



نظارت حرفه‌ای پارلمانی: مرجع و ضمانت اجرا (مطالعه موردی: قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان)

پدیدآورده (ها) : رضائی، آزاد
علوم سیاسی :: مجلس و راهبرد :: زمستان 1394 - شماره 84 (علمی-پژوهشی/ISC)
از 337 تا 370
آدرس ثابت : <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1096541>

دانلود شده توسط : محمدحسین مرادی
تاریخ دانلود : 10/10/1397

مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) جهت ارائه مجلات عرضه شده در پایگاه، مجوز لازم را از صاحبان مجلات، دریافت نموده است، بر این اساس همه حقوق مادی برآمده از ورود اطلاعات مقالات، مجلات و تالیفات موجود در پایگاه، متعلق به "مرکز نور" می باشد. بنابر این، هرگونه نشر و عرضه مقالات در قالب نوشتار و تصویر به صورت کاغذی و مانند آن، یا به صورت دیجیتالی که حاصل و بر گرفته از این پایگاه باشد، نیازمند کسب مجوز لازم، از صاحبان مجلات و مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) می باشد و تخلف از آن موجب پیگرد قانونی است. به منظور کسب اطلاعات بیشتر به صفحه [قوانین و مقررات](#) استفاده از پایگاه مجلات تخصصی نور مراجعه فرمائید.



پایگاه مجلات تخصصی نور

نظارت حرفه‌ای پارلمانی: مرجع و ضمانت اجرا

(مطالعه موردی: قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان)

آزاد رضائی *

تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۷/۹

تاریخ دریافت ۱۳۹۳/۶/۶

نمایندگان پارلمان به عنوان قسمی از حاکمان، کارکردهای مهم قانونگذاری و نظارت را برعهده دارند که طیف وسیعی از شهروندان و دیگر مقامات را تحت تأثیر قرار داده و مستقیماً با منافع عمومی در ارتباط است. به همین دلیل، ممکن است در هنگام انجام وظایف خود به طرق مختلف تطمیع شده یا تحت نفوذ قرار گیرند. برای جلوگیری از بروز چنین تهدیداتی، روش‌های نظارتی خاصی در قالب قواعد رفتار پارلمانی پیش‌بینی شده است که به تنهایی وافی به مقصود نیستند و وجود سازوکارهای پسینی از جمله مرجع نظارت و ضمانت اجرای تضمین قواعد مذکور لازم می‌آید. لذا پرسش اساسی این است که مراجع و ضمانت اجرای نظارت حرفه‌ای پارلمانی (نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان) کدام‌اند؟ به نظر می‌رسد، کشورهای پیشگام این حوزه، به شأن و منزلت نمایندگان توجه داشته و با توجه به آن، الگوهایی از مراجع نظارتی و ضمانت اجرا را پیش‌بینی کرده‌اند. در این کشورمان، در این خصوص خلأهایی وجود دارد که شایسته است با توجه به شأن نمایندگان در این موارد نیز تدبیری اندیشیده شود.

کلیدواژه‌ها: نظارت حرفه‌ای؛ الگوی درون پارلمانی؛ الگوی برون پارلمانی؛ ضمانت اجرای انضباطی؛ ضمانت اجرای کیفری

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی؛

مقدمه

اصل «نظارت» به عنوان یکی از اصول مسلم حقوق عمومی، اقتضا دارد تا اعمال اختیارات تمامی مقامات و مراجع حکومتی تحت کنترل قرار گیرد. فراگیری این اصل مستلزم آن است که نمایندگان پارلمان هم فارغ از آن نباشند، تا بدین طریق در جهت حفظ اعتماد عمومی به آنها گام برداشته شود. به علاوه، صیانت از اعتماد عمومی به نمایندگان، تضمین حاکمیت قانون و صیانت از تمامیت پارلمان تبیین کننده ضرورت نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان است. لذا، نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان اجتناب‌ناپذیر بوده و باید آن را به رسمیت شناخت. موضوع اعمال نظارت حرفه‌ای پارلمانی، تکالیف حرفه‌ای یا به تعبیر دیگر رفتار حرفه‌ای آنهاست. بدین توضیح که نمایندگان موظف‌اند برای حفظ جایگاه خود و پارلمان موازین رفتار حرفه‌ای پارلمانی را رعایت کنند. تکالیف حرفه‌ای در کنار تکالیف قانونی، ناشی از وضعیت حقوقی‌ای است که به موجب صلاحیت برای نمایندگان، همچون سایر مقام‌های عمومی در نظر گرفته شده است. نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان اغلب در چارچوب «مجموعه قواعد رفتار پارلمانی»^۱ انجام می‌پذیرد (ویژه و رضائی، ۱۳۹۲ الف: ۱۸۵-۱۸۴). نهاد نظارت حرفه‌ای پارلمانی، اخیراً در نظام حقوقی کشورمان مورد توجه قرار گرفته و در این ارتباط، «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» در تاریخ ۹۱/۱/۱۵ به تصویب رسید.

به تبع توجه به ضرورت نظارت مذکور، در خصوص روش‌های اعمال آن نیز تأمل شده است. این روش‌ها در دو دسته کلی روش‌های نظارت مالی و روش‌های نظارت غیرمالی جای می‌گیرند که تحت عنوان قواعد رفتار حرفه‌ای پارلمانی از آنها سخن به میان می‌آید. آنچه که موضوع نوشتار حاضر می‌باشد، ناظر بر صلاحیت دریافت شکایات،

۱. مجموعه اصول رفتاری است که بر صحت، شفافیت و صداقت در رفتار پارلمانی تکیه می‌کند. به بیان دیگر، عبارت است از بایدها و نبایدهای رفتاری که نمایندگان باید در حوزه فعالیت‌های خود برای ارج نهادن به شأن و حرمت نمایندگی رعایت کنند. این اصول رفتاری، به رغم اینکه از محتوای اخلاقی برخوردارند و نمایانگر اصول اخلاقی‌اند، از الزامات قانونی نیز بهره می‌گیرند و تخطی از آنها با ضمانت اجراها و سازوکارهای قانونی پاسخ داده می‌شود (ویژه و رضائی، ۱۳۹۲ ب: ۳۷).

رسیدگی به آنها و اعمال ضمانت اجرا یا برقراری نظم و انضباط در مقابل نقض قواعد رفتار پارلمانی است. در این خصوص، پیش‌فرض این است که مراجع صالح برای دریافت و رسیدگی به شکایات مربوط به نقض قواعد رفتار پارلمانی و ضمانت اجرای آنها، خاص و با توجه به منزلت نمایندگان و ویژگی‌های سمت نمایندگی اعمال می‌شود. برای نیل به صحت و سقم این موضوع، مبادرت به مطالعه مراجع نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان و انواع ضمانت اجرای نقض قواعد رفتاری خواهیم کرد.

شایان ذکر است که در نظام حقوقی کشورمان، مرجع و ضمانت اجرای نظارت مذکور مورد توجه قرار گرفته، اما به نظر می‌رسد برای بهینه کردن امر نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان و انطباق آن با مبانی‌اش از قبیل تضمین حاکمیت قانون و حفظ تمامیت پارلمان و همچنین، برای نیل به غایت نهاد نظارت حرفه‌ای - جلب یا ترمیم اعتماد عمومی به نمایندگان^۱ - لازم است در ماهیت و ترکیب مرجع و ضمانت اجراها تجدیدنظرهایی صورت پذیرد و با شأن نمایندگان منطبق شود. باید گفت که مرجع این نظارت و ضمانت اجرای آن اموری پسینی هستند که نه تنها نهاد نظارت حرفه‌ای پارلمانی (نظارت بر رفتار نمایندگان) را تکمیل می‌کند، بلکه بنابر عقیده برخی، جزء عواملی هستند که به کارایی قواعد رفتار پارلمانی کمک می‌نمایند (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 13-16). به همین دلیل سعی داریم در ادامه، به بررسی مرجع نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان (الگوهای نظارت حرفه‌ای پارلمانی) و سپس انواع ضمانت اجرای تخلف از قواعد رفتاری بپردازیم.

۱. مراجع نظارت حرفه‌ای پارلمانی

منظور از مرجع نظارت حرفه‌ای پارلمانی یا نظارت بر رفتار نمایندگان، نهادی است که بر نحوه اجرای قواعد رفتار پارلمانی نظارت داشته و در صورت عدم اجرای صحیح آنها، به این مسئله رسیدگی کرده و ضمانت اجرای متناسب را اعمال می‌کند.

۱. برای اطلاعات بیشتر در مورد مبانی و غایت نهاد نظارت حرفه‌ای پارلمانی رک: آزاد رضائی و فضل‌اله جوکار (۱۳۹۳: ۱۳۷-۱۱۵).

توضیح اینکه، عنوان مرجع نظارت صرفاً بر نهاد رسیدگی کننده به نقض قواعد رفتاری و یا نهاد اعمال کننده ضمانت اجرا صدق نمی کند، بلکه نهاد حافظ اطلاعات مالی نمایندگان و مشاور نمایندگان در خصوص اجرای صحیح قواعد رفتاری و تفسیر این قواعد را هم در برمی گیرد. باید گفت، تفکیک میان صلاحیت نظارت بر نحوه اجرای قواعد رفتاری که اعم از مشاوره و تحقیق و تفحص در خصوص وقوع نقض قواعد است از یک سو و صلاحیت رسیدگی و اعمال ضمانت اجرای تخلف از این قواعد از سوی دیگر، از آن جهت حائز اهمیت است که در گذشته اغلب میان نهادهای مشاوره دهنده به نمایندگان در مورد منافع مرتبط با موضوعات مورد بررسی یا تعارض منافع و نهادهای رسیدگی کننده به نقض قواعد رفتاری این همانی قائل می شدند (Burgmann, 2003: 122).

برگمن^۱ از این مسئله، به عنوان معضلی قدیمی یاد می کند و پیشنهاد می دهد که راه حل بهتر، ایجاد دو نهاد است که یکی به ارائه مشاوره پردازد و دیگری بر اساس واقعیت های موجود قضاوت کند (Ibid.).

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

۱-۱. الگوی برون پارلمانی نظارت بر رفتار نمایندگان

در این الگو، نهادی مستقل و خارج از پارلمان ایجاد می شود. این نهاد صلاحیت بررسی

گزارش‌های اعلام منافع و هرگونه اعلام دیگر و همچنین، صلاحیت رسیدگی به شکایات مربوط به نقض قواعد رفتار پارلمانی را برعهده دارد. عضو یا اعضای این مرجع، ممکن است از سوی پارلمان یا یکی از قوای مجریه یا قضائیه و یا با همکاری آنها، منصوب شوند. اما در هر صورت مقام مستقلی بوده و جزء اعضای پارلمان نمی‌باشند. لازم به ذکر است که این مرجع عمدتاً تحت عنوان کمیسر اخلاقی معرفی می‌شود (Rathamarit and et al., 2008: 25).

مرجع برون‌پارلمانی ممکن است به شکل مرجعی مستقل از قوای سه‌گانه، مرجع قضایی یا شبه‌قضایی باشد (Power, 2008: 29). مرجع خارج از پارلمان عموماً از استقلال بیشتری نسبت به مداخله‌های نمایندگان یا گروه‌های پارلمانی برخوردار است. البته، اعمال نظارت توسط مرجع برون‌پارلمانی مصون از ایراد نیست. بسیاری از مصادیق رفتار حرفه‌ای نمایندگان جنبه جرم نداشته و رفتارهای خلاف شئون نمایندگی را دربرمی‌گیرد. بنابراین، اگر مرجع نظارت حرفه‌ای پارلمانی (نظارت بر رفتار نمایندگان) جزء نهادهای قوه قضائیه باشد، ممکن است مجازات‌های سنگینی برای اعمال خلاف شئون نمایندگی در نظر بگیرد (Rathamarit and et al., 2008: 26) که با آن تناسب نداشته و اصل تناسب ضمانت اجرا با نقض قواعد رفتاری را که در بسیاری از کشورها از جمله استرالیا به رسمیت شناخته شده است، نقض کند.

چالش دیگر این الگو، اعمال ضمانت اجرا بر نمایندگان خاطی است. مسئله این است که آیا یک مرجع مستقل از پارلمان، صلاحیت تحمیل ضمانت اجرا بر اعضای پارلمان که قواعد رفتاری را نقض کرده‌اند، دارد یا خیر؟ ظاهراً این مرجع، چنین صلاحیتی نداشته و برای اعمال ضمانت اجرا باید بر خود نمایندگان تکیه کرد^۱ که معمولاً برای چنین امری کمیسیون‌های اخلاقی پیش‌بینی می‌کنند (Ibid.)، زیرا این پارلمان است که مسئول کنترل اعضای خود بوده و اصولاً مسئولیت تضمین اجرای قواعد رفتاری اعضای خود را برعهده دارد (Integrity Commission, 2011: 28).

۱. منظور این است، که پس از بررسی نقض قواعد رفتاری از سوی کمیسر اخلاقی و رأی به متخلف بودن نماینده مورد نظر، وی نمی‌تواند در خصوص تحمیل ضمانت‌اجرا تصمیم‌گیری کند. لذا، باید خود نمایندگان در قالب کمیسیون‌های اخلاق پارلمانی به این مهم مبادرت کنند.

در زامبیا، از مرجع قضایی استفاده شده که اعضای آن توسط رئیس دیوان عالی از میان قضات سابق این دیوان انتخاب می‌شوند (Hulst, 2000: 129). بعضی از پارلمان‌های ایالت‌های استرالیا نیز مخصوصاً ولز جنوبی جدید، کوینزلند و استرالای غربی به دنبال ایجاد کمیسیون‌های ضد فساد خارج از فرایند تقنینی بوده‌اند که بر نمایندگان نظارت کند (Kernot, 2003: 138).

در کشورمان، از لحاظ نظری با تفویض این نظارت به مرجعی خارج از مجلس مخالفت شده و آن را با «استقلال قوا»،^۱ مغایر می‌دانند (راجی و درویشوند، ۱۳۸۹: ۴). در حالی که، در استقلال قوا، اثرپذیری و اثرگذاری قوا بر یکدیگر که همان «نظارت» است و در مقابل «دخال» قرار می‌گیرد، پذیرفته شده است (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹: ۷۸-۷۷). لذا، اعمال حرفه‌ای پارلمانی از سوی نهادی خارج از مجلس، نه تنها با استقلال قوا مغایرت نداشته، بلکه با ماهیت آن سازگار است.^۲ از نقطه نظر عملی نیز، به موجب ماده (۱) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» این الگو در نظام حقوقی کشورمان پذیرفته نشده است. چنان‌که دیدیم، این الگو با وجود حفظ استقلال مرجع ناظر، با ایرادهای مهمی از جمله نقض صلاحیت پارلمان در تضمین اجرای قواعد رفتار پارلمانی، نقض اصل تفکیک قوا و عدم تناسب ضمانت اجراهای کیفری برای نقض قواعد رفتاری در فرض نظارت از طریق قوه قضائیه، مواجه است.

۲-۱. الگوی درون پارلمانی نظارت بر رفتار نمایندگان

در این الگو، کارویژه نظارت حرفه‌ای پارلمانی (نظارت بر رفتار نمایندگان) به نهادهای داخل پارلمان به‌ویژه کمیسیون‌های آن سپرده می‌شود که معمولاً به طور خاص برای انجام

۱. مندرج در اصل (۵۷) قانون اساسی.

۲. اما مسلماً اعمال این الگو از نظارت با اصل «تفکیک قوا» مابینت دارد، زیرا مطابق این اصل، پارلمان اختیار قابل توجهی برای اداره امور داخلی خود از جمله نظارت بر اعضایش دارد و اعمال آن توسط مرجعی غیر از پارلمان با تفکیک قوا مغایر است.

چنین امری ایجاد می‌شوند. این کمیسیون‌ها به کمیسیون‌های اخلاقی یا رفتاری موسوم هستند. البته، گاهی ممکن است اعمال این نظارت به نهادهای سابق‌التأسیس از جمله رئیس پارلمان سپرده شود. هرچند به نظر برخی «عملاً چنین چیزی رخ نمی‌دهد» (Rathamarit and et al., 2008: 24). در این الگو، در صورت ادعای نقض قواعد رفتاری، کمیسیون اخلاقی به آن رسیدگی کرده و در صورت لزوم، بر عضو خاطی ضمانت اجرا تحمیل می‌کند (Power, 2008: 30). گرچه در برخی موارد، ممکن است کمیسیون مذکور گزارش نقض قواعد را به یکی دیگر از کمیسیون‌های پارلمان و یا مستقیماً به خود پارلمان ارائه داده (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 15) و مراجع اخیرالذکر، تصمیم به اعمال ضمانت اجرا بگیرند.

مزیت کلی نظارت درون پارلمانی، قابلیت بالای پذیرش آن از سوی نمایندگان است؛ زیرا نمایندگان بر چنین نظامی به دقت کنترل دارند (Rathamarit and et al., 2008: 24). البته این الگو معایبی نیز دارد؛ زیرا اگر اراده کلی اعضای پارلمان شانه خالی کردن از اجرای قواعد رفتاری باشد، آنها به راحتی قادر به چنین کاری خواهند بود، لذا ممکن است این روش نظارتی به کلی منحل شود. به علاوه، رویه‌های حزبی می‌تواند بر نحوه رسیدگی این مراجع تأثیرگذار باشد و مسائل حساس و سرنوشت‌سازی طی این موارد و یا جدال‌های حزبی نادیده گرفته شوند. مثل تعدی و لطمه به حزب اقلیت از سوی حزب اکثریت که دارای سازوکار نظارت است. لذا، این الگو لزوماً اعتماد عمومی به اعضای پارلمان را موجب نمی‌شود، مخصوصاً اگر خود آنها نیز با طفره رفتن از اجرای قواعد رفتاری در جهت ایجاد اعتماد عمومی گام برندارند (Ibid.: 24-25). افزون بر اینها، در این الگو قانونگذار ناظر، خود به بازپرس^۱، قاضی^۲ و هیئت منصفه^۳ تبدیل شده (Power, 2008: 30) و می‌دانیم که اگر مقام ناظر همان مقام رسیدگی‌کننده یا قاضی باشد، احتمال فساد و قضاوت‌های جانبدارانه بالا می‌رود و به همین دلیل است که یکی کردن این دو مقام،

1. Investigator

2. Judge

3. Jury

مخالف اصول عدالت رویه‌ای است (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۸). از لحاظ ضمانت اجرایی نیز، انتقادهایی بر الگوی نظارت درون پارلمانی وارد است، زیرا، ضمانت اجراهای واقعی در این الگو بیشتر جنبه سیاسی دارد (Burgmann, 2003: 123).

در استرالیا، به موجب «قانون قواعد رفتاری و استانداردهای اخلاقی»^۱ مجمع قانونگذاری خطه شمالی استرالیا، تمامی تخلفات ادعایی از قواعد رفتاری، برای بررسی و ارائه گزارش به کمیسیون امتیازات مجمع ارجاع می‌شود. اگر کمیسیون معتقد به نقض قواعد باشد، مجمع می‌تواند مجازات اهانت را بر متخلف اعمال نماید (Integrity Commission, 2011: 27-28). در نظام حقوقی کشورمان، از این الگو استفاده شده است. همان‌طور که قبلاً ذکر شد، تأسیس «هیئت نظارت» در ماده (۱) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» با ترکیبی کاملاً پارلمانی، پیش‌بینی شده است: یعنی یکی از نواب رئیس به انتخاب هیئت‌رئیس، یک نفر از اعضای کمیسیون اصل (۹۰)، یک نفر از اعضای کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس و چهار نفر از سایر نمایندگان.

با رجوع به «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» مصوب سال ۱۳۷۹ و اصلاحات بعدی آن، می‌بینیم که نواب رئیس برای عضویت در هیئت‌رئیس مجلس، باید اکثریت نسبی آرای نمایندگان صاحب رأی را به دست بیاورند.^۲ علاوه بر این، تبصره «۲» ماده (۱) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»، معرفی دو عضو کمیسیون اصل (۹۰) و کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس را همراه با چهار نفر از سایر نمایندگان، برعهده هیئت‌رئیس گذاشته است. یعنی، هیئت‌رئیس از میان داوطلبان کمیسیون‌های یاد شده و نمایندگان مجلس، ۶ نفر را با توجه به ترکیب هیئت نظارت، انتخاب و جهت رأی‌گیری به مجلس معرفی می‌کند. ملاک انتخاب نیز برای کلیه اعضای هیئت، کسب اکثریت مطلق آرای نمایندگان حاضر در مجلس است.^۳ مطابق ماده (۱) قانون نظارت، انتخاب یکی از نواب رئیس

1. Code of Conduct and Ethical Standards Act

۲. ماده (۱۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۳. ذیل تبصره «۲» ماده (۱) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان.

مجلس هم برای عضویت در هیئت نظارت، برعهده هیئت‌رئیس مجلس گذاشته شده است. حال، هم ترکیب هیئت و هم فرایند انتخاب آنها مصون از ایراد نمی‌باشد؛ زیرا با کمی تأمل در نظام سیاسی ایران، می‌توان جبهه‌های سیاسی مختلفی را ملاحظه کرد که برای عضویت در مجلس با هم به رقابت می‌پردازند. بنابراین، معمولاً در برهه‌ای خاص یک یا چند جبهه که خط‌مشی نزدیک به هم دارند، اکثریت کرسی‌های مجلس را به‌دست می‌آورند. از آنجا که ملاک انتخاب نواب رئیس، با توجه به قانون آیین‌نامه داخلی کسب اکثریت نسبی می‌باشد، به احتمال زیاد اعضای جبهه یا حزب اکثریت به نایب رئیسی مجلس درمی‌آیند. افزون بر این، چون ماده (۱)، عضویت یکی از نواب رئیس در هیئت نظارت را به انتخاب هیئت‌رئیس مجلس واگذار کرده و خود هیئت‌رئیس به اکثریت نسبی و حتی رئیس مجلس در مرحله اول به اکثریت مطلق انتخاب می‌شود، مسلماً اکثریت حزبی بر انتخاب یکی از نواب رئیس برای عضویت در هیئت نظارت مؤثر خواهد بود. علاوه بر این، از آنجا که به موجب تبصره «۲» ماده (۱) قانون نظارت، ۶ نفر دیگر عضو هیئت نظارت، باید توسط هیئت‌رئیس مجلس، به مجلس معرفی شوند و از سوی دیگر، باید اکثریت مطلق نمایندگان حاضر را نیز کسب کنند، بنابراین تهدید جبهه یا حزب اکثریت برای اعضای گروه‌های اقلیت کماکان وجود دارد. پس اگر یکی از داوطلبان عضویت در هیئت نظارت از گروه اقلیت باشد، کمتر احتمال معرفی وی از سوی هیئت‌رئیس‌ای که اغلب منتخب حزب اکثریت است، وجود خواهد داشت. حتی در صورت معرفی وی به مجلس برای رأی‌گیری در خصوص او، باز احتمال کسب اکثریت مطلق آرای حاضران توسط وی کم است. لذا با این فرایند، اعضای گروه اقلیت معمولاً نمی‌توانند به عنوان عضو، به هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان راه پیدا کنند، مگر به عنوان نماینده متهم به نقض قواعد رفتاری.^۱ از طرف دیگر، بنا بر موارد مذکور، اعضای حزب یا طیف اکثریت هم خود را مصون از نظارت یافته و این نهاد جدید، کاملاً به ابزاری برای زدوبندهای حزبی بدل خواهد شد.

