

نظارت اداری بر اعمال حکومت؛ مورد پژوهی نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان

علی بیاتی*

محمود ارونتن**

چکیده

نظارت بر اعمال کارگزاران حکومت به‌ویژه نمایندگان پارلمان در کنار نظارت بر مصوبات آنها از مؤلفه‌های اساسی تحقق حکمرانی مطلوب و پاسخگویی مقامات عمومی است. در حقوق اداری ایران نخستین گام در این زمینه با تصویب قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان شکل عملی به خود گرفت. در این مقاله کوشش شده است سازوکار کنونی نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان مورد واکاوی قرار گیرد تا برخی از چالش‌های پیش روی آن شناسایی گردد. نتیجه حاصل از تحقیق گویای آن است که کاستی‌های عدیده‌ای در زمینه ترکیب، ساختار و صلاحیت‌های نهاد ناظر قابل ردیابی است که پایداری این مشکلات، پاسخگویی نمایندگان ملت و تحقق حقوق و آزادی‌های شهروندان را با دشواری‌هایی روبه‌رو خواهد ساخت. بدین خاطر، قانونگذار باید با نگرشی جامع نسبت به قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان در صدد برطرف نمودن موانع و کاستی‌های یادشده برآید. از جمله این اقدامات می‌توان به ضرورت تغییر الگوی کنونی نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان (از الگوی درونی به الگوی بینابینی)، لزوم توسعه و تضمین نظارت‌های مردمی بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان، ترسیم آزادی‌ها، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های رفتار حرفه‌ای در مقام ایفای وظایف نمایندگی، افزایش صلاحیت‌های نهاد ناظر و پیش‌بینی ضمانت‌اجراهای مؤثر به‌ویژه در زمینه تخلفات مالی نمایندگان پارلمان اشاره نمود.

کلیدواژه‌ها: اعمال حکومت، پارلمان، پاسخگویی، حکمرانی مطلوب، کارآمدی، نظارت اداری.

مقدمه

«پارلمان»^۱ به‌مثابه محوری‌ترین نهاد حکمرانی در میان قوای سه‌گانه، وظیفه «تقنین»^۲ را برعهده دارد. همین امر این نهاد را نسبت به دو قوه مجریه و قضاییه در موقعیتی ممتاز، قرار داده است؛ زیرا قوه مجریه، قانون مصوب پارلمان را به اجرا می‌گذارد و قوه قضاییه بر اساس قانون مصوب پارلمان به قضاوت می‌نشیند. از این منظر، نظارت بر مصوبات پارلمان و پایش رفتار حرفه‌ای نمایندگان، اهمیتی دوچندان یافته و موجب تقویت اندیشه حکمرانی مطلوب یا «به‌مامداری»^۳ خواهد شد.

از آغاز نهضت «مردم‌سالاری»^۴ یکی از پرسش‌های مهمی که بین اندیشمندان حقوقی وجود داشته و همچنان در خصوص آن قلم‌فرسایی‌ها می‌شود، این است که آیا اعمال نمایندگان پارلمان نیز همانند مصوبات پارلمان باید مورد «نظارت»^۵ و کنترل قرار گیرند؟ یا اساساً ضرورت نظارت بر اعمال و رفتار حرفه‌ای نمایندگان چیست؟ نتیجه این کشاکش تاریخی، سرانجام در اجتناب‌ناپذیر بودن نظارت بر هر دو مقوله نمایان شد. در نظام حقوقی ایران «نظارت بر مصوبات پارلمان» از حیث تطبیق آن با شرع و قانون اساسی در صلاحیت شورای نگهبان قرار دارد که به موجب اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصول ۷۲، ۹۴، ۹۵ و ۹۶ انجام می‌پذیرد؛^۶ اما نخستین گام در زمینه «نظارت بر اعضای پارلمان» در ایران با تصویب قانون نظارت بر رفتار نمایندگان (۱۳۹۱/۱/۱۵) شکل عملی به خود گرفت. فلسفه اصلی نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان، ارج نهادن به شأن و منزلت نمایندگی است؛ اما هدف غایی از این نوع نظارت را می‌توان در سه اصل مهم خلاصه نمود. نخست، جلوگیری از بروز «تعارض منافع»^۷ (شخصی و گروهی) نماینده با منافع عمومی. دوم، تقویت «نظارت‌پذیری» مقامات عمومی و سوم، «پاسخگویی»^۸ نمایندگان در برابر ملت که روی دیگر سکه نظارت است.^۹

1-Parliament

2-Legislation

3-Good governance

4-Democracy

5-supervision...,stewardship, control, overseeing, in spection, monitoring

۶. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر.ک به: اصلانی، فیروز و دیگران، **ضابطه‌مندی فهم، تطبیق و تفسیر قانون اساسی با تأکید بر ذیل اصل چهارم قانون اساسی**، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال پنجم، پاییز ۱۳۹۵، شماره ۳۹، صفحات ۷۲ تا ۹۰.

7-Interests contradiction

8-Responsiveness

9-Däubler, T., Bräuninger, T., & Brunner, M. Is Personal Vote-Seeking Behavior Effective?. , 41(2).Legislative Studies

Quarterly. 2016.. p: 429

کارکرد اساسی نظارت، فسادستیزی است و این مهم با نظارت مستمر و کارآمد سهل‌تر انجام خواهد شد؛^۱ بنابراین، واكوی صلاحیت‌های نهاد ناظر بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان (هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان) و شناخت نوع، ماهیت و قلمرو نظارت پیش‌بینی شده در این خصوص، اهمیتی روزافزون می‌یابد. از این رو، پژوهش درباره آن، به عنوان یکی از اولویت‌های اساسی در نظام حقوقی ایران مطرح است. ضرورت انجام پژوهش حاضر نیز، فقدان ادبیات حقوقی کافی در این زمینه نظارت مطلوب و کارآمد بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان است که استمرار این روند می‌تواند هزینه‌های استقرار یک نظام کارآمد و مؤثر را افزایش و زمینه از دست رفتن فرصت‌های پیش رو را فراهم سازد. بر این اساس، هدف اصلی پژوهش حاضر را می‌توان آسیب‌شناسی سازوکار کنونی نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان در نظام حقوقی ایران در نظر گرفت. همچنین نویسندگان در پی پاسخ به این سوال اصلی هستند که ماهیت و نوع نظارت هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان چیست؟ سوال‌های فرعی پژوهش عبارتند از: ۱- اثرگذاری نظارت کنونی هیئت نظارت بر فسادستیزی و پاسخگویی نمایندگان پارلمان به چه میزانی است؟ ۲- نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان چه مرزی با مصونیت پارلمانی نمایندگان دارد؟ ۳- چه راهکارهایی برای تحقق اهداف نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان در راستای اندیشه حکمرانی مطلوب یا به زمامداری وجود دارد؟ فرض این است که سازوکار کنونی نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان فاقد مؤلفه‌های یک نظارت کارآمد و مؤثر بوده و تأمین‌کننده اهداف مدل حکمرانی مطلوب نمی‌باشد. بدین منظور برآنیم تا با روش توصیفی و تحلیلی در سه گفتار، ابتدا به مفهوم‌شناسی نظارت و تبیین ماهیت نظارت بر رفتار نمایندگان بپردازیم (گفتار نخست). آن‌گاه، مؤلفه‌های نظارت را از نظر می‌گذرانیم (گفتار دوم). سپس نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان در حقوق ایران را مورد مذاقه قرار داده و تلاش می‌کنیم، کاستی‌ها و خلأهای موجود در سامانه نظارت فعلی را معرفی نماییم (گفتار سوم). سرانجام در قسمت نتیجه‌گیری به ارائه راهکارهایی کاربردی برای رفع این کاستی‌ها و خلأها نائل شویم.

گفتار اول. مفهوم و ماهیت نظارت بر رفتار نمایندگان

نخستین گام برای تبیین موضوع نظارت بر اعمال حکومت، شناسایی مفهوم و ماهیت نظارت است؛ بنابراین ابتدا مفهوم را تبیین و در بند دوم به ماهیت نظارت خواهیم پرداخت.

۱. اخوان کاظمی، بهرام، چالش‌ها و موانع نظارت در جمهوری اسلامی ایران، مجله رهیافت انقلاب اسلامی،

زمستان ۱۳۹۰، شماره ۱۷، ص ۴۳.

بند اول. مفهوم‌شناسی نظارت

بی‌گمان یکی از وجوه مشترک تمام نظام‌های حقوق اداری را می‌توان در مسئله نظارت بر رفتار کارگزاران عمومی و پاسداری از حقوق و آزادی‌های افراد یافت. مفهوم نظارت و شیوه‌های گوناگون آن همواره وجود داشته و سیر تکامل خود را پیموده است.^۱ نظارت در لغت به معنای نگرستن با تأمل، مراقبت و تحت نظر قرار دادن آمده است.^۲ این مفهوم در اصطلاح نوعی کنترل را به ذهن متبادر می‌سازد که با هدف آگاهی از روند جاری انجام امور و نیز نوعی مقایسه ضمنی بین آنچه هست و آنچه باید باشد.^۳ از این منظر برخی نظارت را به معنای عمل ناظر و «ناظر» را به معنای نگاه‌کننده و شاهد که بر کار دیگری نظارت می‌کند تا عمل او به صورت صحیح صورت گیرد معنا کرده‌اند.^۴ همچنین نظارت بدین معناست که مجری (عامل) بداند، فرد یا نهادی مراقب رفتار و کردار اوست.^۵ اما نظارت در مفهوم حقوقی عبارت است از بازرسی، سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان و ناظر در این معناست که به منظور چنین بازرسی، ارزیابی و سنجشی تعیین می‌شود.^۶ در این راستا برخی از اندیشمندان حقوقی، نظارت را در مفهوم بررسی، ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آنها با تصمیمات اتخاذ شده و نیز قانونگذاری با هدف جلوگیری از انحراف‌های اجرایی در نظر گرفته‌اند.^۷ البته باید گفت، نظارت همواره پس از وقوع یک عمل رخ می‌دهد؛ بدین معنا که ابتدا باید یک اقدام یا عملی انجام شود تا نوبت کنترل و نظارت آن فرا برسد. ضمن اینکه قاعده «نظارت پس از عملی شدن یک اقدام» نظارت در حین اجرا را نفی نمی‌کند.^۸

1-Benton, M., & Russell, M. Assessing the impact of parliamentary oversight committees: The select committees in the British House of Commons. Parliamentary Affairs, 66(4). 2013. p: 822

۲. دهخدا، علی اکبر، لغت‌نامه دهخدا، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۵، ص ۲۳۳.

3-Bennett, W. & Hess, K. M. Management and supervision in law enforcement. Belmont, CA: Wadsworth/. Thomson Learning. 2004. P: 128

۴. جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، تهران، ۱۳۸۵، جلد پنجم، ۳۰۶.

۵. مهرپور، حسین، انتخابات و نظارت شورای نگهبان، مجموعه مقالات مشارکت سیاسی، احزاب و انتخابات، تهران، نشر سفیر، ۱۳۸۷، ص ۲۱۷.

۶. عمیدزنجانی، عباسعلی، موسی زاده، ابراهیم، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹، ص ۱۵.

