

مبنای اعمال نظارت حرفه‌ای پارلمانی: منزلت نمایندگی و پارلمان^۱

دکتر محمدرضا ویژه*

آزاد رضایی**

چکیده

نمایندگان پارلمان به عنوان دسته‌ای از مراجع حقوق عمومی، کارکردهای مهم قانون‌گذاری و نظارت را بر عهده 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 و در نتیجه‌ی این امر منافع عمومی به فراموشی سپرده شده و اعتماد عمومی به آن‌ها خدشه‌دار شود. برای جلوگیری از بروز چنین تهدیداتی، در بسیاری از کشورها، تکالیف حرفه‌ای را برای نمایندگان پیش‌بینی کرده‌اند که به نوعی ضامن جایگاه آن‌ها می‌باشد. حال سؤال این است که آیا منظور از تضمین جایگاه نمایندگان به عنوان غایت اعمال تکالیف حرفه‌ای، شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان است یا حق‌های بنیادین نمایندگان؟ به نظر می‌رسد که منظور از تضمین جایگاه نمایندگان به عنوان محور نهاد نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان، شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان است نه حق‌های نمایندگان.

واژگان کلیدی: تکالیف حرفه‌ای، حق‌های بنیادین، نمایندگان پارلمان، نظارت حرفه‌ای، اعتماد عمومی.

^۱. تاریخ تحویل: ۱۳۹۱/۱۲/۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۲/۱۸

* عضو هیات علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)

** مدرس دانشگاه و دانشجوی دکتری حقوق عمومی در دانشگاه علامه طباطبائی

مقام‌های حقوق عمومی هر یک دارای صلاحیت‌های خاصی می‌باشند و همین صلاحیت‌ها، علاوه بر تکالیف قانونی، تکالیف حرفه‌ای را نیز برای آن‌ها در بر دارد. تکالیف حرفه‌ای ضامن جایگاه مقام حقوق عمومی هستند. به عبارت بهتر، انجام تکالیف حرفه‌ای توسط مراجع حقوق عمومی، موجب نگرش مثبت به آن‌ها و جایگاه‌شان شده و در نهایت باعث جلب یا ترمیم اعتماد عمومی به آن‌ها خواهد شد. نمایندگان پارلمان هم بدین دلیل که در زمره‌ی مراجع حقوق عمومی هستند از چنین تکالیفی فارغ نبوده و حتی به علت ارتباط مستقیم کارکردهای قانون‌گذاری و نظارتی‌شان با منافع عمومی و تأثیرگذاری آن بر سرنوشت شهروندان و بسیاری دیگر از مقامات، بیش‌تر در معرض خطر تطمیع، تحریک، تحریص و تهدید دیگران به جهت توجه به منافع آن‌ها به جای توجه و تأمین منافع عمومی در هنگام اعمال صلاحیت‌های‌شان هستند. می‌دانیم که در صورت انحراف نمایندگان به سوی جلب منافع شخصی یا گروهی خود یا دیگران و غفلت از منافع عمومی، اعتماد به آن‌ها و نهاد پارلمان سلب شده و همین امر خطرات متعددی از قبیل حذف یا نادیده گرفتن این نهاد و جایگزینی آن با نهادهای انتصابی تهدیدکننده‌ی حق‌های شهروندان را در پی دارد.

توضیح این‌که، خدشه به اعتماد عمومی نسبت به نمایندگان و پارلمان، حاصل بی‌توجهی به منافع عامه‌ی ملت از سوی آن‌ها است. بنابراین، در صورت لطمه به اعتماد عمومی، جایگاه سمت نمایندگی و پارلمان نقب شده و بود یا نبود این نهاد فرقی به حال اعضای ملت نمی‌کند و لذا ممکن است به جایگزینی آن با نهادهای انتصابی که معمولاً به گونه‌ای نامحسوس انجام می‌گیرد، ترغیب شده و یا با این جایگزینی نهادی کنار آیند.

بنابراین، غایت پیش‌بینی تکالیف حرفه‌ای پارلمانی، تضمین جایگاه نمایندگان و پارلمان است که از طریق جلب یا ترمیم اعتماد عمومی از دست رفته به آن‌ها محقق می‌شود. لذا، با اندکی تأمل در می‌یابیم که تضمین این جایگاه به دو طریق ممکن است. طریق نخست، توسل به قواعد حل تعارض منافع عمومی با منافع شخصی یا گروهی نمایندگان است که با اندکی تساهل مرادف همان تکالیف حرفه‌ای پارلمانی می‌باشد. طریق دوم نیز، پیش‌بینی و اعمال این قواعد (تکالیف حرفه‌ای) با توجه به جایگاه نمایندگان و پارلمان است. حال، نکته‌ی حائز اهمیت این است که منظور از تضمین جایگاه نمایندگان و پارلمان در هنگام پیش‌بینی و اعمال این قواعد، تضمین شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان است یا تضمین حق‌های بنیادین نمایندگان؟ به عبارت بهتر، هدف بررسی این امر است که آیا کشورهای پیشگام عرصه‌ی نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان، در اتخاذ تکالیف حرفه‌ای پارلمانی به شأن و منزلت نمایندگی و پارلمان توجه دارند یا به حق‌های نمایندگان؟ به نظر می‌رسد که منظور از تضمین جایگاه نمایندگان به عنوان محور نهاد نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان، شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان است نه حق‌های نمایندگان.

پرداختن به چنین امری از این لحاظ واجد اهمیت است که برای قانون‌گذاران و به طور خاص قانون‌گذار کشورمان در هنگام پیش‌بینی تکالیف حرفه‌ای پارلمانی^۲ روشن خواهد شد که آیا تنها مکلف به در نظر داشتن شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان است یا بایستی ضمن اتخاذ تکالیف مذکور به حق‌ها و آزادی‌های نمایندگان نیز توجه داشته باشد. به

^۲. شایان ذکر است که علیرغم تصویب قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان در تاریخ ۱۳۹۱/۰۱/۱۵ در کشورمان، هیچ‌یک از تکالیف حرفه‌ای پارلمانی در آن مورد اشاره قرار نگرفته و قانون‌گذار تنها به ذکر مرجع اعمال نظارت بر این تکالیف و ضمانت‌اجراهای آن پرداخته است (برای اطلاعات بیشتر ر.ک: رضائی، آزاد، مبانی و سازوکارهای نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان مجلس، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۱، صص ۸۲-۴۲).

علاوه ترسیم مرز میان این دو در زمان اعمال نظارت حرفه‌ای، نقطه‌ی آغاز تفکیک میان مراجع حقوق عمومی و متصدیان این مراجع است. اهمیت این تفکیک در تضمین منافع عمومی و حق‌های شهروندان نمایان می‌شود. زیرا در صورتی که تنها شأن سمت نمایندگی واجد اهمیت باشد نه حق‌های دارندگان این سمت، به راحتی می‌توان با توسل به هسته‌های حقوق بشر هم چون منافع عمومی، محدودیت‌هایی بر اعمال حق‌های نمایندگان تحمیل نمود و در جهت حمایت از شهروندان گام برداشت.

