

بررسی امکان وضع قوانین غیر علنی و آثار آن در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران

(مطالعه موردی: قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس)

خیرالله پروین* و سجاد کریمی پاشاکی**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۱/۰۶	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۷	شماره صفحه: ۳۷۳-۳۹۸
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

التزام به اجرای قوانین، قراردادی اجتماعی محسوب می‌شود که براساس آن دولت و ملت به تنظیم و تنسيق روابط اجتماعی خود در قالب حق و تکلیف تعیین شده می‌پردازند. باین حال نمی‌توان از قوانینی که جامعه محدودی از اشخاص را در بر می‌گیرد چشم پوشید. چنین قوانینی نیز ارزش عام‌الشمولی و لازم‌الاجرائی دارد به نحوی که در مقام اجرا مشمولان آن منحصرأ تابع دانسته نشده و سایر اشخاص نیز از حیث تقید، بی‌نیاز از آن محسوب نمی‌شوند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چارچوب‌های کلی وضع قوانین و مراجع صلاحیت‌دار این امر را تعیین کرده و در اصل شصت‌ونهم قانون اساسی وضع مصوبات غیر علنی را با قید شروطی پذیرفته است. باین حال وضع مستقیم یا غیر مستقیم قانون غیر علنی، آن گونه که مصوبه دارای سطح طبقه‌بندی مجمع تشخیص مصلحت در باره حراست‌ها و قانون موسوم به تمرکز اطلاعات مصوب ۱۳۶۸ طی فرآیندهایی از «قانون نحوه انتصاب اشخاص به مشاغل حساس» و مصوب ۱۴۰۱، تنفیذ و موجودیتی قانونی یافته، به نوعی وضع قانون غیر علنی محسوب می‌شود. در این مقاله تلاش می‌شود تا با روش توصیفی-تحلیلی و تبیینی وضع قوانین غیر علنی و نسبت آن با اوصاف علنی بودن و الزام‌آوری قوانین مورد تحلیل قرار گرفته و امکان و چگونگی و آثار وضع چنین قوانینی در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مورد بررسی قرار گیرد. نتایج حاصله بیانگر آن است که اگرچه مقنن نسبت به اعطای اعتبار قانونی به مصوبات طبقه‌بندی شده مجمع تشخیص مصلحت اقدام کرد اما، فقدان اوصاف علنی بودن و الزام‌آوری، اجرای آن را متأثر از خود کرده و عملاً تحقق این مصوبات را در مقام قانون ممکن نمی‌کند.

کلیدواژه‌ها: اوصاف قانون؛ جمهوری اسلامی ایران؛ قانونگذاری؛ قانون غیر علنی؛ نظم حقوقی

* استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران؛

Email: khparvin@ut.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: S.karimipashaki@iau.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و یکم، بهار ۱۴۰۴

doi: 10.22034/mr.2023.15296.5482

مقدمه و طرح مسئله

امروزه شاید پرداختن به مفهوم قانون از حیث تعریف، ویژگی‌ها و اوصاف و نیز آثار و تبعات آن امری تکراری باشد، چراکه پرداختن به الزامات حاکم بر شکل‌گیری آن، طی نظریه‌ها و تعاریف مختلف مورد بحث و بررسی جامع قرار گرفته و اوصاف و ویژگی‌های آن در جوانب مختلف تجزیه و تحلیل شده است. باین‌حال همواره می‌توان دریچه‌های جدیدی در موضوع وضع قانون، اوصاف و آثار و نتایج آن گشود که شاید حسب مورد بتوان آنها را بدیع و غیرتکراری دانست. در بررسی اوصاف قانون، عام و علنی بودن از ویژگی‌های اساسی و به اعتقاد برخی صاحب‌نظران از اوصاف ذاتی آن محسوب می‌شود (راسخ، ۱۳۸۵: ۱۸ و ۲۱) در بسیاری از قوانین اساسی و عادی کشورهای جهان نیز به‌انحایی، این موضوع مورد اشاره قرار گرفته و به‌این‌ترتیب، انتشار قانون ارتباط مستقیمی با چگونگی شناسایی و نیز لازم‌الاجرائی آن دارد.

اما شرایط استثنائی و حالت‌های خاص که به‌ویژه تحت عوامل و پدیده‌های سیاسی و امنیتی رخ می‌دهد، می‌تواند تشکیل جلسات علنی و نیز مصوبات قانونگذار را معطوف به خود کند. ازاین‌رو است که قانونگذار اساسی در قوانین اساسی کشورها، بعضاً این موضوع را به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم پیش‌بینی و برای آن چاره‌ای اندیشیده است. در اصل شصت‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به تشریفات شکلی چگونگی برگزاری جلسه غیرعلنی مجلس شورای اسلامی و نیز تکلیف گزارش و مصوبات جلسات غیرعلنی، اشاره شده و شرایط اضطراری را عاملی برای غیرعلنی محسوب کردن مصوبات، آن هم مشروط به برطرف شدن این شرایط دانسته است. باین‌حال امکان وضع قانون غیرعلنی، جواز متعینی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ندارد. به‌عبارت‌دیگر ایجاد محدودیت در دسترسی به محتوای قانون از طریق تعیین سطح دسترسی طبقه‌بندی شده، مانند محرمانه، خیلی محرمانه، سری یا خیلی سری متعرض به وصف علنی بودن قانون است که ازسویی این دسته از قوانین را غیرعام‌الشمول خواهد کرد.

در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران، بعضاً مصوباتی دیده می‌شود که عنوان

قانون دارد اما مرجع مصوب آنها قوه مقننه یا تصمیمات ناشی از همه‌پرسی نیست و علاوه بر آن ویژگی «محدودیت در دسترسی از طریق اعمال طبقه‌بندی حفاظتی» ازجمله اوصاف دیگر آن محسوب می‌شود. توجه به مصوبه مجمع تشخیص مصلحت^۱ در سال ۱۳۶۸ درخصوص حراست‌ها و قانون تجمیع اطلاعات ازجمله آن است که فرایند تقنین را به کیفیت مطروحه در قانون اساسی طی نکرده اما با این کیفیت عنوان قانون به آن داده شده است. تنفیذ غیرمستقیم این مصوبات در فرازهایی از قوانین رسمی کشور، ازاین‌حیث که امکان دسترسی به آن برای عموم ممکن نیست، متعرض به اوصاف عمومیت و لازم‌الاجرائی آن است، چنانچه در فراز پایانی ماده (۱) «قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس» مصوب سال ۱۴۰۱ آمده است: «درخصوص سایر بندهای ماده (۲) این قانون، مطابق مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حراست‌ها و قانون تمرکز اطلاعات، عمل می‌شود» و همچنین در فراز پایانی ماده (۴) این قانون ذکر شده: «این قانون نافی اختیارات وزارت اطلاعات در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حراست‌ها و قانون تمرکز اطلاعات نیست».

بنا به نصوص گفته شده، عملاً مقنن مصوبه مجمع تشخیص مصلحت درخصوص حراست‌ها و قانون تمرکز اطلاعات، که دارای سطح دسترسی طبقه‌بندی شده است را با تکرار و ارجاع در متن قانون یادشده، تنفیذ و به آن اعتبار قانونی بخشید و به‌این‌ترتیب می‌توان عنوان داشت که طی این فرازها، مصوبات یادشده از مجمع تشخیص مصلحت، بدون الزام به افشا و شناسایی که از اوصاف قوانین است، وفق فرایند تقنینی مؤخر، به قانون بدل شد.

در همین راستا پرداختن به چگونگی وضع چنین قانونی با توجه به الزامات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز اوصاف قانون، حائز اهمیت بوده و آثار اجرای آن با توجه به منع علنی شدن آن در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران، طی این

۱. عنوان این مجمع قبل از تصریح در بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸؛ «مجمع تشخیص مصلحت» بوده که پس از بازنگری قانون اساسی به «مجمع تشخیص مصلحت نظام» تغییر نام یافت.

