



معاونت پژوهش‌های
کاربردی

سپهر

نظرات استدلالی

طرح حمایت از گزارش‌گران فساد

شماره مسلسل: ۱۴۰۲۰۳۰۱

تاریخ: ۱۴۰۲/۰۳/۰۱

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح حمایت از گزارش گران فساد



تاریخ تصویب: ۱۴۰۲/۰۱/۲۷

کد گزارش: ۱۴۰۲۰۳۰۱

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۲/۰۲/۲۰



پژوهشکده شورای نگهبان

طرح حمایت از گزارش‌گران فساد

درباره‌ی مصوبه

طرح یک‌فوریتی «حمایت از گزارش‌گران فساد» که در ابتدا «طرح حمایت مالی از افشاگران فساد» نام داشت، بنا به پیشنهاد نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۱ اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد.

این طرح جهت بررسی کارشناسی بیشتر، به کمیسیون قضایی و حقوقی (به عنوان کمیسیون اصلی) ارجاع شد. کمیسیون مذکور پس از بحث و تبادل نظر، نهایتاً طرح را در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۱/۷/۱۰ با اصلاحاتی در عنوان و متن به تصویب رساند.

مجلس شورای اسلامی این طرح را در تاریخ ۱۴۰۲/۱/۲۷ به تصویب رساند و مصوبه‌ی خود را طی نامه‌ی شماره ۲۱۶/۶۴۷۰ مورخ ۱۴۰۲/۲/۴ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسات مورخ ۱۴۰۱/۲/۶ و ۱۴۰۱/۲/۱۳، برخی از مواد این مصوبه را واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۶۷۰۵ مورخ ۱۴۰۲/۲/۲۰ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح حمایت از گزارش‌گران فساد»

ماده ۱-

مفهوم واژگان و عبارات اختصاری به کار رفته در این قانون به شرح زیر است:

۱- گزارش: گزارشی است که محتوای آن حداقل متضمن اطلاعات زیر باشد:

الف- نام و عنوان دستگاه محل وقوع فساد

ب- شرح مختصر رفتار ارتكابی

پ- اسم یا عنوان یا سمت یا جایگاه شغلی اشخاص مظنون به

ارتكاب فساد اعم از آنکه واقعی یا غیر آن باشد.

تبصره- گزارشی که متضمن اعلام جرایم مستوجب مجازات درجه سه یا بالاتر

باشد یا گزارش واصل شده دلالت بر وقوع فساد مهمی داشته باشد که موجب اخلال

در نظم و امنیت عمومی شود، چنانچه فاقد مشخصات مذکور در جزء «پ» این بند

باشد، مشمول این قانون می‌شود. تشخیص این امر بر عهده مقام پذیرنده است.

۲- ...

۳- نهاد پذیرنده: دادستان‌ها، مرکز حفاظت و اطلاعات قوه قضائیه، سازمان

بازرسی کل کشور، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه و فرماندهی انتظامی

جمهوری اسلامی ایران در حدود وظایف و اختیارات قانونی

۴- حمایت: مجموعه اقداماتی که جهت جلوگیری از ورود ضرر یا

جبران ضررهای وارد شده به گزارش‌گر و اشخاص وابسته‌ی وی به دلیل

گزارش‌گری، در حدود مقررات این قانون اعمال می‌شود.

۵- ...

۶- افراد وابسته: مقصود از افراد وابسته در این قانون عبارتند از:

الف- بستگان نسبی گزارش‌گر تا درجه دو از کلیه طبقات ارث

ب- همسر گزارش‌گر و بستگان نسبی وی تا درجه یک از کلیه طبقات ارث

پ- ...

۷- اقدامات تلافی‌جویانه: رفتارهایی که به قصد هرگونه اضرار جانی،

مالی، حیثیتی، شغلی و نظایر آن به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم علیه

گزارش‌گر یا افراد وابسته به وی صورت گیرد.

تبصره ۱- ...

▪ دیدگاه ابهام

الف) به موجب حکم اجزای (الف) و (پ) بند (۱) این ماده، گزارش باید متضمن محل وقوع «فساد» و عنوان یا سمت اشخاص مظنون به ارتکاب «فساد» باشد. البته به موجب حکم تبصره‌ی جزء (پ)، اگر گزارش واصل شده دلالت بر وقوع «فساد» مهمی داشته باشد که موجب اخلال در نظم و امنیت عمومی شود، لازم نیست عنوان یا سمت اشخاص مظنون به ارتکاب «فساد» در آن درج شده باشد. حال آنکه روشن نیست مقصود قانون‌گذار از مفهوم «فساد» در حکم مذکور، تنها اشاره به رفتارهای ارتكابی مصرح در ماده (۲) این مصوبه بوده است یا معنای عام فساد (حتی مفاسد خارج از شمول ماده (۲) مصوبه) مدنظر مقنن بوده است و در نتیجه حکم این مقرر از این منظر، واجد ابهام است.

