



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی



مشخصات طرح

دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۸۹

شماره چاپ:

۳۱۱



دفتر مطالعات حقوقی  
گروه حقوق اساسی و  
اسناد بالادستی

مشخصات گزارش

نوع گزارش:

- طرح / لایحه
- راهبردی
- نظارتی

شماره مسلسل:

۲۴۰۲۰۱۳۱-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۱۰/۱



به نام خدا

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**« طرح اصلاح قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان »**  
**(اعاده شده از شورای نگهبان (۱))**

روح اله مکارم

**چکیده**

« طرح اصلاح قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان » به شماره ثبت ۸۹ در دوره دوازدهم مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام برخی از مواد این مصوبه را دارای ابهام، مغایر شرع یا قانون اساسی تشخیص داده‌اند. در راستای رفع این موارد، کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس اصلاحاتی را به تصویب رسانده است. در این گزارش به بررسی گزارش کمیسیون آیین‌نامه داخلی در این خصوص پرداخته خواهد شد.

**مقدمه**

« طرح اصلاح قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان » به شماره ثبت ۸۹ در تاریخ ۱۴۰۳/۰۸/۲۳ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان در خصوص این مصوبه در اظهار نظر مورخ ۱۴۰۳/۰۹/۰۷ به شماره ۱۰۲/۴۴۲۳۳ اظهار نظر کرده است. در این اظهار نظر، مصوبه مجلس در مواردی دارای ابهام یا مغایرت با شرع تشخیص داده شده است. همچنین شورای نگهبان در بند «۷» اظهار نظر خود مبتنی بر نظرات هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام این طرح را مغایر بند «۲» اصل یکصد و نهم قانون اساسی دانسته و به پیوست نظر این هیأت به شماره ۷۰۹-۹۱۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۰۹/۰۷ در خصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال کرده است. بنابراین علاوه بر ملاحظات شورای نگهبان، هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز برخی از مواد این مصوبه را مغایر سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری دانسته است.

## بررسی مصوبه کمیسیون آیین نامه داخلی

در این بخش ضمن بیان ایرادات شورای نگهبان یا هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، به تحلیل متن مواد مصوبه کمیسیون آیین نامه داخلی، پرداخته شده است.

### ۱. ماده (۱)

➤ ابهام شورای نگهبان مربوط به ماده (۱) به شرح ذیل است:

در ماده (۱)، در بندهای (ب) و (پ) اصلاحی، از این جهت که مشخص نیست در صورت داوطلب نشدن اعضای کمیسیون‌های مذکور، اعضای هیأت نظارت بر رفتار نمایندگان چگونه مشخص خواهند شد، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

➤ در ماده (۱) مصوبه مجلس بیان شده است:

«... ماده ۱- در هر دوره مجلس شورای اسلامی حداکثر سه ماه پس از افتتاح مجلس، هیأت نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان که از این پس «هیأت» نامیده می‌شود، مرکب از افراد زیر تشکیل می‌گردد:

الف- شش نفر از نمایندگان به انتخاب مجلس

ب- یک نفر از اعضای ثابت کمیسیون اصل نودم قانون اساسی از بین داوطلبان عضویت در هیأت به انتخاب مجلس

پ- یک نفر از اعضای کمیسیون قضائی و حقوقی از بین داوطلبان عضویت در هیأت به انتخاب مجلس

ت- یکی از نواب رئیس به انتخاب هیأت رئیسه مجلس برای هر سال...»

شورای نگهبان در بندهای (ب) و (پ) اصلاحی، از این جهت که مشخص نیست در صورت داوطلب نشدن اعضای کمیسیون‌های مذکور، اعضای هیأت نظارت بر رفتار چگونه مشخص خواهند شد، آن را واجد ابهام دانسته است. بدین صورت که اگر از اعضای کمیسیون‌های قضایی و حقوقی یا اصل نودم شخصی داوطلب نشود، کیفیت تشکیل هیأت بدوی چگونه است؟

➤ کمیسیون آیین نامه داخلی برای رفع این ابهام، اصلاحات زیر را در ماده (۱) اعمال کرده است:

«۱- در بند(ب)، عبارت «ثابت» حذف می‌شود.

۲- یک تبصره به ماده (۱) اصلاحی، الحاق و ترتیب تبصره‌ها اصلاح می‌شود:

تبصره: در بند(ب) و (پ)، چنانچه هیچ یک از اعضای کمیسیون‌های مذکور داوطلب عضویت در هیأت نباشند، به همان

میزان به تعداد اعضای بند(الف) اضافه می‌شود.»

بنابراین، اصلاحات کمیسیون رافع ابهام شورای نگهبان به نظر می‌رسد.

### ۲. ماده (۳)

➤ ابهام و ایراد شورای نگهبان مربوط به ماده (۳) به شرح ذیل است:

۲- در تبصره الحاقی به ماده (۳)،  
 ۲/۱- از این حیث که هرگونه هدایای مقامات و هیأت های خارجی مشمول حکم می شود یا مقصود صرفاً هدایای غیرمتعارف است، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد.  
 ۲/۲- از این جهت که حکم مذکور شامل هدایای اشخاص فاقد مقام دولتی نیز می شود یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد.  
 ۲/۳- اطلاق تلقی هدایای مذکور به عنوان اموال مجلس، نسبت به مواردی که هدایا به شخص تملیک شده است، خلاف شرع شناخته شد.

### ➤ در تبصره الحاقی به ماده (۳) مصوبه مجلس آمده است:

«هدایای مقامات و هیأت های خارجی جزء اموال مجلس محسوب می شود و نماینده دریافت کننده باید آن را تحویل مجلس بدهد».

شورای نگهبان نسبت به این تبصره سه ابهام و ایراد تشخیص می دهد. این موارد به شرح زیر است:

- اولاً، با توجه به اینکه طبق ماده (۳) قانون<sup>۱</sup> دریافت هرگونه هدایای غیرمتعارف ممنوع شده است، شورای نگهبان تبصره الحاقی را واجد ابهام دانسته است که آیا هرگونه هدایای مقامات و هیأت های خارجی جزء اموال مجلس است یا صرفاً هدایای غیرمتعارف مشمول این حکم خواهند بود؟ به نظر می رسد در این جایگاه، تفاوتی میان هدایای متعارف یا غیرمتعارف وجود ندارد و به طور کلی هدایایی که در مقام شخصیت حقوقی و جایگاه سیاسی دریافت می شود باید جزء اموال مجلس محسوب شود.
- ثانیاً، تبصره الحاقی از این نظر دارای ابهام است که آیا تمامی هدایای مقامات دولتی و غیردولتی خارجی در دایره شمول حکم مذکور قرار می گیرد یا صرفاً هدایای مقام های دولتی مدنظر است. ممکن است غیردولتی بودن شخص اهداکننده اماره ای بر این باشد که نماینده، لزوماً به واسطه جایگاه حقوقی خود هدیه را دریافت نکرده باشد اما این ملاک، به خوبی نمی تواند در همه موارد اعمال شود. بنابراین باید تمامی هدایای دریافتی در جایگاه حقوقی نمایندگی مجلس در دایره شمول حکم مذکور قرار گیرد اعم از آنکه این هدیه از مقامات دولتی یا غیردولتی خارجی دریافت شده باشد.
- ثالثاً اطلاق تلقی هدایای مذکور به عنوان اموال مجلس، نسبت به مواردی که هدایا به شخص تملیک شده است، خلاف شرع شناخته شده است. توضیح آنکه ممکن است برخی از هدایا با توجه به شخصیت حقیقی نماینده و فارغ از جایگاه حقوقی و سیاسی او به وی تملیک می شود. که اطلاق حکم نسبت به این موارد خلاف شرع است. چرا که چنین اموالی متعلق به شخص نماینده است و بدون رضایت وی نمی توان آن را به مجلس واگذار کرد.

### ➤ کمیسیون در راستای تأمین نظر شورای نگهبان تبصره الحاقی به ماده (۳) را حذف کرد.

لذا اصلاح کمیسیون رافع ابهامات و ایراد شورای نگهبان به نظر می رسد.

۳. ماده (۴)

### ➤ ایراد شورای نگهبان مربوط به ماده (۴) به شرح ذیل است:

۱. ماده ۳- دریافت هرگونه هدیه نقدی یا غیرنقدی غیرمتعارف از اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی یا عمومی و دولتی داخلی یا خارجی تحت هر عنوان توسط نمایندگان ممنوع و مرتکب مستوجب اعمال مجازات ماده (۶) این قانون است.

۳- در ماده (۴)، موضوع اصلاح ماده (۵) قانون، اطلاق حکم نسبت به مواردی که دارای جنبه های امنیتی است، خلاف شرع شناخته شد.

➤ در ماده (۴) مصوبه مبنی بر اصلاح ماده (۵) بیان شده است:

«... مراجع امنیتی و انتظامی موظف به همکاری و ارائه پاسخ به استعلامات و اطلاعات لازم به هیأت می باشند».

شورای نگهبان حکم مذکور در این ماده را در مواردی که دارای جنبه های امنیتی است خلاف موازین شرع دانسته است.

➤ کمیسیون برای رفع این ایراد، اصلاح زیر را تصویب کرده است:

ماده ۴- در ماده (۵) قانون، بعد از عبارت «تخاذ می نماید» عبارت «مراجع امنیتی و انتظامی با رعایت ضوابط و مقررات امنیتی آن مجموعه، موظف به همکاری و ارائه پاسخ به استعلامات و اطلاعات لازم به هیأت می باشند» اضافه می شود.»

با توجه به افزودن قید رعایت ضوابط امنیتی اصلاح کمیسیون رافع ایراد شورای نگهبان به نظر می رسد.

۴. ماده (۵)

➤ ایراد شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت مربوط به ماده (۵) به شرح ذیل است:

**ایراد شورای نگهبان:**

۴- در ماده (۵)، موضوع اصلاح ماده (۶) قانون، اطلاق حکم تبصره (۱) اصلاحی، نسبت به مواردی که عدم ارسال آرای صادره «به تشخیص هیأت» منجر به ورود شخص ناصالح به مجلس شورای اسلامی می شود، خلاف موازین شرع شناخته شد.

**ایراد هیات عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام:**

ماده (۵) مصوبه به دلیل امکان ایجاد تبعیض ناروا مغایر جزء ۱۰ بند ۹ سیاست های کلی نظام قانون گذاری است.

➤ ماده (۵) مصوبه مبنی بر اصلاح ماده (۶) قانون چند حکم مجزا دارد. قسمت انتهایی این ماده بیان می کند:

«آرای قطعی صادره هیأت بدوی و تجدید نظر نیز به تشخیص هیأت به شورای نگهبان ارسال می شود».

این حکم بیان می کند که تمامی آرای هیأت بدوی و تجدید نظر به شورای نگهبان ارسال نمی شود؛ بلکه با تشخیص هیأت بدوی برخی از احکام به این شورای ارسال می شود. شورای نگهبان «عدم ارسال تمامی احکام هیأت بدوی و تجدید به شورای نگهبان» از این جهت که منجر به ورود شخص ناصالح به مجلس می شود را مغایر موازین شرع دانسته است. هیأت عالی نظارت نیز همین ایراد را نسبت به حکم مذکور به دلیل مشابه دیگری مطرح کرده است. با این توضیح که اطلاق عبارت «به تشخیص هیأت» به واسطه فقدان ملاک برای آن از حیث امکان ایجاد تبعیض، مغایر با جزء (۱۰) بند (۹) سیاست های کلی نظام قانون گذاری است.

## ➤ متن اصلاحی کمیسیون آیین‌نامه داخلی

کمیسیون آیین‌نامه داخلی در راستای تأمین نظر شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت در فراز پنجم مصوبه عبارت «نیز به تشخیص هیأت» را حذف نمود. با حذف عبارت مذکور تمامی آرای قطعی صادره به شورای نگهبان ارسال می‌شود.

### لذا مصوبه کمیسیون رافع ایراد شورای نگهبان به نظر می‌رسد.

۵. ماده (۶)

## ➤ ابهام شورای نگهبان و ایراد هیات عالی نظارت درباره ماده (۶) به شرح ذیل است:

### ابهام شورای نگهبان:

۵- در ماده (۶)، موضوع اصلاح ماده (۸) قانون، از این جهت که قطعی بودن و غیرقابل اعتراض بودن آرای هیأت تجدیدنظر، نافی حق دادخواهی در مراجع صالح است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.  
**ایراد هیات عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام:**  
- ماده ۶ مصوبه از حیث ابهام در برخی مفاد آن مغایر جز ۳ بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

## ➤ ماده (۶) مصوبه مبنی بر اصلاح ماده (۸) قانون بیان می‌دارد:

«... عبارت «آرای صادره هیأت تجدید، قطعی و غیرقابل اعتراض است.» به انتهای ماده اضافه می‌شود».  
شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت، این ماده را واجد ابهام و ایراد دانسته‌اند. بدین توضیح که اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل سی‌وچهارم<sup>۱</sup> [۱] دادخواهی دادگاه‌های صالح را حق همه افراد ملت می‌داند. از این منظر حکم مذکور در این ماده از این جهت که قطعی بودن و غیرقابل اعتراض بودن آرای هیات تجدید نظر، نافی حق دادخواهی در مراجع صالح است یا خیر، دارای ابهام و نیز مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام مبنی بر «شفافیت و عدم ابهام» [۲] تشخیص داده شده است. از این جهت که آیا امکان شکایت نسبت به آرای صادره هیأت تجدید نظر وجود دارد یا خیر؟

## ➤ مصوبه اصلاحی کمیسیون آیین‌نامه به شرح ذیل است:

کمیسیون آیین‌نامه داخلی در راستای تأمین نظر شورای نگهبان، عبارت «آرای صادره هیأت تجدیدنظر، قطعی و غیرقابل اعتراض است.» را صرفاً حذف کرد. به نظر می‌رسد که حذف عبارت مذکور، ابهام نسبت امکان یا عدم امکان اعتراض نسبت به آرای هیات را برطرف نمی‌کند. چرا که در چندین اظهار نظر شورای نگهبان در سال‌های اخیر، تأکید شده است که عدم تصریح به امکان اعتراض در دادگاه صالح از موجبات ابهام در قانونگذاری است. به عنوان مثال در بند «۲-۸» اظهار نظر شورای نگهبان<sup>۲</sup> در خصوص «طرح حمایت

۱. دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب **فانون** حق مراجعه به آن را دارد منع کرد.  
۲. اظهار نظر شورای نگهبان به شماره ۱۰۲/۲۹۷۰۸ در تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۳۰

از مالکیت صنعتی» مشابه ابهام مذکور بیان شده است. برای رفع ابهام شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت پیشنهاد می‌شود که ضمن حذف عبارت مذکور، تصریح شود که آرای هیأت تجدید نظر در مراجع قضایی صالح (دیوان عدالت اداری) قابل رسیدگی است.

لذا مصوبه کمیسیون رافع ابهام شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت نیست.

بنابراین پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی بدین شرح اصلاح شود:

«... عبارت «آرای صادره هیأت تجدید، قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است.» به انتهای ماده اضافه می‌شود.»

#### ۶. ماده (۷)

➤ ابهام شورای نگهبان در خصوص ماده (۷) به شرح ذیل است:

۶- در ماده (۷)، موضوع الحاق ماده (۹) قانون، نسبت به حالتی که داوطلب کافی در گروه‌های مذکور وجود نداشته باشد (ناشی از داوطلب نشدن اشخاص یا عدم وجود نمایندگان با شرایط مذکور در گروه الف و پ)، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

➤ ماده (۷) مصوبه بیان می‌دارد:

«کمیسیون آیین‌نامه داخلی از بین نمایندگان داوطلب که دارای یکی از شرایط زیر باشند، از هر گروه سه نفر و جمعاً نه نفر را به عنوان اعضای هیأت تجدید نظر انتخاب و معرفی می‌کند:

الف- حداقل سه دوره کامل سابقه نمایندگی

ب- جزء هفت نفر از مسن‌ترین نمایندگان

پ- نمایندگان دارای سابقه قضاوت...»

شورای نگهبان این ماده را نسبت به حالتی که داوطلب در گروه‌های مذکور وجود نداشته باشد (ناشی از داوطلب نشدن اشخاص یا عدم وجود نمایندگان با شرایط مذکور در گروه الف و پ واجد ابهام دانسته است. بدین صورت که در صورت داوطلب نشدن اشخاص یا عدم وجود نمایندگان با سه دوره کامل سابقه نمایندگی یا نمایندگان دارای سابقه قضاوت، نحوه تشکیل هیأت تجدید نظر چگونه است.

➤ در راستای تأمین نظر شورای نگهبان، کمیسیون آیین‌نامه داخلی اصلاحات زیر را در این ماده اعمال کرد:

«۱- در بند (پ) پس از واژه «قضاوت» عبارت «یا مدرک تحصیلی کارشناسی رشته حقوق» اضافه می‌شود.

۲- یک تبصره به ماده (۷) اصلاحی، الحاق و ترتیب تبصره‌ها اصلاح می‌شود:

تبصره- چنانچه برای گروه بند (الف) این ماده، نماینده‌ای حائز شرایط نباشد، به همان تعداد به ترتیب دو و یک دوره سابقه نمایندگی برای عضویت معرفی می‌شوند و اگر برای هر یک از گروه‌های سه گانه داوطلب کافی وجود نداشته باشد، هیأت رئیسه مجلس راساً نماینده یا نمایندگان مورد نیاز هیأت را به کمیسیون آیین‌نامه داخلی معرفی می‌کند.»

