



فصلنامه علمی پژوهشی اخلاق پژوهی

سال چهارم • شماره چهارم • زمستان ۱۴۰۰

Quarterly Journal of Moral
Studies Vol. 4, No. 4, Winter 2022



چالش‌های اخلاقی وضع قانون و راهکارهای برون‌رفت از آن

علیرضا آل‌بویه* | محمدمهدی چگینی**

 10.22034/ethics.2022.49575.1394

چکیده

مجلس شورا، امروزه از مهم‌ترین عناصر حکومت در بسیاری از کشورهای جهان است که وظایف و اختیارات گسترده‌ای دارد. مهم‌ترین وظیفه مجلس، قانون‌گذاری برای اجزای مختلف حکومت و مردم است که چگونگی آن نقش بی‌بدیلی در سعادت و یا شکست یک ملت ایفا می‌کند. نمایندگان مجلس - در فرایند قانون‌گذاری - با چالش‌هایی و موقعیت‌های پیچیده‌ای مواجه می‌شوند که تشخیص وظیفه اخلاقی و عمل به آن را در برخی موارد - به شدت - دشوار می‌سازد. مهم‌ترین چالش اخلاقی برای یک نماینده مجلس - در فرایند وضع قانون - قرار گرفتن در معرض و موقعیت تعارض منافع است که البته، اشکال و انواع گوناگونی دارد. در این مقاله، به شیوه‌ای توصیفی - تحلیلی، تلاش شده تا با بیان و بررسی مهم‌ترین چالش‌های اخلاقی‌ای که در زمینه قانون‌گذاری برای نمایندگان مجلس رخ می‌دهد، افزون بر ارائه شیوه‌هایی برای برون‌رفت از این چالش‌ها، راهکارهایی برای پیش‌گیری از بروز برخی از این دست چالش‌ها ارائه و پیشنهاد شود.

کلیدواژه‌ها

نمایندگان مجلس، چالش اخلاقی، تعارض اخلاقی، اخلاق قانون‌گذاری.

* استادیار پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، قم، ایران. | a.alebouyeh@isca.ac.ir

** دانشجوی دکتری دانشگاه باقرالعلوم (ع)، قم، ایران. (نویسنده مسئول) | chegini.mahdi@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۰/۰۸ □ تاریخ تأیید: ۱۴۰۰/۰۲/۰۲

مقدمه

«اخلاق کاربردی»^۱ رشته‌ای در مطالعات اخلاقی است که به دنبال یافتن پاسخ برای مجموعه مسائل اخلاقی نوپدید و ویژه در عرصه‌های زندگی مدرن است. به بیان دیگر، اخلاق کاربردی در پی یافتن قواعدی خاص تر از قواعد عام اخلاقی است که در شرایط ویژه و موضوعات و موارد مشخص تر و جزئی تر کارآیی داشته باشند (جمعی از نویسندگان، ۱۳۸۸، ص ۴۶). از جمله مهم‌ترین شاخه‌های اخلاق کاربردی، «اخلاق حرفه‌ای»^۲ است که دربرگیرنده اصول، وظایف و استانداردهای رفتار فردی و سازمانی مورد انتظار از افراد شاغل در مشاغل گوناگون است. اصلی‌ترین وظیفه یک اندیشمند اخلاق حرفه‌ای، حل و فصل تعارضات و چالش‌های اخلاقی است که در یک حرفه خاص مانند پزشکی، معلمی و تجارت، مطرح هستند (Chadwick, 2020).

از جمله مشاغل مهمی که نقش تعیین‌کننده‌ای در سرنوشت هر کشوری دارد، قانون‌گذاری است. به طور معمول، مجموعه‌ای از نمایندگان که به صورت مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شوند، مسئول قانون‌گذاری در هر کشور هستند و به نهاد متولی قانون‌گذاری «مجلس / پارلمان» گفته می‌شود. نهاد مجلس در کشورهای مختلف، اشکال گوناگونی دارد و امروزه بیش از ۱۶۰ کشور در جهان دارای چنین نهادی هستند (Yüksel, 2006).

