

پژوهشکده شورای نگهبان
کزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

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

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 چهارم)



تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۸/۱۷

کد گزارش: ۱۴۰۱-۹۱۹

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۰۹/۰۸



پارلمان اسلامی ایران

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

درباره‌ی مصوبه

طرح «شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها»، در تاریخ ۱۴۰۱/۱/۲۳ 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 برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در مورخ ۱۴۰۱/۳/۱۱، مفاد آن را مغایر با موازین شرعی و قانون اساسی تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را 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 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 در مواردی مبهم و واجد اشکال قانون اساسی شناخت.

مجدداً مجلس در تاریخ ۱۴۰۱/۷/۲۰ اصلاحاتی را در مصوبه اعمال کرد و مصوبه‌ی اصلاحی را به شورا ارسال کرد. شورا پس از بررسی مصوبه‌ی اعاده شده در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۱/۷/۲۷، همچنان مفاد آن را واجد اشکال و ابهام دانست.

در مرحله‌ی چهارم، مجلس شورای اسلامی مجدداً در تاریخ ۱۴۰۱/۸/۱۷ اصلاحاتی را در مصوبه اعمال و در دو مورد بر نظر سابق خود اصرار ورزید و مصوبه‌ی این مرحله از طریق نامه‌ی شماره ۷۵۹/۸۰۵۹۵ مورخ ۱۴۰۱/۸/۲۳ رئیس مجلس به شورا ارسال شد. شورا پس از بررسی مصوبه‌ی اعاده شده در تاریخ ۱۴۰۱/۹/۲، با توجه به اصرار مجلس همچنان دو ماده از مصوبه را واجد اشکال دانست و نظر خود در این خصوص را به موجب نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۴۰۷۴ مورخ ۱۴۰۱/۹/۸ ارسال کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها (مرحله چهارم)»

ماده ۱-

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

[الف - در بند «ث» ماده (۱)، عبارت «به استثنای مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه، کانون وکلای دادگستری، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، کانون سردفتران و دفتریاران، کانون دفاتر خدمات الکترونیک قضائی مرکزی» حذف می‌شود. ب - در ماده (۱) عبارت «کانون وکلای دادگستری» به عبارت «کانون‌های وکلای دادگستری» اصلاح می‌گردد.]

پ - 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 و نهادهای تحت نظر آن مانند مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه، کانون‌های وکلای دادگستری، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، کانون سردفتران و دفتریاران، کانون دفاتر خدمات الکترونیک قضائی مرکزی.

ت - ...

ث - سازمان‌های مردم‌نهاد و خیریه‌ها و شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی و کلیه مؤسسات خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی موضوع بند «ب» ماده (۱) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با

فساد مصوب ۱۳۹۰/۲/۲۹ مانند سازمان پزشکی جمهوری اسلامی ایران، سازمان‌های نظام مهندسی، اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اصناف و تعاون ... تبصره - ...

■ دیدگاه عدم ابهام

قانون‌گذار در مرحله‌ی قبل نهادهایی همچون «مرکز وکلا و کانون وکلای دادگستری» را به انتهای بند (پ) سابق افزوده بود و به این ترتیب نهادهای مذکور را در شمار مشمولان مصوبه‌ی حاضر تلقی کرده بود، اما از سوی دیگر، همین نهادها را از شمول بند (ث) پیشین بالصرحه استثنا کرده بود. بنابراین وضعیت شمول مصوبه بر مراکزی همچون «مرکز وکلا و کانون وکلای دادگستری» دارای ابهام شناخته شد. اکنون نظر به اینکه عبارت «به استثنای مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه ...» از بند (ث) اصلاحی حذف شده است و به شمول مصوبه بر نهادهای مذکور در بند (پ) تصریح شده است، ابهام فوق مرتفع شده است.

■ توضیح اعمال تذکر

مجلس شورای اسلامی در بند (پ) و (ث) سابق، عبارت «کانون وکلای دادگستری» را به کار برده بود. اما نظر به اینکه در سراسر کشور «کانون‌های وکلای دادگستری» از جمله «کانون وکلای دادگستری مرکز»، «کانون وکلای دادگستری خراسان» و «کانون وکلای دادگستری قم» تشکیل شده است، شایسته بود عبارت مذکور اصلاح شود. حال در اصلاحات بند (پ)، تذکر مذکور اعمال و عبارت فوق از بند (ث) حذف شده است.

۱. ماده (۱) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام: (ماده ۱- تعاریف:

الف- ...

ب- مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی، مؤسسات غیردولتی می‌باشند که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند نظیر کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی

ج- ...»

▪ نظر شورای نگهبان

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

ماده ۲- ...

[در تبصره (۳) ماده (۲) بعد از عبارت «کمیسیون‌های تخصصی» عبارت «مجلس شورای اسلامی» اضافه می‌شود].

تبصره ۳- در صورت اختلاف در تشخیص مصادیق موضوع این ماده، تصمیم‌گیری در خصوص بند «الف» ماده (۱) این قانون بر عهده جلسه مشترک هیئت رئیسه و رؤسای کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی و در خصوص بند «پ» ماده مزبور بر عهده رئیس قوه قضائیه و در سایر موارد بر عهده کمیسیون موضوع ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی است.

-
۱. ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷/۵/۳۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۱۸- به منظور حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، تدوین برنامه‌های اجرایی لازم در عرصه اطلاع‌رسانی، نظارت کلی بر حسن اجراء، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگ‌سازی، ارشاد و ارائه نظرات مشورتی، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به دستور رئیس‌جمهور با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:
- الف- وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رئیس کمیسیون).
 - ب- وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا معاون ذی‌ربط.
 - ج- وزیر اطلاعات یا معاون ذی‌ربط.
 - د- وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح یا معاون ذی‌ربط.
 - ه- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا معاون ذی‌ربط.
 - و- رئیس دیوان عدالت اداری.
 - ز- رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی.
 - ح- دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور.
- تبصره ۱- ...»

■ توضیح اعمال تذکر

قانون‌گذار در تبصره (۳) سابق، عبارت «هیئت رئیسه و رؤسای کمیسیون‌های تخصصی» را به کار برده بود، اما نظر به اینکه مقصود قانون‌گذار با توجه به بند (الف) ماده (۱)،^۱ اشاره به «مجلس شورای اسلامی» بود، شایسته بود عبارت به «هیئت رئیسه و رؤسای کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی» اصلاح شود. حال در اصلاحات این تبصره تذکر مذکور اعمال شده است.

■ نظر شورای نگهبان

ماده (۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۳-

[الف- در ماده (۳)، مجلس بر مصوبه قبلی خود اصرار ورزید.

ب- در ماده (۳) و تبصره (۴) آن عبارت «مراجع شبه قضایی» به عبارت «مراجع اختصاصی اداری» اصلاح و یک تبصره به عنوان تبصره «۵» به شرح زیر به ماده مذکور الحاق می‌گردد:]

مجمع تشخیص مصلحت نظام (در موارد اختلافی مجلس و شورای نگهبان) و هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران، شوراهای اسلامی شهر و روستا هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی دیوان عالی کشور، مراجع اختصاصی اداری 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

۱. ماده (۱) مصوبه‌ی حاضر: «ماده ۱- دستگاه‌ها، نهادها، سازمان‌ها و مؤسسات مشمول این قانون عبارتند از:

الف- قوه مقننه شامل مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور و تمامی سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به آنها

ب- ...»

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- ...

تبصره ۴- انتشار مشروح مذاکرات هیئت‌های تخصصی و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و هیئت عمومی دیوان عالی کشور و مراجع اختصاصی اداری منوط به رعایت موازین شرعی، امنیتی و حفظ اطلاعات شخصی است.

تبصره ۵- منظور از مراجع اختصاصی اداری، کلیه مراجع، هیئت‌ها و کمیسیون‌هایی است که به موجب قوانین و مقررات قانونی، خارج از مراجع قضایی تشکیل می‌شوند و اقدام به رسیدگی به اختلافات، تخلفات و امور تشخیصی می‌کنند که در صلاحیت آنها قرار داده شده است؛ نظیر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون‌های ماده (۹۹) و ماده (۱۰۰) قانون شهرداری^۱، هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی، هیئت‌های حل

۱. مواد (۹۹) و (۱۰۰) قانون شهرداری: «ماده ۹۹- ...

