


انتشار مشروح مذاکرات هیئت وزیران؛ بسترها، ابهام‌ها، و مسئولیت کیفری

ولی‌اله صادقی*^۱ 

دانش‌آموخته دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشگاه عدالت، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۶/۱۲ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۹/۱۱

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2025.2051.1841](https://doi.org/10.22034/qjplk.2025.2051.1841)

چکیده

مطابق ماده ۳ قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی، و سایر نهادها مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۱۰ هیئت وزیران موظف است مشروح مذاکرات خود را، به جز مواردی که در این ماده مستثنا شده است، ظرف یک ماه در پایگاه اطلاع‌رسانی خود منتشر کند. همچنین به موجب ماده ۵ این قانون عدم اجرا یا اجرای ناقص این تکلیف قانونی یا انتشار اطلاعات مغایر مفاد قانون یادشده جرم‌انگاری شده است. با عنایت به نوآورانه بودن این الزام قانونی و عدم تجربه دولت جمهوری اسلامی ایران در زمینه انتشار مشروح مذاکرات جلسات خود و همچنین برخی ابهامات ماده ۳ قانون شفافیت و فراهم نبودن بسترهای اجرایی و اداری آن، تحقق حکم مقرر در قانون با چالش‌هایی روبه‌رو است. ابهام در «مفهوم مشروح مذاکرات»، «مجری قانون»، «گستره زمانی اجرای قانون»، «مرجع و نحوه تشخیص مذاکرات غیر قابل انتشار»، «امکان انتشار مذاکرات پالایش‌شده در زمان دیگر»، و «حدود مسئولیت کیفری» از جمله موانع اجرای قانون است. در این نوشتار، با تبیین نظری و عملی فرایند جاری تدوین مشروح مذاکرات دولت و واکاوی ابهامات قانون شفافیت، پیشنهادهایی برای رفع موانع پیش رو و تحقق کامل اراده و اهداف قانون‌گذار و عدم ایجاد مسئولیت کیفری برای مجریان قانون اشاره شده مطرح شده است.

کلیدواژه‌گان: قانون شفافیت، محرمانگی، مسئولیت کیفری، مشروح مذاکرات، هیئت وزیران.



مقدمه

تصمیم‌گیری هیئت وزیران در خصوص موضوعات در دستور خود معمولاً پس از بحث و بررسی و استماع نطق‌ها، نظرات موافقان و مخالفان، و گفت و شنودهای مربوط به موضوعات مطروحه در جلسه تا اعلام کفایت مباحث از طرف رئیس جلسه صورت می‌گیرد که مجموعه این بحث‌ها و گفت‌وگوهای حضار و آرای مأخوذه از آن‌ها در جلسه هیئت دولت «صورت» یا «مشروح» مذاکرات هیئت دولت خوانده می‌شود. بر همین اساس، در صدر برخی از مصوبات هیئت وزیران در سال‌های ۱۲۹۲ تا ۱۲۹۹ به انجام دادن «مذاکرات» در خصوص موضوع در دستور جلسه هیئت وزیران و تصمیم‌گیری بر اساس آن تصریح شده است (سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران). بدین سان مشروح مذاکرات هیئت دولت گونه‌ای از «پیشینه» یا «تاریخ» مقررات‌گذاری کشور محسوب می‌شود که هدف از تدوین آن استفاده از آن‌ها در فرایند تنظیم مقرره‌ها و مصوبه‌های دولت و مستندسازی (پشتوانه‌سازی) تاریخ شفاهی آن‌ها و در صورت لزوم مراجعه به این محتواها برای کشف مراد و اراده دولت در خصوص یک موضوع است (سیمایی صراف و پورمحمدی، ۱۴۰۲: ۷۷)؛ هرچند می‌توان در امور دیگری از جمله بازشناسی اندیشه‌های حاکم بر دولت‌های مختلف و شیوه حکمرانی آن‌ها نیز از مشروح مذاکرات دولت استفاده کرد.

به‌رغم آنکه در طول سالیان گذشته مشروح مذاکرات هیئت وزیران محرمانه و غیر قابل انتشار بوده است، به موجب ماده ۳ قانون شفافیت قوای سه‌گانه دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها مصوب ۱۴۰۳/۰۲/۱۰ (به‌اختصار: قانون شفافیت) هیئت وزیران موظف شده است مشروح مذاکرات خود، اعم از صحن و کمیسیون‌های تابع و آرای مأخوذه از اعضا، را به تفکیک اسامی موافق، مخالف، ممتنع، و کسانی که در رأی‌گیری شرکت نکرده‌اند حداکثر ظرف یک ماه در پایگاه اطلاع‌رسانی خود با قابلیت خوانش رایانه‌ای منتشر کنند؛ مگر در مواردی که به موجب قانون اساسی و قوانین مربوط به هیئت وزیران تشکیل جلسه غیر علنی با رأی‌گیری مخفی پیش‌بینی شده باشد. همچنین بر اساس تبصره ۲ ماده یادشده در مواردی که امنیت ملی یا مصالح عمومی یا امنیت شخصی، مانند امنیت عرض و حیثیت اشخاص، ایجاب کند یا برای کشور مخاطرات اقتصادی ایجاد شود به پیشنهاد رئیس یا یک سوم اعضا و تصویب اکثریت اعضای هیئت وزیران مشروح مذاکرات و آرای مأخوذه از اعضا منتشر نمی‌شود.

به‌رغم پیش‌بینی برخی اقتضائات و ریزبینی‌های اجرایی در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ و آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های آن (جلیلی‌کناری، ۱۴۰۳: ۷)، مفاد قانون شفافیت در خصوص انتشار مذاکرات هیئت وزیران با چالش‌های اجرایی و ابهامات تقنینی مختلف روبه‌رو است که با عنایت به تازه‌تصویب بودن حکم قانون و نبود تحقیقی در زمینه مشروح مذاکرات هیئت وزیران در جمهوری اسلامی ایران، ضروری است این نواقص و ابهامات شناسایی و به مرجع وضع (مجلس) یا مرجع اجرا (دولت) شناسانده شوند. زیرا قوانینی که قابلیت اجرایی ندارند، هرچند عالی‌ترین قانون باشند، ارزش و اعتبار خود را از دست خواهند داد (فراهانی، ۱۴۰۱: ۷۸). بر این پایه، با عنایت به لزوم اجرای کامل مفاد قانون شفافیت و جرم‌انگاری موضوع ماده ۵ این قانون، تبیین ابعاد ماده ۳ آن و واکاوی برخی الزامات اجرایی و ابهامات حکمی در زمینه نحوه انتشار مشروح مذاکرات هیئت وزیران موضوع این نوشته است که در ابتدا با نگاهی به تحولات تاریخی مشروح مذاکرات در ایران در چارچوب بندهای آتی مطرح خواهد شد و پیشنهادهایی برای حسن اجرای قانون و عدم ایجاد مسئولیت کیفری برای مجریان قانون یادشده ارائه می‌شود.

۱. مشروح مذاکرات دولت؛ از محرمانگی تا انتشار

از منظر حق دسترسی به اطلاعات، در قوانین آزادی اطلاعات عموم کشورها تصریح شده است که مؤسسات عمومی می‌توانند از افشای اطلاعات راجع به برخی رای‌زنی‌ها، همفکری‌ها، مذاکرات، و مشاوره‌هایی که بین مقامات ارشد حکومت صورت می‌گیرد امتناع کنند (انصاری، ۱۳۹۷: ۲۰۹). در واقع، می‌توان گفت اصل بر حمایت از مذاکرات و رای‌زنی‌های مطروحه در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری مقامات است و دسترسی و انتشار آن‌ها امری استثنایی محسوب می‌شود. با این حال، این استثنا مورد مناقشه موافقان و مخالفان بوده است.

موافقان مستثنا بودن مذاکرات این مراجع، از حق دسترسی به اطلاعات، سخن گفته و معتقدند که باید یک فضای محرمانه برای هیئت وزیران و وزرا وجود داشته باشد تا آن‌ها بتوانند در جلسات خود بی‌پرده و صریح و بدون خودسانسوری و به دور از اعمال نفوذ و فشارهای زود هنگام به تبادل نظر و نقد آرای گوناگون بپردازند و در نهایت یک تصمیم واحد (فارغ از نظرات هر یک از اعضای آن مرجع) به تابعان قوانین، مقررات، و تصمیمات عمومی اعلام شود. در مقابل این دیدگاه، مخالفان حمایت از رای‌زنی‌های مقامات و عدم انتشار آن‌ها

بر عدم ضرورت این استثنا تأکید می‌کنند و محرمانگی فضای فکری دولت و ادارات آن را باعث تقلیل مشارکت شهروندان می‌دانند و ای‌بسا مطلع ساختن شهروندان در این فرایند را باعث کمک به افزایش کیفیت اداره امور می‌دانند (انصاری، ۱۳۹۷: ۲۱۱ - ۲۱۲). در نظام حقوقی ایران، تا قبل از ابلاغ قانون شفافیت، رویکرد نخست در پیش گرفته شده بود. اما به موجب این قانون نگاهی بینابین دو رویکرد یادشده مورد پسند مقنن قرار گرفت. این تحول رویکردی در فراز بعدی مورد تحلیل تاریخی قرار می‌گیرد.

به لحاظ تاریخی، اولین تجربه ثبت مذاکرات یک نهاد ضابطه‌گذار در ایران در خصوص مجلس شورای ملی نمودار شد. مطابق بند ۱۸ نظامنامه داخلی دارالشورای ملی ایران، مصوب ۱۲۸۵/۰۷/۲۵، نوشتن صورت مجلس برای هر اجلاس، به طبع رساندن مذاکرات در اجلاس‌ها برای تقسیم به اعضای مجلس و رسیدگی به تحریرات تندنویسان و مقابله آن‌ها با صورت‌هایی که روزنامه‌نویسان برمی‌دارند، به عهده منشیان مجلس بود. چند ماه بعد نیز در اصل ۱۳ قانون اساسی، مصوب ۱۲۸۵/۱۰/۰۸، مقرر شد روزنامه‌نویس و تماشاچی مطابق نظامنامه داخلی مجلس حق حضور و استماع داشته باشد و بتواند همه مذاکرات مجلس را در روزنامه‌جات به طبع برسانند.

