

# نظارت بر رفتار نمایندگان

## به نام خدا

### فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۱
فصل اول - مبانی نظری نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان.....	۴
۱. فساد سیاسی.....	۴
۲. پاسخگویی.....	۸
۳. نظارت بر نمایندگان و حاکمیت قانون.....	۱۰
فصل دوم - نظارت بر رفتار نمایندگان و قواعد رفتاری.....	۱۱
مقدمه.....	۱۱
۱. تعریف قواعد رفتاری.....	۱۴
۲. ضرورت تدوین قواعد رفتاری برای نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان.....	۱۶
۱-۲. طبیعت سمت نمایندگی.....	۱۷
۲-۲. عدم کفایت و تناسب نظام جزایی عمومی در رسیدگی به تخلفات رفتاری نمایندگان.....	۱۸
۲-۳. ضرورت تقویت رو به کاهش اعتماد عمومی نسبت به نمایندگان.....	۱۸
۲-۴. تقویت حاکمیت قانون.....	۱۹
۳. اصول حاکم بر قواعد رفتاری.....	۲۰
۳-۱. اصل صداقت و راستگویی.....	۲۰
۳-۲. اصل تقدم منافع عمومی بر منافع شخصی.....	۲۰
۳-۳. اصل استقلال.....	۲۱
۳-۴. اصل عدم تبعیض.....	۲۱
۳-۵. اصل شفافیت.....	۲۲
۳-۶. اصل پاسخگویی.....	۲۲
۴. شیوه نظارت بر رفتار نمایندگان.....	۲۲
۴-۱. تعریف تعارض منافع.....	۲۳

- ۲-۴. اختیاری یا اجباری بودن تکلیف اعلام دارایی‌ها و منافع ..... ۲۴
- ۲-۳. دامنه کسانی که باید منافع و دارایی‌هایشان اعلام شود ..... ۲۵
- ۴-۴. دامنه منافع و دارایی‌هایی که باید اعلام شود ..... ۲۶
- ۴-۵. زمان ثبت منافع ..... ۲۹
- ۴-۶. میزان دسترسی افکار عمومی به گزارش دارایی‌ها و منافع نمایندگان ..... ۲۹
۵. نهاد ناظر برای اجرای قواعد رفتاری ..... ۳۰
- ۵-۱. نهاد برون‌سازمانی ..... ۳۰
- ۵-۲. نهاد درون‌سازمانی ..... ۳۱
۶. مجازات تخلف از قواعد رفتاری ..... ۳۳
۷. مجازات نقض قواعد رفتاری و مصونیت پارلمانی ..... ۳۶
- فصل سوم - مطالعه تطبیقی برخی از کشورها ..... ۳۸
۱. انگلستان ..... ۳۸
- ۱-۱. سابقه تاریخی ..... ۳۸
- ۱-۲. بررسی قواعد رفتاری نمایندگان مجلس عوام انگلستان ..... ۳۹
۲. کانادا ..... ۵۶
- ۲-۱. کلیات ..... ۵۶
- ۲-۲. نظام قانونی نظارت بر نمایندگان مجلس عوام پارلمان کانادا ..... ۵۷
- ۲-۳. هدف از تصویب قواعد رفتاری مجلس عوام کانادا ..... ۵۸
- ۲-۴. اصول حاکم بر رفتار نمایندگان مجلس عوام کانادا ..... ۵۸
- ۲-۵. تعاریف ..... ۵۹
- ۲-۶. مهمترین ممنوعیت‌های ذکر شده در قواعد رفتاری مجلس عوام کانادا ..... ۶۰
- ۲-۷. مجازات تخلف از قواعد رفتاری ..... ۶۵
۳. ایالات متحده آمریکا ..... ۶۵
- ۳-۱. کلیات ..... ۶۵
- ۳-۲. سابقه تاریخی ..... ۶۶
- ۳-۳. نهادهای ناظر بر رفتار نمایندگان در مجلس نمایندگان کنگره ..... ۶۶
- ۳-۴. قواعد حاکم بر رفتار اعضای مجلس نمایندگان کنگره آمریکا ..... ۶۹
- ۳-۵. محدودیت‌های شغلی پس از دوران نمایندگی ..... ۷۲
- ۳-۶. آیین رسیدگی به تخلفات رفتاری نمایندگان در کمیسیون استانداردهای رفتاری ..... ۷۲
۴. مجازات نقض قواعد رفتاری ..... ۷۳
- منابع و مأخذ ..... ۷۴





## نظارت بر رفتار نمایندگان

### پیشگفتار

طرح نظارت بر نمایندگان در مجلس شورای اسلامی بحث‌ها و مناقشات بسیاری را برانگیخته است. عده‌ای از نمایندگان آن را سند رقیت و بندگی خوانده‌اند و برخی دیگر گردن نهادن به چنین نظارتی را نشانه پاکی و آزادی شمرده‌اند.<sup>۱</sup> کدام سخن به صواب نزدیک‌تر است؟ آیا لازم است بر نهادی که خود ناظر است، نظارت کرد؟ آیا اعمال چنین نظارتی موجب تنزل جایگاه نمایندگی می‌شود؟ برای داوری درباره این اظهارنظرهای موافق و مخالف ابتدا لازم است منطق هریک از آنها مورد بررسی قرار گیرد. مهمترین دلایلی که منتقدان این طرح ارائه می‌کنند تهدید استقلال و آزادی نماینده در اعمال سمت نمایندگی به‌ویژه در اعمال نظارت پارلمان بر قوه مجریه است. مخالفان طرح معتقدند احتمال پرونده‌سازی برای نمایندگان منتقد به بهانه نظارت بر نمایندگان به‌ویژه از ناحیه جناح اکثریت حاکم بر پارلمان افزایش می‌یابد. واضح است که چنین وضعیتی در کل به تضعیف جایگاه پارلمان در ساختار کلی نظام سیاسی می‌انجامد. وانگهی، حجم کار نمایندگان چنان زیاد و وقتشان آن‌قدر اندک است که افزودن چنین باری، آنها را بیش از پیش از انجام صحیح وظایف‌شان ناتوان می‌سازد. برخی از مخالفان، ضمن تشبیه این طرح به آیین‌نامه اجرایی دبیرستان، آن را موجب تنزل شأن و جایگاه مجلس می‌دانند.<sup>۲</sup>

در مقابل طرفداران نظارت ضمن اشاره به وجود فساد اداری و مالی در میان برخی نمایندگان معتقدند که «وجود زدوبندهایی موجب می‌شود آدم‌های بی‌لیاقت محض رئیس کمیسیون شوند و دانیان کنار گذاشته شوند»،<sup>۳</sup> که در سایه نظارت می‌توان از چنین آسیب‌هایی پرهیز کرد و شأن و جایگاه مجلس را بدین وسیله ارتقا داد. برخی اظهارنظر کرده‌اند «تنها کسی که نظارت می‌کند و ناظر نمی‌خواهد وجود خداست. تنها وجود واجب تعالی است که بر همه چیز ناظر است و ناظری بالای سرش نیست، لذا همه ما مسئولیم. از پیامبران هم سؤال می‌شود، از همه ما سؤال می‌شود». <sup>۴</sup> یکی از

۱. نگ. به: سخنان علی مطهری نماینده مردم تهران به‌عنوان مخالف و سید محمدجواد ابطی نماینده مردم خمینی‌شهر به‌عنوان موافق این طرح در سایت فرارو به آدرس:

- <http://www.fararu.com/vdca0on0.49niu15kk4.html>.

۲. مطهری، همان.

۳. نگ. به: سخنان احمد توکلی نماینده مردم تهران در سایت فارس به آدرس:

- <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13900618000691>

۴. سید محمدجواد ابطی، همان.

اعضای هیئت رئیسه مجلس در حمایت از نظارت خاطر نشان می‌کند که «برخی از نمایندگان دلشان می‌خواهد آزادانه بتوانند در تمام عرصه‌ها حرکت کنند، به‌عنوان مثال فردی نماینده است و دلش می‌خواهد رئیس یک دانشکده و یا دانشگاه باشد و یا بخواهد عضو هیئت مدیره فلان شرکت هم باشد و یا در فلان فدراسیون هم حضور داشته باشد که این افراد کلاً با ذات طرح نظارت مجلس بر امور نمایندگان مخالفند چراکه خودشان از لحاظ شخصی محدود می‌شوند»<sup>۱</sup>. بنابراین از نظر ایشان دلیل اصلی نظارت جلوگیری از سوءاستفاده نمایندگان از سمت نمایندگی برای جلب منافع شخصی است.

واقعیت این است که دغدغه مخالفان و موافقان طرح هر دو موجه است. نمایندگان مجلس از آن جهت که نمایندگان مردم هستند باید از استقلال کامل و آزادی کافی در مقابل سایر ارکان قدرت سیاسی به‌ویژه قوه مجریه برخوردار باشند. این استقلال به‌ویژه وقتی اهمیت دارد که اکثریت سیاسی حاکم بر مجلس، قوه مجریه را نیز در اختیار داشته باشد. در چنین حالتی نقش و جایگاه اقلیت پارلمان اهمیتی دوچندان می‌یابد. حفظ استقلال نمایندگان اقتضا می‌کند که زمینه‌های احتمالی ورود خدشه بر آن را کاهش دهیم. مصونیت پارلمانی نیز به همین سبب یکی از اصول مسلم در دموکراسی‌های نمایندگی تلقی می‌شود. اما آیا نظارت بر اعمال نمایندگان به این استقلال و آزادی خدشه وارد می‌کند؟ تا جایی که به اصل نظارت مربوط است چنین نیست. شاید بتوان ادعا کرد که در این قبیل نظام‌های سیاسی اصل نظارت و کنترل به همان اندازه مصونیت پارلمانی مورد تأکید است و بلکه مقدم بر آن است. انتخاب شدن از سوی مردم به هیچ‌وجه با اعمال نظارت بر نمایندگان منافات ندارد بلکه به همان اندازه که اختیاراتی را برقرار می‌کند شرایطی را نیز برای اعمال این اختیار مقرر می‌کند که تخطی از آنها مسئولیت‌آور است. در واقع نظارت بر نمایندگان را باید در چارچوب لزوم پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دارندگان مناصب و سمت‌های عمومی که نمایندگان مجلس فرد اجزای آن هستند تحلیل کرد. از آنجا که در یک نظام سیاسی دموکراتیک اعمال هرگونه اقتدار سیاسی چه مستقیم و چه غیرمستقیم به نمایندگی از سوی مردم است و چارچوب آن (در کنار سایر شرایط) رعایت مصالح و منافع عمومی است و چون تخطی از این چارچوب و بهره‌برداری شخصی از مناصب عمومی همواره امری محتمل و قابل تصور است لذا نظارت بر نحوه اعمال اقتدار سیاسی لازمه واگذاری این سمت‌ها از ناحیه اصیل یعنی مردم به وکلا یعنی صاحبان مناصب عمومی است. از این حیث هیچ تفاوتی میان یک وزیر قوه مجریه یا قاضی قوه قضائیه یا نماینده مجلس وجود ندارد. هرچند که سازوکارهای نظارت بر هر یک از آنان می‌تواند و باید متفاوت و متناسب باشد.

۱. نگ. به: سخنان محمد دهقان نماینده مردم طرنبه و چناران در سایت فارس به آدرس:



البته از جهتی شاید بتوان گفت نظارت بر دارندگان سمت نمایندگی مجلس نسبت به سایر مشاغل عمومی ضروری‌تر است: این ضرورت از اینجا ناشی می‌شود که نمایندگان مجلس چنانکه از نامشان پیداست نماینده و حافظ منافع مردم در هسته مرکزی قدرت سیاسی هستند. در بسیاری از نظام‌های سیاسی مشروعیت سایر ارکان نظام سیاسی مستقیم یا غیرمستقیم از پارلمان اخذ می‌شود که بنا به فرض ترجمان و محل تجلی اراده مردم است. بسیاری از سیاست‌ها و اقدامات قوه مجریه صراحتاً یا ضمناً با تصویب و تأیید نمایندگان مشروعیت می‌یابد. از همین رو پارلمان به‌ویژه در نظام‌های پارلمانی که نوعی زنجیره تفویض اقتدار وجود دارد منبع مشروعیت نظام سیاسی تلقی می‌شود که خود البته چنین مشروعیتی را مستقیماً از شهروندان دریافت می‌کند. واضح است که هرگونه سوءاستفاده نمایندگان از قدرت خود به این منبع مشروعیت صدمه وارد می‌کند و در نهایت موجب کاهش اعتماد عمومی به کلیت نظام سیاسی می‌شود. پس می‌توان گفت عمق و گستره فساد یک نماینده پارلمان از حیث کاهش اعتماد عمومی به مراتب بیشتر از سایر مناصبی است که بناست تحت نظارت و مراقبت نمایندگان باشند. پس در ضرورت اصل نظارت نمی‌توان تردید کرد. آنچه می‌تواند محل گفتگو و مناقشه قرار گیرد شیوه و نحوه اعمال نظارت است.

در اعمال اصل نظارت برقراری موازنه میان دو مصلحت مهم پیشگفته یعنی حفظ استقلال و آزادی نماینده از یک‌سو و پاسخگو بودن و مسئولیت‌پذیری نمایندگان به‌عنوان دارندگان مناصب عمومی کاری حساس و دشوار است. زیرا گرچه نظارت درون‌سازمانی در پاسخگو کردن نمایندگان ضروری است، اما همین ابزار مفید می‌تواند به‌راحتی زمینه‌ساز تسویه‌حساب سیاسی و منزوی کردن یک طیف سیاسی خاص شود. برای پرهیز از تحمل هزینه‌های سنگین این آسیب می‌توان با استفاده از مطالعات تطبیقی از تجربیات گرانقدر سایر کشورها در طراحی نهادهای نظارتی استفاده کرد و از آزمون و خطاهای آنان درس گرفت. شکی نیست که مانند هر امر دیگر شتابزدگی یا افراط و تفریط در امر نظارت در نهایت خسارت‌بار است.

این تحقیق بر آن است که با استفاده از تحلیل‌ها و مطالعات تطبیقی، مبنای نظری نظارت و شیوه‌های اعمال آن را تشریح کند تا ابزارهای مقدماتی و زمینه‌های نظری لازم برای طراحی یک نظام نظارتی کارآمد برای نمایندگان را فراهم کند. به این منظور در بخش اول تحقیق با تحلیل نظریه‌های موجود درباره نظارت در متون مربوط سعی شده است اصول کلی نظارت بر نمایندگان ترسیم و تشریح شود. در بخش دوم برخی از کشورها (با توجه به زمان کوتاه انجام این طرح مطالعاتی) که واجد سابقه و تلاش قابل توجه در امر نظارت بر نمایندگان پارلمان هستند به‌طور توصیفی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. همان‌طور که خواهیم دید، نظارت بر نمایندگان صرفاً با تصویب قوانین سختگیرانه میسر نمی‌شود. چنین نظارتی در صورتی کارآمد و معنادار است که

اراده سیاسی لازم در میان مجریان و زمینه‌های پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری همه صاحبان سمت‌های عمومی در فرهنگ سیاسی حاکم بر یک جامعه سیاسی معین وجود داشته باشد؛ هرچند نمی‌توان انکار کرد تلاش‌های تقنینی خود در پدید آوردن چنین فرهنگی بی‌تأثیر نیست.

### فصل اول - مبانی نظری نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان

در عرف و زبان روزمره، نظارت را می‌توان مراقبت در انجام صحیح فعل یا ترک فعل تعریف کرد. به نظر می‌رسد بحث‌انگیزترین موضوع در این تعریف ساده مفهوم درستی یا صحت عمل است. واضح است که درستی و صحت را فقط با وجود نوعی معیار و قاعده می‌توان تشخیص و تمییز داد. به عبارت دیگر از پیش تصویری از درستی که می‌توان آن را معیار یا قاعده نامید وجود دارد که تخطی از آن از سوی فاعل ممکن و متصور است، از همین رو نظارت برای تشخیص یا پیشگیری از بروز چنین تخلف ممکن و احتمالی، لازم و تنبیه متخلف ضرورت می‌یابد.

صرفنظر از اینکه در حوزه فردی و شخصی، مراقبه و نظارت فرد بر فعل یا ترک فعل خود ممکن است، اما در عرصه عمومی مقصود از نظارت، مراقبت فردی یا سازمانی بر اقدامات یا افعال فرد یا سازمان دیگر است. مهمترین نوع نظارت در سپهر عمومی زندگی اجتماعی نظارت‌هایی است که در حوزه اعمال اقتدار عمومی یا سیاسی وجود دارد. سیاست معطوف به امر عمومی است و امر عمومی مربوط به همگان است. برخلاف خطاهای فردی در عرصه زندگی خصوصی که ممکن است ابعاد آن صرفاً دامن فرد خطاکار را بگیرد و دامنه آن محدود باشد خطا در عرصه عمومی زندگی اجتماعی و از همه مهمتر عرصه سیاسی که بنا به تعریف امری است مربوط به همگان، می‌تواند ابعاد گسترده و عمیق‌تری داشته باشد و کل جامعه مجبور به دادن هزینه‌های سنگین برای خطاهایی باشد که ناشی از خودخواهی، زیاده‌خواهی و شرارت فردی است که اقتدار عمومی را در اختیار دارد و آن را اعمال می‌کند. از این رو تأمل درباره خطا و انحراف صاحبان اقتدار در عرصه زندگی سیاسی موضوع اصلی اندیشه متفکران و یکی از دغدغه‌های اصلی آنان بوده است. این دغدغه را به‌طور خلاصه ذیل سه عنوان مهم و مجزا ولی مرتبط می‌توان بررسی کرد.

#### ۱. فساد سیاسی

نگرانی از استفاده نادرست از اقتدار سیاسی و منصب عمومی از دیرباز وجود داشته است. تأمل در این باره در آثار مورخ یونانی توسیدید (۳۹۵-۶۶۰ ق.م) و هموطن او سقراط (۳۶۹-۳۹۹ قبل از میلاد) به چشم می‌خورد. همچنین افلاطون (۳۴۷-۴۲۴ قبل از میلاد) در کتاب مشهور خود جمهوریت





درباره آن می‌نوشت و گفته می‌شود که نظریه سیاسی و علم سیاست در پاسخ به فساد سیاسی در زمانی که آتن بدان مبتلا شد، به وجود آمد. (Euben, 2010, 21).

ارسطو (۳۲۲-۳۴۸ ق.م) در تقسیم‌بندی معروف خود از انواع حکومت، ابتدا سه نوع حکومت را شناسایی می‌کند: حکومت یک تن، چند تن و جمعی کثیر. او آنگاه این سه نوع حکومت را ذیل دو تقسیم‌بندی کلان جای می‌دهد: حکومت‌های صحیح و حکومت‌های فاسد. حکومت‌های صحیح آن دسته‌ای از حکومت‌ها هستند که برای حفظ مصالح عموم و همگان عمل و اقدام می‌کنند که در این صورت حکومت یک تن، پادشاهی، حکومت چند تن آریستوکراسی و حکومت جمعی کثیر حکومت جمهوری یا پولیتی نامیده می‌شود. در مقابل این سه شکل صحیح حکومت، سه نوع حکومت منحرف یا فاسد وجود دارد. در حکومت پادشاهی وقتی که نه منافع همگانی بلکه منافع شخصی پادشاه مقدم داشته شود، حکومت پادشاهی به تیرانی یا حکومت استبدادی تبدیل می‌شود. همچنین ترجیح منافع گروهی به منافع همگانی، حکومت چند تن را از آریستوکراسی به الیگارشی تغییر ماهیت می‌دهد و توجه صرف به منافع تهیدستان، حکومت جمع کثیر را به دمکراسی تبدیل می‌کند (ارسطو، سیاست: ۱۲۰، ۱۱۹).

آنچه از بیان ارسطو فهمیده می‌شود اینکه حکومت وسیله تأمین خیر همگانی است و حاکم مأمور تحقق چنین مأموریتی است و در صورت بروز تعارض میان منافع همگانی با منافع شخصی یا گروهی حاکم یا هیئت حاکمه، حاکم عادل باید نفع عموم را بر منافع شخصی خود مقدم بدارد و گرنه دچار انحراف و فساد می‌شود.

فساد سیاسی از آن جهت در کانون توجه این متفکران کلاسیک قرار گرفته است که فساد آفت مهم‌ترین عنصر مقوم یک نظام سیاسی یعنی مشروعیت آن تلقی می‌شود و فقدان مشروعیت آن را دچار زوال و نابودی می‌کند. واژه فساد معادل واژه corruption در زبان انگلیسی است که این لغت به معنای شکسته شدن و چند تکه شدن است و سرانجام حکومت فاسد نیز در هم شکستن و فروپاشی است. پرهیز از چنین سرانجامی محرک بسیاری از کوشش‌های نظری برای طراحی نهادها و ساختارهای حکومتی بوده است به طوری که از بروز این آفت جلوگیری کنند.

بسیاری از دانشمندان علوم اجتماعی معاصر نیز فساد سیاسی را منجر به خدشه وارد شدن به اعتماد عمومی و زوال حکومت و جامعه می‌دانند. (Ibid: 21) فساد سیاسی چون ویروسی است که به بدن حمله می‌کند و به تدریج موجب ضعف و ناتوانی عمومی بدن می‌شود. در جامعه سیاسی فساد قوانین را تضعیف کرده و اصول نظام سیاسی را تخریب می‌کند. شکلی که این ویروس به خود می‌گیرد به نوع حکومت مورد حمله واقع شده بستگی دارد. «در نظام‌های سیاسی مردمی مانند جمهوری‌ها و دمکراسی‌ها، این ویروس خودش را به صورت منافع شخصی نشان می‌دهد. مأموران

این بیماری در این نوع حکومت‌ها افراد حریص و طماع و منازعات بی‌وقفه و حرکت گسترده برای تحت سلطه درآوردن اقتدار عمومی در جهت تأمین منافع شخصی هستند. در یک نظام دموکراتیک، وقتی که منافع شخصی حکومت را بدون طی کردن فرآیندهای دموکراتیک تحت تأثیر قرار می‌دهند، آن را به فساد می‌کشانند. اگر این منافع برای افزودن به نفع شخصی خود فرآیند دموکراتیک را دور بزنند تبدیل به عوامل فشار به حکومت می‌شوند، درحالی که اگر به این فرآیند تن در دهند شاید بتوانند آن را در دستور کار [نهادهای] عمومی قرار دهند که در این صورت منافع خصوصی ممکن است در زمره اهداف عمومی قرار گیرد». (Thompson, 2006: 153) از این منظر می‌توان مشخصه اصلی فساد سیاسی را تأثیرگذاری بر قدرت سیاسی بدون طی کردن فرآیندهای دموکراتیک معرفی کرد. اهمیت فرآیندها در این است که در غیاب یک فهم و برداشت مشترک از خیر عمومی و همگانی این فرآیندها، سازوکاری است که از طریق آن اختلاف و چنددستگی در درک این مفهوم بنیادین از طریق مسالمت‌آمیز و از رهگذر مذاکره و گفتگو به اجماع و اتفاق نظر تبدیل می‌شود.

با این توضیح در تعریف فساد سیاسی می‌توان گفت این نوع فساد رابطه میان تصمیم‌گیری دسته‌جمعی و قدرت برابر مردم در تأثیرگذاری بر تصمیم‌های جمعی از طریق گفتگو و رأی دادن را قطع می‌کند، رابطه‌ای که در عمق تعریف دموکراسی قرار دارد. (Warren, 2010) به عبارت دیگر یکی از اصول مسلم دموکراسی حق برابر همه شهروندان در تأثیرگذاری بر فرآیند سیاسی است و نادیده گرفتن این حق برابر به‌طور غیرقانونی فساد و انحراف تلقی می‌شود.

در عرصه سیاسی فساد زمانی به وجود می‌آید که یک صاحب‌منصب عمومی که وظایف شخصی را برعهده دارد و دارای مسئولیت رسمی است در قبال دریافت پول هر نوع منفعت مالی یا غیرمالی دیگر که غیرقانونی است دست به فعل یا ترک فعل به نفع کسی بزند که این پول را داده است و با این کار به مردم و منافع ایشان صدمه وارد می‌کند (Philip, 2010: 125).

در سپهر عمومی زندگی اجتماعی نیز ابعاد فساد متفاوت است. گاه تخلف از قواعد رفتار صحیح از سوی کارمندان، مأموران و در یک کلمه دیوان‌سالاران به صورت موردی و پراکنده رخ می‌دهد که با توجه به ابعاد محدود آن می‌توان نام «فساد خرد» بر آن نهاد. اما گاه نخبگان سیاسی از قواعد رفتار صحیح تخطی می‌کنند. طبعاً دامنه این نوع فساد از آن جهت که این دسته از کنشگران دارای وزن سیاسی سنگین‌تر و در جایگاه تصمیم‌گیری یا اجرایی مهمتری قرار دارند از ابعاد گسترده‌تری برخوردار است و به همین سبب می‌توان آن را «فساد کلان» نامید. تخلف از قواعد رفتار صحیح از سوی عالی‌ترین مقام اجرایی، اعضای کابینه، نمایندگان پارلمان، یا قضات عالی‌رتبه و نظایر آن در این دسته جای می‌گیرند.



گرچه بروز هر دو نوع فساد خرد و کلان در نهایت موجب کاهش مشروعیت نظام سیاسی است اما مبارزه با فساد در سطح کلان توجه بیشتری را به خود جلب کرده است. دلیل این امر واضح است زیرا این نوع فساد تأثیری مخرب‌تر بر نظام سیاسی دارد و صدمات سهمگین‌تری بر مشروعیت نظام سیاسی وارد می‌کند (NDI, 1999).

فساد سیاسی به معنایی که توضیح داده شد به‌ویژه از نوع کلان آن، نهادهای عمومی را که بنا به فرض باید در جهت دستیابی به خیر عمومی به‌کار برده شود به ابزاری جهت جلب منافع شخصی فرو می‌کاهد و این امر موجب ناکارآمدی و کاهش اعتماد عمومی به تصمیمات ناظر به منافع همگانی خواهد شد. شهروندان این باور را که تصمیمات تأثیرگذار بر زندگی عمومی با دلایل موجه اتخاذ می‌شوند را از دست می‌دهند و آنگاه نسبت به مناظره و گفتگو برای دستیابی به مفهوم مشترکی از خیر عمومی بی‌اعتماد و بدبین می‌شوند. این امر باعث می‌شود که مردم سخنان مقامات عمومی را ریاکارانه و شرورانه ببینند که در اثر آن وجهه مقامات عمومی نزد مردم تخریب می‌شود خواه مرتکب فساد شده باشند یا نشده باشند. وقتی مردم به حکومت بی‌اعتماد می‌شوند آنگاه در توانایی خود برای عمل در جهت خیر عمومی و منافع همگانی تردید می‌کنند و ترجیح می‌دهند که صرفاً در پی جلب منافع محدود و مشخصی باشند که تحت کنترل آنهاست. بدین ترتیب فساد پیوندهای اجتماعی را از طریق بسط تردید و تخریب اعتماد و عمل متقابل تخریب و تضعیف می‌کند (Warren, 2010: 54).

پاره‌ای مطالعات میدانی که به‌تازگی در چهار کشور آمریکای لاتین یعنی السالوادور، نیکاراگوئه، بولیوی و پاراگوئه انجام شده نشان‌دهنده وجود رابطه مستقیم میان افزایش فساد سیاسی و کاهش میزان مشروعیت نظام‌های سیاسی در این کشورهاست. مطابق این تحقیقات هر چه دامنه فساد سیاسی بیشتر باشد، میزان حمایت مردم از نظام سیاسی کاهش می‌یابد (Seligson, 2010: 299).

با توجه به پیامدهای سهمگین فساد سیاسی، پیشگیری یا مبارزه با آن به یک امر حیاتی تبدیل می‌شود. مسئله اصلی این است که نهادهای سیاسی چگونه طراحی شوند تا از بروز فساد در سطح کلان جلوگیری شود. با فرض اینکه احتمال زیادی وجود دارد که مقامات و صاحبان مناصب عمومی در پی جلب منافع خصوصی خود برآیند نهادها باید طوری طراحی شوند که اطمینان حاصل شود، هیچ‌کدام از مقامات سیاسی کنترل مطلق و بلامنازع بر منابع ندارد. تحقق این امر تا حد زیادی به سازوکارهای پاسخگویی مقامات عمومی بستگی دارد که اکنون یکی از شروط اصلی تحقق حکمرانی خوب است.

## ۲. پاسخگویی

پاسخگویی مقامات و صاحبان مناصب سیاسی یکی از راه‌های پیشگیری یا مقابله با فساد سیاسی است. پاسخگویی مقامات یاد شده اساساً در دمکراسی‌های نمایندگی معنا دار است یعنی جایی که اساس رابطه میان حاکمان و شهروندان بر اساس رابطه اصیل - وکیل طراحی شده است. در چنین رابطه‌ای شرایط و ضوابط نحوه انجام کاری معین می‌شود و وکیل صرفاً مجاز است در این محدوده اقدام کند. در عقد وکالت رعایت غبطه و منافع اصیل مفروض است و تجاوز از حدود وکالت یا عدم رعایت امانت ضمان‌آور است. این مفهوم محوری که به وسیله اندیشمندانی نظیر جان لاک در عرصه حقوق عمومی و روابط سیاسی حاکمان و شهروندان به کار گرفته شده در نهاد نمایندگی متبلور شده است. وقتی قدرت تصمیم‌گیری از اصیل یعنی شهروندان به وکیل یعنی صاحبان مناصب سیاسی منتقل می‌شود لاجرم سازوکاری باید وجود داشته باشد که بر اساس آن وکیل بابت اقداماتی که انجام می‌دهد پاسخگو باشد و در صورت ارتکاب تخلف، تنبیه شده یا از سمتش عزل شود.

با فرض قبول چنین تحلیلی از مبنای پاسخگویی، می‌توان پنج عنصر اصلی را در آن شناسایی کرد:

(الف) نهادی که باید پاسخگو باشد (وکیل یا کارگزار).

(ب) موضوع و حوزه‌ای که وکیل باید درباره آن موضوع پاسخگو باشد (موضوع وکالت).

(ج) نهادی یا طرفی که وکیل یا کارگزار باید در مقابل او پاسخگو باشد (اصیل).

(د) حق اصیل در الزام وکیل به دادن گزارش درباره تصمیمات و اقداماتش و توجیه آنها نزد

اصیل (حق اصیل در پاسخگو بودن وکیل در مقابل او).

(ه) حق اصیل به مجازات و تنبیه وکیل در صورتی که وکیل آگاهی یا توضیح یا توجیه کافی در

قبال تصمیمات و اقداماتش به اصیل ارائه نکند (Lindberg, 2009: 8).

با توجه به این مؤلفه‌های پنجگانه می‌توان گفت پاسخگویی عبارت است از: تکلیف صاحبان

مناصب دولتی و عمومی در دادن اطلاعات راجع به تصمیمات و عملکردهای خود و توجیه آنها

برای عموم و دستگاه‌ها و نهادهای نظارتی. البته این گام اول در فرآیند پاسخگویی است زیرا در

مرحله بعد در صورتی که صاحبان مناصب یاد شده سوء عملکرد یا تخلفی داشته باشند، می‌توان

طرف متخلف را به انحای مختلف مجازات و تنبیه کرد.

پاسخگویی به این معنا را می‌توان به اعتبار منبعی که باید در مقابل آن پاسخگو بود به دو قسم

تقسیم کرد: پاسخگویی درون‌سازمانی، پاسخگویی برون‌سازمانی. پاسخ درون‌سازمانی به این

معناست که مقام ناظر و مقام پاسخگو در یک نهاد یا سازمان واحد مستقرند مانند انواع



سازوکارهای نظارتی که در درون هریک از قوای حکومتی پیش‌بینی شده است یا پاسخگویی یک کارمند در مقابل مقام مسئول بالاتر.

پاسخگویی برون‌سازمانی وقتی محقق می‌شود که دستگاه یا مقام ناظر از لحاظ سازمانی خارج از تشکیلات سازمانی مقام عمل‌کننده یا نظارت‌شونده قرار دارد. مانند پاسخگویی قوه مجریه در مقابل قوه مقننه یا پاسخگویی نمایندگان در مقابل موکلین خود. علاوه بر این، پاسخگویی را می‌توان به اعتبار اینکه مرجع ناظر شهروندان باشند یا سایر قوای حکومتی به پاسخگویی عمودی و افقی تقسیم کرد.

منظور از پاسخگویی عمودی نظارت شهروندان بر مقاماتی است که طی انتخابات مستقیم از سوی شهروندان برای اداره امر عمومی برگزیده می‌شوند که در واقع ناشی از تحلیل رابطه اصیل و وکیل است که پیشتر به آن اشاره شد. در این نوع نظارت، اصیل با استفاده از روش‌های گوناگون بر عملکرد وکیل نظارت می‌کند که مهمترین و محوری‌ترین آنها در دمکراسی‌های نمایندگی، انتخابات است. برگزاری انتخابات این فرصت را به موکلین می‌دهد که در فواصل زمانی معین با بررسی عملکرد کلی نمایندگان خود، آنها را ارزیابی کرده و در صورت رضایت، دوباره آنها را در این سمت ابقا کنند یا برعکس در صورت نارضایتی ایشان را عزل کنند. این نوع نظارت گرچه اصیل و بنیادین است، اما واجد مشکلاتی است مانند اینکه مقید و محدود به یک دوره زمانی خاص و معمولاً طولانی است و بنابراین مستمر و فوری نیست. ثانیاً بسیار کلی و گاه فاقد دقت کافی است زیرا هیئت انتخاب‌کنندگان به‌طور معمول نمی‌توانند در جزئیات وارد شوند و برخی مسائل تخصصی را مورد ارزیابی قرار دهند. از این رو نوع دیگری از پاسخگویی که همان پاسخگویی افقی است ضروری می‌نماید.

این نوع پاسخگویی معمولاً در میان نهادها و قوای حکومتی به‌کار برده می‌شود و ریشه در نظریه تفکیک قوا دارد. به عبارت دیگر پاسخگویی افقی، صلاحیت و توانایی نهادهای حکومتی برای نظارت بر نحوه عملکرد و رفتار دستگاه‌ها و نهادها در دیگر شاخه‌های حکومتی است (بیتام، ۲۰۰۶).

با توجه به توضیحات فوق‌الذکر باید خاطر نشان کرد که پاسخگویی در عرصه عمومی معمولاً با ترکیب انواع پاسخگویی یعنی هم درون‌سازمانی و برون‌سازمانی و نیز عمودی و افقی اعمال می‌شود و غرض از آن حصول اطمینان از استفاده مناسب از اقتدار سیاسی و پیروی صاحبان مناصب عمومی و سیاسی از قواعد رفتار صحیح است. نکته مهم در این میان این است که پیروی مقامات عمومی از قواعد رفتاری صحیح صرفاً به اطاعت و رعایت از قوانین موضوعه یا دستورالعمل‌های مقامات بالاتر و رعایت استانداردهای کارآمدی و اقتصادی ختم نمی‌شود، بلکه پرهیز از ارتکاب رفتارهای غیراخلاقی و خلاف انصاف نیز در حوزه پاسخگویی صاحبان مناصب

عمومی به‌عنوان امین شهروندان قرار می‌گیرد (Callahan, 2002, 109).

برخی از مقامات سیاسی و صاحب‌منصبان به سبب اهمیت و جایگاه مهمی که در نظام تصمیم‌گیری یا اجرایی دارند باید از هر جهت مراقب رفتار خود بوده و پاسخگو باشند. نمایندگان پارلمان به سبب جایگاه مهم و نقش برجسته‌ای که در سپهر عمومی زندگی اجتماعی برعهده دارند از مصادیق روشن چنین مقاماتی هستند. همان‌طور که به تفصیل خواهیم دید با توجه به اینکه احتمال اعمال خودسرانه اقتدار عمومی و نیز بروز تعارض میان منافع وکلا و منافع موکلین امری محتمل و ممکن است، برای جلوگیری از قربانی شدن منافع عمومی در پای منافع خصوصی لازم است نمایندگان پارلمان نیز مسئول و پاسخگوی اقدامات خود در این سمت باشند.

### ۳. نظارت بر نمایندگان و حاکمیت قانون

برداشت‌ها از حاکمیت قانون هر چقدر متنوع و متعدد باشد<sup>۱</sup> نظریه‌پردازان در اینکه اعمال اقتدار عمومی نباید خودسرانه و سلیقه‌ای باشد و قدرت از هر نوع باید محدود به قانون باشد اتفاق نظر دارند (Tamanaha, 2004: 114). به نظر می‌رسد در بن اندیشه حاکمیت قانون نوعی بی‌اعتمادی و سوء ظن به نوع بشر به‌ویژه بشر صاحب قدرت متمرکز نهفته باشد. شاید به همین سبب باشد که ارسطو به نحو عام می‌گوید «اصولاً نادرست است که حکومت به‌جای آن که تابع قانون باشد در حیطه اقتدار شخص [یا اشخاص] در آید، زیرا هر شخص گرفتار هوس‌ها و سودهایی است که روان آدمیزاده از آنها گریزی ندارد». (ارسطو، ۱۳۸۱: ۱۶۴-۱۶۳).

واضح است که نمایندگان پارلمان نیز مانند سایر صاحبان اقتدار عمومی در معرض خودسری و رفتار سلیقه‌ای قرار دارند. هر کس آشنایی اندکی با وظایف و اختیارات نمایندگان داشته باشد تصدیق خواهد کرد که آسیبی که از ناحیه رفتار سلیقه‌ای و خودسرانه نمایندگان ممکن است جامعه را تهدید کند اگر بیشتر از مقامات اجرایی نباشد کمتر نیست. برای نمونه یکی از وظایف عمده نمایندگان در بیشتر نظام‌های سیاسی تعیین سیاست‌های کلی و تصویب قوانین عام برای کلیه افراد جامعه است. نمایندگان باید در اعمال این کارکرد همواره منافع عمومی را در مرتبه بالاتر قرار دهند و در پی تأمین منافع شخصی و گروهی نباشند. همچنین اصلی‌ترین ابزار کنترل و نظارت بر عملکرد مقامات اجرایی در بیشتر نظام‌های سیاسی پارلمان است. در صورتی که نمایندگان با چشم‌پوشی از خودکامگی مقامات اجرایی در صدد جلب منافع شخصی برای خود یا اطرافیانشان باشند صدمات

۱. برای مطالعه تفصیلی درباره مفاهیم و برداشت‌های مختلف از نظریه حاکمیت قانون ر.ک. به: احمد مرکز مالگیری، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.



جبران ناپذیری به جامعه وارد خواهد شد.

نقش قواعد رفتاری به‌درستی، پیشگیری یا مبارزه با آسیب‌هایی است که ممکن است از عملکرد سلیقه‌ای نمایندگان متوجه جامعه سیاسی باشد. احراز سمت نمایندگی و برنده شدن در انتخابات به هیچ‌وجه مجوزی برای اعمال خودسرانه و سلیقه‌ای اقتدار عمومی نیست و نمایندگان مکلفند این اقتدار را مطابق موازینی که مهمترین آنها اغلب در قواعد رفتاری تدوین و تعیین می‌شود رفتار کنند.

## فصل دوم - نظارت بر رفتار نمایندگان و قواعد رفتاری

### مقدمه

درست است که قوه مقننه مهمترین رکن در نظام‌های سیاسی مبتنی بر دموکراسی نمایندگی است؛ اما امروزه پارلمان جزء جدایی‌ناپذیر اکثر نظام‌های سیاسی از هر نوع و با هر ماهیتی است. با توجه به اینکه دموکراسی نمایندگی گفتمان غالب عصر حاضر است حتی نظام‌های اقتدارگرا و ضد مردمی نیز محتاج تظاهر به داشتن پایگاه مردمی هستند. در عصر حاضر برآورده کردن چنین نیازی برعهده پارلمان‌ها و نمایندگان مردم گذاشته شده است. این بدان معناست که خدشه بر وجهه و موجودیت پارلمان به‌طور مستقیم کل نظام سیاسی را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. پارلمان‌ها خواه واقعاً مرکز عمده تصمیم‌گیری سیاسی باشند خواه تظاهر به این امر کنند از منظر مشروعیت بخشی به نظام سیاسی دارای اهمیت فوق‌العاده زیادی برای آن هستند.

پارلمان، نهاد نمایندگی‌کننده منافع مختلف و متنوع است؛ مینیاتوری از جامعه بزرگ که در آن تضاد و تعارض منافع جدی است. به گفته جرمی والدرون اهمیت این نهاد صرفاً به‌خاطر کارکرد نمایندگی‌اش نیست بلکه وکلای شهروندان کاری بسیار مهمتر و ضروری‌تر برای جامعه انجام می‌دهند. آنها پس از طی فرآیندهایی مشخص و پذیرفته شده، از طریق بحث و گفتگو تعارض و مخاصمه را به توافق و صلح تبدیل می‌کنند و مانع چندپاره شدن و سوق یافتن جامعه به‌سوی جنگ و جدال هستند. پارلمان مرکز اصلی تصمیم‌گیری و بحث درباره سیاست‌های مختلف و تصویب قواعد عام لازم‌الاجرا است. بحث در مورد گزینه‌های مختلف تقنینی و انتخاب یکی از آنها که بر منافع متعدد و متنوع اقشار و گروه‌های مختلف تأثیر زیادی می‌گذارد در این نهاد انجام می‌شود. همچنین نظارت بر قوه مجریه و سایر نهادهای حکومتی که اقتدار عمومی از مجرای آنها اعمال می‌شود و جلوگیری از سوءاستفاده احتمالی یا اعمال خودسرانه آن یکی دیگر از کارکردهای این نهاد است. به‌عبارت دیگر پارلمان محل اصلی بحث درباره خیر عمومی و همگانی و تعیین محتوای قوانین است.

کارکردهای پارلمان صرفاً به مشروعیت‌بخشی، سیاستگذاری، قانونگذاری و نظارت ختم نمی‌شود. حل تعارض منافع، دخالت در انتصاب مقامات مختلف قوه مجریه و سایر نهادهای حکومتی، بسیج افکار عمومی و جلب حمایت عمومی در اجرای سیاست‌های دولت و نظایر آن برای بیشتر نظام‌های سیاسی از اهمیت زیادی برخوردار است (نورتون، ۱۳۹۰: ۱۱۹، ۱۲۰).

روشن است که توفیق نمایندگان در اعمال کارکردهای مهم پارلمان به‌ویژه کارکرد مشروعیت‌بخشی به میزان اعتماد و اطمینان شهروندان به این نهاد بستگی دارد. چنانچه مردم باور خود را به سلامت اخلاقی، انصاف و پایبندی نمایندگان به قانون از دست بدهند و نمایندگان را بیشتر حافظ منافع شخصی یا گروهی خود ببینند تا منافع عمومی و همگانی، هزینه‌های فعالیت پارلمان از فواید آن فزون‌تر خواهد شد. بنابراین مهم است که اعتماد مردم به پارلمان و باورشان به سلامت اخلاقی نمایندگان حفظ و تقویت شود. همین ضرورت باعث شده است نظام‌های سیاسی مختلف، هریک با توجه به اختصاصات و ویژگی‌هایی که دارند اقدام به طراحی و ارائه تمهیداتی برای نظارت بر رفتار نمایندگان کنند.

امروزه کمترین کشوری را می‌توان یافت که برای دستیابی به هدف یاد شده صرفاً به پند و اندرز و ایجاد مشوق و محرک‌های اخلاقی بسنده کرده باشد. البته در اکثر کشورها نمایندگان در ابتدای دوره نمایندگی سوگند یاد می‌کنند که وظایف خود را با رعایت اخلاق، امانت و انصاف انجام دهند اما رسوایی‌های متعدد سیاسی و کاهش اعتماد به سیاستمداران به‌طور کلی محرک تلاش برای پیدا کردن راهکارهای مؤثر دیگری شده است.

با توجه به این رویه‌های مختلف و با استفاده از مطالعات تطبیقی انجام شده در این باره به‌طور کلی می‌توان رویکردهای غالب و متداول را در دو دسته متمایز قرار داد:

#### • نظارت بر نمایندگان براساس قواعد و از طریق نهادهای عمومی

برخی از کشورها نظارت بر رفتار نمایندگان و به‌طور کلی مقامات و صاحبان مناصب عمومی را از طریق اعمال قواعد عمومی برعهده مقامی چون دادستان که مسئولیت صیانت از منافع عمومی را برعهده دارد و دادگاه‌های عمومی یا عالی نهاده‌اند. در این رویکرد، ارزیابی و نظارت بر عملکرد اعضای پارلمان از طریق قواعد عام اساسی، اداری و مدنی انجام می‌شود. ویلیامز با مطالعه کشورهای اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۱ به این نتیجه رسید که فرانسه و اکثر کشورهای اتحادیه اروپا از این مدل پیروی می‌کنند. استدلالی که در اتخاذ چنین رویه‌ای مطرح می‌شود این است که بهتر است نظام حقوقی حاکم بر رفتار نمایندگان ساده باشد و بار جدیدی به مجموعه قوانین قبلی افزوده نشود (Williams, 2001: 7).





### • نظارت بر نمایندگان براساس قواعد رفتاری معین و متمایز

برخلاف رویکرد بالا در دسته دیگری از کشورها، علاوه بر قوانین عادی و اساسی یا آیین‌نامه‌های داخلی مجالس تقنینی، یک مجموعه قواعد رفتاری معین طی سندی جداگانه نحوه رفتار صحیح نماینده پارلمان و عواقب تخلف از این قواعد را نیز مقرر می‌دارد. این قبیل کشورها معمولاً نهادهای ویژه‌ای را در داخل یا خارج پارلمان ایجاد کرده‌اند که بر رفتار نمایندگان نظارت کند مانند تأسیس کمیسیون‌های ثابت یا کمیسیونر مستقل پارلمانی برای نظارت بر رفتار نمایندگان. انگلستان، کانادا، آمریکا، آفریقای جنوبی، پارلمان اروپا و برخی از کشورهای دیگر نظیر فیلیپین، ژاپن و زامبیا نیز از همین مدل پیروی کرده‌اند (Hulst, 2000: 122).

به نظر می‌رسد مبنا و اساس اتخاذ چنین رویه‌ای از سوی کشورهای یاد شده این است که اقتضائات رفتار صاحبان مناصب عمومی در عرصه عمومی زندگی از چنان حساسیت و ظرافتی برخوردار است که نمی‌توان تمثیت آن را صرفاً به قواعد عام موجود واگذار کرد. وجود قواعدی مدون و متمایز برای سیاستمداران، به‌ویژه نمایندگان باعث انسجام رفتاری کسانی می‌شود که مشاغل عمومی مهمی مانند سمت نمایندگی پارلمان را در اختیار دارند.

تدوین قواعد رفتاری به معنای تعهد به پیروی از قواعد اخلاقی در حین انجام وظیفه، قدمتی طولانی دارد. در قرن چهارم پیش از میلاد قسم‌نامه بقراط که طی آن اطبا برای حفظ موازین اخلاقی سوگند یاد می‌کردند یک نمونه مشهور تاریخی از این قبیل قواعد اخلاقی یا رفتاری است (Rathamarit, et al, 2008: 13). محققان قواعد رفتاری، نظارت بر رفتار صاحبان مناصب عمومی را یک پدیده مدرن می‌دانند که از بخش خصوصی به‌ویژه فعالیت‌های اقتصادی این بخش الهام گرفته شده است. به اعتقاد پلیزو و همکارانش تدوین و اعمال این قواعد به شروع موج جهانی شدن و پدید آمدن شرکت‌های چندملیتی مرتبط است. این قبیل شرکت‌ها به دنبال کاهش هزینه‌ها و افزایش سود خود به تولید محصولاتشان در کشورهای خارجی از مرزهای ملی اقدام کردند؛ جایی که به‌راحتی امکان اعمال قوانین کشوری از طریق دستگاه حاکمیت ملی وجود نداشت. فقدان چنین نظارتی از یکسو اعتماد و اطمینان شهروندان را درخصوص رعایت قواعد اخلاقی در تهیه کالا و نیز کیفیت محصولات کاهش داد و از سوی دیگر اعتبار و شهرت تولیدکنندگان را در معرض خطر جدی قرار داد. لذا صاحبان این قبیل صنایع کوشیدند برای جلب اعتماد آنان نوعی قواعد رفتاری تنظیم کنند و همه واحدهای تولیدی خود را به تبعیت از این قواعد متحدالشکل وا دارند تا اعتماد بازار را همچنان حفظ کنند (Pelizzo, Olson, Stepenhurst, 2004). در هر حال غرض اصلی از چنین اقدامی غلبه بر بحران اعتماد و جلب اطمینان از دست رفته بود. همین ضرورت بار دیگر در بخش

عرضه کالاها و خدمات عمومی به وجود آمد. چنانکه خواهیم دید کاهش اعتبار صاحبان مناصب نزد افکار عمومی اصلی‌ترین دلیل روی آوردن کشورهای مختلف به نظام تدوین قواعد رفتاری بود. بیتام معتقد است تمایل به استفاده از قواعد رفتاری به‌طور کلی در دهه‌های گذشته روبه افزایش بوده و این افزایش تا حدی در پاسخ به کاهش اعتماد عمومی به استانداردهای رفتار نمایندگی در دمکراسی‌های استقرار یافته بوده است (Beetham, 2006: 98). برخی از نویسندگان معتقدند روند استفاده از قواعد رفتاری به‌ویژه در قوای تقنینی به آغاز دهه ۹۰ میلادی برمی‌گردد (Rathamrit, et al. 2009). به هر حال، جلوگیری از سوءاستفاده‌های مالی و مادی و استفاده ناروا از امتیازهای سمت نمایندگی که لازمه اعمال اختیارات این سمت است در مرکز توجه قواعد رفتاری بوده است هرچند همان‌طور که خواهیم دید به مسائل جزئی‌تر نیز در تدوین این قواعد توجه شده است.

#### ۱. تعریف قواعد رفتاری

در زبان انگلیسی دو عبارت codes of ethics و codes of conducts معادل آنچه در این تحقیق قواعد رفتاری گفته می‌شود مورد استفاده قرار می‌گیرد. به نظر می‌رسد مباحثی از این قبیل چون به‌تازگی در زبان فارسی طرح شده هنوز از نظر واژه‌شناسی نضج کافی نگرفته است. منشور اخلاقی، کدهای اخلاقی و آیین رفتاری و قواعد رفتاری معادل‌هایی در زبان فارسی هستند که شاید در آینده با دقت زبانی بیشتری به‌کار برده شوند.

در حال حاضر ادارات، شرکت‌ها و مؤسسات عمومی و گاه خصوصی قواعدی را درباره رفتار صحیح مستخدمین خود وضع می‌کنند. البته این کار شاید بیشتر جنبه تبلیغاتی داشته باشد اما می‌توان پیش‌بینی کرد که در آینده‌ای نه چندان دور این مباحث به یکی از بحث‌های محوری مدیریت عمومی بدل شود. در حال حاضر منشور اخلاقی در حوزه‌هایی مانند ورزش فوتبال طرح و بحث شده است که از جهاتی برای کسانی که در این حوزه مشغول تحقیق هستند می‌تواند محل تأمل باشد.

در زبان انگلیسی مقصود از Codes of ethics یا منشور اخلاقی مجموعه‌ای از اصول کلی است که احترام به برخی از اصول آرمانی اخلاقی را به مخاطبان خود در یک گروه توصیه می‌کند و آنها را تشویق می‌کند که در انجام وظایف خود به این اصول کلی مانند صداقت، شفافیت، عدم تبعیض، پاکدستی و نظایر آن احترام بگذارند. اما مقصود از Codes of conducts انضمامی‌تر و ناظر بر نحوه انجام وظایف سازمانی به شکلی است که رعایت اصول فوق‌الذکر میسر شود. بنابراین می‌توان گفت قواعد رفتاری برخلاف منشورهای اخلاقی حاوی قواعد جزئی و



مفصلی هستند که از طریق برقراری ممنوعیت‌ها، محرومیت‌ها یا اجبار به انجام برخی افعال یا ترک آن سعی می‌کنند زمینه اجرای صحیح یک تکلیف عمومی را فراهم کنند. برخلاف منشورهای اخلاقی که صرفاً بر توصیه‌های اخلاقی و پیروی از ندای وجدان استوار هستند، قواعد رفتاری علاوه بر این از طریق مقرر کردن برخی ضمانت اجراها تخطی از این قواعد را تنبیه و مجازات می‌کنند.

با این وصف این سؤال مطرح می‌شود که تفاوت قواعد رفتاری با قوانین عمومی کیفری که قواعدی برای مبارزه با فساد و ارتکاب جرم در بخش عمومی وضع می‌کنند چیست؟ بی‌تردید ممکن است میان قواعد رفتاری و قوانین عمومی کیفری همپوشانی‌هایی وجود داشته باشد اما فرق این دو آن است که قواعد رفتاری و اجرای آن در انحصار دستگاه مربوطه است درحالی که قوانین عمومی کیفری را دادگاه‌ها به اجرا می‌گذارند. مثلاً قواعد رفتار پارلمانی را صرفاً خود پارلمان یا نهادهای وابسته به آن اجرا می‌کنند نه دادگاه‌ها. وانگهی آنچه در حوزه صلاحیت دادگاه‌ها قرار دارد رسیدگی به جرائم و مجازات مجرمان است درحالی که هدف از وضع قواعد رفتاری نظارت بر رفتارهایی است که جرم تلقی نمی‌شود بلکه با شئونات مربوط به مناصب عمومی به کیفیتی که پیشتر توضیح داده شد متناسب نیست و به اعتبار آن سمت و دستگاه مربوطه نزد افکار عمومی لطمه وارد می‌کند. این قبیل افعال اغلب جرم نیستند بلکه بیشتر نوعی سوءرفتار یا عملکرد نامناسب هستند. همین امر توجه ما را به تمایز مهم دیگری نیز جلب می‌کند. قوانین عمومی کیفری اغلب بازدارنده و کیفرمحور هستند درحالی که قواعد رفتاری بیشتر پیشگیرانه و هدف از وضع آنها تشویق رفتار صحیح است نه کیفر متخلف. یکی از نویسندگان تفاوت این دو را با توضیح تفاوت رشوه و هدیه توضیح داده است. (Rathamarit, 2009: 10) رشوه دادن یک عمل مجرمانه است که طی آن از صاحب یک سمت دولتی خواسته می‌شود در قبال دریافت آن، فعل یا ترک فعلی را به‌طور غیرقانونی برای دهنده رشوه انجام دهد. اما هدیه می‌تواند بر انجام وظیفه منصفانه و اخلاقی یک مقام عمومی تأثیر نامطلوبی داشته باشد و بر ذهنیت او تأثیر بگذارد و زمینه انجام نامناسب یک تکلیف عمومی را فراهم کند. دریافت این قبیل هدیه‌ها برای برخی مشاغل و صاحبان سمت‌های عمومی به سبب جایگاه مهم آنها محدود یا ممنوع می‌شود تا عواقب یاد شده بر آن مترتب نباشد اما در هر حال جرم تلقی نمی‌شود، مگر اینکه در دایره تعریف جرم قرار گیرد که در این صورت از حوزه قواعد رفتاری خارج است و صلاحیت دادگاه‌ها و مقام‌های قضایی مطرح می‌شود.

با این توضیح اکنون می‌توان دامنه بحث را به نوع خاصی از این قبیل قواعد یعنی قواعد رفتار پارلمانی محدود کرد. یکی از نویسندگان ضمن تعریفی موسع، کلیه احکام اخلاقی که نمایندگان مجلس باید در طول دوره نمایندگی در ارتباط خود با جهان خارج آنها را رعایت کنند قواعد رفتاری پارلمانی تعریف می‌کند (Huls, 2000, 119). نمایندگان مکلفند به‌منظور حفظ اعتماد مردم به

صداقت و درستی پارلمان به آن قواعد احترام بگذارند و از ارتکاب هر نوع عملی که وجهه پارلمان را وجه‌المصالحه قرار دهد پرهیز کنند. این قواعد اساساً به منظور جلوگیری از خویشاوندسالاری، تعارض منافع شخصی با مصالح عمومی و در صورت بروز تعارض، حل آن به نفع مصالح عمومی و به طور کلی پیشگیری یا مبارزه با هر نوع فساد یا تخلف احتمالی مقرر می‌شود.

نویسندگان دیگری قواعد رفتار پارلمانی را سند رسمی می‌دانند که نحوه عمل نمایندگان را به وسیله تعیین رفتار صحیح از یکسو و رفتار غیرقابل قبول از سوی دیگر مشخص می‌کند. به عبارت دیگر هدف از این قواعد رفتاری، تقویت نوعی فرهنگ سیاسی است که بر درستی، صداقت و شفافیت رفتاری نمایندگان تأکید می‌کند. قواعد رفتاری حاوی نظامات اجرایی و استانداردهای رفتاری لازم‌الاجرا و تعریف شده به وسیله مقنن همراه با مجازات نقض آنها هستند. این قواعد نحوه عمل نمایندگان را در طول دوره نمایندگی مشخص می‌کنند و هدف نهایی آن افزایش اعتماد عمومی است (Pelizzo and Stapenhurst, 2006: 200).

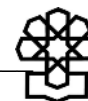
گرچه برخی از نویسندگان مانند برین معتقدند عبارت‌های codes of و codes of conducts ethics در متون مختلف به جای یکدیگر مورد استفاده قرار گرفته و نمی‌توان به طور قاطع تفاوتی میان آنها قائل شد (Stepenhurst and Pelizzo, 2004: 6) اما تعریف اخیر به روشنی بیانگر این است که قواعد رفتاری سویه حقوقی‌تر تنظیم رفتار نمایندگان است که در عین حال حاوی قواعد آرمانی اخلاقی نیز هست و در واقع مکمل اصول کلی مقرر شده در قواعد یا منشورهای اخلاقی است. با این وصف سه رکن را می‌توان برای قواعد رفتاری شناسایی کرد:

- اصول کلی اخلاقی حاکم بر رفتار نمایندگان،
- قواعد تفصیلی و اجرایی که اغلب ناظر به جزئیات رفتار نمایندگان در طول دوره نمایندگی است (به ویژه قواعد ناظر بر تعارض منافع)،
- ضمانت اجرای تخلف از این قواعد.

قبل از بررسی تفصیلی این ارکان سه‌گانه، لازم است ضرورت تدوین قواعد جداگانه رفتار پارلمانی به کیفیت فوق را بررسی کنیم. فهم این ضرورت می‌تواند به درک بهتر قواعد آن کمک کند.

## ۲. ضرورت تدوین قواعد رفتاری برای نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان

سؤال این است که تدوین قواعد جداگانه برای تنظیم رفتار نمایندگان چه ضرورتی دارد؟ آیا قوانین عمومی موجود، به ویژه قوانین جزایی، قواعد مربوط به مسئولیت مدنی یا تخلفات اداری که پاره‌ای اعمال را ممنوع اعلام یا جرم یا تخلف تلقی کرده و برای آن مجازات تعیین نموده یا ضمانت‌آور



اعلام کرده است برای جلوگیری از تخلفات نمایندگان پارلمان کافی نیست؟ به عبارت دیگر تدوین قواعد رفتاری برای نمایندگان علاوه بر قوانین یاد شده چه ضرورتی دارد؟ پاسخ این پرسش را می‌توان در چند بند به شرح زیر مورد بررسی قرار داد:

#### ۱-۲. طبیعت سمت نمایندگی

برخلاف اعضای قوه مجریه یا قوه قضائیه که معمولاً محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های زیادی برای اشتغال ایشان در سایر نهادها یا بخش‌های اقتصادی وضع می‌شود، این امر در مورد نمایندگان پارلمان یا وجود ندارد یا کم‌رنگ‌تر است مگر اینکه آشکارا موجب تعارض منافع شخصی و سمت نمایندگی باشد. دلیل این امر در ذات مفهوم نمایندگی نهفته است. استدلالی که در این باره مطرح شده این است که نمایندگی شغلی تمام‌وقت نیست و نباید باشد. پارلمان‌ها نباید به نهادهایی بدل شوند که فقط سیاستمداران تمام‌وقت اجازه نمایندگی حوزه‌های انتخابیه خود را داشته باشند. واضح است که تعداد کسانی که سیاستمدار حرفه‌ای هستند و پیشه‌ای جز این ندارند بسیار اندک است. حتی اگر چنین باشد این امر به معنای محدود کردن حق انتخاب مردم و انتخاب‌شوندگان است که در نهایت به ضرر یک نظام سیاسی و دموکراتیک تمام شود. غرض از انتخابات همان‌طور که والدرون می‌گوید صرفاً انتخاب تعدادی سیاستمدار به‌عنوان نماینده جمعی بزرگ‌تر نیست. ارزش این نمایندگی به انعکاس اختلافات، گونه‌گونی و تنوعی است که در جوامع معاصر به حدی است که حتی تعدد احزاب و گروه‌های نفوذ نیز قادر به بازنمایی کامل آن نیست. تنوع و تعداد نمایندگان هر چه زیادتر باشد معنایش امکان دستیابی بیشتر به اطلاعات ضروری مربوط به این منافع و در نهایت انعکاس آن در کارکردهای مهم و حیاتی پارلمان است (Waldron, 1999). علاوه بر این امکان اشتغال نمایندگان در خارج از پارلمان به معنای تماس بیشتر و مستقیم‌تر آنان با صاحبان منافع است که اعضای پارلمان نمایندگی آنها را برعهده دارند و این امر می‌تواند زمینه انجام بهتر سمت نمایندگی را فراهم کند (Demmke, et al, 2007: 35).

بنابراین تماس و ارتباط گسترده نمایندگان با بخش‌های مختلف جامعه و نیز نقشی که ایشان در تصمیم‌گیری‌های کلان به هنگام تقنین یا نظارت یا اعمال سایر کارکردهای پارلمان بازی می‌کنند آنها را مدام در معرض دو راهی‌های دشوار اخلاقی و انتخاب میان حفظ منافع شخصی یا ترجیح مصالح عمومی، منافع حوزه‌های انتخابیه یا منافع ملی، منافع کل نظام سیاسی یا منافع حزبی و گروهی قرار می‌دهد. وجود قواعد رفتاری و نیز نهادهای مشورتی می‌تواند نمایندگان را به هنگام بروز ابهام و تردید راهنمایی کند و مانع از ارتکاب رفتارهایی باشد که به حیثیت و اعتبار پارلمان صدمه وارد می‌کند.

## ۲-۲. عدم کفایت و تناسب نظام جزایی عمومی در رسیدگی به تخلفات رفتاری نمایندگان

نظر به اهمیت حفاظت از منافع عمومی، بسیاری از قوانین جزایی کشورها در کنار سایر جرائم پاره‌ای از رفتارهای صاحبان مناصب عمومی مانند کارکنان دولت و شاغلین مؤسسات و نهادهای عمومی را جرم‌انگاری کرده‌اند، مانند رشوه‌خواری، افشای اسرار دولتی، خیانت به کشور و نظایر آن. اعمال این قبیل قوانین در صلاحیت قوه قضایی و از منظر اصل تفکیک قوا نوعی نظارت برون‌سازمانی است. اما چنانکه پیشتر اشاره شد قواعد رفتاری فقط ناظر به نحوه عملکرد نمایندگان و در برخی پارلمان‌ها، کارمندان پارلمانی است و از آنجا که در بیشتر موارد این نظارت ازسوی خود پارلمان یا رکنی از ارکان آن یا فردی مأمور ازسوی پارلمان اعمال می‌شود در شمار نظارت‌های درون‌سازمانی تقسیم‌بندی می‌شود.

اعمال نظام جزای عمومی حداقل از دو جهت برای رسیدگی به تخلفات رفتاری نمایندگان کافی و متناسب به نظر نمی‌رسد. نخست اینکه بسیاری از ممنوعیت‌ها و محدودیت‌هایی که در قواعد رفتاری تجویز می‌شود در قوانین جزایی عمومی وجود ندارد درحالی که ارتکاب آن به سبب دارا بودن سمت نمایندگی تخلف محسوب می‌شود و باید تدابیر پیشگیرانه یا تنبیهی در مورد آن اعمال شود. دوم اینکه با فرض اینکه برخی اقدامات نماینده مجرمانه باشد به‌طور کلی در بیشتر کشورها وجود مصونیت پارلمانی مانع از رسیدگی سریع به تخلفات و جرائم نماینده است، چیزی که کاملاً خلاف انتظار افکار عمومی برای واکنش سریع در مقابل رفتارهای نادرست نمایندگان است. وجود قواعد رفتاری و نظام نظارتی‌ای که در آن پیش‌بینی می‌شود می‌تواند این توقع افکار عمومی را حداقل تا مهیا شدن شرایط رسیدگی‌های جزایی برآورده کند و مانع از ورود صدمه جبران‌ناپذیر به کل وجهه پارلمان باشد.

## ۲-۳. ضرورت تقویت رو به کاهش اعتماد عمومی نسبت به نمایندگان

تحلیل رابطه نمایندگی بر مبنای عقد وکالت یا اصیل - نماینده، بدان معناست که نمایندگان بیش از هر مقام عمومی دیگر امین مردم در اعمال اقتدار عمومی هستند و رابطه میان هیئت انتخاب‌کنندگان و نمایندگان بر اعتماد بر اقدامات وکیل استوار است. در دمکراسی‌های نمایندگی این رابطه اعتماد‌آمیز یک منبع زاینده و مستمر برای اقتدار سیاسی است که در وجه آرمانی باید ثابت یا رو به تزاید باشد. اما بروز رسوایی‌های مکرر مالی و سیاسی که نمونه‌های آن در نظام‌های سیاسی مختلف به وفور مشاهده می‌شود به این رابطه اعتماد‌آمیز صدمات بسیار جدی وارد کرده است. بررسی نمونه یک تحقیق میدانی در انگلستان در سال ۲۰۰۶ نشان می‌دهد که با توجه به شاخص راستگویی و صداقت، سیاستمداران در مقایسه با سایر مشاغل از کمترین میزان اعتماد مردم برخوردارند؛



درحالی که اکثریت بزرگی از مردم معتقدند که به اطبا، معلمان، قضات و افسران پلیس اعتماد دارند کمتر از یک‌چهارم آنها ابراز کرده‌اند که به وزرا و دستگاه‌های دولتی اعتماد دارند. براساس این نظرسنجی فقط سه نفر از هر ده نفر اظهار کرده‌اند که به نمایندگان پارلمان اعتماد دارند (Demmke, 2007:34).

این تحقیق نشان می‌دهد که صداقت کسانی که سمت‌های عمومی را در اختیار دارند برای ایشان مهم است. همچنین این تحقیق بیانگر آن است که از نظر اکثریت پاسخ‌دهندگان رشوه نگرفتن نمایندگان از وزرا امری بسیار مهم است (Ibid).

به‌طور خلاصه بنابر این تحقیق «نخست وجود استانداردهای سخت‌گیرانه برای ارزیابی صداقت نمایندگان مهم است؛ دوم اینکه اعتماد عمومی بسیار شکننده است؛ سوم اینکه افکار عمومی انتظار دارد دارندگان سمت‌های عمومی استانداردهای سخت‌گیرانه را رعایت کنند زیرا ایشان دارای قدرت نفوذ و اختیار تصمیم‌گیری بیشتری نسبت به سایر مقامات و اشخاص حقوقی خصوصی هستند». نمایندگان از جانب ملت اقتدار عمومی را اعمال می‌کنند و منابع عمومی کشور را برای انجام پروژه‌های دولتی اختصاص می‌دهند. آنها تصمیماتی اتخاذ می‌کنند که حقوق بنیادین شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد (Ibid:35). پس مهم است که قواعد استاندارد از طریق یک نظام نظارتی به شهروندان اطمینان دهد که رفتار صاحبان مناصب عمومی از جمله نمایندگان پارلمان را زیر نظر دارد و با هرگونه تخلف احتمالی مقابله می‌کند.

#### ۴-۲. تقویت حاکمیت قانون

وجود قواعد رفتاری حداقل از دو جهت مانع بروز رفتارهای خودسرانه است. نخست اینکه نمایندگان از پیش با قواعد رفتار درست آشنا می‌شوند و وجود معیارهای مدونی در این باره موجب می‌شود نمایندگان در صورت ارتکاب اقدامات خودسرانه هیچ عذر و بهانه‌ای نداشته باشند و ناگزیر به پاسخگویی باشند. قاعده مشهور و منصفانه قبح عقاب بلابیان نیز تدوین چنین قواعدی را توصیه می‌کند. چنانکه خواهیم دید این قواعد معمولاً به‌طور تفصیلی تکلیف تعارض منافع احتمالی را روشن می‌کنند و فرصت سوءاستفاده از خلأهای قانونی را از نماینده سلب می‌کنند. ازسوی دیگر، وجود قواعد رفتاری برای ارزیابی رفتار نمایندگان مانع از اعمال فشار ناروا بر نماینده‌ای است که در چارچوب قواعد رفتاری عمل کرده است و او می‌تواند در مقابل شکایات یا ادعاهای مطرح شده براساس یک متن مدون از خود و در نهایت پارلمان دفاع کند یا رفتار خود را براساس آن توجیه نماید. بنابراین وجود قواعد رفتاری از هر دو سو مانع تفسیرهای مبهم و غرض‌ورزانه نسبت به نمایندگان پارلمان خواهد شد که همواره در معرض قضاوت و دید رسانه‌ها و افکار عمومی هستند.

### ۳. اصول حاکم بر قواعد رفتاری

گرچه قواعد رفتاری همراه با نوعی تنبیه و عقوبت است اما برخلاف قوانین کیفری این امر جنبه فرعی و ثانوی دارد و در نهایت رابطه میان نمایندگان و شهروندان عمیقاً بر پایه‌های اخلاقی بنا شده است؛ یعنی نوعی تعهد داوطلبانه و از روی میل و رغبت به تلاش برای خیر همگانی. چنین تعهدی آنچنان درونی است که نمی‌توان به‌سادگی پایبندی به آن را از راه تحمیل پاره‌ای تنبیهات تضمین کرد. از همین قواعد رفتاری بیش از آنکه بر اجبار مبتنی باشد، متکی بر دعوت و تشویق است. ذکر اصول اخلاقی در ابتدای بیشتر این قواعد در نظام‌های سیاسی گوناگون خود گواه بر این مدعاست. برای نمونه مجلس عوام پارلمان انگلستان در صدر قواعد رفتاری خود هفت اصل اخلاقی را تصریح کرده است که نمایندگان باید آن را راهنمای عمل خود قرار دهند. رعایت این اصول جملگی در راستای تأمین هدف اصلی قواعد رفتاری یعنی ارتقای سطح اعتماد عمومی به صاحبان مناصب عمومی است. برخی از این اصول که جانمایه قواعد رفتاری است و راهنمای تدوین آنها در نظام‌های سیاسی مختلف است به‌شرح زیر است:

#### ۳-۱. اصل صداقت و راستگویی

اعتماد مردم به صاحبان مناصب عمومی یکی از مهمترین مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی محسوب می‌شود که در کانون آن پیروی از اصل اخلاقی صداقت و راستگویی قرار دارد. رعایت این اصل یک تکلیف عمومی برای کلیه کسانی است که مستقیم یا غیرمستقیم به مشاغل عمومی اشتغال دارند. علاوه بر این الزام عمومی، پیروی از چنین تکلیفی در بافت قواعد رفتاری معمولاً در قالب ارائه گزارش‌های صادقانه از وضعیت منافع شخصی و بیشتر مالی نمایندگان و اعضای خانواده آنها انعکاس می‌یابد. چنانکه خواهیم دید در برخی از پارلمان‌ها نمایندگان باید وضعیت مالی خود را در فواصل زمانی مختلف به‌طور داوطلبانه اظهار کنند و بدیهی است که اساس این خوداظهاری صداقت و راستگویی نماینده است.

#### ۳-۲. اصل تقدم منافع عمومی بر منافع شخصی

ترجیح خیر عمومی بر منافع شخصی بر اصل اخلاقی از خودگذشتگی بنا شده است. در مبادلات خصوصی در میان افراد نمی‌توان انکار کرد که هر کس در پی افزایش نفع خود است و اساساً نظم بازار بر چنین پیش‌فرضی استوار است و این کار عملی خلاف اخلاق و نکوهیده محسوب نمی‌شود. هرچند که از خودگذشتگی و ترجیح منافع دیگری بر منافع خود نیز در شرایط و اوضاع و احوال خاصی امری پسندیده و اخلاقی است، اما در هر حال استثنایی بر قاعده یاد شده است. اما مأموریت اصلی صاحبان مشاغل و مناصب عمومی که در واقع مکلف به ارائه کالاهای عمومی هستند نه تأمین نفع شخصی بلکه پیگیری منافع عمومی است. از همین رو وقتی تعارضی میان این دو به‌وجود





می‌آید، ایشان مکلفند منافع عمومی را بر نفع شخصی مقدم بدانند. همین اصل مبنای قواعد حل تعارضی است که بدنه اصلی قواعد رفتاری را تشکیل می‌دهد با این ویژگی که این قواعد ضمانت اجرایی نیز برای تخلف از چنین قواعدی وضع کرده‌اند.

### ۳-۳. اصل استقلال

نمایندگان تکالیف مهمی برعهده دارند که یکی از آنها نظارت مستمر و دقیق بر نحوه عملکرد قوه مجریه و مأموران اجرایی به‌عنوان خطرناک‌ترین قوه حکومتی و به‌طور کلی بیان حقایق مربوط به نحوه اداره امور کشور و انتقاد از سوء مدیریت احتمالی است. از این‌رو در قوانین اساسی و آیین‌نامه‌های داخلی مجالس قانونگذاری ابزارهای مختلف نظارتی پیش‌بینی شده است تا امکان عملی کردن چنین تکلیفی مهیا شود. اما امکان استفاده از چنین ابزارهایی همواره به‌وجود آمده سیاسی نزد نمایندگان پارلمان منوط بوده است و وجود چنین اراده‌ای نیز کاملاً به میزان استقلال نمایندگان از نهادهای نظارت‌شونده و مراکز عمده قدرت سیاسی و اقتصادی بستگی دارد. بدیهی است اگر نماینده از لحاظ اداری، مالی یا هر نوع امتیاز مادی دیگر وابسته به نهاد یا افراد نظارت‌شونده باشد در این صورت انجام وظیفه نظارت در جهت تأمین منافع عمومی با اختلال مواجه خواهد شد. از این‌رو اصل ممنوعیت اشتغال نماینده در دیگر نهادهای حکومتی به‌ویژه در نظام‌هایی که در آنها بر تفکیک نسبی قوا تأکید می‌شود یکی از قواعد مهم مندرج در قواعد رفتاری است.

چنین ضرورتی نه تنها در اعمال کارکرد نظارتی بلکه در حوزه کارکرد تصمیم‌گیری و تقنینی پارلمان نیز صادق و جاری است. به‌طور خلاصه می‌توان گفت اصل استقلال، ضامن آزادی و جسارت نماینده در پیگیری خیر عمومی و منافع شهروندان از مجرای اعمال نمایندگی سیاسی است.

### ۳-۴. اصل عدم تبعیض

برخلاف شغل قضاوت که یکی از اصول مهم آن رعایت اصل بی‌طرفی در اعمال کارکرد قضاوت است از نمایندگان پارلمان نمی‌توان توقع بی‌طرفی داشت. اعضای پارلمان نماینده منافع متنوع موجود در جامعه هستند و به‌ویژه تأمین منافع حوزه‌های انتخابیه یکی از مهمترین تکالیف آنان است. به این معنا نمایندگان نمی‌توانند بی‌طرف باشند. آنها به‌ویژه در سیاستگذاری و تقنین طبعاً مکلفند پیگیر سیاست‌های حزبی خود باشند و برای به ثمر نشستن آنها تلاش می‌کنند. بنابراین نمی‌توان از آنها در این حوزه توقع بی‌طرفی داشت. اما این امر نافی تکلیف آنان در تقویت روح مدارا نسبت به همه افکار و یا مواضع سیاسی مختلف نیست. نمایندگان نباید صرفاً برپایه تفاوت مشی سیاسی خود یا حزب سیاسی متبوعشان یا براساس جنسیت، نژاد، زبان یا شرایط فیزیکی خدمات نمایندگی خود را از عهده خاصی دریغ کنند یا آن را به عهده خاصی محدود و منحصر کنند (Williams, 2001: 13).

### ۳-۵. اصل شفافیت

امروزه شفافیت و روشن بودن نحوه انجام یک وظیفه عمومی آسان‌ترین و کارآمدترین راه جلوگیری از فساد و سوءاستفاده از اختیارات عمومی تلقی می‌شود. منظور از شفافیت در اعمال سمت نمایندگی، امکان کسب اطلاعات درباره نحوه عملکرد نماینده و نیز امکان دستیابی به اطلاعات مربوط به فعالیت‌های اقتصادی، وضعیت دارایی‌ها و منافع شخصی نمایندگان و اعضای خانواده ایشان پیش، در حین و پس از احراز سمت نمایندگی است. دسترسی آسان به این اطلاعات به وسیله افکار عمومی به‌ویژه رسانه‌های جمعی و مطبوعات می‌تواند به راحتی به شایعاتی که همواره بر گرد سیاستمداران و به‌ویژه نمایندگان پارلمان وجود دارد خاتمه دهد و اعتماد عمومی از دست رفته را به ایشان بازگرداند. به همین منظور نحوه ارائه گزارش به افکار عمومی یکی از موضوعات مهم قواعد رفتاری را تشکیل می‌دهد. همان‌طور که در صفحات بعدی بحث خواهد شد کشورها در میزان علنی کردن اطلاعات مربوط به منافع خصوصی نمایندگان اختلاف رویه دارند.

### ۳-۶. اصل پاسخگویی

نمایندگان پارلمان مانند سایر صاحب‌منصبان عمومی باید در قبال اختیارات و تکالیفی که برعهده دارند پاسخگو باشند. پیشتر گفته شد که این پاسخگویی در دو سطح و شکل متفاوت عملی می‌شود: پاسخگویی عمودی و افقی. پاسخگویی عمودی در انتخابات متجلی می‌شود اما پاسخگویی افقی طی سازوکاری جداگانه در قواعد رفتاری پیش‌بینی می‌شود. قواعد رفتاری به‌طور معمول نهاد یا فردی را برای رسیدگی به رفتارهای نمایندگان مجلس براساس قواعد رفتاری تعیین می‌کند و تشریفات رسیدگی و نحوه و مرجع تصمیم‌گیری را نیز مشخص می‌کنند.

### ۴. شیوه نظارت بر رفتار نمایندگان

همان‌طور که پیشتر اشاره شد یکی از ارکان قواعد رفتاری، قواعد تفصیلی است که نحوه رفتار نمایندگان پارلمان را در زمان تصدی سمت نمایندگی تعیین می‌کند. به عبارت دیگر این قواعد بیان‌کننده نحوه اجرای همان اصولی هستند که به اختصار در این تحقیق بدان‌ها پرداخته شد. گرچه کشورها و نظام‌های سیاسی مختلف در لزوم احترام به اصول یاد شده اشتراک نظر دارند اما هر یک از آنها رویه‌های خاص خود را در پیش گرفته‌اند. با نگاهی اجمالی به قواعد مختلف رفتاری می‌توان آنها را در سه نوع متفاوت طبقه‌بندی کرد: نخست، قواعدی است که مسئولیت اخلاقی نمایندگان را به ایشان یادآوری می‌کند یا همان اصول اخلاقی. دسته دوم قواعد ایجابی هستند که نمایندگان را به انجام فعلی مکلف و مجبور می‌کند، مانند تکلیف نمایندگان به اعلام دارایی‌های منقول و غیرمنقول



خود یا اعلام میزان سهام یا اوراق بهادار خود و خانواده‌شان در شرکت‌ها و مؤسسات مالی مختلف در فواصل زمانی تعیین شده در قواعد رفتاری؛ اعلام نام افراد یا مؤسساتی که کمک مالی در اختیار نماینده قرار داده‌اند، اعلام هرگونه استخدام در بخش خصوصی و میزان دریافت دستمزد از آنها و نظایر آن؛ دسته سوم قواعد سلبی است که نمایندگان را از انجام فعل خاصی منع می‌کند، مانند منع استفاده از سمت نمایندگی برای کسب سود شخصی، عدم استفاده از اطلاعات طبقه‌بندی شده یا اطلاعاتی که فقط با توجه به سمت در اختیار نماینده قرار داده شده و شهروندان عادی از داشتن چنین اطلاعاتی محروم هستند در جهت جلب منافع شخصی، قبول نکردن هدایا یا هزینه‌های سفر بیش از میزان خاصی از سوی نمایندگان، پرهیز از خویشاوندسالاری، منع مطلق قبول هدایا از دول خارجی یا برقراری ممنوعیت در تصدی مشاغل خاص و از این قبیل. در بخش اصول حاکم بر قواعد رفتاری به اختصار اصول اخلاقی توضیح داده شد. در این بخش به بررسی وجوه ایجابی و سلبی قواعد رفتاری می‌پردازیم. لازم به یادآوری است که در اکثر متون نوشته شده درباره قواعد رفتاری مجموعه قواعد سلبی و ایجابی را ذیل عنوان تعارض منافع مورد بررسی قرار می‌دهند.

#### ۱-۴. تعریف تعارض منافع

منظور از وضع قواعد تعارض منافع اعم از سلبی یا ایجابی، پیشگیری از تعارض منافع شخصی نماینده با انجام تکالیف ناشی از سمت نمایندگی (تعارض بالقوه) و در صورت بروز تعارض جلوگیری از ورود صدمه به منافع عمومی به‌خاطر منافع شخصی است. برخی تعارض منافع را نه یک عمل مشخص، بلکه قرار گرفتن در وضعیتی تعریف می‌کنند که یک مقام عمومی را در معرض تقویت منافع عمومی قرار می‌دهد بی‌آنکه ضرورتاً عمل مفسده‌آمیزی را مرتکب شده باشد (Genckaya, 4: 2009). به نظر می‌رسد این تعریف با ویژگی پیشگیرانه قواعد رفتاری سازگارتر است به این معنا که قواعد رفتاری بیش از هر چیز در پی جلوگیری از ارتکاب عملی است که ممکن است به اعتبار سمت نمایندگی و کل پارلمان صدمه وارد کند. نکته‌ای که باید در تعریف تعارض منافع حتماً بدان توجه کرد این است که جلب منافع شخصی به‌وسیله نماینده وقتی تعارض منافع نامیده می‌شود که بنا باشد این منافع با سوءاستفاده از سمت نمایندگی کسب شود و الا فعالیت نماینده از آن جهت که او نیز مانند سایر افراد دست به اقدام منفعت‌جویانه می‌زند از دایره تعریف تعارض منافع بیرون است.

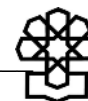
به هر حال، به نظر می‌رسد برداشت‌ها از تعارض منافع و تعیین مصادیق آن متفاوت است. یک تحقیقات میدانی انجام شده در انگلستان نشان‌دهنده اختلاف برداشت‌ها از تعارض منافع در میان مردم است: برای نمونه درحالی که اکثر آنهايي که در نظرسنجی شرکت کرده‌اند دریافت پول برای طرح سؤال از وزرای کابینه را تعارض مستقیم و آشکار منافع می‌دانند، عده‌ای دیگر تعارضی در

آن مشاهده نکرده و آن را بخشی از ایفای نقش در سمت نمایندگی می‌دانند، (Power: 2008: 16). همچنین درحالی که لابی کردن با قوه مجریه برای جلب کمک‌های مالی دولتی به نفع حوزه‌های انتخابیه یکی از کارکردهای مهم نمایندگان کنگره محسوب می‌شود، همین امر در پارلمان انگلستان خلاف قواعد رفتار صحیح تلقی می‌شود (Ibid). نکته‌ای که در این تفاوت‌ها نهفته است این است که تعریف تعارض منافع تا حدی با بافت فرهنگی، ارزش‌های اخلاقی و ویژگی‌های بومی هر کشور ارتباط مستحکمی دارد و باید در طراحی قواعد رفتاری به آنها توجه شود. در ادامه مهمترین محورهای قواعد حل تعارض مطالعه خواهد شد.

#### ۲-۴. اختیاری یا اجباری بودن تکلیف اعلام دارایی‌ها و منافع

رویه کشورهای مختلف در اجباری یا اختیاری بودن اعلام دارایی‌ها و منافع متفاوت است. از حیث تأمین هدف قواعد رفتاری که همانا افزایش اعتماد عمومی به نهاد پارلمان و نمایندگان عضو آن است به نظر می‌رسد اجباری بودن اعلام منافع و دارایی‌ها بهتر این هدف را تأمین می‌کند. شاید به همین دلیل باشد که اکثر کشورها اجباری بودن آن را ترجیح داده‌اند. برای نمونه یکی از تحقیقات میدانی انجام شده در سال ۱۹۹۹ درباره بیست کشور جهان<sup>۱</sup> نشان می‌دهد که ۱۶ کشور از ۲۰ کشور مورد تحقیق، ارائه گزارش از منافع و دارایی‌های مالی را برای اعضای پارلمان اجباری اعلام کرده‌اند. در چهار کشور باقیمانده دو رویه متفاوت در کانادا و سوئد وجود دارد که طی آن در قواعد رفتاری کانادا این الزام فقط برای نمایندگانی که عضو کابینه نیز هستند وجود دارد نه برای نمایندگان عادی<sup>۲</sup> و نیز در سوئد اعلام منافع و دارایی‌ها اختیاری است. در هندوستان و آرژانتین به‌طور کلی چنین قاعده‌ای وجود ندارد (Whaley, 1999: 11).

۱. شامل: آرژانتین، استرالیا، کانادا، جمهوری چک، فرانسه، آلمان، مجارستان، هند، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، کره، مکزیک، لهستان، آفریقای جنوبی، اسپانیا، سوئد، تایوان، انگلستان و ایالات متحده آمریکا.  
۲. نظام سیاسی کانادا در شمار نظام‌های پارلمانی است که در آن نمایندگان در ضمن می‌توانند عضو کابینه نیز باشند.

**جدول ۱. وضعیت ثبت منافع و دارایی‌ها در ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا**

نام کشور	وضعیت	نام کشور	وضعیت
اتریش	۰	لاتویا	۱
بلژیک	۱	لیتوانی	۱
بلغارستان	۰	لوکزامبورگ	۰
قبرس	۱	مالت	۰
جمهوری چک	۰	هلند	۰
دانمارک	۱	لهستان	۱
استونی	۱	پرتغال	۱
فنلاند	۱	رمانی	۱
فرانسه	۱	اسلواکی	۰
آلمان	۱	اسلونی	۱
یونان	۰	اسپانیا	۱
مجارستان	۱	سوئد	۱
ایرلند	۱	انگلستان	۱
ایتالیا	۰		

Source: Demmke et al, (2004): 80.

وضعیت ثبت منافع و دارایی نمایندگان معلوم نیست:

ثبت منافع و دارایی لازم است = ۱

ثبت منافع و دارایی لازم نیست = ۰

**۳-۴. دامنه کسانی که باید منافع و دارایی‌هایشان اعلام شود**

چنانچه تکلیف اعلام میزان دارایی‌ها و منافع فقط به نمایندگان محدود شود این احتمال وجود دارد که نمایندگان بتوانند از طریق انتقال آنها به خویشاوندان نزدیک خود از تکالیف مقرر شده در قواعد رفتاری شانه خالی کنند. به منظور پرهیز از چنین امری اکثر قواعد رفتاری اعلام دارایی‌های فرزندان و همسر نماینده را نیز الزام‌آور اعلام کرده‌اند. برای نمونه تحقیقات انجام شده نشان می‌دهد از میان یازده کشور فقط کشور سوئد فاقد چنین الزامی است. همچنین از میان ده کشور باقی‌مانده فقط ایالات متحده آمریکا، استرالیا و تایوان تکلیف اعلام جزئیات منافع و دارایی‌های همسر و فرزندان نمایندگان عیناً مشابه خود ایشان است. در کانادا نیز چنین تکلیفی فقط برای نمایندگانی که عضو کابینه هستند برقرار است و نمایندگان عادی از چنین تکلیفی معاف هستند. در باقی‌مانده کشورها مانند فرانسه و لهستان این تکلیف سبک‌تر و مختصرتر است و در ایتالیا نمایندگان در اعلام دارایی‌ها و منافع همسر و فرزندان خود، مختار هستند (Ibid: 13).

#### ۴-۴. دامنه منافع و دارایی‌هایی که باید اعلام شود

سؤال این است که چه اقلامی از دارایی‌های نمایندگان باید اعلام شود؟ به‌طور کلی می‌توان این اقلام را به چهار قسمت کلی تقسیم کرد: الف) اموال منقول و غیرمنقول، ب) درآمدها، ج) بدهی‌ها، د) هدایا، مسافرت‌ها و انواع مهمان‌نوازی‌ها.

لازم به یادآوری است که سهام شرکت‌ها و اوراق بهادار و سرمایه‌گذاری‌های نمایندگان در پروژه‌های مختلف در زمره دسته اول از دارایی‌ها بوده و باید اعلام شود. برای نمونه در استرالیا نماینده هر نوع مال منقول و غیرمنقول که ارزش آن بالاتر از ۵۰۰۰ دلار کانادا (در سال ۱۹۹۹) از قبیل سهام شرکت‌ها، شراکت‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها را باید اعلام کنند (Whaley, 1999: 12). درخصوص دسته دوم این توضیح لازم است که در برخی کشورها اشتغال نمایندگان به مشاغل دیگر به کلی ممنوع نشده بلکه محدودیت‌هایی برقرار کرده‌اند، مانند اینکه اشتغال آنان صرفاً به‌صورت پاره‌وقت امکانپذیر است نه تمام‌وقت. این محدودیت همچنین با این الزام همراه است که نمایندگان باید نام کارفرمای خود اعم از فرد یا شرکت را بیان کرده و میزان درآمد خود از این شغل را اعلام کنند. در ژاپن حتی این الزام وجود دارد که اگر نماینده‌ای سمتی بدون حقوق و دستمزد در خارج از پارلمان داشته باشد باید اعلام کند (Ibid).

دسته سوم یعنی اعلام بدهی‌ها باید همراه با اعلام نام طلبکار و میزان بدهی، میزان بهره و نیز منشأ بدهی باشد، زیرا در صورتی که میزان این بدهی‌ها زیاد باشد بیم آن می‌رود که نماینده با سوءاستفاده از سمت نمایندگی در صدد کاستن از بار آن باشد، لذا این امر همواره باید به‌طور شفاف تحت نظارت مراجع اعمال قواعد رفتاری باشد.

مبنای الزام برای اعلام میزان هدایا و مهمان‌نوازی‌ها نیز شفاف‌سازی و جلوگیری از اعمال نفوذ هدیه‌دهندگان است. تحقیقات انجام شده در ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا نشان می‌دهد ۲۱ کشور برای قبول هدایا، نشان‌ها و نظایر آن قوانینی وضع کرده‌اند (Demmke, 2007: 195). این امر در کشورهای مختلف جهان با رویه‌های متفاوت به چشم می‌خورد. برای نمونه در آرژانتین، ممنوعیت دریافت هرگونه هدیه‌ای که به سمت نمایندگی مربوط است تصریح شده است؛ برعکس در انگلستان و استرالیا نمایندگان مجاز به دریافت هدایا هستند مگر جایی که با سمت نمایندگی در تعارض باشد. با این توضیح که نمایندگان مجلس عوام انگلستان فقط زمانی مکلف به اعلام هدایای دریافتی مرتبط با سمت نمایندگی هستند که میزان آن از یک درصد حقوق سالیانه نمایندگی تجاوز کند. در این صورت علاوه بر اینکه مکلف به اعلام هدیه هستند باید ارزش آن را نیز تصریح کنند. در مجلس نمایندگان آمریکا نمایندگان نباید هیچ هدیه‌ای که ارزش آن بالاتر از ۱۰۰ دلار باشد دریافت



کنند و الا متخلف محسوب می‌شوند (Power, 2008: 25).

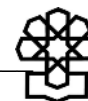
لازم به ذکر است که هزینه‌های سفر نمایندگان نیز در دسته آخر طبقه‌بندی می‌شود. دلیل اصلی اعلام این هزینه‌ها مشابه توجیهاتی است که در موارد بالا مطرح شد. مطالعه انجام شده در هجده کشور جهان نشان می‌دهد که شش کشور اساساً هیچ محدودیتی در این مورد وضع نکرده‌اند و طبیعتاً تکلیفی متوجه نمایندگان نیست، اما در یازده کشور نمایندگان ملزم به درج مسافرت‌های دارای حامی مالی در گزارش منافع و دارایی‌ها هستند. در ایالات متحده آمریکا علاوه بر ضرورت اعلام سفرها، نمایندگان می‌توانند برخی سفرهای دارای حامی مالی مرتبط با انجام تکالیف نمایندگی را برای جمع‌آوری پاره‌ای اطلاعات یا مشاهده امور از نزدیک قبول کنند، اما در هر حال این مسافرت‌ها اگر در داخل آمریکا باشد نمی‌تواند از ۴ روز و اگر در خارج از این کشور باشد نمی‌تواند از یک هفته تجاوز کند. در این سفرها فرزندان یا همسر نماینده نیز می‌توانند او را همراهی کنند. پذیرش سفرهای دارای حامی مالی که بی‌ارتباط با سمت نمایندگی باشد بر هر کیفیت و میزانی بلامانع است، زیرا اساساً امری بی‌ارتباط با سمت نمایندگی تلقی می‌شود (Whaley, 1999: 16). مطالعات انجام شده در میان ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا نشان می‌دهد که ۲۰ کشور برای نظارت بر سفرهای نمایندگان پارلمان قواعدی وضع کرده‌اند (Demmke, 2007: 27).

## جدول ۲. فهرست تفصیلی دارایی‌ها و منافع‌ها که باید به‌وسیله نمایندگان پارلمان آفریقای جنوبی اعلام شود

<p>۸. جزئیات ذیل درخصوص منافع قابل ثبت باید اعلام شود:</p> <p>الف) سهام یا سایر منافع مالی در شرکت‌ها و دیگر مؤسسات شراکتی:</p> <p>اول - تعداد، ماهیت و ارزش اسمی سهام در هر نوع شرکت عمومی یا خصوصی، دوم - نام شرکت، سوم - ماهیت و ارزش هر نوع منفعت مالی دیگر در شرکت‌های عمومی یا خصوصی و هر نوع نهاد دیگر.</p> <p>ب) هر نوع کار واجد حقوق و دستمزد در خارج از پارلمان:</p> <p>اول - نوع استخدام، دو - نام و نوع فعالیت تجاری، کارفرما، سوم - مبلغ حقوق و دستمزدی که از عضویت یا شرکت در آن به نماینده پرداخت می‌شود.</p> <p>ج) مشاوره‌ها:</p> <p>اول - ماهیت مشاوره یا هر نوع حق‌المشاوره، دوم - نام و نوع فعالیت تجاری کسی که تقاضای مشاوره کرده است، سوم - میزان حقوق، دستمزد یا هر نوع منافع‌ها که از این مشاوره عاید نماینده می‌شود.</p> <p>د) حمایت مالی:</p> <p>اول - منبع و جزئیات حمایت مالی مستقیم یا کمک از منابع غیرحزبی، دوم - ارزش کمک یا حمایت‌های مالی.</p> <p>ه) هدایا و مهمان‌نوازی‌ها:</p> <p>اول - جزئیات، ارزش و منبع هدیه در صورتی‌که ارزش آن از ۳۵۰ رند [واحد پول آفریقای جنوبی بیشتر باشد، دوم - جزئیات ارزش هدایای داده شده از یک منبع در صورتی‌که جمع آنها از ۳۵۰ رند در یک سال تجاوز کند، سوم - مهمان‌نوازی که نوعی هدیه تلقی شود از هر نوع.</p> <p>و) منافع:</p> <p>اول - ماهیت و منبع هر نوع منفعت دیگر که ارزش مادی داشته باشد، دوم - میزان ارزش آن.</p> <p>ز) سفرهای خارجی:</p> <p>اول - گزارش کوتاهی از سفر خارجی، دوم - مشخصات حامی مالی آن.</p> <p>ح) زمین و اموال:</p> <p>اول - جزئیات و میزان زمین و اموال، دوم - ناحیه‌ای که زمین و اموال در آن واقع شده است، سوم - ماهیت منفعت، چهارم - اموال خارج از کشور.</p> <p>ط) مستمری‌ها:</p> <p>اول - منبع مستمری، دوم - ارزش مستمری.</p>
--

Source: Westminster Foundation for Democracy (2008), p. 21.





#### ۵-۴. زمان ثبت منافع

لزوم اعلام فهرست منافع و دارایی‌ها برای دستیابی به هدف قواعد رفتاری کافی نیست بلکه این کار باید به موقع انجام شود. در اعلام منافع و دارایی‌ها می‌توان دو روش را شناسایی کرد. در روش اول گزارش دارایی‌ها و منافع فقط باید در ابتدا و انتهای دوره نمایندگی اعلام شود تا میزان این دارایی‌ها برخلاف قانون و با سوءاستفاده از سمت نمایندگی افزایش نیافته باشد. در برخی از کشورها این تکلیف در پایان هر سال باید انجام شود. در پاره‌ای از کشورهای دیگر علاوه بر وجود این الزام به طور سالیانه هرگاه که میزان دارایی‌ها به طور قابل ملاحظه‌ای افزایش یابد نیز بلافاصله باید به مرجع مربوط گزارش شود. این نوع اعلام منافع و دارایی‌ها را می‌توان اعلام منظم<sup>۱</sup> نامید.

روش دوم بدین شکل است که وقتی منافع شخصی نماینده با موضوع مورد رسیدگی پارلمان یا کمیسیون‌های پارلمانی یا موقع رأی‌گیری که نماینده در آن مشارکت دارد در تعارض افتد این تکلیف برای نماینده ایجاد می‌شود که موضوع را به مرجع ذیربط اعلام کند. این نوع اعلام را می‌توان اعلام منافع و دارایی موردی<sup>۲</sup> نامید. واضح است که می‌توان از هر دو روش به طور همزمان برای نظارت بر نمایندگان استفاده کرد چنانکه مجلس عوام انگلستان از همین رویه پیروی می‌کند (Westminster Foundation for Democracy, 2008: 19).

تحقیقات میدانی انجام شده نشان می‌دهد که اکثر کشورها یک برنامه زمانبندی دقیقی برای مواعید ارائه این گزارش تعیین کرده‌اند ولی این زمان‌ها متنوع است. برای نمونه، در لهستان نمایندگان ۳۰ روز پس از احراز سمت نمایندگی مکلف به دادن این گزارش هستند و پس از آن به طور سالیانه این تکلیف را برعهده دارند. کره جنوبی نیز از همین روش استفاده می‌کند با این تفاوت که هرگاه افزایش قابل توجهی در میزان دارایی‌های ایشان رخ دهد مکلفند آن را به طور جداگانه و فوری اعلام کنند. آلمان نیز از رویه اخیرالذکر پیروی می‌کند. در برخی از کشورها مانند جمهوری چک و ایرلند این تکلیف فقط به اعلام سالیانه خلاصه می‌شود و الزام دیگری برای نمایندگان وجود ندارد (Whaley, 1999: 11).

#### ۶-۴. میزان دسترسی افکار عمومی به گزارش دارایی‌ها و منافع نمایندگان

همان‌طور که بارها گفته شد هدف از به‌کارگیری سازوکار اعلام منافع در نهایت ترمیم وجهه صاحبان مناصب عمومی است. غرض این است که به افکار عمومی اطمینان داده شود که منافع و دارایی دارندگان مشاغل عمومی برخلاف قانون افزایش نیافته است. با توجه به این هدف نهایی در صورتی که اطلاعات ارائه شده از سوی نمایندگان غیرعلنی و منتشر نشده باقی بماند دستیابی به این

1. Routine disclosure

2. Ad hoc disclosure

هدف ممکن نخواهد بود. به همین سبب انتشار اطلاعات مالی نمایندگان البته به روش‌های مختلف انجام می‌شود. مهمترین ملاحظه در این مورد رعایت حریم خصوصی نمایندگان است. اکنون می‌توان این پرسش را مطرح کرد که آیا انتشار این اطلاعات ناقض حریم خصوصی نمایندگان نیست؟ در برخی از کشورها مانند فرانسه و اسپانیا دسترسی به اطلاعات مالی و منافع نمایندگان را محدود کرده‌اند زیرا حفظ حریم خصوصی نماینده را لازم می‌دانند. اما برخی دیگر مانند انگلستان، ایتالیا و هلند براین باور هستند که منافع عمومی نمی‌تواند و نباید نسبت به منافع شخصی نمایندگان در درجه دوم اهمیت قرار داده شود (Williams, 2001: 17). مطالعات انجام شده نشان می‌دهد از میان هجده کشور، هشت کشور استرالیا، جمهوری چک، ایرلند، ایتالیا، سوئد، انگلستان و ایالات متحده آمریکا به‌طور مرتب گزارش‌های مالی نمایندگان را منتشر می‌کنند. در مجارستان نسخه مختصری از این گزارش به تشخیص کمیسیون نظارت بر رفتار نمایندگان امکان انتشار می‌یابد. در فرانسه و تایوان در صورتی که نماینده‌ای قواعد رفتاری را نقض کند، جزئیات مربوط به منافع و دارایی‌های او منتشر می‌شود. در آفریقای جنوبی گزارش نمایندگان به تشخیص کمیسیون منافع و دارایی‌های نمایندگان به دو قسمت سری و علنی تقسیم می‌شود. از همین رویه در کانادا نیز پیروی می‌شود. تنها در آلمان است که هرگونه افشای اطلاعات مالی و دارایی‌های نمایندگان ممنوع اعلام شده است (Whaley, 1999: 13, 14).

##### ۵. نهاد ناظر برای اجرای قواعد رفتاری

نهاد ناظر بر اجرای قواعد رفتاری در کشورهای مختلف متفاوت است، اما می‌توان آنها را در سه مدل کلی به شرح زیر دسته‌بندی کرد:

##### ۱-۵. نهاد بیرون‌سازمانی

برخی از پارلمان‌ها مانند پارلمان تایوان و پارلمان ایالت آلبرتا و اونتاریو در کانادا نظارت بر رفتار نمایندگان را به یک نهاد بیرون از پارلمان واگذار کرده‌اند (Pelizzo, Olson, Stapenhurst, 2004: 15). غالباً نهادهای عمومی قوه قضائیه یعنی دادگاه‌های عمومی و مقامات دادستانی به نمایندگی از عموم، چنین نظارتی را برعهده دارند. این روش دارای مزایا و معایبی به شرح زیر است: یکی از مزایای این روش آن است که هدف نهایی اجرای قواعد رفتاری که همانا افزایش اعتماد عمومی از طریق اعمال نظارت بی‌طرفانه بر عملکرد مقامات عمومی است راحت‌تر حاصل می‌شود زیرا بنا به فرض قوه قضائیه نهادی بی‌طرف یا کمتر سیاسی است و استقلال آن شائبه هرگونه برخورد غیرمنصفانه یا سیاسی با نمایندگان پارلمان را از بین می‌برد. اهمیت این استدلال زمانی



بهتر درک می‌شود که بدانیم در بسیاری از پارلمان‌ها نمایندگان در مقام قانونگذار از صلاحیت وضع آیین کار خود و نیز قواعد رفتاری که بر اعمال آنها نظارت می‌کند برخوردارند. حال اگر مقام ناظر بر نحوه اجرای این قواعد نیز خودشان باشند، بیم آن می‌رود که به خطاهای خود یا همکارانشان با دیده اغماض بنگرند که این امر می‌تواند سرآغاز مشکلاتی باشد. کوتاه سخن اینکه کسی نمی‌تواند داور کار خویش باشد و برای تقویت اعتماد عمومی بهتر آن است که نهادی بیرونی این نظارت را برعهده گیرد و در این میان چه نهادی بهتر از قوه قضائیه که نظارت بر حسن اجرای قوانین از کارویژه‌های آن است.

ازسوی دیگر این روش دارای معایب بسیاری است. نخست اینکه بسیاری از موضوعات مقرر در قواعد رفتاری مصداق جرم نیست بلکه رفتارهای خلاف شئون سمت نمایندگی و پارلمان محسوب می‌شود که نمی‌توان بر آن اطلاق جرم کرد. لذا دخالت قوه قضائیه در چنین مواردی که غالباً با شدت عمل و مجازات‌های سنگین همراه است تناسبی با رفتار خلاف شئونات نمایندگی ندارد. دوم اینکه در اغلب نظام‌های سیاسی، نمایندگان از مصونیت پارلمانی برخوردارند که این امر مانع برخورد سریع قوه قضائیه با تخطی نمایندگان از قواعد رفتاری است و یا دستکم رسیدگی به آن را طولانی و دشوار می‌سازد. اطاله دادرسی خود می‌تواند به بی‌اعتمادی عمومی دامن بزند و نتواند از افزایش موج بدبینی به سلامت اخلاقی و رفتاری نمایندگان پارلمان جلوگیری کند.

## ۲-۵. نهاد درون‌سازمانی

برخلاف مدل اول که نظارت بر رفتار نمایندگان به نهادی خارج از پارلمان سپرده می‌شود در مدل دوم، این نظارت به نهادی در درون پارلمان سپرده می‌شود. به دلایلی که در ادامه توضیح داده خواهد شد این نوع نظارت به دو روش مختلف اعمال می‌شود:

### ۱-۲-۵. نظارت از طریق کمیسیون خاص پارلمانی

در این روش نظارت بر اجرای قواعد رفتاری به یکی از کمیسیون‌های داخلی پارلمان واگذار می‌شود. مهمترین ویژگی این قبیل کمیسیون‌ها آن است که معمولاً نمایندگانی از احزاب مخالف در آن عضویت دارند و گاه حتی ریاست این کمیسیون به آنها واگذار می‌شود. دلیل چنین امری آن است که نمایندگان حزب اکثریت نتوانند با سوءاستفاده از تفوق خود در پارلمان مکانیسم نظارتی را از کار بیندازند یا صرفاً از آن در جهت اعمال فشار بر نمایندگان اقلیت استفاده کنند.

مهمترین مزیت نظام درون‌سازمانی نظارت بر رفتار نمایندگان این است که فاقد معایب یاد شده به‌وسیله دستگاه قضایی است. وانگهی، احتمال پذیرش و تن دادن به چنین نظارتی ازسوی کمیسیونی که اعضای آن متشکل از خود نمایندگان است بسیار زیاد است. این امر از آن جهت مهم

است که جنس قواعد رفتاری چنانکه پیشتر گفته شد مبتنی بر تشویق و ترغیب نمایندگان است تا ارباب و تنبیه. علاوه بر این چنین سازوکاری امکان تماس مستقیم و مستمر با نمایندگان و شناخت مسائل آنها را بهتر و راحت‌تر میسر می‌سازد.

مهمترین ایراد چنین نظامی آن است که در صورت فقدان اراده اعمال چنین نظارتی، نمایندگان می‌توانند به راحتی این قواعد رفتاری را نقض کنند. این احتمال وجود دارد که نمایندگان در قبال نقض قواعد از سوی نمایندگان دیگر سکوت کنند و همین انتظار را از ایشان نیز داشته باشند که در این صورت قواعد رفتاری به کلی خاصیت خود را از دست خواهد داد. همچنین این خطر وجود دارد که نمایندگان حزب حاکم در پارلمان که اکثریت را در اختیار دارند از چنین سازوکاری برای ضربه زدن به حزب اقلیت و یا حفاظت و حمایت از نمایندگان خود سوءاستفاده کنند. عیب دیگر واگذاری این نوع نظارت به خود نمایندگان این است که وظیفه‌ای دیگر به وظایف متعدد نمایندگان اضافه خواهد شد درحالی که نمایندگان برای انجام تکالیف اصلی و مهم خود همواره با کمبود وقت و تراکم کار مواجه هستند (Rathamaridart, 2009: 24).

تحقیقات انجام شده درباره پارلمان ۲۱ کشور جهان نشان می‌دهد که دوازده پارلمان از میان آنها کمیسیون خاص نظارت بر رفتار نمایندگان را به کار گرفته‌اند که این کشورها عبارتند از: اتریش، قبرس، دانمارک، ایرلند، لهستان، لاتویا، لیتوانی، لهستان، پرتغال، رومانی، اسپانیا و انگلستان. ۹ کشور دیگر یعنی بلژیک، استونی، فنلاند، فرانسه، آلمان، ایتالیا، هلند، اسلونی و سوئد فاقد این قبیل کمیسیون‌ها هستند. در این تحقیق ۶ کشور اساساً به این سؤال پاسخ نداده‌اند (Demmke et al, 2007: 95).

#### ۲-۲-۵. نظارت از طریق کمیسیون خاص و کمیسیونر مستقل پارلمانی

روش دیگر نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان، استفاده از کمیسیون خاص و کمیسیونر مستقل پارلمانی به طور توأمان است. در این روش کمیسیون خاص پارلمانی به شرح فوق تأسیس می‌شود اما کار نظارت بر نحوه اجرای قواعد رفتاری به یک مقام مستقل غیرحزبی با عنوان کمیسیونر مستقل پارلمانی واگذار می‌شود. این مقام به طور معمول از سوی کل پارلمان برگزیده می‌شود (Power, 2008, 31). کمیسیونر مسئول تحقیق و بررسی در مورد پرونده‌های مربوط به نمایندگان، دریافت شکایت‌ها و جمع‌آوری اسناد و مدارک، ارائه مشاوره به نمایندگان درخصوص تعارض یا عدم تعارض رفتاری خاص با قواعد رفتاری است. نکته مهم این است که صلاحیت این مقام صرفاً در حد تحقیق و جمع‌آوری اسناد و مدارک است و در نهایت مکلف است گزارش نهایی خود را برای اتخاذ تصمیم به کمیسیون خاص نظارت بر رفتار نمایندگان ارسال کند و نظر خود را



درخصوص تخلف یا عدم تخلف نماینده و نیز لزوم مجازات یا عدم لزوم آن و میزان مجازات پیشنهادی به کمیسیون ارائه کند. بنابراین کمیسیون خود اختیاری در اعمال تصمیم‌گیری نهایی در این مورد ندارد.

این روش گرچه دارای همان ایرادات وارد بر نظارت از طریق کمیسیون‌های داخلی است، اما دخالت یک مقام مستقل غیرحزبی تا حدی آن را تعدیل کرده است. به نظر می‌رسد نظارت بر رفتار نمایندگان به روش اخیر نسبت به دیگر روش‌ها از توازن و کارآمدی بیشتری برخوردار است و امکان نظارت بی‌طرفانه‌تر را بهتر فراهم می‌کند (Ibid).

مهمترین نمونه از کشورهایی که از این الگو پیروی می‌کنند عبارتند از: پارلمان کشورهای ژاپن، کانادا و مجلس عوام پارلمان انگلستان (Pelizzo, Olson, Staphenurst, 2004: 15). در پارلمان انگلستان مجلس عوام مقامی را با عنوان کمیسیونر مستقل پارلمانی برمی‌گزیند که این مقام وظیفه نظارت بر رفتار نمایندگان این مجلس را برعهده دارد. کمیسیونر شکایات نمایندگان یا افراد عادی مبنی بر تخلف نماینده از قواعد رفتاری را دریافت و در مورد آن تحقیق و تفحص می‌کند و گزارشی را در این خصوص به کمیسیون خاص نظارت بر رفتار نمایندگان تقدیم می‌کند. کمیسیون اختیار رد گزارش کمیسیونر را دارد، اما اگر گزارش کمیسیونر مبنی بر نقض قواعد را بپذیرد در این صورت مجازاتی را برای نماینده تعیین و اعمال می‌کند.

## ۶. مجازات تخلف از قواعد رفتاری

چنانکه پیشتر اشاره شد مجازات هدف اصلی قواعد رفتاری نیست، بلکه غرض اصلی پیشگیری از بروز وقایعی است که می‌تواند به اعتماد عمومی شهروندان صدمه وارد کند. به همین سبب برخی یادآوری کرده‌اند که آنچه این مقصود را حاصل می‌کند نفس وجود این قواعد رفتاری است که معیاری برای رفتار صحیح به دست می‌دهد و پیش‌بینی مجازات در آن امر کاملاً فرعی و بی‌اهمیت است (Rathamarit et al, 2009: 19). این نظر بیش از قواعد رفتاری با قواعد اخلاقی سازگارتر است. اگر مقصود افزایش اعتماد عمومی باشد بدون شک باید نوعی ضمانت اجرا برای تخلف از قواعد رفتاری پیش‌بینی شود و الا به مشتی توصیه‌های اخلاقی آرمانی بدل خواهد شد. به همین دلیل است که اکثر کشورها چنانکه خواهیم دید مجازات‌هایی برای نقض قواعد رفتاری پیش‌بینی کرده‌اند.

بی‌تردید مهمترین ابزار تنبیه نماینده‌ای که در سمت نمایندگی از قواعد رفتار صحیح تخلف می‌کند همان اعمال نظارت عمودی است که در اختیار هیئت انتخاب‌کنندگان یعنی عموم شهروندان قرار دارد. در صورتی‌که شهروندان از طریق یک نظام اطلاع‌رسانی کارآمد در جریان کیفیت رفتار

نمایندگان قرار گیرند، قادر به ارزیابی اقدامات ایشان هستند و در صورت عدم رضایت می‌توانند در هنگام انتخابات با عدم انتخاب مجدد او این نارضایتی خود را نشان دهند و بدین ترتیب وکیل متخلف یا ناکارآمد را تنبیه کنند.

اما تجربه نشان داده است که اعمال نظارت عمودی همواره به این نتیجه ختم نمی‌شود و چه بسا نمایندگان متخلفی که به سبب جلب منافع منطقه‌ای و بخشی و علیرغم نقض مکرر قواعد رفتاری مجدداً از سوی رأی‌دهندگان حوزه انتخابیه به این سمت برگزیده شده‌اند (Ibid: 20). صرفنظر از این ایراد، عیب مهم دیگر این روش آن است که شهروندان برای تنبیه نماینده متخلف باید تا پایان یک دوره کامل نمایندگی در انتظار بمانند که این امر با فلسفه قواعد رفتاری که مقابله سریع و کارآمد با کاهش اعتماد عمومی است در تعارض است. گرچه پاره‌ای کشورهای مانند برخی ایالت‌های ایالات متحده آمریکا یا کانادا از مکانیسم عزل نماینده در خلال دوره نمایندگی<sup>۱</sup> استفاده می‌کنند<sup>۲</sup> اما به‌طور کلی نقایص مکانیسم نظارت عمودی باعث شده است که تنبیهات و مجازات‌های دیگری از طریق مکانیسم‌های درونی و بیرونی به‌کار گرفته شود که از تنوع زیادی برخوردار است.

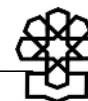
در برخی از کشورها مانند آرژانتین و هند قواعد رفتاری که مستقیماً ناظر بر رفتار نمایندگان باشد وجود ندارد و در عوض قوانین جزایی عمومی برای جلوگیری از رشوه‌خواری و سایر سوءاستفاده‌ها از سمت‌های عمومی وجود دارد که در صورت ارتکاب آنها از سوی نمایندگان، مرتکبین به مجازات این جرائم محکوم می‌شوند (Whaley, 1999). واضح است که در این قبیل کشورها نماینده باید جرمی مرتکب شود و سخن از قواعد رفتاری و نقض آنها در میان نیست.

اما در کشورهایی که قواعد رفتاری وجود دارد، اغلب پارلمان یا کمیسیون نظارت بر رفتار نمایندگان (اعم از دائمی یا موقتی) یا رئیس مجلس (در هنگام ارتکاب تخلف سبک یا انتظامی) پس از طی مراحل و تشریفات رسیدگی و احراز ارتکاب تخلف، تنبیهاتی را به‌موقع اجرا می‌گذارد (Power, 2008: 33). برخی از این مجازات‌ها با توجه به اهمیت تخلف ارتکابی عبارتند از: انتقاد شفاهی، نام بردن از فرد متخلف در صحن علنی به‌وسیله رئیس مجلس، توبیخ کتبی با درج در پرونده، جریمه‌های مالی و قطع جزئی یا کلی برخی مزایا و کمک‌هزینه‌هایی که برای انجام وظایف نمایندگی در اختیار نماینده قرار می‌گیرد، از دست دادن ارشدیت یا ریاست کمیسیون، محرومیت از شرکت در رسیدگی‌ها و امور مجلس در موضوعی خاص یا به‌طور کلی، تعلیق موقت از سمت نمایندگی و در نهایت اخراج از پارلمان یا سلب سمت نمایندگی.

#### 1. Recall elections

۲. برای مطالعه این مکانیسم نک به مقاله زیر:

Twomey, A. (2011), Second Thoughts- Recall Elections for Members of Parliament, available online at: <http://ssrn.com/abstract=1922393>



برای نمونه در پارلمان فیجی تخلف از قواعد رفتاری می‌تواند منجر به از دست دادن سمت نمایندگی شود. در فیلیپین علاوه بر سلب سمت نمایندگی در صورت لزوم، شخص ممکن است زندانی شود (Stapenhurst and Pelizzo, 2006: 201).

نمایندگان مجلس ایرلند در صورتی که قواعد رفتاری را نقض کنند با سه مجازات مواجه هستند که عبارتند از: انتقاد علنی، جریمه‌های مالی و تعلیق از حضور در جلسات پارلمان. در هلند نمایندگان پارلمان می‌توانند همکاران خطاکار خود را شفاهاً سرزنش کرده، یا او را توصیه به رعایت قواعد اخلاقی و رفتاری کرده و یا به‌طور کتبی توبیخ کنند. تا سال ۱۹۹۹ در پارلمان فرانسه فقط یک تنبیه برای سوءرفتار در کسوت نمایندگی در نظر گرفته شده بوده و آن هم ممنوعیت برای نامزدی در دوره بعدی انتخابات بود. در آلمان مجازات نماینده متخلف به رأی‌دهندگان واگذار شده که آینده سیاسی نماینده را تعیین کنند به این شکل که در صورتی که او را گناهکار بدانند از دادن رأی به چنین فردی برای دوره بعد امتناع کنند (Whaley, 1999: 21, 22).

در پارلمان انگلستان مجلس عوام از لحاظ نظری می‌تواند متخلف را به زندان هم محکوم کند اما این بسیار نامحتمل است. تعلیق برای یک دوره معین و یا اخراج از پارلمان محتمل‌تر است. نکته مهم اینکه فقط مجلس عوام از طریق کمیسیون منتخب نظارت بر رفتار نمایندگان صلاحیت وضع مجازات برای نمایندگان مختلف را دارد (Hulst, 2000: 128).

در کنگره ایالات متحده آمریکا، ملایم‌ترین مجازات‌ها به‌وسیله کمیسیون استانداردهای رفتاری نمایندگان اعمال می‌شود که در این صورت نیازی به صدور حکم از سوی نمایندگان ندارد. اما مجازات‌های جدی‌تر مانند اخراج نماینده، به‌وسیله مجلس نمایندگان و از طریق تصویب در صحن علنی امکانپذیر است. در چنین صورتی وکیل یا وکلای مدافع مجلس نمایندگان نیز می‌توانند آنها را در هنگام حضور در کمیسیون نظارت بر رفتار نمایندگان همراهی کنند. هرچند که حق حضور در صحن علنی این مجلس را ندارند. نکته مهم در این خصوص آنکه مجلس نمایندگان به هیچ‌وجه مجبور نیست مطابق توصیه کمیسیون نظارت بر رفتار نمایندگان عمل کند. نکته مهم دیگر اینکه نمایندگان نمی‌توانند علیه تصمیمات مجلس درباره تخلفات آنها تقاضای تجدیدنظر کنند (Ibid).

## جدول ۳. مجازات تخلف از قواعد رفتاری و مرجع صالح برای رسیدگی به این تخلفات در برخی کشورها

کشور	مجازات	مرجع صالح
جزایر فیجی	سلب سمت نمایندگی	نامعلوم
گرانادا	اخطار، توبیخ رسمی، ترک جلسه مجلس، تعلیق	مجلس نمایندگان
هند	توبیخ رسمی یا تذکر شفاهی، حبس، تعلیق و اخراج	دیوان عالی، مجلس نمایندگان
ژاپن	سلب سمت نمایندگی، تذکر برای رعایت رفتاری، عدم حضور در مجلس در هنگام رسیدگی به موضوع خاص برای یک دوره زمانی معین، استعفا از سمت ریاست یک کمیسیون	شورای مشورتی نظارت بر رفتار نمایندگان
فیلیپین	حبس، از دست دادن شرایط احراز مشاغل عمومی	نامعلوم
انگلستان	تعهد کتبی در رعایت قواعد رفتاری، تذکر کتبی یا شفاهی تعلیق از حضور در پارلمان، اخراج	مجلس عوام
آمریکا	توبیخ شفاهی، توبیخ کتبی، جریمه مالی، از دست دادن ارشدیت، اخراج	مجلس نمایندگان

Source: Pelizzo, Olson and Stepenhurst (2004): 13, 14.

## ۷. مجازات نقض قواعد رفتاری و مصونیت پارلمانی

سؤال این است که آیا سازوکار قواعد رفتاری و تنبیهات و مجازات‌های در نظر گرفته شده در آنها با مصونیت پارلمانی نمایندگان منافات ندارد؟

فلسفه مصونیت پارلمانی، محافظت از نماینده پارلمان در مقابل اعمال فشار ناروا از سوی سایر مراکز قدرت است. فرض بر این است که وظیفه اصلی نماینده پارلمان محافظت از منافع عمومی شهروندان و حوزه‌های انتخابیه از هر حیث به‌ویژه در مقابل قوه مجریه و قوه قضائیه است. تأمین چنین مقصودی در گرو پیش‌بینی برخی مصونیت‌هاست. به‌طور کلی مصونیت پارلمانی به دو شکل عمده وجود دارد. شکل اول و محدود مصونیت پارلمانی که به آن عدم مسئولیت نیز گفته می‌شود به‌معنای این است که نماینده را نمی‌توان به سبب رأیی که در پارلمان داده یا اظهارنظر در پارلمان در راستای انجام وظایف نمایندگی بازداشت کرد یا تحت تعقیب قرار داد. این نوع مصونیت در کشورهای نظیر انگلستان، ایرلند و ایالات متحده آمریکا رایج است. شکل دیگر مصونیت که به آن تعرض‌ناپذیری نیز گفته می‌شود برداشتی وسیع‌تر از مفهوم مصونیت است که طی آن به‌طور کلی نمی‌توان نماینده را تحت تعقیب مدنی یا کیفری قرار داد (Whaley, 1999: 17). هدف از هر دو نوع مصونیت برقراری فضای مناسب برای نمایندگان مجلس برای ایفای وظایف مهم نمایندگی به دور از فشار و تهدید است. به این ترتیب ما در اینجا با دو مصلحت متفاوت روبه‌رو هستیم که هر دو برای سمت نمایندگی مطلوب و ضروری است. مصلحت اول این است که نماینده باید بتواند آزادانه به انجام وظایف نمایندگی بپردازد و نباید مدام در معرض دستگیری و یا تهدید به مجازات قرار





گیرد زیرا ممکن است نیروهای سیاسی از آن به‌عنوان اهرمی برای اعمال فشار ناروا بر نماینده استفاده کنند. اما مصلحت مهم دیگر این است که نمایندگان نباید انجام وظایف نمایندگی را دستمایه سوءاستفاده از قدرت و جلب منافع شخصی قرار دهند، امری که تجربه نشان داده است مکرراً رخ داده و به‌شدت به وجهه اخلاقی پارلمان و نمایندگان و در نهایت اعتماد عمومی لطمه زده است. جمع این دو مصلحت یعنی مصونیت و پاسخگویی چگونه ممکن است؟

ابتدا باید یادآوری کرد که این نگرانی در جایی وجود دارد که مکانیسم نظارت ازسوی نهادهای بیرون از پارلمان اعمال می‌شود. برای نمونه قوه قضائیه می‌تواند به اتهام رشوه‌خواری نماینده را تهدید به دستگیری کند یا قوه مجریه می‌تواند برای اعمال فشار بر یک نماینده مخالف اقدام به پرونده‌سازی کند. برای پرهیز از چنین وضعیتی تقریباً اکثر کشورها تشریفات خاصی را پیش‌بینی کرده‌اند که طی آن ابتدا باید از نماینده سلب مصونیت شود و آنگاه به اتهامات رسیدگی شود. اما چنانکه گفته شد قواعد رفتاری نه ناظر به جرائم و مجازات‌ها بلکه سوءرفتارها و تخلفاتی است که نمایندگان با سوءاستفاده از امتیازات سمت نمایندگی مرتکب می‌شوند. چنانکه پیشتر توضیح داده شد مجازات‌ها یا تنبیهات پیش‌بینی شده در این قواعد رفتاری اغلب از طریق مکانیسم‌های درونی نظارت اعمال می‌شود و در نهایت این خود نمایندگان یا برگزیدگان ایشان در کمیسیون نظارت بر رفتار نمایندگان و یا کمیسیون پارلمانی است که این مجازات‌ها را تعیین و اعمال می‌کنند ضمن اینکه قواعد رفتاری را نیز نمایندگان خود تصویب می‌کنند. پس بیم اعمال فشار از بیرون گرچه نه به‌طور کامل ولی تا حدودی منتفی است. اما آیا این بدان معناست که نمی‌توان به بهانه اعمال قواعد رفتاری بر نمایندگان به ناروا اعمال فشار کرد؟

قبل از پاسخ به این پرسش لازم به یادآوری است که نمایندگان مجلس ضمن رقابت‌های انتخاباتی وارد پارلمان می‌شوند که طی این رقابت به‌ویژه در کشورهایی که واجد نظام اکثریتی هستند نمایندگان در احزاب پارلمانی اکثریت و اقلیت سازماندهی می‌شوند. این امر به‌غیر از کشورهایی که اساساً رقابت دمکراتیک برای کسب قدرت سیاسی در آنها به کلی بی‌معناست و یا انتخابات به‌طور نمایشی برگزار می‌شود، ویژگی بارز پارلمان‌ها در عصر حاضر است. واضح است که اکثریت پارلمان از آن حیث که اکثریت است از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است و به همین سبب می‌تواند نمایندگان اقلیت را تحت فشار ناروا قرار دهد. برای نمونه در صورتی که موضوع رسیدگی به تخلفات نماینده‌ای از اقلیت در میان باشد این احتمال وجود دارد که نمایندگان اکثریت به ناروا مجازات‌هایی را بر او تحمیل کنند و برعکس ممکن است از تخلفات هم‌حزبی‌های خود چشم‌پوشی کنند.

بنابراین در اعمال مکانیسم درونی نظارت نیز امکان ورود خدشه به آزادی بیان و استقلال

نمایندگان وجود دارد هرچند به نحوی دیگر. شاید دلیل اینکه در کمیسیون‌های نظارت بر رفتار نمایندگان چند کرسی برای نمایندگان حزب مخالف محفوظ نگاه داشته می‌شود یا حتی رئیس این کمیسیون از حزب مخالف پارلمانی انتخاب می‌شود همین محافظت از حقوق اقلیت و امکان انعکاس صدای آنها باشد (Rathamarit et al, 2009: 24).

اما به نظر می‌رسد صرف وجود این سازوکار نهادی برای جلوگیری از اعمال فشار ناروا بر نماینده کافی نباشد. آنچه ضروری است وجود فرهنگ تحمل مخالف و باور به رعایت قواعد بازی دمکراتیک در عرصه رقابت‌های سیاسی است.

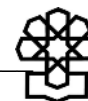
## فصل سوم - مطالعه تطبیقی برخی از کشورها

### ۱. انگلستان

#### ۱-۱. سابقه تاریخی

پیش‌بینی کدهای رفتاری در پارلمان انگلستان سابقه طولانی دارد. اولین بار در سال ۱۶۹۵ پارلمان انگلستان طی مصوبه‌ای مقرر کرد «پیشنهاد هر نوع پول یا امتیاز به نمایندگان پارلمان برای انجام هر نوع کاری در پارلمان جرم و اقدامی خلاف قانون اساسی تلقی می‌شود».

در سال ۱۸۵۸ پارلمان در مصوبه دیگری تصریح کرد «اقدام نمایندگان پارلمان در پیشنهاد یا حمایت از هر عمل یا تصمیمی در پارلمان به سبب کسب منافع مالی یا پاداش خلاف عرف و نقض شأن و جایگاه پارلمان است». همین مضمون در مصوبه بعدی پارلمان در مقابل تلاش گروه‌های صنفی و حرفه‌ای برای اعمال نفوذ در پارلمان در سال‌های بعد نیز مشاهده می‌شود. در سال ۱۹۷۴ پارلمان در مقابل اعمال نفوذ اتحادیه بازرگانی انگلستان مقرر کرد انعقاد هر نوع قرارداد با نهادها و مؤسسات خارج از پارلمان، کنترل یا اعمال محدودیت بر اعضای پارلمان و اینکه اعضای پارلمان همچون نمایندگان این نهادها اقدام کنند خلاف استقلال کامل و آزادی بیان نمایندگان و نقض شأن و کرامت پارلمان و مغایر با تکالیفی است که یک نماینده در حوزه انتخابیه، کل کشور و براساس قانون اساسی دارد. این مصوبه انعقاد هر نوع قرارداد مشاوره با نهادهای خارج از پارلمان در ازای دریافت پول یا ایراد نطق، لابی‌گری و یا دادن رأی در پارلمان به نفع آنها را ممنوع کرد که همچنین این مصوبه معتبر و مبنای عمل است. در سال ۱۹۷۴ پس از بروز رسوایی‌های مالی در پارلمان انگلستان، نظام ثبت منافع و دارایی‌های نمایندگان پیش‌بینی شد. اما دلیل اصلی پیش‌بینی مجموعه قواعد رفتاری برای نمایندگان پارلمان انگلستان، علاوه بر این امر، شدت یافتن لابی‌گری‌ها و عضویت نمایندگان در هیئت مدیره شرکت‌های خصوصی بود که بیم فساد و اعمال نفوذ ناروای



نمایندگان و سوءاستفاده ایشان از سمت نمایندگی در جهت جلب منافع شخصی را شدت بخشیده بود (Hulst, 2000: 120-123).

این امر در سال ۱۹۹۵ به تشکیل کمیسیون تعیین معیارهای رفتاری در حوزه عمومی به ریاست لرد نولان منجر شد که به موجب آن مجموعه قواعد رفتاری مجلس عوام انگلستان در سال ۱۹۹۶ تصویب شد. هدف از این مجموعه قواعد ارائه یک چارچوب مناسب برای تعیین رفتار درست نمایندگان در حین حضور در عرصه سیاسی بود (Gay, 2011). در ادامه به تفصیل محتوای این قواعد رفتاری مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

## ۱-۲. بررسی قواعد رفتاری نمایندگان مجلس عوام انگلستان

چنانکه گفته شد آخرین مجموعه قواعد رفتاری در پارلمان انگلستان مصوب سال ۱۹۹۶ است که در سال ۲۰۰۹ اصلاح شده است. این قواعد رفتاری در هفت ماده تنظیم شده که به شرح ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱-۲-۱. هدف از قواعد رفتاری

در این قانون هدف از قواعد رفتاری کمک به نمایندگان برای انجام تکالیفشان در قبال پارلمان، حوزه‌های انتخابیه و آحاد ملت بیان شده است. این قواعد رفتاری تلاش می‌کند معیارهای رفتار صحیح در انجام این تکالیف عمومی را تعیین کند. این معیارها از طریق تقویت شفافیت و پاسخگویی، اعتماد افکار عمومی را به نمایندگان پارلمان ارتقا می‌دهند (Code of conduct, 2010: 3).

### ۱-۲-۲. دامنه قواعد رفتاری

در این قواعد رفتاری تصریح شده است که این قواعد بر همه ابعاد زندگی عمومی نمایندگان پارلمان حاکم است، ولی دخالتی در عرصه‌های کاملاً خصوصی و شخصی نمایندگان ندارد. تذکر این نکته ضروری به نظر می‌رسد که الزام قواعد رفتاری به اعلام منافع و دارایی‌های همسر و فرزندان نمایندگان را نمی‌توان به دلایلی که پیشتر در مبانی نظری شرح داده شد ورود به حریم خصوصی نماینده تلقی کرد. این قواعد مکمل قواعد عرفی و سایر قواعد حاکم و آیین‌نامه داخلی مجلس عوام پارلمان انگلستان است (Ibid).

### ۱-۲-۳. تکالیف عمومی نمایندگان پارلمان

نمایندگان پارلمان به موجب سوگندی که یاد کرده‌اند موظفند براساس قانون به تاج و تخت ملکه و پادشاه و جانشینان ایشان وفادار بمانند. نمایندگان مجلس مکلفند قوانین از جمله قوانین عام علیه تبعیض را رعایت کنند و در همه جا براساس اعتمادی که مردم به آنها ارزانی داشته‌اند عمل کنند.

نمایندگان مجلس مکلفند به سود ملت به‌طور کلی و به نفع حوزه‌های انتخابیه خود به‌طور خاص عمل کنند (Ibid).

#### ۴-۲-۱. اصول کلی حاکم بر رفتار نمایندگان مجلس عوام

مجلس عوام انگلستان برخی اصول اخلاقی بنیادین را که نمایندگان مکلف به رعایت آنها هستند در مقدمه قواعد رفتاری خود تصریح کرده است. این اصول که مورد تقلید بسیاری از پارلمان‌های دنیا قرار گرفته و هنگام بررسی رفتار نمایندگان از حیث نقض قواعد رفتاری مورد نظر قرار می‌گیرند به‌شرح ذیل است:

- **پرهیز از جلب منافع شخصی:** نمایندگان پارلمان به‌عنوان صاحبان مناصب عمومی باید صرفاً براساس منافع عمومی تصمیم‌گیری کنند. تصمیمات آنها نباید در جهت جلب منافع مالی یا مادی برای خود، خانواده یا دوستانشان باشد.

- **رفتار براساس شرافت:** نمایندگان پارلمان به‌عنوان صاحبان مناصب عمومی نباید خود را به اشخاص یا سازمان‌های بیرون از پارلمان و امدار کنند زیرا این امر می‌تواند بر انجام تکالیف آنها تأثیر منفی بگذارد.

- **عدم جانبداری:** نمایندگان پارلمان در انجام امور عمومی از جمله دیدارهای عمومی، واگذاری قراردادها یا توصیه کردن افراد برای دریافت پاداش یا منافع مالی باید براساس اصل انصاف و عدم جانبداری عمل کنند.

- **پاسخگویی:** نمایندگان پارلمان به‌عنوان صاحبان منصب عمومی در مقابل تصمیم‌هایی که می‌گیرند و اقداماتی که انجام می‌دهند باید به هر نوع نظارتی که برای ایشان در نظر گرفته شده است تن در دهند.

- **شفافیت:** نمایندگان پارلمان باید در اتخاذ تصمیمات و اقدامات خود تا جایی که ممکن است شفافیت داشته باشند. آنها باید دلایل تصمیمات خود را اعلام کنند. خودداری از اعلام آنها صرفاً در صورتی مجاز است که منافع عمومی آشکارا ضرورت آن را اقتضا کند.

- **صداقت:** نمایندگان مجلس مکلف به اعلام آن دسته از منافع هستند که به تکالیف ایشان مربوط است و باید برای حل تعارض منافع عمومی که ممکن است بروز کند به سود منافع عمومی اقدامات لازم و مقتضی را انجام دهند.

- **پیشرو بودن:** نمایندگان پارلمان باید به‌منظور تقویت و حمایت از این اصول همواره پیشرو، داوطلب و الگو باشند (Ibid: 3, 4).



## ۵-۲-۱. محتوای قواعد رفتاری

- رعایت برخی شئون نمایندگی: در ماده (۵) قواعد رفتاری مجلس عوام انگلستان تصریح شده است که از نمایندگان انتظار می‌رود که منافع عمومی را در نظر بگیرند و در صورت بروز تعارض میان منافع عمومی و خصوصی منافع عمومی را ترجیح دهند.

قبول هرگونه رشوه از سوی نمایندگان پارلمان مانند پول نقد، پاداش یا هر نوع عوض مادی به‌منظور حمایت یا مخالفت با هرگونه لایحه و طرح یا سایر موضوعاتی که در پارلمان یا کمیسیون‌های آن مطرح شود یا قرار است مطرح شود خلاف قانون است.

در هر رابطه‌ای که یک نماینده با سازمانی دارد از جمله فعالیت‌هایی که ثبت و ضبط نمی‌شوند مانند ملاقات‌های غیررسمی باید همواره اصل شفافیت و صداقت و صراحت در رابطه با وزرا، نمایندگان پارلمان و مقامات رسمی رعایت شود.

نمایندگان باید توجه داشته باشند که اطلاعاتی را که به‌صورت محرمانه در جریان ایفای وظایف نمایندگی به دستشان می‌رسد حفظ کرده و صرفاً در رابطه با انجام تکالیفشان مورد استفاده قرار دهند و به هیچ‌وجه نباید در جهت جلب منافع مالی شخصی از آنها استفاده کنند.

نمایندگان همواره باید اطمینان حاصل کنند که هزینه‌ها، امکانات و تجهیزات و خدماتی که از خزانه عمومی برای استفاده آنها از خزانه عمومی در نظر گرفته شده به دقت و با رعایت قواعد وضع شده درخصوص آنها استفاده شود و نمایندگان باید همه محدودیت‌هایی را که برای استفاده از این تسهیلات و امکانات در نظر گرفته شده رعایت کنند.

نمایندگان مجلس در هر حال باید طوری رفتار کنند که منجر به تقویت اعتماد و اطمینان عمومی به صداقت و درستی پارلمان شود و نباید به هیچ‌وجه کاری انجام دهند که به حسن شهرت مجلس عوام یا نمایندگان آن صدمه وارد کند (Ibid: 4, 5).

- ثبت و اعلام منافع و دارایی‌ها: در ماده (۶) قواعد رفتاری مجلس عوام به نمایندگان تکلیف شده است که داوطلبانه برای ثبت منافع در دفتر ثبت منافع نمایندگان اقدام کنند و همواره باید به منافی که به نوعی به امور پارلمان یا کمیسیون‌های آن یا به روابطشان با وزرا یا وزارتخانه‌های دولتی یا دستگاه‌های اجرایی مربوط است توجه داشته باشند (Ibid: 5). چنانکه در صفحات بعد خواهیم دید مجلس عوام انگلستان به‌منظور راهنمایی دقیق نمایندگان این مجلس کتابچه راهنمایی تدارک دیده است که به تفصیل اقلام منافع و دارایی‌هایی را که باید اعلام شود مشخص کرده است.

- وظایف کمیسیونر پارلمانی استانداردها و کمیسیون استانداردها و امتیازات: در ماده (۷) تصریح شده است که اعمال این قواعد رفتاری در حوزه صلاحیت مجلس عوام، کمیسیون

استانداردها و امتیازات و کمیسیونر پارلمانی استانداردهاست که به ترتیب براساس مواد (۱۴۹) و (۱۵۰) آیین‌نامه داخلی اقدام می‌کنند. براساس این ماده اعضا مکلف هستند در کلیه مراحل با هر نوع تحقیق و تفحص درخصوص رفتار و اقدامات ایشان به وسیله مقامات ذیصلاح پارلمانی همکاری کنند و نباید به هیچ وجه به منظور تأثیرگذاری به تصمیمات ایشان در هنگام بررسی شکایات ناشی از نقص این قواعد رفتاری با آنها لابی کنند (Ibid: 5).

#### ۶-۲-۱. نهاد ناظر بر رفتار نمایندگان در پارلمان انگلستان

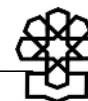
چنانکه گفته شد اعمال قواعد رفتاری مجلس عوام انگلستان برعهده کمیسیون استانداردها و امتیازات و کمیسیونر پارلمانی استانداردها و امتیازات قرار دارد که به ترتیب مورد بررسی قرار می‌گیرد.

**- کمیسیون استانداردها و امتیازات:** این کمیسیون جزء کمیسیون‌های منتخب select (committees) مجلس عوام انگلستان است که کار آنها عمدتاً بررسی و نظارت بر هریک از وزارتخانه‌های دولتی متمرکز شده است. اما کمیسیون منتخب استانداردها و امتیازات که موجب ماده (۱۴۹) آیین‌نامه داخلی مجلس عوام تأسیس شده است به بررسی و نظارت بر رفتار نمایندگان اختصاص دارد. مطابق جزء «الف» این ماده این کمیسیون باید به مسائلی که مربوط به امتیازات نمایندگان است و ازسوی پارلمان به این کمیسیون ارجاع می‌شود رسیدگی کند. همچنین مطابق جزء «ب» این ماده این کمیسیون بر کار کمیسیونر پارلمانی استانداردها و امتیازات مانند نحوه جمع‌آوری، نگهداری و امکان دستیابی به اطلاعات مالی نمایندگان به وسیله این کمیسیونر نظارت دارد. این کمیسیون در زمان‌های مختلف بر کیفیت ثبت این منافع به طور کلی نظارت دارد و به شکایاتی که درخصوص ثبت یا اعلام منافع به وسیله کمیسیونر به این کمیسیون ارجاع می‌شود رسیدگی می‌کند.

مطابق جزء «ج» این ماده کمیسیون استانداردها و امتیازات به هر موضوعی که مربوط به نحوه رفتار نمایندگان باشد از جمله نقض قواعد رفتاری مصوب پارلمان که به وسیله کمیسیونر به این کمیسیون ارجاع شده باشد رسیدگی می‌کند و در زمان‌های مختلف هر نوع تغییر و تعدیلی را که برای این قواعد لازم باشد مورد بررسی قرار می‌دهد.

مطابق بند «۲» و «۳» این ماده تعداد اعضای این کمیسیون ده نفر است که جلسات آن با حضور پنج نفر از اعضا قابل تشکیل است و عضویت این اعضا پس از انتخابات تا پایان دوره تقنینی ادامه پیدا خواهد کرد مگر اینکه مجلس عوام تصمیم دیگری بگیرد.

مطابق بند «۴» این ماده این کمیسیون می‌تواند کمیته‌های فرعی داشته باشند که اعضای آن نمی‌تواند از هفت نفر بیشتر باشد. جلسات این کمیته‌ها با حضور سه نفر از اعضا قابل تشکیل است



و به موضوعاتی که از سوی کمیسیون به آنها ارجاع داده می‌شود رسیدگی می‌کنند. مطابق بند «۵» این ماده، کمیسیون استانداردها و امتیازات و هریک از کمیته‌های فرعی آن می‌توانند با اشخاص مکاتبه داشته باشند و اوراق و اسناد را ثبت و ضبط کنند؛ در هنگام تعطیلی مجلس جلسه منعقد کنند و یا جلسات خود را در هنگام نشست‌های مجلس به تعویق اندازند یا مشاوران حقوقی به‌کار بگذارند و یا مشاوران خاصی را خواه برای جمع‌آوری اطلاعاتی که به راحتی در دسترس نیست یا تحلیل و تبیین موضوعات پیچیده‌ای که در کمیسیون مطرح است به‌کار گیرند.

بند «۶» این ماده به کمیسیون یاد شده این صلاحیت را اعطا کرده است که نمایندگان مجلس را به کمیسیون یا کمیته‌های فرعی آن احضار کند و ایشان را به ارائه اسناد و مدارک خاصی در رابطه با موضوع مورد بررسی کمیسیون یا کمیته فرعی یا کمیسیونر مکلف کند.

بند «۷» مقرر داشته است این کمیسیون یا هریک از کمیته‌های فرعی آن می‌توانند به مدارک موجود ولی گزارش نشده کمیسیون‌های قبلی استانداردها و امتیازات درخصوص منافع نمایندگان و یا هر نوع مدارکی که نزد ایشان است ارجاع داده و به آن استناد کنند.

براساس بند «۹» این ماده دادستان کل، مشاور ارشد حقوقی و معاون دادگستری در صورتی‌که نماینده مجلس باشند می‌توانند در جلسات کمیسیون یا کمیته‌های فرعی آن حاضر شوند، در مذاکرات ایشان شرکت کرده و اسناد و مکاتبات ایشان را دریافت کنند و هر نوع کمکی که لازم است به کمیسیون یا کمیته‌های فرعی آن ارائه کرده یا اصلاحاتی بر آن وارد کنند. حضور آنها در احتساب حد نصاب جلسات مؤثر است (Standing Orders of House of Commons, 2011: 152-154).

**- کمیسیونر پارلمانی استانداردها و امتیازات:** ماده (۱۵۰) آیین‌نامه داخلی به بیان وظایف و اختیارات کمیسیونر پارلمانی استانداردها اختصاص دارد.

در بند «۱» این ماده انتصاب کمیسیونر پارلمانی در اختیار مجلس عوام نهاده شده است. مطابق بند «۲» ماده (۱۵۰) وظایف مقام یاد شده به شرح زیر است:

براساس جزء «الف» بند «۲»، اولین وظیفه کمیسیونر پارلمانی حفظ اطلاعات مربوط به ثبت منافع مالی نمایندگان و سایر منافع است که مجلس آن را ضروری تشخیص دهد. فراهم کردن ترتیباتی برای جمع‌آوری، حفظ و دسترسی به این اطلاعات براساس مصوبه کمیسیون استانداردها یا هریک از کمیسیون‌های فرعی برعهده این مقام قرار گرفته است.

دومین وظیفه مندرج در این بند عبارت است از: ارائه مشاوره‌های محرمانه به نمایندگان، اشخاص و سایر دستگاه‌هایی که مکلف به ثبت منافع هستند.

سومین وظیفه کمیسیونر، دادن مشاوره به کمیسیون استانداردها، کمیته‌های فرعی آن و هریک

از نمایندگان درخصوص تفسیر قواعد رفتاری مورد پذیرش مجلس عوام و پرسش‌ها و ابهامات مربوط به قواعد رفتاری است.

وظیفه چهارم کمیسیونر، نظارت بر نحوه اعمال این کدها و ثبت منافع و ارائه توصیه‌هایی براساس این قواعد به کمیسیون استانداردها، امتیازات یا کمیته‌های فرعی مربوط به آن است. وظیفه پنجم این مقام در صورت ضرورت، تحقیق و بررسی پیرامون یک موضوع خاص که درخصوص رفتار نمایندگان مجلس مورد توجه کمیسیونر قرار گرفته و گزارش به کمیسیون استانداردها و امتیازات یا به کمیته‌های فرعی مربوط است.

در بند «۲» - الف تصریح شده است که کمیسیونر در بررسی‌های خود راجع به رفتار یک نماینده موظف است تعیین کند که آیا اسناد و مدارک کافی برای نقض قواعد رفتاری مربوط به ثبت یا اعلام منافع وجود دارد تا اقدام دیگری صورت گیرد یا نه؟ مطابق بند «۳» ماده (۱۵۰) آیین‌نامه داخلی مجلس عوام، کمیسیون نمی‌تواند موارد زیر را گزارش کند:

الف) وقتی نماینده مربوط بپذیرد که در ثبت یا اعلام منافع قصور کرده است و به‌نظر کمیسیون، منافع ثبت نشده اندک باشد یا این قصور سهواً و غیرعمدی ارتکاب یافته باشد و نماینده مربوطه براساس قواعدی که به‌وسیله کمیسیون به این منظور تصویب شده اقدامی در جهت جبران قصور خود انجام دهد.

ب) در هر مورد که مربوط به کمک‌هزینه‌ها یا امکانات و خدمات پارلمانی باشد و موضوع ازسوی کمیسیونر به مقام مربوط ارجاع شده باشد و نماینده مربوط در صورت قصور یا سوءاستفاده، زمینه جبران آن را در مدتی که از نظر کمیسیون متعارف و معقول باشد فراهم کند. مطابق بند «۴» این ماده، کمیسیونر می‌تواند در خلال تحقیق و بررسی یک شکایت و در صورتی که کمیسیون استانداردها و امتیاز تقاضا کند یک هیئت تحقیق و تفحص تشکیل دهد که او را در یافتن شواهد و مدارک مربوط به تحقیق کمک کنند.

مطابق بند «۵» هیئت تحقیق و تفحص باید شامل کمیسیونر که ریاست هیئت را برعهده دارد، دو ارزیاب که یکی از آنها باید واجد شرایط قانونی باشد که به‌وسیله کمیسیونر برگزیده شده باشد و دیگر از غیراعضای کمیسیون استانداردها و امتیازات که منصوب رئیس مجلس عوام باشد تشکیل شود و جلسات آنها باید به‌طور غیرعلنی برگزار شود.

مطابق بند «۶» این ماده کمیسیونر:

الف) براساس آیین‌نامه داخلی مجلس عوام، طرز کار هیئت را تعیین می‌کند،





ب) می‌تواند مشاوره را به منظور کمک به هیئت منصوب کند.  
براساس بند «۷» این ماده هر نوع اطلاعاتی که کمیسیونر ممکن است قبل از انتصاب هیئت برای کمیسیون استانداردها و امتیازات در رابطه با یک شکایت ارائه کند به وسیله کمیسیون در اختیار هیئت گذاشته شود.

مطابق بند «۸» این ماده مدافعان نماینده‌ای که مورد تحقیق و بررسی این هیئت قرار گرفته در صورتی که او تقاضا کند باید استماع شود و نیز می‌تواند احضار شهودی را به هیئت درخواست کند و یا شهود دیگر را مورد پرسش قرار دهد.

براساس بند «۹» پس از پایان کار هیئت:

الف) کمیسیونر باید گزارشی را مطابق با جزء «ه» بند «۲» تهیه کند،

ب) ارزیاب حقوقی هیئت باید به کمیسیون استانداردها نظر خود را درخصوص اینکه آیا رسیدگی هیئت منطبق با اصول عدالت طبیعی هست یا نه اعلام کند،

ج) عضو ارزیاب دیگر باید به کمیسیون استانداردها نظر خودش را درخصوص اینکه تا چه حد رسیدگی هیئت با عرف و رویه‌های مجلس و نمایندگان آن منطبق است اظهار نظر کند.

مطابق بند «۱۰» کمیسیون باید هر ساله گزارش کارش را به مجلس عوام ارائه کند.

همچنین بند «۱۰» - الف کمیسیون باید به‌طور متناوب گزارش‌های زیر را منتشر کند:

الف) اطلاعات و گزارش‌هایی در رابطه با:

۱. موضوعات رسیدگی شده براساس بند «۳» ماده (۱۵۰) این قانون،

۲. شکایت‌های پذیرفته نشده.

ب) اطلاعات مربوط به شکایت‌های واصله و موضوعات در دست تحقیق و بررسی.

بند «۱۱» کمیسیونر را فقط پس از تصویب مجلس عوام می‌توان از کار برکنار کرد. تغییر

کمیسیونر فقط پس از گزارش کمیسیون استانداردها و امتیازات به مجلس مبنی بر اینکه آنها قانع

شده‌اند که کمیسیونر فعلی مناسب این شغل نیست یا قادر به انجام تکلیفش نیست امکان‌پذیر است.

کمیسیونر در گزارش خود در این خصوص باید دلایل خود را بیان کند.

#### ۲-۱. ثبت و اعلام منافع در مجلس عوام انگلستان

چنانکه گفته شد ماده (۶) قواعد رفتاری مجلس عوام نمایندگان مقرر کرده است که نمایندگان باید به

حکم وجدان، منافی را که ممکن است بر کار آنها در پارلمان تأثیر بگذارد اعلام کرده و آن را ثبت کنند.

مجلس عوام در راستای اجرای این تکلیف ۱۲ نوع از منافع را اعلام کرده است که لازم است

نمایندگان در جهت ثبت آنها اقدام کنند. هدف از ثبت منافع، گردآوری اطلاعات راجع به منافی است

که نمایندگان در خلال دوره نمایندگی خود جلب می‌کنند که این منافع می‌تواند به نحوی از انحا در

کیفیت انجام وظایف نمایندگی تأثیرگذار باشد. پارلمان انگلستان به منظور تسهیل رعایت قواعد رفتاری به ویژه تکلیف مقرر شده در ماده (۶)، کتابچه راهنمایی را تهیه کرده است تا امکان تطبیق رفتار نمایندگان با این قواعد رفتاری هرچه بیشتر میسر شود.

مطابق ماده (۱۳) این کتابچه راهنما، نمایندگان مجلس عوام مکلفند ظرف مدت یک ماه از تاریخ انتخاب شدن به سمت نمایندگی (خواه در انتخاب سراسری یا میان دوره‌ای) فرم ثبت منافع را تکمیل کرده و آن را به کمیسیونر استانداردها و امتیازات تسلیم کنند. پس از تکمیل این فرم، نمایندگان مکلفند در صورت بروز هرگونه تغییر در میزان این منافع اعلام و ثبت شده، آنها را ظرف مدت چهار هفته به کمیسیونر یاد شده اعلام کنند.

نکته مهم این است که چنانچه نمایندگان دارای منافعی باشند که باید ثبت شود ولی آنها را در زمان مقرر ثبت نکرده باشند مجاز نیستند در هیچ یک از اقداماتی که این منافع می‌تواند بر آنها تأثیر بگذارد و فعالیت‌هایی از قبیل نطق در پارلمان یا شرکت در رسیدگی به چنین موضوعی شرکت یا مداخله داشته باشند مگر اینکه نماینده مربوطه وجود این منافع را به اطلاع کمیسیونر برساند (Code of Conduct, 2011: 11, 12).

**- طبقات دوازده گانه منافع:** در کتابچه راهنمای نمایندگان مجلس عوام دوازده نوع منفعت معرفی شده است که در صورت انطباق هریک از منافع تحصیل شده به وسیله نمایندگان با یکی از آنها ثبت این قبیل منافع برای نمایندگان الزامی است. در ادامه به اختصار این منافع دوازده گانه معرفی می‌شود:

#### • دسته اول

دسته اول از این منافع قابل ثبت عبارت است از: مدیریت و ریاست شرکت‌ها. نمایندگان مجلس عوام چنانچه مدیریت شرکت‌های عمومی یا خصوصی را که بابت آن حقوق دریافت می‌کنند برعهده داشته باشند باید آنها را اعلام و ثبت کنند. مقصود از حقوق در این طبقه نه فقط دستمزد به صورت پول نقد بلکه شامل هر نوع منفعت و مزایای مشمول مالیات از جمله استفاده از اتومبیل شرکت‌های یاد شده نیز هست. نمایندگان مکلفند نام شرکتی که مدیریت یا ریاست آن را برعهده دارند و نیز نوع تجارتی که در آن انجام می‌شود را به طور دقیق و کامل اعلام کنند مگر آنکه این امر از نام شرکت قابل تشخیص باشد.

مطابق ماده (۲۰) همین راهنما، فعالیت در شرکت‌هایی که آغاز به تجارت منظور نکرده باشند یا دچار وقفه در تجارت شده باشند نیازی به ثبت ندارد. با این حال چنانچه تجارت نکردن یا وقفه در تجارت به معنای دقیق و مضیق کلمه تفسیر شود به این معنا که اگر یک شرکت علاوه بر تجارت مذکور در قانون به معاملات اضافی دیگری برای حفظ موجودیت خود دست بزند در این صورت دریافت حقوق و دستمزد در چنین شرکت‌هایی باید ثبت شود. اگر نماینده‌ای بخواهد مدیریت یا



ریاست خود را در یک شرکت علیرغم تجارت نکردن یا توقف آن به ثبت برساند باید پس از نام شرکت عبارت «عدم اشتغال به تجارت» را تصریح کند.

مطابق ماده (۲۲) این راهنما نمایندگان باید مبلغ دقیق هر یک از پرداخت‌هایی که بابت مدیریت به او پرداخت شده، نوع کاری که در قبال پرداخت، انجام شده و تعداد ساعاتی که این مبالغ در قبال کار در آن ساعت‌ها پرداخت شده نام و آدرس شخص، سازمان یا شرکتی که این پرداخت را انجام داده اعلام کند.

مطابق ماده (۲۳)، نمایندگانی که با توجه به سمت نمایندگی خدماتی را ارائه می‌دهند باید درآمد بیش از پنج هزار پوند را اعلام و ثبت کنند (Ibid: 14).

#### • دسته دوم

هرگونه حرفه یا شغل دارای دستمزد در دسته دوم جای می‌گیرد. در صورتی که نماینده مجلس عوام هرگونه منفعتی از یک شغل یا حرفه بازرگانی می‌برد (بجز عضویت در پارلمان یا وزارتخانه دولتی) باید اعلام و ثبت شود. مطابق ماده (۲۴) راهنمای اعلام و ثبت منافع، نمایندگان مجلس باید میزان دقیق هرگونه دریافت را به‌طور جداگانه و نوع و ساعات کاری را که در قبال آن مبلغی دریافت می‌کنند و نام و آدرس شخص یا شرکتی را که این مبلغ را پرداخت می‌کند اعلام کنند.

براساس این راهنما نماینده مجلس عوام باید دریافت پول، دستمزد یا مزایایی را که با استفاده و با توجه به سمت نمایندگی خود در قبال یک خدمت مستمر به دست می‌آورد اعلام و ثبت کند و در صورتی که ضرورت داشته باشد اجازه ارائه چنین خدمتی را از مجلس عوام کسب کند. چنین نماینده‌ای باید درآمد بیشتر از پنج هزار پوند در سال از چنین مشاغلی را ثبت کند.

درخصوص اشتغال در رسانه‌های جمعی، کسب اجازه قبلی از پارلمان ضرورتی ندارد اما درآمد بیشتر از مبلغ پنج هزار پوند باید به ثبت برسد. نمایندگانی که پیش از ورود به پارلمان اشتغال به کاری داشته‌اند اما درحال حاضر به آن کار اشتغال ندارند اما مایل به ثبت آن هستند می‌توانند پس از ذکر نام شغل مذکور در پرانتز در مقابل آن عبارت (عدم اشتغال) را ذکر کنند. این امر به‌ویژه درخصوص نمایندگانی که در یک حرفه یا شغل مشارکت دارند و می‌خواهند در آینده دوباره این حرفه را آغاز کنند صادق است. این منافع بهتر است در دسته یازدهم (توضیح داده خواهد شد) ثبت شود (Ibid: 15).

#### • دسته سوم

در دسته سوم باید اسامی کلیه کسانی که به‌عنوان ارباب رجوع به نماینده جهت گرفتن مشاوره مراجعه می‌کنند اعلام و ثبت شود. این تکلیف در مورد ارباب رجوع شرکتی که نماینده مجلس در آن

استخدام است نیز وجود دارد. در صورتی که نام شرکت به عنوان ارباب رجوع در فرم ثبت نام قید می‌شود باید نوع کار شرکت نیز ذکر گردد. موضوع مشاوره و مبالغ دریافتی در هر پرداخت به‌طور جداگانه، نوع کار، ساعات کاری که در قبال آن این پرداخت انجام شده، نام و آدرس شخص یا سازمان یا شرکتی که این پرداخت را انجام داده است باید در فرم ثبت منافع تصریح شود (Ibid).

#### • دسته چهارم

در این دسته دو نوع منافع به‌طور مجزا نام برده شده است:

الف) هرگونه کمک بلاعوض از سوی حزب یا انجمن حوزه انتخابیه نماینده یا گروه‌های وابسته به انجمن‌هایی که یا به یک نماینده در مجلس عوام مرتبط هستند.

ب) هرگونه کمک و پشتیبانی مالی یا مادی از یک عضو پارلمان به مبلغ بیش از هزاروپانصد پوند از یک منبع خواه از یک منبع یا کمک‌های بلاعوض بیش از پانصد پوند در طول یک سال از منابع متعدد باید اعلام و ثبت شود.

این دسته بیشتر مربوط به حمایت‌های مالی از نمایندگان مجلس از سوی شرکت‌ها، اتحادیه‌های بازرگانی و انجمن‌های حرفه‌ای و افراد است. کلیه کمک‌های بلاعوض که مرتبط با فعالیت سیاسی فرد نماینده باشد به‌طور کلی در این دسته قابل دسته‌بندی هستند مگر اینکه:

الف) ثبت آنها در دسته دیگری مناسب‌تر باشد مانند ثبت در دسته پنجم (شامل هدایا و مهمان‌نوازی‌ها) یا دسته ششم (ملاقات‌های خارجی)

ب) این کمک‌های بلاعوض از ثبت معاف شده باشند.

آنچه در این دسته راجع به ثبت کمک‌های بلاعوض احزاب به گروه‌های سیاسی حوزه انتخابیه شخص نماینده گفته شد، علاوه بر مقررات مربوط به گزارشی است که احزاب سیاسی باید به کمیسیون انتخابات اعلام کنند (Ibid: 16).

#### • دسته پنجم

این دسته به هدایا، مزایا و مهمان‌نوازی‌ها مربوط است. در این دسته هر نوع هدیه به نمایندگان یا همسر یا شریک زندگی ایشان یا دادن هر نوع مزایای مادی از سوی شرکت‌ها، سازمان‌ها یا یک شخص در داخل انگلستان به یک نماینده با توجه به سمت نمایندگی او که ارزش آن از یک درصد حقوق سالیانه پارلمان بیشتر باشد باید اعلام و ثبت شود.

تأکید بر این نکته لازم است که این هدایا، مزایا یا مهمان‌نوازی‌ها باید به‌نحوی در ارتباط با عضویت شخص در مجلس عوام و به‌صورت رایگان، یا پایین‌تر از قیمتی باشد که برای افراد معمولی وجود دارد. این قبیل منافع مالی در صورتی که، از سوی یک شرکت یا سازمان به نماینده یا



همسر یا شریک زندگی نماینده که در سود آن شریک هستند داده شود باید اعلام و ثبت شود. نمایندگان باید هدایا یا مزایایی را که از یک منبع در یک سال دریافت می‌کنند که ارزش آن بیش از یک درصد از حقوق فعلی پارلمانی آنها باشد هر چند که هر کدام از آن مزایا یا منافع به تنهایی کمتر از این مبلغ باشد اعلام و ثبت کنند (Ibid: 18, 19).

#### • دسته ششم

این دسته مربوط به سفرهای خارجی نمایندگان مجلس عوام است. بجز استثنای خاص، سفرهای خارجی انجام شده به وسیله یک نماینده مجلس یا همسر یا شریک زندگی او که به نوعی با توجه به سمت نمایندگی مجلس عوام انجام می‌شود در صورتی که هزینه‌های این سفر بیش از یک درصد حقوق سالانه نماینده باشد و تمام آن به وسیله خود نماینده یا از محل درآمدهای عمومی انگلستان پرداخت نشده باشد باید اعلام و ثبت شود. در صورتی که بخشی از هزینه‌های سفر خارجی به وسیله منابع خارجی تأمین شود، این موضوع باید به طور خلاصه شرح داده شود. اگر این سفر به وسیله احزاب ثبت شده یا گروه پارلمانی ترتیب آن را داده باشد، ذکر کلی این مطلب کافی نیست بلکه باید نام دولت، سازمان، شرکت یا گروهی که در نهایت هزینه سفر را پرداخت کرده تصریح شود.

برخی از سفرهای خارجی مطابق ماده (۴۷) این راهنما از اعلام و ثبت معاف شده‌اند که از جمله آنها سفرهایی است که کلیه هزینه‌های آن از سوی حزبی پرداخت می‌شود که نماینده مجلس عوام به آن حزب تعلق دارد یا به وسیله نهادی از اتحادیه اروپا یا گروه سیاسی متعلق به پارلمان اروپا ترتیب داده شده باشد (Ibid: 21).

#### • دسته هفتم

هدایا یا مزایا در این دسته طبقه‌بندی شده‌اند. این قبیل هدایا و مزایا که در سفرهای خارجی به شخص نماینده یا به همسر یا شریک زندگی نماینده یا هر نوع امتیاز مادی که ارزش آن بیشتر از یک درصد حقوق سالانه نماینده پارلمان باشد از سوی شرکت یا شخص خارجی با توجه به سمت نمایندگی در مجلس عوام به شخص نماینده یا به همسر یا شریک زندگی او ارائه شده باشد باید ثبت و اعلام شود. لازم به ذکر است که محدودیت‌های قانونی‌ای برای قبول منافع مالی در خارج از کشور از سوی نماینده در ارتباط با فعالیت سیاسی او وجود دارد که نمایندگان در این زمینه می‌توانند از مشاوره کمیسیون انتخابات بهره‌مند شوند.

#### • دسته هشتم

این دسته شامل زمین و املاک متعلق به نمایندگان مجلس عوام است که به شرح زیر طبقه‌بندی شده است: الف) زمین یا ملکی که دارای ارزش قابل توجهی باشد (بجز محل اقامت شخصی نماینده، یا

همسر یا شریک زندگی اش)،

ب) زمین یا ملکی که از آن درآمدی حاصل شود باید اعلام و ثبت شده و نوع ملک نیز باید تصریح شود.

منزلی که برای سکونت فرزندان نماینده در نظر گرفته شده است شامل حکم این دسته نمی‌شود. املاکی مانند مزرعه که خود نماینده در آن سکونت دارد اما ارزش آن صرفنظر از سکونت او از ارزش بسیار زیادی برخوردار است باید اعلام و ثبت شود. مقصود از ارزش زیاد آن است که ارزش آن بیش از حقوق پارلمانی فعلی نماینده در یک سال مالی باشد.

همچنین منظور از درآمد زیاد مذکور در بند فوق‌الذکر نیز درآمدی بیش از ۱۰ درصد از حقوق فعلی نماینده مجلس عوام در یک سال مالی است. بنابراین در صورتی که درآمد نماینده از زمین و ملک خود از جمله منزل مسکونی خودش یا هر منزل مسکونی دیگر طبق تعریف ماده (۵۲) این کتابچه راهنما زیاد باشد، این درآمد باید اعلام و ثبت شود.

#### • دسته نهم

این دسته به اعلام و ثبت مالکیت سهام می‌پردازد. منافع سهامی که به یک نماینده مجلس عوام تعلق دارد خواه متعلق به شخص نماینده باشد یا به همسر یا شریک زندگی او یا هریک از فرزندان وابسته به او در هریک از شرکتهای خصوصی یا عمومی یا هر بنگاه دیگری که:

الف) بیش از پانزده درصد کل سرمایه منتشره شرکت یا بنگاه باشد،

ب) به میزان پانزده درصد یا کمتر از کل سرمایه منتشره شرکت باشد، اما از حقوق فعلی پارلمانی نماینده در یک سال بیشتر باشد.

نوع کار شرکت در هر مورد باید ثبت شود (Ibid: 23).

#### • دسته دهم

معاملات کنترل شده<sup>۱</sup> به شرح زیر در چارچوب جدول هفتم - الف قانون انتخابات احزاب سیاسی و رفراندم سال ۲۰۰۰ میلادی در صورتی که از ثبت و اعلام دارایی معاف شده باشد باید ثبت شود:

به موجب ماده (۶۰) کتابچه راهنما، وام‌ها و قراردادهای اعتباری، تحت کنترل قانون انتخابات احزاب سیاسی و رفراندم سال ۲۰۰۰ میلادی درآمده است و می‌توان آنها را به کمیسیون انتخابات گزارش کرد. در صورتی که به نماینده‌ای وام یا قرارداد اعتباری بیش از پانصد پوند در رابطه با فعالیت‌های سیاسی پیشنهاد شود نماینده باید بررسی کند که آیا این مبالغ از یک منبع مجاز پرداخت شده است یا نه و در صورتی که در این خصوص تردید داشته باشد باید قبل از انعقاد



قرارداد برای کسب اطلاعات بیشتر با کمیسیون انتخابات مشورت کند. در صورتی که ارزش آن بیش از هزاروپانصد پوند باشد، نماینده باید ظرف سی روز آن را به ثبت برساند. در صورتی که مبلغ وام بیش از پانصد پوند از منابع غیرمجاز باشد نباید دریافت شود.

هرگاه بنا باشد بخشی از وام دریافتی در جهت فعالیت‌های سیاسی استفاده شود آن بخش در زمره وام‌های نظارت شده است و در صورتی که بیش از ارقام ذکر شده در بالا باشد باید ثبت شود (Ibid: 23).

#### • دسته یازدهم

این دسته به سایر موارد منافع قابل ثبت می‌پردازد به این معنا که هرگونه منفعتی که در هیچ‌کدام از دسته‌های ذکر شده در بالا نگنجد ولی با توجه به هدف اصلی از اعلام و ثبت منافع باید ثبت شود در این دسته جای می‌گیرد. چنانکه گفته شد هدف از این امر ارائه هرگونه اطلاعات درباره منافع مالی یا هرگونه منفعت مادی است که یک نماینده دریافت می‌کند که به‌طور معمول می‌توان تصور کرد که این منافع بر فعالیت‌های نماینده در پارلمان اعم از نطق، رسیدگی به طرح‌ها و لوایح یا هر نوع اقدام دیگر او در پارلمان تأثیر می‌گذارد یا یک نماینده خود چنین تأثیر نامطلوبی را محتمل می‌داند. بنابراین ثبت این قبیل منافع با چنین معیاری در این دسته جای می‌گیرد (Ibid: 23, 24).

#### • دسته دوازدهم

دسته آخر ناظر بر وضعیت اعضای خانواده نماینده مجلس عوام است، در صورتی که ازسوی این نمایندگان به کاری مرتبط با سمت نمایندگی گمارده شده باشند و از این طریق مبالغی به آنها پرداخت شود. در این صورت نمایندگان مجلس عوام موظفند که نام، نسبت خانوادگی و عنوان شغلی اعضای خانواده خود را اعم از سببی یا نسبی که به‌کار مرتبط با سمت نمایندگی گمارده شده و از محل بودجه پارلمان به ایشان حقوق و دستمزد پرداخت می‌شود ثبت کنند (Ibid: 24).

– تکالیف نمایندگان در قبال دریافت کمک‌های بلاعوض و وام‌های مجاز: نمایندگان مجلس عوام مکلفند سی روز پس از دریافت کمک مالی بلاعوض مازاد بر پانصد پوند بررسی کنند که آیا کمک بلاعوض یاد شده از منابع مجاز است یا نه. همین امر درخصوص وام‌ها نیز صادق است. پس از اطمینان از مجاز بودن منبع کمک بلاعوض و وام، نماینده مجلس سی روز دیگر نیز فرصت دارد که این منابع را در صورتی که بیش از هزاروپانصد پوند باشد برای ثبت آن گزارش کند یا منابع غیرمجاز یا نامعلوم را در صورتی که بیش از پانصد پوند باشد به کمیسیون استانداردها اطلاع دهد. نمایندگان موظفند قبل از دریافت وام، تسهیلات اعتباری یا قراردادهای ضمانت برای فعالیت‌های سیاسی، مجاز بودن اعطاکننده آنها را مورد بررسی قرار دهند. فهرست اشخاص، سازمان‌ها و نهادهای مورد قبول در بخش چهارم از فصل دوم قانون انتخابات احزاب سیاسی و فرآیند سال

۲۰۰۰ تصریح شده است (Ibid).

- قراردادهای ارائه خدمات به‌وسیله نمایندگان مجلس عوام: کلیه نمایندگان مجلس عوام در صورتی‌که به اعتبار سمت نمایندگی خود قرارداد ارائه خدماتی را منعقد کنند اولاً این قرارداد باید منطبق با قواعد رفتاری مصوب پارلمان در سال ۱۹۹۰ باشد؛ ثانیاً در صورتی‌که مبلغ قرارداد یا منافع حاصل از آن بین ۵ تا ۱۰ هزار پوند باشد یا پس از انعقاد آن چنین مبلغ یا منافی معادل آن حاصل شود باید در زمان انعقاد قرارداد نسخه‌ای از آن را به کمیسیونر پارلمانی جهت ثبت منافع تسلیم کنند و این قرارداد باید جهت بررسی و ملاحظه در دسترس عموم قرار گیرد. در نسخه قرارداد یاد شده باید نوع خدمت و مبلغ یا منافع حاصل از آن تصریح شود.

مطابق ماده (۶۷) کتابچه راهنما مقصود از «ارائه خدمت به اعتبار سمت نمایندگی» دادن هرگونه مشاوره درخصوص موضوعی است که در پارلمان مطرح است یا به نحوی به مجلس عوام ارتباط دارد.

اگر نماینده در ارائه قرارداد به کمیسیون تردید داشته باشد باید به این سؤال پاسخ دهد که اگر فاقد سمت نمایندگی بود آیا می‌توانست این خدمات را به این شکل انجام دهد یا نه؟ اگر جواب منفی باشد باید قرارداد را ارائه کند (Ibid: 25).

- فعالیت نمایندگان مجلس عوام در رسانه‌های جمعی: کتابچه راهنما در ماده (۷۱) آن قواعد خاصی را برای کار نمایندگان در رسانه‌های جمعی به‌شرح زیر مقرر کرده است:

الف) ارائه قرارداد برای این قبیل خدمات الزامی نیست،

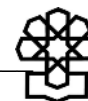
ب) به‌استثنای اموری که کاملاً غیرمربوط به امور پارلمانی هستند مانند نوشتن در ستون‌های ورزشی روزنامه‌ها، نماینده‌ای که کلیه منافع خود را در دسته دوم منافع ثبت کرده است باید دریافت هرگونه دستمزد، پاداش یا حق‌الزحمه را ظرف یک سال در صورتی‌که تا پنج‌هزار پوند و بالاتر باشد ثبت کند (Ibid: 27).

- اعلام منافی که با مذاکرات جاری مجلس و کمیسیون‌های پارلمانی ارتباط دارد: بخش دوم کتابچه راهنمای قواعد رفتاری نمایندگان مجلس عوام به اعلام منافی اختصاص دارد که یک عضو ممکن است در دستور کار مجلس یا کمیسیون‌های آن در هنگام ارتباط با سایر نمایندگان یا وزرا یا کارمندان قوه مجریه داشته باشد. در این صورت نماینده مجلس باید هر نوع منفعت مالی از هر نوع، اعم از مستقیم یا غیرمستقیم، تحقق یافته یا در شرف تحقق یافتن را اعلام کند.

در راستای مصوبه مجلس عوام در ۲۲ ماه مه ۱۹۷۴ در رابطه با اعلام منافع ناظر به دستور

کار مجلس و کمیسیون‌های آن دو نکته زیر قابل ذکر است:





الف) هر نوع منفعتی که به موجب قواعد مربوط به ثبت منافع مالی اعلام و ثبت شده باشد برای شرکت در رسیدگی‌های مجلس عوام یا کمیسیون‌های آن به موضوع مربوط کفایت می‌کند.

ب) واژه «رسیدگی‌های مجلس و کمیسیون‌ها» سوالات تکمیلی<sup>۱</sup> نماینده که به دنبال سؤال کتبی اصلی می‌آید را شامل نمی‌شود (Ibid: 28).

- دامنه زمانی منافع قابل ثبت در ارتباط با موضوع طرح شده در مجلس یا کمیسیون‌های آن: مطابق ماده (۷۳) کتابچه راهنما، دامنه قواعد مربوط به اعلام منافع، از قواعد مربوط به ثبت منافع از سه جهت وسیع‌تر است. نمایندگان علاوه بر منافع فعلی (زمان طرح موضوع در دستور مجلس یا کمیسیون) مکلفند منافع مرتبط با وظایف نمایندگی در گذشته و آینده را نیز اعلام کنند. در عمل فقط منفعاتی که مربوط به ۱۲ ماه گذشته (از زمان طرح موضوع در مجلس یا کمیسیون‌ها) باشد نیاز به اعلام دارد اما منفعاتی که انتظار می‌رود در آینده حاصل شود از اهمیت بیشتری برخوردار است. معیار کسب منافع محتمل، انتظار متعارف و عقلایی است نه هر نوع احتمال مبهم و بعید. همین الزام برای منافع غیرمستقیم از قبیل آنچه همسر یا شریک زندگی نماینده به دست می‌آورد نیز وجود دارد (Ibid: 28, 29).

- مرجع تشخیص ارتباط منافع نماینده با موضوع مطرح در مجلس عوام و کمیسیون‌ها: تشخیص اینکه منفعت مالی یا مادی نماینده تا چه حد به یک موضوع بحث در پارلمان یا کمیسیون‌های آن مرتبط است تکلیف شخص نماینده است. معیار اصلی بررسی اعلام منافع همان معیاری است که بارها خاطر نشان شده است که براساس آن منافع باید به اندازه‌ای مرتبط باشد که بر کار نماینده در پارلمان تأثیر بگذارد. وجود چنین تأثیری کافی است که قواعد رفتاری و توابع آن در زمره تکالیف شخص نماینده درآید. این اعلامیه منافع می‌تواند مختصر باشد ولی باید نوع و ماهیت منفعت مالی یا مادی را صراحتاً بیان کند (Ibid: 29).

- تکلیف نمایندگان در اعلام منافع مرتبط با موضوع مورد بحث در پارلمان و کمیسیون‌های آن: مطابق ماده (۷۷) این کتابچه در مذاکرات پارلمانی نماینده‌ای که واجد منفعاتی است که با مذاکرات یاد شده مرتبط است به‌طور معمول باید در اول جلسه رسیدگی به آن موضوع این منافع را اعلام کند. در کمیسیون بررسی لوایح دولت، این قبیل نمایندگان باید موضوع منافع مالی یا مادی خود را در اولین جلسه کمیسیون یا اولین جلسه‌ای که در این کمیسیون حاضر می‌شوند اعلام کنند و لزومی به تکرار اعلام آن در جلسه بعدی نیست مگر در جلسه‌ای که برای اصلاح یک لایحه منعقد می‌شود. همچنین مطابق ماده (۸۵) این راهنما نماینده‌ای که به‌وسیله کمیسیون انتخاب نمایندگان برای کار در کمیسیون

بررسی طرح‌های نمایندگان انتخاب شده باید اعلامیه‌ای را مبنی بر اینکه حوزه انتخابیه چنین نماینده‌ای نفعی محلی یا شخصی در طرح مورد بررسی ندارد را امضا کند. نماینده‌ای که منفعت مستقیم بالفعل یا بالقوه‌ای در این طرح داشته باشد یا منافع حوزه انتخابیه چنین نماینده‌ای به‌گونه‌ای باشد که کل کشور با تعداد قابل توجهی از حوزه‌های انتخابیه از آن متضرر می‌شوند واجد شرایط عضویت در آن کمیسیون نیست. در صورتی که نماینده در این خصوص تردید داشته باشد باید از دبیر لوایح پارلمان در این زمینه تقاضای مشاوره کند (Ibid: 33).

- لابی‌گری نمایندگان مجلس عوام در قبال دریافت دستمزد: پارلمان انگلستان طی مصوبه‌ای در سال ۱۹۴۷ که در سال‌های ۱۹۹۵ و ۲۰۰۰ اصلاح شده است موازینی را برای لابی‌گری در مجلس عوام ذکر کرده است. به تصریح این مصوبه، انعقاد هر نوع قراردادی با نهادهای خارج از پارلمان استقلال و آزادی کامل یک نماینده را در مجلس محدود می‌کند یا آن را تحت کنترل در می‌آورد. همچنین قرار دادن این شرط که نماینده باید درخصوص موضوعاتی که در پارلمان مطرح است به‌گونه‌ای رفتار کند که گو اینکه نماینده این قبیل نهادهای خارج از پارلمان است با حیثیت مجلس عوام، وظیفه نمایندگان در قبال حوزه‌های انتخابیه و محافظت از آزادی بیان نمایندگان مغایرت دارد. وظیفه یک نماینده این است که در خدمت حوزه‌های انتخابیه کل کشور باشند نه در خدمت بخش خاصی از آنها، علی‌الخصوص نمایندگان مجلس نباید در قبال پرداخت پول، پاداش، منفعت یا هر نوع عوضی اعم از مستقیم یا غیرمستقیم که نماینده یا یکی از اعضای خانواده او دریافت کرده یا خواهد کرد:

الف) از سوی نهاد یا فردی، موضوعی را طرح کند یا از آن حمایت کند،

ب) نماینده هر یک از مجالس عوام یا لردها یا وزرا را بر انجام موارد فوق به‌وسیله سخنرانی، سؤال، طرح یا تقدیم لایحه یا اصلاحیه بر لایحه یا طرح نمایندگان خواه به‌صورت شفاهی یا کتبی تحت فشار قرار دهد (Ibid: 34).

مطابق توضیحاتی که در ماده‌های تا (۹۴) این کتابچه راهنما آمده است غرض از این مصوبه یعنی اعلام منافع مالی و مادی نمایندگان، جلوگیری از تحمیل نظرات نهادها و اشخاص و گروه‌های خارج از پارلمان بر نماینده در قبال پرداخت پول یا هرگونه امتیاز مادی یا مالی است. بدیهی است این امر مانع از دریافت کمک‌های مالی از سوی نمایندگان نیست، بلکه چنانکه پیشتر اشاره شد در صورتی که این منافع واجد شرایط ثبت یا اعلام باشند باید تشریفات آنها به‌وسیله نمایندگان رعایت شود (Ibid: 34, 35).



- تشریفات طرح شکایت از نمایندگان مجلس عوام در خصوص منافع آنها و مراحل بعدی آن: مطابق شماره‌های ۱۰۳ تا ۱۱۴ کتابچه راهنما، کمیسیونر پارلمانی استانداردها به شکایات نمایندگان مجلس عوام یا مردم مبنی بر تخلف نمایندگان از قواعد رفتاری و قوانین و قواعد الحاقی رسیدگی می‌کند. کلیه این شکایت‌ها باید دارای امضا و آدرس پستی شاکی باشد.

وارد کردن اتهام بدون سند و مدرک محکمه‌پسند برای شروع به رسیدگی کافی نیست. مطالب منتشر شده در روزنامه‌ها و تلویزیون دلیل محکمه‌پسند محسوب نمی‌شود.

کمیسیونر نمی‌تواند در برخی حوزه‌ها وارد شود، از جمله موضوعات مربوط به سیاستگذاری، عقاید و دیدگاه‌های نمایندگان، پیگیری یا نظر یک نماینده در خصوص یک موضوع خاص، کمک به احزاب سیاسی، نقض سایر قواعد رفتاری مربوط به مقامات قوه مجریه یا آنچه کاملاً در حوزه زندگی خصوصی یا شخصی نماینده قرار دارد. کمیسیونر نمی‌تواند به شکایت‌های بدون نام رسیدگی کند. رفتار نماینده در صحن علنی به رئیس مجلس مربوط است. در صورتی که شکایت مربوط به رفتاری باشد که جرم تلقی می‌شود کمیسیونر باید شاکی را به مرجع مناسب دلالت کند. شایسته است چنانچه کمیسیونر شکایتی را بپذیرد، نسخه‌ای از آن برای نماینده‌ای که از او شکایت شده ارسال شود.

در صورتی که کمیسیونر به اسناد و مدارک کافی دست پیدا کند، از نماینده‌ای که از او شکایت شده تقاضای پاسخ خواهد کرد. پس از دریافت پاسخ، کمیسیونر ممکن است به این نتیجه برسد که تخلف از قواعد رفتاری و قواعد مربوط به آن مهم و قابل توجه نیست که در این صورت شکایت را رد می‌کند و گزارشی محرمانه از گردش کار به کمیسیونر استانداردها و امتیازات ارائه می‌کند. برعکس در صورتی که پس از بررسی کمیسیونر این نتیجه حاصل شد که قواعد رفتاری نقض شده است در این صورت موضوع همراه با اسناد و مدارک به کمیسیونر یاد شده گزارش می‌شود. با این حال مطابق ماده (۱۵۰) آیین‌نامه داخلی مجلس عوام، کمیسیونر می‌تواند تصمیم بگیرد که موضوع از طریق تشریفات مربوط به جبران تخلف حل و فصل شود (Ibid: 40).

- تکلیف نمایندگانی که منافع خود را ثبت نکرده‌اند: در مواردی که نماینده‌ای منافع خود را ثبت نکرده باشد باید آن را به صورت ثبت همراه با تأخیر انجام دهد که این ثبت باید ضمن یک یادداشت توضیحی باشد. در صورت عدم اعلام منافع، نماینده باید از مجلس عوام عذرخواهی کند. در موردی که نماینده مجلس عوام از امکانات و تسهیلات پارلمان استفاده کرده باشد رویه جبرانی مستلزم بازپرداخت کامل هزینه استفاده از این امکانات و تسهیلات است.

- بررسی شکایت از نمایندگان مجلس عوام در کمیسیونر استانداردها: در صورتی که شکایت به

کمیسیون ارجاع شود، موضوع مطابق قواعد موجود در قواعد رفتاری بررسی و رسیدگی می‌شود. نماینده مکلف است در کلیه مراحل تحقیق به‌طور کامل با کمیسیون استناداردها و امتیازات همکاری کند. نماینده مجاز نیست از طریق لابی‌گری بر رسیدگی کمیسیون تأثیر بگذارد.

کمیسیون به‌منظور رسیدگی به شکایت از نمایندگان حق مکاتبه با اشخاص و ضبط آن را دارد. همچنین می‌تواند اشخاص را به کمیسیون احضار کند و می‌تواند نماینده را مکلف کند که اسناد مرتبط با موضوع تحقیق و تفحص را در اختیار کمیسیون با کمیسیونر قرار دهد.

گرچه مذاکرات کمیسیون به‌طور غیرعلنی است، اما کمیسیون در این خصوص که جلساتش برای بررسی شهود و اسناد و مدارک علنی باشد یا غیرعلنی، خودش تصمیم‌گیری می‌کند و می‌تواند تصمیم بگیرد که از پخش تلویزیونی جلسات جلوگیری شود.

در صورتی که کمیسیونر درخصوص یک شکایت به این نتیجه برسد که قواعد رفتاری نقض شده است و کمیسیون به‌طور کامل یا در قسمتی از آن با این نتیجه‌گیری موافق باشد می‌تواند به مجلس توصیه کند که اقدام دیگری را انجام دهد یا ندهد. همچنین در صورتی که کمیسیون ضروری تشخیص دهد می‌تواند درخصوص برخی شکایات به مجلس عوام گزارش دهد.

در صورتی که کمیسیونر به این نتیجه برسد که شکایت واهی است یا با توجه به ماهیت و عدم جدی بودن اتهام وارده تحقیق و تفحص در این خصوص نامتناسب است می‌تواند تصمیم به عدم تحقیق بگیرد. در این صورت کمیسیونر باید به‌طور خلاصه این امر را به کمیسیون گزارش کند (Ibid: 40, 41).

## ۸-۲-۱. مجازات نقض قواعد رفتاری

در صورتی که نقض قواعد رفتاری به‌وسیله نمایندگان احراز شود، کمیسیون استناداردها و امتیازات، مجازات مناسب برای نمایندگان متخلف به مجلس عوام توصیه می‌کند. این مجازات‌ها عبارتند از: عذرخواهی، یا یک دوره تعلیق زمانی همراه با عدم پرداخت حقوق نمایندگی. مجازات اخراج از پارلمان از سال ۱۹۴۷ تاکنون مورد استفاده قرار نگرفته است. پیشنهادهایی ارائه شده است که هر دو مجلس عوام و لردها بتوانند در موارد نقض قواعد رفتاری از جریمه‌های مالی استفاده کنند که این امر نیز هنوز اجرایی نشده است (Gay, 2001: 3, 4).

## ۲. کانادا

### ۱-۲. کلیات

کانادا دارای نظام مشروطه سلطنتی است و از حیث روابط قوا با یکدیگر در زمره نظام‌های پارلمانی طبقه‌بندی می‌شود. الیزابت دوم، ملکه فعلی کشور انگلستان رئیس این کشور محسوب شده و فرماندار



کل نماینده ملکه در کاناداست و وظایف و تکالیف ریاست کشور را به نمایندگی از او انجام می‌دهد. پارلمان که مطابق الگوی نظام‌های پارلمانی در قلب نظام سیاسی قرار گرفته است، از دو مجلس عوام و سنا تشکیل می‌شود و به‌موجب عرف قانون اساسی این کشور، مجلس عوام، نهاد سیاسی برتر در ساختار سیاسی این کشور محسوب می‌شود. تعداد نمایندگان این مجلس ۳۰۸ نفر است که مستقیماً از سوی شهروندان واجد شرایط به این سمت برگزیده می‌شوند و تا زمان انحلال این مجلس می‌توانند عهده‌دار این سمت باشند و انتخاب مجدد ایشان به سمت نمایندگی امکان‌پذیر است. مجلس سنا متشکل از ۱۰۵ عضو است که فرماندار کل ایشان را پس از مشورت با نخست وزیر کانادا به سمت سناتوری بر می‌گزیند.

حزبی که اکثریت را در پارلمان داشته باشد می‌تواند کابینه را تشکیل دهد و رئیس حزبی که واجد اکثریت آرا در پارلمان است به‌طور معمول سمت نخست وزیری را برعهده دارد. مطابق معمول همه نظام‌های پارلمانی نخست وزیر و وزرا در مقابل پارلمان و نمایندگان مسئول و پاسخگو هستند.

در ادامه موضوع نظارت بر نمایندگان مجلس عوام که کانون اصلی قدرت در این کشور محسوب می‌شود به تفصیل مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

## ۲-۲. نظام قانونی نظارت بر نمایندگان مجلس عوام پارلمان کانادا

پیش از پرداختن به قانون خاص حاکم بر تعارض منافع خصوصی و عمومی نمایندگان مجلس عوام لازم به ذکر است که مجموعه‌ای از قوانین و مقررات، امکان نظارت دقیق و پاسخگویی هرچه بیشتر صاحبان مناصب در کانادا را فراهم می‌کنند. برخی از مهمترین قوانین مربوط در این حوزه عبارتند از:

### ۱-۲-۲. قانون مجازات کانادا

در این قانون به جرائمی از قبیل گرفتن رشوه و کلاهبرداری به‌وسیله نمایندگان مجلس اشاره شده است. برای نمونه، در قانون مجازات کانادا چنانچه نماینده مجلسی با توجه به سمت نمایندگی رشوه دریافت کند یا تلاش کند به هر نحو مال ارزشمندی را برای انجام یا عدم انجام عملی تحصیل کند، به چهارده سال زندان محکوم خواهد شد (Young, 2006: 4).

### ۲-۲-۲. قانون پارلمان کانادا مصوب سال ۱۹۸۵

این مصوبه پارلمان که آخرین بار در سال ۲۰۰۷ مورد بازنگری قرار گرفته است نمایندگان مجلس عوام را از دریافت هرگونه پول یا مالی از نهادهای خارج از پارلمان در قبال انجام وظایف پارلمانی خود منع کرده است (بند «۱» ماده (۴۱)). همچنین مطابق این قانون نمایندگان مجلس مجاز به اشتغال به‌کار در نهادهای دولت فدرال و دریافت دستمزد از آنها نیستند و نیز امکان انتخاب شدن

به سمت نمایندگی پارلمان را برای سمت‌های خاصی غیرمجاز اعلام کرده است (ماده (۳۲) همین قانون). در صورت وقوع چنین امری مطابق ماده (۳۵) این قانون سمت نمایندگی چنین شخصی باطل اعلام می‌شود.

به‌طور کلی، تکالیف و وظایف نمایندگان مجلس عوام برای پرهیز از تعارض منافع در بخش سوم و در ضمن مواد (۲۱) تا (۴۱) به تفصیل بیان شده است (Ibid).

### ۲-۲-۳. قواعد رفتاری حاکم بر نمایندگان مجلس عوام کانادا

علاوه بر قوانین یاد شده که به‌طور کلی و مختصر برای جلوگیری از تعارض منافع شخصی و عمومی صاحبان مناصب عمومی (از جمله نمایندگان مجلس عوام) احکامی را وضع کرده‌اند، قواعد رفتاری نمایندگان مجلس عوام که در سال ۲۰۰۴ میلادی به تصویب این مجلس رسیده است، احکام مفصل و خاصی را در این زمینه وضع کرده است. این قواعد رفتاری در ضمیمه ۱ آیین‌نامه داخلی مجلس عوام و به پیوست آن وجود دارد و مطابق ماده (۳۴) آن جزئی از آیین‌نامه داخلی مجلس عوام کانادا محسوب می‌شود، که در ادامه به تفصیل محتوای آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۲-۳. هدف از تصویب قواعد رفتاری مجلس عوام کانادا

ماده (۱) قواعد رفتاری طی چهار بند به بیان هدف از وضع این قواعد اختصاص دارد. این اهداف به اختصار عبارتند از:

- حفظ و تقویت اعتماد و اطمینان افکار عمومی به نمایندگان مجلس عوام و نهاد پارلمان به‌طور کلی.
- نشان دادن این امر به افکار عمومی که اعضای مجلس عوام استانداردهایی را رعایت می‌کنند که طی آن منافع عمومی بر منافع خصوصی نمایندگان تقدم دارد. این قواعد رفتاری می‌توانند از رهگذر ایجاد و ارائه یک نظام شفاف، امکان قضاوت افکار عمومی را در این باره فراهم کند.
- تهیه نوعی راهنما برای نمایندگان مجلس عوام درباره چگونگی هماهنگ کردن منافع شخصی خود با تکالیف و وظایفی که ناشی از برعهده داشتن سمت نمایندگی است (Conflict of interest code for members of the House of Commons: 2011).

### ۲-۴. اصول حاکم بر رفتار نمایندگان مجلس عوام کانادا

- در ماده (۲) این قواعد رفتاری و طی پنج بند مهمترین اصول رفتاری که نمایندگان باید در سمت نمایندگی بر رعایت آنها اهتمام داشته باشند بیان شده است. این اصول عبارتند از:
- تأمین منافع عمومی و خدمت به حوزه‌های انتخابیه به بهترین شکل ممکن،
- انجام صادقانه تکالیف نمایندگی و رعایت حداکثری استانداردهای رفتاری برای رفع هرگونه تعارض واقعی یا ظاهری میان منافع خصوصی و تکالیف عمومی ناشی از اعمال سمت نمایندگی،



- انجام تکالیف و کارکردهای نمایندگی و تنظیم امور شخصی به شیوه‌ای که امکان نظارت دقیق افکار عمومی بر آنها فراهم شود،
- تنظیم امور شخصی به نحوی که از تعارض قابل پیش‌بینی منافع شخصی و عمومی پرهیز شود و در صورت بروز تعارض، مقدم داشتن منافع عمومی بر منافع شخصی،
- نپذیرفتن هدایا و مزایایی که به اعتبار سمت نمایندگی به نماینده پیشنهاد می‌شود و ممکن است بر نحوه انجام وظایف نمایندگی تأثیر منفی بگذارد (Ibid).

## ۲-۵. تعاریف

ماده (۳) در بند «۱» پس از تعریف پاره‌ای از اصطلاحات کلیدی به‌کار رفته در این قواعد رفتاری، به تعریف چگونگی جلب منافع شخصی از طریق سمت نمایندگی می‌پردازد. در بند «۲» این ماده مصادیق این امر به شرح ذیل برشمرده شده است:

- افزایش یا حفظ ارزش دارایی شخصی نماینده،
- زایل شدن یا کاهش میزان مسئولیت‌های شخص نماینده،
- کسب منافع مالی،
- افزایش درآمدهای نماینده از طریق منابعی که در بند «۲» ماده (۲۱) این قواعد رفتاری تعیین شده که عبارتند از: درآمدهایی که ناشی از استخدام نماینده یا پیمانکاری است. افزایش ناشی از انعقاد قرارداد و نیز درآمدهایی که ناشی از انجام یک حرفه یا یک تجارت خاص است،
- در صورتی که نمایندگان به سمت مدیریت عاملی یا عضویت هیئت مدیره شرکت، اتحادیه یا انجمن‌های بازرگانی انتخاب شده باشند،
- در صورتی که نماینده‌ای شرکت در یک مشارکت مدنی را بپذیرد.

مطابق بند «۳» ماده (۳) این قواعد رفتاری، در صورتی که جلب منافع خصوصی در اثر یک موضوع عمومی باشد که به آحاد مردم مربوط است و یا به سبب عضویت نماینده در گروه‌های وسیع اجتماعی برای نماینده حاصل شود یا براساس قانون مصوبه پارلمان برخوردار از آن منافع تجویز شده باشد جلب منافع شخصی از طریق سمت نمایندگی تلقی نشده و مشمول احکام و ضمانت اجرای این قواعد رفتاری نخواهد بود.

لازم به ذکر است که ماده هفتم قواعد رفتاری کانادا حاوی یک حکم مهم است که براساس آن در صورتی که به انجام وظایف نمایندگی مطابق با موازین بیان شده در این قواعد رفتاری صدمه‌ای وارد نشود انجام هرگونه کار و اشتغال به هر نوع حرفه و تجارتي یا قبول مدیریت عاملی در یک شرکت، اتحادیه یا انجمن تجاری یا مؤسسات غیرانتفاعی و یا قبول شراکت در یک مشارکت برای

نمایندگانی که عضو کابینه نیستند ممنوع نیست.

#### ۶-۲. مهمترین ممنوعیت‌های ذکر شده در قواعد رفتاری مجلس عوام کانادا

بخش اصلی احکام مربوط به رفتار نمایندگان مجلس عوام در مواد (۸) تا (۲۶) این قانون ذکر شده است. مهمترین این موارد عبارتند از:

- منع اعمال فشار برای جلب منافع شخصی از طریق سمت نمایندگی: در ماده (۸) این قانون، به‌طور کلی جلب هرگونه منافع شخصی به‌وسیله نماینده و اعضای خانواده‌اش یا سایر اشخاص از طریق سمت نمایندگی پارلمان ممنوع شده است. همچنین در ماده (۹) استفاده از این سمت برای اعمال نفوذ و فشار بر تصمیم دیگران در جهت جلب منافع شخصی برای خود یا خانواده نماینده یا دیگران نیز منع شده است.

- منع استفاده ناروا از اطلاعاتی که به اعتبار سمت نمایندگی در اختیار نماینده قرار داده شده: مطابق بند «۱» ماده (۱۰)، نماینده مجلس عوام نباید از اطلاعاتی که به اعتبار سمت نمایندگی در اختیار او قرار داده شده و این اطلاعات در دسترس عموم نیست برای جلب منافع شخصی افراد فوق‌الذکر استفاده کند. همچنین مطابق بند «۲» این ماده نمایندگان نباید این اطلاعات را در اختیار اشخاصی قرار دهند که به‌طور متعارف می‌دانند که ممکن است آنها این اطلاعات را اسباب سودجویی خود یا خانواده خود قرار دهند.

- اعلام منافی که نماینده در یک موضوع مطروحه در صحن یا کمیسیون‌های آن دارد: ماده (۱۲) به اعلام منافع نماینده در یک موضوع مطروحه در مجلس عوام مربوط است. در صورتی‌که نماینده دارای منافی باشد که ممکن است بر نحوه عملکرد و تصمیم او در رابطه با یک موضوع در دست بررسی در مجلس عوام یا کمیسیون‌های آن که نماینده عضو کمیسیون مزبور است تأثیر بگذارد، اگر این تعارض در حین رسیدگی به آن موضوع ایجاد شود نماینده باید به‌طور شفاهی یا کتبی و در اولین فرصت نوع این منافع را اعلام کند. این اعلامیه باید به دبیر<sup>۱</sup> مجلس عوام تسلیم شود. دبیر مجلس عوام باید ترتیب درج آن را در مجلات<sup>۲</sup> بدهد و آن را جهت بررسی کمیسیونر پارلمانی نظارت بر رفتار نمایندگان جهت بایگانی ارسال کند. در بند «۴» این ماده تصریح شده است که در سایر موارد به غیر از موارد ذکر شده در بالا (قواعد رفتاری) که ضرورت اعلام منافع وجود دارد نماینده باید به‌طور کتبی یا شفاهی نوع منافع را به اطلاع مقام مربوط و نیز کمیسیونر پارلمانی یاد شده برساند.

ماده (۱۳) این قواعد رفتاری، نمایندگان را از شرکت در مذاکرات یا رأی دادن در موضوعاتی

1. clerk  
2. Journals





که در آنها نفع خصوصی دارند منع کرده است.

- احکام مربوط به دریافت کمک‌های بلاعوض و هدایا: احکام مربوط به هدایا و کمک‌های بلاعوض در ماده (۱۴) بیان شده است. مطابق بند «۱» این ماده نماینده و اعضای خانواده او به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم نمی‌توانند هدیه یا کمک‌های بلاعوضی دریافت کنند که ممکن است به‌طور متعارف بر انجام وظایف نمایندگی آنها تأثیر منفی بگذارد، مگر آنهایی که به‌موجب قانون مجاز اعلام شده است. البته در بند «۲» این ماده قبول هدایا در حد متعارف و یا به رسم مهمان‌نوازی یا رعایت احترام و ادب از شمول این ماده مستثنا شده است.

بند «۳» ماده (۱۳) مقرر می‌کند در صورتی که ارزش هدایا و کمک‌های بلاعوض که با توجه به سمت نماینده به او یا اعضای خانواده‌اش داده شده پانصد دلار کانادا باشد یا مجموعه ارزش این هدایا و یا کمک‌ها در طول یک دوره دوازده ماهه از یک منبع پانصد دلار یا بیشتر باشد، نماینده مکلف است ظرف مدت شصت روز پس از دریافت آنها یا پس از رسیدن ارزش هدایا یا کمک‌های دریافتی به مبلغ یاد شده، نوع و منبع آنها را به کمیسیون اعلام کند.

- احکام مربوط به مسافرت‌های نمایندگان: ماده (۱۵) به بیان احکام مربوط به مسافرت‌های نمایندگان اختصاص دارد. به‌موجب بند «۱» ماده (۱۵) نمایندگان می‌توانند برای خود یا مهمانان خود، مسافرت‌هایی که هزینه آن را حامیان مالی برعهده دارند قبول کنند. اما در بند «۱» این ماده تصریح شده است که چنانچه هزینه مسافرت از پانصد دلار کانادا تجاوز کند و کل آن یا بخش اعظم آن از خزانه یا ازسوی شخص نماینده یا حزب سیاسی متبوع او یا اتحادیه‌های پارلمانی یا گروه‌های دوستی به رسمیت شناخته شده یا مجلس عوام پرداخت نشده باشد در این صورت نماینده مکلف است ظرف شصت روز پس از پایان مسافرت گزارشی را درخصوص آن برای کمیسیون پارلمانی ارسال کند. در این گزارش باید تمام اشخاص یا سازمان‌هایی که هزینه سفر را پرداخته‌اند و نیز اشخاصی که نماینده را همراهی کرده‌اند، مقصد و هدف از آن و طول مدت مسافرت، مزایای دریافتی و ارزش آنها و کلیه اسناد و مدارک مرتبط با آنها را اعلام و ضمیمه کند. به‌موجب بند «۳» این ماده، کمیسیونر تا قبل از سی‌ویکم مارس هر سال باید فهرستی از مسافرت‌های دارای حامی مالی سال قبل را همراه با جزئیات یاد شده تهیه و به رئیس مجلس جهت ارائه به نشست بعدی مجلس عوام ارائه دهد.

- ممنوعیت انعقاد قرارداد نمایندگان مجلس عوام با نهادهای فدرالی: مطابق بند «۱» ماده (۱۶) نمایندگان مجلس عوام مجاز نیستند عالمأ و عامداً به‌طور مستقیم یا از طریق پیمانکاری فرعی، طرف قرارداد با دولت کانادا یا هریک از دستگاه‌های فدرالی یا نهادهایی باشند که نماینده از آن

مزایایی دریافت می‌کند مگر اینکه کمیسیونر بر این نظر باشد که چنین قراردادی بر تکالیف نمایندگی مقرر شده در این قواعد رفتاری آسیبی نمی‌رساند.

**- تکلیف نمایندگان در ارائه گزارش منافع در آغاز دوره نمایندگی و در خلال آن در ارائه گزارش منافع:** بند «۱» ماده (۲۰) به یکی از تکالیف مهم نمایندگان در ابتدای دوره نمایندگی اشاره دارد. مطابق این بند، نماینده منتخب شصت روز پس از اینکه انتخابش به این سمت در روزنامه رسمی پارلمان اعلام شد و نیز نمایندگان مجلس عوام به‌طور سالیانه و تا تاریخی که به‌وسیله کمیسیونر پارلمانی اعلام می‌شود باید گزارش کاملی از دارایی‌های شخص خود و اعضای خانواده‌شان را به کمیسیون ارائه کنند.

مطابق بند «۲» این ماده، نماینده باید تلاش متعارف خود را انجام دهد تا اطلاعات مربوط به دارایی اعضای خانواده خود را به‌درستی اعلام کند. مطابق بند «۳» این ماده این اطلاعات به‌طور محرمانه نگهداری می‌شود. طبق جزء «الف» بند «۱» ماده (۲۱)، در این گزارش باید میزان ارزش دارایی‌ها و دیون نماینده و اعضای خانواده‌اش مشخص شده باشد. همچنین باید میزان و منبع هرگونه درآمدی بیش از هزار دلار کانادا برای نمایندگان و اعضای خانواده نماینده که در طول دوازده ماه قبل دریافت شده و یا انتظار می‌رود که در طول دوازده ماه آینده دریافت شود اعلام شود. علاوه بر این، مطابق جزء «د» بند «۱» همین ماده نماینده مجلس عوام باید کلیه کمک‌های بلاعوضی را که خودش یا اعضای خانواده‌اش یا شرکت خصوصی که خود یا اعضای خانواده نماینده در آن منافی دارند در طول دوازده ماه گذشته دریافت کرده‌اند یا در دوازده ماه آینده به‌خاطر داشتن قرارداد با دولت کانادا دریافت خواهند کرد خواه از طریق قرارداد مستقیم یا به‌عنوان پیمانکار فرعی، اعلام کرده و نوع قرارداد اصلی یا پیمانکاری فرعی را اعلام کنند.

مطابق بند «ه» این ماده اگر در اعلامیه منافع، نام شرکت خصوصی ذکر شده باشد، موارد زیر باید در آن ذکر شود:

یکم، هرگونه اطلاعات راجع به فعالیت‌های شرکت و منابع درآمدی آن که نماینده از طریق یک تحقیق متعارف می‌تواند راجع به آن اطلاع حاصل کند،

دوم، به بیان نام شرکت‌های وابسته به شرکت خصوصی،

سوم، فهرست، نام و نشانی کلیه اشخاصی که نفعی در شرکت دارند،

چهارم، فهرست اموال منقول و غیرمنقول شرکت.

براساس بند «و» این ماده، نماینده باید فهرست سمت‌های مدیریت عاملی یا عضویت هیئت

مدیره شرکت‌ها، اتحادیه‌های تجاری یا حرفه‌ای که خود نماینده یا یکی از اعضای خانواده‌اش در آن



شرکت هستند را ارائه کند.

مطابق بند «ز»، نماینده باید هر نوع اطلاعاتی را که کمیسیونر ضروری می‌داند تهیه و ارائه کند. در بخش اخیر ماده (۲۱) تصریح شده است که نماینده باید هرگونه تغییر مادی و مالی را براساس بخش یکم این ماده ظرف مدت ۶۰ روز به کمیسیونر گزارش دهد.

- **اختیار کمیسیونر برای تحقیق و تفحص از نماینده و اعضای خانواده او:** مطابق ماده (۲۲)، پس از بررسی گزارش مالی نماینده به وسیله کمیسیونر، این مقام می‌تواند شخص نماینده یا یکی از اعضای خانواده او را جهت حصول اطمینان از صحت مطالب ذکر شده در گزارش و گفتگو درخصوص تکالیف نماینده براساس این قواعد رفتاری برای ملاقات حضوری دعوت کند.

- **تکلیف کمیسیونر در تهیه خلاصه‌ای از گزارش منافع نمایندگان:** ماده (۲۳) به تهیه خلاصه‌ای از گزارش نمایندگان به وسیله کمیسیونر و اعلام آن اختصاص دارد. مطابق بند «۲» این ماده، خلاصه‌ای از این گزارش مالی باید در دفتر کمیسیونر بایگانی شده و برای تحقیق و بررسی عموم مردم در ساعات کاری در دسترس بوده و بر روی وب سایت کمیسیونر قابل مشاهده باشد. همچنین خلاصه‌ای از این گزارش مالی باید برای متقاضیان از طریق فاکس یا ایمیل ارسال شود. ماده (۲۴) محتوای خلاصه گزارش مالی یاد شده را تعیین کرده است.

- **تقسیم‌بندی منافع نمایندگان یا اعضای خانواده آنها در شرکت‌ها:** بند «۲» ماده (۲۴) منافع نمایندگان در یک مشارکت یا شرکت را به‌طور خلاصه به منافع جزئی و منافع مهم یا تأثیرگذار بر ایفای وظایف نمایندگی تقسیم‌بندی کرده است. اظهارنظر راجع به اینکه منافع نماینده جزء کدام طبقه است در صلاحیت کمیسیونر است. بند «۳» این ماده مواردی را که لازم نیست در خلاصه گزارش منافع نمایندگان ذکر شود احصا کرده است.

- **پاسخ کمیسیونر به سؤالات نمایندگان درخصوص منافع:** ماده (۲۶) به اظهارنظرهای کمیسیونر به نمایندگان اختصاص دارد. مطابق این ماده نمایندگان می‌توانند به‌صورت کتبی درخصوص تکالیف خود براساس کد رفتاری از کمیسیونر سؤال کنند و کمیسیونر باید به‌موقع و به‌صورت کتبی به آن پاسخ دهد. اظهارنظر کمیسیونر درخصوص موضوع مطروحه برای نمایندگان الزام‌آور است.

- **مرحله تحقیق و تفحص از نماینده درخصوص تعارض منافع به درخواست نماینده دیگر:** ماده (۲۷) طی هشت بند به مرحله تحقیق و تفحص درخصوص تعارض منافع شخصی و عمومی نماینده اختصاص دارد:

در بند «۱» این ماده تصریح شده است در صورتی که یکی از نمایندگان مجلس دلایل قابل

قبولی داشته باشد که نماینده دیگر از انجام تکالیف خود مطابق این قواعد رفتاری تخلف کرده است کمیسیونر می‌تواند از او تحقیق و تفحص به عمل آورد.

مطابق بند «۲» تقاضای تحقیق و تفحص باید به صورت کتبی، امضا شده و همراه با موارد اتهام، تخلف و نیز دلایل ارتکاب آن باشد.

براساس بند «۳» ماده (۲۷)، مجلس عوام می‌تواند از طریق تصویب مصوبه‌ای از کمیسیونر بخواهد درباره تبعیت یا عدم تبعیت یک نماینده از قواعد رفتاری تحقیق و تفحص کند. براساس جزء «۱» بند «۳» این ماده کمیسیونر باید بلافاصله تقاضای تحقیق و بررسی را برای نماینده‌ای که تحقیق از او مورد تقاضا است ارسال کرده و سی روز به او برای پاسخ مهلت دهد. همچنین مطابق جزء «۲» این بند، کمیسیونر باید تحقیقات مقدماتی را به عمل آورده و مشخص کند که آیا تحقیق لازم است یا نه و در مرحله بعد به صورت کتبی به هر دو نماینده [متقاضی تحقیق و نماینده‌ای که از او تحقیق به عمل آمده] پانزده روز پس از دریافت جواب نماینده تحقیق شونده پاسخ دهد.

مطابق بند «۴» این ماده، اگر پس از طی مراحل فوق‌الذکر، کمیسیونر دلیل قابل قبولی داشته باشد که نماینده مربوطه از تکالیف خود براساس این کد رفتاری تخطی کرده است می‌تواند به ابتکار خود تحقیقاتی را در این زمینه آغاز کند اما قبل از پایان تحقیقات نمی‌تواند به طور عملی درخصوص مورد اظهار نظر کند.

مطابق بند «۶» ماده (۲۷) اگر کمیسیونر به این نتیجه برسد که تقاضای تحقیق و بررسی بی‌اساس یا همراه با سوءنیت است می‌تواند آن را رد کند و می‌تواند توصیه کند که علیه نماینده تقاضاکننده اقدام لازم صورت گیرد.

مطابق بند «۷» ماده یاد شده، کمیسیونر می‌تواند به طور غیرعلنی از نماینده مربوطه تحقیق و تفحص کند مشروط بر اینکه در تمام مراحل تحقیق به نماینده یا وکیل او وقت کافی برای حضور بدهد و نماینده مطابق این قواعد رفتاری مکلف به همکاری با کمیسیونر است.

– مرحله پس از پایان تحقیق و تفحص: مطابق بند «۱» ماده (۲۸)، بلافاصله پس از اتمام تحقیق و تفحص، کمیسیونر باید به رئیس مجلس گزارش داده و رئیس نیز باید این گزارش را در اولین نشست جلسه بعدی آن به مجلس عوام ارائه کند.

براساس بند «۲» ماده یاد شده، گزارش کمیسیونر باید بلافاصله پس از تقدیم آن به مجلس عوام یا اگر مجلس در دوره تعطیلی یا فترت به سر می‌برد بلافاصله پس از دریافت آن به وسیله رئیس مجلس برای عموم مردم قابل دسترسی باشد. در هنگام انحلال پارلمان کمیسیونر خود مسئول علنی کردن گزارش است.



براساس بند «۴» ماده فوق‌الذکر، اگر کمیسیونر به این نتیجه برسد که نماینده مرتکب هیچ خلافی نشده است باید آن را در گزارش خود قید کند.

همچنین مطابق بند «۵» ماده (۲۸) اگر کمیسیونر به این نتیجه برسد که یک عضو از تکالیف خود مطابق این کد رفتاری تبعیت نکرده است، اما نماینده همه تلاش متعارف خود را برای عدم وقوع چنین تخلفی مصروف داشته یا عدم تبعیت، جزئی یا ناشی از برداشت نادرست و همراه با حسن نیت بوده است، کمیسیونر باید این موضوع را در گزارش قید کرده و توصیه کند که مجازاتی بر نماینده اعمال نشود (Ibid).

### ۲-۷. مجازات تخلف از قواعد رفتاری

مطابق بند «۶» ماده (۲۸) اگر کمیسیونر به این نتیجه برسد که نماینده از انجام تکالیف خود مطابق این کد رفتاری تخطی کرده است و هیچ‌یک از شرایطی که در بند «۵» این ماده تصریح شده و پیش‌تر بدان اشاره شد نیز وجود ندارد یا برعکس اگر به این نتیجه برسد که تقاضای مطرح شده بررسی تحقیق بررسی یک نماینده اساس بودن دلیل و یا از روی سوءنیت است می‌تواند در گزارش خود بر حسب مورد تقاضای عدم مجازات یا مجازات مناسب را به مجلس عوام توصیه کند.

براساس بند «۹» ماده (۱۰) جلسه پس از تقدیم گزارش کمیسیونر به مجلس عوام و بلافاصله پس از پایان دوره تحقیق و تفحص، نماینده مربوطه حق دارد در مجلس عوام بیانیه‌ای قرائت کند مشروط بر اینکه از بیست دقیقه تجاوز نکند (Ibid).

### ۳. ایالات متحده آمریکا

#### ۳-۱. کلیات

نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا نظام ریاستی است که از این جهت الگوی بسیاری از نظام‌های سیاسی بوده است. رئیس‌جمهور، منتخب مردم بوده و دارای اختیارات گسترده‌ای در کل ساختار نظام سیاسی این کشور است. در کنار رئیس‌جمهور، کنگره قدرتمندی نیز وجود دارد که مطابق بند «۱» اصل اول قانون اساسی ایالات متحده آمریکا «کلیه اختیارات تقنینی به کنگره ایالات متحده که از مجلس سنا و مجلس نمایندگان تشکیل می‌شود، تخصیص می‌یابد». بنابراین قوه مقننه آمریکا در زمره نظام‌های دوجامه‌بندی طبقه‌بندی می‌شود. نظام حزبی این کشور مبتنی بر رقابت دو حزب اصلی جمهوریخواهان و دمکرات‌ها و عده معدودی از نامزدهای مستقل بنا شده است.

مجلس نمایندگان دارای ۴۳۵ عضو است که از طریق انتخابات مستقیم برگزیده می‌شوند. نکته مهم درخصوص این مجلس دوره دوساله نمایندگی در این مجلس است که در مقایسه با سایر

پارلمان‌ها کوتاه محسوب می‌شود. زولر دلیل چنین امری را تجربه نه‌چندان خوشایند آمریکایی‌ها از اولین مجالس نمایندگی در تاریخ این کشور می‌داند که طی آن، وکلای مردم بیش از پی‌جویی و نمایندگی منافع موکلین بیشتر در جهت جلب منافع شخصی خود می‌کوشیدند. کوتاه بودن دوره نمایندگی این امکان را به موکلین می‌داد که در فاصله زمانی کوتاه‌تری بتوانند به ارزیابی عملکرد نمایندگان خود بپردازند و نیز مانع از حضور طولانی مدت نماینده متخلف و بی‌اعتنا به منافع عمومی در مجلس نمایندگان شوند (زولر، ۱۳۸۹).

مجلس سنای این کشور متشکل از ۱۰۰ نماینده است که از هر ایالت بدون توجه به میزان جمعیت آنها برای مدت شش سال انتخاب می‌شوند که هر دو سال، یک‌سوم نمایندگان این مجلس طی انتخابات تغییر می‌کنند. این نظام انتخاباتی از آن جهت برگزیده شده است که مجلس از حضور سیاستمداران و سناتورهای کارکشته به یکباره خالی نماند و تلفیقی از نیروهای جدید و با تجربه به اعمال کارکردهای مهم مجلس سنا بپردازند (زارعی، ۱۳۸۴).

این دو مجلس دارای یک دسته وظایف مشترک و یک دسته منافع خاص هستند. وظایف عمده کنگره که مجلس سنا و نمایندگان در اعمال آنها مشارکت می‌کنند عبارت است از: قانونگذاری، تجدیدنظر در قانون اساسی و نظارت بر قوه مجریه. البته مجلس سنا دو وظیفه مهم اختصاصی دیگر نیز دارد که عبارت است از نظارت بر انتصاب مقامات عالی و تصویب قراردادهای بین‌المللی.<sup>۱</sup>

### ۲-۳. سابقه تاریخی

قبل از تشکیل کمیسیون استانداردهای رفتاری مقامات رسمی و تصویب اولین قواعد رفتاری و گزارش اطلاعات مالی که در کنگره نودم به تصویب رسید، سازوکار منسجم و هماهنگی برای رسیدگی به تخلفات نمایندگان وجود نداشت. برخی از اتهامات مربوط به سوءرفتار نمایندگان به‌وسیله کمیسیون اداره مجلس نمایندگان یا اغلب به‌وسیله یک کمیسیون موقتی و منتخب از نمایندگان رسیدگی می‌شد. برخی دیگر از اتهامات قبل از دخالت این قبیل کمیسیون‌ها مستقیماً توسط خود مجلس رسیدگی می‌شد. ایجاد کمیسیون استانداردهای رفتاری مقامات رسمی پاسخی بود به ضرورت برخورد نظام‌مند با تخلفات مالی و رفتاری نمایندگان مجلس و وجود یک بانک اطلاعات در دسترس درخصوص تعارض بالقوه منافع و سایر مسائل رفتاری که در طبیعت کار کنگره وجود دارد.

### ۳-۳. نهادهای ناظر بر رفتار نمایندگان در مجلس نمایندگان کنگره

سازوکار نهادی برای نظارت بر رفتار اعضای مجلس نمایندگان را به‌طور کلی می‌توان در دو نهاد زیر مورد بررسی قرار داد:

۱. برای ملاحظه بحث تفصیلی درباره وظایف و اختیارات کنگره نک به: زارعی، ۱۳۸۴.



### ۱-۳-۳. کمیسیون استانداردهای رفتاری<sup>۱</sup>

کمیسیون استانداردهای رفتاری مقامات رسمی یا کمیسیون نظارت بر رفتار نمایندگان متشکل از ۱۲ نفر نماینده، اولین بار طی کنگره نودم و در سال ۱۹۶۶ به صورت کمیسیون موقت تأسیس شد و در سال ۱۹۶۷ دوبار دستخوش تغییرات عمده شد. تأسیس چنین کمیسیونی در راستای اجرای بخش پنجم از اصل اول قانون اساسی ایالات متحده آمریکا بود که طی آن مقرر شده است «هریک از مجالس کنگره می‌تواند آیین کار خود را تعیین کرده و در صورت ارتکاب سوءرفتاری از سوی نماینده او را تنبیه کند و به شرط موافقت دوسوم اعضایش نماینده متخلف را اخراج کند».

در سال ۱۹۷۵ اولین پرونده در این کمیسیون رسیدگی شد و از آن زمان تاکنون (۲۰۱۱) این کمیسیون به پرونده‌های متعددی رسیدگی کرده است. این کمیسیون اقداماتی نظیر صدور اطلاعیه جهت اطلاع افکار عمومی، رد شکایت علیه برخی نمایندگان، صدور نامه تعلیق مجازات، صدور نامه توبیخی یا احضاریه، توصیه به مجلس برای انتقاد از یک نماینده یا اخراج او از مجلس نمایندگان را انجام داده است.

این کمیسیون دارای صلاحیت‌هایی به شرح زیر است:

- ارائه توصیه‌های تقنینی یا اجرایی به مجلس برای اجرای استانداردهایی که لازم می‌بینید،
- تحقیق و بررسی درخصوص اتهامات مربوط به نقض قواعد رفتاری به وسیله مقامات رسمی در انجام وظایف اداری خود، پس از بررسی و استماع اظهارات افراد یاد شده و ارائه توصیه لازم به مجلس برای انجام اقدام مقتضی،
- ارائه گزارش از مدارک و اسناد مربوط به نقض قوانین به وسیله اعضا در اجرای وظایف رسمی خود به مقامات ایالتی یا فدرال پس از تصویب مجلس نمایندگان،
- انتشار نظرات مشورتی برای راهنمایی نمایندگان، کارمندان و مقامات مجلس نمایندگان،
- علاوه بر صلاحیت‌های یاد شده، این کمیسیون درخصوص اجرای قواعد مربوط به گزارش‌های مالی نیز صلاحیت دارد (Amer, 2008).

کمیسیون استانداردهای رفتاری در طول سال‌هایی که صلاحیت و مسئولیت‌های نظارتی خود را اعمال کرده بسیار محتاط بوده است. برای نمونه کمیسیون مراقبت کرده است که اتهامات وارده و آن دسته از پرونده‌هایی را که در دست بررسی دارد قبل از صدور حکم یا دستیابی به تصمیمی درخصوص ماهیت امر به صورت علنی مطرح نکند. قواعد حاکم به طرز کار کمیسیون، رئیس و سایر اعضای کمیسیون را از علنی کردن موضوعات مگر با اجازه کمیسیون منع کرده است. اعضا

و کارمندان کمیسیون نمی‌توانند هیچ نوع مدرکی را در رابطه با تحقیق و تفحص در حال انجام منتشر کنند مگر با اجازه کمیسیون.

براساس قوانین مصوب کنگره، کمیسیون استانداردها رفتاری پس از انجام تحقیق و تفحص چند گزینه پیش روی خود دارد: گزینه اول این است که کمیسیون می‌تواند به مجلس نمایندگان اعلام کند که لازم نیست هیچ اقدام دیگری درخصوص پرونده مطروحه انجام شود. در این صورت کمیسیون صرفاً به صدور نامه سرزنش‌آمیز بسنده می‌کند، زیرا گرچه رفتار نماینده را نادرست تشخیص می‌دهد ولی آن را در حدی نمی‌داند که مجلس نمایندگان وارد عمل شود. گزینه دیگر آن است که در صورت نقض قوانین ممکن است به مجلس نمایندگان توصیه کند مجازات‌هایی را برای شخص متخلف در نظر بگیرد. درخصوص مجازات نقض قواعد رفتاری در بخش مربوطه توضیحاتی داده خواهد شد.

### ۲-۳-۳. اداره نظارت بر رفتار نمایندگان کنگره<sup>۱</sup>

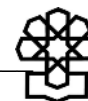
پس از سال‌ها بحث و گفتگو درباره ایجاد سازوکاری برای نظارت بر نمایندگان و تحقیق درباره رفتار ایشان که مکمل یا جایگزین کمیسیون‌های استانداردهای رفتاری در دو مجلس نمایندگان و سنا باشد، طی کنگره صدودهم در ماه مارس سال ۲۰۰۸ اداره مستقلی با عنوان اداره نظارت بر رفتار اعضای مجلس نمایندگان کنگره به‌موجب مصوبه نمایندگان تأسیس شد. اعضای این اداره از شهروندان عادی آمریکا هستند که به‌طور مشترک ازسوی سران احزاب مجلس نمایندگان انتخاب می‌شوند که این افراد نمی‌توانند در زمان عضویت در این اداره سمت نمایندگی کنگره را داشته باشند یا عضو دولت فدرال باشند (Office of Congressional Ethics, 2011). این امر درواقع تضمین‌کننده استقلال اداره یاد شده و پاسخی به این انتقاد است که نمایندگان نمی‌توانند خود داور درستی یا نادرستی رفتارشان باشند.

وظیفه اصلی این اداره بررسی و تحقیق درباره اتهامات وارده به اعضا، مأموران و کارمندان مجلس نمایندگان است. این اداره مستقل در صورتی که ارتکاب تخلف ازسوی افراد یاد شده را احراز کند، اسناد و مدارک آن را همراه با توصیه‌های خود، بدون هرگونه نتیجه‌گیری درخصوص اتهامات وارده به کمیسیون استانداردهای رفتاری مجلس نمایندگان برای اقدام بعدی ارسال می‌کند. کمیسیون یاد شده صلاحیت نهایی بررسی و تحقیقات و نیز اعمال تنبیهات بر نمایندگان را دارد (Ibid).

این اداره مکلف است وظایف خود را به‌صورت کاملاً محرمانه انجام دهد و فقط با کمیسیون استانداردهای رفتاری در تماس باشد. در صورتی که هر دو نهاد نظارتی مجلس نمایندگان یعنی

1. Office of Congressional Ethics





کمیسیون استانداردهای رفتاری و اداره نظارت بر رفتار نمایندگان کنگره به این نتیجه برسند که تخلفی ارتکاب نیافته مجاز نیستند محتوای چنین پرونده‌ای را فاش کنند. این اداره صلاحیت احضار افراد را ندارد (Amer, 2008).

#### ۳-۴. قواعد حاکم بر رفتار اعضای مجلس نمایندگان کنگره آمریکا

قواعد مربوط به نظارت بر اعضای مجلس نمایندگان کنگره آمریکا در ماده (۲۳) آیین‌نامه داخلی این مجلس به تفصیل بیان شده است که اهم موارد ذکر شده در آن به شرح زیر است:

براساس این آیین‌نامه، یک عضو مجلس نمایندگان باید در همه حال طوری رفتار کند که موجب اعتبار و آبروی این مجلس باشد. وی باید از مفاد و روح قواعد این آیین‌نامه و قواعدی که کمیسیون‌های مربوطه وضع می‌کنند تبعیت کند.

عضو مجلس نمایندگان نمی‌تواند وجه یا هدیه‌ای دریافت کند که به واسطه دریافت آن، دهنده وجه یا هدیه بتواند نماینده را به واسطه سمتی که دارد تحت فشار قرار دهد. همچنین او نمی‌تواند بابت سخنرانی، انتشار مطالب یا سایر فعالیت‌های مشابه حق‌الزحمه‌ای دریافت کند مگر آنچه در ماده (۲۵) این آیین‌نامه تصریح شده است.

نمایندگان موظفند کمک‌های مالی دولتی برای مبارزات انتخاباتی را جدای از وجوهات شخصی خود نگهداری کنند و نباید مبالغ یاد شده را در جهت مصارف شخصی خود خرج کنند.

نمایندگان نباید کارورزانی را استخدام کنند که کارشان متناسب با حقوقی که دریافت می‌کنند نیست. در صورتی که یکی از کمیسیون‌های مجلس نمایندگان کارورزی را استخدام کند که زیر نظر یکی از اعضای کمیسیون بجز رئیس کمیسیون کار می‌کند، رئیس کمیسیون باید تصدیق کند که شرط یاد شده رعایت شده است. همچنین نماینده نمی‌تواند از همسر خودش در مشاغلی که برای آن دستمزد پرداخت می‌شود استفاده کند مگر اینکه شرط فوق‌الذکر از سوی رئیس کمیسیون احراز شده باشد.

هیچیک از اعضای مجلس نمایندگان یا افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها نمی‌توانند بدون نظارت و کنترل این مجلس از عبارت کنگره ایالات متحده آمریکا یا مجلس نمایندگان، یا «امور رسمی» یا ترکیبی از این کلمات در سربرگ‌ها یا پاکت نامه‌های خود استفاده کنند.

قبل از اینکه یک نماینده بتواند به اسناد طبقه‌بندی شده دست یابد باید به‌ترتیبی که در این آیین‌نامه ذکر شده است سوگند یاد کند.

یک نماینده نباید به قصد تأثیرگذاری بر فعالیت‌ها و تصمیمات یک نهاد خصوصی:

- اقدامی را انجام دهد یا از انجام آن خودداری کند یا پیشنهاد انجام آن را بدهد،

- دیگری را به انجام یک اقدام رسمی وادار یا تهدید کنند.
- براساس این آیین‌نامه نماینده‌ای که درخواست تخصیص مبالغی از منابع عمومی می‌کند یا تسهیلات مالیاتی یا عوارضی تا حد خاصی را در یک لایحه یا طرح مشترک میان مجلس نمایندگان و سنا یا در هریک از گزارش‌ها درخصوص لایحه یا طرح مشترک درخواست می‌کند باید کتباً به رئیس یا مقام ذیربط در کمیسیون مربوطه موارد ذیر را اعلام کند:
- نام نماینده درخواست‌کننده،
- درخصوص تخصیص منابع عمومی، نام و آدرس دریافت‌کنندگان یا در صورتی که مبالغ یاد شده به فرد خاصی تخصیص داده نشده باشد نام مکانی که این مبالغ برای صرف در آن محل تخصیص داده شده،
- درخصوص تسهیلات مالیاتی تا جایی که نماینده از آن اطلاع دارد، هویت فرد یا نهادهایی که به‌طور معمول از این معافیت بهره‌مند می‌شوند،
- هدف از تخصیص این منابع مالی یا معافیت‌های مالیاتی،
- ارائه یک گواهی مبنی بر اینکه نماینده یا همسر او هیچ‌گونه نفع مالی در تخصیص این مبالغ یا تسهیلات مالیاتی یا عوارض ندارند.
- آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان، قواعدی درخصوص قبول هدایا ازسوی نمایندگان وضع کرده است. بر این اساس قبول هرگونه هدیه که دارای ارزش مادی است ممنوع است مگر آن دسته از هدایا که در این قانون مستثنا شده‌اند. هدایایی که از این ممنوعیت مستثنا هستند عبارتند از:
- هر نوع هدیه به غیر از پول نقد یا معادل آن که ارزشش کمتر از پنجاه دلار باشد در صورتی که ازسوی لابی‌گران ثبت نام نکرده یا فردی با تابعیت بیگانه یا نهادی که فرد خارجی را به استخدام درآورده داده نشده باشد،
- در صورتی که میزان هدایا ازسوی منابع و افراد خصوصی در یک سال مالی کمتر از صد دلار باشد،
- هر چیزی که دارای ارزش اندک (مثلاً کمتر از ده دلار باشد). برای نمونه قبول کلاه یا پیراهن بیسبال مجاز است،
- دریافت هدیه از نزدیکان (ازجمله خویشاوندان سببی)،
- دریافت هدیه از دیگر نمایندگان و یا کارمندان مجلس نمایندگان،
- هر هدیه‌ای که ازسوی دولت فدرال، ایالتی یا محلی داده شود (ازجمله دستگاه‌های فدرالی، شهرها، بخش‌ها، شهرستان‌ها و دانشگاه‌های برخوردار از بودجه عمومی)،



- هدایای داده شده براساس روابط دوستانه به قصد اهداف غیرتجاری (اما هدایای بالای دوپست و پنجاه دلار به اجازه کتبی قبلی از سوی کمیسیون نظارت بر رفتار نمایندگان نیاز دارد)،

- متون و منابع اطلاعاتی (کتابها، نوارهای ویدئویی، دی‌وی‌دی‌ها) که به مجلس نمایندگان فرستاده می‌شود و نیز مجلات در صورتی که از سوی ناشر باشد،

- وسایل مربوط به جشن و شادمانی مانند دادن لوح اگر در یک گردهمایی داده شود و با نام باشد.

آیین‌نامه داخلی همچنین قواعدی را درخصوص سفرهای اعضای مجلس نمایندگان وضع کرده است. مهمترین قواعد آیین‌نامه داخلی درخصوص مسافرت‌هایی است که اشخاص خصوصی هزینه‌های آن را پرداخت می‌کنند. هریک از شرکت‌کنندگان (نمایندگان مجلس) در یک سفر رسمی که هزینه آن از منابع خصوصی تأمین می‌شود باید پیشتر به صورت کتبی از کمیسیون نظارت بر رفتار نمایندگان مجوز سفر بگیرند. نمایندگان باید فرم تقاضانامه سفر را همراه با گواهی حامی مالی سفر حداقل دو هفته قبل از آغاز آن به کمیسیون استانداردهای رفتاری تسلیم کنند.

حامی مالی سفر باید رابطه مستقیمی با سفر به جایی که قرار است مورد بازدید قرار گیرد داشته باشد و هدف از سفر باید مرتبط با وظایف رسمی نماینده باشد.

مخارج سفر شامل هزینه‌های حمل و نقل، غذا، اقامتگاه، هزینه‌های کنفرانس و نظایر آن باید در حد متعارف پرداخت شود. نماینده باید فاکتورها و گزارش پس از سفر را ظرف پانزده روز پس از بازگشت، به منشی مجلس نمایندگان ارائه کند.

آیین‌نامه داخلی هر نوع فعالیت مربوط به مبارزات انتخاباتی را در مکان‌هایی که به کنگره تعلق دارد ممنوع کرده است. کمک‌های مالی برای مبارزات انتخاباتی باید با حسن نیت هزینه شود.

در رابطه با نحوه همکاری با نهادهای خارج از پارلمان، آیین‌نامه مقرر کرده است که نمایندگان کنگره می‌توانند به منظور جلب منفعت یا به صورت داوطلبانه به استخدام نهادهای خارج از کنگره (مانند خیریه‌ها و مؤسسات بازرگانی) درآیند مشروط بر اینکه هیچ تعارضی با تکالیف نماینده در مجلس نمایندگان نداشته باشد. در صورت انجام کار برای مؤسسات خارج از مجلس، نمایندگان نمی‌توانند منابع و امکانات مالی مجلس نمایندگان از جمله فضاهای اداری کنگره، امکانات اداری، پست الکترونیک، سربرگ‌های رسمی یا مهر مجلس نمایندگان را مورد استفاده قرار دهند.

آیین‌نامه داخلی در بخش قواعد رفتاری، قواعد مهمی در رابطه با جلوگیری از بروز تعارض منافع وضع کرده است. از جمله مهمترین این قواعد عبارت است از:

- سمت نمایندگی و اطلاعات طبقه‌بندی شده نباید برای جلب منفعت شخصی استفاده شود.

- نمایندگان باید از دادن رأی در صحن علنی درخصوص موضوعاتی که در آن نفع شخصی یا مادی مستقیم دارند خودداری کنند.

- نمایندگان باید به صورت کتبی به کمیسیون مربوطه اعلام کنند که خود یا همسر و فرزندان‌شان نفع مالی در هرگونه پیشنهاد ارائه شده از سوی ایشان درخصوص معافیت یا کاهش مالیاتی یا عوارض ندارند.

- براساس قوانین کیفری، نمایندگان نمی‌توانند هیچ نوع قراردادی با دستگاه‌های حکومت فدرال داشته باشند مگر در شرایط و اوضاع و احوال خاص. این ممنوعیت در برگیرنده اجاره دادن یا فروختن املاک غیرمنقول به دستگاه‌های حکومت فدرالی نیز می‌شود.

- ارائه گزارش مالی نمایندگان به کمیسیون استانداردهای رفتاری: اعضای مجلس نمایندگان موظفند ظرف سی روز پس از شروع کار در این مجلس فهرست منابع مالی خود را اعلام کنند. آنها باید میزان درآمد و دارایی‌ها، مسئولیت‌ها، معاملات، اوراق بهادار، اموال غیرمنقول، هدایای خاص، هزینه‌های مسافرت، سمت‌هایی که در خارج از مجلس نمایندگان دارند و قراردادهایی که خارج از مجلس منعقد می‌کنند را اعلام کنند. گزارش‌های مالی همسر و فرزندان تحت تکفل ایشان نیز باید به این گزارش پیوست باشد.

اگر کمیسیون استانداردهای رفتاری به موجب رأی اکثریت به این نتیجه برسد که نماینده‌ای عامدانه از اعلام گزارش مالی یاد شده سرباز زده است یا در محتوای گزارش اعلام شده عامدانه برخی از اقلام منابع مالی خود را اعلام نکرده است در این صورت کمیسیون باید نام چنین نماینده‌ای را به انضمام اسناد و مدارک مربوط به دادستان کل برای پیگرد قانونی اعلام کند. این کار مانع از انجام اقدامات دیگری که به موجب سایر قوانین یا قوانین مربوطه مجلس نمایندگان در قبال تخلف از اعلام گزارش یاد شده تجویز شده نمی‌باشد، (Rules of the House of Representatives, 2011).

### ۳-۵. محدودیت‌های شغلی پس از دوران نمایندگی

اعضای مجلس نمایندگان پس از پایان سمت نمایندگی حق ندارند با سایر نمایندگان، مأموران و یا کارمندان هریک از مجالس نمایندگی و سنا تماس گرفته و بر اقدامات رسمی آنها ازسوی شخص دیگری تأثیر بگذارند. همچنین نمایندگی یا دادن مشاوره به دول خارجی یا احزاب سیاسی خارجی ممنوع است. نقض این محدودیت خیانت تلقی شده و می‌تواند جریمه مالی یا مجازات زندان به دنبال داشته باشد (Rathamarit, Et al, 2009: 84, 85).

### ۳-۶. آیین رسیدگی به تخلفات رفتاری نمایندگان در کمیسیون استانداردهای رفتاری

ماده (۲۴) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان قواعدی را درخصوص نحوه رسیدگی کمیسیون به تخلفات رفتاری نمایندگان به شرح زیر مقرر کرده است:



برای صدور هر نوع گزارش، مصوبه، توصیه‌نامه یا نظر مشورتی در رابطه با رفتار اعضای مجلس نمایندگان یا تحقیق و تفحص از رفتار یک نماینده رأی هفت نفر از دوازده عضو کمیسیون لازم است. تحقیق و تفحص بجز آنهایی که کمیسیون خود آنها را آغاز کرده است فقط پس از دریافت شکایت کتبی همراه با سوگند از یک نماینده مجلس امکانپذیر است. پذیرش شکایت از سوی افراد عادی نیز امکانپذیر است به شرط اینکه کمیسیون احراز کند که این شکایت قبلاً حداقل به سه نماینده مجلس ارائه شده ولی آنها از تسلیم این شکایت به صورت کتبی به کمیسیون امتناع کرده‌اند. لازم به ذکر است که تحقیق و بررسی درخصوص نقص قوانین و قواعدی که در زمان ارتکاب یک فعل یا ترک فعل لازم نبوده ممنوع است.

اعضای کمیسیون مجاز به شرکت در جلساتی که برای بررسی رفتار آنها برگزار شده نیستند. آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان استماع شهادت، صدور احضاریه در جریان انجام تحقیق و تفحص و استماع اظهارات طرفین را مجاز می‌داند (Amer, 2008: 8,9).

#### ۴. مجازات نقض قواعد رفتاری

کمیسیون استانداردهای رفتاری می‌تواند مجازات‌هایی از قبیل اخراج از مجلس، توبیخ کتبی یا شفاهی نماینده متخلف، جریمه مالی، گرفتن یا محدود کردن یک حق، امتیاز یا مصونیت از نماینده که براساس قانون اساسی تجویز شده یا هر نوع مجازات دیگر که به وسیله این کمیسیون مناسب تشخیص داده شود را توصیه کند. به‌طور معمول مجلس نمایندگان از توصیه‌های این کمیسیون حمایت می‌کند هر چند که الزامی به پذیرش آن ندارد.

از زمان آغاز به‌کار این کمیسیون، گزارش‌های منتشر شده نشان می‌دهد که کمیسیون نظارت بر رفتار نمایندگان اقداماتی را درخصوص پرونده‌هایی که حداقل ۸۳ نماینده در آن درگیر بوده‌اند از جمله رئیس مجلس نمایندگان و رهبر حزب اکثریت انجام داده است. این اقدامات از اعلان عمومی اینکه کمیسیون درحال بررسی شکایت از اقدامات یک نماینده است و یا نپذیرفتن یک شکواییه علیه نماینده تا توصیه به مجازات‌هایی که در بالا ذکر شد امتداد می‌یابد. مطابق آمار ارائه شده تاکنون چهار عضو مجلس نمایندگان مورد توبیخ قرار گرفته‌اند و دو عضو دیگر پس از تحقیق و تفحص به وسیله کمیسیون از مجلس نمایندگان اخراج شده‌اند (Amer 2008: 16-18).

## منابع و مأخذ

۱. ارسطو، سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۱.
۲. بیتام، دیوید، پارلمان پاسخگو و دمکراسی در قرن بیست‌ویکم، ترجمه حسن وکیلان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۷۳۸، فروردین‌ماه ۱۳۹۰.
۳. زارعی، محمدحسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۴. زولر، الیزابت، درآمدی بر حقوق عمومی، مطالعه تطبیقی بنیادهای حقوق عمومی آلمان، فرانسه و انگلستان، ترجمه سیدمجتبی واعظی، تهران، انتشارات جنگل جاودانه، ۱۳۸۹.
۵. نورتون، فیلیپ، پارلمان در یک نگاه در گفتارهایی در قانون و قانونگذاری تألیف و ترجمه حسن وکیلان، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
6. Amer, M, House Committee on standards of official conduct: a brief history of its evolution and jurisdiction, available online at: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/98-15.pdf>, 2008.
7. Beetham, D. Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice, Inter-parliamentary union, 2006.
8. Callahan, K, Elements of effective governance, London, Tylor & Francis Group, 2007.
9. Code of conduct, Approved by House of Commons on 9 February 2009, available online at, 2010.
10. [www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf)
11. Conflict of interest code for members of the House of Commons, available online at:
12. <http://www.parl.gc.ca/About/House/StandingOrders/appa1-e.htm>
13. Demmke, C. et al, (2007) Regulating conflicts of interest for holders of public office in European Union, European Institute of Public Administration, in co-operation with the Utrecht School of Governance, The University of Helsinki and the University of Vassa.
14. Euben, J.P. Corruption in Johnston, M (ed), Public sector corruption, Vol 1, London, Sage Publication Ltd, 2010.
15. Gay, O. The code of conduct for members, recent changes, parliament and constitution center, available online at: [www.parliament.uk/documents/commons/lib/.../snpc-05127.pdf](http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/.../snpc-05127.pdf), 2001.
16. Genckaya, O.F. Conflict of interest, Ankara, Council of Ethics for public services, 2009.
17. Hulst, M.V.D. The parliamentary mandate, Geneva, Interparliamentary union, 2000.
18. Lindberg, S.I. Accountability: the core concept and its subtypes, working paper, No 1, available online at: [www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/APPP/APPP-WP1.pdf](http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/APPP/APPP-WP1.pdf), 2009.
19. Office of congressional ethics, available online at: <http://oce.house.gov/about.html>
20. Pelizzo, R., Olson, D., Stepenhurst, R. Trends in parliamentary oversight: proceedings from a panel at 2004 Southern Political Science Association Conference, Research Collection, Scholl of social science, paper 37, available online at: [ink.library.smu.edu.sg/soss\\_research/37/](http://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/37/), 2004.
21. Philip, M. Defining political corruption, in Johnston, M (ed), Public sector corruption, Vol 1, London, Sage Publication Ltd, 2006.
22. Power, G. Establishing standards of parliamentary conduct: an overview of issues relating to codes of conduct for parliamentarians, 2008.
23. Rathamarit, N. et al Codes of conduct for parliamentarians: a comparative study, Bangkok, King Prajadhipok's Institution for UNDP regional center, 2008.



24. Rules of the House of Representatives, available online at: [http://rules.house.gov/Media/file/PDF\\_112\\_1/legislativetext/112th%20Rules%20Pamphlet.pdf](http://rules.house.gov/Media/file/PDF_112_1/legislativetext/112th%20Rules%20Pamphlet.pdf)
25. Standing orders of House of Commons, available online at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmstords.htm>, 2011
26. Seligson, M. A. The impact of corruption on regime legitimacy: a comparative study of four Latin American countries, in Johnston, M (ed), Public sector corruption, Vol 1, London, Sage Publication Ltd, 2010.
27. Stepenhurst, R. Pellizo, R. Legislative ethics and codes of conduct, Washington D. C., The World Bank, 2004.
28. Tamanah, B. Z. On the rule of law, history, politics, theory, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
29. Thompson, D. F. Individual V. Institutional Corruption, in Johnston, M (ed), Public sector corruption, Vol 1, London, Sage Publication Ltd, 2010.
30. Waldron, J. Law and disagreement, Oxford, Oxford University Press, 1999.
31. Warren, M. E. What does corruption mean in a democracy, in Johnston, M (ed), Public sector corruption, Vol 1, London, Sage Publication Ltd, 2010.
32. Whaley, J. Legislative ethics, legislative research series, Washington D. C., National Democratic Institution for International Affairs, 1999.
33. Williams, V. Parliamentary codes of conduct, Brussels, Dick Toornstra, 2001.
34. Westminster Foundation for Democracy, Parliamentary code of conduct: a guide book for parliamentarians, available online at: [www.gopacnetwork.ca/Docs/.../Draft%20guide%20version1.pdf](http://www.gopacnetwork.ca/Docs/.../Draft%20guide%20version1.pdf), 2008.
35. Young, M. Conflict of interest codes for parliamentarians: A long road, library of parliament, available online at, 2006.
36. [www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/prb0576-e.htm](http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/prb0576-e.htm)







مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۲۲۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نظارت بر رفتار نمایندگان

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین: حسن و کیلیان

ناظر علمی: —

مناقضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۱/۱۶