

## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح شفافیت آرای نظام تقنینی»

### مقدمه

تاکنون در راستای شفافیت عملکرد نمایندگان مجلس شورای اسلامی، طرح‌ها و لوایح متعددی پیشنهاد گردیده است. از جمله می‌توان به «طرح اصلاح ماده (۱۱۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» و «طرح الحاق دو تبصره به ماده (۱۱۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» با هدف شفافیت آرای نمایندگان، و طرح «اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» (به شماره ثبت ۶۴۶) به منظور شفافیت عملکرد نمایندگان مجلس شورای اسلامی اشاره کرد. همچنین لایحه شفافیت (مصوب ۱۳۹۸/۲/۲۵ هیئت وزیران) که در مجلس شورای اسلامی تحت بررسی است، مؤسسات عمومی و خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی (مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، قوه قضائیه، نهادها و واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری، شوراها، شوراهای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی و ...) را ملزم به شفافیت طبق چارچوب تعیین شده در لایحه مذکور کرده است.

«طرح شفافیت آرای نظام تقنینی» به دنبال علنی‌سازی رأی اعضا و مذاکرات نهادهای مؤثر در فرایند قانونگذاری و دارای صلاحیت سیاستگذاری یا وضع قانون و مقررات و انتشار آنها در درگاه اینترنتی نهادهای مذکور است. نظر به مقدمه توجیهی طرح «شفاف‌سازی آرا و مذاکرات نهادهای قانونگذاری از جمله مجلس شورای اسلامی، هیئت وزرا، خبرگان، شورای عالی انقلاب فرهنگی و ... از جمله شاخص‌های حکمرانی خوب به حساب می‌آیند که ارتقای وضعیت این شاخص از طریق فراهم آوردن امکان آگاهی مردم بدون تبعیض به آرا و متن مذاکرات بخش‌های مختلف حاکمیت میسر است و این مهم نظارت افکار عمومی را به همراه دارد و مهم‌ترین اقدام در جهت ارتقا و اعتماد عمومی به حساب می‌آید».

### اظهار نظر کارشناسی

#### بررسی کلیات طرح

شفافیت که به معنای در دسترس بودن اطلاعات درباره سازمان یا بازیگری است که به بازیگران بیرونی اجازه می‌دهد بر کار یا عملکرد درونی آن سازمان یا بازیگر نظارت داشته باشند<sup>۱</sup>، به عنوان عاملی ضروری برای ارتقای نظارت مردمی، کارآمدی نظام تصمیم‌گیری، افزایش پاسخگویی، جلوگیری از فساد، اعتماد عمومی به حاکمیت، افزایش مشارکت عمومی، تصمیم‌گیری آگاهانه و ... محسوب می‌شود و لزوم توجه به آن بر کسی پوشیده نیست.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۶۰

شماره چاپ:

۱۵۹۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۷/۱۷

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات

سیاسی

سایر دفاتر: مطالعات

حقوقی

مطالعات مالیه عمومی

و توسعه مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۶۷۲۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۹/۳

1. Grimmeliikhuijsen, S. (2012). Linking Transparency, knowledge and Citizen Trust in Government: An Experiment. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), p 53

