

اصول حاکم بر رفتار 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

این پژوهش با هدف بررسی اصول حاکم بر رفتار نمایندگان مجلس شورای اسلامی اجرا شده است می توان گفت منظور از رفتار حرفه ای پارلمانی مجموعه اصول رفتاری است که بر صحت، شفافیت و صداقت در رفتار پارلمانی و باید و نبایدهای رفتاری که نمایندگان باید به حوزه ی فعالیت خود برای ارج نهادن به شأن و حرمت نمایندگی رعایت کنند و علی رغم اینکه این اصول از محتوی قانونی برخوردارند از الزامات قانونی و ضمانت اجراهای تخطی از آن بهر مندند. با فراگیری اصل نظارت در حقوق عمومی، صیانت از اعتماد عمومی به نمایندگان، دولت حقوقی و اصل برابری همه شهروندان در مقابل قانون، نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان امری بدیهی است. اهمیت روش‌های نظارت بر رفتار نمایندگان و نقش آن در کارآمدی نهاد نظارت حرفه‌ای، بیانگر ضرورت توجه قانونگذار به این موضوع است و لازمه آن، معرفی و تحلیل این روش‌هاست. پرسش اصلی مقاله حاضر این است که روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان کدام‌اند؟ کشورهای پیشگام در این عرصه از روش‌های اعلام منظم و اتفاقی منافع، محدود بودن نمایندگان در دریافت عایدات خارج از پارلمان و همچنین روش‌های نظارت غیرمالی از قبیل شکایت مردم از نقض قواعد رفتاری نمایندگان و کنترل نحوه تعامل نمایندگان با لابی‌ها همراه با توجه به شأن و منزلت نمایندگان، استفاده می‌کنند که شایسته است نهاد قانونگذاری در کشورمان با عنایت به فرهنگ حقوقی موجود از این روش‌ها بهره گیرد.

واژه‌های کلیدی: نمایندگان پارلمان، رفتار، انضباط، نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان.

مقدمه

مکلفین به انجام خدمات عمومی در کنار حقوق و مزایایی که از آن برخوردارند، موظف به انجام وظایف قانونی و رعایت قواعد و مقررات می‌باشند. مبرهن است انجام دقیق و شایسته این وظایف در سایه ی اصل انضباط ممکن خواهد بود. بنابراین اگرچه نمایندگان مجلس شورای اسلامی به منظور ایفای وظایف و اختیارات نمایندگی در حمایت از قانون قرار دارند و در این خصوص مصون از هرگونه تعرض، مؤاخذه و بازداشت می‌باشند.^۱ اما یکی از اصول اساسی و غیرقابل اجتناب در سمت نمایندگی مجلس شورای اسلامی، اصل انضباط اداری و رعایت مقررات مربوطه می‌باشد. انضباط به معنای تعهد ریشه‌دار و عمیق هر یک از نمایندگان در مجلس است به تعبیری دیگر انضباط یعنی انجام کار درست توسط همه ی افراد در همه زمان‌ها و رعایت وظایف انضباطی مناسب می‌تواند مجلس را به محلی امن‌تر و بهره‌ورتر تبدیل کند. به طور قطع قوانین انضباطی باید به ساده‌ترین شکل ممکن قابل اجرا و پیاده‌سازی باشد و هر فردی باید مسوولیت دقیق خود را در هر یک از سندهای انضباطی به خوبی درک کرده باشد. نمایندگان از آن جهت که امانت‌دار ملت در امور سیاسی و تقنینی هستند، مسوولیت سنگینی برعهده دارند. انتظارات مردم و منافع جامعه در معرض کردار و رفتار نمایندگان قرار می‌گیرد. کمترین ناتوانی، مسامحه، عدم‌دقت، بی‌توجهی و نادیده گرفتن ارزش‌های اخلاقی، عقیدتی، حقوق و آزادی‌ها و انتظارات جامعه، ممکن است خسارات جبران‌ناپذیری را وارد سازد. در بررسی اصول حاکم بر رفتار نمایندگان مجلس می‌توان دو گروه عمده را مورد مطالعه قرار داد. گروه نخست اصول رفتار حرفه ای پارلمانی نمایندگان مجلس که برای جلوگیری از تعارض میان منافع شخصی یا گروهی نمایندگان مجلس با منافع عمومی پیش بینی شده است و گروه دوم، وظایف انضباطی نمایندگان مجلس می‌باشد وظایفی که عضویت در مجلس قانون گذاری بر دوش افراد می‌گذارد به تعبیری دیگر وظایفی که نمایندگان مجلس در طول دوره ی تقنین باید بدان ملتزم باشند. نظم مجلس اقتضا می‌کند که نمایندگان در اوقات و ساعات مقرر در مجلس و جلسات آن حضور یابند. تأخیر حضور در جلسات بدون عذرموجه و خروج غیرموجه موجب توبیخ آنان خواهد شد لذا از آنجا که بخش قابل توجهی از توفیق نمایندگان در اعمال کارکردهای مهم پارلمان به موازین انضباطی مرتبط است پارلمان محل اصلی بحث و تصمیم‌گیری درباره ی خیر عمومی و همگانی و تعیین محتوای قوانین می‌باشد بررسی وظایف انضباطی نمایندگان مجلس شورای اسلامی ضروری است. ناگفته پیداست نمایندگان مجلس شورای اسلامی، که هر کدام برآمده از یک حوزه ی انتخابیه ی خاص می‌باشند، با در نظر گرفتن مصالح و منافع اهالی حوزه انتخابیه ی خود، مکلفند وظایف قانونی‌شان را در سطح کلان کشوری دنبال کنند. از این منظر، انتظار می‌رود که مسائل و مشکلات بومی و منطقه ای در کلیتی فراگیر و همه شمول به نام «ایران» طرح و مورد بررسی قرار گیرد، بدان امید که نابرابری‌های قومی و جغرافیایی کاهش یابد و عدالتی نسبی جایگزین آن شود. شاید این نگاه، ساده انگارانه و آرمان‌گرایانه به نظر آید اما باید به خاطر آورد که اصول مهمی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به ویژه دو فصل «حقوق ملت» و «قوه ی مقننه» با چنین نگاه آرمان‌گرایانه‌ای نوشته و تصویب شده است. اما، نمی‌توان نادیده انگاشت که عملکرد ناصواب آن گروه از نمایندگانی که از انجام وظایف مهم و حیاتی نمایندگی به بهای تأمین منافع شخصی یا گروهی بازمانده اند و سرگرم امور بسیار جزئی و حاشیه ای در حوزه ای انتخابیه ی خود شده اند، با هدر دادن فرصت‌ها و آسیب وارد کردن بر پیکره ی اجتماع، در دید مردم اثرات نامطلوبی برجای گذاشته است. این پژوهش تلاشی است هر چند محدود در جهت پاسخگویی به سوال هایی که در این رابطه مطرح است و این‌شاءالله، ارائه ی راهکارها و باید‌ها و نبایدهایی مناسب برای یکی از نیازهای ضروری جامعه یعنی شناخت وظایف انضباطی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و چگونگی نظارت سازمانی و نظارت همگانی بر رفتار آنان خواهد بود.

^۱ - قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مستفاد از اصل ۸۶

فرضیات تحقیق

- ۱- به دلیل مطرح شدن منافع عمومی به نظر می رسد وجود مقررات انضباطی برای نمایندگان علی رغم وجود محدودیت های، تعارضی با اصل مصونیت نداشته باشد.
- ۲- نظام حقوقی ایران در خصوص مقررات مربوط به رفتار نمایندگان مجلس تمرکز کمی دارند.

مبانی نظری اصول حاکم بر رفتار نمایندگان

مفهوم انضباط در سمت نمایندگان مجلس

مفهوم انضباط یکی از مسائل مهم در سمت نمایندگی مجلس است که متأسفانه کمتر بدان پرداخته شده است. به نظر می رسد مهمترین علت هرج و مرج در جلسات مجلس تنها بی انضباطی خود نمایندگان هستند. از جمله بی انضباطی ها عدم حضور به موقع یا غیبت های مکرر در جلسات مجلس و یا حتی نحوه ی ورود و خروج، حضور نمایندگان در صحن علنی مجلس شورای، تشکیل جلسات با تاخیر زیاد که به دلیل تاخیر نمایندگان صورت می پذیرد که این مساله باعث تلف شدن وقت رسیدگی و تصویب قوانین و انجام امور مربوط به مردم می شود، عدم احترام به نظم جلسات صحن علنی مجلس و...