با وجود روشن بودن مقررات مربوط به نحوه تدوین و انتشار وضعیت مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی، به جهت نظام سیاسی کشور و جایگاه هیئت وزیران در نظام حاکمه، سوابق و اسناد رسمی و مشخصی در خصوص مذاکرات هیئت وزرا در قبل از انقلاب و حتی مذاکرات شورای انقلاب یافت نمی‌شود. البته در فرمان ناصرالدین شاه درباره تشکیل دارالشورای کبری (دربار اعظم)، که سنگ‌بنای تشکیل هیئت وزیران در ایران محسوب می‌شود، ضوابطی در زمینه نحوه تدوین مذاکرات این مجلس مطرح شده است. مطابق این فرمان «قرارداد مجلس دارالشورا با تاریخ و اسامی آن‌ها که حاضر بوده‌اند و احکام صادره بر طبق آن قرارداد در دفتر مخصوص مرتباً ثبت خواهد شد. مذاکرات مجلس و قرارداد اولیای دولت تا به موقع اجرا نرسیده است مکتوم خواهد بود و به هیچ وجه در خارج واگویه نمی‌شود» (تهرانی، ۱۳۷۷: ۸۳۰). بنابراین، مطابق این سند، مذاکرات دولت نخستین در ایران تا زمانی که به مرحله اجرا نرسیده بودند محرمانه محسوب می‌شدند.

همچنین اسنادی با عنوان صورت مذاکرات و مصوبات هیئت وزیران/ هیئت دولت/

نخست‌وزیری در آرشیو ملی ایران به ثبت رسیده است که مربوط به جلسات دهه شصت است و جنبه موردی دارد و مربوط به موضوعات مطروحه در بعضی از جلسات دولت است. ثبت موردی این‌گونه از اسناد نشان می‌دهد در این برهه سازکار مشخصی برای تدوین و انتشار مشروح مذاکرات دولت برقرار نبوده است و این وضعیت به جهت فقدان نظام و فرایند مشخص برای برگزاری جلسات هیئت وزیران بوده است که در سال ۱۳۶۸، با تصویب آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، نحوه تشکیل جلسات دولت و کمیسیون‌های آن تعیین شد و همانند کارکرد دفاتر هیئت دولت برخی دیگر از کشورها (نریمانی و همکار، ۱۴۰۳: ۱۵۹) مطابق ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، تهیه صورت مذاکرات هیئت دولت و کمیسیون‌های آن جزء وظایف دفتر هیئت دولت قرار گرفت.

تا اوایل دهه هفتاد خورشیدی، صرفاً نوار صوتی مشروح مذاکرات جلسات دولت تهیه و در مجموعه‌ای ثبت و نگهداری می‌شده است ولی تبدیل به متن نمی‌شده است که با تلاش‌های مدیران وقت دفتر هیئت دولت در دهه هفتاد، فرایند تدوین متن مذاکرات دولت آغاز گردید (نریمانی و دیگران، ۱۴۰۳: ۱۴۰۳) و این موضوع به مرور و با تجربه‌آموزی از فرایند تدوین مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی (احمدی‌زمانی، ۱۳۸۰: ۱۱ - ۱۵) استمرار یافت. به طوری که این روند در ارتباط با مذاکرات جلسات بعدی دولت نیز ادامه یافت و در نهایت، همانند اقدام مجلس در الکترونیکی کردن اسناد مربوط به مذاکرات مجلس (آزاده‌نفرشی، ۱۳۸۴: ۲-۴)، تدابیری برای رقومی‌سازی مذاکرات دولت و استفاده از محتوای آن برای اطلاع از تجارب دولت‌ها در موضوعات مختلف صورت گرفت (نریمانی، همان).

تا قبل از ابلاغ قانون شفافیت و با وجود برخی احکام پراکنده در قوانین مختلف در خصوص شفافیت ارکان حاکمیت (← محمدی احمدآبادی و صابری‌دمنه، ۱۴۰۲: ۱۷ - ۲۱) در خصوص الزام یا عدم الزام به انتشار مشروح مذاکرات جلسات مراجع شورایی دو رویه قانون پایه و مقررپایه مشاهده می‌شد. در الگوی انتشار قانون پایه، یک مرجع شورایی، مانند مجلس شورای اسلامی (بر اساس اصل ۶۹ قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس) یا بانک مرکزی، موظف بود مشروح مذاکرات جلسات خود را منتشر کند و در الگوی مقررپایه یک مقررپایه (غیر از قانون) انتشار مشروح مذاکرات برخی مراجع شورایی در کشور را مجاز^۱ یا الزامی^۲ می‌شمرد و در برخی از مقررات نیز، با پذیرش اصل محرمانگی، امکان ارائه (و نه

انتشار) مذاکرات به اعضای آن شورا فراهم بود.^۳ البته در خصوص برخی از مراجع، از جمله در آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، ابلاغی ۱۴۰۲/۰۵/۱۰، صرفاً به نحوه ثبت و ضبط مذاکرات اشاره شده و در خصوص انتشار آن سکوت شده است که حذف نام مجمع یادشده از مفاد قانون شفافیت (به جهت ایراد شورای نگهبان و کمیسیون نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی) حاکی از عدم الزام به انتشار مشروح مذاکرات مجمع است.

با وجود الگوهای یادشده در خصوص امکان یا الزام به انتشار مشروح مذاکرات نهادهای تصمیم‌گیر، در طول سالیان گذشته، در زمینه مذاکرات جلسات هیئت دولت اولاً الزام یا تکلیف قانونی برای تدوین مشروح مذاکرات دولت موجود نیست و این امر بر مبنای ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت توسط دفتر هیئت دولت انجام شده است و ثانیاً به‌رغم اینکه در آیین‌نامه داخلی هیئت دولت برخی از دولت‌ها- مانند لبنان^۴، امارات^۵، عراق^۶، عربستان^۷- بر لزوم محرمانه بودن مذاکرات جلسات هیئت وزیران تصریح شده است، در آیین‌نامه داخلی هیئت دولت ایران در این زمینه سکوت شده و اصل «محرمانگی» و به تبع آن غیر قابل انتشار و ارائه بودن آن‌ها به عنوان یک قاعده خدشه‌ناپذیر در مناسبات دولت برقرار بوده است که مستند یا مقررهای برای ممنوعیت انتشار یا تعیین طبقه‌بندی برای آن در دسترس نیست. به نظر می‌رسد حسب اقتضای مفاد مباحث مطروحه در جلسات دولت و انطباق آن با ماده ۳ قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سرّی دولتی مصوب ۱۳۵۳^۸ و به موجب دستور یا نظر رئیس جلسات دولت یا دبیران وقت هیئت دولت محرمانه بودن مذاکرات هیئت وزیران به مثابه یک عرف مسلّم اداری پذیرفته و اجرایی می‌شده است.

ممکن است اظهار شود که دسترسی به مشروح مذاکرات دولت، به موجب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب ۱۳۸۸، امکان‌پذیر بوده و تصویب قانون شفافیت ضروری نبوده است. در پاسخ به این نظر، باید اذعان داشت که در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، هرچند در خصوص امکان یا عدم امکان دسترسی و انتشار مذاکرات دولت صراحتی وجود ندارد، در این قانون دو روش برای دسترسی به اطلاعات عمومی پیش‌بینی شده است؛ انتشار اطلاعات توسط مؤسسه عمومی به عنوان یک رویه اداری که منوط به درخواست از سوی شخصی دیگر نیست و انتشار اطلاعات عمومی پس از درخواست اشخاص حقیقی / خصوصی از اشخاص عمومی مطابق فرایند درج‌شده در قانون. با این حال، طبق ماده ۱۰ قانون یادشده،

اطلاعات عمومی دارای طبقه‌بندی و غیر قابل دسترسی و انتشار هستند. همچنین مطابق ماده ۱۳ این قانون، در صورتی که درخواست متقاضی به اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی‌شده (اسرار دولتی) مربوط باشد، مؤسسات عمومی باید از در اختیار قرار دادن آن‌ها امتناع کنند و دسترسی به اطلاعات طبقه‌بندی‌شده تابع قوانین و مقررات خاص خود خواهد بود.

بر اساس ماده ۱ شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی، مصوب ۱۳۹۹/۰۱/۳۰ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، همه اسنادی که توسط هر یک از مؤسسات عمومی و بر اساس «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی» مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹ و «آیین‌نامه طرز نگهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات»، مصوب ۱۳۵۴/۱۰/۰۱ هیئت وزیران و سایر قوانین و مقررات مرتبط، روی آن‌ها یکی از مهرهای «به‌کلی سری»، «سری»، «خیلی محرمانه»، یا «محرمانه» قید شده است اسرار دولتی (اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی‌شده) شمرده می‌شوند. بر این اساس، نظر به اینکه مطابق رویه جاری و به موجب اختیار حاصل از قانون و آیین‌نامه یادشده مشروح مذاکرات هیئت وزیران واجد وصف طبقه‌بندی هستند، تا قبل از قانون شفافیت، دسترسی به مذاکرات دولت، به استناد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ مجاز نبوده است.

البته به عنوان یک استثنا بر اصل یادشده، صرفاً مطابق تبصره ۱ ماده واحده قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۶۸، هیئت دولت و کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی مکلف‌اند علاوه بر ارسال متن مصوبات و مستندات آن، به درخواست رئیس مجلس، سوابق و اطلاعات و متن مذاکرات هیئت دولت و کمیسیون‌های مربوطه را در اسرع وقت در اختیار وی قرار دهند. در این زمینه، طبق بند «ه» ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون یادشده، رئیس هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین می‌تواند سوابق و اطلاعات و متن مذاکرات هیئت وزیران و کمیسیون‌های مربوط را در صورت نیاز درخواست کند.

عدم تناسب قانون شفافیت با اقتضات اجرایی و نیز به‌کارگیری قانون‌گذار از برخی تعابیر مبهم و چندپهلوی در این قانون چالش‌هایی را پدید آورده است که در بند بعدی بررسی می‌شود.