مقاله با روشی توصیفی، تحلیلی و تبیینی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. درواقع این مقاله ضمن تمرکز بر مصوبه مجمع تشخیص مصلحت در موضوع حراستها و امور تمرکز اطلاعات و نیز قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس مصوب سال ۱۴۰۱ و چگونگی وضع آنها، درصدد است تا به این سؤال پاسخ گوید که وضع قوانین غیرعلنی چگونه با اوصاف علنی بودن و الزام‌آوری قوانین، قابل جمع خواهد بود؟

هرچند در کتب حقوق اساسی درخصوص علنی بودن قوانین و انتشار آن ارجاعات شده (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۸: ۴۴۳؛ قاسم‌زاده، ۱۳۹۳: ۲۱۹) اما در بررسی سوابق عدم انتشار قوانین یا غیرعلنی بودن آن، تمرکز و تحقیق جامعی انجام نگرفته است. ازاین‌رو به‌طور نمونه می‌توان به مقاله «تحلیلی بر موارد و شرایط تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس شورای اسلامی؛ موضوع اصل شصت‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» اشاره کرد که به بررسی شرایط اضطراری و الزامات منبث از آن در تشکیل جلسات مجلس به‌صورت غیرعلنی پرداخته است (مظهری، قاسم‌آبادی و ناصری، ۱۳۹۸: ۴۰۸-۳۸۹).

۱. مفاهیم و مبانی نظری

۱-۱. شرحی بر علنی بودن قانون

قانون، برای اینکه به قاعده‌ای قابل استفاده در نظم حقوقی بدل شود، باید دارای خصایص باشد. به‌عبارتی اوصاف قانون جزء لاینفک آن محسوب شده که در صورت قابل تعرض بودن این اوصاف، جز پوسته‌ای ظاهری از سیر دیوان‌سالاری فرایند تقنینی، چیزی از آن نزد تابعان باقی نخواهد ماند. اندیشمندان علم حقوق، اوصاف و ویژگی‌هایی را برای قوانین ذکر کرده‌اند که یا به‌شکل کلی تحت عنوان اوصاف قانون یا تحت طبقه‌بندی‌های معین از قبیل اوصاف ذاتی و اوصاف عرضی قانون، برشمرده شده‌اند. بالاین‌حال در هر دو حالت، علنی بودن قانون از اوصافی محسوب می‌شود که

در خصوص آن اشتراک نظر وجود دارد. وصف علنی بودن خودهمبستگی معناداری با سایر اوصاف قانون دارد به طور نمونه عدم علنی بودن قانون، وصف الزامی بودن آن را ممکن نخواهد ساخت زیرا از نظری التزام به امری که منتشر نشده، میسر نیست. بر این اساس است که هگل بیان می‌دارد: «برای اینکه قانون، الزام‌آور باشد، با توجه به حق خودآگاهی، باید به آگاهی همگان برسد» (هگل، ۱۳۷۸: ۲۶۲). به همین دلیل، قانون مصوب را به اطلاع عامه می‌رسانیدند تا مجریان قانون، مورد تجاوز و تعدی قرار ندهند و همه افراد جامعه با حقوق و تکالیف خود آشنا باشند.

در قدیم برای رفع ستم مأموران مالیه به نشر قانون همت نمی‌کردند مگر به صورت محدود مانند نشر پنج مصحف امّ به وسیله عثمان، یا نشر برخی قوانین مالیات که روی سنگ‌ها و گچ‌ها کنده کاری شده و در مدخل بلاد و دیوار مساجد و کلیساها نصب می‌کردند (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۵: ۶۶۸). قانون حمورابی بر سنگ دیوریت نوشته شده بود که در سال ۱۹۰۲ در حفاری‌های شوش به دست آمد. سنگ مزبور به جدول‌هایی تقسیم شده که قانون را به خط بابلی بر آن نوشته‌اند ولی معلوم نشد که نوشتن بر سنگ برای حفظ قانون بود یا برای نشر قانون (دورانت، ۱۳۸۷: ج ۱، ۲۶۰؛ جعفری لنگرودی، ۱۳۴۰: ۱۲۱). بنابراین در دیدگاه پوزیتیویستی علنی بودن قانون از الزامات آن محسوب می‌شود که قابل استثناپذیری نیست.

با همه این اوصاف اما در میان اندیشمندان علم حقوق برخی از متأخران به امکان وضع قوانین محرمانه یا غیرعلنی اشاره و آن را ممکن دانسته‌اند. جوزف رز^۱ از سویی علنی بودن قانون را سبب تشخیص، هدایت و تنظیم جنبه‌های زندگی اجتماعی می‌داند اما از دیگرسو، قائل بر امکان وجود قوانین محرمانه نیز است. وی اذعان می‌کند که قوانین محرمانه به شرطی امکان وجود دارد که کاملاً مخفی نباشد چراکه حداقل افرادی باید محتوای آن را به جهت اجرا بدانند (Raz, 1979: 51). همچنین بعضی از اندیشمندان با اعتراف به اینکه برخی از کشورها قانون غیرعلنی دارند، از آن

1. Joseph Raz

ابراز نگرانی کرده‌اند. به‌طور نمونه جاناتان مانس^۱ معتقد است: وجود قانون غیرعلنی واقعیتی انکارناپذیر است که به ابزار مهم و نگران‌کننده حاکمیت در موضوع‌های امنیت ملی تبدیل شده است (Manes, 2018: 807).

این نمونه‌ها خود بیانگر استثنای پذیر شدن وصف علنی بودن قانون در دوره معاصر است و به‌این ترتیب برخی از کشورها، به‌ویژه در شرایط امنیتی از این امکان در راستای تأمین اهداف امنیتی بهره می‌گیرند. اما این موضوع که حکومت‌ها می‌توانند قانون مخفی یا غیرعلنی یا محرمانه وضع کنند از منظر برخی صاحب‌نظران نقد و به چالش کشیده شده است. رودیسل^۲ بیان می‌دارد: فرض بر این است که قانون عمومی، در دسترس عموم، قابل بحث برای عموم و قابل تغییر از سوی عموم از طریق مقامات مسئول پاسخگو به شهروندان مطلع است. از این رو به‌دلیل حاکمیت مردمی، قانون تنها به این دلیل مشروع تلقی می‌شود که مردم متوجه محتوای آن شده و آن را کنترل می‌کنند (Rudesill, 2015: 252). به‌این ترتیب وی محرمانگی و غیرعلنی بودن را متعرض به مشروعیت آن قانون می‌داند.

همچنین فرانتس کافکا^۳ در کتاب تمثیل‌ها و لغزاوره‌های خود در مذمت حاکمیت قوانینی که به‌دلیل عدم انتشار، کسی از آن آگاه نیست، چنین قوانینی را دردآور توصیف کرده است (Kafka, 1961: 155). با این حال اما ایجاد شرایط استثنائی موضوعی یا اضطراری، به‌ویژه در اموری که با امنیت کشور مرتبط است موجب قوانین محرمانه و غیرعلنی است. این امر را شاید بتوان برداشتی از حالت استثنا کارل اشمیت^۴ دانست. وی معتقد است: استثنا که در نظم قانونی موجود در زمره مواد قانونی راه نیافته، در بهترین حالت، نمونه‌ای است که خطر بسیار، مثلاً خطری برای موجودیت دولت یا مانند آن [دارد] (اشمیت، ۱۳۹۳: ۵۲) و بر همین مبنا تعلیق یا لغو برخی از قوانین یا وضع قوانین غیرعلنی با سطح دسترسی محرمانه

1. Janatan Manes

2. Rudesill

3. Feranz Kafka

4. Carl Schmitt

خود دلالت بر اراده حاکمیت جهت راهبری وضعیت مذکور دارد. همان‌طور که هابز در *لویاتان*، هدف، غایت و خواست نهایی آدمیان (که طبعاً دوستدار آزادی و سلطه بر دیگران هستند) - از ایجاد محدودیت بر خودشان - (که همان زندگی کردن در درون دولت است) را دوراندیشی درباره حفظ و حراست خویشتن و به تبع آن تأمین زندگی رضایت‌بخش‌تری دانسته است (هابز، ۱۳۹۹: ۱۸۹). بنابراین تأمین امنیت یا مستمسک قرار دادن آن، ازجمله دلایل پراهمیت وضع قوانین یا فرامین غیرعلنی یا با سطح دسترسی محرمانه در تاریخ معاصر محسوب می‌شود.

۲-۱. سیر وضع قوانین غیرعلنی

وضع قوانین غیرعلنی یا با دسترسی محرمانه یا محدود، امر جدیدی نیست. همان‌طور که علنی بودن قانون و تأکید بر آن در کشفیات تاریخی مورد تصدیق قرار گرفته باین‌حال موارد نقض آن را نیز می‌توان در اعصار مختلف شاهد مثال آورد. قانون حمورابی و حک آن روی سنگ یا قانون مرسوم کهن روم که به‌گونه الواح دوازده‌گانه درآورده و پس از اعمال تغییراتی در مجلس تصویب و در فروم شهر روم، برای همه کسانی که میل یا توانایی خواندن داشتند، بر فرازی آویخته شد (دورانت، ۱۳۸۷، ج ۳: ۲۹-۳۰). همچنین ناپلئون نیز در سال ۱۸۰۴ طی قانونی که وضع کرد^۱ اعلام داشت: قوانین به‌محض ابلاغ برای هر قسمت از قلمرو الزام‌آور خواهد بود، بر علنی بودن و آشکارسازی قانون جهت مشاهده مردم تأکید داشت. در برخی از حکومت‌های خودکامه نیز این آشکارسازی مسبوق به سابقه بود چنانکه دراکون تقریباً به سال ۶۲۰ ق م مأمور تنظیم و برای اولین بار، تدوین یک روش قانونی شد تا نظم را به آتیک بازگرداند (همان، ج ۲: ۱۳۲). باین‌حال غیرعلنی بودن قانون و دادن وصف محرمانه به آن بیشتر در حکومت‌های خودکامه، آن هم به‌صورت موردی دارای سابقه است. در زمان حاکمیت رژیم نازی شایعات متعددی درباره قوانین محرمانه‌ای

۱. معروف به کد ناپلئون.

وجود داشت که گوستاو رادبروخ^۱ در مقاله‌ای که پرفسور هارت مورد نقد قرار داد، بدان اشاره می‌کند. از این قوانین برای کشتار گسترده در اردوگاه‌های کار اجباری، استفاده شده است (Fuller, 1958: 651) یا در روم زمان پادشاهی کالیگولا قوانین را به شکل بسیار کوچک و بر ستون‌های بلند آویزان می‌کردند تا مردم را [به دلیل عدم اطلاع از آن] به دام اندازند (Blackstone, 2016: 38). در اتحاد جماهیر شوروی، بسیاری از قوانین و مقررات کیفری، زیست‌محیطی و کشاورزی یا مخفی نگاه داشته می‌شدند یا افشای آن در محدودیت قرار داشت (Gottein, 2016: 12).

به کارگیری عبارت قانون با خصوصیت محدودسازی انتشار و اطلاع‌رسانی دربرگیرنده طیف وسیعی از قواعد الزام‌آور از جمله قانون در معنای تقنینی آن، مقررات و فرامین می‌شود. این عدم افشا یا طبقه‌بندی در دسترسی، به ویژه پس از جنگ جهانی دوم و نیز هم‌زمان با جنگ سرد، افزایش یافت. به عبارتی با اولویت یافتن موضوع‌های امنیتی از جمله امنیت ملی و شکل‌گیری دولت امنیت ملی، صدور مجوزهایی از اعمال صلاحیت‌ها، باعث شد که طی آن پنهان‌سازی تصمیمات و اقدام‌ها از اختیارات متولیان این حوزه قلمداد شود. قانون امنیت ملی آمریکا مصوب سال ۱۹۴۷ و متمم آن، ساختار نهادی امنیت ملی آن کشور را تعریف و سیاستگذاران را به تبعیت از این ساختار ملزم می‌کند و سیاستگذاری خارج از این ساختار را دارای تبعاتی برای امنیت ملی کشور می‌داند (شولتز و همکاران، ۱۳۹۲: ۲۳۷). در سال ۱۹۵۱ ترومن در ایالات متحده فرمان اجرایی را امضا کرد که تقریباً به هر سازمان فدرال آمریکا اختیارات گسترده‌ای برای طبقه‌بندی اطلاعات به منظور محافظت از امنیت ایالات متحده داد. این در حالی بود که شورای امنیت ملی در سال ۱۹۴۷ برای ارائه مشورت به رئیس‌جمهور در مسائل امنیت ملی و سیاست خارجی تأسیس شد و به این ترتیب به تدریج در فرایند تقنینی، ملاحظات امنیتی موجد قوانین با آثار محرمانه شد که به دو دوره قبل از ۱۱ سپتامبر و پس از آن تقسیم می‌شود. مهم‌ترین قوانین تصویب شده امنیتی قبل از واقعه ۱۱ سپتامبر در ایالات متحده

1. Gustav Radbruch

عبارتند از:

۱. قانون امنیت ملی ۱۹۴۷؛
 ۲. قانون سازمان اطلاعات مرکزی ۱۹۴۹؛
 ۳. قانون مراقبت بر اطلاعات خارجی ۱۹۷۸؛
 ۴. قانون گلدواتر- نیکولز برای سازمان‌دهی مجدد وزارت دفاع ۱۹۸۶؛
 ۵. قانون جاسوسی اقتصادی ۱۹۹۶؛
- و قوانین مهم امنیتی وضع شده پس از واقعه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ نیز عبارتند از:
۱. قانون اتحاد و تقویت آمریکا به واسطه فراهم کردن ابزارهای مورد نیاز برای رهگیری و ممانعت از تروریسم (قانون میهن‌پرستی یا پاتریوت) ۲۰۰۱؛
 ۲. قانون امنیت سرزمینی ۲۰۰۳؛
 ۳. قانون تقویت ضداطلاعات ۲۰۰۲؛
 ۴. قانون بازسازی اطلاعات و پیشگیری از تروریسم ۲۰۰۴؛
 ۵. قانون کمیسیون‌های نظامی ۲۰۰۶؛
 ۶. قانون پیشگیری از افراط‌گرایی خشونت‌آمیز و تروریسم وطنی ۲۰۰۷ (به‌عنوان الحاقیه به بخش ۸ قانون امنیت سرزمینی)؛
 ۷. قانون سرمایه‌گذاری خارجی و امنیت ملی ۲۰۰۷؛
 ۸. قانون بازداشت، بازجویی و محاکمه دشمن متخاصم ۲۰۱۰ (اسماعیلی و شیدایی، ۱۳۹۳: ۲۰۴-۲۰۵)

این قوانین اگرچه شکلی محرمانه یا غیرعلنی ندارد اما دربرگیرنده احکام و مجوزاتی است که آثار محرمانه و غیرعلنی به‌همراه دارد. به‌عبارتی جوازهایی که امکان تصمیم‌گیری، مقررگذاری یا اقدام و عمل مخفیانه یا با سطح طبقه‌بندی به مشمولان این قوانین اعطا می‌شود، این امکان را ایجاد می‌کند تا از فضای ایجاد شده بدون قیود مندرج در قوانین دیگر و حتی بدون لزوم پاسخگویی و شفاف‌سازی عمومی استفاده شود. از این‌رو است که عمومیت داشتن قوانین، امری بدیهی است

زیرا اگر معلوم شود مجلدی از کد ایالات متحده^۱، حاوی قوانینی است که کنگره تصمیم به عدم انتشار آن گرفته است، این رسوایی با واترگیت^۲ رقابت خواهد کرد (Gottein, 2016: 28). بر همین اساس است که خلأ عدم اصلی در قانون اساسی ایالات متحده که امکان وضع قوانین محرمانه یا غیرعلنی را دهد، از طریق اعطای جواز و امکان اقدامها با آثار محرمانه و غیرعلنی منبعت از قوانین مصوب کنگره، مرتفع شد. علاوه بر موضوع قوانین، دستورات رئیس‌جمهور ایالات متحده نیز با توجه به الزام به اجرای آن [و به‌رغم لزوم انتشار وفق قانون اساسی این کشور]، اما در موضوع‌های امنیت ملی در بالاترین سطح طبقه‌بندی می‌شود (Arnold, 2014). این فرامین همچون قوانین اثر داشته با این تفاوت که مرجع وضع آن کنگره نیست، بلکه با توجه به صلاحیتی که به رئیس‌جمهور داده شده، قابل صدور و فرمانبری است.

۲. یافته‌های تحقیق

۲-۱. مصوبات غیرعلنی در اصل شصت‌ونهم قانون اساسی

قوانین اساسی کشورها، عمدتاً درخصوص نحوه اداره مجلس از حیث علنی و غیرعلنی و ترتیبات و تشریفات انعقاد آن احکامی دارد. ولی درخصوص انتشار قوانین هرچند با تفاوت‌هایی، مورد تصدیق قرار گرفته است. به‌طور مثال اصل صدونودم قانون اساسی بلژیک؛ هریک از قوانین یا مصوبات قانونی یا مقررات اداری عمومی، استان و بخش را الزامی نمی‌داند مگر پس از انتشار آن به‌نحوی که قانون معین کرده است. در اصل هشتادودوم قانون اساسی آلمان فدرال نیز تاریخ لازم‌الاجرا شدن هر قانون و هر آیین‌نامه را در صورت فقدان صراحت در خود آن قانون یا مقرره، پس از سپری شدن ۱۴ روز تمام از تاریخ انتشار آن در نشریه قانون فدرال ذکر کرده است. اجرای قوانین در اصل هفتادوسوم قانون اساسی ایتالیا، بلافاصله پس از موافقت

۱. مجلدات مربوط به جمع‌آوری و طبقه‌بندی قوانین رسمی و دائمی ایالات متحده، کد ایالات متحده نامیده می‌شود.

۲. رسوایی سیاسی بزرگی در ایالات متحده بود که به استعفای ریچارد نیکسون رئیس‌جمهور وقت از سمت ریاست جمهوری منجر شد.

رئیس‌جمهور و اطلاع‌رسانی رسمی به عموم، ظرف مدت ۱۵ روز پس از انتشار رسمی تعیین شده مگر اینکه در همان قانون مهلت دیگری معین شده باشد.

در بررسی قوانین اساسی ایران اعم از مشروطه و جمهوری اسلامی ایران نیز ترتیبات و تشریفات برای تصویب قانون و شرح مذاکرات مجلس پیش‌بینی شده است. در قانون اساسی مشروطه، اجرای به‌موقع قوانین مصوب مجلسین به توشیح صحه‌هایمونی منوط دانسته شده همان‌طور که در اصل پانزدهم و اصل سی‌وسوم آن آمده است و نیز در اصول سی‌وچهارم و سی‌وپنجم ترتیباتی برای تشکیل جلسه محرمانه و نحوه انتشار یا عدم انتشار مذاکرات مجلس مشخص شده است. اما در اصل شصت‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که نسخه اولیه و بازنگری آن تغییرات چندانی نداشته است، علاوه بر لزوم علنی بودن مذاکرات مجلس شورای اسلامی، در شرایط اضطراری، در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای رئیس‌جمهور یا یکی از وزرا یا ۱۰ نفر از نمایندگان، امکان تشکیل جلسه غیرعلنی ممکن دانسته و مصوبات جلسه غیرعلنی را در صورتی معتبر دانسته که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان برسد.

همچنین طی فراز پایانی این اصل آمده است: «گزارش و مصوبات این جلسه باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم منتشر گردد». فراز اخیر متفاوت از مفاد اصول قانون اساسی اشاره شده کشورها است چراکه به‌ویژه، اضطرار را دلیلی بر تأخیر در انتشار مصوبات مجلس دانسته است. ازسوی دیگر ترتیبات انتشار قانون و الزام به اجرای آن در قانون اساسی کشورهای گفته شده صراحت یافته، اما این امر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وفق اصل شصت‌ونهم دارای اذن کلی بوده و در مواد ۱ تا ۳ قانون مدنی تشریفات آن تفصیلاً بیان شده است. به عبارتی این قانون عادی است که نحوه انتشار و زمان لازم‌الاجرای قوانین را در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران تعیین کرده و نه قانون اساسی با این وجود لازمه اجرای قانون، انتشار آن است و پیش از انتشار قانون، همه به آن جاهل محسوب می‌شوند (کاتوزیان، ۱۳۹۷: ۱۲۷).

در مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص اصل پنجاه و نهم (۶۹ فعلی) غالب اعضا بر ضرورت وجود استثنا جهت تشکیل جلسه غیرعلنی و وضع مصوبه هرچند با اختلاف نظرهایی در جزئیات، اتفاق نظر دارند. به نحوی که سیدمحمد بهشتی از اعضای جلسه چنین بیان می‌دارد: «یک وقتی است که می‌گویید اصلاً هیچ وقت احتیاج پیدا نمی‌کند، دستش را ببندیم، یعنی هیچ موردی نیست که دولت بخواهد موضوعی را با نمایندگان مطرح کند و نمایندگان رویش نظر و رأی بدهند و اعلامش هم در آن موقع صلاح نباشد. البته ممکن است دو ماه بعد صلاح باشد» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۸۰۳).

با این حال قانونگذار اساسی، طی این اصل تلاش کرده بن بست در اداره کشور ایجاد نشود. به عبارتی در شرایط اضطراری و استثنائی امکان برگزاری جلسه و رأی‌گیری غیرعلنی ممکن شود، اما گفتگوها و مذاکرات در مشروح مذاکرات جلسه، صرفاً بر دو محور مذکور متمرکز بوده و در خصوص مصوبات جلسات غیرعلنی مجلس، بحث و بررسی مبسوط‌تری صورت نگرفته است. به نحوی که فراز پایانی این اصل که بیان داشته: «گزارش و مصوبات جلسه غیرعلنی باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم منتشر شود»، در متن اولیه پیش‌نویس این اصل وجود نداشته و این فراز به شکل ترمیمی اضافه و پیش‌نویس اولیه اصل مذکور به غیرعلنی بودن «جلسه» منحصر شده است (همان: ۱۸۰۱).

همان‌طور که مشخص است حتی حقوق‌دانان اساسی نیز توجه خود را در بررسی این اصل به صرف علنی بودن مذاکرات معطوف داشته‌اند و در خصوص آثار اجرایی مصوباتی که غیرعلنی وضع می‌شوند، ارائه نظر نکرده‌اند. سیدمحمد هاشمی با تأکید بر اصل علنی بودن مذاکرات، در خصوص استثنا یعنی جلسه غیرعلنی، صرفاً ظواهر اصل و نیز ماده (۱۰۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^۱ را مورد تحلیل قرار داده است و نصاب خاص اصل شصت و نهم^۲ قانون اساسی را از آن

۱. این ماده در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی حاضر، به شماره ۱۰۲ تغییر یافته است.

۲. اصل ۶۹ مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود. در شرایط اضطراری، در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای رئیس‌جمهور یا یکی از وزرا یا ده نفر از نمایندگان،

جهت می‌داند که از تشکیل جلسات غیرعلنی اصولاً جلوگیری شده و زمینه برخی مصلحت‌گرایی‌های سیاسی و در نتیجه قطع رابطه مردم با دستگاه زمامداری فراهم نشود (هاشمی، ۱۳۹۸: ۱۱۷).

بنابراین آنچه که در اصل شصت‌ونهم قانون اساسی انتشار مصوبات پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم، ذکر شده است، مآلاً ایجاد قانون با وصف غیرعلنی و غیرعمومی است که دارای سطح دسترسی طبقه‌بندی است، که حتی در تفاسیر ارائه شده مفسر قانون اساسی ذیل این اصل، شرایط و اقتضائات حاکم بر این بازه استثنائی، ضرورت و نیز نحوه اجرای مصوبات، تعیین تکلیف نشده و مسکوت مانده است. بنابراین شاید صرفاً بتوان با ملاک قرار دادن اصل هفتادونهم^۱ قانون اساسی این برداشت را کرد که این دوره ضرورت نمی‌تواند بیش از ۳۰ روز باشد و استمرار آن به اخذ مجوز از مجلس شورای اسلامی منوط است.

۲-۲. ماهیت مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص حراست‌ها و مقررات تمرکز اطلاعات

قطع نظر از فرایند همه‌پرسی، وضع قانون در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران از شئون مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شود؛ بنابراین طبق این اصول نمی‌توان مرجع دیگری را مأمور وضع آن محسوب کرد. در سیر فرایند قانونگذاری، مراجعی چون شورای نگهبان و نیز مجمع تشخیص مصلحت نظام باید مبتنی بر تکالیف خود مندرج در قانون اساسی عمل کرده و حق وضع مصوباتی تحت عنوان قانون را ندارند. در همین راستا مجمع تشخیص مصلحت نظام، برای تشخیص مصالح کشور ناشی از اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان در موضوع مصوبات، صلاحیت یافته است و

← جلسه غیرعلنی تشکیل می‌شود. مصوبات جلسه غیرعلنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه‌چهارم مجموع

نمایندگان برسد. گزارش و مصوبات این جلسات باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم منتشر گردد.

۱. اصل ۷۹- برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به‌هرحال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند.

این صلاحیت خاص و محدود، مجمع را در شمار ارکان قانونگذاری قرار نمی‌دهد و صلاحیت وضع قانون را به آن اعطا نمی‌کند. به‌ویژه که اصل یکصد و دوازدهم باید در سایه عموم اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی معنا شود که اعمال قوه مقننه را از طریق مجلس اعلام می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۹۳: ۱۳۱-۱۳۰).

باین حال پس از تشکیل مجمع تشخیص مصلحت، پیش از بازنگری قانون اساسی به فرمان مقام رهبری، مصوباتی در آن وضع شد که بدون اینکه ترتیبات و تشریفات مربوط به فرایند قانونگذاری را سپری کند، آثاری مشابه قانون به خود گرفت. اگرچه مجمع تشخیص مصلحت نظام وفق اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی^۱ پس از بازنگری این قانون در مورخ چهاردهم اردیبهشت مورخ ۱۳۶۸ تأسیس شد و تکالیف و وظایفی براساس اصول بازنگری شده به آن واگذار شد، باین حال توجه به سیر تاریخی شکل‌گیری این مجمع، قبل از بازنگری در قانون اساسی، ناشی از نامه مورخ هفدهم بهمن ۱۳۶۶ جمعی از مسئولان نظام خطاب به رهبر انقلاب اسلامی ایران بوده که براساس آن به‌ضرورت تعیین مرجعی برای حل و فصل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان اشاره و متعاقب آن جواز، رهبری وقت جمهوری اسلامی در شکل‌گیری این مرجع، آن را در شئون تکالیف ولی فقیه در برون‌رفت از معضل پیش‌آمده دانستند (موسوی خمینی، ۱۳۸۹، ج ۲۰: ۴۶۵-۴۶۳) اما پس از تأسیس و شروع به کار مجمع، مقام رهبری وقت ایران طی مکاتبه مورخ هشتم دی ماه ۱۳۶۷ خطاب به اعضای آن ضمن آنکه تأکید کردند؛ هیچ مسئله‌ای آنچنان فوریتی ندارد که بدون طرح در مجلس و نظارت شورای محترم نگهبان مستقیماً در آن مجمع طرح شود، در ادامه متذکر شدند:

«۱. آنچه تاکنون در مجمع تصویب شده است مادام المصلحه، به قوت خود باقی

۱. اصل ۱۱۲- مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.

است.

۲. آنچه در دست تصویب است اختیار آن با خود مجمع است که در صورت صلاحدید تصویب نماید.

۳. «...» (همان، ج ۲۱: ۲۱۸-۲۱۷).

بنابراین مشخص می‌شود که صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت پیش از بازنگری قانون اساسی، محدود به رفع اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان حسب ضروریات حادث شده بوده و تأکیدات و تصریحات مقام رهبری طی مکاتبات گفته شده، واجد اعطای حق تقنینی یا جواز آن به این مجمع نبوده است. اما با این وجود، مصوباتی از مجمع تشخیص مصلحت وجود دارد که مستقل از اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان وضع و بنا به اعتقاد برخی از نمایندگان مجلس، قانونگذاری به‌شکل موازی قلمداد شده است. در همین راستا جمعی از نمایندگان مجلس طی مکاتبه‌ای در ۱۷ آذرماه ۱۳۶۷ با مقام رهبری نسبت به این مسئله ابراز نگرانی می‌کنند.^۱ در مقام پاسخ، رهبر ایران عنوان می‌دارد: «مطلبی که نوشته‌اید کاملاً درست است. ان شاء الله تصمیم دارم در تمام زمینه‌ها وضع به‌صورتی درآید که همه

۱. متن نامه به این شرح است:

بسمه تعالی. محضر مبارک رهبر عظیم‌الشأن انقلاب اسلامی، حضرت آیت‌الله العظمی امام خمینی - مدظله العالی با تقدیم درود و سلام و آرزوی طول عمر و صحت و سلامت کامل برای رهبر بزرگوار، و پیروزی اسلام و مسلمین، و با اعتذار از تصدیع، مدتی است برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی درخصوص کیفیت کار شورای محترم تشخیص مصلحت ابهام‌هایی وجود دارد که ضمن طرح آن خواستار رهنمود حضرت مستطاب عالی می‌باشیم. در ابتدای تشکیل هیئت مذکور، مسیر کار چنین ترسیم شده بود که مصوبه مجلس پس از اظهارنظر منفی شورای نگهبان، برای اصلاح به مجلس برگردد، مجلس پس از نظر مجدد آن را به شورای نگهبان برگرداند. آنگاه، چنانچه لازم تشخیص داده شد برای اصلاح نهایی به شورای تشخیص مصلحت ارجاع گردد. ولی هم‌اکنون بعضاً این شورا قانونگذاری نیز می‌نماید و مهم‌تر اینکه تقدیم لوایح قانونی به این شورا خالی از جمیع مقدمات مقرراتی است که یک لایحه قانونی از طریق متعارف دارد: طرح لایحه در هیئت دولت؛ و تصویب آن توسط آنان؛ و امضای نخست‌وزیر و وزرای مربوطه؛ و تقدیم آن به مجلس؛ و بحث در کمیسیون‌ها در جلسه علنی در دو شورا. طبیعی است که با این روند هرکس، حتی مقامات غیرمسئول، می‌تواند با تقدیم پیشنهادی به شورای تشخیص مصلحت برای کشور قانون جدیدی ایجاد کند؛ و حتی قوانین مصوبه کشور را نقض نماید. و این می‌تواند علاوه بر بی‌خاصیت شدن مجلس، تناقض‌های فراوان در قوانین کشور نیز ایجاد نماید. و بالجملة، وجود مراکز متعدد و موازی قانونگذاری در کشور به‌نوبه خود مسئله‌ای مشکل‌آفرین و موجب تزلزل نظام سیاسی کشور می‌باشد. لذا بسیار باعث امتنان خواهد بود که نمایندگان مجلس شورای اسلامی را که به تبعیت از مقام معظم رهبری مفتخر و مباهی‌اند، ارشاد فرمایید.

طبق قانون اساسی حرکت کنیم. آنچه در این سال‌ها انجام گرفته است در ارتباط با جنگ بوده است. مصلحت نظام و اسلام اقتضا می‌کرد تا گره‌های کور قانونی سریعاً به نفع مردم و اسلام بازگردد» (همان: ج ۲۱: ۲۰۳-۲۰۲). بنابراین تا زمان نگارش نامه ۸ دی‌ماه ۱۳۶۷ رهبر ایران، باید پذیرفت که مصوبات مجمع تشخیص مصلحت، شأنیت قانون را داشته است. اما پس از این تاریخ که جنگ به اتمام رسیده بود، وضع آنچه که در دستور بررسی بوده در صلاحیت تشخیصی مجمع تشخیص مصلحت، حسب شق دوم نامه یاد شده، باقی ماند.

پس از بازنگری قانون اساسی علاوه بر تأسیس این مجمع وفق اصل یکصد و نهم قانون اساسی، وظایف آن، محدود به رسیدگی به اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان نشد و تکالیفی نیز در سایر اصول بازنگری شده از جمله اصل یکصد و نهم قانون اساسی به آن محول شد. از جمله این وظایف حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق این مجمع، مطابق با بند «۸» اصل یکصد و نهم قانون اساسی،^۱ در زمره اختیارات رهبری در نظر گرفته شده است.

در بررسی عملکرد مجمع تشخیص مصلحت، ملاحظه می‌شود که برخی از مصوبات آن پیش از بازنگری قانون اساسی با ماهیتی تقنینی صادر شده که از جمله قانون تمرکز اطلاعات مصوب ۱۲ اردیبهشت ۱۳۶۸ (تیموری، ۱۴۰۱) است. این موضوع از آن جهت حائز اهمیت است که هر دو این مصوبات طی فراز پایانی ماده (۱) و نیز فراز پایانی ماده (۴) «قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس» مصوب ۱۴۰۱، اما در قالب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی، باردیگر تکرار و ارجاع شده است. در فراز پایانی ماده (۱) قانون گفته شده آمده:

«درخصوص سایر بندهای ماده (۲) این قانون، مطابق مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حراست‌ها و قانون تمرکز اطلاعات، عمل می‌شود».

همچنین در فراز پایانی ماده (۴) قانون مارالبیان تصریح شده است:

۱. بند ۸- حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام.

«این قانون نافی اختیارات وزارت اطلاعات در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حراست‌ها و قانون تمرکز اطلاعات نیست».

صرف‌نظر از اینکه در مستندات انتشار یافته قرینه‌ای بر وضع مصوبه‌ای درخصوص حراست‌ها ازسوی مجمع تشخیص مصلحت یافت نشد اما ارجاع مواد قانونی اخیرالذکر به قانون مشهور به تمرکز اطلاعات، به دلیل سطح طبقه‌بندی و عدم انتشار عمومی آن، بخشی از «قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس» را معطوف به سطح طبقه‌بندی خود کرده است. ازاین‌رو با توجه به الزام در اجرای قانون گفته شده -در فرازهای ارجاعی به مصوبه مجمع تشخیص مصلحت که دارای وصف مجرمانه است- اوصاف عمومیت و علنیت قانون جدید مخدوش است. به این ترتیب این فرازها از قانون یادشده، تا حدی که به این مصوبات ارجاع شده است، غیرعلنی و دارای سطح دسترسی طبقه‌بندی شده است و می‌توان عنوان کرد که مجلس شورای اسلامی، مع‌الواسطه مصوباتی غیرعلنی را در قالب قانون وضع کرده است.

در برخی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، با ارجاع سازوکار موضوع بند «۸» اصل یکصدودهم قانون اساسی، صدور این مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام را در ظاهر موجه دانسته است. در یکی از این گزارش‌ها که درخصوص طرح حراست‌ها تدوین شده، آمده است:

«از آنجاکه موضوع حراست‌ها به عنوان یک معضل به مجمع تشخیص مصلحت نظام احاله شده بود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱)، تغییر در آن نیازمند استعلام از مقام معظم رهبری و عدم مخالفت ایشان است. در غیر این صورت مجلس صرفاً می‌تواند مفاد مربوط به حفاظت پرسنلی را عیناً از مصوبه مجمع تشخیص مصلحت در قانون جدید بگنجاند» (محمدعلی پور، ۱۳۸۳: ۵). در این گزارش با استعانت به تفسیر ابلاغی شورای نگهبان به شماره ۵۳۱۸ ذیل اصل یکصدودوازدهم قانون اساسی^۱، مصوبات این مجمع درخصوص تمرکز اطلاعات،

۱. هیچ یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده، مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به

قانونی و مشروع دانسته شده است. درخصوص مبنای وضع مصوبه مجمع تشخیص مصلحت در امور تمرکز اطلاعات بیان شده است: گام نهادن مجمع به تقنین در این حوزه به درخواست آقای ری شهری، وزیر وقت اطلاعات از حضرت امام رحمه الله علیه دایر بر تغییر وضعیت حقوقی وزارت اطلاعات برمی گردد. امام رحمه الله علیه نیز موضوع را به مجمع احاله داده و نتیجه مباحث در مجمع، خود را در قامت قانون تمرکز اطلاعات نشان داد (تیموری، ۱۴۰۱).

هرچند درخصوص قانون دانستن مصوبات وقت مجمع تشخیص که مشتمل بر اعطای شأن تقنینی به آن می شود، اختلاف نظرهایی وجود دارد، اما صرف نظر از آن، عدم وضع کامل مقررات مربوط به امور تمرکز اطلاعات، ازسوی مجمع مذکور نیز مورد بحث و بررسی است. در این خصوص علی اکبر هاشمی رفسنجانی رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت در کتاب *خاطرات* خود در سال ۱۳۶۷، بدوای طرح مسئله تمرکز اطلاعات را در ۱۹ شهریور ازسوی معاونان وزارت اطلاعات بیان کرده است (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۹۰: ۳۰۵). سپس با دستور کار قرار گرفتن آن در ۱۲ آذرماه، جلساتی در تاریخ های ۱۱، ۱۳، ۱۷، ۱۹، ۲۰ و ۲۱ دی ماه ۱۳۶۷ و نیز ۱۲ اردیبهشت ۱۳۶۸ در محل مجمع تشخیص مصلحت منعقد شد که در تاریخ ۲۱ دی ماه سال ۱۳۶۷ و ۱۲ اردیبهشت ماه ۱۳۶۸؛ بنا به اطلاق این اسناد، بخشی از مقررات مربوط به تمرکز اطلاعات تصویب شد (همان، ۱۳۹۰: ۴۷۰ و ۱۳۹۱: ۱۰۸). تأکید بر عبارت تصویب «بخشی» از مقررات تمرکز اطلاعات در اقوال یادشده، متبادرکننده آن بوده که بخشی از کل مقررات پیشنهادی مورد تصویب قرار گرفته است که به کیفیت گفته شده و توجه به بازنگری قانون اساسی در ۱۶ اردیبهشت ۱۳۶۸ دیگر نمی توان آن را یک دست و کامل قلمداد کرد.

۳-۲. اصل شصت و نهم قانون اساسی و قانون نحوه انتصاب

همان طور که در اصل شصت و نهم قانون اساسی بیان شد، امکان غیرعلنی برگزار

شدن جلسات ممکن و انتشار مذاکرات و مصوبات پس از رفع ضرورت امکان‌پذیر است. باین حال توجه به سیر تقنینی قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس از زمان ارائه طرح تا تصویب نهایی، در هیچ مرحله دربرگیرنده استثنا موضوع اصل شصت‌ونهم قانون اساسی نبوده است. ازاین‌رو اگرچه امکان عدم انتشار مصوبات در اصل مذکور پیش‌بینی شده اما درخصوص قانون مورد بحث مُجراً نبوده و نمی‌توان آن را از شمول استثنا مندرج در این اصل محسوب کرد. باین حال ارجاع فراز پایانی ماده (۱) و نیز ماده (۴) قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس به مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص حراست‌ها و قانون تمرکز اطلاعات از فرازهای متمیمی طی سیر اصلاحی است که در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۸/۱۶ به این مصوبه اضافه شد. فرازهای مربوط به مصوبه مجمع تشخیص مصلحت درخصوص حراست‌ها و نیز قانون تمرکز اطلاعات در راستای بند ۵ مکاتبه شماره ۹۵/۱۰۲/۹۰۲ مورخ ۱۳۹۵/۳/۲۳ شورای نگهبان ازسوی مجلس شورای اسلامی به مصوبه اصلی اضافه شده است. در این بند آمده است: «نسبت این مصوبه با مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حراست‌ها و مصوبه مرجع مرقوم در قانون تمرکز اطلاعات مشخص نیست؛ پس از روشن شدن موارد مذکور اظهارنظر خواهد شد» (شورای نگهبان، ب ۱۳۹۵).

برمبنای ایراد مذکور، مجلس شورای اسلامی، فرازهای پایانی مواد (۱) و (۴) مصوبه خود را به شرح فعلی این قانون اصلاح کرد. باین حال حتی در شرح مذاکرات شورای نگهبان که منتج به این ایراد شد، طرح موضوع یا شرح و بسط آن دیده نمی‌شود (همان، الف ۱۳۹۵) و صرفاً به‌عنوان یکی از ایرادها به مصوبه ذی‌ربط مجلس آورده شده است. ازدیگرسو مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز طی گزارش‌های منتشره خود درخصوص ایرادهای شورای نگهبان به‌ویژه در بند «۵»، اشاره تحلیلی نداشته و صرفاً در این گزارش‌ها اظهار شده است که «به‌نظر می‌رسد با اصلاح صورت گرفته ابهام شورای نگهبان مرتفع شده است» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰: ۴ و ۱۳۹۸: ۴). ازاین‌رو در این گزارش به چگونگی

شکل‌گیری مصوبات معنونه مجمع تشخیص مصلحت و چگونگی متداخل شدن آن در سیر تقنینی این مصوبه و ایراد عدم علنی بودن آن به‌رغم تصریح در یک قانون قریب التصویب، اساساً نپرداخته است. این عدم توجه، در شرح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در مورخ ۱۶ آبان ۱۴۰۰ نیز که طی آن فرازهای گفته شده، به مواد (۱) و (۴) این مصوبه اضافه شد، هم به چشم می‌خورد. بر همین اساس مجلس در جلسه علنی خود، مصوبه اصلاحی واصله از کمیسیون اجتماعی را بدون التفات به شکل و ماهیت مصوبه مجمع تشخیص مصلحت، مورد تصویب قرار داد (مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰/۸/۱۶: ۴-۲).

با توجه به تصویب «قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس» و تنفیذ مصوبات مجمع تشخیص مصلحت درخصوص حراست‌ها و قانون موسوم به تمرکز اطلاعات مصوب ۱۳۶۸، در این قانون، آثار اجرایی آن معتبر دانستن مفاد این مصوبات به‌رغم محرمانگی در دسترسی و نیز غیرعلنی و عمومیت داشتن آن است. درواقع فرازهای مواد (۱) و (۴) «قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس» که طی آن به مصوبات مجمع تشخیص مصلحت اشاره کرده است، اعتبار قانونی یافته و بدون رعایت تشریفات اصل شصت‌ونهم قانون اساسی و نیز ماده (۲) قانون مدنی، بدون الزامی بر انتشار به حکم قانونی غیرعلنی درآمده که مشمولان آن، امکان برخورداری از مفاد و بهره‌مندی از حقوق و تکالیف این قانون را بدون شفاف‌سازی درخصوص اقدام و عمل به آن خواهند داشت؛ چراکه سطح دسترسی محرمانه و تابعان محدود آن، مانع از شفاف‌سازی و آگاهی نسبت به مفاد این مصوبات می‌شود.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

وضع قوانین غیرعلنی عموماً با اقتضائات قانونگذاری و نیز اوصاف و شرایط پذیرفته شده قانون، قابل جمع نیست و در قوانین اساسی غالب کشورها آنچه که به آن قانون گفته شده و قوه مقننه وضع می‌کند، موکول به انتشار و علنی شدن است. بنابراین در قانون اساسی این دسته از کشورها انتشار قانون و تشریفات مربوط به آن دارای حکم

مشخص است. باین حال اما قوانین اساسی، ممکن است صلاحیت‌ها و اختیاراتی را حسب مورد به برخی از مقامات یا مجامع، در وضع مقررات یا صدور فرمان اعطا کنند که موجب وصف غیرعلنی باشد، اما درخصوص آنچه به آن قانون گفته می‌شود، رعایت شرط علنیت پذیرفته شده که ملازمه با الزام به اجرای آن دارد. بروز حالت استثنائی و شرایط ویژه، ازجمله مواردی است که باعث می‌شود حسب آن، صلاحیت‌ها و ابزارهایی پیش‌بینی و به کار گرفته شود که برخی از اقدام‌هایی که در شرایط عادی تکلیف بر اجرای آن وجود دارد، در این مقطع، معلق شود. این امور در قوه مقننه می‌تواند در قالب غیرعلنی برگزار کردن جلسات و عدم انتشار مشروح چنین جلساتی تا رفع اضطرار، تجلی یابد.

قانونگذار اساسی در جمهوری اسلامی ایران، وفق اصل شصت‌ونهم قانون اساسی امکان غیرعلنی بودن جلسات و نیز مصوبات را براساس تشریفاتی مشخص و در شرایط اضطراری پیش‌بینی کرده است. باین حال مشخص نشده چگونه مصوبه غیرعلنی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان قانون، در عین عدم افشای آن، می‌تواند عمومیت یافته و لازم‌الاجرا تلقی شود. ازاین‌رو به نظر می‌رسد در تدوین این اصل نوعی بی‌دقتی صورت گرفته چراکه مشخص نیست این شرایط اضطراری تا چه مدتی می‌تواند ادامه داشته باشد و چنانچه در جلسات غیرعلنی، قانونی به تصویب رسد و شرایط اضطراری و رعایت امنیت کشور همچنان ادامه داشته باشد، مردم تا چه زمانی از این قوانین تصویب شده، ناآگاه و بی‌خبر باشند؛ چراکه هنگامی باید انتظار اجرای قانون را داشت که مفاد آن منتشر شود و به اطلاع عموم رسد، اگر شخصی حقوق و تکالیف خود را نداند، چگونه می‌توان او را به لحاظ تخلف از قانون مسئول دانست؟ (مظهری، قاسم‌آبادی و ناصری، ۱۳۹۸: ۴۰۳). عدم پیش‌بینی سازوکار این خلأها در اصل یادشده و چگونگی تعیین کمیت و کیفیت این دوره ضرورت و فقدان وضع قانون عادی متناسب برای رفع ابهام‌ها، به وضعیت سردرگم حاضر را منجر شده است.

علاوه بر ابهام در اجرای قانونی که به‌طور غیرعلنی وضع می‌شود، در موضوع قانون نحوه انتصاب اشخاص به مشاغل حساس مصوب ۱۴۰۱ با وجود اینکه طی فرایند

تقنینی وضع آن معطوف به شرایط اصل شصت و نهم قانون اساسی نبوده، اما براساس فرازهایی از این قانون، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت در خصوص حراست‌ها و قانون تمرکز اطلاعات مصوب ۱۳۶۸/۲/۱۲ تنفیذ و با نظر به فقدان سیر تقنینی در وضع این دو مصوبه و توجه به سطح دسترسی محرمانه آن، عملاً به آن اعتبار قانونی اعطا شده است. در تجزیه و تحلیل سیر تقنینی این قانون، اثری از بررسی شکلی و ماهوی متداخل شدن مصوبات مجمع، در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی و نیز اعضای شورای نگهبان به چشم نمی‌خورد و حتی در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نیز به توصیف درج آن در مصوبه، با اعمال نظر شورای نگهبان، بدون مآخذشناسی و سنجش اعتبار قانونی آن، بسنده شده است.

