

به نام خدا

مروری بر سوابق و مستندات طرح نظارت بر امور نمایندگان

۵. مطالعه تطبیقی پیرامون مجموعه قواعد رفتاری پارلمانی در برخی از کشورها

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. توصیه‌های اتحادیه بین‌المجالس برای مؤثرتر بودن مبارزه با فساد
۶.....	۲. انواع قوانین و مجموعه قواعد راجع به پیشگیری و مبارزه با فساد
۸.....	۳. مجموعه قواعد رفتاری: تعریف و مفهوم
۱۱.....	۴. مجموعه قواعد رفتاری: هدف
۱۲.....	۵. مجموعه قواعد رفتاری: سندی مستقل یا غیرمستقل
۱۶.....	۶. مجموعه قواعد رفتاری: محتوا
۲۷.....	۷. مجموعه قواعد رفتاری: ضمانت اجرا
۳۲.....	۸. مجموعه قواعد رفتاری: مصونیت پارلمانی
۳۴.....	نتیجه‌گیری
۳۴.....	منابع و مأخذ

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۰۴۰۲

شهریورماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات حقوقی



مروری بر سوابق و مستندات طرح نظارت بر امور نمایندگان
**۵. مطالعه تطبیقی پیرامون مجموعه قواعد رفتاری پارلمانی
 در برخی از کشورها**

چکیده

در این گزارش، موضوع تدوین مجموعه قواعد رفتاری در پارلمان مورد بررسی قرار گرفته است. در معنای موسع، این مجموعه قواعد رفتاری به مجموع رسوم و تشریفات نمایندگی باز می‌گردد؛ اما این قواعد در معنای خاص، به قواعدی مربوط است که به جلب اعتماد رأی‌دهندگان منجر می‌شود، به‌ویژه شفافیت عملکرد مالی نمایندگان. در دیگر بخش‌های این گزارش، با توجه به مجموعه اسناد موجود در نظام‌های برخی از کشورها، به هدف، ماهیت، محتوا و ضمانت اجرای مجموعه قواعد رفتاری پرداخته شده است. در نتیجه‌گیری بر این نکته تأکید شده است که با توسل به معنای مضیق مجموعه قواعد رفتاری است که می‌توان اصول و قواعدی را به‌مثابه ابزارهایی برای جلوگیری از بروز فساد و عدم سوءاستفاده از جایگاه نمایندگی، تدوین کرد.



مقدمه

امروزه مجموعه قواعد رفتاری^۱ (کدهای رفتاری) در سطح داخلی و بین‌المللی درخصوص کارگزاران دولتی، از جمله وزرا و نمایندگان پارلمان تدوین و تصویب شده است؛ از جمله «مجموعه قواعد رفتاری بین‌المللی ملل متحد برای کارگزاران دولتی» که توسط بخش کنترل و پیشگیری از جرم سازمان ملل در وین تصویب شده است. این سند به وفاداری، کارآمدی، تأثیرگذاری، بی‌طرفی و انصاف کارگزاران دولتی می‌پردازد. همچنین، حاوی مقرراتی راجع به تعارض منافع و سلب صلاحیت، اعلام دارایی‌ها، پذیرش هدایا، اطلاعات محرمانه، فعالیت سیاسی، گزارش، اقدامات انضباطی و اجراء است.^۲

به‌طور کلی در همه نظام‌های سیاسی یکی از بحث‌انگیزترین مسائل، رویه‌های الزام‌آور و مؤثر برای انضباط مالی و محدودیت‌هایی به‌ویژه برای رفتار اقتصادی نمایندگان پارلمان است. به‌عنوان مثال، هنگامی که قوانینی گزارش دارایی‌ها را الزامی می‌کنند، نمایندگان پارلمان به‌طور معمول در تعارض منافع قرار می‌گیرند؛ زیرا در واقع برای خود، خویشاوندان و مقامات سیاسی قوه مجریه قانونگذاری می‌کنند و چه‌بسا بین منافع قانونگذاران و وابستگان آنها با مفاد قوانین مؤثر برای مقابله با فساد تعارض ایجاد شود.^۳

1. Code of Conduct

۲. ر. ک: پیتر لانگست و دیگران، برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بگنظر، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، صص ۲۱۴-۲۱۸. همچنین برای مطالعه بیشتر ر. ک: رهنمودهای تقنینی جهت اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، ترجمه حمید بهره‌مند بگنظر، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۳. جرمی پاپ، پارلمان و قانونگذاری علیه فساد، ترجمه مسعود فریادی، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره پنجاه و دوم، تابستان ۱۳۸۵، ص ۲۳۹.



ایده تدوین مجموعه قواعد رفتاری که از مؤسسات و نهادهای خصوصی به نهادهای عمومی، از جمله پارلمان، راه یافته است، در دو دهه اخیر با استقبال شایان توجه مجالس قانونگذاری روبرو شده است. این مجموعه قواعد، از آن رو که محل تلاقی نظارت درونی و بیرونی (بر) پارلمان است، حائز اهمیت به نظر می‌رسد. نهاد پارلمان و ملت، هر دو به این دلیل به ابزارهای نظارتی متوسل می‌شوند تا نشان دهند که نمایندگان مردم نباید از جایگاه و مقام شامخ خود به سود منافع شخصی سوءاستفاده کنند. مجموعه قواعد رفتاری، در مفهوم مضیق، به همین معنا تعبیر می‌شود؛ جایی که هدف، فراتر از تأمین نظم پارلمان از طریق اعمال پاره‌ای قواعد شکلی، جلوگیری از فساد نمایندگان و مبارزه با آن است. اهمیت و ضرورت تدوین چنین مجموعه قواعد و مقرراتی، معلول ظرفیت فرهنگ سیاسی و بسترهای موجود در جامعه است و با غفلت از آن نمی‌توان به اتخاذ تصمیمی کارآ و مناسب، در این حوزه، خوش‌بین بود.

در این گزارش تلاش می‌شود تا ضرورت وجود مجموعه قواعد رفتاری پارلمانی تبیین شود. در این راستا، ابتدا به توصیه‌های اتحادیه بین‌المجالس راجع به موضوع مورد بحث اشاره می‌شود. در گام بعد، به دسته‌بندی انواع قواعد مربوط به پیشگیری از فساد نمایندگان پارلمانی توجه می‌شود. سپس بر ضرورت تدوین و تصویب قانون رفتاری پارلمانی تأکید می‌شود و موضوع موازی و یا متداخل بودن آن با قوانین و مقررات موجود مورد بحث قرار می‌گیرد. تصمیم‌گیری اولیه در این زمینه، مبین رویکرد مقنن به قواعد مذکور است. در ادامه، به اهم مسائل و چالش‌های تدوین چنین مقرراتی اشاره می‌شود. به‌منظور درک بهتر مسائل موجود در باب مجموعه قواعد



رفتاری، در این گزارش با بهره‌گیری از شیوه مطالعه تطبیقی، مقررات کشورهای نظیر انگلستان، ایتالیا، ایالات متحده آمریکا، آفریقای جنوبی، استرالیا، کانادا و نیوزلند در این زمینه به‌عنوان الگوهای نمونه، مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

۱. توصیه‌های اتحادیه بین‌المجالس برای مؤثرتر بودن مبارزه با فساد^۱

نظریه‌های متنوع درخصوص موضوع مورد بحث، منجر به توصیه‌هایی خطاب به نمایندگان مجالس قانونگذاری شده که نمونه آن در جدول زیر آمده است.^۲

۱. این قسمت از نوشتار، با استفاده از منبع زیر به نگارش درآمده است:

Michael, Bryane and Kasements, Aare, "The Role of Incentive Design in Parliamentary Anti- corruption Programmes", The Journal of Legislative Studies, Vol. 13, No. 2 June 2007, pp. 283-285.

۲. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد این توصیه‌ها، به سایت اینترنتی با مشخصات ذیل مراجعه کنید: <http://www.wmd.org/second-assembly/topicalw-t22.html>.

در این منبع، دیگر توصیه‌های انجام شده موجود است:

A. Kasements, "Impact Assesment of Legislation for parliament and Civil Society: A Comparative Study of 22 Countries", in A. Kasements, (ed.) Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation: Proceedings of ECPRD Seminar, Vienna: European Center for Parliamentary Research and Documentation, pp. 44-104, 2004, available at: <http://www.riigikogu.ee/rva/ecprd/>.



توصیه‌های اتحادیه بین‌المجالس^۱

توصیه‌ها

قانونگذاری

به قوانین ضدفساد مناسب، رأی دهید.
 به قوانینی رأی دهید که سازگاری و هماهنگی داشته باشند.
 از اینکه قوانین نظارتی مناسب اتخاذ شوند اطمینان حاصل کنید.
 دولت را از طرق گوناگون، به‌ویژه رایزنی، به امضا و تصویب ابزارهای بین‌المللی ترغیب کنید.
 تصویب قانون آزادی اطلاعات را تسهیل کنید.
 از بودجه دریافتی احزاب و قوانین مربوط به رقابت انتخاباتی پشتیبانی کنید تا اینکه زمینه شفافیت فراهم شود.