نمایندگی مجلس از جمله مشاغلی است که بیشترین تأثیر را در امور شهروندان یک جامعه می‌گذارد و از این رو، کسانی که به عنوان نماینده مردم انتخاب می‌شوند، وظیفه سنگینی بر دوش دارند. پیچیدگی و زوایای مختلف این حرفه سبب شده تا نمایندگان مجلس - در وضع قوانین - با چالش‌های اخلاقی مختلفی روبه‌رو شوند که یافتن پاسخ و راهکار روشن برای آنها نیازمند بررسی و تحقیق جدی است. اخلاق نمایندگی مجلس که از شاخه‌های اخلاق حرفه‌ای است، به بررسی چالش‌های اخلاقی و بایسته‌های اخلاقی قانون‌گذاران می‌پردازد (Chadwick, 2012, p. 338). اما اخلاق حرفه‌ای نمایندگی مجلس به نوعی زیرمجموعه «اخلاق وکالت» به شمار می‌رود، اما به دلیل تفاوت‌هایی که میان وکالت و نمایندگی وجود دارد و همچنین اهمیت و نفوذ بالای نمایندگان مجلس در مدیریت یک جامعه، اخلاق حرفه‌ای نمایندگی به شکل مجزا مورد بررسی قرار می‌گیرد (Thompson, 1995, p. 15).

پیشینه بحث از اخلاق حرفه‌ای نمایندگی مجلس به اوایل دهه ۹۰ میلادی بازمی‌گردد که برای

1. applied ethics
2. professional ethics

نخستین بار، کدهای اخلاقی نمایندگی مجلس توسط برخی مجالس قانون‌گذاری در جهان تدوین شد. تدوین کدهای اخلاقی نمایندگی مجلس، در واکنش به رسوایی‌های اخلاقی و اقتصادی متعددی صورت پذیرفت که در این زمان دامن برخی نمایندگان مجلس را گرفته بود. از این رو، اخلاق حرفه‌ای نمایندگی مجلس برای ترویج جایگاه اخلاق میان نمایندگان مجلس و در نهایت، تقویت اعتماد عمومی به نهاد قانون‌گذاری شکل گرفت (Stapenhurst, p. 30, 2004).

یکی از اصلی‌ترین بخش‌ها در اخلاق حرفه‌ای نمایندگی مجلس، بررسی و حلّ چالش‌های اخلاقی است که ممکن است برای نمایندگان مجلس ایجاد شود. چالش‌های اخلاقی برای نمایندگان در دو حوزه رفتار فردی و حوزه قانون‌گذاری قابل تصور است. از جمله چالش‌های اخلاقی در حوزه قانون‌گذاری، مسئله «تعارض منافع» است که خود دارای اقسام گوناگونی است. همچنین شفافیت آراء و با عدم آن از دیگر چالش‌ها در این بخش است.

در این مقاله، ضمن بررسی اهمّ چالش‌های پیش روی نمایندگان مجلس در زمینه قانون‌گذاری، راهکارهایی برای برون‌رفت از آنها ارائه می‌شود. استفاده از تجربیات مجالس قانون‌گذاری در کشورهای مختلف و همچنین تحلیل اخلاقی چالش‌های پیش روی نمایندگان، از مهم‌ترین ابزارها برای برون‌رفت از چالش‌های اخلاقی است. مقابله از طریق وضع قوانین بازدارنده، تقویت شفافیت در امر قانون‌گذاری، گسترش زیست اخلاقی نمایندگان مجلس و آموزش اخلاق حرفه‌ای به نمایندگان از جمله آنها است.