تبصره ۲- به منظور جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز در خارج از حریم مصوب شهرها و نحوه رسیدگی به موارد تخلف کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور، قوه قضائیه و وزارت مسکن و شهرسازی در استانداری‌ها تشکیل خواهد شد. کمیسیون حسب مورد و با توجه به طرح جامع (چنانچه طرح جامع به تصویب نرسیده باشد با رعایت ماده ۴ آیین‌نامه احداث بنا در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۱۳۵۵) نسبت به صدور رأی قلع بنا یا جریمه معادل پنجاه درصد تا هفتاد درصد قیمت روز اعیانی تکمیل شده اقدام خواهد نمود. مراجع ذی‌ربط موظفند برای ساختمان‌هایی که طبق مقررات این قانون و نظر کمیسیون برای آنها جریمه تعیین و پرداخت گردیده در صورت درخواست صاحبان آنها برابر مقررات گواهی پایان کار صادر نمایند. ... ماده ۱۰۰- ...

تبصره ۱- در موارد مذکور فوق که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه شهرداری ساختمان احداث یا شروع باحداث شده باشد به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون‌هایی مرکب از نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری به انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای انجمن شهر به انتخاب انجمن مطرح می‌شود کمیسیون پس از وصول پرونده به ذی‌نفع اعلام می‌نماید که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال دارد. پس از انقضای مدت مذکور کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رأی

اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون پزشکی موضوع ماده (۹۱) قانون تأمین اجتماعی^۱ و هیئت‌های گزینش.

▪ 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 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 بر نظر پیشین خود اصرار کرده است، اشکال پیشین شورا همچنان به قوت خود باقی است.

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

▪ دیدگاه عدم ابهام

قانون‌گذار در ماده (۳) سابق و تبصره (۴) پیشین آن، اصطلاح «مراجع شبه قضایی» را به کار برده بود. اصطلاح مذکور از این منظر که فاقد تعریف قانونی بود، موجب شد ماده (۳) و



برای ادای توضیح شرکت می‌کند ظرف مدت یک ماه تصمیم مقتضی برحسب مورد اتخاذ کند در مواردی که شهرداری از ادامه ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می‌کند مکلف است حداکثر ظرف یک هفته از تاریخ جلوگیری موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح نماید در غیر این صورت کمیسیون به تقاضای ذی‌نفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد. ...»

۱. ماده (۹۱) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ مجلس شورای ملی: «ماده ۹۱- برای تعیین میزان ازکارافتادگی جسمی و روحی بیمه‌شدگان و افراد خانواده آنها کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر پزشکی تشکیل خواهد شد. ترتیب تشکیل و تعیین اعضا و ترتیب رسیدگی و صدور رأی بر اساس جدول میزان ازکارافتادگی طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد این سازمان و سازمان تأمین خدمات درمانی به تصویب شورای عالی می‌رسد.»

تبصره (۴) آن واجد ابهام شناخته شود. حال در اصلاحات مصوبه، اولاً عبارت مبهم «مراجع شبه قضایی» حذف و عبارت «مراجع اختصاصی اداری» جایگزین آن شده است. ثانیاً مفهوم «مراجع اختصاصی اداری» نیز به تفصیل و با ذکر چندین مثال در تبصره (۵) الحاقی به این ماده تعریف شده است. بنابراین ابهام پیشین شورا در این خصوص منتفی شده است.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده (۳)، با توجه به اصرار مجلس شورای اسلامی بر مصوبه سابق خود، ایرادات پیشین این شورا کماکان به قوت خود باقی است. ...

ماده ۴-

[با عنایت به اصرار در ماده (۳)، مجلس در مصادیق مشمولین ماده (۳) در ماده (۴) نیز اصرار ورزید.]
مشمولین این قانون به استثنای شوراهای اسلامی روستا 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، کلیه مشمولان این مصوبه مکلف شده بودند گزارش اجرای تکالیف مندرج در این مصوبه را به کمیسیون شوراهای مجلس ارسال کنند. با توجه به اینکه ماده (۳) سابق واجد اشکال شناخته شده بود، ماده (۴) پیشین نیز مبنیاً بر اشکالات قبلی شورا دارای اشکال شناخته شد. اکنون با توجه به اصرار به مجلس نسبت به متن مواد (۳) و (۴)، طبعاً همچنان ماده (۴) دارای اشکال است.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- ... ایرادات مربوط به ماده (۴) نیز مبنیاً به قوت خود باقی است.

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

پژوهشکده شورای نگهبان

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

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نماینده: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir