

مخصوص صحن علنی

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح اصلاح موادی از قانون نظارت مجلس  
بر رفتار نمایندگان»

معاونت مطالعات حقوقی

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت: ۷۵

شماره چاپ: —

تاریخ چاپ: —

کد موضوعی: ۲۴۰

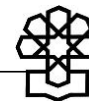
شماره مسلسل: ۱۷۷۵۲

شهریورماه ۱۴۰۰

به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۳.....	بررسی مصوبه کمیسیون
۲۵.....	نتیجه گیری



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح موادی از قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»

### چکیده

لزوم پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دارندگان مناصب و سمت‌های عمومی از جمله نمایندگان در یک نظام سیاسی امری اجتناب‌ناپذیر است، چراکه نمایندگان به‌عنوان حافظان منافع مردم در کانون تصمیم‌گیری‌های کلان حضور و حق رأی دارند. نمایندگان به‌عنوان بخشی از هیئت حاکمه نظام سیاسی در عرصه تدوین قوانین و نظارت بر سایر قوا بدون تردید در مظان تهدیدها و آسیب‌های متعددی قرار دارند. برای جلوگیری از بروز این آسیب‌ها، صیانت از نهاد نمایندگی و افزایش سطح اعتماد عمومی جامعه، مجالس دنیا روش‌های نظارتی متناسب با زیست حقوقی - سیاسی در قالب قواعد نظارتی به‌صورت پیشینی و پسینی تدوین کرده‌اند.

در این گزارش مستند به مصوبه کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس طرح اصلاح موادی از قانون نظارت رفتار بر نمایندگان به شماره ثبت ۷۵ مواردی از چالش‌ها و آسیب‌های قانون مذکور پس از یک دهه تصویب و اجرا برشمرده شده است. کمیسیون مربوطه در چند محور مشتمل بر ناکارآمدی ترکیب مرجع نظارت (در دو سطح بدوی و تجدیدنظر)، عدم کارایی ضمانت اجراها، خلأ چگونگی اقدامات صیانتی مجلس برای نمایندگان و عدم جامعیت مصادیق تعارض منافع نمایندگان، نقیصه‌ها و خلأهای قانون مذکور را احصاء و اصلاح کرده است.

در این گزارش با توجه به اصلاحات صورت گرفته توسط کمیسیون و ازسوی دیگر ضرورت اتقان و کارایی کیفیت نظارت بر رفتار نمایندگان، اصلاحات مصوب مورد بررسی و ارزیابی کارشناسی قرار گرفته است. در پایان ضمن بیان ایرادها و ملاحظات کارشناسی پیشنهادهایی برای رفع نواقص بیان شده است.

### مقدمه

نمایندگان مجلس در ساختار حقوقی-سیاسی نظام‌های مختلف سیاسی، به جهت نمایندگی آراء و نظرات آحاد مردم در تصمیم‌گیری‌های کلان، از اختیارات گسترده و قدرت سیاسی نظارت بر قوای دیگر برخوردار هستند. «اصل نظارت‌پذیری مقامات عمومی» اعم از مقامات اجرایی و سیاسی، متضمن حقوق شهروندان در یک جامعه سیاسی است. نظارت بر رفتار نمایندگان با توجه به موقعیت سیاسی نمایندگی

مجلس امری اجتناب‌ناپذیر و ضروری است. به عبارت دیگر شناسایی امکان نظارت بر رفتار نمایندگان و پاسخگویی نسبت به افعال و ترک فعل آنها، ضامن صیانت از اعتماد عمومی مردم و تقویت سرمایه‌های اجتماعی در یک نظام سیاسی است.

نظامات حقوقی در جوامع سیاسی مختلف برای حفظ جایگاه و منزلت نمایندگی در نظام‌واره حقوقی- سیاسی ضوابط و مقررات خاصی را مقرر کرده‌اند تا از این رهگذر نمایندگان از اعمال نفوذ مراکز فساد در ایفای وظایفشان مصون باشند و هم ملزم به رعایت قواعدی شوند که شأنیت و موقعیت نمایندگی را حفظ می‌کند. اغلب مجالس دنیا نیز شیوه‌ها و سازوکارهای گوناگون از جمله نظام نظارت درونی یا بیرونی و یا ترکیبی بر رفتار نمایندگان خود تدوین و مقرر کرده‌اند. تجربیات اداره مجالس در سایر کشورها مؤید ضرورت اصل نظارت بر رفتار نمایندگان است. لکن در شیوه اعمال نظارت بر نمایندگان متناسب با زیرساخت‌های حقوقی - سیاسی هر کشور رویه‌ها و مکانیسم‌های متفاوتی اتخاذ شده است. اهمیت صیانت از جایگاه نمایندگی از جانب رفتار نمایندگان- اعم از کنش‌های ایجابی و سلبی- در بیانات حضرت امام (ره) و مقام معظم رهبری به کرات مورد تأکید قرار گرفته است<sup>۱</sup>، از جمله اینکه افزون بر نظارت فردی و ملکه تقوا، سازوکار نظارتی منسجم برای حفظ شأنیت نمایندگی تدقیق و تدوین شود.<sup>۲</sup> مجلس شورای اسلامی نیز به دلیل اهمیت موضوع و تأکیدات مقام معظم رهبری در این حوزه، سال ۱۳۹۱ قانون «نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» را جهت ارتقا و بهبود عملکرد مجلس توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی را به تصویب رساند؛ اما پس از گذشت قریب به یک دهه از تصویب قانون مذکور چالش‌ها و آسیب‌هایی از جمله ناکارآمدی ترکیب مرجع نظارت (در دو سطح بدوی و تجدیدنظر)، ضعف ضمانت اجراها، خلأ چگونگی اقدامات صیانتی مجلس برای نمایندگان و عدم جامعیت مصادیق تعارض منافع و... مانع تحقق اهداف و کارایی سازوکار هیئت نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان شده است؛ همچنین رهبر معظم انقلاب در دو دیدار اخیر با نمایندگان مجلس - دوره یازدهم- ضرورت اهمیت نظارت بر رفتار نمایندگان و خلأهای سازوکار موجود را متذکر شدند و مصادیق آسیب‌های جایگاه نمایندگی- نمونه‌های تعارض منافع- را احصا و فعال بودن و اثربخشی «هیئت نظارت<sup>۳</sup>» را از مجلس شورای اسلامی مجدد مطالبه کردند<sup>۴</sup>؛ به همین منظور نمایندگان دوره یازدهم مجلس جهت اصلاح قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان سه طرح به شماره‌های ۷۵، ۱۸۳ و ۳۳۷ اعلام وصول کرده‌اند.

۱. سخنرانی در جمع نمایندگان مجلس (افتتاح اولین دوره مجلس شورای اسلامی)، ۴ خرداد ۱۳۵۹-جماران، «لزوم رعایت اخلاق اسلامی در مجلس».

۲. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۵، ۱۳۹۷ و ۱۳۹۹.

۳. هیئت نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مجلس شورای اسلامی.

۴. شما هنوز اول کارتان است بحمدالله، تازه وارد شده‌اید و این آسیب‌ها ان‌شاءالله به سراغ شما نیامده و نخواهد آمد! [مراقب باشید. در این زمینه بایستی هیئت نظارت فعال باشد؛ هیئت نظارتی که نظارت [دارد] بر رفتار نمایندگان بایستی در این زمینه فعال باشد؛ (ارتباط تصویری با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۶)]



کمیسیون آیین‌نامه داخلی برای رسیدگی به این طرح‌ها، پس از تصویب کلیات آن به دلیل اهمیت و حساسیت مسئله، جهت کسب نظرها و پیشنهادهای نمایندگان و کارشناسان مرتبط موضوع را به کمیته موضوع ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی ارجاع داد. پس از تهیه گزارش کارشناسی توسط کمیته مزبور و بررسی در جلسات متعدد کمیسیون با ادغام دو طرح به شماره ثبت‌های ۷۵ و ۳۳۷ در تاریخ ۱۴۰۰/۱/۲۴ مصوبه ذیل به تصویب رسید؛ در ادامه به بررسی مفاد و جزئیات آن خواهیم پرداخت.

## بررسی مصوبه کمیسیون

### ماده ۱

ماده (۱) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱/۱/۱۵ و تبصره‌های «۲» و «۳» آن به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۱- نمایندگان در طول دوره نمایندگی در مقام ایفای وظایف نمایندگی موضوع اصول (۵۸)، (۷۶)، (۸۴)، (۸۷)، (۸۸) و (۸۹) قانون اساسی و مواد مرتبط قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ملزم به رعایت شئون نمایندگی هستند.

شأن نمایندگی بدین معناست که افعال، گفتار و نوشتار نماینده در داخل و خارج از مجلس اعم از حضوری و مجازی، نباید مغایر با قانون، موازین شرع، اخلاق حسنه و اقتضاء جایگاه نمایندگی باشد. برای اعمال نظارت جمعی نمایندگان بر اجرای این حکم، در ابتدای هر دوره مجلس شورای اسلامی و حداکثر سه ماه پس از انتخاب هیئت‌رئیس مجلس، هیئت نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان که از این پس در این قانون هیئت نامیده می‌شود، مرکب از افراد زیر برای همان دوره تشکیل می‌شود:

الف - یکی از نواب رئیس مجلس به انتخاب هیئت‌رئیس برای مدت یک سال

ب - رئیس کمیسیون قضائی و حقوقی

پ - رئیس کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی

ت - یک نفر از اعضای کمیسیون قضائی و حقوقی با سابقه فعالیت قضایی

ث - یک نفر از اعضای کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی

ج - چهار نفر از نمایندگان با حداقل چهار سال سابقه در سمت‌های مندرج در بندهای «الف»،

«ب» یا «ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری یا همپرازان آنها به انتخاب مجلس

تبصره ۲- افراد موضوع بندهای «ت» و «ث» توسط کمیسیون مربوط تعیین می‌شود و به میزان دوبرابر به صحن معرفی و با رأی اکثریت نسبی نمایندگان حاضر در جلسه رسمی مجلس انتخاب می‌شوند. افراد موضوع بند «ج» نیز در جلسه مشترک هیئت‌رئیس و رؤسای شعب به میزان دو

برابر تعیین و معرفی و با رأی اکثریت نسبی نمایندگان حاضر در جلسه رسمی مجلس انتخاب می‌شوند.  
تبصره ۳- هیئت از بین اعضای خود یک رئیس و دو نایب‌رئیس و یک سخنگو انتخاب می‌کند.

نکات این ماده در دو سطح شکلی و ماهوی قابل ذکر است:

#### الف) شکلی

- براساس اصل شصت‌وششم قانون اساسی «ترتیب انتخاب رئیس و هیئت‌رئیس مجلس و تعداد کمیسیون‌ها و دوره تصدی آنها و امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس به‌وسیله آیین‌نامه داخلی مجلس معین می‌گردد»، لذا با توجه به اینکه اولاً مفاد ماده مربوط به تعیین ساختار و شیوه انتظام مجلس است، ماهیت آیین‌نامه‌ای داشته و مستند به اصل شصت‌وپنجم تصویب آن مشروط به موافقت دوسوم حاضران می‌باشد، ثانیاً رویه شورای نگهبان<sup>۱</sup> نسبت به- بررسی قانون نظارت رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱، مواد (۱)، (۶) و (۸) را به دلیل تعیین سازوکار و ساختار هیئت نظارت (بدوی و تجدیدنظر) واجد وصف آیین‌نامه داخلی، موضوع اصل شصت‌وپنجم قانون اساسی استنباط- کرده است. بنابراین در حین بررسی اصلاحات صورت گرفته صرفاً مواد ناظر به تشکیل هیئت و محدوده صلاحیت‌ها و اختیارات آن (مواد ۱، ۶ و ۸) مشروط به موافقت دوسوم حاضران است.

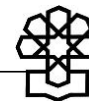
- هیئت در این ماده به‌عنوان یک نهاد ناظر شناسایی شده است؛ اما در مورد لوازم و ابزار تحقق اهداف توسط این هیئت اشاره‌ای نشده است. به عبارت دیگر ساماندهی امورات اجرایی، پیگیری موضوعات، به‌روزرسانی سامانه‌ای که ذیل برخی مواد مصوب کمیسیون به آن اشاره شده، مسکوت می‌باشد. لذا تدقیق و شفافیت در ساختار و تشکیلات اجرایی هیئت و حیطه صلاحیتی آن امری اجتناب‌ناپذیر است. از آنجاکه نقیصه مذکور به عدم پاسخگویی و عدم اجرای قانون منجر خواهد شد پیشنهاد می‌شود، با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی عبارت ذیل به‌عنوان تبصره الحاقی به ماده (۱) اضافه شود:

«دبیرخانه هیئت: تشکیلات اجرایی هیئت است که زیر نظر هیئت انجام وظیفه می‌کند. هیئت موظف

است کارشناسان باتجربه و با تحصیلات حقوقی از کارکنان رسمی مجلس شورای اسلامی به کار گیرد.

وظایف دبیرخانه انجام امور کارشناسی- اداری از قبیل تکمیل پرونده، ارتباط با دستگاه‌ها، تهیه دستور جلسات، ضبط مذاکرات، بایگانی پرونده‌ها، پیگیری‌های حقوقی و به‌روزرسانی سامانه ثبت اطلاعات نمایندگان موضوع این قانون است.»

۱. بند دوم نظر شماره: ۴۴۲۵۹/۳۰/۹۰ مورخ ۱۳۹۰/۰۷/۳۰ «نظر به اینکه تشکیل هیئت به نحو مذکور در ماده (۱)، (۸) و (۹) دارای ماهیت آیین‌نامه‌ای است و نیاز به تصویب دوسوم حاضران دارد، معاینه قسمت اخیر اصل شصت‌وپنجم قانون اساسی شناخته شد.»



## ب) ماهوی

اصلاحات صورت گرفته در این ماده شامل سه محور ذیل است:

۱. احصای وظایف نمایندگی؛

۲. تعریف شأن نمایندگی؛

۳. اصلاح ترکیب هیئت از جهات کمی، کیفی و نحوه معرفی اعضا.

