



معاونت پژوهش‌های
کاربردی

سند

نظرات استدلالی

طرح اصلاح موادی از قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان

شماره مسلسل: ۴۰۳۲۰۷۵

تاریخ: ۱۴۰۳/۱۰/۲۵

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح اصلاح موادی از قانون نظارت مجلس بر
رفتار نمایندگان

تاریخ تصویب: ۱۴۰۳/۸/۲۳

کد خزانه: ۴۰۳۲۰۷۵

۱۴۰۳/۱۰/۲۴

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۳/۹/۷



پژوهشکده شورای نگهبان

درباره‌ی مصوبه

طرح «اصلاح موادی از قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» بنا به پیشنهاد (۳۳) نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در تاریخ ۱۴۰۳/۷/۱۰ اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد.

این طرح جهت بررسی کارشناسی بیشتر به کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (به عنوان کمیسیون اصلی) ارجاع شد. کمیسیون مذکور پس از بحث و تبادل نظر آن را به تصویب رساند و گزارش خود را تقدیم صحن علنی مجلس کرد. این طرح در تاریخ ۱۴۰۳/۸/۲۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه‌ی شماره ۸۹/۵۴۱۷۹ مورخ ۱۴۰۳/۸/۲۷ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۳/۸/۳۰، مفاد آن را مغایر با موازین شرع و واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۴۴۲۳۳ مورخ ۱۴۰۳/۹/۷ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص «طرح اصلاح موادی از قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»

ماده ۱-

ماده (۱) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب

۱۳۹۱/۱/۱۵ ... به شرح زیر اصلاح ... می‌شود:

ماده ۱- در هر دوره مجلس شورای اسلامی حداکثر سه ماه پس از افتتاح مجلس، هیئت نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان که از این پس «هیئت» 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 هیئت به انتخاب مجلس

پ- یک نفر از اعضای کمیسیون قضائی و حقوقی از بین داوطلبان

عضویت در هیئت به انتخاب مجلس

ت- یکی از نواب رئیس به انتخاب هیئت‌رئیس مجلس برای هر سال

تبصره ۲- ...

▪ دیدگاه ابهام

مطابق احکام بندهای (ب) و (پ) ماده (۱) مصوبه، یک نفر از اعضای ثابت کمیسیون اصل نودم قانون اساسی و یک نفر از اعضای کمیسیون قضائی و حقوقی «از بین داوطلبان عضویت در هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان»، به انتخاب مجلس شورای اسلامی، عضو این هیئت خواهند شد. حال ممکن است در عمل از بین اعضای ثابت کمیسیون اصل نودم و اعضای کمیسیون قضائی، نماینده‌ای برای عضویت در هیئت مذکور داوطلب نشود. بنابراین مشخص نیست در این حالت، اعضای هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان چگونه مشخص خواهند شد و حکم ماده (۱) از این جهت واجد ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده (۱)، در بندهای (ب) و (پ) اصلاحی، از این جهت که مشخص نیست در

صورت داوطلب نشدن اعضای کمیسیون‌های مذکور، اعضای هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان چگونه مشخص خواهند شد، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد.

ماده ۳-

یک تبصره به شرح زیر به ماده (۳) قانون^۱ الحاق می‌شود:
تبصره- هدایای مقامات و هیئت‌های خارجی جزء اموال مجلس محسوب می‌شود و نماینده دریافت‌کننده باید آن را تحویل مجلس بدهد.

▪ دیدگاه مغایرت

به موجب حکم تبصره‌ی الحاقی، چنانچه توسط مقامات و هیئت‌های خارجی، هدیه‌ای به نماینده‌ای اعطا شود، وی می‌بایست آن را به مجلس تحویل دهد و هدیه‌ی مذکور در شمار اموال مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شود. هرچند عنوان نماینده بودن در دریافت هدیه از طرف مقامات و هیئت‌های خارجی موثر است، لکن در برخی موارد این هدیه به تملیک شخص نماینده درآمده و از نظر شرعی در شمار اموال آن نماینده محسوب می‌شود. بنابراین اطلاق این بخش از حکم که «هدایای مقامات و هیئت‌های خارجی جزء اموال مجلس محسوب می‌شود» نسبت به مواردی که هدایا به شخص نماینده‌ی دریافت‌کننده تملیک شده است، مغایر با موازین شرعی است. لازم به توضیح است اگر قانون‌گذار در این ماده، نماینده‌ی دریافت‌کننده هدیه را مکلف به تملیک هدایای مذکور به مجلس شورای اسلامی می‌کرد، اشکال شرعی مذکور در خصوص ملکیت نماینده نسبت به هدایا، مرتفع می‌شد.

▪ دیدگاه ابهام

الف) در ماده (۳) قانون فعلی نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، قانون‌گذار دریافت هرگونه هدیه نقدی یا غیرنقدی «غیرمعارف» را ممنوع اعلام کرده است. این در حالی است

۱. ماده (۳) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱/۱/۱۵ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۳- دریافت هرگونه هدیه نقدی یا غیرنقدی غیرمعارف 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.»

که حکم تبصره‌ی الحاقی به ماده (۳)، به صورت مطلق مقرر شده است و هدایای «متعارف» و «غیرمتعارف» مشمول این حکم می‌شود. بنابراین مشخص نیست که حکم مذکور در تبصره، هرگونه هدایای مقامات و هیئت‌های خارجی را شامل می‌شود و یا صرفاً هدایای غیرمتعارف مدنظر مقنن بوده است و تبصره از این جهت دارای ابهام است.

ب) در برخی موارد ممکن است نمایندگان مجلس شورای اسلامی، از طرف مقامات و هیئت‌های «غیردولتی» خارجی هدایایی را دریافت کنند. لازم است که وضعیت حقوقی این‌گونه هدایا نیز در تبصره‌ی الحاقی مشخص شود. به خصوص اینکه در برخی موارد شرکت‌های خصوصی خارجی و یا شرکت‌های بزرگ فراملی، می‌توانند تأثیرگذاری بالایی در سایر کشورها و تصمیم‌نمایندگان داشته باشند. در نتیجه حکم قانون‌گذار در این تبصره مبنی بر دریافت هدیه از «مقامات و هیئت‌های خارجی» از این جهت که مقامات و هیئت‌های خارجی فاقد مقام دولتی را نیز شامل می‌شود یا خیر، موجد ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۲- در تبصره الحاقی به ماده (۳)،

۲-۱- از این حیث که هرگونه «هدایای مقامات و هیئت‌های خارجی» مشمول این حکم می‌شود 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 می‌شود 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.

* * *

ماده ۴-

در ماده (۵) قانون،^۱ بعد از عبارت «اتخاذ می‌نماید.» عبارت «مراجع امنیتی و انتظامی موظف به همکاری و ارائه پاسخ به استعلامات و اطلاعات لازم به هیئت می‌باشند.» اضافه می‌شود.

▪ دیدگاه مغایرت

با توجه به اصلاح صورت گرفته در ماده (۵) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، مراجع امنیتی و انتظامی موظف به همکاری، پاسخ به استعلامات و ارائه‌ی اطلاعات لازم به هیئت نظارت شده‌اند. این در حالی است که در ماده (۵) فعلی، تنها به لزوم استعلام هیئت نظارت از مراجع ذی‌ربط تأکید شده است. در واقع اصلاح اعمال شده با هدف ملزم نمودن مراجع امنیتی و انتظامی به پاسخگویی به استعلام‌های هیئت نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان صورت گرفته است. اما در برخی موارد، ارائه‌ی اطلاعات توسط نهادهای امنیتی و انتظامی ممکن است موجب بروز مفسده‌ای شود (برای مثال ارائه‌ی اطلاعات موجب از بین رفتن تلاش‌های نهادهای امنیتی در خصوص شناسایی و بازداشت شبکه‌ای از مفسدان در نظام اداری کشور شود). بنابراین اطلاق حکم این ماده مبنی بر تکلیف مراجع امنیتی و انتظامی به ارائه‌ی اطلاعات، نسبت مواردی که اطلاعات مذکور دارای جنبه امنیتی باشد، خلاف موازین شرعی خواهد بود.

▪ نظر شورای نگهبان

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

۱. ماده (۵) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱/۱/۱۵ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵- هیئت به گزارش‌های واصله درباره هر یک از نمایندگان به صورت محرمانه رسیدگی می‌نماید و در صورتی که تخلف را متوجه نماینده بداند در اولین جلسه از نماینده دعوت و پس از مذاکره با وی و نیز استعلام از مراجع ذی‌ربط تصمیم لازم را اتخاذ می‌نماید. تبصره- ...»

ماده ۵-

در ماده (۶) قانون ... در انتهای تبصره (۱) عبارت «آرای قطعی صادره هیئت بدوی و تجدید نظر نیز به تشخیص هیئت به شورای نگهبان ارسال می‌شود.» اضافه و تبصره (۲) آن ابقا می‌شود.

