

چرایی نظارت مستمر بر نمایندگان مجلس شورای اسلامی

(تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۰۸/۰۸ ، تاریخ تصویب ۱۳۹۶/۰۹/۱۵)

سید روح الله مصباح نسب

کارشناسی ارشد حقوق عمومی

دکتر ابراهیم موسی زاده

دانشیار دانشگاه تهران

چکیده

یکی از اساسی ترین ارکان ساختار حکومت در یک نظام سیاسی قوه مقننه است. در حقیقت پارلمان به عنوان اصلی ترین نهاد قانون گذاری در هر کشور به شمار می آید. نمایندگان پارلمان از آن جهت که منتخبان مردم هستند از اختیارات گسترده و امتیازات خاصی برخوردارند. نمایندگان امین مردم در درون هیئت حاکمه محسوب می شوند و به وسیله سایر ارکان حکومت به ویژه قوه مجریه نظارت می شوند. استقلال نمایندگان در اعمال اختیارات نمایندگی از چنان اهمیتی برخوردار هست که اغلب نظام های سیاسی مصونیت خاصی را برای آنها در نظر گرفته است. با این حال نمایندگان از نظارت و پاسخگویی در قبال رفتار و عملکردشان مصون نیستند و اکثر پارلمان های دنیا دارای نوعی نظام نظارت درون سازمانی بر رفتار نمایندگان خود می باشند و کسی در اصل نظارت بر رفتار نمایندگان تردید چندانی ندارد، اما در شیوه اعمال نظارت تفاوت ها و رویه های مختلفی به چشم می خورد. با توجه به این موضوع اخیرا در سیاست های کلی انتخابات توسط مقام معظم رهبری بر اساس بند ۱۳ سیاست های ابلاغی ضرورت طراحی یک روش جهت نظارت بر نماینده در طول چهار سال فعالیت تاکید شده و طبق قاعده این مکانیزم را خود مجلس باید طراحی و تصویب نماید چرا که مرجع قانون گذاری مجلس است.

۲۲۱



مقدمه

جای شک و تردید نیست که پارلمان در نظام سیاسی جایگاه ویژه و منحصر به فردی دارد. تا جاییکه نظام سیاسی مطلوب و کار آمد برآمده از یک پارلمان مؤثر و شایسته است. نمایندگان پاک دست و متعهد و متخصص این پارلمان را قم می زند. از طرفی خصیصه مهم حاکمیت و قدرت اغواگری و لجان گسیختگی است و نیاز مبرم به مراقبت و مواظبت دارد. و نمایندگان نیز از قدرت مؤثری در فضای سیاسی برخوردار است. و همواره در معرض خطر و انحراف قرار دارد. از اینرو اصل وجود «نظارت» ضروری به نظر می رسد. و نظارت اقتضا دارد که تمام اعمال، رفتار و عملکرد تمام مقامات و مراجع حکومتی از جمله نمایندگان پارلمان تحت مراقبت و میزان راستی آزمایی قرار گیرد. لذا نظارت حرفه ای بر رفتار نمایندگان اجتناب ناپذیر بوده و باید آن را به رسمیت شناخت. نهاد نظارت حرفه ای پارلمانی، اخیراً در نظام حقوق کشور جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گرفته و در این مورد «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان در تاریخ ۱۳۹۱/۱/۱۵» به تصویب رسید. این قانون نظارت مستمر بر عملکرد و رفتار نمایندگان مجلس را به عهده دارد و نظارت های دیگر چون مخالف اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی است، مورد پذیرش قرار نگرفت. البته در این تحقیق روشها و نظارت مراجع مختلف را بحث و بررسی کردیم، و جامع ترین روش و مرجع نظارت نهاد ترکیبی است که اگر در نظام جمهوری اسلامی اتفاق بیفتد نتیجه مبارک و مطلوب را در پی خواهد داشت.

بخش اول: کلیات

کلمه نظارت به فتح و کسر نون به کار می رود و ریشه آن «نَظَرَ» است. نظر در لغت به معنی مشاهده، تأمل و تفکر در چیزی یا امری آمده است. در المنجد آمده است: «نَظَرَ يَنْظُرُ نَظْرًا فِي الْأَمْرِ: تدبره و فکر فیه یقدره و یقیسه» یعنی در آن امر نظر کرد: در مورد آن تدبر و تفکر نمود، آن را اندازه گرفت و قیاس کرد و در مجمع البحرین آمده است: «وَالنَّظْرُ: الْفِكْرُ يَطْلُبُ بِهِ عِلْمٌ أَوْ ظَنٌّ فَهُوَ تَأْمَلٌ مَعْقُولٌ لِكَسْبِ مَجْهُولٍ» نظر یعنی فکر که به وسیله آن طلب علم یا ظن شود. پس نظر عبارت است از تأمل عقلی برای بدست آوردن مجهول. انوری و دهخدا معانی متعدد برای نظارت مطرح کرده اند که از جمله به معنای مراقبت برای اطمینان از درستی کاری، نظر کردن و نگرستن به چیزی و تحت نظر داشتن کاری آمده است. نظارت در مفهوم اصطلاحی و حقوقی: نظارت به معنای کنترل اعمال یک مقام یا نهاد حکومتی از سوی مقام یا نهادی دیگر تعریف شده است، که غایت آن حصول اطمینان از رعایت اصل حاکمیت قانون در امور مربوط است. همان طور که واضح است در تعریف اخیر نویسنده به مفهوم نظارت در حوزه حقوق عمومی توجه نموده است.



بند اول: مبانی حقوقی نظارت پذیری نمایندگان

نظارت کارآمد و موثر، در نتیجه تبعیت از قوانین و مقررات و رعایت اصول ارزشی و کارآمدی نظام دموکراتیک حاصل می‌شود. از این رو با اجرای چنین اصولی است که می‌توان ارزیابی و قضاوتی درست در خصوص خصایص منصفانه و آزاد بودن رفتار پارلمان داشت. با توجه به جایگاه مهم و اساسی نمایندگان مجلس در تأثیر گذاری مستقیم بر سر نوشت جامعه تضمین مصالح عمومی کمترین چیزی است که از یک نهاد مهم پارلمان انتظار می‌رود. چه اینکه مقام‌های عمومی هر یک دارای صلاحیت‌های خاصی هستند که توسط قانون اساسی یا با اذن قانون اساسی و توسط قوانین عادی به آن‌ها اعطا شده است. همین صلاحیت‌ها وجود برخی تکالیف حرفه‌ای را برای مقام‌های مذکور به دنبال دارد. انجام تکالیف حرفه‌ای توسط این مقام‌ها موجب نگرش مثبت به آن‌ها و جایگاهشان شده و در نهایت باعث جلب یا ترمیم اعتماد عمومی به آن‌ها خواهد شد. به عبارت بهتر، انجام تکالیف حرفه‌ای تضمین‌کننده‌ی جایگاه مقام‌های عمومی است. نمایندگان پارلمان نیز به دلیل این که در زمره‌ی مقام‌های عمومی قرار دارند از چنین تکالیفی فارغ نبوده و به علت ارتباط مستقیم کارکردهای قانون گذاری و نظارتی‌شان با منافع عمومی، ممکن است هر آن دچار تعارض میان منافع عمومی با منافع شخصی یا گروهی خود یا دیگران شده و در این اثنا منافع خود یا دیگران را بر منافع عمومی ترجیح دهند و همین امر اعتماد عمومی به آن‌ها را خدشه‌دار سازد. تزلزل در اعتماد عمومی مردم نسبت به نمایندگان دارای عواقب وخیمی از قبیل نقب و حدت و انسجام پارلمان، نقض منزلت سمت نمایندگی و پارلمان، بی‌اعتنایی شهروندان به مصوبات پارلمان و در نهایت بی‌تفاوتی نسبت به وجود یا عدم وجود نهاد پارلمان علیرغم اهمیت آن خواهد بود.

