

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح نظارت مجلس بر امور نمایندگان»

مقدمه

براساس قانون اساسی، مجلس وظیفه تقنین و نظارت بر عملکرد دولت را برعهده دارد. کارآمدی مجلس در انجام این مهم، نیازمند این است که مجلس سازوکاری را بیاندیشد و به این وسیله عملکرد خود را نیز کنترل کرده و به بهبود آن کمک کند. برخی سازوکارها در قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس در این خصوص اندیشیده شده ولی عملاً ناکافی بودن آنها به اثبات رسیده است. مقام معظم رهبری نیز بر این امر تأکید فراوانی داشته‌اند. در همین راستا، طرحی به مجلس ارائه شد که در کمیسیون مشترک بررسی شده و با تغییراتی به تصویب رسید. در ذیل به نکاتی در مورد مواد این مصوبه اشاره می‌شود.

بررسی مصوبه کمیسیون

در این قسمت در مورد برخی از مواد مصوبه نکاتی بیان می‌شود:

ماده (۱)

۱. در این ماده، هیئت نظارت تشکیل و ترکیب آن بیان شده است. هرچند شش عضو از هفت عضو هیئت نظارت نهایتاً توسط مجلس انتخاب می‌شوند ولی براساس تبصره «۲» این ماده، هیئت رئیسه صلاحیت پیدا کرده است که از بین داوطلبان عضویت در هیئت نظارت، افرادی را انتخاب کند. این امر در حالی صورت گرفته که دلیلی بر این صلاحیت هیئت رئیسه وجود ندارد و البته ضابطه و ملاکی نیز برای عملکرد هیئت رئیسه بیان نشده است. این امر موجب می‌شود ترکیب هیئت نظارت به دست هیئت رئیسه مجلس و نه مجموع مجلس بیفتد.

۲. در مصوبه قبلی کمیسیون تبصره‌ای به‌عنوان تبصره «۴» پیش‌بینی شده بود که در مصوبه اخیر کمیسیون حذف شده است. براساس آن تبصره «در صورت غیبت هریک از اعضای انتخابی در سه جلسه متوالی و یا یک‌چهارم جلسات متناوب در مدت شش ماه، یا ضرورت تغییر هریک از آنها به تشخیص اعضای جلسه موضوع تبصره «۲» این ماده فرد جایگزین طبق روال این قانون انتخاب می‌شود». به نظر می‌رسد که چنین حکمی لازم است و حذف آن ایجاد مشکل می‌کند.

ماده (۲)

در این ماده صلاحیت‌های هیئت نظارت برشمرده شده است. در این ماده از اصطلاحات و مفاهیم کشار استفاده شده است که از آن جمله می‌توان به «درآمدها و هزینه‌های غیرمتعارف» در بند «الف» و «رفتار خلاف شئون نمایندگی» در بند «ب» اشاره کرد. بند «پ» نیز به «اعمال خلاف امنیت کشور» اشاره کرده ولی این اعمال را مشخص نکرده است. این امر باعث می‌شود دست هیئت نظارت در عملکرد کاملاً باز باشد و بتواند هرگونه تفسیری را انجام دهد و امکان عملکرد سلیقه‌ای نیز در این خصوص وجود دارد و لذا احتمال اینکه نماینده‌ای که واقعاً متخلف است، متخلف شناخته نشود و یا نماینده‌ای که واقعاً متخلف نیست، در هیئت متخلف شناخته شده و محکوم شود.

اصولاً لازم است اعمالی از نمایندگان که مستوجب مجازات باشد، در قانون شمرده شود. همان‌طور که در بخش مطالعه تطبیقی اشاره شد، در کشورهای مختلف نیز مقررات مفصلی به تصویب مجلس می‌رسد که در آن قواعد رفتاری نمایندگان بیان می‌شود. قاعده قبح عقاب بلابیان نیز مقتضی این مهم است که تخلفات نمایندگان در قانون برشمرده شود تا نمایندگان بدانند که در صورت انجام چه اعمالی مجازات می‌شوند. در مصوبه کمیسیون این مهم مراعات نشده و به‌صورت مبهم و مجمل در ماده (۲) مواردی بیان شده که به هیچ‌وجه کافی نیست.

ایراد اصلی مصوبه کمیسیون نیز همین مسئله است که موجبات سوءاستفاده از این مصوبه را کاملاً باز خواهد کرد و همان‌طور که گفته شد امکان مجازات افراد غیرخاطی و نیز امکان نادیده گرفتن اعمال خاطیان فراهم می‌شود.

ماده (۴)

۱. در این ماده، مجازات‌هایی برای نمایندگان خاطی بیان شده است. نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که در تبصره «۲» این ماده، اجرای مجازات لغو اعتبارنامه منوط به تأیید شورای نگهبان شده است. درحالی که دلیلی براین امر وجود ندارد و حتی این امر را می‌توان مغایر قانون اساسی نیز دانست، زیرا براساس قانون اساسی، صلاحیت‌های شورای نگهبان مشخص است و تأیید یا لغو اعتبارنامه نمایندگان ارتباطی با شورای نگهبان ندارد.

۲. در تبصره «۳» به افزایش «ناحق» دارایی نماینده اشاره شده در حالی که مشخص نیست منظور از «افزایش ناحق» چیست. بهتر است بجای اصطلاح مذکور از اصطلاح «افزایش غیرقانونی» استفاده شود.

ماده (۶)

در این ماده هیئت تجدیدنظر برای رسیدگی به شکایت از آرای هیئت نظارت تشکیل شده است. در تبصره ذیل این ماده مقرر شده که تصمیمات مراجع مقرر در این قانون، قابل طرح در مراجع قضایی نیست.

حکم تبصره مذکور خلاف قانون اساسی به نظر می‌رسد، زیرا براساس اصل سی و چهارم قانون اساسی «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هرکس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید» و طبق اصل یکصد و شصت و نهم «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است» و لذا حکم مقرر در تبصره این ماده که نمایندگان متخلف را از رجوع به مراجع قضایی منع کرده، مغایر قانون اساسی می‌باشد.

ماده (۷)

در این ماده، نحوه اعمال مصونیت نمایندگان بیان شده و هیئت نظارت مرجع تشخیص تعدی نمایندگان از وظایف نمایندگی و اجازه بازداشت آنها معرفی شده است. در این مورد قابل ذکر است که طبق اصل هشتاد و ششم قانون اساسی «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرای که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد». ماده (۷۵) آیین‌نامه داخلی مجلس نیز اصل مذکور را تکرار کرده و طبق تبصره‌ای وظایف نمایندگی را اعلام کرده است. طبق این تبصره «وظایف نمایندگی شامل نطق، بحث‌های داخل دستور، بحث‌های جلسات کمیسیون‌ها، اظهارنظراتی که برای اعمال اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی انجام می‌شود و سایر موارد نظارتی و قانونی است».

آنچه از این اصل برمی‌آید این است که نمایندگان در صورتی که سخنی را در ایفای وظایف نمایندگی بیان کنند، این سخن را نمی‌توان مستند قرار داده و نماینده را مجرم دانست، هرچند اگر شخص دیگری همان سخن را بیان نماید، ممکن است به جرم توهین، افترا و یا نشر اکاذیب محکوم شود. قانون اساسی به این دلیل که وظایف و اختیاراتی را برای نماینده در نظر گرفته، ابزار لازم را نیز در اختیار وی قرار داده و مصونیت نیز در همین راستا قابل توجیه است. البته باید این نکته را نیز در نظر گرفت که مرجع تشخیص خروج یا عدم خروج نماینده از وظایف نمایندگی، قاضی است و او تشخیص می‌دهد که آیا سخنان و آرای نماینده در راستای ایفای وظایف نمایندگی‌اش بوده یا خیر؟ زیرا این امر، امری قضایی است و نمی‌توان آن را به دیگران محول کرده و قاضی را ملزم به رعایت نظر آنان نمود؛ البته نظر

دیگران می‌تواند به‌عنوان نظر کارشناسی در اختیار قاضی قرار گیرد. با توجه به مراتب فوق، ماده (۷) و دو تبصره آن که برای هیئت شأنی قضایی قائل شده (بدون اینکه این اشخاص قاضی باشند) مغایر قانون اساسی می‌باشد.

ماده (۹)

در این ماده نمایندگان مجلس مشمول قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دانسته شده‌اند. بر این اساس نمایندگان از تصدی مشاغل تمام‌وقت دولتی، وکالت، مشاوره حقوقی و ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت مدیره انواع شرکت‌های خصوصی جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای کارکنان دولت ممنوع می‌شوند. البته در حال حاضر نیز نمایندگان مشمول این قانون هستند ولی ظاهراً به آن عمل نمی‌شود.

نظارت بر نمایندگان مقتضی است که نمایندگان علاوه بر مشاغل فوق از برخی دیگر از مشاغل نیز ممنوع باشند تا بهتر بتوانند به وظایف نمایندگی خویش بپردازند. متنی که در طرح ارائه شده به مجلس آمده، از این حیث بر ماده (۹) مصوبه کمیسیون ارجحیت دارد چراکه برخی دیگر از مشاغل خصوصی را نیز دربرمی‌گیرد. از این رو متن زیر برای این ماده پیشنهاد می‌شود: «بجز عضویت در هیئت علمی دانشگاه‌ها و تدریس و یا سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی و تحقیقاتی، تصدی هر نوع شغل تمام‌وقت یا پاره‌وقت دولتی و نیز ریاست و مدیریت عامل و عضویت در هیئت مدیره، هیئت امنا و هیئت مؤسس مؤسسات و شرکت‌های خصوصی و تعاونی و مؤسسات و شرکت‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران و یا مؤسسات عمومی و یا شرکت‌های دولتی است و نیز مشاوره به آنها و همچنین شرکت در طرح‌های مطالعاتی، پژوهشی و عمرانی به سفارش مؤسسات و شرکت‌های مزبور به هر عنوان و قضاوت و وکالت دادگستری، مشاوره حقوقی و کارشناسی رسمی دادگستری و تصدی به دفاتر ثبت اسناد و املاک و ازدواج و طلاق، برای نمایندگان در دوره نمایندگی ممنوع است».

ماده (۱۱)

سوءاستفاده از اختیارات نمایندگی در این ماده منع شده است. نکات زیر در مورد این ماده قابل طرح است:

۱. در این ماده از «اقربا» صحبت شده در حالی که مشخص نیست مقصود از آن چیست؟
۲. در این ماده نیز از اصطلاح «ناحق» استفاده شده که لازم است بجای آن واژه «غیرقانونی» به کار رود.
۳. از آنجاکه عبارت «اطلاعات و اسناد در دسترس وی» دارای ابهام است، پیشنهاد می‌شود بجای عبارت «اطلاعات و اسناد در دسترس وی» از عبارت «اطلاعات طبقه‌بندی شده و اطلاعاتی که به سبب نمایندگی در اختیار وی قرار گرفته است» استفاده شود.

نتیجه‌گیری

نظارت بر نمایندگان مجلس از اموری است که باعث افزایش کارآمدی مجلس شده و ضرورت آن بر همگان آشکار است. مقام معظم رهبری نیز بر این امر تأکید فراوانی داشته‌اند. مطالعات تطبیقی نیز بیانگر این است که این امر در کشورهای مختلف وجود دارد. با این وجود، متأسفانه این مهم در کشور ما نادیده گرفته شده و مجلس به اهمیت آن پی نبرده است. طرحی که در این راستا به مجلس ارائه شد، سازوکارهای مختلفی را برای نظارت بر نمایندگان در برداشت ولی در متنی که به تصویب کمیسیون رسید، اکثر این مواد حذف شد و آنچه باقی مانده عمدتاً اموری کلی و گاه مبهم بوده که می‌تواند محملی را برای سوءاستفاده فراهم کند. در این مصوبه تخلفات نمایندگان مشخص نشده است و همین امر است که راه برخورد سلیقه‌ای را هموار می‌کند. این در حالی است که لازم است تخلفات نمایندگان به تفصیل در قانون مشخص شود. در کشورهای دیگر نیز معمولاً «قانون قواعد رفتاری» به تصویب مجلس می‌رسد که در آن قواعد رفتار نمایندگان به تفصیل تعیین شده است.

با توجه به مراتب فوق، تصویب چنین امری در مجلس، دغدغه موجود در باب نظارت بر نمایندگان را به هیچ‌وجه برطرف نمی‌کند، بلکه چنین امری باب را بر پیگیری این امر در آینده می‌بندد. از این رو پیشنهاد می‌شود طرح دوباره به کمیسیون ارجاع شود تا اشکالات عدیده آن برطرف شود.