▪ دیدگاه مغایرت

بر اساس اصلاح صورت گرفته در ماده (۶)، ارسال آرای قطعی هیئت‌های بدوی و تجدید نظر به شورای نگهبان، بدون پیش‌بینی هیچ معیار و ضابطه‌ای به «تشخیص هیئت نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» واگذار شده است. این در حالی است که ممکن است هیئت یک رأی محکومیت سبک و نه‌چندان مهم را برای شورای نگهبان ارسال کند، اما از ارسال یک رأی سنگین (که می‌تواند منجر به رد صلاحیت نماینده در دوره‌ی بعدی انتخابات شود) به هر دلیلی از جمله ملاحظات مختلف سیاسی خودداری کند. از این منظر به‌نوعی زمینه‌ی اجرای تبعیض‌آمیز حکم این ماده در عمل فراهم می‌شود. همچنین در برخی موارد ممکن است تنها روش اطلاع شورای نگهبان از ناصالح بودن نمایندگان، ارسال آرای صادره از هیئت نظارت مجلس باشد و لازم است در این قبیل موارد، آرای هیئت به اطلاع شورا برسد. بنابراین حکم این ماده نسبت به مواردی که عدم ارسال آرای صادرشده به تشخیص هیئت، منجر به ورود شخص ناصالحی به مجلس شورای اسلامی شود، خلاف موازین شرعی است.

▪ نظر 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 هیئت»، منجر به ورود شخص ناصالح به مجلس شورای اسلامی می‌شود، خلاف موازین شرع شناخته شد.

ماده ۶-

در ماده (۸) قانون ... عبارت «آرای صادره هیئت تجدید نظر، قطعی و غیرقابل اعتراض است.» به انتهای ماده اضافه می‌شود.

▪ دیدگاه ابهام

به موجب اصلاح صورت گرفته در این ماده، آرای صادره از هیئت تجدید نظر، قطعی و «غیرقابل اعتراض» است. با توجه به اینکه هیئت نظارت و هیئت تجدید نظر، زیرمجموعه‌ی قوه‌ی مقننه تشکیل شده است و مسائل مطرح شده در آن عمدتاً دارای لایه‌ی سیاسی است، ممکن است در آینده، قطعی و غیرقابل اعتراض بودن آرای هیئت تجدید نظر، به نحوی تفسیر شود که مانع اعتراض نمایندگان به مراجع صالح قضایی (از جمله دیوان عدالت اداری) شود. بنابراین قطعی و غیرقابل اعتراض بودن آرای هیئت تجدید نظر، از این جهت که نافی حق دادخواهی نماینده در مرجع قضایی صالح است یا خیر، واجد ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۵- ماده (۶) موضوع اصلاح ماده (۸) قانون، از این جهت که قطعی بودن و غیرقابل اعتراض بودن آرای هیئت تجدید نظر، نافی حق دادخواهی در مراجع صالح است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۷-

متن زیر به عنوان ماده (۹) به قانون الحاق و ترتیب شماره مواد بعدی اصلاح می شود:

ماده ۹- کمیسیون آیین نامه 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 هیئت تجدید نظر انتخاب و معرفی می کند:

الف- حداقل سه دوره کامل سابقه نمایندگی

ب- جزء هفت نفر از مسن ترین نمایندگان

پ- نمایندگان دارای سابقه قضاوت

تبصره ۱- ...

▪ دیدگاه ابهام

مطابق احکام بندهای (الف) و (پ) ماده (۹) الحاقی، سه نماینده مجلس که حداقل سه

دوره‌ی کامل سابقه نمایندگی دارند و سه نماینده که دارای سابقه قضاوت هستند، در هیئت تجدید نظر حضور خواهند داشت. حال آنکه ممکن است در برخی از ادوار مجلس، ترکیب نمایندگان منتخب به نحوی باشد که به تعداد مذکور نماینده در مجلس وجود نداشته باشد یا اینکه نمایندگان دارای شرایط فوق، داوطلب عضویت در هیئت تجدید نظر نشده باشد. در نتیجه مشخص نیست در این صورت، تکلیف هیئت تجدید نظر چه خواهد شد و اعضای آن چگونه انتخاب خواهند شد.

▪ نظر شورای نگهبان

۶- ماده (۷) موضوع الحاق ماده (۹) به 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.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای مدظله‌العالی

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸)

تهران | خیابان شهید بهشتی
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کدپستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳
دیپارخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان