

# کارآمدی مجلس شورای اسلامی و راهکارهای ارتقای آن در حقوق داخلی

عسگر جلالیان\*

## چکیده

قوه مقننه به عنوان یکی از قوای حاکم در کشور، متصدی سه کارکرد مهم یعنی قانون گذاری، تفسیر قوانین عادی و اعمال نظارت بر حسن اجرای قانون است. قوه مقننه در کنار همه دستاوردها و نقاط قوت، در انجام رسالت های خود، ضعف ها و کاستی هایی دارد. این پژوهش با طرح چستی موانع پیش روی قوه مقننه و چرایی آنها، در پی یافتن پاسخ راستین و راه حل هایی به منظور توانمندسازی هر چه بیشتر این قوه است. در این راستا با به کارگیری روش گردآوری اطلاعات از طریق کتابخانه و روش توصیفی-تحلیلی، به پرسش های طرح شده پاسخ خواهیم داد. در ابتدا به مرور کلیاتی راجع به ماهیت، ساختار و کارکردهای قوه مقننه پرداخته می شود. سپس کاستی های مربوط به فنون قانون گذاری واکاوی می شود و در خاتمه ضعف در سازمان بندی و آیین نظارت بر نمایندگان و مجلس مورد بررسی قرار خواهد گرفت تا با واکاوی این مباحث، راهکارهای ارتقای کارآمدی مجلس شورای اسلامی احصا و ارائه گردد. مهم ترین نتیجه پژوهش حاضر این است که منشأ کاستی و ضعف های قوه مقننه را می توان در عوامل داخلی (یعنی از درون مجلس و نمایندگان) و عوامل بیرونی، طبقه بندی کرد و به منظور ارتقا و توانمندسازی نظام قانون گذاری کشور، علاوه بر اصلاحات تکنیکی و جزئی، باید اصلاح فراگیر و هماهنگ ساختار سیاسی، حقوقی و فرهنگی و مدیریتی کشور نیز مدنظر قرار گیرد.

## واژگان کلیدی

قوه مقننه، مجلس شورای اسلامی، قانون گذاری، آسیب شناسی، حقوق داخلی

## جستار گشایی

مراد از قوه مقننه برخلاف تصور شایع، صرفاً مجلس قانون گذاری نیست، بلکه مجموعه دستگاه قانون گذاری و نهادهای تابعه است. به همین خاطر است که در ادبیات حقوقی انگلستان عبارت Parliament با کاربری جدا از مفاهیم House of Lord یا House of Common به کار می رود. Parliament یا Legislature ناظر به مفهوم قوه قانون گذاری هستند درحالی که دو مفهوم بعدی صرفاً بخشی از بدنه آن قوه می باشند. قوه مقننه همان طور که اصل ۵۷ قانون اساسی اذعان می دارد یکی از قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران است که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می شوند. این قوه در کنار قوه مجریه و قوه قضاییه در راستای طرح استقلال قوا قرار دارد.

قوانین اساسی کشورها به گونه ای کلی و مبنایی اصل تفکیک قوا را پذیرفته اند تا جایی که نویسندگان اعلامیه حقوق بشر و شهروند در قرن هجدهم آن را در زمره حقوق بنیادین مردم و تضمین کننده وجود قانون اساسی دانسته اند (قاضی، ۱۳۸۱: ۱۷۵)، اما با این همه، در عمل نظریه تفکیک کاملاً تحقق نمی یابد، بلکه به گونه ای نسبی اعمال می شود (عالیخانی، ۱۳۸۱: ۱۳۸)، برخی از حقوقدانان - از جمله تدوین کنندگان قانون اساسی ۱۷۸۷ ایالات سیزده گانه آمریکا - بر این پندار بودند که می توان بین سه قوه دیوارهای نفوذناپذیری ترسیم کرد؛ به گونه ای که هیچ یک از قوا نتوانند در وظایف یکدیگر مداخله کنند تا بدین ترتیب از آزادی به بهترین شکل صیانت شود (قاضی، ۱۳۸۱: ۳۵۳). بنیان گذاران آمریکا درباره تفکیک قوا می گویند رئیس جمهور نباید هیچ نقش مثبت و مبتکرانه ای در امر قانون گذاری داشته باشد. وی تنها وظیفه دارد درباره وضعیت ایالات متحده به کنگره گزارش داده و همچنین باید قوانینی را که مورد نظر کنگره بوده و او آنها را ضروری می داند، به کنگره پیشنهاد دهد (وایل، ۱۳۹۰: ۳۲۶). با این همه، نظریه تفکیک قوا با قرائت کلاسیک آن، حتی در آمریکا - که در قانون اساسی آن بالاترین سطح تفکیک و استقلال قوا دیده می شود - زمینه تحقق آن فراهم نشده است. در آمریکا، رئیس جمهور از طریق پیام های سالانه اش به کنگره، در جهت گیری های کنگره به حدی اثرگذار است که او را موتور محرک کنگره و بزرگ ترین عامل قانون گذاری می نامند (تنک، ۱۳۶۹: ۵۳) وی حتی تحت شرایطی می تواند قوانین مصوب کنگره را وتو نماید (رودی و دیگران، ۱۳۵۱: ۶۸).

به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوه مقننه یکی از قوای سه گانه حاکم در جمهوری اسلامی ایران است. قوه مقننه در کنار رئیس جمهور منتخب مردم و شوراهای محلی، یکی از مظاهر اصلی تبلور اصل ۶ قانون اساسی است که می فرماید در

«جمهوری اسلامی ایران اداره امور عمومی جامعه با تکیه به آرای عمومی است». رسالت‌های مهم قوه مقننه از جمله قانون‌گذاری، تفسیر قوانین عادی و صلاحیت‌های نظارتی موجب شده است تا در این مقاله با انگیزه کاهش ضعف‌های موجود در دستگاه قانون‌گذاری و ارتقای نقاط قوت آن، تحقیقی عملی و کاربردی صورت پذیرد.

## ۱. جایگاه قوه مقننه در بحث تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران

با توجه به آنچه گفته شد، قانون اساسی جمهوری اسلامی تفکیک نسبی قوا را پذیرفته است. بدین بیان، هر یک از قوا توسط قوای دیگر محدود شده و تحت نظارت قرار می‌گیرند، حال آنکه در تفکیک مطلق، وزرا در برابر مجلس مسئول نیستند و مجلس یا قوه مقننه نیز از حق انحصاری ابتکار عمل در تهیه قوانین برخوردار است (مدنی، ۱۳۹۲: ۱۸۷ و ۱۸۸). از این‌رو با آنکه اصل ۵۷ قانون اساسی تصریح دارد که سه قوه مستقل از هم هستند، میان آنها پیوند و تداخل، بسیار است. برای مثال، در خصوص نظارت قوه قضاییه بر مجریه می‌توان مواردی چند را برشمرد: رسیدگی به تخلف رئیس‌جمهور از وظایف دیوان عالی کشور است که ممکن است منجر به عزل وی شود. رسیدگی به دارایی رئیس‌جمهور در ابتدا و انتهای دوره نیز از سوی قوه قضاییه صورت می‌گیرد. دیوان عدالت اداری به‌عنوان بخشی از قوه قضاییه آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های خلاف قانون قوه مجریه را ابطال می‌کند. همچنین انتخاب وزیر دادگستری از جانب رئیس‌جمهور باید از بین کسانی باشد که رئیس قوه قضاییه آنها را پیشنهاد کرده است. بدین ترتیب، قوه قضاییه نقش گسترده‌ای در قوه مجریه دارد (مجیدی، ۱۳۸۹: ۱۶۴).

رئیس‌جمهور و معاونان او و وزیران، به اجتماع یا به‌صورت انفرادی می‌توانند در جلسات علنی مجلس شرکت کنند و حتی مشاوران خود را همراه داشته باشند. آنها هرگاه تقاضا کنند، دیدگاه‌هایشان در مجلس استماع می‌شود و می‌توانند تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس را درخواست کنند. رئیس‌جمهور مصوبات مجلس را پس از تأیید شورای نگهبان امضا و برای اجرا ابلاغ می‌کند. قوه مجریه بخشی از مقررات کشور را با عنوان تصویب‌نامه و آیین‌نامه تدوین و تنظیم و تصویب می‌کند و با اجازه مجلس می‌تواند اساسنامه سازمان‌های دولتی را نیز تصویب نماید. همه این موارد، به‌نوعی دخالت قوه مجریه در حوزه صلاحیت قوه مقننه به شمار می‌آید و بی‌شک با استقلال مطلق قوا در تباین است.

قوه مقننه نیز بر قوه مجریه نظارت و در امور آن دخالتی گسترده دارد: وزرا تنها هنگامی می‌توانند شروع به کار کنند که از مجلس رأی اعتماد گرفته باشند. همچنین نمایندگان مجلس حق دارند به نمایندگان تذکر دهند و آنها را به سؤال و استیضاح فراخوانند. همه وزرا در مقابل مجلس مسئولند. نمایندگان مجلس حتی می‌توانند به دلیل بی‌کفایتی سیاسی، رئیس‌جمهور را

عزل کنند که البته در این مورد تصمیم‌گیری نهایی با مقام رهبری است (شعبانی، ۱۳۸۵: ۱۵۹ - ۱۵۷). مجلس همچنین از طریق دیوان محاسبات بر نحوه هزینه بودجه عمومی توسط نهادهای قوه مجریه نظارت دارد.

در واقع تداخل کارکردی و روابط و کنترل‌های متقابل که از سوی قوای مجریه و مقننه نسبت به یکدیگر و همچنین از سوی قوه قضاییه نسبت به دو قوه دیگر اعمال می‌شود، فصل مشترک قوانین اساسی تمام کشورهاست؛ چرا که به هیچ روی نمی‌توان وظایف و کارویژه‌های دولت و مجلس را از یکدیگر تفکیک نمود و ارتباط وسیع و درهم‌تنیدگی کارکردی آنها را انکار کرد. این مسئله تا بدان پایه اساسی است که مطالعات اخیر در حوزه‌های تفکیک قوا بیش از آنکه این نظریه را در چارچوب فلسفه حقوق به کار گیرند، سودای آن دارند که در چارچوب دیدگاه‌هایی از قبیل نظریه سیستم‌ها، به تأثیر نوع خاص روابط بین قوه‌ای در افزایش یا کاهش کارایی نظام سیستم سیاسی، اقتصادی و امثال آن پردازند.

قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر نظام یک مجلسی است اما از دو رکن تشکیل می‌شود یکی مجلس شورای اسلامی و دیگری شورای نگهبان. اصل نود و سوم قانون اساسی مقرر می‌دارد: مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان.

## ۲. چالش‌ها و راهکارهای کارآمدی فرایند قانون‌گذاری

قانون‌نویسی، هنر قانون‌گذار است و «قانون‌گذاری منشی جز هنر ندارد» (منتسکیو، ۱۳۷۰: ۳۳۹)؛ اما در این هنرنامه‌ی، قانون‌گذار آزاد و رها نیست، بلکه در پنجه قیدوبندهایی است که تاریخ، فرهنگ، عرف، زبان، قوانین و اصطلاحات قانونی برایش ساخته‌وپرداخته‌اند. او به هنگام نگارش قانون نمی‌تواند بی‌اعتنا به تاریخ قومی خود دست به نگارش قانون بزند یا بی‌اعتنا به فرهنگ جامعه خویش قاعده‌های حقوقی فراهم آورد، زیرا از یکسو خود متبوع فرهنگ و خرده‌فرهنگ‌های حاکم و جاری در جامعه است و از این‌رو ناخودآگاه از آنها مایه می‌گیرد و بدان‌ها احترام می‌گذارد و از سوی دیگر برای مردمانی قانون می‌نگارد که نمود همان تاریخ و فرهنگ‌اند. قانون‌گذار در خلأ قانون نمی‌نویسد، بلکه قوانینش را برای اجتماع خویش می‌نگارد، آن‌هم اجتماعی که زیروبم‌ها و ویژگی‌هایش را می‌شناسد و بدان‌ها علم دارد. دقت در این نکته، نادرستی اقتباس صرف و تعدیل نشده از قوانین دیگران توسط قانون‌گذار ملی را روشن می‌کند. چه در این صورت قانونی به اجرا درمی‌آید که با فرهنگ و آداب مردمان کشور هماهنگ نیست و همچون جامه‌ای است که بر قامت دیگران دوخته‌اند و پرواضح است که بر پیکره جامعه خودی راست نمی‌آید، خواه از تنگی و خواه از گشادی.

با این حال، قانون‌گذار یکسره منکوب به آنچه گفتیم نیست، بلکه به فراخور اقتدار خود دایره امکان قانون‌گذاری او محدود و وسیع می‌شود. می‌توان گفت که «تنها مشخصه حاکمیت قانون‌گذار، همانا وضعیت وضع قوانین است و کلیه حقوق دیگر یک شهریار حاکم، تنها جنبه‌های مختلف و اشکال مشتق همین حق وضع قانون است» (جونز و.ت، ۱۳۶۲: ۶۷).

