

تحلیلی بر موارد و شرایط تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس شورای اسلامی؛ موضوع اصل ۶۹ قانون اساسی ج.ا.ا.

محمد مظهري^۱، مرتضی قاسم آبادی^{۲*}، علیرضا ناصری^۳

چکیده

بر مبنای قانون اساسی، قوه مقننه از قوای حاکم و ارکان اصلی نظام جمهوری اسلامی ایران است. برگزاری علنی جلسات این رکن، یکی از تمهیدات مهم برای حفظ حقوق و آزادی‌های عمومی، آگاهی از جریان امور و نظارت بر عملکرد نمایندگان مردم به‌شمار می‌رود. در عین حال، تشکیل جلسات علنی مجلس در شرایط اضطراری و در صورتی که امنیت کشور را به مخاطره بیندازد، بی‌شک محیط و فضای کشور را تحت الشعاع قرار می‌دهد. این تحقیق بر آن است تا با روش توصیفی-تحلیلی، علل و عوامل تشکیل جلسه غیرعلنی را تبیین کند و در پرتو نگاه تحلیلی بر اصل ۶۹، مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و شرایط پیش‌بینی‌شده در سایر قوانین، آیین شکل‌گیری جلسه غیرعلنی مجلس را واکاوی کند. در پایان نیز پیشنهادهایی برای اصلاح نظام حقوقی تشکیل جلسه غیرعلنی ارائه می‌شود.

کلیدواژگان

اصل ۶۹، جلسه غیرعلنی، قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی.

۱. استادیار، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. Email: m.mazhari@tabrizu.ac.ir

۲. دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول).
Email: mortezaghasemabadi@yahoo.com

۳. دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه تبریز.
Email: shams.naseri1984@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۳/۳۱، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۲۷

مقدمه

در دموکراسی‌های نمایندگی، قوه مقننه دامنه وسیعی از امور شامل قانونگذاری، بحث و مذاکره، به‌عنوان کارکرد اصلی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و بودجه، تحقیق و تفحص در امور کشور و نظایر اینها به‌عنوان کارکردهای فرعی را بر عهده دارد. جلسات مجلس، نمایش رسمی ایفای کارکردهای مهم مذکور قوه مقننه به‌شمار می‌رود. کیفیت تشکیل و رسمیت جلسات و چگونگی برگزاری آنها از جمله امور مهم در نحوه ایفای وظایف پارلمان محسوب می‌شود. اصل ۶۹ قانون اساسی ایران در این خصوص مقرر می‌دارد: «... مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع مردم منتشر شود ...».

اصل علنی بودن مذاکرات مجلس امری منطقی و مهم به‌نظر می‌رسد، چراکه یکی از طرق تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندی، علنی بودن جلسات مجلس است. بدین ترتیب که مردم نسبت به کیفیت کار منتخبان خود آگاهی پیدا می‌کنند و در این صورت کار مجلس در انظار عام قرار می‌گیرد و افکار عمومی قادر به ارزیابی کردار سیاسی نمایندگان خواهد بود. بلاشک برقراری چنین ارتباطی موجب ارتقا و رشد فکری و سیاسی مردم می‌شود و آنان را به مسائل سیاسی-اجتماعی خویش علاقه‌مند می‌سازد. از سوی دیگر، راه را برای تبادل نظرها بین مردم و نمایندگان منتخب خود باز می‌گذارد؛ در این حالت مجلس با درک مفاهیم و افکار عمومی، قادر به تصویب قوانین متناسب و معقول خواهد بود و در صورت تأیید نهایی طرح‌ها و لوایح، فهم قانون و در نتیجه اجرای آن تسهیل می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۱۳). این در حالی است که در هر جامعه دموکراتیک، به‌دلیل مسائلی چون امنیت ملی^۱ ممکن است بعضی از حقوق مردم از جمله حق بر اطلاع از مذاکرات و مصوبات مجلس، به حکم قانون تابع محدودیت‌هایی با خصلت استثنایی گردد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۸۶)؛ بدین معنا که در شرایطی برگزاری جلسات علنی مجلس مشمول این استثناست، از این رو، اصل ۶۹ مقرر کرده است: «... در شرایط اضطراری، در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند،... جلسه غیرعلنی تشکیل می‌شود...». با توجه به شمای فوق در نوشتار حاضر به تحلیل شرایط و آیین تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس موضوع اصل ۶۹ قانون اساسی ایران پرداخته خواهد شد و در این زمینه سؤال اصلی تحقیق که انگیزه نگارش این مختصر بوده، این است که آیین تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس چگونه صورت قانونی می‌یابد؟ به‌منظور پاسخ به پرسش مطرح‌شده - که تاکنون در تحقیقی مستقل بدان پرداخته نشده است - با روش توصیفی-تحلیلی ضرورت مربوط به تشکیل جلسه غیرعلنی تجزیه و تحلیل می‌شود. سپس آیین شکل‌گیری تشکیل جلسه غیرعلنی، با توجه به قوانین و مقررات واکاوی می‌شود و در نهایت مهم‌ترین نتایج بحث همراه با پیشنهادهایی ارائه خواهد شد.

ضرورت تشکیل جلسه غیرعلنی

اصل ۶۹ تنها به شرایط اضطراری در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به عنوان موجبات جلسه غیرعلنی تصریح کرده است، زیرا شرایط اضطراری که امنیت کشور را مختل می کند، مهم ترین و حادث ترین مسائلی اند که می توانند وضعیت کشور را به مخاطره افکنند و دلیلی بر محدودیت آزادی شهروندان باشند.

قانونگذار اساسی ضابطه خاصی را در خصوص موارد مشمول شرایط اضطراری که محل امنیت می شود، مدنظر قرار نداده است، همین امر به طریق دیگر امکان نقض حقوق و آزادی های مندرج در قانون اساسی را فراهم می سازد. بنابراین لازم است شرایط اضطراری بررسی شود.

حقوقدانان در تعریف اضطرار معمولاً آن را مترادف ضرورت و در یک معنی به کار می برند. از نظر لغوی و از نظر فقهی اضطرار از موارد اباحه محرمات و تحریم واجبات است، مگر در مورد دماء یا خون (لاتقیه فی الدماء). حقوقدانان کیفی نیز اغلب در آثار خود اضطرار و ضرورت را یکی دانسته اند (نوربها، ۱۳۸۲: ۳۰۶). بر تلمی حالت اضطراری را این گونه تعریف کرده است: «اقداماتی است که هدف آن حمایت از کشور در مقابل هجوم نظامی می باشد که ممکن است در کل کشور یا بخشی از آن اعلام گردد». موریس هوریو نیز حالت اضطراری را مقررات قانونی می داند که از پیش برای تأمین نظم کشور برقرار می شود و بر تقویت قوه مجریه به واسطه انتقال قدرت نیروی انتظامی به نیروی نظامی ارتشی استوار است» (الشواربی، ۲۰۰۰: ۶۰). در واقع شرایط اضطراری حالت بحرانی است که در آن کشور به نحوی درگیر مشکلاتی است که زندگی عادی شهروندان را تحت الشعاع خود قرار می دهد. درگیری با اشرار داخل، عدم تعادل اقتصادی، گرفتاری های ناشی از جنگ سرد و تحریم دولت توسط دیگر دولت ها، اغتشاش های ناشی از اختلافات قومی و نظایر آن، از جمله مواردی است که دولت ناگزیر از استقرار نظام های خاص و محدودکننده بعضی حقوق و آزادی ها مانند ممنوعیت نسبی و موقت مطبوعات، تظاهرات، اجتماعات یا پاره ای از فعالیت ها یا آزادی اقتصادی باشد (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۰۱). با توجه به تأثیرات شرایط اضطراری بر جامعه، جلسات مجلس قانونگذاری ممکن است برای رعایت مصالح و منافع عمومی به صورت غیرعلنی برگزار شود یا حتی به زمان دیگری موکول گردد.