نظارت

سازوکارهایی که در پارلمان وجود دارد و باعث می‌شود تا حکومت پاسخگوی سیاست‌های خود باشد را تقویت کنید.
 در مورد اینکه فرآیند تهیه و تدوین بودجه ملی و اجرای آن، شفاف است و حفاظت‌های لازم در مقابل سوءاستفاده دولت از بودجه ملی و منابع آن را فراهم می‌کند اطمینان حاصل کنید.
 از ایجاد نهادهای ناظر مانند مرکز حسابرسی/کنترل و بازرسی پارلمانی^۲ و غیره حمایت کنید.
 در مورد اینکه حزب مخالف به اندازه کافی نمایندگان و سخنگویانی در ساختار پارلمانی دارد اطمینان حاصل کنید.
 سازوکارهای شفاف و دقیقی برای تأیید مقام‌های ارشد دولتی طرح‌ریزی کنید.

1. Adapted from Inter-parliamentary Union, "The Role of Parliaments in the Fight Against Corruption", Background Paper Prepared for the Second Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity. The Hague, 28-31 May 2001.

2. Ombudsman



نمایندگی (تعامل با جامعه مدنی)

مردم را به زشت شمردن و تقبیح کردن فساد تشویق کنید.
 از طریق انجام مجموعه کارهای برنامه‌ریزی شده، با هدف افزایش آگاهی عمومی، در ترویج و اشاعه الگوهای مناسبی از پاکدامنی، راستی و کمال اخلاقی مشارکت داشته باشید یا اینکه حمایت‌های لازم را از انجام این امور به‌عمل آورید.

چنان‌که در جدول مشاهده می‌شود، یکی از الزامات توفیق مبارزه با فساد از طریق قانونگذاری، انگیزه و اقدام قانونگذاران برای پیشگیری از فساد به‌ویژه فساد مالی خود و تسری این انگیزه و دغدغه به دیگر مقامات حکومتی است. قطعاً مطالبه مسئولیت و پاسخگویی از مقامات حکومتی توسط قوه مقننه، نیازمند متابعت خود قوه مقننه از مجموعه قواعدی است که بر اجرا و متابعت از آنها تأکید می‌کند. ارزیابی‌های انجام‌شده حکایت از این واقعیت دارد که تصویب و اجرای مجموعه قواعد رفتاری پارلمانی، اعتماد عمومی نسبت به پارلمان را تا حدود قابل توجهی بهبود بخشیده است.^۱

۲. انواع قوانین و مجموعه قواعد راجع به پیشگیری و مبارزه با فساد

انواع قوانینی که می‌توان راجع به مقامات منتخب، به‌ویژه نمایندگان پارلمان، در کشورهای مختلف درخصوص موضوع مورد بحث مشاهده کرد عبارتند از:

۱. ریک استاپنهارست و دیگران، مقدمه‌ای بر مبارزه با پارلمان‌ها با فساد، ترجمه حاتم صادقی‌زیازی، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ش ۵۲، پاییز ۱۳۸۵، صص ۱۸۰-۱۸۱.



قوانین حاکم بر مصونیت قانونگذاری یا پارلمانی

به قانونگذاران مصونیت قانونی اعطا می‌شود تا اطمینان یابند نمی‌توان از حضور آنها در جلسات قانونگذاری جلوگیری کرد و تهدید به اقامه دعوی کیفری و حقوقی بر مشارکت یا رأی آنان تأثیر نخواهد گذارد. حوزه مصونیت باید محدود معینی داشته باشد تا اطمینان حاصل شود نمی‌توان از آن به‌عنوان سرپوشی برای مسئولیت‌های عادی کیفری استفاده کرد.

قوانین مربوط به اعلام دارایی‌ها و معاملات مالی

برای اطمینان از اینکه کارگزاران منتخب (از جمله نمایندگان پارلمان) نمی‌توانند عواید حاصل از فساد را پنهان کنند، لازم است قوانین مربوط به اعلام دارایی‌ها و معاملات مالی وضع شود. اساساً ممکن است قوانین همان مواردی باشد که برای دیگر کارگزاران ارشد دولتی وضع شده‌اند.

قوانین راجع به منشأ و میزان هدایای سیاسی

نوع دیگر قوانین، قوانینی است که از کارگزاران منتخب می‌خواهد منشأ و میزان هدایای سیاسی را اعلام کنند و آن را در حساب هزینه‌های انتخاباتی درج کنند. ممکن است این قوانین به‌عنوان ابزارهای تضمین‌کننده رعایت انصاف در انتخابات و مبارزه با فساد تحمیل شوند. از سوی دیگر، قوانینی وجود دارد که پرداخت وجه به اعضای مجالس قانونگذاری برای انجام دادن وظایفشان را سوای از آنچه به‌صورت حقوق یا فوق‌العاده دریافت می‌کنند، منع می‌کنند.



قوانین راجع به محدودیت استفاده از امتیازات یا امکانات قانونگذاری برای منافع شخصی

قوانینی وجود دارد که استفاده از امتیازات یا امکانات قانونگذاری برای منافع شخصی یا دیگر اهداف غیرقانونگذاری را منع می‌کنند. غالباً این محدودیت‌ها شامل استفاده از امکانات قانونگذاری برای اهداف جانب‌دارانه سیاسی نیز می‌شود تا اطمینان حاصل شود کارگزاران فعلی هیچ‌گونه منفعت غیرمنصفانه سیاسی به‌دست نیاورده‌اند.^۱

۳. مجموعه قواعد رفتاری: تعریف و مفهوم

به‌منظور شروع بحث درخصوص مجموعه قواعد رفتاری، ابتدا باید مجموعه قواعد یاد شده را تعریف کرد تا هدف و چیستی آن، مشخص شود. سپس براساس تعریف ارائه شده، باید به چند پرسش مهم در این زمینه پاسخ داد.

«مجموعه قواعد رفتاری پارلمانی، سندی است که رفتار قانونگذاران را برمبنای آنچه پسندیده یا مطرود است، تنظیم می‌کند. به‌عبارت دیگر، هدف مجموعه قواعد رفتاری، ایجاد فرهنگی سیاسی است که بر درستی، شفافیت و صداقت در رفتار پارلمانی تکیه می‌کند. با این‌حال، مجموعه قوانین رفتاری نمی‌توانند فی‌نفسه چنین رفتاری را شکل دهند».^۲

می‌توان گفت این مجموعه قواعد عبارتند از: بایدها و نبایدهای رفتاری که

۱. لانگست، پیشین، صص ۲۰۸-۲۰۹.

2. Stapenhurst, R. & Pelizzo, R., Legislative Ethics and Codes of Conduct, World Bank Institute, 2004, p. 9.



قانونگذار باید در حوزه فعالیت‌های عمومی خود برای ارج نهادن به شأن و حرمت نمایندگی، رعایت کند. این مجموعه قواعد، به‌رغم اینکه از محتوای اخلاقی برخوردارند و نمایانگر اصولی اخلاقی‌اند، از الزامات قانونی نیز بهره می‌گیرند و تخطی از آنها با ضمانت اجراها و سازوکارهای قانونی پاسخ داده می‌شود.

از بررسی متون مربوط به مجموعه قواعد رفتاری و مطالعه مذاکرات پارلمانی درخصوص این قبیل قواعد، می‌توان دو معنای مضیق و موسع را برداشت کرد. معنای موسع همان است که در بیشتر آیین‌نامه‌های داخلی مورد اشاره قرار گرفته است و مواردی نظیر رعایت نظم در صحن مجلس و کمیسیون‌ها، حفظ حرمت پارلمان و ضرورت احترام به سایر نمایندگان را در برمی‌گیرد. مجموعه قواعد رفتاری، به معنای مضیق، در پی تعریف موادی هستند که از طریق آن، اعتماد مردم به پارلمان جلب شود. در این معنا، پارلمان از چنان وحدت و تمامیتی برخوردار است که می‌تواند پاسخگوی اقتضائات جامعه باشد.

به عبارت دیگر، جلوگیری از بروز فساد در جایگاه نمایندگی مهمترین دلیل وجودی این مجموعه قواعد است. یکی از عواملی که می‌تواند چنین اعتمادی را سلب کند، عدم شفافیت مالی نمایندگان مجلس است. برای اطمینان از این شفافیت، گزارش‌داریی نمایندگان در قالب قوانین و مقررات مورد توجه قرار گرفته است. از سوی دیگر، «تعارض منافع»^۱ شخصی نمایندگان با رعایت منافع عمومی، به‌ویژه در امور مالی، یکی از محورهای مورد توجه در مجموعه قواعد رفتاری نمایندگان است؛ از این‌رو، قوانینی با عناوین مشابه را می‌توان در ذیل مجموعه قواعد رفتاری قرار داد و به این ترتیب از

1. Conflict of Interests



سوءاستفاده نمایندگان از جایگاه و سمت خود جلوگیری کرد.