۲. ابهام‌های انتشار مذاکرات دولت

با وجود آنکه به موجب جزء ۲ بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری یکی از ویژگی‌های قانون خوب و باکیفیت «روشن بودن» و عدم ابهام آن است، در حکم مقرر در قانون شفافیت، در خصوص انتشار مشروح مذاکرات دولت، ابهاماتی وجود دارد که ضروری است این موارد شناسایی و با استفاده از روش‌های تفسیری یا نظرخواهی از کارشناسان زبان برطرف شوند (عبدالله‌زاده شهربابکی، ۱۴۰۰: ۴۴ - ۴۷) و در صورت لزوم مرجع وضع (مجلس) یا مرجع اجرا (دولت) دعوت به ابهام‌زدایی شود. در این بند، مهم‌ترین ابهامات قانون یادشده مورد تبیین و واکاوی قرار می‌گیرد.

۲-۱. مفهوم مشروح مذاکرات

مشروح مذاکرات مرکب از دو واژه «مشروح» و «مذاکرات» است. واژه مشروح به معنای «شرح‌داده‌شده و بیان‌شده» (عمید، ۱۳۸۹: ۹۴۶) و نیز «پیدا و نمایان کرده شده، بیان کرده شده، ذکرشده، توضیح داده شده، شرح‌شده» (دهخدا، ۱۳۹۰: ۲۷۲۱) آمده است. واژه مذاکرات نیز جمع واژه «مذاکره» است و کلمه مذاکره در معانی «با کسی در امری گفت‌وگو کردن» (عمید، ۱۳۸۹: ۹۲۷) و «مکالمه» (دهخدا، ۱۳۹۰: ۲۶۵۱) و همچنین «یادگرفتنی و درخاطرآوری و جواب و سؤال و محاوره و مشاوره» (نفیسی، ۱۳۴۳: ۳۲۳۰) آمده است و کلمه مذاکرات به معنای «گفت‌وگوها» و «یادآوری‌ها» مطرح شده است (دهخدا، ۱۳۹۰). بنابراین، مشروح مذاکرات به معنای شرح و تفصیل جزئیات گفت‌وگوها و محاورات میان دو یا چند نفر در یک نشست مشترک (اعم از سیاسی، تجاری، اداری، قاعده‌گذاری) است. حسب بررسی اسناد تقنینی و نسخه‌های روزنامه رسمی، ابتدا صرفاً از واژه «مذاکرات» استفاده می‌شده است. ولی در قانون اجازه طبع مذاکرات مشروح جلسات علنی مجلس شورای ملی، مصوب ۱۳۰۵/۰۹/۰۸، از عبارت «صورت مذاکرات مشروح جلسات» استفاده شده است که به مرور زمان به عبارت «صورت مشروح مذاکرات» و در اصطلاح کنونی و مختصرتر عبارت «مشروح مذاکرات» تغییر یافته و متداول شده و در قوانین اساسی و عادی مؤخر همین رویه ادامه یافته است.

ممکن است در بادی امر مفهوم و گستره «مشروح مذاکرات» بدیهی جلوه نماید و اظهار شود که منظور از مشروح مذاکرات دولت همه نطق‌ها و مناظرات و گفت‌وگوهای مطرح‌شده و رأی‌گیری‌های صورت‌گرفته در یک جلسه دولت است و بر این پایه باید همانند مشروح

مذاکراتی که از سوی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مشروح مذاکرات قانون اساسی، اداره امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴) یا مجلس شورای اسلامی^۹ یا شورای نگهبان (مندرج در پایگاه اطلاع‌رسانی پژوهشکده شورای نگهبان) منتشر می‌شود در متن مشروح مذاکرات دولت منعکس شود (مفهوم موسع). با این حال، ممکن است از منظری دیگر گفته شود منظور از مشروح مذاکرات می‌تواند شرح ماقوع در یک جلسه به صورت یک گزارش توصیفی و اعلام دستور آن و خروجی جلسه (مانند یک دستور یا تصمیم) باشد. این رویکرد حداقلی به مفهوم مشروح مذاکرات را می‌توان در اقدام بانک مرکزی در انتشار گزارش ماقوع دو جلسه از مذاکرات هیئت عالی بانک مرکزی در پایگاه اطلاع‌رسانی آن بانک مشاهده کرد^{۱۰} (مفهوم مضیق). در میانه این دو رویکرد، می‌توان خلاصه مشروح مذاکرات تهیه‌شده توسط معاونت امور مجلس رئیس‌جمهور را مدنظر قرار داد که در عین حفظ جامعیت با حذف برخی جزئیات و گفت‌وگوهای نمایندگان در صحن مجلس مذاکرات مجلس را در ظرف زمانی کوتاه‌تر نسبت به سازکارهای مجلس منتشر می‌کند^{۱۱} (مفهوم بینابین). البته در سازکارهای برخی از نهادهای شورایی نیز مشاهده می‌شود که «خلاصه مذاکرات» تهیه‌شده توسط دبیرخانه آن نهاد صرفاً برای اعضای آن شورا ارسال و از انتشار آن خودداری می‌شود.^{۱۲}

همچنین با توجه به اینکه در جلسات دولت ممکن است مباحث مختلف شامل نکات آغازین اعضای دولت (پیش از دستور)، بیانات رئیس جلسه، موضوعات در دستور برای تصمیم‌گیری، و برخی گزارش‌های عملکردی نیز مطرح شود این ابهام مطرح می‌شود که آیا مباحث مربوط به همه موارد یادشده، همانند مفاد مشروح مذاکرات مجلس، باید در مشروح مذاکرات جلسات دولت درج و منتشر شود؟ در این زمینه، با لحاظ هر یک از مفاهیم قابل تصور به شرح بیان‌شده از مشروح مذاکرات، دو رویکرد کمینه‌ای و بیشینه‌ای قابل تصور است. بر اساس رویکرد کمینه‌ای، با توجه به وجود قرینه «رای‌گیری» و ثبت و ضبط آرای مأخوذه، صرفاً مشروح مذاکرات دولت و کمیسیون‌ها در زمینه موضوعات در دستور یا خارج از دستور آن‌ها برای تصمیم‌گیری باید منتشر شود و الزامی به انتشار سایر مباحث مطروحه در جلسات وجود ندارد. این نظر از آن جهت که بدون دلیل متقن و صرفاً به جهت توجه به ادبیات خاص قانون‌گذار در تجارب خود، در تدوین و مشروح مذاکرات مجلس، بخشی از مباحث مطروحه

در جلسات دولت، از جمله مذاکرات مرتبط با مقرره‌ها یا دستورهای صادره در جلسات دولت، را از دایره انتشار خارج می‌کند محل نقد خواهد بود. در مقابل، رویکرد پیشینه‌ای قائل به آن است که هر بحث و تبادل نظری که در جلسات دولت مطرح می‌شود، اعم از آنکه درباره آن رأی‌گیری شود یا نشود، جزء مشروح مذاکرات آن جلسه خواهد بود و باید منتشر شود. روح حاکم بر قانون و هدف غایی مستتر در آن (شفافیت در حکمرانی) و اطلاق و عموم حکم قانون و لزوم وجود دلیل متقن بر تضييق آن مقوم این دیدگاه خواهد بود. در هر حال، گزینش هر یک از مفاهیم قابل تصور از مشروح مذاکرات به شرح بیان‌شده بر نحوه اقدام در این زمینه تأثیرگذار خواهد بود که ضروری است با هم‌اندیشی و تصمیم‌گیری هیئت دولت یا دفتر هیئت دولت رویکرد مورد نظر انتخاب شود.

۲-۲. مجری قانون

یکی از اصول قانون‌نویسی باکیفیت آن است که در انتخاب فاعل یک حکم قانونی از به کار بردن عبارتهای موسع، از جمله «هیئت وزیران» یا دولت یا «اشخاص مشمول این قانون» و سایر ساختارهای اداری، پرهیز شود و تا حد امکان مقامات رسمی مخاطب حکم قانون قرار گیرند تا امکان نظارت و پاسخگویی مجری قانون فراهم باشد (رینرسون، ۱۳۹۹: ۲۳). با وجود این، در ماده ۳ قانون شفافیت، انتشار مشروح مذاکرات بر عهده «هیئت وزیران» نهاده شده است و با عنایت به اینکه رئیس‌جمهور این قانون را به «نهاد ریاست‌جمهوری» برای اجرا ابلاغ کرده است، این پرسش قابل طرح است که آیا لزوماً دفتر هیئت دولت (به عنوان تدوین‌کننده مشروح مذاکرات دولت) باید در این زمینه پیش‌قدم شود و مسئولیت اجرای قانون را بر عهده بگیرد؟ آیا در این زمینه نهاد ریاست‌جمهوری به عنوان مؤسسه دولتی متولی اصلی اجرای این تکلیف نخواهد بود؟

در پاسخ ممکن است بیان شود هرچند موضوع قانون شفافیت هیئت وزیران است و نهاد ریاست‌جمهوری به عنوان دستگاه مجری قانون تعیین شده است، نظر به اینکه از دیرباز صرفاً دفتر هیئت دولت مرجع «تدوین» مشروح مذاکرات دولت بوده است، ناگزیر و مآلاً، باید پیش‌تاز اجرای قانون برای انتشار مشروح مذاکرات محسوب شود. بنابراین همان‌طور که انتشار مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی توسط بخش تدوین‌کننده مذاکرات مجلس (معاونت قوانین- اداره تدوین مشروح مذاکرات) انجام می‌شود، انتشار مذاکرات هیئت وزیران نیز باید توسط

بخش تدوین‌کننده آن در دولت (دفتر هیئت دولت- اداره تدوین مذاکرات) صورت پذیرد. با وجود این، به نظر می‌رسد این نحوه تفسیر از مجری قانون و تکلیف‌گذاری بر دوش دفتر هیئت دولت، قبل از تدوین طرح مشخص و ایجاد هماهنگی و تأمین الزامات اداری و مالی اجرای قانون شفافیت از سوی نهاد ریاست‌جمهوری، ممکن است منجر به تکلیف مالایطاق و انتظار نهادهای نظارتی و مسئولیت برای دفتر یادشده شود. زیرا دفتر هیئت دولت شخصیت حقوقی مستقل ندارد و صرفاً به عنوان یکی از واحدهای اداری نهاد ریاست‌جمهوری ذیل معاون اول رئیس‌جمهور قرار گرفته است. بر این اساس، مقتضی است هماهنگی‌های لازم برای این منظور در سطح نهاد ریاست‌جمهوری و دفاتر رئیس‌جمهور یا معاون اول وی صورت پذیرد یا اینکه هیئت وزیران در این خصوص تصمیم بگیرد.