- طبق تبصره «۱» ماده (۲) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، اصطلاح «خلاف شئون نمایندگی» به عبارت «عرف مسلم نمایندگی» احاله شده است. قانونگذار عادی تاکنون تعریف مشخص و دقیقی از شأن نمایندگی در این قانون و سایر قوانین و مقررات به‌عنوان یکی از سنجش‌های نظارت بر رفتار نمایندگی ارائه نکرده است. به همین منظور کمیسیون جهت رفع ابهام، اصطلاح «شأن نمایندگی» را تعریف کرده است.

گستره فعالیت نمایندگان از حیث مکانی اعم از داخل مجلس و خارج از آن به‌صورت حقیقی و مجازی، ضرورت رعایت شأن و منزلت نماینده مجلس شورای اسلامی در همه فضاهای عمومی را دوچندان کرده است. تعریف «شأن نمایندگی» و تصریح به انواع کنش‌های نمایندگان (افعال، گفتار و نوشتار) در تمامی فضاهای عمومی از جمله حقیقی و مجازی گامی مثبت در جهت صیانت و تضمین حقوق نمایندگان خواهد بود.

- در ابتدای ماده، وظایف و مصادیقی که در آن جایگاه نمایندگی بروز و ظهور پیدا می‌کند، مستند به اصول قانون اساسی و مواد مرتبط آیین‌نامه داخلی مجلس احصا شده است و نمایندگان ملزم به رعایت شأن نمایندگی در تمامی موارد مذکور هستند؛ لکن به‌رغم ضرورت برشمردن وظایف نمایندگی عبارت «مواد مرتبط قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» شفاف و روشن نبوده و مغایر اصول قانون‌نویسی مبنی بر شفافیت و انسجام در نگارش قانون، موضوع بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مواد مرتبط به‌صورت دقیق و شفاف به شرح ذیل درج شود:

«مواد (۷۳، ۲۰۶ و ۲۰۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس»

- در مورد الگوهای مرجع نظارت‌کننده بر رفتار نمایندگان سازوکارهای مختلفی متناسب با زیست حقوقی - سیاسی کشورها، با رعایت اصل بی‌طرفی و اصول دادرسی منصفانه در قالب‌های درون مجلس، خارج از مجلس و ترکیبی (درون و خارج مجلس) طراحی شده است.

در نظام حقوقی ما مستدل به اینکه اولاً اصل استقلال قوا مانع دخالت سایر قوا نسبت به اجرای قواعد رفتاری نمایندگان اعم از نظارت و... شده است؛

ثانیاً تحمیل ضمانت اجرا از سوی مرجعی خارج از مجلس به صورت مستقل یا ترکیبی ناقض مالکیت مجلس بر قواعد رفتاری، ناقض اصل استقلال قوا موضوع اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی و نیز ناقض مسئولیت مجلس در تضمین اجرای قواعد رفتاری است؛

ثالثاً قابلیت بالای پذیرش تصمیمات مرجع درونی از سوی نمایندگان مؤید کارایی آن در مقام اجراست؛

رابعاً آشنایی و تخصص در تشخیص کنش‌های نمایندگان و تطبیق آن بر اعمال خلاف شئون نمایندگی مزیت دیگر مرجع نظارت از داخل مجلس است؛ بنابراین مرجع نظارت کننده بر رفتار نمایندگان از داخل مجلس متناسب با چارچوب حقوقی-سیاسی و قریب به صواب به نظر می‌رسد.

- در مورد کیفیت تعیین اعضای هیئت از ابتدای نامزدی تا انتخاب، با محوریت:

۱. داشتن سابقه قضایی و سیاسی جهت تشخیص موضوع و تطبیق آن با ضمانت اجرای قانونی؛  
۲. مرجع معرفی نامزدهای عضویت در هیئت نظارت (دو نفر از کمیسیون‌های تخصصی و چهار نفر توسط هیئت رئیسه و رؤسای شعب)؛ اصلاحاتی صورت گرفته است؛

به‌رغم اینکه بر وجود اوصاف قضایی، تجربه سیاسی و خارج کردن صلاحیت معرفی نامزدها توسط هیئت رئیسه و معرفی آن از سوی سایر ارکان مجلس جهت مشارکت جمعی نمایندگان تأکید شده است، اما انصراف نامزدها در صحن ممنوع نشده است و از آنجاکه التهابات درون صحن می‌تواند باعث سوءاستفاده‌های لحظه‌ای از نقل و قول‌ها و مانع برگزاری انتخابات صحیح و عادلانه شود، لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی تصریح شود «انصراف از نامزدی تا بیست و چهار ساعت قبل از برگزاری جلسه صحن به صورت مکتوب مورد پذیرش است».

- تعیین سخنگو برای هیئت جهت تبیین مواضع هیئت، ارائه گزارش عملکرد و پرونده‌های دردست بررسی، بسترساز ارتقای شفافیت، دسترسی آزاد به اطلاعات و مطالبه عمومی از هیئت خواهد بود.  
بنابراین تصویب این ماده مشروط به اصلاحات پیشنهادی فوق‌الذکر مورد تأیید است.





ماده (۲) قانون و تبصره‌های «۱» و «۳» آن اصلاح و یک تبصره به‌عنوان تبصره «۶» به آن الحاق می‌شود:

ماده ۲- هیئت، صلاحیت رسیدگی به گزارش‌ها و شکایات مربوط به امور زیر را دارد:

الف- رفتار خلاف شئون نمایندگی مذکور در ماده (۱) این قانون

ب- هرگونه سوءاستفاده و تخلف مالی یا اخلاقی نماینده و درآمدها و هزینه‌های غیرمتعارف وی

پ- اعمال خلاف امنیت ملی کشور

ت- رسیدگی به گزارش هیئت‌رئیس مجلس در مورد غیبت، تأخیر و بی‌نظمی در جلسات صحن و کمیسیون‌ها

تبصره ۱- چنانچه هیئت از طرق دیگر اعم از شواهد، قرائن و امارات از تخلفات نمایندگان مطلع شود، مکلف است رأساً اقدام و مطابق مفاد ماده (۵) این قانون عمل نماید.

تبصره ۳- در مواردی که پس از رسیدگی قضائی به اتهامات مربوط به وظایف نمایندگی، قرار منع تعقیب و یا حکم برائت برای نماینده صادر شود، به درخواست وی هیئت مکلف است در صورت احراز هتک حرمت نماینده یا تشویش اذهان عمومی علیه وی، برای صیانت از حقوق نمایندگی و اعاده حیثیت نماینده و پیگیری موضوع، مراتب را همراه با مدارک مربوط، به مرجع قضائی ارسال نماید و رونوشتی از آن را در اختیار نماینده قرار دهد.

تبصره ۶- مراجع نظارتی مکلفند در صورت احراز امکان وقوع رفتار خلاف شئون نمایندگی یا عدم رعایت ممنوعیت‌های موضوع این قانون توسط نمایندگان، در مواردی که خلاف امنیت ملی نیست، گزارش مستدل و مستند خود را به‌منظور پیشگیری از وقوع تخلف و برای ارائه تذکرات لازم به نماینده مورد نظر، به هیئت ارسال کنند.

-با توجه به اینکه علاوه بر گزارش‌ها در برخی موارد ذی‌نفعان هیئت را مطلع و اقامه دعوا می‌کردند، در این ماده امکان شکایات مرتبط نیز شناسایی شده است. لذا با اصلاح عبارتی، رسیدگی به شکایات به صدر ماده (۲) اضافه شده است.

-ایراد اساسی نسبت به این ماده، ابهام در مرجع تشخیص اعمال خلاف امنیت ملی - موضوع بند «پ»- است؛ به‌رغم اینکه در ماده (۶) دستورالعمل همین قانون، شورای عالی امنیت ملی را تعیین کرده؛ لکن اولاً از حیث اجرایی شورای مذکور به هیئت پاسخگو نبوده و با تأخیر عمل کرده است، ثانیاً ماهیت تعیین مرجع تشخیص تقنینی بوده و در صلاحیت وضع ذیل دستورالعمل نمی‌باشد. بنابراین

پیشنهاد می‌شود کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس مرجع تشخیص و ظرف مدت دوهفته از طرح موضوع در هیئت اعلام نظر نماید.

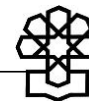
از این رو با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود یک تبصره به ذیل بند «پ» این ماده اضافه شود:

«تبصره: کمیسیون امنیت ملی مکلف است نسبت به اعمال خلاف امنیت ملی ظرف مدت دوهفته از ثبت شکایت در هیئت، نفیاً یا اثباتاً اعلام نظر نماید.»

- اصلاح تبصره «۱» امکان رسیدگی فعال توسط خود هیئت بدون دریافت گزارش یا شکایت خارج از هیئت را شناسایی کرده است، به دلیل آنکه در حال حاضر تکلیف هیئت صرفاً نسبت به گزارش‌های دریافتی است با اصلاح صورت گرفته در صورت اطلاع شفاهی یا عدم طی تشریفات ثبت گزارش و شکایت، خود هیئت مستقیماً مکلف است به موضوع ورود و رسیدگی کند.

- تبصره «۳» در مقام صیانت نمایندگان از دعاوی واهی و خدشه وارد کردن به جایگاه نمایندگی امکان ارائه خدمات حقوقی توسط هیئت به درخواست نماینده - موضوع شکایت - را پیش‌بینی کرده است، با این توصیف که در تبصره فعلی تشخیص مصادیق و ارائه خدمات را برعهده هیئت قرار داده است. در اصلاحات صورت گرفته به درخواست و مطالبه نماینده، هیئت مکلف است پاسخ دهد مبنی بر اینکه هتک حرمت نماینده صورت گرفته یا خیر؟ در صورت تأیید، پیگیری موضوع از جهت اعاده حیثیت برعهده هیئت است.

- تبصره «۶» به‌عنوان تبصره الحاقی با رویکرد پیشگیرانه، قبل از وقوع تخلف یا رفتار خلاف شئون نمایندگی، امکان تذکر و صیانت از نماینده توسط هیئت را شناسایی کرده است. چراکه اغلب تخلفات و رفتار خلاف شئون نمایندگی به دلیل عدم آگاهی و اطلاع نمایندگان از شرایط، اوضاع و احوال پیرامونی بوده است. لذا استفاده هیئت از ابزار مراجع نظارتی برای جلوگیری از وقوع تخلفات و رفتار خلاف شئون نمایندگی، اقدامی مثبت در جهت صیانت از جایگاه نمایندگی به‌نظر می‌رسد. بنابراین تصویب این ماده مشروط به اصلاحات پیشنهادی مورد تأیید است.



ماده (۳) قانون به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به آن الحاق می‌شود:

ماده ۳- اعطای هرگونه هدیه با هر مقدار ارزش مالی به نمایندگان یا اشخاص معرفی شده توسط آنان، از سوی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و مستثنیات آن یا مدیران آن دستگاه‌ها ممنوع است. هدیه‌دهنده به انفسال از خدمات دولتی از شش ماه تا دو سال محکوم می‌شود. دریافت‌کننده هدیه نیز به یک یا چند مورد از مجازات‌های مذکور در ماده (۶) این قانون به تشخیص هیئت، محکوم می‌شود.

تبصره ۱- هدایای غیرمتعارفی که توسط نمایندگان یا اشخاص معرفی شده از سوی آنان دریافت می‌شود، اعم از هدایای دیپلماتیک و غیردیپلماتیک، باید در سامانه‌ای که به همین منظور توسط مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌شود، ثبت گردد. تخلف از این حکم مستوجب یک یا چند مورد از مجازات‌های ماده (۶) این قانون به تشخیص هیئت می‌باشد. ضابطه غیرمتعارف بودن هدیه توسط هیئت تعیین و در سامانه فوق‌الذکر درج می‌شود.

تبصره ۲- منظور از هدیه در این قانون هرگونه مال، امتیاز، تخفیف در قیمت کالا یا خدمات و اعطای تسهیلات مازاد یا خارج از ضوابط است.

- تعیین ضوابط و مقررات «هدیه» برای مقامات دولتی از اجلی‌ترین مصادیق قواعد رفتاری نمایندگان به‌شمار می‌آید. عدم تعیین سازوکار و ساماندهی وضعیت هدیه‌ها جرم تلقی نمی‌شود، بلکه با شئون مقامات دولتی متناسب نیست. شایان ذکر است مفاهیم مشابه همچون رشوه، متمایز از هدیه است؛ بدین معنا که رشوه دادن یک عمل مجرمانه است که طی آن از صاحب یک سمت دولتی خواسته می‌شود در قبال دریافت آن، فعل یا ترک فعلی به‌طور غیرقانونی برای رشوه‌دهنده انجام دهد. اما هدیه می‌تواند برای انجام وظیفه منصفانه اخلاقی تأثیر نامطلوبی داشته باشد و زمینه انجام نامناسب یک تکلیف قانونی را فراهم کند.<sup>۱</sup> همچنین وضع محدودیت و ساماندهی وضعیت دریافت هدایا توسط مقامات دولتی قدر متیقن نظامات حقوقی مجالس دنیاست.<sup>۲</sup>

در نظامات حقوقی مجالس مختلف، الگوهای متفاوتی برای نظارت بر دریافت هدایا توسط نمایندگان طراحی شده است.

1. Rathamarit, N. et al Codes of conduct for parliamentarians: a comparative study, Bangkok, King Prajadhipok's Institution for UNDP regional center, 2008, p 10.

2. Code of conduct, Approved by House of Commons on 9 February 2009, available online at, 2010.

برخی دریافت هدایا را ممنوع کرده‌اند و موارد استثنایی را منوط به شفافیت بر مبنای معیارهای کمی و کیفی مجاز شمرده‌اند<sup>۱</sup> و برخی دیگر، مشروط به شفافیت عمومی هدایای دریافتی، اصل را بر جواز دریافت هدایا قرار داده‌اند.<sup>۲</sup>

در قوانین و مقررات ما تاکنون تعریف دقیق و جامعی از مفهوم «هدیه» ارائه نشده است بلکه صرفاً در قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان به معیار متعارف و نامتعارف و تشخیص هیئت احاله داده شده است. اصلاحات کمیسیون در راستای رفع ابهام از تعریف هدیه و تعیین قواعد مشخص و کارآمد صورت گرفته است. لکن نکات و ایرادهایی نسبت به مصوبه کمیسیون به شرح ذیل به نظر می‌رسد:

- شناسایی هدیه‌دهنده از سوی دستگاه‌های دولتی به عنوان متخلف مانع از بسترسازی فساد خواهد شد؛ اما مرجع رسیدگی کننده به تخلف هدیه‌دهنده ابهام دارد از این جهت که اگر هیئت مسئول رسیدگی باشد، اولاً به دلیل آنکه اکثر دستگاه‌های موضوع ماده ذیل سایر قوا می‌باشند دادرسی شبه قضایی نسبت به تخلفات کارکنان دولتی توسط مجلس مصداق مداخله بوده و مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی به نظر می‌رسد. ثانیاً سازوکار هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مجزاست، لذا تعیین سازوکار موازی، مغایر نظام اداری صحیح موضوع بند «۹» اصل سوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

بنابراین پیشنهاد می‌شود جهت رفع ابهام، با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی، بعد از واژه «محکوم می‌شود» عبارت زیر اضافه شود:

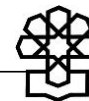
«هیئت مکلف است در صورت گزارش ارائه هدیه از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده، مراتب را حسب مورد به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری یا مراجع انضباطی مربوطه ارجاع دهد».

- تبصره «۱» تشخیص هدایا را مانند ماده (۳) فعلی به معیار کیفی «عرف» - متعارف و نامتعارف بودن - احاله داده است. سابقه هیئت در این موضوع نشان دهنده آن است که عدم شفافیت معیار متعارف بودن بسترساز دخالت سلايق و سوگیری خواهد بود؛ لذا پیشنهاد می‌شود معیار کمی و مصادیق متعارف بودن جهت ارتقا و قابلیت اجرایی داشتن، در قانون احصا شود.

نکته دیگر آنکه، تبصره، ضمانت اجرای جلوگیری از آثار سوء دریافت هدایا توسط نمایندگان را شفافیت عمومی قرار داده است؛ به عبارتی، اصل دریافت هدایای نامتعارف پذیرفته شده و صرفاً عدم ثبت و شفاف‌سازی آن تخلف بر شمرده شده است. در حالی که اساساً دریافت هدایای نامتعارف بسترساز فساد و خلق رانت می‌باشد و می‌بایست دریافت هدایای نامتعارف ممنوع شود و به صورت دقیق و شفاف موارد مستثنا (متعارف) احصا گردد. برای رفع ابهامات فوق با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل جایگزین شود:

1. Rules of the House of Representatives, 2011.

2. Code of conduct, Approved by House of Commons on 9 February 2009, available online at, 2010.



«دریافت هرگونه هدیه از اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی یا عمومی و دولتی یا هدایای غیردپلماتیک از اشخاص حقیقی، دولت‌ها یا شرکت‌ها و مؤسسات خارجی، تحت هر عنوان توسط نمایندگان، مدیران دفاتر یا بستگان سببی و نسبی درجه یک آنها ممنوع است. نماینده دریافت‌کننده هدایا با ارزش مالی مجموعاً در یک سال کمتر از یک‌سوم حقوق و مزایای ماهانه نمایندگی، مستوجب مجازات یکی از بندهای «الف» الی «ت» ماده (۶) این قانون است، و نماینده دریافت‌کننده هدایا با ارزش مالی مجموعاً در یک اجلاس به بیش از یک سوم حقوق و مزایای ماهانه نمایندگی مستوجب مجازات یکی از بندهای «ث» الی «خ» ماده (۶) این قانون است.

در صورتی که دریافت هدیه از سوی مدیران دفاتر یا بستگان سببی و نسبی درجه یک به دستور نماینده باشد، نماینده مشمول مجازات‌های موضوع ماده (۶) این قانون می‌شود؛ چنانچه نماینده از دریافت هدیه به هرنحو مطلع شود، مکلف است موضوع را به هیئت گزارش دهد و آن را به هدیه‌دهنده مسترد نماید، در غیر این صورت مشمول مجازات‌های موضوع ماده (۶) این قانون می‌شود. دریافت هدیه با ارزش مالی کمتر از یک‌چهارم پایه حقوق ماهانه نمایندگی در مراسمات خانوادگی و مذهبی از قبیل تولد و اعیاد، مستثنا از ممنوعیت موضوع این تبصره است.»

#### ماده ۴-

در ماده (۵) قانون، کلمه «گزارش‌های» به عبارت «گزارش‌ها و شکایات» اصلاح می‌شود و دو تبصره به شرح زیر به این ماده الحاق می‌گردد:

تبصره ۱- مراجع نظارتی مکلفند به استعلام هیئت در مواردی که خلاف امنیت ملی نیست، ظرف سی روز پاسخ دهند.

تبصره ۲- هیئت موظف است قبل از صدور رأی، دفاعیات نماینده را استماع نماید.

- هیئت در راستای رسیدگی به تکالیف قانونی نیازمند اطلاعات و داده‌های مستند از مراجع ذی‌ربط است. بنابراین دستگاه‌های نظارتی می‌بایست برای تسهیل در رسیدگی هیئت به گزارشات و شکایات واصله، اطلاعات مورد درخواست به استثنای موارد خلاف امنیت ملی را در اختیار هیئت قرار دهند. تاکنون عدم ارسال اطلاعات و جواز پاسخ به استعلامات هیئت، پرونده‌های متعددی را راکد و بلا تکلیف قرار داده است.

- تبصره «۱» با الزام دستگاه‌های نظارتی و تعیین مدت زمان پاسخگویی روال رسیدگی به پرونده‌های در جریان را از وضعیت بلا تکلیفی خارج و رسیدگی به موضوعات را مشخص می‌کند. از طرفی پیش‌بینی

پاسخگویی در مدت زمان معین از سوی مراجع نظارتی، امکان رسیدگی مستند و مستدل را برای هیئت فراهم می‌سازد. لذا تصویب این تبصره مورد تأیید است.

- در مورد تبصره «۲» با توجه به اینکه مفاد آن عیناً ذیل ماده فعلی وجود دارد و اصلاحی نسبت به آن صورت نگرفته است، لذا طرح و بررسی مجدد آن زائد است.

#### ماده ۵-

دو تبصره به‌عنوان تبصره‌های «۳» و «۴» به شرح زیر به ماده (۶) قانون الحاق می‌شود:

تبصره ۳- هیئت مکلف است رونوشت آراء محکومیت قطعی را به همراه مستندات به شورای نگهبان ارسال نماید.

تبصره ۴- در اجرای بند «۱۳» سیاست‌های کلی انتخابات، هیئت موظف است در صورت کشف فقدان یا زوال شرایط نمایندگی مندرج در ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مدارک و مستندات مربوط را برای اطلاع شورای نگهبان، به آن شورا ارسال کند.

- با توجه به اینکه هیئت به‌عنوان مرجع نظارتی اختصاصی، رفتار نمایندگان را در طول دوره نمایندگی به‌صورت فعال رصد می‌کند؛ گزارش‌ها و ادعاهای بررسی شده و قطعیت یافته توسط هیئت می‌تواند منبع دقیق و مؤثری برای شورای نگهبان برای بررسی صلاحیت‌ها در دوره‌های آتی انتخابات مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. بنابراین حکم تبصره «۳» شناسایی توانایی‌ها و شایستگی داوطلبان نمایندگی مجلس که دارای سابقه نمایندگی هستند را تسهیل می‌نماید.

- درخصوص موضوع انفصال نمایندگان از مقام نمایندگی در حین دوران نمایندگی، در سایر نظام‌های حقوقی نیز مانند انگلیس، استرالیا، هند، ژاپن و کانادا مجلس سازوکارهایی برای اخراج یا عزل نماینده شناسایی کرده است (قاضی، ۱۳۷۲: ۴۷۳)؛ به بیان دیگر موضوع امکان عزل نمایندگان در اغلب مجالس جهان متناسب با زیست حقوقی- سیاسی حاکم بر آنها امری پذیرفته شده است.

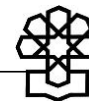
قانونگذار عادی نیز برای نظارت بر نمایندگان راهکارهایی را در چارچوب‌های ذیل پیش‌بینی کرده است:

(الف) بررسی اعتبارنامه‌ها (موضوع ماده (۲۸) آیین‌نامه داخلی)،

(ب) استعفاء (موضوع ماده (۹۰) آیین‌نامه داخلی)،

(ج) غیبت بدون عذرموجه (موضوع ماده (۸۶) آیین‌نامه داخلی).

لکن سازوکارهای پیش‌بینی شده متضمن نظارت جامع و مستمر بر رفتار نمایندگان و ایفای وظایف نمایندگان نبوده است؛ به همین منظور بند «۱۳» سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی ۱۳۹۵ خلأ «سازوکار لازم برای حسن اجرای وظایف نمایندگی، رعایت قسم‌نامه، جلوگیری از سوءاستفاده مالی، اقتصادی و



اخلاقی و انجام اقدامات لازم در صورت زوال یا کشف فقدان شرایط نمایندگی مجلس در منتخبان» را در قوانین مورد تأکید قرار داده است.

سابقاً در حین بررسی و تصویب همین قانون (قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱) امکان لغو اعتبارنامه در حین دوران نمایندگی به‌عنوان یکی از ابزار ضمانت اجرا به تصویب مجلس رسید، اما شورای نگهبان اعلام کرد مستدل به اینکه موضوع «مغایر احکام و تکالیف مقرر در قانون اساسی برای مجلس و نمایندگان می‌باشد، خلاف اصول متعدد قانون اساسی است.» به‌نظر می‌رسد ایراد کلی شورای نگهبان به این جهت بوده است که بحث اعتبارنامه در مرحله بدو ورود و اعطای وصف نمایندگی بوده و پیش از آن از سازوکار اعتبارنامه استنباط نمی‌شود. به‌رحال با توجه به تأکید بند «۱۳» سیاست‌های کلی انتخابات به‌عنوان مطالبه مقام معظم رهبری و تکمیل‌کننده نظام حقوقی مجلس شورای اسلامی، تدوین سازوکار برای اجرایی ساختن این موضوع از تکالیف مجلس است.

کمیسیون آیین‌نامه داخلی با اشاره به بند مذکور در سیاست‌های کلی انتخابات این تبصره را تصویب کرده است. به‌رغم اینکه به‌صورت شفاف، اوصاف نمایندگی را مورد اشاره قرار داده است؛ اما اولاً تفکیکی بین مرجع احراز «فقدان» و «زوال» اوصاف قانونی نمایندگی قائل نشده است؛ درحالی‌که مرجع احراز شرایط اولیه نمایندگی شورای نگهبان بوده و در ادامه حین دوران نمایندگی نظارت مستمر خود مجلس متضمن اساسی کشف زوال اوصاف نمایندگی است. ثانیاً ضمانت اجرای تبصره مبهم و ناکارآمد است؛ به‌عبارتی تمامی تشریفات و مراحل پیشنهادی صرفاً برای اطلاع شورای نگهبان است و اساساً موجب اجرایی شدن بند «۱۳» سیاست‌های کلی انتخابات نمی‌باشد؛

بنابراین برای رفع ابهامات و تدقیق در اجرای بند «۱۳» سیاست‌های کلی انتخابات با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی متن ذیل به‌عنوان جایگزین تبصره پیشنهاد می‌شود:

«در راستای اجرای بند «۱۳» سیاست‌های کلی انتخابات هیئت موظف است در صورت کشف فقدان شرایط نمایندگی نماینده قبل از انتخابات، مدارک و مستندات مربوطه را به شورای نگهبان جهت بررسی مستندات مربوط و تصمیم‌گیری نهایی مبنی بر عدم صلاحیت نمایندگی ارسال نماید. همچنین هیئت در صورت تشخیص زوال شرایط نمایندگی نماینده در طول دوران نمایندگی موظف است گزارش مستدل و مستند به هیئت‌رئیس ارسال کند تا برای تصمیم‌گیری مجلس در دستور کار قرار گیرد. قبل از تصمیم‌گیری در صحن نماینده مزبور به مدت نیم ساعت فرصت دفاع از خود را دارد.»

## ماده ۶-

ماده (۸) قانون به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به آن الحاق می‌شود:

ماده (۸) - تصمیمات هیئت در خصوص اعمال بندهای «الف»، «ب»، «پ» و «ت» ماده (۶) این قانون قطعی است و در سایر موارد ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ، توسط نماینده مربوط قابل اعتراض به هیئت تجدید نظر است.

تبصره ۱- هیئت تجدیدنظر متشکل از افراد زیر است:

۱. یکی از نواب رئیس که عضو هیئت بدوی نباشد.

۲. نایب رئیس اول کمیسیون قضایی و حقوقی؛ در صورتی که نایب رئیس اول کمیسیون عضو هیئت بدوی باشد، نایب رئیس دوم، عضو هیئت تجدیدنظر می‌شود.

۳. نایب رئیس اول کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی؛ در صورتی که نایب رئیس اول کمیسیون عضو هیئت بدوی باشد، نایب رئیس دوم، عضو هیئت تجدیدنظر می‌شود.

۴. دو نفر از نمایندگان دارای سابقه فعالیت قضایی با معرفی کمیسیون قضایی و حقوقی به تعداد دو برابر و رأی اکثریت نسبی نمایندگان حاضر در جلسه رسمی مجلس.

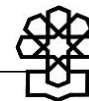
تبصره ۲- هیئت تجدیدنظر، با حضور دوسوم اعضا رسمیت دارد و تصمیمات آن با رأی اکثریت مطلق حاضرین معتبر است. دبیر هیئت موظف است آرای صادره اعم از بدوی و تجدیدنظر را ظرف یک هفته به نماینده ابلاغ نماید.

- براساس اصل شصت و هشتم قانون اساسی «ترتیب انتخاب رئیس و هیئت رئیسه مجلس و تعداد کمیسیون‌ها و دوره تصدی آنها و امور مربوط به مذكرات و انتظامات مجلس به وسیله آیین‌نامه داخلی مجلس معین می‌گردد»، لذا با توجه به اینکه اولاً مفاد ماده مربوط به تعیین ساختار و شیوه انتظام مجلس می‌باشد، ماهیت آیین‌نامه‌ای داشته و مستند به اصل شصت و پنجم تصویب آن مشروط به موافقت دوسوم حاضران است،

ثانیاً شورای نگهبان در بررسی قانون نظارت - بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱، مواد (۱)، (۶) و (۸) را به دلیل تعیین سازوکار و ساختار هیئت نظارت (بدوی و تجدیدنظر) واجد وصف آیین‌نامه داخلی، موضوع اصل شصت و پنج - قانون اساسی تشخیص داده است.

بنابراین در حین بررسی اصلاحات صورت گرفته صرفاً مواد ناظر به تشکیل هیئت و محدوده صلاحیت‌ها و اختیارات آن (مواد ۱، ۶ و ۸) مشروط به موافقت دوسوم حاضران است.





همان گونه که بیان شد مفاد ماده ناظر به ساختار، ترتیبات شکل گیری و قواعد هیئت تجدیدنظر می باشد. کمیسیون نیز در راستای چابکی هیئت، اصلاحاتی با محوریت مسائل زیر انجام داده است:

۱. عدم تشکیل جلسات؛ به دلیل تعداد زیاد اعضا (اعضای هیئت رئیسه و رؤسای کمیسیونها) تشکیل جلسات، به دلیل عدم امکان تنظیم وقت مشترک بین اعضا با مشکل مواجه است.

۲. خلأ آیین رسیدگی شفاف و دقیق؛ مبدأ زمانی شروع مهلت اعتراض، مرجع ابلاغ آراء، حد نصاب تشکیل جلسات و رأی گیری و... در قانون مسکوت است و صرفاً در مورد نصاب تشکیل جلسات و رأی گیری، در ماده (۱۱) دستورالعمل اجرایی قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۲ مورد اشاره قرار گرفته است؛ اما موضوع آیین رسیدگی هیئت ماهیت تقنینی داشته و می بایست در قانون عادی تصریح شود.

مصوبه کمیسیون جهت رفع نقیصه و مشکلات هیئت با محوریت چابک سازی، کارآمدی و ارتقای تخصص، ترکیب اعضا را تغییر داده است؛ افزون بر آن با تعیین «تاریخ روز ابلاغ» به عنوان مبدأ زمانی شروع مهلت اعتراض، تعیین نصاب تشکیل جلسات و رأی گیری و تکلیف دبیر هیئت به ابلاغ آرای صادره، آیین رسیدگی هیئت را ساماندهی کرده است.

به نظر می رسد اصلاحات صورت گرفته رافع مشکلات و کاستی های مربوط به تشکیل و اداره جلسات هیئت تجدیدنظر بوده و مغایرتی با قانون اساسی و اسناد بالادستی ندارد. لذا تصویب ماده مذکور مورد تأیید است.

#### ماده ۷ -

یک ماده به شرح زیر به قانون الحاق و ترتیب و توالی مواد قانون اصلاح می شود:  
ماده الحاقی - ضوابط انجام فعالیت های خارج از سمت نمایندگی توسط نمایندگان در طول دوره نمایندگی به شرح زیر است:

الف - انجام فعالیت های زیر در طول دوره نمایندگی ممنوع است:

۱. اشتغال به کار با هر عنوان از جمله عضویت در هیئت مدیره یا هیئت عامل موظف و غیر موظف، بازرسی اصلی و علی البدل و مشاور در هر یک موارد زیر:

- کلیه دستگاه های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه و مستثنیات آن

- کلیه بانک ها و مؤسسات مالی و اعتباری

- شرکت های سهامی عام

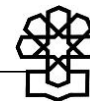
- اتحادیه های صنفی و نظام های حرفه ای

۲. فعالیت در امر صادرات و واردات و داشتن نمایندگی شرکت‌های خارجی
۳. اشتغال به امر وکالت و کارشناسی رسمی دادگستری
۴. انجام معاملات موضوع تبصره «۳» ماده (۱) لایحه قانونی منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری با مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع قانون فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ تبصره - ممنوعیت‌های مذکور در این بند، موجب ابطال یا عدم تمدید پروانه فعالیت نبوده و فقط به معنی تعلیق آن در طول دوره نمایندگی است.
- ب- انجام فعالیت‌های زیر توسط نمایندگان در طول دوره نمایندگی، مشروط به ثبت آن در سامانه‌ای که به همین منظور توسط مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌شود، بلامانع است:
۱. عضویت در نظام‌های صنفی و حرفه‌ای
  ۲. اشتغال به تدریس، پژوهش و طبابت
  ۳. عضویت در هیئت‌امنا، هیئت‌مدیره و هیئت‌عامل مؤسسات غیرانتفاعی، عام‌المنفعه و خیریه
  ۴. سردبیری، مدیرمسئولی و عضویت در هیئت تحریریه خبرگزاری‌ها، نشریات، روزنامه‌ها و مجلات چاپی و الکترونیکی غیردولتی

-مدیریت و پیشگیری از تعارض منافع مقامات عمومی از جمله نمایندگان، وزرا و... یکی از مهم‌ترین موانع بروز فساد و موجب جلوگیری از ایجاد بی‌اعتمادی و نارضایتی عمومی است.

نظام حقوقی ما به صورت پراکنده در قوانین مختلف اصل موضوع مدیریت تعارض منافع مناصب عمومی را پذیرفته است. اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی، قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی هر کدام به نحوی موقعیت‌هایی که امکان تعارض و بستر ترجیح منافع خصوصی نسبت به منافع عمومی در آنها وجود دارد را شناسایی کرده است. اما قوانین مذکور جامع و کامل نبوده است. لذا کمیسیون به منظور رفع این نقیصه قانونی، ماده الحاقی حاضر را به همراه برخی مواد دیگر، پیش‌بینی کرده است.

ماده مذکور به‌رغم شناسایی تعارض منافع نمایندگان در موقعیت‌های شغلی متفاوت، دو سطح ضمانت اجرا شناسایی کرده است؛ سطح اول ممنوعیت، سطح دوم شفافیت و اعلام عمومی؛ در مورد مصادیق ممنوعیت، جزء سوم ذیل بند «الف» صرفاً شرکت‌های سهامی عام را مقرر کرده است و نسبت به شرکت‌های سهامی خاص ساکت است. در حالی که اشتغال همزمان به نمایندگی و شرکت‌های سهامی



خاص به طریق اولی بستر تعارض منافع نمایندگان است. از این رو پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی عبارت «کلیه شرکت‌های تجارتي» جایگزین واژه «سهامی عام» شود.

درباره سطح دوم ضمانت اجرا (شفافیت و اعلام عمومی) مصادیق مشمول ضمانت اجرای شفافیت و اعلام عمومی در سامانه رسمی مجلس شورای اسلامی محل ایراد است به این معنا که موارد مندرج ذیل جزء «۳» و «۴» بند «ب» (اعلام عمومی و شفافیت) اشتغال همزمان نمایندگان در هیئت امناء، هیئت‌مدیره و هیئت‌عامل مؤسسات خیریه و مطبوعات را مجاز شمرده است؛ مدیریت و سمت‌های تأثیرگذار در تصمیم‌سازی‌های نهادی خیریه و مطبوعات اعم از چاپی و غیره اولاً اجلی مصداق بستر تعارض منافع و ایجاد فساد بوده است چه آنکه مدیریت در مؤسسات خیریه یا مطبوعاتی و رسانه‌ای موجبات اعطای کمک‌ها و مزایای مختلف به مناسبت جایگاه نماینده از سوی بخش دولتی و خصوصی فراهم می‌کند؛ این امر مصداق روشن تبعیض ناروا بین مؤسسات خیریه و مطبوعاتی خواهد بود؛

**ثانیاً** غایت بحث ممنوعیت اشتغال همزمان در مناصب مدیریت، تنظیم و اختصاص تمام‌وقت نمایندگان به ایفای وظایف قانونی می‌باشد، جواز موارد مذکور عملاً دغدغه و اشتغالات نمایندگان افزایش یافته و مانعی برای انجام وظایفشان خواهد بود.

بنابراین با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود بندهای «۳- عضویت در هیئت امناء، هیئت‌مدیره و هیئت‌عامل مؤسسات غیرانتفاعی، عام‌المنفعه و خیریه؛ ۴- سردبیری، مدیرمسئولی و عضویت در هیئت تحریریه خبرگزاری‌ها، نشریات، روزنامه‌ها و مجلات چاپی و الکترونیکی غیردولتی» به ذیل بند «الف» اضافه شود.

#### ماده ۸-

یک ماده به شرح زیر به قانون الحاق و ترتیب و توالی مواد قانون اصلاح می‌شود:

ماده الحاقی- نمایندگان مجازند با رعایت شئون مندرج در ماده (۱) این قانون، با هدف آگاهی‌بخشی به مردم و جلب مشارکت عمومی در فرایند قانونگذاری و نظارت، به بیان مسائل عمومی و شفاف‌سازی موضوعات مهم کشور بپردازند.

- وظایف نمایندگی محدود به سخن و کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی نیست، بلکه در چارچوب وظایف و اختیارات نظارتي، نمایندگان به حوزه‌های انتخابیه و سایر مناطق مراجعه می‌کنند و در خلال این بازدیدها و سرکشی‌ها، مسائل، مشکلات و کیفیت اجرای قوانین مصوب مجلس را بررسی و حسب مورد از ابزارهای نظارتي و تقنینی درصدد رفع موضوع برمی‌آیند.

به موجب اصول هشتاد و چهارم و هشتاد و ششم قانون اساسی، کلیت حق «اظهار نظر» نمایندگان مورد اشاره قرار گرفته است؛ لکن سازوکار این امر در حیطه وظایف نظارتی به صورت دقیق بیان نشده است و صرفاً ذیل ماده (۸۲) آیین‌نامه داخلی در مقام بیان تعطیلات و مرخصی‌ها، یک هفته کاری تحت عنوان «رسیدگی به وظایف نمایندگی» مقرر شده است.

ظرفیت نمایندگان به عنوان ابزار اولیه تحقق مردم‌سالاری می‌تواند مشارکت‌پذیری آحاد مردم در فرایند قانونگذاری و اقناع‌پذیری گروه‌ها و تشکل‌ها را تسهیل کند. از سوی دیگر به رغم تصریح اسناد بالادستی به دلیل عدم تصریح در قوانین عادی در عمل بعضاً ممانعت‌هایی برای سرکشی، سخنرانی و... نمایندگان در برخی حوزه‌های انتخابیه ایجاد شده است.

ماده الحاقی پیشنهادی توسط کمیسیون محدوده صلاحیتی نمایندگان در سفرهای نظارتی و الزام به رعایت شئون نمایندگی را شناسایی کرده است.

به نظر می‌رسد ساماندهی رفتارهای نظارتی نمایندگان و امکان نظارت‌پذیری آن توسط هیئت موجب ارتقای فرهنگ سیاسی نمایندگان و کیفیت عملکرد وظایف نظارتی آنها خواهد شد و مغایرتی با قانون اساسی و اسناد بالادستی ندارد. لذا تصویب ماده مذکور مورد تأیید است.

#### ماده ۹-

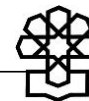
یک ماده به شرح زیر به قانون الحاق و ترتیب و توالی مواد قانون اصلاح می‌شود:

ماده الحاقی-ارائه توصیه‌نامه توسط نمایندگان یا از طرف ایشان برای خود و بستگان درجه یک سببی و نسبی آنان و سایر نمایندگان، در رابطه با دریافت تسهیلات، امور مالیاتی، امور اداری و استخدامی، دعاوی حقوقی و کیفری و اداری، مناقصات و مزایده‌های دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و مستثنیات آن ممنوع است.

با توجه به جایگاه نمایندگان در عرصه تنظیم‌گری قدرت سیاسی و از سوی دیگر مطالبات مردمی حوزه انتخابیه، بدون شک یکی از طرق رفع مشکلات و مطالبات مردمی استفاده از قدرت نمایندگی با ارائه توصیه‌نامه‌ها به دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی ذی‌ربط است. اما استفاده ناصحیح از این ابزار می‌تواند یکی از موقعیت‌های تعارض منافع نمایندگی به شمار آید.

بنابراین ساماندهی توصیه‌نامه‌های ارائه شده از سوی نمایندگان امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. کمیسیون نیز ارائه توصیه‌نامه نمایندگان برای خود و بستگان درجه یک یا نماینده برای نماینده دیگری و بستگانش ممنوع کرده است.

ایرادهایی که ناظر به این ماده الحاقی به نظر می‌رسد به شرح ذیل است:



۱. در قوانین و مقررات تعریفی از توصیه‌نامه ارائه نشده است و به تبع در این ماده اصطلاح «توصیه‌نامه» تعریف نشده است. عدم تعریف دقیق از یک اصطلاحی که آثار حقوقی دارد ابهام و اختلاف رویه در عمل ایجاد می‌کند. به عبارت دیگر وجه ممیزه توصیه‌نامه با سایر مکاتبات اداری یک نماینده معلوم نیست.

۲. در این ماده صرفاً موارد ممنوع مقرر شده است و نسبت به موارد مجاز ارائه توصیه‌نامه و امکان نظارت‌پذیری بر آنها اشاره نشده است، لذا می‌بایست چگونگی ارائه توصیه‌نامه به آحاد مردم به جز موارد ممنوعه به صورت شفاف بیان شود.

بنابراین برای رفع ایرادهای فوق با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل جایگزین ماده الحاقی شود:

«ماده الحاقی - توصیه‌نامه و معرفی‌نامه مکتوب در حوزه‌های تسهیلات مالی و مالیاتی، استخدامی، دعاوی حقوقی، کیفری و اداری، مناقصات و مزایادات دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و مستثنیات آن از سوی نمایندگان یا از طرف ایشان برای خود و بستگان درجه یک سببی و نسبی خود و سایر نمایندگان ممنوع بوده و صرفاً اعطای توصیه‌نامه و معرفی‌نامه مکتوب جهت مساعدت و همکاری در راستای احقاق حقوق قانونی مردم مشروط به ارسال یک رونوشت از آن همراه با مستندات قانونی محق بودن اشخاص موضوع توصیه‌نامه به دبیرخانه مجلس مجاز است. دبیرخانه مجلس موظف است در صورت درخواست هیئت، مدارک و مستندات مربوط به توصیه‌نامه‌ها و معرفی‌نامه‌های ثبت شده را در اختیار هیئت قرار دهد.

تبصره - توصیه‌نامه و معرفی‌نامه شامل هرگونه نوشته کاغذی یا الکترونیکی به صورت مستقل یا در حاشیه نامه است.»

#### ماده ۱۰-

یک ماده به شرح زیر به قانون الحاق و ترتیب و توالی مواد قانون اصلاح می‌شود:

ماده الحاقی - اخذ و استمرار تابعیت و تابعیت مضاعف و مجوز اقامت کشورهای خارجی در طول دوره نمایندگی ممنوع است.

در خصوص اصل ممنوعیت به کارگیری افراد دو تابعیتی در قوانین، ذیل ماده (۹۸۹) قانون مدنی و (۹۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مورد اشاره قرار گرفته است، اما قوانین جاری در مورد وضعیت اخذ اقامت مقامات عمومی در حین دوران خدمت و یا استمرار آن مسکوت است.

کمیسیون جهت رفع نقیصه مذکور علاوه بر قوانین فوق‌الذکر، اولاً هیئت را مرجع رصد و نظارت وضعیت تابعیت نمایندگان (استمرار تابعیت) قرار داده است. ثانیاً انواع اخذ تابعیت در حین دوران نمایندگی و مجوز اقامت کشورهای خارجی را به آن افزوده است.

به‌رغم ضرورت موضوع مبنی بر اینکه پیشگیری از نفوذ کشورهای متخاصم و بیگانه امری اجتناب‌ناپذیر است، اما به دلیل وجود احکام قانونی در مورد ممنوعیت تابعیت مضاعف پیشنهاد می‌شود برای جلوگیری از تورم قوانین صرفاً حکم قانونی جدید نسبت به موارد مسکوت قانونی بیان شود. بنابراین با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل جایگزین این ماده شود: «اخذ و استمرار مجوز اقامت کشورهای خارجی در طول دوره نمایندگی ممنوع است».

#### ماده ۱۱-

یک ماده به شرح زیر به قانون الحاق و ترتیب و توالی مواد قانون اصلاح می‌شود:

ماده الحاقی - نمایندگان باید سفرهای خارجی خود را به غیر از مأموریت‌های رسمی موضوع ماده (۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی، به اطلاع هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان برسانند.

- موضوع شفافیت سفرهای کاری (مأموریت) نمایندگان اعم از داخلی و خارجی مستند به ماده (۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی قواعد و ضوابط خاص آن، مورد بررسی قرار گرفته است. اما در مورد سفرهای خارجی شخصی، به دلیل شأنیت سیاسی نماینده در فضای تعاملات بین‌المللی و صیانت از آن، اطلاع هیئت به‌عنوان مرجع حامی جایگاه نمایندگی امری ضروری است.

شایان ذکر است اهمیت سفرهای خارجی نمایندگان برای اغلب مجالس دنیا پذیرفته شده است و کشورها متناسب با ساختار حقوقی سازوکارهایی اندیشیده‌اند که در ادامه به چند مورد از آن اشاره می‌شود:

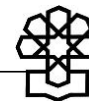
- آفریقای جنوبی: اعلام سفرهای خارجی و هزینه‌های آن<sup>۱</sup>

- مجلس عوام انگلستان: در صورتی که هزینه‌های سفر خارجی بیش از یک درصد حقوق سالیانه نماینده باشد و از محل درآمدهای عمومی پرداخت نشده باشد باید اعلام و ثبت شود.<sup>۲</sup>

با این توصیف برای تأمین امنیت نمایندگان در سفرهای خارجی، ارتقای روابط بین‌المللی و جلوگیری از سوگیری‌های بین‌المللی، شفافیت و اطلاع موضوع به هیئت، بستر ساز تحقق اهداف مذکور به نظر می‌رسد. لذا تصویب ماده مذکور مورد تأیید است.

1. Westminster Foundation for Democracy (2008), p. 21.

2. Code of Conduct, 2011: 11, 12.



یک ماده به شرح زیر به قانون الحاق و ترتیب و توالی مواد قانون اصلاح می‌شود:  
ماده الحاقی-ثبت‌نام جدید برای تحصیل در مقاطع تحصیلات تکمیلی در طول دوره نمایندگی ممنوع است.

- در مورد نحوه تحصیل مقامات دولتی «قانون ممنوعیت ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری» ضوابط و قواعدی را احصا کرده است؛ لکن اجرای مقررات مندرج در قانون مذکور نسبت به نمایندگان مجلس شورای اسلامی واجد ایراد است: اولاً ضمانت اجرای آن مبنی بر انفصال موقت برای نمایندگان سالبه انتفاء موضوع است،

ثانیاً مرجع اجرای قانون فوق، سازمان اداری استخدامی مقرر شده است. درحالی‌که سازمان اداری استخدامی صلاحیت و قدرت اجرایی برای اجرای قانون نسبت به نمایندگان مجلس را ندارد؛ به‌عبارت‌دیگر مرجع یادشده تناسبی با رصد فعالیت‌های ارکان قوه مقننه را ندارد.

ثالثاً غایت امر در تدوین این قانون ایجاد بستر متمرکز برای فعالیت کارگزاران و جلوگیری از سوءاستفاده از مقام و جایگاه قانونی بوده، درحالی‌که با استثنائات و موارد جواز در این قانون، مانع تحقق آن شده است.

کمیسیون محترم نیز برای رفع نقیصه قانونی از جمله عدم ضمانت اجرای متناسب و پیشگیری از سوءاستفاده از جایگاه نمایندگی؛ صرفاً ممنوعیت شروع به تحصیل در مقاطع تحصیلات تکمیلی در حین دوران نمایندگی را مصوب کرده است.

به‌نظر می‌رسد مصوبه مذکور جامع شرایط صیانت از جایگاه نمایندگی نیست؛ به‌دلیل اینکه استمرار تحصیل نمایندگان که درحین دورانی که منتخب شده‌اند را مجاز شمرده است؛ درحقیقت تمامی ایرادهای «قانون ممنوعیت ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری» نسبت به افراد اخیرالذکر پابرجا بوده است؛ از طرفی شفاف نبودن کیفیت تحصیل آنها شائبه تبعیض ناروا نسبت به سایر کارگزاران را به همراه خواهد داشت.

بنابراین جهت رفع ایرادهای فوق با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود متن ذیل جایگزین ماده الحاقی شود:

«ماده الحاقی - شروع و ادامه دوره‌های تحصیلی در دوران نمایندگی ممنوع است و در صورت ناتمام بودن واحدهای درسی در زمان انتخاب، تکمیل دوره به زمان پس از اتمام دوران نمایندگی موکول می‌شود.»

## ماده ۱۳-

یک ماده به شرح زیر به قانون الحاق و ترتیب و توالی مواد قانون اصلاح می‌شود:

ماده الحاقی - دریافت هرگونه موافقت اصولی یا مجوز احداث و بهره‌برداری واحدهای تجاری، صنعتی، کشاورزی، خدماتی، رسانه‌ای، مطبوعاتی، آموزشی و پژوهشی توسط نمایندگان و بستگان درجه یک سببی و نسبی آنان، باید در سامانه‌ای که به همین منظور توسط مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌شود، ثبت شود. تخلف نمایندگان از مفاد این ماده به تشخیص هیئت، مشمول یک یا چند مورد از مجازات بندهای «ث» الی «ح» ماده (۶) این قانون می‌شود.

- یکی دیگر از مصادیق سوءاستفاده و هتک جایگاه نمایندگی دریافت مجوزات کسب‌وکار و اشتغال درحین دوران نمایندگی است؛ چراکه اخذ مجوزات در این دوران به دور از شائبه اعمال قدرت سیاسی ازسوی نماینده نخواهد بود افزون بر آن دریافت مجوز کسب‌وکار مستلزم اشتغال و صرف وقت نماینده است که این امر با حجم وظایف نظارتی و تقنینی نمایندگان ناهمگون است.

کمیسیون در راستای صیانت از نهاد نمایندگی و پیشگیری از وقوع سوءاستفاده از اختیارات، دریافت مجوز و موافقت اصولی در مصادیق مندرج را منوط به ثبت در سامانه مجلس شورای اسلامی مجاز شمرده است. به‌عبارت‌دیگر ضمانت اجرای کنترل این مسئله شفافیت بیان شده است.

ایرادهایی که نسبت به این ماده به‌نظر می‌رسد به شرح ذیل است:

۱. جواز، امکان دریافت مجوز کسب‌وکار و اشتغال در حین دوران نمایندگی در تعارض با ماهیت نمایندگی و حجم فعالیت‌ها و وظایف قانونی نماینده است؛

۲. سطح شفافیت ثبت مجوز یا موافقت اصولی دریافتی مشخص نیست؛ آیا امکان نظارت عمومی و رصد توسط آحاد مردم میسر است؟ یا خیر، صرفاً هیئت به آن دسترسی دارد؟

بنابراین جهت رفع ایرادهای فوق با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود متن ذیل

جایگزین ماده الحاقی شود:

«دریافت هرگونه موافقت اصولی یا مجوز احداث و بهره‌برداری واحد یا واحدهای تجاری، صنعتی، کشاورزی، خدماتی، رسانه‌ای، مطبوعاتی، آموزشی و واحد یا واحدهای آموزش عالی و پژوهشی در دوران نمایندگی توسط نماینده ممنوع است؛ و دریافت هرگونه موافقت اصولی یا مجوز احداث و بهره‌برداری واحد یا واحدهای تجاری، صنعتی، کشاورزی، خدماتی، رسانه‌ای، مطبوعاتی، آموزشی و واحد یا واحدهای آموزش عالی و پژوهشی در دوران نمایندگی توسط بستگان درجه یک سببی و نسبی آنان، باید در سامانه‌ای که به همین منظور توسط مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌شود، توسط نماینده ثبت شود. تخلف نمایندگان از مفاد این ماده مشمول یکی از مجازات بندهای «ث» الی «ح» ماده (۶) این قانون است.»





یک ماده به شرح زیر به قانون الحاق و ترتیب و توالی مواد قانون اصلاح می‌شود:

ماده الحاقی - انتقال و مأموریت نماینده از آخرین دستگاه محل خدمت، به دستگاه‌های اجرایی دیگر در حین نمایندگی و تا مدت دو سال پس از اتمام دوره نمایندگی ممنوع است. به‌کارگیری نمایندگان که عضو مجامع، هیئت‌ها و شوراهای قانونی ذیل دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و مستثنیات آن هستند، در همان دستگاه‌ها، در حین نمایندگی و تا مدت دو سال پس از اتمام دوره نمایندگی ممنوع است.

تخلف از مفاد این ماده مستوجب اعمال تنبیهات اداری یکی از بندهای «د» الی «ح» ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، توسط هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه‌های اجرایی مقصد است.

تبصره - نمایندگان که قبل از نمایندگی در دستگاه اجرایی عضو آن مجامع، هیئت‌ها و شوراهای اشتغال داشته‌اند از مفاد این ماده مستثنی هستند.

- برخی نمایندگان در دوران نمایندگی مقدمات انتقال به دستگاه‌های اجرایی را فراهم می‌کنند؛ این جابه‌جایی فارغ از دغدغه و حس مسئولیت‌پذیری، شائبه سوءاستفاده از جایگاه جهت انتقال به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی بزرگ را به‌همراه دارد.

حساسیت و اهمیت این چالش به‌قدری واضح و مبرهن است که رهبر معظم انقلاب به‌عنوان یکی از آسیب‌های جدی رفتار نمایندگان برشمردن<sup>۱</sup> و ساماندهی و رسیدگی به این موضوع را از هیئت مطالبه کرده‌اند. به همین منظور کمیسیون ماده الحاقی را پیش‌بینی کرده است؛ لکن ضمانت اجرای مندرج در این ماده واجد ایراد است؛ با این توضیح که ذیل ماده مرجع رسیدگی به تخلفات را «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه‌های اجرایی مقصد» مقرر کرده است درحالی‌که برخی از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده؛ مانند وزارت علوم و تحقیقات و فناوری دارای مراجع انضباطی خاص هستند لذا می‌بایست ذیل ماده متناسب با مراجع رسیدگی به تخلفات هر دستگاه اجرایی اصلاح شود.

بنابراین جهت رفع ایرادهای ذیل ماده (مرجع ضمانت اجرا) با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود متن ذیل جایگزین بند انتهایی ماده الحاقی شود:

۱. یکی از آسیب‌ها این است که نماینده از اولی که وارد مجلس می‌شود، نقشه رسیدن به فلان پست مثلاً اجرایی را در سر خودش به‌روراند - که وزیر بشود، مدیر بشود، فلان [مسئول] بشود - نه، این وظیفه نمایندگی بسیار مهم است. اگر انسان برای خدا کار بکند و درست کار بکند، از وظایف اجرایی اهمیتش بیشتر است، یا لاف در مواردی به قدر آنها اهمیت دارد. این جور نباشد که ما تا وارد مجلس شدیم، به فکر بیفتیم که خب حالا چه کار کنیم که مثلاً در مرحله‌ی بعد یا در فلان دولت به فلان پست [پرسیم]؛ اینها آسیب‌ها است، مجلس از این قبیل آسیب‌ها دارد. عزیزان من! مراقب باشید؛ شما هنوز اول کارتان است بحمدالله، تازه وارد شده‌اید و این آسیب‌ها ان‌شاءالله به‌سراغ شما نیامده و نخواهد آمد [آما] مراقب باشید. در این زمینه بایستی هیئت نظارت فعال باشد (دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۱۴۰۰/۰۳/۰۶).

«تخلف از مفاد این ماده مستوجب اعمال تنبیهات اداری یکی از بندهای «د» الی «ح» ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری توسط هیئت رسیدگی به تخلفات اداری یا هر یک از مراجع انضباطی اداری مربوط در دستگاه مقصد است.»

#### ماده ۱۵-

یک ماده به شرح زیر به قانون الحاق و ترتیب و توالی مواد قانون اصلاح می‌شود:  
 ماده الحاقی- در ابتدای هر دوره مجلس، هیئت مکلف است برای اجرای قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۷، ضمن اطلاع‌رسانی به نمایندگان، سازوکار اجرایی شدن قانون را فراهم و بر فرایند اجرا نظارت کند.

- ابزار «اعلام داریی‌های مقامات و مسئولان» یکی از طرق مدیریت و پیشگیری تعارض منافع به‌شمار می‌آید. رویه مجالس مختلف در خصوص اجباری و اختیاری بودن اعلام داریی‌های نمایندگان متفاوت است. لکن اغلب کشورها اجبار به اعلام داریی‌ها را پذیرفته‌اند؛ چراکه افزایش اعتماد عمومی به مجلس و نمایندگان را به همراه دارد. تحقیقات میدانی انجام شده در سال ۱۹۹۹ از بیست کشور دنیا بیانگر آن است که در ۱۶ کشور از ۲۰ کشور مورد مطالعه، اعلام داریی‌های اعضا و بستگان اعضای (نمایندگان) مجلس اجباری است.<sup>۱</sup>

در همین راستا قانونگذار سال ۱۳۹۴ «قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران» را تصویب کرد؛ اما به دلیل عدم تصویب آیین‌نامه اجرایی از سوی قوه قضائیه و عدم تدوین سازوکارهای اجرایی و ضمانت اجرای مؤثر موضوع منتفی بود؛ تا اینکه در سال ۱۳۹۸ آیین‌نامه اجرایی قانون تصویب و ابلاغ شد.

