

وظایف انضباطی نمایندگان مجلس شورای اسلامی

سید علی حسین عباسیان^۱، نادر مردانی^۲

^۱ کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز

^۲ استادیار بخش عمومی و حقوق بین الملل دانشگاه شیراز

چکیده

مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت که بطور مستقیم و با رای مخفی مردم انتخاب می شوند تشکیل می گردد. انتخابات مجلس منطقه ای و بر اساس حوزه های جغرافیایی انجام می گیرد و احراز نمایندگی بر اساس اکثریت نسبی است. نمایندگان مجلس بار بسیار سنگینی بر دوش دارند. در این میان به منظور انجام این مسئولیت ها وجود یک سری قواعد رفتاری-انضباطی لازم به نظر می رسد. تبیین و شناخت این وظایف و حدود اختیارات نمایندگان ما را بر آن می دارد که به این پرسش پاسخ دهیم که آیا آن چه تبدیل به یک معضل برای پارلمان و به طور کلی حکومت ما شده است، برخورداری نمایندگان از حقوقی فراتر از سمت نمایندگیست و آیا حقوق و اختیاراتی که از قانون اساسی بدست آورده اند درخور شان آنهاست یا قابل تعدیل یا کم و زیاد می باشد، این مسئله ما را بر آن می دارد که وظایف و اختیارات نماینده مجلس را بررسی کنیم. در این نوشتار موضوع مورد بحث به چهار فصل جداگانه تفکیک شده، تقسیم می گردد. در فصل اول و دوم با عنایت به تعریف و جایگاه و هم چنین تاریخچه پارلمان و قوه مقننه به تبیین و تعریف ارکان و اصول پایه ای - ساختاری مجلس ایران پرداخته شده و سپس ضمن تعریف نمایندگی، ویژگی های آن نیز بررسی شده است. هم چنین مواردی را که به تعریف و توصیف انضباط و ضرورت توجه به آن در نمایندگی پرداختیم. سپس در فصل سوم و آخر مباحث را به صورت جزئی تر تفکیک و بررسی نمودیم. و با تلاش به رسیدن پاسخ مناسبی در جواب سوال اصلی با بیان مصونیت های نمایندگان ارتباط سمت نمایندگی و انضباط را عنوان کردیم. سپس با عنایت به تحقیق صورت گرفته با توجه به خللی که در این رابطه احساس می شود، لزوم تدوین قوانینی اصولی و الزام آور جهت منضبط کردن هر چه بیشتر نمایندگان در خصوص ایفای وظایف آن ها بیشتر مشاهده می شود.

واژه های کلیدی: قانون اساسی، نمایندگان مجلس، انضباط، نظارت.

مقدمه

بی تردید یکی از مهمترین ارکان تحقق نظام مردم سالار و حق حاکمیت مردم در پرتو اصل تفکیک قوا، وجود نهادهای سیاسی متعدد در کشور است که یکی از اهداف اصل مذکور صرف نظر از تحدید قدرت سیاسی و توزیع قدرت در بین نهادهای متعدد، کنترل و نظارت بر قدرت است. قوه ی مقننه یکی از نهادهای هیأت حاکمه است که امر قانون گذاری را در نظام تفکیک قوا انجام می دهد. شهروندان از طریق قوه ی مقننه می توانند تصمیمات مقتضی را در خصوص نیازها و خواسته های زندگی فردی و اجتماعی خود اتخاذ نمایند. نهاد سیاسی قوه ی مقننه از طریق سازمان و ساختار پارلمان یا مجلس جلوه ی خارجی و عینیت پیدا می کند. در رژیم های نماینده سالار و دموکراسی های غیر مستقیم پارلمان مهم ترین رکن برای اعمال اراده ی عام و دستگاهی است که کار ویژه ی آن وضع قانون یا قواعد کلی و عام و لازم الاجراست و ممکن است از یک یا دو مجلس تشکیل شود. شخصیت متمایز پارلمان و نوع فعالیت های این دستگاه ایجاب می کند که این دستگاه از استقلال مالی، اداری و نظامنامه ای بهره مند باشد فلذا مجالس پارلمانی باید طوری سازمان داده شوند که بتوانند به نحو احسن وظایف و اختیارات قانونی خود را اعمال کنند. از سوی دیگر همان گونه که ذکر شد کنترل و نظارت بر قدرت نیز در نظام های مبتنی بر خواست مردم امری غیر قابل اجتناب است که ممکن است درونی یا بیرونی باشد. قوه ی مقننه ی جمهوری اسلامی ایران دو رکنی و یک مجلسی است یعنی متشکل از مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است. در چارچوب حاکمیت قانون و توزیع قدرت و تضمین اصل پاسخگویی حاکمان قوه ی مقننه دو وظیفه ی عمده بر عهده دارد:

الف) تقنین

ب) نظارت بر امور عمومی که در زمینه ی قانون گذاری مجلس هم دارای صلاحیت عام و هم صلاحیت اختیاری می باشد مجلس شورای اسلامی با توجه به نص صریح قانون اساسی و دامنه ی مسئولیت ها، وظایف و کارکردهایش، در رأس همه ی نهادهای مکلف به انجام خدمات عمومی قرار دارد که بعد از برگزاری انتخابات و معرفی نمایندگان منتخب برای مدت چهار سال آغاز به کار می کند. در این میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی که بدنه ی اصلی آن را تشکیل می دهند، کلیدی ترین خط مشی گذاران آن به حساب آمده و برای انجام وظیفه و مسئولیت خطیر خود نیازمند بهره مندی از توانمندی های سیاسی، فنی، تحلیلی، اجتماعی، تعاملی، فردی، ارزشی و ادراکی می باشند. مباحث مربوط به مجلس شورای اسلامی به عنوان یکی از قوای اصلی حاکم در کشور، در دو محور اصلی کلیات و ساختار سازمانی و وظایف و اختیارات مجلس مورد بررسی قرار می گیرد. موضوع پژوهش حاضر بر دو پایه ی اصلی استوار است به نحوی که در یک محور وظایف انضباطی نمایندگان در قانون گذاری مورد بررسی و مطالعه قرار می گیرد و در بعد دوم وظایف انضباطی نمایندگان در نظارت بر امور عمومی و اجرای قوانین. به تبع تعریف و نهادینه سازی وظایف کلی و همچنین وظایف انضباطی حاکم بر رفتار نمایندگان مجلس نیز امری غیر قابل اجتناب در هر نظام مترقی سیاسی است تا از تبعات منفی فقدان قانون و تمرکز قدرت و یا سوء استفاده ی از آن پرهیز شود فلذا نظارت بر رفتار و وظایف حرفه ای نمایندگان مجلس امری بدیهی است و باید آن را به رسمیت شناخت.