۲-۳. گستره زمانی اجرای قانون

در خصوص اینکه اثر قانون شفافیت نسبت به گذشته است یا اینکه اجرای آن نسبت به زمان بعد از لازم‌الاجرا شدن قانون است ممکن است تردیدهایی مطرح شود؛ به گونه‌ای که ممکن است گفته شود اطلاق و عموم مفاد ماده ۳ قانون حاکی از آن است که هیئت وزیران موظف است مشروح مذاکرات همه جلسات قبل از لازم‌الاجرا شدن قانون مورد بحث را منتشر کند. همچنین ممکن است بیان شود با توجه به اینکه مردم حق دارند آزادانه از مذاکرات و فرایندهای تصمیم‌گیری حکمرانان خود (اعم از پیشینیان و حاضران) مطلع شوند، باید مذاکرات دولت‌های گذشته نیز منتشر شود. افزون بر استدلال‌های یادشده، ممکن است اطلاق حکم مقرر در ماده یادشده این گونه تفسیر شود که منظور مقنن آن بوده است که دولت موظف است ظرف یک ماه همه مذاکرات موجود خود، حتی مذاکرات دولت‌های قبل، را منتشر کند.

با وجود این، با توجه به اینکه مطابق قاعده اثر فوری بودن قانون حکومت قانون معمولاً معطوف به آینده است (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۲۳۰) و در همین زمینه به موجب ماده ۲ قانون مدنی قوانین پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجرا می‌شوند، مگر اینکه در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد، و نظر به اینکه مطابق قاعده مندرج در ماده ۴ قانون مدنی اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد، مگر اینکه در قانون مقررات خاصی درباره این موضوع وضع شده باشد، و با عنایت به اینکه در قانون شفافیت تصریحی به عطف به ما سبق شدن قانون وجود ندارد و با لحاظ جرم‌انگاری موضوع

ماده ۵ قانون شفافیت، هیئت وزیران صرفاً باید مشروح مذاکرات جلسات مربوط به بعد از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون (تاریخ ۱۴۰۳/۰۴/۱۰) را منتشر کند.

علاوه بر قاعده عطف به ماسبق نشدن قوانین، با توجه به اینکه از اهداف قانون‌گذاری شفافیت‌زا احتراز اشخاص ذی‌صلاح در تصمیم‌گیری‌های خود است و مقام عمومی با آگاهی از انتشار نظرات خود در جامعه طبیعتاً ملاحظاتی خاص را مدنظر خواهد داشت، عطف به ماسبق کردن قانون ناعادلانه خواهد بود (زاتنکی، ۱۴۰۱: ۲۶۹). زیرا اعضای هیئت وزیران و کمیسیون‌های آن در دولت‌های گذشته، با علم به عدم انتشار مذاکرات، سخنانی را اظهار کرده‌اند که ممکن بود اگر می‌دانستند مذاکرات آن‌ها منتشر می‌شود جلسه را به گونه‌ای دیگر اداره می‌کردند.

از سوی دیگر با توجه به اینکه برخی از جزئیات تکلیف مقرر در قانون، از جمله لزوم ثبت آرای مأخوذه از اعضای هیئت وزیران و تدوین مشروح مذاکرات کمیسیون‌های دولت، قبل از این قانون، به جهت عدم تکلیف قانونی، ثبت و ضبط نشده است و طبیعتاً امکان انتشار اطلاعات غیر موجود میسر نیست و همچنین نظر به اینکه موارد مستثنا از انتشار باید با تصویب اکثریت اعضای هیئت وزیران صورت پذیرد و این موضوع در ارتباط با دولت‌های گذشته قابل تحقق نیست بحث از عطف به ماسبق شدن مفاد قانون شفافیت موضوعاً متغی است و بر این مبنا و با لحاظ اهداف مستتر در تصویب قانون شفافیت، از جمله تقویت نظارت همگانی بر اعمال اداری و صیانت از حقوق عامه، در تصمیماتی که بر وضع موجود و نه گذشته شهروندان تأثیرگذار است (صابری‌دمنه، ۱۴۰۱: ۱)، صرفاً انتشار مشروح مذاکرات دولت مستقر امکان‌پذیر است و هر دولت موظف است مشروح مذاکرات هر یک از جلسات خود را ظرف یک ماه بعد از برگزاری جلسه منتشر کند.

با این حال، ممکن است گفته شود انتشار مشروح مذاکرات مربوط به قبل از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون شفافیت، با رعایت شرایط و قیود مندرج در قانون یادشده، مجاز (و نه الزامی) است و مانعی برای این منظور وجود ندارد. به عبارت دیگر، هرچند مطابق قانون انتشار مشروح مذاکرات ماقبل لازم‌الاجرا شدن قانون الزامی نیست، انجام دادن این امر مجاز است. در مقابل این دیدگاه، می‌توان گفت با توجه به اینکه انتشار سند طبقه‌بندی صرفاً با مجوز و دلیل صریح مبنی بر خروج آن سند از طبقه‌بندی امکان‌پذیر است و با عنایت به اینکه در

قانون شفافیت صرفاً موارد لازم‌الانتشار تعیین شده و این حکم قانونی مفهوم موارد جایز‌الانتشار نیست نمی‌توان قائل به جواز انتشار مذاکرات ماقبل لازمیت قانون شد. البته این نظر نافعی اختیار و صلاحیت هیئت وزیران در صدور مصوبه‌ای مبنی بر خروج مشروح مذاکرات جلسات دولت‌های گذشته از طبقه‌بندی نخواهد بود.

۲-۴. مهلت انتشار مشروح مذاکرات

مطابق ماده ۳ قانون شفافیت، هیئت وزیران موظف است مشروح مذاکرات خود اعم از سخن و کمیسیون‌های تابع آن‌ها و آرای مأخوذه از اعضا را به تفکیک اسامی موافق، مخالف، ممتنع، و کسانی که در رأی‌گیری شرکت نکرده‌اند «حداکثر ظرف یک ماه» در پایگاه اطلاع‌رسانی خود منتشر کند. در خصوص مهلت یک ماه، ظاهر حکم ماده این‌گونه است که مشروح مذاکرات هر جلسه هیئت وزیران یا کمیسیون‌های آن باید حداکثر ظرف مدت یک ماه بعد از تاریخ برگزاری جلسه منتشر شود. به نظر می‌رسد این مهلت یک‌ماهه به جهت زمان‌بر بودن فرایند ثبت، تدوین، و پالایش و تنظیم نهایی متون مذاکرات لحاظ شده است. با این حال، شاید مرور زمان یک‌ماهه از زمان جلسه از حساسیت‌های اجتماعی و اقتصادی و سیاسی موضوع بکاهد و ضمن تحقق نظارت عمومی بر فرایند تصمیم‌سازی و رعایت حقوق عامه انتشار مذاکرات دولت را کم‌حاشیه‌تر کند.

بنابراین دولت باید با مبدأ قرار دادن تاریخ برگزاری جلسه، ظرف حداکثر یک ماه اعم از ۳۱ روز در نیمه اول و ۳۰ روز در نیمه دوم سال و اعم از ایام کاری و غیر کاری اقدام به انتشار (بارگذاری) مذاکرات خود در پایگاه اطلاع‌رسانی مربوط کند. مثلاً، اگر تاریخ جلسه هیئت وزیران یکم مردادماه بود، مذاکرات آن جلسه نهایتاً باید روز یکم شهریورماه منتشر شود. با وجود این، دولت می‌تواند مذاکرات خود را در مدتی کوتاه‌تر از مهلت مقرر (کمتر از یک ماه) نیز منتشر کند.

۲-۵. مذاکرات غیر قابل انتشار

به موجب ماده ۳ قانون شفافیت، در مواردی که به موجب قانون اساسی و قوانین مربوط به اشخاص مشمول قانون تشکیل جلسه غیر علنی با رأی‌گیری مخفی پیش‌بینی شده باشد انتشار مذاکرات مربوط به آن نهاد الزامی نیست. همچنین بر اساس تبصره ۲ ماده یادشده، که با هدف رفع ایراد شورای نگهبان در ارتباط با مصوبه اولیه مجلس در این زمینه الحاق شد^{۱۳}، مشابه با

قوانین برخی از کشورها در حوزه شفافیت (هداوند و یحیی‌زاده، ۱۴۰۱: ۱۶۹ - ۱۹۰)، در مواردی که «امنیت ملی» یا «مصالح عمومی» یا «امنیت شخصی مانند امنیت عرض و حیثیت اشخاص» ایجاد کند یا «برای کشور مخاطرات اقتصادی ایجاد شود»، به پیشنهاد رئیس یا یک سوم اعضا و تصویب اکثریت اعضای هیئت وزیران، مشروح مذاکرات و آرای مأخوذه از اعضا منتشر نمی‌شود.

بر این اساس، نظر به اینکه اصولاً الزام و قاعده‌ای برای برگزاری جلسات هیئت وزیران به صورت غیر علنی با رأی‌گیری مخفی وجود نداشته است تا مذاکرات آن جلسه غیر قابل انتشار محسوب شود^{۱۴} و با عنایت به اینکه مطابق رویه و عرف اداری مبتنی بر دستور همه مشروح مذاکرات هیئت وزیران واجد طبقه‌بندی محسوب می‌شده است، هیئت وزیران مشمول استثنای درج‌شده در صدر ماده ۳ قانون شفافیت نخواهد بود. با این حال، هیئت وزیران می‌تواند بر اساس تصمیم خود و به عنوان یک رویه جدید در جهت اجرای قانون شفافیت امکان برگزاری همه یا بخشی از نشست‌های خود، به دو صورت علنی و غیر علنی (به جهت هر یک از موارد چهارگانه قانونی)، را برقرار کند که با توجه به اطلاق حکم قانون ممکن است دولت، با اعلام غیر علنی بودن همه جلسات خود، مذاکرات هیچ جلسه‌ای را قابل انتشار نداند!