تعریف تعارض و چالش اخلاقی

در فلسفه اخلاق، تعاریف گوناگونی برای واژه‌های «تعارض اخلاقی»^۱ و «چالش اخلاقی»^۲ ارائه شده است و در موارد متعددی نیز این دو اصطلاح به جای یک‌دیگر مورد استفاده قرار گرفته اند. به اجمال، می‌توان گفت که هر گاه فاعل اخلاقی در موقعیتی قرار گیرد که هم‌زمان موظف به انجام دو وظیفه اخلاقی باشد که نتواند هر دو را باهم انجام دهد، با تعارض اخلاقی مواجه شده است (بوسلیکی، ۱۳۹۱، ص ۵۲). مثال معروف تعارض اخلاقی، موقعیت قاتلی است که با سلاح وارد خانه شما می‌شود و به قصد قتل، از شما سراغ کسی را می‌گیرد که در خانه شما مخفی شده

1. moral conflict
2. ethical challenge



است و در این شرایط، شما بین دو الزام متعارض قرار می‌گیرید: راست‌گویی و حفاظت از جان یک انسان (بوسلیکی، ۱۳۹۱، ص ۵۳).

تعارض اخلاقی به دو گونه تعارض ناپایدار (بدوی) و تعارض پایدار (مستقر) تقسیم می‌شود. تعارض ناپایدار، تعارضی است که در آن می‌توان با انتخاب یک گزینه و راه سوم، تعارض موجود را منحل کرد. در تعارض پایدار، چنین امکانی وجود ندارد و عامل اخلاقی ناگزیر از انتخاب یکی از دو الزام اخلاقی موجود است که با یکدیگر در تعارض قرار گرفته‌اند (Vallentyne, 1989, p. 302). در نظام واژگان فلسفه اخلاق، از تعارض پایدار به «تعارض واقعی»^۱ نیز تعبیر می‌شود (بوسلیکی، ۱۳۹۱، ص ۵۵). در مقابل، «چالش اخلاقی» تعریف گسترده‌تری نسبت به «تعارض اخلاقی» دارد و به هر گونه ناسازگاری بین ارزش‌ها و الزامات در مقام داوری و عمل به وظایف و مسئولیت‌های اخلاقی گفته می‌شود (بهرامی، ۱۳۹۱، ص ۳۶).

در حقیقت، چالش اخلاقی موقعیتی است که فاعل در مقام عمل به وظیفه اخلاقی خود، با پدیده‌ای مواجه می‌شود که تشخیص وظیفه اخلاقی او را دشوار می‌کند. این دشواری در تصمیم‌گیری می‌تواند به دلیل وجود یک وظیفه اخلاقی متعارض و یا معیارهای دیگر همچون باورهای عرفی و الزامات قانونی باشد که تصمیم‌گیری در این موقعیت را دشوار می‌کند. در چنین شرایط و موقعیت‌هایی، تشخیص وظیفه سهل و آسان نیست؛ زیرا چیزی که به یک دلیل درست به نظر می‌رسد، به دلیل دیگر نادرست است. بلا تکلیفی اخلاقی، نتیجه طبیعی چنین وضعیتی و از جمله مهم‌ترین موانع تصمیم‌گیری و عملکرد اخلاقی است (بهرامی، ۱۳۹۱، ص ۳۶).

به عبارت دیگر، وظایف اخلاقی یک فرد در تعارض با یکدیگر قرار می‌گیرند و یا انجام وظیفه به دلیل تعارض با معیارهای دیگر دشوار می‌کند (بکر، ۱۳۸۰، ص ۱۳۰). به عنوان مثال، نمایندگان مجلس - همانند هر فرد دیگری - موظف به وفا به وعده‌های خود هستند. با این حال، ممکن است یک نماینده پس از انتخاب به سمت نمایندگی متوجه شود که انجام وعده‌های انتخاباتی‌اش که سبب رأی آوردن او نیز شده است، در راستای منافع ملی نیست. در این شرایط، او با یک چالش و موقعیت پیچیده مواجه می‌شود و بر سر یک دوراهی و اتخاذ تصمیمی خطرناک قرار می‌گیرد یا برای عملی کردن وعده انتخاباتی خود تلاش کند یا این که منافع ملی را مهم‌تر و مقدم بشمارد.