ب) مجلس شورای اسلامی در جزء (الف) و تبصره‌ی جزء (پ) بند (۱) ماده‌ی حاضر از عبارت «وقوع فساد» استفاده کرده است. اما مشخص نیست مقصود مقنن از عبارت مذکور، به این معنا است که تنها مقابله با فساد واقع شده (بالفعل) مورد حمایت مصوبه است یا مبارزه با مقدمات فساد و پیش‌گیری از وقوع مفاسد نیز تحت حمایت‌های آن قرار گرفته است. بنابراین عبارت «وقوع فساد» در این ماده دارای ابهام است.

ج) قانون‌گذار در اجزای (الف) و (ب) بند (۶) برخی مصادیق «افراد وابسته» را ذکر کرده است. با توجه به اینکه دایره‌ی شمول اجزای (الف) و (ب) گسترده است (برای مثال فرزندان دایی گزارش‌گر یا عموی همسر وی را نیز در شمار اشخاص وابسته دانسته است)، روشن نیست کدام یک از حمایت‌های این مصوبه متناسب با نزدیکی یا دوری رابطه با شخص گزارش‌گر در خصوص افراد وابسته صورت می‌گیرد و بند (۶) از این حیث واجد ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

استفاده‌ی قانون‌گذار از عبارت «وقوع فساد» در جزء (الف) و تبصره‌ی جزء (پ) بند (۱)، فاقد هرگونه ابهام است؛ زیرا مصدر مضاف، هم در معنای حال و هم در معنای آینده به کار می‌رود. به بیان دیگر، عبارت «وقوع فساد»، فساد واقع شده (بالفعل) و فساد قریب‌الوقوع

(بالقوه) را در برمی‌گیرد. در نتیجه گزارش‌گری مقدمات فساد و مفاسد قریب‌الوقوع نیز تحت حمایت این مصوبه قرار می‌گیرد. ضمن اینکه دقت در ماده (۸) مصوبه^۱ نیز حاکی از آن است که «گزارش موجب پیشگیری از وقوع رفتارهای موضوع ماده (۲)» نیز تحت حمایت مصوبه قرار گرفته است. بنابراین عبارت «وقوع فساد» فاقد ابهام است.

▪ توضیح تذکر

الف) با توجه به اینکه در بند (۳)، نهادهای پذیرنده از جمله «مرکز حفاظت و اطلاعات قوه قضائیه، سازمان بازرسی کل کشور و وزارت اطلاعات» فهرست شده‌اند، شایسته است عبارت «دادستان‌ها» نیز به «دادستانی‌ها» یا «دادسراها» اصلاح شود.

ب) قانون‌گذار در بند (۴) ماده (۱) و صدر ماده (۶)،^۲ از عبارت «اشخاص وابسته» استفاده کرده است. حال آنکه در بند (۶) ماده (۱)، اصطلاح «افراد وابسته» را تعریف کرده است و در بند (۷) ماده (۱) نیز از عبارت «افراد وابسته» بهره جسته است. بنابراین شایسته است در بند (۴) ماده (۱) و صدر ماده (۶)، عبارت «اشخاص وابسته» به عبارت «افراد وابسته» تغییر کند.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده (۱)،

۱-۱- در تبصره جزء (پ) بند (۱)، «فساد مهمی که موجب اختلال در نظم و امنیت عمومی شود»، از این جهت که شامل مواردی غیر از رفتارهای مذکور در ماده (۲) نیز می‌شود

^۱ ماده (۸) مصوبه‌ی حاضر: «ماده ۸- در مواردی که گزارش موجب پیشگیری از وقوع رفتارهای موضوع ماده (۲) این قانون شود، به پیشنهاد نهاد پذیرنده و تشخیص دادستان، گزارش‌گر مشمول حمایت‌های ماده (۶) این قانون می‌شود.»

^۲ ماده (۶) مصوبه‌ی پیش‌رو: «ماده ۶- حمایت از گزارش‌گر و اشخاص وابسته شامل موارد زیر است:

۱- تعیین وکیل معاضدتی (موضوع ماده (۲۳) قانون وکالت مصوب ۱۳۱۵/۱۱/۲۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی) در پرونده‌های ناشی از گزارش‌گری

تبصره- مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه و کانون‌های وکلای دادگستری مکلفند خدمات موضوع این بند را حسب مورد از طریق معرفی و تعیین وکیل یا مشاور به گزارش‌گر ارائه دهند.

۲- هرگونه حمایتی که مقام قضایی برای حفظ امنیت جانی یا مالی یا شغلی لازم تشخیص دهد.