در قانون اساسی ایران در اصول ۶۹ و ۷۹ از اضطرار و حالت فوق العاده ای که از آن ناشی می شود، سخن به میان آمده است. با توجه به اصل ۶۹ در صورتی که شرایط اضطراری موجب لطمه به امنیت کشور شود، تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس تجویز می شود؛ این در حالی است که حدود و ثغور شرایط اضطراری در قوانین موضوعه تعریف نشده است. بی شک درک صحیح اضطرار و شرایط تحقق آن تنها با تبیین معنای امنیت و شرایط ناامن میسر خواهد بود. نکته ای که باید بدان اشاره شود این است، همان طور که ذکر شد، شرایط اضطراری زمانی به

تشکیل جلسه غیر علنی منتج می‌شود که محل امنیت باشد، از این رو امنیت در طول شرایط اضطراری ایجاد می‌شود. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که امنیت چیست و چه خصوصی باید داشته باشد تا به تشکیل جلسه غیر علنی منجر شود؟

در پاسخ باید گفت که امنیت عبارت است از توانایی یک ملت برای حفاظت از ارزش‌های حیاتی داخلی در مقابل تهدیدات (خارجی و داخلی) و اتخاذ سیاست‌ها و تصمیمات لازم برای حمایت از این ارزش‌ها در مقابل تهدیدات (اخوان کاظمی، ۱۳۸۶: ۲۶-۲۵). بنابراین امنیت عرصه‌ای است که در آن نهادهای امنیتی می‌کوشند جان، مال و شئون افراد را در مقابل تهدیدها و ناامنی‌ها مصون نگاه‌دارند. برخی معتقدند این مفهوم با مفهومی چون امنیت عمومی و مصلحت عمومی قرابت دارد (راسخ و بیات، ۱۳۹۲: ۵۶۹). به نظر عده‌ای امنیت توسط دولت و هیأت حاکمه و به نظر عده‌ای دیگر با مشارکت مردم در جامعه تعیین و اجرا می‌شود (نظری، ۱۳۸۹: ۷۴-۷۳). بنابراین تعریف جامعی از اصطلاح امنیت در دست نیست و درباره مفهوم دقیق و دامنه کاربرد آن اختلاف نظر وجود دارد. اما دیدگاه‌های نوین به‌طور عمده مبتنی بر مشارکت مردم هستند. به‌طور کلی پایداری افراد و نهادهای جامعه به ارزش‌ها و هنجارهای پذیرفته‌شده در فرهنگ جامعه نوعی مصونیت اجتماعی را ایجاد می‌کند که به تبع موجب امنیت پایدار می‌گردد (یزدانی و صادقی، ۱۳۸۹: ۵۲). از این رو در اصل ۶۹ و در شرایطی که امنیت کشور در مخاطره باشد و امکان پیشگیری از آن با تصویب قانون، شور و مذاکره نمایندگان مجلس احساس شود، می‌توان به دور از انظار عمومی و برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی جلسه غیر علنی برگزار کرد.

امنیت به‌عنوان مفهومی کلی و با قابلیت تفاسیر مختلف، در حالتی می‌تواند به‌عنوان مانعی بیرونی، ایجاد محدودیت بر تشکیل جلسه علنی موضوع اصل ۶۹ را توجیه کند که در جامعه‌ای مردم‌سالار شکل گرفته باشد. در این حالت، بی‌تردید، امنیت ملی تکیه‌گاهی محکم برای تضمین آزادی‌های بنیادین در جامعه خواهد بود. در غیر این صورت، امنیت به ابزاری خطرناک در دست حکومت‌ها تبدیل خواهد شد تا با تفاسیر موسع و سوءاستفاده از آن، حقوق و آزادی‌های بنیادین را نقض یا دامنه شمول آن را محدود کنند.

شرایط و آیین تشکیل جلسه غیر علنی توسط مجلس شورای اسلامی

ادامه اصل ۶۹ شرایط و آیینی را به‌عنوان استثنایی بر اصل علنی بودن مذاکرات مجلس پیش‌بینی کرده که مطابق آن جلسات مجلس از حالت علنی به حالت غیر علنی تغییر شکل می‌یابد. در این زمینه مقرر شده: «...در شرایط اضطراری، در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای رئیس‌جمهور یا یکی از وزرا یا ده نفر از نمایندگان، جلسه غیر علنی

تشکیل می‌شود. مصوبات جلسه غیرعلنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان، به تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان برسد. گزارش مصوبات این جلسات باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم منتشر گردد». این شرایط به‌ترتیبی که در اصل یاد شده و آیین‌نامه داخلی مجلس شورا ذکر شده، به دو دسته تقسیم می‌شوند: ۱. شرایط پیش از تشکیل جلسه غیرعلنی و ۲. شرایط پس از تشکیل جلسه غیرعلنی.

۱. شرایط پیش‌بینی شده پیش از تشکیل جلسه غیرعلنی

پیش از تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس، شرایطی در اصل ۶۹ و آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شده است که در صورت عدم رعایت آن تشکیل جلسه غیرعلنی وجود ندارد.

۱.۱. در شرایط اضطراری که رعایت امنیت کشور ایجاب کند

به موجب اصل ۶۹، نخستین شرط برای تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی آن است که شرایط اضطراری این مسئله را اقتضا کند. اما منظور از شرایط اضطراری چیست؟ کلمه شرایط اضطراری در پیش‌نویس اصل اولیه (اصل ۵۴) درج نشده بود و پس از مباحثات فراوان نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بدان اضافه شد. اما نکته شایان ذکر این است که کلمه اضطراری در اصل ۶۹، حالت کلی و کشداری دارد و مصادیق بسیاری را شامل می‌شود؛ لیکن نه در قانون اساسی و نه در قوانین عادی، مصادیق شرایط و اوضاع و احوال اضطراری برای تشکیل جلسه غیرعلنی ذکر نشده است. در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نمایندگان نیز بر این امر تأکید داشتند که کلمه اضطراری بسیار کشدار است؛ از این رو باید بین صور مختلف تفکیک قائل شد، به طوری که در امور داخلی، توجیه حالت اضطراری برای تشکیل جلسه غیرعلنی بدون اشکال می‌نماید. اما برای مسائل خارجی و بررسی و تصویب عقود و قراردادهای نباید غیرعلنی باشد. برخی اعضا نیز پس از آن پیشنهاد کردند که در مورد قراردادهای اقتصادی خارجی مجلس به حالت علنی برگزار شود، زیرا واجد خطراتی خواهد بود (مانند لغو قرارداد نظامی با شوروی سابق) و مردم باید از آن مطلع باشند (ص. م. م. ب. ن. قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۸۰۲). با توجه به آنچه ذکر شد، به نظر می‌رسد مذاکرات نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز، گره از ابهام موارد اضطراری و مصادیق آن باز نکرده است، چراکه به اعتقاد بسیاری از اعضا غیرعلنی بودن تنها می‌تواند محدود به مسائل داخلی اضطراری باشد و در امور مربوط به روابط خارجی به‌ویژه انعقاد قراردادهای بین‌المللی نمی‌توان جلسات مجلس را به حالت غیرعلنی برگزار کرد و تنها اختلاف‌نظری که بین اعضا در این مسئله وجود داشته، نوع قراردادهای به لحاظ نظامی بودن، سیاسی یا اقتصادی بودن آنهاست. در مجموع این

امر نمی‌تواند کلی‌گرایی کلمه شرایط اضطراری را برطرف کند و لازم بود قانونگذار با تدوین قانون عادی مصادیق شرایط اضطراری را به‌منظور برگزاری جلسه غیرعلنی تبیین می‌کرد. در آیین‌نامه داخلی مجلس (ماده ۱۰۳ و تبصره‌های ۱ و ۲) نیز تنها به ذکر همان شرایط مذکور در اصل ۶۹ با جزئیات بیشتر اکتفا شده است.