از توضیحات ارائه شده، روشن است که «چالش اخلاقی» اعم از «تعارض اخلاقی» است و هر تعارض اخلاقی، چالشی اخلاقی به شمار می‌رود؛ در صورتی که هر چالش اخلاقی،

1. genuine moral dilemma

«تعارض اخلاقی» نامیده نمی‌شود. مقاله حاضر، به بررسی چالش‌های اخلاقی‌ای که نمایندگان مجلس با آن مواجه هستند، می‌پردازد و در صدد بررسی هر گونه ناسازگاری احتمالی میان ارزش‌ها و الزامات نمایندگان مجلس در مقام عمل به وظایف اخلاقی‌شان است.

چالش‌های اخلاقی نمایندگان مجلس

در عرصه نمایندگی مجلس، چالش‌های اخلاقی متعددی برای نمایندگان مجلس قابل تصور است که بسیاری از آنها اغلب به دغدغه‌هایی برای نمایندگان مجلس تبدیل می‌شوند. بخش عمده‌ای از این چالش‌ها نیز مربوط به فرایند وضع قانون است که مقاله حاضر ناظر به بررسی و حلّ این نوع چالش‌هاست. اهمّ چالش‌های اخلاقی نمایندگی مجلس عبارتند از:

۱. تعارض منافع

یکی از مخاطراتی که نمایندگان مجلس را تهدید می‌کند «تعارض منافع»^۱ است. منظور از تعارض منافع، مجموعه‌ای از شرایط است که موجب می‌شود تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای، تحت تأثیر منفعتی ثانویه قرار گیرد (Demmke, 2008, p. 27). به عبارت دیگر، تعارض منافع به حالت و وضعیتی اطلاق می‌شود که در آن قضاوت در مورد یک منفعت اصلی تحت تأثیر یا تحت الشعاع منفعت ثانویه مانند بهره‌بری اقتصادی شخصی قرار گیرد. البته، منفعت ثانویه همیشه ذاتاً نامشروع نیست، بلکه نسبت آن با تصمیم قانون‌گذار است که ممکن است مشکل‌زا باشد (Thompson, 1995, p. 55). شغل همزمان، مالکیت دارایی، شرکت‌داری یا سهام‌داری و اشتغال پسادولتی، نمونه‌هایی از موقعیت‌های بروز مشکل تعارض منافع هستند که ممکن است برای نمایندگان مجلس رخ دهد.

از نمونه‌های تعارض منافع در میان نمایندگان مجلس می‌توان به عضویت نمایندگان در هیئت مدیره شرکت‌ها اشاره کرد. در سال ۱۳۹۱ عضو هیئت مدیره شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی اعلام کرد که ۱۸ نفر از نمایندگان مجلس، عضو هیئت مدیره شرکت‌های ذیل شستا (شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی) هستند. طبیعتاً وقتی یک نماینده در شرکت بزرگی عضو هیئت مدیره

1. conflict of interest



باشد - به احتمال زیاد - در قانون‌گذاری‌ها و نظارت‌ها به نحوی عمل می‌کند که منافع‌اش در آن شرکت به خطر نیفتد، حتی اگر به طور کلی منافع کشور به نحو دیگری رقم بخورد (زینالو، ۱۳۹۷). از دیگر مثال‌های بارز تعارض منافع، کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی است. اکثر افراد این کمیسیون، خود پزشک هستند و در نظام عمومی پرداختی پزشکان حضور دارند. این افراد باید در مورد قوانین اصلاحی وضعیت درمان کشور تصمیم‌گیری کنند و طبیعی است که آنها چه بسا خلاف ترجیحات خود اقدام چشمگیری انجام ندهند (زینالو، ۱۳۹۷).