برای نیل به اهداف فوق‌الذکر و بررسی صحت و ثقم فرضیه‌ی مذکور، سعی داریم در سطور ذیل ابتدا به مفهوم تکالیف حرفه‌ای پارلمانی یا نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان، هدف این نوع نظارت و دلایل اعمال آن پرداخته و سپس به طور خلاصه رویه‌ی کشورهای پیشگام این عرصه را مورد مطالعه قرار دهیم تا روشن شود که در رویه‌ی این کشورها به شأن سمت نمایندگی و پارلمان توجه شده است یا به حق‌های نمایندگان.

۱. تبیین نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان پارلمان

اصولاً در هر پژوهشی، پرداختن به مبانی نظری موضوع مورد بررسی از اهمیت زیادی برخوردار است. لذا این قسمت را به مبانی موضوع اختصاص داده ایم تا اثبات کنیم که از لحاظ نظری، محوریت با شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان است.

الف. مفهوم نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان

موضوع اعمال نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان، تکالیف حرفه‌ای یا به تعبیر دیگر، رفتار حرفه‌ای آن‌ها است. بدین توضیح که نمایندگان **مکلف اند** برای حفظ جایگاه خود و پارلمان موازین **رفتار حرفه‌ای** پارلمانی را رعایت نمایند. تکالیف حرفه‌ای در کنار تکالیف قانونی، ناشی از وضعیت حقوقی‌ای است که به موجب صلاحیت قانونی برای نمایندگان، همچون سایر مقام‌های عمومی در نظر گرفته شده است. در عرصه‌ی پارلمان، تکالیف حرفه‌ای یعنی توجه به اصول رفتار حرفه‌ای پارلمانی توسط نمایندگان. رفتار حرفه‌ای پارلمانی، مجموعه‌ی اصول رفتاری است که بر صحت، شفافیت و صداقت در رفتار پارلمانی تأکید می‌کند. به بیان دیگر، عبارت است از بایدها و نبایدهای رفتاری که نمایندگان باید در حوزه‌ی فعالیت‌های خود برای ارج نهادن به **شأن و حرمت نمایندگی** رعایت کنند.^۳ این اصول رفتاری، به رغم این که 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.

چنان که گفته شد، اصول رفتار حرفه‌ای پارلمانی برای ارج نهادن به شأن و حرمت نمایندگی پیش‌بینی شده است. آنچه واجد اهمیت است این که لازمه‌ی این مهم، اعمال همین اصول مطابق با منزلت سمت نمایندگی است و تنها در این صورت می‌توان امیدوار بود که ره به خطا پیموده نمی‌شود. از سوی دیگر، برای تضمین اجرای این اصول یا به عبارتی تکالیف حرفه‌ای نمایندگان، همان‌گونه که ذکر شد، ضمانت‌های اجرایی را در نظر گرفته‌اند که اغلب در قالب ضمانت اجراهای انضباطی می‌گنجد و توسط مراجعی که به طور خاص برای این امر تأسیس شده‌اند، تحمیل می‌شود و مراجع

^۳. رضائی، آزاد، مبانی و سازوکارهای نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان مجلس، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۱، ص ۳۵.

قضائی در این رابطه فاقد صلاحیت اند. همین امر خود بیان گر محوریت منزلت نمایندگان در امر نظارت حرفه‌ای است تا ضمن این که بر آن‌ها تکالیفی بار می‌شود اما به طور کلی استقلال نهاد نمایندگی و پارلمان نقض نگردد.

انجام تکالیف حرفه‌ای، اعمال نظارت خاص خویش را می‌طلبد که می‌توان از آن تحت عنوان «نظارت حرفه‌ای» سخن به میان آورد. چنان که گفته شد، موضوع اعمال نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان، تکالیف حرفه‌ای یا به تعبیر دیگر، رفتار حرفه‌ای آن‌ها است. نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان اغلب در چارچوب «مجموعه قواعد رفتار پارلمانی»^۴ انجام می‌پذیرد که در کشورهای پیشگام در عرصه‌ی نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان به صورت گندهای رفتاری و جدای از آیین نامه‌های پارلمانی اتخاذ شده‌اند. در این نوع نظارت، موضوعاتی از جمله تعارض منافع نمایندگان یا به عبارت دیگر، دارایی‌های نمایندگان، هدایا، هزینه‌ی مسافرت‌ها و غیره قرار می‌گیرد. بنابراین، آن‌چه در این گونه از نظارت مورد تأکید قرار می‌گیرد، اجتناب نمایندگان از پی‌گیری منافع شخصی یا گروهی به جای تعقیب منافع عمومی است.^۵ پیش‌بینی مجموعه قواعد رفتاری به عنوان چارچوب اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان و اختصاص آیین‌نامه‌های پارلمانی به اعمال نظارت انتظامی و نه حرفه‌ای^۶ نیز، نشان‌گر ضرورت عنایت ویژه به منزلت سمت نمایندگی و پارلمان در هنگام اعمال نظارت نوع اخیر است.

ب. هدف اعمال تکالیف حرفه‌ای یا نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان

هدفی که نهاد «نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان» برای نیل بدان تأسیس شده است چیزی نیست جز حفظ یا ترمیم اعتماد عمومی نسبت به نمایندگان و نهاد پارلمان که به واسطه‌ی توجه اعضای پارلمان به منافع عمومی تحقق می‌یابد. اما به دلایلی که در ادامه خواهد آمد، نمایندگان همواره به این مهم توجه نداشته و ممکن است گاهی میل به تأمین منافع شخصی و گروهی خود یا دیگران بیابند. به همین دلیل نهاد نظارت حرفه‌ای که متضمن یک سری سازوکارها است، پیش‌بینی شده تا منافع عمومی در فرآیند قانون‌گذاری و نظارت همواره به عنوان یک اصل راهنما پیش چشم نمایندگان باشد. برای بحث از هدف مذکور، لازم است ابتدا گریزی به زمینه‌ی تغییر جهت نمایندگان به سوی منافع شخصی و گروهی زده و مبادرت به تبیین مفهوم منافع عمومی نمایم. در نهایت نیز از هدف نظارت حرفه‌ای سخن خواهیم گفت.

اول. محوریت منافع عمومی در امر نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان

از لحاظ نظری، نمایندگی شرط امکان وحدت میان کثرت‌ها است و کثرت‌ها به مدد مفهوم نمایندگی می‌توانند اجتماع کنند. کثرت افراد آن‌گاه به وحدت می‌رسد که افراد از طرف یک فرد یا یک هیأت نمایندگی شوند^۷، لذا، وحدت میان افراد که از مجرای نمایندگی حاصل می‌شود، موجد خیر مشترکی خواهد شد که تحت عنوان منفعت عمومی از آن سخن به میان می‌آید. از نظر سی‌یس^۸ نیز، فلسفه‌ی وجودی نمایندگی در پرهیز نمایندگان از پیگیری منافع

^۴. Parliamentary Codes of Conduct.

^۵. همان.

^۶. نظارت انتظامی مربوط به انتظامات داخلی پارلمان و ناظر بر نظم و آداب پارلمانی است درحالی که، موضوع نظارت حرفه‌ای عملکرد نمایندگان پارلمان در جهت حفظ اعتماد عمومی است.

^۷. سلطانی، سیدناصر، «مشروطیت و جدال فقیهان در مفهوم نمایندگی»، مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، تابستان ۱۳۸۹، دوره دوم، شماره ۱، ص ۱۷۳.

^۸. Sieyès.

خصوصی و توجه به منافع عمومی نهفته است.^۹ علی‌رغم جایگاه اساسی منفعت عمومی در نظریه‌ی نمایندگی؛ از لحاظ عملی، گاهی ممکن است به دلایلی چون وجود کارکردهای مهم قانون‌گذاری و نظارتی، مشاغل فراپارلمانی، وجود لابی‌های پارلمانی و...، نمایندگان به جای توجه به منافع عمومی، منافع شخصی خود را مورد توجه قرار دهند، امری که می‌توان تحت عنوان نقض تکالیف حرفه‌ای از آن سخن گفت. همین امر، موجب شکاف میان مردم و نمایندگان شده و ناقض دلیل وجودی نهاد نمایندگی خواهد بود. چنین پدیده‌ای موجب سوءظن و بی‌اعتمادی شهروندان نسبت به نمایندگان شده و در نهایت شأن و منزلت این نهاد نقب خواهد شد. برای جلوگیری از چنین معضلی است که نهاد نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان اتخاذ شده است.

گفتنی است که برای موفقیت و تسهیل اعمال سازوکار نظارت حرفه‌ای و تنویر و آگاهی نمایندگان از انجام کارکردهای خود، ضروری است مفهومی از منافع عمومی به دست داده شود. برای تعریف این مفهوم باید از روش برهان خلف استفاده نمود. بدین توضیح که درک مفهوم منافع عمومی وابسته به درک مفهوم منافع خصوصی است. به بیان سوسیال، منافع خصوصی منافعی است که به موجب آن افراد تنها به خود می‌اندیشند و باعث جدایی شهروندان از هم می‌شود در حالی که منافع عمومی، منافعی است که اتحاد میان شهروندان را در پی دارد و مربوط به امور عمومی است.^{۱۰} اساساً امور عمومی، اموری است که منافع ناشی از آن شامل همه‌ی اقشار جامعه می‌شود. آنچه حائز اهمیت می‌باشد نسبی بودن مصادیق منافع عمومی است.

با تأمل در مفهوم منافع خصوصی می‌توان فهمید که حق‌های نمایندگان از مصادیق منافع خصوصی است. حال اگر قائل به نقش محوری حق‌های بنیادین نمایندگان در امر نظارت حرفه‌ای بر رفتار آن‌ها باشیم، پس الزاماً باید موافق عدم اعمال بهینه‌ی نظارت مذکور نیز بود. زیرا، همان‌طور که در بخش دوم خواهد آمد، انجام تمام و کمال نظارت حرفه‌ای پارلمانی با برخی از حق‌های بنیادین نمایندگان برخورد می‌کند. بنابراین، نهاد نظارت حرفه‌ای با حق‌های نمایندگان مانع‌الجمع است.

نتیجه آن که در صورت عقیم شدن نظارت حرفه‌ای پارلمانی، تهدید منافع عمومی که خود مبنای تأسیس نهاد نظارت است، مسلم خواهد بود. در این فرض، از آن‌جا که دیگر نظارت حرفه‌ای موضوعیت نداشته یا حداقل به صورت ناقص اعمال می‌شود، دیگر نمی‌توان از نقش محوری حق‌های بنیادین نمایندگان در امر اعمال نظارت بر آن‌ها سخن گفت. پس لاجرم، وجود این نهاد که بیان‌گر اولویت منافع عمومی است، ملازمه با عدم توجه به حق‌های نمایندگان که بیان‌گر منافع خصوصی است، دارد.

دوم. هدف نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان: جلب یا ترمیم اعتماد عمومی

همان‌طور که پیتکین^{۱۱} نیز معتقد است، نمایندگی یک نوع نظم نهادینه شده‌ی عمومی است که ناشی از ساختار و

^۹. Zoller, Elisabeth, **Introduction to Public Law: a comparative study**, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pp. 202-203.

^{۱۰}. Ibid, pp. 203-204.

^{۱۱}. Pitkin.

عملکرد کلی نظام بوده و نمی توان به تحقق آن از طریق اقدامات واحد توسط اشخاص واحد امیدوار بود^{۱۲} پس مبنای نمایندگی در اقدام عمومی و توجه به منافع عمومی است. لذا اگر نمایندگان به این مسأله بی توجه باشند، نه تنها از لحاظ نظری دیگر نماینده محسوب نمی شوند بلکه به دلیل نادیده گرفتن این مهم، شأن و منزلت نمایندگان را به مثابه مقامات حقوق عمومی مورد خدشه قرار خواهند داد. زیرا دیگر اعتمادی میان شهروندان و منتخبان آن ها وجود نخواهد داشت. اتخاذ نهاد نظارت حرفه ای بر رفتار نمایندگان برای اجتناب از سلب اعتماد مزبور است. زیرا با اعمال سازوکارهایی چون الزام به اعلام دارایی ها، الزام به اعلام هدایا و هزینه ی مسافرت ها، اعلام مشاغل فراپارلمانی، نظارت بر نحوه ی تعامل نمایندگان با لابی ها و ... می توان اعتماد از دست رفته به نمایندگان و پارلمان را ترمیم نمود.

ج. فلسفه ی توجه به شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان در امر نظارت حرفه ای پارلمانی

به نظر می رسد که اهمیت دادن به شأن و منزلت نمایندگی و پارلمان در امر نظارت حرفه ای پارلمانی ناشی از این واقعیت است که دارندگان سمت نمایندگی مصداق بارز اعمال اراده ی ملی تلقی شده و در نتیجه ی این امر دارای کارکردهای مهمی هستند. برخی برای رد نهاد نظارت حرفه ای بر رفتار نمایندگان، به وجود پایگاه انتخابی برای نمایندگان پارلمان توسل جسته و بدین دلیل که آن ها را نماد بارز اعمال اراده ی عمومی می دانند، لذا به نظارت ناپذیری ایشان استناد می کنند. این دسته معتقدند که اعمال این نوع نظارت باعث کأن لم یکن شدن اعمال حاکمیت ملی می شود. اما واقعیت آن است که نهاد نظارت حرفه ای، اعمال حاکمیت ملی توسط نمایندگان را تسهیل می نماید. زیرا نمایندگان را از اعمال نفوذ صاحبان قدرت و گروه های ذی نفع مصون می دارد و موجب می شود تا آن ها به طور مستقل و به دور از هرگونه فشاری وظایف نمایندگی را با در نظر گرفتن منافع عمومی، آن گونه که خود تشخیص می دهند، به انجام رسانند. به همین دلیل، درست است که داشتن سمت نمایندگی پارلمان دلیل موجهی برای نظارت ناپذیری نمایندگان نیست اما این گفته به معنی نفی جایگاه و منزلت نمایندگی و نمایندگان هم نمی باشد. زیرا پیش بینی تکالیف حرفه ای برای نمایندگان با غایت ارج نهادن به شأن و حرمت نمایندگی انجام گرفته است. به موازات همین مهم، بایسته است اعمال این تکالیف که به روش های نظارت حرفه ای نیز معروف اند، با توجه به شأن و استقلال سمت نمایندگی پارلمان انجام گیرد. زیرا همان طور که در بالا نیز اشاره شد، نهاد نمایندگی واجد جایگاه مهم و تأثیرگذاری بوده و به تبع همین موقعیت مهم، متصدیان آن کارکردهای سرنوشت سازی چون قانون گذاری و نظارت را بر عهده دارند.

دلیل دیگر بر لزوم محوریت شأن و استقلال نمایندگان در ضمن اعمال نظارت حرفه ای، ضرورت انجام احسن کارکردهای نمایندگی است. زیرا، همیشه خطر تهدید و سلب استقلال نمایندگان وجود دارد و هرچند اعمال این نوع نظارت در جهت کاستن از خطرات مزبور است، اما اگر به صورت متناسب و با توجه به شأن نمایندگان اعمال نگردد، خود می تواند به ابزاری برای تهدید و سلب استقلال نمایندگان تبدیل شود و در نهایت سمت نمایندگی و وجود پارلمان را نقب و فاقد اثر نماید.

افزون بر این، مصونیت پارلمانی نیز که متبنی بر تضمین استقلال و آزادی نمایندگان با هدف انجام آزادانه ی وظایف نمایندگی و جلب منافع عمومی است، خود دلیل مهم دیگری برای اعمال نظارت حرفه ای بر رفتار نمایندگان

^{۱۲}. Disch, Lisa, «Representation "Do's and Don'ts: Hanna Pitkin's The Concept of Representation», p.1, available online at: <http://www2.univparis8.fr/scpo/lisadisich.pdf>

حول محور شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان می‌باشد. زیرا، در صورت اعمال این نوع از نظارت بدون توجه به مصونیت پارلمانی نمایندگان، خطر نقض این نهاد و در نتیجه سلب استقلال آن‌ها را به دنبال دارد. ملاحظه کردیم که از لحاظ نظری، این شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان است که نقش محوری یافته است. حال قصد داریم تا با بررسی اختصاری رویه‌ی کشورهای مجری نظارت حرفه‌ای پارلمانی، رویکرد عملی آن‌ها را در این وادی مورد مطالعه قرار دهیم.

۲. رویه‌ی کشورها در اعمال نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان: توجه به شأن نمایندگی و پارلمان یا توجه به حق‌های بنیادین نمایندگان؟

پس از اشاره به مبانی نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان که بیان‌گر تکیه‌ی آن بر مقوله‌ی شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان است، حال بایسته است از رویکرد عملی نیز به این مهم توجه داشته و به بررسی تجربه‌ی کشورهای پیشگام در عرصه‌ی نظارت حرفه‌ای پارلمانی بپردازیم تا روشن شود که آیا این کشورها نیز در اتخاذ تکالیف حرفه‌ای بر نمایندگان تنها به شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان توجه داشته‌اند یا حق‌های بنیادین نمایندگان نیز برای آن‌ها اهمیت داشته و به منزله‌ی خط قرمز این دولت‌ها در هنگام پیش‌بینی و اعمال تکالیف مزبور قلمداد می‌شود؟ برای پاسخ به این امر در ادامه قصد داریم تنها تکالیف حرفه‌ای را مورد مطالعه قرار دهیم که در اغلب کشورها به مثابه قدر متیقن‌های نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان در نظر گرفته شده‌اند. بنابراین، الزام به اعلام‌داری‌ها، هدایای دریافتی و هزینه‌ی مسافرت‌ها؛ محدودیت زمانی نمایندگان در مسافرت؛ ممنوعیت آن‌ها از تصدی مشاغل فراپارلمانی و ممنوعیت از انعقاد قرارداد با گروه‌های نفوذ را در نظام حقوقی ایالات متحده‌ی آمریکا، انگلستان و برخی دیگر از کشورها مطالعه می‌کنیم.

الف. تجربه‌ی ایالات متحده‌ی آمریکا

در ایالات متحده نهاد نظارت حرفه‌ای بر رفتار پارلمانی به رسمیت شناخته شده و به تبع آن، تکالیفی را بر عهده‌ی نمایندگان کنگره گذاشته‌اند. از جمله تکالیف حرفه‌ای اعضای کنگره، الزام آن‌ها به اعلام‌داری‌های‌شان است. ایشان موظف‌اند در پانزدهم ماه هر سال، فهرست دارایی‌ها و معاملات سال گذشته‌ی خود را در فرم‌های مخصوص قید نمایند. البته الزامی به اعلام اموالی که درآمدزا نیست، ندارند. لذا معمولاً محل اقامت آن‌ها در فهرست دارایی‌ها ذکر نمی‌شود.^{۱۳} افزون بر اعلام‌داری‌ها، نمایندگان مکلف به اعلام تمامی انواع هدایایی هستند که دریافت می‌کنند. در نظام حقوقی این کشور، «کلیه‌ی هدایا باید اعلام شود. هدایای دریافتی نمی‌تواند بیش از ۵۰ دلار آمریکا باشد و ارزش هدایای دریافتی از یک منبع نیز در طول یک سال نباید از ۱۰۰ دلار بیشتر شود».^{۱۴}

با تعمق در تکالیف فوق‌الذکر، ملاحظه خواهیم کرد که انجام این تکالیف در جاهایی با حق بر خلوت نمایندگان برخورد می‌نماید. این حق تجلی آزادی در زندگی خصوصی است. منظور از این آزادی، مصون بودن اطلاعات شخصی

^{۱۳}. آلد، ویلیام، گزارش دارایی‌های مقامات عمومی (۲)، ترجمه مهسا شعبانی، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۸۵۵۳، ۱۳۸۶/۶/۱۸، صص ۱۵-۱۴.

^{۱۴}. Stapenhurst, Rick and Pelizzo, Riccardo, **Legislative Ethics and Codes of Conduct**, Washington, D.C., World Bank Institute, 2004, p. 11.

شهروندان از دخالت دیگران است. این اطلاعات شامل نام، نشانی، شماره ی تلفن، محل تولد، ملیت و روابط خصوصی و خانوادگی و نیز **اطلاعات مربوط به دارایی شخص** و وضع جسمانی و سلامتی او می شود.^{۱۵} زندگی یا حریم خصوصی، قلمروی از زندگی فرد است که نوعاً یا عرفاً یا با اعلان قبلی، انتظار می رود دیگران بدون رضایت وی به اطلاعات راجع بدان دسترسی نداشته باشند یا به آن قلمرو وارد نشوند یا به آن قلمرو نگاه یا نظارت نکنند یا به هر صورت دیگری وی را در آن قلمرو مورد تعرض قرار ندهند.^{۱۶} اطلاعات مربوط به حریم خصوصی یا به صورت نوعی هستند یعنی نوعاً مورد حمایت انسان ها قرار می گیرد یا شخصی هستند. بدین توضیح که نوعاً اغلب انسان ها آن را جزئی از حریم خصوصی قلمداد نمی کنند اما اشخاص ممکن است آن را جزء مسائل شخصی و داخل در حریم خصوصی خود بدانند. به نظر می رسد، دارائی ها و هدایا در دسته ی دوم جای می گیرند.

آنچه از تکالیف حرفه ای که با مصادیق اطلاعات شخصی مورد حمایت ارتباط می یابد، الزام به اعلام دارایی ها و الزام به اعلام هدایای دریافتی است.