اما مسئله دیگر حائز اهمیت در خصوص شرایط اضطراری این است که تشخیص شرایط اضطراری به عهده چه کسی است؟ در پاسخ به این پرسش برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، مقام تشخیص‌دهنده حالت اضطراری را مقام رهبری دانسته بودند تا بر اختیارات این مقام افزوده شود، حتی در پیش‌نویس اصل اولیه (اصل ۵۴) نیز شورای رهبری برای پیشنهاد تشکیل جلسه غیرعلنی مقام صالح تعیین شده بود، لیکن با مخالفت عده‌ای دیگر از نمایندگان این پیشنهاد رد شد (ص. م. م. م. ب. ن. قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۸۰۳). به نظر می‌رسد از یک طرف اصل ۶۹ که مقاماتی چون رئیس‌جمهور و هر یک از وزرا یا ده نفر از نمایندگان مجلس، را واجد شرایط برای پیشنهاد تشکیل جلسه غیرعلنی پیش‌بینی کرده، از طرف دیگر ماده ۱۰۳ آیین‌نامه داخلی مجلس در این خصوص مقرر داشته است: «در صورت اضطرار ... به تقاضای کتبی رئیس‌جمهور یا یکی از وزرا یا ده نفر از نمایندگان، جلسه غیرعلنی تشکیل می‌شود...». بنابراین، رئیس‌جمهور، هر یک از وزیران کابینه وی یا ده نفر از نمایندگان مجلس می‌توانند به صورت کتبی تقاضای خود را به مجلس تقدیم کنند. اما شرایط اضطراری مذکور در این اصل، چه تفاوتی با شرایط اضطراری مذکور در اصل ۷۹ (موضوع مسئله محدودیت‌های ضروری) دارد؟ در پاسخ به این پرسش می‌توان دو نظریه را مطرح کرد؛ یکی شباهت دو اصل ۶۹ و ۷۹ قانون اساسی به‌طور کلی و دیگری تفاوت دو اصل به لحاظ محتوایی. مطابق نظریه اول، شرایط اضطراری مذکور در اصل ۶۹ دقیقاً همان شرایط مذکور در اصل ۷۹ قانون اساسی است و تفاوتی با هم ندارند. در واقع با پذیرش این امر باید اذعان کرد که اصل ۶۹ زیرمجموعه‌ای از اصل ۷۹ تلقی می‌شود و دولت در کلیه شرایط اضطراری که برای محدودیت‌های ضروری اعلام می‌کند، می‌تواند تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی را هم مطرح کند، زیرا مطابق اصل ۷۹ وقتی شرایط اضطراری برقرار است، محدودیت‌هایی بر آزادی‌های شهروندان و از جمله حق بر آگاهی از مذاکرات مجلس اعمال می‌شود؛ پس دولت می‌تواند پیشنهاد جلسه غیرعلنی را هم بر مبنای شرایط اضطراری اصل ۷۹ مطرح کند. مطابق نظریه دوم، شرایط اضطراری مذکور در اصول ۷۹ و ۶۹ با هم تفاوت دارند، زیرا اولاً لازمه پذیرش نظریه اول آن است که در مدت محدودیت‌های ضروری که موقتی و به مدت ۳۰ روز است، دولت به‌طور مستمر حق پیشنهاد تشکیل جلسات به صورت غیرعلنی را دارد و چنانچه محدودیت‌های ضروری هم همواره مورد تأیید مجلس نیز قرار گیرد، ممکن است جلسات غیرعلنی ادامه یابد. بی‌شک این امر با حقوق و آزادی‌های شهروندان به‌ویژه حق آگاهی بر

اطلاعات، در تناقض آشکار است؛ ثانیاً در اصل ۷۹ شرایط اضطراری مترادف کلمه «جنگ» ذکر شده است؛ یعنی در حالت جنگ و شرایط اضطراری مانند جنگ، اما در اصل ۶۹ شرایط اضطراری در کنار واژه امنیت ذکر شده که از کلمه جنگ بسیار کلی‌تر است؛ ثالثاً شرایط اضطراری مذکور در اصل ۷۹ به منظور برقراری محدودیت‌های ضروری بر کلیه آزادی‌ها به‌ویژه رفت‌وآمد کلیه مردم کشور یا حداقل نقطه‌ای خاص و منطقه یا شهر بخصوصی است، درحالی‌که شرایط اضطراری مذکور در اصل ۶۹ به منظور تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس و صرفاً محدودکننده آزادی اطلاعات و حق بر آگاهی از مذاکرات مجلس شهروندان تشخیص داده می‌شود؛ رابعاً پیشنهادکننده شرایط اضطراری برای برقراری محدودیت‌های ضروری در اصل ۷۹ صرفاً دولت به معنای اخص شامل قوه مجریه است، درحالی‌که در اصل ۶۹ علاوه بر مقامات قوه مجریه، ده نفر از نمایندگان مجلس نیز حق پیشنهاد جلسه غیرعلنی را دارند. با توجه به آنچه ذکر شد، به اعتقاد نویسندگان از آنجا که در این خصوص قرینه روشنی در قانون اساسی ایران وجود ندارد و قوانین عادی نیز جزئیات آن را به‌طور دقیق بیان نکرده‌اند، نمی‌توان به‌روشنی ادعا کرد که شرایط اضطراری در هر دو اصل در یک معنا و مفهوم فرض شده‌اند.

از دیگر شرایطی که مطابق آن می‌توان تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی را مطرح کرد، آن است که امنیت کشور موجبی برای تشکیل آن محسوب شود. اما مقصود از امنیت در اصل یادشده چیست؟ مصادیق آن، چه مواردی را شامل می‌شود؟ در پاسخ باید گفت تاکنون قانونی که به تفکیک مصادیق امنیت در اصل ۶۹ را بیان کند، به تصویب قانونگذار نرسیده است، از این‌رو در نگاه اول می‌توان مفهومی کلی را در نظر گرفت که شامل تمام سطوح امنیت ملی، فردی، گروهی و بین‌المللی است. نکته حائز اهمیت در این خصوص آن است که در اصل ۶۹ ذکر شده: «...در شرایط اضطراری در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند...»، از این‌رو این سؤال مطرح است که اعلام شرایط اضطراری برای تشکیل جلسه غیرعلنی آیا منوط به رعایت امنیت کشور است و حتماً باید شرایط اضطراری به منظور رعایت امنیت کشور اعلام شود یا آنکه به صورت مستقل هم در شرایط اضطراری و بدون توجه به امنیت کشور، جلسه غیرعلنی برگزار کرد؟ در پاسخ به پرسش‌های مذکور می‌توان دو حالت را مطرح کرد؛ حالت اول اینکه اعلام شرایط اضطراری برای تشکیل جلسه غیرعلنی، عطف به رعایت امنیت کشور است؛ یعنی شرایط اضطراری باید به‌گونه‌ای حاد باشد که امنیت کشور را با خطر مواجه سازد و برای جلوگیری از خسارات احتمالی به امنیت کشور در همه ابعاد، ضروری است که جلسه مجلس به حالت غیرعلنی درآید. با پذیرش این نظر چنانچه شرایط اضطراری در این حد از لزوم نباشد، به بیان دیگر امنیت کشور را به خطر نیندازد، لزومی به تشکیل جلسه غیرعلنی نیست. حالت دوم آنکه اعلام شرایط اضطراری با توجه به قسمت اخیر اصل ۶۹ که مقرر داشته: «...گزارش و مصوبات این جلسات باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم منتشر شود...»،

مستقل از رعایت امنیت کشور هم می‌تواند مطرح شود. به بیان دیگر مقامات مذکور در اصل چنانچه تشخیص دهند که شرایط اضطراری پیش آمده است، می‌توانند پیشنهاد خود را مبنی بر برگزاری غیرعلنی جلسه مجلس مطرح کنند، زیرا همان‌گونه که گفته شد، هم واژه اضطراری و هم واژه امنیت هر دو قابلیت تفاسیر متعدد دارند، چه بسا شرایط اضطراری پیش‌آمده به تشخیص مقامات مذکور، در حال حاضر موجب خطرهایی برای امنیت کشور نگردد، اما در آینده همان شرایط، موجب شود خساراتی سنگینی به امنیت کشور وارد آید. بنابراین تشخیص شرایط اضطراری خود به‌تنهایی می‌تواند موجبی برای پیشنهاد جلسه غیرعلنی باشد. به اعتقاد نویسندگان، حالت دوم با توجه به تفسیر شورای نگهبان و آیین‌نامه داخلی مجلس که هر دو مقرر داشته‌اند به محض تقاضای مقامات پیش‌بینی شده مجلس به حالت غیرعلنی درمی‌آید، حال برای رعایت امنیت کشور باشد یا خیر، با شرایط حال حاضر کشور سازگارتر است.