کمیسیون با توجه به جایگاه صیانتی هیئت، از حیث جلوگیری از سوءبرداشت و اشتباه‌های نمایندگان، هیئت را مکلف به اطلاع‌رسانی و آموزش نحوه ثبت و اطلاع‌رسانی اموال و داریی موضوع قانون مذکور کرده است. اما مصوبه تدوین شده واجد ایرادهایی است:

تاریخ صحیح تصویب قانون «قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران» مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۱۴ می‌باشد، لذا تاریخ تصویب مندرج ذیل ماده الحاقی می‌بایست اصلاح گردد. عبارت «سازوکار اجرایی شدن قانون را فراهم کند» دلالت بر این دارد که مجری قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران، هیئت می‌باشد. مجری قانون مذکور مستند

1. Whaley, J. Legislative ethics, legislative research series, Washington D. C., National Democratic Institution for International Affairs, 1999, P. 11.



به اصل یکصد و چهل و دوم قانون اساسی ریاست قوه قضائیه است. بنابراین صلاحیت اجرای قانون توسط هیئت، مغایر اصل مذکور به نظر می‌رسد و صرفاً صیانت از نمایندگان از طریق اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی از سوی هیئت امری مجاز و قریب به صواب است.

با این توصیف برای رفع ایرادها با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل جایگزین ماده الحاقی شود:

«ماده الحاقی- هیئت مکلف است در ابتدای هر دوره (اجلاس) سازوکار و شیوه ثبت‌داری‌های موضوع قانون رسیدگی به داری‌های مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۹۴/۹/۱۴ را به اطلاع نمایندگان برساند.»

#### ماده ۱۶-

ماده ۱۶- یک ماده به شرح زیر به قانون الحاق و ترتیب و توالی مواد قانون اصلاح می‌شود:  
ماده الحاقی- رئیس هیئت مکلف است فروردین ماه هر سال گزارش عملکرد هیئت در سال گذشته را در جلسه غیرعلنی مجلس قرائت کند.

- تعیین مسئول برای مطالبه و پاسخگویی از نحوه و تأثیر اجرای قوانین یکی از اصول مهم قانون‌نویسی است. این ماده با تکلیف به ارائه گزارش عملکرد سالیانه، دو نتیجه مهم و اثرگذار را به همراه خواهد داشت:

۱. ارزیابی کیفیت عملکرد هیئت و تطبیق آن با آثار و نتایج واقعی،
  ۲. اطلاع و آگاهی‌بخشی به نمایندگان از چالش‌ها و آسیب‌های منصب نمایندگی.
- با این توصیف تکلیف مقرر در این ماده از یک جهت ارتقادهنده بعد پاسخگویی هیئت است و از سوی دیگر به آگاهی‌بخشی نمایندگان از مسائل و مشکلات مبتلا به کمک خواهد کرد. لذا تصویب ماده مذکور مورد تأیید است.

#### نتیجه‌گیری

نگرانی استفاده نادرست از اقتدارات عمومی از دیرباز وجود داشته است. لزوم پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دارندگان مناصب و سمت‌های عمومی از جمله نمایندگان در یک نظام سیاسی امری اجتناب‌ناپذیر می‌باشد، چراکه نمایندگان به‌عنوان حافظان منافع مردم در کانون تصمیم‌گیری‌های کلان

حضور و حق رأی دارند. نمایندگان به‌عنوان بخشی از هیئت حاکمه نظام سیاسی در عرصه تدوین قوانین و نظارت بر سایر قوا بدون تردید در مظان تهدیدات و آسیب‌های متعددی قرار دارند.

برای جلوگیری از بروز این آسیب‌ها، صیانت از نهاد نمایندگی و افزایش سطح اعتماد عمومی جامعه، مجالس دنیا روش‌های نظارتی متناسب با زیست حقوقی - سیاسی در قالب قواعد نظارتی به‌صورت پیشینی و پسینی تدوین کرده‌اند.

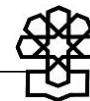
در نظام حقوقی ما با تصویب قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱ گامی در جهت پاسداری و حفاظت از نهاد نمایندگی برداشته شد. لکن با گذشت قریب به یک دهه آسیب‌ها و چالش‌های قانون مذکور توسط کمیسیون آیین‌نامه داخلی به‌شرح ذیل احصا شده و متناسب با آن اصلاحاتی در قالب مصوبه حاضر به تصویب رسیده است:

۱. ترکیب مرجع نظارت (بدوی و تجدیدنظر) - از حیث تخصص، نحوه انتخاب، آیین رسیدگی
۲. ضمانت اجرا - از حیث نبود ضابطه مشخص برای انتخاب ضمانت اجرا، تعیین سازوکارهای نظارتی مؤثر برای موارد فقدان و زوال شرایط قانونی نمایندگی در حین دوران نمایندگی
۳. تقویت شأنیت صیانتی مرجع نظارت (هیئت)
۴. تدقیق مصادیق تعارض منافع منصب نمایندگی اعم از شغلی، مالی، معاملاتی و...
۵. تقویت جایگاه مرجع نظارت از حیث فعال بودن در رصد و نظارت، آگاهی بخشی به نمایندگان و

#### پاسخگویی

مصوبه حاضر از حیث شناسایی آسیب‌ها و مسائل ناظر به نهاد نمایندگی موارد دقیقی را احصا نموده است، لکن ناظر به برخی مواد ایرادات و نکاتی به‌نظر می‌رسد. در ادامه با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مواد متناسب پیشنهاد شده است:

۱. براساس اصل شصت‌وششم قانون اساسی «ترتیب انتخاب رئیس و هیئت رئیسه مجلس و تعداد کمیسیون‌ها و دوره تصدی آنها و امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس به‌وسیله آیین‌نامه داخلی مجلس معین می‌گردد»، لذا با توجه به اینکه مفاد برخی مواد به تعیین ساختار و شیوه انتظام مجلس مربوط می‌باشد، لذا ماهیت آیین‌نامه‌ای داشته و مستند به اصل شصت‌وپنجم قانون اساسی تصویب آن مشروط به موافقت دوسوم حاضران می‌باشد؛ بنابراین درحین بررسی اصلاحات صورت گرفته صرفاً مواد ناظر به تشکیل هیئت و محدوده صلاحیت‌ها و اختیارات آن (مواد ۱، ۶ و ۸) مشروط به موافقت دوسوم حاضران است.
۲. تدقیق و شفافیت در ساختار و تشکیلات اجرایی هیئت و حیطه صلاحیتی آن امری اجتناب‌ناپذیر است. به‌دلیل آنکه نقیصه مذکور منجر به عدم پاسخگویی و عدم اجرای قانون خواهد شد. پیشنهاد می‌گردد با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی عبارت ذیل به‌عنوان تبصره الحاقی به ماده (۱) اضافه شود:



«دبیرخانه هیئت: تشکیلات اجرایی هیئت است که زیر نظر هیئت انجام وظیفه می‌کند. هیئت موظف است کارشناسان باتجربه و با تحصیلات حقوقی از کارکنان رسمی مجلس شورای اسلامی به کار گیرد. وظایف دبیرخانه انجام امور کارشناسی - اداری از قبیل تکمیل پرونده، ارتباط با دستگاه‌ها، تهیه دستورجلسات، ضبط مذاکرات، بایگانی پرونده‌ها، پیگیری‌های حقوقی و به‌روزرسانی سامانه ثبت اطلاعات نمایندگان موضوع این قانون است.»

۳. عدم پیش‌بینی، ممنوعیت انصراف در صحن ذیل ماده (۱)، التهابات درون صحن مانع برگزاری انتخابات صحیح و عادلانه است. پیشنهاد می‌گردد تصریح شود «انصراف از نامزدی تا بیست و چهار ساعت قبل از برگزاری جلسه صحن به صورت مکتوب مورد پذیرش است.»

۴. مرجع تشخیص اعمال خلاف امنیت ملی - موضوع بند «پ» ماده (۲) ابهام دارد. با توجه به تعریف جامع از رفتار خلاف شئون ذیل ماده (۱) تصریح به اعمال خلاف امنیت ملی ضرورتی نداشته، بنابراین پیشنهاد می‌گردد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس مرجع تشخیص و ظرف مدت دو هفته از طرح موضوع در هیئت اعلام‌نظر نماید. لذا با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌گردد یک تبصره به ذیل بند «پ» این ماده اضافه شود:

**تبصره -** کمیسیون امنیت ملی مکلف است نسبت به اعمال خلاف امنیت ملی ظرف مدت دو هفته از ثبت شکایت در هیئت، نفیاً یا اثباتاً اعلام‌نظر نماید.

۵. ابهام در تعریف هدایا و ضمانت اجرای مؤثر ذیل ماده (۳) پیشنهاد می‌گردد عبارت ذیل جایگزین شود: «دریافت هرگونه هدیه از اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی یا عمومی و دولتی یا هدایای غیردیپلماتیک از اشخاص حقیقی، دولت‌ها یا شرکت‌ها و مؤسسات خارجی، تحت هر عنوان توسط نمایندگان، مدیران دفاتر یا بستگان سببی و نسبی درجه یک آنها ممنوع است. نماینده دریافت‌کننده هدایا با ارزش مالی مجموعاً در یکسال کمتر از یکسوم حقوق و مزایای ماهیانه نمایندگی، مستوجب مجازات یکی از بندهای «الف» الی «ت» ماده (۶) این قانون است و نماینده دریافت‌کننده هدایا با ارزش مالی مجموعاً در یکسال بیش از یکسوم حقوق و مزایای ماهیانه نمایندگی مستوجب مجازات یکی از بندهای «ث» الی «خ» ماده (۶) این قانون است.

در صورتی که دریافت هدیه از سوی مدیران دفاتر یا بستگان سببی و نسبی درجه یک به دستور نماینده باشد، نماینده مشمول مجازات‌های موضوع ماده (۶) این قانون می‌شود؛ چنانچه نماینده از دریافت هدیه به هر نحو مطلع شود، مکلف است موضوع را به هیئت گزارش دهد و آن را به هدیه‌دهنده مسترد نماید، در غیر این صورت مشمول این مجازات‌های موضوع ماده (۶) این قانون می‌شود.

دریافت هدیه با ارزش مالی کمتر از یک‌چهارم پایه حقوق ماهیانه نمایندگی در مراسمات خانوادگی و مذهبی از قبیل تولد و اعیاد، مستثنا از ممنوعیت موضوع این تبصره است.»

۶. تبصره «۴» ذیل ماده (۶) به‌عنوان یکی از ضمانت‌اجراهای مؤثر و اجرای بند «۱۳» سیاست‌های کلی انتخابات به‌دلیل اینکه اولاً تفکیکی بین مرجع احراز «فقدان» و «زوال» اوصاف قانونی نمایندگی قائل نشده است؛ درحالی که مرجع احراز شرایط اولیه نمایندگی شورای نگهبان بوده و در ادامه حین دوران نمایندگی نظارت مستمر خود مجلس متضمن اساسی کشف زوال اوصاف نمایندگی است. ثانیاً حکم ضمانت اجرای تبصره مبهم و ناکارآمد است؛ لذا پیشنهاد می‌گردد عبارت ذیل جایگزین تبصره «۴» شود:

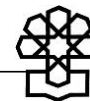
«در راستای اجرای بند «۱۳» سیاست‌های کلی انتخابات هیئت موظف است در صورت کشف فقدان شرایط نمایندگی نماینده قبل از انتخابات، مدارک و مستندات مربوطه را به شورای نگهبان جهت بررسی مستندات مربوط و تصمیم‌گیری نهایی مبنی بر عدم صلاحیت نمایندگی ارسال نماید. همچنین هیئت در صورت تشخیص زوال شرایط نمایندگی نماینده در طول دوران نمایندگی موظف است گزارش مستدل و مستند به هیئت رئیسه ارسال کند تا برای تصمیم‌گیری مجلس در دستور کار قرار گیرد. قبل از تصمیم‌گیری در صحن نماینده مزبور به مدت نیم ساعت فرصت دفاع از خود را دارد».

۷. در مورد مصادیق تعارض منافع نمایندگان در موقعیت‌های شغلی متفاوت در این ماده، دو سطح ضمانت اجرا شناسایی کرده است؛ سطح اول ممنوعیت، سطح دوم شفافیت و اعلام عمومی؛ در مورد مصادیق ممنوعیت، جزء سوم ذیل بند «الف» صرفاً شرکت‌های سهامی عام را مقرر کرده است و نسبت به شرکت‌های سهامی خاص ساکت است. درحالی که اشتغال هم‌زمان به نمایندگی و شرکت‌های سهامی خاص به طریق اولی بستر تعارض منافع نمایندگان است. لذا پیشنهاد می‌گردد با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی عبارت «کلیه شرکت‌های تجارتي» جایگزین واژه «سهامی عام» شود.

۸. ازسوی دیگر جواز موارد مذکور در تبصره «۳» و «۴» ماده (۷) الحاقی، عملاً موجب افزایش دغدغه و اشتغالات نمایندگان شده و مانعی برای انجام وظایف قانونی نمایندگان خواهد بود.

بنابراین پیشنهاد می‌گردد بندهای «۳-عضویت در هیئت امناء، هیئت مدیره و هیئت عامل مؤسسات غیرانتفاعی، عام‌المنفعه و خیریه؛ ۴- سردبیری، مدیر مسئولی و عضویت در هیئت تحریریه خبرگزاری‌ها، نشریات، روزنامه‌ها و مجلات چاپی و الکترونیکی غیردولتی» به ذیل بند «الف» ماده (۷) الحاقی اضافه شود. ۹. عدم تعریف شفاف و دقیق توصیه‌نامه‌ها و کیفیت ارائه توصیه‌نامه‌های مجاز از موارد ابهام ماده (۹) الحاقی به‌نظر می‌رسد. پیشنهاد می‌گردد عبارت ذیل جایگزین ماده الحاقی شود:

«ماده الحاقی - توصیه‌نامه و معرفی‌نامه مکتوب در حوزه‌های تسهیلات مالی و مالیاتی، استخدامی، دعاوی حقوقی، کیفری و اداری، مناقصات و مزایدات دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و مستثنیات آن ازسوی نمایندگان یا از طرف ایشان برای خود و بستگان درجه یک سببی و نسبی خود و سایر نمایندگان ممنوع بوده و صرفاً اعطای توصیه‌نامه و معرفی‌نامه مکتوب جهت مساعدت و همکاری در راستای احقاق حقوق قانونی مردم مشروط به ارسال یک رونوشت از آن همراه با مستندات



قانونی محق بودن اشخاص موضوع توصیه‌نامه به دبیرخانه مجلس مجاز است. دبیرخانه مجلس موظف است در صورت درخواست هیئت، مدارک و مستندات مربوط به توصیه‌نامه‌ها و معرفی‌نامه‌های ثبت شده را در اختیار هیئت قرار دهد.

**تبصره -** توصیه‌نامه و معرفی‌نامه شامل هرگونه نوشته کاغذی یا الکترونیکی به صورت مستقل یا در حاشیه نامه است.

۱۰. علی‌رغم ضرورت موضوع مبنی بر اینکه پیشگیری از نفوذ کشورهای متخاصم و بیگانه امری اجتناب‌ناپذیر می‌باشد، لکن به دلیل وجود احکام قانونی در مورد ممنوعیت تابعیت مضاعف پیشنهاد می‌گردد جهت جلوگیری از تورم قوانین صرفاً حکم قانونی جدید نسبت به موارد مسکوت قانونی بیان شود. بنابراین با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل جایگزین این ماده شود: اخذ و استمرار مجوز اقامت کشورهای خارجی در طول دوره نمایندگی ممنوع است.

۱۱. درخصوص ماده (۱۳) الحاقی اولاً جواز، امکان دریافت مجوز کسب‌وکار و اشتغال در حین دوران نمایندگی در تعارض با ماهیت نمایندگی و حجم فعالیت‌ها و وظایف قانونی نماینده می‌باشد؛ ثانیاً سطح شفافیت؛ ثبت مجوز یا موافقت اصولی دریافتی مشخص نیست؛ آیا امکان نظارت عمومی و رصد توسط آحاد مردم میسر است؟ یا خیر، صرفاً هیئت به آن دسترسی دارد؟ بنابراین با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود متن زیر جایگزین ماده الحاقی مذکور شود:

«دریافت هرگونه موافقت اصولی یا مجوز احداث و بهره‌برداری واحد یا واحدهای تجاری، صنعتی، کشاورزی، خدماتی، رسانه‌ای، مطبوعاتی، آموزشی و واحد یا واحدهای آموزش عالی و پژوهشی در دوران نمایندگی توسط نماینده ممنوع است و دریافت هرگونه موافقت اصولی یا مجوز احداث و بهره‌برداری واحد یا واحدهای تجاری، صنعتی، کشاورزی، خدماتی، رسانه‌ای، مطبوعاتی، آموزشی و واحد یا واحدهای آموزش عالی و پژوهشی در دوران نمایندگی توسط بستگان درجه یک سببی و نسبی آنان، باید در سامانه‌ای که به همین منظور توسط مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌شود، توسط نماینده ثبت شود. تخلف نمایندگان از مفاد این ماده مشمول یکی از مجازات بندهای (ث) الی (ح) ماده (۶) این قانون است.»

۱۲. ضمانت اجرای مندرج ذیل ماده (۱۴) الحاقی مرجع رسیدگی به تخلفات را «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه‌های اجرایی مقصد» مقرر کرده است درحالی که برخی از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده؛ مانند وزارت علوم و تحقیقات و فناوری دارای مراجع انضباطی خاص هستند، لذا می‌بایست ذیل ماده متناسب با مراجع رسیدگی به تخلفات هر دستگاه اجرایی اصلاح شود.

بنابراین پیشنهاد می‌گردد با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس متن ذیل جایگزین بند انتهایی ماده الحاقی شود: تخلف از مفاد این ماده مستوجب اعمال تنبیهات اداری یکی از بندهای (د) الی (ح) ماده (۹)

قانون رسیدگی به تخلفات اداری توسط هیئت رسیدگی به تخلفات اداری یا هریک از مراجع انضباطی اداری مربوط در دستگاه مقصد است.

۱۳. عبارت «سازوکار اجرایی شدن قانون را فراهم کند» ذیل ماده (۱۵) الحاقی مغایر اصل یکصد و چهل و دوم قانون اساسی است. از این حیث که صلاحیت اجرای رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مستند به اصل مذکور برای ریاست قوه قضائیه مشخص شده است.

لذا پیشنهاد می‌گردد عبارت ذیل با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس جایگزین ماده الحاقی شود:

ماده الحاقی - هیئت مکلف است در ابتدای هر دوره (اجلاسیه) سازوکار و شیوه ثبت دارایی‌های

موضوع قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۹۴/۹/۱۴ را به اطلاع نمایندگان برساند.

شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۱)			✓	ضمن موافقت با اصلاحات صورت گرفته دو نکته قابل ذکر است: ۱. علی‌رغم ضرورت برشمردن وظایف نمایندگی عبارت «مواد مرتبط قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» شفاف و روشن نبوده و مغایر اصول قانون‌نویسی می‌باشد؛ ۲. تبصره الحاقی به ماده (۱) اضافه شود: ۲. تدقیق و شفافیت در ساختار و تشکیلات اجرایی هیئت و حیطه صلاحیتی آن امری اجتناب‌ناپذیر است. از آنجاکه نقیصه مذکور منجر به عدم پاسخگویی و عدم اجرای قانون خواهد شد.	۱. لازم است با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مواد مرتبط به صورت دقیق و شفاف به شرح ذیل درج شود؛ در این راستا پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل جایگزین عبارت «مواد مرتبط» و روشن نبوده و مغایر اصول قانون‌نویسی می‌باشد؛ مبنی بر شفافیت و انسجام در نگارش قانون، موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. ۲. تبصره الحاقی به ماده (۱) اضافه شود: ۲. تدقیق و شفافیت در ساختار و تشکیلات اجرایی هیئت و حیطه صلاحیتی آن امری اجتناب‌ناپذیر است. از آنجاکه نقیصه مذکور منجر به عدم پاسخگویی و عدم اجرای قانون خواهد شد. شورای اسلامی به‌کار گیرد. وظایف دبیرخانه انجام امور کارشناسی - اداری از قبیل تکمیل پرونده، ارتباط با دستگاه‌ها، تهیه دستور جلسات، ضبط مذاکرات، بایگانی پرونده‌ها، پیگیری‌های حقوقی و به‌روزرسانی سامانه ثبت اطلاعات نمایندگان موضوع این قانون است.»
ماده (۲)			✓	- ایراد اساسی نسبت به این ماده، ابهام در مرجع تشخیص اعمال خلاف امنیت ملی - موضوع بند «پ» است؛ علی‌رغم اینکه	با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌گردد. یک تبصره به ذیل بند «پ» این ماده اضافه شود:





شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
				در ماده (۶) دستورالعمل همین قانون، شورای عالی امنیت ملی را تعیین نموده؛ لکن اولاً از حیث اجرایی شورای مذکور به هیئت پاسخگو نبوده و با تأخیر عمل کرده است، ثانیاً ماهیت تعیین مرجع تشخیص تقنینی بوده و در صلاحیت وضع ذیل دستورالعمل نمی‌باشد. بنابراین پیشنهاد می‌گردد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس مرجع تشخیص و ظرف مدت دو هفته از طرح موضوع در هیئت اعلام نظر نماید.	«تبصره: کمیسیون امنیت ملی مکلف است نسبت به اعمال خلاف امنیت ملی ظرف مدت دو هفته از ثبت شکایت در هیئت، نفیاً یا اثباتاً اعلام نظر نماید».
ماده (۳)			✓	۱. مرجع رسیدگی کننده به تخلف هدیه دهنده ابهام دارد از این جهت که اگر هیئت مسئول رسیدگی باشد، اولاً به دلیل آنکه اکثر دستگاه‌های موضوع ماده ذیل سایر قوا می‌باشند دادرسی شبه قضایی نسبت به تخلفات کارکنان دولتی توسط مجلس مصداق مداخله بوده و مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی به نظر می‌رسد. ثانیاً سازوکار هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مجزاست، لذا تعیین سازوکار موازی، مغایر نظام اداری صحیح موضوع بند «۹» اصل سوم قانون اساسی به نظر می‌رسد. ۲. تبصره «۱» تشخیص هدایا را مانند ماده (۳) فعلی به معیار کیفی «عرف» - نمایندگان، مستوجب مجازات یکی از متعارف و نامتعارف بودن - احاله داده است. سابقه هیئت در این موضوع نشان دهنده آن است که عدم شفافیت معیار متعارف بودن بستر ساز دخالت سلیق و سوگیری خواهد بود؛ لذا پیشنهاد می‌گردد معیار کمی و مصادیق متعارف بندهای «ث» الی «خ» ماده (۶) این قانون جهت ارتقا و قابلیت اجرایی داشتن، قانون است. در صورت دریافت هدیه از سوی مدیران دفاتر یا بستگان سببی و نسبی درجه یک نماینده، هرگاه این موضوع به دستور، درخواست یا توصیه نماینده باشد، نماینده مشمول مجازات‌های موضوع ماده (۶) این قانون می‌شود و در سایر موارد: چنانچه نماینده از دریافت هدیه به هر نحو مطلع شود، مکلف است موضوع را به هیئت	جهت رفع ابهامات با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌گردد عبارت ذیل جایگزین دو تبصره الحاقی شود: «دریافت هرگونه هدیه از اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی یا عمومی و دولتی یا هدایای غیردپلماتیک از اشخاص حقیقی، دولت‌ها یا شرکت‌ها و مؤسسات خارجی، تحت هر عنوان توسط نمایندگان، مدیران دفاتر یا بستگان سببی و نسبی درجه یک آنها ممنوع است. نماینده دریافت کننده هدایا با ارزش مالی مجموعاً در یکسال کمتر از یکسوم حقوق و مزایای ماهیانه (۳) فعلی به معیار کیفی «عرف» - نمایندگان، مستوجب مجازات یکی از متعارف و نامتعارف بودن - احاله داده است. سابقه هیئت در این موضوع نشان دهنده آن است که عدم شفافیت معیار متعارف بودن بستر ساز دخالت سلیق و سوگیری خواهد بود؛ لذا پیشنهاد می‌گردد معیار کمی و مصادیق متعارف بندهای «ث» الی «خ» ماده (۶) این قانون جهت ارتقا و قابلیت اجرایی داشتن، قانون است. در صورت دریافت هدیه از سوی مدیران دفاتر یا بستگان سببی و نسبی درجه یک نماینده، هرگاه این موضوع به دستور، درخواست یا توصیه نماینده باشد، نماینده مشمول مجازات‌های موضوع ماده (۶) این قانون می‌شود و در سایر موارد: چنانچه نماینده از دریافت هدیه به هر نحو مطلع شود، مکلف است موضوع را به هیئت

شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
					گزارش دهد و آن را به هدیه‌دهنده مسترد نماید، در غیر این صورت مشمول این مجازات‌های موضوع ماده (۶) این قانون می‌شود. دریافت هدیه با ارزش مالی کمتر از یک چهارم پایه حقوق ماهی‌انه نمایندگی در مراسمات خانوادگی و مذهبی از قبیل تولد و اعیاد، مستثنا از ممنوعیت موضوع این تبصره است.»
ماده (۴)	✓			تبصره «۱» با الزام دستگاه‌های نظارتی و تعیین مدت زمان پاسخگویی روال رسیدگی به پرونده‌های در جریان را از وضعیت بلا تکلیفی خارج و رسیدگی به موضوعات را مشخص می‌نماید. از طرفی پیش‌بینی پاسخگویی در مدت زمان معین از سوی مراجع نظارتی، امکان رسیدگی مستند و مستدل را برای هیئت فراهم می‌سازد. لذا تصویب این تبصره مورد تأیید است.	
ماده (۵)			✓	اولاً تفکیکی بین مرجع احراز «فقدان» و جهت رفع ابهامات و تدقیق در اجرای «زوال» اوصاف قانونی نمایندگی قائل نشده بند «۱۳» سیاست‌های کلی انتخابات با است؛ در حالی که مرجع احراز شرایط اولیه رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی متن نمایندگی شورای نگهبان بوده و در ادامه ذیل به‌عنوان جایگزین تبصره پیشنهاد حین دوران نمایندگی نظارت مستمر خود می‌گردد: . مجلس متضمن اساسی کشف زوال اوصاف «در راستای اجرای بند «۱۳» نمایندگی است. ثانیاً ضمانت اجرای تبصره سیاست‌های کلی انتخابات هیئت موظف مبهم و ناکارآمد است؛ به عبارتی تمامی است در صورت کشف فقدان شرایط تشریفات و مراحل پیشنهادی صرفاً جهت نمایندگی نماینده قبل از انتخابات، اطلاع شورای نگهبان است و اساساً موجب مدارک و مستندات مربوطه را به شورای اجرایی شدن بند «۱۳» سیاست‌های کلی نگهبان جهت بررسی مستندات مربوط و انتخابات نمی‌باشد. تصمیم‌گیری نهایی مبنی بر عدم صلاحیت نمایندگی ارسال نماید. همچنین هیئت در صورت تشخیص زوال شرایط نمایندگی نماینده در طول دوران نمایندگی موظف است گزارش مستدل و مستند به هیئت رئیسه ارسال کند تا برای تصمیم‌گیری مجلس در دستور کار قرار گیرد. قبل از تصمیم‌گیری در صحن نماینده مزبور به مدت نیم ساعت فرصت دفاع از خود را دارد.»	



شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۶)	✓			<p>کمیسیون در راستای چابکی هیئت، اصلاحاتی با محوریت مسائل زیر انجام داده است:</p> <p>۱. عدم تشکیل جلسات؛ به دلیل تعداد زیاد اعضا (اعضای هیئت رئیس و رؤسای کمیسیون‌ها) تشکیل جلسات، به دلیل عدم امکان تنظیم وقت مشترک بین اعضا با مشکل مواجه است.</p> <p>۲. خلأ آیین رسیدگی شفاف و دقیق؛ مبدأ زمانی شروع مهلت اعتراض، مرجع ابلاغ آراء، حد نصاب تشکیل جلسات و رأی‌گیری و... در قانون مسکوت می‌باشد و صرفاً در مورد نصاب تشکیل جلسات و رأی‌گیری، در ماده (۱۱) دستورالعمل اجرایی قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۲ مورد اشاره قرار گرفته است؛ اما موضوع آیین رسیدگی هیئت ماهیت تقنینی داشته و می‌بایست در قانون عادی تصریح شود.</p> <p>مصوبه کمیسیون جهت رفع نقیصه و مشکلات هیئت با محوریت چابک‌سازی، کارآمدی و ارتقای تخصص، ترکیب اعضا را تغییر داده است؛ افزون بر آن با تعیین «تاریخ روز ابلاغ» به‌عنوان مبدأ زمانی شروع مهلت اعتراض، تعیین نصاب تشکیل جلسات و رأی‌گیری و تکلیف دبیر هیئت به ابلاغ آرای صادره، آیین رسیدگی هیئت را سامان‌دهی کرده است.</p> <p>به نظر می‌رسد اصلاحات صورت گرفته رافع مشکلات و کاستی‌های مربوط به تشکیل و اداره جلسات هیئت تجدیدنظر بوده و مغایرتی با قانون اساسی و اسناد بالادستی ندارد. لذا تصویب ماده مذکور مورد تأیید است.</p>	
ماده (۷)			✓	<p>۱. ماده مذکور علی‌رغم شناسایی تعارضات بین‌نامه داخلی ذیل جزء «۳» بند «الف» به شرح ذیل اصلاح شود؛</p> <p>الف) عبارت «کلیه شرکت‌های تجاری» جایگزین واژه «سهامی عام» شود.</p> <p>ب) بندهای «۳- عضویت در هیئت امانا، هیئت مدیره و هیئت عامل مؤسسات</p>	<p>۱. ماده مذکور علی‌رغم شناسایی تعارضات بین‌نامه داخلی ذیل جزء «۳» بند «الف» به شرح ذیل اصلاح شود؛</p> <p>الف) عبارت «کلیه شرکت‌های تجاری» جایگزین واژه «سهامی عام» شود.</p> <p>ب) بندهای «۳- عضویت در هیئت امانا، هیئت مدیره و هیئت عامل مؤسسات</p>

شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
				<p>سهامی خاص ساکت است. در حالی که اشتغال هم‌زمان به نمایندگی و شرکت‌های سهامی خاص به طریق اولی بستر تعارض منافع نمایندگان است.</p> <p>۲. در رابطه با سطح دوم ضمانت اجرا (شفافیت و اعلام عمومی) مصادیق مشمول ضمانت اجرای شفافیت و اعلام عمومی در سامانه رسمی مجلس شورای اسلامی محل ایراد است به این معنا که موارد مندرج ذیل جزء «۳» و «۴» بند «ب» (اعلام عمومی و شفافیت) اشتغال هم‌زمان نمایندگان در هیئت امناء، هیئت مدیره و هیئت عامل مؤسسات خیریه و مطبوعات را مجاز شمرده است؛ مدیریت و سمت‌های تأثیرگذار در تصمیم‌سازی‌های نهادی خیریه و مطبوعات اعم از چاپی و غیره اولاً اجلی مصداق بستر تعارض منافع و ایجاد فساد بوده است چه آنکه مدیریت در مؤسسات خیریه یا مطبوعاتی و رسانه‌ای موجبات اعطای کمک‌ها و مزایای مختلف به مناسبت جایگاه نماینده از سوی بخش دولتی و خصوصی فراهم می‌نماید؛ این امر مصداق روشن تبعیض ناروا بین مؤسسات خیریه و مطبوعاتی خواهد بود؛</p> <p>ثانیاً غایت بحث ممنوعیت اشتغال هم‌زمان در مناصب مدیریت، تنظیم و اختصاص تمام‌وقت نمایندگان به ایفای وظایف قانونی می‌باشد، جواز موارد مذکور عملاً دغدغه و اشتغالات نمایندگان افزایش یافته و مانعی برای انجام وظایفشان خواهد بود.</p>	<p>غیرانتفاعی، عام‌المنفعه و خیریه؛ ۴- سردبیری، مدیر مسئولی و عضویت در هیئت تحریریه خبرگزاری‌ها، نشریات، روزنامه‌ها و مجلات چاپی و الکترونیکی غیردولتی» به ذیل بند «الف» اضافه شود.</p>
ماده (۸)	✓			<p>ماده الحاقی پیشنهادی توسط کمیسیون محدوده صلاحیتی نمایندگان در سفرهای نظارتی و الزام به رعایت شئون نمایندگی را شناسایی کرده است.</p> <p>به نظر می‌رسد سامان‌دهی رفتارهای نظارتی نمایندگان و امکان نظارت‌پذیری آن توسط هیئت موجب ارتقای فرهنگ سیاسی نمایندگان و کیفیت عملکرد وظایف نظارتی آنها خواهد شد و مغایرتی به قانون اساسی و اسناد بالادستی ندارد. لذا تصویب ماده مذکور مورد تأیید است.</p>	



شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۹)			✓	<p>ایراداتی که ناظر به این ماده الحاقی به نظر می‌رسد به شرح ذیل است:</p> <p>۱. در قوانین و مقررات تعریفی از توصیه‌نامه ارائه نشده است و به تبع در این «ماده الحاقی - توصیه‌نامه و معرفی‌نامه ماده اصطلاح «توصیه‌نامه» تعریف نشده است. عدم تعریف دقیق از یک اصطلاحی که آثار حقوقی دارد ابهام و اختلاف رویه در عمل ایجاد می‌کند. به عبارت دیگر وجه ممیزه توصیه‌نامه با سایر مکاتبات اداری یک نماینده معلوم نیست.</p> <p>۲. در این ماده صرفاً موارد ممنوع مقرر شده است و نسبت به موارد مجاز ارائه توصیه‌نامه و امکان نظارت‌پذیری بر آنها اشاره نشده است، لذا می‌بایست چگونگی ارائه توصیه‌نامه به آحاد مردم بجز موارد ممنوعه به صورت شفاف بیان شود.</p>	<p>جهت رفع ایرادات با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌گردد عبارت ذیل جایگزین ماده الحاقی شود:</p> <p>«ماده الحاقی - توصیه‌نامه و معرفی‌نامه مکتوب در حوزه‌های تسهیلات مالی و مالیاتی، استخدامی، دعاوی حقوقی، کیفری و اداری، مناقصات و مزایادات دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه و مستثنیات آن از سوی نمایندگان یا از طرف ایشان برای خود و بستگان درجه یک سببی و نسبی خود و سایر نمایندگان ممنوع بوده و صرفاً اعطای توصیه‌نامه و معرفی‌نامه مکتوب جهت مساعدت و همکاری در راستای احقاق حقوق قانونی مردم مشروط به ارسال یک رونوشت از آن همراه با مستندات قانونی محق بودن اشخاص موضوع توصیه‌نامه به دبیرخانه مجلس مجاز است. دبیرخانه مجلس موظف است در صورت درخواست هیئت، مدارک و مستندات مربوط به توصیه‌نامه‌ها و معرفی‌نامه‌های ثبت شده را در اختیار هیئت قرار دهد.</p> <p>تبصره - توصیه‌نامه و معرفی‌نامه شامل هرگونه نوشته کاغذی یا الکترونیکی به صورت مستقل یا در حاشیه نامه است.»</p>
ماده (۱۰)			✓	<p>علی‌رغم ضرورت موضوع مبنی بر اینکه پیشگیری از نفوذ کشورهای متخاصم و بیگانه امری اجتناب‌ناپذیر می‌باشد، لکن به دلیل وجود احکام قانونی در مورد ممنوعیت تابعیت مضاعف پیشنهاد نمایندگی ممنوع است.»</p> <p>می‌گردد جهت جلوگیری از تورم قوانین صرفاً حکم قانونی جدید نسبت به موارد مسکوت قانونی بیان شود.</p>	<p>با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل جایگزین این ماده شود: «اخذ و استمرار مجوز اقامت کشورهای خارجی در طول دوره نمایندگی ممنوع است.»</p>
	✓			<p>تأمین امنیت نمایندگان در سفرهای خارجی، ارتقای روابط بین‌المللی و جلوگیری از سوگیری‌های بین‌المللی، شفافیت و اطلاع موضوع به هیئت، بسترساز تحقق اهداف مذکور به نظر</p>	

شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
				می‌رسد. لذا تصویب ماده مذکور مورد تأیید است.	
ماده (۱۲)			✓	به نظر می‌رسد مصوبه مذکور جامع شرایط صیانت از جایگاه نمایندگی نیست؛ به دلیل اینکه استمرار تحصیل نمایندگان که در حین دورانی که منتخب شده‌اند را مجاز شمرده است؛ درحقیقت تمامی ایرادات «قانون ممنوعیت ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری» نسبت به افراد اخیرالذکر پابرجا بوده است؛ از طرفی زمان پس از اتمام دوران نمایندگی شفاف نبودن کیفیت تحصیل آنها شائبه تبعیض ناروا نسبت به سایر کارگزاران را به همراه خواهد داشت.	جهت رفع ایرادات با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌گردد متن ذیل جایگزین ماده الحاقی شود: «ماده الحاقی - شروع و ادامه دوره‌های تحصیلی در دوران نمایندگی ممنوع است و در صورت ناتمام بودن واحدهای آموزشی در ساعات اداری، تکمیل دوره به اواخر سال تحصیلی یا در صورتی که شفاف نبودن کیفیت تحصیل آنها شائبه تبعیض ناروا نسبت به سایر کارگزاران را به همراه خواهد داشت.»
ماده (۱۳)			✓	ایراداتی که نسبت به این ماده به نظر می‌رسد به شرح ذیل است: ۱. جواز، امکان دریافت مجوز کسب و کار و اشتغال در حین دوران نمایندگی در تعارض با ماهیت نمایندگی و حجم فعالیت‌ها و وظایف قانونی نماینده می‌باشد؛ ۲. سطح شفافیت ثبت مجوز یا موافقت اصولی دریافتی مشخص نیست؛ آیا امکان دوران نمایندگی توسط نماینده ممنوع میسر است؟ یا خیر، صرفاً هیئت به آن دسترسی دارد؟	جهت رفع ایرادات با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌گردد متن ذیل جایگزین ماده الحاقی شود: «دریافت هرگونه موافقت اصولی یا مجوز اشتغال در حین دوران نمایندگی و با ماهیت نمایندگی و حجم فعالیت‌ها و وظایف قانونی نماینده می‌باشد؛ ۲. سطح شفافیت ثبت مجوز یا موافقت اصولی دریافتی مشخص نیست؛ آیا امکان دوران نمایندگی توسط نماینده ممنوع میسر است؟ یا خیر، صرفاً هیئت به آن دسترسی دارد؟ ۱. جواز، امکان دریافت مجوز کسب و کار و اشتغال در حین دوران نمایندگی در تعارض با ماهیت نمایندگی و حجم فعالیت‌ها و وظایف قانونی نماینده می‌باشد؛ ۲. سطح شفافیت ثبت مجوز یا موافقت اصولی دریافتی مشخص نیست؛ آیا امکان دوران نمایندگی توسط نماینده ممنوع میسر است؟ یا خیر، صرفاً هیئت به آن دسترسی دارد؟»
ماده (۱۴)			✓	ضمانت اجرای مندرج در این ماده واجد ایراد است؛ با این توضیح که ذیل ماده مرجع رسیدگی به تخلفات را «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه‌های اجرایی مقصد» مقرر کرده است درحالی که برخی از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده؛ مانند وزارت علوم و تحقیقات و	جهت رفع ایرادات ذیل ماده (مرجع ایراد است؛ با این توضیح که ذیل ماده مرجع رسیدگی به تخلفات را «هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه‌های اجرایی مقصد» مقرر کرده است درحالی که برخی از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده؛ مانند وزارت علوم و تحقیقات و



شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
				فناوری دارای مراجع انضباطی خاص هستند، لذا می‌بایست ذیل ماده متناسب با مراجع رسیدگی به تخلفات هر دستگاه اجرایی اصلاح گردد.	تخلفات اداری توسط هیئت رسیدگی به تخلفات اداری یا هر یک از مراجع انضباطی اداری مربوط در دستگاه مقصد است.»
ماده (۱۵)			✓	عبارت «سازوکار اجرایی شدن قانون را فراهم کند» دلالت بر این دارد که مجری قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران، هیئت می‌باشد. مجری قانون مذکور مستند به اصل یکصد و چهل و دوم قانون اساسی ریاست قوه قضائیه است. بنابراین صلاحیت اجرای قانون توسط هیئت، مغایر اصل مذکور به نظر می‌رسد و صرفاً صیانت از نمایندگان از طریق اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی توسط هیئت امری مجاز و قریب به صواب است.	جهت رفع ایرادات با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌گردد عبارت ذیل جایگزین ماده الحاقی شود: «ماده الحاقی - هیئت مکلف است در ابتدای هر دوره (اجلاس) سازوکار و شیوه ثبت دارایی‌های موضوع قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۹۴/۹/۱۴ را به اطلاع نمایندگان برساند.»
ماده (۱۶)	✓			- تعیین مسئول برای مطالبه و پاسخگویی از نحوه و تأثیر اجرای قوانین یکی از اصول مهم قانون‌نویسی است. این ماده با تکلیف به ارائه گزارش عملکرد سال‌انه، دو نتیجه مهم و اثرگذار را به همراه خواهد داشت: ۱. ارزیابی کیفیت عملکرد هیئت و تطبیق آن با آثار و نتایج واقعی ۲. اطلاع و آگاهی‌بخشی به نمایندگان از چالش‌ها و آسیب‌های منصب نمایندگی با این توصیف تکلیف مقرر در این ماده از یک جهت ارتقادهنده بُعد پاسخگویی هیئت است و از سوی دیگر به آگاهی بخشی نمایندگان از مسائل و مشکلات مبتلابه کمک خواهد نمود. لذا تصویب ماده مذکور مورد تأیید است.	







مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۷۵۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح موادی از قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»

نام معاونت: مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین کنندگان: علی دهقان بنادکی، علی عبدالاحد

ناظر علمی: مهدی عبدالملکی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_



واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_

تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۶/۱۵