اصول اخلاقی

در قوانین اساسی کشورهای پیشرفته، تعدادی امتیازات به نام مصونیت پارلمانی به نفع نمایندگان مجالس مقننه در برابر تعقیب قضایی که ممکن است از طرف حکومت یا اشخاص مطرح شود پیش بینی و مقرر شده است. هدف از این مصونیت ها یا به عبارت دیگر، محدودیت های قضایی، تضمین آزادی بیان و عقیده و آزادی عمل نمایندگان در مقابل حکومت، یا اشخاص است و فلسفه ی این کار آن است که نماینده بدون ترس و واهمه از مزاحمت ها و دشمنی ها، انتقام جویی ها و وظایف نمایندگی را به جا آورد، از دستگاه حکومت انتقاد کند، مشکلات و نارسایی ها را برملا سازد و این مصونیت لازمه ی وظیفه ی نمایندگی است. بدون آن، نماینده پارلمان قادر به انجام وظایف نخواهد بود و نمایندگی پارلمان، معنی و مفهوم خود را از دست خواهد داد. مصونیت پارلمانی شامل دو چیز است:

۱- عدم مسئولیت

۲- عدم تعرض

که اولی ناظر بر آزادی و عقیده و بیان و دومی ناظر بر اعمال و رفتار نماینده است. عدم مسئولیت در چارچوب وظایف نمایندگی و در مقام ایفای آن وظایف در پارلمان است. عدم تعرض مربوط به اعمال و رفتار نماینده در بیرون از پارلمان یا بیرون از وظایف نمایندگی او می باشد.^۲

ضمانت اجرای تخلف از اصول اخلاقی

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 و یا برای گرفتن وام های کلان است که این پدیده در کشور ما هم وجود دارد. لابی ها با مقامات قوه مجریه و بخش خصوصی برای نفوذ در تصمیمات آن ها یا توزیع منافع، فرصت ها، مشاغل و منافع مالی وجود دارد. مصادیق بارز دیگر، دریافت هدایا به اشکال مختلف از بخش ها و شرکت های خصوصی و دولتی در ازاء اعمال نفوذ نماینده در پارلمان یا کمیسیون های داخلی است. مثلاً وزیری مورد سوال نماینده ای قرار می گیرد، ولی انگیزه سوال این است که امتیازاتی از وزیر کسب شود. با توجه به این که اغلب وزرا نسبت به مورد سوال واقع شدن از سوی نمایندگان حساس هستند و طرح

^۲ - طباطبائی مومنی، منوچهر، مصونیت پارلمانی نمایندگان در حقوق تطبیقی، نشریه حقوق اساسی، سال اول، ص ۹۸

سوال در صحن علنی مجلس ممکن است موجب زیر سوال رفتن تصمیمات، اقدامات و پرستیژ وزیر یا دیگر مقامات عالی عمومی شود، جهت جلوگیری از طرح سوال نماینده ممکن است روابطی بین وزرا با نماینده مربوطه برقرار شود و مزایایی مثل مسافرت خارجی، اعطاء برخی منافع، واگذاری مشاغل به نزدیکان نماینده و... اعطاء شود. از مصادیق دیگر این اعمال نفوذ، لابی‌گری برای تصویب قوانینی است که منافع آن به طور غالب برای بخش خصوصی است. بر اساس بند ۴ طرح نظارت بر عملکرد نمایندگان هیأت با توجه به اهمیت تخلفات و شرایط و موقعیت ارتکاب آنها نسبت به اعمال یک یا چند مجازات ذیل تصمیم می‌گیرد که طبق ماده ۶ آیین نامه داخلی مجلس قابل اجراست.

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 یک ماه تا یک سال به میزان یک دوم

ث- محرومیت از عضویت در مجامع و شوراهای یا کمیته‌های تحقیق و تفحص

ج- محرومیت از نامزدی برای عضویت در هیأت رئیسه مجلس و هیأت رئیسه کمیسیون‌ها

چ- لغو عضویت در مجامع و شوراهای و یا کمیته‌های تحقیق و تفحص

ح- لغو عضویت در هیأت رئیسه مجلس و هیأت رئیسه کمیسیون‌ها

خ- اعلام یک یا چند تخلف نماینده در جلسه غیر علنی توسط رئیس مجلس

د- اعلام یک یا چند تخلف نماینده در جلسه علنی توسط رئیس مجلس

ذ- محرومیت از شرکت در جلسات مجلس و کمیسیون‌های تخصصی تا سه ماه با پیشنهاد هیأت و تصویب مجلس

ر- لغو اعتبارنامه نماینده به پیشنهاد هیأت و تصویب مجلس

در تبصره ۱ سوم این ماده نیز مصوب شد، در صورتی که هیأت 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 می‌کند. همچنین طبق ماده ۵ این طرح هر گاه موضوع رسیدگی هیأت (هیأت نظارت بر نمایندگان) گزارش‌های واصله علیه یکی از اعضای هیأت مذکور باشد، وی حق شرکت در جلسه مذکور را ندارد. ماده الحاقی به بند ۴ تصریح می‌کند: کلیه امور مربوط به حقوق نمایندگی ملت که در قانون اساسی به آن تصریح شده است، اعم از اظهار نظر و اعلام مواضع در همه مسایل داخلی و خارجی کشور و آزادی نمایندگان مجلس در ایفای وظایف قانونی و اعمال رأی خود و کسب اخبار و اطلاعات مورد نیاز وظایف نمایندگی و تحقیق و تفحص در کلیه امور کشور و سؤال و استیضاح وزراء و رئیس جمهور و قانونگذاری و رأی اعتماد و سلب رأی اعتماد و مأموریت‌های محوله مجلس به نمایندگان از نظارت مذکور خارج است.^۳

اصول کلی قواعد رفتار حرفه‌ای

همان‌طور که رابطه‌ی استخدامی متضمن حقوق و امتیازات ویژه‌ای برای مستخدم است، تکالیف و مسئولیت‌های خاصی رانیز متوجه وی می‌سازد. تکالیف و وظایف اداری هر دسته از مستخدمین برحسب نوع شغلی که برعهده دارند متفاوت است. بوجه موجب قوانین مختلف تعیین گردیده است.^۴ واضح است که توفیق نمایندگان را اعمال کارکردهای مهم پارلمان، به ویژه کارکرد مشروعیت بخشی به میزان اعتماد و اطمینان شهروندان به این نهاد بستگی دارد. چنانچه مردم باور خود را به سلامت اخلاقی، انصاف و پای بندی نمایندگان به قانون از دست بدهند و آنها را بیشتر حافظ منافع شخصی یا گروهی خود ببینند تا منافع عمومی و همگانی، هزینه‌های فعالیت پارلمان از فواید آن بیشتر خواهد شد. بنابراین مهم است که اعتماد مردم به پارلمان و

^۳- بی‌نا، بی‌تا، آشنایی با اصول رفتار نمایندگان، رجوع شود به سایت به نشانی www.ghodsonline.ir

^۴- امامی، محمد، استوارسنگری، کوروش. حقوق اداری، جلد اول، نشر میزان، چاپ نهم، تهران، ۱۳۸۸، ص ۲۳۰

باورشان به سلامت اخلاقی نمایندگانشان حفظ و تقویت شود. هرچند که در نظام اداری ایران اصل بر اشتغال به صورت تمام وقت است اما قوانین خاصی در این زمینه وجود دارد. امروزه کمتر کشوری را می توان یافت که برای دست یابی به اهداف یاد شده فقط به پند و اندرز و ایجاد مشوق و محرک های اخلاقی بسنده کرده باشد. البته در کشورها نمایندگان در ابتدای دوره نمایندگی خود سوگند یاد می کنند که وظایف خود را با رعایت اخلاق و امانت، وهم چنین انصاف انجام دهند.^۵

الف) صداقت و راستگویی

اعتماد مردم به صاحبان مناصب عمومی یکی از مهم ترین مولفه های سرمایه ی عمومی محسوب می شود که در کانون آن پیروی از اصل اخلاقی صداقت و راستگویی قرار دارد. رعایت این اصل یک تکلیف عمومی برای تمام کسانی است که مستقیم یا غیرمستقیم به مشاغل عمومی اشتغال دارند. علاوه بر این الزام عمومی، پیروی از چنین تکلیفی در بافت قواعد رفتاری معمولاً در قالب ارائه ی گزارش های صادقانه از وضعیت منافع شخصی و مالی نمایندگان و اعضای خانواده آنها انعکاس می یابد. در برخی از پارلمان ها نمایندگان باید وضعیت مالی خود در فواصل زمانی مختلف به طور داوطلبانه اظهار کنند و بدیهی است که اساس این خوداظهاری صداقت و راستگویی نماینده است.^۶

ب) تقدم منافع عمومی بر منافع شخصی

ترجیح خیر عمومی بر منافع شخصی بر اصل اخلاقی از خود گذشتگی بنا شده است. در مبادلات خصوصی میان افراد نمی توان انکار کرد که هر کس به دنبال افزایش نفع خود است و اساساً نظم بازار بر چنین پیش فرضی استوار است و این کار عملی خلاف اخلاق محسوب نمی شود. هرچند از خود گذشتگی و ترجیح منافع دیگری بر منافع خود در هر شرایطی امری پسندیده و اخلاقی است، اما در هر حال استثنایی بر قاعده یاد شده وجود دارد. اما مأموریت اصلی صاحبان مشاغل و مناصب عمومی که در واقع مکلف به ارائه کالاهای عمومی هستند نه تامین نفع شخصی بلکه پیگیری منافع عمومی است. از این رو، وقتی تعارضی میان این دو به وجود می آید، آن ها مکلف اند منافع عمومی را بر نفع شخصی مقدم بدانند. همین اصل مبنای قواعد حل تعارضی است که بدنه اصلی قواعد رفتاری را تشکیل می دهد با این ویژگی که این قواعد ضمانت اجرایی نیز برای تخلف از چنین قواعدی وضع کرده اند.^۷

پ) استقلال

نمایندگان تکالیف مهمی برعهده دارند که یکی از آنها نظارت مستمر و دقیق بر نحوه ی عملکرد قوه ی مجریه و مأموران اجرایی به عنوان خطرناک ترین قوه ی حکومتی و به طور کلی بیان حقایق مربوط به نحوه ی اداره امور کشور و انتقاد از سو مدیریت احتمالی است. از این رو در قوانین اساسی و آیین نامه های داخلی مجالس قانون گذاری ابزارهای مختلف نظارتی پیش بینی شده است تا امکان عملی کردن چنین تکلیفی مهیا شود. با این حال امکان استفاده از چنین ابزارهایی همواره به وجود اراده ی سیاسی نزد نمایندگان پارلمان منوط بوده است و وجود چنین اراده ای نیز کاملاً به میزان استقلال نمایندگان از نهادهای نظارت شونده و مراکز عمده ی قدرت سیاسی و اقتصادی بستگی دارد. بدیهی است اگر نماینده از لحاظ اداری، مالی یا هر نوع امتیاز مادی دیگر وابسته به نهاد یا افراد نظارت شونده باشد در این صورت وظیفه ی نظارت برای تأمین منافع عمومی یا اختلال مواجه خواهد شد. از این رو، اصل ممنوعیت اشتغال نماینده در دیگر نهادهای حکومتی به ویژه در نظام هایی که در آنها بر تفکیک نسبی قوا تاکید شده یکی از موارد مهم مندرج در قواعد رفتاری است. چنین ضرورتی نه تنها در اعمال کارکرد

^۵ - همان، ص ۲۳۱

^۶ - وکیلان، حسن، مبانی نظری و شیوه های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان، مجلس و راهبرد، شماره ۶۸، سال ۱۸، زمستان ۱۳۹۰، ص ۸۴

^۷ - همان، ص ۸۵

نظارتی، بلکه در حوزه کارکرد تصمیم‌گیری و تقنینی پارلمان نیز صادق و جاری است. به طور خلاصه می‌توان گفت اصل استقلال، ضامن آزادی و جسارت نماینده در پی‌گیری خیرعمومی و منافع شهروندان از مجرای اعمال سیاسی نمایندگان است.^۸

ت-عدم تبعیض

برخلاف شغل قضاوت که یکی از اصول مهم آن رعایت اصل بی‌طرفی در اعمال کارکرد قضاوت است از نمایندگان پارلمان نمی‌توان توقع بی‌طرفی داشت. اعضای پارلمان نماینده منافع متنوع موجود در جامعه هستند و تامین منافع حوزه‌های انتخابیه یکی از مهم‌ترین تکالیف آنان است. به تبع آنها در سیاست‌گذاری و تقنین مکلف اند پی‌گیر سیاست‌های حزبی خود باشند و برای به ثمرنشتنشان تلاش می‌کنند. بنابراین نمی‌توان از آنها در این حوزه توقع بی‌طرفی داشت. اما این امرنافی تکالیف آنان در تقویت روح مدارا نسبت به همه افکار و یا مواضع سیاسی مختلف نیست. نمایندگان نباید صرفاً بر پایه‌ی تفاوت مشی سیاسی خود یا حزب سیاسی متبوعشان یا بر اساس جنسیت، نژاد و زبان یا شرایط فیزیکی خدمات نمایندگی خود را از عده‌ی خاصی دریغ یا آن را به عده خاصی محدود و منحصر کنند.^۹

ث-شفافیت

امروزه شفافیت و روشن بودن نحوه‌ی انجام یک وظیفه‌ی عمومی آسان‌ترین و کارآمدترین راه برای جلوگیری از فساد و سو استفاده از اختیارات عمومی تلقی می‌شود. منظور از شفافیت در اعمال سمت نمایندگی، امکان کسب اطلاعات درباره‌ی نحوه‌ی عملکرد نماینده و نیز امکان دستیابی به اطلاعات مربوط به فعالیت‌های اقتصادی، وضعیت دارایی و منافع شخصی نمایندگان و اعضای خانواده‌هایشان قبل، حین و پس از احراز سمت نمایندگی است. دسترسی آسان به این اطلاعات به وسیله‌ی افکار عمومی به ویژه‌ی رسانه‌های جمعی و مطبوعات، می‌تواند به راحتی به شایعاتی که همواره گرد سیاست‌مداران و به ویژه نمایندگان پارلمان وجود دارد خاتمه دهد و اعتماد عمومی از دست رفته را به آنها بازگرداند. به همین منظور، نحوه‌ی ارائه‌ی گزارش به افکار عمومی یکی از موضوعات مهم قواعد رفتاری را تشکیل می‌دهد. البته لازم به ذکر است که کشورهای مختلف در میزان علنی کردن اطلاعات مربوط به منافع خصوصی نمایندگان اختلاف رویه دارند.^{۱۰}

ج-پاسخگویی

نمایندگان پارلمان مانند سایر صاحب‌منصبان عمومی باید در قبال اختیارات و تکالیفی که برعهده دارند پاسخگو باشند. این پاسخگویی در دو سطح و شکل متفاوت عملی می‌شود. پاسخگویی عمودی و افقی. پاسخگویی عمودی در انتخابات متجلی می‌شود، اما پاسخگویی افقی طی سازوکاری جداگانه در قواعد رفتاری پیش‌بینی می‌شود. قواعد رفتاری به طور معمول نهاد یا فردی را برای ارزیابی رفتارهای نمایندگان مجلس براساس این قواعد تعیین و تشریفات رسیدگی و مرجع تصمیم‌گیری را نیز مشخص می‌کند. پاسخگویی مقامات و صاحبان مناصب سیاسی یکی از راه‌های پیشگیری از فساد یا مقابله با آن است. پاسخگویی اساساً در دموکراسی‌های مبتنی بر نمایندگی معنا دار است. یعنی جایی که ارتباط میان حاکمان و شهروندان براساس رابطه‌ی اصیل - وکیل طراحی شده است. در چنین ارتباطی شرایط و ضوابط نحوه‌ی انجام کاری معین می‌شود و وکیل فقط مجاز است در این محدوده اقدام کند. می‌توان پنج عنصر رادر شناخت مبنای پاسخگویی عنوان کرد.

۱- نهادی که باید پاسخگو باشد. (وکیل یا کارگزار)

^۸ - همان، ص ۸۴

^۹ - Williams, V. parliamentary codes of conduct. brussels, dick toomstra, 2001. p 13

^{۱۰} - وکیلان، حسن. پیشین، ص ۸۶

- ۲- موضوع و حوزه ای که وکیل باید دربار آن موضوع پاسخگو باشد (موضوع وکالت)
- ۳- نهاد یا طرفی که وکیل یا کارگزار باید در مقابل او پاسخگو باشد. (اصیل)
- ۴- حق اصیل در الزام وکیل به دادن گزارش درباره ی تصمیمات و اقداماتش و توجیه آن ها نزد اصیل. (حق اصیل در پاسخگو بودن وکیل در مقابل او)
- ۵- حق اصیل به مجازات و تنبیه وکیل در صورتی که وکیل آگاهی، توضیح یا توجیه کافی در قبال تصمیمات و اقداماتش به اصیل ارائه نکند.^{۱۱}

با توجه به این مؤلفه های پنج گانه می توان گفت پاسخگویی عبارت است از تکلیف صاحبان مناصب دولتی و عمومی در دادن اطلاعات درباره تصمیمات و عمل کردهای خود و توجیه آن ها برای عموم و دستگاه ها و نهادهای نظارتی. البته این اولین گام در فرایند پاسخگویی است زیرا در مرحله بعد در صورتی که صاحبان مناصب یاد شده سوء تخلفی داشته باشند، می توان آن ها را به روش های مختلف تنبیه و مجازات کرد.^{۱۲}

- ۱- مراقبت در ضبط و تحریر صورت مذاکرات و چاپ و توزیع آنها.
- ۲- قرائت طرح ها و لوایح، پیشنهادها، نوشته ها و مطالبی که باید به اطلاع مجلس برسد.
- ۳- تنظیم پیشنهادهای اصله از طرف نمایندگان به ترتیب وصول با قید شماره.
- ۴- ترتیب اجازاتی که نمایندگان در جلسه برای نطق می خواهند، با رعایت حق تقدم و قید شماره ترتیب.^{۱۳}

وظایف رفتاری و انضباطی هیات رئیسه درحوزه تقنین

در آغاز هر دوره از مجلس شورای اسلامی، سه نوع هیات رئیسه تشکیل می شوند که شامل هیات رئیسه سنی، موقت و دائم است. بر اساس آیین نامه ی داخلی مجلس شورای اسلامی، در آغاز هر دوره از مجلس شورای اسلامی در روز اول هیات رئیسه سنی، روز دوم هیات رئیسه موقت و پس از آن هیات رئیسه دائم مدیریت نهاد قانون گذاری را بر عهده خواهد داشت.

- رئیس و هیات رئیسه

در پارلمان بخش اصلی اداره کننده امور به حساب می رود. در برخی کشورها رئیس مجلس و نایب ها و منشی هایش انتخابی هستند که از سوی خود مجلس برای یک دوره تقنینی انتخاب می شوند. در برخی از کشورها رئیس مجلس از سوی شاه یا رئیس جمهور انتصاب می شوند. این انتصاب بیشتر در مجلس سنا صورت می گیرد. عنوان رئیس مجلس در کشورهای مختلف فرق می کند در بریتانیا به نام سخنگو یاد می شود. در برخی کشورهای دیگر به نام رئیس مجلس یاد می گردد.^{۱۴} نحوه ی انتخاب رئیس مجلس و نایب و منشی ها بیشتر با آراء مستقیم، سری و با اکثریت آرا صورت می گیرد. در بیشتر کشورها در صورت فوت یا استعفای رئیس دولت، رئیس مجلس تا برگزاری انتخابات این مقام را به عهده می گیرد.^{۱۵}

الف) وظایف هیات رئیسه

وظایف و اختیارات هیات رئیسه عبارتند از:

- ۱ - نظارت بر کلیه امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی مجلس.

^{۱۱}-lindberg.S.L.accountability:The core concept and its subtypes.working paper .no.1. available online at www.dfid.gov.uk/r4d/pdf/outputs/appp.appp-wp1.pdf. 2009. p:8

^{۱۲} - وکیلان، حسن، پیشین، ص ۷۰-۷۱

^{۱۳} - همان، ماده ی ۲۳

^{۱۴} - برای مطالعه بیشتر رجوع شود به وبلاگ دیده بان به نشانی: www.didaban.blogfa.com

^{۱۵} - بی نا، بی تا، برای مطالعه بیشتر رجوع شود به سایت به نشانی www.yjc.news.com

- ۲ - تصویب بودجه پیشنهادی سالیانه مجلس و ارجاع آن به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس جهت طی مراحل قانونی.
 - ۳ - تصویب حقوق مالی نمایندگان طبق این آئین‌نامه.
 - ۴ - انتظام و حفظ انضباط جلسات مجلس.
 - ۵ - نظارت بر انجام امور مربوط به گزارشها و چاپ و توزیع آنها.
 - ۶ - تهیه و تنظیم برنامه هفتگی مجلس.
 - ۷ - مسؤلیت و نظارت بر رعایت اوقات و مهلت‌های قانونی مذکور در این آئین‌نامه.
 - ۸ - تصمیم‌گیری در خصوص دعوت از اشخاص حقیقی و حقوقی و موافقت با حضور اشخاص متقاضی جهت شرکت و یا اظهارنظر در مجلس.
 - ۹ - اعلام مراتب رد اعتبارنامه یا استعفای نمایندگان به وزارت کشور.
 - ۱۰ - بررسی و حل و فصل مسائل و مشکلات کمیسیون‌ها و شعب و اتخاذ تصمیم در موارد اختلافی یا عدم رعایت آئین‌نامه
 - ۱۱ - حفظ شأن و منزلت و اقتدار مجلس و دفاع از حقوق و جایگاه قانونی نمایندگان.
 - ۱۲ - تصویب سازوکار لازم جهت بهبود روشهای نظارتی و ساماندهی امورناظرین منتخب مجلس و کمیسیونها درمجامع و شوراها و دریافت گزارش آنان.
- تبصره - جلسات هیأت رئیسه با حضور حداقل دوسوم اعضاء که رئیس یا یکی از نواب رئیس جزء آنان باشد رسمیت می‌یابد و مصوبات آن با رأی اکثریت مطلق عده حاضر معتبر خواهد بود.^{۱۶}

ب) هیأت رئیسه ی سنی

بر اساس ماده ی ۹ "مسئولترین فرد از نمایندگان حاضر به عنوان رئیس سنی و فرد بعدی به عنوان نایب رئیس و دو نفر از جوانترین نمایندگان حاضر به سمت دبیر معین می‌شوند و در جایگاه هیأت رئیسه قرار می‌گیرند. در صورت تساوی سن، هیأت رئیسه سنی با قید قرعه از بین مسن‌ترین و جوانترین نمایندگان حاضر تعیین خواهد شد. اعلام هیأت رئیسه سنی با اداره کل قوانین مجلس است" و ماده ی ۱۰ نیز مقرر داشته "وظایف هیأت رئیسه سنی، اداره جلسه افتتاحیه، انجام مراسم تحلیف، اقتراع شعب و اجرای انتخابات هیأت رئیسه موقت است."^{۱۷}

ج) هیأت رئیسه موقت

انتخاب هیأت رئیسه ی موقت در دومین جلسه علنی مجلس انجام خواهد شد. ترکیب و طرز انتخاب آن مانند هیأت رئیسه دائم است، به جز اینکه اکثریت نسبی در انتخاب رئیس کافی خواهد بود. هیأت رئیسه موقت بلافاصله پس از انتخاب، با متن سوگندنامه هیأت رئیسه دائم مراسم تحلیف را بجای خواهد آورد. وظایف هیأت رئیسه موقت اداره جلسات مجلس تا زمان تأیید اعتبارنامه دو سوم نمایندگان و اجرای انتخابات هیأت رئیسه دائم و تمشیت امور اداری مجلس است.^{۱۸}

د) هیأت رئیسه دائم

بر اساس آیین‌نامه ی داخلی پس از تصویب اعتبارنامه حداقل دو سوم مجموع نمایندگان، هیأت رئیسه ی موقت اقدام به

^{۱۶} - آیین‌نامه داخلی مجلس، ماده ی ۲۳

^{۱۷} - آیین‌نامه داخلی مجلس، مواد ۹ و ۱۰

^{۱۸} - همان، مواد ۱۲ و ۱۱

انتخاب هیأت رئیسه دائم می‌کند، اعضای هیأت رئیسه دائم برای یکسال انتخاب می‌شوند. مبنای تجدید انتخابات سالیانه، سالروز انتخابات هیأت رئیسه قبلی بوده و در صورتی که با تعطیلات مصادف گردد در جلسه قبل از آن انجام می‌گردد و مسوولیت هیأت رئیسه جدید از سالروز انتخابات قبل تفویض خواهد گردید. همچنین هیأت رئیسه ی دائم مرکب از رئیس، دو نایب رئیس، شش دبیر و سه ناظر می‌باشد و انتخاب رئیس در نوبت اول با اکثریت مطلق آراء نمایندگان صاحب رأی است و انتخاب نواب رئیس، دبیران و ناظران هر کدام جداگانه و با اکثریت نسبی و رأی مخفی و با ورقه خواهد بود. در صورتی که در انتخاب رئیس در نوبت اول اکثریت مطلق حاصل نشود، در نوبت دوم اکثریت نسبی کافی خواهد بود. چنانچه آراء برای رئیس، نواب رئیس، دبیران، ناظران با یکدیگر برابر باشد، حسب مورد به قید قرعه تعیین می‌شوند. در صورتی که فرد غایب در جلسه می‌توان رأی داد که قبل از تشکیل جلسه مربوط به انتخاب هیأت رئیسه، کتباً نامزدی خود را به اداره کل قوانین مجلس اعلام کرده باشد. لازم به ذکر است قبل از اخذ رأی برای هیأت رئیسه، اسامی داوطلبان به ترتیب وصول به هیأت رئیسه بدون بحث در جلسه علنی اعلام خواهد شد. مضافاً اینکه اعضاء هیأت رئیسه ی دائم، پس از انتخاب، در حضور نمایندگان سوگند یاد می‌کنند و موظف به رعایت دقیق مفاد آن می‌باشند.^{۱۹}

۵) دبیران

مستفاد از ماده ی ۲۳ آیین نامه ی داخلی مجلس وظایف زیر برای دبیران مجلس عنوان شده است.

وظایف انضباطی و رفتاری نمایندگان در نظارت بر امور عمومی و اجرای قوانین

یکی از کارکردهای مهم پارلمان، در کنار دیگر کارکردهای مهم، اعمال نظارت است. در حکومت های دموکراتیک، مبنا و منشأ این کارکرد، حق حاکمیت مردم است که این حق در صورت های گوناگون و به وسیله ی نمایندگان ایشان اعمال می‌شود. در پرتو نظام نظارت و تعادل، مقصود از نظارت به طور کلی "کنترل و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر است که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یاد شده در حدود و ثغور قانونی است. به دیگر سخن منظور از نظارت در حقیقت کنترل قدرت با قدرت است."^{۲۰} اصول مختلف قانون اساسی و نیز سایر قوانین و مقررات این حق مجلس را تثبیت و روش ها و کیفیت اعمال آن را معین کرده اند. یکی از مواردی که باید کاندیداهای انتخابات مجلس شورای اسلامی با آن آشنا باشند وظایف یک نماینده ی مجلس است. متأسفانه بسیاری از مردم و گاه خود نماینده‌ها امور اجرایی را جزء وظایف نماینده ی مجلس می‌دانند در حالی که این وظایف بر عهده ی دستگاه های دولتی و قوه مجریه می‌باشد. لذا از منظر دیگر نظارت بر اجرای قوانین را می‌توان در چارچوب کارکرد قانون گذاری پارلمان نیز مورد بررسی قرارداد.

بنداول - انواع قانون گذاری

به طور کلی دو طرز تلقی متفاوت در خصوص فرایند قانون گذاری را می‌توان مورد شناسایی قرارداد.^{۲۱}

الف- قانون گذاری خطی

در این طرز تلقی اقدامات تقنینی از یک نقطه آغاز و در نقطه ای دیگر پایان می‌یابد. به طور معمول، تشخیص نیاز تقنینی نقطه آغاز این اقدامات است و با ابلاغ مصوبه پارلمان به قوه مجریه این مراحل پایان می‌یابد. در واقع در این مرحله کار قانون گذار خاتمه یافته تلقی می‌شود و مرحله اجرای قانون فرامی‌رسد که بنابه فرض یکی از مسوولیت های اصلی قوه مجریه است.

ب- قانون گذاری سیستمی^{۲۲}

^{۱۹} - همان، مواد ۱۷-۱۳

^{۲۰} - راسخ، محمد. نظام نظارت و تعادل در منظومه ی حقوق اساسی ایران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، در دست انتشار

^{۲۱} - دروری، گوین، نظام های قانون گذاری، روش مقایسه. ترجمه حسن و کیلیان، مرکز پژوهش های شورا ی اسلامی. در دست انتشار

در این طرز تلقی قانون گذاری یک فرایند به هم پیوسته و مرتبط است. اساساً یک سیستم مجموعه ای است از عناصر دارای ارتباط متقابل قواعد و فرایندها که تعامل آنها به تحقق اهداف معینی می انجامد. با این نگاه فرایند قانون گذاری یک چرخه ی تکامل یابنده است که تعامل و ارتباط آگاهانه هریک از بخش های این فرایند در گام نخست زمینه کسب اطلاع از نقایص و خطاها را به وجود می آورد و در گام بعدی امکان جبران خطاها و اصلاح آنها را فراهم می آورد. از این رو تکلیف قوه ی مقننه در امر تقنین با تصویب قانون به پایان نمی رسد بلکه به مرحله نظارت بر اجرای قوانین این مراحل چندگانه قانون گذاری را به یکدیگر پیوند می دهد و موجب تاثیر در رفتار بعدی قوه مقننه می گردد. تلقی سیستمی از قانون گذاری، فرایند تقنین را پس از تصویب پیشنهاد خاتمه یافته نمی داند بلکه ضمن تعقیب نحوه اجرای قانون از سوی دستگاه مربوطه و مقامات مسئول، آن را تا مرحله رسیدن به هدف تقنینی دنبال می کند. در مرحله نظارت بر اجرای قوانین سوالات زیادی مطرح است. دسته ای از سوالات مربوط به کیفیت خود قانون است و دسته ای دیگر، بررسی آثار اهداف تقنینی است. به هر حال نظارت بر اجرای قانون از این حیث اغلب "ارزیابی تاثیر قوانین" نامیده می شود.^{۲۳} دسته ی دیگر پرسش ها به نحوه ی اجرای قوانین مصوب توسط قوه قوه مجریه مربوط است. درست یا نادرست اجراء شدن قوانین و زمان بندی درست آن ها،...؟ در صورتی که پاسخ این پرسش ها منفی باشد سوال اصلی این است که نمایندگان مجلس از چه ابزارهایی می توانند استفاده کنند؟ یا چه ابزارهایی جهت نظارت نمایندگان در این خصوص وجود دارد و یا باید به وجود بیاید که زمینه ی اعمال چنین نظارتی را به خوبی فراهم آورد؟

۱- عوامل بیرونی: نظیر نوع رژیم سیاسی و تفکیک قوای مملکتی، نقش احزاب سیاسی خارج از پارلمان، تاثیر گروه های نفوذ و نظایر آن.

۲- عوامل درونی: نظیر ساختار صحن و کمیسیون های پارلمانی، نقش احزاب و توده های سیاسی درون پارلمانی، توانایی فردی نمایندگان، منابع و امکانات اداری و پرسنلی و...

تحلیل ترکیبی از این عوامل تا حدودی تصویر واقعی پارلمان و میزان قدرت آن را در اعمال صلاحیت های قانونی اش آشکار می کند. با این تفاسیر روش های اعمال نظارت بر اجرای قوانین را به دوتای رسمی و غیر رسمی تقسیم می کنند. مقصود از روش های غیر رسمی، ابتکارات فردی یا گروهی نمایندگان مجلس یا جناحی است که نماینده به آن تعلق دارد و نوع دوم ناظر به روش ها و راهکارهایی است که اغلب سازمانی و نهادی است و تشریفات آن در قوانین و اسناد معتبر رسمی تصریح و تعیین شده است. از جمله راهکارهای غیر رسمی می توان به موارد ذیل اشاره کرد.

۱- حوزه های انتخابیه به مثابه منبعی برای کسب اطلاعات، که این حوزه ها توسط نمایندگان تشکیل می شود و از این طریق ضمن تماس و برخورد مستقیم با شهروندان که به طور معمول موضوع مستقیم قوانین هستند، این امکان را به نماینده می دهد که به زور مستقیم در جریان اجرای قوانین قرار گیرد.

۲- شبکه ارتباط شخصی نماینده، که ضمن ارتباط با مقامات عالی رتبه قوه مجریه و کارشناسان دستگاه ها و وزارتخانه ها و فعالیت های سیاسی نمایندگان در شبکه ارتباط جمعی وسیعی قرار می گیرند که این شبکه ارتباطی به طور غیر رسمی می تواند منبع بسیار مهمی در کسب اطلاع از نحوه اجرای قوانین باشد. این شبکه ارتباطی در حجم و کیفیت اطلاعات تاثیر به سزایی دارد و محدود و منحصربه مقامات دستگاه ها و وزارتخانه های اجرایی نیست بلکه می تواند گروه های صنفی، تخصصی و هم سود را نیز در برگیرد. این روش در بالا برن سرعت کسب اطلاع نماینده تاثیر مهمی دارد.

۳- استفاده از قابلیت های احزاب و گروه های سیاسی متبوع نماینده، که در آن احزاب سیاسی حاکم بر قوه مجریه با تشکیلات قدرتمند و انسجام ساختاری و منابع قوی حزبی به همراه نیروهای آموزش دیده و حرفه ای که همواره به مثابه یک بانک اطلاعاتی قوی با ارائه گزارشات گام به گام، می تواند محل مراجعه وی باشد.

اما از جمله راهکارهای نظارتی رسمی نمایندگان که در قوانین اعم از اساسی یا عادی^{۲۴} بدان‌ها اشاره شده است می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد.

سوال از عالی‌ترین مقامات اجرایی قوه مجریه

مطابق اصل ۸۸ قانون اساسی^{۲۵} "در هر مورد که حداقل یک چهارم نمایندگان شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول درباره‌ی یکی از وظایف آنان سوال کنند، رئیس‌جمهور یا وزیر مکلف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید در مورد رئیس‌جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر بیفتد مگر به تشخیص مجلس شورای اسلامی^{۲۵}". از طرف دیگر، برخی کشورها نظارت بر رفتار نمایندگان و به طور کلی مسئولان و صاحبان مناصب عمومی را از طریق اعمال قواعد عمومی بر عهده‌ی مقامی چون دادستان که مسئولیت صیانت از منافع عمومی را برعهده دارد و دادگاه‌های عمومی یا عالی نهاده‌اند. در این رویکرد، ارزیابی و نظارت بر عملکرد اعضای پارلمان از طریق قواعد عام اساسی، اداری و مدنی انجام می‌شود. ویلیامز با مطالعه‌ی کشورهای اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۱ به این نتیجه رسید که فرانسه و اکثر کشورهای اتحادیه اروپا از این مدل پیروی می‌کنند. استدلالی که در اتخاذ چنین رویه‌ای مطرح می‌شود این است که بهتر است نظام حقوقی حاکم بر رفتار نمایندگان ساده باشد و بار جدیدی به مجموعه قوانین قبلی افزوده نشود.^{۲۶}

هیات رئیسه‌ی مجلس شورای اسلامی

وظایف و اختیارات هیأت رئیسه عبارتند از:

- ۱- نظارت بر کلیه امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی مجلس
 - ۲- تصویب بودجه پیشنهادی سالانه مجلس و ارجاع آن به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس جهت طی مراحل قانونی
 - ۳- تصویب حقوق مالی نمایندگان طبق این آیین‌نامه
 - ۴- انتظام و حفظ انضباط جلسات مجلس
 - ۵- نظارت بر انجام امور مربوط به گزارش‌ها و چاپ و توزیع آنها
 - ۶- تهیه و تنظیم برنامه هفتگی مجلس
 - ۷- مسؤولیت و نظارت بر رعایت اوقات و مهلت‌های قانونی مذکور در این آیین‌نامه
 - ۸- تصمیم‌گیری در خصوص دعوت از اشخاص حقیقی و حقوقی و موافقت با حضور اشخاص متقاضی جهت شرکت و یا اظهارنظر در مجلس
 - ۹- اعلام مراتب رد اعتبارنامه یا استعفای نمایندگان به وزارت کشور
 - ۱۰- بررسی و حل و فصل مسائل و مشکلات کمیسیون‌ها و شعب و اتخاذ تصمیم در موارد اختلافی یا عدم رعایت آیین‌نامه
 - ۱۱- حفظ شأن و منزلت و اقتدار مجلس و دفاع از حقوق و جایگاه قانونی نمایندگان
 - ۱۲- تصویب سازوکار لازم جهت بهبود روش‌های نظارتی و ساماندهی امور ناظران منتخب مجلس و کمیسیون‌ها درمجامع و شوراها و دریافت گزارش آنان
- تبصره- جلسات هیأت رئیسه با حضور حداقل دوسوم اعضاء که رئیس یا یکی از نواب رئیس جزء آنان باشد رسمیت می‌یابد و

۱- مردانی، پروانه، مجموعه قوانین ومقررات ناظر بر بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، ۱۳۸۴

۲۵- برای مطالعات بیشتر در این خصوص ر - ک به راسخ، محمد، نظارت وتعدل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۸، ص ۴۹-۵۱

۲۶- williams.V.(2001).parliamentary codes of conduct.Brussels.dick toomastra. p:7

مصوبات آن با رأی اکثریت مطلق عده حاضر معتبر خواهد بود.^{۲۷}

نمایندگان

در کشور ایران به طور موردی و به مناسبت های گوناگون، مسئله ی مصونیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی پیش کشیده می‌شود. در اواخر سال ۹۰ و اوایل سال ۹۱ شاهد واکنش های موافق و مخالف در خصوص تصویب قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان و منافات نهاد نظارت بر رفتار نمایندگان با مصونیت پارلمانی آنها بوده ایم. اکنون نیز به دلیل برخی اظهارات نمایندگان مجلس، شاهد اعلام جرم مسئولان قضایی در خصوص آنها هستیم که با واکنش برخی اشخاص و رسانه ها مبنی بر مغایرت اعلام جرم علیه نماینده با مصونیت وی، مواجه شده است. براساس اصل هشتماد و ششم قانون اساسی «نمایندگان مجلس در ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده اند یا آرای که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده اند تعقیب یا توقیف کرد». قانون اساسی مشروطه، مصونیت پارلمانی به مفهوم اخص را پذیرفته و بر آن صحنه گذاشته است. در اصل دوازدهم این قانون آمده است: به هیچ عنوان و به هیچ دستاویز، کسی بدون اطلاع و تصویب مجلس شورای ملی، حق ندارد متعرض اعضای آن بشود. اگر احیاناً یکی از اعضا علناً مرتکب جنحه و جنایتی شود و در حین ارتکاب جنایت دستگیر گردد، باز باید اجرای سیاست درباره او با استحضار مجلس باشد. بدین سان، مصونیت پارلمانی در گسترده ترین سطح در قانون اساسی مشروطیت مطرح شده و مورد تأکید قرار گرفته است زیرا نمایندگان را به طور مطلق از هرگونه تعرض مصون دانسته است. در ماده ۱۶۸ آیین نامه داخلی مجلس نیز آمده است، اگر نماینده ای در خارج از محوطه مجلس در حین ارتکاب جنایت دستگیر شود متهم باید فوراً به مجلس شورای ملی اعزام گردد. بر اساس ماده ۱۸۹ آیین نامه داخلی مجلس شورای ملی: هیچ کس نمی تواند نماینده ای را به خاطر اظهار عقیده و ایراد نطق و یا ارایه رأی در مجلس شورای ملی یا در کمیسیون هایش تحت تعقیب قرار دهد.^{۲۸} به رغم تصریح قانون اساسی مشروطه و آیین نامه های داخلی مجلس شورای ملی، در دوره رضا شاه، سلب مصونیت از نمایندگان مجلس به یک سنت سیاسی تبدیل شد و بارها به اجرا درآمد. در نهمین دوره قانونگذاری، از نمایندگان مختلف، سلب مصونیت گردید: در ۳۱ اردیبهشت ۱۳۱۲ از حاج سیدحبیب الله امین (امین التجار) نماینده اصفهان، در جلسه ۵۳ یکشنبه ۱۹ آذر ۱۳۱۲ از محمدتقی اسعدبختیار (امیرجنگ) نماینده شهرستان دزفول، در جلسه ۱۹ آذر ۱۳۱۲ همچنین از امیرحسین خان ایلخانی (ایلخان ظفر بختیار) نماینده نجف آباد نیز سلب مصونیت گردید. این نمونه سلب مصونیت تیمورتاش وزیر دربار و نماینده مجلس نهم از نیشابور مربوط می شود. انتخاب وی با تعقیب قضایی اش همراه شد، لذا به دستور رضا شاه هنگام رسیدگی به اعتبار نامه های نمایندگان، بی درنگ اعتبارنامه او را مردود شمردند.

از دیگر نمونه های سلب مصونیت، اقدام علیه اسماعیل عراقی وکیل اراک بود که شگفتی همگان را برانگیخت. او بیش از ۶۵ سال سن و دارای سابقه نمایندگی در مجالس دوره های پنجم، ششم، هفتم، هشتم، نهم و یازدهم مجلس شورای ملی بود. ابتدا روحانی بود که بعداً از کسوت روحانیت بیرون آمد. او از مالکان معتبر بود و جرمش که هیچ گاه اثبات نشد، عبارت بود از توطئه علیه امنیت کشور که از سوی مجلس مورد تأیید قرار گرفت و به حیات سیاسی او پایان داده شد.^{۲۹} بدیهی است اصل عدم مسئولیت فقط عمل پارلمانی همراه با هدف پارلمانی را شامل می شود فلذا به محض آن که گفتار و کردار نماینده جنبه خصوصی و غیر پارلمانی پیدا کرد حتی اگر در صحن مجلس باشد، اصل مذکور جاری نمی گردد و نماینده همانند سایر مردم مشمول قوانین و مقررات عمومی کشور خواهد بود.^{۳۰} از سوی دیگر ایفای وظیفه نمایندگی در اظهار نظر و رأی نباید بهانه ای

^{۲۷} - آیین نامه داخلی مجلس، ماده ی ۲۴

^{۲۸} - وفادار، علی، حقوق اساسی و تحولات سیاسی ایران، تهران، نشر شروین، چ دوم، ۱۳۷۷، ص ۳۰۴

^{۲۹} - مسعودی، عباس، اطلاعات در ربع قرن، چاپ اول، تهران، روزنامه اطلاعات، ۱۳۴۵، ص ۱۱۳

^{۳۰} - هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر دادگستر، ج ۲، ۱۳۸۰، ص ۱۲۵