به این ترتیب با وضع قانون مورد بحث، مصوبات گفته شده مجمع تشخیص مصلحت، قبل از تأسیس اصل مربوط به آن در فرایند بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، قانونی‌انگاشته و آثار محرمانه و غیرعلنی آن در مقام تطبیق با ویژگی‌ها و اوصاف قانون، متعرض به وصف علنیت و نیز لازم‌الاجرائی شده است. در نتیجه وضع چنین قانونی با کیفیت بیان شده، چون مشمول استثنائات اصل شصت و نهم قانون اساسی محسوب نمی‌شود، از حیث عدم انتشار مصوبات مورد بحث از مجمع تشخیص مصلحت و در عین حال لازم‌الاجرائی آن به دلیل قانون موضوعه اخیر التصویب (۱۴۰۱)، مغایر این اصل محسوب می‌شود. در نهایت آنکه درج دو مصوبه مارالبیان از مجمع تشخیص مصلحت در «قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس»، قطع نظر از اینکه در صلاحیت استقلال تقنینی مجمع تشخیص مصلحت اختلاف نظر وجود دارد بنا به اسناد مطروحه، در وضع کامل این مصوبه (با توجه به تصریح عبارت: تصویب بخشی از مقررات) نیز ابهام حاکم است. از سوی دیگر در خصوص وضع مقرر حراست‌ها سند منتشر شده‌ای وجود ندارد. بنابراین امکان اجرای این فرازهای مبهم، دارای تشبیه در روبه و نیز واجد تالی فاسد خواهد بود. در نتیجه حتی اگر صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت در وضع مقرر و نیز طبقه‌بندی حفاظتی پیش‌بینی شده آن، پذیرفته شود، اما تنفیذ آن طی «قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل

حساس»، پذیرش غیرعلنی بودن فرازی از مواد (۱) و (۴) قانون مذکور، در مقام اجرا خواهد بود. به همین علت است که وصف غیرعلنی مصوبات مورد بررسی این مقاله از مجمع تشخیص مصلحت، نمی‌تواند حق و تکلیفی را برای عموم ایجاد کند و به تبع آن تنفیذ مصوبات گفته شده نیز با فرازی از «قانون نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس» از حیث عدم اجرا پیرو قاعده گفته شده خواهد بود.

منابع و مأخذ

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، (جلد سوم- جلسه پنجاهویکم تا شصت و هفتم- آخر).
۲. اسماعیلی، محسن و مهدی شیدایی (۱۳۹۳). «بررسی ارکان متشکله حقوق امنیت ملی در آمریکا: آثار و نتایج آن»، فصلنامه آفاق امنیت، سال هفتم، ش ۲۴.
۳. اشمیت، کارل (۱۳۹۳). الهیات سیاسی، ترجمه لیلا چمن‌خواه، تهران، انتشارات نگاه معاصر.
۴. تیموری، محسن (۱۴۰۱/۲/۱۹). «ضرورت بازآرایی تقنینی ساختار امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران»، روزنامه شرق، ش ۴۲۷۳.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۴۰). تاریخ حقوق ایران، تهران، چاپ گیلان.
۶. _____ (۱۳۹۵). مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد اول، چاپ هشتم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۷. دورانت، ویل (۱۳۸۷). تاریخ تمدن، ترجمه اسماعیل دولت‌شاهی، چاپ سیزدهم، جلد‌های اول، دوم و سوم، تهران، انتشارات علمی فرهنگی.
۸. راسخ، محمد (۱۳۸۵). «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ش ۵۱.
۹. شورای نگهبان (الف) (۱۳۹۵). «مشروح مذاکرات جلسه مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۷ شورای نگهبان درخصوص طرح نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس»، پژوهشکده شورای نگهبان، <http://nazarat.sho-ra-rc.ir>.
۱۰. _____ (ب) (۱۳۹۵). مکاتبه شماره ۹۵/۱۰۲/۹۰۲ مورخ ۱۳۹۵/۳/۲۳ شورای نگهبان درخصوص طرح نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس، پژوهشکده شورای نگهبان، <http://nazarat.sho-ra-rc.ir>.
۱۱. شولتز، ریچارد و همکاران (۱۳۹۲). رویکرد جدید در مطالعات امنیتی، ترجمه سید محمدعلی متقی‌نژاد، جلد دوم، چاپ دوم، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۱۲. قاسم‌زاده، قاسم (۱۳۹۳). حقوق اساسی، تهران، انتشارات جنگل جاودانه.
۱۳. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۹۸). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ پانزدهم، تهران، انتشارات میزان.
۱۴. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۳). فلسفه حقوق- منابع حقوق، جلد دوم، چاپ پنجم، تهران، انتشارات میزان.
۱۵. _____ (۱۳۹۷). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، چاپ پنجم، تهران، انتشارات میزان.

بررسی امکان وضع قوانین غیرعلنی و آثار آن در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران... — ۳۹۷

۱۶. مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۰/۸/۱۶). «مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی»، دوره یازدهم، اجلاسیه دوم، جلسه یکصد و چهل و دوم، تهران، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
۱۷. محمدعلی پور، فریده (۱۳۸۳). «گزارش کارشناسی درباره طرح: حراست‌ها»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱). «گزارشی پیرامون وضعیت حراست‌ها»، تهران، شماره مسلسل ۶۴۰۷.
۱۹. — (۱۳۹۸). «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس (اعاده شده از شورای نگهبان ۲)»، تهران، شماره مسلسل ۲۴۰۱۶۸۴۰.
۲۰. — (۱۴۰۰). «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس (اعاده شده از سوی شورای نگهبان)»، تهران، شماره مسلسل ۲۴۰۱۷۸۳۵.
۲۱. مظهری، محمد، مرتضی قاسم‌آبادی و علیرضا ناصری (۱۳۹۸). «تحلیلی بر موارد و شرایط تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس شورای اسلامی (موضوع اصل ۶۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۹، ش ۲.
۲۲. موسوی خمینی، روح‌الله (۱۳۸۹). صحیفه امام، جلد‌های بیستم و بیست‌ویکم، چاپ پنجم، تهران، انتشارات مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (س).
۲۳. هابز، توماس (۱۳۹۹). لویاتان، ترجمه حسین بشیریه، تهران، انتشارات نی.
۲۴. هاشمی رفسنجانی، علی‌اکبر (۱۳۹۰). پایان دفاع، آغاز بازسازی (خاطرات ۱۳۶۷)، گردآوری علیرضا هاشمی، چاپ اول، تهران، انتشارات معارف انقلاب.
۲۵. — (۱۳۹۱). بازسازی و سازندگی (خاطرات ۱۳۶۸)، گردآوری علی لاهوتی، چاپ اول، تهران، انتشارات معارف انقلاب.
۲۶. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۸). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران-حاکمیت و نهادهای سیاسی، جلد دوم، چاپ بیست‌ونهم، تهران، انتشارات میزان.
۲۷. هگل، گئورگ ویلهلم فردریش (۱۳۷۸). عناصر فلسفه حق، ترجمه مهبد ایرانی‌طلب، چاپ اول، تهران، انتشارات پروین.

28. Arnold, Jason Ross (2014). *Sunshine Era: The Promise and Failures of U.S. Open Government Laws*, Publishing University Press of Kansas.
29. Blackstone, William (2016). *Commentaries on The Laws of England, Book I: of the Rights of Persons*, First Edition, Oxford University Published.
30. Fuller, Lon L. (1958). "Positivism and Fidelity to Law: A Reply to Professor Hart", *Harvard Law Review*, Vol. 71, No. 4.

31. Gottein, Elizabeth (2016). *The New Era of Secret Law*, Brennan Center for Justice at New York University School of Law.
32. Manes, Jonathan (2018). "Secret Law", *The Georgetown Law Journal*, Vol. 106.
33. Raz, Joseph (1979). *The Authority of Law Essays on Law and Morality*, Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York.
34. Rudesill, Dakota S. (2015). "Coming to Terms with Secret Law", *Harvard National Security Journal*, Vol. 7.