بنابراین، مقصود از مجموعه قواعد رفتاری ضرورتاً مجموعه قواعدی با این نام نیست، بلکه ممکن است مجموعه قواعدی نظیر قوانین تعارض منافع و یا تحت عناوین مشابه تصویب شده باشد که از حیث موضوعی، در ذیل مجموعه قواعد رفتاری قرار می‌گیرند. بنابراین در مطالعات تطبیقی در این زمینه نباید منحصرأ در پی قوانین با نام خاص مجموعه قواعد رفتاری بود؛ کشوری مانند نیوزلند که فاقد قانونی با عنوان «مجموعه قواعد رفتاری» است، در قانونی با عنوان «قانون منافع مالی اعضای پارلمان»، به این مهم پرداخته است و یا کشوری نظیر استرالیا که فاقد قانون خاص مجموعه قواعد رفتاری است، در عوض، قانون امتیازات نمایندگان را تصویب کرده است.

بر مبنای تعریف یاد شده و با عنایت به نکات فوق‌الذکر، پرسش‌های ذیل قابل طرح به نظر می‌رسند که در ادامه تلاش می‌شود پاسخی مناسب برای هریک ارائه شود:

۱. هدف از وضع مجموعه قواعد رفتاری چیست؟
۲. با توجه به اینکه کلیه نهادهای پارلمانی، قوانین و مقررات خاصی در مورد رویه و عملکرد خود دارند، فلسفه وجودی این قوانین چیست؟ آیا تدوین مجموعه قواعد رفتاری - اخلاقی مستقل، گریزناپذیر است؟
۳. محتوای مجموعه قواعد رفتاری چیست؟
۴. ضمانت اجرای این مجموعه قواعد چیست و چه نهادی آنها را اعمال می‌کند؟
۵. آیا مجموعه قواعد رفتاری از حیث محتوا و کارکرد با مصونیت‌های پارلمانی سازگار است؟



۴. مجموعه قواعد رفتاری: هدف

چنان‌که از دو تعریف مضیق و موسع مجموعه قواعد رفتاری برمی‌آید، اهداف کلی مجموعه قواعد مذکور، از یک‌سو، حفظ نظم شکلی در مجلس و ازسوی دیگر، صیانت از اعتماد مردم به مجلس است.

در مجموعه قواعد رفتاری کشورهای مختلف، ازجمله مجموعه قواعد رفتاری نمایندگان در مجلس عوام انگلستان و مجموعه قواعد تعارض منافع در پارلمان آفریقای جنوبی و کانادا، به‌صراحت، اهداف ذیل مورد اشاره قرار گرفته‌اند:

- کمک به نمایندگان به‌منظور تأمین منافع عمومی،
- کمک به نمایندگان در انجام تعهدات خود در مقابل پارلمان، حوزه انتخابیه و مردم،
- تعیین موازین رفتار حرفه‌ای مطلوب،
- ارائه دستورالعمل‌هایی در ارتباط با اعمال هرچه بهتر وظایف نمایندگان،
- طرح مسئولیت نمایندگان در قبال انجام اختیارات،
- ایجاد شفافیت، پاسخگویی و تضمین نظارت مردمی از طریق افشای اطلاعات راجع به تعارض منافع نمایندگان،
- ارائه معیارهای مشترک به‌منظور برقراری نظامی متحدالشکل، به‌گونه‌ای که نمایندگان اطمینان حاصل کنند از جهت رفتار و عملکرد خود در مقابل مجلس، مسئول و پاسخگو هستند.^۱

1. Parliamentary Code of Conduct: A Guidebook for Parliamentarians, 2008, cited in: <http://www.gopacnetwork.org/Docs/kuwait/working%20docs/resolutions/Draft%20guide%20version1.pdf> & Power, Greg 2008, Establishing standards of parliamentary conduct: An overview of issues (Paper prepared for the Council of Representatives, Iraq – DRAFT), 2008, available online, at: www.pogar.org/publications/legislation/2007/cairo/coc/pover-e.pdf.



۵. مجموعه قواعد رفتاری: سندی مستقل یا غیرمستقل

نمایندگان مجالس قانونگذاری، به‌ویژه مجالس تازه‌تأسیس، به‌طور خاص، باید نسبت به دو موضوع آگاه باشند: اول آنکه، نهادی که برای فعالیت در آن انتخاب شده‌اند، چگونه عمل می‌کند و دوم آنکه، نمایندگان باید چگونه نقش خود را در این نهاد ایفا کنند. از پاسخ به همین سؤالات، تفکیک میان قوانین و مقررات مربوط به رویه‌های پارلمانی و قوانین و مقررات مربوط به رفتار (قواعد اخلاقی) شکل می‌گیرد. در مورد اول، مسائلی نظیر ممنوعیت استفاده از زور، تهدید، توهین، ممانعت غیرقانونی از روند کار پارلمان و صیانت از حرمت پارلمان مطرح است که در اغلب کشورها، اداره این امور به رئیس مجلس واگذار شده است. در مورد دوم برخی امور اخلاقی نظیر ترجیح منافع عمومی بر فردی، افشای منافع مالی و غیرمالی نمایندگان و با اندکی تسامح در برخی مجموعه قواعد رفتاری، منع جمع مشاغل، بیان شده است که در بیشتر کشورها، اداره آنها به کمیسیون‌ها یا نهادهای خاص تفویض شده است. به‌عبارت دیگر، قوانین و مقررات داخلی مجالس قانونگذاری، بر امور شکلی و رویه‌ای پارلمان اصرار دارد و مجموعه قواعد رفتاری نمایندگان، بیشتر به امور اخلاقی، به‌ویژه شفافیت مالی، می‌پردازد.

بدین ترتیب با توجه به نکات پیش‌گفته، می‌توان موارد زیر را به‌عنوان دلایل ضرورت تدوین مجموعه قواعد رفتاری مستقل، مورد اشاره قرار داد: نخست، در

Formatted: Bullets and Paragraph



بیشتر آیین‌نامه‌های داخلی مجالس،^۱ سوای اصول و مجموعه قواعد رفتاری، تنها به اقداماتی که مجلس باید انجام دهد، اشاره می‌شود و سخنی از اینکه نمایندگان چگونه باید عمل کنند، به میان نمی‌آید. دوم مفاد آیین‌نامه‌های داخلی و قوانین مرتبط با آن، اغلب پیچیده است و به آسانی قابل درک نیست. سوم نمایندگان، به خصوص نمایندگانی که برای اولین بار انتخاب می‌شوند، چندان به وظایف و تکالیف سمت نمایندگی آگاه نیستند و نمی‌دانند چه باید انجام دهند. از سوی دیگر، آیین‌نامه‌های داخلی چندان واضح و روشن نیست که نیاز این نمایندگان را تأمین کند. از این رو، موافقان مجموعه قواعد رفتاری به موازات آیین‌نامه‌های داخلی، معتقدند که ضرورتاً باید مجموعه قواعد رفتاری وضع شود تا به زبان ساده، نمایندگان را از اصول حرفه‌ای که باید رعایت کنند، آگاه نماید. در واقع، از این دیدگاه، مجموعه قواعد و اصول اخلاقی، مکمل مفاد آیین‌نامه‌های داخلی و قوانین و مقررات مشابه است.

کشورهایی نظیر انگلستان، کانادا، ایالات متحده آمریکا، آفریقای جنوبی و در حد کمتر استرالیا، که از مجموعه قواعد رفتاری مستقل برخوردارند، از این قواعد به عنوان مکمل مفاد آیین‌نامه‌های داخلی پارلمان استفاده کرده‌اند.

در انگلستان، مجموعه قواعد رفتاری نمایندگان به‌طور جداگانه برای هر دو مجلس عوام و اعیان تصویب شده است. «مجموعه قواعد رفتاری و دستورالعمل قواعد مربوط به رفتار نمایندگان» حاوی مقررات مربوط به نمایندگان مجلس عوام در این زمینه است. یکی

۱. لازم به تأکید است که بحث‌های مشابهی درخصوص قانون اساسی و قوانین کیفری، به‌مثابه دیگر بدیل‌های مجموعه قواعد رفتاری، قابل طرح است و هدف، منحصر کردن بحث از استقلال یا عدم استقلال به آیین‌نامه‌های داخلی نبوده است، بلکه صرفاً از جهت شایع بودن بحث در این باب، بر آن تمرکز شده است.