شفافیت دارای حوزه‌های بسیار گسترده‌ای است. در این میان شفافیت نظام قانون و مقرراتگذاری و سیاستگذاری با توجه به نقش بی‌بدیل آن در یک نظام حکمرانی از اهمیت زیادی برخوردار است. مطلوبیت شفافیت ارکان قانون و مقرراتگذاری و سیاستگذاری امری است که اغلب مطالعات بین‌المللی نیز بر آن صحنه گذارده و در عمل نیز اغلب کشورها با لحاظ کردن اقتضائات خاص خود آن را پیشه کرده‌اند. در کشور ما، طی سال‌های گذشته عدم شفافیت موجب ایجاد چالش‌هایی مانند کاهش اعتماد عمومی به نهادهای مختلف، فساد، عدم پاسخگویی و ... بوده است که این وضعیت اهمیت تصویب قوانینی در جهت ارتقای شفافیت و دسترسی به اطلاعات را افزون می‌سازد. اما نکته مهمی که باید به آن توجه داشت این است که ایجاد شفافیت بهینه و کارآمد، مستلزم شناخت شاخص‌های آن در هر یک از دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط است. به این معنا که شفاف‌سازی امور حاکمیتی، نیازمند شناخت و در نظر گرفتن اهداف، رسالت‌ها و مأموریت‌های هر کدام از نهادهای حاکمیتی است. تا با ایجاد چارچوبی مشخص و مدون، شفافیت و انتشار هدفمند اطلاعات از حاکمیت به سمت جامعه محقق شود. در غیر این صورت، شفاف‌سازی نه تنها موجب افزایش اعتماد عمومی و کاهش فاصله ملت و حکومت نمی‌شود، بلکه با گسیل حجم عظیمی از اطلاعات حاکمیتی به سمت جامعه، علاوه بر آنکه امکان سوءاستفاده از این اطلاعات را برای دشمنان فراهم می‌آورد، سردرگمی و تشویش اذهان عمومی در مسائل و موضوعات مختلف را نیز سبب خواهد شد. بنابراین لازمه ایجاد شفافیت توجه به ویژگی‌های هر کدام از نهادهای نظام حکمرانی و تفکیک مسائل سری کشور از سایر امور نیازمند شفافیت است. در ادامه به بررسی ماده‌واحد طرح پرداخته می‌شود:

#### بررسی ماده‌واحد

طبق موضوع طرح، «شوراها، مجامع و نهادهای مؤثر در فرایند قانونگذاری و همچنین نهادهای تصمیم‌گیرنده که دارای صلاحیت سیاستگذاری یا وضع قانون و مقررات هستند از جمله مجلس شورای اسلامی، هیئت وزراء، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شوراها، انقلاب فرهنگی و فضای مجازی، شوراها، شهر و روستا و خبرنگاران رهبری، شورای نگهبان موظف به علنی‌سازی رأی اعضا و انتشار آن و مذاکرات در درگاه اینترنتی خود می‌باشند». در مورد ماده‌واحد ابهامات، ایرادات قانونی و ملاحظاتی وجود دارد که ضروری است مورد توجه نمایندگان محترم قرار گیرد:

۱. برخی واژگان و اصطلاحات به کار برده شده در طرح حاضر مبهم و نیازمند اصلاح است:

الف) عبارت «نظام تقنینی» در عنوان طرح به جهت نبود تعریف روشن قانونی دارای ابهام است.

ب) تدوین‌کنندگان طرح مجلس شورای اسلامی، هیئت وزراء، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شوراها، انقلاب فرهنگی و فضای مجازی، شوراها، شهر و روستا، خبرنگاران رهبری و شورای نگهبان را «از جمله» نهادهایی ذکر کرده‌اند که هدف طرح حاضر هستند. در واقع مؤسسات مشمول طرح حاضر به صورت دقیق مشخص نیست که با توجه به ابهام واژگان مورد استفاده، در صورت تصویب طرح، اجرای آن را با چالش مواجه خواهد کرد. برای مثال در صدر ماده‌واحد، عبارت «نهادهای مؤثر در فرایند قانونگذاری» به جهت مشخص نبودن ملاک و معیار تأثیر دارای ابهام است و مشخص نیست که آیا شامل نهادهایی همچون مرکز پژوهش‌های مجلس، پژوهشکده تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام، پژوهشکده شورای نگهبان و بسیاری نهادهای دیگر که در فرایند قانونگذاری تأثیر دارند نیز می‌شود یا خیر. عنوان «نهادهای تصمیم‌گیرنده که دارای صلاحیت سیاستگذاری یا وضع قانون و مقررات هستند» نیز به جهت نبود معیار مشخص دارای ابهام است و به جهت عام‌الشمول بودن و گستردگی این عنوان، مشخص نیست آیا شامل تمام دستگاه‌های اجرایی کشور است که صلاحیت وضع مقررات اعم از آیین‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل را دارند یا صرفاً مقصود از این عنوان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی است. بنابراین ضروری است عنوان دقیق همه نهادهای هدف طرح حاضر مشخص شود.

۲. طرح دارای ایرادات نگارشی است که ضروری است اصلاح شود. کاربرد عبارت «اینترنتی» در طرح حاضر، با اصل پانزدهم قانون اساسی مغایرت دارد. براساس اصل مزبور کلیه متون رسمی باید به زبان فارسی باشد، فلذا پیشنهاد می‌شود معادل فارسی آن ذکر شود. همچنین پیشنهاد می‌شود عبارت «هیئت وزرا» به «هیئت وزیران» تغییر یابد.

۳. طرح حاضر مغایر اصول شصت و نهم، یکصد و هشتاد و یک و صد و دوازدهم قانون اساسی است:

الف) طرح حاضر به دنبال انتشار کلیه مذاکرات مجلس شورای اسلامی است که مغایر اصل شصت و نهم قانون اساسی است. اصل مذکور هرچند بر علنی بودن مذاکرات مجلس و انتشار آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم تأکید دارد، اما اضافه می‌کند «در شرایط اضطراری ... جلسه غیرعلنی تشکیل می‌شود. ... گزارش و مصوبات این جلسات باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم منتشر گردد».

ب) الزام مجلس خبرگان رهبری به علنی‌سازی کلیه آراء و مذاکرات خود در طرح حاضر، مغایر اصل یکصد و هشتاد و یکم قانون اساسی است که طبق آن تصویب، تغییر و تجدیدنظر در مقررات مجلس خبرگان رهبری در صلاحیت خود مجلس مذکور است. پ) الزام مجمع تشخیص مصلحت نظام به علنی‌سازی آراء و مذاکرات خود در طرح حاضر، مغایر اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی است که طبق آن «مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید». از این رو، به لحاظ قانونی عملی‌تر این است که طرح حاضر به جای الزام، انتشار آراء و مذاکرات غیرمحرمانه مجلس خبرگان رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام را «توصیه» کند.

۴. علنی شدن کلیه آراء نمایندگان مجلس شورای اسلامی که طرح حاضر بر آن تأکید دارد، مغایر برخی مواد قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، از جمله ماده (۱۲۲) است که «رأی مخفی با ورقه» را برای مواردی مانند انتخاب هیئت رئیسه، رأی اعتماد و عدم اعتماد به وزیران و رأی عدم کفایت به رئیس‌جمهور الزامی کرده است.

۵. هرچند کلیت شفافیت نهادهای مؤثر در فرایند قانونگذاری، مقرراتگذاری و سیاستگذاری به عنوان یک اصل پذیرفته شده است. با این حال تصویب قوانین در مورد شفافیت باید متناسب با شرایط و اقتضائات مختلف سیاسی، حقوقی، مدیریتی و ... باشد. از سوی دیگر شفافیت امری است که باید به صورت تدریجی و مرحله به مرحله محقق شود. به عبارت دیگر نمی‌توان در قالب یک قانون یکباره حکم به انتشار کلیه آراء و مذاکرات همه نهادهای مؤثر در فرایند قانون و مقرراتگذاری و سیاستگذاری داد.

تفکیک مسائل و موضوعات سری و محرمانه کشور از مسائل جاری و اجرایی که به صورت مستقیم با بدنه جامعه و آحاد مردم در ارتباط است، مقدمه ایجاد شفافیت در نظام حکمرانی است. شفاف‌سازی و رسانه‌ای کردن بدون قید و شرط کلیه آراء و مذاکرات، بدون در نظر گرفتن مصالح نظام و حدود و ثغور محرمانگی برخی از آراء، مذاکرات و تصمیمات، آن هم در لایه‌های کلان حکومتی، می‌تواند بسترساز سوءاستفاده‌های داخلی و خارجی شود، و به عبارتی می‌تواند به مثابه فروش اطلاعات نظام به بیگانگان تلقی شود.

از سوی دیگر روشن نبودن کم‌وکیف شفاف‌سازی آراء، از این منظر که آراء کدام جلسات شوراها، مجامع و نهادهای مشمول، پیرامون چه موضوعاتی و در چه قالبی، باید شفاف شود، منجر به عدم اجرا و یا در بهترین حالت، اجرای ناقص طرح مذکور خواهد شد، که در هر دو حالت عاقبتی جز افزایش بی‌اعتمادی مردم به نظام حکمرانی نخواهد داشت. بنابراین ضروری است ویژگی‌های کیفی اطلاعات و آراء جهت علنی شدن، و موارد استثنا جهت مخفی ماندن آراء و مذاکرات برای نهادهای مختلف به صورت دقیق مشخص شود که نیازمند سازوکاری برای طبقه‌بندی نوع اطلاعات و موضوع مذاکرات و آراء است.

۶. به نظر می‌رسد ماده واحد طرح حاضر برگرفته از ماده (۶) و (۹) لایحه شفافیت (مصوب ۱۳۹۸/۲/۲۵ هیئت وزیران) باشد که در حال حاضر در مجلس شورای اسلامی تحت بررسی است. طبق ماده (۶) این لایحه «تمامی شوراها، مجامع، و نهادهای مؤثر در فرایند

قانونگذاری و همچنین نهادهای تصمیم‌گیرنده که دارای صلاحیت سیاستگذاری یا وضع قانون و مقررات هستند، باید تمامی مذاکرات و تصمیمات خود را ثبت کرده» و اطلاعاتی از جمله متن مصوبات خود را در پایگاه اطلاع‌رسانی خود منتشر و در دسترس عموم قرار دهند. ماده (۹) لایحه مذکور نیز شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و ... را مکلف به «انتشار مشروح مذاکرات» خود کرده است. یکی از نقاط قوت لایحه مذکور نسبت به طرح حاضر این است که حکم به انتشار کلیه مذاکرات نداده است و مؤسسات مشمول را مکلف به خودداری از ارائه و انتشار «اطلاعات و اسناد طبقه‌بندی شده» کرده است (بند «الف» ماده (۵)). هرچند لایحه مذکور در مورد «شفافیت آرا» نمایندگان مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مهم‌ترین مصداق شفافیت مجلس سکوت کرده است، با این حال، طرح دوفوریتی «اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» (به شماره ثبت ۶۴۶) که در حال حاضر در مجلس شورای اسلامی تحت بررسی است، از جمله طرح‌هایی است که هدف طرح حاضر برای شفافیت آرای نمایندگان مجلس را برآورده می‌سازد، ضمن اینکه سازوکاری را برای «رأی‌گیری مخفی» نیز در نظر گرفته است. بنابراین شایسته است پس از رفع ایرادات و کاستی‌های طرح حاضر، این طرح با طرح‌های موجود در زمینه اصلاح موادی از آیین‌نامه داخلی مجلس با هدف شفافیت آرای نمایندگان، تحت یک عنوان واحد مورد بررسی قرار گیرد.

## جمع‌بندی

هرچند شفافیت به‌عنوان عاملی ضروری برای حکمرانی مطلوب، ارتقای نظارت مردمی، کارآمدی نظام تصمیم‌گیری، افزایش پاسخگویی، جلوگیری از فساد، اعتماد عمومی به حاکمیت و کاهش فاصله ملت با حکومت، افزایش مشارکت عمومی، تصمیم‌گیری آگاهانه و ... محسوب می‌شود، اما نهادینه‌سازی آن مستلزم تأمین پیش‌نیازها و چارچوبی است که در بستر آن شفافیت بتواند کارکردهای اصلی خود را در رسیدن به اهداف عالی‌اش داشته باشد که متأسفانه طرح حاضر آنها را نادیده گرفته است. از این رو هرچند کلیت طرح حاضر مورد تأیید است با این حال، طرح دارای ایراداتی اساسی است. با توجه به ابهامات، ایرادات قانونی و عدم توجه به الزامات، پیش‌نیازها و چارچوب لازم برای شفافیت و نیز عدم توجه به طرح‌های موجود که بخشی از هدف طرح حاضر را برآورده می‌سازند پیشنهاد می‌شود:

۱. با توجه به اینکه طبق اصل یکصد و هشتاد و نهم قانون اساسی تصویب، تغییر و تجدیدنظر در مقررات مجلس خبرگان رهبری در صلاحیت خود مجلس مذکور است و نیز طبق اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی، که براساس آن مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید، طرح حاضر می‌تواند علنی‌سازی آرا و مذاکرات غیرمحرمانه دو نهاد مذکور را نه الزامی بلکه «توصیه» کند.