۱. هرچند قواعد رفتار پارلمانی آن گونه که باید، در نظام حقوقی ما تعیین نشده و از این لحاظ با خلأ هنجاری مواجه هستیم.

چالش دیگر بر تبصره «۲» ماده (۱) این است که ظاهراً باید صلاحیت داوطلبان عضویت در هیئت - به جز یکی از نواب رئیس - به تأیید هیئت‌رئیس برسد و سپس، برای رأی‌گیری به مجلس معرفی خواهند شد. این مقرر از جهات متعددی قابل خدشه است: اول اینکه، اساساً داوطلبان عضویت در هیئت، مطابق ماده (۱) نماینده مجلس هستند و می‌دانیم که نمایندگان مجلس، قبل از ورود به مجلس توسط نهادهای صلاحیت‌دار متعددی از قبیل شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی (بررسی اعتبارنامه‌ها)، نهادهای امنیتی و ... مورد تأیید قرار گرفته‌اند. دوم، تأیید صلاحیت برخی از نمایندگان توسط همکاران خود آنها در هیئت‌رئیس، هیچ دلیل منطقی ندارد. چراکه می‌دانیم تمامی اعضای مجلس، حتی رئیس مجلس نیز به لحاظ شأن نمایندگی و پایگاه انتخابی، با سایر نمایندگان برابر است و اختیارات رسماً محدود اعضای هیئت‌رئیس صرفاً از باب مدیریتی و اداره مجلس یا به نمایندگی از اعضاست و چهارم، عضویت در هیئت نظارت، چندان جایگاه حساسی نیست که نیاز به تأیید صلاحیت داوطلبان تصدی آن داشته باشد. مضافاً اینکه، نظارت حرفه‌ای پارلمانی (نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان) یک امر ذاتاً پارلمانی است. در نتیجه، اشخاص به صرف اینکه دارای پایگاه انتخابی و واجد صفت نمایندگی باشند، صلاحیت لازم برای انجام این امر را دارند و دیگر نیازی به بررسی و تأیید صلاحیت ندارند. پنجم، و از همه مهم‌تر اینکه، چرا تمامی داوطلبان عضویت در هیئت نظارت - به جز یکی از نواب رئیس - به خود نمایندگان معرفی نمی‌شوند تا از میان آنها، شش نفر را مستقیماً به عنوان عضو هیئت نظارت انتخاب کنند؟ اینکه صلاحیت نمایندگان متقاضی عضویت باید به تأیید هیئت‌رئیس برسد و این هیئت فقط شش نفر را برای عضویت در هیئت، به نمایندگان معرفی کند؛ به نوعی سلب حقوق مجلس بوده و مغایر شأن نمایندگان است. حتی می‌توان یک گام پیش‌تر رفت و ادعا کرد که اساساً چه لزومی دارد یکی از اعضای هیئت نظارت، از میان نواب رئیس مجلس شورای اسلامی انتخاب شود.

نقد دیگر بر ترکیب عضوی هیئت نظارت، ناظر بر این است که چرا اساساً باید چینش عضوی این هیئت را منحصر به اعضای مجلس شورای اسلامی نمود؟ آیا نمی‌توان از میان

حقوق‌دان‌ها، سیاست‌مدارها و ... نیز افرادی را به اعتبار شخصیت حقیقی یا حقوقی آنها در هیئت جای داد و در این راستا، تا حدودی به سوی الگوی ترکیبی درون و برون پارلمانی گام برداشت؟ حتی می‌توان لزوم حضور اشخاص دیگری از قبیل حقوق‌دان‌ها، سیاست‌مدارها و ... را در هیئت به نحو دیگری توجیه کرد. توضیح اینکه، مطابق «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»، هیئت نظارت اختیار اعمال ضمانت اجرا نیز دارد. حال در فرض اعمال ضمانت اجرا بر نماینده خاطی، وی باید از حقوق دادرسی منصفانه برخوردار باشد.^۱ به عنوان مثال، می‌بایست یک هیئت تجدیدنظر نیز در قانون پیش‌بینی می‌شد که الزاماً ضرورتی به داشتن ترکیب کاملاً پارلمانی نداشته و متشکل از اعضای برون پارلمانی باشد. چراکه ممکن است هیئت نظارت دچار اشتباه شده یا در برخی مواقع، تعارض منافع بین اعضای هیئت و نماینده متهم پیش بیاید و در رأی هیئت اثرگذار باشد (شکوهمند، ۱۳۹۰: ۹۴).

این در حالی است که در ماده (۸) قانون، هرچند نهاد تجدیدنظر در خصوص ضمانت اجراهای بندهای «ث» الی «ح» پیش‌بینی شده است، اما اعضای آن عبارتند از رؤسای کمیسیون‌های دائمی مجلس و اعضای هیئت‌رئیس. گفتنی است که ترکیب اعضای این هیئت همراه با نحوه انتخاب آنها (وجود پشتوانه طیف اکثریت مجلس)، موجب می‌شود تا اصول عدالت رویه‌ای و دادرسی منصفانه چنان که باید، تأمین نشوند. افزون بر این از ماده (۲) قانون مذکور چنین مستفاد می‌شود که هر هفت نماینده، به عنوان اعضای اصلی انتخاب خواهند شد و در هیچ جای قانون، به اعضای علی‌البدل اشاره نشده است. این در حالی است که مطابق ماده (۷) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»: «هرگاه موضوع رسیدگی هیئت، گزارش‌های واصله علیه یکی از اعضای هیئت مذکور باشد، وی حق شرکت در جلسه مربوط را ندارد».

بنابراین، در صورتی که علیه یکی از اعضای اصلی هیئت طرح شکایت شود، وی حق

۱. زیرا در بسیاری مواقع، رسیدگی این هیئت، شکل شبه‌قضایی به خود می‌گیرد.

شرکت در جلسه مربوطه را نخواهد داشت. در چنین حالتی، هیئت با حضور شش نفر از اعضای خود تشکیل جلسه خواهد داد و اگر در خصوص موضوع مورد بررسی، سه نفر از آنها موافق و سه نفر دیگر مخالف باشند، تکلیف موضوع مشخص نیست. این گفته در حالی است که اگر مقنن، انتخاب افرادی را به عنوان اعضای علی البدل پیش‌بینی می‌کرد، یکی از ایشان می‌توانست در جلسه مربوطه جایگزین نماینده متهم شده و از عقیم ماندن موضوع جلوگیری کند.

از این رو، تا زمانی که الگوی نظارت درون‌پارلمانی در کشورمان حاکم باشد، لازم است برای عملکرد هر چه بهتر آن، در ترکیب مرجع نظارت تجدیدنظر کرده و از گروه اقلیت نیز، اعضای جهت عضویت در آن تعیین شوند؛ زیرا در نظام‌های دموکراتیک معمولاً در تمامی ارکان نظارتی پارلمان، اعضای فراکسیون‌های اقلیت پارلمان دارای مسئولیت و نقش جدی هستند. آیا شایسته نیست در هیئت نظارت نیز چند نفر از نمایندگان گروه‌های اقلیت حضور داشته باشند تا امکان و شائبه هر نوع زدوبند سیاسی از میان برود؟ همچنین لزوم تجدیدنظر در فرایند انتخاب سایر اعضای هیئت، به وضوح احساس می‌شود. ضروری است که قانونگذار طی یک ماده یا حداقل، یک تبصره و در ذیل ماده مربوط به انتخاب اعضای هیئت، تعیین افرادی را به عنوان اعضای علی البدل، پیش‌بینی کند.

شایان ذکر است که برای هیئت مذکور در «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»، صلاحیت‌های رسیدگی به گزارش‌های واصله در مورد رفتار خلاف شئون نمایندگی، تخلفات مالی یا اخلاقی و هزینه‌های غیرمعارف نمایندگان و ... و همچنین، صلاحیت اعمال ضمانت اجرای مقرر در نظر گرفته شده است. اما، برخلاف رویه اغلب پارلمان‌ها، مرجع نظارت بر نحوه اجرای قواعد رفتاری و ارائه مشاوره به نمایندگان درخصوص منافع مرتبط و متعارض مشخص نشده و نیز اشاره‌ای به مراجع ارائه گزارش نقض قواعد رفتاری نشده است.

افزون بر اینها، یکی از صلاحیت‌های اعطا شده به «هیئت نظارت»، درخصوص رسیدگی به گزارش‌های هیئت‌رئیس درباره غیبت، تأخیر و بی‌نظمی موضوع مواد (۷۸) تا

(۸۱) و (۸۸) تا (۹۱) «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» است. چنان‌که پیش‌تر ذکر شد، قواعد رفتار حرفه‌ای ناظر بر انجام وظیفه نمایندگی بوده و عرصه‌هایی همچون خودداری از بروز تعارض منافع، اعلام تعارض منافع و مواردی که موجب تقدم منافع شخصی و گروهی بر منافع عمومی می‌شود را دربرمی‌گیرد. درحالی‌که غیبت، تأخیر و بی‌نظمی از جمله تخلفات انضباطی محسوب می‌شوند که از دایره قواعد رفتار حرفه‌ای پارلمانی خارج‌اند.

باید گفت ایجاد این هیئت خاص برای نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس، علی‌رغم مخالفت‌هایی است که با آن شده است. به نظر برخی، ممکن است «ایجاد کمیسیون جدید به منظور تولی نظارت بر مجلس و نمایندگان، مقرون به صواب نباشد؛ چرا که حتی‌الامکان باید از امکانات و نهادهای موجود بهره جست و از تکثیر نهادها اجتناب کرد» (راجی و درویشوند، ۱۳۸۹: ۵). به نظر این گروه، نظارت بر مجلس و نمایندگان می‌تواند به نهادهای موجود در مجلس سپرده شود (همان). این گروه، معتقد به سپردن امر نظارت حرفه‌ای پارلمانی (نظارت بر رفتار نمایندگان) به هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی هستند. آنها استدلال می‌کنند که با توجه به ماده (۲۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، هیئت‌رئیس مجلس نظم و انتظام امور مختلف مجلس را برعهده دارد و برخی از مصادیق نظارت بر نمایندگان مخصوصاً آنچه که با انتظام مجلس مرتبط است، می‌تواند با وظایف هیئت‌رئیس همخوانی داشته باشد (همان: ۶).

در این مورد نیز، همان نقدهای وارد بر مرجع درون‌پارلمانی به قوت خود باقی است و به صرف اجتناب از تکثیر نهادی، نمی‌توان نظارت هیئت‌رئیس را تجویز کرد. افزون بر این، اگر به فرض بتوان بخشی از مصادیق نظارت بر رفتار نمایندگان را که جنبه انتظامی دارند، به هیئت‌رئیس واگذار کرد، بخش‌های دیگر قواعد رفتاری را باید به چه نهادی واگذار نمود؟! شایان ذکر است، در نظر این گروه آنچه واجد اهمیت بوده، مسئله نظارت حرفه‌ای پارلمانی (نظارت بر رفتار نمایندگان) است و کمترین توجه به قواعد رفتاری نمایندگان معطوف نشده است. به نظر می‌رسد، این مسئله ناشی از ساده‌انگاری نهاد نظارت حرفه‌ای پارلمانی (نظارت بر رفتار نمایندگان) باشد. توضیح اینکه، طرفداران این گروه، به نظارت

بر رفتار نمایندگان به عنوان مقوله‌ای حرفه‌ای که ناظر بر اصول رفتار حرفه‌ای آنها باشد، نمی‌نگرند؛ بلکه چنین می‌پندارند که این نظارت، همان نظارت بر رعایت نظم و انتظام مجلس است. در حالی که می‌دانیم، نظارت حرفه‌ای ناظر بر حفظ شأن و منزلت نمایندگان و پارلمان بوده و مستلزم تعیین اصول و قواعد رفتار صحیح پارلمانی است. همین مسئله در «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» هم انعکاس یافته است. زیرا به فلسفه نظارت بر رفتار نمایندگان و قواعد رفتار پارلمانی که پیش‌نیاز اعمال نظارت بر حسن اجرای آن است، پرداخته نشده و ضمن اشاره جزئی به ممنوعیت از دریافت هدایا، بیشتر به ترکیب و آیین رسیدگی مرجع نظارت و همچنین ضمانت اجراهای آن پرداخته شده است.

در کنار این مورد، اعتقاد به اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان از سوی کمیسیون اصل (۹۰) نیز وجود دارد. اساس کمیسیون اصل (۹۰)، اصل نودم است. مطابق این اصل، صلاحیت کمیسیون یادشده محدود به شکایات از طرز کار قوای سه‌گانه شده است. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در راستای اجرای اصل نودم، در ماده (۳۲) هدف از تشکیل کمیسیون اصل (۹۰) را «سامان دادن و کارآمد سازی مجلس و نمایندگان خصوصاً نسبت به طرز کار قوای سه‌گانه» اعلام می‌کند.

از دیدگاه معتقدان به نظارت توسط کمیسیون اصل (۹۰)، «یکی از مسائلی که به سامان دادن و کارآمد سازی مجلس و نمایندگان کمک می‌کند، همانا نظارت بر رفتار نمایندگان است. طرز کار مجلس نیز که در اصل (۹۰) قانون اساسی مدنظر قرار گرفته است، با نظارت بر مجلس و نمایندگان قرابت انکارناشدنی دارد» (همان: ۱۱-۱۰). به نظر ایشان، به دلایل فوق‌الذکر، کمیسیون اصل (۹۰) می‌تواند مرجع مناسبی برای اعمال نظارت بر مجلس و نمایندگان باشد.

با این وجود، به نظر می‌رسد کمیسیون اصل (۹۰) به گونه‌ای آمبودزمان تلقی می‌شود و نمی‌توان صلاحیت نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان را بدان سپرد؛ زیرا از لحاظ تعامل با پارلمان، رسیدگی فراقضایی و ضمانت اجرای نرم رسیدگی، شباهت‌های زیادی میان کمیسیون اصل (۹۰) و نهاد آمبودزمان در سایر کشورها وجود دارد (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۷۷-۱۶۷).

می‌دانیم که آموذمان نتایج رسیدگی خود را در قالب‌هایی همچون صدور توصیه‌نامه و گزارش‌ها به نهادهایی که قانون مشخص کرده ارائه می‌دهد (همان: ۱۷۸)، لذا مانند مراجع ناظر بر رفتار نمایندگان، خود صالح به اعمال ضمانت اجرا نمی‌باشد. افزون بر این، هدف کلاسیک آموذمان نظارت بر عملکرد مراجع دولتی است. کارویژه‌ای که از حوزه نظارت بر رفتار نمایندگان خارج است. به همین دلیل، اصولاً میان مراجع نظارت حرفه‌ای و آموذمان تفاوت وجود دارد و بالتبع، در خصوص کشورمان نیز نمی‌توان کارویژه نظارت بر رفتار نمایندگان را به کمیسیون اصل (۹۰) سپرد که نوعی آموذمان تلقی می‌شود. به علاوه، در صورت سپردن این کارویژه به کمیسیون اصل (۹۰)، به دلیل وابستگی آن به پارلمان و عدم استقلال نهادی، واجد همان چالش‌های الگوی درون‌پارلمانی خواهد بود. علاوه بر این، در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت است و باید به قدر متیقن اکتفا کرد.

۳-۱. الگوی ترکیبی (درون و برون پارلمانی) نظارت بر رفتار نمایندگان

برخی از کشورها برای نظارت بر نحوه اجرای قواعد رفتار پارلمانی، به جهت اجتناب از ایرادهای مربوط به هر یک از دو الگوی فوق، سازوکاری مرکب از نظارت برون‌پارلمانی و نظارت درون‌پارلمانی را به کار می‌گیرند که اغلب متشکل از «کمیسیون اخلاق پارلمانی»^۱ و «کمیسر اخلاقی»^۲ است. مرجع درون‌پارلمانی این الگو کمیسیون‌های اخلاقی می‌باشند، هرچند گاهی ممکن است این مرجع خود پارلمان در کل باشد. اما مرجع خارج از پارلمان اغلب شخص مستقلی است که از غیر اعضای پارلمان انتخاب می‌شود. گرچه امکان دارد کمیسر اخلاقی یا پارلمانی، به جای یک شخص حقیقی، هیئتی متشکل از چند عضو باشد.

در این الگو، سعی بر تقسیم وظایف میان دو نهاد مذکور است، به گونه‌ای که آنها به صورت مکمل انجام وظیفه کنند. این وظایف با توجه به تفکیک دو مرحله تحقیق و

1. Parliamentary Ethics Committee

2. Ethics Commissioner

رسیدگی که بیشتر در حقوق کیفری نمود دارد، به ترتیب میان کمیسرهای مستقل اخلاقی و کمیسیون‌های اخلاق پارلمانی تقسیم شده است. بدین صورت که کمیسر اخلاقی به دلیل استقلال نسبی آن از نهاد پارلمان، مسئول دریافت شکایات از نقض قواعد رفتاری، تحقیق در خصوص این شکایات و وقوع نقض یا عدم وقوع آن است. در صورت نقض قواعد توسط اعضای پارلمان، وی می‌تواند گزارش آن را به کمیسیون اخلاق پارلمانی ارائه کند. پس از این مرحله، نوبت به اعمال صلاحیت کمیسیون‌های اخلاقی می‌رسد که با توجه به گزارش‌های کمیسر اخلاقی، به مسئله نقض قواعد رسیدگی کرده و در صورت لزوم، به تصمیم‌گیری در خصوص تعیین و در نهایت تحمیل ضمانت اجرای متناسب می‌پردازد.

ایرادی که به الگوی سوم وارد است، ناظر به اعطای اختیار بیش از حدی است که به اعضای پارلمان برای اعمال ضمانت اجرا داده می‌شود. این اختیار تا جایی است که کمیسیون می‌تواند یافته‌ها و نتایج کمیسر را نادیده گرفته و تحت تأثیر دخالت‌های حزبی قرار گیرد. با وجود این در میان سه الگوی موجود، الگوی سوم به دلیل اینکه میان قضاوت مستقل و مالکیت پارلمان بر قواعد رفتاری تعادل ایجاد می‌کند، ارجحیت دارد (Power, 2008: 30). اصولاً این پارلمان است که مسئول تضمین اجرای قواعد رفتار پارلمانی است (Integrity Commission, 2011: 28) و تحمیل ضمانت اجرا از سوی مرجعی برون‌پارلمانی، هم ناقض مالکیت پارلمان بر قواعد رفتاری‌اش است و هم ناقض مسئولیت پارلمان در تضمین اجرای قواعد رفتاری. در واقع توسل به الگوی سوم، کمیسر اخلاقی را از اعمال ضمانت اجرا و در نتیجه نقض تناسب میان نقض قواعد رفتاری و مجازات‌های مقرر منع می‌کند.

چنین نظری موافق اصل تفکیک قوا نیز می‌باشد. اما از سوی دیگر، باید استقلال مرجع نظارت بر رفتار نمایندگان هم حفظ شود. لذا به نظر می‌رسد بهترین راهکار برای جمع میان اصل مذکور و حفظ استقلال مرجع نظارت، این الگو از نظارت است.

نظارت ترکیبی در نظام حقوقی انگلستان پذیرفته شده است. در نظام حقوقی این کشور، «کمیسر پارلمانی مستقل برای استانداردها»^۱ توسط مجلس عوام منصوب شده و

1. Independent Parliamentary Commissioner for Standards

گزارش‌های خود را به مجلس عوام ارائه می‌دهد (Morris, 2011: 248). کمیسر به ادعاهای نقض قواعد رفتاری رسیدگی می‌کند، وی تحقیقات لازم را در خصوص آن انجام داده و نتایج بررسی خود را جهت رسیدگی به «کمیسیون استانداردها و امتیازات پارلمانی»^۱ تسلیم می‌کند (زارعی، ۱۳۸۴: ۸۸). در مواردی که کمیسر معتقد به نقض قواعد رفتاری است، کمیسیون مسئول تعیین و اعمال مجازات مناسب است (Power, 2008: 30). با وجود اینکه هدف از تأسیس کمیسر مستقل، رعایت استقلال و بی‌طرفی در فرایند رسیدگی به نقض قواعد رفتار پارلمانی است، در انگلستان این هدف دچار انحراف شده و همچنان تمایل به الگوی درون‌پارلمانی و عدم وجود رسیدگی مستقل پیدا کرده است. زیرا کمیسر پارلمانی از سوی مجلس عوام منصوب شده و برای منابع و مدارک رسیدگی، کاملاً وابسته به این مجلس بوده و در عین حال، برای یک دوره معین قابل تجدید منصوب می‌شود (Alder and et al., 1999: 82).

ایالات متحده آمریکا نیز اخیراً به این الگو روی آورده است. به این ترتیب که در کنار کمیسیون‌های اخلاق پارلمانی (نهاد درون‌پارلمانی)، «اداره اخلاق کنگره»^۲ ایجاد شده که اعضای آن از میان شهروندان عادی آمریکا و توسط رؤسای احزاب مجلس نمایندگان انتخاب می‌شوند و تا زمانی که عضو این اداره هستند، نمی‌توانند به نمایندگی کنگره یا عضویت دولت فدرال درآیند (نهاد برون‌پارلمانی). وظیفه این اداره، تحقیق و تفحص در خصوص شکایات مربوط به نقض قواعد رفتاری نمایندگان است که در صورت نقض قواعد، اسناد و مدارک مربوطه را جهت رسیدگی و اخذ تصمیم در مورد اعمال مجازات به کمیسیون‌های اخلاقی مجلس نمایندگان و سنا ارسال می‌دارد (وکیلان، ۱۳۹۰: ۶۸).

با عنایت به مطالب فوق، بهتر است که در کشورمان هم الگوی ترکیبی پذیرفته شود؛ زیرا علاوه بر مزایای ناشی از دخالت خود پارلمان در امر تحمیل ضمانت اجرا، دخالت نهاد

1. Parliamentary Committee on Standards and Privileges
2. Office of Congressional Ethics

غیرپارلمانی مستقل (کمیسر اخلاقی) نیز، زمینه اعمال نظارت بی طرفانه و منصفانه تر را فراهم کرده و با توازن و کارآمدی بیشتر و بهتری در جهت اعمال نظارت گام برمی دارد. پیشنهاد عینی تر در این خصوص می تواند همان توصیه ای باشد که قبلاً و در ذیل مبحث «الگوی درون پارلمانی» مطرح شد. با این توضیح که در راستای انحصارزدایی از ترکیب عضوی هیئت، می توان در کنار اعضای نماینده از اشخاص دیگری چون حقوق دان ها، سیاست مدارها و ... نیز برای عضویت در هیئت استفاده کرد. ایراد بر این پیشنهاد می تواند این باشد که اساساً وظیفه اجرای قواعد رفتار پارلمانی و تحمیل ضمانت اجرا در صلاحیت پارلمان است، لذا اعضای غیرپارلمانی در این باره حقی ندارند. در پاسخ می توان گفت، اگر انتخاب اعضای غیرپارلمانی برعهده نمایندگان پارلمان باشد، چنین ایرادی دیگر موضوعیت نمی یابد. با وجود این، می توان برای مصون ماندن از ایراد گفته شده، پیشنهاد تأسیس مرجع برون پارلمانی را داد که در کنار هیئت نظارت (مرجع پارلمانی) انجام وظیفه کند و متشکل از اعضای غیرپارلمانی همچون حقوق دان ها و ... باشد (مرجع مستقل). مشابه همین راهکار را در نظام حقوقی ایالات متحده شاهد هستیم، چراکه مرجع برون پارلمانی (اداره اخلاق کنگره) را با حضور شهروندان عادی، تشکیل داده است. مداخله متخصصان و شهروندان عادی در امر نظارت حرفه ای نه تنها مغایر استقلال پارلمان و تفکیک قوا نیست، بلکه به جهت اینکه امکان رسیدگی آزادانه و به دور از ملاحظات سیاسی را تسهیل می کند، با استقلال پارلمان و منزلت نمایندگان سازگاری بیشتری دارد.

