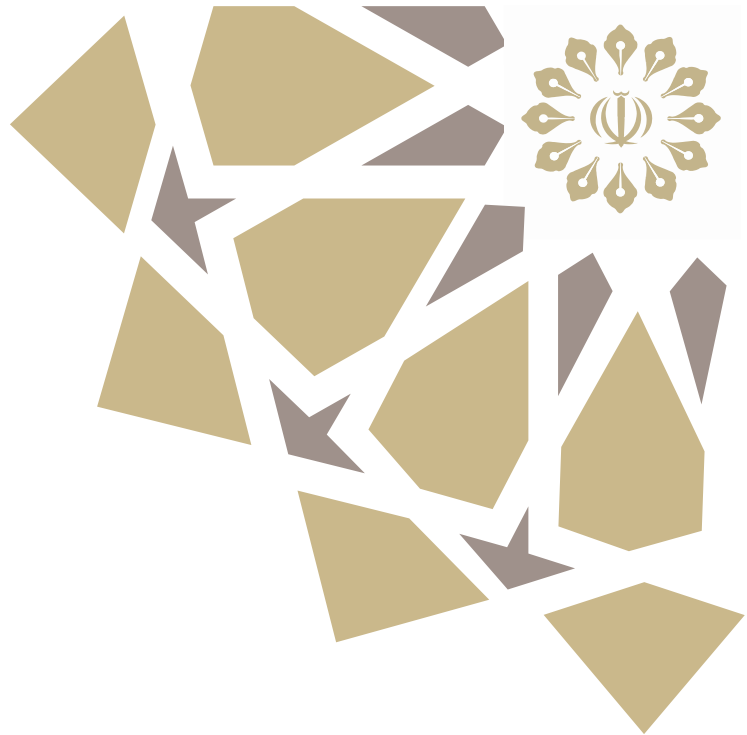


پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**طرح شفافیت قوای سه گانه، دستگاه‌های
اجرایی و سایر نهادها**

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های
اجرایی و سایر نهادها



تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۳/۰۱

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۳۴۴

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۰۳/۲۳



پرونده شورای نگهبان

طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها

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 جهت بررسی کارشناسی به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای مجلس شورای اسلامی ارجاع شد. این کمیسیون پس از بحث و تبادل نظر، در تاریخ ۱۴۰۱/۲/۱۰ با اصلاحاتی در متن طرح، آن را به تصویب رساند و گزارش خود را تقدیم صحن علنی مجلس کرد.

در نهایت این طرح دوفوریتی 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 ۱۴۰۱/۰۳/۲۳ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

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

ماده ۱-

دستگاه‌ها، نهادها، سازمان‌ها و مؤسسات مشمول این قانون عبارتند از: ۱-۱- قوه مقننه شامل مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور و تمامی سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به آنها

۱-۲- هیئت وزیران و کلیه کمیسیون‌ها و کارگروه‌های متشکل از وزرا یا نمایندگان دستگاه‌های دولتی، کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸،^۱ کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که دولت یا بانک‌های دولتی در آن سهام دارند، شعب بدوی و تجدیدنظر سازمان تعزیرات حکومتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، 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 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

۱. 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 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.»

پژوهشی اعم از دولتی و غیردولتی، 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 صنعت نفت، صندوق ذخیره فرهنگیان، صندوق بازنشستگی سازمان صدا و سیما، صندوق عشایری و بیمه سلامت و صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد.

۳-۱- قوه قضائیه شامل دادگستری و مراکز قضایی مانند: دادگاه انقلاب و دادسرا مگر در مواردی که سرّی بودن لازم است، 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

۴-۱- کلیه شوراها و شوراهای عالی که به موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی یا شورای انقلاب تشکیل شده‌اند و همچنین شوراهای عالی وابسته به قوه مجریه، شوراهای اسلامی شهر و روستا، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها.

تبصره- شورای امنیت کشور، شوراهای تأمین استان‌ها و شهرستان‌ها از حکم این بند مستثنی هستند.

۵-۱- کلیه مؤسسات خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی از جمله شامل مراکز و کانون‌های 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، مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه غیردولتی و همچنین سازمان‌های مردم‌نهاد و خیریه‌ها و شرکت‌های تعاونی و توسعه عمران شهرستانی.

تبصره- نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و سازمان انرژی اتمی ایران از حکم این قانون مستثنی هستند.

■ دیدگاه مغایرت

مجلس شورای اسلامی در بند (۱-۲) ماده (۱)، برخی دستگاه‌های دولتی مشمول این مصوبه را ذکر کرده است. اما نحوه‌ی بیان دستگاه‌ها از سوی قانون‌گذار به صورتی است که متضمن تکرار است، به طوری که می‌توان گفت نام بعضی از دستگاه‌ها تا سه بار تکرار شده است؛ برای مثال قانون‌گذار ابتدا بر شمول کلیه‌ی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت تصریح کرده است، سپس مجدداً «وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی» که جملگی از مصادیق مصرح ماده (۵) هستند را تکرار کرده است و حتی بعد از این بعضی از دستگاه‌ها را به طور خاص اسم برده است. مثلاً «سازمان هدفمندی یارانه‌ها» که حسب اساسنامه‌ی خود شرکت دولتی است، سه بار و با ادبیات مختلف (دستگاه‌های موضوع ماده (۵) سپس عبارت شرکت‌های دولتی و بعدتر نام تصریح به نام سازمان) در بند (۱-۲) به آن اشاره شده است. بنابراین با توجه به جزء (۴) بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری^۱ مبنی بر لزوم استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی، نحوه‌ی بیان دستگاه‌های مشمول این بند، مغایر سیاست‌های مذکور و بالتبع مغایر بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

■ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی در بند (۱-۲) این ماده، به «کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» اشاره کرده است. حال روشن نیست با توجه به تقسیم ارائه شده در این ماده به این ترتیب که در بند (۱-۱) به «نهادهای ذیل قوه مقننه»، در بند «۱-۲» به «نهادهای ذیل قوه مجریه» و در بند «۱-۳» به «نهادهای ذیل قوه قضائیه» اشاره شده است، مقصود قانون‌گذار از عبارت «کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» در بند (۱-۲)، تنها اشاره به دستگاه‌های اجرایی ذیل

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.

... -

قوهی مجریه همچون وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی دارد یا معنای عام دستگاه اجرایی مقصود مقنن بوده است و بند (۲-۱) از این حیث موجد ابهام است؛ توضیح اینکه مطابق ذیل ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری،^۱ سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است (همچون مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان)، در حکم «مؤسسه دولتی» شناخته می‌شود. بنابراین روشن نیست آیا نهادهای مذکور در قانون اساسی که زیرمجموعه‌ی قوهی مجریه نیز به شمار نمی‌روند (نظیر مجلس خبرگان رهبری) مشمول عبارت فوق هستند یا خیر و حکم پیش‌گفته از این حیث ابهام دارد.

ب) قانون‌گذار به موجب بند (۲-۱) ماده‌ی حاضر، کلیه‌ی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، «مؤسسات، شرکت‌های دولتی» را مشمول این قانون دانسته است. اما عبارت پیش‌گفته از این حیث که روشن نیست قید «دولتی»، علاوه بر «شرکت‌ها» به «مؤسسات» نیز برمی‌گردد یا قانون‌گذار به طور مطلق کلیه‌ی مؤسسات اعم از دولتی و خصوصی را مورد حکم قرار داده است، موجد ابهام است.

ج) مجلس شورای اسلامی در ذیل بند (۲-۱) به «صندوق عشایری» اشاره کرده است، اما با توجه به اینکه در قوانین و مقررات جاری کشور، نهادی تحت عنوان «صندوق عشایری» وجود ندارد، این عبارت ابهام دارد. البته به نظر می‌رسد مقصود قانون‌گذار از عبارت مذکور، «صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر» بوده است که در این صورت عبارت نیاز به اصلاح دارد.

د) به موجب حکم بند (۳-۱) ماده‌ی حاضر، دادگاه انقلاب و دادسرا نیز به استثنای مواردی که «سرّی بودن» لازم است، مشمول احکام این مصوبه در خصوص شفافیت هستند. اما مقصود قانون‌گذار از عبارت «سرّی» از این منظر که «سرّی» در برابر دیگر اسناد داری

۱. ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲- مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد.

کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.»

طبقه‌بندی یعنی «محرمانه، به کلی محرمانه و به کلی سرّی» قرار دارد یا معنای عام آن که تمامی موارد اسناد طبقه‌بندی شده را دربرمی‌گیرد مقصود است، واجد ابهام است. چه اینکه اگر معنای اول مقصود بوده باشد، تجویز انتشار سایر اسناد دارای طبقه‌بندی، مصداق اداره‌ی ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

الف) عبارت «کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» در بند (۱-۲) ماده (۱)، شامل نهادهایی همچون مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان نمی‌شود و از این حیث فاقد هر گونه ابهام است؛ زیرا دقت در حکم ذیل ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری نشان می‌دهد قانون‌گذار «سازمان‌هایی» که در قانون اساسی نام برده شده است همچون سازمان صدا و سیما و سازمان بازرسی کل کشور را در حکم «مؤسسه دولتی» شناخته است و این حکم متعرض نهادهایی همچون مجلس خبرگان رهبری نشده است. بنابراین عبارت «کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» در بند (۱-۲) ماده (۱)، از این منظر فاقد هر گونه ابهام است.

ب) عبارت «مؤسسات، شرکت‌های دولتی» در بند (۱-۲) ماده (۱)، فاقد هر گونه ابهام است؛ زیرا قید «دولتی» با استفاده از ادات عطف «و»، به «مؤسسات» نیز برمی‌گردد. در نتیجه موضوع حکم این بند، تنها «مؤسسات دولتی» است و شامل «مؤسسات خصوصی» نمی‌شود.

▪ توضیح تذکر

الف) قانون‌گذار در انتهای بند (۱-۲) عبارت‌های «صندوق بازنشستگی صنعت نفت» و «بیمه سلامت» را به کار برده است که شایسته است به عنوان دقیق این نهادها یعنی به ترتیب «صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت» و «سازمان بیمه سلامت ایرانیان» اصلاح شود. همچنین در ذیل بند (۱-۵)، از عبارت «شرکت‌های تعاونی و توسعه عمران شهرستانی» استفاده کرده است که شایسته است به عنوان دقیق «شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی» اصلاح شود.

ب) مجلس شورای اسلامی در صدر بند (۱-۳)، دستگاه قضایی را مرکب از «دادگستری

و مراکز قضایی» دانسته است. اما اصطلاح «مراکز قضایی»، اصطلاح رایجی نیست و شایسته است با عبارت «مراجع قضایی» جایگزین شود.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده (۱)،

۱-۱- بند (۲-۱-) از جهت نحوه نگارش و تکرار دستگاه‌های مشمول با عناوین مختلف، از جمله ذکر «کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و ...» بعد از عبارت «کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» مغایر جزء (۴) بند (۹) سیاست‌های کلی قانون‌گذاری و در نتیجه مغایر بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی شناخته شد.

۱-۲- در بند (۲-۱-) منظور از «صندوق عشایری» با توجه به عدم وجود چنین عنوانی در قوانین و مقررات، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۱-۳- در بند (۳-۱-) منظور از «سری بودن» از این جهت که آیا منظور طبقه‌بندی خاص در مقررات مربوط به طبقه‌بندی اسناد است یا شامل موارد دیگری می‌گردد، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکرات:

۱- در ماده (۱)،

۱-۱- در بند (۲-۱-) عبارت «صندوق بازنشستگی صنعت نفت» به عبارت «صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت» و عبارت «بیمه سلامت» به عبارت «سازمان بیمه سلامت ایرانیان» و عبارت «شرکت‌های تعاونی و توسعه عمران شهرستانی» به عبارت «شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستانی» اصلاح گردد.

۱-۲- در بند (۳-۱-) عبارت «مراکز قضایی» به عبارت «مراجع قضایی» اصلاح گردد.

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:

- الف- اسناد تأسیس و اطلاعات راجع به ساختار، مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته، مدیران و کارکنان شامل تحصیلات، سوابق و تجربیات، میزان دریافت ماهانه و سالانه، نحوه به‌کارگیری، وظایف و اختیارات و فرآیندهای اداری، برنامه‌ها و طرح‌های مصوب و گزارش‌های عملکرد
- ب- صورت‌های مالی و 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
- پ- کلیه آراء قطعی دادگاه‌های عمومی و انقلاب و همچنین مراجع غیرقضایی با رعایت موازین امنیتی و حفظ اطلاعات شخصی
- ت- متن، متمم و الحاقات تمامی قراردادهای مربوط به معاملات بزرگ و متوسط مطابق قوانین و مقررات کشور
- ث- مبالغ تعرفه‌ها و عوارض و هزینه‌های ارائه خدمات و مصوبات مرجع تصویب آنها و مستندات مربوط به صلاحیت تصویب
- 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
- ح- فرآیندها و مراحل اداری اخذ و صدور هرگونه مجوز یا پروانه فعالیت
- خ- تمامی اسناد بالادستی، قوانین و مقررات حوزه فعالیت خود

■ دیدگاه مغایرت

الف) مطابق حکم صدر ماده (۲) و بندهای (الف)، (ب)، (ت)، (ج) و (چ) 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 داریی‌های 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 دهند. اطلاق حکم پیش‌گفته

از سه جهت واجد اشکال است: اولاً اطلاق احکام مصرح در بندهای مذکور نسبت به اشخاص خصوصی، علاوه بر اینکه از جهت فقهی مصداق تضییق بلاوجه اختیارات مردم است و مغایر با موازین شرعی است، از جهت قانون اساسی نیز مصداق اداره‌ی ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ برای مثال چه ضرورت یا منطقی اقتضا می‌کند که یک مؤسسه‌ی آموزشی یا پژوهشی خصوصی که هیچ‌گونه بودجه یا کمکی را از دولت دریافت نمی‌کند ملزم باشد اطلاعات راجع به اموال و دارایی‌های خود را به صورت عمومی منتشر کند؟ یا چه ضرورتی دارد یک مجموعه‌ی خصوصی، همه‌ی قراردادهای بزرگ و متوسط، درآمدها و هزینه‌های خود را که در موارد متعددی ممکن است موجب تضعیف موقعیت تجاری او در رقابت با دیگر شرکت‌ها باشد را منتشر سازد؟ ثانیاً اطلاق احکام پیش‌گفته در مواردی نسبت به دستگاه‌های دولتی نیز مصداق اداره‌ی ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ به عنوان نمونه قانون‌گذار در بند (الف)، به طور مطلق و بدون الزام به رعایت هیچ‌قیدی همچون موازین امنیتی - دفاعی مقرر کرده است اطلاعات مدیران و کارکنان کلیه‌ی دستگاه‌های اجرایی به صورت عمومی منتشر شود. روشن است انتشار اطلاعات هویتی برخی کارکنان همچون برخی از زیرمجموعه‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی، موجب ایجاد مخاطرات امنیتی و دفاعی برای کشور خواهد بود و مصداق اداره‌ی ناصحیح است. به عنوان نمونه‌ای دیگر، الزام مطلق قانون‌گذار در انتشار متن کلیه‌ی قراردادهای مربوط به معاملات بزرگ و متوسط کشور، با توجه به اینکه کشور در شرایط تحریم ظالمانه‌ی دشمن قرار دارد و برخی اطلاعات مندرج در قراردادها ممکن است دارای اهمیت بسیاری در جهت امنیت اقتصادی کشور باشد، خلاف مصالح عمومی است. ثالثاً اطلاق احکام مقرر در این ماده از این منظر که دستگاه‌های زیر نظر رهبری همچون کمیته امداد، بنیاد مستضعفان و ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) را نیز موظف به انجام تکالیف مصرح در این مصوبه کرده است، از این حیث که مقید به استیذان از مقام معظم رهبری (حفظه‌الله) نشده است، خلاف اصل (۵۷) قانون اساسی است؛ چه اینکه مطابق اصل پیش‌گفته، قوای سه‌گانه در جمهوری اسلامی زیر نظر ولایت مطلقه‌ی فقیه اعمال می‌شوند و مجلس شورای اسلامی بدون هماهنگی با مقام رهبری نمی‌تواند برای دستگاه‌های تحت امر ایشان تعیین تکلیف کند.

ب) به موجب حکم بند (پ) ماده (۲)، انتشار عموم آراء قطعی محاکم عمومی و انقلاب، تنها مقید به «رعایت موازین امنیتی» و «حفظ اطلاعات شخصی» شده است 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 است؛ توضیح اینکه قاضی صادرکننده رأی قضایی، ناگزیر است در راستای مستدل و مستند کردن رأی اصداری خود، در مواردی به جزئیات و حواشی بزه ارتكابی نیز در متن دادنامه اشاره کند. برای مثال در مواردی ممکن است در راستای توجیه تشدید مجازات بزهکار، به شغل او اشاره کند و انتشار این قبیل آرا در مواردی ممکن است تبعات و آثار منفی اجتماعی به همراه داشته باشد. همچنین انتشار عمومی همه رأی مربوط به جرایم منافی عفت نیز ممکن است در مواردی منجر به اشاعه فحشا در جامعه شود. بنابراین اطلاق حکم فوق بنا به جهات پیش‌گفته مغایر با موازین شرعی است.

ج) اطلاق احکام مقرر شده در بندهای (ح) و (خ) 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 است؛ توضیح اینکه الزام مؤسسات خصوصی به انتشار موارد فوق، به ویژه در مواردی که مؤسسه‌ی خصوصی در ابتدای فعالیت خود است و موضوع فعالیت وی نیز چندان گسترده و فراگیر نیست، با توجه به اینکه مستلزم صرف وقت و هزینه برای ایجاد سایت اینترنتی و بارگذاری اطلاعات از سوی اشخاص خصوصی است و از طرفی فاقد ضرورت و توجیه منطقی است، مصداق تضییق بلاوجه تلقی می‌شود و مغایر با احکام اسلامی است.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی در بند (الف) مقرر کرده است 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 نیست و بند (الف) از این حیث موجد ابهام است؛ توضیح اینکه مشخص نیست مقصود قانون‌گذار از عبارت «تجربیات»، دقیقاً شامل چه موارد و جزئیاتی می‌شود. همچنین روشن نیست چه میزان

از «تجربیات» مدیران و به چه نحوی باید منتشر شود. بنابراین عبارت «تجربیات» در بند (الف) ماده (۲)، دارای ابهام است.

ب) قانون‌گذار در بند (پ) ماده‌ی حاضر، انتشار کلیه‌ی آرای قطعی «دادگاه‌های عمومی و انقلاب» و همچنین «مراجع غیرقضایی» را با رعایت «موازین امنیتی» و «حفظ اطلاعات شخصی» مقرر کرده است. حکم پیش‌گفته از دو جهت دارای ابهام است: اولاً نسبت حکم این بند با حکم بند (۱-۳) ماده (۱) روشن نیست؛ توضیح آنکه مجلس شورای اسلامی در بند (۳-۱)، کلیه‌ی مراجع قضایی از جمله دادرها، شوراها، شوراهای حل اختلاف و دیوان عدالت اداری را مشمول این مصوبه قرار داده بود، اما در بند (پ) صرفاً «دادگاه‌های عمومی و انقلاب» را نسبت به انتشار احکام قطعی ملزم کرده است. همچنین تنها استثناء مذکور در بند (۳-۱) ماده (۱)، «مواردی که سرّی بودن لازم است» بود، حال آنکه در بند (پ)، انتشار آرای قطعی مقید به «موازین امنیتی» و «حفظ اطلاعات شخصی» شده است. بنابراین با توجه به تشابه و تفاوت‌های بند (۳-۱) ماده (۱) و بند (پ) ماده (۲)، نسبت میان احکام آنها مبهم است. ثانیاً مقصود قانون‌گذار از عبارت آرای قطعی «مراجع غیرقضایی» روشن نیست و بند (پ) از این حیث نیز موجد ابهام است؛ چه اینکه اصطلاح «مراجع غیرقضایی»، اصطلاح شناخته شده‌ای نیست و روشن نیست مقصود قانون‌گذار، اشاره به اصطلاح «مراجع شبه‌قضایی» بوده است یا خیر.

▪ نظر شورای نگهبان

۲- در ماده (۲)،

۲-۱- اطلاق حکم مذکور در بندهای (الف)، (ب)، (ت)، (ج) و (چ) این ماده، نسبت به بخش خصوصی، دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری و همچنین نسبت به دستگاه‌های دولتی در مواردی که موضوع دارای جنبه امنیتی بوده و یا انتشار آنها مخالف مصالح ملی باشد، مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

۲-۲- در بند (الف)، منظور از «تجربیات» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲-۳- نسبت میان بند (پ) این ماده و بند (۳-۱) ماده (۱) با توجه به اختلاف مفاد بندهای مذکور، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲-۴- در بند (پ)، منظور از «مراجع غیرقضایی» از این جهت که آیا مقصود مراجع شبه‌قضایی است یا غیر آنها، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲-۵- اطلاق انتشار آراء قطعی مذکور در بند (پ)، نسبت به موارد دارای تالی فاسد یا مواردی که منجر به اشاعه فحشا می‌شود، خلاف شرع شناخته شد.

۲-۶- اطلاق بندهای (ح) و (خ) این ماده نسبت به بخش خصوصی خلاف شرع شناخته شد.

* * *

ماده ۳-

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- در جهت استقلال نظر کارشناسی، آراء مأخوذه از نمایندگان مجلس در خصوص مصوباتی که جنبه صنفی و منطقه‌ای دارد، از شمول این ماده خارج است. 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. حکم این ماده و تبصره آن در خصوص

مجلس شورای اسلامی به ذیل ماده (۱۱۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس^۱ الحاق می‌شود.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) مجلس شورای اسلامی به موجب این ماده، «مجمع تشخیص مصلحت نظام» را نیز در کنار دیگر نهادهای مذکور در ماده (۳) همچون هیئت وزیران، مکلف کرده است مشروح مذاکرات و آرای مأخوذه را ظرف یک‌ماه منتشر کند. این در حالی است که دقت در عبارات ذیل اصل (۱۱۲) قانون اساسی نشان می‌دهد، قانون‌گذار اساسی مقرر کرده است «مقررات مربوط به مجمع» توسط خود اعضای مجمع تهیه و تصویب شود و سپس به تأیید مقام رهبری نیز برسد. به دیگر سخن، یکی از مصادیق «مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام»، انتشار یا عدم انتشار مشروح مذاکرات آن و فهرست آرای مأخوذه است که تعیین تکلیف در مورد آن خارج از صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. بنابراین حکم ماده (۳) از این حیث که متعرض مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام شده است، مغایر با حکم ذیل اصل (۱۱۲) قانون اساسی است.

ب) مطابق بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» در شمار وظایف و اختیارات مقام رهبری ذکر شده است. همچنین به موجب حکم ذیل این اصل، رهبر می‌تواند برخی از وظایف و اختیارات مصرح در اصل (۱۱۰) را به شخص دیگری تفویض کند. مقام معظم رهبری (حفظه‌الله)، با استفاده از این اختیار و به موجب جزء «۱-۴» پیوست حکم دوره‌ی هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام (ابلاغی ۱۳۹۶/۵/۳۰)، مقرر فرمودند که: «وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال یابد و انتخاب این جمع بر عهده اعضای مجمع است.» بنابراین بر اساس تفویض

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.»

صورت گرفته، وظیفه‌ی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط «هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» انجام می‌شود. حال نظر به اینکه نحوه‌ی نظارت «هیئت عالی» بر سیاست‌های کلی، تابع تفویض مقام رهبری و دستورات معظم‌له است، قانون‌گذار صلاحیت الزام این هیئت به انتشار مشروح مذاکرات و فهرست آرای مأخوذه در آن را ندارد و حکم ماده (۳) به همین سبب، مغایر با بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است. همچنین شایسته است عنوان «هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام» در صدر این ماده نیز به عبارت صحیح «هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» اصلاح شود.

ج) مجلس شورای اسلامی به موجب حکم این ماده مقرر کرده است در مجمع تشخیص، هیئت عالی نظارت، مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران، شوراهای اسلامی شهر و روستا و دیگر شوراهای موضوع این مصوبه، فهرست آرای مأخوذه به تفکیک اسامی موافق، مخالف، ممتنع و کسانی که در رأی‌گیری شرکت نکرده‌اند، به صورت عمومی منتشر شود. اطلاق حکم پیش‌گفته در مواردی که خوف این باشد که اعلام آرای اشخاص، منجر به ابراز رأی غیرواقعی از سوی آنها خواهد شد، مغایر با نظام اداری صحیح و بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

د) قانون‌گذار به موجب حکم ماده (۳) و تبصره‌ی 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 است. این در حالی است که اطلاق حکم پیش‌گفته باید در مواردی که موضوع بررسی در نهادهای فوق، «دارای جنبه‌ی امنیتی» است یا «منافع و مصالح ملی» اقتضای عدم شفافیت را داشته باشد (برای مثال موضوع بررسی در هیئت وزیران، چگونگی برخورد طرف ایرانی در مذاکرات هسته‌ای است و یا اینکه در خصوص یکی از مسائل امنیتی، گزارشی از سوی مقامات ذی‌ربط به هیئت وزیران ارائه می‌شود)، محدود شود. بنابراین اطلاق حکم ماده (۳) از این حیث که مقید به رعایت موارد امنیتی و مصالح ملی نشده است، مغایر با نظام اداری صحیح موضوع بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

ه) به موجب حکم تبصره‌ی ماده (۳)، آرای مأخوذه از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در مصوباتی که «جنبه صنفی و منطقه‌ای» دارد، از شمول حکم این ماده مبنی بر انتشار فهرست آرای مأخوذه به تفکیک موافق، مخالف و ممتنع، مستثنی شده است. حال آنکه مفهوم «مصوبات دارای جنبه صنفی و منطقه‌ای»، فاقد تعریف عرفی یا قانونی است و به نظر می‌رسد بسیاری از مصوبات مجلس، به نحوی به یک صنف یا منطقه‌ی خاص مرتبط است. بنابراین عبارت «جنبه صنفی و منطقه‌ای» در تبصره‌ی ماده (۳)، موجد ابهام است.

و) مطابق حکم تبصره‌ی ماده‌ی حاضر، کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی مکلف شده‌اند در پایان گزارش خود به صحن علنی مجلس، در مورد جنبه‌ی صنفی و منطقه‌ای داشتن یا نداشتن مصوبه نیز اظهار نظر کنند و «بر اساس رأی مجلس عمل نمایند». اما مفهوم عبارت «بر اساس رأی مجلس عمل نمایند» در این تبصره، از این جهت که روشن نیست مجلس باید نسبت به چه موضوعی اظهار نظر نماید و متعلق رأی مجلس در این خصوص چیست؛ به این معنا که مجلس به صنفی یا منطقه‌ای بودن مصوبه رأی خواهد داد یا استثنا شدن مصوبه‌ی مورد بحث از شمول تکالیف مصرح در این مصوبه (ناظر به شفافیت)، موضوع رأی مجلس خواهد بود؟ همچنین از این حیث که چه اشخاصی (آیا کمیسیون‌های تخصصی یا اشخاص دیگر؛ اگر مقصود کمیسیون‌های تخصصی است که کمیسیون با ارسال گزارش خود به صحن، دیگر تکلیفی در خصوص مصوبه بر عهده ندارد) باید بر اساس رأی مجلس عمل کنند، ابهام دارد.

ز) قانون‌گذار در تبصره‌ی ماده (۳)، تنها استثنایی که در مورد شفافیت آرا مقرر کرده است، «مصوبات صنفی و منطقه‌ای مجلس شورای اسلامی» است. حال آنکه بررسی موضوعات «دارای جنبه صنفی و منطقه‌ای» ممکن است در دیگر نهادهای مذکور در ماده (۳) همچون هیئت وزیران و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز متصور باشد. به عنوان مثال، مصوبه‌ای که از سوی مجلس «دارای جنبه صنفی و منطقه‌ای» تلقی شده است و در جهت حفظ استقلال نظر کارشناسی از شمول شفافیت مستثنی شده است، قاعدتاً پس از مدتی در راستای تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی آن، در هیئت وزیران مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت و انتشار آرا در هیئت وزیران نیز ممکن است به استقلال نظرات کارشناسی صدمه بزند. همین مثال در دیگر نهادها همچون مجمع

تشخیص نیز قابل تصور است. به هر حال این مجمع نیز ممکن است مصوبه‌ای با اوصاف مذکور را در راستای اعمال اصل (۱۱۲) قانون اساسی و تعیین مصلحت کشور، مورد بررسی قرار دهد. بنابراین اختصاص استثنای مذکور به «مصوبات مجلس شورای اسلامی»، مصداق اداره‌ی ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

ح) دقت در عبارات مجلس شورای اسلامی در تبصره‌ی این ماده نشان می‌دهد استثنا شدن «مصوبات دارای جنبه صنفی و منطقه‌ای»، به سبب «حفظ استقلال نظر کارشناسی» دانسته شده است. این در حالی است که اگر مناط و ملاک جواز عدم شفافیت «حفظ استقلال نظر کارشناسی» باشد، قانون‌گذار نباید آن را محدود به «مصوبات دارای جنبه صنفی و منطقه‌ای» می‌کرد. به بیان دیگر، علاوه بر مصوباتی که دارای جنبه صنفی و منطقه‌ای است، بسیاری از حوزه‌های دیگر را می‌توان تصور کرد که «حفظ استقلال نظر کارشناسی» اقتضا می‌کند که فهرست آرای اشخاص منتشر نشود. برای مثال در یک موضوع غیرصنفی و منطقه‌ای (یکی از موضوعات ملی) همچون مبارزه با قاچاق پوشاک، ممکن است انتشار فهرست آرای اشخاص به سبب تعارض رأی و دیدگاه کارشناسی آنها با منافع مافیایی قاچاقچیان پوشاک، مانع استقلال آرای کارشناسی آنها شود. در نتیجه اگر علت تجویز عدم شفافیت آراء، «حفظ استقلال نظر کارشناسی» بوده است، قانون‌گذار نباید آن را محدود به «مصوبات دارای جنبه صنفی و منطقه‌ای» می‌کرد و این محدودیت مصداق نظام اداری ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

■ دیدگاه عدم مغایرت

یکی از مصادیق شفافیت که هدف اصلی مصوبه‌ی پیش‌رو است، انتشار فهرست آرای مأخوذه در مجمع تشخیص، هیئت عالی نظارت، مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران، شوراهای اسلامی شهر و روستا و دیگر شوراهای موضوع این مصوبه، به تفکیک اسامی موافق، مخالف و ممتنع است. بنابراین این نگرانی که انتشار آرای اعضای نهادهای پیش‌گفته ممکن است منجر به آرای غیرواقعی و ریاکارانه شود، اولاً با هدف این قانون که ایجاد شفافیت است، ناسازگار است. ثانیاً انتظاری که از کارگزاران نظام در مناصب پیش‌گفته می‌رود آن است که تنها به اقتضای منطق و عدالت، به هر تصمیمی که به مصلحت کشور می‌داند

رأی دهد و انتشار یا عدم انتشار اسامی رأی‌دهندگان، خللی به تصمیم او وارد نسازد؛ چرا که اگر چنین باشد، وی از نظر شرعی از عدالت ساقط است و التزام عملی به مبانی اسلام ندارد. ثالثاً شفافیت آراء، زمینه‌ی لازم برای نظارت کارآمد مردم بر نمایندگان خود در جمهوری اسلامی است. برای مثال آرای یک نماینده‌ی مجلس و میزان مشارکت او در رأی‌گیری در طول چهار سال نمایندگی وی، کارنامه‌ی قابل قضاوتی از او در اختیار مردم قرار می‌دهد که در مورد انتخاب مجدد او تصمیم‌گیری کنند. بنابراین نه تنها اطلاق انتشار اسامی رأی‌دهندگان را نمی‌توان مغایر با نظام اداری صحیح دانست؛ بلکه اقتضای نظام اداری صحیح، شفافیت در بسیاری از حوزه‌ها از جمله انتشار آرای مسئولان است.

■ توضیح تذکر

شایسته است عبارت «فقط در اجرای اصل یکصد و دوازدهم (۱۱۲) قانون اساسی در موارد اختلافی مجلس و شورای نگهبان» در صدر ماده (۳)، به بعد از عبارت «مجمع تشخیص مصلحت نظام» منتقل شود؛ چرا که اجرای اصل (۱۱۲) ناظر به وظایف «مجمع تشخیص مصلحت نظام» است و ارتباطی با وظایف «هیئت عالی نظارت» ندارد. همچنین شایسته است 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 این اصلاح شود؛ چرا که در این قبیل موارد، «اختلافی» میان شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی وجود ندارد و شورا مصوبه را خلاف شرع و قانون اساسی اعلام کرده است و مجلس، علی‌رغم پذیرش این مغایرت، اجرای آن مصوبه را به مصلحت کشور می‌داند.

■ نظر شورای نگهبان

۳-۲ در ماده (۳)،

۳-۱- شمول حکم مذکور در این ماده نسبت به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایر ذیل اصل (۱۱۲) قانون اساسی شناخته شد.

۳-۲- شمول حکم مذکور در این ماده نسبت به هیئت عالی نظارت، مغایر بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی شناخته شد.

۳-۳- اطلاق حکم مذکور در ماده (۳) و تبصره آن، نسبت به موارد دارای جنبه امنیتی یا مواردی

که انتشار آنها خلاف منافع و مصالح ملی است، مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.
 ۳-۴- در تبصره، منظور از عبارت «صنفی و منطقه‌ای» از جهت فقدان تعریف مشخص، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳-۵- در تبصره، عبارت «بر اساس رأی مجلس عمل نماید» از این جهت که متعلق رأی مجلس چیست و چه اشخاصی بر اساس رأی مجلس عمل می‌کنند، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳-۶- عدم تسری استثنای مذکور در تبصره، در شرایط مشابه، به سایر دستگاه‌ها از جمله هیئت وزیران، مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

۳-۷- با توجه به علت مذکور در تبصره یعنی «استقلال نظر کارشناسی»، تخصیص حکم تبصره به جنبه‌های صنفی و منطقه‌ای، مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.
 تذکرات:

۲- در ماده (۳)،

۲-۱- عنوان «هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام» به عنوان صحیح «هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» اصلاح گردد.

۲-۲- پراکنش مذکور در صدر ماده (۳)، به بعد از عبارت «از جمله مجمع تشخیص مصلحت نظام» منتقل گردد و عبارت «موارد اختلافی مجلس و شورای نگهبان» مذکور در آن اصلاح گردد.

* * *

ماده ۴-

مشمولین این قانون موظفند هر شش ماه یک‌بار گزارش عملکرد اجرای این قانون را به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) به موجب حکم ماده (۴)، کلیه‌ی مشمولان این مصوبه مکلف شده‌اند گزارش اجرای تکالیف مندرج در این مصوبه را به کمیسیون شوراهای مجلس ارسال کنند. این در

حالی است که دقت در نظرات شورای نگهبان نسبت به مواد قبلی این مصوبه نشان می‌دهد شمول تکالیف مصرح در آن نسبت به برخی از اشخاص (برای مثال اطلاق شمول بندهای الف)، (ب)، (ت)، (ج)، (چ)، (ح) و (خ) ماده (۳) نسبت به بخش خصوصی) واجد اشکال شناخته شد، بنابراین الزام این قبیل اشخاص به ارسال گزارش به کمیسیون مزبور، مبنیاً بر اشکالات پیش‌گفته‌ی شورا واجد اشکال است.

ب) مجلس شورای اسلامی در ماده (۴)، کلیه‌ی مشمولان این مصوبه (که مطابق ماده (۱) آن، تقریباً کلیه‌ی دستگاه‌های حکومتی و برخی اشخاص خصوصی هستند) را موظف کرده است هر شش ماه یک‌بار (یعنی دو بار در سال)، گزارش عملکرد این مصوبه را به کمیسیون شوراها‌ی مجلس ارائه کنند. چنین الزامی با این وسعت و دو مرتبه در سال، مصداق اداره‌ی ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ توضیح اینکه کمیسیون پیش‌گفته با توجه به محدودیت امکانات و نیروی انسانی خود، بدون شک قادر نخواهد بود که این حجم از گزارشات واصله از دستگاه‌های مختلف را دو مرتبه در سال مورد مطالعه و بررسی قرار دهد. بنابراین انجام وظیفه‌ی نظارتی مجلس از طریق گزارش مقرر شده در این ماده، عملاً میسر نیست و ماده (۴) از این حیث مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

تکلیف دستگاه‌های مشمول این مصوبه به اعطای گزارش به کمیسیون شوراها‌ی مجلس شورای اسلامی، تکلیفی در راستای اطلاع و نظارت قانون‌گذار بر روند اجرای این مصوبه است و مغایرتی با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی ندارد؛ چه اینکه حتی اگر کمیسیون شوراها، به صورت موردی، تنها برخی از گزارش‌های واصله از سوی دستگاه‌های مشمول این ماده را بررسی کند، این اعمال نظارت مجلس شورای اسلامی و برخورد با متخلفان از اجرای قانون، برای کشور بسیار مفید خواهد بود و نه تنها مغایرتی با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی ندارد؛ بلکه مصداقی از نظام اداری صحیح است.

▪ نظر شورای نگهبان

۴- ماده (۴)، مبنیاً بر ایرادات مذکور در مواد قبل، مغایر شرع و اصول مذکور قانون اساسی شناخته شد.

* * *

ماده ۵-

مسئولیت اجرای این قانون بر عهده بالاترین مقام دستگاه می‌باشد و عدم اجراء یا اجرای ناقص تکالیف مقرر در این قانون یا انتشار اطلاعات مغایر مفاد این قانون جرم محسوب شده و مرتکب به مجازات درجه شش قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، محکوم می‌شود.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی در آخرین ماده‌ی این مصوبه، تنها مسئول اجرای این مصوبه را «بالاترین مقام دستگاه» دانسته است و هرگونه «عدم اجراء یا اجرای ناقص تکالیف مقرر شده» را جرم‌انگاری کرده است. این در حالی است 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 است. برای مثال، قانون‌گذار در ماده (۵)، هرگونه «عدم اجراء یا اجرای ناقص تکالیف مقرر

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»

شده» در این مصوبه را مستوجب مجازات درجه ششش موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی دانسته است. اما دقت در ماده (۲۲) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات^۱ نشان می‌دهد قانون‌گذار تنها تخلف از برخی از احکام آن قانون (که در مواردی مشابه مصوبه‌ی حاضر است) را جرم‌انگاری کرده است.

ب) قانون‌گذار در برخی از مواد این مصوبه، استثنائات و قیودی را در مسیر شفافیت اطلاعات مقرر کرده است. برای مثال، در بند (۳-۱) ماده (۱)، شفافیت اطلاعات در دادگاه انقلاب و دادسرا را مقید به مواردی دانسته است که «سری بودن» لازم نیست. اما قانون‌گذار تعیین نکرده است در این قبیل موارد، در صورت بروز اختلاف در مورد مصادیق و استثنائات مصرح در این مصوبه، چه نهادی مرجع تشخیص نهایی و حل اختلاف است. در نتیجه مصوبه‌ی پیش‌رو، از این منظر واجد ابهام است. برای مثال، در ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات^۲، «رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون» در

۱. ماده (۲۲) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸/۵/۳۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۲۲- ارتکاب عمدی اعمال زیر جرم می‌باشد و مرتکب به پرداخت جزای نقدی از سیصد هزار (۳۰۰,۰۰۰) ریال تا یکصد میلیون (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با توجه به میزان تأثیر، دفعات ارتکاب جرم و وضعیت وی محکوم خواهد شد:
 - الف- ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات این قانون.
 - ب- هر فعل یا ترک فعلی که مانع انجام وظیفه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یا وظیفه اطلاع‌رسانی مؤسسات عمومی برخلاف مقررات این قانون شود.
 - ج- امحاء جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی.
 - د- عدم رعایت مقررات این قانون در خصوص مهلت‌های مقرر.
 چنانچه هر یک از جرایم یادشده در قوانین دیگر مستلزم مجازات بیشتری باشد همان مجازات اعمال می‌شود.»
۲. ماده (۱۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸/۵/۳۱ 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 رئیس جمهور با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:
 - الف- وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رئیس کمیسیون).

صلاحیت «کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» دانسته شده است. بنابراین شایسته است در این مصوبه نیز چنین نهادی برای حل اختلاف دستگاه‌ها پیش‌بینی شود.

▪ نظر شورای نگهبان

۵- نسبت این مصوبه با قوانین دیگر از جمله قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۶- مرجع تشخیص مصادیق و استثنائات مندرج در احکام این مصوبه در صورت اختلاف، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

→

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- دبیرخانه کمیسیون یادشده در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تشکیل می‌گردد. نحوه تشکیل جلسات و اداره آن و وظایف دبیرخانه به پیشنهاد کمیسیون مذکور به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

تبصره ۲- مصوبات کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجراء خواهد بود.»

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