تبصره ۱- ...

یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۱-۲- بند (۶)، از جهت رعایت تناسب درجه‌های ارث مذکور با احکام این مصوبه، ابهام

دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکر: ۱- در ماده (۱)،

۱-۱- در بند (۳)، به جهت رعایت سیاق واحد، واژه «دادستان‌ها» به واژه «دادستانی‌ها» اصلاح گردد.

۱-۲- در بند (۴)، عبارت «اشخاص وابسته» به عبارت «افراد وابسته» اصلاح گردد.

ماده ۲-

گزارش‌گری که محتوای گزارش وی بیانگر ارتکاب یکی از رفتارهای زیر باشد، مشمول حمایت‌ها و پاداش این قانون می‌شود:

۱- رشا و ارتشاء

۲- اختلاس

۳- تصرف غیرقانونی در اموال دولتی یا عمومی

۴- رفتارهای موضوع قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی مصوب ۱۳۱۵/۹/۲۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی

۵- رفتارهای موضوع قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸/۳/۱۹

۶- اخذ درصد (پورسانت) در معاملات داخلی یا خارجی

۷- رفتارهای موضوع لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲۲

۸- تدلیس در معاملات دولتی

۹- رفتارهای موضوع ماده (۱۹) قانون نحوه اجرای اصل چهل و نهم

(۴۹) قانون اساسی مصوب ۱۳۶۳/۵/۱۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی

۱. ماده (۱۹) قانون نحوه اجرای اصل چهل و نهم (۴۹) قانون اساسی مصوب ۱۳۶۳/۵/۱۷ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۹ (الحاقی ۱۳۹۸/۱۱/۱) مجلس شورای اسلامی) - مراد از اموال نامشروع، اموال ناشی از سوء

- ۱۰- تحصیل مال از طرق نامشروع توسط کارکنان دستگاه‌ها و نهادهای مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴،^۱ ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸،^۲ تبصره ماده (۲)

→

استفاده از موقوفات، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی و سوء استفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی و مانند آنها و اموال حاصل از غضب، رشوه، اختلاس و سایر موارد مندرج در اصل چهل و نهم (۴۹) قانون اساسی به تشخیص مقام قضایی می‌باشد. عواید اموال نامشروع نیز مشمول این ماده می‌باشد.
تبصره ۱- «...»

۱. ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۲۹- دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی‌فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی 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 نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم نماید، به نحوی که میزان ناخالص پرداختی به هر یک از افراد فوق مشخص شود و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران از شمول این حکم مستثنی هستند. اجرای این حکم در خصوص بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تنها با مصوبه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود. ...»

۲. ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵- دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم

←

قانون دیوان محاسبات مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱، مواد (۱) و (۲) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی و ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات

→

ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانکها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.

۱. ماده (۲) قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲- ...

تبصره- منظور از دستگاه‌ها در این قانون کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدها که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند و به طور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آنها مترتب بشود می‌باشد. واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آنها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این تعریف می‌باشند.»

۲. مواد (۱) و (۲) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۱- تعاریف:

الف- فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمدتاً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوء استفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی

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- تحصیل مال نامشروع، موضوع ماده (۲) قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷/۹/۱۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

ماده ۲- اشخاص مشمول این قانون عبارتند از:

الف- افراد مذکور در مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸

ب- واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولید آستان‌های مقدس با موافقت ایشان

ج- شوراهای اسلامی شهر و روستا و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی

د- کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی موضوع این قانون»

- اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲^۱ و شرکت‌های تابعه آنها در انجام وظایف قانونی خود
- ۱۱- جرم موضوع ماده (۵۳۲) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)^۲
- ۱۲- تقلب علمی

▪ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی در این مقرره، گزارش‌گری رفتارهای دوازده‌گانه‌ی موضوع این ماده را مشمول حمایت‌ها و پاداش این مصوبه شمرده است. با اینکه مستند قانونی برخی از بندها از جمله رفتارهای موضوع بندهای (۴) و (۵) ذکر شده است، اما دیگر رفتارهای مذکور در سایر بندها به صورت مطلق و بدون تصریح به مستند قانونی ذکر شده است و بندهای (۱)، (۲)، (۳)، (۶)، (۸)، (۱۰)

۱. ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵۹۸- هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراهای و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضایی و به‌طور کلی اعضاء و کارکنان قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی و جوجه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده است را مورد استفاده غیرمجاز قرار دهد بدون آنکه قصد تملک آنها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیرقانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود و در صورتی که متفع شده باشد علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد و همچنین است در صورتی که به علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و جوجه دولتی گردد و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار مصرف نموده باشد.»