در خصوص موارد مستثنا از انتشار، علاوه بر موارد مصرحه در قانون شفافیت، با توجه به اینکه مطابق تبصره ۲ ماده ۱ قانون شفافیت، نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات و سازمان انرژی اتمی ایران از حکم این قانون مستثنا هستند، می‌توان اظهار داشت که با توجه به حساسیت مباحث مطروحه نسبت به آن‌ها، مشروح مذاکرات مربوط به موضوعات در دستور مرتبط با این سه دستگاه یا مذاکرات مطرح‌شده در خصوص آن‌ها در مابین سایر موضوعات، ممکن است قابل انتشار نباشد. با این حال، ضروری است در خصوص این موضوع تصمیم مقتضی از سوی دولت اتخاذ شود.

در همین رابطه، به موجب ماده ۳ قانون شفافیت، به پیشنهاد رئیس یا یک سوم اعضا و تصویب اکثریت اعضای هیئت وزیران، مشروح مذاکرات و آرای مأخوذه از اعضا منتشر نمی‌شود. در واقع، هیئت وزیران موظف است با اعمال ملاک‌های چهارگانه مندرج در تبصره ۲ ماده ۳ قانون شفافیت و بر اساس تصویب اکثریت اعضای خود مشروح مذاکرات خود را پالایش و منتشر کند. بنابراین مرجع تشخیص اینکه اقتضای «امنیت ملی» یا «مصالح عمومی» یا

«امنیت شخصی مانند امنیت عرض و حیثیت اشخاص» عدم انتشار مذاکرات دولت است یا با انتشار مذاکرات دولت «برای کشور مخاطرات اقتصادی ایجاد خواهد شد» اکثریت اعضای هیئت وزیران است؛ هرچند مناسب است مفهوم و مصادیق و گستره هر یک از موارد چهارگانه مستثنا از انتشار، به طور شفاف، مشخص شود.^{۱۵}

بنابراین اولاً اکثریت «اعضای هیئت وزیران» به معنای آن است که در خصوص عدم انتشار صرفاً رئیس‌جمهور و وزرا (واجدان حق رأی) باید تصمیم بگیرند و نه همه اعضای هیئت دولت. ثانیاً دفتر هیئت دولت نمی‌تواند بر اساس مؤلفه‌های مورد نظر خود یا حتی به موجب دستور/ مجوز رئیس‌جمهور یا معاون اول وی در ارتباط با پالایش مشروح مذاکرات دولت اقدام کند. اما، می‌تواند ملاحظات و پیشنهادهای خود برای این منظور را اعلام کند. ثالثاً برای تصویب عدم انتشار مذاکرات الزاماً باید پیشنهادی از سوی رئیس جلسه یا یک سوم اعضا ارائه شود تا تصمیم‌گیری شود. مثلاً، نمی‌توان با تقاضای یکی از اعضای دولت یا با نصابی کمتر از نصاب مقرر مذاکرات دولت را غیر قابل انتشار دانست.

در خصوص نحوه تصمیم‌گیری درباره عدم انتشار مذاکرات دولت، هیئت وزیران می‌تواند به صورت موردی و در هر جلسه درباره هر یک از موضوعات در دستور جلسه خود، بعد از اتمام مذاکرات اعضا در خصوص یک موضوع، ابتدا درباره اصل موضوع و سپس در ارتباط با انتشار یا عدم انتشار مذاکرات مطروحه رأی‌گیری کند. برای این منظور، با توجه به اینکه طبق ماده ۳ قانون شفافیت ضروری است هیئت وزیران آرای مأخوذه از اعضا را به تفکیک اسامی موافق، مخالف، ممتنع، و کسانی که در رأی‌گیری شرکت نکرده‌اند منتشر کند مقتضی است بستر ثبت و ضبط آرا به تفکیک مقرر در قانون فراهم شود. بنابراین لازم است سامانه و تجهیزات الکترونیکی مناسب برای این امر طراحی و در صحن هیئت دولت نصب شود. با این حال، تا زمان نصب تجهیزات مورد نیاز امکان ثبت سستی از طریق تصویربرداری یا رأی‌گیری کاغذی فراهم خواهد بود که معضلات و موانع خاص خود را به همراه خواهد داشت.

همچنین، دولت می‌تواند مطابق ترتیبات مندرج در قانون شفافیت، در چارچوب یک مصوبه، ضمن مکلف کردن مجری اصلی قانون، جهت تأمین نیازمندی‌های لازم برای اجرای قانون توسط دفتر هیئت دولت، مجوزی کلی برای پالایش مذاکرات جلسات خود به دفتر هیئت دولت اعطا کند تا این دفتر با توجه به تجارب انباشته خود در این زمینه و

نظرخواهی‌های تخصصی از کمیسیون‌های خود و کارشناسان ذی‌ربط و اعمال ملاحظات موضوع بند ۳ این گزارش در زمینه پالایش موارد غیر قابل انتشار و انتشار مذاکرات دولت اقدام کند و هر آنچه دفتر هیئت دولت تنظیم کرد قابل انتشار باشد؛ طوری که با فراهم آوردن ساختار اداری و نیروی انسانی و تجهیزات مورد نیاز مشروح مذاکرات هر جلسه توسط کارشناسان شفافیت بررسی و به مدیر ذی‌ربط پیشنهاد شود تا در صورت تأیید و هر گونه ملاحظه متن مذاکرات پالایش شده در فرایند انتشار قرار گیرد. با این حال، با توجه به روح حاکم بر قانون، که حاکی از اصالت‌الانتشار بودن مذاکرات است، مناسب است دولت صرفاً امر پالایش مذاکرات را به دفتر هیئت دولت اعطا و مقرر کند مفاد پالایش شده برای تصمیم‌گیری در جلسات دولت ارائه شود.

در خصوص امکان یا عدم امکان صدور یک مصوبه عام از سوی هیئت وزیران، مبنی بر غیر قابل انتشار بودن مذاکرات همه جلسات دولت؛ هرچند اطلاق و عموم صلاحیت دولت در تبصره ۲ ماده ۳ قانون شفافیت، چنین امکان و اختیاری را مجاز می‌نماید ولی به نظر، این نوع تفسیر از مفاد تبصره یادشده، به ملغی‌الاثرب و عقیم شدن کلیت قانون و ناکامی در دستیابی به هدف بنیادین قانون شفافیت و تخصیص اکثر (که امری قبیح است) منجر خواهد شد.

مفاد این بند از نوشته در خصوص نحوه تصمیم‌گیری در زمینه مذاکرات مطروحه در جلسات کمیسیون‌های دولت نیز قابل اعمال است؛ با این تفاوت که با عنایت به مفصل بودن تعداد و زمان و جزئیات مشروح مذاکرات مطروحه در جلسات کمیسیون‌ها (حتی اگر صرفاً نظر بر انتشار مشروح مذاکرات کمیسیون‌های اصلی دولت باشد و نه کمیسیون‌های تخصصی و فرعی آن) و عدم امکان اشراف هیئت وزیران بر مباحث مطروحه در جلسات کمیسیون‌ها و لزوم رعایت جایگاه هیئت وزیران و ضرورت اجتناب از ورود به امور اداری جزئی تصمیم‌گیری در خصوص نحوه انتشار مذاکرات کمیسیون‌ها باید توسط اعضای همان کمیسیون صورت پذیرد یا اینکه هیئت وزیران تصمیم‌گیری در این زمینه را به وزرای عضو آن کمیسیون محول کند.

۲-۶. امکان انتشار مذاکرات پالایش شده در زمان دیگر

خروج از محرمانگی اسناد اداری، به چهار شکل بازنگری قانونی، بازنگری سازمانی، بازنگری قضایی، و خروج خودکار (مرور زمان) قابل انجام است (قهرمانی و همکاران، ۱۴۰۱:

۲۰۳ - ۲۰۶). بر این پایه، قابل انتشار شدن مشروح مذاکرات دولت بر اساس قانون شفافیت را می‌توان نوعی بازنگری قانونی برای خروج مذاکرات دولت از حالت طبقه‌بندی و محرمانگی دانست. با این حال، با توجه به اینکه مطابق این قانون بخشی از مذاکرات یادشده غیر قابل انتشار خواهد بود، این ابهام قابل طرح است که آیا این بخش از مذاکرات دولت برای همیشه قابل انتشار نیست یا اینکه همانند حکم مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس در خصوص مذاکرات جلسه‌های غیر علنی مجلس^{۱۶} ممکن است بعد از مدت مشخص و برطرف شدن مبانی محرمانگی آن‌ها و کاهش حساسیت‌های اداری و امنیتی، بر حسب تصمیم دولت، این دسته از مذاکرات قابل انتشار خواهد بود؟

در این خصوص به نظر می‌رسد حکم مقرر در قانون شفافیت نافی اختیار عام دولت در تعیین طبقه‌بندی اسناد دولتی و خروج آن‌ها از این حالت در زمان دیگر نخواهد بود و هیئت وزیران می‌تواند آن بخش از مذاکرات خود را که قبلاً غیر قابل انتشار دانسته است در زمان مناسب منتشر کند و بر این اساس امکان بازنگری سازمانی در طبقه‌بندی مذاکرات پالایش‌شده دولت وجود دارد. با این حال، در خصوص خروج خودکار (مرور زمان) مذاکرات، با توجه به اینکه در مقررات کنونی ایران سازگار و حکم مشخص قانونی برای خروج از حالت طبقه‌بندی‌شده به صورت خودکار وجود ندارد و مدت زمان مشخصی برای خروج خودکار اسناد طبقه‌بندی‌شده مشخص نشده است (قهرمانی و همکاران، ۱۴۰۱: ۲۰۷)، به نظر می‌رسد، تا زمانی که دولت تصمیم بر انتشار مذاکرات پالایش‌شده خود نگیرد، امکان خروج خودکار این اطلاعات از وضعیت محرمانگی بعد از مدت خاص وجود ندارد و به نوعی این داده‌ها برای همیشه غیر قابل انتشار خواهد بود.