اگر چه شاید برخی نمایندگان - به اقتضای تقوای فردی - ترجیحات خود را در تصمیم‌گیری دخالت ندهند، اما چنان‌که در آموزه‌های اسلامی مورد توجه قرار گرفته است، در عرصه حکومت داری نمی‌توان صرفاً به تقوای فردی تکیه کرد و لازم است که راهکارهایی برای مدیریت تعارض منافع و جلوگیری از بروز آن ارائه کرد. در همین زمینه، از امیرالمؤمنین (ع) نقل شده است که فرمودند: «الطَّمَأُنِينَةُ قَبْلَ الْخِبْرَةِ صِدُّ الْحَرَمِ؛ اطمینان داشتن پیش از امتحان کردن، خلاف احتیاط است» (ابن شعبه حرّانی، ۱۳۸۹، ص ۹۳). عدم مدیریت تعارض منافع مسئولان، معمولاً با بهانه اعتماد داشتن به آنها صورت می‌گیرد، اما امام علی (ع) تصریح و تأکید دارند که چنین اعتماد داشتنی غیر عقلایی و خلاف احتیاط است.

اقسام تعارض منافع نمایندگان مجلس

با توجه به جایگاه نمایندگان مجلس در زمینه تصمیم‌گیری در امور مهم، قرار گرفتن در موقعیت تعارض منافع برای آنها امری اجتناب‌ناپذیر است که در شکل‌های مختلفی روی می‌دهد؛ تعارض منافع شخصی نماینده با منافع عمومی، تعارض منافع محلی نماینده با منافع ملی و تعارض منافع حزبی نماینده با منافع ملی. از این‌رو، لازم است اقسام آن را جداگانه بررسی کنیم.

الف) تعارض منافع شخصی نماینده با منافع عمومی

تعارض منافع شخصی نماینده با منافع عمومی از شایع‌ترین اقسام تعارض در حرفه نمایندگی است و در موارد بسیاری از طرح‌ها و لوایح قانونی^۱ رخ می‌دهد. با توجه به اینکه طرح‌ها و لوایح

۱. پیشنهادهایی که برای تصویب به صورت قانون، به مجلس ارائه می‌شود، اگر از سوی دولت باشد آن را «لایحه قانونی» و

قانونی شامل همه افراد جامعه می‌شوند و نماینده نیز یکی از این افراد است، تعارض میان منافع شخصی نماینده و منافع عمومی معمولاً رخ می‌دهد. روشن است که منافع می‌تواند آشکال گوناگونی داشته باشد، اما منافع مالی پررنگ‌ترین منافع در مسئله تعارض منافع‌اند. برای نمونه، تصمیم به افزایش و یا کاهش مالیات بر مسکن و یارانه‌های عمومی به صورت مستقیم بر فرد نماینده نیز تأثیرگذار خواهد بود.

اگر چه احصاء کلیه مصادیق تعارض منافع شخصی نمایندگان ممکن نیست، اما برخی از مهم‌ترین مصادیق آن بدین شرح است:

۱. ارتباطات سهامداری یا مالکیت شرکت‌های مرتبط با تصمیم‌گیری: یکی از مصادیق ایجادکننده تعارض منافع برای نمایندگان، مالکیت یا ارتباط سهامداری با شرکت یا مؤسسه‌ای است که توسط دولت قاعده‌گذاری می‌شوند یا تحت نظارت قرار می‌گیرند. این نوع ارتباطات سبب ایجاد تعارض بین منافع شخصی نماینده و منافع عموم مردم می‌شوند (Trapnell, 2013, ص ۱۱).