بنابراین می توان مدعی شد، الگوی ترکیبی از توازن برخوردار می باشد؛ زیرا هرچند اعطای اختیارات گسترده در تحمیل ضمانت اجرا به نهاد پارلمانی (کمیسیون اخلاقی)، امکان تأثیرپذیری حزبی و سیاسی را افزایش می دهد، اما دخالت نهاد مستقل (کمیسر اخلاقی)، موجب می شود که رویه های حزبی حداقل در مرحله تحقیق و بررسی، چندان تأثیر نداشته باشند. افزون بر این، الگوی سوم از کارآمدی نیز برخوردار است چراکه مثل الگوی درون پارلمانی، از ضمانت اجرای سیاسی خبری نیست و ضمانت اجراها به طوری که در ادامه ذکر خواهد شد، حقوقی و اغلب از نوع انضباطی و کیفری هستند.

گفتنی است الگوی سوم، علاوه بر اینکه موجب می‌شود اعمال ضمانت اجراهای ناشی از نقض قواعد رفتاری منحصراً در اختیار پارلمان قرار گیرد، سبب می‌شود که هر یک از مراجع صلاحیت‌دار اعم از کمیسیون اخلاقی پارلمانی، کمیسر مستقل و خود پارلمان در حدود اختیارات‌شان گام بردارند. به گونه‌ای که در نظام حقوقی آمریکا و در امر تحمیل ضمانت اجراها، اساساً کمیسیون‌های اخلاقی پارلمانی برای اعمال مجازات‌های خفیف وارد عمل می‌شوند اما در موارد جدی‌تر مثل عزل، مجلس رأساً اقدام می‌کند (Hulst, 2000: 128).^۱

۲. تبیین ضمانت اجرای نظارت حرفه‌ای پارلمانی

اکثر نظریه‌پردازان معتقدند قواعد رفتاری به خودی خود نقش ارزنده‌ای در تعریف استانداردهای رفتاری قابل قبول، راهنمایی نمایندگان و تشویق آنها به نشان دادن رفتار مناسب دارند. با این وجود، اعمال نظارت کارآمد بر نمایندگان و رعایت قواعد رفتاری برای حفظ یا اعاده اعتماد عمومی به آنها، مستلزم وجود سازوکارهای پسینی از جمله ضمانت اجراست و به نظر می‌رسد بدون ضمانت اجرا، اتخاذ روش‌های نظارت مالی و غیرمالی و تأسیس مراجع اعمال نظارت، کاری بس عبث خواهد بود. تحقیقات اخیر در رابطه با رفتار پارلمانی نیز از جمله تحقیق کمیسیون نولان نشان می‌دهد که اگر هدف از قواعد رفتار پارلمانی الهام بخشیدن به اعتماد عمومی باشد، وجود درجه‌ای از ضمانت‌های اجرایی لازم است (Integrity Commission, 2011: 25).

اهمیت اعمال ضمانت اجرا در تبیین مفهوم «حکومت مطلوب مدرن» است. هایگ پاتاپان^۲ میان مفاهیم کلاسیک و مدرن حکومت تمایز قائل می‌شود. در مفهوم کلاسیک، آموزش تقوا و پاکی هدف حکومت مطلوب بود، در حالی که در رویه‌های مدرن،

۱. به طوری که ذکر خواهیم کرد، اصولاً عزل نماینده در خلال دوره نمایندگی مغایر ذات نمایندگی سیاسی است و به لحاظ نظری، چنین امری امکان‌پذیر نیست.

2. Haig Patapan

حکومت مطلوب از طریق اعتماد به نهادهای فرایندهایی همچون «قانون اساسی‌گرایی (مشروطه‌طلبی)»^۱ و «تفکیک قوا»^۲ تأمین می‌شود. بعضی از اقداماتی که برای کنترل رفتار نمایندگان پیش‌بینی شده است، از قبیل الزامات مالی را می‌توان به عنوان نهادهای مدرن که در پی کنترل قدرت هستند، تلقی کرد. اما اقدامات دیگری همچون صرف قواعد اخلاقی بدون ضمانت اجرا و حتی کمیسرهای اخلاقی، به دنبال آموزش تقوا و پاک‌دامنی و استفاده مناسب از قدرت بوده و مفهوم کلاسیک حکومت و حیات سیاسی را ترسیم می‌کنند. درحالی که نظام ضمانت اجرایی این قواعد، در مفهوم خود مدرن است؛ زیرا به دنبال تحدید قدرت می‌باشد (Ibid.: 25-26).

هنگامی که نماینده‌ای متهم به نقض قواعد رفتاری می‌شود، دو پرسش مطرح می‌گردد: نخست، در صورت نقض این قواعد چه ضمانت اجرایی باید اعمال شود؟ دوم، چه کسی تصمیم به تحمیل ضمانت اجرای مربوط می‌گیرد؟ در بخش قبل، در قالب الگوهای سه گانه مراجع نظارت بر رفتار نمایندگان به سؤال دوم پرداختیم لذا، در این بخش سعی داریم تا پاسخی برای سؤال اول بیابیم.

گفتنی است که «در برخی از کشورها مانند آرژانتین، قواعد رفتاری که مستقیماً ناظر بر رفتار نمایندگان باشد، وجود ندارد و در عوض، قوانین جزایی عمومی برای جلوگیری از رشوه‌خواری و سایر سوءاستفاده‌ها از سمت‌های عمومی وجود دارد که در صورت ارتکاب آنها از سوی نمایندگان، مرتکبین به مجازات این جرائم محکوم می‌شوند» (وکیلان، ۱۳۹۰: ۳۴). لذا باید گفت که این نوع ضمانت اجراها، ضمانت اجرای مندرج در قواعد رفتار پارلمانی و ناظر بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان نیستند؛ بلکه در این گونه موارد، نمایندگان نیز همچون سایر شهروندان در صورت ارتکاب جرائم عادی مشمول مجازات خواهند بود. لذا این نوع از ضمانت اجرا موضوع بحث ما نخواهد بود. آنچه موضوع بحث ماست، ضمانت‌اجراهایی است که اختصاص به نقض استانداردهای رفتار پارلمانی داشته و

1. Constitutionalism
2. The Separation of Powers

دقیقاً برای این موارد پیش‌بینی شده‌اند که به قرار ذیل هستند. به همین دلیل، نخستین ضمانت اجرایی که به ذهن می‌رسد، عدم انتخاب مجدد نماینده خاطی است که در مبحث اول، مورد مطالعه قرار می‌گیرد. علاوه بر این، با بررسی قواعد رفتاری کشورهای مختلف، با دو نوع کلی ضمانت اجراهای کیفری و انضباطی مواجه می‌شویم که به ترتیب، موضوع مباحث دوم و سوم را تشکیل می‌دهند.

۱-۲. عدم انتخاب مجدد نماینده خاطی

با توجه به نظریه نمایندگی سیاسی، نمایندگان مصون از عزل به‌ویژه به واسطه اقدامات قوه قضائیه هستند^۱ (Rathamart and et al., 2008: 20). اصولاً یکی از ویژگی‌های نمایندگی سیاسی، عزل‌ناپذیری نماینده در خلال دوره نمایندگی است؛ به همین دلیل نه تنها قوه قضائیه، بلکه هیچ نهاد دیگری حتی اکثریت اعضای پارلمان نیز حق عزل نماینده را ندارند. زیرا این ملت است که به نماینده مشروعیت می‌دهد نه سایر نمایندگان. بنابراین عزل نماینده متخلف از قواعد رفتار حرفه‌ای، باید توسط رأی‌دهندگان به عمل آید که عملاً از طریق سازوکار انتخابات و عدم انتخاب وی در دوره بعد انجام می‌پذیرد. این نوع ضمانت اجرا در نظام حقوقی آلمان به رسمیت شناخته شده و آینده سیاسی نماینده متخلف در گرو نظر رأی‌دهندگان است. در سند «کد رفتاری برای اعضای پارلمان و ثبت منافع مالی ایالت ولز جنوبی جدید»^۲ نیز، به عدم انتخاب مجدد نمایندگان متخلف از قواعد رفتار پارلمانی تأکید شده است (The Code of Conduct for Members of Parliament Preamble to the Code of Conduct, Parliament of New South Wales, for Members of Parliament).

هرچند، تصدیق چنین ضمانت اجرایی از لحاظ نظری صحیح است اما از لحاظ عملی، عدم انتخاب مجدد نماینده متخلف از قواعد رفتاری همواره قابل تصور نیست

1. The Code of Conduct for Members of Parliament of New South Wales.

۲. ماهیتاً نمی‌توان نماینده را طی دوره نمایندگی عزل کرد؛ زیرا عزل‌ناپذیری سمت نمایندگی، ذات ماهیت نمایندگی سیاسی را تشکیل می‌دهد و حذف یا نادیده گرفتن آن، سلب ماهیت نمایندگی را به دنبال دارد.

(Rathamarit and et al., 2008: 20).^۱ بنابراین، اعمال این نوع ضمانت اجرا به تنهایی برای مجازات تخطی از قواعد رفتار حرفه‌ای کارساز نبوده و در صورت عدم وجود ضمانت اجراهای دیگر، گاهی اوقات موجب دور افتادن از غایت حفظ یا ترمیم اعتماد عمومی می‌شود. در نتیجه، در کنار عدم انتخاب مجدد نمایندگان خاطی، ناگزیر باید به اعمال ضمانت اجراهای دیگری تن دهیم که در دو گروه ضمانت اجراهای کیفری و ضمانت اجراهای انضباطی قرار می‌گیرند.

گفتنی است به محض سخن از تخلفات رفتاری منتخبان ملت، اولین ضمانت اجرایی که به ذهن می‌رسد عدم انتخاب دوباره آنها از سوی رأی‌دهندگان است. بنابراین، برخلاف سایر ضمانت اجراها که از آنها سخن به میان خواهد آمد، در این نوع نیازی به تصریح در قوانین، مقررات و یا اسناد نیست؛ زیرا مجری آن اعضای ملت بوده و با توجه به اوضاع و احوال حاکم در این مورد تصمیم‌گیری می‌کنند.^۲ افزون بر این، ضمانت اجرای خاص تخلف از قواعد رفتار پارلمانی هم نیست، بلکه در هر زمان که رأی‌دهندگان از نمایندگان

۱. چه‌بسا نمایندگانی که به‌رغم نقض این قواعد، به دلایل مختلف در دوره بعد هم انتخاب می‌شوند. به علاوه، در اغلب نظام‌های حقوقی دموکراتیک، بنابر اصل تناوب قدرت و اختیارات عمومی، نمایندگی پارلمان نیز محدود به چند دوره شده است و نمایندگان پس از تصدی چند دوره کرسی پارلمان، برای همیشه یا مدتی خاص نمی‌توانند به عضویت پارلمان درآیند. حال اگر نماینده‌ای در دوره آخر نمایندگی خود قواعد رفتار پارلمانی را نقض کند، نظارت مردمی و عدم انتخاب وی دیگر موضوعیت نخواهد داشت. مسئله غامض دیگر، مشکل‌ساز بودن اعمال این نظارت پس از یک دوره کامل نمایندگی است. یعنی برای عدم انتخاب مجدد نماینده خاطی، شهروندان باید تا پایان دوره تصدی وی در پارلمان، انتظار بکشند و چنین امری با ضرورت تسریع در افزایش اعتماد عمومی و حفظ وحدت و تمامیت پارلمان در تعارض است (وکیلان، ۱۳۹۰: ۳۴). گرچه برخی پارلمان‌ها، از جمله پارلمان‌های ایالت‌های کانادا و ایالات متحده آمریکا برای جبران این نقیصه از عزل نمایندگان خاطی در خلال دوره نمایندگی استفاده می‌کنند (همان)، اما چنین روشی با ماهیت و ویژگی نمایندگی سیاسی که عزل‌ناپذیری آن در خلال دوره نمایندگی است، منافات دارد.

۲. با وجود این، نباید در ماهیت حقوقی ضمانت اجرای «عدم انتخاب مجدد نماینده خاطی» تردید کرد؛ زیرا همان‌طور که در بخش اول ذکر شد، این نوع ضمانت اجرا ناشی از تفویض اختیار قوه مؤسس به قوه مؤسس است که خود یک مقوله حقوقی می‌باشد.

خود ناراضی باشند، می‌توانند با رعایت شرایط فوق از جمله اعمال در هنگام انتخابات، بدان متوسل شوند.

۲-۲. ضمانت اجرای کیفری

ضمانت اجرای عدم رعایت قواعد رفتار پارلمانی اغلب دارای ماهیت انضباطی است. حتی در صورتی که نقض قواعد رفتار پارلمانی جنبه جرم به خود گیرد، باز هم بیشتر ضمانت اجرای انضباطی را اعمال می‌کنند و کمتر به مجازات‌های نقدی، حبس و ... متوسل می‌شوند (Ibid.: 21). با وجود این در برخی از پارلمان‌ها، مجازات‌های خاصی برای «جرائم اخلاقی»^۱ در نظر گرفته‌اند (Hulst, 2000: 127-128) که ماهیت کیفری دارد. در این موارد، کمیسیون‌های پارلمانی که برای رسیدگی و نظارت بر نحوه اجرای قواعد رفتاری مشخص شده‌اند، می‌توانند موضوع را به دادگستری ارجاع داده و در عین حال، نماینده را از حمایت‌های پارلمان محروم کنند. در این صورت، ممکن است نمایندگان مورد تعقیب، توقیف و بازپرسی قرار گرفته و محکوم شوند. با این وجود، نتیجه بستگی به نظام دادگستری دارد و همان‌طور که گفته شد، غالباً منتج به پوزش عمومی،^۲ احتمالاً مجازات نقدی^۳ و یا زندان^۴ می‌شود (Rathamarit and et al., 2008: 21).

در نظام حقوقی انگلستان، نقض یکی از قواعد رفتاری معادل اهانت به پارلمان است. در این راستا، مجلس عوام از لحاظ نظری مختار به اعمال مجازات حبس نسبت به مجرمان است، اما به ندرت ممکن است به آن متوسل شود. تعلیق برای یک دوره معین و عزل نماینده از سمت نمایندگی^۵ مجازات‌های رایج‌ترند (Hulst, 2000: 128).

همانند نظام انگلستان، در ایالت تاسمانیای استرالیا به موجب بخش ۴۱ آیین‌نامه داخلی

1. Ethical Offences

2. Public Embarrassment

3. Fine

4. Jail

۵. ضمانت اجرای عزل نماینده یا سلب سمت نمایندگی از سوی پارلمان یا سایر بخش‌های حکومتی، جزء ضمانت اجرای انضباطی است، لذا تفصیل آن در گفتار بعدی خواهد آمد.

مجلس ایالتی،^۱ «هر یک از اعضای محکوم به اهانت از سوی مجلس، باید بنابر صلاحدید مجلس جزای نقدی که نباید بیش از ۴۰ دلار باشد راپردازند. اگر مبلغ مذکور فوراً پرداخت نشود، می‌توان عضو را برای مدتی که نباید از ۱۴ روز تجاوز نماید، بازداشت کرد و به ازای هر روز بازداشت، ۴ دلار از وی اخذ شود. عضو پارلمان می‌تواند به جای پرداخت ۴۰ دلار، بازداشت را انتخاب کند» (Integrity Commission, 2011: 27).

ملاحظه می‌کنیم که کشورها در اتخاذ و اعمال ضمانت اجرای کیفری، شدت و قاطعیت زیادی به کار نمی‌گیرند و بیشتر ضمانت اجرای انضباطی را جایگزین می‌کنند. این نکته بیانگر توجه کشورها به شأن و منزلت نمایندگان است و گمان نیز این است که چنین رویه‌ای با اصل برابری همگان منافات ندارد. زیرا، این دسته از ضمانت اجراها در قبال نقض قواعد رفتار پارلمانی که در هنگام انجام وظایف نمایندگی رخ می‌دهد، اعمال می‌شود و نه در قبال جرائم عادی نمایندگان.

۲-۳. ضمانت اجرای انضباطی

اغلب نقض‌های قواعد رفتار پارلمانی از جمله عدم ارائه اعلامیه‌های منافع به طور عمدی یا درج اطلاعات نادرست در آن، تحویل فرم‌های اعلام منافع به طور ناقص یا گمراه‌کننده، بی‌توجهی به اخطارهای مأمور ثبت منافع در خصوص اعلام تغییرات در آنها و شرکت در مذاکره و تصمیم‌گیری در مورد موضوع‌هایی که نماینده تعارض منافع در آن خصوص را اعلام ننموده، می‌تواند منجر به اقدام انضباطی شود (Lochrie, 2003: 21).

ضمانت اجرای انضباطی‌ای که وجود دارند عبارتند از: انتقاد شفاهی، ذکر نام فرد متخلف در صحن علنی به وسیله رئیس مجلس، توییح کتبی با درج در پرونده، قطع جزئی یا کلی برخی مزایا و کمک‌هزینه‌هایی که برای انجام وظایف نمایندگی به نماینده اعطا می‌شود، از دست دادن ارشدیت یا ریاست کمیسیون، محرومیت از شرکت در رسیدگی‌ها و امور مجلس در خصوص موضوعی خاص یا به طور کلی، تعلیق موقت از سمت نمایندگی و

در نهایت اخراج از پارلمان یا سلب سمت نمایندگی (وکیلان، ۱۳۹۰: ۳۴) و

در شدت ضمانت اجراهای انضباطی تنوع زیادی وجود دارد. در جزایر فیجی نقض قواعد رفتاری ممکن است به از دست دادن سمت نمایندگی منجر شود. در هند، نقض این قواعد با توبیخ، تذکر، حبس، تعلیق از نمایندگی، عزل و عدم صلاحیت برای عضویت در پارلمان مجازات می‌شود. در ژاپن، ضمانت اجراهای در نظر گرفته شده عبارت‌اند از: تذکر برای رعایت استانداردهای رفتاری، تذکر برای خودداری از حضور در پارلمان برای یک دوره معین و تذکر برای استعفا از ریاست کمیسیون‌های پارلمان (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 13). این سه نوع ضمانت اجرا به انتخاب «شورای مشورتی در اخلاق سیاسی»^۱ اعمال می‌شود. به عبارت دیگر، اگر شورا به بی‌اساس بودن شکایت از نماینده پی ببرد، می‌تواند برای اعاده حیثیت نماینده اقدام کند (Hulst, 2000: 129). در انگلستان، ضمانت اجراها عبارتند از توبیخ یا تذکر، تعلیق از عضویت پارلمان و عزل. البته، در خصوص مجلس لردهای انگلیس باید گفت مشمول هیچ ضمانت اجرای انضباطی‌ای نیستند و به استثنای جرم خیانت، اعضا را نمی‌توان از طبقه لردها عزل،^۲ تعلیق^۳ یا منفصل^۴ کرد. در ایالات متحده آمریکا هم، ضمانت اجراهای سرزنش، توبیخ، جزای نقدی و سلب سمت نمایندگی در نظر گرفته شده است (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 13). از زمانی که کمیسیون‌های رفتار پارلمانی در هر دو مجلس کنگره ایجاد شدند،^۵ دو نماینده از سمت خود عزل و هشت نماینده نیز توبیخ شده‌اند. به ۲۲ نماینده و ۹ سناتور تذکر داده شده و یک سناتور نیز توبیخ شده است (Amer, 2009 a: 167). البته به موجب قطعنامه ۴۹۷۵ مصوب مجلس نمایندگان، اگر یکی از اعضای این مجلس مرتکب سوءاستفاده از اعتماد عمومی شناخته شود، پرداخت حقوق به وی را به تعویق می‌اندازند (Ibid., 2009 b: 631). در ایرلند،

1. Deliberative Council on Political Ethics

2. Deprive

3. Suspend

4. Expel

۵. منظور کمیسیون انتخابی استانداردها و رفتار مجلس سناست که در سال ۱۹۷۷ به کمیسیون انتخابی اخلاقی تغییر نام یافت و همچنین، منظور کمیسیون استانداردهای رفتار رسمی مجلس نمایندگان است که در سال ۱۹۶۷ ایجاد شد.

«در صورتی که نمایندگان قواعد رفتاری را نقض کنند با سه مجازات مواجه می‌شوند که عبارتند از: انتقاد علنی، جریمه‌های مالی و تعلیق از حضور در جلسات پارلمان. در هلند نمایندگان پارلمان می‌توانند همکاران خاطی خود را شفاهاً توبیخ کرده یا او را به رعایت قواعد رفتاری توصیه نمایند و یا به طور کتبی توبیخ کنند» (وکیلیان، ۱۳۹۰: ۳۴). در نظام حقوقی الجزایر، اگر کمیسیون اعلام دارایی‌ها، به تغییرات وارده در دارایی نماینده که از تشریح رضایت‌بخش آن عاجز بوده است، پی ببرد؛ آن را در گزارش سالانه‌اش قید می‌کند. ضمانت اجرای دوم چنان که قبلاً گفته شد، جنبه کیفری دارد و برای اعلامیه‌های نادرست منافع در نظر گرفته شده است. آخرین ضمانت اجرا سلب صلاحیت از نماینده است که ناظر بر عدم ارائه گزارش دارایی‌ها در موعد مقرر می‌باشد (Hulst, 2000: 61). برخلاف کشورهایی چون انگلستان، ایالات متحده آمریکا و ژاپن، در برخی دیگر از کشورها مانند مجارستان، اسپانیا و اووروگوئه، با اعمال ضمانت اجراهای شدید مخالفتند. برای نمونه، اعضای پارلمان مجارستان تا زمانی که گزارش اعلام منافع خود را ارائه نداده باشند، از حقوق و مزایای خود محروم‌اند، هرچند ممکن است اعلامیه‌های نادرست مشمول اقدامات شدیدی شود، اما نماینده در نتیجه چنین عملی هیچ‌گاه مجبور به استعفا نخواهد شد (Ibid.: 61-62).

به گمان ما، نه رویه کشورهایی چون مجارستان، اسپانیا و اووروگوئه صحیح است و نه رویه کشورهای سخت‌گیری همچون ژاپن؛ زیرا اصل بر این است که ضمانت اجرا باید متناسب با ماهیت نقض قواعد رفتاری باشد (Kernot, 2003: 140). علاوه بر این، ضمانت اجراها باید در اوضاع و احوال معین، معقول باشند (Lochrie, 2003: 21). بنابراین نمی‌توان برای نقض‌های شدید قواعد رفتاری، ضمانت اجرای خفیف و یا بالعکس را در نظر گرفت. اصل تناسب ضمانت اجرا با نقض قواعد، به‌صراحت در نظام حقوقی استرالیا به رسمیت شناخته شده است (Kernot, 2003: 140). باید گفت که در نظام حقوقی ایران اصل مذکور به‌طور کلی در ماده (۶) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» مورد اشاره قرار گرفته اما به‌طور دقیق معین نشده که به لحاظ نقض هر یک از تکالیف و استانداردهای رفتاری، کدام‌یک از ضمانت اجراهای مذکور در ماده (۶) باید اعمال شود؛ زیرا، اساساً

یکی از ایرادات وارد بر قانون فوق، عدم اشاره کامل و درست به تکالیف حرفه‌ای یا همان قواعد (استانداردهای) رفتار حرفه‌ای پارلمانی است.^۱ با این وجود، در همان ماده (۶)، به تطابق ضمانت اجرا با اوضاع و احوال حاکم بر ارتکاب تخلفات از قبیل شرایط و موقعیت ارتکاب آنها به خوبی توجه شده است. ماده (۶) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» در این خصوص مقرر می‌دارد: «هیئت با توجه به اهمیت تخلفات و شرایط و موقعیت ارتکاب آنها نسبت به اعمال یک یا چند مجازات ... تصمیم می‌گیرد ...».

شایان ذکر است که ضمانت اجرای پیش‌بینی شده در نظام حقوقی کشورمان به موجب همین ماده، غالباً دارای ماهیت انضباطی هستند.^۲ ماده (۲) قانون فوق‌الذکر نیز در مقام احصای صلاحیت‌های هیئت نظارت، از مواردی سخن می‌گوید که مصداق تخلف اخلاقی، مالی و به‌طور کلی نقض قواعد رفتار حرفه‌ای (تکالیف حرفه‌ای) هستند و رسیدگی به اعمال مجرمانه نماینده را در صلاحیت هیئت قرار نمی‌دهد، مگر صرفاً از بعد انتظامی.^۳ می‌دانیم که نتیجه نقض تکالیف حرفه‌ای و انضباطی نیز، اعمال ضمانت اجرای انضباطی است، نه ضمانت اجرای کیفری. لذا، از این بعد هم می‌توان حدود صلاحیت

۱. برای مطالعه کامل این تکالیف رک: محمدرضا ویژه و آزاد رضائی (۱۳۹۲) ب: ۷۴-۳۵.

۲. «... 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 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، ح) اعلام یک یا چند تخلف نماینده در جلسه علنی توسط رئیس مجلس ...».

۳. ماده (۲) - «هیئت صلاحیت رسیدگی به امور زیر را دارد:

الف) گزارش‌های واسله درباره سوءاستفاده و تخلف مالی یا اخلاقی نماینده و درآمدها و هزینه‌های غیرمتعارف وی،

ب) گزارش‌های مربوط به رفتار خلاف شئون نمایندگی،

پ) گزارش‌های واسله درباره اعمال خلاف امنیت ملی کشور و سایر اعمال مجرمانه از بعد انتظامی،

ت) گزارش‌های هیئت‌رئیس درباره غیبت، تأخیر و بی‌نظمی نماینده موضوع مواد (۷۸) تا (۸۱) و (۸۸) تا (۹۱)

آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ...».

هیئت نظارت را صرفاً به اعمال ضمانت اجرای انضباطی محدود کرد. هرچند به موجب تبصره «۵» ماده (۲)^۱ و تبصره «۱» ماده (۶)، امکان اعمال ضمانت اجرای دیگری از سوی قوه قضائیه که دارای ماهیت غیرانضباطی هستند، وجود دارد.^۲

گفتنی است که ضمانت اجرای مذکور در ماده (۶) به جهت شدت و ضعف، از انحراف معیار کمی برخوردارند. بدین توضیح که تفاوت فاحشی میان ضمانت اجرای بند «الف» با ضمانت اجرای مذکور در سایر بندها و مخصوصاً بند «ح» از لحاظ شدت و ضعف وجود ندارد. افزون بر این، با تعمق در نظام حقوقی کشورهای پیشگام این عرصه، **ملاحظه خواهیم کرد که کشور ما از جهت فراوانی و تعدد ضمانت اجرای انضباطی**

نسبت به آنها برتری دارد. این امر نیز، نقطه قوت «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»

محسوب می‌شود؛ زیرا موارد نقض استانداردهای رفتار پارلمانی متعدد است، در نتیجه لازم

است برای واکنش مناسب نسبت به چنین تخلفاتی و در راستای اصل تناسب ضمانت اجرا با تخلفات، ابزارهای ضمانت اجرایی متعددی در اختیار داشته باشیم.

نکته حائز اهمیت دیگر، مسئله عزل نمایندگان متخلف از سمت نمایندگی است که کشورهایی چون ایالات متحده آمریکا، انگلستان، هند، الجزایر، زلاندنو و جزایر فیجی آن را اعمال می‌کنند. البته در زلاندنو تحمیل این ضمانت اجرا با تردید مواجه شده است (Morris, 2011: 250). در حالی که در دیگر کشورهای مذکور به کرات مورد استفاده واقع شده و حتی نظر بر این است که این ضمانت اجرا شأن و موقعیت پارلمان را در مقابله با کسانی که استانداردهای مورد انتظار رفتاری را تنزل داده‌اند، ترمیم می‌کند. این دسته معتقدند که در واقع عزل نماینده خاطی به حفظ مشروعیت قوه مقننه در انظار عمومی کمک می‌کند (Ibid.: 251). این در حالی است که در سند کد رفتاری برای اعضای پارلمان و ثبت منافع

۱. تبصره «۵» ماده (۲): «هیئت ضمن رسیدگی به تخلفات موضوع این قانون، مراتب کیفری آن را به مرجع قضایی ذیصلاح اعلام می‌نماید».

۲. تبصره «۱» ماده (۶) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان: «در صورتی که هیئت تشخیص دهد داریی نماینده به ناحق افزایش یافته است، ... [موضوع را] جهت رسیدگی به دستگاه قضایی ارسال می‌نماید».

مالی ولز جنوبی جدید، به برکناری نمایندگان توسط رأی‌دهندگان صرفاً از طریق عدم انتخاب مجدد آنها تأکید شده است (The Code of Conduct for Members of Parliament of New South Wales, Preamble to the Code of Conduct for Members of Parliament). در این ایالت به ماهیت عزل نماینده پی برده‌اند، زیرا با برکناری نمایندگان از طریق عدم انتخاب مجدد آنها توسط رأی‌دهندگان متفاوت است و منظور، عزل نماینده یا سلب سمت از وی توسط پارلمان یا کمیسیون‌های پارلمانی در خلال دوره نمایندگی است. می‌دانیم که نظریه نمایندگی از یک سو، اصالتاً واجد پایگاه ملی بوده و سلب آن از شخص نماینده نیز تنها توسط خود ملت ممکن است. از سوی دیگر، از آنجاکه یکی از ویژگی‌های نمایندگی عزل‌ناپذیری آن است، لذا سلب این سمت از نماینده باید پس از اتمام دوره نمایندگی وی انجام پذیرد.

بنابر مراتب فوق، سازوکار سلب سمت نمایندگی باید حتماً واجد دو شرط: ۱. اعمال از سوی اعضای ملت و ۲. اعمال آن پس از دوره نمایندگی باشد و آنچه کشورهایی همچون ایالات متحده آمریکا، انگلستان، هند، الجزایر و ... در پیش گرفته‌اند، با ماهیت نمایندگی سیاسی سازگار نیست. در کشورمان هم، تبصره «۱» ماده (۶) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» اعلام 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 ...».

در بدو امر به نظر می‌رسد، این سازوکار از مصادیق ضمانت اجرای عدم انتخاب مجدد نماینده خاطی می‌باشد، اما مطابق مطالب پیش گفته، عدم انتخاب مجدد نماینده خاطی باید توسط رأی‌دهندگان صورت گیرد. همچنین عبارت «تا قبل از انتخابات دوره بعد»، بیانگر نظارت شورای نگهبان بر امر داوطلبان انتخابات مجلس شورای اسلامی است؛ تا بدین وسیله، شورای محترم نگهبان به عنوان مرجع ناظر بر صلاحیت داوطلبان عضویت در مجلس شورای اسلامی، از تأیید یا به تعبیری احراز صلاحیت وی برای انتخابات دوره بعد، ممانعت به عمل آورد. فارغ از اینکه مفهوم نظارت در اصل، پسینی بوده و مقام ناظر همیشه پس از انجام عمل یا در حین انجام آن (انجام بخشی از عمل)، مبادرت به اعمال

نظارت می‌کند (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۸-۱۶)؛ در قانون اساسی ایران^۱ به عنوان مصداق اعمال اراده قوه مؤسس، مسئله نظارت بر داوطلبی انتخابات مجلس شورای اسلامی و به تبع آن، بررسی صلاحیت نماینده متخلف از قواعد رفتار پارلمانی برای دوره بعد، به صراحت مدنظر قرار نگرفته است.^۲ لذا نمی‌توان سازوکار پیش‌بینی شده در تبصره «۱» ماده (۶) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» را در چارچوب عدم انتخاب مجدد نماینده خاطی تفسیر کرد، بلکه ظاهراً، نوعی عزل نماینده توسط شورای نگهبان است.

۳. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

ملاحظه شد که مراجع نظارت بر رفتار نمایندگان در قالب یکی از الگوهای سه‌گانه برون‌پارلمانی، درون‌پارلمانی و ترکیبی از این دو تعریف می‌شوند. از آنجا که مرجع برون‌پارلمانی مطابق با جایگاه و استقلال نمایندگان و پارلمان نمی‌باشد، تقریباً مطرود واقع شده است. الگوی درون‌پارلمانی هم که در کشورمان اعمال می‌شود، مغایر با شأن نمایندگی است؛ چرا که بخشی از جایگاه و شأن نمایندگان منوط به اعتماد عمومی نسبت به آنهاست که بنابر موارد مذکور در قسمت دوم، با این الگو تحقق نمی‌یابد. به همین دلیل،

۱. اصل (۹۹) قانون اساسی: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی را برعهده دارد».

۲. گفتنی است که در خصوص ماهیت نظارت شورای نگهبان مذکور در اصل (۹۹) قانون اساسی، از اواخر دهه ۶۰ شمسی اختلافات زیادی میان صاحب‌نظران و همچنین سیاستمداران در گرفت که علت اصلی تفسیر شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ شورای نگهبان در مورد اصل مذکور شد و پس از آن نیز، این اختلافات کماکان ادامه یافته است. گروهی با استدلال‌های متفاوت، با تفسیر شورای نگهبان و مفاد ماده (۳) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ و ماده (۳) قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵ موافقت نموده و قائل به نظارت استصوابی و صلاحیت شورا نسبت به تشخیص صلاحیت داوطلبان مجلس هستند (برای اطلاعات بیشتر رک: عمیدزنجانی، ۱۳۸۲؛ مصدق، ۱۳۷۸؛ مرتضایی، ۱۳۹۰). گروه دیگر در مقام مخالفت با اعطای صلاحیت نظارت استصوابی به شورای نگهبان با روش‌ها و استدلال‌های متفاوت به نتیجه‌ای واحد که همانا رد نظارت استصوابی شورای نگهبان و رد مبانی تفسیر این شورا است، نائل شده‌اند (برای مطالعه بیشتر رک: هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۶۰-۲۵۹؛ راسخ، ۱۳۸۸: ۱۰۴-۱۰۲؛ شعبانی، ۱۳۸۸: ۱۸۳-۱۸۰).

گرایش عمومی به سوی ترک این الگو و جایگزینی آن با الگوی ترکیبی است که در عین نظارت کارآمد، مطابق با جایگاه و استقلال نمایندگان و پارلمان می‌باشد. الگوی ترکیبی دارای این امتیاز است که از معایب و ایرادهای دو الگوی دیگر به دور بوده و با اصول حقوقی از جمله تفکیک قوا سازگاری دارد. همچنین، دغدغه قضاوت بی‌طرفانه را از بین برده و تسلط و مالکیت پارلمان نسبت به قواعد رفتاری را محترم می‌شمارد.

ضمانت اجرای نقض قواعد رفتار پارلمانی هم در سه دسته جای می‌گیرند: عدم انتخاب مجدد نماینده متخلف از نقض قواعد رفتاری که به تنهایی کارساز نمی‌افتد، ضمانت اجرای کیفری و ضمانت اجرای انضباطی. در کشورهای پیشگام عرصه نظارت بر رفتار نمایندگان، علی‌رغم وجود ضمانت اجرای کیفری، همچنان شأن نمایندگان از نظر دور نمانده است؛ زیرا همان‌طور که گفتیم، این بخش از نظارت را به گونه‌ای اتخاذ کرده‌اند که با شأن نمایندگان منافاتی نداشته باشد. شایسته توجه است که در خصوص ضمانت اجرای انضباطی چنین دغدغه‌ای اصولاً موضوعیت نمی‌یابد. با وجود این در برخی از کشورها، به عزل نماینده از سمت وی در خلال مدت نمایندگی اشاره شده که چنین امری به دلیل ماهیت خاص نمایندگی سیاسی، آن‌چنان‌که بر وکیل اعمال می‌شود، در مورد نماینده قابلیت اعمال ندارد. در اینجا باید فرضیه نوشتار حاضر را مورد تحلیل قرار دهیم، بدین توضیح که نمی‌توان گفت تمامی کشورهای پیشگام عرصه نظارت حرفه‌ای بر نمایندگان، الگوهای نظارت و ضمانت اجرای تخلف از قواعد رفتاری را مطابق با شأن و منزلت نمایندگان اتخاذ کرده‌اند. چنین ادعایی در خصوص کشورهایی که الگوهای نظارت درون‌پارلمانی یا برون‌پارلمانی و ضمانت اجرای عزل نماینده در خلال دوره نمایندگی را پیش‌بینی کرده‌اند، به وضوح نمایان است و نه تنها موجب دور افتادن از غایت جلب یا ترمیم اعتماد عمومی به پارلمان می‌شود، بلکه عواقب وخیمی را هم به دنبال دارد. بنابراین، به دلیل مواردی چون بی‌اعتنایی کلی به شأن نمایندگان و نقض استقلال مجلس یا توجه افراطی به شأن ایشان، ابتر ماندن نهاد نظارت و نقض اصول عدالت رویه‌ای، پیشنهاد می‌شود:

۱. در نظام حقوقی کشورمان از الگوی ترکیبی که مزایای آن ذکر شد، تبعیت شود. البته

تا زمانی که قانونگذار کشورمان مبادرت به اتخاذ این الگو نکرده است، بایستی حداقل در ترکیب و نحوه انتخاب اعضای هیئت نظارت کنونی که از نوع درون پارلمانی است، تجدیدنظر کند. بدین ترتیب که اولاً، انتخاب اعضای هیئت نظارت به خود نمایندگان واگذار شود و هیئت رئیسه مجلس نقشی در معرفی یا عدم معرفی داوطلبان عضویت در هیئت به مجلس نداشته باشد. ثانیاً و به موازات این امر، سهمیه‌ای نیز برای احزاب یا جناح‌های اقلیت جهت عضویت در هیئت اختصاص یابد. بدین طریق، چون دوره فعالیت هیئت، کل دوره مجلس است، در ابتدای هر دوره سهمیه‌ای به حزب یا احزاب اقلیت اختصاص خواهد یافت. ثالثاً، از میان متخصصان و به‌ویژه حقوق‌دان‌ها، افرادی در هیئت جای داده شوند تا هم استقلال پارلمان لحاظ گردد و هم شأن و منزلت نمایندگان و مجلس تضمین شود^۱ و از ایرادهای ناظر بر عدم تأسیس مرجع ترکیبی فعلاً مصون بماند. رابعاً، توصیه می‌شود در جهت استمرار کار هیئت نظارت، انتخاب اعضای علی‌البدل نیز مدنظر مقنن قرار گیرد.

۲. قانونگذار کشورمان که به درستی به ضمانت اجراهای انضباطی محوری داده، رگه‌هایی از ضمانت اجراهای کیفری را نیز، البته با توجه به شأن نمایندگان پیش‌بینی کند. ۳. مواردی چون عزل نماینده متخلف، توسط مراجعی که برخی از صلاحیت‌هایشان با یکدیگر همپوشانی دارد، کنار گذاشته شود.

۴. قانونگذار، به صراحت برای نقض هر یک از تکالیف حرفه‌ای، مجازات خاصی مقرر کند تا هیئت نتواند از خلأ عدم وجود تناسب میان ضمانت اجرا و تخلفات سوء استفاده کرده و برای نمایندگان حزب یا جبهه اقلیت، ضمانت اجرای سنگین‌تر و برای هم‌فکران خود، مجازات سبک‌تر تعیین نماید، زیرا در غیر این صورت، نمی‌توان به حفظ یا اعاده شأن و منزلت نمایندگان امیدوار بود. این مهم نیز مستلزم احصای تکالیف حرفه‌ای پارلمانی در قانون نظارت بر رفتار نمایندگان است که متأسفانه توسط مقنن به فراموشی سپرده شده است.

۱. زیرا مداخله متخصصان و حتی شهروندان عادی (نظام حقوقی آمریکا) در امر نظارت حرفه‌ای، نه تنها مغایر استقلال پارلمان و تفکیک قوا نیست، بلکه به جهت اینکه امکان رسیدگی آزادانه و به دور از ملاحظات سیاسی را تسهیل می‌کند، با استقلال پارلمان و منزلت نمایندگان سازگاری بیشتری دارد.

منابع و مآخذ

۱. راجی، سیدمحمدهادی و ابوالفضل درویشوند (۱۳۸۹). «مرجع صالح نظارت بر مجلس و نمایندگان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۰۴۰۰.
۲. راسخ، محمد (۱۳۸۸). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، تهران، دراک.
۳. رضائی، آزاد و فضل‌اله جوکار (۱۳۹۳). «مبانی نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان»، *تعالی حقوق*، ش ۸.
۴. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴). *مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. شعبانی، قاسم (۱۳۸۸). *حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران*، چاپ ۳۵، تهران، نشر اطلاعات.
۶. شکوهمند، عباس (۱۳۹۰). «نظارت بر نمایندگان از طریق خود نمایندگان امکان‌پذیر نیست»، *ماهنامه مهرنامه*، ش ۱۲.
۷. عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۲). «شورای نگهبان و نظارت بر انتخابات»، *حکومت اسلامی*، ش ۳۰.
۸. _____ (۱۳۸۹). «تفکیک یا استقلال قوا»، *حقوق در پرتو نظریه و کارکرد*، زیر نظر عباسعلی کدخدایی، تهران، جنگل، جاودانه.
۹. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چاپ دوازدهم، تهران، میزان.
۱۰. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مجلس شورای اسلامی.
۱۱. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ مجلس شورای اسلامی.
۱۲. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۶۵/۵/۹ مجلس شورای اسلامی.
۱۳. قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، مصوب ۱۳۹۱/۱/۱۵ مجلس شورای اسلامی.
۱۴. مرتضایی، احمد (۱۳۹۰). «بررسی قلمروی نظارت شورای نگهبان»، *مجله معرفت*، ش ۱۶۵.
۱۵. مصدق، محمد (۱۳۷۸). «شورای نگهبان و نظارت استصوابی یا استعلامی؟»، *ماهنامه دادرسی*، ش ۱۴.
۱۶. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱). «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان (نهاد نظارت و بازرسی)»، *دیدگاه‌های حقوق قضایی*، سال هفدهم، دوره جدید، شماره پیاپی ۵۷.
۱۷. وکیلان، حسن (۱۳۹۰). «نظارت بر رفتار نمایندگان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۲۲۲۱.
۱۸. ویژه، محمدرضا و آزاد رضائی (۱۳۹۲ الف). «مبنای اعمال نظارت حرفه‌ای پارلمانی: منزلت نمایندگی و پارلمان»، *نشریه حقوق اساسی*، سال دهم، ش ۱۹.
۱۹. _____ (۱۳۹۲ ب). «روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان؛ با تأکید بر حقوق ایران»، *فصلنامه علمی - پژوهشی مجلس و راهبرد*، سال بیستم، ش ۷۴.

21. Alder, John and et al. (1999). *Constitutional and Administrative Law*, Second Edition, London, Macmillan.
22. Amer, Mildred (2009 a). "Enforcement of Congressional Rules of Conduct: An Historical Overview", In: *Congress of the U.S: Committees, Rules and Procedures*, Edited by: Sela G. Thomason, New York, Nova Science Publishers, Inc.
23. _____ (2009 b). "Congressional Gifts and Travel: Proposal in The 109th Congress", In: *Congress of the U.S: Committees, Rules and Procedures*, Edited by: Sela G. Thomason, New York, Nova Science Publishers, Inc.
24. Beetham, David (2006). *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: a Guide to Good Practice*, Geneva, Inter-Parliamentary Union.
25. Burgmann, Meredith (2003). "Constructing Codes: Pitfalls and Challenges", In: *Ethics and Political Practice: Perspectives on Legislative Ethics*, Edited by: Noel Preston and Charles Sampford, London, The Federation Press, Routledge.
26. Hulst, Marc Van Der (2000). *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*, Geneva, Inter-Parliamentary Union.
27. Integrity Commission (2011). *Codes of Conduct for Members of Parliament, Ministers and Ministerial Staff in Tasmania*, Tasmania, Report of Integrity Commission for Parliament.
28. Kernot, Cheryl (2003). "Codes and Their Enforcement: Necessary but not Sufficient for Ethical Conduct", In: *Ethics and Political Practice: Perspectives on Legislative Ethics*, Edited by: Noel Preston and Charles Sampford, London, The Federation Press, Routledge.
29. Lochrie, James (2003). *Meeting Procedures: Parliamentary Law and Rules of Order for the 21st Century*, Lanham, Maryland and Oxford, The Scarecrow Press.
30. Morris, Caroline (2011). "Misbehaving Members of Parliament and How to Deal with Them", In: *Reconstituting the Constitution*, London, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
31. Power, Greg (2008). "Establishing Standards of Parliamentary Conduct: an Overview of Issues Relating to codes of Conduct for Parliamentarians", Available online at: <http://www.pogar.org/publications/legislature/2007/cairo/coc/power-e.pdf>
32. Rathamarit, Niyom and et al. (2008). *Codes of Conduct for Parliamentarians (A Comparative Study)*, Bangkok, King Prajadhipok's Institute.
33. Staphenurst, Rick and Riccardo Pelizzo (2004). *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, Washington, D.C., World Bank Institute.
34. The Code of Conduct for Members of Parliament and the Pecuniary Interest Register, Parliament of New South Wales, available online at: [http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/key/CodeofConduct/\\$File/18+Code+of+Conduct.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/key/CodeofConduct/$File/18+Code+of+Conduct.pdf)