به موازات عدم توجه به حق بر خلوت نمایندگان، به شأن و منزلت سمت نمایندگی توجه شده است. زیرا، تکلیف به اعلام دارایی ها و اعلام هدایای دریافتی انجام نمی پذیرد مگر با مشارکت خود نمایندگان. به تعبیر دیگر، ویژگی بارز سازوکار اعلام منافع از جمله اعلام دارایی ها و هدایا، اتکای آن بر روش خوداظهاری است. یعنی نمایندگان خود مکلف به اعلام منافع شان هستند. مسلماً، این مهم به دلیل جایگاه خطیری است که نمایندگان از آن برخوردارند. لذا، عامل اعتماد به آن ها برای اعمال نظارت حرفه ای بر رفتارشان بیان گر محوریت شأن و حرمت سمت نمایندگی و پارلمان است.

از دیگر تکالیف حرفه ای نمایندگان که در اغلب کشورهای پیشگام اعمال می شود، الزام آن ها به اعلام هزینه ی مسافرت های انجام شده است. با این وصف، در آمریکا از این روش پیروی نمی شود و اعضای کنگره اجازه ی مسافرت با هزینه ی شخصی خود یا با هزینه ی همسر یا یکی از فرزندان را دارند. متنها سفرهای ملی نباید بیش از ۴ روز و سفرهای بین المللی نیز نباید بیش از ۷ روز به طول انجامد.^{۱۷}

واضح است که این سازوکار هم به گونه ای حق بر آزادی عبور و مرور نمایندگان را محدود می کند. حق عبور و مرور آزاد در داخل کشور، خروج از آن و بازگشت به آن از حق های ابتدایی شناخته شده ی افراد است.^{۱۸} مستفاد از ماده ی ۱۲ میثاق بین المللی حق های مدنی و سیاسی، آزادی رفت و آمد شهروندان یک کشور در داخل آن کشور و آزادی آن ها برای ترک یا ورود به کشور خود است. مسلماً لازمه ی اعمال این آزادی، آزادی اشخاص در انجام رفت و آمدهای موقت از قبیل مسافرت است و تعیین مدت زمان خاص برای مسافرت شهروندان نوعی تضییق اصل مزبور محسوب می شود.

بند ۳ ماده ی ۱۲ میثاق بین المللی حق های مدنی و سیاسی، محدودیت وارد بر آزادی عبور و مرور را حفظ امنیت ملی، نظم عمومی، سلامت یا اخلاق عمومی و حق ها و آزادی های دیگران می داند که به نظر می رسد، امنیت ملی و نظم عمومی می تواند توجیه کننده ی اعمال محدودیت بر آزادی عبور و مرور نمایندگان باشد. اما آن چه در ایجاد چنین

^{۱۵}. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، آزادی های عمومی و حقوق بشر، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم، ۱۳۸۸، صص ۵۴-۵۳.

^{۱۶}. انصاری، باقر، آزادی اطلاعات، تهران، انتشارات دادگستر، ۱۳۸۷، ص ۱۹۷.

^{۱۷}. Staphenurst and Pelizzo, **op. cit.**, p. 11.

^{۱۸}. قاضی، ابوالفضل، بایسته های حقوق اساسی، تهران، میزان، چاپ بیست و چهارم، ۱۳۸۵، ص ۱۴۷.

محدودیتی محوریت دارد مقوله‌ی منافع عمومی است. شایان ذکر است که تأمین منافع عمومی به عنوان محدودیت حاکم بر آزادی عبور و مرور نمایندگان خود منوط به توجه به شأن و حرمت نمایندگی و پارلمان است و آنگاه تأمین نخواهد شد.

در این کشور، افزون بر سازوکار اعلام منافع، در برخی موارد به سازوکار ممنوعیت از دریافت برخی منافع هم توسل شده است. به طور مثال، به موجب «قانون اصلاح اخلاق»^{۱۹} و برخی مصوبات دیگر، دریافت عایدات خارج از پارلمان توسط اعضای کنگره به جز از سوی خویشاوندان و دوستان نزدیک ممنوع شده است. به علاوه، پرداخت پول برای کنفرانس یا کارهای همسان دیگری که عضو کنگره انجام می‌دهد؛ پرداخت هرگونه وجه به مؤسسه‌ای که توسط عضو کنگره کنترل یا نگهداری می‌شود و هم‌چنین پرداخت هزینه‌ی مسافرت‌های مرتبط با انجام وظایف پارلمانی، توسط لابی‌ها و مأموران خارج از کنگره ممنوع است. زیرا لابی‌ها و مأموران و عوامل خارج از کنگره، در طبقه‌ی خاصی از منابع ممنوع، جهت اعطای هدایا و یا بازپرداخت هزینه‌های اعضای کنگره قرار گرفته‌اند.^{۲۰}

تکلیف نمایندگان مبنی بر ممنوعیت‌شان از دریافت عایدات از منابع خارج از پارلمان به گونه‌ای نقض حق مالکیت یا حداقل تخصیص و تحدید حق تمتع نمایندگان است.^{۲۱} مالکیت یکی از مهم‌ترین حق‌های بنیادین است که با نگرشی ویژه در فرانسه واجد ارزش قانون اساسی شناخته شده است و در جمهوری اسلامی ایران نیز افزون بر جایگاه خاص در قانون اساسی، قواعد شرعی نیز ضامن آن هستند.^{۲۲} ماده‌ی ۱۷ اعلامیه‌ی حقوق بشر و شهروند نیز مالکیت را حقی نقض‌ناپذیر و مقدس می‌داند که هیچ‌کس نمی‌تواند از آن محروم شود مگر هنگامی که ضرورت عمومی ایجاب نماید. ملاحظه می‌شود که اعلامیه نیز مجوز تحدید یا حتی سلب آن را صادر کرده اما منوط به رعایت ضرورت عمومی کرده است که به نظر می‌رسد شامل هسته‌های حقوق بشر از جمله منافع عمومی، مصلحت عمومی، نظم عمومی و آسایش و

^{۱۹}. Ethics Reform Act of 1989

^{۲۰}. Amer, Mildred, «Congressional Gifts and Travel: Proposal in The 109th Congress», In: Thomason (ed), **Congress of the U.S: Committees, Rules and Procedures**, New York, Nova Science Publishers, Inc., 2009, p. 628.

^{۲۱}. ممکن است برخی از جنبه‌ای دیگر به این قضیه نگریسته و مدعی شوند که نمایندگان اساساً چون از دریافت هر نوع عایدی از خارج پارلمان منع شده‌اند، پس مسئله‌ی مالکیت پیش کشیده نمی‌شود لذا از این جنبه هم تناقضی بین نظارت بر رفتار نمایندگان و مالکیت مشاهده نمی‌گردد. در پاسخ باید گفت در صورت پذیرش این مدعی، باید قانون‌گذار را مطلق‌العنان تلقی کرد که می‌تواند هر زمان هر نوع محدودیتی را که خواست بر حق مالکیت شهروندان اعمال کند. در حالی که اولاً، قانون‌گذار عادی نیز چون از جمله‌ی مقامات حقوق عمومی است، پس در حوزه‌ی اعمال کارکردهای خود از جمله وضع قانون، محدود به حدود مقرر در قوانین اساسی و سایر هنجارهای مرجع در نظام‌های مختلف سیاسی از قبیل موازین اسلامی در کشورمان و یا اصول دارای ارزش قانون اساسی در فرانسه است. دوماً، تحدید حق مالکیت حتی به فرض اختیار مطلق مقنن، تحدید و سلب حق تمتع را که خود لازمه‌ی انسانیت افراد انسانی است در پی دارد. به همین دلیل نمی‌توان ادعا نمود که چون قانون‌گذار گروهی را از دریافت اقلامی از اموال منع کرده پس لاجرم مسئله‌ی مالکیت مطرح نشده و جایی برای پرداختن بدان به عنوان نقطه مقابل تکالیف حرفه‌ای قلمداد نمی‌شود. زیرا مالکیت از جمله مصادیق نخستین حق‌های بنیادین است که در کنار حق‌هایی چون آزادی و امنیت باعث ایجاد دولت در قالب قرارداد اجتماعی شدند. به همین دلیل اصل بر این است که هر انسانی به صرف انسان بودن دارای حق مالکیت است و نیازی به اعطای این حق توسط قانون‌گذار عادی نیست. به عبارت بهتر حق مالکیت از جمله حق‌های طبیعی است نه وضعی که با اجازه‌ی قانون‌گذار ایجاد شده باشد.