۲. ماده (۵۳۲) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵۳۲ (اصلاحی ۱۳۹۹/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی)- هر یک از کارمندان و مسئولان دولتی که در اجرای وظیفه خود در احکام و تقریرات و نوشته‌ها و اسناد و سجالات و دفاتر و غیر آنها از نوشته‌ها و اوراق رسمی تزویر کند اعم از اینکه اعضاء یا مهری را ساخته یا امضاء یا مهر یا خطوط را تحریف کرده یا کلمه‌ای الحاق کند یا اسامی اشخاص را تغییر دهد علاوه بر مجازات‌های اداری و جبران خسارت وارده به حبس از یک تا پنج سال یا به پرداخت ۵۰/۰۰۰/۰۰۰ تا ۲۵۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال جزای نقدی محکوم خواهد شد.»

و (۱۲) ماده (۲) از این منظر واجد ابهام است. چه اینکه برای مثال روشن نیست «تقلب علمی» موضوع بند (۱۲)، دقیقاً شامل چه رفتارهایی است و مستند قانونی آن چیست.

ب) قانون‌گذار در بند (۱۰) این ماده، تحصیل مال از طرق نامشروع توسط کارکنان دستگاه‌ها و نهادهای مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه، ماده (۵) قانون مدیریت، تبصره‌ی ماده (۲) قانون دیوان محاسبات، مواد (۱) و (۲) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی و «شرکت‌های تابعه آنها» در انجام وظایف قانونی خود را مشمول احکام این قانون دانسته است. حال روشن نیست قانون‌گذار تنها کارکنان «شرکت‌های» تابعه‌ی دستگاه‌های اجرایی مذکور را شامل این حکم دانسته است یا کارکنان دیگر «نهادها، مؤسسات و سازمان‌های» تابعه‌ی آنها نیز مشمول این حکم خواهند بود. در نتیجه عبارت «شرکت‌های تابعه» در انتهای بند (۱۰) دارای ابهام است.

■ دیدگاه عدم ابهام

عبارت «شرکت‌های تابعه» در بند (۱۰) این ماده فاقد هرگونه ابهام است؛ توضیح اینکه قانون‌گذار در مقام بیان دایره‌ی شمول این بند، به عمومات قانونی متعددی از جمله ماده (۲۹) قانون برنامه اشاره کرده است و دقت در مفاد این مواد قانونی نشان می‌دهد که کلیه‌ی دستگاه‌های اجرایی و «شرکت‌ها، سازمان‌ها، نهادها یا مؤسسات» تابعه‌ی آنها را دربرگرفته است. بنابراین ذکر عبارت «شرکت‌های تابعه» در انتهای بند (۱۰) تنها از باب تأکید بوده است و کلیه‌ی نهادهای تابعه‌ی دستگاه‌های اجرایی اعم از شرکت، سازمان یا مؤسسه با تمسک به مواد قانونی مذکور در این بند، مشمول این حکم قرار گرفته‌اند. بنابراین حکم بند (۱۰) فاقد ابهام است.

■ نظر شورای نگهبان

۲- ماده (۲)، از جهت مستند قانونی در بعضی از رفتارهای ارتكابی در بندهای مذکور، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۳-

سازمان بازرسی کل کشور موظف است ظرف مدت شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون با همکاری سایر نهادهای پذیرنده و قوه قضائیه

نسبت به طراحی و راه‌اندازی سامانه گزارش‌گران فساد اقدام نماید. در سامانه مذکور محرمانگی هویت گزارش‌گر و اطلاعات مندرج در سامانه باید رعایت شود و گزارش از طریق سامانه و با انتخاب سامانه فقط برای یک نهاد پذیرنده ارسال گردد.

تبصره- گزارش‌های دریافتی در سامانه با توجه به نظام رتبه‌بندی بر مبنای شاخص‌های مربوط به گزارش‌دهنده، گزارش‌شونده، سازمان محل فساد، موضوع فساد، ارزش مال موضوع فساد، زمان ارتکاب فساد و نوع فساد مشخص می‌شوند و در اولویت قرار می‌گیرند.

▪ دیدگاه ابهام

مجلس شورای اسلامی به موجب حکم صدر این مقرر، سازمان بازرسی را موظف کرده است گزارش موضوع این مصوبه را از طریق سامانه و «با انتخاب سامانه» فقط برای یک نهاد پذیرنده ارسال کند. حال با توجه به اینکه هیچ ضابطه‌ای از سوی قانون‌گذار در خصوص نحوه‌ی ارجاع گزارش‌ها به نهادهای پذیرنده ذکر نشده است، مشخص نیست «انتخاب سامانه» برای ارجاع پرونده‌ها چگونه خواهد بود و ماده (۳) از این منظر موجد ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

قانون‌گذار در ماده (۳) صرفاً در مقام بیان لزوم ارجاع «سامانه‌ای» گزارش‌های واصل‌شده به سازمان بازرسی به دستگاه‌های پذیرنده بوده است. بدیهی است که نحوه‌ی ارجاع به دستگاه‌های تابع صلاحیت‌های قانونی و حوزه‌ی فعالیت آنها است. برای مثال روشن است مرکز حفاظت و اطلاعات قوه صلاحیت تحقیق در خصوص مفاسد احتمالی گزارش‌شده در وزارت نفت را ندارد. بنابراین مجلس شورای اسلامی رعایت صلاحیت‌های قانونی دستگاه‌های پذیرنده در ارجاع گزارش‌ها را مفروض گرفته است و ماده (۳) از این حیث فاقد ابهام است.

▪ دیدگاه مغایرت

مطابق حکم تبصره‌ی این ماده، گزارش‌های دریافتی در سامانه با توجه به «نظام رتبه‌بندی» بر مبنای شاخص‌های مربوط به «گزارش‌دهنده، گزارش‌شونده، سازمان محل فساد، موضوع فساد، ارزش مال موضوع فساد، زمان ارتکاب فساد و نوع فساد» مشخص می‌شوند و در

اولویت قرار می‌گیرند. اطلاق «نظام رتبه‌بندی» فوق از این حیث که در وزن‌دهی به هریک از شاخص‌های مصرح فوق مقید به موازین شرعی نشده است، دارای اشکال شرعی است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

حکم تبصره‌ی ماده‌ی حاضر، مغایرتی با موازین شرعی ندارد؛ زیرا گرچه قانون‌گذار در نحوه‌ی اولویت‌بندی مطابق شاخص‌های مذکور در تبصره، اشاره‌ای به رعایت موازین شرعی نکرده است، اما فرض بر این است که سازمان بازرسی (مجری این حکم) به عنوان یکی از دستگاه‌های رسمی جمهوری اسلامی، در فرآیندهای خود مطابق با موازین شرعی عمل می‌کند و عملکرد آن حمل بر صحت می‌شود. بنابراین حکم تبصره‌ی ماده (۳) مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۳)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۴-

نهاد پذیرنده پس از دریافت گزارش از طریق سامانه، مکلف است پس از بررسی شکلی گزارش، تحقیقات لازم در خصوص گزارش دریافتی را در حدود صلاحیت قانونی خود انجام دهد و چنانچه قرائن و امارات (نشانه‌ها) بر ارتکاب رفتارهای موضوع ماده (۲) این قانون دلالت کند، گزارش را از طریق سامانه به مرجع صالح برای رسیدگی ارسال نماید. ... تبصره ۱- ...

▪ توضیح تذکر

قانون‌گذار در این ماده در کنار اصطلاح «امارات»، عبارت «نشانه‌ها» را در پرانتز ذکر کرده است. با توجه به اینکه «نشانه» تنها معنای لغوی اصطلاح «اماره» است و «اماره» دارای تعریف روشنی است، شایسته است عبارت «نشانه‌ها» از متن ماده (۴) حذف شود.

▪ نظر شورای نگهبان

تذکر: ۲- در ماده (۴)، بعد از واژه امارات، واژه «نشانه‌ها» حذف شود.

ماده ۷-

با درخواست گزارش‌گر یا نهاد پذیرنده از زمان تشکیل پرونده در مرجع قضایی تا یک سال پس از شروع به اجرای حکم قطعی و با تشخیص مقام قضایی صالح تعقیب یا مقام قضایی صالح رسیدگی به اصل پرونده، حمایت‌های موضوع ماده (۶) این قانون اعمال می‌شود.

تبصره ۱- رسیدگی به درخواست‌های موضوع این ماده ظرف پانزده روز در مرجع صالح قضایی انجام می‌شود.

تبصره ۲- ...

▪ دیدگاه ابهام

الف) قانون‌گذار در صدر این بند مقرر کرده است با درخواست گزارش‌گر یا نهاد پذیرنده، «از زمان تشکیل پرونده در مرجع قضایی تا یک سال پس از شروع به اجرای حکم قطعی»، حمایت‌های موضوع ماده (۶) این مصوبه قابل اعمال است. حال آنکه مشخص نیست در صورتی که پس از انقضای مهلت مذکور (از تشکیل پرونده تا یک سال پس از اجرای حکم) خطر یا تهدید جدیدی، به دلیل گزارش فساد، متوجه گزارش‌گر شود، وی می‌تواند از حمایت‌های این مصوبه بهره‌مند شود یا خیر و ماده (۷) از این حیث دارای ابهام است. چه اینکه ممکن است هم‌دستان مفسدی که در حال تحمل کیفر خود در زندان است، با توجه به مهلت مذکور در این ماده پس از یک‌سال از شروع اجرای مجازات، متعرض جان و مال گزارش‌گر فساد شوند.

