) الحاقی به این ماده و همچنین توسعه‌ی این استثناء به نهادهایی غیر از مجلس شورای اسلامی دو اشکال سابق را رفع کرده است، اما عبارت «اکثریت مشمولان این قانون» در تبصره (۳) اصلاحی، از دو جهت ابهام ایجاد کرده است: اولاً روشن نیست مقصود قانون‌گذار از عبارت «مشمولان این قانون»، با توجه به عبارت صدر ماده (۳) شامل نهادهای تصمیم‌گیری همچون مجمع، هیئت وزیران و مجلس است یا با توجه به اطلاق عبارات مواد (۱) و (۲)، شامل نهادهایی همچون دادگاه‌های دادگستری، کمیسیون‌های شبه‌قضایی نیز می‌شود. ثانیاً مشخص نیست مقصود مقنن از عبارت «اکثریت مشمولان این قانون»، آن است برای مثال عدم انتشار مشروح مذاکرات هیئت وزیران نیاز به پذیرش «اکثریت مشمولان این قانون» شامل اعضای مجمع، مجلس و ... است یا مقصود مقنن «اکثریت اعضای هر یک از مشمولان این قانون» بوده است. که بنابراین عبارت «اکثریت مشمولان این قانون» در تبصره (۳)، از دو حیث دارای ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام و عدم مغایرت

به موجب حکم تبصره‌ی سابق ماده (۳)، به سبب «حفظ استقلال نظر کارشناسی» آرای مأخوذه از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در مصوباتی که «جنبه صنفی و منطقه‌ای» داشت، از شمول حکم این ماده مبنی بر انتشار فهرست آرای مأخوذه به تفکیک موافق، مخالف و ممتنع، مستثنی شده بود و کمیسیون‌های تخصصی مجلس مکلف شده بودند در پایان گزارش خود به صحن، در مورد جنبه‌ی صنفی و منطقه‌ای داشتن یا نداشتن مصوبه نیز اظهار نظر کنند و «بر اساس رأی مجلس عمل نماید». حال آنکه اولاً مفهوم «مصوبات دارای جنبه صنفی و منطقه‌ای» فاقد تعریف قانونی بود و واجد ابهام شناخته شد. ثانیاً مفهوم عبارت «بر اساس رأی مجلس عمل نماید»، از این جهت که روشن نبود مجلس باید نسبت به چه موضوعی اظهار نظر کند و متعلق رأی مجلس در این خصوص چه بود، دارای ابهام شناخته شد. ثالثاً با توجه به اینکه مناط و ملاک جواز عدم شفافیت، «حفظ استقلال نظر کارشناسی» بیان شده بود،

قانون‌گذار نباید آن را محدود به «مصوبات دارای جنبه صنفی و منطقه‌ای مجلس» می‌کرد و این محدودیت مصداق نظام اداری ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی شناخته شد. حال که در اصلاحات این ماده، اولاً در تبصره (۲) الحاقی، «امور صنفی» و «امور منطقه‌ای» تعریف شده است و ثانیاً در تبصره (۱) اصلاحی به تفصیل در خصوص تشریفات احراز این موضوع در کمیسیون و صحن تعیین تکلیف شده است و عبارت «بر اساس رأی مجلس عمل نماید» از مصوبه حذف شده است و ثالثاً عبارت «استقلال نظر کارشناسی» نیز از مصوبه‌ی اصلاحی حذف شده است؛ دو ابهام و اشکال فوق رفع شده است.

▪ توضیح تذکر

عبارت «فقط در اجرای اصل یکصد و دوازدهم (۱۱۲) قانون اساسی در موارد اختلافی مجلس و شورای نگهبان» در صدر ماده (۳) سابق، باید به بعد از عبارت «مجمع تشخیص مصلحت نظام» منتقل می‌شد؛ چرا که اجرای اصل (۱۱۲) ناظر به وظایف «مجمع تشخیص مصلحت نظام» است و ارتباطی با وظایف «هیئت عالی نظارت» نداشت. همچنین لازم بود عبارت «در موارد اختلافی مجلس و شورای نگهبان» نیز به عبارت «تشخیص مصلحت نظام در موارد اصرار مجلس شورای اسلامی بر نظر پیشین خود» یا عبارتی مشابه اصلاح شود. این دو مورد تحت عنوان تذکر شورا در مرحله‌ی اول اعلام شد. اما در مصوبه‌ی اصلاحی این دو نکته اصلاح نشده است.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده (۳)،

۱-۱- با توجه به اصرار مجلس شورای اسلامی بر مصوبه قبلی خود، ایرادات مذکور در بندهای (۱-۳) و (۲-۳) نظر سابق این شورا کماکان به قوت خود باقی است.

۱-۲- با عنایت به عبارت «از جمله» منظور از «مشمولان این قانون» از این جهت که آیا صرفاً نهادهای مشابه با موارد مذکور، مشمول هستند یا خیر و همچنین آیا شامل دادگاه‌ها، نهادها و کمیسیون‌های شبه‌قضایی و مواردی از این دست نیز می‌شود یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۱-۳- در تبصره (۳)، منظور از عبارت «اکثریت مشمولان این قانون»، ابهام دارد؛ پس از

رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکر: - تذکرات مذکور در بند (۲) نظر سابق شورا، با توجه به عدم اعمال، کماکان به قوت خود باقی است.

* * *

ماده ۴-

[۱- با عنایت به اصلاح صورت گرفته در ماده (۱)، ایراد شورای نگهبان در ماده (۴) رفع گردید.

۲- در ماده (۴) عبارت «کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای حذف می‌شود».

مشمولین این قانون موظفند هر شش ماه یکبار گزارش عملکرد اجرای این قانون را به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند.

▪ دیدگاه مغایرت

به موجب حکم ماده (۴) سابق، کلیه‌ی مشمولان این مصوبه مکلف شده بودند گزارش اجرای تکالیف مندرج در این مصوبه را به کمیسیون شوراهای مجلس ارسال کنند. با توجه به اینکه مواد (۱) تا (۳) سابق واجد اشکال شناخته شده بود، ماده (۴) پیشین نیز مبنیاً بر اشکالات قبلی شورا دارای اشکال شناخته شد. اکنون با توجه به اینکه همچنان برخی از اشکالات شورا نسبت به ماده (۳) به قوت خود باقی است، ماده (۴) نیز همچنان دارای اشکال است. لازم به توضیح است تغییر صورت گرفته در ماده (۴) اصلاحی ناظر به ایراد شورا نبوده است.

▪ نظر شورای نگهبان

۲- مغایرت ماده (۴) با قانون اساسی، مبنیاً بر ایرادات مذکور در ماده (۳)، کماکان به قوت خود باقی است.

* * *

ماده ۵-

[۱- با عنایت به اصلاح صورت گرفته در بندهای (۱) و (۲) ماده (۲)، ایراد شورای نگهبان در ماده (۵) رفع گردید.

۲- در ماده (۵) عبارت «مسئولیت اجرای این قانون بر عهده بالاترین مقام دستگاه می‌باشد و» حذف و عبارت «مرتکبان و مستنکفان» جایگزین عبارت «مرتکب» و عبارت «می‌شوند» جایگزین عبارت «می‌شود» می‌گردد. [عدم اجراء یا اجرای ناقص تکالیف مقرر در این قانون یا انتشار اطلاعات مغایر مفاد این قانون جرم محسوب شده و مرتکبان و مستنکفان به مجازات درجه شش قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، محکوم می‌شوند.]

▪ دیدگاه ابهام

قانون‌گذار در برخی از مواد مصوبه‌ی سابق، استثنائات و قیودی را در مسیر شفافیت اطلاعات مقرر کرده بود، اما تعیین نکرده بود در صورت بروز اختلاف در مورد مصادیق و استثنائات مصرح در این مصوبه، چه نهادی مرجع تشخیص نهایی و حل اختلاف بود. در نتیجه مصوبه‌ی پیش‌رو، از این منظر واجد ابهام شناخته شد. حال گرچه در تبصره (۲) الحاقی به ماده (۲)، در مورد استثنائات این مصوبه در مورد عدم انتشار عمومی موارد امنیتی و مغایر مصالح ملی تعیین تکلیف شده است، اما همچنان در مورد مرجع تشخیص مصادیق این مصوبه در صورت بروز اختلاف در اجرا تعیین تکلیف نشده است و ابهام فوق از این حیث همچنان باقی است.

۱. ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی: «ماده

۱۹- مجازات‌های تعزیری به هشت درجه تقسیم می‌شود:

درجه ۱ ...

درجه ۶

- حبس بیش از شش ماه تا دو سال
- جزای نقدی بیش از بیست میلیون (۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا هشتاد میلیون (۸۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال
- شلاق از سی و یک تا هفتاد و چهار ضربه و تا نود و نه ضربه در جرایم منافی عفت
- محرومیت از حقوق اجتماعی بیش از شش ماه تا پنج سال
- انتشار حکم قطعی در رسانه‌ها
- ممنوعیت از یک یا چند فعالیت شغلی یا اجتماعی برای اشخاص حقوقی حداکثر تا مدت پنج سال
- ممنوعیت از دعوت عمومی برای افزایش سرمایه برای اشخاص حقوقی حداکثر تا مدت پنج سال
- ممنوعیت از اصدار برخی از اسناد تجاری توسط اشخاص حقوقی حداکثر تا مدت پنج سال»

▪ دیدگاه عدم ابهام

مجلس شورای اسلامی در ماده (۵) سابق، تنها مسئول اجرای این مصوبه را «بالاترین مقام دستگاه» دانسته است و هرگونه «عدم اجراء یا اجرای ناقص تکالیف مقرر شده» را جرم‌انگاری کرده بود. این در حالی بود که مشابهت احکام این مصوبه با احکام دیگر قوانین موجود در این حوزه همچون قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، چنین اقتضا می‌کرد که قانون‌گذار نسبت این مصوبه را با آن قوانین تبیین کند. در نتیجه مصوبه‌ی حاضر از حیث روشن نبودن نسبت احکام آن با دیگر قوانین موجود، موجد ابهام شناخته شد. اکنون با توجه به اصلاحات متعدد صورت گرفته در مواد (۱) تا (۳) مصوبه‌ی حاضر، احکام آن کاملاً از قوانین موجود همچون قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات متمایز شده است. بنابراین با توجه به اصلاحات صورت گرفته، ابهام پیشین شورا مرتفع شده است.

▪ نظر شورای نگهبان

۳- در ابهام مذکور در بند (۶) نظر سابق شورا، ابهام ناظر به مرجع تشخیص مصادیق موضوع این مصوبه در صورت اختلاف، همچنان ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

گزارش استدلالی

پژوهشگاه شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید بهشتی (ره)، خیابان شهید سرافراز،

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir