

به نام خدا

پارلمان پاسخگو

فهرست مطالب

۲.....	پاسخگویی افقی و عمودی
۳.....	ارائه گزارش
۵.....	عزل نمایندگان پارلمان
۶.....	اصول و کدهای رفتار پارلمانی
۹.....	منافع عمومی و خصوصی
۱۲.....	ثبت منافع
۱۵.....	حضور نماینده در پارلمان
۱۶.....	امور مالی حزب و مبارزات انتخاباتی
۲۰.....	رفع دغدغه‌ها
۲۱.....	تمشیت و تنظیم منابع مالی
۲۲.....	اختصاص منابع مالی عمومی
۲۲.....	شفافیت
۲۶.....	نظارت افکار عمومی
۲۹.....	پارلمان‌ها می‌توانند بر افکار عمومی تأثیر بگذارند
۳۱.....	منابع و مآخذ

این نوشتار، ترجمه متنی با مشخصات زیر است:

Beetham, D. *Parliament and Democracy in The Twenty-First Century*, Inter- Parliamentary Union, 2006, pp. 95-113.

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۰۷۳۸

فروردین ماه ۱۳۹۰

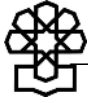
دفتر: مطالعات حقوقی



پارلمان پاسخگو

امروزه پاسخگویی صاحبان مناصب شرط ضروری برای زندگی عمومی در یک جامعه مبتنی بر دموکراسی محسوب می‌شود. برای بررسی پاسخگویی پارلمان تمایز دو جنبه کاملاً متمایز از یکدیگر ضرورت دارد. اولی نقش محوری پارلمان به نیابت از رأی‌دهندگان است که دولت را از طریق اعمال کارکرد نظارتی پاسخگو نگه می‌دارد. این جنبه در بخش بعدی به عنوان یک مسئله کلیدی در کارآمدی پارلمان بحث خواهد شد. جنبه دوم به پاسخگویی پارلمان و اعضای آن نسبت به رأی‌دهندگان مربوط است، این مسئله موضوع فصل حاضر است.

ایده پاسخگویی دارای ابعاد بسیاری است که دو بعد از ابعاد همپوشان آن در اینجا بحث می‌شود. یکی از ابعاد این ایده آن است که یک صاحب‌منصب راجع به اقدامات خود پس از انجام آن به دستگاهی که به آن پاسخگو و در مقابل آن مسئولیت دارد گزارشی ارائه دهد. در یک دموکراسی که شریان حیاتی آن بحث و رایزنی در حوزه عمومی است، پاسخگو بودن مقامات عمومی برای اقداماتشان در نزد نمایندگان رأی‌دهندگان از طریق گفتگوی مستمر یک شرط اساسی است. یکی از ابعاد دیگر که با جنبه پیش‌گفته همپوشانی دارد این ضرورت است که صاحب یک منصب عمومی واجد استانداردهای خاصی در عمل بوده و در سمتی که برعهده دارد نوعی انسجام و هماهنگی داشته باشد که تشخیص این امر برعهده نهاد مسئولی است که قدرت دارد در صورت فقدان چنین استانداردهایی مجازات‌هایی را اعمال کند. به این معنا نیز



نمایندگان پارلمان در مقابل رأی‌دهندگان یعنی آنهایی که می‌توانند از طریق عدم انتخاب مجدد نمایندگان در فرآیند انتخابات نمایندگان را مجازات کنند مسئول هستند. همان‌طور که در کد رفتاری اعضای مجلس نمایندگان ایرلند ذکر شده اعضای مجلس در جایگاه ممتازی قرار دارند که باید در این سمت به انتخاب‌کنندگان پاسخگو باشند، انتخاب‌کنندگان داور نهایی رفتار نمایندگانشان هستند و حق عزل ایشان را از سمت نمایندگی از طریق انتخابات مستمر دارند، اما از آنجایی که این ضمانت اجرای انتخاباتی طولانی‌مدت است و اغلب قاطع و مشخص نیست اخیراً برخی نهادها و کمیسیون‌ها تأسیس شده است که نمایندگان پارلمان مستقیماً در قبال احراز و رعایت این معیارها در مقابل آنها مسئول هستند که ازجمله این نهاد کمیسیون‌های خود پارلمان است.

پاسخگویی افقی و عمودی

امروزه مؤلفان میان پاسخگوی افقی و عمودی تمایز قائل می‌شوند. پاسخگویی افقی آن‌دسته از نهادهای نظارتی و تنظیمی هستند که مرکب از کسانی است که این سمت را به‌طور حرفه‌ای به نمایندگی از مردم برعهده دارند. پاسخگویی عمودی از پایین و به‌وسیله خود مردم از طریق انواع سازوکارها مانند انتخابات، ارائه شکوائیه، جبران خسارت قانونی، فعالیت‌های سازمان‌های جامعه مدنی و نظایر آن اعمال می‌شود. در سپهر عمومی ترکیبی از این دو بعد یعنی افقی و عمودی است که پاسخگویی کارآمد را تضمین می‌کند. بنابراین کاهش فساد در میان مقامات عمومی به‌نوعی نیازمند



کمیسیون‌های ضدفسادی است که اختیارات نظارتی و قانونی را به‌همراه نهادهای فعال مردمی، گروه‌های ناظر و وسایل ارتباط جمعی پرسشگر اعمال می‌کنند. ترکیب مشابهی از اعمال پاسخگویی افقی و عمودی را می‌توان برای تضمین رعایت معیارهای نمایندگان پارلمان به کار بست، اما اول از همه ما باید به جنبه سیاسی پاسخگویی پارلمانی یعنی پاسخگویی در مقابل حوزه‌های انتخابیه بپردازیم.

ارائه گزارش

دو شرط مهم برای ارائه گزارش به‌وسیله اعضای پارلمان به انتخاب‌کنندگان در فصل‌های پیشین بحث و بررسی شد. این شروط عبارتند از: وجود اطلاعات راجع به فعالیت نمایندگان و توانایی حوزه‌های انتخابیه در پرسش از نمایندگان در پرتو این اطلاعات. از این لحاظ ضرورتی ندارد که به مطالب دو فصل گذشته درباره باز بودن پارلمان و امکان دسترسی به آن چیز زیادی بیافزاییم، اما علاوه بر اینها ایده پاسخگویی مستلزم گزارش‌دهی سیستماتیک‌تر و متمرکزتر پس از انجام یک اقدام است که افکار عمومی باید نسبت به آن واکنش نشان دهند. همان‌طور که قبلاً گفته شد حوزه‌های انتخابیه به‌طور روزافزونی به آگاهی از نحوه رأی دادن نمایندگانشان در پارلمان در موضوعات مهم علاقمند هستند و اقدامات آنها را از این حیث مورد تحقیق و بازرسی قرار می‌دهند. انتشار نحوه رأی‌دهی نمایندگان و امکان دفاع موجه از این نحوه رأی‌دهی گوهر پاسخگویی سیاسی را تشکیل می‌دهد. توسعه اینترنت امکان تحقق چنین خواستی را بیشتر کرده است و امروزه به‌صورت یکی از ویژگی‌های عادی برخی پارلمان‌ها درآمده است.



کار کمتر متداول انتشار گزارش‌های منظم به‌وسیله نمایندگان به‌طور سالیانه یا برای هر حوزه تقنینی است که فعالیت‌های ایشان در کل دوره تقنینی را منعکس می‌کند. اگر چنین کاری انجام شود اغلب به‌صورت نوعی گزارش از فعالیت‌های پارلمان به‌طور کلی درمی‌آید. برای مثال، پارلمان رومانی گزارشی از فعالیت‌های خود در پایان هر دوره تقنینی تهیه می‌کند که این گزارش در روزنامه رسمی رومانی منتشر می‌شود. پارلمان فنلاند یک گزارش سالیانه به‌صورت آن‌لاین منتشر می‌کند که شامل خود سازمان، مسائل مالی و حسابرسی آن و نیز اقدامات تقنینی و بین‌المللی پارلمان است. در فرانسه گزارشی سالیانه درخصوص بودجه پارلمان و نحوه اجرای آن که هر دو مجلس پارلمان را دربر می‌گیرد منتشر می‌شود. در لوکزامبورگ گزارش سالیانه مجلس نمایندگان برای کلیه خانوارهای این کشور ارسال می‌شود.

در مجلس سنت‌کیس ونویس^۱ گزارش‌دهی، شکل پرسش و پاسخ شفاهی مجالس نمایندگان درخصوص گزارش سالیانه را به‌خود می‌گیرد که گزارش‌دهی رودرو نام دارد. «این ملاقات در مکانی غیر از پارلمان برگزار می‌شود، اما نمایندگان را به‌طور گسترده‌ای رودرو با مردم قرار می‌دهد. این جلسه به‌صورت زنده از رادیو و تلویزیون پخش می‌شود. همچنین تماشاگرانی به‌صورت زنده از طریق اینترنت و تلفن در جلسه حضور دارند و در بحث مشارکت می‌کنند. یک مدیر جلسه نیز حضور دارد که سؤالات اینترنتی، تلفنی و پرسش‌های تماشاگران حاضر در جلسه از نمایندگانی که به آنها برای پاسخ دادن به سؤالات زمانی اختصاص داده شده را دسته‌بندی کرده و نظم می‌بخشد. سؤالات متنوع هستند و نمایندگان اطلاعات قبلی راجع به سؤالاتی که

۱. فدراسیون سنت‌کیس ونویس در جزایر لیوارد واقع شده و کوچک‌ترین کشور واقع در قاره آمریکاست.



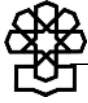
قرار است پرسیده شود، ندارند. ثابت شده که این حالت به شدت برای پاسخگویی نمایندگان و آموزش مردم درخصوص نحوه کار پارلمان مفید است».

درست است که نمونه کشور لوکزامبورگ و سنت کیتس کشورهایی هستند که به نسبت، میزان جمعیتشان کم است ولی هیچ دلیلی ندارد که این رویه مورد تقلید نمایندگان پارلمانی در سطح حوزه انتخابیه قرار نگیرد. گزارش سالیانه درباره فعالیت اعضا، ثبت نحوه رأی دهی آنها در هر دوره تقنینی همراه با فرصت آنها در سؤال کردن از نمایندگان پارلمان درخصوص پرونده آنها به صورت آنلاین یا از طریق ملاقات در حوزه های انتخابیه نسبت به محدود کردن پاسخگویی ایشان صرفاً به زمان انتخابات بهتر می تواند اعتماد به پاسخگویی اعضای پارلمان را به صورت منظم و مستمر افزایش دهد.

عزل نمایندگان پارلمان

این عقیده که انتخابات که هرچند سال یکبار برگزار می شود، برای پاسخگو نگه داشتن واقعی نمایندگان در مقابل انتخاب کنندگانشان کافی نیست بر طرحی استوار است که طی آن به شهروندان این اختیار را می دهد که در میانه دوره نمایندگی، نمایندگان خود را عزل کنند. دو کشوری که چنین مقرراتی در آنها اجرا می شود عبارتند از: اوگاندا و ایالت بریتش کلمبیای کانادا. در اوگاندا براساس اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی، عضو پارلمان را می توان به دلایل زیر از سمتش عزل کرد:

- ناتوانی ذهنی و جسمی که باعث عجز یک عضو پارلمان در اجرای وظایف نمایندگی می شود،



- سوء رفتاری که موجب کینه، دشمنی، تمسخر، وهن یا اختلال در این سمت باشد،

- حاضر نشدن در حوزه های انتخابیه بدون دلیل قابل قبول.

این سازوکار مستلزم شکوائیه ای است که باید از سوی دوسوم رأی دهندگان ثبت نام کرده در یک حوزه انتخابیه یا یک گروه اجتماعی که نماینده مجلس از میان آنها انتخاب شده است، ارائه شود. تصمیم گیری درباره اعتبار یک شکوائیه (عزل نماینده از سمتش) پس از تحقیق و تفحص کامل علنی برعهده کمیسیون انتخابات است.

در بریتش کلمبیا هیچ سبب خاصی برای عزل نماینده تعیین نشده است و سازوکار آن در مقایسه با اوگاندا متفاوت است که در آن امضای ۴۰ درصد از رأی دهندگان ثبت نام کرده حوزه انتخابیه برای عزل نماینده لازم است که پس از آن انتخابات میان دوره ای برگزار می شود. پس از اینکه ۹ شکوائیه در طول یک سال یعنی انتخابات سال ۲۰۰۱ ارائه شد (هرچند که هیچ کدام از آنها به سرانجام نرسید)، نوعی نگرانی در استفاده بیش از حد از این حق و هدر رفتن پول و وقت به وجود آمده است، به ویژه اینکه این امضاها باید به طور رسمی از حیث داشتن اعتبار بررسی شود. این امر می تواند دلیل خوبی برای عدم استفاده گسترده از چنین حق عزلی باشد.

اصول و کدهای رفتار پارلمانی

درحالی که سازوکار عزل، مثالی برای پاسخگویی عمومی است، روش معمول تر پرداختن به سوء رفتار بالقوه نمایندگان از طریق کدهای رفتاری است که به طور افقی

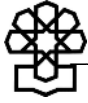


و به وسیله کمیسیون خاصی که از طرف مردم اقدام می‌کند، اجرا می‌شود. بیش از یک دهه است که شاهد توسعه گسترده و استفاده از اصول و کدهای رفتاری برای خدمات عمومی به‌طور کلی و برای نمایندگان پارلمانی به‌طور خاص هستیم. این توسعه تا حدی در واکنش به افت اعتماد افکار عمومی نسبت به استانداردهای نمایندگان و کاهش اعتماد به نهادهای نمایندگی، حداقل در دموکراسی باثبات بوده است. اینکه آیا این گرایش عمومی واقعاً منعکس‌کننده افت استاندارد است یا ناشی از این واقعیت است که موارد سوءرفتار به‌طور گسترده گزارش شده و مورد بحث قرار گرفته و نسبت به آنها بی‌صبری و عدم مدارا نشان داده شده است در اینجا اهمیت زیادی ندارد.

آنچه مهم است تصور عمومی است که این گزارش منشی مجلس نمایندگان پارلمان استرالیا می‌تواند گواه روشنی درباره آن باشد:

«سال گذشته (۲۰۰۰)، سال خوبی برای مشاغل گرفتن آگهی، روزنامه‌نگاری و دلالتان اتومبیل‌های دست دوم بود. در گذشته آنها در قعر فهرست رده‌بندی مشاغل از نظر اعتماد افکار عمومی به شاغلان این مشاغل بود. نمایندگان پارلمان از این حیث دقیقاً در بالای این مشاغل قرار می‌گرفتند، اما نظرسنجی منتشر شده در جولای نشان‌دهنده تغییری در این رتبه‌بندی است. این تحقیق نشان می‌دهد که نمایندگان مجلس از نظر اعتماد مردم به آنها در آخرین مرتبه از گروه شغلی قرار می‌گیرند که در آن ۲۳ شغل وجود دارد».

بسیاری از نارضایتی‌ها مربوط به موضوعات مالی است، به‌ویژه استفاده نمایندگان از سمت خود در جلب منافع اقتصادی شخصی برای خود یا افراد و



سازمان‌هایی که منافع ایشان را نمایندگی می‌کنند. سایر نگرانی‌ها معطوف است به رانت اطلاعاتی و سوءاستفاده از امکانات و مزایای پارلمانی.

قواعد رفتاری برای اعضای پارلمان همواره وجود داشته است. هرچند که این قواعد نوعاً به رفتاری محدود شده است که نظم مطلوب امور پارلمان را مختل می‌کند. بنابراین ممنوعیت‌های یکسانی تقریباً در همه پارلمان‌ها درخصوص نطق یا رفتاری که نسبت به یک عضو دیگر پارلمان، توهین‌آمیز یا تهدیدکننده است وجود دارد که آزادی بحث و رأی دادن را محدود می‌کند یا رفتارهایی را که نسبت به پارلمان یا ریاست آن بی‌احترامی تلقی می‌شود را ممنوع می‌کند. علاوه بر چنین موضوعات ناظر بر نظم و آداب داخلی پارلمان همواره این تصور به‌عنوان یک اصل وجود داشته و مسلم انگاشته شده است که نمایندگان مجلس انتخاب شده‌اند که از منافع عمومی محافظت کنند نه منافع شخصی و فردی. آنچه تازگی دارد این است که برخی از نمایندگان این نیاز را احساس کرده‌اند که این اصل به صراحت در مجموعه‌ای از هنجارها و کدهای رفتاری عمومی تصریح شود که اعتماد افکار عمومی به‌درستی و صداقت پارلمان را افزایش دهد. چنین انتظاری از کدهای رفتاری به صراحت در مقدمه کد رفتاری صاحبان مناصب کانادا تصریح شده است:

۱. اذعان به این امر که خدمت در پارلمان یک امانت مردمی است،

۲. حفظ اعتقاد و اعتماد عمومی به درستی و صداقت پارلمان از سوی هریک از

نمایندگان و حفظ احترام و اعتمادی که جامعه برای پارلمان به‌عنوان یک نهاد قائل است،

۳. اطمینان دادن به افکار عمومی که همه نمایندگان معیارهایی را حفظ می‌کنند که



براساس آن منافع عمومی بر منافع خصوصی نمایندگان پارلمان مقدم داشته می‌شود و ارائه یک نظام شفاف که طی آن افکار عمومی قضاوتشان در مورد نمایندگان این‌گونه باشد،

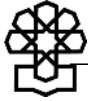
۴. نشان دادن قاطعیت بیشتر و راهنمایی نمایندگان در نحوه آشتی دادن منافع خصوصی و انجام تکالیف عمومی،

۵. حمایت از اجماع در میان نمایندگان به وسیله ایجاد قواعد مشترک و ارائه ابزارهایی که به وسیله آن سؤال‌ها راجع به رفتار صحیح به وسیله یک مشاور غیرحزبی و مستقل پاسخ داده شود.

دو نکته آخر این فهرست همواره مسائلی را در توسعه کدهای رفتاری ایجاد کرده است. یکی اینکه بدون اجماع میان نمایندگان اجرای هر نوع کد رفتاری بسیار دشوار است و دستیابی به اجماع به دلیل پیچیده بودن برخی موضوعات و وجود برخی از «حوزه‌های خاکستری» که تفسیر دقیق کد رفتاری در آن حوزه مناقشه‌برانگیز به نظر می‌رسد دشوار است. بررسی برخی از این «حوزه‌های خاکستری» ذیل عنوان تعارض منافع، روش مفیدی برای کنکاش درباره این جنبه مهم پاسخگویی پارلمانی است.

منافع عمومی و خصوصی

ویژگی محوری همه اصول و کدهای رفتاری پارلمانی تمایز میان منافع عمومی و منافع شخصی یا خصوصی است. این تمایز بر این ایده استوار است که هدف از سمت انتخابی در یک جامعه دمکراتیک ارائه خدمت عمومی است و نه ثروتمند کردن



صاحب‌منصب یا نزدیکان شخصی او. در زبان مردم کوچه و بازار به سوءاستفاده از یک سمت عمومی برای جلب منافع شخصی «فساد» گفته می‌شود، در زبان پارلمانی واژه «تعارض» منافع به کار می‌رود. به عنوان مثال در کد رفتاری مجلس نمایندگان ایرلند آمده است:

«تعارض منافع جایی وجود دارد که یک عضو پارلمان در مقام اجرای وظایف نمایندگی در تصمیمی که اتخاذ می‌کند یا در اتخاذ آن مشارکت می‌کند علم دارد که این تصمیم به ناحق و با عدم راستی و صداقت، منافع مالی شخصی او یا منافع مالی شخص دیگری را مستقیم یا غیرمستقیم افزایش می‌دهد. در جایی که نماینده مجلس صرفاً به مثابه یکی از آحاد مردم یا طبقه گسترده‌ای از اشخاص جلب منفعت می‌کند تعارض منفعتی وجود ندارد».

اما عبارت «یا طبقه گسترده‌ای از اشخاص» یکی از عوامل ایجاد برخی مشکلات است. آیا نمایندگانی که عضو طبقه زمین‌داران بزرگ هستند یا سهامداران شرکت‌های نفتی، دارویی یا وسایل ارتباط جمعی هستند وقتی که به شیوه‌ای قانون وضع می‌کنند که این گروه‌ها از آنها منتفع می‌شوند نسبت به وقتی که منافع شخصی خود را به پیش می‌برند نفع کمتری می‌برند؟ تفاوت این دو، چندان برای افکار عمومی روشن نیست. به همین دلیل است که بسیاری از پارلمان‌ها، نمایندگان را به ارائه فهرست منافع مالی و یا دارایی‌ها و استخدام یک مدیر ثبت بی‌طرف که بتواند مشاوره بدهد و درخصوص تعارض منافع داور می‌کند مکلف می‌کنند. اقلامی که به‌نوعی باید در فهرست منافع مالی ثبت شوند عبارتند از: داشتن سهام در شرکت‌های عمومی یا خصوصی، مالکیت زمین یا اموال، ریاست یا شراکت‌های افتخاری شرکت‌ها.

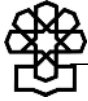


اما این اقلام، منابع بالقوه تعارض منافع را از بین نمی‌برند. «حوزه‌های خاکستری» دیگر به ارگان‌های بیرونی‌ای مربوط است که در آن یک عضو ممکن است از لحاظ جلب منفعی که به سبب ارائه خدمتی در حال حاضر یا آینده دریافت می‌کند، مدیون آنها باشد مانند مشاور پارلمانی یا سخنگوی غیررسمی. بسیاری از پارلمان‌ها رسماً اعضای خود را در بستن قرارداد با دستگاه‌های دیگر برای اقدام از طرف آنها در پارلمان ممنوع می‌کنند، همان‌طور که پارلمان انگلستان در این مصوبه خود در زمانی که اتحادیه تجارت در سال ۱۹۴۷ تلاش کرد به یکی از اعضای پارلمان دستورالعملی ارائه کند، این ممنوعیت را برقرار کرد:

«عقد هرگونه قراردادی با یک نهاد بیرونی که به محدود شدن یا به کنترل درآمدن استقلال کامل و آزادی عمل یک عضو پارلمان منجر شود با مقام شامخ پارلمان و وظیفه نمایندگی حوزه انتخابیه و پاسداشت آزادی بیان منافات دارد. وظیفه یک نماینده این است که در حوزه انتخابیه خود حاضر شود و در خدمت کل کشور باشد تا در خدمت منافع بخش خاصی از آن».

اما یکسان محسوب کردن توافق رسمی برای جلب منافع یک نهاد بیرونی و قرارداد ضمنی برای این کار در قبال برخی پاداش‌ها بسیار خوب است. به‌همین دلیل است که فهرست منافع قابل ثبت اعضا به‌طور معمول شامل موارد زیر نیز می‌شود: مشاوره‌ها و حق‌المشاوره‌ها، جلسه‌ها و پذیرایی‌ها، مخارج سفر و سایر پرداخت‌هایی از این نوع.

یک «حوزه خاکستری» دیگر مربوط است به محدوده‌ای که در آن اعضای پارلمان مجاز هستند در همان حال که برای انجام وظایف پارلمانی خود به‌صورت



تمام وقت حقوق دریافت می‌کنند، مشاغل دارای حقوق و مزایای دیگری را برعهده بگیرند. برخی پارلمان‌ها نظرشان این است که این امتیازی برای نمایندگان پارلمان محسوب می‌شود که سرگرم فعالیتی با حقوق و دستمزد خارج از حوزه سیاسی باشند ولو اینکه افکار عمومی در جریان این امر قرار نگیرد. در هر حال دشوار است که نمایندگان را از داشتن مشاغل مستقلی مانند روزنامه‌نگاری، اجرای برنامه‌های تلویزیونی درخصوص مسائل جاری، نویسندگی از هرنوع که آن را می‌توان امتداد طبیعی فعالیت پارلمانی قلمداد کرد، بازداشت. باز هم الزام افراد به اعلام همه منابع درآمد خود در دفتر ثبت منافع، موضوع را در سپهر عمومی قرار می‌دهد، جایی که همه تعارض منافع بالقوه در معرض قضاوت سایر نمایندگان و رأی‌دهندگان قرار می‌گیرد.

ثبت منافع

با بسیاری از این حوزه‌های خاکستری تعارض بالقوه منافع، خواه مربوط به مالکیت اموال باشد یا دریافت منافع یا سایر مشاغل دارای حقوق و دستمزد می‌توان با اصل شفافیت از طریق ثبت منافع مواجهه کرد. نمونه‌ای از فهرست منافع قابل ثبت که همه اقلامی که در بالا ذکر شده را دربر می‌گیرد می‌توان از آفریقای جنوبی ارائه کرد:

انواع زیر از منافع قابل ثبت هستند:

الف) سهام و دیگر منافع مالی در شرکت‌ها و دیگر شخصیت‌های حقوقی،

ب) مشاغل دارای حقوق و دستمزد،

ج) مدیریت و شراکت با شرکت‌ها،



د) مشاوره‌ها،

ه) حمایت‌های مالی،

و) هبه‌ها و استفاده از امکانات از منابعی غیر از اعضای خانواده یا دوستان نزدیک،

ز) جلب هرگونه منفعت مادی،

ح) مسافرت خارجی (به غیر از مسافرت‌های شخصی که نماینده برای آن پول می‌پردازد). مسافرت‌های کاری غیر مرتبط با شغل نمایندگی و ملاقات‌های رسمی و کاری که دولت یا حزب مخارج آن را تأمین می‌کند،

ط) مالکیت و سایر حقوق نسبت به زمین و اموال،

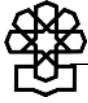
ی) مستمری‌ها.

همه پارلمان‌ها واجد چنین نظامی برای ثبت دارایی‌ها نیستند، اما در میان آنهایی که دارای این نظام هستند تفاوت‌های اساسی از نظر محتوا و عملکرد دیده می‌شود. این تفاوت‌ها عبارتند از:

- اجباری بودن یا اختیاری بودن آن که در کشورهای شمال اروپا اختیاری است،
- آیا فقط اموال منقول و غیرمنقول را دربر می‌گیرد مانند بیشتر کشورهای
متماثل به نظام فرانسه یا دیگر منافع مالی را نیز دربر می‌گیرد،

- آیا اعلامیه دارایی‌ها شامل شرکت نماینده پارلمان و فرزندان هم می‌شود یا نه،
- آیا کلیه منافع ثبت شده علنی می‌شود یا برخی از آنها فقط به هیئت رئیسه یا به مدیر ثبت در بخش خصوصی اعلام می‌شود،

- آیا تعارض بالقوه منافع به سبب مشغول بودن یک نماینده به کاری صرفاً اعلام می‌شود یا ایشان واقعاً از اشتغال به این کار محروم می‌شود،



- آیا ثبت منافع ازسوی یک نهاد بیرونی انجام می‌شود و تحت نظارت است یا یک کمیسیون پارلمانی یا ترکیبی از این دو چنین کاری را انجام می‌دهند.

با توجه به اینکه رویه‌های ثبت منافع در پارلمان‌های مختلف متفاوت است، به راحتی نمی‌توان یکی از آنها را به عنوان مثال ایده‌آل و برجسته معرفی کرد به‌ویژه که این رویه‌ها به شدت به اتفاق نظر و قابلیت اجرایی یک رویه بستگی دارد، اما به طور کلی می‌توان گفت هر چقدر دغدغه افکار عمومی در یک کشور خاص درباره تعارض منافع بیشتر باشد ضرورت ثبت شفاف و قابل اجرای منافع و قضاوت مقامات بی طرف درباره این موضوعات به منظور بازسازی یا حفظ اعتماد عمومی بیشتر است.

درخصوص سازوکارهای اجرای کدهای اخلاقی شایسته است پاراگرافی که ازسوی نهاد دموکراسی ملی برای امور بین‌الملل (NDI) درخصوص استانداردهای بین‌المللی قوای مقننه دموکراتیک تهیه شده نقل شود:

«خودکنترلی برای اجرای مؤثر مقررات رفتاری کافی نیست. به همین دلیل بسیاری از کشورها یک نهاد مستقل و غیرحزبی را موظف به بررسی شکایات درخصوص کدهای رفتاری کرده‌اند، مانند کمیسیون پارلمانی برای استانداردها در انگلستان. کد رفتاری به وسیله کمیسیون استانداردها و امتیازات اجرا می‌شود و این وظیفه کمیسیونر است که به کمیسیون مشاوره دهد و منافع نمایندگان را ثبت کند و به اعضا به طور سری درخصوص مسائل مربوط به ثبت منافع مشاوره دهد و بر نحوه اجرای کد رفتاری و ثبت منافع نظارت کند و در نهایت اگر ضرورت داشته شکایت نمایندگان و شهروندان را دریافت و مورد بررسی و تحقیق قرار دهد. گرچه



کمیسیونر نمی‌تواند جرمه‌هایی را اعمال کند و این کار به کمیسیون محول شده است، اما این مقام می‌تواند سطح بیشتری از بی‌طرفی را نسبت به زمانی که یک فرد خود ملزم به رعایت کدهای رفتاری است تأمین کند».

حضور نماینده در پارلمان

بسیاری از کدهای رفتاری پارلمان بیشتر به مسائل مالی و تعارض منافع بالقوه می‌پردازند. اما اینها تنها موضوعاتی نیستند که اعتماد رأی‌دهندگان به نمایندگانشان را تحت تأثیر قرار می‌دهند. برای نمونه یکی از این دغدغه‌ها، حضور نمایندگان در پارلمان است. همان‌طور که قبلاً گفته شد تصاویر تلویزیونی از جلسات خالی مجالس پارلمان می‌تواند تأثیر گمراه‌کننده‌ای داشته باشد زیرا اعضا ممکن است غیبتشان موجه بوده و برای انجام کارهای پارلمانی و رسیدگی به امور حوزه انتخابیه غیبت کرده باشند. بیشتر پارلمان‌ها حضور نمایندگان در کمیسیون‌ها و جلسات علنی را از طریق آیین‌نامه‌های داخلی تمثیت می‌کنند که نمایندگان را ملزم می‌کند به رئیس جلسه یادداشتی درباره دلیل غیبتشان ارائه کنند. مجازات غیبت غیرموجه ممکن است یکی یا همه موارد زیر باشد:

- انتشار فهرست حضور و غیاب،

- تذکر به نماینده یا احضار او به مجلس،

- توقیف بخشی از حقوق و مزایای نماینده،

- تعلیق موقت،

- سلب عضویت.