از مهمترین مسئولیت‌های «مأمور پارلمانی استانداردها»،^۱ اجرای این قانون است. در این قانون وظایف نمایندگان پارلمان بیان شده و آن‌دسته از اصول رفتاری را که یک نماینده پارلمان باید از آن پیروی کند، ذکر شده است. وظیفه مأمور پارلمانی در این خصوص آن است که کمیته استانداردها و امتیازات پارلمانی را در مورد نحوه تفسیر قانون مذکور راهنمایی و نحوه اعمال آن را کنترل کند.^۲

در کانادا، هر دو مجلس سنا و نمایندگان، علاوه بر آیین‌نامه‌های داخلی، از مجموعه قواعد رفتاری نیز برخوردارند. در سال ۱۹۹۶، کمیسیون ویژه مشترک مجموعه قواعد رفتاری نمایندگان مجالس نمایندگان و سنا تشکیل شد. طرح مجموعه قواعد رفتاری مقامات عمومی، از جمله مصوبات این کمیسیون است. این مجموعه قواعد در نهایت در سال ۲۰۰۴ تصویب شد. از دیگر قوانین مرتبط، می‌توان به قانون مسئولیت‌پذیری فدرال^۳ اشاره کرد که در سال ۲۰۰۶ تصویب شد و در نتیجه آن، نهادهای «مأمور مجموعه قواعد رفتاری» و «کارمند قواعد رفتاری مجلس سنا» ترکیب و تحت عنوان جدید «مأمور مجموعه قواعد رفتاری و تعارض منافع»^۴ مطرح شد. قانون مجموعه قواعد رفتاری حاکم بر لابی‌گری^۵ (۱۹۹۷)، قانون تعارض منافع و پس از استخدام مقامات عمومی^۶ از جمله سایر قوانین مرتبط با مجموعه قواعد رفتاری هستند.

در ایالات متحده آمریکا، «بند ۱» اصل پنجم قانون اساسی، «مجموعه قواعد

1. Parliamentary Commissioner for Standards

۲. ر. ک: محمدحسین زارعی، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، صص ۶۱-۶۲.

3. Federal Accountability Act

4. Conflict of Interest and Ethics Commissioner

5. Lobbyists' Code of Conduct

6. Conflict of Interest and Post-employment Code for Public Office Holders



رفتاری مأموران دولتی»^۱ و «قانون مجموعه قواعد رفتاری در حکومت»^۲ از جمله قوانین مرتبط با قواعد رفتاری شمرده می‌شوند.

در استرالیا، وضعیت قواعد رفتاری در سه سطح فدرال، ایالت و منطقه، متفاوت است. برخی از مجالس، مجموعه قواعد رفتاری برای نمایندگان وضع کرده‌اند، حال آنکه برخی دیگر، صرفاً مجموعه قواعدی برای کنترل رفتار وزرا تصویب کرده‌اند. این درحالی است که تمام مجالس کشور فدرال استرالیا، دارای نهادی تحت عنوان دفتر ثبت منافع مالی نمایندگان هستند. به‌رغم بحث‌های مطرح در دوره‌های مختلف قانونگذاری، مبنی بر وضع و تصویب مجموعه قواعد رفتاری، هنوز چنین قواعدی در هیچ یک از دو مجلس سنا و نمایندگان وجود ندارد. با این وصف، رفتار نمایندگان صرفاً از طریق مفاد آیین‌نامه‌های داخلی کنترل می‌شود. به‌علاوه، قانون جزای فدرال نیز حاوی موادی راجع به ممنوعیت اخذ رشوه و فساد نمایندگان مجلس است. همچنین، در قانون امتیازات نمایندگان،^۳ مصوب سال ۱۹۸۷، نیز می‌توان موادی در این زمینه یافت.^۴

در آفریقای جنوبی، علاوه بر مفاد آیین‌نامه داخلی، مجموعه قواعد رفتاری نمایندگان و مجموعه قواعد تعارض منافع نمایندگان تصویب شده است.

از سوی دیگر، برخی از کشورها با استقلال مجموعه قواعد رفتاری از مفاد آیین‌نامه داخلی مجالس قانونگذاری، مخالف هستند. برای مثال، ایتالیا صرفاً از طریق مفاد آیین‌نامه داخلی به تنظیم و تمثیت امور درونی پارلمان خود پرداخته است و مجموعه قواعد رفتاری

-
1. Code of Official Conduct
 2. Ethics in Government Act
 3. Parliamentary Privileges Act
 4. McKeown, Deirder, Codes of conduct in Australian and some overseas parliaments, 2003, cited in: <http://www.aph.gov.au/library/intguide/POL/CodeConduct.htm>



به‌معنای مضیق در مجموعه قوانین و مقررات این کشور یافت نمی‌شود. همچنین، مجلس نیوزلند، برخلاف دولت، با تدوین مجموعه قواعد رفتاری مستقل از آیین‌نامه داخلی مخالف است و مخالفت خود را به‌طور مکرر اعلام داشته است.^۱

۶. مجموعه قواعد رفتاری: محتوا

چنان‌که پیش از این گفتیم، مجموعه قواعد رفتاری مشتمل بر اصولی هستند که اغلب جنبه آرمانی و نه تجویزی داشته و بر ارزش‌های اخلاقی نظیر عدالت، انصاف و بی‌طرفی تأکید می‌کنند. این اصول در قوانین و مقررات مرتبط موجود در کانادا و انگلستان، مشهود است. اصول مذکور به‌رغم اینکه جنبه کلی دارند تا نمایندگان بتوانند به‌آسانی آن را مورد پذیرش قرار دهند، اما در عین حال، به‌راحتی قابل تفسیر هستند.

۱-۶. اصول

مطالعه تطبیقی مجموعه قواعد رفتاری در کشورهای انگلستان و کانادا، که در این امر پیشگام هستند، نشانگر پذیرش اصولی به‌عنوان اصول رفتاری است. مهمترین این اصول عبارتند از: احترام از نفع شخصی، صیانت از وحدت و تمامیت مجلس، مسئول و پاسخگو بودن، علنی بودن و صداقت. اصول یاد شده نمایندگان را مکلف می‌کند که از پایبندی به نفع شخصی، خانواده و دوستان خود اجتناب کنند، تعهدات مالی یا سایر انواع تعهداتی که ممکن است تصمیمات آنها را تحت تأثیر قرار دهد، نپذیرند، در قبال اعمال و تصمیمات خود در مقابل

1. Cook Islands, Rarotonga, A Code of Conduct for Members of Parliament- is the Time ever Right?, Available, 2007, online at: <http://www.parliament.nz/en-NZ/Admin/Speaker/Speeches /0/ 4/5 /48 Speakspeech13 0720071 -A-Code-of-Conduct-for-Members-of-Parliament.htm>



عموم مردم مسئول باشند، مقدمات نظارت بر مؤسسات و نهادهای زیر نظر خویش را مهیا کنند، تصمیمات مختلف را حتی الامکان، به طور علنی اتخاذ کنند (تنها مانع موجه در این مسیر وجود نفع و مصلحت عمومی است)، نفع شخصی را ثبت کرده و به آگاهی عموم برسانند و بالاخره، در جهت رفع تعارض میان منافع عمومی و شخصی بکوشند.^۱

۲-۶. قواعد کلی

بر مبنای اصول پیش گفته، قواعد حاکم بر رفتارهای پارلمانی تعریف می شود. اهم این قواعد عبارتند از:

- نماینده نباید در طی دوران نمایندگی، در جهت افزایش منافع فردی خود یا خانواده اش یا سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی، اقدام کند.
- نماینده نباید از موقعیت و جایگاه خود سوءاستفاده کند و تصمیم شخص دیگری را تحت تأثیر قرار دهد و از این طریق موجب افزایش منافع شخصی خود یا اعضای خانواده اش شود.
- نماینده نباید از اطلاعاتی که جنبه عمومی ندارد، برای افزایش منافع شخصی خود یا اعضای خانواده اش سوءاستفاده کند.
- اگر نماینده ای در موضوع مطرح در مجلس یا یکی از کمیسیون های تخصصی، ذینفع باشد، باید در اولین فرصت، آن را به طور شفاهی یا کتبی اعلام کند. این امر بعضاً ممکن است منجر به منع حضور نماینده در جلسات بحث و رأی گیری شود.

1. Power, Greg, Establishing Standards of Parliamentary Conduct: An overview of Issues (Paper Prepared for the Council of Representatives, Iraq – DRAFT), 2008, available online at: www.pogar.org/publications/legislation/2007/cairo/coc/power-e.pdf.



- نماینده یا اعضای خانواده او نباید هدیه یا وجهی را به طور مستقیم یا غیرمستقیم، دریافت کنند.

- اگر هزینه سفر نماینده توسط خود نماینده، حزب او، گروه های دوستی که مجلس تشکیل می دهد یا نهادهای پارلمانی پرداخت نشده باشد، می باید گزارش آن به هیئت رئیسه مجلس ارائه شود.