ب) مطابق حکم تبصره (۱) این مقرر، رسیدگی به درخواست‌های موضوع این ماده مبنی بر اعمال حمایت‌های موضوع ماده (۶) مصوبه، «ظرف پانزده روز» در مرجع صالح قضایی صورت می‌گیرد. اما روشن نیست در مواردی که مخاطرات جدی جانی یا مالی متوجه گزارش‌گر فساد است و رسیدگی در فرصت (۱۵) روزه مذکور منجر به تحقق احتمالی آن مخاطرات خواهد شد، «رسیدگی خارج از نوبت» صورت می‌گیرد یا خیر، واجد ابهام است. چه اینکه در این قبیل پرونده‌ها، افراد هم‌پیمان با مفسدان ممکن است به سبب انتقام از شخص گزارش‌گر، خطرات مهلک جانی یا مالی را متوجه وی کنند و حمایت‌های مذکور زمانی مفید واقع می‌شود که در اسرع وقت و قبل از تحقق این تهدیدات صورت پذیرد.

■ نظر شورای نگهبان

۳- ماده (۷)،

۳-۱- با توجه به تعیین مهلت برای درخواست اعمال حمایت‌های مذکور، از جهت روشن نبودن تکلیف مواردی که خطرها و تهدیدهای مورد نظر، پس از مهلت تعیین شده ایجاد شود، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳-۲- تبصره (۱)، از جهت عدم تعیین تکلیف نسبت به مواردی که رسیدگی فوری لازم است، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۹-

برخورداری از پاداش منوط به درخواست گزارش‌گر از طریق سامانه از زمان ثبت گزارش در سامانه تا یک سال پس از شروع به اجرای حکم قطعی است.

تبصره- صدور حکم به پرداخت پاداش به گزارش‌گر منوط به اعلام هویت گزارش‌گر در زمان ثبت گزارش یا برای گزارش‌های با گزارش‌گران با هویت ناشناس منوط به ارائه ادله لازم برای احراز هویت آنها می‌باشد.

■ دیدگاه ابهام

به موجب حکم تبصره‌ی این ماده، صدور حکم به پرداخت پاداش در خصوص گزارش‌های با گزارش‌گران با هویت ناشناس، منوط به ارائه ادله لازم برای «احراز هویت» آنها می‌باشد. حال روشن نیست احراز هویت مذکور از سوی مقام قضایی رسیدگی‌کننده به پرونده‌ی فساد صورت می‌گیرد یا نهاد پذیرنده گزارش است که حسب ادله‌ی ارائه‌شده گزارش‌گر را احراز هویت می‌کند. بنابراین عبارت «احراز هویت» در تبصره‌ی ماده‌ی حاضر واجد ابهام است.

■ دیدگاه عدم ابهام

گرچه قانون‌گذار در تبصره‌ی ماده (۹) این مصوبه مرجع «احراز هویت» گزارش‌گر در مواردی که در زمان ثبت هویت گزارش‌گر ناشناس بوده است را بالصراحه تعیین نکرده است، اما دقت در متن صدر ماده (۱۰) مصوبه نشان می‌دهد مرجع تصمیم‌گیر در خصوص

پاداش‌های این مصوبه، مرجع رسیدگی‌کننده‌ی قضایی اعم از بدوی و تجدیدنظر است. بنابراین حکم تبصره‌ی ماده (۹) نیز فاقد ابهام است و احراز هویت گزارش‌گر از سوی مرجع قضایی صورت می‌گیرد.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۹)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۱۰-

مرجع رسیدگی‌کننده به گزارش اعم از بدوی یا تجدیدنظر مکلف است ضمن اعلام نظر درخصوص استحقاق یا عدم استحقاق پاداش برای گزارش‌گر و در صورت استحقاق، بر اساس میزان تأثیر گزارش در کشف فساد، اعم از اینکه گزارش‌گر درخواست پاداش داده یا نداده باشد، نسبت به تعیین مبلغ پاداش تا دو درصد (۲٪) ارزش ریالی موضوع پرونده اقدام نماید. تبصره ۱- ...

تبصره ۲- در صورت تعدد گزارش‌گران در یک گزارش یا گزارش‌های متعدد مربوط به یک رفتار، پاداش موضوع این ماده با توجه به نقش و میزان اثرگذاری آنها، به تشخیص مقام قضایی رسیدگی‌کننده میان آنها تقسیم می‌شود.

تبصره ۳- در صورتی که حکم صادره قابل تجدیدنظر یا فرجام‌خواهی باشد، گزارش‌گر نیز مجاز است نسبت به اصل استحقاق پاداش یا میزان آن حسب مورد تجدیدنظر یا فرجام‌خواهی کند.

تبصره ۴- مؤلفه‌های مؤثر در تعیین پاداش در دستورالعملی که ظرف سه ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد، مشخص می‌شود.

▪ دیدگاه مغایرت

مجلس شورای اسلامی در صدر این ماده، مرجع قضایی رسیدگی‌کننده به گزارش را مکلف کرده است درخصوص «استحقاق یا عدم استحقاق پاداش برای گزارش‌گر» اعلام نظر

کند. با توجه به اینکه اعلام نظر مرجع قضایی در خصوص استحقاق مقید به هیچ ضابطه و معیاری نشده است و تنها در تبصره (۴) این ماده، تعیین مؤلفه‌های مؤثر در تعیین آن به دستورالعمل مصوب رئیس قوه واگذار شده است، این حکم مصداق قانون‌گذاری تفویضی و مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

قانون‌گذار در صدر ماده (۱۰) و تبصره (۲) آن، ضوابط استحقاق پاداش مبنی بر «میزان تأثیر گزارش بر کشف فساد» و «نقش و میزان اثرگذاری گزارش‌ها» را ذکر کرده است و در تبصره (۴) تنها تفصیل این ضوابط را به دستورالعمل مصوب رئیس قوه واگذار کرده است. بنابراین اعلام نظر مرجع قضایی در خصوص استحقاق پاداش به صورت مطلق نیست و مغایرتی با اصل (۸۵) قانون اساسی ندارد.

▪ دیدگاه ابهام

به موجب حکم تبصره (۳) این ماده، در صورتی که حکم صادره «قابل تجدیدنظر یا فرجام‌خواهی» باشد، گزارش‌گر نیز مجاز است نسبت به اصل استحقاق پاداش یا میزان آن حسب مورد تجدیدنظر یا فرجام‌خواهی کند. حال روشن نیست در فرضی که حکم صادره «قابل تجدیدنظر یا فرجام‌خواهی» بود اما اصحاب شکایت اقدام به تجدیدنظرخواهی یا فرجام‌خواهی نکرده‌اند نیز گزارش‌گر حق اعتراض خواهد داشت یا خیر و تبصره (۳) از این منظر موجد ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

دقت در متن تبصره (۳) به ویژه عبارت «گزارش‌گر نیز»، نشان می‌دهد قانون‌گذار اعتراض گزارش‌گر را به صورت مستقل نپذیرفته است و آن را منوط به تحقق تجدیدنظرخواهی یا فرجام‌خواهی از رأی اصلی دانسته است. بنابراین در صورتی که رأی اصلی قابل تجدیدنظرخواهی یا فرجام‌خواهی نباشد یا نسبت به آن اعتراضی نشود، گزارش‌گر نیز امکان اعتراض نسبت به استحقاق پاداش یا میزان آن را نخواهد داشت. در نتیجه تبصره (۳) از این حیث فاقد هرگونه ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۱۰)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۱۲- دولت موظف است در قالب بودجه سنواتی ردیف مستقلی از محل درآمدهای حاصل از اجرای این قانون ایجاد کرده و جهت پرداخت پاداش‌ها و سایر هزینه‌های اجرای این قانون در اختیار وزارت دادگستری قرار دهد.

■ دیدگاه مغایرت

قانون‌گذار در این طرح، احکام مختلفی (از جمله طراحی و راه‌اندازی سامانه‌ی موضوع ماده (۳) و اعطای پاداش مذکور در ماده (۹)) که اجرای آن مستلزم تحمیل بار مالی است مقرر کرد. با توجه به اینکه در ماده (۱۲) محل جبران این بار مالی «بودجه سنواتی» تعیین شده است و مطابق نظریه‌ی تفسیری مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳^۱ شورای نگهبان محل مذکور رافع بار مالی نیست، حکم فوق مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است. چه اینکه وفق اصل پیش‌گفته، طرح‌های قانونی در صورتی که منجر به تحمیل بار مالی بر دولت شود، تنها در صورتی قابل تصویب است که محل جبران آن مشخص باشد.

■ دیدگاه عدم مغایرت

اجرای مجموع احکام این مصوبه منجر به تحمیل بار مالی بر دولت نخواهد شد و مغایرت این ماده با اصل (۷۵) قانون اساسی منتفی است؛ زیرا اولاً سامانه‌ی موضوع ماده (۳) در وضعیت فعلی نیز موجود است و ارتقای آن نیازمند صرف هزینه‌ی چندانی نیست. ثانیاً برخی از احکام مقرر شده در این مصوبه از جمله ماده (۶)، در وضع کنونی نیز به موجب حکم ماده (۹۷) قانون آیین دادرسی کیفری^۲ در شمار تکالیف قانونی است و حکم جدیدی

^۱ نظریه‌ی تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان: «۱- درج عبارت «از محل صرفه‌جویی»، به نحو مطلق و برای مدت نامحدود و بدون تعیین محل و همچنین درج، عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی»، بدون تأمین منبع و نیز درج عبارت‌های «از محل اعتبارات مصوب مربوط» و «از محل اعتبارات مصوب دستگاه»، اگر مستلزم بار مالی جدید بوده، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب نمی‌گردد»

۲- ...»