مورد استثنایی‌تر آمریکا و فیلیپین هستند که طی آن ناظم پارلمانی نماینده متخلف را بازداشت می‌کند و یا او را با زور به مجلس می‌آورد.^۱

برای مطالعه بیشتر منابع اینترنتی راجع به کدهای رفتاری و تعارض منافع حزب رجوع کنید به:

Association of Secretaries General of Parliaments (1998). Codes of conduct for parliamentary staff, in *Constitutional and parliamentary information*, N° 175 <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1998_175_02-e.pdf>

European Centre for Parliamentary Research and Documentation (2001). *Parliamentary codes of conduct in Europe: an overview*. <<http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/CodeConduct.pdf>>

National Conference of State Legislatures (nd). *Model code of conduct for legislative staff*. <<http://www.ncsl.org/racss/codeofconduct.htm>>

National Democratic Institute (1999). *Legislative ethics: a comparative overview*. <http://www.accessdemocracy.org/library/026_ww_legethics.pdf>

Stapenhurst, R. and Pelizzo, R. (2004). *Legislative ethics and codes of conduct*. World Bank Institute <http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMENTARIANS/Resources/Legislative_Ethics_and_Codes_of_Conduct.pdf>

امور مالی حزب و مبارزات انتخاباتی

همه موضوعات مربوط به پاسخگویی پارلمانی که دغدغه عموم مردم در یک دهه گذشته یا بیشتر بوده، تحت پوشش کدهای رفتاری که بر نمایندگان مجلس به‌عنوان یک فرد اعمال می‌شود قرار گرفته است. نگرانی‌هایی نیز درباره تأمین منابع مالی که طی آن احزاب سیاسی برای دستیابی به سمت‌های سیاسی با یکدیگر رقابت می‌کنند وجود دارد. با افزایش هزینه رقابت‌های انتخاباتی (موسوم به رقابت ارتش‌های

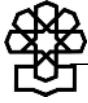
1. Marc Van der Hulst, *The Parliamentary Mandate*, IPU, 2000, pp. 12-107.



انتخاباتی) و سهم نسبتاً ناچیز حق عضویت افراد در احزاب، احزاب سیاسی ناگزیرند به دنبال جلب حمایت‌های مالی از افراد و مؤسسات ثروتمند برآیند. این امر باعث این نگرانی شده است که نمایندگان منتخب در کل بیشتر به حامیان مالی قدرتمند خود پاسخگو باشند تا به رأی‌دهندگان.

همان‌طور که پیشتر اشاره شد با وجود اعتبار اندکی که احزاب سیاسی در بیشتر کشورها دارند، اما آنها نقش مهمی در زندگی پارلمانی و سیاسی بازی می‌کنند. برای هرگونه توفیق در تأثیرگذاری بر روی سیاست‌های عمومی، شهروندان و نمایندگان مجبورند با اشخاص دیگری که دارای افکار مشابه هستند ائتلاف کنند تا اینکه به مثابه اشخاص منفرد عمل کنند. احزاب سیاسی «پیوند» ضروری که فرآیندهای سیاسی را به یکدیگر متصل می‌کند فراهم می‌کنند. آنها به تنهایی می‌توانند سیاست جایگزین و برنامه‌های تقنینی که احتمال تصویب شدن یا به‌طور منسجم مورد نقد و مخالفت قرار گرفتن را داشته باشد به رأی‌دهندگان ارائه می‌کنند. رأی‌دهندگان می‌دانند رأی دادن به نفع نامزد یک حزب معین به معنای حمایت گسترده از برنامه‌های یک حزب و رهبری آن در صورت انتخاب است. از طریق پیش‌بینی‌پذیری که احزاب ارائه می‌کنند، رأی‌دهندگان می‌توانند به‌طور جمعی بر ترکیب و برنامه پارلمان تأثیر بگذارند.

با توجه به نقش اساسی احزاب سیاسی، منافع عمومی اقتضا می‌کند که احزاب سیاسی به قدر کافی از حمایت مالی برخوردار شوند و با پاسخگویی وظیفه خود را در مبارزات انتخاباتی، سازماندهی و آموزش انجام دهند. حدود دو دهه قبل دانش ما درباره مالیه احزاب سیاسی بسیار اندک بود و آنها را به مثابه سایر انجمن‌های



خصوصی می‌پنداشتند که فقط به خودشان پاسخگو هستند. به تازگی مسائل مالی آنها به یک موضوع عمومی تبدیل شده و اهمیت آن در رقابت‌های انتخاباتی و پاسخگویی پارلمان به عنوان یک موضوع حیاتی به رسمیت شناخته شده است. ما اکنون دو مطالعه تطبیقی گسترده در اختیار داریم که اسناد و اطلاعات به‌روزی در رابطه با مالیه احزاب در سراسر جهان ارائه می‌دهد و پیشنهادهایی را برای بهبود تقنین در این حوزه ارائه می‌دهد. این دو مطالعه عبارتند از کتاب راهنمای نهاد بین‌المللی برای دموکراسی و کمک‌های انتخاباتی (IDEA) با عنوان کمک مالی به احزاب سیاسی در مبارزات انتخاباتی، ویرایش رینالد استین و و ماجا ترنستورم، استکهلم ۲۰۰۳ و مطالعه مالیه احزاب سیاسی در ۲۲ کشور درحال توسعه تحت عنوان پول در سیاست از سوی مؤسسه ملی دموکراسی در امور بین‌الملل (NDI) که به‌وسیله دنیس بیر وشاری برایان، واشنگتن دی سی، سال ۲۰۰۵ انجام شده است. این دو مطالعه معیارهای خوبی برای بهبود بخشیدن به اوضاع به‌دست می‌دهند، هرچند باید اذعان کرد که بسیاری از راه‌حل‌های آنها ناظر به یک کشور معین است و در بافت آن کشور معنا می‌دهد.

دغدغه‌های مالیه احزاب که هر دو مطالعه بر آن تمرکز کرده‌اند حول سه مسئله زیر است:

منابع ناکافی: این مسئله در بسیاری از کشورهای درحال توسعه یعنی جایی که تأمین منابع مالی از طریق حق عضویت اعضا در حزب بسیار اندک است شدیدتر است و نامزدها اغلب برای مخارج مبارزات انتخاباتی باید از کیسه شخصی خود هزینه کنند. چهار نفر از هر پنج نفر پاسخ‌دهنده به پرسشنامه، اظهار کرده‌اند آنها که

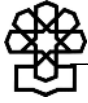


خود بیشتر پول مبارزه انتخاباتی‌شان را تأمین می‌کنند، در خطر ورشکستگی قرار می‌گیرند. در نتیجه نامزدها به روابط خود با حمایت‌کنندگان مالی متوسل می‌شوند که انتظار دارند وقتی نامزد مربوطه در انتخابات برنده شد به‌گونه‌ای خاص و متفاوت از دیگران با آنها رفتار کند. حالت بدتر زمانی است که بسیاری از شرکت‌کنندگان تصمیم می‌گیرند اساساً در انتخابات شرکت نکنند و میدان رقابت را به نامزدهایی واگذار کنند که خود از توانایی مالی به‌طور مستقل برخوردارند.^۱

منابع نابرابر: عرصه رقابت‌های انتخاباتی ممکن است با نابرابری توانایی مالی در جامعه که برای احزاب رقیب به‌طور یکسان قابل دسترسی نیست دچار انحراف شود. انحراف دیگر زمانی رخ می‌دهد که احزاب حاکم به ناحق قادر به استفاده از منابع، امکانات و کمک‌های مالی دولت باشند و به ضرر احزاب مخالف امتیازاتی را به‌نفع خود جلب کنند. فقط احزاب حاکم در موضعی هستند که قراردادهای را برنده شوند و سایر کمک‌ها را از دولت جلب کنند یا کمک‌های مالی دولت را به‌صورت غیرقانونی به‌سوی خود جلب کنند.^۲

در خطر گرفتن منابع مالی: هزینه مبارزات انتخاباتی به‌وسیله ذینفع‌های قدرتمند ممکن است در قبال گرفتن امتیازات تقنینی یا سایر منافع تأمین شود که در این‌صورت فرآیند دموکراتیک انتخابات را ناکام می‌گذارد یا اعتماد افکار عمومی به صداقت و امانت دولت را کاهش می‌دهد. همان‌طور که IDEA به‌طور موجزی یادآور شده است، «اصل موضوع این است آیا باید اجازه داد صاحبان منافع مالی بر حق

1. NDI, p. 4.
2. IDEA, p. 28.



رأی برابر غلبه کنند یا نه».^۱

از فهرست ارائه شده در بالا معلوم است که مسائل مربوط به مالیه احزاب و مبارزات انتخاباتی با تعدادی از ویژگی پارلمان‌های دموکراتیک که در این کتاب بدان پرداخته شد پیوند دارد مانند: منصفانه بودن فرآیند انتخابات و توانایی آن در ایجاد پارلمانی که به لحاظ سیاسی واقعاً نماینده رأی‌دهندگان باشند، نمایندگی اجتماعی پارلمان از طریق نقشی که ثروت شخصی در امکان نامزد شدن بازی می‌کند و از همه مهمتر میزان پاسخگویی پارلمان به رأی‌دهندگان.

رفع دغدغه‌ها

چگونه باید این دغدغه‌ها را برطرف کرد؟ هر دو مطالعه‌ای که در بالا به آنها اشاره شد، قبول دارند که استراتژی‌ها برحسب بافت هر کشور بسیار متفاوت است و هیچ شکلی از یک رویه مطلوب به‌طور جهانی قابل اعمال نیست. با این همه، آنها اصول راهنمای خاصی را برای مالیه احزاب ارائه می‌دهند. مخلوطی از استراتژی‌های تقنینی، تمشیت رفتار نمایندگان، اختصاص کمک‌های مالی و شفافیت، بر اتکای صرف به یکی از آنها مرجح است. تعدد منابع مالی باید تقویت و تشویق شود، قانون باید به‌طور جدی ترجیحاً به‌وسیله یک دستگاه واحد اعمال شود و در نهایت هیچ نظامی را نمی‌توان کاملاً نفوذناپذیر کرد. «هیچ مانع بازدارنده‌ای که برای اهداف کنترلی پیش‌بینی شده نمی‌تواند کاملاً نفوذناپذیر بوده و هیچ خللی در آن وجود نداشته

1. Ibid, p. 8.



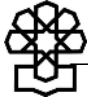
باشد».^۱ مطالعات NDI که دربردارنده مصاحبه‌های گسترده با عوامل درگیر در این امر هستند نشان می‌دهد که چگونه قانون را در این زمینه می‌توان در عمل دور زد و تردیدها را دوباره بیشتر کرد.

اما تردید درباره رفع بدون اشکال این دغدغه‌ها نباید دلیلی در جهت ناتوانی در رفع این مسائل تفسیر شود. آنچه در ادامه می‌آید را می‌توان از این مطالعات درباره استراتژی‌های تقنینی متفاوت که در بالا به آنها اشاره شد استخراج کرد.

تمشیت و تنظیم منابع مالی

هدف از تمشیت، محدود کردن تقاضا برای منابع مالی ازسوی احزاب و تنظیم نحوه اجرای این حمایت‌های مالی است. دو معیار متداول در بخش تقاضای منابع مالی محدودیت‌هایی را به شرح زیر بر رقبای انتخاباتی اعمال می‌کند: اعمال محدودیت‌هایی بر هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی و نیز محدودیت‌هایی در پرداخت هزینه برای تبلیغات انتخاباتی از طریق رسانه‌های جمعی هم در حین انتخابات و هم در بین انتخابات‌های مختلف. درخصوص حمایت مالی، پرداخت کمک‌های مالی ممکن است بیش از مبلغی خاص و یا ازسوی منابع خارجی یا ازسوی سازمان‌ها به جای افراد ممنوع شود. کلیه این قبیل محدودیت‌ها باید با توافق سیاسی گسترده باشد و اگر بنا باشد که از طریق حساب‌سازی این محدودیت‌ها دور زده شود باید به‌طور جدی اعمال شود.

1. Ibid, p. 13.



اختصاص منابع مالی عمومی

اختصاص یارانه‌های عمومی به احزاب سیاسی بسیار غیرمعمول است و اگر انگیزه احزاب را در جلب منابع مالی از حمایت‌کنندگان داوطلب کاهش دهد می‌تواند مضر باشد. ازسوی دیگر یارانه‌ها ممکن است به‌نوعی در ایجاد عرصه رقابت برابر در میان احزاب و حمایت از نقش کلی مهم آنها صرف شود. ارائه یارانه‌های مالی از نظر نوع بر اختصاص آنها به‌صورت نقدی مرجح است. کمک‌های غیرنقدی می‌تواند به‌صورت اختصاص زمانی برای پخش برنامه در رسانه‌های جمعی، توزیع آزاد تبلیغات انتخاباتی، استفاده از مکان‌های عمومی برای میتینگ‌های تبلیغاتی و نظایر آن باشد. یارانه‌های نقدی می‌تواند به‌صورت غیرمستقیم از طریق معافیت مالیاتی یا کاهش مالیات برای کمک‌های مالی دریافتی باشد و در صورت مستقیم بودن کمک‌های مالی، یارانه‌ها بیش از یک حدنصاب حداقلی می‌تواند منوط به تعداد اعضا یا حق عضویت به‌عنوان تشویقی برای جذب کمک‌های مالی داوطلبانه باشد. یارانه‌ها ممکن است به‌عنوان عاملی برای رفتار بهینه در ابعاد دیگر فعالیت حزبی نظیر انتخاب نامزدها مورد استفاده قرار گیرد.

شفافیت

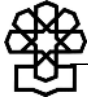
در بسیاری از کشورها جزئیات امور مالی احزاب مبهم است و فقط در یک حلقه بسته راجع به آنها آگاهی وجود دارد، اما در امور مالی مانند هر امر دیگری شفافیت برای اعتماد افکار عمومی ضروری است. تنظیم و تمشیت موثر به شفافیت امور مالی بستگی دارد و هیچ نوع اختصاص کمک‌های مالی عمومی بدون آن قابل قبول نیست.



شفافیت حساب‌های مالی به این معناست که اعضای حزب و نیز اعضای احزاب رقیب می‌توانند در اجرای موثرتر این امر کمک کنند. این توضیح خوبی برای اصل پاسخگویی موثر است که طی آن پاسخگویی به بهترین وجهی از طریق ترکیبی از پاسخگویی «افقی» به‌وسیله یک دستگاه اجرایی تخصصی با پاسخگویی عمودی به‌وسیله افکار عمومی به‌طور گسترده تحقق می‌یابد.

یک راه مفید برای نتیجه‌گیری درخصوص بحث مالیه احزاب، ذکر مثال‌هایی از پیشنهاد‌های پارلمان‌هاست که نشان‌دهنده ترکیبی از همه استراتژی‌های تقنینی بالا هستند. در بازنگری قانون اساسی یونان در سال ۲۰۰۱ در مقدمه، مفادی درباره مالیه حزب و انتخابات به شرح ذیل ارائه شد:

«احزاب پارلمانی برای هزینه انتخاباتی و اجرایی خود مطابق قانون، مستحق دریافت کمک‌های مالی هستند. یک قانون موضوعه باید شفافیت هزینه‌های انتخاباتی و به‌طور کلی مدیریت مالی احزاب سیاسی، نمایندگان مجلس، نامزدهای پارلمانی و نامزدهای کلیه سطوح دولت محلی را تضمین کند. قانون باید یک حد بیشینه‌ای برای هزینه‌های انتخاباتی تعیین کند که می‌تواند اشکال خاصی از تبلیغات پیش از انتخابات را ممنوع کند و باید شرایطی را تعیین کند که طی آن نقض احکام مهم آن ممکن است سبب سلب سمت نمایندگی به پیشنهاد نهاد خاصی که در بخش بعدی ذکر می‌شود باشد. بازرسی هزینه‌های انتخاباتی احزاب سیاسی و نامزدهای پارلمانی به‌وسیله نهادهای خاص انجام می‌شود که در ضمن متشکل است از مقامات قضایی که در قانون تعیین شده است (اصل ۲۹ پاراگراف دوم)».



در اصلاح قانون اساسی، اصل بالا فقط اصول اولیه را برای تقنین در این حوزه مشخص کرده است. برای جزئیات بیشتر درخصوص قانونگذاری راجع به این اصل، در ادامه گزارشی از قانون مصوب پارلمان در سال ۲۰۰۴ که به‌وسیله پارلمان کانادا تهیه شده اشاره می‌شود:

«تا سال ۲۰۰۴ فقط کاندیداها و احزاب سیاسی مکلف بودند منابع مالی و میزان کمک‌های مالی که دریافت می‌کردند را برای بازرسی کل انتخاباتی افشا کنند. تکلیف ارائه گزارش اکنون به همه فعالان سیاسی اعم از کاندیداها، احزاب سیاسی و انجمن‌های انتخاباتی منطقه‌ای، رقبای رهبری احزاب و نامزدهای منتخب رقیب توسعه یافته است. اکنون همه فعالان سیاسی ملزم به افشای هرگونه کمک مالی بالایی ۲۰۰ دلار هستند. منابع کمک‌های مالی سیاسی بالقوه نیز تغییر کرده است. در گذشته این کمک‌ها از ناحیه اشخاص، شرکت‌ها، اتحادیه‌ها یا دیگر سازمان‌ها مجاز بود و هیچ‌گونه محدودیتی برای مبلغ این کمک‌ها وجود نداشت. اکنون با برخی استثنای‌های جزئی فقط اشخاصی که شهروند کانادا هستند و به‌طور دائم در کانادا اقامت دارند می‌توانند به احزاب دارای شناسنامه و رهبری حزب و نامزدهای منتخب احزاب کمک مالی ارائه کنند. این کمک‌های مالی نیز حداکثر تا ۵ هزار دلار کانادا در سال محدود شده است.

به‌منظور جبران خسارت احتمالی ناشی از فقدان این درآمدها برای احزاب در نتیجه تغییرات در میزان کمک‌های مالی، به‌طور سالیانه کمک‌های مالی احزاب دارای شناسنامه میزان ۱/۷۵ دلار در ازای هر رأی دریافتی در انتخابات سراسری قبلی (که با نرخ ترم تعدیل می‌شود) ارائه می‌شود مشروط بر اینکه یک حزب، یا دو درصد



نظارت افکار عمومی

طرح ملی به دست آورده باشد یا پنج درصد از آرای

شمار برای نامزدهای معتبر را کسب کرده باشند. این کار به منظور رعایت بی طرفی یکی از ویژگی‌هایی که می‌تواند در پاسخگویی پارلمان نقش داشته باشد ارزیابی در کسب درآمد از سوی احزاب است زیرا اعتقاد بر این است که سلامت مالی احزاب مستمر نظرات مردم از طریق نظرسنجی افکار عمومی است گرچه فقط معدودی از سیاسی در اعتبار فرایند انتخابات نقش دارد. تغییرات ایجاد شده همچنین شامل پارلمان‌ها این کار را به صورت نظام‌مند انجام می‌دهند. ما برای چنین ارزیابی‌هایی مشوق‌هایی است برای کمک‌های مالی به وسیله اشخاص که طی آن کمک‌های مالی اغلب به یافته‌هایی براساس «معیار» منطقه‌ای اتکا می‌کنیم (معیار آمریکای ۲۰۰ تا ۲۰۰ دلار به میزان ۷۵ درصد از مالیات معاف هستند).

لاتین، آفریقایی و نظایر آن). این تحقیقات میدانی نتیجه‌گیری قبلی ما را که قبلاً ارائه برای مطالعه بیشتر منابع اینترنتی راجع به امور مالی حزب رجوع کنید به:

شد، تأیید می‌کند. به این معنا که پارلمان‌ها به عنوان یک نهاد چندان در نزد افکار

عمومی از احترام برخوردار نیستند. گرچه تفاوت‌های منطقه‌ای مهمی وجود دارد که

در جدول [زیر] نشان داده شده است. در مورد کشورهای اتحادیه اروپا که در مورد

آنها اطلاعاتی برای سالیان متمادی وجود دارد این اطلاعات نشان‌دهنده کاهش قابل

توجهی در میزان اعتماد پارلمان برای دوره‌ای است که از اواسط دهه ۱۹۸۰ شروع

می‌شود و تا اواخر دهه ۱۹۹۰ ادامه می‌یابد.

Austin, R. and Tjernström, M. (eds) (2003). *Funding of parties and election campaigns*. International IDEA

<http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf>

Bryan, S. and Baer, D (eds.) (2005). *Money in politics: a study of party financing practices in 22 countries*. National Democratic Institute <http://www.accessdemocracy.org/library/1848_polpart_moneyinpolitics_010105_full_text.pdf>

International IDEA (2005). *Political finance database*.

<<http://www.idea.int/parties/finance/db/>>

Johnston, M. (2005). *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: political finance policy, parties, and democratic development*.

National Democratic Institute

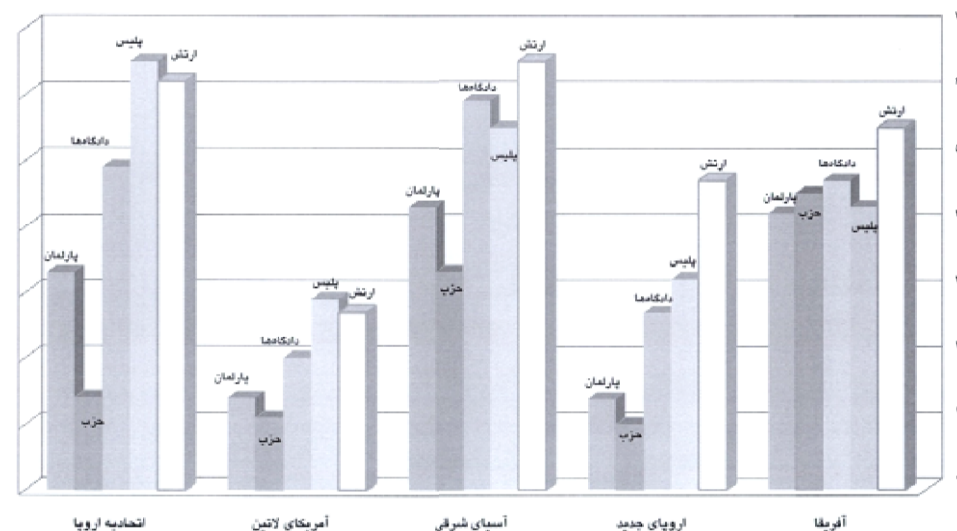
<http://www.accessdemocracy.org/library/1949_polpart_johnston_110105.pdf>

Moneyandpolitics.net. <<http://www.moneyandpolitics.net/>>



نیست که نهاد اصلی و بنیادین برای تألیف احکامات و قوانین باشد. میانگین‌های منطقه‌ای ساغر از حرمت و احترام اندک برخوردار باشد. اما در محافل علوم سیاسی مختلف نوعی اختلاف عقیده وجود دارد که تلاش می‌کند این یافته‌ها را برای پیدا کردن دلیل دقیق آنها تفسیر کند. مارتا لاگوس در مقاله‌ای که برای گروه کاری IPU (که او یکی از اعضای آن بود) با استفاده از معیار آمریکای لاتین نگاشت اشاره می‌کند که اعتماد به پارلمان را چگونه باید در بافت اعتماد به نهادهای عمومی به‌طور کلی نگاه کرد. در رابطه با آمریکای لاتین، «اعتماد» یا «اطمینان» به‌نوعی یک حالت ناشی از ارتباطات شخصی نزدیک تصور می‌شود نه ویژگی تعاملات اجتماعی گسترده یا نهادهای سیاسی غیرشخصی که خروجی‌های آن از یک سطح پیش‌بینی‌پذیری یکسان برخوردار نیستند. «جامعه خودش را نه در یک تعامل باز با اشخاص دیگر، بلکه بیشتر در گروه‌های بسته مردم که در فضای قابل دسترسی هستند سازماندهی می‌کند... اعتماد در جامعه آمریکای همه اعداد مندرج در جدول به چند دلیل باید با احتیاط تفسیر شود. اول آنکه آنها لاتین درون شبکه‌های اجتماعی بروز می‌کنند نه میان شبکه‌های اجتماعی». براساس تفاوت‌های قابل توجه میان کشورهای متفاوت در هر منطقه را چنان‌که اعداد جزئی و این تحلیل، پارلمان، خصلت یک شبکه اجتماعی بسته دیگر را به خود می‌گیرد که ریز هر یک از کشورها نشان می‌دهد پنهان می‌کنند. دوم آنکه تعدادی از پاسخ‌دهندگان فعالیت‌هایش ربطی به جامعه وسیع ندارد. «اکنون قوانین مصوب پارلمان قبل از اینکه به‌ویژه انتهای که از تحصیلات یا آگاهی سیاسی اندکی برخوردارند، میان نهادهای برای اکثریت مردم تبدیل به یک نهاد مشروع شود ابتدا باید ثابت کنند به‌طور کلی دولتی مختلف یا میان سابقه رهبران سیاسی خاص و نهادهایی را که موقفاً اشغال به‌نفع جامعه هستند و قواعدی تولید می‌کنند که برای همگان یکسان است». پس یکی از کرده‌اند تمایز قائل نمی‌شوند. دلیل سوم آنکه تحقیقات میدانی نشان می‌دهد مردم چالش‌های گسترده‌تر دموکراسی این است که چگونه موانع ناشی از عدم اعتماد میان ارزیابی مثبت‌تری از نماینده حوزه انتخابیه خود دارند تا نهاد پارلمان به‌طور کلی و شبکه‌های اجتماعی مختلف از جمله آنهایی که به‌وسیله خبر پارلمان ایجاد شده‌اند را این امر بیانگر آن است که محلی بودن و تماس فردی ویژگی‌های مهم و ارزشمندی از بین برود. از بین بردن مبتنی بر نمایندگی هستند.

همه تحلیلگران برای فقدان عمومی اعتماد اجتماعی در توضیح میزان اندک اعتماد با این همه این یافته‌ها مایه حسودی نیستند. این برای سلامت دموکراسی مناسب





به پارلمان حداقل در رابطه با سایر مناطق به یک اندازه اهمیت قائل نیستند. برای نمونه ریچارد راس درخصوص معیار ارزیابی می‌گوید برای کشورهای کمونیستی سابق اروپای شرقی، تبیین اصلی در ارزیابی افکار عمومی در عملکرد نهاد و رفتار خود نمایندگان نهفته است.^۱ درخصوص دموکراسی‌های با ثبات شواهد اندکی درخصوص کاهش اعتماد اجتماعی وجود دارد و سایر تغییرات اجتماعی که به‌نوعی خاص بسیاری از کشورهای صنعتی است مهمتر به‌نظر می‌رسد. با تجزیه بیشتر ساختار اجتماعی، وضع قانون بدون بروز نفرت و دشمنی میان اقلیت‌های مختلف مهم مشکل‌تر شده و پایگاه اجتماعی احزاب با ثبات ویران شده است. نگرش‌ها نسبت به اقتدار سیاسی نیز از احترام کمتری برخوردار شده و نقایص آن به‌طور گسترده‌ای علنی شده است. در همان حال فرآیندهای جهانی شدن، فشارهایی وارد کرده که رفاه شهروندان را دور از دسترس نهادهای سیاسی ملی قرار داده است. این عوامل درمجموع باعث شده است اعتماد عمومی که در بالا بدان اشاره کردیم کاهش پیدا کند.

پارلمان‌ها می‌توانند بر افکار عمومی تأثیر بگذارند

مناطق مختلف جهان هرچقدر هم متفاوت باشند یک امر در میان همه آنها مشترک است: حداقل برخی از عوامل که در اعتماد افکار عمومی به پارلمان مؤثر هستند به فرآیند اجتماعی وسیع‌تری مربوط هستند که مستقیماً تحت کنترل پارلمان‌ها نیستند. بسیاری از تغییرات و ابداعاتی که در فصل‌های گذشته شرح آن گذشت (افزایش قدرت

۱. (برای نمونه نگاه کنید به ویلیام میشلر و ریچارد راس، *عواقب سیاسی اعتماد چیست؟*؛ مرکز مطالعه سیاست عمومی، دانشگاه آبردین).



نمایندگی پارلمان، شفافیت و قابلیت دسترسی به آنها) در پاسخ به دغدغه‌های ناظر بر اعتماد عمومی و در برخی موارد در پاسخ به انتقادهای به‌دست آمده از تحقیقات پیمایشی بوده است. همچنین شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد اصلاحات در برخی پارلمان‌ها می‌تواند اعتبار و شهرت آنها را نزد افکار عمومی ترمیم کند. برای نمونه پارلمان سوئد از بهبود حمایت افکار عمومی خبر می‌دهد و خاطرنشان می‌کند در نتیجه اقدامات پارلمان ظرف ده سال برای افزایش میزان باز بودن و شفافیت، «افراد بیشتری حس می‌کنند که تماس با مجلس نمایندگان (نسبت به گذشته) آسان‌تر شده است و علاقمندی برای کسب آگاهی بیشتر در مورد ریکسداگ^۱ افزایش پیدا کرده است». پارلمان ترکیه در گزارش خود آورده است که در نتیجه اقدامات اخیرش برای ایجاد یک پارلمان باز و قابل دسترسی، اعتبار آن در میان نهادهای عمومی از رتبه دهم به رتبه چهارم بهبود پیدا کرده است.

این مثال‌ها نشان می‌دهد که امکان بهبود اعتماد افکار عمومی به پارلمان به مثابه یک نهاد وجود دارد این مثال همچنین گویای آن است که نظرسنجی نظام‌مندتر پارلمان‌ها در فواصل زمانی مختلف به آنها کمک می‌کند از اعتبار خود نزد رأی‌دهندگان اطلاع پیدا کنند و نیز تأثیر اقدامات اصلاحی را که برای افزایش پاسخگویی انجام شده ارزیابی کنند.

۱. مجلس ملی سوئد.

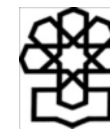


برای مطالعه بیشتر منابع اینترنتی درخصوص یافته‌های افکارسنجی درخصوص پارلمان‌ها، رجوع کنید به:

Afrobarometer, <http://www.afrobarometer.org>
Bratton, M, Chu, Y-H, Lagos, M & Rose, R. The people's voice:
Trust in Political Institutions, in Ten Years of Supporting Democracy
Worldwide.
International IDEA, [http://www.idea.int/publications/anniversary/upload/
Inlay_senttoprint_30May05.pdf](http://www.idea.int/publications/anniversary/upload/Inlay_senttoprint_30May05.pdf), 2005.
Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen
<http://www.abdn.ac.uk/cspp/>
East Asia Barometer, <http://eacsurvey.law.ntu.edu.tw>
Eurobarometer, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm
Latinobarometer, <http://www.latinobarometro.org>

منابع و مآخذ

- در داخل متن گزارش ذکر شده است.



شماره مسلسل: ۱۰۷۳۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: پارلمان پاسخگو

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

مترجم: حسن وکیلان

ناظر علمی: محمدبهادری جهرمی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. پارلمان

۲. پاسخگو

۳. قانونگذاری

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱/۱۵