ملاحظه می‌شود که رعایت تکالیف توسط نمایندگان می‌تواند دارای آثار مثبت فراوانی باشد. رعایت تکالیف مذکور نظارت خاص خویش را می‌طلبد که لاجرم باید همراه با توجه به شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان باشد. در بسیاری از کشورها از جمله استرالیا، انگلستان، ایالات متحده آمریکا، فرانسه، کره جنوبی و ... به اهمیت این نوع نظارت پی برده و از نیم قرن پیش قواعد رفتاری را برای تحمیل بر نمایندگان پارلمان در قالب گداهای رفتاری یا قوانین پیش‌بینی کرده‌اند.

بند دوم: اصل حاکمیت قانون

لجام گسیختگی و مرز نشناسی از خصوصیات قدرت حاکمه است. حاکمیت قدرت بدون حاکمیت قانون سرانجام سقوط نظام سیاسی در ورطه فساد و ورشکستگی را دنبال دارد. برداشت‌های متنوع و متعدد از حاکمیت قانون نظریه پردازان در اینکه اعمال اقتدار عمومی نباید خود سرانه و سلیقه‌ای باشد و قدرت از





هر نوع باید محدود به قانون باشد اتفاق نظر دارد. به نظرمی رسد در این اندیشه حاکمیت قانون نوعی بی‌اعتمادی و سوء ظن به بشر بویژه انسان صاحب قدرت متمرکز نهفته باشد. شاید به همین سبب است که ارسطو در کتاب گرانسنگ سیاست خود به این خطر مهم اشاره دارد و انسان‌ها را از پیامد آن برحذر می‌دارد، ایشان می‌گوید: «اصولا نادرست است که حکومت به جای اینکه تابع قانون باشد در حیطه‌ای قدرت شخص یا اشخاص درآید زیرا هر شخصی گرفتار هوس‌ها و وسوسه‌های طغیان‌گری است که روان آدمیان از آن گریزی ندارد.» (ارسطو، ۱۳۷۱: ۱۶۳)

البته پیش از این، قرآن کریم بشریت را از خطر قدرت آلوده به وسوسه‌های شیطانی آگاه کرده و در سوره مبارکه «علق» می‌فرماید: **كَلَّا إِنَّ الْإِنْسَانَ لِرَبِّهِ لَكَنَّاظِرٌ * أَلَمْ يَرَأْهُ اسْتَخْرَجْنَاهُ مِنْ عِضِّ غُلُقٍ ۙ** (علق ۶/۷)

چنین نیست (که شما می‌پندارید) به یقین انسان طغیان می‌کند، از اینکه خود را بی‌نیاز ببیند!

پرواضح است که نمایندگان پارلمان نیز مانند سایر صاحبان اقتدار عمومی در معرض خودسری و رفتار و سلیقه‌ای قرر دارند. هر کس آشنایی اندکی با وظایف و اختیارات نمایندگان داشته باشد، این امر مهم را تصدیق می‌کند که آسیبی که از ناحیه‌ای رفتار سلیقه‌ای و خودسرانه که ممکن است جامعه را تهدید کند اگر بیشتر از مقامات اجرایی نباشد کمتر از آن نخواهد بود. نقش قواعد رفتاری پیش‌گیری یا مبارزه با آسیب‌هایی است که امکان دارد از عملکرد سلیقه‌ای نمایندگان متوجه جامعه سیاسی باشد. احراز سمت نمایندگی و برنده شدن به هیچ وجه مجوز برای اعمال خودسرانه و سلیقه‌ای اقتدار عمومی نیست و نمایندگان مکلفند این اقتدار را مطابق موازین که مهمترین آنها در اغلب قواعد رفتاری تدوین و تعیین می‌شود اعمال کنند. (وکیلان: ۱۳۹۰: ۷۲)

بند سوم: اصل بی‌طرفی و استقلال

استقلال نمایندگان و عدم اثرپذیری از صاحبان قدرت اصل مهم و اساسی در حیات نمایندگان پارلمان است. براساس این اصل، ناظران باید از میان افراد غیر حزبی و غیرتعصبی و طرفدار تحقق عدالت و انصاف انتخاب شوند. آنچه برای ناظر در حین انجام وظیفه مهم است این است که، فرایند نظارت را مطابق قوانین و مقررات و اصول ارزشی و کارآمدی نظارت انجام دهد و در مقام حسن اجرای دقیق قوانین برآید. جنبه‌های مختلفی می‌تواند تامین‌کننده بی‌طرفی ناظران تلقی شود لذا ناظران می‌بایستی: ۱- به شیوه کاملاً بی‌طرفانه و به دور از هرگونه تعصب نسبت به نمایندگان پارلمان رفتار نماید. ۲- از انجام هر فعلی که دلالت بر حمایت جانبدارانه از یک نماینده و حزب یا هوادار سیاسی یا یک گرایش سیاسی داشته باشد، خودداری کند. ۳- هیچ‌گونه هزینه یا هدیه را از یک نماینده یا حزب ذینفع نپذیرد. ۴- در هیچ‌گونه فعالیتی که نشان‌دهنده حمایت

وهواداری حزب یا نماینده خاصی در کاندیدای او شرکت نکند. نهاد ناظر باید از ابتکار و استقلال عمل لازم برخوردار باشد. عدم وابستگی به احزاب، گروه‌ها، لازمه این استقلال است. البته باید بین استقلال و بی‌طرفی قایل به تفکیک شد. عنصر بی‌طرفی مستلزم این است، عملکرد او براساس انجام وظیفه و بدون ترغیب افراد و احزاب به گرایش‌های خاص است. نهاد ناظر مرکب از افراد مستقل و بی‌طرف تشکیل و بر طبق قوانین و مقررات اعمال نظر خواهد کرد. به جهت اعمال نفوذهای سیاسی و ناروا، نهاد نظارت کننده باید از لحاظ ساختاری و عملکردی مستقل از قوای سه‌گانه و نهاد‌های خاص باشد تا بتواند وظایف خود را دور از غرض و در کمال آزادی اراده و اختیار مطابق با واقع انجام دهد. لاجرم ناظران که برای قضاوت و رصد رفتار نمایندگان انتخاب می‌شوند از شایستگی و بی‌طرفی سیاسی برخوردار شوند. که البته در کشورهای مختلف فرایند انتخاب آن متفاوت است. در مقایسه نظام‌های انتخاباتی ایران و جهان، نهاد‌های نظارتی در فرآیند انتخاباتی ایران و جهان چه تفاوت‌های با هم دارند.

فرآیند نظارت بر ثبت‌نام نامزدها در ایالات متحده آمریکا؛ فرآیند نظارت بر ثبت‌نام نامزدها در این کشور بر عهده احزاب است و در حقیقت، احزاب، نامزدهای انتخاباتی را معرفی می‌کنند. عالی‌ترین نهاد‌های حزبی در سطوح فدرال و ایالتی بر ثبت‌نام نامزدها نظارت دارند. برخلاف اغلب کشورهای جهان که وزارت کشور مسئولیت نظارت بر روند ثبت‌نام نامزدهای انتخاباتی را برعهده دارد، در ایالات متحده، این وظیفه را احزاب انجام می‌دهند. در اکثر کشورهای دنیا به منظور اعمال نظارت بر انتخابات، مراجعی قانونی وجود دارند. برای مثال «دادگاه قانون اساسی در ترکیه»، «شورای قانون اساسی»، «دیوان عالی عدالت» در فرانسه، «دادگاه قانون اساسی» در آلمان» نمایندگان مجلس «سنا» در آمریکا، «عوام» در انگلستان و «دادگاه قانون اساسی» در روسیه، این نقش نظارتی را ایفا می‌نمایند. بنابراین مشابه شورای نگهبان قانون اساسی ایران، در کشورهای دیگر هم نهادهایی تحت عنوان شورا یا دادگاه وجود دارند که وظیفه‌ی آن‌ها نظارت بر صحت آن است. تنها تفاوتی که وجود دارد آن است که در دیگر کشورها این نظارت در نهایت وابسته به یکی از سه قوه است (دادگاه قانون اساسی، دادگاه عالی عدالت، شورای قانون اساسی، دیوان عالی کشور یا نهاد مشابه دیگری) که واپسین تصمیم را گرفته و در برابر این تصمیم به شخص یا نهادی پاسخگو نیست، ختم می‌شود. مضمون اصل ۹۹ قانون اساسی ایران نیز شبیه اصل ۵۹ قانون اساسی فرانسه است و تنها مرجع نظارت، متفاوت است. بنابراین از لحاظ تطبیقی در تفسیر اصل ۹۹ می‌توان به قانون اساسی فرانسه رجوع کرد و منظور از ماهیت استصوابی این نظارت را بهتر فهمید. هم‌چنین طبق اصل ۶۴ قانون اساسی نروژ، به نمایندگان منتخب، اعتبارنامه‌ای اعطا خواهد شد که مورد بررسی و تصویب قرار خواهد گرفت. اصل