۱.۲. ضرورت تشکیل جلسه غیرعلنی به تقاضای مقامات خاص پیش‌بینی شده

یکی دیگر از شرایط پیش‌بینی شده، ضرورت تشکیل جلسه غیرعلنی، لزوم تقاضای مقامات پیش‌بینی شده در اصل ۶۹ و آیین‌نامه داخلی مجلس است؛ بنابراین، صرفاً به درخواست و تقاضای برخی مقامات پیش‌بینی شده در اصل مذکور امکان‌پذیر است که هر یک به ترتیب احصا شده‌اند. پیش از تصویب قانون اساسی سال ۶۸ شورای نگهبان نیز در نظریه تفسیری شماره ۹۵۹۰ مورخ ۱۴/۷/۱۳۶۲ مقامات صالح برای تقاضای جلسه غیرعلنی را بدین‌گونه مقرر داشته‌اند: «مستفاد از اصل ۶۹ قانون اساسی این است که در شرایط اضطراری در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، مقامات صالح برای تقاضای جلسه غیرعلنی؛ نخست‌وزیر یا یکی از وزرا یا ده نفر از نمایندگان می‌باشند و باید طبق تقاضای آنها جلسه غیرعلنی تشکیل شود ولی پس از تشکیل جلسه غیرعلنی در صورتی که اکثریت مجلس شورای اسلامی دلایل تقاضاکننده را نسبت به وجود شرایط اضطراری کافی ندانست، موضوع در جلسه علنی قابل طرح و رسیدگی خواهد بود». در این تفسیر شورای نگهبان با کلمات مشابهی در اصل ۶۹، تفسیر مربوطه را ارائه کرده و به دلیل آنکه تفسیر مذکور پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۶۸ ارائه شده، تنها به جای رئیس‌جمهور از نخست‌وزیر نام برده شده است. اما نکته بسیار ظریفی در تفسیر وجود دارد و آن این است که اصل ۶۹ صراحتاً الزامی در پذیرش تقاضای رئیس‌جمهور، وزرا و ده نفر از نمایندگان مجلس برای پذیرش جلسه غیرعلنی پیش‌بینی نکرده و از واژه باید استفاده نکرده است، درحالی‌که تفسیر شورای نگهبان مؤید این امر است که به صرف تقاضای درخواست‌کنندگان باید جلسه به حالت غیرعلنی درآید. دغدغه برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز در خصوص تشکیل جلسه غیرعلنی، گنجاندن کلمه «باید» از یک طرف و «ممکن است تشکیل شود» از سوی دیگر بود؛ بنابراین با جمله «تشکیل می‌شود» موافقت

تحلیلی بر موارد و شرایط تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس شورای اسلامی... ۳۹۷

حاصل شد (ص. م. م. ب. ن. قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۸۱۶). به نظر می‌رسد تفسیر شورا دامنه اصل یادشده را گسترش داده است.

۱. ۲. ۱. تقاضای رئیس جمهور

اولین مقامی که در اصل ۶۹ اختیار پیشنهاد جلسه غیرعلنی را دارد، رئیس جمهور است. در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ و پیش از بازنگری سال ۱۳۶۸، پیشنهاد تشکیل جلسه غیرعلنی، از جمله اختیارات نخست‌وزیر بود که با حذف پست نخست‌وزیری در بازنگری سال ۱۳۶۸، این امر در حیطه اختیارات رئیس جمهور قرار گرفت. اما سؤال قابل طرح در این خصوص آن است که به چه علت رئیس جمهور دارای چنین اختیاری شده است؟ در پاسخ به پرسش مذکور باید گفت که برخی از قوانین اساسی، از اختلاط دو گونه مجریه ریاستی و پارلمانی، نوع سومی از مجریه را به نام نیمه‌ریاستی-نیمه پارلمانی^۱ پایه‌گذاری کرده‌اند. بنابراین در ایران، از آن جهت که رئیس جمهور مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شود، نظام ریاستی و از آن جهت که اعضای هیأت دولت (وزیران) منتخب رئیس جمهور و مورد اعتماد مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرند (اصل ۱۳۳)، پارلمانی است که می‌توان آن را نیمه‌ریاستی - نیمه پارلمانی دانست (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۶۶-۲۶۵). با توجه به آنچه گفته شد، سپردن اختیار تقاضای جلسه غیرعلنی به رئیس جمهور از یک سو به دلیل همکاری است که میان قوای مقننه و مجریه در نظام نیمه‌ریاستی - نیمه پارلمانی ایران وجود دارد و از سوی دیگر باید به نقش حمایتی ریاست جمهور در پاسداری از حقوق ملت اشاره کرد. بر این اساس، قانون اساسی براساس تعهد اخلاقی و تکلیف قانونی، وی را به حمایت از حقوق ملت از جمله در شرایط اضطراری موظف کرده است (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۳۵). درباره تعهد اخلاقی رئیس جمهور باید گفت این مقام در حمایت و پاسداری از حقوق ملت، سوگند یاد می‌کند (اصل ۱۲۱ قانون اساسی). این سوگند بنا به تفسیر شورای نگهبان، شرعاً اثر حقوقی بر آن مترتب است؛^۲ علاوه بر این موارد، قانون اساسی به‌عنوان منشور ملی و عالی‌ترین سند سیاسی و حقوقی، متضمن حقوق ملت است و رئیس جمهور را طبق اصل ۱۱۳، مسئول اجرای قانون اساسی می‌داند. مهم‌تر اینکه ریاست شورای عالی امنیت ملی با وی است؛ شورایی که تعیین سیاست‌های دفاعی و امنیتی، هماهنگی امور کشور با تدابیر دفاعی - امنیتی و بهره‌گیری از امکانات کشور را برای مقابله با تهدیدات خارجی و داخلی بر عهده دارد. شورای مذکور از مقامات بلندپایه لشکری و کشوری تشکیل شده است و کشور را از لحاظ امنیتی و سیاسی، مورد بررسی واقع‌بینانه‌ای قرار می‌دهد؛ بنابراین رئیس جمهور می‌تواند در جلسات شورا، نسبت به اوضاع و احوال کشور و حالت جنگ و ناآرامی‌ها که مخل برگزاری

1. Semipresidential - Semiparliamentary

۲. نظر شرعی شماره ۷۶۰۳ مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۶ فقهای شورای نگهبان به رئیس جمهور.

جلسه غیرعلنی‌اند، احاطه کامل باید (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۷۶). ماده ۱۰۳ آیین‌نامه داخلی مجلس در مورد چگونگی تقاضای رئیس‌جمهور و موافقت در مورد آن، مقرر داشته: «در صورت اضطرار که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای کتبی رئیس‌جمهور..... جلسه غیرعلنی تشکیل می‌شود. در این صورت، تقاضاکننده(گان) ادله خویش را مبنی بر وجود شرایط اضطرار و اقتضای امنیت کشور و در نتیجه لزوم برگزاری جلسه غیرعلنی مجلس، حداکثر تا مدت پانزده دقیقه، متوالیاً و یا متناوباً در دو نوبت، ارائه و سپس یک نفر به‌عنوان مخالف حداکثر تا پانزده دقیقه صحبت می‌کند، در صورت تصویب دوسوم حاضران، کار رسیدگی در جلسه غیرعلنی ادامه می‌یابد. در غیر این صورت، جلسه به حالت علنی بازگشته و به روال عادی عمل خواهد کرد».

۱.۲.۲. درخواست هر یک از وزیران

نکته‌ای در خصوص اختیار تشکیل جلسه غیرعلنی توسط مقامات قوه مجریه مذکور در اصل ۶۹ وجود دارد؛ مسئله اول اینکه براساس اصل ۶۹، هر یک از وزرا می‌توانند تقاضای جلسه غیرعلنی کنند و طبق اصلاحیه ماده ۴۱ آیین‌نامه داخلی هیأت دولت: «تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس شورای اسلامی توسط هر یک از وزرا با توجه به اختیاری که رئیس‌جمهور مطابق اصل ۱۳۴ در جهت هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران دارد، با اطلاع مقام ریاست جمهوری صورت می‌گیرد». حال باید دید چنانچه وزارتخانه‌ای (به دلایل گوناگون مانند عزل از طرف رئیس‌جمهور یا از طرف مجلس) وزیر نداشته باشد؛ آیا سرپرست وزارتخانه (قسمت اخیر اصل ۱۳۵) نیز از این اختیار (تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی) برخوردارند یا خیر؟ از دو منظر می‌توان به این پرسش پاسخ داد؛ پاسخ نخست اینکه، داشتن عنوان وزیر برای تقاضای جلسه غیرعلنی الزامی است و وزیر بودن در اصل فوق موضوعیت دارد و این وزرا هستند که به سبب داشتن رأی اعتماد مجلس، می‌توانند این تقاضا را بنمایند. پاسخ دوم این است که با توجه به اینکه دلیل پذیرش تقاضای وزیر برای تشکیل جلسه غیرعلنی، در اصل ۶۹ «رعایت امنیت کشور در شرایط اضطراری» بیان شده است، به محض حصول این دو شرط، وزرا می‌توانند تقاضای جلسه غیرعلنی کنند. همچنین عنوان «وزیر» در اصل مذکور، فاقد موضوعیت است و طریقت دارد، چراکه وزرا از این نظر می‌توانند تقاضای جلسه غیرعلنی کنند که در رأس وزارتخانه قرار دارند و به امور مربوط به وزارتخانه تحت سرپرستی اشراف دارند. بنابراین کسانی که در جایگاه وزیر قرار داشته باشند نیز می‌توانند در صورت حصول شرایط موجود در اصل ۶۹ تقاضای جلسه غیرعلنی کنند. از این رو سرپرست وزارتخانه نیز از این اختیار برخوردار است. همچنین ممکن است سرپرست موردنظر به درخواست خود یا به درخواست مجلس، در جلسه مجلس حاضر شود و در حین سؤال یا گزارش امور توسط وی، موردی به وجود آید که سرپرست آن را از جمله مسائل امنیتی

ارزیابی کند و از آنجا که نمایندگان از موضوعی که سرپرست وزارتخانه قصد صحبت کردن در مورد آن را دارد بی خبرند، سرپرست نیز باید از این اختیار برخوردار باشد. البته ممکن است گفته شود که سرپرست می‌تواند این امر را از نمایندگان درخواست کند تا آنها تقاضای جلسه غیرعلنی کنند؛ اما از آنجای که گاهی وضعیت‌های فوری‌ای امکان هماهنگی با نمایندگان مجلس را به دست نمی‌دهد، این راهکار همیشه عملی نیست. مسئله دوم اینکه آیا طرح سؤال یا استیضاح (رئیس‌جمهور یا وزرا) توسط نمایندگان در جلسه غیرعلنی ممکن است؟ قوانین موضوعه ایران در این زمینه ساکت است. در نظام حقوقی انگلستان این امر پیش‌بینی شده و مقامات عالی‌رتبه مجریه در تحولات ناگهانی و شرایط اضطراری، پاسخگوی فوری پرسش‌های نمایندگان مردم در جلسه غیرعلنی هستند (House of Commons Information Office, 2010: 12). لیکن با توجه به اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی پس از طرح استیضاح یا سؤال رئیس‌جمهور یا وزیر باید در ظرف مهلت قانونی که در اصول مذکور مشخص شده است، در مجلس حاضر شوند و در خصوص مسائل مطرح شده توضیحات کافی ارائه دهند. لفظ مجلس در اصول مذکور به‌طور مطلق آمده است و می‌توان گفت طرح سؤال یا استیضاح در جلسه غیرعلنی هیچ ممانعت قانونی نمی‌تواند داشته باشد. بنابراین اگر وزیر یا رئیس‌جمهور یا ده نفر از نمایندگان تشخیص دهند که طرح سؤال یا استیضاح در جلسه غیرعلنی باشد، می‌توانند این درخواست را به مجلس ارائه دهند.

۱. ۲. ۳. تقاضای ده نفر از نمایندگان

با توجه به اصل ۶۹، آیین‌نامه داخلی مجلس و نظریات تفسیری شورای نگهبان، به‌طور کلی نمایندگان مجلس در خصوص برگزاری غیرعلنی جلسات چهار نقش اساسی دارند که یکی از آنها پیش از تشکیل جلسه غیرعلنی است (تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی) و سه مورد دیگر پس از تشکیل جلسه غیرعلنی (تصویب ادامه مذاکرات نمایندگان در جلسه غیرعلنی، تصویب مصوبات جلسات غیرعلنی و تشخیص رفع شرایط اضطراری برای انتشار مصوبات غیرعلنی) موضوعیت می‌یابند که در ذیل هر یک از این بررسی می‌شود.

نخستین نقشی که نمایندگان پیش از تشکیل جلسه غیرعلنی ایفا می‌کنند، تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی است. مطابق اصل ۶۹، ده نفر از نمایندگان سومین مقام صالح برای تقاضای تشکیل جلسه مجلس هستند. این اختیار نمایندگان از یک سو ناشی از ویژگی برجسته نیمه پارلمانی نظام سیاسی و نفوذ و اقتدار قوه مقننه بر سایر قوا و از دیگر سو به‌دلیل اختیار صرف قانونگذاری است که در نظام سیاسی ایران تنها نهاد قانونگذار این قوه به‌شمار می‌آید. از این رو می‌تواند با درک شرایطی که برای امنیت کشور حائز اهمیت است، جلسات خود را به حالت غیرعلنی درآورد. ماده ۱۰۳ آیین‌نامه داخلی مجلس در این خصوص مقرر داشته: «در

صورت اضطرار که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای کتبی ... ده نفر از نمایندگان، جلسه غیرعلنی تشکیل می‌شود ...».

۲. شرایط پیش‌بینی شده پس از تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس شورای اسلامی

پس از آنکه تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی با موافقت مواجه شد، به موجب اصل ۶۹ و آیین‌نامه داخلی مجلس، شرایطی وجود دارد که باید مراعات شود. این شرایط به ترتیب بررسی شده است:

۱. ۲. ضرورت حضور اعضای شورای نگهبان جهت اعتبار مصوبات جلسه غیرعلنی

به استناد اصل ۹۴ قانون اساسی که مقرر داشته: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود ...»، قانون اساسی اولاً مجلس را بدون وجود شورای نگهبان دارای اعتبار قانونی ندانسته (مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر از حقوقدانان شورای نگهبان) (اصل ۹۳)؛ ثانیاً از یک طرف اصل ۴ کلیه قوانین و مقررات مدنی، مالی، جزایی، اقتصادی و... را مطلقاً براساس موازین اسلامی معتبر دانسته و تشخیص آن را به شورای نگهبان محول کرده و از طرف دیگر به استناد اصل ۷۲، مجلس نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد و تشخیص این امر به عهده شورای نگهبان است. اصل ۶۹ نیز، یکی از شرایط مهم برای تصویب مصوبات مجلس در جلسات غیرعلنی را، حضور اعضای شورای نگهبان دانسته است. به نظر می‌رسد، احتمالاً حضور شورای نگهبان به سبب حساسیت مسئله برای پیشبرد تصویب قانون با توجه به شرایط ویژه‌ای است که به منظور رعایت امنیت کشور ایجاد شده و این ضرورت موجب شده است که شورای نگهبان برای اظهارنظر در مورد مصوبات جلسات مذکور حضور یابد تا مصوبه اعتبار پیدا کند. تبصره ۱ ماده ۱۰۳ آیین‌نامه داخلی مجلس در این خصوص مقرر داشته: «مصوبات جلسه غیرعلنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان برسد».