برای تضييع حقوق مردم و وارد کردن لطمه به حیثیت و شؤون مادی و معنوی اشخاص و یا ترغیب عمومی به بی نظمی و آشوب و یا سوء استفاده شخصی و یا گروهی از موقعیت و جایگاه نمایندگی بشود. بدیهی است اگر چنین حالاتی از سوی نماینده پیش آید حاکمیت قوانین عمومی کشور برای نمایندگان مورد نظر همانند سایر شهروندان به قوت خود باقی است و افراد مذکور را می توان مورد تعقیب قرار داد.^{۳۱} لذا نماینده ی پارلمان برای اعمال وظایف نمایندگی باید هم آزاد باشد و هم مستقل. آزاد تا آنجا که بی هراس از حکومت و یا مخالفان خود، آنچه را که می اندیشد بگوید، آنچه را که صلاح می داند، پیشنهاد کند و آنچه را که با عقاید سیاسی و اجتماعی او سازگار است، در تهیه طرح ها یا در اظهار نظر نسبت به لوایح، منظور نمایند. اهمیت اصل استقلال در آن است که نماینده در دوران انجام وظایف خود، به طور مستقیم یا غیرمستقیم تحت تابعیت کسی نباشد. یکی از ابزارهای تضمین آزادی و استقلال نمایندگان و پارلمان، اصل «مصونیت پارلمانی» است. مصونیت پارلمانی، مجموعه تدابیری است که نماینده پارلمان را از تعرض که ممکن است از ناحیه حکومت یا از سوی افراد صورت گیرد، حفظ می کند، چرا که در غیر این صورت، نماینده همیشه از توطئه ها و زمینه سازی ها واهمه داشته و مجبور می شود که مواظب گفتار و کردار و تصمیمات خود باشد. مصونیت پارلمانی، ابزار دو اصل مهم آزادی و استقلال نمایندگان و پارلمان محسوب می شود تا نمایندگان بتوانند از طریق آن، کارکردهای حیاتی خود را که کاملاً مرتبط با منافع عمومی است، به منصفانه ظهور رسانده و در نهایت اعتماد عمومی را حفظ یا ترمیم نمایند. مصونیت پارلمانی دارای جنبه کیفری است. به دیگر سخن، تنها شامل اعمال مجرمانه نمایندگان پارلمان می شود لذا، اگر در نتیجه عمل یک نماینده، خسارتی به دیگری وارد شود، نماینده مصون نبوده و بایستی خسارت وارده را جبران نماید. با توجه به نظریات حقوقدانان و تجربه سایر کشورها، مصونیت پارلمانی را بر دو نوع تقسیم کرده اند: نخست، مصونیت ماهوی (عدم مسؤولیت) و دیگری مصونیت از تعرض (مصونیت شکلی). مصونیت ماهوی نمایندگان شامل اظهار نظرها، آراء، تصمیمات و اعمال اعم از فعل و ترک فعلی است که نمایندگان در مقام ایفای وظایف نمایندگی و در داخل پارلمان انجام می دهند. این موارد در صورت ارتکاب توسط شهروندان عادی یا سایر مقامات عمومی جرم تلقی می شود. به طور دقیق تر، می توان گفت که مصونیت ماهوی نمایندگان یعنی اگر نماینده ای در مقام انجام وظایف نمایندگی و در داخل پارلمان مرتکب اعمالی شد که در حالت عادی جرم محسوب می شوند، برای وی جرم محسوب نشده و مجازاتی را در پی نخواهد داشت. اصطلاحاً می توان گفت، عمل ارتكابی توسط وی با لحاظ دو شرط فوق، ماهیتاً جرم تلقی نمی شود. یعنی عدم مجرمیت نماینده به لحاظ نفی وصف مجرمانه از عمل وی. اما مصونیت شکلی شامل تمامی اظهار نظرها و اعمال مجرمانه ای است که نمایندگان در خارج از چهارچوب وظایف نمایندگی یا خارج از محوطه پارلمان مرتکب می شوند. یعنی، در صورتی که نماینده ای در خارج از محوطه پارلمان یا در داخل پارلمان اما بدون ارتباط با وظایف نمایندگی خود از قبیل شرکت در اقدامات مربوط به تصویب قانون یا نظارت بر قوه مجریه یا قوه قضائیه، مرتکب فعل یا ترک فعل مجرمانه ای شود، می تواند از مصونیت شکلی بهره برد اما نه از مصونیت ماهوی. با این وجود، مصونیت شکلی بر خلاف مصونیت ماهوی، به معنی مبرا بودن نماینده مجرم از مجازات نیست بلکه تنها به معنی این است که نماینده مجرم نباید تابع روش های عادی تحقیق و تعقیب توسط قوه قضائیه باشد بلکه باید برای رسیدگی به جرم یا به عبارت دقیق تر اتهام وی، شیوه های خاصی رعایت شود. استفاده از واژه «شکلی» در عبارت «مصونیت شکلی» نیز ناظر بر همین رعایت شیوه های خاص شکلی رسیدگی به اتهام است. تا پیش از سال ۱۳۸۰، به موجب اصل ۸۶ قانون اساسی، در ایران نیز نمایندگان مجلس دارای مصونیت از نوع ماهوی آن بودند. اصل ۸۶ اعلام می کند که «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رای خود کاملاً آزادند و نمی توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده اند یا آرائی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده اند تعقیب یا توقیف کرد». بنابراین، تا پیش از سال ۱۳۸۰ و بهتر است گفته شود تا پیش از سال ۱۳۸۱، نمایندگان مجلس می توانستند هر آنچه اقتضای وظیفه نمایندگی می بود را آزادانه اظهار یا انجام دهند و قابل تعقیب نبودند، مانند مدعی العموم که وظیفه وی اعلام اتهام در صورت مشاهده علائم جرم است و گاهی اتهامات اعلامی توسط وی مصداق اتهام و ... است، اما به

^{۳۱} - همان، ص ۱۲۶

اقتضای وظیفه خود، مورد تعقیب قرار نمی‌گیرد.^{۳۲}

ضرورت تدوین قواعد رفتاری و انضباطی نمایندگان مجلس

واضح است که نمایندگان پارلمان نیز مانند سایر صاحبان اقتدار عمومی در معرض خودسری و رفتار سلیقه ای قرار دارند. هرکس آشنایی اندکی با وظایف و اختیارات نمایندگان داشته باشد، تصدیق می‌کند آسپبی که از ناحیه رفتار سلیقه ای و خودسرانه نمایندگان ممکن است جامعه را تهدید کند اگر بیشتر از مقامات اجرایی کشور نباشد، کمتر نیست. نقش قواعد رفتاری پیشگیری یا مبارزه با آسیب‌هایی است که امکان دارد از عملکرد سلیقه ای نمایندگان متوجه جامعه سیاسی باشد. احراز سمت نمایندگی و برنده شدن در انتخابات به هیچ وجه مجوزی برای اعمال خودسرانه و سلیقه ای اقتدار عمومی نیست و نمایندگان مکلف اند، این اقتدار را مطابق موازینی که مهم ترین آنها اغلب در قواعد رفتاری تدوین و تعیین می‌شود اعمال کنند. 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 که باید به فکر مبارزه با این پدیده باشد. در این زمینه چند مفهوم و ملاحظه وجود دارد که باید مورد توجه قرار گیرند، اول این که یک اصل کلی وجود دارد که 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 کرده‌اند تا منافع عمومی مردم تأمین شود. بنابراین سوءاستفاده از این سمت، منطبق اولیه را که منافع عمومی، اراده و خواست عمومی مردم می‌باشد، زیر سوال می‌برد. بنابراین مطابق با این مفهوم به عنوان یک اصل کلی، نماینده باید پاسخگو باشد. دوم این که مساله حکومت قانون مطرح است. اقتضاء حکومت قانون این است که با افراد به طور برابر رفتار شود. بنابراین سوال من این است که چطور افرادی مثل مقامات قوه مجریه یا قاضی هرگاه از سمت خود سوءاستفاده کنند، با مجازات روبه‌رو شده و تنبیه می‌شوند اما در مورد نمایندگان نباید ترتیبی برای برخورد با رفتار خلاف شئون‌شان وجود داشته باشد؟ بنابراین، اگر چه شأن نماینده با سایر مقامات تفاوت دارد، اما در مجموع اقتضاء حکومت قانون ایجاب می‌کند که نماینده هم پاسخگو باشد. حکومت قانون مغایرتی با مصونیت پارلمانی ندارد. قوانین اساسی کشورهای مرفعی پیش بینی کرده‌اند که پیگیری و تعقیب جرم عادی نیازمند تایید مجلس است. برخی از کشورها پا را از این هم پیش‌تر گذاشته و حتی در مورد جرائم مشهود هم برای تعقیب نماینده مجلس، تایید مجلس را ضروری می‌دانند. اما در اغلب کشورها در مورد جرائم مشهود، مصونیت پارلمانی اعمال نمی‌شود. مشکلی که اصل ۸۶ قانون اساسی ما دارد، این است که ابعاد مصونیت پارلمانی را به طور شفاف مشخص نکرده و به نظر می‌رسد 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 دیگر در مورد همین اصل آن است که به استثنایها و یا محدودیت‌های مصونیت پارلمانی مانند افتراء و توهین نمایندگان نپرداخته است. برخی کشورها در قوانین اساسی خود صراحتاً به این موضوع اشاره کرده‌اند. یکی از دلایل نظارت بر نمایندگان مجلس، ارتقای کارآمدی عملکرد نمایندگان است. وظیفه مجلس به عنوان یک بدنه منسجم و یک‌پارچه، در راستای قانون‌گذاری، نظارت و مشروعیت بخشی به نظام حقوقی و سیاسی است. نتیجه این که خود نمایندگان مجلس باید از جهات رفتاری، مالی، اخلاقی و انضباطی به گونه‌ای باشند که این کارکردها و وظایف پارلمانی محقق شود.

نتیجه‌گیری

بنابراین به صلاح است که خود نمایندگان بر خود نظارت کنند تا موانع کارکردی مجلس و وظایفش برطرف شود. نمایندگانی که درگیر بده‌بستان‌های سیاسی، مالی و اخلاقی هستند، نمی‌توانند وظایف یک مجلس مقتدر، منسجم و یک‌پارچه

^{۳۲} - رضایی. آزاد برای مطالعه بیشتر ر - ک به سایت به نشانی www.didad.com

را محقق کنند. نکته ی دیگر، موضوع استقلال قوه مقننه است. در اصل ۵۷ قانون اساسی، استقلال قوه مقننه، به رسمیت شناخته شده است. یکی از ابعاد این استقلال، این موضوع است که نهاد دیگری در نظارت بر نمایندگان دخالت نداشته باشد و نظارت بر نمایندگان توسط خود آنان صورت بگیرد. این که قوه قضائیه یا نهادهای اطلاعاتی و امنیتی در گزارشات خود راجع به رفتار نمایندگان چه نقشی داشته و چه زمانی صلاحیت اعلام نظر یا رسیدگی داشته باشند، بسیار اهمیت دارد، چرا که دخالت این نهادها می تواند موجب سلب استقلال قوه مقننه و سلب مصونیت پارلمانی نمایندگان شود. با توجه به روح اصول ۶۵ و ۶۶ قانون اساسی، موضوع حفظ شأن و منزلت نمایندگان به نظر می رسد باید در چارچوب آیین نامه داخلی مجلس طرح می شد و به این ترتیب، تشریفات آیین نامه داخلی مجلس در مورد طرح نظارت بر نمایندگان هم رعایت می شد. تفاوت مساله این است که در حال حاضر، این طرح به شیوه اکثریتی - اقلیتی به تصویب می رسد، در صورتی که مطابق آیین نامه داخلی تشریفات تصویب سخت تر است و باید به تصویب دو سوم نمایندگان حاضر در مجلس برسد. شاید علت طرح موضوع به این شکل باشد که از تشریفات و پیچیدگی های آیین نامه داخلی مجلس پرهیز کنند و از مخالفت های اقلیت های سیاسی و یا فراکسیون های داخلی مجلس نیز در امان باشد. اعضای هیات نظارت عبارتند از یکی از نواب رئیس به انتخاب هیأت رئیسه مجلس، روسای کمیسیون های قضائی و حقوقی و اصل نودم و چهار نفر از نمایندگان به انتخاب مجلس. در واقع اعضای هیات نظارت به دو دسته تقسیم شده اند؛ یک دسته به جهت سمتشان در هیات حضور دارند و دسته دوم که ۴ نفر می باشند، انتخابی از سوی نمایندگان هستند. اشکالی که وجود دارد این است که با توجه ماده ۵ همین طرح، عضو علی البدل پیش بینی نشده است. اشکال عمده دیگر این است که حقوق اقلیت پارلمانی و سیاسی نادیده گرفته شده است، چرا که آنها با این ترکیب هیات نظارت، نمی توانند وارد این هیات شوند و اکثریت مجلس، نمایندگان خود را وارد این هیات خواهد کرد که دارای آثار سوء سیاسی علیه نمایندگان و یا فراکسیون های اقلیت در مجلس است. به تعبیر دیگر، ترکیب هیات نظارت در وضع فعلی می تواند ابزار تسویه حساب به نفع اکثریت و ضرر اقلیت مجلس در آید.^{۳۳} به نظر می رسد از عمده دلایل ضرورت تدوین قواعد رفتاری برای نمایندگان را بتوان در موارد زیر خلاصه کرد:

- ۱- طبیعت سمت نمایندگی: نمایندگان با توجه به قدرت گروهی و حزبی و وجه مردمی، و تفسیری که از مصونیت در قانون می کنند خود را ملزم به رعایت قواعد رفتاری نمیدانند و در این زمینه وجه تمایزی با دیگر افراد جامعه قایل هستند و این تمایز را طبیعت شغل نمایندگی بیان میکنند.
- ۲- تقویت حاکمیت قانون که با آشنایی نمایندگان از پیش با قواعد رفتاری درست و وجود معیارهای مدون در این خصوص، مانع از بروز رفتارهای خودسرانه می شود.
- ۳- عدم کفایت و تناسب نظام جزایی عمومی در رسیدگی به تخلفات رفتاری نمایندگان چرا که بسیاری از ممنوعیت ها و محدودیت ها یی که در قواعد رفتاری تجویز می شود در قوانین جزایی عمومی نیست و ارتکاب به آن به سبب دارا بودن سمت نمایندگی تخلف محسوب می شود. وجود مصونیت های پارلمان، سبب عدم جرم انگاری بسیاری از اعمال و رفتارهای نمایندگان می شود.^{۳۴}

منابع و مأخذ

- ۱- امامی، محمد. استوارسنگری، کوروش. ح. اداری، جلد اول، چ نهم، انتشارات میزان، تهران، ۱۳۸۸.
- ۲- آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
- ۳- بی نا، بی تا، آشنایی با اصول رفتار نمایندگان، رجوع شود به سایت به نشانی www.ghodsonline.ir.

^{۳۳} - ویژه، محمد رضا و رضایی، آزاد، روش های نظارت بر رفتار حرفه ای نمایندگان پارلمان با تاکید بر حقوق ایران، فصل نامه مجلس و راهبرد. س. ۲۰، ش. ۷۴.

۳۹۲-۳۷-۳۹

۲۴- همان ۴۰

- ۴- دروری، گوین، نظام های قانون گذاری؛ روش مقایسه، ترجمه حسن و کیلیان، مرکز پژوهش های شورای اسلامی، در دست انتشار.
- ۵- راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۸، ص ۴۹-۵۱.
- ۶- راسخ، محمد. نظام نظارت و تعادل در منظومه ی حقوق اساسی ایران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، در دست انتشار.
- ۷- مردانی، پروانه، مجموعه قوانین و مقررات ناظر بر بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش های شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
- ۸- مسعودی، عباس، اطلاعات در ربع قرن، روزنامه اطلاعات، چاپ اول، ۱۳۴۵.
- ۹- مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، حقوق /د/ری، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۷۹.
- ۱۰- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، قم، نشر مجتمع عالی قم، ۱۳۷۵.
- ۱۱- هاشمی، سید محمد، نظارت بر قوه ی مقننه و نمایندگان مجلس، ویننامه ی سیاست، ۱۹ مهر ۱۳۹۰، قابل مشاهده بروی سایت خبرنگار ی همشهری به نشانی: <http://khabarfarsi.com>
- ۱۲- وفادار، علی، حقوق اساسی و تحولات سیاسی ایران، چاپ دوم، تهران، نشر شروین، ۱۳۷۷.
- ۱۳- وکیلیان، حسن، مبانی نظری و شیوه های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان، فصلنامه ی مجلس و راهبرد، ش ۶۸، س ۱۸، ۱۳۹۰.
- ۱۴- ویژه، محمدرضا و رضایی، آزاد، روش های نظارت بر رفتار حرفه ای نمایندگان پارلمان با تأکید بر حقوق ایران، فصلنامه ی مجلس و راهبرد، س ۲۰، ش ۷۴، ۱۳۹۲.
- 15- Williams, V. (2001). parliamentary codes of conduct. Brussels. dick toomastra. p:79.
- 16- lindberg, S.L. accountability: The core concept and its subtypes. working paper .no.1. available online at www.dfid.gov.uk/r4d/pdf/outputs/appp.appp-wp1.pdf. 2009. p:8.
- 17- Williams, V. parliamentary codes of conduct. brussels, dick toomstra, 2001. p 13.