پیشینه ی تحقیق

پژوهشگران و اساتید گرانقدر حقوق عمومی و حقوق اساسی و همچنین حوزه ی مدیریت امور عمومی به صورت غیر مستقیم به مسائل حقوق مربوط به حوزه ی حقوق اساسی و به خصوص ساختار مجلس نظر داشته اند برای نمونه هاشمی، سید محمد در کتاب بسیار ارزشمند خود با عنوان حقوق اساسی به تشریح اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پرداخته و در مباحث مربوط به قوه ی مقننه پارلمان و ساختار آن را تشریح کرده و در خصوص وظایف انضباطی نمایندگان صرفاً به صورت موردی و مختصر در حد یک صفحه وظایف کلی نمایندگان را ذکر نموده است کما اینکه خسروی، دکتر حسن در کتاب حقوق اساسی ۲ هم چنین رویه ای اتخاذ نموده است که البته جا داشت این مبحث بازرتر می شد. در پژوهشی با عنوان "چارچوبی برای شناسایی شایستگی خط مشی گذاران ملی" دانایی فرد، دکتر حسن و همکاران به احصای شایستگی های لازم جهت نمایندگی مجلس و توانمندی های لازم در این زمینه نظر داشته اند و رهنمودهایی را جهت ارتقاء شایستگی ها مطرح نموده

است. همچنین آقای دکتر محمدرضا ویژه و آقای آذاردیابی در مقاله ای تطبیقی روش های نظارت بر رفتار حرفه ای نمایندگان پارلمان را بیان نموده است. البته مبانی نظارت و شیوه های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان نیز پژوهشی دیگر است که در آن آقای دکتر حسن و کیلیان مبانی نظارت را بیان نموده است. گفتنی است استاد مسلم حقوق اساسی آقای دکتر سید محمد هاشمی در مقاله ای با عنوان " نظارت بر قوه مقننه و نمایندگان مجلس " ضمن مطرح کردن نظارت بر قوه ی مقننه و نمایندگان مجلس به صورت ضمنی بر وظایف انضباطی نمایندگان مجلس پرداخته اند. بدون شک چارچوب نظری پژوهش حاضر یک موضوع میان رشته ای در حوزه ی حقوق اداری و حقوق اساسی و مدیریت اداری است که با استفاده از نتایج تحقیقات به عمل آمده در آن حوزه می توان به وظایف انضباطی نمایندگان و روش های نظارت بر آنان پرداخت. بنابراین می توان گفت کتاب یا پژوهش مستقل که درباره ی وظایف انضباطی نمایندگان مجلس شورای اسلامی باشد تا آنجایی که ما اطلاع داریم نوشته نشده است بدین جهت اقدام به تهیه این پژوهش نمودیم. هر چند بر فرض اینکه کتاب یا پژوهشی در این زمینه نگاشته شده باشد، مانع از به ثمر رسیدن این تحقیق نیست زیرا ممکن است در صدد پاسخگویی به سؤال تحقیقی این پژوهش نباشد نحوه ی ورود و خروج ما نسب به بحث متفاوت است.

هدف تحقیق

هدف کلی و اصلی این پژوهش بررسی مقررات انضباطی نمایندگان مجلس شورای اسلامی است. و البته در خلال این هدف مهم بررسی منشور اخلاقی حاکم بر رفتار نمایندگان و همچنین نظارت مجلس بر وظایف انضباطی نیز مطرح می گردد.

سؤال ها و فرضیه های تحقیق

با توجه به عنوان پژوهش انتخابی سؤال اصلی این تحقیق این است که وظایف انضباطی نمایندگان مجلس کدام اند؟ در کنار سؤال اصلی سؤال های فرعی ذیل نیز مطرح می شوند:

- ۱- نظارت بر وظایف انضباطی نمایندگان از چه طریقی انجام می گیرد؟
 - ۲- آیا نظارت و وجود مقررات انضباطی با اصل مصونیت یا عدم مسئولیت نمایندگان متعارض نیست؟
 - ۳- نظام حقوقی ایران در خصوص ضمانت اجرای تخطی از وظایف انضباطی چه موضعی را اتخاذ نموده است؟
- با در نظر گرفتن سؤال های فوق فرضیه های ذیل مطرح می شوند:
- ۱- مقررات مربوط به حضور در جلسات مجلس و کمیسیون ها و رعایت مقررات مرتبط با تعطیلات، مرخصی ها، استعفا از وظایف انضباطی نمایندگان است.
 - ۲- یکی از وظایف هیأت رئیسه مجلس و رؤسای شعب ایجاد نظم در جلسات مجلس و کمیسیون ها می باشد و نظارت درونی است.

وظایف و اختیارات قوه ی مقننه

مجالس هرچند در کمترین مرتبه ی خود دارای کارکرد نمادین حاکمیت ملی هستند، به ندرت از اختیارات موثری بهره مند می شوند که قانون اساسی به آنها اعطا می کند. این اختیارات نوعاً بسیار وسیع است و قدرت قانون گذاری و در بسیاری از موارد قدرت نظارت و حتی برکنار کردن حکومت را شامل می شود. این گونه پارلمان ها "حاکم" یا حداقل تجسم حاکمیت مردمی هستند.^۱

کارکردهای قوه ی مقننه با توجه به ساختار سیستم سیاسی، نظام انتخابات و نظام حزبی در هر کشوری متفاوت می باشد. در

۱- بلاندل، ژان، حکومت مقایسه ای، ترجمه ی علی مرشدی زاد، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸، ص ۳۴۲

کشور ما سه کارکرد ویژه بر طبق قانون اساسی برای مجلس عنوان شده است.

قانون گذاری

کلمه ی Legis از ریشه ی lex به معنای قانون است. lator به معنای فاعل یا پیشنهاد دهنده است. بدین ترتیب قانون گذار کسی است که قانون را وضع یا پیشنهاد می کند. بنا به تعریف قوای قانون گذاری نهادهایی محسوب می شوند که واضع قانون هستند. مجلس شورای اسلامی، دارای اختیارات و وظایف سنگین و گسترده‌ای است که مهم‌ترین و اصلی‌ترین وظیفه ی آن، قانون گذاری است. قانون گذاری روندی است که تقریباً در همه جوامع با اشکال مختلف وجود دارد زیرا همه‌ی نظام‌های سیاسی به طور شکلی نهادی برای بحث و تصویب امور سیاست گذاری عمومی دارند. قانون گذاری و نظارت مشهورترین وظایف مجالس هستند، اما برخی از کارکرد نمایندگی نیز یاد می کنند. آنها بر این باورند که مجالس در ابتدای تولد خود بیشتر به قانون گذاری می پرداختند و حتی تا مدت ها کارکرد دیگری نداشتند. ^۲ علی رغم جدی یا صوری بودن قوه ی مقننه، برخی ویژگی‌های آن در همه کشورها مشترک است که در تعریف مشخص می‌گردد. از جمله آن ویژگی‌ها می‌توان به ادعای مشروعیت بر پایه ی نظام نمایندگی عمومی، روند تصمیم‌گیری جمعی و تعادل آن با سایر قوا اشاره کرد. قوه ی مقننه باید در فرآیند قانون گذاری تحمل آستی بین مناقشات مختلف را دارا باشد و کارشناسی لازم را در قبال وظایف قوه‌ی مجریه و دیگر بازیگران سیستم سیاسی داشته باشد. نحوه ی قانون گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران دارای مراحل و روشی است که مختص این نظام می باشد و تفاوت آشکاری با سایر نظام ها فراهم می آورد. یکی از علت های مهم در این تمایز مفهوم قانون در نظام ایران است. حقوق ایران متکی بر حقوق اسلامی می باشد و نظام وحی و قانون شریعت در آن مبنای ضوابط و مقررات است. ^۳ لذا قانون گذاری در کشور ایران در چهار محور است:

الف) قانون گذاری قوانین معمولی

مهم ترین وظیفه ی مجلس، قانون گذاری است که عبارتند از قوانین و مقررات جاری کشور که اصل ۷۱ قانون اساسی به آن اشاره دارد. ^۴

ب) قانون گذاری قوانین خاص و سازمان دهنده

قوانین که به لحاظ اهمیتی که دارد به صورت خاص مورد تاکید قانون اساسی قرار گرفته است مانند شوراها، امنیت و مصونیت، تامین اجتماعی، نیروهای مسلح و...

ج) قوانین تفویضی

بنا بر اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس می تواند تصویب برخی قوانین آزمایشی و یا تصویب دائمی اساسنامه ی دستگاه های دولتی را به کمیسیون های تخصصی خود واگذار کند. ^۵

د) تفسیر قوانین

وظیفه ی دیگر مجلس در حوزه ی قانون گذاری تفسیر قوانین مبهم است. نمایندگان مجلس شورای اسلامی در عرصه ی قانون گذاری، طرح ها و لوایح باید فعال باشند و از نظر کیفی طرح ها و لوایح خوب و مفید برای جامعه ارائه دهند. درارتباط با اصل ۸۵ قانون اساسی ^۶ دونکته قابل ذکر است:

^۲ - اولسون، دیوید، نهادهای مردم سالار قانون گذاری دیدگاهی مقایسه ای، ترجمه علی رضا طیب، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۱۹

^۳ - نجفی اسفاد، مرتضی، محسنی، فرید. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات بین المللی المهدی، چاپ چهارم، ۱۳۸۶، ص ۱۵۲

^۴ - اصل ۷۱ قانون اساسی مقرر می دارد: "مجلس در هر زمینه‌ای که لازم ببیند، می‌تواند قانون وضع کند."

^۵ - قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بازنگری سال ۱۳۶۸، اصل ۸۵

^۶ - اعمال قوه ی مقننه از طریق مجلس

۱- هرچند قانون گذاری در جمهوری اسلامی ایران از طریق مجلس است، اما این بدان معنا نیست که مصوبات مجلس به تنهایی دارای اعتبار است و برای رسمیت و قانونیت یافتن آنها نیازی به تأیید هیچ مرکز و نهادی نیست. بنابراین اگر بر اساس اصول ۷۲، ۹۱، ۹۴، ۱۱۲ برای قانونی شدن مصوبات مجلس نظر تأییدی شورای نگهبان و در پاره ای از موارد، مجمع تشخیص مصلحت نظام لازم شمرده شد، منافاتی با اصل ۸۵ ندارد.

۲- مرجع قانون گذاری بودن مجلس منافاتی با محدود بودن حق قانون گذاری آن ندارد. به تعبیر دیگر، هر چند مجلس، حق قانون گذاری دارد، اما براساس قانون اساسی، در برخی زمینه ها حق قانون گذاری ندارد. مجلس شورای اسلامی در عموم مسایل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند. حق قانون گذاری مجلس از دو جهت محدود است، یکی از این جهت که نمی تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد.^۷ دیگر اینکه سیاست گذاری و برنامه ریزی در پاره ای از زمینه ها، بر اساس قانون اساسی، به نهادهای خاصی واگذار شده که به برخی از این موارد، اشاره می شود:

الف) بر اساس بند ۱ اصل ۱۱۰، تعیین سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، از وظایف و اختیارات مقام رهبری قلمداد شده و همچنین بر اساس بند ۷ و ۸ همین اصل، تصمیم گیری در زمینه ی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه و نیز حل معضلات نظام، جزء وظایف و اختیارات مقام رهبری به حساب آمده است. بنابراین، در این موارد، مجلس حق قانون گذاری ندارد و رأی و نظر مقام رهبری بر همگان - حتی بر مجلس شورای اسلامی - نافذ و الزامی است.

ب) در اصل ۱۰۸ چنین آمده است: "قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین نامه داخلی جلسات آنان" برای نخستین دوره باید به وسیله ی فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس، هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان، در صلاحیت خود آنان است.^۸ بنابراین، مجلس نمی تواند در این موارد قانون گذاری کند.

ج) در ذیل اصل ۱۱۲ آمده است: "مقررات مربوط به مجمع^۸ توسط خود اعضاء تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید." بنابراین، مجلس نمی تواند در ارتباط با مقررات مجمع تشخیص مصلحت نظام، قانون گذاری کند.

د) بر اساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی، تعیین سیاست های دفاعی - امنیتی کشور، در محدوده ی سیاست های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری و هماهنگ نمودن فعالیت های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی و بهره گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی، از وظایف و اختیارات شورای عالی امنیت ملی کشور است که پس از تصویب از جانب این شورا و تأیید آنها از جانب مقام رهبری، بر همگان - حتی بر نمایندگان مجلس - الزامی است.

ه) بر اساس اصل ۱۷۷ قانون اساسی، تصمیم گیری برای بازنگری قانون اساسی و نیز اصلاح و متمیم آن از اختیارات مقام رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای مخصوص بازنگری قانون اساسی است و از محدوده ی اختیارات مجلس شورای اسلامی خارج است.

و) بر اساس ولایت مطلقه و اختیارات ویژه رهبری، اگر مقام رهبری، گروهی را عهده دار سیاست گذاری و برنامه ریزی در زمینه ی خاصی قرار دهند - چنان که شورای عالی انقلاب فرهنگی را عهده دار سیاست گذاری در زمینه ی علمی و فرهنگی کشور قرار داده اند - آن مجمع می تواند در آن زمینه سیاست گذاری کند و مصوبات آنها بر همگان، حتی بر نمایندگان مجلس، الزامی است.^۹

^۷ - قانون همه پرسى مصوب ۱۳۶۸/۱۴/۴، ماده ی ۷۲

^۸ - مجمع تشخیص مصلحت نظام

^۹ - بی نا، وظایف و اختیارات مجلس، ۸۴/۸/۱۵، خبرگزاری فارس، بخش سیاسی حوزه مجلس، قابل مشاهده بر روی سایت به نشانی farsnews.com

- نظارت

نظارت پس از تصویب قوانین صورت می‌گیرد و فعالیت‌های قوه مجریه را از حیث کارآمدی، درستی و دقت کنترل می‌نماید. گرچه بیشتر قانون‌گذاران قدرت نظارت رسمی در اختیار دارند، اما نظارت مؤثر مشکل خواهد بود زیرا نظارت مؤثر مستلزم داشتن اطلاعات درباره‌ی فعالیت‌های بخش‌های مجریه است. قوه‌ی مقننه برای اعمال دقیق نظارت و بهبود این بخش نیاز به توانمندسازی و حمایت لازم دارد. از مهم‌ترین کارکردهای نظارتی و ظرفیت‌های قوه مقننه می‌توان به مسایل زیر اشاره کرد:

الف- توانایی تغییر قوه‌ی مجریه با استفاده از رأی عدم اعتماد، اعتراض و...؛

ب - قدرت کسب اطلاعات از قوه‌ی مجریه (فراهم کردن شهادت، تهیه گزارش و...؛

ج - استفاده‌ی مؤثر از قدرت بودجه؛

د- استفاده از کارکرد کمیسیون‌ها در نظارت بر رفتار واحدهای تابعه قوه مجریه.

تمام موارد فوق‌الذکر راه‌هایی غیر مستقیم است و برای توجه دادن قوه‌ی مجریه به اختیارات قانونی قوه‌ی مقننه بکار می‌رود. بعلاوه نظارت بهتر می‌تواند نتیجه‌ی تصویب قوانین مطلوب‌تر و کارآمدتری نسبت به گذشته در برداشته باشد و نمایندگان در تصویب قوانین توجه بیشتری را به کار آمدن داشته باشند. وظایف نظارتی مجلس در چند محور به شرح ذیل خلاصه می‌شود.^{۱۰}

الف) نظارت تاسیسی

شامل نظارت بر تشکیل دولت و رأی اعتماد به وزیران و کابینه و همچنین نظارت بر تغییر وزرا و نیز در مورد تسلیم برنامه دولت به مجلس می‌شود.

ب) نظارت اطلاعاتی

این نوع نظارت شامل اطلاع مردمی، سؤال از وزیر و ریس جمهور و تحقیق و تفحص از سازمانها و وزارتخانه‌های زیر مجموعه آنها می‌شود.

ج) نظارت استصوابی

بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی، نظارت بر تغییر خطوط مرزی، نظارت بر برقراری حالت فوق‌العاده و محدودیتهای ضروری، نظارت بر صلح دعاوی مالی دولت یا ارجاع آن به داوری، نظارت بر دادن امتیاز تشکیل شرکتها و موسسات به خارجیان

د) نظارت مالی

آن نوع نظارتی که بر تدوین بودجه، اجرای بودجه عمل می‌شود نظارت مالی است.

ه) نظارت سیاسی

در این نوع بر مسئولیت سیاسی اعضا قوه مجریه، استیضاح وزیران، و رییس جمهور نظارت می‌شود.^{۱۱}

ی) سایر

براساس قانون اساسی ایران اعمال قوه مقننه از دو طریق امکان پذیر است.

۱- مجلس شورای اسلامی

۲- همه پرسی و مراجعه به آراء مردم

به نظر می‌رسد مهم‌ترین و شناخته شده‌ترین وظیفه‌ی مجلس قانون‌گذاری باشد، اما بر اساس اصل ۵۹، به طریقه‌ی دیگری نیز اشاره شده است. طبق این اصل: "در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد." بر اساس قانون همه‌پرسی: "همه‌پرسی، به پیشنهاد رئیس جمهوری یا یکصد نفر از

^{۱۰}- همان

^{۱۱}- همان

نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب دو سوم مجموع نمایندگان صورت خواهد گرفت.^{۱۲} این مصوبه همانند سایر مصوبات باید به شورای نگهبان برای اظهار نظر فرستاده شود.^{۱۳} درجایی دیگر آمده است که مجلس حق دارد در تمام امور کشور تحقیق و تفحص کند و از مسئولان اجرایی در باره ی موضوعات تحت قلمرو مسوولیت آنان توضیح بخواهد و با بازرسی و مشاهده ی اسناد و ادله ی مربوط اطلاعات لازم را گرد آوری کند. نتیجه ی این تحقیق و تفحص می تواند منجر به سؤال و استیضاح قوه مجریه شود یا افرادی در این رابطه به محاکم و مراجع قضایی معرفی گردند و یا مسائلی از طریق مطبوعات به اطلاع مردم برسد.^{۱۴} براساس بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی فرمان همه پرسی از جمله وظایف و اختیارات رهبری محسوب گردیده است. طبق اصل ۹۹ قانون اساسی شورای نگهبان مسوولیت نظارت بر آنها را برعهده دارد. نحوه اجرای همه پرسی براساس قانون مصوب ۱۳۶۸ تبیین گردیده که براساس آن همه پرسی به صورت مستقیم و عمومی و با رأی مخفی و با استفاده از اوراق خاصی که کلمات آری و نه در آن درج گردیده صورت می گیرد. البته ملاحظه می شود که بر اساس این قانون مردم نقش مستقیم در تعیین مفاد قانون را ندارند بلکه پیشنهاد رئیس جمهور و یا آنچه به تصویب نمایندگان رسیده است را تصویب یا رد می نمایند. شاید دلیل این امر عدم امکان عملی برای دخالت دادن مردم در تعیین محتوی و مفاد قوانین به طور مستقیم باشد و بیشتر در موارد سیاسی مهم به معنای اعلام عمومی برای موافقت و مخالفت با امری مصداق پیدا کند.^{۱۵} لازم به توضیح است که بنا به اصل تفکیک قوا، وظیفه قانون گذاری بر عهده ی مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. هرچند به طور استثناء و بر مبنای لزوم تعامل و همکاری و عدم تفکیک قوا بطور مطلق در پاره ای موارد تصویب برخی مقررات و یا قوانین به سایر بخش ها واگذار گردیده است.^{۱۶}

انضباط و دیدگاه های مختلف

صاحب نظران^{۱۷} در تبیین تلقی های موجود از انضباط سه تعریف ذیل را ارائه کرده اند:^{۱۸}

الف) قدرت تنبیه کارکنان خاطی که باید در سازمان وجود داشته باشند تا بتوان از طریق آن کارکنانی را که قوانین و مقررات اداری را زیر پا می گذارند، تنبیه نمود.

ب) رفتار منظم و مرتب برآمده از جو و شرایط خاص سازمان که کارکنان را ملزم می کند تا رفتاری معقول و مقبول و در چارچوب قوانین و مقررات در پیش گیرند.

ج) ابزاری در دست سرپرست برای وارد کردن کارکنان به اصلاح رفتار نامطلوب و اتخاذ رفتاری مناسب و مطابق با استانداردهای وضع شده در سازمان. هم چنین وینز و رابینز انضباط را به معنای وضعیتی در سازمان می دانند که در آن کارکنان خود براساس استاندارد و مقررات پذیرفته شده ی رفتاری، عمل کنند. در این حالت، اگر افرادی بخواهند خلاف مقررات عمل کنند، باید تنبیه شوند.^{۱۹} عدم حضور به موقع در محیط کار، غیبت، رفتار نامناسب در محیط کار و در خارج از محیط کار،

^{۱۲} - قانون همه پرسی مصوب ۱۳۶۸/۴/۴، ماده ی ۳۶

^{۱۳} - همان، ماده ی ۲۷

^{۱۴} - بی نا، وظایف و اختیارات مجلس، خبرگزاری فارس، بخش سیاسی حوزه ی مجلس، ۸۴/۷/۲۵، قابل مشاهده بر روی سایت به نشانی

www.farsnews.com

^{۱۵} - نجفی اسفاد، مرتضی، محسنی، فرید. پیشین، ص ۱۵۲

^{۱۶} - همان. صص ۱۵۱، ۱۵۰

^{۱۷} - سعادت، اسفندیار، مدیریت منابع انسانی، تهران، انتشارات سمت، چاپ هفتم، ۱۳۸۲، ص ۳۰۷

^{۱۸} - سیدجوادی، سیدرضا، مدیریت منابع انسانی و امور کارکنان، تهران، نشر دانش، ۱۳۸۳، ص ۳۷۷

^{۱۹} - comitment

تقلب و خیانت در امانت^{۲۰} از این قبیل هستند. در نظر ایشان اقدامات انضباطی باید اولاً جنبه‌ی اصلاحی داشته باشد تا تنبیهی. ثانیاً باید به صورت تدریجی باشد و ثالثاً باید از قاعده بخاری داغ تبعیت کند.^{۲۱} هم چنین انضباط در سه سطح فردی، تیمی و مدیریتی قابل تحلیل است. خودانضباطی^{۲۲} و خود کنترل مفاهیم برآمده از ارزش های فردی، مهارت ها و آموخته ها و میزان قوت شخصیت افرادند. انضباط تیمی^{۲۳} براساس وابستگی های دوجانبه و اعتماد و احترام در تیم به وجود می آید. انضباط مدیریتی وقتی معنا می یابد که افراد تیم نسبت به رهبر تیم مسئولیت پذیر و پاسخگو باشند در این صورت رهبر هدایت کننده و مسئول رفتار افراد تیم خواهد بود. فنی معتقد است مدیران در انتخاب رویکردهای خود به انضباط کارکنان لزوماً مختار نیستند، بلکه عواملی هم چون ماهیت صفت، بازار کار، ارزش های اجتماعی، قوانین کار در آن موثر هستند. از همین رو تقسیم بندی سبک های مدیریتی به الگوهای سخت و نرم به سبب تقلیل گرای مفرط، قدرت تبیین شرایط حاکم و وظایف مدیران را در اقدامات انضباطی ندارند. با بررسی های صورت گرفته، سه تلقی رویکرد پیشینی^{۲۴}، رویکرد تدریجی^{۲۵} و رویکرد مثبت^{۲۶} از انضباط به منزله ی رویکردهای عمده به انضباط طرح شده اند که بیشتر مورد توجه محققان قرار گرفته اند.^{۲۷} رویکرد پیشینی به انضباط کارکنان، بر قدرت و تنبیه تاکید دارد. در این سیستم، مدیریت هرگاه تخلف از خط مشی ها و رویه ها و قوانین را از کارکنان مشاهده نماید به برخورد مستقیم با آن می پردازد. براساس این رویکرد، انضباط به مفهوم تنبیه مشخص، در قبال فعل خلاف برای حفظ سنن گذشته در سازمان و حفظ قدرت است. مفروض این رویکرد، بر این پایه استوار است که رفتار نامناسب گذشته، دلالتی بر امکان بروز رفتار آن چنانی در آینده است و برای محدود ساختن امکان بروز چنین رفتاری و کاهش احتمال بروز آن در آینده، تنبیه اعمال می شود.^{۲۸}

-اهداف انضباط

چهار هدف عمده برای انضباط مطرح است. این اهداف عبارتند از:

- ۱- حفظ و حراست از منافع کلی سازمان؛
- ۲- حمایت از حقوق کارکنان؛
- ۳- رفع ناهنجاری های محیط کاری و ایجاد محیط آرام برای کارکنان؛
- ۴- بالا بردن کیفیت کار کارکنان.^{۲۹}

انضباط سازمانی

انضباط سازمانی یکی از الزامات مهم برای حرکت به جلو در هر کسب و کار است. تهیه، تدوین و رعایت یک برنامه انضباطی مناسب می تواند سازمان را به محلی امن تر و بهره رتر تبدیل کند. وقتی در سازمان انضباط کاری حاکم باشد، شرایطی فراهم

²⁰ -dishonesty

²¹ -decenzo and robbins.2005.app.478-485

²² -self discipline

²³ -team discipline

²⁴ -traditional

²⁵ -prograssive

²⁶ -positive or offirmative

²⁷ -johnson.2005

^۵ -لطیفی، میثم، انضباط تعالی بخش کارکنان؛ رویکردی اسلامی به مفهوم انضباط در سازمان، اندیشه مدیریت راهبردی، سال چهارم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۸۹، صص ۴۷-۴۵

^{۲۹} حاجی کریمی، عباسعلی، رنگریز، حسن، مدیریت منابع سیزدهم، شماره ۵۳، ۱۳۸۵ و قدسی، مهدیه، خودکنترلی با تاکید بر دیدگاه امام علی(ع)، دوفصلنامه مدیر، شماره ۲۶ و ۲۷، ۱۳۸۸، ص ۷۸

می‌شود تا کارکنان و مدیران بهترین رفتار ممکن را برای کار از خود نشان دهند. انضباط سازمانی به معنای تعهد ریشه‌دار و عمیق هر یک از کارکنان در سازمان است. به تعبیری دیگر انضباط در سازمان یعنی انجام کار درست توسط همه افراد در همه زمان‌ها. رعایت انضباط ممکن است نشان‌دهنده بخشی از فرهنگ هر سازمان باشد. اغلب سازمان‌ها برای اینکه بتوانند فرآیندهای کلیدی خود را با شرایط بهتری مدیریت کرده و شرایطی انضباطی بر آن حاکم کنند، از رویکردهای تهیه و تدوین دستورالعمل و شیوه‌نامه استفاده می‌کنند، گام‌های اجرایی ابزار رعایت انضباط سازمانی معرفی خواهد شد.

الزام به انضباط سازمانی

هرچقدر فرآیندهای کاری در سازمان از حساسیت‌های بیشتری برخوردار باشد، نیاز به وجود انضباط در سازمان بیشتر احساس می‌شود.

- ضمانت اجرای تخلف از مقررات انضباطی

قوانین اساسی اغلب کشورهای جهان، در ظاهر اطلاق عدم مسئولیت نماینده را در قبال آرا و اظهارات وی پذیرفته اند؛ لکن در عمل، این وصف را از جنبه‌های مختلف محدود کرده اند. لذا در نگاه اول به اصول و قوانین اساسی چنین استنباط می‌شود که مطلق عدم مسئولیت نمایندگان، مورد نظر تدوین کنندگان این قوانین بوده است؛ در حالی که با تعمق بیشتر در این اصل در می‌یابیم که شرایطی همچون لزوم ارتباط گفته‌های نمایندگان با وظایف نمایندگی، گسترده اطلاق عدم مسئولیت را کاهش می‌دهد. گاه نیز در نظامنامه‌های داخلی مجلس بیانات نمایندگان، مشمول مقررات انتظامی و آیین‌نامه‌ای رئیس مجلس و هیأت رئیسه می‌گردد. بنابراین نمایندگان به عنوان عضو مجلس تعهداتی دارند و این تعهدات باید دارای ضمانت اجرا نیز باشد و نیز به عنوان عضوی از اعضای جامعه دارای تعهداتی هستند که ضمانت اجرای اجتماعی و حتی ضمانت اجرای حقوقی و قضایی می‌تواند در پی داشته باشد. اینجاست که می‌توانیم موضوع نظارت بر کار نمایندگان و تعهدات نمایندگان را مورد توجه قرار بدهیم. لذا، در این مرحله است که اصولاً در واقع، مقررات ساختاری، هنجاری و رفتاری که وجود دارد، همان آیین‌نامه داخلی مجلس است. پس برای تبیین انجام وظایف نمایندگی نیازی به وضع قانون خاص نیست. نمایندگان باید برای انجام وظایف شان به طور مرتب در مجلس حضور داشته باشند و اگر غیبت داشته باشند حتی ممکن است منجر به قطع دوره نمایندگی‌شان شود. همچنین در بیان مطالب ممکن است مطالبی غیراخلاقی عنوان شود که در این صورت هیأت رئیسه مجلس از طریق اخطار و تذکر و احضار و... به آن‌ها رسیدگی می‌کند که فرم این رسیدگی نیز در آیین‌نامه داخلی مجلس آمده است. بنابراین در این زمینه نیز نیازی به وضع قانونی جدید نیست. در دکتترین حقوقی، برای اصل عدم مسئولیت، آثار و اوصافی برشمرده اند که تشریح آنها، شناخت صحیح دامنه و مقتضیات این اصل را تسهیل می‌کند.

الف - تداوم

عدم مسئولیت نماینده، دائمی است؛ یعنی نماینده پارلمان نه فقط در دوره نمایندگی، بلکه پس از انقضای این دوره نیز به سبب اظهارات و آرای که در جهت ایفای وظیفه نمایندگی مطرح ساخته است، مصون از تعقیب خواهد بود.^{۳۰} به این اعتبار، هرچند آزادی نطق نماینده در زمان انقضای دوره نمایندگی یا انحلال پارلمان خاتمه می‌یابد، اما عدم مسئولیت وی در قبال آراء و عقاید مطرح شده در جریان اعمال وظیفه نمایندگی همچنان تداوم خواهد یافت، این موضوع از طرف تمامی کشورهای که در نشست مسکو سپتامبر ۱۹۹۸ شرکت داشته اند، تأیید گردیده است.^{۳۱} ضرورت تداوم عدم مسئولیت این گونه قابل توجیه است که تهدید تعقیب بعد از انقضای دوره نمایندگی، استقلال و آزادی عمل نماینده را در دوره نمایندگی از بین می‌

³⁰ - McGee, S., Rules on Parliamentary Immunity in the European parliament and the Member States of the European Union (Final Draft). Belgium, Toornstra (Publisher), Spring 2001. p 10

³¹ - <http://www.iran-emrooz.de/maqal/parlem801101.html>.

برد و یا به شکل بارزی محدود می کند که بدون تردی، این امر خلاف فلسفه وضع این اصل است.^{۳۲} اصل عدم مسئولیت، واجد جنبه عمومی است، منظور از وضع این اصل، صرفاً حمایت از شخص نماینده نیست، بلکه غرض اصلی، تأمین استقلال پارلمان و حفظ منافع جامعه و نظام پارلمانی است. بنابراین نماینده پارلمان نمی تواند نسبت به بهره مندی از اصل مذکور صرف نظر کند و مسئولیت اقوال و افعال نمایندگی خود را بر عهده گیرد. حال اگر نماینده تعهد نماید که در مقام تعقیب کیفری از امتیاز عدم مسئولیت پارلمانی استفاده نخواهد کرد، چنین تعهدی دارای ارزش قضایی نیست و ایراد عدم مسئولیت پارلمانی در اصطلاح آیین دادرسی، مانند ایراد عدم صلاحیت است که قاضی در هر مرحله از دعوا باید رأساً به آن توجه کرده، بدون انتظار ایراد طرفین در صورت تحقق عد صلاحیت، قرار مقتضی را صادر نماید در غیر این صورت متخلف محسوب می شود.^{۳۳} با وجود اثر فوق، در برخی از کشورها، اصل عدم مسئولیت از جنبه خصوصی برخوردار شده است. برای نمونه، در کشور انگلستان از زمان تصویب قانون توهین در سال ۱۹۹۶، اعضای پارلمان نسبت به عدم استفاده از امتیازات عدم مسئولیت در محاکمات راجع به جرائم توهین آمیز، مجاز دانسته شده اند.^{۳۴} وجود یک امتیاز شخصی، پیش تر به رسمیت شناخته نشده بود.

ب - برخورداری از جنبه عمومی

اصل عدم مسئولیت، واجد جنبه عمومی است، منظور از وضع این اصل، صرفاً حمایت از شخص نماینده نیست، بلکه غرض اصلی، تأمین استقلال پارلمان و حفظ منافع جامعه و نظام پارلمانی است. بنابراین نماینده ی پارلمان نمی تواند نسبت به بهره مندی از اصل مذکور صرف نظر کند و مسئولیت اقوال و افعال نمایندگی خود را بر عهده گیرد. حال اگر نماینده تعهد نماید که در مقام تعقیب کیفری از امتیاز عدم مسئولیت پارلمانی استفاده نخواهد کرد، چنین تعهدی دارای ارزش قضایی نیست و ایراد عدم مسئولیت پارلمانی در اصطلاح آیین دادرسی، مانند ایراد عدم صلاحیت است که قاضی در هر مرحله از دعوا باید رأساً به آن توجه کرده، بدون انتظار ایراد طرفین در صورت تحقق عدم صلاحیت، قرار مقتضی را صادر نماید در غیر این صورت متخلف محسوب می شود.

ج - شمول

عدم مسئولیت پارلمانی علاوه بر شخص نماینده، شامل اشخاص دیگر اعم از حقیقی یا حقوقی می شود که به طور شفاهی یا کتبی، اظهارات و عقاید نمایندگان را در جریان مذاکرات پارلمانی تکرار و یا منتشر می سازند. این اقدام در بیشتر کشورها مجاز شناخته شده است؛ مشروط بر آنکه بازگویی، ضمن انطباق با اصول و موازین و تصدیق پارلمان مربوط، با حسن نیت انجام پذیرد. در این خصوص از کشورهای زیر می توان نام برد: استرالیا، بنگلادش، بلاروس، بورکینافاسو، کانادا، شیلی، کلمبیا، دانمارک، استونی، فلیپین، فنلاند، گابن، یونان، مجارستان، هند، ایتالیا، کویت، کراواسی، مقدونیه، مغولستان، موزامبیک، نامیبیا، نروژ، اتریش، پرتغال، اسلوانی، اسپانیا، سریلانکا، اروگوئه، انگلستان، زامبیا، آفریقای جنوبی و سوئد.^{۳۵} برای نمونه، قانون اساسی فدرال استرالیا صراحتاً اشعار می دارد: «هیچ شخصی به سبب بازگویی و انتشار بیانات واقعی راجع به اجلاس هیات عمومی مجلس ملی و کمیته های آن مسئول شناخته نخواهد شد»^{۳۶} همچنین در آلمان، قانون مصوب پارلمان مقرر می دارد: «هیچ شخصی به سبب گزارش صحیح و دقیق اظهاراتی که در اجلاس هیات عمومی مجلس فدرال (بوندستاگ) و کمیته های

³² - Senate Committee of Privileges , 76 th Report , Parliamentary Privileges , Precedents , Procedure and Practice in the Australia Senate 1966 – 1999 . p 43

³³ - معین . محمد، فرهنگ معین، ج ۳، ۵، چ ۵، تهران؛ انتشارات امیر کبیر، ۱۳۶۲

³⁴ - McGee , S ., Rules on Parliamentary Immunity in the European parliament and the Member States of the European Union (Final Draft). Belgium , Toornstra (Publisher) , Spring 2001. p 10

³⁵ - انصاری رنای، قاسم، مصونیت های قانونی، چ ۲، تهران؛ انتشارات اشرافی، ۱۳۵۲، ص ۵۲

³⁶ - همان، ص ۵۳

آن مطرح گردیده است، تحت پیگرد قرار نخواهد گرفت» در واقع «مصونیت مشروط» در این زمینه اعمال می شود. این اصطلاح که در برابر «مصونیت مطلق» مطرح است مبین عدم مسئولیت به سبب توهین یا افتراء تحت شرایط معینی است. لذا چنانچه در روزنامه ای، مذاکرات پارلمانی بدون سوء نیت گزارش شود، مسئولیتی از این حیث متصور نیست. حال اگر روزنامه نگاری اعتقاد شخصی خود را در نقل مذاکرات دخالت دهد و به میل خود در اظهارات نمایندگان دخل و تصرف کند و در نتیجه مرتکب جرم مطبوعاتی شود نمی تواند متمسک به اصل عدم مسئولیت پارلمانی شود.^{۳۷}

د - اطلاق با استثنا ناپذیری

عدم مسئولیت نمایندگان لزوماً باید از ویژگی اطلاق برخوردار باشد.^{۳۸} مطلق به این معنا که مشمول استثنا نباشد و تمام اظهارات و آرای نمایندگان را در برگیرد. این اثر در واقع برای حمایت از آنها در قبال اتهامات واهی و احتمالی است. ایفای وظایف نمایندگی مقتضی اطلاق عدم مسئولیت و عدم ایراد هرگونه محدودیتی بر گفته های نماینده است.^{۳۹} بر این اساس، نماینده نباید نسبت به جرائم واقعی هم که به مناسبت ادای وظیفه مرتکب می گردد، مسئول شناخته شود؛ زیرا در صورتی که اصل عدم مسئولیت پارلمانی به طور مطلق مراعات نگردد و مثلاً نماینده مجلس به اعتبار بعضی اقوال و افعال خود مسئول و نسبت به بعضی دیگر مسئول نباشد، آثار مطلوبی که از وضع اصل مذکور، مورد نظر مقنن بوده حاصل نمی گردد و استقلال و آزادی نماینده به طور کامل حمایت و تأمین نمی شود.^{۴۰} اطلاق عدم مسئولیت، با نگرش به اصول ناظر بر مصونیت پارلمانی نمایندگان در قوانین اساسی اغلب کشورها قابل استنباط است. برای مثال، در ایران به موجب اصل ۸۶ ق. ۱. «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند ...» منطوق این عبارت، صراحتاً بر اطلاق عدم مسئولیت نمایندگان دلالت دارد. در تأیید این وصف در ادامه اصل مذکور آمده است که «... نمی توان آنها را به سبب نظراتی که اظهار کرده اند یا آرای که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده اند، تعقیب یا توقیف کرد». با این وصف، اطلاق واقعی اصل عدم مسئولیت در دکتترین حقوقی پذیرفته شده است و در بسیاری از کشورها محدودیتها و استثنائاتی بر آن وارد شده است.

نتیجه گیری و پیشنهادها

باتوجه به این که قانون گذاری در هرکشوری تعیین کننده ی ماهیت آن است، لذا افرادی که این وظیفه را در اختیار دارند از اهمیت والاتری برخوردارند. نمایندگان مجلس پس از برگزاری یک انتخابات سالم وارد فاز جدید و مهم تری می شوند از همین روی اعمال و رفتار آنان همواره توسط مردم و ناظران زیر ذره بین بوده و با کوچکترین اشتباهی اعتماد مردم که مهم ترین سرمایه ی یک نماینده است ابتدا به وی و سپس به نظام از میان می رود. به همین جهت مسئله ی نظارت بر نمایندگان مجلس امری مهم و ضروری است. مطابق مطالعات تطبیقی صورت گرفته با اکثر کشورهای صاحب نام در قانون گذاری موفق، امر نظارت نمایندگان برخودشان یک امر پذیرفته شده، به نظر می رسد. در این میان برخی از کشورها موضوع نظارت بر نمایندگان را به طور مشخص، در قالب نظارت بر رفتار مالی نمایندگان در قوانین اساسی خود مطرح کرده اند به نحوی که در برخی از این کشورها تصویب آیین نامه های داخلی و قانون رویه های پارلمانی و در برخی دیگر از کشورها به طور مستقل، قانونی تحت عنوان نظارت بر رفتار مالی نمایندگان یا کدهای رفتاری به تصویب مجلس رسیده است. بنابراین مرجع دیگری برای

^{۱-} <http://www.aph.gov.au/house/info/factsht/fso5.html>

^{۳۸-} McGee, S., Rules on Parliamentary Immunity in the European parliament and the Member States of the European Union (Final Draft). Belgium, Toornstra (Publisher), Spring 2001. p 10

^{۳۹-} انصاری رنانی، پیشین، ص ۴۹

^{۴۰-} دادفر، حبیب، «مصونیت پارلمانی»، مجله کانون، س ۵، مرداد و شهریور ۱۳۳۲، ش ۳، ص ۴۲

نظارت بر نمایندگان در مطالعات تطبیقی و تجارب پارلمانی به جز خود مجلس کشورها وجود ندارد. در کشور عزیز ما ایران به نظر می رسد زمره های نیاز به این قوانین از دوره ی ۶ و ۷ نمایندگی مجلس آغاز شد که در دوره ی ۸ با به تصویب رسیدن طرح کلیات نظارت بر نمایندگان مجلس به ثمر نشست است.

بی شک یکی از مصادیق مهم تخلفات نمایندگان، سوءاستفاده از سمت نمایندگی برای اعمال نفوذ در دستگاه های دولتی و یا اعطاء امتیازات و رانت های مالی به بخش خصوصی است. تجربه ثابت کرده است که نمایندگان مجلس مصون از خطا و اشتباه و سوءاستفاده نیستند و بهترین مرجع برای نظارت بر نمایندگان، خود مجلس است. در این زمینه چند مفهوم و ملاحظه قابل توجه وجود دارد، اصلی وجود دارد که مطابق آن هر کسی که از قدرت برخوردار است، باید متناسب با آن پاسخگو و مسوول هم باشد. نمایندگی یک امر خصوصی نیست بلکه امتیازی عمومی است که مردم به نمایندگان خود اعطاء کرده اند تا منافع عمومی مردم تأمین شود. بنابراین سوءاستفاده از این سمت، منطبق اولیه را که منافع عمومی، اراده و خواست عمومی مردم می باشد، زیر سوال می برد. بنابراین مطابق با این مفهوم به عنوان یک اصل کلی، نماینده باید پاسخگو باشد. از سوی دیگر حکومت قانون مطرح است. اقتضاء حکومت قانون الزامات مفهوم حکومت قانون این است که با افراد به طور برابر رفتار شود. پس نمایندگان تنها در جهت ایفای وظایف مصونیت دارند. با این وجود نباید از نظر دور داشت که در ضمن ایفای وظایف نیز باید مقرراتی باشد. قوانین اساسی کشورهای مترقی پیش بینی کرده اند که پیگیری و تعقیب جرم عادی نیازمند تأیید مجلس است. برخی از کشورها پا را از این هم پیش تر گذاشته و حتی در مورد جرائم مشهود هم برای تعقیب نماینده ی مجلس، تأیید مجلس را ضروری می دانند. اما در اغلب کشورها در مورد جرایم مشهود، مصونیت پارلمانی اعمال نمی شود. انتقادی که به اصل ۸۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می توان وارد نمود این است که ابعاد مصونیت پارلمانی به طور شفاف مشخص نشده و به نظر می رسد مصونیت در ایفای وظیفه نمایندگی در چارچوب جغرافیایی مجلس را بیان کرده و مثلاً این موضوع که آیا نماینده در خارج از مجلس هم دارای مصونیت است یا نه، قابل مناقشه و بحث است. نکته ید دیگر در مورد همین اصل آن است که به استثنای و یا محدودیت های مصونیت پارلمانی مانند افتراء و توهین نمایندگان نپرداخته است. برخی کشورها در قوانین اساسی خود صراحتاً به این موضوع اشاره کرده اند.

به هر تقدیر بسیاری از نمایندگان با عدم حضور در مجلس و بی اعتنائی به شأن مجلس باعث بی اعتمادی مردمی که بدان ها رأی داده اند، می شوند و این امر لزوم وجود قوانین انضباطی را پیش از پیش مهم جلوه می دهد. بدین سان تصویب طرح نظارت بر نمایندگان ضمن ۱۱ ماده از طریق خودشان گامی موثر در این زمینه است. لذا به منظور ممانعت از خودسری ها و بی انضباطی و هم چنین سوء استفاده ی برخی از نمایندگان از سمتشان پیشنهاد می شود:

۱- امور مربوط به عزل و نصب مدیران اجرایی به ستادهای انتخاباتی نمایندگان و مجلس در شهرستان ها واگذار نگردد و دولت در خصوص مدیران مستقل عمل نماید. چرا که این شیوه ی غلط و ناصواب فعلی، انفعال و انزوای بیش از پیش نیروهای ارزشی، متعهد، متخصص و دلسوز را به دنبال داشته و دارد و در مقابل، زمینه را برای خودنمایی برخی عناصر فاسد، کم سواد، بی اعتقاد و فرصت طلب مهیا ساخته و می سازد.

۲- برخلاف قانون تصویب شده در خصوص نظارت بر نمایندگان به نظرمی رسد انتخاب ۵ تن از میان خود آنان جهت نظارت بر خودشان کارآمد نبوده و بهتر و موثرتر آن است به سان برخی از کشورها به مقامی صلاحیت دار و بی طرف من جمله قوه ی قضائیه واگذار گردد.

۳- به طور قطع ارائه ی "گزارش های واصله درباره سوء استفاده و تخلفات مالی یا اخلاقی نماینده و درآمدها و هزینه های غیرمعارف وی"، "گزارش های مربوط به رفتار خلاف شئون نمایندگی" و "گزارش های واصله درباره ی اعمال خلاف امنیت ملی و سایر اعمال مجرمانه از بعد انتظامی" الزامی به نظر می رسد.

منابع

۱. انصاری رنانی، قاسم. مصونیت های قانونی، چ ۲، انتشارات اشراقی: تهران، ۱۳۵۲

۲. اولسون، دیوید، نهادهای مردم سالار قانون گذاری دیدگاهی مقایسه ای، ترجمه علی رضا طیب، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲
۳. بلاندل، ژان، حکومت مقایسه ای، ترجمه ی علی مرشدی زاد، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸
۴. بی نا، انتخابات و مجلس از دیدگاه امام خمینی، تهران، موسسه تنظیم و نشر آثار امام، ۱۳۷۴
۵. سعادت، اسفندیار، مدیریت منابع انسانی، تهران، انتشارات سمت، چاپ هفتم، ۱۳۸۲
۶. سیدجوادی، سیدرضا، مدیریت منابع انسانی و امور کارکنان، تهران، نشر دانش، ۱۳۸۳
۷. معین، محمد، فرهنگ معین، ج ۳، چ ۵، تهران، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۶۲
۸. نجفی اسفاد، مرتضی، محسنی، فرید. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات بین المللی المهدی، چاپ چهارم، ۱۳۸۶
۹. دادفر. حبیب، مصونیت پارلمانی، حقوق، کانون وکلا، دوره اول، شماره ۳۳، ۱۳۳۲
۱۰. روزنامه کیهان، ۱۳۸۱/۹/۱۰
۱۱. روزنامه ی رسمی، شماره ۱۰۵۸۲. مورخ ۱۳۶۰/۴/۸
۱۲. لطیفی، میثم، انضباط تعالی بخش کارکنان؛ رویکردی اسلامی به مفهوم انضباط در سازمان، اندیشه مدیریت راهبردی، سال چهارم، شماره اول، ۱۳۸۹
۱۳. مردانی، پروانه، مجموعه قوانین ومقررات ناظر بر بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش های شورای اسلامی، ۱۳۸۴
۱۴. آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
۱۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۱۶. قانون همه پرسی
17. McGee , S ., Rules on Parliamentary Immunity in the European parliament and the Member States of the European Union (Final Draft). Belgium , Toornstra (Publisher), Spring 2001 .p 10
18. [http :// www . aph . gov . au / house / info / factsht / fso5 . html](http://www.aph.gov.au/house/info/factsht/fso5.html)
19. McGee , S ., Rules on Parliamentary Immunity in the European parliament and the Member States of the European Union (Final Draft). Belgium , Toornstra (Publisher), Spring 2001 . p 10
20. [http :// www . iran – emrooz . de / maqal / parlem 80 1101 . html .](http://www.iran-emrooz.de/maqal/parlem801101.html)