

به نام خدا

مطالعه تطبیقی راجع به تدوین مجموعه قواعد رفتاری پارلمانی در برخی از کشورها

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. مجموعه قواعد رفتاری: تعریف و مفهوم
۵.....	۲. مجموعه قواعد رفتاری: هدف
۷.....	۳. مجموعه قواعد رفتاری: سندی مستقل یا غیرمستقل
۱۱.....	۴. مجموعه قواعد رفتاری: محتوا
۲۰.....	۵. مجموعه قواعد رفتاری: ضمانت اجرا
۲۴.....	۶. مجموعه قواعد رفتاری: مصونیت پارلمانی
۲۵.....	نتیجه‌گیری

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۹۵۸۲

اسفند ماه ۱۳۸۷

دفتر: مطالعات حقوقی



مطالعه تطبیقی راجع به

تدوین مجموعه قواعد رفتاری پارلمانی در برخی از کشورها

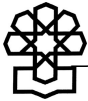
چکیده

در این نوشتار، 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، به ویژه شفافیت عملکرد مالی نمایندگان. در دیگر بخش‌های این نوشتار، 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

ایده تدوین مجموعه قواعد رفتاری (Code of Conduct) 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 روبه‌رو شده است. این مجموعه قواعد، از آن‌رو که محل تلاقی نظارت درونی و بیرونی (بر) پارلمان است، حائز اهمیت به‌نظر 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 کارا 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 نسبت به ضرورت تدوین و تصویب قانون رفتاری پارلمانی اشاره می‌شود و سپس موضوع متوازی 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 از شیوه مطالعه تطبیقی استفاده شده است و مقررات کشورهای نظیر انگلستان، ایتالیا، ایالات متحده آمریکا، آفریقای جنوبی، استرالیا، کانادا و نیوزیلند به عنوان الگوی نمونه، مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

۱. مجموعه قواعد رفتاری: تعریف و مفهوم

به منظور شروع بحث درخصوص مجموعه قواعد رفتاری، ابتدا باید مجموعه قواعد یادشده 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. به عبارت دیگر، هدف مجموعه قواعد رفتاری، ایجاد فرهنگی سیاسی است که بر صحت، شفافیت و صداقت در رفتار پارلمانی تکیه می‌کند. با این حال، مجموعه قوانین رفتاری نمی‌توانند، فی‌نفسه چنین رفتاری را شکل دهند»^۱.

می‌توان گفت این مجموعه قواعد عبارتند از: بایدها و نبایدهای رفتاری که قانون‌گذاری باید در حوزه فعالیت‌های عمومی خود برای ارج نهادن به شأن و حرمت نمایندگی، رعایت کنند. 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.

1. Stapenhurst, R. & Pelizzo, R. (2004), *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, World Bank Institute, p. 9.



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 رهگذر آن، اعتماد مردم به پارلمان جلب شود. در این معنا، پارلمان از چنان وحدت و تمامیتی برخوردار است که می‌تواند پاسخ‌گوی اقتضائات یک جامعه دمکراتیک 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، گزارش‌داری 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؛ بدین ترتیب، یکی از مهم‌ترین اجزای محتوای این مجموعه قواعد، بحث تعارض منافع است و اهمیت آن تا بدان جا است که برخی کشورها قانونی با همین عنوان خاص تصویب کرده‌اند. از این رو، قوانینی با عناوین مشابه را می‌توان در ذیل مجموعه قواعد رفتاری قرار داد و به این ترتیب از 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 نیوزیلند 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 یادشده و با عنایت به نکات فوق‌الذکر، پرسش‌های ذیل قابل طرح به نظر می‌رسند که در ادامه تلاش می‌شود پاسخی مناسب برای هر یک 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؟

۲. مجموعه قواعد رفتاری: هدف

همان‌گونه که از دو تعریف مضیق و موسع مجموعه قواعد رفتاری بر می‌آید، اهداف کلی مجموعه قواعد مذکور، از یک سو، حفظ نظم شکلی در مجلس و از سوی دیگر،



صیانت از اعتماد مردم به مجلس است.

در مجموعه قواعد رفتاری کشورهای مختلف، از جمله مجموعه قواعد رفتاری نمایندگان در مجلس عوام بریتانیا و مجموعه قواعد تعارض منافع در پارلمان آفریقای جنوبی و کانادا، به صراحت، اهداف ذیل مورد اشاره قرار گرفته‌اند:

- کمک به نمایندگان به منظور 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 به منظور 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), available online at: www.pogar.org/publications/legislation/2007/cairococ/pover-e.pdf.



۳. مجموعه قواعد رفتاری: سندی مستقل یا غیرمستقل

نمایندگان مجالس قانون‌گذاری، به‌ویژه مجالس تازه تأسیس، 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 متعارف و معمول 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 دارند و مجموعه قواعد رفتاری نمایندگان، بیشتر به امور اخلاقی، به‌ویژه شفافیت مالی، می‌پردازند.

لذا با عنایت به مراتب فوق، می‌توان موارد ذیل را به‌عنوان دلایل ضرورت تدوین مجموعه قواعد رفتاری مستقل، مورد اشاره قرار داد: نخست، در 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، به‌خصوص نمایندگانی که برای اولین بار انتخاب می‌شوند، چندان به وظایف و تکالیف سمت نمایندگی آگاه نیستند و نمی‌دانند چه باید انجام دهند. ازسوی دیگر، آیین‌نامه‌های داخلی چندان واضح و روشن نیست که نیاز این نمایندگان را تأمین کند. ازاین‌رو، 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.

به‌نظر می‌رسد کشورهای نظیر بریتانیا، کانادا، ایالات متحده آمریکا، آفریقای جنوبی و تا حد کمتر، استرالیا، که از مجموعه قواعد رفتاری مستقل برخوردارند، از این قواعد به‌عنوان مکمل مفاد آیین‌نامه‌های داخلی پارلمان استفاده کرده‌اند.

در بریتانیا، 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.

در کانادا، هر دو مجلس سنا و نمایندگان، علاوه بر آیین‌نامه‌های داخلی، از

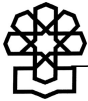
۱. لازم به تأکید است که بحث‌های مشابهی درخصوص قانون اساسی و قوانین کیفری، به‌مثابه دیگر بدیل‌های مجموعه قواعد رفتاری، قابل طرح است و هدف، منحصر کردن بحث از استقلال یا عدم استقلال به آیین‌نامه‌های داخلی نبوده است، بلکه صرفاً از جهت شایع بودن بحث در این باب، بر آن تمرکز شده است.



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^۱ 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»^۲ مطرح شد. قانون مجموعه قواعد رفتاری حاکم بر لابی‌گری^۳ (۱۹۹۷)، قانون تعارض منافع و پس از استخدام مقامات عمومی^۴ از جمله سایر قوانین مرتبط با مجموعه قواعد رفتاری هستند. در ایالات متحده آمریکا، بند «۱» اصل پنجم قانون اساسی، «مجموعه قواعد رفتاری مأموران دولتی»^۵ و «قانون مجموعه قواعد رفتاری در حکومت»^۶ 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 در حالی است که تمام مجالس کشور فدرال استرالیا، دارای نهادی تحت عنوان دفتر ثبت منافع مالی نمایندگان هستند. به‌رغم بحث‌های مطرح در دوره‌های مختلف

1. Federal Accountability Act
2. Conflict of Interest and Ethics Commissioner
3. Lobbyists' Code of Conduct
4. Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders
5. Code of Official Conduct
6. Ethics in Government Act



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،^۱ مصوب سال ۱۹۸۷، نیز می‌توان موادی در این زمینه یافت.^۲

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، مخالف‌اند. برای نمونه، ایتالیا صرفاً از طریق مفاد آیین‌نامه داخلی به تنظیم و تنسيق امور درونی پارلمان خود پرداخته است و مجموعه قواعد رفتاری به معنای مضیق در مجموعه قوانین و مقررات این کشور یافت نمی‌شود. همچنین، مجلس نیوزیلند، برخلاف دولت، با تدوین مجموعه قواعد رفتاری مستقل از آیین‌نامه داخلی قویاً مخالف است و مخالفت خویش را به‌طور مکرر اعلام داشته است.^۳

1. Parliamentary Privileges Act
2. McKeown, Deirder (2003), Codes of conduct in Australian and some overseas parliaments, cited in: <http://www.aph.gov.au/library/intguide/POL/CodeConduct.htm>
3. Cook Islands, Rarotonga (2007), A Code of Conduct for Members of Parliament- is the time ever right?, available 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>

**۴. 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 بریتانیا، مشهود است. اصول مذکور به‌رغم اینکه جنبه کلی دارند تا نمایندگان بتوانند به آسانی آن را مورد پذیرش قرار دهند، اما در عین حال، به‌راحتی قابل تفسیر هستند.