اصلاحات مذکور رافع ایراد شورای نگهبان به نظر می‌رسد.

## نتیجه‌گیری

«طرح اصلاح قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» به شماره ثبت ۸۹ در مجلس تصویب شد. شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام برخی از مواد این مصوبه دارای ابهام یا مغایر با شرع تشخیص دادند. برای رفع ابهام‌ها و ایرادات شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت پیشنهادهای کمیسیون اصلاحاتی را اعمال کرده است. با تحلیل اصلاحات اعمال شده باید گفت که در همه موارد به استثنای یک مورد، اصلاحات کمیسیون آیین‌نامه داخلی رافع ایرادات و ابهامات است. با این حال، صرفاً اصلاح انجام شده در ماده (۶) مصوبه رافع ابهام شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت نیست. لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در قانون آیین‌نامه داخلی برای رفع ایرادات مربوط به ماده (۶) مصوبه مبنی بر اصلاح ماده (۸) بدین شرح اصلاح شود: «... عبارت «آرای صادره هیأت تجدید، قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است.» به انتهای ماده اضافه می‌شود.»

شماره ماده	موافق	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده (۱)	✓		
ماده (۳)	✓		
ماده (۴)	✓		
ماده (۵)	✓		
ماده (۶)		✓	
ماده (۷)	✓		

شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۱)	۱- در بند(ب)، عبارت «تأیید» حذف می‌شود. ۲- یک تبصره به ماده(۱) اصلاحی، الحاق و ترتیب تبصره‌ها اصلاح می‌شود: تبصره: در بند(ب) و (پ)، چنانچه هیچ یک از اعضای کمیسیون‌های مذکور داوطلب عضویت در هیأت نباشند، به همان میزان به تعداد اعضای بند(الف) اضافه می‌شود.	✓				
ماده (۳)	تبصره الحاقی به ماده (۳)، حذف می‌شود.	✓				
ماده (۴)	ماده ۴- در ماده (۵) قانون، بعد از عبارت «اتخاذ می‌نماید.» عبارت «مراجع امنیتی و انتظامی با رعایت ضوابط و مقررات امنیتی آن مجموعه، موظف به همکاری و ارائه پاسخ به استعلامات و اطلاعات لازم به هیأت می‌باشند.» اضافه می‌شود	✓				
ماده (۵)	درفراز پنجم مصوبه عبارت «نیز به تشخیص هیأت» حذف می‌شود.	✓				
ماده (۶)	عبارت «آرای صادره هیأت تجدیدنظر، قطعی و غیرقابل اعتراض است.» حذف می‌شود.		✓		با توجه به سوابق اظهار نظر شورای نگهبان، لازم است که به امکان اعتراض به آرای هیأت تجدید نظر در دادگاه صالح تصریح شود.	«... عبارت «آرای صادره هیأت تجدید، قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است.» به انتهای ماده اضافه می‌شود.»
ماده (۷)	۱- در بند (پ) پس از واژه «قضاوت» عبارت «با مدرک تحصیلی کارشناسی رشته حقوق» اضافه می‌شود. ۲- یک تبصره به ماده(۷) اصلاحی، الحاق و ترتیب تبصره‌ها اصلاح می‌شود:	✓				

شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهاری نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	تبصره- چنانچه برای گروه بند(الف) این ماده، نماینده ای حائز شرایط نباشد، به همان تعداد به ترتیب دو و یک دوره سابقه نمایندگی برای عضویت معرفی می‌شوند و اگر برای هر یک از گروه‌های سه گانه داوطلب کافی وجود نداشته باشد، هیأت رئیسه مجلس راساً نماینده یا نمایندگان مورد نیاز هیأت را به کمیسیون آیین نامه داخلی معرفی می‌کند.					

### منابع و مأخذ

- [۱] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران  
[۲] سیاست های کلی نظام قانونگذاری.

#### گزیده سیاستی / مدیریتی ( پیامک منتخب )

ضمن پیشنهاد تصویب اصلاحات کمیسیون آیین‌نامه داخلی برای تأمین نظر شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت نسبت به مصوبه «اصلاح قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»، تأکید می‌شود که آرای هیأت در مراجع قضایی صالح قابل رسیدگی است.