

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح مدیریت داده ها و اطلاعات ملی

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی



تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۱/۱۷

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۲۲۶

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۰۲/۱۱



پرونده شورای نگهبان

طرح مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی

درباره‌ی مصوبه

«طرح مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی» بنا به پیشنهاد (۵۵) نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در تاریخ ۱۳۹۹/۸/۷ و با عنوان اولیه‌ی «طرح قانون یکپارچه‌سازی داده‌ها و اطلاعات ملی» اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد. لازم به ذکر است طرح مذکور، خود از ادغام طرح‌های «یکپارچه‌سازی داده‌ها و اطلاعات ملی» و «نظام جامع مدیریت داده‌های کشور و تسهیل ارائه خدمات الکترونیکی به مردم» تهیه شده است. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: «امروزه داده‌ها و اطلاعات زیربنای قدرت نرم و مهمترین رکن اداره کشورها هستند و فناوری‌های نوینی همچون هوش مصنوعی، دفتر کل توزیع شده، اینترنت اشیاء همراه با رویکردهای نوین اداره امور کشورها نظیر دولت هوشمند، شهر هوشمند و اقتصاد هوشمند، همگی بر پهنه مفهوم تحول دیجیتال تبدیل به مبانی اصلی سیاست‌گذاری کشورها شده است. این امر برای جمهوری اسلامی ایران از یک اقدام آینده‌نگارانه، به یک ضرورت تبدیل شده است. بسیاری از معضلات و مسائل پیش روی کشور با تغییر نظام حکمروایی داده‌ها و اطلاعات قابل رفع و بهبود است، اما ساختارهای اجرایی کشور و رویکردهای سنتی مواجهه با داده‌ها و اطلاعات منجر به جزایری از فناوری‌های غیرمتصل شده است که گویی از هم نه تنها فاصله دارند؛ بلکه بی‌اطلاع هم هستند. این قانون تلاش می‌کند برخی از این مشکلات که در ذیل به آنها اشاره می‌شود را مورد توجه قرار دهد تا با هماهنگی و همکاری کلیه نهادهای تصمیم‌گیر و اجرایی بتوان رویکرد تحول دیجیتال را در کشور به طور جدی آغاز نمود: ۱- برخی قوانین و مقرراتی که بر مدیریت بخشی داده‌ها و اطلاعات ملی دلالت دارند: دستگاه‌های اجرایی برای رفع مشکلات بخشی در مراجع قانون‌گذار و مقررگذار اختیاراتی را اخذ نموده‌اند نظیر سازمان امور مالیاتی (ماده ۱۶۹ مکرر)، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (قانون بودجه ۱۳۹۵) و مرکز ملی آمار (قانون برنامه ششم توسعه). این موضوع به افزونگی داده‌ها و اطلاعات منجر شده و در کنار آن موجبات کاهش سطح امنیت و سختی حفاظت پایگاه‌های اطلاعاتی را دوچندان نموده است. هرچند اخذ این اطلاعات جدا از هزینه‌های اجرایی، موجب ارتقای کیفیت مدیریت داده‌های کشور نشده است و دستگاه‌های ذی‌ربط مداوم از کمبود و نقص

اطلاعات گلایه دارند. در مقابل، دستگاه‌های ارائه‌دهنده داده‌ها نیز با ارائه چندباره با مشکلاتی روبرو شده‌اند. ۲- ...»

این طرح در نهایت در تاریخ ۱۴۰۱/۱/۱۷ با اصلاحاتی به تصویب صحن علنی مجلس رسید و طی نامه‌ی شماره ۲۸۴/۴۹۱۱ مورخ ۱۴۰۱/۱/۲۸ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسات مورخ ۱۴۰۱/۱/۳۰ و ۱۴۰۱/۲/۷، برخی از مواد این مصوبه را مغایر با شرع یا قانون اساسی تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۰۶۳۸ مورخ ۱۴۰۱/۲/۱۱ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی»

ماده ۱-

اصطلاح‌های به کار رفته در این قانون به شرح زیر است:

الف- دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون: عبارت است از دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰^۱، ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸^۲ و ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴^۳ و بند «د» ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به

۱. ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱- دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیئت امانا که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس جمهور و در مورد دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی وابسته به نیروهای مسلح به تأیید رئیس ستاد کل نیروهای مسلح می‌رسد، عمل می‌کنند.
تبصره ۱- ...»

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 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.»

۳. 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

اطلاعات مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶، ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد

→

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 ولی فقیه 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 نوسازی 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.

دستگاه‌های مشمول این ماده مکلفند حقوق، فوق‌العاده‌ها، هزینه‌ها، کمک‌هزینه‌ها، کارانه، پرداخت‌های غیرماهانه و مزایای ناخالص پرداختی ماهانه اعم از مستمر و غیرمستمر، نقدی و غیرنقدی (معادل ریالی آن) و سایر مزایا به مقامات، رؤسا، مدیران موضوع این ماده را از هر محل (از جمله اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱، درآمدهای اختصاصی، اعتبارات متفرقه، اعتبارات کمک‌های رفاهی، اعتبارات بودجه عمومی و منابع عمومی و همچنین اعتبارات موضوع ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم با اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳، تبصره «۱» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده، مواد (۱۶۰) تا (۱۶۲) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ و یا اعتبارات خاص ناشی از واگذاری و فروش شرکت‌ها در سازمان خصوصی‌سازی، اعتبارات مربوط به ردیف‌های کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدها و موارد مشابه)، منحصراً در فیش حقوقی منعکس و پس از ثبت در سامانه فوق، پرداخت کنند، به نحوی که میزان هرگونه ناخالص پرداختی ماهانه به هر یک از افراد مذکور بلافاصله در سامانه اطلاعاتی هر دستگاه مشخص باشد.»

۱. ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸/۵/۳۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۱- در این قانون اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌رود:

الف- ...

د- مؤسسات عمومی: سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزاء آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است.»

تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷^۱ با اصلاحات
و الحاقات بعدی و ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی
جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۵^۲
تبصره- نهادهای تحت امر مقام معظم رهبری منوط به اذن معظم له
می باشد.

ب- ...

۱. ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱- به منظور تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی، به دولت اجازه داده می شود مناطق ذیل را به عنوان مناطق آزاد تجاری و صنعتی بر اساس موازین قانونی و این قانون اداره نماید.
- الف- منطقه آزاد جزیره کیش طبق نقشه پیوست.
- ب- منطقه آزاد قشم حداکثر به وسعت سیصد کیلومتر مربع به هم پیوسته در ضلع شمال شرق جزیره در محدوده‌ای که هیئت وزیران تعیین خواهد نمود.
- ج- منطقه آزاد چابهار (طبق نقشه پیوست).
- تبصره ۱- مناطق آزاد از تسهیلات و امتیازات موضوع این قانون برخوردار خواهند بود.
- تبصره ۲- محدوده آبی مجاور مناطق آزاد که قلمرو آن به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید، منحصراً در خصوص فعالیت‌های مربوط به سوخت‌رسانی کشتی‌ها از امتیازات این قانون برخوردار خواهد بود.
- تبصره ۳- ایجاد مناطق جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.»
۲. ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۱- به منظور پشتیبانی از فعالیت‌های اقتصادی و برقراری ارتباط تجاری بین‌المللی و تحرک در اقتصاد منطقه‌ای و تولید و پردازش کالا، انتقال فناوری، صادرات غیرنفتی، ایجاد اشتغال مولد و جلب و تشویق سرمایه گذاری داخلی و خارجی، صادرات مجدد، عبور خارجی (ترانزیت) و انتقال کالا (ترانشیب) به دولت اجازه داده می شود در شهرستان‌هایی که استعداد و توان لازم برای تحقق اهداف مذکور را دارند مناطقی را با عنوان منطقه ویژه اقتصادی ایجاد نماید.
- تبصره ۱- در مناطق ویژه اقتصادی که برای فعالیت‌های معین ایجاد شده‌اند، تعیین محدوده جغرافیایی، طرح جامع و کالبدی، نوع و حدود فعالیت مجاز هر یک از آنها به موجب این قانون و با پیشنهاد دبیرخانه و تصویب هیئت وزیران خواهد بود.
- تبصره ۲- ایجاد مناطق ویژه اقتصادی جدید با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.»