^{۲۲}. ویژه، محمدرضا، «مراجع صیانت از قانون اساسی و حمایت از مالکیت: نگرشی تطبیقی بر عملکرد مراجع صیانت از قانون اساسی ایران و فرانسه»، پژوهش حقوق، تابستان ۱۳۸۹، سال دوازدهم، شماره ۲۹، ص ۴۴۹.

آرامش عمومی است.

در هر دو سازوکار مربوط به محدودیت زمانی حاکم بر مسافرت نمایندگان و ممنوعیت نمایندگان از دریافت عایدات خارج از پارلمان نیز می‌توان رگه‌هایی از توجه به شأن سمت نمایندگی و پارلمان را مشاهده کرد. زیرا علت تعیین هر دو سازوکار، بیم از تحت تأثیر قرار گرفتن نمایندگان توسط لابی‌ها است و از آن‌جا که چنین امری می‌تواند انجام احسن کارکردهای نمایندگی را تحت تأثیر قرار دهد، بنابراین ممکن است منجر به تزلزل در شأن پارلمان شود. لذا نمی‌توان گفت که برخلاف سازوکارهای مبتنی بر اعلام منافع، در اینجا اعتمادی به نمایندگان نشده است. چرا که مبنای اتخاذ دو روش اخیر چنان که گفته شد، بیم از تأثیرگذاری لابی‌ها است و مقوله‌ی عدم اعتماد بدان‌ها مطرح است نه عدم اعتماد به نمایندگان.

ب. تجربه‌ی انگلستان

در انگلستان، نیز مانند آمریکا روش اعلام دارایی‌ها توسط نمایندگان پرکاربرد است. در این کشور، تمام درآمدهای نمایندگان که از افراد، نهادها یا دولت‌های خارجی کسب کرده‌اند، منافع حاصله از زمین و هم‌چنین سهام آن‌ها در شرکت‌ها، به شرطی که بیش از ۱ درصد کل سهام شرکت بوده و یا یک سهام اسمی به مبلغ بیش از ۲۵۰۰۰ پوند باشد، به ثبت می‌رسد.^{۲۳} اعضای مجلس عوام علاوه بر اعلام درآمد سال گذشته‌ی خود، باید درآمد سال آینده را نیز پیش‌بینی نمایند^{۲۴}، تا در صورتی که درآمد سال آینده با میزان پیش‌بینی شده‌ی آن اختلاف فاحشی داشته باشد، مورد مذاقه قرار گرفته و از نماینده بازخواست به عمل آید. در خصوص تکلیف به اعلام هدایای دریافتی در انگلستان باید گفت که هدایایی که ارتباطی با عضویت شخص در پارلمان ندارد و بدون توجه به سمت وی، به او پرداخت شده است، معاف از اعلام هستند. اما تمامی هدایای با ارزش بالغ بر ۱۲۵ پوند باید اعلام شود.^{۲۵} در خصوص روش اعلام هزینه‌ی مسافرت‌ها، کشور انگلستان محدودیت‌های شدیدی را بر نمایندگان تحمیل نموده است و صرفاً به پرداخت هزینه‌ی مسافرت از سوی خود نماینده با دید مثبت نگریسته شده و هر سفر خارج از کشوری که هزینه‌ی آن شخصاً توسط نماینده پرداخت نشده باشد، باید اعلام گردد.

با تأمل در هر سه تکلیف فوق، به این نتیجه می‌رسیم که در انگلستان نیز هم‌چون ایالات متحده‌ی آمریکا، حق بر خلوت نمایندگان پارلمان نقض می‌شود. حتی به جرأت می‌توان گفت در انگلستان نسبت به آمریکا، نقض حق مزبور پررنگ‌تر است. زیرا در ایالات متحده، حوزه‌ی اعمال این حق صرفاً تحت تأثیر سازوکار اعلام دارایی‌ها و اعلام هدایای دریافتی تحدید می‌شود اما در انگلستان علاوه بر دو سازوکار ذکر شده، روش الزام به اعلام هزینه‌ی مسافرت‌ها نیز بر حق بر خلوت نمایندگان تأثیرگذار است.

در نظام حقوقی انگلستان، در کنار تکلیف به اعلام منافع به طور منظم^{۲۶}، نمایندگان موظف به اعلام منافع به طور

^{۲۳}. زارعی، محمد حسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۷۰.

^{۲۴}. Rathamarit, Niyom et al, *Codes of Conduct for Parliamentarians (A Comparative Study)*, Bangkok, King Prajadhipok's Institute, 2008, 42.

^{۲۵}. Stapenhurst and Pelizzo, *op. cit.*, p. 11.

^{۲۶}. منظور از اعلام منظم منافع، اعلام منافع در مواعد مشخص است و نمایندگان مکلفند در این مواعد، منافع خود را اعلام نمایند. هرچند این مواعد می‌تواند متفاوت باشد، اما به طور کلی الزام به اعلام منافع در ابتدای دوره‌ی نمایندگی، پس از اتمام این دوره، سالی یک مرتبه

موردی و اتفاقی هم می‌باشند. منظور از اعلام اتفاقی منافع این است که اعضای پارلمان، باید منافع خود را پیش از آغاز مذاکره در خصوص موضوع مرتبط با آن منافع، اعلام کنند.^{۲۷} «وقتی منافع شخصی نماینده با موضوع مورد رسیدگی پارلمان یا کمیسیون‌های پارلمانی یا موقع رأی‌گیری که نماینده در آن مشارکت دارد در تعارض افتد، این تکلیف برای نماینده ایجاد می‌شود که موضوع را به مرجع ذی‌ربط اعلام کند».^{۲۸} در راستای این تکلیف، اعضای پارلمان هرگونه منفعت یا سود مالی مرتبط را که در هر یک از مذاکرات یا اقدامات کمیسیون‌ها و مجلس ممکن است داشته باشند، باید اعلام نمایند.^{۲۹} اعضای مجلس عوام موظف‌اند، حتی منافع غیرمستقیم گذشته و آینده را در ارتباط با بحث‌ها و رایزنی‌ها اعلام کنند.^{۳۰}

چنان‌که ملاحظه می‌شود، اعلام اتفاقی منافع تنها محدود به اعلام دارایی‌ها، هدایای دریافتی و هزینه‌ی مسافرت‌ها نیست بلکه بنابر تعریف آن، دربردارنده‌ی هرگونه منفعتی است که نمایندگان پارلمان انگلیس دارا بوده و ممکن است در هنگام مشارکت در اقدامات پارلمان با موضوع آن‌ها ارتباط یابد. لذا انجام این روش، طیف گسترده‌ای از اطلاعات مالی نمایندگان را دربر می‌گیرد و همین امر به معنی افشای اقلام بیشتری از اطلاعات مورد حمایت نهاد حق بر خلوت است. به علاوه، در برخی دیگر از کشورها، اعمال روش اعلام اتفاقی منافع را زمانی تمام شده می‌دانند که نماینده غیر از اعلام منافع مرتبط، از شرکت در اقدامات مرتبط با منافع وی خودداری کند و آلا مشمول ضمانت اجرای مقرر در قواعد رفتاری خواهد شد. لذا، روش مذکور از این جنبه که نماینده را از شرکت در اقدامات پارلمان منع می‌کند، مغایر آزادی عملکرد فردی وی می‌باشد.

در این کشور نیز، تکالیف مبتنی بر اعلام منافع تنها از مجرای اعلام گزارش‌های مالی توسط خود نمایندگان قابلیت اعمال می‌یابد، به همین دلیل در این کشور هم عامل اعتماد به آن‌ها نقش دست اول را دارد و همین امر، نشان‌گر اعمال نظارت حرفه‌ای پارلمانی حول محور شأن و جایگاه سمت نمایندگی و پارلمان است.

در انگلستان مانند ایالات متحده‌ی آمریکا، افزون بر اعلام منافع مالی چه به طور منظم و چه به طور اتفاقی، به روش‌های غیرمالی نظارت بر رفتار نمایندگان هم پرداخته شده است. از جمله می‌توان به ممنوعیت نمایندگان در اعمال برخی از مصادیق حق‌های مدنی، در ارتباط با لابی‌ها اشاره کرد. به عنوان مثال، نمایندگان همانند سایر شهروندان از آزادی اراده در انعقاد قرارداد با هر شخصی که خود صلاح می‌دانند، برخوردار نیستند. پارلمان انگلستان طی مصوبه‌ای اعلام کرده است که انعقاد هر نوع قراردادی میان عضو پارلمان و گروه‌های نفوذ که استقلال و آزادی عمل نماینده در پارلمان را تحت کنترل درآورده یا محدود کند، با جایگاه پارلمان و وظیفه‌ی نمایندگی وی منافات دارد.^{۳۱}

و اغلب هنگامی که تغییرات محسوسی در منافع نماینده حاصل شود، مقرر می‌گردد.

(Rathamarit et al, **op. cit.**, p. 18).

^{۲۷}. Ibid

^{۲۸}. وکیلان، حسن، نظارت بر رفتار نمایندگان، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۲۲۲۱، ۱۳۹۰، ص ۲۹.

^{۲۹}. Fenwick, Helen and Phillipson, Gavin, **Constitutional and Administrative Law (The Cavendish Q & A series)**, 4th Edition, London, Cavendish Publishing Limited, 2003, p. 86 and The Code of Conduct for Members of Parliament: Para 86.

^{۳۰}. آلد، منبع پیشین، ص ۹.

^{۳۱}. Beetham, David, **Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: a guide to good practice**, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2006, p. 101.

این سازوکار مغایر با اصل آزادی قراردادی به نظر می‌رسد. این اصل لازمه‌ی کرامت انسان است. آزادی قراردادی دربرگیرنده‌ی آزادی شخص در انشاء یا عدم انشاء عمل حقوقی، آزادی در انتخاب نوع قرارداد، طرف قرارداد و تعیین حدود آثار آن و شروط مندرج ضمن قرارداد و نیز منحل کردن قرارداد است.^{۳۲} مع الوصف، همان‌گونه پارلمان انگلیس هم اعلام نموده است، هدف از اتخاذ این تکلیف صیانت از جایگاه پارلمان و سمت نمایندگی است و مانند مورد مربوط به ممنوعیت نمایندگان از دریافت عایدات خارج از پارلمان در ایالات متحده، این محدودیت‌های قاطعانه حافظ منزلت پارلمان و نهاد نمایندگی است. زیرا تنها در این صورت است که می‌توان اطمینان داشت جایگاه پارلمان به دلیل نفوذ لابی‌ها متزلزل نمی‌شود.

ج. تجربه‌ی سایر کشورها

در دیگر کشورهای پیشگام در عرصه‌ی نظارت حرفه‌ای پارلمانی، هم‌چون استرالیا، فرانسه، کره‌ی جنوبی، کانادا، جمهوری چک و ...، روش‌هایی برای نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان (تکالیف حرفه‌ای) اتخاذ شده که تقریباً مشابه تجربه‌ی کشورهای آمریکا و انگلستان است. لذا از آن‌جا که هدف این نوشتار بررسی روش‌های مذکور نبوده بلکه هدف، بررسی نحوه‌ی برخورد این روش‌ها با حق‌های نمایندگان است و این مهم اکنون حاصل شده، از اطاله‌ی کلام و پرداختن به تجربه‌ی آن‌ها اجتناب می‌کنیم و تنها به بررسی رابطه‌ی یکی دیگر از این روش‌ها یا تکالیف که در نظام حقوقی آمریکا و انگلستان مورد اشاره واقع نشده اما در کشورهای کره‌ی جنوبی و جمهوری چک بدان تصریح شده است، بسنده می‌کنیم. در این دو کشور به موجب قواعد رفتار پارلمانی، نمایندگان از تصدی مشاغل دیگری غیر از نمایندگی پارلمان منع شده‌اند و برخلاف انگلستان و کانادا مجاز به تصدی مشاغل فراپارلمانی و اعلام اطلاعات مربوط به آن نیستند.

در قانون اساسی کره‌ی جنوبی، هم‌چون اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی کشورمان البته با وضوح بیشتری، به منع جمع شغل نمایندگی با برخی مشاغل پرداخته شده است. در این کشور، نمایندگان از تصدی مناصب «قضاوت، نمایندگی در مجالس محلی، عضویت در نیروهای مسلح و تصدی مناصب مرتبط با انتخابات» منع شده‌اند.^{۳۳} در جمهوری چک نیز، نمایندگان از تصدی پست‌های ریاست جمهوری، قضاوت، وکالت و داوری در معاملاتی که یک طرف آن دولت باشد، منع شده‌اند.^{۳۴}

ممنوعیت نمایندگان پارلمان از تصدی مشاغل مذکور در حقیقت نقض آزادی در انتخاب شغل است. انتخاب آزادانه‌ی شغل از جمله حق‌های اساسی افراد به شمار می‌آید که در اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز که دولت ایران بدان پیوسته مورد اشاره واقع شده است. حتی زمینه‌سازی برای تحقق این حق از جمله تکالیف دولت‌ها در مفهوم عام و خاص آن است که اغلب در قالب تصویب قوانین و مقررات دولتی بدان مبادرت می‌شود.

^{۳۲}. شهیدی، مهدی، تشکیل قراردادها و تعهدات، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۸۵، ص ۵۷.

^{۳۳}. گروه کارشناسان، رژیم اخلاقی حاکم بر رفتار نمایندگان در پارلمان‌های دنیا، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، شماره مسلسل ۱۰۳۹۹، ۱۶/۶/۱۳۸۹، ص ۹.

^{۳۴}. همان، ص ۱۲.

نتیجه‌گیری

از جنبه‌ی نظری ملاحظه شد که عنصر شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان در امر نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان از اهمیت بسیاری برخوردار است و حتی بدون توجه به این عنصر نمی‌توان قائل اعمال شایسته‌ی نهاد نظارت شد. زیرا تحلیل مفهوم نظارت حرفه‌ای بیان‌گر ابتای آن بر مقوله‌ی شأن و منزلت نمایندگی و پارلمان بوده و این مهم ذات نظارت حرفه‌ای را تشکیل می‌دهد. افزون بر این، دانستیم که هدف اولیه از اتخاذ این نهاد، اولویت منافع عمومی بر منافع شخصی یا گروهی نماینده یا دیگران است که اقتضا دارد این نظارت به صورت قاطعانه انجام گیرد و همین امر با تحقق تمام و کمال حق‌های نمایندگان که مصداق منافع خصوصی هستند، منافات دارد. لذا، از این جنبه نیز باید اذعان داشت که این منزلت نمایندگی و پارلمان است که محوریت دارد نه حق‌های نمایندگان. هم‌چنین ضرورت انجام بهینه‌ی وظایف نمایندگی و لزوم صیانت از مصونیت پارلمانی مستلزم عنایت به شأن و منزلت مذکور است. از دیدگاه عملی هم مشاهده گردید که کشورها در اتخاذ روش‌های نظارت حرفه‌ای (تکالیف حرفه‌ای)، نه تنها به حق‌های نمایندگان توجه نداشته بلکه در عوض، شأن و حرمت نمایندگی را با پیش‌بینی روش‌های خاص نظارتی از قبیل اعلام منافع که متکی بر اعتماد به نمایندگان است، به رسمیت شناخته‌اند. لذا، به فرضیه‌ی نوشتار حاضر نائل می‌شویم که اعمال نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان مبتنی است بر توجه به شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان نه توجه به حق‌های بنیادین نمایندگان.

بنابراین، پیشنهاد می‌شود قانون‌گذار کشورمان در اقدامی میمون:

- اولاً، به موازات پیش‌بینی سازوکارهای نظارت بر رفتار نمایندگان - که علیرغم سپری شدن حدود یک سال و نیم از تصویب قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان هنوز این کار انجام نگرفته است - به شأن و منزلت سمت نمایندگی نمایندگان مجلس شورای اسلامی توجه نماید.
- دوماً، در توجیه محدودیت‌های ناشی از تکالیف حرفه‌ای بر حق‌های نمایندگان به نقش محوری منافع عمومی و لزوم حفظ اعتماد عمومی در این محدودیت تصریح نماید تا روشن شود که مقوله‌های منافع عمومی و اعتماد عمومی - که از مصادیق خیر مشترک هستند^{۳۵} - معیار تشخیص قانونی بودن محدودیت‌های وارد بر حق‌های بنیادین نمایندگان می‌باشد. افزون بر این، تحدید این حق‌ها دائمی نیست بلکه محدود به دوران نمایندگی شخص بوده و واجد جنبه‌ی موقتی است.

۳۵. فلسفی، هدایت‌الله، صلح جاویدان و حکومت قانون، تهران، فرهنگ نشر نو، ۱۳۹۰، ص ۵۵.

۱. آلد، ویلیام، گزارش دارایی‌های مقامات عمومی (۲)، ترجمه مهسا شعبانی، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۸۵۵۳، ۱۳۸۶/۶/۱۸.
۲. انصاری، باقر، آزادی اطلاعات، انتشارات دادگستر، تهران، ۱۳۸۷.
۳. رضائی، آزاد، مبانی و سازوکارهای نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان مجلس، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۱.
۴. زارعی، محمد حسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۵. سلطانی، سیدناصر، «مشروطیت و جدال فقیهان در مفهوم نمایندگی»، مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، تابستان ۱۳۸۹، دوره دوم، شماره ۱، صص ۱۸۴-۱۵۹.
۶. شهیدی، مهدی، تشکیل قراردادها و تعهدات، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۸۵.
۷. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم، ۱۳۸۸.
۸. فلسفی، هدایت‌الله، صلح جاویدان و حکومت قانون، تهران، فرهنگ نشر نو، ۱۳۹۰.
۹. قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، میزان، چاپ بیست و چهارم، ۱۳۸۵.
۱۰. گروه کارشناسان، رژیم اخلاقی حاکم بر رفتار نمایندگان در پارلمان‌های دنیا، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، شماره مسلسل ۱۰۳۹۹، ۱۳۸۹/۶/۱۶.
۱۱. وکیلیان، حسن، نظارت بر رفتار نمایندگان، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۲۲۲۱، ۱۳۹۰.
۱۲. ویزه، محمدرضا، «مراجع صیانت از قانون اساسی و حمایت از مالکیت: نگرشی تطبیقی بر عملکرد مراجع صیانت از قانون اساسی ایران و فرانسه»، پژوهش حقوق، سال دوازدهم، شماره ۲۹، تابستان ۱۳۸۹، صص ۴۸۰-۴۴۴.

ب) انگلیسی

1. Amer, Mildred, «Congressional Gifts and Travel: Proposal in The 109th Congress», In: Thomason (ed), **Congress of the U.S: Committees, Rules and Procedures**, New York, Nova Science Publishers, Inc., 2009, pp. 627-635.
2. Beetham, David, **Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: a guide to good practice**, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2006.
3. Disch, Lisa, «Representation "Do's and Don'ts: Hanna Pitkin's The Concept of Representation», p.1, available online at: <http://www2.univparis8.fr/scpo/lisadisich.pdf>
4. Fenwick, Helen and Phillipson, Gavin, **Constitutional and Administrative Law (The Cavendish Q & A series)**, 4th Edition, London, Cavendish Publishing Limited, 2003.
5. Rathamarit, Niyom et al, **Codes of Conduct for Parliamentarians (A Comparative Study)**, Bangkok, King Prajadhipok's Institute, 2008.
6. Stapenhurst, Rick and Pelizzo, Riccardo, **Legislative Ethics and Codes of Conduct**, Washington, D.C., World Bank Institute, 2004.
7. The Code of Conduct for Members of Parliament, available online at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73502.htm#a6>
8. Zoller, Elisabeth, **Introduction to Public Law: a comparative study**, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

Basis of Professional Parliamentary Monitoring: Dignity of Representation and Parliament

Mohammad Reza VIJEH (Ph.D)

Azad REZAIE

Abstract

Parliamentarians as a category of Public Law bodies have the important functions of Legislation and Monitoring that affects range of citizens and officials and directly is in relationship with public Interests. For this reason, it is possible to be taken bribe and influenced in performance their duties and as a result, the public interests would be forgotten and Public Trust in them would be damaged. To prevent such threats, many countries have predicted professional obligations for Representatives that is retentive of their position. The question is, whether the definition of ensuring Representatives' position as the sublime goal of professional obligations, is the dignity of Representation and Parliament or Representatives fundamental Rights? It seems that ensuring of Representatives' position as centre of professional monitoring on Representative Conduct, is the dignity of Representation and Parliament not Representatives fundamental Rights.

Keywords

Professional Obligations, Fundamental Rights, Parliamentarians, Professional Monitoring, Public Trust.