۴-۱. اصول

مطالعه تطبیقی مجموعه قواعد رفتاری در کشورهای بریتانیا و کانادا، که در این امر پیشگام هستند، نشانگر پذیرش اصولی هفت‌گانه به عنوان اصول رفتاری است. این اصول عبارتند از: احترام از نفع شخصی، صیانت از وحدت و تمامیت مجلس، عینی بودن، مسئول و پاسخ‌گو بودن، علنی بودن، صداقت و رهبری. اصول یادشده 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 عموم مردم مسئول باشند، مقدمات نظارت بر مؤسسات و نهادهای زیر نظر خویش را مهیا کنند، تصمیمات مختلف را حتی الامکان، به‌طور 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

1. Power, Greg(2008), Establishing standards of parliamentary conduct: An overview of issues (Paper prepared for the Council of Representatives, Iraq – DRAFT), available online at: www.pogar.org/publications/legislation/2007/cairo/coc/power-e.pdf.

**۲-۴. قواعد کلی**

بر مبنای اصول پیش‌گفته، قواعد حاکم بر رفتارهای پارلمانی تعریف می‌شود. اهم این قواعد عبارتند از:

۱. نماینده نباید در طی دوران نمایندگی، در جهت افزایش منافع فردی خود یا خانواده‌اش یا سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی، اقدام کند.
۲. نماینده نباید از موقعیت و جایگاه خود سوءاستفاده کند و تصمیم شخصی دیگری را تحت تأثیر قرار دهد و از این طریق موجب افزایش منافع شخصی خود یا اعضای خانواده‌اش شود.
۳. نماینده نباید از اطلاعاتی که جنبه عمومی ندارد، برای افزایش منافع شخصی خود یا اعضای خانواده‌اش سوءاستفاده کند.
۴. اگر نماینده‌ای در موضوع مطرح در مجلس یا یکی از کمیسیون‌های تخصصی، ذی‌نفع باشد، باید در اولین فرصت، آن را به‌طور شفاهی یا کتبی اعلام کند. این امر بعضاً ممکن است منجر به منع حضور نماینده در جلسات بحث و رأی‌گیری شود.
۵. نماینده یا اعضای خانواده او نباید هدیه یا وجهی را به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، دریافت کنند.
۶. اگر هزینه سفر نماینده توسط خود نماینده، حزب او، گروه‌های دوستی که مجلس تشکیل می‌دهد یا نهادهای پارلمانی پرداخت نشده باشد، می‌بایست گزارش آن به هیئت رئیسه مجلس ارائه شود.
۷. نماینده نباید به‌طور مستقیم، طرف قرارداد با دولت باشد.
۸. نماینده باید، در برخی شرایط خاص، ارزش و نحوه حصول اموال و



دارایی‌های خود و خانواده‌اش را به مأمور پارلمانی اعلام کند، مانند موردی که نماینده یا هر یک از اعضای خانواده وی، درآمدی بیش از ۱۰۰۰ دلار به‌دست آورند که در این صورت باید علت و نحوه حصول آن را به مأمور پارلمانی اعلام کنند.^۱

۳-۴. 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 کرده‌اند. بدیهی است تعاریف، هرچه که باشند از نظامی سیاسی به نظام سیاسی دیگر، متفاوت‌اند. 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 منافعی باید ثبت شود و اساساً مجموعه قواعد رفتاری چه نوع

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 بریتانیا راجع به تعارض منافع ر. ک: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، «گزارش داری‌های مقامات عمومی (۳)»،

شماره مسلسل ۸۶۶۹، آذرماه ۱۳۸۶.



منافعی 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 بریتانیا، 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 بریتانیا مسئولیت تشکیل چنین نهادی بر عهده 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 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 عبارت از: درآمدها، دارایی‌ها یا هدایایی است که نماینده به دست 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 بریتانیا و آفریقای جنوبی بر می‌آید.

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 بر عهده 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 (به‌جز



مبالغی که برای فعالیت‌های تجاری معمولی پرداخت می‌شود».^۱

به‌ندرت، پارلمان برخی از کشورها نظیر کانادا، در مجموعه قواعد رفتاری خود بحث عدم سازگاری را در ذیل منافی که باید ثبت شود، قید کرده‌اند. عدم سازگاری 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.

۴-۴. قواعد مربوط به ثبت و گزارش دارایی‌ها

بحث‌انگیزترین موضوع در گزارش دارایی‌ها، گزارش دارایی نمایندگان پارلمان است. وقتی قوانینی برای الزام به گزارش دارایی‌ها به تصویب می‌رسد، نمایندگان به‌طور معمول در تعارض منافع قرار می‌گیرند؛ چراکه در واقع در ارتباط با خود، خویشاوندان خود و مقامات قوه مجریه قانون‌گذاری می‌کنند.^۲

به‌لحاظ 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

۱. به‌نقل از: جرمی پاپ، «پارلمان و قانون‌گذاری علیه فساد»، ترجمه مسعود فریادی، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره پنجاه‌ودوم، تابستان ۱۳۸۵، صص ۲۲۴.

۲. همان، ص ۲۳۹.

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.



- بنگلادش (مجموعه قواعد رفتاری کارمندان دولتی)،^۱
- غنا (قانون ۵۵۰: قانون مقامات عمومی (اعلامیه رسیدگی و عدم صلاحیت مصوب ۱۹۹۸)،^۲
- هند (مجموعه قواعد رفتاری کل کارمندان دولت)،^۳
- کنیا (قانون مجموعه قواعد رفتاری مقامات عمومی)،^۴
- کره جنوبی (قانون مجموعه قواعد رفتاری کارمندان دولتی)،^۵
- فیلیپین (قانون شماره ۶۷۱۳، مجموعه قواعد معیارهای رفتاری برای مقامات و مستخدمین دولتی)،^۶
- سریلانکا (گزارش داری‌ها و قانون مسئولیت، شماره ۱، مصوب ۱۹۷۵)،^۷
- تانزانیا (قانون مجموعه قواعد رفتاری مقامات عمومی)،^۸
- تایلند (قانون ارگانیک مقابله با فساد، مصوب ۱۹۹۹)،^۹
- ترکیه (قانون گزارش داری‌ها، مصوب ۱۹۹۰)،^{۱۰}
-
1. Government Servants (Conduct) Rules 1979.
 2. ACT 550: The Public Office Holders (Declaration of Assets and Disqualifications) ACT, 1998.
 3. All India Services (Conduct) Rules
 4. Public Officer Ethics Act, 2003.
 5. Korean Public Servants Ethics Law
 6. Republic Act No.6713 Code of Conduct and Ethical Standards for Public Officials and Employees
 7. Declaration of Assets and Liabilities Law No.1 of 1975.
 8. Public Leadership Code of Ethics Act
 9. Organic Act on Counter Corruption, 1999.
 10. Declaration of Assets Act, 1990.



- اوگاندا (قانون مجموعه قواعد رفتاری، مصوب ۲۰۰۲).^۱

توضیح بیشتری راجع به رویه رایج در مجلس عوام انگلستان، در این زمینه مناسب به نظر می‌رسد.^۲ در انگلستان نهادی با عنوان «دفتر ثبت داری‌های مجلس عوام»^۳ وجود دارد. این دفتر در سال ۱۹۷۴ تأسیس شده و توسط «مأمور پارلمانی استانداردها»^۴ براساس آیین‌نامه داخلی مجلس عوام اداره می‌شود. هدف دفتر ثبت، تقویت شفاف‌سازی و پاسخ‌گویی است. این دفتر، اطلاعات راجع به منافع مادی و داری‌های نقدی به‌دست آمده توسط هر یک از نمایندگان را جمع‌آوری می‌کند؛ در این بازرسی، داری‌ها و منافع مادی که ممکن است اعمال، سخنرانی‌ها و آرای نماینده را تحت

1. Leadership Code Act, 2002.

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

همچنین برای مطالعه راجع به نمونه‌هایی از رویه کشورها در مبارزه با فساد از طریق افشای داری‌های مقامات عمومی، ر. ک: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، «گزارش داری‌های مقامات عمومی (۲)»، شماره مسلسل ۸۵۵۳، شهریور ماه ۱۳۸۶. در این گزارش، از رویکردهای مختلف، این موضوع در این کشورها مورد توجه قرار گرفته است: آلبانی (تحلیل قانون تجدیدنظر شده افشای داری‌ها)؛ لیبیا (رویه مبارزه با فساد سیاسی از طریق افشای داری‌ها)، پاپوا گینه نو و تایوان (نقش اداره بازرسی در نظارت بر گزارش‌های داری‌های مقامات عمومی)؛ تانزانیا (عملکرد اداره اطلاعات دولتی)؛ انگلستان (دفتر ثبت داری‌های مجلس عوام)، ایالات متحده آمریکا (مرکز سیاست پاسخ‌گو و پایگاه داده‌ها برای افشای داری‌های شخصی).

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

<http://www.parliament.uk/about-commons/register-of-members-interests.cfm>

3. House of Commons Register of Interests
4. Parliamentary Commissioner for Standards



تأثیر قرار دهد، مورد بررسی قرار می‌گیرند.^۱ 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.^۲

در حالی که نمایندگان تعهد مطلق برای ثبت تمامی مشاغل خارج از پارلمان، قراردادهای ضمانت،^۳ 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 کودکان تحت تکفل، تنها زمانی قابل ثبت است که منبع کسب این دارایی‌ها به نوعی 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»^۴ که در سال ۱۹۹۶ تصویب شده، و در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۵ مورد تجدید نظر قرار گرفته، قید شده است.

این ثبت منابع درآمدی، به منظور 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:

1. UK House of Commons, Code of Conduct and Guide to the Rules relating to the Conduct of Members, HC (2005-06) 351, paragraph 9.
2. UK House of Commons, Resolution of the House. 22 May 1974.
3. Sponsorship
4. Code of Conduct and Guide to the Rules relating to the Conduct of Members



- مشاغل مدیریتی که در ازای انجام آن، پرداخت‌هایی به نماینده صورت می‌گیرد،^۱
 - 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،
 - املاک و مستغلات،
 - سهام قابل ثبت،
 - منافع مختلف و غیرمعمول (مانند اعمالی که به طور افتخاری انجام می‌شوند).
- دارایی‌های ثبت شده توسط اداره انتشارات دولتی^۲ بعد از آغاز به کار پارلمان، زیر نظر کمیسیون استانداردها و امتیازات^۳ و پس از آن، همه ساله منتشر می‌شود.^۴

۵. 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،

1. Remunerated directorship

2. Governments Stationery Office

3. Committee on Standards and Privileges

۴. برای مطالعه بیشتر، ر. ک: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، «گزارش

دارایی‌های مقامات عمومی ۲»، ص ۸-۱۲.



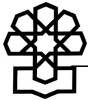
• قواعد حاکم بر رفتار و اخلاق نمایندگی،

• 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 به منظور 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؟

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 بریتانیا و ایرلند وجود دارد).

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 نماینده را تسهیل می‌کند و بعضاً اصل مصونیت پارلمانی 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.

هر یک 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.

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، ضمانت



اجرای 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 بر عهده دارد.

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

شایان توجه است که ضمانت‌اجراها 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 فرایند فعالیت روزمره پارلمان هستند، اصولاً ضمانت‌اجراها در قالب تذکر، اخطار، توبیخ و در مواردی محرومیت از حضور در جلسات مطرح می‌شود. اما در مجموعه قواعد رفتاری به معنای مضیق، معمولاً ضمانت‌اجراها جنبه کیفری داشته و بعضاً در مواردی به مجازات‌های مقرر در قوانین کیفری دلالت می‌کند. در مجموعه قواعد رفتاری جاری در پارلمان آفریقای جنوبی، این ضمانت‌اجراها عبارتند از: جریمه مالی که بیش از کسر معادل سی روز حقوق نخواهد بود، تعلیق امتیازات یا تعلیق حضور نماینده در جلسات شور و بحث که بیش از پانزده روز نخواهد بود.^۱

به هر حال، بررسی مجموعه قواعد رفتاری در کشورهای نمونه نشان می‌دهد که

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>.



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.

۶. 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 مسئول‌اند و مصونیت نماینده مسئولیت وی را نفی نمی‌کند. 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 خویش به اصل مصونیت پارلمانی، به گونه‌ای متفاوت به آن پاسخ داده است.^۱

1. Power, Greg(2008), Establishing standards of parliamentary conduct: An overview of issues(Paper prepared for the Council of Representatives, Iraq – DRAFT), available online at: www.pogar.org/publications/legislation/2007/cairo/coc/po-wer-e.pdf.



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 در صدد بازتعریف اصول اخلاقی و ابداع راهکارهای تقنینی برای الزام به رعایت آنها هستند. در حقیقت، اصول و قواعد رفتاری به‌مثابه 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.



شماره مسلسل: ۹۵۸۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مطالعه تطبیقی راجع به تدوین مجموعه قواعد پارلمانی در برخی از کشورها

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی و بین الملل)

تهیه و تدوین کنندگان: فائزه عامری، احمد مرکزالمیری

ناظر علمی: محمد راسخ

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. مجموعه رفتاری (Code of Conduct)

۲. پارلمان (Parliament)

۳. گزارش دارایی‌ها (Asset Declaration)

۴. تعارض منافع (Conflict of Interest)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۲/۲۴