و جوب نظارت در سرتاسر نظام های حقوقی کشورهای جهان پذیرفته شده است. و مرجعیت نهادهای قانونی در نظام های پارلمانی و ریاست جمهوری در سرتاسر جهان به رسمیت شناخته شده است.

بند چهارم: مبارزه با فساد سیاسی

اصل برابری سیاسی، مبین این نکته است که افراد با یکدیگر به منزله افرادی برابر رابطه داشته باشند و بنابراین نهاد ناظر نیز با آنها رابطه یکسانی داشته باشد. اصل برابری سیاسی امروزه از عناصر اساسی نظام دمکراتیک و یکی از آرمان های اساسی بشری شده است که عدم توجه و غفلت از آن، خود کامگی و استبداد در نظام سیاسی را به همراه خواهد داشت. برابری سیاسی مستلزم این است که هر شهروندی از یک شانس برابر در اجرای حق های سیاسی خود با اثرگذاری کارآمد در شکل گیری و اداره نظام سیاسی برخوردار باشد.

بند پنجم: اصل پاسخ گویی

پاسخ گویی مقامات و صاحبان مناصب سیاسی یکی از راه های پیشگیری یا مقابله با فساد سیاسی است. پاسخ گویی اساساً در دموکراسی های مبتنی بر نمایندگی معنا دار است یعنی جایی که ارتباط میان حاکمان و شهروندان بر اساس رابطه اصیل - وکیل طراحی شده است. در چنین ارتباطی شرایط و ضوابط نحوه انجام کاری معین می شود و وکیل فقط مجاز است در این محدوده اقدام کند. در عقد و کالت رعایت غبطه و منافع اصیل مفروض است و تجاوز از حدود و کالت یا عدم رعایت امانت ضمان آور است این مفهوم محوری که توسط اندیشمندانی نظیر جان لاک در عرصه حقوق عمومی و روابط سیاسی حاکمان و شهروندان به کار گرفته شده در نهاد نمایندگی متبلور شده است. وقتی قدرت تصمیم گیری از اصیل یعنی شهروندان به وکیل یعنی صاحبان مناصب سیاسی منتقل می شود ناگزیر ساز و کاری باید وجود داشته باشد که بر اساس آن وکیل بابت اقداماتی که انجام می دهد پاسخ گو باشد و در صورت ارتکاب تخلف، تنبیه یا از سمتش عزل شود. بنابراین پاسخ گویی عبارت است از: تکلیف صاحبان مناصب دولتی و عمومی در دادن اطلاعات در باره تصمیمات و عملکرد های خود و توجیه آنها برای عمومی در دادن اطلاعات در باره تصمیمات و عملکرد های خود و توجیه آنها برای عموم و دستگاه ها و نهاد های نظارتی. البته این اولین گام در فرایند پاسخ گویی است زیرا در مرحله بعد در صورت که صاحبان مناصب یاد شده سوء عملکرد یا تخلفی داشته باشند، می توان آنها را به روش های مختلف مجازات و تنبیه کرد. پاسخ گویی به این معنا را می توان به اعتبار منبعی که باید در مقابل آن پاسخ گو بود به دو قسم تقسیم کرد: پاسخ گویی درون سازمانی و پاسخ گویی برون سازمانی. پاسخ درون سازمانی به این معناست که مقام ناظر و مقام پاسخ گو در یک نهاد



یا سازمان واحد مستقرند. مانند انواع سازوکار های نظارتی که درون هریک اقوای حکومتی پیش بینی شده است یا پاسخ گویی یک کارمند در مقابل مقام مسئول بالاتر. پاسخ گویی برون سازمانی هنگامی محقق می شود که دستگاه یا مقام ناظر از لحاظ سازمانی خارج از تشکیلات سازمانی مقام عمل کننده یا نظارت شونده قرار دارد. مانند پاسخ گویی قوه مجریه در مقابل قوه مقننه یا پاسخ گویی نمایندگان در مقابل موکلان خود. علاوه براین، پاسخ گویی را می توان به اعتبار اینکه مرجع ناظر، شهروندان باشند یا سایر قوای حکومتی به پاسخ گویی عمودی و افقی تقسیم کرد. منظور از پاسخ گویی عمودی نظارت شهروندان بر مقاماتی است که در انتخابات از سوی شهروندان برای ادره امر عمومی برگزیده می شوند که ناشی از تحلیل رابطه اصیل و وکیل است که پیش تر به آن اشاره شد. در این نوع نظارت، اصیل با استفاده از روش های گوناگون بر عملکرد و کیل نظارت می کند که مهم ترین و محوری ترین آنها در موکراسی های مبتنی بر نمایندگی، انتخابات است. برگذاری انتخابات این فرصت را به موکلان می دهد که در فواصل زمانی معین با بررسی عملکرد کلی نمایندگان خود، آنها را ارزیابی کرده و در صورت رضایت دوباره آنها را در این سمت ابقا کنند یا برعکس، در صورتی نارضایتی ایشان را عزل نمایند. این نوع نظارت گرچه اصیل و بنیادین است، اما واجد مشکلاتی است مانند اینکه مقید و محدود به یک دوره زمانی خاص و معمولاً طولانی است و بنابراین مستمر و فوری نیست همچنین بسیار کلی و گاه فاقد دقت کافی است، زیرا هیئت انتخاب کنندگان به طور معمول نمی توانند در جزئیات وارد شده و مسائل تخصصی را مورد ارزیابی قرار دهند. از این رو نوع دیگری از پاسخ گویی معمولاً در میان نهاد ها و قوای حکومتی به کار برده می شود و ریشه در نظریه تفکیک قوا دارد. به عبارت دیگر پاسخ گویی افقی، صلاحیت و توانایی نهاد های حکومتی برای نظارت بر نحوه عملکرد و رفتار دستگاه ها و نهاد ها در دیگر شاخه های حکومتی است. (راسخ: ۱۳۸۸، ۹۱)

شرایطی که برای انتخاب شوندگان برای مجلس ذکر شده طبیعتاً شرایطی است که باید تا پایان دوره نمایندگی در نماینده حفظ شود چون رأی مردم به نماینده مشروط به داشتن آن شرایط بود. بر همین اساس قانون نظارت بر نمایندگان در مجلس هشتم به تصویب رسید تا مراقبت لازم را نسبت به حفظ این شرایط درباره نمایندگان انجام دهد و در صورت عدول از آن شرایط هیأت نظارت مربوطه مجازات هایی را در نظر گرفت که اعمال خواهد شد بنابراین اصل حفظ این شرایط برای نمایندگان و شورای نگهبان اصلی پذیرفته شده و منطبق بر سیاست های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص انتخابات محسوب می شود چون در بند ۱۳ سیاست های کلی انتخابات صحبت از "تعیین سازوکار لازم برای حسن اجرای وظایف نمایندگی،



رعایت قسم نامه، جلوگیری از سوءاستفاده مالی اقتصادی و اخلاقی و انجام اقدامات لازم در صورت زوال یا کشف فقدان شرایط نمایندگی مجلس در منتخبان" است.

قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مورد تأیید مقام معظم رهبری بود اما در ادعاهایی مطرح شد این قانون ممکن است موجب جلوگیری از آزادگی نمایندگان و ایجاد محدودیت برای اظهارنظرهای آنها باشد بنابراین قانون به گونه ای تنظیم شد که این نظارت مشمول ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی او نباشد. پس نمایندگان با کمال آزادی و در چارچوب قانون اساسی می توانند از حقوق خود استفاده کنند و وظایف نمایندگی را به طور کامل انجام دهند و صرفاً این قانون در جهت جلوگیری از کج رفتاری و انحراف اخلاقی و اقتصادی نمایندگان در طی دوره نمایندگی تصویب شده است. نظارت حقوقی با دادگاه است و نظارت سیاسی با مردم و جامعه. هر دو هم باید شفاف باشند. هر نظارت دیگری موجب اثرات منفی می شود؛ به ویژه وقتی قانونی و شفاف نباشد. همه مدیران حکومت هم باید تحت این دو نوع نظارت باشند، مجلس و غیر آن ندارد. نظارت های غیر شفاف مفسده انگیز و موجب تضعیف جایگاه مجلس می شود، این موارد هم باید از طریق دادگاه انجام شود در جامعه ای که هر طرفش نگاه کنیم فساد رواج دارد یک دلیلش همین نظارت های غیر شفاف است. چاقو دسته خود را نمی برد مثال روشنی از این نوع نظارت های غیرشفاف است. باید نظارت عمومی از طریق جامعه و رسانه آزاد و نظارت قضایی نیز از طریق دادگاه صالح و علنی و مستقل انجام شود. هدف این نظارت سازی ها جایگزین شدن با رسیدگی قضایی است و این برای جامعه سم کشنده است. در ماده ۲ قانون نظارت بر نمایندگان گفته هیأت نظارت صلاحیت رسیدگی به امور زیر را دارد:

"الف. گزارش های واصله درباره سوءاستفاده و تخلف مالی یا اخلاقی نماینده و درآمدها و هزینه های غیرمتعارف وی"، "ب. گزارش های مربوط به رفتار خلاف شئون نمایندگان". "پ. گزارشهای واصله درباره اعمال خلاف امنیت ملی کشور و سایر اعمال مجرمانه از بُعد انتظامی". حالا تبصره هایی در این رابطه ذکر شده که موضوع را شفاف کرده است. این هیأت در صورتی که تخلف را احراز کرد که خارج از وظایف نمایندگی است به دستگاه قضایی برای رسیدگی ارجاع می دهد که براساس ماده ۱۰ این قانون قوه قضائیه موظف به ایجاد شعبه خاص جهت رسیدگی به این موضوعات است. پس بحث سیاسی نیست بلکه بحث امنیتی است پس باید هم حقوقی هم قانونی نظارت مستمر بر نمایندگان داشته باشیم به طوری که با مصونیت آنان هم در تضاد نباشد.

بخش دوم: ادله موافقان ومخالفان نظارت

پارلمان های دنیا برای نظارت بر رفتار حرفه ای اعضای خود الگو های متفاوتی از مرجع نظارت را پذیرفته اند. به این ترتیب که برخی هر دونه صلاحیت مذکور را به مرجعی داخلی در داخل پارلمان و یا خارج از آن سپرده اند. برخی نیز به دلایل دیگری علاوه بر مخاطره آمیز بودن جمع و صلاحیت مشاوره و تحقیق و تفحص با قضاوت، الگویی مرکب از مرجع نظارتی پارلمانی و غیر پارلمانی را پذیرفته اند. در ادامه طی سه مبحث، الگوهای سه گانه برون پارلمانی، درون پارلمانی و الگویی ترکیبی درون و برون پارلمانی را که اغلب محققان به آن اشاره کرده و کشورهای نیز بدان گردن نهاده اند، بررسی خواهیم کرد.

بند اول: ادله موافقان نظارت مستمر

برخی اندیشمندان و حقوق دانان جایگاه نمایندگی را بسیار رفیع و پر اهمیت می دانند و نقش نمایندگان را در هدایت و کسب منافع جامعه و کشور را بی بدیل ارزیابی می کنند. نگاه به جایگاه نماینده و وظایف خطیری که از طرف مردم به او واگذار شده ضرورت نظارت را بر رفتار، عملکرد و تصامیم او دوچندان لحاظ می شود. چه اینکه خطی مشی او می تواند هم بر سعادت جامعه و منافع علیای کشور تأثیر مستقیم داشته باشد و هم انحراف های سیاسی و اقتصادی و ... می تواند بر سقوط و هلاکت جامعه اثر گذار باشد. لذا طرفداران نظارت بر رفتار و عملکرد مستمر نمایندگان نظارت را امری ضروری برای جلوگیری از انحرافات ضروری و الزامی می پندارند. گرچه این گروه مصونیت نمایندگان را لازم و ضروری می دانند و طبق اصل ۸۶ نمی توان نماینده پارلمان را در رابطه با ایفای وظایف نمایندگی به عنوان مجرم تحت تعقیب قرار داد. زیرا نماینده که در مقام انجام وظایف نمایندگی خود تحت تعقیب قرار گیرد وظایف محوله به صورت کافی انجام نخواهد شد. البته این طیف از حقوق دانان معتقدند که با توجه به اصل ۸۶ در رابطه با اقدامات نمایندگان و اعمال واقوال آنان که می تواند وصف مجرمانه داشته باشد، می توان به شرح زیر قائل به تفکیک شد. چه اینکه قانون اساسی مصونیت را به طور مطلق در هر جنبه ای برای نماینده پیش بینی نکرده این مصونیت در چارچوب خاص و زمینه مشخصی برای نماینده تعریف شده است. در موارد زیر برای نمایندگان مصونیتی در کار نیست.

۱. در رابطه با جرایم که عمومی که ارتباطی با ووظایف نمایندگی آنان ندارد، قطعاً مصونیت وجود ندارد.
۲. در رابطه با جرایم عمومی که به عنوان نماینده مجلس مرتکب شده اند ولی ارتباط مستقیم با وظایف آنان ندارد نیز باید قائل به عدم مصونیت پارلمانی شد بنابراین چنانچه نماینده ای جمعی را برای اعتصاب و شورش تحریک نماید و یا مقالات افترا آمیز در یک روز نامه منتشر کند از مصونیت برخوردار نیست. ۳. در رابطه با



اعمال و نه اقوال نمایندگان در صحن مجلس که وصف مجرمانه دارد نیز مصونیت پارلمانی وجود ندارد. بنابراین ضرب و شتم و هر فعل دیگری چنانچه توسط نماینده ای در مجلس اتفاق بیفتد قابل تعقیب کیفری است. موارد دیگری از جمله نشر اکاذیب و تشویش اذهان عمومی موجب تعقیب و پیگرد قانون می گردد. افزون بر موارد فوق، موافقان نظارت بر عملکرد نمایندگان معتقدند که اگر نظارت مستمر صورت نگیرد و نمایندگان به طور مطلق مصونیت نداشته باشد. این روش خلاف حکم مقدس تساوی افراد در برابر قانون خواهد بود. چه اینکه طبق اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی همه افراد جامعه در برابر قانون مساوی هستند و هیچ استثنای قابل پذیرش نیست. (طباطبایی، مؤتمنی: ۱۳۸۲، ص ۱۰۷). بنابراین نماینده ای که در حین نمایندگی از چارچوب قانون سر باز می زند و اعمال مجرمانه ای را انجام می دهد، طبق قانون باید با او برخورد شود. و گرنه اصول فوق از اعتبار ساقط خواهد شد. (کریمی: ۱۳۸۱، ص ۲۴۱)

شورای نگهبان نیز در جلسه ۱۳۸۰/۱۰/۱۸ خود اقدام به تفسیر اصل ۸۶ قانون اساسی نموده است که براساس شورای نگهبان این اصل نافی مسئولیت مرتکب جرم نمی باشد. زیرا طبق نظر شورای نگهبان، مصونیت ریشه اسلامی ندارد و تمام مردم در برابر حق و قانون الهی یکسان و برابرنند و هر فردی که در مظنه گناه یا جرم قرار می گیرد قابل تعقیب است.

بند دوم: ادله مخالفان نظارت مستمر

برخی دیگر از حقوق دانان معتقدند که طبق صریح اصول قانون اساسی نمایندگان مجلس در انجام وظایف و اختیارات قانونی خود مصون از هرگونه تعقیب و پیگردی قانونی هستند. و نمی توان آنها را به خاطر اظهار نظرهای که متفاوت با حاکمیت است، محدودیت برای آنها ایجاد کرد، چه اینکه اعمال و رفتار نمایندگان در ایفای وظایف نمایندگی هیچ نظارتی را تحمل نمی کند. و علایق سیاسی و جناحی انگیزه های پنهانی است برای بازداشتن نمایندگان مجلس در انجام وظایف شان. این گروه معتقدند که طبق اصول ۸۴ و ۸۶ تمام نمایندگان از مصونیت برخوردارند و نمی توان آنها را تحت تعقیب قرار داد. این اصل مقرر می دارد که:

«نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده اند یا آرای که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده اند تعقیب یا توقیف کرد.»



قانون اساسی کشور های مختلف مصونیت نمایندگان را از هر نوع تعرض در اصول مختلف پیشی بینی کرده است، از جمله قانون اساسی فرانسه در اصل ۲۶ مصونیت و آزادی نمایندگان را در حیطه کاری و نمایندگی شان به رسمیت شناخته و اصل مذکور مقرر می دارد که:

«هیچ عضوی از پارلمان را نمی توان به سبب نظرات و آرای که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده است، مورد تعقیب بازجویی، توقیف، زندانی، و محاکمه قرار داد. از این اصل در حقوق فرانسه بدون هیچ گونه شک و شبه ای عدم مسئولیت پارلمانی استنباط شده است.» لازم به ذکر است که عدم مسئولیت پارلمانی نمایندگانی دائمی است و پس از انقضاء دوره نمایندگی تا پایان عمر از چنین مصونیتی برخوردارند. و هیچ گاه نمی توان بابت اظهار نظر هایی که نموده و آرای که داده اند آنان را مورد تعقیب، توقیف و محاکمه قرار داد. از طرف دیگر این مصونیت تمام اعمال مربوط به وظایف نمایندگی را در بر می گیرد. سخنرانی های قبل از دستور، گزارش ها، آرا و حتی تحقیقات و بازرسی هایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی انجام داده اند تحت شمول این مصونیت قرار می گیرد. از این رو، نظارت ها می تواند مانع عملکرد و کار آمد نمایندگان شود، و نمی توانند به خاطر انگیزه های سیاسی و جناحی عملکرد شایسته را به نمایش بگذارند. دلیل دیگر بر مخالفت نظارت بر نمایندگان این است که پارلمان وظیفه اصلی و رسالت واقعی آن نظارت و کنترل قدرت ماهر نشده حاکمیت است. فلسفه وجود ایجاد پارلمان، نظارت بر دستگاه های اجرایی و تعدیل قدرت حاکمه است. و ایجاد نهاد نظارتی دیگر بر مجلس خود ناقض دستگاه نظارتی مجلس و نمایندگان آن است.

بند سوم: راهکار ها و شیوه های اجرایی

چنانچه اصل نظارت را بپذیریم می توان برای جلوگیری از فساد و نظارت کار آمد بر عملکرد نمایندگان مجلس الگوی های بیرون و درونی را طراحی کرد که اکثر این ها در کشورهای مختلف قابل اجرا است و قطعاً می تواند در مجلس شورای اسلامی ایران قابلیت اجرایی را داشته باشد.

الف: مجلس: در جمهوری اسلامی ایران طرح نظارت بر نمایندگان مجلس که در سال ۱۳۸۹ از سوی ۵۵ نماینده مجلس ارائه و در سوم اردیبهشت ماه ۱۳۹۱ به رغم مخالفت گروهی از نمایندگان از سوی شورای نگهبان مورد تأیید قرار گرفت. این طرح از سوی تهیه کنندگان آن یک «اقدام عملی» در پاسخ به سخنان مقام معظم رهبری خوانده شده بود.

در این الگو کارویژه نظارت حرفه ای پارلمانی (نظارت بر رفتار نمایندگان) به نهاد های داخل پارلمان به ویژه کمیسیون های آن سپرده می شود که معمولاً به طور خاص برای انجام چنین امری ایجاد می شوند. این



کمیسیون‌ها به کمیسیون‌های اخلاقی یا رفتاری موسوم هستند. البته گاهی ممکن است اعمال این نظارت به نهاد‌های سابق التأسیس از جمله رئیس پارلمان سپرده شود. هرچند به نظر برخی «عملاً چنین چیزی رخ نمی‌دهد» در این الگو در صورت ادعای نقض قواعد رفتاری، کمیسیون اخلاقی به آن رسیدگی کرده ورد صورت لزوم برعضو خاطی ضمان اجرای تحمیل میکند. گرچه در برخی موارد ممکن است کمیسیون مذکور گزارش نقض قواعد را به یکی از کمیسیون‌های پارلمان و یا مستقیماً به خود پارلمان ارائه داده است. و مراجع اخیراً لذکر، تصمیم به اعمال ضمانت اجرا بگیرند. مزیت کلی نظارت درون پارلمانی قابلیت بالایی پذیرش آن از سوی نمایندگان است، زیرا نمایندگان برچنین نظامی به دقت کنترل دارند. در استرالیا به موجب قانون قواعد رفتاری و استاندارد‌های اخلاقی مجمع قانونگذاری خطه شمالی استرالیا، تمامی تخلفات ادعایی از قواعد رفتاری، برای بررسی و ارائه گزارش به کمیسیون امتیازات مجمع ارجاع می‌شود، اگر کمیسیون معتقد به نقض قواعد باشد مجمع می‌تواند مجازات اهانت را برمتخلف اعمال نماید. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران این الگو استفاده شده است تأسیس هیئت نظارت در ماده ۱ قانون نظارت مجلس بررفتار نمایندگان با ترکیبی کاملاً پارلمانی پیش بینی شده است: یعنی یکی از نواب رئیس به انتخاب هیئت رئیسه یک نفر از اعضای کمیسیون اصل ۹۰ یک نفر از اعضای کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس و چهار نفر از سایر نمایندگان. با رجوع به قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۷۹ و اصلاحات بعدی آن می‌بینیم که نواب رئیس برای عضویت در هیئت رئیسه مجلس باید اکثریت نسبی آرای نمایندگان صاحب رأی را به دست بیاورند. علاوه براین تبصره ۲ ماده ۱ قانون نظارت مجلس بررفتار نمایندگان معرفی در عضو کمیسیون‌های یاد شده و نمایندگان مجلس ۶ نفر را با توجه به ترکیب هیئت نظارت انتخاب و جهت رأی‌گیری به مجلس معرفی می‌کند. ملاک انتخاب نیز برای کلیه اعضای هیئت کسب اکثریت مطلق آرای نمایندگان حاضر در مجلس است. مطابق ماده ۱ قانون نظارت انتخاب یک از نواب رئیس مجلس هم برای عضویت در هیئت نظارت، برعهده هیئت رئیسه مجلس گذاشته شده است. حال هم ترکیب هیئت وهم فرایند انتخاب آنها مصون از ایراد نمی‌باشد، زیرا با کمی تأمل در نظام سیاسی ایران، می‌توان جبهه‌های سیاسی مختلفی را ملاحظه کرد که برای عضویت در مجلس با هم به رقابت می‌پردازند. بنابراین معمولاً در برهه‌ای خاص یک یا چند جبهه که خط مشی نزدیک به هم دارند، اکثریت کرسی‌های مجلس را به دست می‌آورند. از آنجا که ملاک انتخاب نواب رئیس، با توجه به قانون آئین نامه داخلی کسب اکثریت نسبی می‌باشد، به احتمال زیاد اعضای جبهه یا حزب اکثریت به نایب رئیسی مجلس در می‌آیند. افزون براین، چون ماده (۱) عضویت یکی از نواب رئیس در هیئت نظارت را به انتخاب هیئت



رئیسه مجلس واگذار کرده و خود هیئت رئیسه به اکثریت نسبی و حتی رئیس مجلس در مرحله اول به اکثریت مطلق انتخاب می شود، مسلماً اکثریت حزبی بر انتخاب یک از نواب رئیس برای عضویت در هیئت نظارت مؤثر خواهد بود. بنابراین اگر یکی از داوطلبان عضویت در هیئت نظارت از گروه اقلیت باشد، کمتر احتمال معرفی وی از سوی هیئت رئیسه ای که اغلب منتخب حزب اکثریت است وجود خواهد داشت. از طرف دیگر حزب اکثریت خود را مصون از نظارت یافته و این نهاد جدید کاملاً به ابزاری برای زدوبند های حزبی بدل خواهد شد. تأیید صلاحیت برخی نمایندگان توسط همکاران خود آنها در هیئت رئیسه هیچ دلیلی منطقی ندارد. چرا که می دانیم که تمامی اعضای مجلس حتی رئیس مجلس نیز به لحاظ شأن نمایندگی و پایگاه انتخابی با سایر نمایندگان برابر است و اختیارات رسماً محدود اعضای هیئت رئیسه صرفاً از باب مدیریتی و ادره مجلس به نمایندگی از اعضاست. نقد دیگر بر ترکیب عضو هیئت نظارت ناظر بر این است که چرا اساساً باید چنین عضوی این هت را منحصر به اعضای مجلس شورای اسلامی نمود؟ آیا نمی توان از میان حقوق دان ها سیاست مداران و نیز افرادی را به اعتبار شخصیت حقیقی یا حقوقی آنها در هیئت جای داد و در این راستا تا حدودی به سوی الگوی ترکیبی درون و برون پارلمانی گام برداشت؟ حتی می توان لزوم حضور اشخاص دیگری از قبیل حقوق دان ها، سیاست مدارهای و را در هیئت به نحو دیگری توجیه کرد. توضیح اینکه، نیز دارد. حامل در فرض اعمال ضمانت اجرا نماینده خطی، وی باید از حقوق دادرسی منصفانه برخوردار باشد. به عنوان مثال می بایست یک هیئت تجدید نظر نیز در قانون پیش بینی می باشد که الزاماً ضرورتی به داشتن ترکیب کاملاً پارلمانی نداشته و متشکل از اعضای برون پارلمانی باشد. چرا که ممکن است هیئت نظارت دچار اشتباه شده یا در برخی مواقع تعارض منافع بین اعضای هیئت و نماینده متهم پیش بیاید و در رأی هیئت اثر گذار باشد. (شکوهمند، ۱۳۹۰: ۹۴)

از این رو، تازمانی که الگوی نظارت درون پارلمانی در کشورمان حاکم باشد، لازم است برای عملکرد هرچه بهتر آن، در ترکیب مرجع نظارت تجدید نظر کرده و از گروه اقلیت نیز اعضای جهت عضویت در آن تعیین شوند، زیرا نظام های دموکراتیک معمولاً در تمامی ارکان نظارتی پارلمان، اعضای فراکسیون های اقلیت پارلمان دارای مسئولیت و نقش جدی هستند. آیا شایسته نیست در هیئت نظارت نیز چند نفر از نمایندگان گروه های اقلیت حضور داشته باشند تا امکان و شائبه هر نوع زدو بند سیاسی از میان برود؟ همچنین لزوم تجدید نظر در فرایند انتخاب سایر اعضای هیئت، وضوح احساس می شود. ضروری است که قانونگذاری طی یک تبصره و در ذیل ماده مربوطه به انتخاب اعضای هیئت تعیین افرادی را به عنوان اعضای علی البدل پیش بینی کند. شایان ذکر است که هبرای هیئت مذکور در قانون نظرت مجلس





بر رفتار نمایندگان صلاحیت رسیدگی به گزارش های واصله در مورد رفتار خلاف شئون نمایندگی تخلفات مالی یا اخلاقی و هزینه های غیر متعارف نمایندگان. و همچنین صلاحیت اعمال ضمانت اجراهای مقرر در نظر گرفته شده است. اما برخلاف رویه اغلب پارلمانها، مرجع نظارت بر نحوه اجرای قواعد رفتاری و ارائه مشاوره به نمایندگان در خصوص منافع، مرتبط و متعارض مشخص نشده و نیز اشاره ای ب همراجع ارائه گزارش نقض قواعد رفتاری نشده است. باید گفت ایجاد این هیئت خاص برای نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس علی رغم مخالفت هایی است که با آن شده است. به نظر برخی، ممکن است ایجاد کمیسیونی جدید به منظور تولی نظارت بر مجلس و نمایندگان مقرون به صواب نباشد، چراکه حتی الامکان باید از امکانات و نهاد های موجود بهره جست و از تکثیر نهاد ها اجتناب کرد. «راجی و درویشوند، ۱۳۸۹: ۵» به نظر این گروه نظارت بر مجلس و نمایندگان می تواند به نهاد های موجود در مجلس سپرده شود. (همان) این گروه معتقد به سپردن امر نظارت حرفه ای پارلمانی (نظارت بر رفتار نمایندگان) به هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی هستند. آنها استدلال می کنند که با توجه ب ماده ۲۳ قانون آیین نامه داخلی مجلس، هیئت رئیسه مجلس نظم و انتظام امور مختلف مجلس را برعهده دارد و برخی از مصادیق نظارت بر نمایندگان مخصوصا آنچه که با انتظام مجلس مرتبط است می تواند با وظایف هیئت رئیسه همخوانی داشته باشد.

در این مورد نیز همان نقد های وارد بر مرجع درون پارلمانی به قوت خود باقی است و به صرف اجتناب از تکثیر نهادی، نمی توان نظارت هیئت رئیسه را تجویز کرد. افزون بر این، اگر به فرض بتوان بخشی از مصادیق نظارت بر رفتار نمایندگان را که جنبه انتظامی دارند، به هیئت رئیسه واگذار کرد بخش های دیگر قواعد رفتاری را باید به چه نهادی واگذار کرد. شایان ذکر است که برای این گروه مسئله نظارت حرفه ای پارلمانی بر رفتار نمایندگان است و کمترین توجه به قواعد رفتاری نمایندگان معطوف نشده است. (موسی زاده)

البته این الگو معایبی نیز دارد، زیرا الگو اراده کلی اعضای پارلمان شانه خالی کردن از اجرای قواعد رفتاری باشد، آنها به راحتی قادر به چنین کاری خواهند بود، لذا ممکن است این روش نظارتی به کلی منحل شود، به علاوه رویه های حزبی می تواند بر نحوه رسیدگی این مراجع تأثیر گذار باشد و مسائل حساس و سرنوشت سازی طی این موارد و یا جدال های حزبی نادیده گرفته شوند. مثل تعدی و لطمه به حزب اقلیت از سوی حزب اکثریت که دارای سازوکار نظارت است. لذا این الگو لزوما اعتماد عمومی به اعضای پارلمان را موجب نمی شود. مخصوصا اگر خود آنها نیز با طفره رفتن از اجرای قواعد رفتاری در جهت ایجاد اعتماد

عمومی گام برندارند. افزون بر این ها در این الگو قانونگذاری ناظر خود به باز پرس قاضی و هیئت منصفه تبدیل شده است و می دانیم که اگر مقام ناظر همان مقام رسیدگی کننده یا قاضی باشد، احتمال فساد و قضاوت جانبدارانه با لا می رود و به همین دلیل است که یکی کردن این دو مقام مخالف اصول عدالت رویه است (راسخ: ۱۳۸۸: ۱۸) از لحاظ ضمانت اجرایی نیز، انتقادهایی بر الگوی نظارت درون پارلمانی وارد است. زیرا ضمانت اجراهای واقعی در این الگو بیشتر جنبه سیاسی دارد. مرجع پالمانی ممکن است به شکل مرجعی مستقل از قوای سه گانه مرجع قضایی یا شبه قضایی باشد. مرجع خارج از پارلمان عموماً از استقلال بیشتری نسبت به مداخله های نمایندگان یا گروه های پارلمانی برخوردار است البته، اعمال نظارت توسط مرجع برون پارلمانی مصون از ایراد نیست. بسیاری از مصادیق رفتار حرفه ای نمایندگان جنبه جرم نداشته و رفتار های خلاف شئون نمایندگی را دربر می گیرد. بنابراین اگر مرجع نظارت حرفه ای پارلمانی (نظارت بر رفتار نمایندگان) جزء نهاد های قوه قضائیه باشد ممکن است مجازات های سنگینی براعمال خلاف شئون نمایندگی در نظر بگیرد. که با آن تناسب نداشته و اصل تناسب ضمانت اجرا با نقض قواعد رفتاری را که در بسیاری از کشورها از جمله استرالیا به رسمیت شناخته شده است، نقض کند. در کشورمان، از لحاظ نظری باتفویض این نظارت به مرجعی خارج از مجلس مخالفت شده و آن را با استقلال قوا، مغایر می دانند (راجی و درویشوند، ۱۳۸۹، ۴) در حالی که، در استقلال قوا، اثر پذیری و اثر گذاری قوا بر یکدیگر که همان «نظارت» است و در مقابل دخالت قرار می گیرد، پذیرفته شده است. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۷۸-۷۷) لذا اعمال حرفه ای پارلمانی از سوی نهادی خارج از مجلس، نه تنها با استقلال قوا مغایرت نداشته، بلکه با ماهیت آن سازگار است. از نقطه نظر عملی نیز، به موجب ماده ۱) قانون نظارت مجلس بلکه بر رفتار نمایندگان، این الگو در نظام حقوقی کشورمان پذیرفته نشده است. چنانکه دیدیم این الگو با وجود حفظ استقلال مرجع ناظر، با ایراد های مهمی از جمله نقض صلاحیت پارلمان در تضمین اجرای قواعد رفتاری پارلمانی، نقض اصل تفکیک قوا و عدم تناسب ضمانت اجرای های کیفری برای نقض قواعد رفتاری در فرض نظارت از طریق قوه قضائیه، مواجه است. با عنایت به مطالب فوق بهتراست که در کشورمان هم الگوی ترکیبی پذیرفته شود، زیرا علاوه بر مزایای ناشی از دخالت خود پارلمان در امر تحمیل ضمانت اجرا، دخالت نهاد غیر پارلمانی مستقل نیز زمینه اعمال نظارت بر طرفانه و منصفانه تر را فراهم کرده و با توازن و کارآمدی بیشتر و بهتری در جهت اعمال نظارت گام بر می دارد. پیشنهاد عینی تر در این خصوص می تواند همان توصیه ای باشد که قبلاً و در ذیل مبحث «الگوی درون پارلمانی» مطرح شد. با این توضیح که در راستای انحصار زدایی از ترکیب عضوی هیئت، می توان در کنار اعضای نماینده از اشخاص دیگری چون





حقوق دان ها، سیاست مدارها و نیز برای عضویت در هیئت استفاده کرد. ایراد براین پیشنهاد می تواند این باشد که اساسا وظیفه اجرای قواعد رفتار پارلمانی و تحمیل ضمانت اجرا در صلاحیت پارلمان است. لذا اعضای غیر پارلمانی در این باره حقی ندارند. در پاسخ می توان گفت، اگر انتخاب اعضای غیر پارلمانی برعهده نمایندگان پارلمان باشد، چنین ایرادی دیگر موضوعیت نمی یابد. با وجود این، می توان گفت، برای مصون ماندن از ایراد گفته شده، پیشنهاد تأسیس مرجع برون پارلمانی را دارد که در کنار هیئت نظارت (مرجع پارلمانی) انجام وظیفه کند و متشکل از اعضای غیر پارلمانی همچون حقوق دانها و .. باشد. مشابه همین راهکار را در نظام حقوقی ایالات متحده شاهد هستیم، چراکه مرجع برون پارلمانی (اداره اخلاقی کنگره) را باحضور شهروندان عادی تشکیل داده است.

مداخله متخصصان و شهروندان عادی در امر نظارت حرفه ای نه تنها مغایر استقلال پارلمان و تفکیک قوا نیست، بلکه به جهت اینکه امکان رسیدگی آزادانه و به دور از ملاحظات سیاسی را تسهیل می کند، با استقلال پارلمان و منزلت نمایندگان سازگاری بیشتری دارد.

بنابراین می توان مدعی شد، الگوی ترکیبی از توازن برخورد دار می باشد، زیرا هرچند اعطای اختیارات گسترده در تحمیل ضمانت اجرا به نهاد پارلمانی (کمیسیون اخلاقی) امکان تأثیر پذیری حزبی و سیاسی را افزایش میدهد، اما دخالت نهاد مستقل موجب می شود که رویه های حزبی حداقل در مرحله تحقیق و بررسی، چندان تأثیر نداشته باشد. افزون براین الگوی سوم از کار آمدی نیز برخوردار است چراکه مثل الگوی درون پارلمانی، ضمانت اجراهای سیاسی خبری نیست و ضمانت اجراها به طوری که در ادامه ذکر خواهد شد، حقوقی و اغلب از نوع انضباطی و کیفری هستند. گفتمی است الگوی سوم، علاوه براینکه موجب می شود اعمال ضمانت اجراهای ناشی از نقض قواعد رفتاری منحصر در اختیار پارلمان قرار گیرد، سبب می شود که هریک از مراجع صلاحیت دار اعم از کمیسیون اخلاقی پارلمانی کمیسر مستقل و خود پارلمان در حدود اختیارات شان گام بردارند. به گونه ای که در نظام حقوقی آمریکا و در امر تحمیل ضمانت اجراها، اساسا کمیسیون های اخلاقی پارلمانی برای اعمال مجازات های خفیف وارد عمل می شوند اما در موارد جدیدی تر مثل عزل مجلس رأسا اقدام می کند.

با توجه به نظریه نمایندگان سیاسی نماینده گان مصون از عزل به ویژه بواسطه اقدامات قوه قضائیه هستند. اصولا یکی از ویژگی های نمایندگی سیاسی عزل ناپذیری نماینده در خلال دوره نمایندگی است، به همین دلیل نه تنها قوه قضائیه بلکه هیچ نهاد دیگری حتی اکثریت اعضای پارلمان نیز حق عزل نماینده را ندارند. زیرا این ملت است که به نماینده مشروعیت می دهد نه سایر نمایندگان، بنابراین عزل نماینده متخلف

از قواعد رفتار حرفه ای، باید توسط رأی دهنده گان به عمل آید که عملاً از طریق سازو کار انتخابات و عدم انتخاب روی در دوره ره بعد انجام می پذیرد این نوع ضمانت اجرا در نظام حقوق آلمان به رسمت شناخت شده و آینده سیاسی نماینده متخلف در گرو نظر رأی دهندگان است.

هرچند تصدیق چنین ضمانت اجرایی از لحاظ نظری صحیح است اما از لحاظ عملی عدم انتخاب مجدد نماینده متخلف از قواعد رفتاری همواره قابل تصور نیست. بنابراین اعمال ضمانت اجرا به تنهایی برای مجازات تخطی از قواعد رفتار حرفه ای کار ساز نبوده و در صورت عدم وجود ضمانت اجرا های دیگر، گاهی اوقات موجب دور افتادن از غایت حفظ با ترمیم اعتماد عمومی می شود. در نتیجه در کنار عدم انتخاب مجدد نمایندگان خاطی ناگزیر باید به اعمال ضمانت اجرای های دیگری تن دهیم که در دو گروه ضمانت اجراهای کیفری و ضمانت اجراهای انضباطی قرار گیرند.

نتیجه گیری

در ساختار سیاسی پارلمان و نمایندگان نقش ارزنده و بی بدیل دارد که در حقوق عمومی پایه ای مهمی از حاکمیت به حساب می آید. پس از اثبات ضرورت نظارت بر نمایندگان مجلس، آنچه مورد بحث و گفتگوی بسیاری از اندیشمندان قرار گرفته، اینکه آیا نمایندگان مجلس شورای اسلامی نظارت پذیر می باشند، قلمرو این نظارت چیست و معیارهای ارزیابی نمایندگان کدام است. مردم پس از انتخاب نمایندگان توان نظارت را دارا هستند یا خیر، وظایف نمایندگی چیست، در صورت از دست دادن شرایط نمایندگی چه کسانی یا چه نهادی می تواند انزال نماینده را اعمال نمایند. در این تحقیق به الگوهای سه گانه یعنی نظارت برون پارلمانی، درون پارلمانی و ترکیبی از این دو را مورد بحث قرار دادیم. در نظارت برون پارلمانی به نظارت قوه قضائیه و شورای نگهبان اشاره کردیم و خاطر نشان ساختیم که نظرات مختلف و متضادی در این مطرح شده که برخی موافق و برخی این الگو است که مهمترین ایراد آن زیر پا گذاشتن اصول ۸۴ و ۸۶ قانون اساسی است که موجب خدشه دار شدن آزادی عمل نمایندگان خواهد شد. البته برخی تفسیر اصل ۸۶ توسط شورای نگهبان را پذیرفته که نظارت قوه قضائیه را مورد توجه قرار داده اند. بیشترین اقبال نسبت به نظارت خود مجلس ابراز شده که نمایندگان مجلس بر رفتار و عملکرد نمایندگان نظارت می کنند. که در نظام جمهوری اسلامی ایران طرح نظارت بر نمایندگان مجلس است که در سال ۱۳۸۹ از سوی ۵۵ نماینده مجلس ارائه شد و در سوم اردیبهشت ماه ۱۳۹۱ به رغم مخالفت گروهی از نمایندگان از سوی شورای نگهبان مورد تأیید قرار گرفت. البته نهاد ترکیبی از جایگاه برتر و برجسته تری برخوردار است. برخی از کشورها برای نظارت بر نحوه اجرای قواعد رفتار پارلمانی به جهت اجتناب از ایراد



های مربوط به هریک از دو الگوی فوق، سازوکاری مرکب از نظارت برون پارلمانی و نظارت درون پارلمانی را به کار می‌گیرند که اغلب متشکل از کمیسیون‌های اخلاقی پارلمانی و کمیسیون اخلاقی است. مرجع درون پارلمانی این الگو کمیسیون‌های اخلاقی می‌باشند، هرچند گاهی ممکن است این مرجع خود پارلمان در کل باشد. اما مرجع خارج از پارلمان اغلب شخص مستقلی است که از غیر اعضای پارلمان انتخاب می‌شود. گرچه امکان دارد کمیسیون اخلاقی یا پارلمانی، به جای یک شخص حقیقی، هیئت متشکل از چند عضو باشد. در این الگو سعی بر تقسیم وظایف میان دون نهاد مذکور است به گونه‌ای که آنها به صورت مکمل انجام وظیفه کنند. این وظایف با توجه به تفکیک دو مرحله تحقیق و رسیدگی که بیشتر در حقوق کیفری نمود دارد، به ترتیب میان کمیسیون‌های مستقل اخلاقی و کمیسیون‌های اخلاقی پارلمان تقسیم شده است. بدین صورت که کمیسیون اخلاقی به دلیل استقلال نسبی آن از نهاد پارلمان مسئول دریافت شکایات از نقض قواعد رفتاری تحقیق در خصوص این شکایات و وقوع نقض یا عدم وقوع آن است. در صورت نقض قواعد توسط اعضای پارلمان، وی می‌تواند گزارش آن را به کمیسیون‌های اخلاقی پارلمان ارائه کند. پس از این مرحله نوبت به اعمال صلاحیت کمیسیون‌های اخلاقی می‌رسد که با توجه به گزارش‌های کمیسیون اخلاقی، به مسئله نقض قواعد رسیدگی کرده و در صورت لزوم به تصمیم‌گیری در خصوص تعیین و در نهایت تحمیل ضمانت اجرای متناسب می‌پردازد.



منابع و مأخذ

۱. قرآن کریم
۲. دهخدا، علی اکبر، لغت نامه دهخدا، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.
۳. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک: ۱۳۸۹
۴. زارعی، محمدحسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴
۵. شعبانی، قاسم، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران: چاپ ۳۵، تهران نشر اطلاعات، ۱۳۸۸
۶. عمید زنجانی، عباسعلی، تفکیک یا استقلال قوا، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۹
۷. ارسطو، سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۱
۸. راجی، سید محمد هادی و ابوالفضل درویشوند، (۱۳۸۹) «مرجع صالح نظارت بر مجلس و نمایندگان» مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی
۹. شکوهمند، عباس، نظارت بر نمایندگان از طریق خود نمایندگان امکان پذیر نیست، ماهنامه مهرنامه، ش ۱۲.
۱۰. عمید زنجانی، عباسعلی، شورای نگهبان و نظارت بر انتخابات، حکومت اسلامی ش ۳۰، سال ۱۳۸۲.
۱۱. مرتضایی، احمد، «بررسی قلمروی نظارت شورای نگهبان، مجله معرفت، شماره ۱۶۵، سال ۱۳۹۰.
۱۲. موسی زاده، ابراهیم، بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آموذزمان، مجله: دیدگاه های حقوق قضائی، سال ۱۷
۱۳. ویژه، محمد رضا و آزاد رضایی، مبنای اعمال نظارت حرفه ای پارلمانی «مزلت نمایندگی و پارلمان، نشریه حقوق اساسی، سال دهم، ش ۱۹
۱۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، «مصونیت پارلمانی نمایندگان» نشریه حقوق اساسی، سال اول شماره اول، پاییز ۱۳۸۲.
۱۵. کریمی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۵۸، زمستان ۱۳۸۱.
۱۶. رضایی، آزاد و فضل الله جوکار: مبنای نظارت بر رفتار حرفه ای نمایندگان پارلمان، تعالی حقوق، شماره ۸



۱۷. وکیلان، حسن، مبانی نظری و شیوه های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال هجدهم، ش ۶۸، زمستان، ۱۳۹۰.

۱۸. رضایی، آزاد، نظارت حرفه ای پارلمان: مرجع و ضمانت اجرا مطالعه موردی: قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال ۲۲، شماره ۸۴