۷. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، همان، ۱۳۸۳، ص ۳۵۲.

۸. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک، چاپ دوم، ۱۳۹۰، ص ۱۶.

از آنجا که ممکن است نظارت بر ترک فعل نیز ضرورت پیدا کند؛ برخی نظارت را به معنای تطبیق افعال (رفتارها و گفتارها) و ترک افعال با هنجارها یا استانداردهای از پیش تعیین شده تعریف کرده‌اند.^۱ افزون بر شمول نظارت بر فعل و ترک فعل، برخی دیگر نیز معتقدند؛ نظارت در مرحله پیش از حصول نتیجه (فعل و ترک فعل) نیز امکان تحقق می‌یابد که البته چنین نظارتی مفهوم پیشگیری را به ذهن متبادر می‌سازد.^۲ در این حالت، چنانچه جوهره نظارت را در اهمیت فعل ارتكابی و ترک فعل و نیز مرتبه و نقش عامل بدانیم، هرچه مرتبه عامل و اهمیت فعل و ترک فعل برجسته‌تر و بیشتر باشد، نظارت باید دقیق‌تر و موشکافانه‌تر صورت پذیرد. صرف نظر از تعاریف فوق نظارت در حقوق اداری، حق بنیادین و اصیل ملت است که می‌بایست بر حکومت و اجزای آن به‌مثابه نهادهایی اعتباری اعمال می‌شود.^۳ از این منظر نظارت بر اعمال و رفتار مقامات و نهادهای عمومی، حق یکایک شهروندان و تکلیفی است. هریک از ارکان حکومت از جمله پارلمان موظفانند بر عملکرد و اقدامات مقامات و نهادهای تحت اداره خود نظارت کنند.

بند دوم. ماهیت نظارت

شناخت ماهیت و قلمرو نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان، مستلزم معرفی گونه‌های این نوع نظارت است. نظام‌های حقوقی مختلف بدون در نظر گرفتن مرجع نظارت، مجموعه‌ای از نظارت‌ها را پیش‌بینی نموده‌اند. یکی از مهم‌ترین اقسام این دسته‌بندی‌ها تقسیم نظارت بر دو نوع کلی «نظارت حکومتی» یا نظارت دولت بر مردم و «نظارت مردمی» یا مردم بر دولت است. در میان نظارت‌های دوگانه فوق، سنتی‌ترین و کهن‌ترین آنها، نظارت حکومتی است، اما نظارت مردمی که به صورت نهادینه و مستمر از طرق مختلف مانند نظارت به واسطه افکار عمومی، آزادی احزاب و اجتماعات، آزادی مطبوعات و رسانه‌ها و... اعمال می‌شود، محدود به قرون اخیر است.^۴ البته این دسته‌بندی‌ها از نظر نوع نگرش، صورت‌های مختلفی می‌پذیرند. برای نمونه نظارت حکومتی را از منظر «موضوعی» می‌توان به سیاسی، اداری،

۱. گرجی از ندریانی، علی اکبر، **نظارت بر اجرای قانون اساسی «عدالت فردی یا نهادی؟ نظارت انحصاری یا شبکه‌ای» مجموعه‌ی مقالات اولین همایش قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۲، ص ۴۵۵.

۲. شفیع سردشت و دیگران، **کژتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران**، فصلنامه حقوق اداری، پاییز ۱۳۹۴، شماره ۱۶، ص ۴۴.

۳. هاشمی، سیدمحمد، عدالت‌جو، اعظم، **مطالعه تطبیقی نظارت بر انتخابات پارلمان در ایران و انگلستان**، فصلنامه تحقیقات حقوقی آزاد، تهران، شماره ۲۴، ص ۲۰۳.

۴. منصور نژاد، محمد، **فلسفه نظارت**، فصلنامه حکومت اسلامی، سال نهم، شماره سوم، ۱۳۸۵، ص ۲۷.

قضایی، پارلمانی و مالی، از منظر «ماهوی» به انضباطی، استطلاعی (اطلاعی) و استصوابی (فعال و تمام عیار)، از منظر «سازمانی» به سلسله‌مراتبی و قیمومتی، از نظر «شکلی» به موردی و مستمر، از نظر «نقش مقام ناظر» به درونی و بیرونی و از نظر «فرایندی» به پسینی، پیشینی و روندگرا تقسیم نمود.^۱ همچنین یکی دیگر از انواع نظارت‌های پیش‌بینی شده در این خصوص، نظارت اخلاقی و وجدانی است. برای نمونه بر اساس اصل شصت و هفتم قانون اساسی نمایندگان باید در نخستین جلسه مجلس سوگند یاد کنند تا امانتی را که ملت به آنها سپرده‌اند را پاسداری کنند و همواره به استقلال کشور، دفاع از قانون اساسی، حفظ حقوق و آزادی‌های ملت و تأمین مصالح آنان وفادار باشند.

صرف نظر از دسته‌بندی‌های موجود، در حالت کلی نظام‌های حقوقی برای نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان، سه الگو یا مدل (بیرونی، درونی و بینابینی) را در نظر گرفته‌اند.^۲ در الگوی نخست (نظارت بیرونی)، نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان از طریق یک نهاد مستقل خارج از پارلمان صورت می‌پذیرد. در این الگو تمرکز بر ضمانت اجرای «کیفری» است. از اینرو اگر چه ممکن است از نظر برخی، الگوی نظارت بیرونی به علت عدم رعایت تناسب مجازات با تخلف و امکان اعمال مجازات‌های سهمگین، قابل نقد باشد اما چنانچه به این الگو از دریچه نظریه توازن و همکاری قوا نگریسته شود، همان معنای نظارت و تعادل را تداعی خواهد نمود. در الگوی دوم (نظارت درونی)، وظیفه نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان به نهادی در داخل پارلمان سپرده می‌شود. در این الگو علاوه بر یکی بودن عامل و ناظر،^۳ ضمانت‌اجراهای پیش‌بینی شده نیز غالباً «انضباطی» است و نهاد ناظر خود دادرسی و قضایی نیز خواهد بود؛ بنابراین احتمال داوری جانبدارانه و فساد در آن بسیار خواهد بود؛ اما به منظور رفع کاستی‌های دو الگوی فوق، نوع دیگری از نظارت پدیدار شد که ترکیبی از نظارت درونی و بیرونی است. در الگوی سوم (نظارت بینابینی) وظیفه نظارت بر

۱. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر. ک به

Pastores, G. M., Arn, P., Beck, M., Clarke, J. T., Guffon, N., Kaplan, P., ... & Viskochil, D. The MPS I registry: design, methodology, and early findings of a global disease registry for monitoring patients with Mucopolysaccharidosis Type I. *Molecular genetics and metabolism*, 91(1). 2007. p: 42.

۲. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر. ک به: رضایی، آزاد، **نظارت پارلمانی؛ مرجع و ضمانت اجرا**، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و دوم، ۱۳۹۴، شماره ۸۴، ص ۲۴۵

۳. نظارت دارای چهار رکن مهم است که عبارتند از: نهاد ناظر (نظارت‌کننده)، عامل (نظارت‌شونده)، شیوه‌های اعمال نظارت و فرایندهای نظارت. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر. ک به

Overholser, J. C. The four pillars of psychotherapy supervision. *The Clinical Supervisor*, 23(1), 2004. p: 1-13.

رفتار حرفه‌ای نمایندگان به عهده نهادی مرکب از اعضای خود پارلمان، نماینده (های) قوه قضاییه و شهروندان گذارده می‌شود تا از این رهگذر ضمن حفظ استقلال و بی‌طرفی نهاد ناظر، کارآمدی و اقباع افکار عمومی نیز تأمین گردد.

در نظام حقوقی ایران، صرف نظر از چالش‌های نظری مربوط به ماهیت نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس (انضباطی، استطلاعی و استصوابی) و تسری یا عدم تسری آن بر طول دوره نمایندگی، باید گفت آنچه مسلم است تمامی اندیشمندان در این خصوص اتفاق نظر دارند که نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان در طول دوره نمایندگی باید وجود داشته باشد. البته اینکه این نظارت چگونه و با چه مکانیسمی باید تحقق یابد، محل بحث است. اما به نظر می‌رسد کاربست الگوی نظارت بینابینی برای نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان در ایران نیز بسیار راهگشا است؛ چراکه، برخی کشورها مانند کانادا، آمریکا و استرالیا با کاربست الگوی بینابینی در طول دوران نمایندگی، افزون بر فراهم ساختن نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان در طول دوره نمایندگی، امکان اعمال مجازات‌های سهمگین نظیر محرومیت از ادامه نمایندگی و حتی اخراج نماینده از پارلمان را در صورت احراز و اثبات جرم و تخلف پیش‌بینی نموده و در دستیابی به اهداف خود موفق بوده‌اند.

با توجه به آنچه گذشت و با عنایت به رویه کنونی هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان می‌توان گفت نظارت نهاد ناظر بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان از نظر موضوعی ترکیبی از موضوعات، اداری، مالی و اخلاقی است، از نظر ماهوی دارای ماهیت «انضباطی» است نه استصوابی و نه استطلاعی، از نظر نقش مقام ناظر، نظارت هیئت یک نظارت درونی است که به صورت موردی انجام می‌پذیرد^۱ و از نظر فرایندی به صورت روندگرا و پسینی امکان اعمال دارد؛ بنابراین در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت ماهیت نظارت نهاد ناظر بر رفتار نمایندگان پارلمان ایران در حال حاضر «اداری - انضباطی» است.

گفتار دوم. مؤلفه‌های نظارت بر رفتار نمایندگان

نظارت مطلوب بر اعمال حکومت در هر نظام حقوقی در گرو شناخت مؤلفه‌های آن است. با این مقدمه دست کم می‌توان به چهار مؤلفه بنیادین نظارت اشاره نمود که به تبیین مختصر هریک می‌پردازیم.

۱. بر اساس ماده یک قانون نظارت بر رفتار نمایندگان، اعضای هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان هفت نفر است که از میان نمایندگان پارلمان انتخاب می‌شوند.

بند اول. مردمسالارانه بودن

«مردم‌سالاری»^۱ یا مشارکت‌دهی شهروندان در نظارت بر مقامات عمومی، به‌مثابه یکی از اصول بنیادین نظام‌های آزاد، برداشت‌های گوناگونی را به ذهن متبادر می‌سازد. از نظر برخی، اصول جامعه مردم‌سالار را می‌توان در مفاهیمی نظیر، مشارکت متفکرانه و همگانی مردم در حکمرانی، اعتقاد به حق‌ها و آزادی‌های افراد، تکثرگرایی، اعتبار اکثریت، حقوق اقلیت، برابری، امکان جابجایی قدرت، پاسخگویی و توازن قدرت یافت؛^۲ اما از میان مفاهیم فوق، مهم‌ترین هدف مردم‌سالارانه بودن را می‌توان جلب مشارکت شهروندان در فرآیند حکمرانی در نظر گرفت که یکی از نتایج مهم آن نظارت‌پذیری مقامات عمومی به‌ویژه نمایندگان پارلمان می‌باشد.^۳ چه آنکه در یک جامعه مردم‌سالار، بسیار بدیهی است که زمامداران و کسانی که در اعمال حکمرانی نقش ایفا می‌کنند باید همواره در معرض نظارت و کنترل باشند.^۴ تحقق مردم‌سالاری حقیقی در گرو ایجاد پیوند مناسب میان ملت و نهادهای حاکمیت است. در این راستا از نظر دیوان آمریکایی حقوق بشر نظارت‌پذیری نمایندگان پارلمان از مبانی جامعه مردم‌سالار و تضمین‌کننده حقوق ملت به شمار می‌رود.^۵ از این‌رو تفکیک مقوله نظارت بر مقامات عمومی - به‌ویژه نمایندگان پارلمان - از مقوله مردم‌سالاری، امری ناممکن است. با این رویکرد می‌توان گفت نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان، دارای دو جنبه جوهری و ابزاری است. جنبه جوهری آن بیانگر محتوا و درون‌مایه مردم‌سالاری و جنبه ابزاری آن حکایت از کارآمدی، عقلانیت و توفیق در پیشگیری از فساد است. بر این مبنا چنانچه مردم‌سالارانه بودن نظارت به‌درستی تحقق پذیرد، گام مهمی در توسعه اندیشه نظارت‌پذیری نمایندگان در فرآیند حکمرانی محسوب می‌شود.