- نماینده نباید به طور مستقیم، طرف قرارداد با دولت باشد.

- نماینده باید، در برخی شرایط خاص، ارزش و نحوه حصول اموال و دارایی های خود و خانواده اش را به مأمور پارلمانی اعلام کند، مانند موردی که نماینده یا هریک از اعضای خانواده وی، درآمدی بیش از ۱۰۰۰ دلار به دست آورند که در این صورت باید علت و نحوه حصول آن را به مأمور پارلمانی اعلام کنند.^۱

۳-۶. قواعد مربوط به تعارض منافع

به دلیل اهمیت تعارض منافع و مسائل مربوط به آن، قوانین خاصی در این زمینه وضع شده است.^۲ تعارض منافع مفهوم بحث برانگیزی است و بر ماهیت و چیستی آن اتفاق نظر وجود ندارد. برخی آن را به پیگیری منافع شخصی و برخی دیگر به فریب عمومی و دروغ به عموم تعبیر کرده اند. بدیهی است تعاریف، هرچه که باشند از

1. Parliamentary Code of Conduct: a Guidebook for Parliamentarians, 2008, available online at: <http://www.gopacnetwork.org/Docs/kuwait/working%20docs/resolutions/Draft%20guide%20version1.pdf>.

۲. برای مطالعه اجمالی محتوای نظام حقوقی کشورهای ایالات متحده آمریکا و انگلستان راجع به تعارض منافع ر. ک: «گزارش دارایی های مقامات عمومی (۳)، دفتر مطالعات حقوقی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۶۶۹، ۱۳۸۶.



نظامی سیاسی به نظام سیاسی دیگر، متفاوت هستند. با این حال، بر اینکه نمایندگان نباید به گونه‌ای اقدام کنند که در توضیح و توجیه عمل و تصمیم خویش برای عموم با مشکل مواجه شوند، اجماع وجود دارد. از این رو، گرایش کلی بر علنی بودن جلسات و شفافیت رفتار و اقدام نمایندگان است و موارد مربوط به آن تقریباً در تمام مجموعه قواعد رفتاری کشورهای مورد مطالعه، مشاهده می‌شود.

در این خصوص، موضوعات شایان توجه این است که اولاً مرجع ثبت این منافع کیست و ثانیاً چه منافی باید ثبت شود و ثالثاً مجموعه قواعد رفتاری چه نوع منافی را قابل ثبت دانسته‌اند.

اگرچه انتشار منافع خاص ضرورتاً موجب زوال تعارض میان منافع شخصی و عمومی نیست، اما بالقوه مانع از بروز آن می‌شود و گام مهمی در شفاف‌سازی عملکرد نمایندگان به حساب می‌آید.

اساساً در کشورهایی که مجموعه قواعد رفتاری نمایندگان پذیرفته شده است، به‌ویژه انگلستان، کانادا، آفریقای جنوبی و استرالیا، نهادی تحت عنوان دفتر ثبت منافع^۱ وجود دارد که نمایندگان باید منافع شخصی خویش را در آن ثبت کنند. در انگلستان مسئولیت تشکیل چنین نهادی برعهده مأمور پارلمانی استانداردهاست. نمایندگان مکلف‌اند در صورت ذینفع بودن در مسئله‌ای که در کمیسیون‌ها یا مجلس مطرح می‌شود، نفع یا منافع شخصی خویش را، جهت ثبت، به نهاد مذکور اعلام کنند. برخی این سند را کاملاً عمومی می‌دانند و معتقدند باید در اختیار مردم قرار گیرد. در مقابل، برخی دیگر صرفاً جزئی از آن را واجد خصیصه عمومی می‌دانند. در

1. Register of Member's Interests



آفریقای جنوبی بر محرمانه بودن اسناد مربوط به منافع نمایندگان بسیار تأکید می‌شود و برای افشای آن به اشخاصی غیر از مسئول دفتر ثبت و اعضای کمیسیون مشترک قواعد رفتاری و منافع، حکم دادگاه نیز ضروری تلقی می‌شود. کمیسیون منافع نمایندگان باید در مورد محرمانگی یا غیرمحرمانگی این قبیل اسناد، تصمیم‌گیری کند.

اگرچه بحث از تعارض منافع شخصی با عمومی و نحوه جلوگیری از آن، در کلیه مجموعه قواعد رفتاری آمده است، اما درخصوص مصادیق آن اتفاق نظر وجود ندارد. منافع مالی از جمله مصادیق شناخته شده‌ای است که باید در دفتر ثبت شود. موضوع این منافع عبارتند از: درآمدها، دارایی‌ها یا هدایایی است که نماینده به‌دست می‌آورد و از این طریق، تصمیم یا اقدام وی تحت تأثیر قرار می‌گیرد. برخی از مجموعه قواعد رفتاری، وضعیت دیون و ضمانت‌های نمایندگان را نیز شامل می‌شود.

علاوه بر منافع مالی، منافع غیرمالی، نظیر عضویت در مؤسسات داوطلبانه یا خیریه نیز باید ثبت شود. تکلیف به ثبت منافع، صرفاً منحصر و محدود به شخص نماینده نیست، بلکه به اعضای خانواده او نیز تسری داده می‌شود. این مسئله از صراحت مجموعه قواعد رفتاری انگلستان و آفریقای جنوبی برمی‌آید.

این موضوع دارای چنان اهمیتی است که قانونگذاران اساسی تایلند (سال ۱۹۹۷) مقررات ویژه‌ای را در متن قانون اساسی قید کرده‌اند. این مقررات، نمایندگان پارلمان را به خودداری از قرار گرفتن در معرض تعارض منافع ملتزم می‌کنند. در بخش ۱۱۰ قانون اساسی تایلند مقرر شده است که عضو مجلس نمایندگان «نباید هیچ‌گونه منصب و مقامی در نهادهای دولتی یا شوراهای محلی و نیز مدیریت نهادهای دولتی



محلی را برعهده گیرد»؛ «نباید امتیازی را از نهادها و شرکت‌های دولتی قبول کند یا طرف قرارداد متضمن منافع اقتصادی با این نهادها و شرکت‌ها شود یا سهام‌دار شرکتی باشد که چنین امتیازهایی را دریافت می‌کنند یا طرف چنین قراردادهایی هستند»؛ «نباید وجه یا پاداشی را از نهادها و شرکت‌های دولتی دریافت کنند بجز مبالغی که برای فعالیت‌های تجاری معمولی پرداخت می‌شود».^۱

در این رابطه، مجموعه قواعد رفتاری کنگره ایالات متحده (مصوب سال ۱۹۷۷) جالب توجه است. در این سند، کسب درآمد بیش از حقوق ماهیانه کنگره، دریافت حق‌الزحمه افتخاری و دریافت هدایا با محدودیت‌هایی همراه شده است. اصطلاح «هدیه» در این سند، شامل هر گونه انعام، تخفیف، پذیرایی، قرض، تسهیل در پرداخت طلب یا هر چیز بارز دیگر است. همچنین این اصطلاح دربرگیرنده هدایایی است که در قالب خدمات، آموزش، حمل‌ونقل، اسکان و به هر شکل از جمله خرید بلیط، پیش‌پرداخت، یا پرداخت پس از هزینه، به نماینده اعطا می‌شود.^۲

به‌ندرت، پارلمان برخی از کشورها نظیر کانادا، در مجموعه قواعد رفتاری خود قاعده ممنوعیت جمع برخی مشاغل با شغل نمایندگی را در ذیل منافی که باید ثبت شود، ذکر کرده‌اند. این قاعده به این معناست که برخی مشاغل حساس، نظیر فرماندهی نیروهای مسلح یا عضویت در آن، مشاغل امنیتی و قضایی، با سمت نمایندگی قابل جمع نیست و نماینده باید پیش از آغاز سمت نمایندگی، از این مشاغل کناره‌گیری کند. در این رابطه برای مثال، مقررات کلی و سخت‌گیرانه‌ای در قانون

۱. به نقل از: پاپ، پیشین، ص ۲۲۴.

۲. به نقل از: دابلو، پاتی افسو - اماد و دیگران، چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد (مالی)، ترجمه احمد رنجبر، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صص ۳۰ و ۱۳۷.



«جایگاه نمایندگی مردم اوکراین»^۱ مقرر شده است؛ ماده (۴) این قانون مقرر کرده است که منصب نمایندگی با هر نوع اشتغال یا خدمت دیگری به استثنای تدریس، پژوهش و فعالیت‌های مفید دیگری از این دست، ناسازگار است.^۲

۴-۶. قواعد مربوط به ثبت و گزارش دارایی‌ها

بحث‌انگیزترین موضوع در گزارش دارایی‌ها، گزارش دارایی نمایندگان پارلمان است. چنان‌که گفتیم، در زمان تصویب قوانینی برای الزام به گزارش دارایی‌ها، نمایندگان به‌طور معمول در تعارض منافع قرار می‌گیرند. به لحاظ اهمیت موضوع، در نظام‌های حقوقی کشورهای متعددی در زمینه رسیدگی به دارایی مقامات دولتی (و در بسیاری از موارد، شامل نمایندگان مجلس)، مقرراتی وجود دارد که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌کنیم:^۳

- آلبانی (قانون مجلس ملی، شماره ۹۰۴۹)،^۴

- بنگلادش (مجموعه قواعد رفتاری کارمندان دولتی)،^۵

- غنا (قانون ۵۵۰: قانون مقامات عمومی - اعلامیه رسیدگی و عدم صلاحیت - مصوب ۱۹۹۸)،^۶

1. Law on Status of People's Deputy of Ukraine

۲. همان، ص ۳۰.

۳. این فهرست، برگرفته از سایت بانک جهانی به آدرس زیر است:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/assetsByCountryProcessingALL.asp>

4. Assembly Law Number 9049

5. Government Servants (Conduct) Rules, 1979.

6. ACT 550: The Public Office Holders (Declaration of Assets and Disqualifications) ACT, 1998.



- هند (مجموعه قواعد رفتاری کل کارمندان دولت)،^۱
- کنیا (قانون مجموعه قواعد رفتاری مقامات عمومی)،^۲
- کره جنوبی (قانون مجموعه قواعد رفتاری کارمندان دولتی)،^۳
- فیلیپین (قانون شماره ۶۷۱۳، مجموعه قواعد معیارهای رفتاری برای مقامات و مستخدمین دولتی)،^۴
- سریلانکا (گزارش دارایی‌ها و قانون مسئولیت، شماره ۱، مصوب ۱۹۷۵)،^۵
- تانزانیا (قانون مجموعه قواعد رفتاری مقامات عمومی)،^۶
- تایلند (قانون ارگانیک مقابله با فساد، مصوب ۱۹۹۹)،^۷
- ترکیه (قانون گزارش دارایی‌ها، مصوب ۱۹۹۰)،^۸
- اوگاندا (قانون مجموعه قواعد رفتاری، مصوب ۲۰۰۲)،^۹

-
1. All India Services (Conduct) Rules
 2. Public Officer Ethics Act, 2003.
 3. Korean Public Servants Ethics Law
 4. Republic Act No.6713 Code of Conduct and Ethical Standards for Public Officials and Employees
 5. Declaration of Assets and Liabilities Law No.1 of 1975.
 6. Public Leadership Code of Ethics Act
 7. Organic Act on Counter Corruption, 1999.
 8. Declaration of Assets Act, 1990.
 9. Leadership Code Act, 2002.

برای اطلاع از روند رسیدگی به دارایی مقامات عمومی در هجده کشور، رک: گزارش دارایی‌های مقامات عمومی (۱)، دفتر مطالعات حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۵۵۲، شهریورماه ۱۳۸۶. این گزارش، دربرگیرنده مجموعه پرسش‌هایی راجع به وضعیت قوانین کشورهای مختلف در مورد نحوه بررسی دارایی مقامات دولتی است. براساس این گزارش، کشورهای مختلف به این نتیجه رسیده‌اند که بررسی دارایی‌های مقامات عمومی، راهکاری مناسب برای مبارزه با فساد اداری و سیاسی است. این قوانین و مقررات به‌گونه‌ای تدوین شده‌اند که تنظیم و کنترل‌کننده دارایی مقامات به لحاظ افزایش غیرعادلانه و غیرقانونی است.

همچنین برای مطالعه راجع به مثال‌هایی از رویه کشورها در مبارزه با فساد از طریق افشای دارایی‌های مقامات عمومی، ر. ک: گزارش دارایی‌های مقامات عمومی (۲)، دفتر مطالعات حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس



توضیح بیشتری راجع به رویه رایج در مجلس عوام انگلستان، در این زمینه مناسب به نظر می‌رسد.^۱ در انگلستان نهادی با عنوان «دفتر ثبت دارایی‌های مجلس عوام»^۲ وجود دارد. این دفتر در سال ۱۹۷۴ تأسیس شده و توسط «مأمور پارلمانی استانداردها» براساس آیین‌نامه داخلی مجلس عوام اداره می‌شود. هدف دفتر ثبت، تقویت شفاف‌سازی و پاسخگویی است. این دفتر، اطلاعات راجع به منافع مادی و دارایی‌های نقدی به‌دست آمده توسط هریک از نمایندگان را جمع‌آوری می‌کند؛ در این بازرسی، دارایی‌ها و منافع که ممکن است اعمال، سخنرانی‌ها و آرای نماینده را تحت تأثیر قرار دهد، مورد بررسی قرار می‌گیرند.^۳ هدف از ایجاد این دفتر، نه افشای اطلاعات مربوط به ثروت‌های شخصی، بلکه ثبت دارایی‌ها و تغییرات آن برای الزام نمایندگان به شفافیت مالی است. این هدف، همچنین از طریق مکلف نمودن اعضا به گزارش همه منافع خود، خواه قابل ثبت، خواه غیرقابل ثبت، شامل منافع غیرمستقیم گذشته و آینده در ارتباط به فعالیت‌های تجاری در دست اقدام، حاصل می‌شود.^۴

درحالی که نمایندگان تعهد مطلق برای ثبت تمامی مشاغل خارج از پارلمان،

شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۵۵۲، شهریورماه ۱۳۸۶. در این گزارش، از رویکردهای مختلف، این موضوع در این کشورها مورد توجه قرار گرفته است: آلبانی (تحلیل قانون تجدینظر شده افشای دارایی‌ها)؛ لیبیا (رویه مبارزه با فساد سیاسی از طریق افشای دارایی‌ها)، پاپوا گینه نو و تایوان (نقش اداره بازرسی در نظارت بر گزارش‌های دارایی مقامات عمومی)؛ تانزانیا (عملکرد اداره اطلاعات دولتی)؛ انگلستان (دفتر ثبت دارایی‌های مجلس عوام)، ایالات متحده آمریکا (مرکز سیاست پاسخگو و پایگاه داده‌ها برای افشای دارایی‌های شخصی).

۱. برای مطالعه بیشتر در این زمینه، به آدرس اینترنتی زیر مراجعه کنید:

1. <http://www.parliament.uk/about-commons/register-of-members-interests.cfm>
2. House of Commons Register of Interests
3. UK House of Commons, Code of Conduct and Guide to the Rules Relating to the Conduct of Members, HC (2005-06) 351, paragraph 9.
4. UK House of Commons, Resolution of the House, 22 May, 1974.



قراردادهای ضمانت،^۱ میزان دارایی و سهام دارند، در مورد سایر هدایا و منافع، تنها ثبت مواردی که از عضویت در مجلس عوام کسب می‌شود، ضروری است. در راستای این اصل، دارایی‌های همسر و همچنین فرزندان تحت تکفل، تنها زمانی قابل ثبت است که منبع کسب این دارایی‌ها به‌نوعی از ارتباط با نمایندگی نشئت گرفته باشد؛ از جمله زمانی که نماینده پارلمان با استفاده از شخصیت حقوقی خود و طبعاً اعتبار نمایندگی، به همکاری یا انجام مستقیم عملی اقدام می‌کند.

فهرست دارایی‌هایی که باید ثبت شوند، در «دستورالعمل و مقررات مربوط به چگونگی انجام وظایف توسط اعضای پارلمان»^۲ که در سال ۱۹۹۶ تصویب شده و در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۵ مورد تجدید نظر قرار گرفته، قید شده است.

این ثبت منابع درآمدی، به‌منظور توضیح ماهیت و قلمرو دارایی‌ها صورت می‌گیرد. طبق قوانین موجود، عضو پارلمان مسئول محتوا و شکل موارد و منابعی که ثبت کرده است. دارایی‌ها، در قالب یکی از ده عنوان زیر ثبت می‌شوند:

- مشاغل مدیریتی که در ازای انجام آن، پرداخت‌هایی به نماینده صورت می‌گیرد،^۳

- مشاغل، مسئولیت‌ها و حرفه‌هایی که نماینده که در ازای انجام آن حقوق دریافت می‌کند،

- منابعی که از سوی موکلین تأمین می‌شود،

- قرارداد ضمانت یا حمایت‌های مادی یا مالی،

- هدایا، منافع و میزبانی،

- سفرهای خارجی،

- منافع و هدایای خارجی،

-
1. Sponsorship
 2. Code of Conduct and Guide to the Rules Relating to the Conduct of Members
 3. Remunerated Directorship



- املاک و مستغلات،

- سهام قابل ثبت،

- منافع مختلف و غیرمعمول (مانند اعمالی که به‌طور افتخاری انجام می‌شوند).

دارایی‌های ثبت شده توسط اداره انتشارات دولتی^۱ بعد از آغاز به‌کار پارلمان،

زیر نظر کمیسیون استانداردها و امتیازات^۲ و پس از آن، همه‌ساله منتشر می‌شود.^۳

چنان‌که گفته شد، هدف از ثبت موارد مذکور این است که کنترل و نظارت بر

منافع مالی و معنوی ناشی از سمت نمایندگی، تضمین شود. لازم به‌ذکر است که

رویه‌های پیش گفته، باعث ایجاد مجادله‌های زیادی شده است. در گذشته تعداد

معدودی از نمایندگان مجلس حاضر به ثبت امور و منافع مالی ناشی از سمت

نمایندگی بودند و اکثریت آنها معتقد بودند که مجلس فاقد صلاحیت برای اجبار آنها به

این امر است. با وجود این اختلاف نظرها، رویه‌های مذکور آنچنان در نظام

قانونگذاری انگلستان واجد اهمیت است که امروزه علاوه بر ثبت منافع مالی نمایندگان

مجلس، از آنها انتظار می‌رود تا در هنگام شرکت در مباحثات و بررسی‌های

کمیته‌های منتخب و نیز در زمان طرح سؤالات مختلف و ارائه راهکارها و پیشنهادهای،

در صورت متضمن بودن منفعت، اعلام نمایند.^۴

-
1. Governments Stationery Office
 2. Committee on Standards and Privileges

۳. برای مطالعه بیشتر، ر. ک: گزارش دارایی‌های مقامات عمومی ۲، دفتر مطالعات حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صص ۸-۱۲.

۴. زارعی، پیشین، ص ۶۱.

**۷. مجموعه قواعد رفتاری: ضمانت اجرا**

برپایه بحث‌های پیشین، می‌توان عناصر مؤلفه مجموعه قواعد رفتاری را در موارد زیر خلاصه کرد:

- اصول رفتار پارلمانی و رفتار اخلاقی،
- قواعد حاکم بر رفتار و اخلاق نمایندگی،

- چارچوب تقنینی برای الزام به رعایت این اصول و قواعد و برخورداری آنها از ضمانت اجرا. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که صرف وضع قواعد رفتاری برای رعایت امور اخلاقی در پارلمان کافی نیست، بلکه اصولاً تأسیس نهادی به‌منظور نظارت بر اجرای این قواعد، ضروری است. در این خصوص، توجه به دو مسئله حائز اهمیت است: نخست اینکه، چه کسی مسئول اعمال نظارت و ضمانت اجراست و دوم آنکه، ضمانت اجرا چه می‌تواند باشد؟

۷-۱. نهاد مسئول نظارت بر اعمال مجموعه قواعد رفتاری

از آنجا که توجه به مجموعه قواعد رفتاری در دو دهه اخیر رشد چشمگیری داشته است، تأمل در راهکارهای نظارت بر آن نیز ضرورت می‌یابد. گاه این مهم، سازوکاری کاملاً بیرونی دارد نظیر آنچه در پارلمان کانادا برقرار است، گاه سازوکاری مطلقاً درونی دارد مانند آنچه در کنگره فدرال ایالات متحده آمریکا اجرا می‌شود و گاه نیز ترکیبی از این دو مورد استفاده قرار می‌گیرد (مشابه آنچه در پارلمان دو کشور انگلستان و ایرلند وجود دارد).

**مدل اول: نهاد قضایی یا شبه‌قضایی**

در مدل اول یک نهاد قضایی یا شبه‌قضایی برای نظارت بر قوانین و مقررات حاکم بر رفتار نمایندگان تأسیس می‌شود. این رویه ایراداتی دارد مانند اینکه امکان تعقیب کیفری

کند و بعضاً اصل مصونیت پارلمانی را مخدوش می‌سازد.

پارلمان کانادا، با تعریف نهاد مأمور رفع تعارض منافع و قواعد رفتاری، در عمل از مدل اخیر استفاده می‌کند. این نهاد دولتی در اداره رفتار نمایندگان به مجلس کمک می‌کند. براساس دستورالعمل کمیسیون دائمی رویه‌ها و امور داخلی مجلس، مأمور یاد شده مسئول اجرای قانون تعارض منافع اعضای مجلس نمایندگان است. وی باید به سؤالاتی که نمایندگان درخصوص اجرای این قانون مطرح می‌کنند، پاسخ دهد و توصیه‌های لازم را به ایشان ارائه نماید. همچنین، مأمور می‌تواند توضیحات خویش را در قالب دستورالعمل برای تمامی نمایندگان منتشر کند.

هریک از نمایندگان یا مجلس می‌تواند، در صورت مشاهده عدم رعایت مفاد این قانون از سوی سایر نمایندگان، از مأمور تقاضای بازرسی و نظارت کند. این درخواست باید مبتنی بر دلایل موجه باشد. در چنین حالتی، مأمور بدون وقفه فعالیت نظارتی خود را آغاز می‌کند و نماینده باید ظرف سی روز به پرسش‌های وی پاسخ دهد. مأمور نتیجه بررسی‌های خود مبنی بر وقوع یا عدم وقوع تخلف از ایفای تکالیف مندرج در این قانون را به رئیس مجلس گزارش می‌کند تا توسط مقام اخیر در صحن علنی مجلس قرائت شود. مأمور در صورت کشف اعمالی که عنوان مجرمانه دارد، حسب مورد باید نسبت به ارجاع موضوع به مرجع ذیصلاح قضایی اقدام کند.

Formatted: Bullets and Numbering

**مدل دوم: خودتنظیمی**

مدل دوم خودتنظیمی است که مطابق آن یک کمیسیون قواعد رفتاری در پارلمان تشکیل می‌شود. وظیفه این کمیسیون اعلام موارد نقض، رسیدگی به آنها و تعیین ضمانت‌اجراهای لازم است. عیب عمده این روش آن است که قانونگذاران، که خود واضع مجموعه قواعد هستند، ناظر بر اجرا و قاضی بر رسیدگی به تخلف از اجرای آن می‌شوند. پارلمان آفریقای جنوبی با تأسیس کمیته مشترک مجموعه قواعد و منافع نمایندگان، که از کمیته‌های فرعی کمیسیون قواعد و مقررات است، از این مدل استفاده می‌کند. این کمیته به شکایات مربوط به تخلف از قواعد رفتاری رسیدگی می‌کند. پس از طرح شکایت، نماینده باید برای پاسخگویی در صحن کمیته حاضر شود. در هر مورد، کمیته رأساً نسبت به تشخیص نقض، اقدام می‌کند و در صورت احراز، ضمانت‌اجرای مناسب را پیشنهاد می‌دهد. در ایالات متحده آمریکا نیز، کمیسیون معیارهای رفتار مأموران رسمی، صلاحیت وضع ضمانت‌اجراهای لازم و نظارت بر رعایت قوانین و مقررات مربوط به رفتار نمایندگان را برعهده دارد.

مدل سوم: ترکیبی

مدل سوم سازوکاری ترکیبی است نظیر مأمور پارلمانی مجموعه قواعد رفتاری در پارلمان انگلستان که گزارش خود را به کمیسیون استانداردها و امتیازات مجلس عوام، ارائه می‌دهد و در نهایت این کمیته است که تصمیم می‌گیرد آیا هیچ‌یک از قواعد رفتاری نقض شده است یا خیر؟ این رویه از آن جهت که به هر نماینده اجازه می‌دهد تا در مورد همکاران خود قضاوت کند، قابل انتقاد است.



همچنین نهادهی با عنوان «اداره کل بازرسی»^۱ در انگلستان وجود دارد که اعضای آن توسط کمیسیون اداری مجلس و با تأیید رئیس مجلس برگزیده می‌شوند. وظایف و صلاحیت‌های این اداره عبارتند از:

- بازرسی توسط حسابرسان این اداره پس از تقاضای رئیس مجلس یا رهبر حزب اکثریت یا رهبر حزب اقلیت یا تقاضای مجموع آنان، صورت می‌گیرد؛ این بازرسی مطابق اختیارات تفویض شده از جانب کمیسیون اداری مجلس، به‌منظور بررسی عملکردها و حسابرسی مالی مجلس نمایندگان، انجام می‌گیرد.

- این بررسی‌ها درخصوص حسابرسی‌های مالی، برای سایر کارمندان اداری مجلس نیز صورت می‌گیرد و راهکارهای ویژه‌ای نیز در این‌خصوص ممکن است از جانب اداره کل بازرسی پیشنهاد شود.

- اگر از رئیس مجلس، رئیس حزب اکثریت، رهبر حزب اقلیت، رئیس کمیسیون اداری مجلس یا هریک از اعضای کمیسیون فوق سوءاستفاده مالی کشف شود، توسط اداره مزبور مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

- همزمان با انجام بازرسی، گزارشی درخصوص نحوه بازرسی و نتایج لحظه به لحظه آن، به رئیس مجلس و کلیه افراد مزبور در بند قبلی ارائه می‌گردد.

- ارائه گزارش به «کمیسیون استانداردهای رفتار رسمی»^۲ درخصوص نقض احتمالی قواعد و مقررات داخلی مجلس توسط اعضا نمایندگان و مأموران دائمی، مستخدمین و کارمندان مجلس و نیز نقض اجرای صحیح وظایف محوله برعهده آنها به لحاظ اداری.

1. Office of Inspector General.

2. Committee on Standards of Official Conduct



هریک از نمایندگان یا مجلس می‌توانند در صورت مشاهده عدم رعایت مفاد این قانون از سوی سایر نمایندگان، از مأمور، تقاضای بازرسی کنند. این درخواست باید مبتنی بر دلایل موجه باشد. در چنین حالتی، مأمور بدون وقفه فعالیت نظارتی خود را آغاز می‌کند و نماینده باید ظرف سی روز به پرسش‌های وی پاسخ دهد. مأمور، نتیجه بررسی‌های خود مبنی بر وقوع یا عدم وقوع تخلف از ایفای تکالیف مندرج در این قانون را به رئیس مجلس گزارش می‌کند تا توسط مقام اخیر در صحن علنی قرائت شود. مأمور، در صورت کشف اعمالی که عنوان مجرمانه دارد، حسب مورد باید نسبت به ارجاع موضوع به مرجع ذیصلاح قضایی اقدام کند.

۷-۲. ضمانت اجرای مجموعه قواعد رفتاری

ضمانت اجرای این نوع اسناد، متعدد و از نظامی به نظام دیگر متغیر هستند. در این خصوص باید میان مجموعه قواعد رفتاری در معانی مضیق و موسع، قائل به تفکیک شد. در مجموعه قواعد رفتاری به معنای موسع، که در پی استقرار نظم در فرآیند فعالیت روزمره پارلمان هستند، اصولاً ضمانت اجراها در قالب تذکر، اخطار، توبیخ و در مواردی محرومیت از حضور در جلسات مطرح می‌شود. اما در مجموعه قواعد رفتاری به معنای مضیق، معمولاً ضمانت اجراها، کمتر جنبه کیفری داشته و بعضاً در مواردی به مجازات‌های مقرر در قوانین کیفری می‌انجامد. ماهیت ضمانت اجرای این گونه قواعد به گونه‌ای است که تا حدودی بر اعمال فشار صرف و تا حدودی نیز بر دیگر اشکال انضباطی حرفه‌ای و سازوکارهای خودتنظیمی مبتنی هستند. گرچه این مجموعه مقررات رفتاری با تمشیت ضمانت اجرای غیرکیفری را



نمی‌توان ابزاری کاملاً مؤثر برای مقابله با فساد احتمالی نمایندگان تلقی کرد، اما قطعاً تدوین و تصویب این اسناد، می‌تواند به افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری مقامات عمومی، از جمله نمایندگان مجلس، بیانجامد و از این طریق هر چند به‌طور غیرمستقیم به کنترل فساد کمک کند.^۱

یکی از ضمانت اجرای قابل توجه در مجموعه قواعد رفتاری جاری در پارلمان آفریقای جنوبی قابل مشاهده است. این ضمانت اجراها عبارتند از: جریمه مالی که بیش از کسر معادل سی روز حقوق نخواهد بود و تعلیق امتیازات یا تعلیق حضور نماینده در جلسات شور و بحث که بیش از پانزده روز نخواهد بود.^۲

به هر حال، بررسی مجموعه قواعد رفتاری در کشورهای نمونه نشان می‌دهد که مردم نیز می‌توانند در صورت نقض مجموعه قواعد رفتاری در معنای مضیق، نزد این مراجع ذیصلاح شکایت کنند. بنابراین، طرح شکایت موضوع تخلف از اجرای این قواعد، صرفاً محدود و منحصر به نمایندگان مجلس نیست.

۸. مجموعه قواعد رفتاری: مصونیت پارلمانی

یکی از دغدغه‌های متداول در تدوین مجموعه قواعد رفتاری، بحث از تعارض این قواعد با اصل مصونیت پارلمانی است. از یکسو، تضمین آزادی رفتار و عمل نمایندگان، امری ضروری است و از سوی دیگر، باید تضمین شود که نمایندگان در مقابل قانون مسئول

۱. ر. ک: افسوس- اما، پیشین ص ۲۸.

2. Parliamentary Code of Conduct: a Guidebook for Parliamentarians, 2008, available online at: <http://www.gopacnetwork.org/Docs/kuwait/working%20docs/resolutions/Draft%20guide%20version1.pdf>.



هستند و مصونیت نماینده مسئولیت وی را نفی نمی‌کند. برای مثال، آفریقای جنوبی از جمله کشورهایی است که برای نظارت بر نمایندگان پارلمان تمهیداتی اندیشیده است. اما نکته جالب توجه این است که برخی گزارش‌ها برای عموم و برخی دیگر با توجه به میزان و مبلغ آن منتشر می‌شوند؛ ارزش واقعی داری‌ها برای عموم منتشر نمی‌شود و داری‌های اعضای خانواده نمایندگان پارلمان به صورت محرمانه انتشار می‌یابد. این امر به دلیل محترم شمردن حق برخورداری از حریم خصوصی است. بنابراین گزارش داری‌های اعضای خانواده نمایندگان فقط به منظور اطلاع مقامات صلاحیتدار است نه برای انتشار عمومی. این رویه، به دلیل حساسیت شغل نمایندگی و در واقع، به رسمیت شناختن نوعی مصونیت برای نمایندگان است.

بدین ترتیب، قواعد رفتاری باید به گونه‌ای تدوین شود که نمایندگان ضمن الزام به رعایت آن، آزادانه قادر به انجام وظایف و تکالیف خویش باشند. به بیان بهتر، موازنه میان حقوق نمایندگان و تکالیف آنها باید به خوبی در این مجموعه قواعد جمع شود. طرح این مطلب در پارلمان از جمله چالش‌های جدی و جدید است که هر نظامی براساس نوع نگرش به اصل مصونیت پارلمانی و به طور کلی نظام سیاسی و حقوقی، به گونه‌ای متفاوت به آن پاسخ داده است.^۱

1. Power, Greg, Establishing Standards of Parliamentary Conduct: An Overview of Issues (Paper prepared for the Council of Representatives, Iraq – DRAFT), 2008, available online at: www.pogar.org/publications/legislation/2007/cairo/coc/power-e.pdf.



نتیجه‌گیری

افزایش آگاهی عمومی جامعه، از یکسو و رویداد مواردی از نقض رفتار اخلاقی و فسادهای مالی نمایندگان، از سوی دیگر، مجالس قانونگذاری را بر آن داشته است تا مانند دیگر حرف و مشاغل، خواهان وضع مجموعه قواعد رفتاری باشند تا نمایندگان را بیش از پیش متوجه جایگاه خطیر خود کرده و اعتماد عمومی به این نهاد مردمی را، که رو به ضعف و افول گذارده است، بهبود بخشند.

از این رو، هدف اصلی از تدوین این مجموعه قواعد نیز تضمین اعتماد مردمی و مشروعیت نهادهای عمومی است که از طریق واکنش نسبت به فسادهای مالی، سوءاستفاده از قدرت و جایگاه نمایندگی و تعارض منافع، که در دوره‌ای، مجالس قانونگذاری کشورهای مختلف با آن دست به گریبان بوده‌اند، بیان می‌شود. به این جهت، پارلمان‌ها درصدد بازتعریف اصول اخلاقی و ابداع راهکارهای تقنینی برای الزام به رعایت آنها هستند. در حقیقت، اصول و قواعد رفتاری به مثابه ابزارهایی هستند که بالقوه می‌توانند مانع از بروز فساد شوند و غایت آنها این است که نمایندگان از مقام عمومی خود برای نیل به منافع شخصی، سوءاستفاده نکنند. البته، این مطلوب در معنای مضیق مجموعه قواعد رفتاری تقویت می‌شود.

منابع و مأخذ

در متن گزارش به صورت پاورقی قید شده است.



شماره مسلسل: ۱۰۴۰۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مروری بر سوابق و مستندات طرح نظارت بر امور نمایندگان ۵. مطالعه تطبیقی پیرامون مجموعه قواعد رفتاری پارلمانی در برخی از کشورها

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان: احمد مرکزالمیری، فائزه عامری

ناظر علمی: محمد بهادری جهرمی

متقاضی: کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مجموعه رفتاری

۲. پارلمان

۳. گزارش‌داری‌ها

۴. تعارض منافع

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۶/۱۶