در نگارش قانون هیچ قانون‌گذاری خالی‌الذهن نیست، بلکه همواره پیش‌فرض‌هایی با خود دارد. این همان سخن منتسکیو است که می‌گوید: «هیچ قانون‌گذاری نیست که در قانون نظر خصوصی نداشته باشد». علتش این است که هر قانون‌گذار دارای عواطف و افکار مخصوصی است و در حین وضع قانون می‌خواهد نظرات خود را در آن بگنجاند (نظر نویسندگان برگرفته از تجربه دوران نمایندگی مجلس شورای اسلامی است). در جمهوری اسلامی ایران اصول حقوقی تدوین قانون به شرح زیر است:

قانون باید روشن و صریح باشد؛

قانون باید جامع و کامل باشد؛

قانون باید با وضع و فرهنگ مردمان متبوع خود هماهنگ باشد؛

وضع قانون باید ناشی از نیاز اجتماعی باشد؛

قانون باید وارد در حوزه اخلاق و معنویات نشود؛

قانون باید برای تأمین منافع همگان باشد؛

قانون باید با موازین اسلامی موافق باشد؛

قانون عادی نباید مغایر با قانون اساسی باشد؛

در نگارش قانون، اصل بر موجزنویسی است؛

قانون باید دارای ضمانت اجرایی باشد؛

قانون باید با نظام حقوقی هماهنگ باشد؛

قانون باید اصول حقوقی را مراعات کند.

قانون‌گذار در لحظه نگارش مواد قانونی، اقدام به وضع «قواعد حقوقی» می‌نماید و هر یک از موادی که توسط او انشا می‌شود، یک قاعده حقوقی محسوب می‌گردد که در استدلال‌های حقوقی همانند کبرای قیاس منطقی عمل می‌کند، به این معنا که برای مثال وقتی قاضی در صدد اصدار حکم برمی‌آید، قاعده حقوقی وضع شده توسط مقنن را جانشین کبرای قیاس می‌کند و موضع متنازع فیه را صغرای قیاس و از جمع بین این دو به استنتاج و نتیجه‌گیری قضایی می‌رسد. از این رو، قانون‌گذار باید همواره در نظر داشته باشد که آنچه می‌نویسد باید شایستگی کبری شدن را دارا باشد.

مهم‌ترین ملاحظات انشایی نگارش ماده قانونی به شرح زیر است:

پرهیز از ذکر کلمات مبهم و دو پهلو	پرهیز از اصطلاح‌سازی
پرهیز از ذکر تعاریف غیر لازم	پرهیز از مثل آوردن‌های بی‌مورد
رعایت رسم‌الخط واحد	پرهیز از به کار بردن زمان آینده به جای حال
التفات به اصول استنباطی و تفسیری	پرهیز از پیچیده نویسی
پرهیز از داده‌پردازی بی‌مورد	پرهیز از فعل‌سازی نادرست
پرهیز از وضع ماده تکراری و غیر ضرور	پرهیز از آوردن حشو
استفاده نکردن از پرائتز در متن قانون	پرهیز از حذف ارکان اصلی جمله
پرهیز از عربی نویسی	پرهیز از حذف بدون قرینه
پرهیز از عامیانه	پرهیز از زیاده‌گویی
پرهیز از ذکر مترادفات	رعایت اصطلاحات
پرهیز از تخصیص اکثر	پرهیز از حصر و احصای نادرست
رعایت حریم معنایی مواد قانون	لزوم تفکیک قانون شکلی و ماهوی
	توجه به تفاوت‌های قوانین امری و تکمیلی

(رنه، ۱۳۷۸: ۳۵۴)

## ۲-۱. نقش مشورت عمومی و نظر خواهی در مورد مقررات و اصول آن

نظام مردم‌سالار در ذات خود، مبتنی بر اصل مشورت در امور است. هر چند نظام‌های پادشاهی مطلقه که دوران بسیار زیادی بر کشورهای مختلف جهان حکم‌فرما بوده‌اند، مبتنی بر نظر شخص پادشاه و نزدیکان وی بود، ولی در نظام مردم‌سالار، نظر مردم مبنای تشکیل حکومت و فعالیت نهادهای مختلف آن است. تشکیل پارلمان از نمایندگان مردم و انتخاب رؤسای جمهوری و برخی دیگر از مقامات سیاسی به‌طور غیرمستقیم توسط مردم، همگی ریشه در اصل لزوم ابتدای امور عمومی بر نظر مردم دارد.

صرف نظر از این برداشت سنتی که البته هنوز هم ارزش و اهمیت خود را حفظ کرده است، آنچه در اینجا از مشورت در مقررات‌گذاری مدنظر ما است، فراتر از این برداشت سنتی و حداقلی است. مشورت در مقررات‌گذاری به معنای جلب نظرات شهروندان یا اشخاص و گروه‌های مشخص درباره مقررات پیشنهادی است. هر چند نهادهای مقررات‌گذار به نحوی از انحا، نماینده شهروندان محسوب می‌شوند و در نهایت نیز در مقابل آنها پاسخگو هستند، ولی در فرایند مقررات‌گذاری نیز ملزم به کسب نظرات مردم هستند و باید مشارکت آنها و نظر

مثبتشان را جلب کنند. به کارگیری فنون مشورت در فرایند مقررات‌گذاری نیازمند ایجاد یک نظام مشخص در این خصوص است. برای مدیریت صحیح این نظام باید از یکسری ابزارهای مقدماتی و بسترسازی استفاده کرد. از طرف دیگر، کلیت این نظام نیز باید در پرتو یکسری معیارها و اصول بنیادین اعمال شود. بدون ایجاد بسترهای مناسب و نیز بدون بهره‌مندی از اصول و ضوابط مشخص در مورد مشورت‌خواهی، تلاش‌های صورت گرفته با شکست مواجه خواهد شد و نتایجی در بر نخواهد داشت.

یکی از موارد لازم برای تمهید بسترهای لازم برای برخورداری از یک نظام مشورت‌خواهی مناسب، تصویب قوانین یا مقررات الزام‌آوری است که نظرخواهی و مشورت را به‌عنوان یکی از الزامات آیین‌نامه‌ای برای نهادهای مقررات‌گذار قلمداد کند. در واقع در سطح مقررات‌گذاری، آیین‌نامه داخلی مجلس و در سطح مقررات دولتی، آیین‌نامه داخلی هیئت‌وزیران از نخستین قوانین و مقرراتی هستند که باید در آن به لزوم مشورت‌گذاران پیشنهاددهای مقررات‌گذاری و قانون‌گذاری اشاره شود. در خصوص مصوبات سایر نهادهای مقررات‌گذار اعم از شوراهای محلی و نیز شوراها و کمیسیون‌های تخصصی، تصویب یک قانون عام یا مقرر الزام‌آور توسط هیئت‌وزیران می‌تواند راهگشا باشد. بدون وجود چنین قوانین و مقرراتی نمی‌توان به ایجاد نظام مشورت عمومی امیدوار بود.

علاوه بر تصویب قوانین و مقررات لازم، پذیرش یک سری اصول راهنما درباره مشورت عمومی یکی از راهکارهای فراگیر در میان کشورهای مختلف است. طبق بررسی صورت گرفته در سازمان همکاری اقتصادی و توسعه تا پایان سال ۲۰۰۵ حدود ۱۲ کشور عضو این سازمان چنین اصولی را تصویب کرده و منتشر ساخته بودند. برای مثال، کانادا اصول مشورت مؤثر برای مقررات‌گذاری را منتشر کرده است. در ایرلند نیز کتابچه راهنمای نهادهای بخش عمومی منتشر شده است که در آن، به تفصیل به معرفی اصول مناسب جلب مشورت اشاره شده است. دولت استرالیا هم در سال ۲۰۰۶ مجموعه اصول هفت‌گانه مشورت عمومی را در باب مقررات‌گذاری منتشر کرد. البته نیازی نیست که این اصول الزام حقوقی داشته باشند، مانند مورد ایرلند، بلکه آنچه اهمیت دارد این است که دولت خواست و اراده سیاسی خود را در ارتباط با مشورت عمومی از این طریق بیان کند.

نگاهی به اصول راهنمای مشورت که در کشورهای مختلف منتشر شده است نشان می‌دهد که کم‌وبیش اصول مشترکی میان این کشورها وجود دارد. در این میان، اصولی که توسط کمیسیون اروپا و دولت انگلستان منتشر شده است، به‌عنوان اصول مناسب شناسایی شده و

توسط کشورهای مختلف گونه‌برداری شده‌اند. برای مثال، هیئت‌وزیران بلغارستان اصول مصوب دولت انگلستان را مورد توجه قرار داده و آن را ضمیمه کار خویش کرده است.

### ۳. آسیب‌شناسی نظام حقوقی ایران در زمینه مشورت عمومی

مشورت یکی از وظایف حاکم اسلامی و کارگزاران حکومتی در نظام اسلامی است. «و شاورهم فی الامر» به معنای الزام پیامبر (حاکم اسلامی) به مشورت با مردم در امور مربوط به امت (امور عمومی) است و طبق این آیه، پیامبر (ص) به‌عنوان حاکم جامعه، مأمور شده است تا در امور مربوط به مردم از آنها نظرخواهی کند. حضرت در این آیه نه به عنوان پیامبر و نه به‌عنوان شخص بلکه به عنوان حاکم و زعیم جامعه اسلامی ملزم به رعایت مشورت در امور عمومی شده بود (ورعی، ۱۳۸۰: ۸۶ و ۸۴).

با توجه به اینکه پیامبر اکرم (ص) دارای عصمت بوده و از طرف دیگر، علم لدنی داشت است، پیرامون چرایی این الزامات مباحث متعددی در متون اسلامی مطرح‌شده است. تقریباً تمامی اندیشمندان اسلامی بر این اعتقاد هستند که پیامبر ملزم به مشورت بوده‌اند، بدین معنا نیست که ایشان نیازمند عقول پیروان خود بود. شیخ مفید در این باره جهاتی را ذکر کرده است که پس از وی توسط اندیشمندان مسلمان مورد توجه و پذیرش واقع شده است: ایجاد الفت در مسلمانان، تعلیم به آنان که در امور خویش از دیگران نظرخواهی کنند و شناسایی افراد خیرخواه از بدخواه و منافق (ورعی، ۱۳۸۰: ۹۰).

همچنین برخی از مفسران در فلسفه مشورت‌های پیامبر (ص) به نکته دیگر اشاره کرده‌اند. آنها مشورت پیامبر را نوعی استظهار برای آن حضرت قلمداد کرده‌اند. در زمانی که حکومت نوپای اسلامی به یاری مسلمانان نیازمند بود و جنگ با دشمنان آغاز شده بود، اثر مشورت‌های حضرت با مسلمانان این بود که آنها در جنگ‌ها و امور مهم دیگر، احساس مسئولیت بیشتری می‌کردند و خود را سهمیم در امور می‌دانستند.

بنابراین، پیامبر (ص) هرچند نیازی به نظرخواهی از دیگران نداشت، اما از این روش اهداف مهم دیگری را تعقیب می‌کرد. چرا که مشورت موجب الفت بیشتر میان وی و مردم شد و در نهایت مردم را نیز در قبال مسائل عمومی حکومت، مسئول بار می‌آورد. حضرت، بدین‌وسیله، آنان را به‌گونه‌ای تربیت می‌کرد که از نظر فکری و اجتماعی رشد یابند و امت اسلامی، امتی رشید باشد. پیامبر، هیچ‌گاه روشی در پیش نگرفت تا مردم در ناآگاهی و بی‌خبری به‌سر ببرند و هیچ نقشی در سرنوشت اجتماعی خود ایفا نکنند، بلکه خواستار جامعه‌ای رشد یافته و مردمی مسئول و سرنوشت‌ساز بود (ورعی، ۱۳۸۰: ۹۲).



قانون‌گذار قانون اساسی جمهوری ایران نیز با تبعیت از این معنا، مشارکت فعال مردم در اداره امور کشور را مورد توجه و تأکید قرار داده است. در بخشی از مقدمه قانون اساسی آمده است: «چون هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است (و الی‌الله المصیر) تا زمینه بروز شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خودگونگی (توجه به خود اصیل) انسان فراهم آید (تخلقوا باخلاق الله) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. با توجه به این جهت، قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی خود دست‌اندرکار و مسئول رشد و ارتقا رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود».

اصل هشتم که در آن اصل اسلامی دعوت به خیر ذکر شده است و نیز اصول ششم و هفتم که در آنها به لزوم تکیه بر آرا مردم، اشاره شده است، همگی در همین زمینه فکری تدوین و تصویب شده‌اند. طبق اصل هشتم قانون اساسی «در جمهوری اسلامی دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر و وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت». دعوت به خیر عنوان عامی است که به هر نوع ارشاد به کار پسندیده‌ای را شامل می‌شود. هر چند امر به معروف به نوعی الزام محسوب می‌شود ولی دعوت به خیر صرفاً معرفی خوبی و پیشنهاد انجام آن است.

طبق اصل ششم قانون اساسی «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکا آرا عمومی اداره شود از راه انتخابات، انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌شود». طبق اصل هفتم نیز «طبق دستور قرآن کریم «و امرهم شوری بینهم» و «شاورهم فی‌الامر»، شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند». در هر دو اصل هدف از اضافه کردن عبارت «و نظایر اینها» این است که دست دولت در ایجاد سایر فرایندهای مشورتی بسته نباشد. در بند ۳ اصل ۴۳ نیز به عبارتی اشاره شده است که تاکنون در آرای شورای نگهبان و در قوانین و مقررات کشور نمود و جلوه خاصی پیدا نکرده است. در این بند ذکر شده است که تنظیم برنامه اقتصادی کشور باید به نحوی باشد که هر فرد بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و «شرکت فعال در رهبری کشور» داشته باشد. شرکت فعال در رهبری کشور عبارت پرمعنایی است که به نظر می‌رسد تاکنون فقط در حد شرکت در انتخابات - چه به‌عنوان انتخاب‌شونده و چه به‌عنوان انتخاب‌گر - ترجمه شده

است. حال آنکه این عبارت را باید در پرتو اصول حقوق عمومی نوین ترجمه کرد. مشارکت فعال شهروندان در رهبری کشور، به معنای مشارکت آنها در تصمیماتی است که هم‌روزه توسط نهادهای مختلف در کشور اتخاذ می‌شود و بر زندگی شهروندان تأثیر می‌گذارد. وگرنه صرف شرکت در انتخابات را تحت عنوان مشارکت منفعلانه می‌توان قلمداد کرد نه فعال. به هر حال باوجود مبانی شرعی و نیز وجود ظرفیت در قانون اساسی در خصوص مشورت و نظرخواهی از مردم، به نظر می‌رسد آنچه در عمل اتفاق می‌افتد، نمی‌تواند پاسخگوی انتظارات ما از اصل مشورت عمومی باشد. چرا که نه در آیین‌نامه داخلی مجلس، نه در آیین‌نامه داخلی هیئت‌وزیران، نه در آیین‌نامه داخلی شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب (۱۳۸۸/۱/۲۵)، نه در آیین‌نامه تصمیم‌گیری در کشور، اشاره‌ای به لزوم اجرایی شدن مشورت عمومی و جلب نظرات مردم نشده است. بدین ترتیب در وضعیت کنونی بیش از آنکه نظریه حکمرانی در ایران حکم‌فرما باشد، نظریه سنتی حکومت شایع است و فعلاً به آن عمل می‌شود، زیرا حضور گروه‌های خصوصی و نهادهای مردمی در مقررات‌گذاری کشور چندان محسوس نیست و عمل مقررات‌گذاری هنوز یک عمل ایقاعی و یک‌طرفه است.

در برخی از قوانین و مقررات کشور تنها به‌اندازه بسیار محدود و کم‌رنگی مسئله مشورت و نظرخواهی رعایت شده است و در اغلب موارد مخاطبان مشورت وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی یا نهادهای خاص خصوصی هستند و در هر صورت، مجال برای اجرایی کردن مشورت با مردم تقریباً در هیچ‌کدام از قوانین و مقررات دیده نشده است. با نگاهی به انواع قوانین و مقررات کشور که در آنها به‌نوعی به مسئله مقررات‌گذاری توجه شده است، می‌توان دسته‌بندی زیر را درباره رویکرد قانون‌گذار ایران در خصوص مسئله مشورت ارائه کرد:

### ۳-۱. دعوت از مدیران دولتی و صاحب‌نظران

یکی از مدل‌های مشورت برای مقررات‌گذاری در نظام مقررات‌گذاری ایران، دعوت از مدیران ارشد دولتی و صاحب‌نظران جهت شرکت در جلسات برخی از شوراهای تصمیم‌گیر است. مانند ماده ۶ آیین‌نامه داخلی شورای عالی آموزش و پرورش مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۲۷ که تصریح دارد «رئیس‌جمهور یا وزیر آموزش و پرورش می‌توانند متناسب با موضوع، افراد ذیربط و صاحب‌نظر را برای شرکت در جلسات تعیین کنند ... حضور آنها بدون حق رأی خواهد بود». همچنین ماده ۱۲ آیین‌نامه داخلی شوراهای عالی انقلاب فرهنگی مصوب ۱۳۸۸/۱/۲۵ اعلام می‌کند که «حضور مدیران ارشد دستگاه‌ها، کارشناسان و صاحب‌نظران با تشخیص دبیر شورای عالی و بدون حق رأی در جلسات شورای عالی بلامانع خواهد بود».

### ۳-۲. عضویت صاحب نظران در شوراهای تصمیم‌گیری

یکی دیگر از راهکارهای معمول که در قوانین و مقررات ایران در ارتباط با استفاده از توان تخصصی و علمی مدنظر قرار گرفته است، عضویت صاحب نظران در شوراهایی است که به تصویب برخی مقررات الزام‌آور می‌پردازند. نمونه‌های متعددی از این گونه شوراهای و نهادها وجود دارد. برای مثال می‌توان به ترکیب شورای رقابت، موضوع ماده ۵۳ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵؛ کمیته تخصصی راهبردی نظام مدیریت کیفیت موضوع مصوبه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۸۰/۵/۳؛ هیئت‌امانای کتابخانه‌های عمومی کشور، موضوع قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۷؛ شورای عالی اداری موضوع ماده ۱۱۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸؛ کمیسیون دائمی شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، شورای عالی حفاظت فنی، شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی موضوع ماده ۷۵ قانون برنامه پنجم توسعه؛ و هیئت‌امانای صندوق توسعه ملی و برخی دیگر از شوراهای و کمیسیون‌های کشور اشاره کرد که در هر کدام از آنها به عضویت یک یا چند نفر صاحب نظر اشاره شده است.

همچنین، طبق ماده ۹۱ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ که در آن به نحوی به امکان مشورت با گروه‌های ذینفع اشاره شده است، دولت موظف است عضویت رؤسا یا نمایندگان اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون در شوراهای تصمیم‌گیری اقتصادی را از طریق اصلاح قانون یا آیین‌نامه‌های مربوطه رسمیت بخشد. بدین ترتیب، بر اساس این قانون، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و رئیس اتاق تعاون به‌عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضای شورای اقتصاد، هیئت‌امانای حساب ذخیره ارزی، هیئت‌امانای ذخیره ارزی، هیئت سرمایه‌گذاری خارجی (موضوع قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی) و هیئت عالی واگذاری (موضوع قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران) اضافه می‌شوند. با توجه به تعلق دولت در اجرای این ماده، متعاقباً در تبصره ماده ۲ قانون بهبود مستمر فضای کسب‌وکار «مهلت اجرای حکم بند (ب) ماده ۹۱ قانون اصل ۴۴ در مورد شرکت‌دادن اتاق‌ها در شوراهای تصمیم‌گیری برای دولت، شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن» قانون محیط کسب‌وکار تعیین شد.

### ۳-۳. لزوم یا امکان مشورت با نهادهای دیگر

در تعداد بسیار محدودی از قوانین و مقررات، نهاد مسئول تصویب مقررات، ملزم (یا مختار) به مشورت با نهادهای دیگر شده است. برای مثال، تبصره ۳ ماده ۶ قانون تشویق صادرات و تولید مصوب ۱۳۳۳/۱۱/۲۳ اعلام کرده بود که آیین‌نامه تنظیم دفاتر ثبت شرکت‌ها و نام بازرگانان از طرف وزارت دادگستری و وزارت اقتصاد ملی با مشورت اتاق بازرگانی تهران تدوین و به‌موقع اجرا گذارده خواهد شد. بر اساس ماده ۱۰ همان قانون نیز وزارت اقتصاد ملی مکلف است با مشورت اتاق بازرگانی تهران، آیین‌نامه اجرای این قانون و همچنین آیین‌نامه طبقه‌بندی کالاهای صادراتی و محصولات صنعتی داخلی کشور را تدوین و پس از تصویب هیئت‌وزیران به‌موقع اجرا بگذارد. همچنین، طبق ماده ۲ قانون بانکی و پولی کشور مصوب ۱۳۳۹/۳/۷ دولت موظف شده بود نظر شورای پول و اعتبار را در موضوعات و تصمیمات مربوطه به اقتصاد پولی و ملی کشور درخواست کند.

در میان قوانین و مقررات سال‌های اخیر، می‌توان به بند ۳ ماده ۳۲ آیین‌نامه داخلی شورای عالی استان‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱/۲۴ هیئت‌وزیران اشاره کرد که طبق آن، «چنانچه طرح‌های شورای عالی استان‌ها مربوط به هر یک از وزارتخانه‌ها یا دستگاه‌های اجرایی باشد، یک نسخه از آن برای وزیر یا عالی‌ترین مقام مسئول ارسال و از آنها برای اعلام نظر یا شرکت در جلسه کمیسیون مربوط دعوت می‌شود». همچنین بند (الف) ماده ۹۱ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ به‌عنوان یکی از معدود قوانینی که در آنها به نحوی به امکان مشورت با گروه‌های ذی‌نفع اشاره شده است، اشعار می‌دارد، «به‌منظور تأمین شرایط هرچه مساعدتر برای مشارکت و مسئولیت‌پذیری بخش غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی، الف- کلیه کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی می‌توانند در بررسی لوایح و طرح‌های اقتصادی نظر مشورتی فعالان اقتصادی را کسب و مورد استفاده قرار دهند».

نگاهی به این شیوه‌های مرسوم مشورت و نظرخواهی در نظام مقررات‌گذاری ایران نشان می‌دهد که نظام مزبور تا چه اندازه از نمونه‌های اصلی و متعارف مشورت عمومی به دور است. با نگرشی دقیق‌تر به قوانین و مقررات ایران می‌توان ادعا کرد که در نظام حقوقی ایران، در بیشتر موارد، از انواع خاصی از نهادهای مشورتی دوگانه (دولتی و خصوصی) استفاده می‌شود که اعضای آنها را مقامات دولتی، متخصصان و صاحب‌نظران مورد اعتماد دولت تشکیل می‌دهند. این مدل کورپوراتیستی (دولتی - خصوصی مشورتی) که در آن، دولت به نحو کنترل‌شده‌ای از

مشورت متخصصان استفاده می‌کند، هر چند در نهایت امر برای تقویت بنیه علمی بخشی از تصمیمات دولتی لازم است، ولی روشن است که تکیه بیش از حد به این مدل، نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای ما در خصوص اصل مشورت عمومی باشد.

یکی از مهم‌ترین خلل‌ها و آسیب‌هایی که در این گونه مشورت‌ها وجود دارد، عدم شفافیت آنها و گاه عدم ارتباط آنها با عموم مردم یا شهروندان است. چرا که همان‌طور که در نمونه‌های ذکر شده مشهود است، در اغلب موارد، در انتخاب و انتصاب متخصصان و صاحب‌نظران عضو نهاد مشورتی، سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های خاص دولت نیز لحاظ می‌شود و به هر حال، این انتصاب‌ها به واسطه عدم برخورداری از بی‌طرفی، نمی‌تواند پاسخگوی توقعات عمومی شهروندان باشد.

در مورد راهکارهای مهمی چون اعلام و نظرخواهی، هیچ سابقه روشنی در نظام مقررات‌گذاری کشور وجود ندارد. هیچ‌یک از نهادهای مقررات‌گذار اعم از مجلس، هیئت‌وزیران و شوراهای عالی در هیچ‌کدام از تصمیم‌گیری‌های خود ملزم به مشورت با مردم نیستند و الزامی ندارند که از مردم در زمینه موضوعی خاص، نظرخواهی کنند و آنها را مورد استفاده قرار دهند. همچنین در مورد ارسال پیش‌نویس مقررات به صاحب‌نظران، گروه‌ها و اشخاص ذینفع نیز سابقه روشنی در قوانین و مقررات جز مواردی معدود همچون ارسال پیش‌نویس طرح‌های شورای عالی استان‌ها به هر یک از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مربوطه وجود ندارد.

با توجه به وضعیت نامطلوب نظام مقررات‌گذاری کشور در ارتباط با جلب مشارکت عمومی و مشورت عمومی، تلاش‌های جدی در این زمینه باید صورت گیرد. در زیر برخی از مهم‌ترین راهکارهای بهبود وضعیت اشاره شده است:

توجه جدی به مسئله مشورت عمومی در مقررات‌گذاری در سطوح عالی نظام. در این خصوص از قدرت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام به بهترین وجه می‌توان استفاده کرد. اشاره و تأکید بر انجام مشورت عمومی در فرایند مقررات‌گذاری در سیاست‌های کلی نظام می‌تواند این امر را به یک پارادایم سیاسی-اداری در کشور تبدیل کند و تنها از همین طریق است که می‌توان امیدوار بود که این اصل در نظام مقررات‌گذاری کشور تزریق شود.

اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، آیین‌نامه داخلی هیئت‌وزیران و آیین‌نامه داخلی شوراهای عالی تصمیم‌گیر و الزام به انجام نظرخواهی و مشورت عمومی حداقل در برخی حوزه‌ها. البته در حال حاضر، «اگرچه هیچ‌گونه منع قانونی برای کسب نظر و مشورت کمیسیون‌های داخلی مجلس با اشخاص حقیقی و حقوقی در مرحله بررسی طرح‌ها و لوایح قانونی در کمیسیون وجود ندارد و عملاً این رویه مورد عمل آنها است، اما عمدتاً بستگی به

اختیار و ابتکار رؤسای کمیسیون‌ها یا درخواست و پیشنهاد اعضای آنها دارد» (رستمی، ۱۳۷۶: ۲۰۲) حال آنکه امر مشورت عمومی باید به یک الزام قانونی تبدیل شود که تنها در موارد استثنایی و ضروری بتوان از انجام آن صرف‌نظر کرد.

تصویب قانون عام اداری در کشور می‌تواند پاسخگوی بخش بزرگی از نیازهای ما در امر مشورت عمومی باشد. چراکه در نوع قوانین است که می‌توان فرایند کامل مشورت عمومی را توضیح داد و حدود و ثغور تعهدات هر یک از نهادهای مقررات‌گذار را در امور مربوط به مشورت عمومی تبیین کرد.

ایجاد نظام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری نیز است می‌تواند راهگشا باشد. چرا که بخش عمده‌ای از اطلاعاتی که باید در اسناد مربوط به ارزیابی آثار مقررات‌گذاری ثبت شود، تنها از طریق مشورت عمومی و نظرخواهی از اشخاص و بنگاه‌های متعدد امکان‌پذیر است. در وضعیت کنونی که انجام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام مقررات‌گذاری ایران وجود دارد مورد شناسایی واقع نشده است، نهادهای مسئول در خود نیازی به مراجعه به نظرات مردم و بنگاه‌ها و اشخاص ذی‌نفع احساس نمی‌کنند و به همین خاطر، مشورت عمومی به یک نیاز تبدیل نشده است و در نتیجه وارد قوانین و مقررات کشور نشده است.

#### ۴. چالش‌ها و راهکارهای کارآمدی درونی و برونی مجلس

به اعتقاد کارلین موریس<sup>۱</sup> وجود وصف امانت در نماینده که به تبع خصیصه تفویضی سمت او ایجاد می‌شود، نیاز به وجود مقررات ناظر بر رفتار نماینده را روشن می‌سازد؛ زیرا اگر نماینده از این وصف امانت سوءاستفاده کند، مشروعیت پارلمان لوث خواهد شد؛ بنابراین لازم است بیش از یک شخص عادی، استانداردهای عالی رفتاری را رعایت نماید (Morris, 2011: 246-247). ملاحظه می‌شود که وجود ریشه مردمی در نظریه نمایندگی، خود توجیه‌کننده نظارت بر نمایندگان آنها، در جهت حفظ یا ترمیم اعتماد و اطمینان ملت به نمایندگانشان است. علاوه بر این، نمایندگان به دلیل ویژگی کلی بودن، دارای صلاحیت‌های گسترده‌ای می‌باشند، لذا در صورت توجه به منافع شخصی و گروهی خود، می‌توانند خطرات غیرقابل جبرانی برای تمامیت مجلس و منافع عمومی داشته باشند؛ بنابراین، از این جنبه نیز اهمیت وجود سازوکارهای نظارتی بر رفتار نمایندگان به‌وضوح نمایان است.

#### ۴-۱. نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان

قانون‌گذار در وضع قانون اساسی جمهوری ایران نیز با تبعیت از این معنا، مشارکت فعال مردم در اداره امور کشور را مورد توجه و تأکید قرار داده است.

اصل هشتم که در آن دعوت به خیر ذکر شده است و نیز اصول ششم و هفتم که در آنها به لزوم تکیه بر آراء مردم اشاره شده است، همگی در همین زمینه فکری تدوین و تصویب شده‌اند. طبق اصل هشتم قانون اساسی «در جمهوری اسلامی دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت». دعوت به خیر عنوان عامی است که به هر نوع ارشاد به کار پسندیده‌ای را شامل می‌شود. هر چند امر به معروف در واقع به نوعی الزام محسوب می‌شود ولی دعوت به خیر صرفاً معرفی خوبی و پیشنهاد انجام آن است. نظارت بر پارلمان یا نمایندگان پارلمانی ضرورتی است که معمولاً به یکی از طرق زیر اعمال می‌شود:

#### ۴-۲. الگوی نظارت برون پارلمانی

در این الگو، نهادی مستقل و خارج از پارلمان ایجاد می‌شود، این نهاد صلاحیت بررسی گزارش‌های دریافتی و همچنین، صلاحیت رسیدگی به شکایات مربوط به نقض قواعد رفتار پارلمانی را بر عهده دارد. عضو یا اعضای این مرجع (نهاد)، ممکن است از سوی پارلمان یا یکی از قوای مجریه، قضاییه 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 عمده‌تاً تحت عنوان «کمیسر اخلاقی» شناسانده می‌شود (Rathamarit (Niyom) and Colleafues, op. cit.:25). برای تصور مرجع برون پارلمانی ناظر بر رفتار نمایندگان، گزینه‌هایی پیش‌رو است. از جمله مرجعی مستقل از قوای سه‌گانه، مراجع قضایی و شبه قضایی (Power (Greg), op. cit.: 29). یکی از مزایای این الگو آن است که مرجع خارج از پارلمان عموماً از استقلال بیشتری نسبت به مداخله‌های نمایندگان یا گروه‌های پارلمانی برخوردار است، لذا به‌غایت نظارت بر رفتار نمایندگان که جلب اعتماد عمومی به آنها است، نزدیک‌تر است. البته اعمال نظارت توسط مرجع خارج از پارلمان خالی از ایراد نیست. بسیاری از مصادیق رفتار حرفه‌ای نمایندگان جنبه جرم نداشته و رفتارهای خلاف شئون نمایندگی را دربر می‌گیرد؛ بنابراین، اگر مرجع نظارت رفتار نمایندگان جزء نهادهای قوه قضائیه باشد، ممکن است مجازات سنگینی برای اعمال خلاف شئون نمایندگی در نظر بگیرد (Rathamarit (Niyom) et al, op. cit.: 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، نقض نماید.

شایان ذکر است که یکی از پیچیدگی‌ها و مسائل غامض 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؟ در این ارتباط، نظر بر این است که مرجع خارج از پارلمان چنین صلاحیتی نداشته و برای اعمال ضمانت اجرا باید بر خود نمایندگان تکیه کرد<sup>(۱)</sup> که معمولاً برای چنین امری «کمیسیون‌های اخلاقی» پیش‌بینی می‌کنند (Rathamarit (Niyom) et al, op. cit.: 25)، زیرا این پارلمان است که مسئول کنترل اعضای خود بوده (Rathamarit (Niyom) et al, op. cit.: 20) و اصولاً مسئولیت تضمین اجرای قواعد رفتاری اعضای خود را بر عهده دارد (Report of Integrity Commission for Parliament, 2011: 28). در زامبیا شکایت‌های مربوط به نقض قواعد رفتاری به دادگاهی مرکب از سه قاضی ارجاع داده می‌شود که اعضای آن توسط رئیس دیوان عالی از میان قضات سابق این دیوان انتخاب می‌شوند (Hulst (Marc Van Der), 2000: 129). بعضی از پارلمان‌های ایالت‌های استرالیا مخصوصاً ولز جنوبی جدید، کوینزلند و استرالیای غربی به دنبال ایجاد کمیسیون‌های ضد فساد خارج از فرایند تقنینی بوده‌اند که بر سیاست‌مداران نظارت کند (kernot (Cheryl), 2003: 138).

در نظام حقوقی ایران از لحاظ نظری با تفویض نظارت بر رفتار نمایندگان به مرجعی خارج از مجلس مخالفت شده و آن را با استقلال قوا که در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی<sup>(۲)</sup> به رسمیت شناخته شده، مغایر می‌دانند (راجی و درویشوند، ۱۳۸۹: ۴). شاید نتوان این گفته را پذیرفت، زیرا در استقلال قوا، اثرپذیری و اثرگذاری قوا بر یکدیگر که همان نظارت است و در مقابل دخالت قرار می‌گیرد، پذیرفته شده است (عمیدزنجانی، ۱۳۸۹: ۷۸-۷۷)؛ بنابراین اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان از سوی نهادی خارج از مجلس، نه تنها با استقلال قوا مغایرت نداشته، بلکه با ماهیت آن سازگار است؛ اما مسلماً اعمال این الگو از نظارت با اصل تفکیک قوا مبیانت دارد، زیرا مطابق این اصل، پارلمان اختیار قابل‌توجهی برای اداره امور داخلی خود از جمله نظارت بر اعضایش دارد و اعمال آن توسط مرجعی غیر از پارلمان با تفکیک قوا مغایر است (Rathamarit (Niyom) et al, op. cit.: 20).

از نقطه نظر عملی نیز، به موجب ماده ۱ «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»<sup>(۳)</sup> این الگو در نظام حقوقی کشورمان پذیرفته نشده است. با این وجود، تبصره ۱ ماده ۶ به گونه‌ای موردی به نظارت و رسیدگی قوه قضائیه - الگویی از مرجع برون پارلمانی - تصریح دارد: «در صورتی که هیئت تشخیص دهد داریی نماینده‌ای به ناحق افزایش یافته است تا قبل از انتخابات دوره بعد موضوع را به اطلاع شورای نگهبان می‌رساند و جهت رسیدگی به دستگاه



قضایی ارسال می‌نماید». باید گفت این رویه قانون‌گذار مصون از ایراد نیست؛ زیرا بدین وسیله قوه قضائیه را به مرجعی برای نظارت بر نمایندگان تبدیل کرده و در عین نقض استقلال قوه مقننه مقرر در اصل پنجاه و هفتم، موجب تشویش و بی‌نظمی در تشخیص نوع مرجع نظارت شده و همچنین سبب نقض اصل تناسب ضمانت اجرا با نقض قواعد رفتاری شده و ممکن است در موارد وقوع نقض، هم هیئت و هم قوه قضائیه مبادرت به اعمال ضمانت اجرا کنند. به نظر می‌رسد در قانون بالا قصد قانون‌گذار بر این قرار گرفته که تا حد امکان برای نقض قواعدی که متأسفانه چندان مشخص نیست، ضمانت اجرای کیفری پیش‌بینی نکند، مگر در مواردی که جنبه جرم به خود بگیرد که در این گونه موارد به‌زعم مقنن از قلمرو قواعد رفتاری خارج شده و در صلاحیت قوه قضائیه قرار می‌گیرد. در حالی که این نظر از صحت برخوردار نیست. 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 اجرای کیفری برای نقض قواعد رفتاری در فرض نظارت از طریق قوه قضائیه، مواجه است؛ بنابراین، بهتر آن است که در پی تبیین الگوی دیگری باشیم تا در عین انجام نظارت به صورت مستقل، از ایرادهای مذکور هم به دور باشد.

#### ۴-۳. الگوی نظارت درون پارلمانی

در این الگو که به آن الگوی خودتنظیمی<sup>۲</sup> نیز گفته می‌شود (Power (Greg), op. cit.:30)، کارویژه نظارت بر رفتار نمایندگان به نهادهای داخل پارلمان به‌ویژه کمیسیون‌های آن سپرده می‌شود که معمولاً به‌طور خاص برای انجام چنین امری ایجاد می‌شوند. این کمیسیون‌ها به کمیسیون‌های اخلاقی یا کمیسیون‌های رفتاری موسوم هستند. البته گاهی ممکن است اعمال این نظارت به نهادهای سابق‌التأسیس از جمله رئیس پارلمان سپرده شود. هرچند که به نظر برخی عملاً چنین چیزی رخ نمی‌دهد (Rathamarit (Niyom) et al, op. cit.: 24).

در این روش، در صورت ادعای نقض قواعد رفتاری، کمیسیون اخلاقی به آن رسیدگی کرده و در صورت لزوم، بر عضو خاطی ضمانت اجرا تحمیل می‌کند (Power (Greg), op. cit.: 30). گرچه در برخی موارد، ممکن است کمیسیون مذکور گزارش نقض قواعد را به یکی دیگر از کمیسیون‌های پارلمان یا مستقیماً به خود پارلمان ارائه داده و مراجع اخیرالذکر تصمیم به اعمال ضمانت اجرا گیرند (Stapenhurst (Rick)nand Pelizz (Riccardo), op. cit.: 15).

مزیت کلی نظارت درون پارلمانی این است که احتمال پذیرش این نظام نظارتی از سوی نمایندگان زیاد است؛ زیرا نمایندگان بر چنین نظامی به دقت کنترل دارند (Rathamarit (Niyom) et al, op. cit.: 24) و نسبت به کمیسیونی که متشکل از خود آنها یا همکارانشان باشد، احساس تعلق داشته و فرایند اجرای قواعد رفتاری، از جمله رویه خوداظهاری که بیانگر مشارکت خود نمایندگان در اجرای قواعد پارلمانی است، با کارایی بهتری طی خواهد شد.

نظام نظارت درون پارلمانی، معایبی نیز دارد. در صورتی که خواست کلی اعضای پارلمان باشد ممکن است این روش نظارتی منحل شود. به علاوه، رویه‌های حزبی بر نحوه رسیدگی این مراجع می‌توانند تأثیرگذار باشند و مسائل حساس و سرنوشت‌سازی در طی این موارد یا جدال‌های حزبی نادیده گرفته شوند. برای نمونه، حزب حاکم در پارلمان که سازوکار نظارت را نیز در اختیار دارد، ممکن است سعی در استفاده از آن جهت تعدی و لطمه‌زدن به حزب اقلیت یا حمایت از اعضای خود کند. لذا این الگو لزوماً اعتماد عمومی به اعضای پارلمان را موجب نمی‌شود، به‌ویژه اگر خود آنها نیز با طفره رفتن از اجرای قواعد رفتاری، در جهت ایجاد اعتماد عمومی گام برندارند (Rathamarit (Niyom) et al, 24-25). افزون بر اینها، در این الگو قانون‌گذار ناظر، خود به بازپرس<sup>۳</sup> قاضی<sup>۴</sup> و هیئت منصفه<sup>۵</sup> تبدیل شده (Power (Greg), op.cit.: 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، مخالف اصول عدالت رویه‌ای است» (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۸). حتی برخی معتقدند در این الگو کمیسیون‌های اخلاقی عملاً به پلیس پارلمان تبدیل می‌شوند (Burgmann (Meredith), op.cit.: 123).

ازلحاظ ضمانت اجرایی نیز، انتقادهایی بر الگوی نظارت درون پارلمانی وارد است؛ زیرا ضمانت اجراهای واقعی در این الگو بیشتر جنبه سیاسی دارد، از این قبیل که در نظام‌های حزبی نماینده ممکن است حمایت حزبی را از دست بدهد؛ بنابراین، در صورت اجرای این الگو، کارایی چندانی را نمی‌توان انتظار داشت.

در نظام حقوقی ایالات متحده، مراجع نظارت بر رفتار اعضای کنگره در مجلس نمایندگان و مجلس سنا، جزو مراجع درون پارلمانی بوده و برحسب مورد، متشکل از اعضای مجلس نمایندگان و مجلس سنا بود. در سال ۱۹۶۴ کمیسیون انتخابی استانداردها و رفتار<sup>۶</sup> مجلس سنا

3. Investigator

4. Judge

5. Jury

6. Select Committee on Standards and Conduct

ایجاد شد که در سال ۱۹۷۷ به کمیسیون انتخابی اخلاقی<sup>۷</sup> تغییر نام یافت. در مجلس نمایندگان هم در سال ۱۹۶۷ کمیسیون استانداردهای رفتار مقام‌های رسمی<sup>۸</sup> تشکیل شد (Amer (Mildred), op. cit.: 167).

یکی از اجزای مجلس نمایندگان این کشور، اداره بازرسی عمومی<sup>۹</sup> بود که اعضای آن توسط کمیسیون اداری مجلس با تأیید رئیس مجلس انتخاب می‌شدند. از صلاحیت‌های این اداره، گزارش نقض قواعد و مقررات داخلی مجلس توسط نمایندگان به کمیسیون استانداردهای رفتار مقام‌های رسمی بود (زارعی، ۱۳۹۲: ۴۵۵-۴۵۴).

در این کشور، به دلیل فضای جانب‌دارانه حاکم بر بررسی پرونده گینگریچ<sup>۱۰</sup> در کمیسیون استانداردها، رویه این کمیسیون به شدت مورد انتقاد قرار گرفت (Hulst (Marc Van Der), op. cit.: 128). به همین دلیل، «در سال‌های اخیر کارایی کمیسیون‌های اخلاقی کنگره مورد بحث قرار گرفت و طرح‌های بی‌شماری از داخل و خارج کنگره، سازوکارهای دیگری برای اجرای قواعد رفتار پارلمانی، از قبیل یک نهاد مستقل بیرونی که متشکل از غیر اعضای کنگره باشد را، پیشنهاد کردند» (Amer (Mildred), op. cit.: 168). لذا در سال ۲۰۰۸ این کشور نیز به الگوی ترکیبی برون و درون پارلمانی روی آورد.

در استرالیا هم به موجب قانون قواعد رفتاری و استانداردهای اخلاقی<sup>۱۱</sup> مجمع قانون‌گذاری خطه شمالی استرالیا، تمامی نقض‌های ادعای قواعد رفتاری برای بررسی و ارائه گزارش به کمیسیون امتیازات مجمع رجاع می‌شود. اگر کمیسیون معتقد به نقض قواعد باشد، مجمع می‌تواند مجازات اهانت را اعمال کند (Integrity Commission, op. cit.: 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 یعنی یکی از نواب رئیس به انتخاب هیئت‌رئیس، یک نفر از اعضای کمیسیون اصل ۹۰، یک نفر از اعضای کمیسیون قضایی و حقوق مجلس و چهار نفر از سایر نمایندگان پیش‌بینی شده است.

با رجوع به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹ و اصلاحات بعدی آن، ملاحظه خواهیم کرد که نواب رئیس برای عضویت در هیئت‌رئیس مجلس، باید اکثریت

7. Select Committee on Ethics

8. Committee on Standards of Official Conduct

9. Official Inspector General

10. Gingrich

11. Code of Conduct and Ethical Standards Act

نسبی آرا نمایندگان صاحب‌رأی را به دست بیاورند. 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، بر عهده هیئت‌رئیس‌ه گذاشته است؛ یعنی، هیئت‌رئیس‌ه از میان داوطلبان کمیسیون‌های یادشده و نمایندگان مجلس، ۶ نفر را با توجه به ترکیب هیئت نظارت، انتخاب و جهت رأی‌گیری به مجلس معرفی می‌کند. ملاک نیز برای کلیه اعضای هیئت، کسب اکثریت مطلق آرا نمایندگان حاضر در مجلس است. مطابق ماده ۱ قانون نظارت، انتخاب یکی از نواب رئیس نیز برای عضویت در هیئت نظارت، بر عهده هیئت‌رئیس‌ه مجلس گذاشته شده است.

حال هم ترکیب هیئت و هم فرایند انتخاب آنها مصون از ایراد نیست، زیرا با کمی تأمل در نظام سیاسی ایران، جبهه‌های سیاسی مختلفی را می‌توان 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 به دست می‌آورند. از آنجا که ملاک انتخاب نواب رئیس، با توجه به قانون آیین‌نامه داخلی، کسب اکثریت نسبی است، به‌احتمال‌زیاد اعضای جبهه یا حزب اکثریت به نایب‌رئیس‌ی مجلس درمی‌آیند. به‌علاوه، چون ماده ۱ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، عضویت یکی از نواب رئیس در هیئت نظارت را، به انتخاب هیئت‌رئیس‌ه مجلس واگذار کرده و خود هیئت‌رئیس‌ه به اکثریت نسبی و حتی رئیس مجلس در مرحله اول به اکثریت مطلق انتخاب می‌شود، لذا مسلماً اکثریت حزبی بر انتخاب یکی از نواب رئیس برای عضویت در هیئت نظارت مؤثر خواهد بود. علاوه بر این، از آنجا که به‌موجب تبصره ۲ ماده ۱ قانون نظارت، شش نفر دیگر عضو هیئت نظارت، باید توسط هیئت‌رئیس‌ه 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 فراکسیون‌های اقلیت کماکان وجود دارد. پس اگر یکی از داوطلبان عضویت در هیئت نظارت، عضو اقلیت کمتر باشد کمتر احتمال معرفی وی از سوی هیئت‌رئیس‌ه‌ای که اغلب منتخب اکثریت است، وجود خواهد داشت. حتی در صورت معرفی وی به مجلس برای رأی‌گیری درخصوص او، باز احتمال کسب اکثریت مطلق آرای حاضران توسط وی کم خواهد بود.

بنابراین با این فرایند، اعضای فراکسیون‌های اقلیت معمولاً نمی‌توانند به‌عنوان عضو، به هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان راه پیدا کنند، مگر به‌عنوان نماینده متهم به نقض قواعد رفتاری.<sup>(۴)</sup> از طرف دیگر، بنا بر موارد مذکور، اعضای حزب اکثریت هم خود را مصون از نظارت یافته و این نهاد جدید، کاملاً به ابزاری برای زد و بندهای حزبی بدل خواهد شد. از این‌رو، تا

زمانی که الگوی نظارت درون پارلمانی در کشورمان حاکم باشد، لازم است برای عملکرد هر چه بهتر آن، در ترکیب مرجع نظارت تجدیدنظر کرده و از احزاب و فراکسیون‌های اقلیت نیز، اعضای جهت عضویت در آن تعیین شوند. در کشورهای دموکراتیکی چون انگلیس و فرانسه، «اعضای فراکسیون‌های اقلیت معمولاً در تمامی ارکان نظارتی پارلمان دارای مسئولیت و نقش جدی هستند» (گرچی از ندریانی، ۱۳۹۰: ۸۵). همچنین لزوم تغییر در فرایند انتخاب سایر اعضای هیئت، به‌وضوح نمایان است. شایان‌ذکر 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 ... همچنین صلاحیت اعمال ضمانت اجراهای مقرر در نظر گرفته شده است؛ اما برخلاف رویه اغلب پارلمان‌ها، مرجع نظارت بر نحوه اجرای قواعد رفتاری و ارائه مشاوره به نمایندگان در رابطه با منافع مرتبط و متعارض مشخص نشده و حتی اشاره‌ای به مراجع ارائه گزارش نقض قواعد رفتاری نشده است.

نکته قابل انتقاد دیگر، صلاحیت اعطا شده به هیئت نظارت در مورد رسیدگی به گزارش‌های هیئت‌رئیس‌ه درباره غیبت، تأخیر و بی‌نظمی موضوع مواد ۷۸ تا ۸۱ و ۸۸ تا ۹۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس است. قواعد رفتار حرفه‌ای ناظر بر انجام‌وظیفه 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 دربر می‌گیرد، درحالی‌که غیبت، تأخیر و بی‌نظمی ازجمله تخلفات انضباطی محسوب می‌شوند که از دایره قواعد رفتار حرفه‌ای پارلمانی خارجند. افزون‌بر این، صلاحیت دیگر هیئت نظارت به‌موجب ماده ۲ قانون فوق‌الذکر، مربوط بررسی گزارش‌های واصله در مورد اعمال خلاف امنیت ملی کشور نمایندگان است (بند پ) ماده ۲ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان).

نکته مهم این‌که مفهوم امنیت ملی در عین حساسیت، خود از مفاهیم کش‌دار و مبهم در نظام حقوق کیفری ماست، حال ارتباط این مفهوم با نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر این حساسیت می‌افزاید. چرا که می‌دانیم نمایندگان برای انجام کارکرد نظارتی‌شان به‌موجب اصول هشتاد و هشتم و هشتاد و نهم قانون اساسی، صالح به طرح سؤال و استیضاح وزرا و رئیس‌جمهور می‌باشند. همچنین به‌موجب اصول هفتاد و ششم<sup>(۵)</sup> و هشتاد و چهارم، به ترتیب اختیار تحقیق و تفحص در تمام امور کشور و اظهارنظر در همه مسائل داخلی و خارجی کشور را دارند. از سوی دیگر می‌دانیم که حدودو ثغور نهاد عدم مسئولیت نمایندگان در کشورمان چندان مشخص نیست و مصونیت از تعرض نیز به‌موجب نظریه تفسیری شماره ۳۶/۳۰۲۱/۸۰

شورای نگهبان از اصل هشتاد و ششم، در نظام حقوقی ما به رسمیت شناخته نشده است؛ بنابراین به دلایل فوق‌الذکر، هر آن امکان دارد که انجام اختیارات نمایندگان به مذاق برخی‌ها خوش نیاید، لذا با تدابیری زمینه اتهام نقض امنیت ملی و اعمال خلاف امنیت ملی به ایشان را فراهم آورند. همین امر از جنبه دیگری نیز قابل انتقاد است. توضیح این‌که به فرض اگر نماینده‌ای در اعمال نظارت بر قوه مجریه از سران آن قوه سؤال داشته باشد، ممکن است به دلیل بیم از تهدید به نقض امنیت ملی از انجام وظیفه خود منصرف شود. چنان‌که در سال‌های اخیر نیز نمایندگان مجلس در مواردی از طرح سؤال از رئیس‌جمهور منصرف شده و امضای خود را پس گرفته‌اند.<sup>(۶)</sup> هرچند ممکن است عوامل دیگری در این رابطه تأثیرگذار باشد، اما نفس مصلحت‌اندیشی و منفعت‌طلبی نمایندگان در انجام وظیفه‌شان دور از ذهن نیست.

صحت مطالب بالا در حالی است که باید خاطر نشان سازیم، اصولاً رفتار حرفه‌ای نمایندگان حوزه مجزایی از موارد و مصادیق امنیتی و انتظامی را شامل می‌شود؛ بنابراین، رویه قانون‌گذار در این خصوص قابل انتقاد به نظر می‌رسد.

ایجاد این هیئت خاص برای نظارت بر رفتار نمایندگان، با وجود مخالفت‌هایی است که با آن شده است. به نظر برخی ممکن است ایجاد کمیسیونی جدید به منظور تولی نظارت بر مجلس 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 (راجی و درویشوند، ۱۳۸۹: ۵). این گروه معتقد به سپردن امر 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 بر عهده دارد و برخی از مصادیق نظارت بر نمایندگان، به خصوص آنچه با انتظام مجلس مرتبط است، می‌توان با وظایف هیئت‌رئیس همخوانی داشته باشد (راجی و درویشوند، ۱۳۸۹: ۶). در این مورد نیز، همان ایرادهای وارد بر الگوی درون پارلمانی به قوت خود باقی است و به‌صرف اجتناب از تکثر نهادی، نمی‌توان نظارت هیئت‌رئیس را تجویز کرد. افزون بر این، اگر به فرض بتوان بخشی از مصادیق نظارت بر 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 بر رفتار نمایندگان است و کمترین توجه به قواعد رفتاری نمایندگان است. توضیح اینکه طرفداران این گروه، به نظارت بر رفتار نمایندگان به‌عنوان 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 نقیصه 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 پرداخت شده است.

در کنار این مورد، اعتقاد به اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان از سوی کمیسیون اصل ۹۰ نیز وجود دارد (کشاوری، ۱۳۹۰: ۹۰). اصل نودم قانون اساسی که مبنای ایجاد کمیسیون اصل ۹۰ است، مقرر می‌دارد:

«هرکس شکایت از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضاییه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند». ملاحظه می‌کنیم که صلاحیت کمیسیون مذکور محدود به شکایات از طرز کار قوای سه‌گانه شده است. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در راستای اجرای اصل نودم، در ماده ۳۲<sup>(۷)</sup> 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 کارآمدسازی مجلس و نمایندگان کمک می‌کند همان نظارت بر نمایندگان است. طرز کار مجلس نیز که در اصل نودم قانون اساسی مدنظر قرار گرفته است، با نظارت بر مجلس و نمایندگان قرابت انکارناشدنی دارد (کشاوری، ۱۳۹۰: 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 نودم به‌گونه‌ای آمبودزمان تلقی می‌شود و نمی‌توان صلاحیت نظارت حرفه‌ای بر نمایندگان را بدان سپرد؛ زیرا از لحاظ تعامل با پارلمان، رسیدگی فراقضایی و از لحاظ ضمانت اجرای نرم رسیدگی، شباهت‌های زیادی میان کمیسیون اصل نودم و نهاد آمبودزمان در سایر کشورها وجود دارد (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۷۷-۱۶۷) می‌دانیم که آمبودزمان نتایج رسیدگی خود را در قالب‌هایی همچون صدور توصیه‌نامه و

گزارش‌ها به نهادهایی که قانون مشخص کرده ارائه می‌دهد» (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۷۸)، لذا همچون مراجع ناظر بر رفتار نمایندگان، خود صالح به اعمال ضمانت اجرا نیست. افزون‌بر این، هدف کلاسیک آمبودزمان 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 آمبودزمان تفاوت وجود دارد و بالطبع درخصوص کشور ما نیز نمی‌توان کارویژه نظارت بر رفتار نمایندگان را به کمیسیون اصل نود که نوعی آمبودزمان تلقی می‌شود، سپرد. به‌علاوه، در صورت سپردن این کارویژه به کمیسیون اصل نود، به دلیل وابستگی آن به پارلمان و عدم استقلال نهادی، فارغ از ایرادهای وارده بر الگوی درون پارلمانی نیست. علاوه‌بر این، در حقوق عمومی اصل بر صلاحیت است و باید به‌قدر متیقن اکتفا کرد.

#### ۴-۴. الگوی ترکیبی نظارت درون و برون پارلمانی

برخی کشورها برای نظارت بر نحوه اجرای قواعد رفتار پارلمانی به جهت اجتناب از ایرادهای مربوط به هریک از دو الگوی بالا، سازوکاری مرکب از نظارت برون پارلمانی و درون پارلمانی را به‌کار می‌گیرند که اغلب متشکل از کمیسیون اخلاقی پارلمان و کمیسر اخلاقی است. مرجع درون پارلمانی این الگو کمیسیون‌های اخلاقی است، هرچند گاهی ممکن است این مرجع خود پارلمان در کل باشد؛ اما مرجع خارج از پارلمان اغلب شخصی مستقل است که از غیر اعضای پارلمان انتخاب می‌شود. گرچه امکان دارد کمیسیونر پارلمانی به‌جای یک شخص حقیقی، هیئتی متشکل از چند عضو باشد.

در این الگو، سعی بر تقسیم وظایف میان دو نهاد مذکور است به‌گونه‌ای که آنها به‌صورت مکمل انجام‌وظیفه کنند، این وظایف با توجه به تفکیک دو مرحله تحقیق و رسیدگی که بیشتر در حقوق کیفری نمود دارد، به ترتیب میان کمیسرهای مستقل اخلاقی و کمیسیون‌های اخلاقی پارلمانی تقسیم‌شده است. بدین‌صورت که کمیسر اخلاقی به دلیل استقلال نسبی آن از نهاد پارلمان، مسئول دریافت شکایات از نقض قواعد رفتاری، تحقیق درخصوص این شکایات و وقوع نقض یا نبود وقوع آن است. در صورت نقض قواعد توسط اعضای پارلمان، وی می‌تواند گزارش آن را به کمیسیون اخلاقی پارلمانی ارائه دهد. 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 درخصوص تعیین و درنهایت تحمیل ضمانت اجرای متناسب می‌پردازد.

ایرادی که به الگوی سوم وارد است، ناظر به اعطای اختیار بیش‌ازحدی 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. باوجود این در میان سه الگوی موجود، الگوی سوم به دلیل این که میان قضاوت مستقل و مالکیت پارلمان بر قواعد رفتاری تعادل ایجاد می‌کند، ارجحیت دارد (Power (Greg), op. cit.: 30). اصولاً این پارلمان است که مسئول تضمین اجرای قواعد رفتار پارلمانی است (Integrity Commission, op.cit.: 28) و تحمیل ضمانت اجرا از سوی مرجعی برون پارلمانی، هم ناقض مالکیت پارلمان بر قواعد رفتاری اش است و هم ناقض مسئولیت پارلمان در تضمین اجرای قواعد رفتاری، شایان ذکر است که چنین نظری موافق اصل تفکیک قوا نیز است؛ اما از سوی دیگر، باید استقلال مرجع نظارت بر رفتار نمایندگان هم حفظ شود، لذا به نظر می‌رسد بهترین راه کار برای جمع میان اصل مذکور و حفظ استقلال مرجع نظارت، الگوی سوم نظارتی است. نظارت ترکیبی در نظام حقوقی انگلستان پذیرفته شده است. در نظام حقوقی این کشور، کمیسر پارلمانی مستقل برای استانداردها<sup>۱۲</sup> توسط مجلس عوام منصوب شده و گزارش‌های خود را به مجلس عوام ارائه می‌دهد. کمیسر یک مأمور عالی‌رتبه پارلمانی است که به اعضای پارلمان در خصوص قواعد رفتاری مشاوره داده و به علاوه، نقض‌های احتمالی قواعد را بررسی می‌کند. کمیسر همچنین وظایفی در ارتباط با ثبت منافع اعضا دارد» (Morris (Caroline), op. cit.: 248). چنان که گفتیم 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<sup>۱۳</sup> تسلیم می‌کند (Power (Greg), op. cit.: 30). در مواردی که کمیسر معتقد به نقض قواعد رفتاری است، کمیسیون مسئول تعیین و اعمال مجازات مناسب است. باوجود این که 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 است و باز تمایل به الگوی درون پارلمانی و عدم وجود رسیدگی مستقل پیدا کرده است، زیرا وی از سوی مجلس عوام منصوب شده و برای منابع و مدارک رسیدگی کاملاً وابسته به این مجلس بوده و درعین حال، برای یک دوره معین قابل تجدید، منصوب می‌شود (Alder (John), et al, op. cit.: 82).

چنان که گفته شد ایالات متحده آمریکا اخیراً به این الگو روی آورده است. به این ترتیب که در کنار کمیسیون‌های اخلاقی پارلمانی (نهاد درون پارلمانی) اداره اخلاق کنگره<sup>۱۴</sup> ایجاد شده

12. Independent Parliamentary Commission for Standards

13. Parliamentary Committee on Standards and Privileges

14. Office of Congressional Ethics

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 برون پارلمانی). وظیفه این اداره، تحقیق و تفحص در خصوص شکایت 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 (وکیلین، ۱۳۹۰: ۶۸).

درواقع، این تغییر رویکرد پاسخ به ایراداتی است که قبلاً نسبت به الگوی درون پارلمانی مطرح شده بود؛ لذا بهتر آن است که در کشورمان هم الگوی ترکیبی پذیرفته شود؛ زیرا همان‌طور که گفتیم، مزایای این الگو بسیار بیشتر از دو الگوی پیشین بوده و مصون از ایرادات آنها نیز است. البته باید توجه داشت که اعمال نظارت از سوی مرجع بیرون از مجلس شورای اسلامی به گونه‌ای پیش‌بینی شود که نافی استقلال مجلس مقرر در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی نباشد. در رابطه با تحمیل ضمانت اجرا نیز، در نظام حقوقی آمریکا میان مراجع اعمال ضمانت اجرا تفکیک قائل شده‌اند. به این صورت که دو مرجع وظیفه اعمال ضمانت اجرای تخلف از قواعد رفتار پارلمانی را بر عهده دارند، کمیسیون‌های اخلاقی فوق‌الذکر و خود مجلس. برای اعمال مجازات‌های خفیف کمیسیون وارد عمل می‌شود اما در موارد جدی‌تر همچون عزل، مجلس موظف است در قالب قطعنامه مبادرت به اخذ تصمیم نماید (Hulst (Marc Van Der), op. cit.: 128).

#### ۴-۵. مغایرت برخی مواد آیین‌نامه داخلی مجلس با قانون اساسی

بر اساس برخی دیدگاه‌ها موازی‌کاری در امر قانون‌گذاری از جمله صلاحیت‌های شبه قانون‌گذاری مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی و برخی نهادهای دیگر، ابهام در ماهیت و کیفیت نظارت قانونی رئیس مجلس بر مصوبات دولت، عدم امکان مجلس برای نظارت بر همه انواع قراردادهای دولتی و ... از جمله ضعف‌های مربوط به قوه مقننه است. در این میان بر آن شده‌ایم تا مغایرت آیین‌نامه داخلی مجلس - که به‌مثابه اساسنامه و منشور مجلس است - را با برخی اصول قانون اساسی نشان دهیم. به این منظور، طرح اصلاح موادی از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۲۶ خردادماه ۱۳۸۷ اعلام وصول شده بود، درنهایت در جلسه ۱۱ شهریور ۱۳۸۷ با اصلاحاتی تصویب کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی رسید را جهت بررسی انتخاب کردیم. این طرح که ۳۷ ماده دارد، در مواردی آشکارا مغایر با اصولی از قانون اساسی به نظر می‌رسد. ذیل به این موارد اشاره می‌شود:

#### ۴-۶. مغایرت مواد ۲۵ و ۲۷ طرح با اصول ۸۸، ۱۳۳ و ۱۳۵ قانون اساسی

بند ۱) ماده ۲۵- «ماده ۱۹۵ آیین‌نامه به شرح ذیل اصلاح می‌شود: چنانچه در هر دوره مجلس، پاسخ‌های هر وزیر به پرسش‌های نمایندگان سه بار به تشخیص اکثریت مجلس قانع‌کننده نباشد، رأی سوم مجلس بر اساس اصل یکصد و سی و پنجم قانون اساسی، به‌منزله رأی عدم اعتماد خواهد بود و رئیس‌جمهور موظف است در موعد مقرر نسبت به معرفی وزیر جدید اقدام نماید».