۲-۷. جرم‌انگاری غیر شفاف

مطابق ماده ۵ قانون شفافیت، عدم اجرا یا اجرای ناقص تکالیف مقرر در این قانون یا انتشار اطلاعات مغایر مفاد این قانون جرم محسوب می‌شود و مرتکبان و مستنکفان به مجازات تعزیری درجه ۶ موضوع ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۹۲/۰۲/۰۱، با اصلاحات و الحاقات بعدی، محکوم می‌شوند. بنابراین عدم اجرای حکم مقرر در ماده ۳ قانون شفافیت در زمینه انتشار مشروح مذاکرات هیئت وزیران جرم‌انگاری می‌شود و مستوجب کیفر خواهد بود. علاوه بر ابهامات ماده ۳ قانون شفافیت، که در بندهای گذشته بیان شد، مفاد ماده ۵ قانون

یادشده نیز از شفافیت لازم برخوردار نیست و این وضعیت مغایر ویژگی شفافیت و کیفی بودن (مؤذن‌زادگان و رهدارپور، ۱۳۹۷: ۱۹۵) و جامعیت (فارمر، ۱۳۹۷: ۲۶۱) قوانین و مقررات کیفری و به تبع برخلاف جزء ۲ بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر «شفافیت و عدم ابهام» در فرایند قانون‌گذاری و قانون‌نویسی است.

همچنین تغییر رویه مجرمانگی مذاکرات و علنی شدن مذاکرات هیئت وزیران، منوط به اختصاص اعتبارات، امکانات و نیروی انسانی لازم برای این منظور است، که همه این امور بلافاصله (ولو با لحاظ مهلت یک‌ماهه مندرج در ماده ۳ قانون) بعد از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون، با توجه به وضعیت نظام اداری، شدنی نیست و اجرای قانون را با تأخیر مواجه می‌سازد. فارغ از اینکه دلیل اصلی این نقیصه عدم مشارکت مؤثر یا عدم موافقت دولت در فرایند تدوین طرح شفافیت و تصویب آن در مجلس و عدم تناسب قانون با اقتضائات اجرایی آن (ابریشمی‌راد و اسدی‌اوجاق، ۱۴۰۱: ۱۲۵) بوده است، با عنایت به تأکید مقرر در جزء ۱ بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر «قابل اجرا بودن قانون» و به لحاظ واقعیت‌های موجود و لزوم مقررات‌گذاری دولت برای نحوه اجرای این تکلیف حساس و جرم‌انگاری موضوع ماده ۵ قانون، ضروری بود قانون‌گذار مهلت معتناهایی به هیئت وزیران اعطا می‌کرد تا، با فراهم شدن بسترهای مورد نیاز برای این موضوع، قانون به نحو کامل و به‌هنگام اجرا می‌شد. با لحاظ مطالب بیان‌شده، در ماده ۵ قانون شفافیت سه رفتار «عدم اجرا»، «اجرای ناقص»، و «انتشار اطلاعات مغایر مفاد قانون» جرم‌انگاری شده است که در این بند مفهوم و ابهامات هر یک از این موارد به منزله رکن مادی جرم و برخی ابعاد دیگر جرم و مسئولیت کیفری موضوع ماده ۵ قانون یادشده مورد واکاوی قرار می‌گیرد و نظرات و پیشنهادهای لازم در این زمینه ارائه می‌شود.

۲-۷-۱. رفتار مجرمانه

الف) عدم اجرا یا اجرای ناقص قانون: عدم اجرای قانون به معنای عدم اجرای ماده ۳ قانون شفافیت در زمینه انتشار مشروح مذاکرات هیئت وزیران است؛ طوری که مجری قانون اصولاً اقدام به عمل نکند و قانون را بدون اجرا گذارد و هیچ محتوایی را با عنوان مشروح مذاکرات دولت یا کمیسیون‌های آن منتشر نکند. اجرای ناقص تکالیف مقرر در ماده ۳ قانون شفافیت به معنای انتشار ناقص مذاکرات دولت است. بنابراین عدم انتشار برخی از مذاکرات دولت، اعم از عدم انتشار کل جلسه یا بخش‌هایی از جلسه، مصداق اجرای ناقص قانون است. با این حال،

در خصوص اینکه تأخیر در انتشار مشروح مذاکرات دولت (خارج از مهلت یک‌ماهه) نیز نوعی عدم اجرا یا اجرای ناقص قانون است یا خیر حکم قانون دارای اجمال است. اما، با لحاظ اصول تفسیری قوانین کیفری، به نظر می‌رسد این رفتار جرم محسوب نمی‌شود.

ب) انتشار اطلاعات مغایر قانون: در ماده ۵ قانون، منظور از «انتشار اطلاعات مغایر مفاد این قانون» مبهم است. با توجه به اینکه تعریف مشخصی از مشروح مذاکرات در دسترس نیست و مرجع ذی صلاح در دولت با توجه به مجری بودن قانون و حسب برداشت خود از حکم مقرر می‌تواند مشروح مذاکرات را تنظیم و منتشر کند، آیا مرجع نظارتی یا قضایی می‌تواند به برداشت کارگزاران مجری قانون اشکال بگیرد و با این استدلال که متن منتشره در پایگاه اطلاع‌رسانی دولت صرفاً یک گزارش از روند جلسه دولت است و مشروح مذاکرات محسوب نمی‌شود آن را مستوجب تعقیب کیفری بدانند؟ همچنین آیا «انتشار اطلاعات مغایر مفاد قانون» به معنای انتشار مذاکرات غیر قابل انتشار نیز هست؟ به دیگر سخن، اگر مشروح مذاکرات مربوط به حیثیت اشخاص منتشر شود، آیا این عمل مشمول کیفر موضوع ماده ۵ قانون خواهد بود؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، با توجه به اینکه در ماده ۳ قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی، مصوب ۱۳۵۳، مجازات انتشار مذاکرات محرمانه مشخص شده است، در خصوص اینکه کدام یک از این دو حکم مقدم و مؤخر ملاک تعقیب کیفری خواهد بود نیز ابهام وجود خواهد داشت.

از سوی دیگر، در خصوص اینکه آیا انتشار اطلاعات نادرست مشمول عنوان مجرمانه «انتشار اطلاعات مغایر مفاد قانون» می‌شود ابهام وجود دارد. مثلاً، در صورتی که صحبت‌های نادرست به نقل از اعضای دولت در مشروح مذاکرات بیان شود، در خصوص اینکه بتوان این اقدام را مصداق اطلاعات مغایر قانون محسوب کرد و مستوجب کیفر مندرج در قانون شفافیت دانست یا آن را با سایر عناوین مجرمانه، مانند نشر اکاذیب (موضوع مواد ۶۹۸ و ۷۴۶ قانون تعزیرات) یا جعل موضوع ماده ۵۳۴ قانون تعزیرات، منطبق کرد یا اینکه اصولاً این عمل را فاقد وصف کیفری نامید ابهام وجود دارد. در این میان، می‌توان گفت اطلاق عبارت «اطلاعات مغایر این قانون» شامل اطلاعات نادرست (اعم از مجعول یا تحریف شده یا غیر واقعی) است و مراجعه به سایر مفاد قوانین و عناوین کیفری در جایی است که با منطوق و مفهوم قانون خاص (در اینجا قانون شفافیت) نتوان ابهام قانون را برطرف کرد. به نظر می‌رسد، انتشار اطلاعات نادرست در

مشروح مذاکرات دولت مشمول عنوان مجرمانه «اطلاعات مغایر قانون» است.

۲-۷-۲. مرتکب یا مستنکف

منظور از مرتکب انجام‌دهنده یک رفتار مجرمانه است و منظور از مستنکف خودداری‌کننده (تارک) یک امر قانونی است. با وجود بدیهی بودن ظاهری این دو مفهوم، در جرم عدم انتشار مذاکرات دولت این ابهام قابل طرح است که در صورتی که مشروح مذاکرات دولت منتشر نشود یا مفادی ناقص از مشروح مذاکرات دولت منتشر شود و متعاقباً مرجع نظارتی یا قضایی ذی‌ربط این روند را خلاف قانون اعلام کند، با لحاظ ضوابط مربوط به مسئولیت کیفری (موضوع فصل اول بخش چهارم قانون مجازات اسلامی)، از میان دفتر هیئت دولت، هیئت وزیران، نهاد ریاست‌جمهوری، یا اشخاص حقیقی ذی‌مدخل در فرایند انتشار مذاکرات در این مراجع مرتکب جرم کیست؟ در این رابطه، با توجه به اینکه انتشار مذاکرات متضمن انجام دادن چند مرحله پیش از انتشار نهایی است و اشخاص متعددی در این فرایند نقش‌آفرین هستند، به نظر می‌رسد صرفاً آن اشخاصی که باید دستور انتشار را صادر کنند، در صورت خودداری از این عمل، مسئولیت کیفری خواهند داشت و نمی‌توان مقامات مرکزی سازمان اداری کشور را در این زمینه دارای مسئولیت کیفری دانست (عبداللهی و فرازمهر، ۱۳۹۸: ۲۶۶). زیرا، با توجه به تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی، مجازات موضوع این ماده در مورد اشخاص حقوقی دولتی یا عمومی غیر دولتی در مواردی که اعمال حاکمیت می‌کنند اعمال نمی‌شود. بنابراین، با تنقیح مناط از جرم عام جلوگیری از اجرای قوانین مملکتی موضوع ماده ۵۷۶ قانون تعزیرات، منظور از مرتکب یا مستنکف در ماده ۵ قانون شفافیت صرفاً اشخاص حقیقی، اعم از صاحب‌منصبان و مستخدمان و مأموران دولتی، هستند.

در مجموع با توجه به ابهاماتی که در زمینه دستگاه مجری انتشار، مفهوم مشروح مذاکرات، پایگاه اطلاع‌رسانی انتشار مذاکرات، گستره زمانی اجرای قانون، و نیز نحوه پالایش مذاکرات غیر قابل انتشار مطرح شد ضروری است این ابهامات با استفسار از مجلس یا تصمیم‌گیری هیئت وزیران برطرف شود تا زمینه تعقیب کیفری مرتبطان با این موضوع فراهم نشود و تا زمان ابهام‌زدایی و بسترسازی تقنینی و اجرایی مجلس و هیئت وزیران برای این منظور اقدام بر اساس قاعده تفسیر مضیق قوانین در جهت تفسیر به نفع متهم راهگشا خواهد بود.

نتیجه‌گیری

به‌رغم تأکید مقرر در جزء‌های ۱ و ۲ بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، مبنی بر «قابل اجرا بودن قانون» و «شفافیت و عدم ابهام در قانون‌نویسی و قانون‌گذاری»، مفاد قانون شفافیت با چالش‌های اجرایی متعددی روبه‌رو است. به لحاظ اجرایی، با توجه به نوآورانه بودن الزام به انتشار مشروح مذاکرات دولت و کمیسیون‌های آن و عدم تجربه در این زمینه و فراهم نبودن امکانات و اعتبارات مصوب در قانون بودجه و ساختار و نیروی انسانی کافی برای این منظور و ضرورت برنامه‌ریزی و مطالعه ابعاد حساس و گوناگون آن، اجرای مفاد قانون (که واجد تکالیف دیگری نیز هست) بلافاصله بعد از لازم‌الاجرا شدن قانون قابل تحقق به نظر نمی‌رسد و مناسب بود مهلتی برای اجرای آن به هیئت وزیران اعطا می‌شد. علاوه بر فقدان بستر اجرایی قانون، دست‌کم هفت ابهام در خصوص «مفهوم مشروح مذاکرات»، «مجری قانون»، «گستره زمانی اجرای قانون»، «مرجع و نحوه تشخیص مذاکرات غیر قابل انتشار»، «امکان انتشار مذاکرات پالایش‌شده در زمان دیگر»، «پایگاه انتشار مذاکرات»، و «حدود مسئولیت کیفری» در زمینه نحوه انتشار صحیح و کامل مشروح مذاکرات دولت وجود دارد که این نواقص تقنینی اجرای قانون را با معاذیری مواجه می‌سازد. بنابراین پیشنهاد می‌شود هیئت وزیران این موارد را از مجلس شورای اسلامی استفسار کند یا حسب تفسیر اجرایی خود از قانون، در چارچوب یک مقرر، فرایند عملیاتی‌سازی انتشار مشروح مذاکرات خود را مشخص کند.

یادداشت‌ها

۱. مثلاً، مطابق ماده ۲۹ آیین‌نامه داخلی شورای عالی استان‌ها، مصوب ۱۳۸۴، مذاکرات کامل هر جلسه علنی و مصوبات ثبت و ضبط می‌شود و انتشار آن در مطبوعات و رسانه‌های گروهی جهت اطلاع عموم بلامانع است.

۲. مثلاً، به استناد بند «الف» ماده ۱۱ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۴۰۲، اصل در مذاکرات و مصوبات هیئت عالی و سایر ارکان بانک مرکزی غیر محرمانه بودن و انتشار عمومی آن‌هاست. بانک مرکزی «موظف است» مشروح مذاکرات و مصوبات هیئت عالی را نهایتاً تا ده روز کاری پس از برگزاری جلسه از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی خود منتشر کند.

۳. از جمله طبق ماده ۱۶ آیین‌نامه داخلی شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوب ۱۴۰۲، مشروح مذاکرات شورای عالی در همه اشکال- اعم از کتبی، الکترونیکی، صوتی، تصویری- دارای طبقه‌بندی حفاظتی است و مشروح مذاکرات این شورا به منظور استناد و بهره‌برداری ضبط و تدوین و با رعایت ملاحظات امنیتی در دبیرخانه نگهداری می‌شود. بهره‌برداری از آن‌ها برای اعضای شورای عالی در صورت ضرورت با هماهنگی دبیرخانه و تکثیر و خروج آن‌ها نیز با مجوز دبیر شورای عالی بلامانع است. همچنین به موجب ماده ۸ آیین‌نامه داخلی شورای عالی فضای مجازی کشور، مصوب ۱۳۹۱، مشروح مذاکرات شورا دارای طبقه‌بندی حفاظتی است و مرجع آن دبیر است. بهره‌برداری از این اسناد برای اعضای شورا مشروط به حفظ طبقه‌بندی بلامانع است. طبق ماده ۳۸ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان، مصوب ۱۳۷۹، کلیه مذاکرات روی نوار ضبط و سپس مکتوب می‌شود و حداکثر ظرف پنج روز در اختیار اعضا قرار می‌گیرد.

4. <http://www.pcm.gov.lb/arabic/subpg.aspx?pageid=27>

5. <https://uaecabinet.ae/ar/cabinet-mandate/>

6. https://www.moj.gov.iq/upload/images/766740_4533.pdf

7. <https://www.shura.gov.sa/wps/wcm/connect/shuraarabic/internet/laws+and+regulations/the+basic+law+of+government/council+of+ministers+law>

۸. طبق این ماده، هر یک از کارکنان سازمان‌های اشاره‌شده در ماده ۱ یا اشخاص دیگر که اطلاعات یا مذاکرات یا تصمیمات سری و محرمانه دولتی را به نحوی از انحا به کسی که صلاحیت اطلاع بر آن را ندارد بدهد یا موجبات افشا یا انتشار آن‌ها را فراهم کند مرتکب عمل در حکم افشا یا انتشار اسناد سری یا محرمانه دولتی شده است.

۹. مطابق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مواردی که باید در مشروح مذاکرات جلسه علنی و غیر علنی مجلس ثبت شود و نیز نحوه تدوین، چاپ، انتشار، و نگهداری آن‌ها به وضوح و البته به صورت پراکنده در مواد مختلف قانون (از جمله با رعایت مواد ۱۰۲ و ۱۱۲ قانون یادشده) آمده است و حتی در نظر تفسیری مورخ ۱۳۵۹/۱۱/۰۸ شورای نگهبان از اصل ۶۹ قانون اساسی بر ضرورت انتشار گزارش کامل مذاکرات مجلس شورای اسلامی از طریق «رادیو» و «روزنامه رسمی» تأکید شده است که این به معنای آن است که مشروح مذاکرات مجلس باید به صورت شنیداری و نوشتاری منتشر شود. مشاهده مشروح مذاکرات مجلس قابل دسترسی در <https://www.rrk.ir/Laws/?CatCode=64> است.

۱۰. قابل دسترسی در: <https://www.cbi.ir/datedlist/30338.aspx>

۱۱. قابل دسترسی در: <https://dotic.ir/cat/18>

۱۲. مثلاً، مطابق تبصره ۱ ماده ۸ آیین‌نامه داخلی شورای عالی فضای مجازی کشور، مصوب ۱۳۹۱، خلاصه صورت جلسه مذاکرات و نیز مصوبات هر جلسه شورای عالی برای اعضای شورا، به گونه‌ای که حداکثر تا یک هفته پس از جلسه به دست اعضا برسد، ارسال می‌شود و رعایت طبقه‌بندی و حیطه‌بندی آن برای اعضا الزامی است. در صورتی که هر یک از اعضا در خلاصه مشروح مذاکرات مطلبی برخلاف اظهار نظر ایشان ببینند می‌توانند درباره همان مورد در جلسه رسمی تذکر دهند تا اصلاح شود.

۱۳. مطابق بند ۳-۳ نظر مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۲۳ شورای نگهبان، «اطلاق حکم مذکور در ماده ۳ و تبصره آن نسبت به موارد دارای جنبه امنیتی یا مواردی که انتشار آن‌ها خلاف منافع و مصالح ملی است مغایر بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی شناخته شد» (مندرج در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، به نشانی <http://nazarat.shora-rc.ir>).

۱۴. در ماده ۲۹ قانون مطبوعات نیز انتشار مذاکرات غیر علنی مجلس شورای اسلامی ممنوع است و در صورت تخلف طبق نظر حاکم شرع و قانون تعزیرات با مرتکب رفتار خواهد شد.

۱۵. در گزارش پژوهشکده شورای نگهبان در خصوص ماده ۳ طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی، و سایر نهادها، در توجیه نظر مغایرت مصوبه، اعلام شده است با توجه به اینکه ممکن است مثلاً موضوع بررسی در هیئت وزیران چگونگی برخورد طرف ایرانی در مذاکرات هسته‌ای باشد یا در خصوص یکی از مسائل امنیتی گزارشی از سوی مقامات ذی‌ربط به هیئت وزیران ارائه شده باشد اطلاق حکم ماده ۳ از این حیث که مقید به رعایت موارد امنیتی و مصالح ملی نشده است مغایر با نظام اداری صحیح موضوع بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی است (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۱:۱۴).

۱۶. مطابق تبصره ۲ ماده ۱۰ آیین‌نامه یادشده، تشخیص رفع شرایط اضطراری برای انتشار مذاکرات و مصوبات جلسات غیر علنی برای اطلاع عموم با مجلس است که با پیشنهاد حداقل ده نفر از نمایندگان و مذاکره به نحو مقرر در همین ماده در جلسه غیر علنی و تصویب اکثریت حاضران در مجلس عملی می‌شود.

17. <https://cabinetoffice.ir/>

18. <https://dolat.ir/>

19. <https://president.ir/>

منابع

کتاب

- انصاری، ب. (۱۳۹۷). حق دسترسی به اطلاعات. تهران: دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه‌ها.
- دهخدا، ع.ا. (۱۳۹۰). لغت‌نامه؛ فرهنگ متوسط دهخدا. دانشگاه تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ. ج ۲.
- رینرسون، آ.ج. (۱۳۹۹). قانون‌نویسی گام‌به‌گام. مترجم: آزاده عبداله‌زاده شهربابکی. تهران: سمت.
- زانتاکی، ه. (۱۴۰۱). قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری. مترجم: حسن و کیلیان. تهران: سمت.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴). تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی. ج ۱ - ۴.
- عبدالله‌زاده شهربابکی، آ. (۱۴۰۰). درآمدی بر کیفیت قانون. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- عمید، ح. (۱۳۸۹). فرهنگ فارسی عمید (جیبی). ویراستار: عزیزالله علی‌زاده. تهران: راه رشد.
- فراهانی، م.ص. (۱۴۰۱). سیاست‌های کلی قانون‌گذاری؛ تحلیل محتوا و سازوکارهای اجرا. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- کاتوزیان، ن. (۱۳۹۰). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- نریمانی، م. و سلیم، ع. و بادامچی، ع. (۱۴۰۳). تاریخ شفاهی دفتر هیئت دولت (مدیریت دانش). تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
- نفیسی (ناظم‌الاطباء)، ع. (بی‌تا). فرهنگ نفیسی. تهران: کتاب‌فروشی خیام. ج ۵.