پ- پایگاه داده و اطلاعات پایه: کلیه پایگاه‌های داده و اطلاعاتی که در ایجاد و ارائه خدمات الکترونیکی و هوشمند و اجرای فرآیندهای الکترونیکی نقش پایه‌ای داشته و ارائه این خدمات و اجرای فرآیندهای الکترونیکی وابسته به یکی یا ترکیبی از اطلاعات و داده این پایگاه‌های پایه است.

ت- داده و اطلاعات ملی: داده و اطلاعات دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون و یا هر داده و اطلاعات که به موجب قوانین و مقررات در اختیار دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون قرار دارند، داده و اطلاعات ملی نامیده می‌شود.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی به موجب بند (الف) این ماده، دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون را عبارت از «دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» و همچنین «دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه» دانسته است. این در حالی است که نسبت میان دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۵) و دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۲۹) دارای ابهام است؛ توضیح اینکه مطابق حکم ذیل ماده (۲۹)، «وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران» از شمول حکم این ماده مستثنی شده‌اند و اجرای آن در خصوص «بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح» تنها با مصوبه‌ی شورای عالی امنیت ملی مجاز دانسته شده است. حال با توجه به اینکه عموم و اطلاق تعریف «دستگاه اجرایی» در ماده (۵)، «وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران و همچنین بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح» را در بر می‌گیرد، روشن نیست قانون‌گذار دستگاه‌های فوق را نیز مشمول حکم بند (الف) ماده (۱) این مصوبه قرار داده است یا خیر و این مقرر از این منظر موجد ابهام است. چه اینکه تهافت مصادیق دستگاه‌های موضوع ماده (۵) و (۲۹)، منجر به اختلاف در خصوص دستگاه‌های مشمول این مصوبه و در نتیجه اختلال در نظام اداری کشور خواهد شد.

ب) مطابق حکم بند (الف)، قانون‌گذار برخی دستگاه‌ها و نهادها از جمله «دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه» را مشمول احکام این مصوبه

دانسته است. اما نظر به اینکه برخی دستگاه‌های اجرایی شامل «وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران» از شمول حکم ماده (۲۹) مستثنی شده‌اند و اجرای ماده (۲۹) در خصوص «بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح» مقید به مصوبه‌ی شورای عالی امنیت ملی مجاز دانسته شده است، روشن نیست آیا مجلس شورای اسلامی دستگاه‌های مستثنی‌شده‌ی فوق را نیز مشمول حکم بند (الف) قرار داده است یا دستگاه‌های امنیتی و نظامی مزبور از احکام این مصوبه استثناء شده‌اند و حکم پیش‌گفته از این حیث دارای ابهام است. چه اینکه شمول احکام این مصوبه مبنی بر تبادل داده‌ها و اطلاعات بر دستگاه‌های امنیتی و نظامی، از حیث ایجاد مخاطره برای امنیت کشور، خلاف موازین اسلامی خواهد بود.

ج) دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این مصوبه در بند (الف) شامل «دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، «ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری»، «ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه» و «بند (د) ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» معرفی شده است. اما دقت در بند (د) ماده (۱) قانون پیش‌گفته نشان می‌دهد قانون‌گذار «مؤسسات عمومی» را که در شمار نهادهای مشمول این مصوبه قرار داده است، به «سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه» تعریف کرده است. حال آنکه نسبت مصادیق «مؤسسات عمومی» با توجه به تعریف موسع و بسیار کشدار مذکور در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، با نهادهایی مذکور در دیگر قوانین پیش‌گفته همچون «مؤسسات عمومی غیردولتی» مذکور در ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، واجد ابهام است.

د) در بند (الف)، «دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» و همچنین «نهادهای موضوع ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران»، مشمول احکام این مصوبه قلمداد شده‌اند. این در حالی است که اولاً در ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، دستگاه و نهادی ذکر نشده است و صرفاً مناطقی مانند قشم و کیش و چابهار به عنوان مناطق آزاد اعلام شده‌اند. ثانیاً در ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه نیز تنها به دولت اجازه

داده شده است در شهرستان‌هایی که استعداد لازم وجود دارد، مناطقی را با عنوان منطقه‌ی ویژه اقتصادی ایجاد کند و نام دستگاه مشخصی در آن ذکر نشده است. بنابراین ارجاع قانون‌گذار به مواد مذکور، از این منظر که در آنها به سازمان یا نهادی اشاره نشده است، دارای ابهام است. البته به نظر می‌رسد مقصود قانون‌گذار اشاره به سازمان هر منطقه بوده است که در این صورت باید مواد (۵)^۱ و بند (الف) ماده (۳)^۲ قوانین پیش‌گفته مورد استناد قرار می‌گرفت.

هـ) مجلس شورای اسلامی به موجب حکم بند (الف) و تبصره‌ی آن، کلیه‌ی دستگاه‌های اجرایی به استثنای «نهادهای تحت امر مقام معظم رهبری» را مشمول احکام این مصوبه دانسته است و شمول این احکام نسبت به دستگاه‌های مزبور را مقید به اذن معظم‌له مقرر کرده است. از طرفی، روشن نیست مقصود قانون‌گذار از عبارت «نهادهای تحت امر مقام معظم رهبری»، دقیقاً اشاره به چه دستگاه‌هایی دارد. برای مثال آیا سازمان صدا و سیما از این منظر که ریاست آن را رهبری تعیین می‌کنند، در شمار دستگاه‌های زیر نظر رهبر تلقی می‌شوند یا مقصود، تنها دستگاه‌هایی همچون نهادهای نظامی است که مستقیماً تحت فرماندهی مقام رهبری اداره می‌شوند. بنابراین این مقرر از این منظر موجد ابهام است. به عنوان مؤید این ابهام می‌توان به ماده (۱) طرح نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس^۳

۱. ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵- هر منطقه توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و منحصرأ بر اساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهد شد و در موارد پیش‌بینی نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود.»

۲. ماده (۳) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۳- هیئت وزیران در اجرای این قانون، مسئولیت‌های زیر را نیز بر عهده دارد:
الف- تعیین و یا تغییر سازمان مسئول منطقه اعم از دولتی و غیردولتی.

ب- ...»

۳. ماده (۱) طرح نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس مصوب ۱۴۰۰/۸/۱۶ مجلس شورای اسلامی: «کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۳۳۸۶/۷/۸ به استثنای دستگاه‌های

اشاره کرد که شورای نگهبان عبارت مشابه «دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری» را واجد ابهام تشخیص داد.^۱

و) مجلس شورای اسلامی در بندهای (پ) و (ت) در مقام تعریف «پایگاه داده و اطلاعات پایه» و «داده و اطلاعات ملی»، هر دو اصطلاح «داده» و «اطلاعات» را به کار برده است. حال با توجه به اینکه قانون‌گذار در این مصوبه تعریف مستقلی از دو مفهوم «داده» و «اطلاعات» ارائه نکرده است، این دو بند از حیث مشخص نبودن تعریف قانونی دو اصطلاح مذکور و اینکه آیا این دو کلمه مترادف معنایی دارند یا خیر، واجد ابهام است. لازم به ذکر است آنچه ابهام فوق را تقویت می‌کند آن است که واژه «اطلاعات»، در ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات^۲ تعریف شده است و روشن نیست قانون‌گذار دو مفهوم «داده» و «اطلاعات» مذکور در این مصوبه را در معنای «اطلاعات» تعریف شده در این قانون به کار برده است یا معنای دیگر و مستقلی مقصود مقنن بوده است.

▪ دیدگاه مغایرت

قانون‌گذار در تبصره‌ی بند (الف) و در مقام استثنا کردن نهادهای تحت امر مقام معظم رهبری از شمول احکام این مصوبه، عبارت «نهادهای تحت امر مقام معظم رهبری منوط به



تحت امر مقام معظم رهبری، قضایی و مشاغلی که برای انتصاب آنها در قانون اساسی تشریفات خاص ذکر شده است، موظفند ...»

۱. بند (۱-۱) نظر شماره ۱۰۲/۲۸۵۳۷ مورخ ۱۴۰۰/۹/۷ شورای نگهبان: «۱-۱- عبارت «دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری» از این جهت که شامل کدام دستگاه‌ها بوده و آیا همه انتصابات در دستگاه‌های مذکور را شامل می‌شود یا صرفاً به منصوبین مستقیم مقام معظم رهبری اشاره دارد، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.»

۲. ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸/۵/۳۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۱- در این قانون اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌رود:

الف- اطلاعات: هر نوع داده که در اسناد مندرج باشد یا به صورت نرم افزاری ذخیره گردیده و یا با هر وسیله دیگری ضبط شده باشد.

ب- ...»

اذن معظم‌له می‌باشد.» را به کار برده است. با توجه به اینکه این عبارت فاقد استحکام ادبی است و معنای مبهمی را متبادر می‌کند، مغایر با جزءهای (۳) و (۴) بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری^۱ و در نتیجه مغایر با بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده (۱)،

- ۱-۱- در بند (الف)، نسبت میان ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ابهام دارد و همچنین از این جهت که آیا موارد مستثنی در ماده (۲۹) مذکور، از شمول این قانون نیز مستثنی هستند یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.
- ۱-۲- در بند (الف)، نسبت میان مفاد بند (د) ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و سایر موارد مذکور در این بند، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.
- ۱-۳- در بند (الف)، با توجه به اینکه در ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران و ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، دستگاه و نهادی ذکر نشده است که مشمول این قانون قرار گیرد، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.
- ۱-۴- در تبصره بند (الف)، منظور از نهادهای تحت امر مقام معظم رهبری ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

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:

... -

... -

- شفافیت و عدم ابهام.

- استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی.

«... -

- ۵-۱- تبصره بند (الف)، با توجه به اشکال عبارتی آن، مغایر جزءهای (۳) و (۴) بند (۹) سیاست‌های کلی قانون‌گذاری و در نتیجه مغایر بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی شناخته شد.
- ۶-۱- بندهای (پ) و (ت)، با توجه به فقدان تعریف قانونی از مفاهیم «داده» و «اطلاعات»، از جهت نسبت میان این دو مفهوم ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۳-

به منظور اجرای سیاست‌ها و راهبردهای کلان شورای عالی فضای مجازی در داده و اطلاعات ملی و نظارت و مدیریت بر نحوه نگهداری، پردازش، دسترسی، یکپارچه‌سازی، امنیت و به ویژه تبادل و به اشتراک گذاری داده و اطلاعات ملی «کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی» مصوب شورای عالی فضای مجازی به «کمیسیون داده‌ها و اطلاعات ملی» که به اختصار «کمیسیون دوام» نامگذاری می‌شود ارتقا می‌یابد.

تبصره ۱- ترکیب اعضاء و نحوه اداره کمیسیون دوام به تصویب شورای عالی فضای مجازی می‌رسد.

تبصره ۲- کمیسیون دوام مکلف است گزارش‌های عملکرد دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون را هر سه ماه یک بار به مجلس شورای اسلامی و شورای عالی فضای مجازی ارائه نماید.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) مطابق حکم بند (ث) ماده (۶۷) قانون برنامه ششم توسعه،^۱ کلیه‌ی دستگاه‌های

۱. ماده (۶۷) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۶۷- ...»

ث- کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه، امکان تبادل الکترونیکی اطلاعات و پاسخگویی الکترونیکی به استعلام‌های مورد نیاز سایر دستگاه‌های اجرایی را حسب شرح وظایف آنان در چهارچوب قوانین خاص و موضوعی، به صورت رایگان فراهم نمایند.

اجرایی کشور موظف شده‌اند امکان تبادل الکترونیکی اطلاعات و پاسخگویی الکترونیکی به استعلام‌های مورد نیاز سایر دستگاه‌های اجرایی را فراهم کنند. به موجب تبصره (۱) این ماده نیز تصویب آئین‌نامه‌ی اجرایی احصای کلیه‌ی استعلامات و ایجاد نظام استانداردسازی و تبادل اطلاعات بین دستگاهی، به شورای عالی فضای مجازی سپرده شده است. در نتیجه شورای عالی فضای مجازی به استناد اختیار مذکور در تاریخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۴ «آیین‌نامه اجرایی احصای کلیه استعلامات و ایجاد نظام استانداردسازی تبادل اطلاعات بین دستگاهی» را به تصویب رسانده است که در ماده (۶) آن، ایجاد «کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی» مقرر شده است.^۱ حال نظر به اینکه در ماده (۳) مصوبه‌ی حاضر و تبصره‌های آن، اولاً نام

→

تبصره ۱- آیین‌نامه اجرایی احصای کلیه استعلامات و ایجاد نظام استانداردسازی و تبادل اطلاعات بین دستگاهی در شش ماه اول اجرای قانون برنامه توسط مرکز ملی فضای مجازی با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تدوین و به تصویب شورای عالی فضای مجازی می‌رسد.

۱. ماده (۶) آیین‌نامه‌ی اجرایی احصای کلیه‌ی استعلامات و ایجاد نظام استانداردسازی تبادل اطلاعات بین دستگاهی مصوب ۱۳۹۷/۰۹/۲۴ شورای عالی فضای مجازی: «ماده ۶- کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی ذیل مرکز ملی فضای مجازی و با عضویت دبیر شورای اجرایی فناوری اطلاعات (رئیس کارگروه)، نماینده رئیس مجلس شورای اسلامی، روسای کارگروه‌های ۱۴ گانه خوشه‌های خدمات (موضوع ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیکی مصوب ۹۳/۶/۱۱ شورای عالی فناوری اطلاعات) به تناسب موضوع و نمایندگان سازمان اداری و استخدامی کشور، دبیرخانه هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، وزارت اطلاعات، قوه قضائیه، وزارت کشور، بانک مرکزی ج.ا.ا، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، ستاد کل نیروهای مسلح، نیروی انتظامی ج.ا.ا، دستگاه‌های مبدأ (متولیان پایگاه اطلاعات پایه) و مقصد (بهره‌بردار پایگاه اطلاعات پایه) حسب مورد و دو نفر متخصص فناوری اطلاعات به انتخاب رئیس کارگروه با وظایف و اختیارات زیر تشکیل می‌شود:

۱-۶- تعیین ضوابط و استانداردهای لازم نظیر قالب شناسنامه‌های فنی؛

۲-۶- ارزیابی شناسنامه فنی تکمیل شده توسط دستگاه‌های اجرایی؛

۳-۶- استعلامات و نحوه دسترسی به آنها؛

۴-۶- تعیین دادگان برای دولت الکترونیک؛

۵-۶- تدوین توافقنامه تبادل اطلاعات بین دستگاه‌های مبدأ، مقصد و مرکز ملی تبادل اطلاعات؛

۶-۶- تأیید درخواست استمهال دستگاه‌های اجرایی و موارد مستثنی از این مصوبه؛

۷-۶- تعیین مدل پیاده‌سازی تبادل اطلاعات و استعلام الکترونیکی بین دستگاهی؛

←

کارگروه مزبور برخلاف مصوبه‌ی شورای عالی فضای مجازی به «کمیسیون داده‌ها و اطلاعات ملی (کمیسیون دوام)» تبدیل شده است و تعیین ترکیب اعضای جدید به مصوبه‌ی جدید شورای عالی فضای مجازی واگذار شده است؛ ثانیاً وظیفه‌ی «اجرای سیاست‌ها و راهبردهای کلان شورای عالی فضای مجازی در داده و اطلاعات ملی و نظارت و مدیریت بر نحوه نگهداری، پردازش، دسترسی، یکپارچه‌سازی، امنیت و تبادل و به اشتراک‌گذاری داده و اطلاعات ملی» در این ماده و مجموعه‌ای از وظایف و اختیارات متعدد در مواد دیگر، بدون تصویب از سوی شورای عالی فضای مجازی و رأساً از سوی مجلس شورای اسلامی به کمیسیون مزبور سپرده شده است، ماده (۳) و دو تبصره‌ی آن با توجه به عدم صلاحیت مجلس در تغییر مصوبه‌ی شورای عالی فضای مجازی و افزودن تکلیفی به آن، مغایر با اصل (۵۷) قانون اساسی است.

ب) در بسیاری از مواد این مصوبه، قانون‌گذار به «کمیسیون داده‌ها و اطلاعات ملی (کمیسیون دوام)» اشاره کرده است و مصوبات آن را لازم‌الاجرا دانسته است. برای مثال در ماده (۵)، دستگاه‌ها و نهادهایی که بر اساس شرح وظایف خود مکلف به تولید، نگهداری، پردازش داده و اطلاعات می‌باشند مکلفند سیاست‌ها و نظامات مصوب شورای عالی فضای مجازی و «مصوبات کمیسیون دوام» را اعمال و اجرا نمایند. بنابراین هر یک از مواد این مصوبه (شامل تبصره‌ی ماده (۴)، ماده (۵) و تبصره‌های آن، ماده (۸) و تبصره‌ی آن، ماده (۹)،^۱ ماده (۱۰) و تبصره‌ی آن، ماده (۱۱) و تبصره‌های آن، ماده (۱۲) و تمامی بندهای ماده (۱۳)) که در آن نام «کمیسیون داده‌ها و اطلاعات ملی (کمیسیون دوام)» ذکر شده باشد، از

→

۶-۸- به‌روزرسانی فهرست پایگاه‌های اطلاعاتی پایه؛

۶-۹- تدوین دستورالعمل‌های اجرایی مورد نیاز.»

۱. ماده (۹) همین مصوبه: «به‌منظور صیانت و حفظ یکپارچگی در داده و اطلاعات ملی و صرفه‌جویی در تبادل داده و اطلاعات، دولت می‌تواند متناسب با کارکرد و نحوه و تواتر به‌روزرسانی آنها در مراکز داده دولت، بر اساس مصوبه کمیسیون دوام، این داده‌ها را نگهداری نماید. دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون موظف به به‌روزرسانی برخط این پایگاه‌های اطلاعاتی هستند. تعیین سطح دسترسی به این پایگاه‌های اطلاعات به‌موجب مصوبه کمیسیون دوام می‌باشد.»

این حیث که تشکیل این کمیسیون به تفصیل استدلال بند قبلی مغایر با اصل (۵۷) قانون اساسی است، مبنیاً مغایر با این اصل خواهد بود.

ج) مجلس شورای اسلامی در مواد مختلف این مصوبه، اختیارات و تکالیف بسیار گسترده، متنوع و در عین حال بسیار حساسی را که بعضاً در وظایف نهادهایی همچون هیئت وزیران بوده است را بدون ارائه‌ی ضوابط و معیارهای کافی برای تصمیم‌گیری، مطلقاً به «کمیسیون داده‌ها و اطلاعات ملی (کمیسیون دوام)» واگذار کرده است. برای مثال در تبصره‌ی ماده (۴)، بدون ارائه‌ی هیچ ملاک یا ضابطه‌ای، امکان دسترسی و تبادل داده را مقید به رعایت سطح دسترسی تعیین شده از سوی کمیسیون دوام کرده است. همچنین در مثالی دیگر، قانون‌گذار در بند (ث) ماده (۱۳)^۱ در مقام اصلاح ماده (۱۵) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان،^۲ به صورت مطلق تعیین «دستورالعمل نحوه‌ی دسترسی به اطلاعات سامانه‌ی

۱. بند (ث) ماده (۱۳) مصوبه‌ی حاضر: «ث- ماده (۱۵) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مصوب ۱۳۹۸/۷/۲۱ به شرح زیر اصلاح و تبصره‌های آن حذف می‌شود:

ماده ۱۵- دستورالعمل نحوه دسترسی به اطلاعات سامانه مؤدیان توسط کمیسیون داده و اطلاعات ملی تعیین می‌شود.»

۲. ماده (۱۵) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مصوب ۱۳۹۸/۷/۲۱ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۵- اطلاعات سامانه مؤدیان، محرمانه است و سازمان مجاز به افشای آن جز به حکم قانون و یا مرجع قضایی نمی‌باشد. کارگروه راهبری سامانه مؤدیان مکلف است امکان استفاده از این اطلاعات را مشروط به رعایت ملاحظات امنیتی و حریم خصوصی اشخاص برای دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر متقاضیان با شرایط زیر فراهم کند:

الف- در مورد دستگاه‌های اجرایی، دسترسی به این اطلاعات در مواردی خواهد بود که مطابق قوانین و مقررات، اطلاعات موجود در سامانه، در راستای انجام وظایف آنها باشد.

ب- در مورد سایر متقاضیان، دسترسی به این اطلاعات در مواردی خواهد بود که متقاضی به منظور انجام امور تحقیقاتی و پژوهشی نیازمند استفاده از اطلاعات مزبور باشد. در این صورت متقاضی مکلف است درخواست مکتوب خود را که در بردارنده اطلاعات مورد نیاز است به همراه معرفی‌نامه از سوی دستگاه یا نهادهای پژوهشی مرتبط نظیر مراکز علمی و دانشگاهی به سازمان ارائه کند. کارگروه راهبری سامانه مؤدیان موظف است با بررسی درخواست مزبور، اطلاعات مورد درخواست را به صورت داده‌های ناشناس و به میزان لازم جهت انجام تحقیقات و پژوهش مورد نظر در اختیار متقاضی قرار دهد.

مؤدیان» را به «کمیسیون داده و اطلاعات ملی» سپرده است. به دیگر سخن، قانون‌گذار تمام قیود و ضوابط مفصل مذکور در ماده (۱۵) از جمله ملاحظات امنیتی و حریم خصوصی اشخاص را حذف کرده است و کمیسیون دوام را مختار دانسته است که این دستورالعمل را بدون رعایت هیچ ضابطه و ملاکی تعیین کند. بنابراین نظر به اینکه این مصوبه مجموعه‌ای از وظایف بسیار مهم را به کمیسیونی تفویض کرده است که در حال حاضر با حضور نهایتاً معاونان وزرا تشکیل می‌شود (و با توجه به حجم وظایف تخصصی مصرح در این مصوبه، در آینده نیز نمی‌تواند ترکیب سطح بالاتری داشته باشد) را بدون ارائه‌ی ضوابط قانونی به کمیسیون دوام تفویض کرده است، حکم به تشکیل این کمیسیون در ماده (۳) مغایر با نظام اداری صحیح موضوع بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

▪ نظر شورای نگهبان

۲- در ماده (۳)،

۱-۲- صدر ماده و تبصره‌های آن از جهت ورود به حیطة صلاحیت و اصلاح مصوبات پیشین شورای عالی فضای مجازی، مغایر اصل (۵۷) قانون اساسی شناخته شد. مبنیاً بر این ایراد، کلیه موادی که وظایف و صلاحیت‌هایی برای «کمیسیون داده‌ها و اطلاعات ملی (دوام)» برشمرده است نیز مغایر اصل مذکور شناخته شد.

۲-۲- مجموعه اختیارات، وظایف و صلاحیت‌هایی که در مواد مختلف این مصوبه به «کمیسیون داده‌ها و اطلاعات ملی» اختصاص داده شده است، مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

→

تبصره ۱- سازمان مکلف است در ایجاد و استقرار سامانه، نسبت به صیانت و حفاظت از اطلاعات اشخاص و رعایت مقررات امنیت فضای تبادل اطلاعات (افتا) اقدام کند.

تبصره ۲- متخلفان از مفاد این ماده ضمن جبران خسارت وارده مشمول مجازات موضوع ماده (۲۷۹) قانون مالیات‌های مستقیم الحاقی مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱ می‌شوند. الزام به جبران خسارت شامل مواردی که وارد شدن آسیب منتسب به متخلف نیست، نمی‌گردد.»

* * *

ماده ۴-

داده و اطلاعات ملی در زمره مالکیت معنوی عمومی و در اختیار نظام جمهوری اسلامی است. این امر نافی رعایت حفظ محرمانگی اطلاعات شخصی مربوط به افراد و اشخاص نیست.

تبصره- نهادهای دستگاه‌های مشمول این قانون و ارائه دهندگان خدمات ذیل تنظیم‌گران بخشی موظفند امکان دسترسی و تبادل داده و اطلاعات ملی را صرفاً بر اساس سطوح دسترسی تعیین شده توسط کمیسیون دوام فراهم نمایند. استنکاف از احکام مقرر در این ماده مشمول مجازات مندرج در ماده (۱۰) این قانون می‌باشد.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مطابق حکم صدر این مقرر، «داده و اطلاعات ملی»، مصداق «مالکیت معنوی عمومی» تلقی می‌شود. اما نظر به اینکه مفهوم «مالکیت معنوی عمومی» فاقد تعریف روشن فقهی، قانونی و عرفی است، آثار شرعی و قانونی مترتب بر این قبیل مالکیت‌ها مشخص نیست. بنابراین اصطلاح «مالکیت معنوی عمومی» مذکور در ماده (۴)، از منظر روشن نبودن آثار مالکیت موجد ابهام است.

ب) مجلس شورای اسلامی در صدر ماده‌ی حاضر، علاوه بر اینکه «داده و اطلاعات ملی» را مصداق «مالکیت معنوی عمومی» تلقی کرده است، آن را «در اختیار نظام جمهوری اسلامی» قرار داده است. حال با توجه به اینکه قانون‌گذار در ماده (۴) مشخص نکرده است از میان دستگاه‌ها و نهادهای مختلف تصمیم‌گیر در حوزه «داده و اطلاعات»، «داده و اطلاعات ملی» موضوع ماده (۱) این مصوبه در اختیار کدام مرجع قرار می‌گیرد و متولی داده‌ها و اطلاعات ملی کدام دستگاه خواهد بود، موجد ابهام است.

ج) به موجب حکم مذکور در ماده (۴)، «داده و اطلاعات ملی» در اختیار نظام جمهوری اسلامی است. اما تنها قیدی که قانون‌گذار در این خصوص مقرر کرده، «رعایت حفظ محرمانگی اطلاعات شخصی مربوط به افراد و اشخاص» است. در نتیجه روشن نیست در

مواردی که داده‌ها و اطلاعات متضمن مسائل امنیتی است، رعایت محرمانگی آنها الزامی است یا خیر و ماده (۴) از این منظر دارای ابهام است.

ه) مطابق حکم تبصره‌ی ماده‌ی پیش‌رو، ضمانت اجرای استتکاف از احکام مقرر در ماده (۴)، «مجازات مندرج در ماده (۱۰) این مصوبه» پیش‌بینی شده است. این در حالی است که مراجعه به ماده (۱۰) نشان می‌دهد قانون‌گذار علاوه بر صدر ماده (۱۰)، در تبصره‌ی این ماده نیز تعیین مجازات کرده است و روشن نیست مقصود مجلس شورای اسلامی از عبارت «مجازات مندرج در ماده (۱۰) این مصوبه»، اشاره به مجازات مذکور در صدر ماده (۱۰) یا تبصره‌ی آن بوده است. ضمن اینکه دقت در عبارت «جرایم رایانه‌ای موضوع قانون جرایم رایانه‌ای» مذکور در صدر ماده (۱۰) نشان می‌دهد که قانون‌گذار حتی در صدر ماده (۱۰) نیز چندین مجازات در نظر گرفته است. بنابراین عبارت «مجازات مندرج در ماده (۱۰) این مصوبه» در ماده (۴)، موجد ابهام است.

و) قانون‌گذار در تبصره‌ی ماده (۴)، استتکاف از «احکام مقرر در این ماده» را مشمول مجازات قرار داده است. اما در ماده (۴) و تبصره‌ی آن، احکام مختلفی از جمله «رعایت حفظ محرمانگی اطلاعات شخصی مربوط به افراد و اشخاص» و «فراهم کردن امکان دسترسی و تبادل داده و اطلاعات ملی صرفاً بر اساس سطوح دسترسی تعیین شده توسط کمیسیون دوام» مورد حکم قرار گرفته است. بنابراین روشن نیست مقصود قانون‌گذار از جرم‌انگاری استتکاف از «احکام مقرر در این ماده»، دقیقاً اشاره به کدام حکم مذکور در ماده (۴) و تبصره‌ی آن دارد و مقرره‌ی حاضر از این منظر دارای ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

مقصود مجلس شورای اسلامی از جرم‌انگاری استتکاف از «احکام مقرر در این ماده»، اشاره به کلیه‌ی احکام مصرح در ماده (۴) و تبصره‌ی آن بوده است. به دیگر سخن، قانون‌گذار تخلف از احکام مذکور در این ماده و تبصره را همچون «رعایت حفظ محرمانگی اطلاعات شخصی مربوط به افراد و اشخاص» و «فراهم کردن امکان دسترسی و تبادل داده و اطلاعات ملی صرفاً بر اساس سطوح دسترسی تعیین شده توسط کمیسیون دوام» را موجد مجازات کیفری دانسته است. بنابراین عبارت «احکام مقرر در این ماده»، فاقد هرگونه ابهام است.

■ نظر شورای نگهبان

۳- در ماده (۴)،

۳-۱- از این جهت که در خصوص عنوان «مالکیت معنوی عمومی» آثار این مالکیت روشن نیست، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳-۲- از این جهت که مرجع متولی داده و اطلاعات ملی در اختیار نظام جمهوری اسلامی تعیین نشده است، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳-۳- وضعیت حفظ محرمانگی داده و اطلاعاتی که متضمن مسائل امنیتی باشد، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳-۴- تبصره این ماده، با توجه به اینکه در ماده (۱۰) مصوبه، مجازات‌های متعددی وجود دارد، از این جهت که استنکاف از احکام مقرر در این ماده، مشمول کدام مجازات خواهد بود، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکر: در ماده (۴)، عبارت «نظام جمهوری اسلامی» به عبارت «نظام جمهوری اسلامی ایران» اصلاح گردد.

ماده ۵- دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون که بر اساس شرح وظایف مقرر در قوانین مربوط و نیز تکالیف ناشی از این قانون موظف به تولید، نگهداری، پردازش داده و اطلاعات می‌باشند مکلفند در امر تولید، نگهداری، پردازش، حفظ امنیت و صیانت از داده‌های شخصی و تبادل و اشتراک‌گذاری و تکمیل و به‌روزرسانی داده‌ها و اطلاعات ملی، سیاست‌ها و نظامات مصوب شورای عالی فضای مجازی و مصوبات کمیسیون دوام را اعمال و اجرا نمایند.

تبصره ۱- تنظیم‌گران بخشی ملزم به اجرای مصوبات کمیسیون دوام و اعمال سیاست‌ها و نظامات این قانون از طریق درج یا الحاق در پروانه یا مجوزهای فعالیت، تأسیس، موافقت اصولی یا قرارداد ارائه دهندگان خدمات ذیل خود هستند.

تبصره ۲- تخلف از اجرای مصوبات کمیسیون دوام یا استتکاف از تطبیق با شرایط موضوع این قانون مستوجب مجازات مقرر در این قانون است.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی در تبصره (۲) ماده (۵)، «تخلف از اجرای مصوبات کمیسیون دوام» یا «استتکاف از تطبیق با شرایط موضوع این مصوبه» را مستوجب «مجازات مقرر در این مصوبه» دانسته است. مقصود قانون‌گذار از عبارت «مجازات مقرر در این مصوبه»، با توجه به اینکه تنها در ماده (۱۰) این مصوبه مجازات مقرر شده است، «مجازات مقرر در ماده (۱۰)» بوده است. اما نظر به اینکه علاوه بر صدر ماده (۱۰)، در تبصره‌ی این ماده نیز مجازات تعیین شده است و اینکه حتی قانون‌گذار در صدر ماده (۱۰) نیز چندین مجازات در نظر گرفته است، عبارت «مجازات مقرر در این مصوبه» در تبصره (۲) ماده (۵)، موجد ابهام است.

ب) قانون‌گذار در تبصره (۲) این ماده، «هر نوع تخلف از اجرای مصوبات کمیسیون دوام» یا «هر نوع استتکاف از تطبیق با شرایط موضوع این مصوبه» را مستوجب مجازات دانسته است. این در حالی است که با توجه به طیف گسترده‌ی جرم‌انگاری فوق (از تخلف‌های کوچک تا جرایم سازمان‌یافته و گسترده)، روشن نیست آیا قانون‌گذار در تعیین کیفر، به رعایت اصل تناسب جرم و مجازات توجه داشته است یا خیر و تبصره (۲) از این منظر واجد ابهام است. چه اینکه عدم تناسب میان خطا و کیفر، مصداق ظلم بر مرتکب و مغایر با احکام شرعی است.

▪ نظر شورای نگهبان

۴- در ماده (۵)، تبصره (۲)، با توجه به اینکه در این قانون مجازات‌های مختلفی ذکر شده است، از این جهت که تخلف از اجرای مصوبات کمیسیون دوام یا استتکاف از تطبیق با شرایط موضوع این قانون، مستوجب چه مجازاتی خواهد بود، ابهام دارد. همچنین با توجه به تنوع موضوعات جرم‌انگاری شده در این تبصره، از جهت تناسب میان جرایم و مجازات‌ها، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۷-

هرگونه نگهداری، دسترسی یا پردازش بر داده و اطلاعات توسط دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون، نافی یا ناقض حق مالکیت عمومی و حاکمیت ملی بر داده و اطلاعات ملی نیست.

▪ دیدگاه ابهام

قانون‌گذار به موجب حکم این ماده، نگهداری، دسترسی یا پردازش داده و اطلاعات از سوی دستگاه‌های اجرایی را نافی «حق مالکیت عمومی» و «حاکمیت ملی» بر «داده و اطلاعات ملی» ندانسته است. اما دقت در حکم صدر ماده (۴) این مصوبه نشان می‌دهد قانون‌گذار در ماده (۴)، عبارات متفاوت «در زمره مالکیت معنوی عمومی» و «در اختیار نظام جمهوری اسلامی» را در خصوص «داده و اطلاعات ملی» به کار برده است. بنابراین با توجه به تهافت احکام مواد (۴) و (۷) این مصوبه در خصوص مالکیت «داده و اطلاعات ملی»، نسبت میان این مواد دارای ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۵- نسبت میان حکم مذکور در ماده (۷) با مفاد ماده (۴) این مصوبه، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۸-

تبادل داده و اطلاعات بین دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون با دستگاه‌های اجرایی و یا کسب‌وکارها با رعایت اصول حفاظتی و امنیتی بر عهده مرکز ملی تبادل اطلاعات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است. عدم تبادل اطلاعات یا هرگونه تبادل داده و اطلاعات خارج از این مرکز و برخلاف مصوبات کمیسیون دوام مستوجب مجازات‌های این قانون است. تبصره- ایجاد مراکز تبادل اطلاعات موضوعی یا منطقه‌ای به‌منظور مدیریت بهینه تبادل داده و اطلاعات تحت نظارت مرکز ملی تبادل اطلاعات و تصویب کمیسیون دوام بلامانع است.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مطابق حکم ذیل این ماده، عدم تبادل اطلاعات یا هرگونه تبادل داده و اطلاعات خارج از مرکز ملی تبادل اطلاعات و برخلاف مصوبات کمیسیون دوام، مستوجب «مجازات‌های این مصوبه» است. البته مقصود قانون‌گذار از عبارت «مجازات‌های این مصوبه»، با توجه به اینکه تنها در ماده (۱۰) مجازات تعیین شده است، «مجازات مقرر در ماده (۱۰)» بوده است. وانگهی نظر به اینکه علاوه بر صدر ماده (۱۰)، در تبصره‌ی این ماده نیز مجازات تعیین شده است و اینکه قانون‌گذار در صدر ماده (۱۰) نیز چندین مجازات در نظر گرفته است، عبارت «مجازات‌های این مصوبه» در ذیل ماده (۸)، موجد ابهام است.

ب) مجلس شورای اسلامی در مقام جرم‌انگاری تخلف از احکام این ماده، «عدم تبادل اطلاعات» یا «هرگونه تبادل داده و اطلاعات خارج از مرکز ملی تبادل اطلاعات و برخلاف مصوبات کمیسیون دوام» را مستوجب کیفر دانسته است. اما تنوع مصادیق جرم‌انگاری فوق (از عدم تبادل بخش کوچکی از اطلاعات تا عدم تبادل کلی یا تخلف جزئی و موردی از مصوبات کمیسیون دوام تا تکرار تخلف از مصوبات این کمیسیون)، این ابهام را به ذهن متبادر می‌کند که قانون‌گذار در تعیین کیفر، به رعایت اصل تناسب میان جرم و مجازات توجه داشته است یا خیر و ماده (۸) از این منظر واجد ابهام است. چه اینکه عدم تناسب میان جرم و مجازات، مصداق ظلم بر مجرم و مغایر با احکام شرعی است.

▪ نظر شورای نگهبان

۶- ماده (۸)، با توجه به اینکه در این قانون مجازات‌های مختلفی ذکر شده است، از این جهت که عدم تبادل اطلاعات یا هرگونه تبادل داده و اطلاعات خارج از این مرکز و برخلاف مصوبات کمیسیون دوام، مستوجب چه مجازاتی خواهد بود، ابهام دارد. همچنین با توجه به تنوع موضوعات جرم‌انگاری شده در این تبصره، از جهت تناسب میان جرایم و مجازات‌ها، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۱۰-

اخلال به هر نحو در اجرای این قانون با اعلام نظر کمیسیون دوام، در

حکم اقدام به جرایم رایانه‌ای موضوع قانون جرایم رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۸/۰۳/۰۵^۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن حسب مورد است. تبصره- کارکنان دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون که حسب اعلام کمیسیون دوام متخلف از اجرای این قانون شناخته می‌شوند، به مجازات مندرج در ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم- تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲^۲ محکوم می‌شوند.

▪ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی مطابق حکم صدر این مقرر، «اخلال به هر نحو» در اجرای این مصوبه را جرم‌انگاری کرده است. اما حکم پیش گفته از دو جهت دارای ابهام است: اولاً قانون‌گذار عنصر مادی ارتکاب جرم موضوع این ماده را «اخلال به هر نحو» در اجرای

۱. قانون جرایم رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۸/۰۳/۰۵ مجلس شورای اسلامی: «بخش یکم- جرایم و مجازات‌ها

فصل یکم- جرایم علیه محرمانگی داده‌ها و سامانه‌های رایانه‌ای و مخابراتی

مبحث یکم- دسترسی غیرمجاز

ماده ۷۲۹- هرکس به طور غیرمجاز به داده‌ها یا سامانه‌های رایانه‌ای یا مخابراتی که به وسیله تدابیر امنیتی حفاظت شده است دسترسی یابد، به حبس از نود و یک روز تا یک سال یا ...

مبحث دوم- شنود غیرمجاز

ماده ۷۳۰- هرکس به طور غیرمجاز محتوای در حال انتقال ارتباطات غیرعمومی در سامانه‌های رایانه‌ای یا مخابراتی یا امواج الکترومغناطیسی یا نوری را شنود کند، به حبس از شش ماه تا دو سال یا ...

مبحث سوم- جاسوسی رایانه‌ای

ماده ۷۳۱- هرکس به طور غیرمجاز نسبت به داده‌های سری در حال انتقال یا ذخیره شده در سامانه‌های رایانه‌ای یا مخابراتی یا حامل‌های داده مرتکب اعمال زیر شود، به مجازات‌های مقرر محکوم خواهد شد:

الف) ...»

۲. ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم- تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲

مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵۷۶- چنانچه هر یک از صاحب منصبان و مستخدمین و مأمورین دولتی و شهرداری‌ها در هر رتبه و مقامی که باشند از مقام خود سوء استفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضایی یا هرگونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد جلوگیری نماید به انفسال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد.»

مصوبات کمیسیون مذکور دانسته است. حال با توجه به اینکه عبارت «اخلال به هر نحو»، به روشنی و به نحو کاملاً مضبوط، مصادیق این عنوان مجرمانه را تعیین نکرده است و تاب تفسیر دارد، موجد ابهام است. چه اینکه مطابق اصل (۳۶) قانون اساسی، وضع مجازات باید به موجب قانون باشد و عبارات قانون‌گذار در تعیین رفتار مجرمانه باید کاملاً دقیق باشد. ثانیاً با توجه به گستردگی و تنوع عنصر مادی جرم مذکور یعنی «ایجاد هرگونه اخلال در اجرای این مصوبه» اعم از اخلال گسترده یا اندک، ایجاد اخلال مؤثر یا کم‌اثر در اجرای مصوبه و ...، روشن نیست در تعیین کیفر این جرایم، رعایت اصل تناسب شده است یا خیر و ماده (۱۰) از این حیث واجد ابهام است. چه اینکه عدم تناسب میان رفتار بزهکار و مجازات قانونی، مصداق ظلم و مغایر با موازین شرعی است.

ب) قانون‌گذار در حکم صدر ماده (۱۰) و تبصره‌ی آن، اخلال در اجرای این مصوبه و تخلف از اجرای این مصوبه را مقید به «اعلام نظر کمیسیون دوام» جرم‌انگاری کرده است. حال ماهیت «اعلام نظر کمیسیون دوام» از این حیث که صرفاً جنبه‌ی اخبار و گزارش‌دهی به مراجع مراجع قضایی دارد یا احراز تحقق جرم مذکور منوط به اعلام کمیسیون است و اعلام نظر کمیسیون برای قاضی لازم‌الاتباع است، موجد ابهام است؛ توضیح اینکه اگر معنای دوم مقصود باشد، این حکم مغایر با اصول (۳۶) و (۱۵۶) قانون اساسی خواهد بود. چه اینکه مطابق این اصول، حکم به کیفر باید از سوی دادگاه‌های صالح دادگستری و مطابق قانون به عمل آید و قاضی در احراز جرایم باید مستقلاً عمل کند و نظر شخص یا کمیسیون خاصی برای قاضی متبّع نیست. اما اگر معنای اول مقصود مجلس شورای اسلامی بوده باشد و اعلام نظر کمیسیون دوام به عنوان متولی تخصصی و قانونی حوزه‌ی داده و اطلاعات، صرفاً ماهیت گزارش‌دهی و اعلام جرم داشته باشد (همچون ماهیت اعلام نظرهای ضابطان دادگستری در کشف جرایم) و رسیدگی نهایی به موضوع تابع تصمیم قاضی دادگستری باشد، این حکم مغایرتی با اصول مذکور نخواهد داشت.

ج) بر طبق حکم ماده‌ی حاضر، اخلال به هر نحو در اجرای این مصوبه، در حکم اقدام به «جرایم رایانه‌ای موضوع قانون جرایم رایانه‌ای» است. اما دقت در مواد قانون مذکور (مواد ۷۲۹) تا (۷۸۳) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی) نشان می‌دهد قانون‌گذار در این قانون،

مصادیق متعددی از جرایم رایانه‌ای همچون «جاسوسی رایانه‌ای»، «سرقت رایانه‌ای» و «جعل رایانه‌ای» را مورد حکم قرار داده است. بنابراین روشن نیست اخلال در اجرای این مصوبه، دقیقاً مجازات کدام یک از جرایم رایانه‌ای را در پی خواهد داشت و عبارت «جرایم رایانه‌ای موضوع قانون جرایم رایانه‌ای» در ماده (۱۰)، دارای ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۷- در ماده (۱۰)،

۷-۱- منظور از «اخلال به هر نحو» در صدر ماده ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۷-۲- در خصوص اعلام نظر کمیسیون دوام، از این جهت که اعلام نظر این کمیسیون برای قاضی لازم‌الاتباع است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۷-۳- منظور از عبارت «در حکم اقدام به جرایم رایانه‌ای» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۷-۴- با توجه به تنوع موضوعات جرم‌انگاری شده در این ماده، از جهت تناسب میان جرایم و مجازات‌ها، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۱۱-

متولی اداره و به‌روزرسانی پایگاه‌های داده و اطلاعات پایه مطابق جدول ذیل تعیین می‌شوند و این متولیان مکلفند بر اساس مصوبات کمیسیون دوام اقدامات اجرایی لازم را برای تحقق اهداف این قانون به اجراء گذارند.

ردیف	نام پایگاه داده و اطلاعاتی	سازمان متولی پایگاه
1	پایگاه ملی هویت اشخاص حقیقی	سازمان ثبت‌احوال کشور
2	پایگاه ملی هویت اشخاص حقوقی	سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور
3	پایگاه نظام ملی نشانی گزارشی مکان محور کشور	شرکت ملی پست ج.ا.ا.
4	پایگاه اطلاعات مکان اقامت اشخاص حقیقی	سازمان ثبت‌احوال کشور
5	پایگاه اطلاعات مکان اقامت اشخاص حقوقی	سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور
6	پایگاه کالا و خدمات	وزارت صنعت معدن تجارت
7	پایگاه اطلاعات کسب‌وکارها و مشاغل کشور	وزارت صنعت معدن تجارت
8	پایگاه وسایط نقلیه کشور	انروی نظامی ج.ا.ا.
9	پایگاه مدیریت خدمات دولت	سازمان اداری و استخدامی
10	پایگاه ثبت‌نام الکترونیک و احراز هویت قوه قضاییه	قوه قضاییه
11	پایگاه اطلاعات شبکه احراز هویت کاربران ارتباطی (شاهکار)	سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی
12	پایگاه اطلاعات و مدارک تحصیلی کشور	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
13	پایگاه ملی اسناد و املاک و سندنگاری (کداسنر) کشور	سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور
14	پایگاه ملی بیمه‌های سلامت کشور	سازمان بیمه سلامت ایران
15	پایگاه اطلاعات دانش‌آموزی و مدارس	وزارت آموزش و پرورش
16	پایگاه ملی رفاه ایرانیان	وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی
17	پایگاه اطلاعات مجوزهای کسب‌وکار کشور	وزارت امور اقتصادی و دارایی
18	پایگاه ملی اطلاعات داده‌های باز کشور (data open)	سازمان فناوری اطلاعات ایران
19	پایگاه ملی سلامت (پرونده الکترونیک، نظام پزشکی، غذا و دارو)	وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی
20	پایگاه اطلاعات مالیاتی و موافقان کشور	سازمان امور مالیاتی کشور
21	پایگاه اطلاعات ملی کشور	وزارت امور اقتصادی و دارایی
22	پایگاه اطلاعات خدمات بانکی و پستی کشور	بانک مرکزی ج.ا.ا.
23	پایگاه اطلاعات مکان محور کشور (sdi)	سازمان برنامه‌ریزی و بودجه
24	پایگاه ملی اطلاعات و آمار کشور	مرکز آمار ایران
25	پایگاه اطلاعات سجل کفتری کشور	قوه قضاییه
26	پایگاه اطلاعات تقسیمات کشوری	وزارت کشور
27	پایگاه اطلاعات املاک و اسکن	وزارت راه و شهرسازی
28	پایگاه اطلاعات نقشه کشور	سازمان نقشه‌برداری کشور
29	پایگاه اطلاعات اوراق بهادار (کدال و سجام)	سازمان بورس و اوراق بهادار
30	پایگاه ملی قوانین و مقررات کشور	مجلس شورای اسلامی
31	پایگاه های اطلاعاتی بیمه شدگان- بازنشاندگان و مستعمری بگیران - کارفرمایان - درمغنی بیمه شدگان	سازمان تامین اجتماعی

تبصره ۱- ...

▪ دیدگاه ابهام

الف) قانون‌گذار به موجب حکم صدر این ماده و ردیف (۳۰) جدول ذیل آن، متولی اداره و به‌روزرسانی «پایگاه ملی قوانین و مقررات کشور» را «مجلس شورای اسلامی» مقرر کرده است. اما نظر به اینکه در حال حاضر پایگاه فوق ذیل «ریاست جمهوری» قرار دارد، روشن نیست مقصود قانون‌گذار ایجاد پایگاهی جدید توسط مجلس (موضوع ماده (۷) قانون

تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور^۱ بوده است و یا مقصود انتقال پایگاه موجود از دولت به مجلس بوده است. چه اینکه اگر مقصود حالت اخیر باشد، امکان تحقق این انتقال از منظر مسائل فنی، محل تأمل است. بنابراین ردیف (۳۰) جدول این ماده از حیث علت تعیین «مجلس شورای اسلامی» به عنوان متولی اداره و به‌روزرسانی «پایگاه ملی قوانین و مقررات کشور»، موجد ابهام است.

ب) در ردیف (۳۱) جدول ذیل این ماده، متولی اداره و به‌روزرسانی «پایگاه‌های اطلاعاتی بیمه‌شدگان - بازنشستگان و مستمری‌بگیران - کارفرمایان - درمانی بیمه‌شدگان»، «سازمان تأمین اجتماعی» معرفی شده است. اما حکم این ردیف اولاً از این جهت که آیا مقصود قانون‌گذار از پایگاه‌های اطلاعاتی مذکور، تنها اشاره به «سامانه‌ی بانک جامع اطلاعات بیمه‌های اجتماعی کشور» بوده است یا تأسیس پایگاهی جدید زیر نظر سازمان تأمین اجتماعی مقصود مقنن بوده است و ثانیاً از این منظر که آیا اطلاعات پایگاه‌های فوق‌الذکر شامل اطلاعات بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی نیروی‌های مسلح و صندوق‌های بیمه‌ی دیگر همچون صنعت نفت و فولاد نیز می‌شود یا خیر، ابهام دارد.

■ نظر شورای نگهبان

۸- در ماده (۱۱)، ردیف‌های (۳۰) و (۳۱) جدول ذیل ماده، از جهت ارتباط میان پایگاه مذکور و دستگاه یا دستگاه‌های متولی آنها ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۱۲-

در مواردی که در اجراء و تفسیر فنی اختلاف نظر به وجود آید، نظر کمیسیون دوام ملاک عمل است.

۱. ماده (۷) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۷- به‌منظور اطلاع‌رسانی عمومی درباره آخرین قوانین و مقررات مصوب، پایگاه اطلاع‌رسانی در مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شود این معاونت موظف است در اسرع وقت اقدام به انتشار قوانین از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی مجلس نماید.»

▪ دیدگاه ابهام

مطابق حکم این ماده، در موارد حدوث اختلاف نظر در اجرا و تفسیر فنی، نظر کمیسیون دوام «ملاک عمل» خواهد بود. حال روشن نیست آیا اطلاق این حکم در خصوص «ملاک عمل» قرار گرفتن نظرات کمیسیون پیش گفته، شامل رسیدگی‌های قضایی نیز می‌شود یا خیر و ماده (۱۲) از این حیث موجد ابهام است؛ توضیح اینکه اگر اطلاق حکم مزبور رسیدگی‌های قضایی را نیز در بر بگیرد، این حکم مغایر با اصول (۳۶) و (۱۵۶) قانون اساسی خواهد بود. چه اینکه مطابق این اصول، حکم به کیفر باید از سوی دادگاه‌های صالح دادگستری و مطابق قانون به عمل آید و قاضی باید در رسیدگی خود مستقلاً عمل کند و نظر شخص یا کمیسیون خاصی برای قاضی لازم‌الرعايه نیست.

▪ نظر شورای نگهبان

۹- ماده (۱۲)، از این جهت که آیا نظر کمیسیون مذکور، در مقام قضاوت برای قاضی نیز لازم‌الاتباع است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۱۳-

الف- ...

ب- در ماده (۲۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم اصلاحی مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷،^۱ عبارت «فقط با تصویب کمیسیون داده و اطلاعات ملی به سایر دستگاه‌ها ارائه دهند و در غیر این صورت» جایگزین عبارت «محرمانه تلقی و از افشای آن جز در امر تشخیص درآمد و مالیات نزد مراجع ذی‌ربط در حد نیاز خودداری نمایند و در صورت افشاء» می‌شود.

پ- ...

۱. ماده (۲۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲۳۲ (اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۲۷)- اداره امور مالیاتی و سایر مراجع مالیاتی باید اطلاعاتی را که ضمن رسیدگی به امور مالیاتی مؤدی به دست می‌آورند، محرمانه تلقی و از افشای آن جز در امر تشخیص درآمد و مالیات نزد مراجع ذی‌ربط در حد نیاز خودداری نمایند و در صورت افشاء طبق قانون مجازات اسلامی با آنها رفتار خواهد شد.»

ت- تبصره ماده (۷۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳^۱ به شرح زیر اصلاح می‌شود:
تبصره- تعیین نحوه و سطوح دسترسی به داده‌ها بر عهده کمیسیون داده و اطلاعات ملی است.

▪ دیدگاه مغایرت

قانون‌گذار در بند (ب) این ماده، ماده (۲۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم را اصلاح کرده است. بر اساس اصلاح صورت گرفته در ماده (۲۳۲)، محرمانه بودن اطلاعات مالیاتی مؤدی برداشته شده و «با تصویب کمیسیون داده و اطلاعات ملی»، امکان دسترسی به آن برای سایر دستگاه‌ها فراهم شده است. اما اطلاق حکم پیش‌گفته از این حیث که شامل رسیدگی‌های قضایی نیز می‌شود و دسترسی مراجع قضایی به اطلاعات مالیاتی مؤدیان را مقید به «تصویب کمیسیون داده و اطلاعات ملی» کرده است، مغایر با اصل (۱۵۶) قانون اساسی است؛ چه اینکه وفق مفاد اصل پیش‌گفته، قوه قضائیه در رسیدگی به دعاوی و شکایات، مستقل عمل می‌کند و بدیهی است در مواردی که احقاق حق و کشف حقیقت، منوط به دریافت اطلاعات مالیاتی مؤدی باشد، باید بدون تصویب نهاد خاصی به این اطلاعات دسترسی داشته باشد.

▪ دیدگاه ابهام

مجلس شورای اسلامی به موجب بند (ت) ماده‌ی پیش‌رو، تبصره‌ی ماده (۷۳) قانون مبارزه با قاچاق را اصلاح کرده است. از جمع حکم ماده (۷۳) و تبصره‌ی اصلاحی آن چنین

۱. ماده (۷۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۷۳- به منظور ثبت و دسترسی سریع به سوابق محکومان و ارائه آن به مراجع ذی‌ربط، پایگاه اطلاعات محکومان قاچاق کالا و ارز در مرکز فناوری و اطلاعات قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. تمامی واحدهای اجرای احکام مکلفند به محض دریافت رأی قطعی محکومیت‌های راجع به قاچاق کالا و ارز، مشخصات فردی محکومان را در این پایگاه ثبت نمایند. مبادله اطلاعات بین سازمان تعزیرات حکومتی و قوه قضائیه باید به نحوی باشد که امکان تعامل داده‌ها و استفاده کاربران طرفین وجود داشته باشد.

تبصره- نحوه و سطوح دسترسی مراجع ذی‌ربط به داده‌ها به موجب آئین‌نامه‌ای است که توسط سازمان تعزیرات حکومتی و قوه قضائیه تهیه می‌شود و حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد.»

مستفاد می‌شود که تعیین نحوه و سطوح دسترسی به داده‌های «پایگاه اطلاعات محکومان قاچاق کالا و ارز»، در اختیار «کمیسیون دوام» خواهد بود. اما اطلاق حکم فوق از این حیث که روشن نیست دسترسی‌های مراجع قضایی به پایگاه مذکور را نیز مقید به تجویز کمیسیون دوام کرده است یا خیر، موجد ابهام است؛ توضیح اینکه قوه قضائیه در راستای عمل به وظایف مصرح خود در اصل (۱۵۶) قانون اساسی همچون رسیدگی به دعاوی، شکایات و تظلمات، باید به سوابق موجود در «پایگاه اطلاعات محکومان قاچاق کالا و ارز» دسترسی کامل و مطلق داشته باشد. بنابراین اگر قانون‌گذار در این مقرر، دسترسی مراجع قضایی به اطلاعات این پایگاه را مقید به تجویز کمیسیون دوام کرده باشد، این حکم مغایر با اصل (۱۵۶) قانون اساسی خواهد بود.

▪ نظر شورای نگهبان

۱۰- در ماده (۱۳)،

۱-۱۰- در بند (ب)، اطلاق ماده (۲۳۲) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم، نسبت به امر قضا، مغایر اصل (۱۵۶) قانون اساسی شناخته شد.

۲-۱۰- در بند (ت)، تبصره اصلاحی ماده (۷۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، از این جهت که آیا حکم مذکور شامل دسترسی‌های قوه قضائیه نیز می‌شود یا خیر، 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

پژوهشکده 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

gcrc.ac.ir