۲. ۲. تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان

تصویب مصوبات جلسه غیرعلنی با نصاب سه‌چهارم مجموع نمایندگان یکی دیگر از شرایطی است که مطابق اصل ۶۹ پس از تشکیل جلسه غیرعلنی برای تصویب مصوبات مربوطه، ضروری است؛ از این رو در جریان جلسه غیرعلنی چنانچه مصوبه‌ای مورد مذاکره قرار گیرد، مصوبه یادشده باید با نصاب خاص سه‌چهارم مجموع نمایندگان به تصویب برسد تا صورت قانونی به

خود بگیرد. نصاب اخیر، از آن جهت مقرر شده که از تشکیل جلسات غیرعلنی اصولاً جلوگیری شود و زمینه را برای برخی مصلحت‌گرایی‌های سیاسی و در نتیجه قطع رابطه مردم با دستگاه زمامداری فراهم ننماید (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۱۴). نکته دیگر در خصوص نصاب مذکور در اصل ۶۹ ذکر شده، این است که به نظر می‌رسد در برخی شرایط خاص باید یک استثنا برای نصاب مذکور در نظر گرفت، زیرا نصاب مجموعی یادشده گاهی ممکن است در مجلس به دلیل غیبت، استعفا، مرخصی و... نمایندگان حاصل نشود و شرایط به گونه‌ای باشد که نیاز کشور برای تصویب فوری طرح یا لایحه‌ای آنچنان مهم باشد که تأخیر در این مسئله سبب لطمه به مصالح کشور، استقلال و تمامیت ارضی شود؛ اما قانون مذکور حالت استثنایی را پیش‌بینی نکرده است. بنابراین در این موارد، بهتر بود قانونگذار به جای نصاب سه‌چهارم مجموع نمایندگان، از سه‌چهارم نمایندگان حاضر استفاده می‌کرد تا هم نصاب پیش‌بینی شده در قانون اساسی محقق و زمینه تخلف از آن ایجاد نشود و هم مصالح کشور، حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور با اختلال مواجه نشود.

نکته پایانی در این زمینه این است که قسمت اخیر اصل ۶۹ مقرر داشته: «...مصوبات جلسه غیرعلنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان برسد...». به نظر باز هم در تدوین این اصل نوعی بی‌دقتی صورت گرفته، زیرا کلمه «حضور» بسیار مبهم است؛ به بیان دیگر آیا صرفاً حضور فیزیکی شورای نگهبان در جلسه غیرعلنی مجلس ملاک است؟ و اعضای شورای نگهبان حق شور و اظهار نظر ندارند؟ در این صورت فلسفه اصل ۹۴ در مورد ضرورت ارسال کلیه مصوبات به شورای نگهبان، ضرورت انطباق کلیه قوانین با شرع و قانون اساسی و علت وجودی شورای نگهبان زیرسوال می‌رود. بنابراین مسلماً قانون اساسی ایران چنین فرضی را نمی‌پذیرد. فرض دومی که می‌توان مطرح کرد این است که کلمه «حضور» در اصل یادشده اعم از حضور و اظهار نظر در مورد مصوبه مجلس در جلسه غیرعلنی است تا اگر آن را مخالف مقررات اسلامی و قانون اساسی تشخیص دهند، دوباره تقاضای تجدیدنظر را در آن بنمایند. مؤید این فرض اصل ۹۷ است که مقرر داشته: «اعضای شورای نگهبان به‌منظور تسریع در کار می‌توانند هنگام مذاکره درباره لایحه یا طرح قانونی در مجلس حاضر شوند و مذاکرات را استماع کنند. اما طرح یا لایحه فوری در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد، اعضای شورای نگهبان باید در مجلس حاضر شوند و نظر خود را اظهار کنند»؛ با توجه به اینکه در جلسات غیرعلنی نیز شرایط اضطراری پیش می‌آید که ممکن است به‌صورت فوریت درآمده باشد یا مستلزم تسریع در رسیدگی باشند، از این رو اعضای شورای نگهبان باید در مجلس حاضر شوند و در خصوص مصوبه جلسه غیرعلنی اظهار نظر کنند. به نظر می‌رسد قانونگذار در اصل ۶۹ لازم بود، حداقل در کنار واژه «حضور» به واژه «اظهار نظر» نیز تصریح می‌کرد.

۳.۲. مقررات مربوط به مصوبات جلسات غیرعلنی

از آنجا که جلسات غیرعلنی مجلس در واقع مبین حالتی اضطراری است که برای رعایت امنیت کشور و عدم خسارات احتمالی به آن برگزار می‌شود، از این رو دارای شرایط خاص و ویژه‌ای است که در آیین‌نامه داخلی مجلس به‌طور ضمنی و پراکنده ذکر شده‌اند.

۱.۳.۲. مقررات مربوط به شور مصوبات جلسه غیرعلنی

به موجب ماده ۱۴۲ آیین‌نامه داخلی مجلس: «بررسی و تصویب کلیه طرح‌ها و لوایح عادی، یک‌شوری است به‌جز مواردی که در این آیین‌نامه نحوه رسیدگی مشخص شده و یا به تشخیص هیئت رئیسه بررسی آنها به‌صورت دوشوری ضرورت داشته باشد»، بنابراین در اصل طرح‌ها یا لوایحی که در جلسه غیرعلنی نیز بررسی می‌شوند، از آنجا که در آیین‌نامه داخلی مقرراتی در این خصوص ذکر نشده، اصولاً به‌صورت یک‌شوری و حتی ممکن است به تشخیص هیأت رئیسه به‌صورت دوشوری هم بررسی شوند.

۲.۳.۲. مقررات مربوط به عادی یا فوری بودن مصوبات جلسه غیرعلنی

به موجب ماده ۱۶۰ آیین‌نامه داخلی مجلس: «اصل بر عادی بودن رسیدگی طرح‌ها و لوایح است. بنابراین فوریت آنها باید مبین ضرورت و یا حالت استثنایی و مستند به دلایل ذیل باشد:

۱. یک‌فوریت: نیاز فوری جامعه و اولویت طرح و یا لایحه موردنظر نسبت به سایر موارد
۲. دوفوریت: ضرورت جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی و فوت فرصت؛
۳. سه‌فوریت: حالت کاملاً اضطراری و حیاتی برای مقابله سریع با خسارت حتمی.» شایان توضیح است که چون به موجب اصل ۶۹ قانون اساسی جلسات غیرعلنی باید در صورت وجود شرایط اضطراری که برای رعایت امنیت کشور ضروری است، برگزار شود و نیز از آنجا که به موجب ماده ۱۶۰ آیین‌نامه داخلی مجلس سه‌فوریت طرح‌ها و لوایح، زمانی مطرح می‌شود که حالت اضطراری برای مقابله با خسارت‌های حتمی پیش آمده است، به‌نظر می‌رسد تشکیل جلسه غیرعلنی در شرایط اضطراری مذکور در اصل ۶۹ و طرح سه‌فوریت طرح‌ها یا لوایح در شرایط اضطراری مذکور در ماده ۱۶۰ آیین‌نامه داخلی مجلس همپوشانی دارند، بنابراین اصل بر عادی بودن طرح‌ها و لوایح مورد مذاکره در جلسه غیرعلنی استثنای می‌پذیرد و دیگر نمی‌توان آن را عادی تلقی کرد، زیرا یا جامعه فوراً به این طرح‌ها و لوایح نیازمند است و چنین طرح‌ها و لوایحی نسبت به دیگر موارد اولویت دارند که در این صورت طرح یا لایحه به‌صورت یک‌فوریتی و یک‌شوری بررسی می‌شود، یا اینکه در شرایط اضطراری ضرورت جلوگیری از خسارت احتمالی به امنیت کشور پیش می‌آید که در این صورت مصوبه به‌صورت دوفوریتی در دستور

کار قرار می‌گیرد و در نهایت شرایط اضطراری به وقوع پیوسته حالت کاملاً اضطراری و حیاتی برای مقابله سریع با خسارت حتمی نسبت به امنیت کشور پیش می‌آورد که طرح یا لایحه به صورت سه‌فوریته باید بررسی شود.

۲.۴. انتشار گزارش و مصوبات جلسه غیرعلنی پس از رفع شرایط اضطراری

شرط نهایی پس از پایان جلسه غیرعلنی مجلس آن است که پس از برطرف شدن شرایط اضطراری، هم گزارش مذاکرات نمایندگان و هم مصوباتی که در این جلسات به تصویب رسیده، برای اطلاع عموم مردم کشور منتشر شوند. با توجه به آنکه واژه «گزارش» مجزا از مصوبات ذکر شده و واژه‌ای کلی است، به نظر می‌رسد منظور از آن با توجه به تبصره ماده ۷۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شامل نطق، بحث‌های داخل دستور، بحث‌های جلسات کمیسیون‌ها، اظهارنظرهایی که برای اعمال اصل ۸۴ انجام می‌گیرد و سایر موارد نظارتی و قانونی است. اما در مورد مصوبات باید گفت که منظور از این واژه در اصل یادشده، صرفاً مصوباتی است که در جلسه غیرعلنی به تصویب می‌رسد، شورای نگهبان در مورد آن اظهارنظر می‌کند و تنها باید برای امضای رئیس‌جمهور و انتشار به وی ابلاغ شود.

نکته حائز توجه در اصل ۶۹ این است که به نظر در تدوین آن نوعی بی‌دقتی صورت گرفته این است که شرایط اضطراری اصولاً تا چه مدتی باید به طول بکشد و چنانچه در طول جلسات غیرعلنی قانونی به تصویب برسد و شرایط اضطراری و رعایت امنیت کشور همچنان ادامه داشته باشد، مردم تا چه زمانی از قوانینی که در جلسه غیرعلنی به تصویب رسیده است، ناآگاه و بی‌خبر باشند، چراکه هنگامی باید انتظار اجرای قانون را داشت که مفاد آن منتشر شود و به اطلاع عموم برسد، زیرا تا شخص حقوق و تکالیف خود را نداند، چگونه می‌توان او را به لحاظ تخلف از قانون مسئول دانست؟ از این رو لازمه اجرای قانون انتشار آن است و پیش از انتشار قانون، همه به آن جاهل محسوب می‌شوند (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۱۳۴). بنابراین مطابق ماده ۳ قانون مدنی انتشار قوانین در روزنامه رسمی کشور صورت می‌گیرد و در واقع فرض می‌شود که مردم به این ترتیب از قانون مطلع شده‌اند (مهرپور، ۱۳۹۲: ۲۱۸). از طرف دیگر، ماده ۲ قانون مدنی ایران مقرر داشته: «قوانین ۱۵ روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجراست مگر آنکه در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد». پس در فرضی که هنوز شرایط اضطراری به مدت نامعلومی ادامه یافته و قوانینی در جلسه غیرعلنی مجلس به تصویب رسیده است، مردم چگونه باید از قانون تصویب‌شده اطلاع یابند، چراکه هنوز شرایط اضطراری به پایان نرسیده تا بتوان مصوبات یادشده را برای اطلاع عموم منتشر کرد. با توجه به اینکه قانون مدنی قدمت بیشتری نسبت به قانون اساسی ایران دارد و در واقع قانون اساسی پس از قانون مدنی به تصویب رسیده است، این نقیصه را می‌توان از طریق اصلاح قوانین مذکور برطرف ساخت. در

مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، برخی اعضا مقصود از روزنامه رسمی را روزنامه‌های خبری دانسته‌اند که از لحاظ حقوقی بتوان به آن استناد کرد و انتشار آن را در روزنامه‌های روزمره مانند کیهان و اطلاعات را کافی ندانسته بودند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۸۱۶).

نکته شایان ذکر دیگر آن است که امروزه با توجه پیشرفت فناوری‌های نوین در زمینه رسانه‌های گروهی همچون تلویزیون، اینترنت... و نظر به مخاطبان گسترده‌ای که در میان مردم دارند، به نظر می‌رسد، انتشار مصوبات مجلس از طریق رادیو و روزنامه رسمی که در اصل یادشده علاوه بر جلسات علنی به قرینه شامل انتشار گزارش و مصوبات جلسات غیرعلنی هم می‌شود، روش‌های روزآمدی نباشد، چراکه در دنیای امروز مخاطب رادیو بسیار کمتر از دیگر رسانه‌هاست و بسیار بعید است که روزنامه رسمی کشور هم اغلب اوقات به نقاط دوردست، مانند شهرستان‌ها و مناطق دور از پایتخت و به دست افراد باسواد و تحصیل کرده برسد. از دیگر سو ممکن است افرادی را که سواد خواندن و نوشتن ندارند، با نوعی بلاتکلیفی اطلاع از قوانین منتشرشده که مربوط به آنان است، مواجه سازد. مثال ملموس در این زمینه قانون هدفمندی یارانه‌هاست که کلیه اقشار کم‌درآمد را تحت پوشش قرار می‌دهد یا قوانین مربوط به بیمه روستائینان و کارگران که بعضاً دارای مخاطبانی محروم از سواد خواندن و نوشتن است. بنابراین در حال حاضر نمی‌توان دو طریق یادشده را، روش مناسبی برای انتشار قوانین و به تبع اطلاع مردم دانست. در این زمینه تاکنون قانونی به تصویب نرسیده است، زیرا طرق ذکرشده در اصل ۶۹ به احتمال زیاد به صورت تمثیلی ذکر شده‌اند. در سال ۱۳۵۹ ریاست وقت مجلس شورای اسلامی در استعلام شماره ۷۷/د نظر تفسیری شورای نگهبان را در خصوص انتشار مذاکرات مجلس از طریق یکصد نسخه از صورت مشروح مذاکرات هر جلسه در روزنامه رسمی و گزارشی فشرده حاوی تمام نکات و تصمیمات متخذه در هر جلسه جهت انتشار در روزنامه رسمی، خواستار شد و اعلام کرد: «اصل ۶۹ قانون اساسی صراحت دارد که باید گزارش کامل مذاکرات مجلس شورای اسلامی از طریق رادیو و روزنامه رسمی منتشر شود. بنابراین اکتفا به دو طریق پیشنهادشده خلاف قانون اساسی می‌باشد». باید این نکته را یادآور شد که تفسیر مذکور به درستی بر نص قانون اساسی صحه گذاشته است، زیرا اصل ۶۹ تنها دو طریق یادشده را برای انتشار گزارش کامل مذاکرات مجلس پیش‌بینی کرده است، اما به نظر می‌رسد قانونگذار در قالب قوانین عادی چون آیین‌نامه داخلی مجلس می‌توانست طرق دیگری که روزآمدترند برای انتشار مذاکرات مجلس پیش‌بینی کند، چراکه فلسفه وضع قوانین ارگانیک که دنباله و مکمل قانون اساسی به شمار می‌آیند، ایضاح اصول کلی و تکمیل قانون اساسی است، لذا بررسی قوانین عادی نشان خواهد که اصول و قواعد مندرج در قانون اساسی، تا چه اندازه به صورت نظری صرف باقی مانده‌اند یا چه اندازه از طریق قانونگذاری عادی از قوه به فعل درآمده‌اند (قاضی،

۱۳۸۳: ۱۲۲). نکته دیگر در مورد مقام تشخیص‌دهنده رفع شرایط اضطراری است. در این خصوص اصل ۶۹ صراحتی ندارد، اما تبصره ۲ ماده ۱۰۳ آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر داشته: «تشخیص رفع شرایط اضطراری برای انتشار مذاکرات و مصوبات جلسات غیرعلنی برای اطلاع عموم با مجلس است که با پیشنهاد حداقل ده نفر از نمایندگان و مذاکره به‌نحو مقرر در همین ماده، در جلسه غیرعلنی و تصویب اکثریت حاضرین در مجلس عملی می‌گردد». بنابراین همان‌گونه که ده نماینده مجلس اختیار پیشنهاد جلسه غیرعلنی را دارند، به‌موازات آن ده نماینده هم مقام صالح تشخیص رفع شرایط اضطراری به‌منظور انتشار مذاکرات و مصوبات جلسات غیرعلنی تلقی می‌شوند.

در پایان باید افزود که با توجه به فحوائی ماده ۱۲۰ آیین‌نامه داخلی مجلس که مقرر کرده است: «نصاب رأی‌گیری در مجلس... در موارد مختلف به شرح زیر می‌باشد:»... د- اکثریت دوسوم نمایندگان حاضر: ... ۲- تصویب تشکیل جلسه رسمی غیرعلنی مجلس با رعایت ماده ۱۰۳ این آیین‌نامه...» و همچنین مفاد ماده ۱۰۳ که مقرر داشته: «... در صورت اضطرار که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای کتبی... جلسه غیرعلنی تشکیل می‌شود. در این صورت، تقاضاکنندگان ادله خویش را مبنی بر وجود شرایط اضطراری و اقتضای امنیت کشور و در نتیجه لزوم برگزاری غیرعلنی جلسه رسمی مجلس... ارائه و ... در صورت تصویب دوسوم حاضران، کار رسیدگی در جلسه غیرعلنی ادامه می‌یابد...»؛ به نظر می‌توان جلسات غیرعلنی را به دو دسته رسمی غیرعلنی و غیررسمی غیرعلنی تقسیم کرد. اما نکته شایان توجه این است که هیچ سازوکاری در مورد رسمی یا غیررسمی بودن جلسه غیرعلنی و تفاوت این دو و... پیش‌بینی نشده و تنها به ذکر تصویب با نصاب دوسوم حاضران برای تشکیل جلسه رسمی غیرعلنی اکتفا شده است.

نتیجه

۱. در شرایط اضطراری و برای تأمین امنیت کشور، برگزاری جلسات مجلس به‌صورت علنی مناسب نیست. بنابراین در شرایط اضطراری که ممکن است پس از برگزاری جلسات مجلس امنیت، نظم و منافع عمومی کشور در خطر بیفتد، بهتر است برای موضوعات مهم در جهت اعمال حاکمیت، جلسات به‌صورت غیرعلنی برگزار شود.

۲. اصل ۶۹، شرایط دشواری را برای تحقق تشکیل جلسه غیرعلنی مقرر کرده است که به راحتی نتوان حق بر اطلاع مردم از اقدامات مجلس را از آنان سلب کرد؛ برای تشکیل و تصویب مصوبه‌ای جلسه غیرعلنی، دخالت رئیس‌جمهور یا وزرا، نمایندگان مجلس و شورای نگهبان لازم است. پیشنهاد تشکیل جلسه غیرعلنی، با رئیس‌جمهور، یکی از وزرا یا ده نفر از

نمایندگان است. برای تصویب پیشنهاد تشکیل جلسه غیرعلنی، رأی موافق دوسوم نمایندگان حاضر لازم است. این نصاب پایین، نشان دهنده احترام قانونگذار به مقوله برگزاری جلسه غیرعلنی در شرایط اضطراری و امنیتی است، ولی در صورتی که مصوبه‌ای در میان باشد، باید به تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان برسد. اما ممکن است مجلس با حداقل نصاب (دوسوم) تشکیل شود، دیگر امکان تصویب مصوبه‌ای وجود نخواهد داشت. بهتر است در چنین شرایطی نصاب سه‌چهارم مجموع نمایندگان حاضر برای بررسی و تصویب پیشنهاد مقرر شود. در صورتی که مجلس پیشنهاد را تصویب کند، شورای نگهبان که در مجلس حاضر است، نظر خود را مطابق اصول ۴ و ۷۲ قانون اساسی در مورد مصوبه تصویب شده ارائه خواهد داد. پس از آن چنانچه مصوبه‌ای به تصویب رسد، باید با نصاب سه‌چهارم مجموع نمایندگان باشد و همچنین تشخیص اینکه شرایط اضطراری رفع شده تا مجلس نتیجه مذاکرات و مصوبات و... را به اطلاع مردم برساند نیز به عهده نمایندگان است. بنابراین باید گفت که نقش نمایندگان مجلس از تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی گرفته تا تشخیص رفع شرایط اضطراری بسیار پررنگ‌تر و مؤثرتر از سایر مقامات مذکور در اصل ۶۹ است.

۳. افزون بر مسائل یادشده، انتقاداتی هم بدین شرح قابل طرح است: الف) تاکنون هیچ قانونی در مورد اصل ۶۹ به تصویب نرسیده است تا به‌دقت جزئیات تشکیل جلسه غیرعلنی را پیش‌بینی کند. این امر نوعی خلأ قانونی به حساب می‌آید، زیرا ممکن است تفاسیر متعدد و سوءاستفاده‌های مختلف از این اختیار، حق بر اطلاع شهروندان را از مذاکرات مجلس محدود و تضییع سازد؛ ب) چنانچه وزارتخانه‌ای به دلیل عزل وزیر یا سرپرست اداره شود، در این صورت تکلیف قانونی وی برای تقاضای تشکیل جلسه غیرعلنی نامشخص است؛ ج) وضعیت سؤال و تذکر و... به‌عنوان ابزارهای نظارتی نمایندگان بر قوه مجریه، در جلسه غیرعلنی مشخص نیست؛ د) تفسیر شورای نگهبان و آیین‌نامه داخلی به نظر در مورد تشکیل جلسه غیرعلنی دامنه اصل ۶۹ را توسعه داده‌اند. بنابراین پیشنهاد می‌شود اولاً قانونگذار به تدوین قانونی در زمینه اصل ۶۹ مبادرت ورزد و راه را برای هر گونه تفسیر و ابهام از مفاهیم شرایط اضطراری و امنیت بزدايد؛ ثانیاً نصاب سه‌چهارم مجموعی نمایندگان برای تصویب مصوبات جلسه غیرعلنی که گاهی ممکن است به دلایلی چون غیبت، استعفا و... حاصل نشود، اصلاح گردد و به‌جای آن از سه‌چهارم نمایندگانی که حاضرند استفاده کرد؛ ثالثاً با پیشرفت فناوری‌های نوین در عصر حاضر طرق دیگری علاوه بر رادیو و روزنامه رسمی کشور، همچون تلویزیون یا وبسایت‌های اینترنتی را به روش‌های انتشار گزارش جلسات غیرعلنی و حتی علنی باید افزود، زیرا در این اصل، آنچه بسیار حائز اهمیت و توجه است، آگاهی مردم و شهروندان از مذاکرات نمایندگان چه در جلسات علنی و چه در جلسات غیرعلنی پس از رفع شرایط اضطراری است، بنابراین حق آن است که به طرق معمول و متداول روز به اطلاعات دسترسی یابند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۸۶). *امنیت در نظام سیاسی اسلام*، تهران: کانون اندیشه جوان.
۲. راسخ، محمد؛ بیات کمیتکی، مهناز (۱۳۹۲). *مفهوم مصلحت عمومی در حق و مصلحت*، ج ۲، تهران: نشر نی.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷). *ترمینولوژی حقوق*، چ نوزدهم، تهران: گنج دانش.
۴. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴). ج ۱، چ اول، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۵. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴). ج ۳، چ اول، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۶. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چ دوازدهم، تهران: میزان.
۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۲). *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، چ سی و هفتم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۸. مهرپور، حسین (۱۳۹۲). *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چ چهارم، تهران: دادگستر.
۹. هاشمی، محمد (۱۳۸۶). *حقوق بشر و آزادی‌های سیاسی*، چ اول، تهران: میزان.
۱۰. ----- (۱۳۸۴). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حاکمیت و نهادهای سیاسی)*، ج دوم، چ شانزدهم، تهران: میزان.

ب) مقالات

۱۱. نظری، احسان (۱۳۸۹). *راه‌های مشارکت مردم در افزایش امنیت اجتماعی*، ماهنامه د/درسی، ش ۷۹.
۱۲. یزدانی، عنایت‌الله؛ صادقی، زهرا (۱۳۸۹). «امنیت اجتماعی و تأثیر آن بر امنیت ملی ایران (در قالب تهدیدات فرهنگی-اجتماعی)»، *ماهنامه مهندسی فرهنگی*، سال چهارم، ش ۳۹ و ۴۰.

۲. عربی

۱۳. الشورابی، عبدالحمید (۲۰۰۰). *شائبه عدم دستوریه و مشروعیه قرار اعلان و مد حاله الطواری و الاوامر العسکریه، منشاء المعارف، الاسکندریه، القاہرہ*.

۳. انگلیسی

14. Mclean, Iain (1996). *Concise Dictionary of Politics*, Oxford, Oxford University Pies,
15. Rosenau, James, “*National Interest*”, in: Sill, David (ed.), *International Encyclopedia of the Social Science*, New York, Macmillan Company 1972, Vol 11.
16. House of Commons Information Office, «*Parliamentary Questions*», August 2010...Available at: <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-..office/p01.pdf>.(Accessed 10 November2013)