مقالات

- ابریشمی‌راد، م.ا. و اسدی‌اوجاق، ن. (۱۴۰۱). مهم‌ترین علل قابل اجرا نبودن قوانین در نظام حقوقی ایران. دانش حقوق عمومی، ۱۱(۳۵)، ۱۱۹ - ۱۴۴.
- احمدی‌زمانی، ر. (۱۳۸۰). معرفی مشروح مذاکرات مجلس. پیام بهارستان، ۱۰، ۱۱ - ۱۵.
- آزاده‌تفرشی، ف. (۱۳۸۴). مشروح مذاکرات مجلس و طرح الکترونیکی کردن آن از ابتدا تاکنون. پیام بهارستان، ۵۷، ۲ - ۴.

- تهرانی، م.ر. (۱۳۷۷). اسناد تاریخی (اسناد منحصر به فرد منتشر نشده درباره دارالشورای کبری - مجلس دربار اعظم - در سه بخش) (۱). *ایران‌شناسی*، ۱۰(۴)، ۸۲۵ - ۸۲۶.
- سیمایی صراف، ح.، و پورمحمدی، ر. (۱۴۰۲). جایگاه تاریخ تقنینی در تفسیر حقوقی. *دادگستری*، ۱۷(۱۲۳)، ۷۵ - ۹۴.
- عبداللهی، ا.، و فرازمهر، ج. (۱۳۹۸). امکان اعمال ضمانت اجراهای کیفری در مورد اشخاص حقوقی حقوق عمومی. *پژوهش حقوق کیفری*، ۱۷(۲۶)، ۲۵۱ - ۲۸۴.
- فارمر، ل. (۱۳۹۷). قانون‌گذاری کیفری. مترجمان: جوان جعفری. ع. و میربازل، س. و خدادادی، س.ب. *پژوهش‌های حقوقی*، ۱۷(۳۳)، ۲۵۳ - ۲۷۶.
- قهرمانی، غ.، شریف‌شاهی، م.، و احمدی، س.م. ص. (۱۴۰۱). اعلام طبقه‌بندی و خروج از محرمانگی اسناد اداری در پرتو حق دسترسی به اطلاعات در نظام حقوقی ایران و ایالات متحده آمریکا. *حقوق عمومی*، ۲۴(۷۶)، ۱۸۳ - ۲۱۳.
- مؤذن‌زادگان، ح.، و رهدارپور، ح. (۱۳۹۷). اصل شفافیت قانون و جایگاه آن در رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر و حقوق کیفری ایران. *دیدگاه‌های حقوق قضایی*، ۲۳(۸۱)، ۱۹۳ - ۲۲۰.
- خواجه نائینی، ع. و نریمانی، م. و صاحبکار، م. و لطفی، ا. (۱۴۰۳). بررسی تطبیقی نقش و کارکرد دفاتر هیئت دولت در کشورهای مختلف. *تحقیقات حقوقی*، ۲۷(۳)، ۱۷۸-۱۵۷.
- هداوند، م.، و یحیی‌زاده، ج. (۱۴۰۱). شفافیت اداره و مبانی موجه‌ساز تحدید آن (مطالعه موردی: قانون زیر نور خورشید ایالات متحده آمریکا). *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، ۴(۱۱)، ۹۱ - ۲۱۸.

گزارش‌ها

- پژوهشکده شورای نگهبان. نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها. ۱۴۰۱۰۳۲۴. مندرج در: *سامانه جامع نظرات شورای نگهبان*، به نشانی <http://nazarat.shora-rc.ir>
- جلیلی کناری، م. (۱۴۰۳). ارزیابی قوانین، لوایح، و طرح‌های متناظر با موضوع شفافیت. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۹۸۸۴.
- صابری‌دمنه، ع. (۱۴۰۱). اظهار نظر کارشناسی درباره طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های

اجرایی، و سایر نهادها. ۲۴۰۱۸۴۷۶. مندرج در: سامانه طرح‌ها و لوایح مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به نشانی https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft محمدی، ح.، و صابری‌دمنه، ع. (۱۴۰۲). مبانی و ابعاد شفافیت قوای سه‌گانه. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۹۵۸۴.

مذاکرات مراجع شورایی

خلاصه مذاکرات مجلس شورای اسلامی. مندرج در: پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، به نشانی <https://dotic.ir/cat/18> مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی. مندرج در: پایگاه اطلاع‌رسانی روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، به نشانی <https://www.rrk.ir/Laws/?CatCode=64> مشروح مذاکرات هیئت عالی بانک مرکزی. مندرج در: پایگاه اطلاع‌رسانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، به نشانی <https://www.cbi.ir/datedlist/30338.aspx> مشروح مذاکرات شورای نگهبان. مندرج در: پایگاه اطلاع‌رسانی پژوهشکده شورای نگهبان، به نشانی <http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmMashroohMozakerat.aspx>

References

Books

- Ansari, b. (2018), *Right to Access to Information*, Tehran: Office of Media Studies and Planning.
- Dehkhoda, A. (2011). *Loghatnameh; Farhange Motevassete Dehkhoda*, University Of Tehran: Publishing and Printing Institute. Vol.2. (in Persian)
- Rynearson-A.J. (2020). *Qanungozari Gam-be-Gam, Legislative drafting: Step-by-Step, translated by Azadeh Abdulahzadeh Shahrabaki*. Tehran: Samt. (in Persian)
- Xanthaki, H. (2022). *Qanun Nevisi: Honar va Fanavari Qavaed Tanzimgari, Drafting legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, translated by Vakilian-Hassan. Tehran: Samt. (in Persian)
- Abdulahzadeh Shahrabaki, A. (2019). *Daramadi bar keifiate Qanun*. Tehran: Sherkate sahamie Enteshar. (in Persian)
- Amid. H. (2010). *Farhange Farsie Amid (jibi)*, Editor: Azizollah Alizadeh, Tehran: Rahe roshd. (in Persian)
- Kaatzuzian, N. (2011). *Moghadameye Elme Hoquq va Motalee dar nezame Hoquqiye Iran*, Tehran: Sherkate sahamie Enteshar. (in Persian)
- Farahani, M.S. (2020). *Siasathaye kolie Qanungozari:Tahlile Mohtava va Sazokarhaye Ejra, Tehran: Pazhuheshkadeye Shoraye Negahban*. (in

Persian)

Surate Mashruhe Mozakerate Majlese Barresie nahayie Qanune Asasie Jomhuri Eslamie Iran. (1985). Edare kole omure farhani va ravabet omumie majlese shoraye eslami, Vol. 1-4. (in Persian)

Nafisi (Nazemolatabba), A. (un known). *Farhange Nafisi*, first edition, Ketabforushie Khayam, Vol. 5. (in Persian)

Articles

Azadeh tafreshi, F. An Explanation of the Parliament's Deliberations and its Electronic Plan from the Beginning until now, *Payam Baharestan*, (57), 2-4. (in Persian)

Abrishami Rad, M.A, Asadi Oojagh, N. (2022). The most important reasons for the non-enforcement of laws in the Iranain legal system, *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 11 (35), 119-144

Ahmadi Zamani, R. (2001). Introduction to the Deliberations of the Parliment, *Payam Baharestan*, 10, 11-15. (in Persian)

Tehrani, M.R. (1998). Historical documents (unique unpublished documents about Dar al-Shorai Kobra - Majlis Darbar Azam - in three parts) (1), *Iranian Studies Journal*, 10 (4), 825-826. (in Persian)

Simai Saraf, H. and Pourmohammadi, R. (2023). Role of Legislative History in Legal Interpretation, *The Judiciarys Law Journal*, 87 (123), 75-94.

Abdullahi, A. and Farazmehr, J. (2018). Possibility of Criminal Sanctions on Legal Persons of Public Law, *Journal of Criminal Law Research*, 7, (26), 251-284.

Farmer, L. (2018). Criminal legislation, translators: Javan Jafari. A. and Mirbazel, S. Khodadadi, S.B, *Legal Research*, 17, (33), 253-276.

Gahrani, G., Sharif Shahi, M. , Ahmadi, S.M. p. (1401). Declaration, Classification, and Declassification of Administrative Documents in Light of Right of Access to Information in Iran and the U, S, Legal Systems, *Public Law Research*, 24 (76), 183-213.

Moazenzadegan, H. and Rahdarpour, H. (2018). Transparency of Law Principle and its Position in the European Court of Human Rights Procedure and Iranian Criminal Law, *The Quarterly Journal of Judicial Law Views*, 23, (81), 193-220.

Hadavand, M. and Yahyazadeh, G. (2022). Transparency of Administration and its Justifying Principles and Resources; A Case Study of the United States Government under Sunshine Act, *Journal of Modern Research on Administrative Law*, 4, (11), 218-91.

Reports

Guardian Council Research Institute. Argumentative opinions of the Guardian Council regarding the transparency bills of the three powers, executive bodies and other institutions, 14010324, contained in: Comprehensive system of opinions of the Guardian Council at

<http://nazarat.shora-rc.ir/>

Jalili Kenari, M. (2024). Evaluation of laws, bills and plans corresponding to the topic of transparency, Research Center of the Islamic Council, 19884.

Saberi Demneh, A. (2022). Expert opinion on the transparency plan of the three powers, executive bodies and other institutions, 24018476, contained in: System of Plans and Bills of the Research Center of the Islamic Council, at https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft

Mohammadi, H. and Saberi Demneh, A. (1402). Basics and dimensions of the transparency of the three powers, Research Center of the Islamic Council, 19584.

Negotiations of council authorities

Summary of the deliberations of the Islamic Council, contained in: the national information base of the country's laws and regulations, at <https://dotic.ir/cat/18>

The details of the deliberations of the Islamic Council, contained in: the information base of the official newspaper of the Islamic Republic of Iran, at <https://www.rrk.ir/Laws/?CatCode=64>.

The details of the deliberations of the Central Bank's Supreme Board, contained in: the information base of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran, at <https://www.cbi.ir/datedlist/30338.aspx>.

The detailed discussion of the Guardian Council, contained in: Information base of the Research Institute of the Guardian Council, at <http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmMashroohMozakerat.aspx>.