۲. با توجه به اینکه تصویب قوانین در مورد شفافیت باید متناسب با شرایط و اقتضات مختلف سیاسی، حقوقی، مدیریتی کشور و در نظر گرفتن اهداف، رسالت‌ها و مأموریت‌های نهادهای مختلف باشد و این واقعیت که شفاف‌سازی و رسانه‌ای کردن بدون قید و شرط کلیه آرا و مذاکرات، بدون در نظر گرفتن مصالح نظام و حدود و ثغور محرمانگی برخی از آرا، مذاکرات و تصمیمات، می‌تواند بستر ساز سوءاستفاده‌های داخلی و خارجی شود و نیز با توجه به موانع قانونی (مانند ماده (۱۲۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، که بر «رأی مخفی با ورقه» برای مواردی خاص تأکید دارد)، ضروری است ضمن تعیین دقیق نهادهای مشمول طرح، موارد استثنا جهت عدم انتشار اطلاعات در مورد آرا و مذاکرات به صورت دقیق برای هر نهاد مشخص و چارچوب معینی برای انتشار آرا و مذاکرات تدوین شود.

۳. با توجه به اینکه طرح‌هایی که مربوط به اصلاح موادی از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با هدف شفافیت عملکرد و آرای نمایندگان است (مانند طرح اصلاح ماده (۱۱۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، طرح الحاق دو تبصره به ماده (۱۱۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (به شماره ثبت ۶۴۶))،

هدف طرح حاضر برای شفافیت آرای نمایندگان مجلس شورای اسلامی را برآورده می‌سازد پیشنهاد می‌شود ضمن رفع کاستی‌ها و ایرادات طرح حاضر، طرح شفافیت آرای نظام تقنینی با طرح‌های مذکور ادغام و تحت یک عنوان واحد در مورد آنها تصمیم‌گیری شود. شایان ذکر است که جهت تحقق شفافیت آرای نمایندگان مجلس ضروری است مواد (۱۱۹) و (۱۲۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اصلاح شوند. از این رو پیشنهاد می‌شود:

الف) عبارت «همراه با نمایش اسامی مخالفان، موافقان و ممتنعان» به ماده (۱۱۹) آیین‌نامه داخلی مجلس الحاق شود: اصلاح ماده (۱۱۹) - 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 آرا را همراه با نمایش اسامی مخالفان، موافقان و ممتنعان در معرض دید نمایندگان قرار دهد. در موارد نقص فنی دستگاه‌ها حداکثر برای یک هفته رأی‌گیری با قیام و قعود یا طریق دیگر انجام خواهد شد. تمدید این مهلت با تصویب مجلس خواهد بود.

ب) ماده (۱۲۶) «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شرح زیر اصلاح شود: اصلاح ماده (۱۲۶) - در تمامی مواردی که رأی‌گیری در صحن به صورت علنی انجام می‌شود، اسامی نمایندگان موافق، مخالف و ممتنع و کسانی که در رأی‌گیری شرکت نکردند به ترتیب حروف الفبا در مشروح مذاکرات ثبت و تا پایان روز رأی‌گیری در قالب محتوای قابل تحلیل توسط رایانه در پایگاه اطلاع‌رسانی رسمی مجلس منتشر می‌شود.

تبصره «۱» - در صورتی که تعدادی از نمایندگان با انتشار اسامی موافقان، مخالفان و ممتنعان موافق نباشند، با پیشنهاد حداقل ۱۵ نماینده و تصویب یک‌چهارم نمایندگان مجلس، اسامی موافقان، مخالفان و ممتنعان در پایگاه اطلاع‌رسانی مجلس منتشر نمی‌شود. تبصره «۲» - اسامی کلیه تقاضاکنندگان رأی مخفی یا رأی علنی با ورقه و همچنین موارد مندرج در تبصره «۱» این ماده در صورت مشروح مذاکرات مجلس مثبت خواهد شد.

همچنین با توجه به همپوشانی ماده‌واحد طرح حاضر با مواد (۶) و (۹) لایحه شفافیت، پیشنهاد می‌شود ضمن رفع کاستی‌های طرح حاضر، محتوای آن با مواد مذکور لایحه شفافیت ادغام و پس از رفع ایرادات لایحه مذکور به صورت واحد در مورد آنها تصمیم‌گیری شود.