مؤلفه مردم‌سالارانه بودن نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان را با این پرسش می‌توان تبیین نمود که آیا در شرایط کنونی اساساً شهروندان امکان مشارکت در شکل‌گیری نهاد

1-Democracy.

۲. هاشمی، سید محمد، **حقوق بشر و آزادی‌های اساسی**، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۴۳۱.

3-Berg, B. L., & Budnick, K. J. Defeminization of women in law enforcement: A new twist in the traditional police personality. *Journal of Police Science & Administration*. 1986. P: 21.

4-Chohan, U. W. Legislative Oversight of the Bureaucracy. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. 2017. P: 122.

5-Follesdal, A. Exporting the margin of appreciation: Lessons for the Inter-American Court of Human Rights. *International journal of constitutional law*, 15(2),2017. p: 387..

ناظر و انعکاس رفتار سوء نمایندگان از طریق مراجع قضایی، شبه‌قضایی و کمیسیون اصل نود قانون اساسی را دارا هستند یا این که هیئت تا چه میزان به شکایات واصله از مراجع یاد شده ترتیب اثر می‌دهد. در پاسخ باید گفت باتوجه به ترکیب اعضای هیئت، نقش و جایگاهی برای شهروندان به‌منظور مشارکت در شکل‌گیری نهاد ناظر پیش بینی نشده است. افزون بر این به نظر می‌رسد هیئت نیز باتوجه به محدود بودن دامنه صلاحیت‌ها و فقدان ضمانت‌اجراه‌های کافی و مؤثر، توفیق چندانی در بهره‌برداری از شکایات و گزارش‌های واصله از طریق کمیسیون اصل نود (شکایت از طرز کار قوای سه‌گانه) و مراجع قضایی و شبه قضایی نداشته است.

بند دوم. رعایت حاکمیت قانون

«حاکمیت قانون»^۱ نقطه مقابل «حاکمیت اشخاص»^۲ و بنیادی‌ترین مؤلفه به منظور تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان می‌باشد.^۳ حاکمیت قانون همچنین قاعده‌ای است که به موجب آن تصمیمات و اقدامات حکومتی می‌بایست بر اساس اصول شناخته‌شده حقوقی گرفته و انجام می‌شوند. هسته اصلی و مرکزی حاکمیت قانون، چهارچوب‌بندی حقوقی وظایف و تکالیف صاحبان قدرت (زمامداران و صاحبان واقعی آزادی (ملت) است.^۴ آموزه حاکمیت قانون همچنین با هدف مقید کردن قلمرو اختیارات و صلاحیت‌های زمامداران و مقامات عمومی به قواعد و حدود از پیش تعیین شده است.^۵ مفهوم حاکمیت قانون در زمینه نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان بدین معنا است که همان‌گونه که گزینش و انتخاب نمایندگان پارلمان بر اساس قانون صورت می‌پذیرد، نحوه نظارت بر مصوبات و رفتار حرفه‌ای آنان نیز می‌بایست به موجب قانون باشد.^۶ مطابق این مؤلفه، نهاد ناظر بر رفتار نمایندگان در اتخاذ تصمیمات خود آزاد نیست و نایستی دلخواهانه و خودسرانه اقدام نماید. چه آنکه شناسایی هر نوع تخطی و انحراف فرا (غیر) قانونی به مفهوم زوال حاکمیت قانون است.^۷ به بیان دیگر، هدف از آموزه حاکمیت قانون، ساخت حقوقی ویژه‌ای است

1-Rule of Law

2-Rule of individuals.

3-Wadron, J. The rule of international law. Harv. JL & Pub. Pol'y.2006. p: 30.

۴. هداوند، مهدی، **حقوق اداری تطبیقی**، تهران، انتشارات سمت، چاپ اول، جلد اول، ۱۳۸۹. ص ۱۶۴.

۵. گرجی ازندریانی، علی اکبر، **در تکاپوی حقوق اساسی**، تهران، انتشارات جنگل، چاپ دوم، ۱۳۸۸، ص ۲۵۸.

6-Obaidullah, A. T. M. Parliamentary Oversight: A Conceptual Framework. In Institutionalization of the Parliament in Bangladesh. 2019. p. 138.

7-Tamanaha, B. Z. On the rule of law: History, politics, theory. Cambridge University Press.2004. P: 321.

که به واسطه آن می‌توان رفتار حرفه‌ای نمایندگان را مورد بازرسی و نظارت قرار داد. در جوامع مبتنی بر حاکمیت قانون، قلمرو حق‌ها و آزادی‌های عامل (نظارت شونده) و دامنه صلاحیت‌های نهاد ناظر را قانون تعیین می‌کند. قانون در کنار ترسیم قلمرو صلاحیت‌های نظارتی نهاد ناظر، مبنا و منشأ برخی حمایت‌ها و ضمانت‌اجراها به نفع عامل نیز می‌باشد. برای نمونه همان‌گونه که گذشت، اگرچه تمام کشورها، نظارت بر مصوبات و رفتار نمایندگان پارلمان امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شود اما برخی حمایت‌ها و امتیازات خاص همانند «مصونیت پارلمانی» و «تعرض‌ناپذیری» نیز برای نمایندگان پیش‌بینی شده است.

رعایت حاکمیت قانون در مقوله نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان را می‌توان از دو دیدگاه مورد تحلیل قرار داد. نخست اینکه آیا قانون کنونی نظارت بر رفتار نمایندگان از نظر تقنینی دارای ویژگی‌هایی نظیر جامعیت و مانعیت می‌باشد یا فاقد چنین ویژگی‌هایی است. دوم اینکه نهاد ناظر در استفاده از ظرفیت‌های همین قانون به چه میزان در نیل به اهداف پیش‌بینی‌شده (پیشگیری از فساد و پاسخ نمودن نمایندگان پارلمان) بهره برده است. در این صورت می‌توان گفت حاکمیت قانون به عنوان یکی از مؤلفه‌های مهم در نظارت مؤثر افتاده است.

بند سوم. فراگیری و استمرار

از دسته‌بندی‌های نظارت بر مقامات عمومی می‌توان به تقسیم نظارت به «فعال و فراگیر»^۱ و «منفعل و موردی»^۲ اشاره نمود. نظارت «فعال و فراگیر» به‌مثابه یکی از ویژگی‌های لازم برای نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان، نظارتی را شامل می‌شود که در سطح گسترده و به صورت مستمر بر تمامی مقامات و نهادهای تحت پوشش اعمال می‌شود.^۳ به دیگر سخن در این قسم از نظارت، تمامی مقامات و نهادها، در هر سطح و جایگاهی به صورت کامل تحت پوشش کنترلی نهاد نظر قرار می‌گیرند. ویژگی فراگیری نظارت و تدقیق در آن، لزوم توجه به اصل «برابری»^۴ و «بی‌طرفی»^۵ را به ذهن متبادر می‌سازد. بی‌طرفی

1-Active and continuous supervision.

2-Passive and Non-continuous supervision.

3-Steindl, N., & Hanitzsch, T. Monitoring media pluralism in Europe: application of the Media Pluralism Monitor 2017 in the European Union, FYROM, Serbia & Turkey: country report: Germany. 2017. P:93.

4-Equality.

5-Impartiality.

در این معنا را این گونه می‌توان تبیین نمود که نمایندگان پارلمان باید در معرض داوری یک نهاد ناظر بی‌طرف و منصف قرار گیرند و نظارت نهاد ناظر باید تأمین‌کننده اهداف و فلسفه وجودی نظارت باشد. اصل برابری نیز بدین معناست که نهاد ناظر باید اختیار صلاحیت خود را هم‌سو با اهداف قانونی و با رعایت انصاف رویه‌ای یا «آیینی»^۱ اعمال نماید.^۲ برابری همچنین به موضوع تساوی همگان در مقابل قانون و ناسازگاری پیش‌بینی استثنائات، معافیت‌ها و امتیازات موردی یا اعطای مخفیانه مصونیت‌هایی خاص به برخی از افراد و گروه‌ها تأکید دارد.^۳ از این‌رو، نهاد ناظر بر رفتار نمایندگان باید از هرگونه برخورد متفاوت با نمایندگان، به‌ویژه بر مبنای نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، باورها و گرایش‌های سیاسی و غیرسیاسی و دیگر اوضاع و احوال خودداری کرده و قانون را بدون هیچ جانبداری و غرض‌ورزی نسبت به همگان اعمال نماید؛ چراکه هرگونه تخطی از این اصل به نقض عدالت می‌انجامد.

اما نظارت «منفعل و موردی» به عنوان یکی دیگر از گونه‌های نظارت، نوعی پایش و بازبینی را به ذهن متبادر می‌سازد که در سطح محدود و موردی اعمال می‌گردد و مبتنی بر درخواست و شکایت است؛^۴ بنابراین افزون بر اینکه نظارت باید در سطح گسترده بر تمامی اعضای پارلمان بدون تبعیض و استثناءپذیری اعمال شود؛ پایش عملکرد و رفتار نمایندگان می‌بایست به شکل مستمر و دائمی صورت بگیرد. شوربختانه به نظر می‌رسد در حال حاضر نظارتی که نهاد ناظر (هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان) اعمال می‌نماید از نوع دوم (منفعل و موردی) است. به این معنا که در سازوکار کنونی، هرگاه گزارش یا شکایتی از سوی افراد یا نهادها (مانند کمیسیون اصل ۹۰، مرجع قضایی، سازمان بازرسی کل کشور و...) به هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان ارائه شود، این هیئت، امکان آغار فرایند رسیدگی و نظارت را می‌یابد. به عبارتی دیگر نظارت نهاد ناظر بر رفتار نمایندگان فراگیر و مستمر نیست.

۱. انصاف آیینی که به آن «عدالت شکلی» و «انصاف رویه‌ای» هم گفته می‌شود، به این معنی است که مقامات عمومی به هنگام تصمیم‌گیری مکلف به رعایت آیین‌ها و قواعد شکلی مشخصی باشند از جمله این قواعد شکلی می‌توان به حق معرفی و کیل، حق برخورداری از تصمیم بدون جانبداری (تصمیم بی‌طرفانه) و... می‌باشد. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ک به: هداوند، مهدی و دیگران، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، تهران، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۳۳

۲. هیوود، اندرو، **کلیدواژه‌ها در سیاست و حقوق عمومی**، ترجمه اردشیر امیر ارجمند و سیدباسم موالی‌زاده، تهران، نشر

امیرکبیر، چاپ اول، ۱۳۷۸، ص ۱۶۸

3-illan: London. Constitution the of Law the of Study the to Introduction, Dicey. V. A., edn 8th, . 1927. P: 24.

4-Steindl, N., & Hanitzsch, T. Ibid. 2018.p 97.

بند چهارم. کارآمدی و اثربخشی

از جمله بایسته‌های هر حکومت مردم‌سالار و مبتنی بر حاکمیت قانون، نظارت کارآمد و مؤثر بر رفتار و عملکرد زمامداران است.^۱ «کارآمدی»^۲ و اثرگذاری مطلوب را نمی‌توان منحصر به نظریه‌ها و دکترین حقوقی دانست، بلکه آن را باید در سامانه‌های نظارتی منسجم و کارآمد نیز جستجو نمود. مؤلفه «کارآمدی»^۳ به عنوان مبنایی منطقی برای نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان به دنبال ایجاد رابطه منطقی میان رفتار ارتكابی نمایندگان و اهداف مورد نظر قانون برمی‌آید.^۴ فرایند یا مراحل نظارت کارآمد و کنترل مطلوب عبارتند از: ۱- تعیین معیار یا مبنای نظارت؛ ۲- پایش عمل و ترک عمل بر اساس معیار قانون؛ ۳- تشخیص انحرافات و تخلفات؛ ۴- برخورد و مجازات مطلوب.^۵ خصلت نظارت‌پذیری مقامات عمومی ایجاب می‌کند، نهادهایی مشخص و ضوابطی مدون تعیین شوند تا زمینه نظارتی کارآمد بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان تحقق یابد.^۶ بر این اساس می‌توان گفت؛ نظارت و کنترل، دارای مبنای، هدف، فعالیت‌های منظم و بازخورد است. از اینرو اگر، فرآیندها و مراحل نظارت به‌درستی انجام پذیرد، می‌توان به کارآمدی نظارت امیدوار بود.

در بحث کارآمدی نظارت، همچنین می‌توان کارآمدی و مؤثر بودن نظارت بر رفتار نمایندگان را به این صورت تفسیر نمود که سامانه نظارت و کنترل باید بتواند به گونه‌ای با متخلف و خطاکار برخورد نماید که اهداف مدنظر قانونگذار از نظارت (پیشگیری از تخلف و پاسخگویی) محقق گردد، آن‌گاه می‌توان گفت نظارت دارای کارآمدی و اثرگذاری است؛^۷ به دیگر سخن، نظارت بر رفتار و عملکرد حرفه‌ای نمایندگان پارلمان زمانی معنای واقعی پیدا

1-Basic principles on the use of force and firearms by law Enforcement officials. (1999). (Eight united Nation congress on the prevention of crime and the treatment of offenders, welcomed by general Assembly Resolution 45 / 121 of 18 pецember).

2- Efficiency.

3- Efficiency.

4-Fagbadebo, O. An Overview of Legislative Oversight and Accountability Mechanisms in Nigeria and South Africa. In Perspectives on the Legislature and the Prospects of Accountability in Nigeria and South Africa. 2019. p. 36.

۵. دانشور، غلامرضا، **اصول نظارت و کنترل**، تبریز، انتشارات دانشگاه علوم پزشکی و خدمات درمانی تبریز، (بی تا)، ص ۱۷

6-Malamud, A., & Stavridis, S. Parliaments and parliamentarians as international actors. In The Ashgate research companion to non-state actors. 2016. p; 116.

7-Fagbadebo, O. (2019) Ibid.p 22.

می‌کند که از یک جهت موجب پیشگیری از وقوع جرم و تخلف و از سوی دیگر منجر به پیگیری و برخورد با متخلف و خطاکار گردد.

گفتار سوم. نظارت بر رفتار نمایندگان در حقوق اداری ایران

همان‌گونه که گذشت، اساسی‌ترین کارکرد نظارت اداری بر اعمال نمایندگان پارلمان را می‌توان در مهار و کنترل قدرت (فسادستیزی) و پاسخگو نمودن مقامات عمومی در برابر ملت خلاصه نمود. افزون بر آن باید در نظر داشت که مدل حکمرانی حاکم بر نظام حقوقی ایران و ابتدای آن بر حاکمیت توأمان الهی و مردمی، لزوم نظارت کارآمدتر و دقیق‌تر نسبت به دیگر نظام‌ها را مطرح می‌سازد. در این راستا قانونگذار اساسی ایران در مقدمه قانون اساسی به استناد آیه ۱۰۵ سوره انبیاء بر «حکومت صالحان»^۱ تأکید و بدین‌وسیله زمینه تحقق آن را پیش‌بینی نموده است. قانونگذار عادی نیز (اگر چه با تأخیر) با تصویب قانون نظارت بر رفتار نمایندگان امکان تحقق چنین نظارتی را فراهم نموده است. شناخت سازوکار نظارتی پیش‌بینی شده برای پایش رفتار حرفه‌ای نمایندگان در نظام حقوقی ایران مستلزم طرح پرسش‌هایی با این مضمون است که آیا حقوق اداری ایران سازوکارهای لازم در راستای توسعه و تضمین نظارت‌پذیری و پاسخگو نمودن نمایندگان را پیش‌بینی نموده است؟ آیا ابزارها و فرایندهای تعیین‌شده برای این مهم به تجلی اداره ملی و مردم‌سالاری منتهی می‌شود؟ برای پاسخ به پرسش‌های فوق ناگزیر به بررسی جداگانه رویکرد قانون اساسی ایران به عنوان هنجار عالی و قانون نظارت بر رفتار نمایندگان به‌مثابه هنجار تالی هستیم.

بند اول. رویکرد قانون اساسی

باتوجه به اینکه اصول بنیادین حاکم بر اداره ریشه در حقوق اساسی دارد و همواره از این رشته حقوق به‌مثابه مکمل حقوق اداری یاد می‌شود، قانون اساسی به عنوان عالی‌ترین و الزام‌آورترین سند حقوقی - سیاسی در هر کشور، در بردارنده مهم‌ترین ارزش‌ها، حقوق و آزادی‌های بنیادین، شاخصه‌های حکمرانی، حدود اختیارات و صلاحیت‌های مقامات عالی و نهادهای حاکمیت و تبیین‌کننده حقوق ملت است. از جمله حقوق اساسی ملت‌ها این است که نمایندگانی که زمامداری و حکمرانی را برعهده می‌گیرند باید از حداقل شایستگی‌های فردی و اخلاقی برخوردار باشند.^۲ در این راستا قانونگذار اساسی ج.ا.ا نیز از این موضوع غافل

۱- «ان الارض یرثها عبادی الصالحون...»

2-Hyland, J. T. (1985). Teaching about the Constitution: Relationships between Teachers' Subject Matter Knowledge, Pedagogic Beliefs and Instructional Decision Making regarding Selection of Content, Materials, and Activities. Summary of Research Findings.p.76.

نبوده است. با تدقیق در مقدمه و مفاد اصول متعدد قانون اساسی، می‌توان گفت که شایستگی‌های فردی و اخلاقی زمامداران در نظام ج.ا.ا. واجد اهمیت فراوان است. چنان‌که یکی از اهداف انقلاب اسلامی فراهم ساختن شرایط مساعد برای تصدی امور مملکت توسط صالحان است. قرینه این موضوع را می‌توان در مقدمه قانون اساسی یافت که مقرر می‌دارد: «... در ایجاد نهادها و بنیادهای سیاسی که خود پایه تشکیل جامعه است بر اساس برداشت مکتبی، صالحان عهده‌دار حکومت و اداره مملکت می‌گردند». افزون بر این، مدل حکمرانی مندرج در قانون اساسی ایران و ابتدای آن بر حاکمیت توأمان الهی و مردمی که به تعبیر برخی اندیشمندان حقوقی «این مدل، آمیخته‌ای از اداره عمومی و هدایت ربانی را قائم به زمامداری و مقدرات اجتماعی نموده است»^۱، لزوم نظارت دقیق‌تر و مطلوب‌تر نسبت به سایر نظام‌ها به ذهن متبادر می‌سازد. در این باره، قانونگذار اساسی ایران نه‌تنها، صراحتاً به لزوم نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان نپرداخته، بلکه همگام با سایر نظام‌های حقوقی، حتی برخی امتیازات تحت عنوان «مصونیت پارلمانی»^۲ و «تعرض ناپذیری»^۳ را برای نمایندگان پیش‌بینی نموده است که برای روشن شدن مرزبندی میان نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان و مصونیت پارلمانی به تبیین آنها می‌پردازیم.

الف. مصونیت پارلمانی

مصونیت پارلمانی از انواع مصونیت قانونی است که بر اساس آن نمایندگان پارلمان از تبعات قانونی انجام وظایف خود مانند تحت تعقیب دادگاه قرار گرفتن یا اعلام جرم علیه آنها، یا اعمال پلیسی معافاند.^۴ چه آنکه ممکن است بیان مطلبی از سوی نمایندگان در جریان اعمال نمایندگی در تعارض منافع با برخی مقامات و نهادهای دیگر قرار گیرد و به همین جهت تحت فشار قرار گیرند. برای نمونه هنگامی که نماینده در جلسات علنی یا غیرعلنی و در حین سخنرانی از اعمال دولت انتقاد می‌کند یا برخی افشاگری‌ها یا نابه‌سامانی‌ها را بر ملا می‌کند، از وزیران پرسش می‌کند یا آنها را مورد استیضاح قرار می‌دهد، همه این اقدامات ممکن است خصومت‌هایی را علیه وی ایجاد کند؛ بنابراین صیانت از حقوق ملت مبنای پیش‌بینی مصونیت پارلمانی است که به‌واسطه آن نماینده باتوجه‌به شغل خود

۱. هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۲)، «نظارت شورای نگهبان انضباطی نه استصوابی و نه استطلاعی»، مجله مجلس، دوره

هفتم، شماره چهارم، ص ۱۸۱

2-Immunity Parliamentary.

3-Invincibility Parliamentary.

4-Aydin, O. Parliamentary Immunity and the Issues Encountered in Turkey. In Argumentation and Appraisal in Parliamentary Discourse.2019. p. 44.

باید در مقام اظهار و گفتار آزاد باشد؛ بنابراین مصونیت پارلمانی به معنای عدم مسئولیت نمایندگان در ایفای وظایف نمایندگی است که این عدم مسئولیت، مطلق و مداوم است.^۱ «مطلق»^۲ به این معنا که آنچه در قلمرو وظایف نمایندگی است مشمول این مصونیت است و «مداوم»^۳ بدین جهت است که این مصونیت محدود به دوره نمایندگی نیست و پس از پایان دوره نیز نسبت به اعمالی که در دوران نمایندگی انجام شده، پابرجا می‌ماند؛ بنابراین اصل عدم مسئولیت تنها عمل پارلمانی همراه با هدف پارلمانی را شامل می‌شود؛ بر این اساس چنانچه گفتار و کردار نماینده جنبه خصوصی و غیرپارلمانی پیدا کند حتی اگر در صحن مجلس باشد، اصل یاد شده جاری نمی‌گردد و نماینده همانند سایر شهروندان مشمول قوانین و مقررات عمومی کشور خواهد بود.^۴ در حقیقت، مصونیت پارلمانی ابزاری برای تضمین آزادی نمایندگان مجلس در اظهارنظر و رأی خویش و نیز نوعی پوششی قانونی برای جلوگیری از اعمال فشار بر نماینده است.^۵ در این راستا اصل ۸۶ ق.ا. بدین صورت مصونیت پارلمانی را مورد اشاره قرار داده است: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آراییی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد».^۶ البته باید یادآور شد شورای نگهبان به استناد مفاد اصل ۸۶ قانون اساسی بر این مصونیت قیودی را وارد دانسته که در جای خود قابل تأمل و تعمق است.^۷

ب. تعرض ناپذیری

اصل تعرض ناپذیری یا مصونیت از تعرض، نقش مکمل مصونیت پارلمانی را دارد. بر اساس آن تعقیب نمایندگان در برابر ارتکاب اعمال خارج از حوزه نمایندگی نیازمند اجازه پارلمان

۱. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر میزان، جلد دوم، چاپ هشتم، ۱۳۸۳، ص ۱۲۴

2-Absolute.

3-Continuous.

4-Maecel Prolot & Jean Boulouis : Institutions Politiques et droit constitutionnel Precis Dalloz, onzieme edition.

1990. P:512.

۵. نیکونهاد، حامد، مصونیت پارلمانی در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانونگذار اساسی، فصلنامه بررسی

های حقوق عمومی، سال اول، شماره دوم، ۱۳۹۱، ص ۷۶

۶. گفتنی است متن اصل ۸۶ قانون اساسی عیناً در ماده ۹ قانون نظارت بر رفتار نمایندگان بدین شرح آمده است: «نمایندگان

مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس

«اظهار کرده‌اند یا آرائی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد

۷. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر. ک به: کریمی، عباس، نقدی بر تفسیر شورای نگهبان درباره مصونیت پارلمانی در

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۵۸، ۱۳۸۱، ص ۲۴۷

است.^۱ رعایت این اصل به مجلس اطمینان خاطر می‌دهد که تعقیب نماینده به دلیل اخلال در کار مجلس نیست.^۲ در نظام حقوقی ایران تعرض ناپذیری نمایندگان ابتدا در اصل ۱۲ قانون اساسی مشروطه به این صورت پیش‌بینی شده بود که «تعقیب و سلب مصونیت نماینده (گان) در پارلمان در مورد فعالیت‌های خارج از حوزه وظایف نمایندگی می‌بایست به اطلاع و تصویب می‌رسید»؛ اما در قانون اساسی ج.ا.ا. چنین حقی برای نمایندگان به رسمیت شناخته نشده است و اصل مربوط به آن به دلیل اختلاف نظر زیاد خبرگان قانون اساسی و به‌ویژه، نظر مخالف برخی خبرگان فقیه که آن را امتیازی زائد و متعارض با برخی موازین اسلام می‌دانستند تصویب نشد.^۳

اینکه مرز بین مصونیت پارلمانی و نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان چیست و چرا تمامی جوامع مردم‌سالار کنونی، هر دو مفهوم را در نظام حقوقی خود به صورت هم‌زمان پذیرفته و بر تضمین آن تأکید دارند؟ از مباحث مهمی است که تبیین و تحلیل آن خالی از فایده نخواهد بود. بدون تردید در پس این پذیرش و تلاش برای تحقق و تضمین توأمان آنها هدف مهمی نهفته است که درک صحیح آن می‌تواند قدرت زمامداران را تنظیم و حقوق ملت را تضمین نماید. در این راستا می‌توان گفت اگرچه پارلمان در واقع تصویر کوچک‌شده‌ای از ملت، در ساختار حکمرانی و نمایندگی نیز منصبی «ملی»^۴ و «کلی»^۵ است که از طریق مراجعه به آراء عمومی تحقق می‌یابد اما باید در نظر داشت، صرف برگزاری انتخابات نمی‌تواند تجلی بخش خواست واقعی مردم در اعمال حاکمیت تلقی گردد. به این معنا که هر چند گزینش نمایندگان، شرط لازم برای استقرار مردم‌سالاری است اما شرط

۱. هاشمی، همان، ص ۱۲۶

۲. این اصل در اغلب کشورهای پیرو نظام حقوقی رومی ژرمنی وجود دارد. برای نمونه در ماده ۲۶ قانون اساسی فرانسه هر نوع تعقیب نمایندگان موکول به اجازه دفتر پارلمان است. اما در بیشتر کشورهای پیرو نظام حقوقی انگلوساکسون به چشم نمی‌خورد: که دلیل آن را می‌توان در استقلال بسیار زیاد دادگاه‌های آن کشورها جستجو نمود. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر. ک به Wigley, S. Parliamentary Immunity: Protecting democracy or protecting corruption?. Journal of Political Philosophy, 11(1), 2003. p:23-40.

۳. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران، جلد چهارم، ۱۳۶۴، صفحات ۹۰۹-۹۱۲ و ۹۴۰ - ۹۳۰

۴. اصل ۸۴ قانون اساسی در این خصوص مقرر می‌دارد: «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید»

۵. هرچند که نمایندگان در برابر تمام ملت مسئولند، اما در این خصوص رابطه حقوقی که قابل پیگیری بوده و بتواند منجر به مسئولیت آنان گردد، وجود ندارد. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر. ک به: هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر میزان، جلد دوم، چاپ هشتم، ۱۳۸۳، ص ۱۲۱ و ۱۲۲

کافی نیست و ممکن است نمایندگان منتخب ملت، پس از ورود به عرصه قدرت و قرار گرفتن در چرخه حکمرانی، از مسیر اصلی خود که حرکت در مسیر قانون و صیانت از حقوق ملت است منحرف گردند.^۱

افزون بر آن، نمایندگان پارلمان از آن جهت که امانت‌دار ملت در اعمال قدرت به شمار می‌روند، مسئولیت گرانی را بر عهده دارند. چه آنکه، حقوق و آزادی‌های افراد، انتظارات مردم، استقلال و امنیت کشور و نیز مفاهیم اعتقادی و ایدئولوژیک جامعه در معرض رفتار حرفه‌ای نمایندگان است.^۲ از این منظر کمترین مسامحه، عدم دقت و نادیده انگاشتن ارزش‌های یادشده می‌تواند خسارت‌های جبران‌ناپذیری را متوجه افراد جامعه سازد؛ لذا نمی‌توان، چشم و گوش‌بسته بر تمام اعمال و کردار آنان مهر تأیید زد؛ بنابراین لزوم پاسخگو نمودن نمایندگان در برابر ملت و اهمیت وافر که مقوله نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان در حیات سیاسی و اجتماعی جوامع مردم‌سالار کنونی دنبال می‌کند را می‌توان از دلایل لزوم نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان در نظر گرفت. در مقابل نباید از این نکته غافل ماند که وظیفه خطیر و سرنوشت‌ساز نمایندگی این منصب را همواره با بغض و کینه و نیرنگ دیگران مواجه می‌سازد، لذا منافع عمومی و نظم عمومی اقتضاء می‌کند، برخی امتیازات تحت عنوان «مصونیت پارلمانی» و «تعرض‌ناپذیری» برای نمایندگان پیش‌بینی شود. البته این امتیازات نباید موجب چشم‌پوشی از خطاها و تخلفات نمایندگان را فراهم ساخته و نظارت بر اقدامات و رفتار آنها را از نظر دور بدارد.

در همین راستا و با هدف روشن ساختن مرز بین مصونیت پارلمانی و نظارت بر رفتار نمایندگان، قانونگذار در مفاد تبصره ۲ ماده ۶ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان نیز مقرر نموده است: «کلیه امور مربوط به حقوق نمایندگی ملت که در قانون اساسی به آن تصریح شده است اعم از اظهارنظر و اعلام مواضع در مسائل داخلی و خارجی کشور و آزادی در انجام وظایف قانونی و اعمال رأی خود و کسب اخبار و اطلاعات مورد نیاز وظایف نمایندگی و قانونگذاری و تحقیق و تفحص در تمام امور کشور و سؤال و استیضاح وزرا و رئیس‌جمهور و رأی اعتماد و عدم اعتماد و مأموریت‌های محوله که همه آنها در راستای ایفای وظایف نمایندگی به عمل می‌آید از شمول مجازات موضوع این ماده مستثنی است». همچنین قانونگذار با

1-Born, H., Fluri, P., & Lunn, S. Oversight and guidance: The relevance of parliamentary oversight for the security sector and its reform. Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform. 2003. p. 89.

۲. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، مبانی و کلیات، تهران، انتشارات دانشگاه

تهران، ۱۳۸۳، ص ۱۸۱

درج عینی اصل ۸۶ قانون اساسی در مفاد ماده ۹ همین قانون اشعار داشته: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظرانی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرائی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد». نکته جالت توجه اینجاست که قانونگذار در تبصره یک این ماده، تشخیص مصادیق موضوع اصل ۸۶ قانون اساسی و ماده ۷۵ آیین‌نامه داخلی مجلس (مصادیق ایفای وظایف نمایندگی و تخلف از آن) را برعهده هیئت نظارت قرار داده است که این امر با هدف اصلی از تصویب قانون نظارت بر رفتار نمایندگان که مقابله با تعارض منافع و پاسخگو نمودن نمایندگان می‌باشد، در تضاد است. ضمن اینکه تخلف از این حمایت قانونی از نمایندگان را حتی اگر از سوی مراجع قضایی ارتکاب یافته باشد را مطابق تبصره دو ماده نه قانون یادشده، حسب مورد مستوجب مجازات انتظامی از درجه پنج تا هفت در نظر گرفته است. از این منظر حتی صلاحیت تعقیب و مجازات نمایندگان متخلف از سوی قوه قضاییه نیز تحدید گردیده است.

بند دوم. رویکرد قانون نظارت بر رفتار نمایندگان

نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان توسط هر نهادی که صورت پذیرد، هدف از آن قانون‌مداری، تأمین آزادی واقعی شهروندان، پیشگیری از فساد و برخورد با آن است.^۱ حال این پرسش مطرح است که آیا فرایند و چگونگی نظارت بر رفتار نمایندگان و نیز صلاحیت‌های کنونی نهاد ناظر می‌تواند راه‌گشای مشکلات و چالش‌های موجود باشد؟ اگر چنین نیست، چه کاستی‌ها و مشکلاتی در این خصوص وجود دارد؟ برای پاسخ به پرسش‌های فوق، ضمن معرفی نهاد ناظر (هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان)، ساختار و ترکیب اعضاء و نیز قلمرو صلاحیت‌ها و اختیارات آن را از نظر می‌گذرانیم.

الف. ساختار و ترکیب اعضاء نهاد ناظر

نظارت مطلوب بر هر نهادی مستلزم وجود سازمان، ساختار و صلاحیت‌هایی است. مطابق ماده یک و هشت قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، نهاد ناظر مرکب از هفت عضو، شامل یکی از نواب رئیس مجلس، یک نفر از اعضای کمیسیون اصل نود مجلس، یک نفر از اعضای کمیسیون قضایی و حقوقی و چهار نفر از سایر نمایندگان (اعضای هیئت

1- Mancuso, M. (1995). Ethical World of British MPs. McGill-Queen's Press-MQUP. P:43.

بدوی) و هیئت تجدیدنظر، شامل اعضای هیئت رئیسه و رؤسای کمیسیون‌های دائمی مجلی می‌باشد که مذاقه در ترکیب اعضاء نهاد ناظر، پارلمانی بودن محض آن را تداعی می‌کند. ترکیب پارلمانی و فرآیند انتخاب اعضای نهاد ناظر را می‌توان از دلایل ناکارآمدی آن بر شمرد. چه آن که به استناد بند الف و تبصره دو ماده یک قانون مزبور، افزون بر انتخاب یکی از اعضای هیئت‌رئیس برای عضویت در نهاد ناظر، معرفی داوطلبان عضویت از سایر کمیسیون‌ها برای رأی‌گیری در صحن نیز بر عهده هیئت‌رئیس قرار گرفته است. همچنین داوطلبان عضویت باید رأی اکثریت مطلق نمایندگان را کسب نمایند که این فرایند عضویت و ترکیب کاملاً پارلمانی اعضای هیئت نظارت (بدوی و تجدیدنظر) و عدم عضویت نماینده نهادهای مردمی (مدنی) و قوه قضاییه، امکان اعمال نفوذ هیئت‌رئیس مجلس را افزایش داده و موجب نادیده‌انگاشتن منافع سایر اعضای پارلمان به‌ویژه نمایندگان اقلیت‌های سیاسی را فراهم می‌سازد. افزون بر موارد فوق عدم پیش‌بینی اعضای علی‌البدل برای نهاد ناظر، به‌ویژه در مواقعی که به استناد ماده هفت قانون، موضوع رسیدگی نهاد ناظر، گزارش‌های واصله علیه یکی از اعضای هیئت (بدوی یا تجدیدنظر) باشد و وی حق شرکت در جلسه مربوط را نداشته باشد، جلسه به حد نصاب قانونی نرسیده و تصمیم گرفته شده، بنیانی صحیح نخواهد داشت. همچنین زمان‌بندی تشکیل جلسات هیئت، مدت و روند رسیدگی به پرونده‌های تشکیل شده مشخص نیست و همین امر می‌تواند موجب اطاله رسیدگی و احتمال از بین رفتن شواهد و مدارک و زدوبندهای حزبی و سیاسی را فراهم سازد. در این حالت نه تنها فسادستیزی رخ نداده، بلکه حتی استمرار این ترکیب و فرایند رسیدگی می‌تواند نهاد ناظر را به ابزار اعمال سلايق سیاسی (حزبی) هیئت‌رئیس و زمینه‌ای برای افزایش فساد مبدل کند.

ب. صلاحیت‌ها و اختیارات نهاد ناظر

یکی از موضوعات مهمی که در زمینه نظارت اداری بر اعمال نمایندگان پارلمان مورد توجه است، قلمرو صلاحیت‌های نظارتی نهاد ناظر می‌باشد که در دو حالت کلی صلاحیت «مالی» و «غیرمالی» قابل تبیین است.

۱. صلاحیت‌های مالی

صلاحیت نظارت مالی یکی از مهم‌ترین صلاحیت‌هایی که نهاد ناظر بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان باید از آن برخوردار باشد. متداول‌ترین نوع نظارت مالی بر رفتار نمایندگان،

«خوداظهاری»^۱ است.^۲ به این معناکه نمایندگان به صورت آزادی و با تکمیل فرم‌های مخصوصی دارایی‌ها، هدایای دریافتی، هزینه مسافرت‌ها و درآمدهای ناشی از مشاغل خارج از پارلمان را به نهادی که برای این موضوع پیش‌بینی شده اعلام می‌کنند.^۳ برای نمونه در حقوق برخی کشورها مانند فرانسه، استرالیا و آمریکا نمایندگان پارلمان افزون بر اینکه می‌بایست ظرف مدتی کوتاه (حداکثر دو ماه) پس از آغاز دوره نمایندگی و نیز پس از همین مدت بعد از پایان دوره نمایندگی وضعیت مالی خود را به نهادهای مشخصی (نظیر کمیسیون شفاف‌سازی مالی) ارائه کنند، مکلفند بر اساس قاعده «اعلام منظم»^۴ در زمان‌های از پیش تعیین‌شده (معمولاً سالانه) و نیز هرگاه تغییرات خاص و اتفاقی در منافع خود به دست آورند بر اساس قاعده «اعلام اتفاقی»^۵، آن را اعلام نمایند.^۶

در خصوص صلاحیت تشخیص تخلفات مالی نمایندگان پارلمان در حقوق ایران، باید گفت؛ اولاً قانونگذار قاعده اعلام منظم و اتفاقی را برای نمایندگان پیش‌بینی ننموده است، ثانیاً نظارت پیش‌بینی‌شده در قانون نظارت بر رفتار نمایندگان یک نظارت پسینی است که پس از وصول گزارش و شکایت امکان تحقق می‌یابد. این بدین معناست که نهاد ناظر راساً و مستقلاً امکان مداخله و کشف تخلف و فساد را ندارد. همچنین با وجود این که قانونگذار ایران با تصویب ماده ۲ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، در مقام بیان صلاحیت‌های مالی هیئت نظارت بر آمده و تصریح نموده: «به گزارش‌های واصله درباره سوءاستفاده، تخلف مالی و اخلاقی نماینده و درآمدها و هزینه‌های غیرمتعارف رسیدگی می‌شود»، اما مشخص نیست که چه کس، مقام یا نهادی قرار است این گزارش‌ها را منعکس کند. آیا یکایک افراد جامعه و نهادهای خاص (مانند سازمان بازرسی کل کشور، قوه قضائیه) امکان ارسال گزارش و شکایت دارند؟ بنابراین چگونگی این رسیدگی مشخص نشده است. درحالی که در یک نظارت مردم‌سالارانه می‌بایست چنین امکانی فراهم باشد.

1-Self-declared.

۲. ویژه، محمدرضا، رضایی، آزاد، روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان با تأکید بر حقوق ایران، فصلنامه . مجلس و راهبرد، سال بیستم، شماره ۷۴، ۱۳۹۲، ص ۵۴

3-Rathamarit, Niyom and et a. Codes of Conduct for Parliamentarians (A Comparative Study), Bangkok, King Prajadhipok's Institute.2008. P:18.

4-Regular announcement.

5-Accidental announcement.

۶. کوهکن، علیرضا، موحدی، سمانه، نحوه نظارت بر درآمدهای مالی نمایندگان و مقامات دولتی فرانسه، مرکز .

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، شماره مسلسل ۱۱۹۳۹، ۱۳۹۰، ص ۸۰

همچنین دامنه ضمانت‌اجراها و اختیارات تنبیهی هیئت به صورت نامعقولی محدود، مضیق و غالباً انضباطی است که یکی از نتایج آن را می‌توان در بی‌اثر یا کم‌اثر بودن کارکرد نهاد ناظر مشاهده نمود.^۱ در تأیید این ادعا می‌توان به اظهار نظر رسمی سخنگوی هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان اشاره داشت که اعلام نمود: «از میان بیش از دویست پرونده (اعم از شکایت و گزارش) که در طول مجلس دهم در هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان مورد بررسی قرار گرفته است؛ اغلب پرونده‌ها یا مختومه شده یا پس احراز تخلف تنها به یک تذکر کتبی یا شفاهی اکتفاء شده است و نیز در برخی موارد که موضوع مربوط به تخلفات انضباطی نمایندگان مانند حضور و غیاب می‌باشد، کسر از حقوق اعمال شده است».^۲ این اظهار نظر حکایت از آن دارد که هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان فاقد صلاحیت و اختیار لازم برای اعمال مجازات یا تنبیهی بیش از تنبیه کسر از حقوق است؛ لذا حتی در جریان رسیدگی به برخی از پرونده‌ها برای نمونه مسائل و تخلفات مالی چنانچه تخلف و سوءاستفاده محرز گردد به استناد تبصره یک ماده شش قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، هیئت پرونده را به اطلاع شورای نگهبان و رسیدگی مراجع قضایی ارسال می‌نماید.^۳ البته باید یادآور شد که گرچه امکان ارسال پرونده برای رسیدگی به مراجع قضایی پیش‌بینی شده است اما همچنان این ابهام پا بر جاست که با توجه به برخورداری نمایندگان از مصونیت پارلمانی، در صورت بروز اختلاف بین هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان و قوه قضاییه (در مقام اعلام جرم، محکومیت و مجازات) مرجع حل اختلاف کدام نهاد است. بنابراین ضرورت دارد قانونگذار در فرآیند بازنگری و بازآرایی ترکیب و ساختار خود برای این مسئله نیز چاره‌اندیشی کند.

۱. ماده شش قانون نظارت بر رفتار نمایندگان در این خصوص چنین مقرر می‌دارد: «هیئت با توجه به اهمیت تخلفات و شرایط و موقعیت ارتکاب آنها نسبت به اعمال یک یا چند مجازات ذیل که طبق ماده (۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی قابل اجراء است، تصمیم می‌گیرد. الف - تذکر شفاهی بدون درج در پرونده. ب - تذکر کتبی با درج در پرونده. پ - اخذ تعهد کتبی مبنی بر عدم تکرار تخلف. ت - کسر حقوق از یک‌ماه تا یک‌سال به میزان یک‌دوم. ث - محرومیت از عضویت در مجامع و شوراها یا کمیته‌های تحقیق و تفحص. ج - محرومیت از نامزدی برای عضویت در هیئت‌رئیس مجلس و هیئت‌رئیس کمیسیون‌ها. چ - اعلام یک یا چند تخلف نماینده در جلسه غیرعلنی توسط رئیس مجلس.»

۲. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر.ک به: گفتگوی خبرگزاری فارس با سخنگوی هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان . (محمدجواد نوبندگان) به تاریخ ۱۳۹۸/۰۸/۱۸

۳. تبصره یک ماده شش قانون نظارت بر رفتار نمایندگان در این خصوص چنین مقرر می‌دارد: «در صورتی که هیئت تشخیص دهد دارایی نماینده به ناحق افزایش یافته است، تا قبل از انتخابات دوره بعد موضوع را به اطلاع شورای نگهبان می‌رساند و جهت رسیدگی به دستگاه قضایی ارسال می‌نماید»

در نظام حقوقی ایران به‌ویژه در قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، نظارت مالی بر دارایی‌های نمایندگان پیش‌بینی شده است اما با توجه به اینکه روش و سازوکار اعلام دارایی‌های نمایندگان مشخص نیست، امکان تحقق آن دشوار است. ضمن اینکه در اجرای اصل ۱۴۲ قانون اساسی و با تصویب قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران ج.ا.ج.ا. (۱۳۹۱/۰۲/۱۷) «سامانه ثبت دارایی‌های مقامات عمومی» راه‌اندازی شد و سازوکار نظارت بر دارایی نمایندگان، شکل عملی به خود گرفت. در این راستا، مقامات عمومی مندرج در مفاد ماده سه قانون فوق (از جمله نمایندگان پارلمان) باید در بازه زمانی آغاز و پایان مسئولیت خویش، دارایی خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خود را به صورت خوداظهاری به رئیس قوه قضاییه اعلام نمایند. اگر در مقام یک نقد منصفانه، باب سخن بگشاییم ناگزیر باید بگوییم که به نظر نمی‌رسد که زیرساخت‌ها و مقدمات اجرای این قانون در کشور فراهم باشد به‌خصوص اینکه اعلام میزان اموال و دارایی‌ها توسط مسئولین، صرفاً در قالب خوداظهاری بوده و در قانون هیچ‌گونه ضمانت اجرا و نیز مرجعی مشخص برای کشف واقعیت در صورت عدم اعلام دارایی، پیش‌بینی نگردیده و قوه قضاییه تنها در صورتی مجاز به رسیدگی است که مقامات و مسئولین اقدام به اعلام میزان اموال و دارایی‌های خود، همسر و افراد تحت تکفل خود نموده باشند.

همچنین بر اساس ماده سه قانون نظارت بر رفتار نمایندگان، دریافت هرگونه هدیه نقدی یا غیرنقدی غیرمعارف تحت هر عنوان توسط نمایندگان ممنوع و مرتکب، مستوجب اعمال مجازات در نظر گرفته شده ولی از منطوق ماده چنین می‌توان برداشت نمود که دریافت هدیه توسط نمایندگان مجلس به کلی ممنوع نشده بلکه فقط دریافت هدایای نقدی و غیرنقدی «غیرمعارف» ممنوع شده است.^۱ درحالی‌که مفهوم غیرمعارف قابلیت تفسیر گسترده و موسعی را دارد و به‌سهولت نمی‌توان حدود و ثغور آن را تعیین نمود. همچنین در نظام حقوقی ایران نه‌تنها به اعلام هزینه مسافرت‌ها توجه نشده، بلکه اشاره‌ای هم به ممنوعیت نمایندگان از دریافت هزینه مسافرت‌ها از منبعی غیر از پارلمان اشاره نشده است. لیکن به صورت کلی سوءاستفاده از اختیارات نمایندگی مانند أخذ هر نوع امکانات و امتیازات از بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی به هر عنوان و شکل، توسط نماینده به

۱. قانونگذار در ماده ۳ قانون نظارت بر رفتار نمایندگان مقرر می‌دارد: «دریافت هرگونه هدیه نقدی یا غیرنقدی غیرمعارف از اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی یا عمومی و دولتی داخلی یا خارجی تحت هر عنوان توسط نمایندگان ممنوع و مرتکب «مستوجب اعمال مجازات ماده (۶) این قانون است».

نفع خود و اقربای وی را از طریق اعمال نفوذ و به صورت من‌غیرحق ممنوع نموده است.^۱ در خصوص ممنوعیت تصدی مشاغل خارج از پارلمان برای نمایندگان، باید گفت به موجب ماده (۱۱) قانون نظارت بر رفتار نمایندگان، اعضای پارلمان مشمول قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ می‌باشند. بر این اساس نمایندگی یک شغل مستمر و تمام‌وقت تلقی شده و از این‌رو نمایندگان پارلمان به استثناء برخی مشاغل خاص و مشخص حق تصدی شغل دولتی دیگر را ندارد.^۲

۲. صلاحیت‌های غیرمالی

از آنجاکه نمایندگی ملت در پارلمان از امور بسیار خطیر به شمار می‌رود، اکتفاء صرف به نظارت‌های مالی نمی‌تواند مفید فایده باشد؛ لذا پس از تحلیل صلاحیت‌های مالی نهاد ناظر، واکاوی صلاحیت‌های غیرمالی (اداری، انضباطی و اخلاقی) آن موضوعیت می‌یابد. عموماً هدف از پیش‌بینی صلاحیت‌های غیرمالی را باید در کنترل ارتباط میان نمایندگان و گروه‌های ذی‌نفوذ، حفظ اعتماد عمومی به نمایندگان و پاسداری از شأن و منزلت نمایندگان در نظر گرفت.

در این راستا، بر اساس مفاد ماده دو قانون نظارت بر رفتار نمایندگان، صلاحیت‌های اداری، انضباطی و اخلاقی برای نهاد ناظر به رسمیت شناخته شده است. برای نمونه در بخشی از بند (الف) ماده یک قانون یادشده، چنین آمده است که هیئت، صلاحیت رسیدگی به گزارش‌های واصله درباره سوءاستفاده اخلاقی نماینده (گان) را دارد. همچنین در بند (پ) این ماده قانونی، به صلاحیت هیئت در رسیدگی به گزارش‌های مربوط به رفتار خلاف شئون نمایندگی اشاره شده و در بند (ت) ماده قانونی مزبور به صلاحیت هیئت در رسیدگی به گزارش‌های هیئت‌رئیس درباره غیبت، تأخیر و بی‌نظمی نماینده (گان) توجه شده است. در این خصوص نیز قانونگذار بدون اینکه فرد، مقام و نهاد واجد صلاحیت برای ارائه و ارسال گزارش را روشن سازد، غیبت و تأخیر و بی‌نظمی نمایندگان را در شمار صلاحیت‌های غیرمالی و استانداردهای رفتار حرفه‌ای نمایندگی پارلمان قرار داده است؛ درحالی‌که به

۱. ماده ۴ قانون نظارت بر رفتار نمایندگان در این خصوص مقرر می‌دارد: «سوءاستفاده از اختیارات نمایندگی و اخذ هر نوع امکانات و امتیازات از بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی به هر عنوان و هر شکل، توسط نماینده به نفع خود و اقربای وی.» به ناهق و اعمال نفوذ ... ممنوع است

۲. بر اساس قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، مقامات عمومی از جمله نمایندگان پارلمان حق تصدی شغل دولتی دیگری به استثنای ۱- عضویت در هیئت‌مدیره شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات. ۲- سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی. ۳- مشاغلی که از سوی مقام رهبری برای نمایندگان در نظر گرفته شده و بدان منصوب شده‌اند را ندارد.

استناد مواد (۷۸) تا (۸۱) و (۸۸) و (۹۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، غیبت و بی‌نظمی مشمول قواعد رفتار حرفه‌ای نمایندگان نمی‌شود و اساساً رسیدگی و اتخاذ تصمیم درخصوص آن به موجب آیین‌نامه داخلی مجلس در صلاحیت هیئت رئیسه پارلمان قرار دارد. در مقابل کشورهای پیشگام در این زمینه با تصویب قوانین و مقررات کارآمد و بهره‌گیری از روش‌های مختلف نظارت غیرمالی (مانند شکایت مردم از نقض قواعد رفتاری نمایندگان و کنترل نحوه تعامل نمایندگان با لابی‌ها همراه با توجه به شأن و منزلت نمایندگان) در این مسیر به توفیقات چشم‌گیری دست یافته‌اند.

نتیجه

نظارت بر اعمال و کردار مقامات عمومی از نتایج اعمال حاکمیت ملت و تضمین‌کننده استمرار اعتماد عمومی به طبقه حاکم به شمار می‌رود؛ لذا در تمامی نظام‌های مردم‌سالار کنونی، نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان، یک ضرورت و اصل پذیرفته شده است. همچنین می‌توان فواید حاصل از پژوهش را به اختصار به شرح زیر برشمرد:

۱- اساسی‌ترین کارکرد نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان را می‌توان در مهار و کنترل قدرت (فسادستیزی) و پاسخگو نمودن مقامات عمومی در برابر ملت خلاصه نمود. افزون بر آن باید در نظر داشت که مدل حکمرانی حاکم بر نظام حقوقی ایران و ابتدای آن بر حاکمیت توأمان الهی و مردمی، لزوم نظارت کارآمدتر و مطلوب‌تر نسبت به دیگر نظام‌ها را طرح می‌سازد. در این راستا قانونگذار اساسی با تأکید بر حکومت صالحان، زمینه تحقق آن را پیش‌بینی و قانونگذار عادی نیز (اگرچه با تأخیر) با تصویب قانون نظارت بر رفتار نمایندگان امکان تحقق چنین نظارتی را فراهم نموده است؛ اما به رغم کوشش‌هایی که در جهت تحکیم و تحقق این مهم به عمل آمده، واقعیت‌های موجود از ناکافی و ناکارآمد بودن تلاش‌های انجام گرفته حکایت دارد. البته شاید بتوان ریشه این کاستی‌ها را از یک سو، به توسعه‌نیافتگی نظام حقوقی و سیاسی ایران یا به تعبیر بهتر فقدان تجربه مردم‌سالاری در طول قرون گذشته و از سوی دیگر به عدم تقویت اندیشه نظارت‌پذیری مقامات عمومی گره زد.

۲- همچنین، نظارت و کنترل مطلوب بر رفتار نمایندگان مانند هر نظارتی دارای مؤلفه‌ها و فرآیندهایی است. بررسی فرآیندهای حاکم بر نحوه نظارت بر رفتار نمایندگان بیان‌گر

آن است که از میان مؤلفه‌های چهارگانه نظارت، نظام حقوقی ایران تنها اصل «فراگیری و استمرار» را مرکز توجه خود قرار داده و به سه مؤلفه دیگر یعنی «مردم‌سالاری» (مشارکت شهروندان در نظارت بر نمایندگان)، «حاکمیت قانون» (تصویب قوانین و مقررات جامع و تضمین اجرای آن) و «کارآمدی و اثربخشی نظارت» کم‌تر پرداخته است.

۳- سامانه کنونی پیش‌بینی‌شده برای نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان با فلسفه نظارت در دکتترین حقوق اداری که هدف آن برقراری نظم عمومی و ارائه خدمات مطلوب عمومی است، مطابقت ندارد. برای نمونه، هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان در حال حاضر فاقد صلاحیت (اقتدار) لازم برای تصمیم‌گیری مستقل می‌باشد. به این معنا که چنانچه نماینده‌ای مرتکب رفتار یا عملی شود که مغایر با شئون نمایندگی است تازمانی که شکایت یا گزارشی علیه وی مطرح نشود، هیئت نظارت صلاحیت قانونی لازم برای مداخله و آغاز رسیدگی ندارد. افزون بر این، در صورت تشخیص انحرافات و تخلفات (مالی و غیرمالی) نیز امکان مجازات و تنبیه متناسب با آن فراهم نمی‌باشد که همین موضوع متزلزل بودن سازوکار نظارتی کنونی را به ذهن متبادر می‌سازد.

۴- در پایان نتیجه حاصل از تحقیق گویای آن است که در نظام حقوق اداری ایران، به‌رغم کوشش‌های صورت‌گرفته برای تحکیم و تحقق نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان، کماکان کاستی‌های عدیده‌ای قابل ردیابی است که پایداری این مشکلات، پاسخگویی نمایندگان ملت و تحقق حقوق و آزادی‌های شهروندان را با دشواری‌هایی روبه‌رو خواهد ساخت. بدین خاطر، ضروری است تا قانونگذار داخلی با نگرشی جامع نسبت به قانون نظارت بر رفتار نمایندگان درصدد برطرف کردن موانع و کاستی‌های یادشده برآید. بر این اساس می‌توان گفت تغییر الگوی کنونی نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان از الگوی درونی به الگوی بینابینی، امری ضروری به نظر می‌رسد. افزون بر آن، قانونگذار باید با مشخص نمودن استانداردهای رفتار حرفه‌ای نمایندگی و ترسیم دقیق محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های نمایندگان در ایفاء وظایف نمایندگی، بازنگری در نحوه تعیین و ترکیب اعضای نهاد ناظر، توسعه نظارت مردمی به منظور جلب اعتماد و اقتناع عمومی، پیش‌بینی ضمانت‌اجراهای کیفی در کنار ضمانت‌اجراهای انضباطی و تهیه و تصویب آیین دادرسی (رسیدگی) به تخلفات نمایندگان پارلمان، گام مؤثری در راستای نظارت مطلوب و کارآمد در زمینه نمایندگان پارلمان بردارد.

فهرست منابع منابع فارسی الف کتاب‌ها

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، (۱۳۶۴) «**صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی**»، تهران، جلد چهارم، صفحات ۹۱۲-۹۰۹ و ۹۴۰ - ۹۳۰.
۲. دانشور، غلامرضا، «**اصول نظارت و کنترل**»، (بی تا)، تبریز، انتشارات دانشگاه علوم پزشکی و خدمات درمانی تبریز.
۳. قاضی، ابوالفضل، (۱۳۸۳)، «**بایسته های حقوق اساسی**»، انتشارات میزان، چاپ پانزدهم.
۴. دهخدا، علی اکبر، (۱۳۸۵)، «**لغت نامه دهخدا**»، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۵. جعفری لنگرودی، (۱۳۸۵)، «**ترمینولوژی حقوق**»، انتشارات گنج دانش، تهران، جلد پنجم.
۶. هیوود، اندرو (۱۳۷۸) «**کلیدواژه‌ها در سیاست و حقوق عمومی**» ترجمه‌ی اردشیر امیر ارجمند و سیدباسم موالی‌زاده، تهران، نشر امیرکبیر، چاپ اول.
۷. مهرپور، حسین، (۱۳۸۷)، «**انتخابات و نظارت شورای نگهبان**»، مجموعه مقالات مشارکت سیاسی، احزاب و انتخابات، تهران، نشر سفیر.
۸. عمیدزنجانی، عباسعلی، موسی زاده، ابراهیم، (۱۳۸۹)، «**نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری**»، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۹. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، (۱۳۸۳)، «**حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**»، جلد اول، مبانی و کلیات، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۰. هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۳)، «**حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**»، نشر میزان، جلد دوم، چاپ هشتم.
۱۱. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴) «**حقوق بشر و آزادی‌های اساسی**» تهران، نشر میزان، چاپ اول.
۱۲. گرجی ازندریانی، علی اکبر، (۱۳۸۸)، «**در تکاپوی حقوق اساسی**»، تهران، انتشارات جنگل، چاپ دوم.
۱۳. گرجی ازندریانی، علی اکبر، **نظارت بر اجرای قانون اساسی (۱۳۹۲) «عدالت فردی یا نهادی؟ نظارت انحصاری یا شبکه‌ای»** مجموعه‌ی مقالات اولین همایش

- قوهی مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
۱۴. راسخ، محمد، (۱۳۹۰) «نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی»، تهران، انتشارات دراک، چاپ دوم، ۱۳۹۰.
۱۵. هداوند، مهدی و دیگران (۱۳۸۹) «آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری» تهران، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه، چاپ اول.
۱۶. هداوند، مهدی، (۱۳۸۹) «حقوق اداری تطبیقی» تهران، انتشارات سمت، چاپ اول، جلد اول.

ب- مقاله‌ها

۱۷. کریمی، عباس، (۱۳۸۱) «نقدی بر تفسیر شورای نگهبان درباره مصونیت پارلمانی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» مجلیه دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۵۸، ص ۲۴۱-۲۵۲.
۱۸. کوهکن، علیرضا، موحدی، سمانه (۱۳۹۰)، «نحوه نظارت بر درآمدهای مالی نمایندگان و مقامات دولتی فرانسه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، شمارع مسلسل ۱۱۹۳۹.
۱۹. ویژه، محمد رضا، رضایی، آزاد، (۱۳۹۲) «روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان با تاکید بر حقوق ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیستم، شماره ۷۴.
۲۰. اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۹۰) «چالش‌ها و موانع نظارت در جمهوری اسلامی ایران»، مجله رهیافت انقلاب اسلامی، زمستان ۱۳۹۰، شماره ۱۷.
۲۱. نیکونهاد، حامد (۱۳۹۱) «مصونیت پارلمانی در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانونگذار اساسی»، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، سال اول، شماره دوم.
۲۲. شفیعی سردشت و دیگران (۱۳۹۷) «کژتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه حقوق اداری، پاییز ۱۳۹۷، شماره ۱۶.
۲۳. رضایی، آزاد، (۱۳۹۴) «نظارت پارلمانی: مرجع و ضمانت اجرا»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و دوم، شماره ۸۴.
۲۴. هاشمی، سید محمد، عدالت جو، اعظم «مطالعه تطبیقی نظارت بر انتخابات پارلمان در ایران و انگلستان»، فصلنامه تحقیقات حقوقی آزاد، تهران، شماره ۲۴.
۲۵. منصور نژاد، محمد (۱۳۸۵) «فلسفه نظارت»، فصلنامه حکومت اسلامی، سال نهم،

شماره سوم.

۲۶. اصلانی، فیروز و دیگران (۱۳۹۵) «ضابط مندی فهم، تطبیق و تفسیر قانون اساسی با تاکید بر ذیل اصل چهارم قانون اساسی» فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال پنجم، شماره ۳۹.

منابع لاتین

- 27-Däubler, T., Brünner, T., & Brunner, M. (2016). Is Personal Vote-Seeking Behavior Effective?. *Legislative Studies Quarterly*, 41(2)
- 28-Born, H., Fluri, P., & Lunn, S. (2003). Oversight and guidance: The relevance of parliamentary oversight for the security sector and its reform. *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*
- 29-Benton, M., & Russell, M. (2013). Assessing the impact of parliamentary oversight committees: The select committees in the British House of Commons. *Parliamentary Affairs*, 66(4)
- 30-Overholser, J. C. (2004). The four pillars of psychotherapy supervision. *The Clinical Supervisor*, 23(1), 1-13
- 31-Pastores, G. M., Arn, P., Beck, M., Clarke, J. T., Guffon, N., Kaplan, P., ... & Viskochil, D. (2007). The MPS I registry: design, methodology, and early findings of a global disease registry for monitoring patients with Mucopolysaccharidosis Type I. *Molecular genetics and metabolism*, 91(1), 37-47
- 32-Wigley, S. (2003). Parliamentary Immunity: Protecting democracy or protecting corruption?. *Journal of Political Philosophy*, 11(1), 23-40
- 33-Bennett, W. & Hess, K. M. (2004). *Management and supervision in law enforcement*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning
- 34-External monitoring. & Glickman, C. D. (1985). *Supervision of instruction: A developmental approach*. Publication Sales, Allyn and Bacon, Longwood Division, 7 Wells Avenue, Newton, MA 02159 (Order No. H84684, 33.95; quantity discounts
- 35-Berg, B. L., & Budnick, K. J. (1986). Defeminization of women in law enforcement: A new twist in the traditional police personality. *Journal of Police Science & Administration*
- 36-Chohan, U. W. (2017). *Legislative Oversight of the Bureaucracy*. *Global Encyclo-*

- 37-Follesdal, A. (2017). Exporting the margin of appreciation: Lessons for the Inter-American Court of Human Rights. *International journal of constitutional law*, 15(2), 359-371
- 38-Reisig, M. D., Tankebe, J., & Meško, G. (2012). Procedural Justice, Police Legitimacy, and Public Cooperation with the Police Among Young Slovene Adults. *Varstvoslovje: journal of criminal justice & security*
- 39-Wadron, J. (2006). The rule of international law. *Harv. JL & Pub. Pol'y*
- 40-Obaidullah, A. T. M. (2019). Parliamentary Oversight: A Conceptual Framework. In *Institutionalization of the Parliament in Bangladesh* (pp. 139-155). Palgrave Macmillan, Singapore
- 41-Tamanaha, B. Z. (2004). *On the rule of law: History, politics, theory*. Cambridge University Press
- 42-Steindl, N., & Hanitzsch, T. (2018). Monitoring media pluralism in Europe: application of the Media Pluralism Monitor 2017 in the European Union, FYROM, Serbia & Turkey: country report: Germany
- 43-illan: London, (1927). *Constitution the of Law the of Study the to Introduction*, Dicey. V. A., edn 8th, 1885
- 44-Fagbadebo, O. (2019). An Overview of Legislative Oversight and Accountability Mechanisms in Nigeria and South Africa. In *Perspectives on the Legislature and the Prospects of Accountability in Nigeria and South Africa* (pp. 19-44). Springer, Cham
- 45-Malamud, A., & Stavridis, S. (2016). Parliaments and parliamentarians as international actors. In *The Ashgate research companion to non-state actors* (pp. 113-128). Routledge
- 46-Hyland, J. T. (1985). Teaching about the Constitution: Relationships between Teachers' Subject Matter Knowledge, Pedagogic Beliefs and Instructional Decision Making regarding Selection of Content, Materials, and Activities. *Summary of Research Findings*
- 47-Aydin, O. (2019). Parliamentary Immunity and the Issues Encountered in Turkey. In *Argumentation and Appraisal in Parliamentary Discourse* (pp. 31-58). IGI Global
- 48-Maemel PreLOT & Jean Boulouis (1990) : *Institutions Politiques et droit constitu-*

.tionnel Precis Dalloz, onzieme edition

49-Rathamarit, Niyom and et al. (2008). Codes of Conduct for Parliamentarians (A
.Comparative Study), Bangkok, King Prajadhipok's Institute

50-Mancuso, M. (1995). Ethical World of British MPs. McGill-Queen's Press-MQUP



Administrative oversight of government actions; Case study of monitoring the behavior of members of parliament

Ali Bayati*

Mahmoud Arvantan**

Abstract:

Supervising the actions of government agents, especially members of parliament, in addition to monitoring its approvals, is one of the basic components of achieving good governance and holding public officials accountable. In Iranian administrative law, the first step in this field took practical form with the passage of the Law on Supervision of the Conduct of Representatives. In this article, an attempt has been made to analyze the current system of monitoring the behavior of members of parliament and identify the challenges facing it in order to improve some of the problems related to the control of government agents. The results of the study show that in the Iranian administrative law system, despite the efforts made to strengthen and monitor the professional conduct of representatives, there are still many shortcomings such as insufficient powers and competencies of the supervisory body and lack of independence in adoption. The decision can be traced that the persistence of these problems, the accountability of the representatives of the nation and the realization of the rights and freedoms of the citizens will face difficulties. Therefore, it is necessary for the domestic legislator to take a comprehensive approach to the law on monitoring the conduct of deputies to address these barriers and shortcomings. These measures include increasing the competencies of the Board for Supervising the Conduct of Deputies, especially in the field of financial violations,

Keywords: Government, parliament, administrative oversight, efficiency

Assistant Professor of Law Department of Amin Police Science University

Corresponding Author)

ali.bayati63@yahoo.com)

Assistant Professor, Visiting Lecturer, Farhangian University

a.arvantan@yahoo.com