این ماده برخلاف اصول متعددی از قانون اساسی (مانند اصول ۸۸، ۸۹، ۱۳۳ و به‌خصوص اصل ۱۳۵) است. بر اساس اصل ۸۸ قانون اساسی «در هر مورد که حداقل یک‌چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور، یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، رئیس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال پاسخ دهد و این جواب نباید در مورد رئیس‌جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتد، مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی»؛ بنابراین مقنن قانون اساسی درحالی‌که در مقام بیان بوده است، درخصوص ضمانت اجرا یا نتیجه عملی «سؤال» سکوت کرده است و از این سکوت درخصوص مقنن برمی‌آید که ضمانت اجرای عملی درخصوص سؤال تمهید نشده است. بر همین اساس، تمامی حقوقدانان حقوق اساسی ایران معتقدند که سؤال تنها می‌تواند مقدمه‌ای برای استیضاح، آن‌هم بر مبنای اصول مربوطه باشد نه بیشتر. همچنین بر اساس اصل ۸۹ «استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود». «رأی عدم اعتماد» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران یک اصطلاح است و معنایی خاص دارد. به بیان روشن‌تر، رأی عدم‌اعتماد یک نهاد حقوق اساسی است که قانون اساسی حدود و ثغور آن را تعیین کرده است؛ بنابراین تعریف مشخصی دارد: «هیئت‌وزیران یا وزیر مورد استیضاح باید ظرف مدت ده روز پس از طرح استیضاح در مجلس حاضر شود و به آن پاسخ گوید و از مجلس رأی اعتماد بخواهد. در صورت حاضر نشدن هیئت‌وزیران یا وزیر برای پاسخ، نمایندگان مجلس درباره استیضاح خود توضیحات لازم را می‌دهند و در صورتی‌که مجلس مقتضی بداند رأی عدم اعتماد را اعلام خواهد کرد. اگر مجلس رأی اعتماد نداد هیئت‌وزیران یا وزیر مورد استیضاح عزل می‌شود». بدین ترتیب، قانون اساسی تنها در دو مورد صدور «رأی عدم اعتماد» را ممکن دانسته است: هنگام معرفی وزیر توسط رئیس‌جمهور به مجلس و درخواست رأی اعتماد (اصل ۱۳۳ قانون اساسی)

هنگام استیضاح وزیر در مجلس (اصل ۸۹ قانون اساسی). صدر اصل ۱۳۵ قانون اساسی در این باره بسیار گویا و فصل الخطاب است: «وزرا تا زمانی که عزل نشده‌اند یا بر اثر استیضاح یا درخواست رأی اعتماد، مجلس به آنها رأی عدم اعتماد نداده است در سمت خود باقی می‌مانند». در نتیجه با توجه به مطالب ذکر شده، این ماده پیشنهادی که طریقه جدید را به طرق دوگانه صدور رأی عدم اعتماد افزوده است، خلاف اصول متعددی از قانون اساسی و به خصوص اصل ۱۳۵ است.

**بند ۲) ماده ۲۷-** «ماده ۱۹۹ به شرح زیر اصلاح می‌شود: مهلت انجام تحقیق و تفحص شش ماه از تاریخ صدور ابلاغ اعضا هیئت توسط رئیس مجلس است. در صورت ضرورت با درخواست هیئت و تصویب هیئت‌رئیس مجلس تا شش ماه دیگر قابل تمدید است. تبصره ۱- در صورتی که جلسه مشترک هیئت تحقیق و تفحص و کمیسیون تخصصی تخلفات موضوع تحقیق را مهم و مسئول دستگاه یا سازمان را مقصر تشخیص دهد، گزارش نهایی خود را همراه با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان ارائه می‌دهد. این گزارش به منزله درخواست استیضاح وزیر یا وزیران متخلف است».

قسمت اخیر تبصره ۱ پیشنهادی برای الحاق به ماده ۱۹۹ آیین‌نامه داخلی مجلس مغایر با اصل ۸۹ قانون اساسی است؛ زیرا قانون اساسی استیضاح را هنگامی قابل طرح در مجلس دانسته است که به امضای ده نفر از نمایندگان برسد. همچنین طبق متن اصل ۸۹ که عبارت «لازم می‌دانند» آمده است، استیضاح امری است وابسته به اراده و خواست نمایندگانی که «طرح استیضاح» را ارائه می‌دهند. حال آنکه تبصره ۱ پیشنهادی برای الحاق به ماده ۱۹۹ آیین‌نامه داخلی مجلس، مقنن عادی قصد داشته لفظ استیضاح را که در قانون اساسی برای استعمال در مورد خاصی (حداقل ده نماینده لازم بدانند تا هیئت‌وزیران یا وزیر را «استیضاح» کنند) وضع شده است، برای استعمال در معنایی دیگر به کار برد. حال آنکه تغییر موضع استعمال الفاظ، وضع جدید محسوب می‌شود و واضح باید صلاحیت آن را داشته باشد، ولی در اینجا مقنن عادی در مقابل تغییر الفاظ قانون اساسی صلاحیت لازم را نداشته است.

#### ۴-۷. مغایرت بند ۵ ماده ۲۹ طرح با اصل ۶۷ قانون اساسی

ماده ۲۹- «اصلاحات ذیل در ماده ۲۲۴ آیین‌نامه انجام می‌شود:

ه - در تبصره ۱ ماده عبارت «قانون برنامه» حذف و عبارت «قانون اساسی ... (به تشخیص هیئت‌رئیس جلسه)» جایگزین می‌شود ... تبصره اضافه می‌شود».

این بند (بند ۵ ماده ۲۹ طرح) وظیفه تطبیق پیشنهادهای نمایندگان را با قانون اساسی بر عهده هیئت‌رئیس مجلس نهاده است در حالی که در صدر تبصره ماده ۲۴۴ عبارت «در جلسه

علنی» گنجانده شده است. طبق این بند پیشنهادی بررسی پیشنهادها درباره قانون بودجه و تطبیق آنها با قانون اساسی بر عهده هیئت رئیسه نهاده شده است و این امر به نظر می‌رسد مغایر با اصل برابری نمایندگی (برابری در حقوق و تکالیف نمایندگی) باشد، چراکه در نهایت اکثریت نمایندگان مجلس باید تشخیص دهند پیشنهادهای واصله مغایر با قانون اساسی یا قانون برنامه است یا خیر و در صورت مغایر نبودن تصویب کنند و به شورای نگهبان به‌عنوان مرجع اصلی تطبیق مصوبه مجلس با قانون اساسی ارسال نمایند؛ بنابراین این‌که تطبیق پیشنهادهای نمایندگان با قانون اساسی، فقط در اختیار هیئت رئیسه باشد، مشارکت همه نمایندگان و حق برابر آنها درخصوص اظهار نظر درباره قانونی بودن (عدم مغایرت با قانون اساسی) طرح‌ها و لوایح را نادیده می‌گیرد. ضمن آنکه این بند پیشنهادی با سوگند نمایندگان مبنی بر «دفاع از قانون اساسی» نیز مغایرت دارد؛ زیرا بر اساس اصل ۶۷ تمامی نمایندگان سوگند یاد کرده‌اند که از قانون اساسی دفاع کنند و بنابراین نمی‌توان حق / تکلیف نمایندگان در دفاع از قانون اساسی را با تصویب این بند از بین برد.

#### ۴-۸. مغایرت ماده ۳۰ طرح با اصول ۵۷، ۷۰ و ۸۹ قانون اساسی

ماده ۳۰- «ماده ذیل به آیین‌نامه داخلی الحاق می‌شود:

ماده ۲۳۳- هرگاه حداقل ده نفر از نمایندگان یا هر کدام از کمیسیون‌ها، عدم رعایت شئون و نقض یا استتکاف از اجرای قانون یا اجرای ناقص قانون توسط رئیس‌جمهور یا وزیر یا مسئولین دستگاه‌های زیرمجموعه آنان را اعلام نمایند، موضوع بلافاصله از طریق هیئت رئیسه برای رسیدگی به کمیسیون ذی‌ربط ارجاع می‌شود.

کمیسیون حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز با دعوت از رئیس‌جمهور یا نماینده تام‌الاختیار ایشان یا وزیر و همچنین همه یا تعدادی از نمایندگان متقاضی، موضوع را رسیدگی و با اظهار نظر صریح، گزارش خود را برای قرائت در مجلس به هیئت رئیسه ارسال می‌کند.

تبصره ۲- در صورتی که مجلس در مورد رئیس‌جمهور یا هر یک از وزیران سه بار رأی به احراز تخلف دهد، رأی سوم مجلس به‌منزله درخواست استیضاح مسئول مربوطه است که بر اساس آیین‌نامه داخلی اجرا خواهد شد و رأی‌دهندگان درخواست‌کنندگان استیضاح خواهند بود».

مورد نخست مغایرت، احضار رئیس‌جمهور به مجلس شورای اسلامی است. این مسئله با اصول متعددی از قانون اساسی (از جمله ۵۷ و ۷۰) مغایرت دارد. اصل تفکیک قوا (مندرج در اصل ۵۷ قانون اساسی) به مجلس اجازه نمی‌دهد که رئیس قوه مجریه به‌راحتی احضار کند. تنها در موارد معین در قانون اساسی، مجلس می‌تواند رئیس‌جمهوری را به حضور در مجلس

فراخواند (برای نمونه در مورد استیضاح یا سؤال). رئیس‌جمهور و معاونان او و وزیران به‌اتفاق یا منفرد حق شرکت در جلسات علنی مجلس را دارند و می‌توانند مشاوران خود را همراه داشته باشند و در صورتی که نمایندگان لازم بدانند، وزرا مکلف به حضورند و هرگاه تقاضا کنند مطالبشان استماع می‌شود». همچنان که مشاهده می‌شود، در این اصل تنها وزرا مکلف به حضور شده‌اند نه رئیس‌جمهور. بدین ترتیب، اگر صدر ماده ۳۰ پیشنهادی را در ذیل اصول ۵۷ و ۷۰ قانون اساسی ملاحظه نماییم، به مغایرت حضور الزامی رئیس‌جمهور با قانون اساسی پی خواهیم برد.

اصل ۸۹ قانون اساسی صریحاً فرایند قانونی درخواست و انجام استیضاح را معین کرده است که بر طبق آن هرگاه در مورد وزرا «حداقل ده نفر از نمایندگان» و در مورد رئیس‌جمهور «حداقل یک‌سوم نمایندگان» تقاضای استیضاح کنند، وزیر یا رئیس‌جمهور موظف به حضور در مجلس و پاسخ به پرسش‌هاست. بنابراین، ایجاد طریقه‌ای جدید برای استیضاح رئیس‌جمهور و وزرا مغایر با قانون اساسی است؛ زیرا تنها یک‌راه برای استیضاح در اصل ۸۹ مقرر شده است. به نظر می‌رسد ارائه‌دهندگان این ماده بر این باور بوده‌اند که مجلس قیّم‌قوای دیگر از جمله قوه مجریه است و می‌تواند در هر زمان و راجع به هر موضوع کم‌اهمیت رئیس‌جمهور و وزرا را به مجلس فراخواند. در این میان مسئله بسیار با اهمیت، این است که قوه مجریه، قوه‌ای مستقل است و مجلس تنها در موارد مقرر در قانون اساسی، می‌تواند رئیس‌جمهور و وزرا را به مجلس احضار کند.

#### ۴-۹. مغایرت ماده ۶ طرح با اصول ۷۴ و ۱۰۲ قانون اساسی

ماده ۶- «بند‌های (۱) الی (۶) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۶- تهیه گزارش موردی و سالانه درباره امور اجرایی دستگاه‌ها و نحوه اجرای قوانین به‌خصوص قانون برنامه توسعه و بودجه سالانه و ارائه نکات مثبت، منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح آن و تقدیم گزارش به مجلس جهت رسیدگی و قرائت.

تبصره- هرگاه کمیسیون همراه با گزارش پیشنهادهایی برای تصویب به مجلس ارائه نماید، در دستور حداقل دو هفته بعد مجلس قرار خواهد گرفت و بر اساس مواد آیین‌نامه داخلی رسیدگی می‌شود. نمایندگان می‌توانند پیشنهادهای خود را تا ۴۸ ساعت پس از پایان قرائت گزارش به کمیسیون تحویل نمایند. کمیسیون تا یک هفته گزارش نهایی خود را به مجلس ارائه می‌دهد».

مفاد این تبصره الحاقی با اصل ۷۴ و اصل ۱۰۲ قانون اساسی مغایرت دارد؛ زیرا طبق این اصول، مصادیق «علت مادی» یک قانون عبارتند از: لایحه مصوب هیئت‌وزیران، طرح ارائه‌شده

توسط حداقل پانزده تن از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و طرح ارائه شده از شورای عالی استان‌ها. حال آنکه تبصره پیشنهادی یک‌روند دیگر را به روندهای سه‌گانه پیشنهاد قانون اضافه می‌کنند.

#### ۴-۱۰. مغایرت ماده ۱۱ طرح با اصل ۷۰ قانون اساسی

ماده ۱۱- «ماده ۶۴ به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

ماده ۶۴- هیئت‌رئیس مجلس می‌تواند تمام یا بخشی از یک جلسه مجلس را برای رسیدگی به امور مهم و اساسی کشور اختصاص دهد و به تشخیص هیئت‌رئیس، وزرا مکلف به حضور هستند.»

در اصل ۷۰ قانون اساسی اجازه احضار وزیران تنها به «نمایندگان» اعطاشده است که مفهوم مشخص و معینی دارد؛ بنابراین اعطای این اختیار به هیئت‌رئیس مجلس مغایر با این اصل است.

#### ۴-۱۱. مغایرت تبصره ۲ ماده ۱۱ طرح با اصل ۶۹ قانون اساسی

ماده ۱۱- «ماده ۶۴ به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

ماده ۶۴- هیئت‌رئیس مجلس می‌تواند تمام یا بخشی از یک جلسه مجلس را برای رسیدگی به امور مهم و اساسی کشور اختصاص دهد و به تشخیص هیئت‌رئیس، وزرا مکلف به حضور هستند.

تبصره ۲- دستور جلسات و چگونگی اداره آن را هیئت‌رئیس تعیین خواهد کرد و به تشخیص هیئت‌رئیس، جلسه می‌تواند علنی رسمی یا غیرعلنی رسمی باشد.»

تبصره ۲ پیشنهادی برای الحاق به ماده ۶۴ مغایر با اصل ۶۹ قانون اساسی است. طبق اصل مزبور اصل بر علنی بودن جلسات مجلس است و تنها در شرایط اضطراری، در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، با تقاضای رئیس‌جمهور یا یکی از وزرا یا ده نفر از نمایندگان جلسه غیرعلنی تشکیل می‌شود. بدین ترتیب، حکم مندرج در تبصره ۲ ماده ۶۴ پیشنهادی استثنا از یک قاعده عام را توسعه داده و بدین ترتیب، مغایر اصل ۶۹ قانون اساسی است.

### فرجام

آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی یکی از مهم‌ترین قوانین کشور به شمار می‌رود که در کم‌وکیف‌کاری مجلس بسیار مؤثر است، لذا در تدوین، تصویب و اصلاح آن باید کمال دقت را به کار برد. در سال‌های اخیر مجلس شورای اسلامی در برخی موارد با شتاب‌زدگی به اصلاح موادی از این آیین‌نامه پرداخته است. طرح اصلاح موادی از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای

اسلامی که در تاریخ ۲۶ خردادماه ۱۳۸۷ اعلام وصول شده و در نهایت در جلسه مورخ ۱۱ شهریور ۱۳۸۷ با اصلاحاتی به تصویب کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی رسیده است، نمونه‌ای از این شتاب‌زدگی است. در این طرح ۳۷ ماده‌ای، قانون‌گذار حداقل در مواردی به‌طور آشکار اصول مختلفی از قانون اساسی را نادیده گرفته است، ضرورت مغایرت باهدف ارتقای کارایی مجلس غیرقابل انکار است.

قوه مقننه یکی از سه قوه حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران است که دارای رسالت‌های مهم قانون‌گذاری، تفسیر قوانین عادی و نظارت‌های گوناگون بر اعمال حکومت و نحوه اداره امور عمومی جامعه است. به دنبال کاوش آسیب‌شناسانه در ساختار قوه مقننه، روابط آن با قوای دیگر و چگونگی ایفای صلاحیت‌های آن، برخی ضعف‌ها و محدودیت‌ها در ساختار و کارکرد قوه مقننه احصا و ارائه شده است که جزئیات آن مورد بحث قرار گرفت، توجه به آنها راهکار مفیدی برای افزایش کارایی مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شود.

شاید بنیادی‌ترین ایراد وارده که همواره بسیار کم‌اهمیت از آن گذاشته‌ایم، فقدان تعریف روشن و جامع از قوه مقننه و عدم تعیین دقیق ساختار و اجزای این نهاد باشد. همچنین صراحت کافی در تعیین الگوی تفکیک قوا و در نتیجه، تعیین جایگاه و نقش قوه مقننه به‌خصوص در ارتباط با قوای دیگر وجود ندارد. به نظر می‌رسد در کنار ارائه تعریف جامع و مانع با نگاه حقوقی از قوه مقننه و از رفتار نمایندگان و تأمین ساختار مناسب با این تعریف می‌تواند بسیاری از خطاهای مجلس و نمایندگان را کنترل کند.

وجود برخی نارسایی‌ها و ابهامات در آیین‌نامه داخلی مجلس و سازوکارهای درونی مجلس از جمله نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان، یکی دیگر از چالش‌های قوه مقننه است. قبل از هر چیز باید تعریف حقوقی در قالب آیین‌نامه از رفتار حرفه‌ای نمایندگان احصاء و ارائه شود و سپس از الگوی ترکیبی نظارت درون و برون پارلمانی برای کنترل استفاده کرد.

یکی دیگر از ضعف‌های موجود، عدم رعایت اصول حقوقی و انشایی در تدوین و نگارش قوانین است. این خلأ توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی قابل جبران است اما متأسفانه تاکنون از این ظرفیت چنانکه باید استفاده نشده است.

وجود جریانات موازی قانون‌گذاری مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوبات قوه مجریه و برخی مجامع و نهادهای دیگر، موقعیت مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یگانه مجمع قانون‌گذاری را تا حدود زیادی مخدوش ساخته است.

استقبال مناسبی از دستاوردهای حقوقی و اجتماعی جوامع پیشرفته در راستای انجام وظایف قوه مقننه به عمل نمی‌آید. به‌عنوان نمونه، جای خالی فرهنگ و سازوکار مشورت و



نظرخواهی عمومی در فرایند قانون‌گذاری کاملاً احساس می‌شود. همان‌طور که در خلال مباحث آمده است عملیاتی‌کردن نظرخواهی عمومی باید از حالت توصیه‌ای خارج و اجباری شود.

به‌منظور رفع نقاط ضعف قوه مقننه و کارآمدسازی هر چه بیشتر این نهاد، نیازمند یک برنامه جامع و کارشناسانه هستیم. پیشنهاد می‌شود این برنامه توسط کارگروه ویژه و دارای اختیارات تام، تهیه و تدوین شود، درست مانند کشورهای انگلستان و آمریکا که اشخاص خبره و معتمد در قالب یک کارگروه، اقدام به تحقیق و عملیاتی‌سازی یافته‌های خود در یک زمینه خاص می‌کنند.

### پی‌نوشت‌ها:

(۱) منظور این است که پس از بررسی نقض قواعد رفتاری از سوی کمیسر اخلاقی و رأی به متخلف‌بودن نماینده مورد نظر، وی نمی‌تواند در خصوص تحمیل ضمانت اجرا تصمیم‌گیری کند، لذا باید خود نمایندگان در قالب کمیسیون‌های اخلاقی پارلمان به این مهم مبادرت نمایند.

(۲) اصل پنجاه و هفتم: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضایی که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

(۳) ماده ۱: «به‌منظور حفظ شأن و منزلت نمایندگان و نظارت درباره امور مربوط به دوران نمایندگی در ابتدای هر دوره مجلس شورای اسلامی و حداکثر سه ماه پس از انتخاب هیئت‌رئیسه دائمی، هیئت نظارت که از این پس هیئت نامیده می‌شود مرکب از افراد زیر برای همان دوره تشکیل می‌شود:

الف- یکی از نواب رئیس به انتخاب هیئت‌رئیسه برای هر سال

ب- یک نفر از اعضای کمیسیون اصل نودم (۹۰) به انتخاب مجلس

پ- یک نفر از اعضای کمیسیون قضائی و حقوقی به انتخاب مجلس

ت- چهار نفر از سایر نمایندگان به انتخاب مجلس ...»

(۴) هرچند قواعد رفتار پارلمانی آن‌گونه که باید در نظام حقوقی ما تعیین نشده و از این لحاظ با خلأ هنجاری مواجه هستیم.

(۵) هرچند اعمال این صلاحیت کلی و مختص به مجلس شورای اسلامی است و نه فرد نمایندگان، اما می‌دانیم که درعمل از طریق نمایندگان اجرایی می‌شود.

(۶) قضیه طرح سؤال از رئیس‌جمهور وقت (آقای احمدی‌نژاد) که با پس گرفتن امضای تنی چند از نمایندگان طراح سؤال مواجه شد، هرچند درنهایت در تاریخ ۱۷ بهمن‌ماه ۱۳۹۰ با ۷۹ امضا از سوی هیئت‌رئیسه وقت اعلام وصول شد و جلسه سؤال نیز در ۲۴ اسفند ۱۳۹۰ برگزار شد.

(۷) ماده ۳۲: «به‌منظور سامان‌دادن و کارآمدسازی مجلس و نمایندگان، به‌خصوص نسبت به طرز کار قوای مجریه و قضائیه و مجلس مبتنی بر اصول متعدد قانون اساسی بالاخص اصل نودم (۹۰)، کمیسیونی به نام اصل نودم (۹۰) قانون اساسی تشکیل می‌شود تا طبق قوانین مصوب مربوط به خود اداره و انجام‌وظیفه نماید. اعضا این کمیسیون به شرح ذیل است:

- از هر کمیسیون تخصصی یک نفر با معرفی کمیسیون مربوطه.  
- هشت (۸) نفر از نمایندگان که توسط رؤسای شعب و هیئت‌رئیس به‌عنوان اعضای ثابت انتخاب می‌شوند.  
تبصره ۱- رئیس کمیسیون با پیشنهاد هیئت‌رئیس مجلس از بین اعضای ثابت کمیسیون و با رأی مجلس انتخاب می‌گردد.  
تبصره ۲- اعضای ثابت کمیسیون نباید عضو کمیسیون‌های تخصصی مجلس باشند».

## منابع فارسی

- قرآن کریم.  
تنک، آندره (۱۳۶۹)، *حقوق ایالات متحده آمریکا*، ترجمه سیدحسین صفایی، تهران: موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.  
جونز، و. ت. (۱۳۶۲)، *خداوندان اندیشه سیاسی*، ترجمه علی رامین، تهران: امیرکبیر، جلد ۲، قسمت اول و دوم.  
داوید، رنه (۱۳۷۸)، *نظام‌های بزرگ حقوقی معاصر*، ترجمه حسین صفایی و دیگران، تهران: میزان.  
راجی، سید محمدهادی و ابوالفضل درویشوند (۱۳۸۹/۶/۱۶)، *مرجع صالح نظارت بر مجلس و نمایندگان*، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۰۴۰۰.  
راسخ، محمد (۱۳۸۸)، *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، تهران: دراک.  
رستمی، ولی (۱۳۷۶)، «مشارکت مردم در قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه حقوق*، دوره ۳۸، شماره ۱.  
زارعی، محمدحسین (۱۳۹۲)، *مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری*، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.  
شعبانی، قاسم (۱۳۸۵)، *حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران*، چاپ بیست‌وسوم، تهران: اطلاعات.  
عالیخانی، محمد (۱۳۸۱)، *حقوق اساسی*، تهران: دستان.  
عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۹)، *تفکیک یا استقلال قوا، در پرتو نظریه و کارکرد*، زیر نظر عباسعلی کدخدایی، تهران: جنگل.  
قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۱)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ هشتم، تهران: میزان.  
کشاورز، بهمن (خرداد ۱۳۹۰)، *سخت‌گیری یا مصونیت، مهنرنامه*، شماره ۱۲.  
رودی، کارلتون کلایمر، توتون جیمز آندرسن و کارل کویمبی کریستول (۱۳۵۱)، *آشنایی با علم سیاست*، ترجمه: بهرام ملکوتی، تهران: امیرکبیر.  
گرگی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸)، *محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری و اندیشه حاکمیت قانون، در تکاپوی قانون اساسی*، تهران: جنگل.  
گرگی ازندریانی، علی‌اکبر (خرداد ۱۳۹۰)، *آزادی نمایندگی و ممنوعیت نظارت سلسله مراتبی بر مجلس (پیرامون طرح نظارت بر رفتار نمایندگان) مهنرنامه*، شماره ۱۲.

مجیدی، محمدرضا (۱۳۸۹)، *آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، قم: دفتر نشر معارف.

مدنی، جلال‌الدین (۱۳۹۲)، *حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، جلد ۱، تهران: سروش.  
 منتسکیو (۱۳۷۰)، *روح‌القوانین*، ترجمه علی‌اکبر مهتدی، جلد ۲، چاپ نهم، تهران: امیرکبیر.  
 موسی‌زاده، ابراهیم (بهار ۱۳۹۱)، *بررسی تطبیق کمیسیون اصل نود و نهاد نظارت و بازرسی*، دیدگاه‌های حقوق قضایی، سال هفدهم، شماره پیاپی ۵۷.  
 وایل، ام. جی. سی. (۱۳۹۰)، *سیاست حکومت در ایالات متحده آمریکا*، ترجمه: قربانعلی گنجی، تهران: قومس.

ورعی، سید جواد (۱۳۸۰)، «مشورت؛ حق مردم و وظیفه حکومت»، *مجله حکومت اسلامی*، سال ششم، شماره ۴.

وکیلان حسن (۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، *نظارت بر رفتار نمایندگان*، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۲۲۱.

### منابع لاتین

- Amer, Mildred (2009), *Enforcement of Congressional Rules of Conduct: An Historical Overview*, in Thomason (ed), Congress of the U.S: Committees, Rules and Procedures, New York, Nova Science Publishers, Inc: 167.
- Hulst, Marc Van Der (2000), *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*, Geneva, Inter-Parliamentary Union: 129
- Integrity Commission (2011), *Codes of Conduct for members of Parliament, Ministers and Ministerial Staff in Tasmania*, Report of Integrity Commission for Parliament in accordance with section 11(3).
- Kernot, C. (2003), Codes and Their Enforcement: Necessary, but not Sufficient for Ethical Conduct, *Ethics and Political Practice*.
- Morris, C. (2011), Misbehaving Members of Parliament and How to Deal with Them, In *Reconstituting the Constitution* (pp. 243-264), Springer Berlin Heidelberg.
- Rathamartit, Niyom et al (2008), *codes of conduct for parliaments (a comparative study)*, Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Rodrigo, D. (2006), Background document on public consultation, *Available from the web site of Organization for Economic Cooperation and Development: h ttp://www. oecd. org/dataoecd/4/43/36785341. pdf [accessed 30 March 2010]*.