^۲ ماده (۹۷) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب: «ماده ۹۷- بازپرس به‌منظور حمایت از بزه‌دیده، شاهد، مطلع، اعلام‌کننده جرم یا خانواده آنان و همچنین خانواده متهم در برابر تهدیدات، در صورت ضرورت، انجام برخی از

محسوب نمی‌شود. ثالثاً پاداش مقرر شده در ماده (۹) نیز به میزان «دو درصد ارزش ریالی موضوع پرونده» تعیین شده است. به دیگر سخن، در صورت گزارش‌گری فساد و کشف و برخورد با عامل آن، (۹۸) درصد از ارزش ریالی پرونده به بیت‌المال مسترد می‌شود و همچنین در بسیاری از جرایم (همچون اختلاس) به میزان ارزش ریالی پرونده جزای نقدی وارد خزانه می‌شود و تنها (۲) درصد آن به گزارش‌گر پرداخت می‌شود. بنابراین با توجه به اینکه تشویق گزارش‌گران منجر به افزایش موارد کشف فساد و حفظ بیت‌المال می‌شود، برآیند اجرای این مصوبه نه تنها بار مالی بر دولت تحمیل نمی‌کند؛ بلکه موجب درآمدزایی برای دولت نیز خواهد بود. بنابراین ماده (۱۲) مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۱۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۱۵-

در صورتی که گزارش‌گر، گزارش و اسناد مربوط به آن را تنها در سامانه ثبت و بارگذاری کرده و آن را علنی نکرده باشد، به اتهام افترا یا جرم موضوع ماده (۶۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲^۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی یا افشای اسناد محرمانه قابل تعقیب نیست.

→

اقدامات احتیاطی را به ضابطان دادگستری دستور می‌دهد. ضابطان دادگستری مکلف به انجام دستورها و ارایه گزارش به بازپرس هستند.»

۱. ماده (۶۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۶۹۸ (اصلاحی ۱۳۹۹/۲/۲۳ مجلس شورای اسلامی) - هر کس به قصد اضرار به غیر یا تشویش اذهان عمومی یا مقامات رسمی به وسیله نامه یا شکواییه یا مراسلات یا عرایض یا گزارش یا توزیع هرگونه اوراق چاپی یا خطی یا امضاء یا بدون امضاء اکاذیبی را اظهار نماید یا با همان مقاصد اعمالی را بر خلاف حقیقت رأساً یا به عنوان نقل قول به شخص حقیقی یا حقوقی یا مقامات رسمی تصریحاً یا تلویحاً نسبت دهد اعم از اینکه از طریق مزبور به نحوی از انحاء ضرر مادی یا معنوی به غیر وارد شود یا نه علاوه بر اعاده حیثیت در صورت امکان، باید به حبس از یک ماه تا یک سال و یا شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم شود.»

▪ دیدگاه ابهام

مطابق حکم ماده (۱۵) این مصوبه، اگر گزارش‌گر، گزارش و اسناد مربوط به آن را تنها در سامانه بارگذاری کرده و آن را علنی نکرده باشد، به اتهام «افترا یا جرم موضوع ماده (۶۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی یا افشای اسناد محرمانه» قابل تعقیب نخواهد بود. اما مشخص نیست گزارش‌گر تنها تحت عناوین اتهامی مصرح فوق قابل تعقیب نیست یا به صورت کلی، تحت هیچ عنوان اتهامی دیگری نیز قابل تعقیب نخواهد بود. چه اینکه ممکن است گزارش‌گر با سوء نیت کامل و تنها به انگیزه‌ی خصومت شخصی و برخلاف، واقع‌فاسدی را متوجه یک مقام دولتی کند و چنین گزارش‌گری (در صورت اثبات سوء نیت و خلاف واقع بودن گزارش وی) مستحق تحمل مجازات است.

▪ نظر شورای نگهبان

۴- ماده (۱۵)، از این جهت که رفتار مذکور از جهات دیگری غیر از افترا یا جرم موضوع ماده (۶۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی قابل رسیدگی است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای مدظله‌العالی

«... 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 جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

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

تهران | خیابان شهید بهشتی
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کد پستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳
دبیرخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان