

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح رسیدگی به دارایی مقامات و مسئولان و کارگزاران نظام

جمهوری اسلامی ایران»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

بررسی ایرادات شورای نگهبان

۱. ایراد به گسترش شمول اصل ۱۴۲ قانون اساسی^۱

۱-۱. سابقه توجه قانون‌گذار به این موضوع

این طرح، اولین تلاش مجلس شورای اسلامی برای وضع قانونی مبنی بر گسترش شمول موارد مقرر شده در اصل ۱۴۲ نیست. در سال ۱۳۷۰ طرح نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیرضرور و جلوگیری از تجمل‌گرایی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در ماده (۵) طرح مذکور، مقرر شده بود «... مقامات مذکور در اصل ۱۴۲ قانون اساسی و نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، رئیس قوه قضائیه، دادستان کل کشور، رئیس دیوان عالی کشور، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس دیوان محاسبات، رؤسای سازمان‌های بزرگ وابسته به قوه مجریه و قضائیه، مسئولین نهادهای انقلابی، فرماندهان نیروی سه‌گانه ارتش و سپاه، فرمانده نیروی انتظامی، مدیران عامل شرکت‌های بزرگ دولتی یا وابسته به نهادهای انقلابی، استانداران، رؤسای دادگستری، قضات دیوان عالی کشور، معاونین وزرا، شهرداران مراکز استان‌ها و شهرهای بزرگ و آن دسته از کارکنانی که دارای مشاغل حساس مالی و اداری هستند (طبق آیین‌نامه اجرایی) موظفند لیست دارایی خود قبل از پذیرش مسئولیت و بعد از آن را تهیه و به رئیس قوه قضائیه ارائه کنند تا از طریق دیوان عالی کشور مورد رسیدگی قرار گیرد تا چنانچه برخلاف حق و به‌طور غیرمعمول افزایش یافته باشد، علاوه بر استرداد آن به صاحبان حق یا بیت‌المال مطابق قوانین جاری کشور نسبت به موارد تخلف رسیدگی کرده و نتیجه را جهت آگاهی عموم مردم به طریق مقتضی اعلام کنند.

شورای نگهبان طی نامه شماره ۲۰۹۳ مورخ ۱۳۷۰/۸/۱۵ درخصوص طرح مذکور چنین اظهار نظر کرده است: «ماده ۵ و تبصره‌های آن از لحاظ تسری دادن رسیدگی به دارایی از مقامات مذکور در اصل ۱۴۲ به مقامات مذکور در ماده خلاف حصر مستفاد از اصل ۱۴۲ قانون اساسی است...».

۱-۲. دیدگاه‌های متفاوت درخصوص حصری یا تمثیلی بودن مفاد اصل ۱۴۲

در اصل ۱۴۲ قانون اساسی مقرر شده است: «دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی شود که برخلاف حق افزایش نیافته باشد». دو دیدگاه مختلف در زمینه دایره شمول اصل فوق وجود دارد. تفاوت دو رویکرد و مجادله‌های طرفداران این دو تفسیر مختلف از اصل ۱۴۲ قانون اساسی، از جلسات مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی آغاز و تا به امروز ادامه داشته است. دیدگاه اول - که شورای نگهبان نیز طرفدار آن است - قائل به تفسیری لفظی از اصل مذکور است.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه شفاف‌سازی و رسیدگی به اموال و دارایی‌های مسئولین کشور پس از پیروزی انقلاب اسلامی»، شماره مسلسل ۸۵۱۹، مرداد ماه ۱۳۸۶.

براساس این دیدگاه، اصل ۱۴۲ قانون اساسی صرفاً مربوط به مقامات و مدیران عالی‌رتبه قوه مجریه است و قانون‌گذار اساسی به‌طور حصری این مقامات را بیان کرده است و به اصطلاح «در مقام بیان» بوده است و اگر قصد توسعه شمول آن به سایر مقامات را داشت، آنان را نیز ذکر می‌کرد. زمانی می‌توان گفت مقرره‌ای حصری نیست که قانون‌گذار مثلاً از عبارت «از جمله» یا «از قبیل» استفاده می‌کرد و چون از این عبارات استفاده نکرده است، دلالت بر حصری بودن دارد.

از سوی دیگر، اصل ۱۴۲ در ارتباط با اصل ۳۷ قانون اساسی قابل تفسیر است. اصل ۳۷ قانون اساسی بیانگر اصل برائت است و این اصل در امور حقوقی نیز جاری است یعنی اصل بر این است که هر کس اموالی که دارد به حق است و از راه مشروع آن را کسب کرده است مگر اینکه خلاف آن ثابت شود. بنابراین اصل ۱۴۲ قانون اساسی استثنایی بر اصل برائت است و در تفسیر اصول قانون اساسی نباید موارد و دامنه محدوده و قلمرو شمول مصادیق را به سایر موارد در صورتی که دلیلی نداشته باشیم، تسری داد.

در مقابل، رویکرد دوم، قائل به تفسیری «نتیجه‌گرا» است. طرفداران این رویکرد معتقدند مقامات برشمرده شده در اصل ۱۴۲، تمثیلی است. دلایل این رویکرد که به نظر قابل دفاع بوده و با نظر قانون‌گذار در این طرح سازگار است، بدین شرح است:

- تفسیری غیر از این، هدف قانون‌گذار از تدوین اصل مزبور قابل تحقق نیست. قصد قانون‌گذار اساسی از بررسی دیگر مواد قانون اساسی قابل فهم است. قانون اساسی در اصول دیگر نیز به موضوع مقابله با فساد و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی و حفظ حقوق مردم در برابر سوءاستفاده‌های مالی پرداخته است که می‌توان به اصول ۳، ۴۹، ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی اشاره کرد. با دقت نظر در اصول مذکور معلوم می‌شود قانون اساسی سازوکارهای لازم را برای حفظ حقوق مردم و مقابله با فساد و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و مناصب عمومی پیش‌بینی و در اصل ۱۴۲ نیز راهکار ویژه‌ای را با توجه به جایگاه و اهمیت مسئولان قوه مجریه برای جلوگیری از سوءاستفاده مالی آنان مقرر کرده است.

- قانون‌گذار اساسی در اصل ۱۴۲، درخصوص سایر مقامات و افراد ساکت است؛ اما این سکوت دلیل بر منع قانون‌گذاری نیست. قانون‌گذار اساسی به دلیل اهمیت و جایگاه شغلی مقامات عالی‌رتبه قوه مجریه و ارتباط نزدیک و قابل توجه آنها با مسائل مالی، مقرراتی درخصوص رسیدگی به دارایی‌های این مقامات وضع کرده است و درخصوص بقیه افراد نیز دلیلی بر ذکر آن نمی‌دیده است.

- وقتی دارایی رهبر، رئیس‌جمهور و وزیران قابلیت رسیدگی دارد، به طریق اولی، دارایی سایر مقامات که از لحاظ شأن و مقام پایین‌تر از افراد مذکور هستند، نیز قابلیت رسیدگی دارد. بنابراین از طریق قیاس اولویت، توسعه مصادیق اصل ۱۴۲ در جهت اشد به اخف منعی ندارد.

- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ حاکی از اراده قانون‌گذار اساسی بر حصر نبوده است. آنچه که مطرح بوده این است که مسئولان نظام به دلیل داشتن قدرت در معرض لغزش و خطر و سوءاستفاده هستند، لذا باید کنترل شوند و این کنترل محدود به مصادیق اصل ۱۴۲ نیست و هر مسئولی که در ارتباط با قدرت است مشمول این رسیدگی است، بنابراین قانون‌گذار اساسی علاوه بر سازوکارهایی که در قوانین عادی برای برخورد با مدیران متخلف پیش‌بینی کرده است، در اصل ۱۴۲ راهکار دیگری پیش‌بینی کرده است.

- حصر، مفهومی زائد بر مدلول مطابقی کلام است. حصر نیاز به دلیل دارد و اگر قانون‌گذار قصد حصر داشت باید از ادات حصر استفاده می‌کرد و چون در اصل ۱۴۲ هیچ‌گونه ادات حصری ذکر نشده است و قرینه‌ای نیز وجود ندارد، لذا اصل ۱۴۲ افاده حصر نمی‌کند. آنچه که می‌تواند منافی حصر باشد، تضييق و تقيد است بنابراین اگر در قانون، موارد حصر شده را محدود کنیم این امر با اصل ۱۴۲ منافات دارد؛ اما اگر موارد و مصادیق را توسعه دهیم، با اصل ۱۴۲ منافاتی نداشته و این توسعه نیز از اشد به اخف است.

۳-۱. اختیار مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری در زمینه مفاد اصل ۱۴۲

درخصوص اینکه اختیار مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری برای اجرایی کردن اصل ۱۴۲ نکات زیر قابل ذکر است: به‌موجب اصل ۱۲۸ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند اختیار وضع آیین‌نامه اجرایی قانون را به هیئت وزیران

واگذار کند. اصولاً قانون‌گذار اصول، ضوابط و قواعد کلی را در قانون پیش‌بینی می‌کند و جزئیات را به آیین‌نامه اجرایی قانون موکول می‌کند. همچنین ممکن است قانون‌گذار، متعرض موضوع وضع آیین‌نامه اجرایی نشود، ولی در هنگام اجرای قانون، وضع آیین‌نامه اجرایی قانون ضرورت داشته باشد؛ لذا دولت مبادرت به وضع آیین‌نامه اجرایی قانون با رعایت قوانین و مقررات مربوط می‌کند. همچنین ممکن است قانون‌گذار درخصوص موضوعی اقدام به قانون‌گذاری نکرده باشد، در این حالت نیز ممکن است هیئت وزیران به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی با رعایت قوانین و مقررات مربوط اقدام به وضع آیین‌نامه (آیین‌نامه مستقل) کند. همین شرایط و ضوابط درخصوص نسبت و رابطه بین قانون اساسی و قانون عادی نیز حاکم است. قانون‌گذار اساسی در برخی اصول مثل ۵۱، ۵۴ و ۶۴ به دلیل اهمیت موضوعات مربوط و تلقی آنها به عنوان مسائل اساسی و بنیادین جهات کلی را مشخص کرده و تفصیل مطالب و سازمان‌دهی اصل مورد نظر را در چارچوب تعیین شده برعهده قانون‌گذار عادی قرار داده است و درخصوص سایر اصول متعرض این موضوع نشده است. با این حال قانون‌گذار عادی، قوانینی در مورد اجرای اصول مذکور وضع کرده است که به آن به شرح زیر اشاره می‌شود:

۱. قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۶۸،

۲. قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸،

۳. قانون نحوه اجرای اصل ۹۰ قانون اساسی، مصوب ۱۳۶۵،

۴. قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی، مصوب ۱۳۶۳.

بنابراین مجلس شورای اسلامی می‌تواند به منظور اجرایی کردن و تنظیم سازوکارهای قانونی اصل ۱۴۲ اقدام به قانون‌گذاری کند، همان‌گونه که هیئت وزیران درخصوص تدوین و تنظیم آیین‌نامه اجرایی قانون چنین اقدامی را انجام می‌دهد. تنها تفاوتی که بین این دو دسته از قوانین وجود دارد این است که صلاحیت مجلس در مورد قوانین ارگانیک (سازمان‌دهنده) تکلیفی است زیرا پیش‌بینی قانون اساسی در این‌گونه موارد نشان‌دهنده تأکید و عنایت قانون‌گذار اساسی بر اجرای اصول مورد نظر است و درخصوص قوانین دسته دوم، صلاحیت مجلس، اختیاری است. البته مجلس شورای اسلامی به استناد اصل ۷۱ قانون اساسی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند، لذا اقدام مجلس به تصویب قانون درخصوص مشمولان اصل ۱۴۲ فاقد ایراد و منطبق بر موازین است.

۲. خلاف شرع دانستن الزام رهبری به تعیین مرجعی خاص برای دریافت گزارش اموال در ماده (۳) طرح

در ماده (۳) طرح، راهکاری پیش‌بینی شده است که رئیس قوه قضائیه و سایر مقامات منصوب از طرف مقام رهبری نیز گزارش‌داری خود، همسر و فرزندان‌شان را اعلام کنند؛ بدین ترتیب که مقرر شده، مرجع دریافت گزارش توسط مقام رهبری تعیین شود. طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل حاکمیت قانون با قید ضوابطی معین، به‌عنوان یکی از مبانی نظام و شامل همه مقامات دانسته شده است؛ از جمله براساس ذیل اصل ۱۰۷ قانون اساسی، مقام رهبری به‌عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور،^۱ «در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است». به‌موجب این مقرره، اصل حاکمیت قانون برای همه مقامات و نهادهای کشور لازم‌الاتباع است.

به‌نظر می‌رسد با توجه به مشخصات نظام حقوق اساسی ایران، هیچ راهکاری مناسب‌تر از مقرره پیش‌گفته نتواند از یک‌سو، هدف طرح مورد بررسی مبنی بر شمول بر همه مقامات، و از سوی دیگر، رعایت شأن‌الای رهبری که در قانون اساسی مقرر شده را تأمین کند.

۱. اصل یکصد و هفتم قانون اساسی.

۳. ایراد به توسعه وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور در ماده (۵) طرح

در این ماده مقرر شده است که شاغلین در دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی و ... در صورت درخواست سازمان بازرسی کل کشور، موظف‌اند فهرست دارایی خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خود را اعلام کنند. به نظر شورای نگهبان، این مقرر از آنجا که توسعه اختیارات سازمان بازرسی است، خلاف اصل ۱۷۴ قانون اساسی است. در این اصل تشکیل سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضائیه پیش‌بینی شده است.

به نظر می‌رسد مقرر تصویب شده در مجلس منطبق با قانون اساسی است؛ در انتهای اصل ۱۷۴ قانون اساسی مقرر شده است «حدود وظایف و اختیارات این سازمان را قانون تعیین می‌کند». مطابق بند «ج» ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و الحاق یک ماده و یک تبصره به آن مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ و اصلاح تبصره «۳» ماده (۳) قانون مقررات استخدامی و اداری سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۳/۲/۱۱، «اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریان‌های اداری و مالی درخصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رئیس‌جمهور و درخصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذی‌ربط و در مورد شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و درخصوص مؤسسات غیردولتی کمک‌بگیر از دولت به وزارت امور اقتصادی و دارایی و درخصوص سوء جریان‌های اداری و مالی مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری به رئیس قوه قضائیه»، از جمله صلاحیت‌های سازمان بازرسی کل کشور برشمرده شده است.

همچنین طبق ماده (۳) همان قانون: «در صورتی که گزارش بازرسی حاکی از سوء جریان مالی یا اداری باشد رئیس سازمان یک نسخه از آن را با دلایل و مدارک برای تعقیب و مجازات مرتکب مستقیماً به مرجع قضایی صالح و مراجع اداری و انضباطی مربوطه منعکس و تا حصول نتیجه نهایی پیگیری خواهد کرد...».

با توجه به مفاد مذکور، به نظر می‌رسد مصوبه مجلس در این زمینه، به اختیارات سازمان بازرسی کل کشور، مورد جدیدی اضافه نکرده است؛ بلکه اختیار پیش‌بینی شده، در راستای اعمال اختیارات مندرج در قانون اساسی و قانون خاص این نهاد است. به بیان روشن‌تر، «اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریان‌های اداری و مالی» در دستگاه‌ها و نهادها، مستلزم برخورداری و دسترسی به اطلاعات است؛ راهکار پیش‌بینی شده در ماده (۵) مصوبه مجلس - مبنی بر موظف شدن شاغلین در دستگاه‌ها ... به اعلام فهرست دارایی خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خود در صورت درخواست رئیس سازمان بازرسی، در واقع پیش‌نیاز و جزء ضروری اعمال وظایف قانونی سازمان بازرسی است.

نتیجه‌گیری

با توجه به بندهای «۱۲» و «۱۷» سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه مبنی بر تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی و مبارزه با فساد و اصلاح نظام اداری و قضایی در جهت پیشگیری از فساد اداری و مبارزه با آن و تنظیم قوانین مورد نیاز، تدوین هرگونه طرح و لایحه‌ای برای رسیدگی به اموال و دارایی مسئولان و تعیین سازوکارهای قانونی و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی نه تنها با شرع و قانون اساسی مغایرتی ندارد، بلکه از مهم‌ترین تکالیف قوه مقننه به‌شمار می‌آید.

نکته قابل توجه این است که ایرادات شورای نگهبان در بندهای «۱» و «۲»، ایراداتی اساسی به مصوبه مجلس است. بدین ترتیب که رفع آن ایرادها، چه از طریق اصلاح ماهوی مصوبه و چه از طریق حذف مواد، شاکله مصوبه را از بین برده و قطعاً دستیابی به هدف قانون‌گذار از تصویب این مفاد را با ناکامی مواجه می‌کند. به عبارت روشن‌تر، هدف قانون‌گذار، تسری شمول مقررات اصل ۱۴۲ قانون اساسی بر همه مقامات و مسئولین است و اگر طبق نظر شورای نگهبان، چنین برداشت موسعی را از اصل ۱۴۲ مغایر با قانون اساسی بدانیم و این اصل را حصری تلقی کنیم، چیزی به قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها (مصوب ۱۳۳۷) اضافه نخواهد شد.

بنابراین، تنها راه موجود، اصرار مجلس بر مصوبه و ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام به نظر می‌رسد.