۲. اشتغال همزمان: اشتغال همزمان افراد در بخش حاکمیتی و بخش خصوصی و به‌ویژه بخش‌هایی که ارتباط نزدیک با نماینده بودن افراد دارد، یکی دیگر از عوامل ایجاد تعارض منافع است. به عنوان مثال، نماینده‌ای که همزمان با فعالیت خود در مجلس، عضو هیئت مدیره یک شرکت بیمه خصوصی است، درگیر این نوع تعارض منافع است. یا نماینده مجلسی که در زمان نمایندگی، مسئول یا مدیر یک تشکل خصوصی مانند نظام پزشکی است یا از بخش دیگری حقوق دریافت می‌کند نیز خود را در موقعیت تعارض منافع قرار داده است (Trapnell, 2013, p. 12).

۳. دریافت هدیه: رابطه مالی بین نمایندگان مجلس و نهادهای دیگر ممکن است به شکل دریافت هدیه صورت پذیرد. این هدیه‌ها معمولاً پس از بازدید نمایندگان از یک شرکت و نهاد اقتصادی صورت می‌پذیرد و به عنوان تشکر از حضور نمایندگان، به آنها تقدیم می‌شود. دعوت نامه شرکت در کنفرانس‌های ملی و بین‌المللی و پرداخت هزینه‌های سفر نمایندگان از دیگر موارد در این قسمت است. این نوع ارتباطات مالی نیز می‌تواند انگیزه‌هایی برای نمایندگان باشد تا منافع عمومی را در نظر نگیرند (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۶، ص ۱۰).

۴. ارتباطات خویشاوندی: یکی دیگر از مواردی است که ممکن است سبب ایجاد تعارض

اگر از طرف نمایندگان مجلس صورت بگیرد آن را «طرح» می‌گویند. لوایح قانونی، پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، قابل طرح در مجلس است.



منافع در نمایندگان مجلس شود، ارتباطات خویشاوندی است. در صورتی که یکی از نزدیکان قانونگذار، در یکی از بخش‌های دولتی که تحت نظارت نماینده است، مشغول به کار یا سهام‌دار باشد، تعارض منافع شکل می‌گیرد. به عنوان مثال، اگر یکی از خویشاوندان رئیس کمیسیون پزشکی مجلس، رئیس یک شرکت دارویی خصوصی باشد، بدیهی است که رئیس کمیسیون درگیر مسئله تعارض منافع خواهد شد (نویسندگان، ۱۳۹۶، ص ۹).

۵. ارتباطات پساشرحی و مسئله درب‌گردان: «درب‌گردان»، به معنای اشتغال بازنشستگان یا مستعفیان بخش دولتی در بخش خصوصی یا بالعکس است. در صورتی که نماینده، بازنشسته یکی از نهادها و سازمان‌های دولتی و یا خصوصی باشد؛ به گونه‌ای که حقوق و مزایای خود را در حال حاضر و یا پس از اتمام دوره نمایندگی از آنجا دریافت می‌کند، در قانون‌گذاری و نظارت بر آن دچار تعارض منافع خواهد شد (Trapnell, 2013, p. 12).

در مواجهه با تعارض منافع، سه سؤال مطرح می‌شود: عمل درست و اخلاقی به هنگام تعارض منافع نمایندگان مجلس چیست؟ چه راه‌کارهایی جهت تسهیل عمل و انجام وظیفه اخلاقی وجود دارد؟ چگونه زمینه تعارض منافع برداشته می‌شود؟ در پاسخ به سؤال نخست، باید گفت که عمل اخلاقی در مواجهه با تعارض منافع این است که نمایندگان، منافع ثانویه و شخصی خود را در تصمیم‌گیری‌ها و اظهار نظرهای تخصصی خود در نظر نگیرند و تنها منافع عمومی و مصالح مردم را در نظر داشته باشند. روشن است که این مسئله در مقام عمل بسیار دشوار است؛ به همین دلیل و برای تسهیل انجام وظیفه اخلاقی، به نمایندگان توصیه می‌شود تا برای پیش‌گیری از وقوع تعارض منافع تلاش کنند. در پاسخ به سؤال دوم و سوم نیز باید بگوییم که با وضع برخی قوانین می‌توان - تا حد زیادی - مانع از وقوع تعارض منافع شد. در ادامه و به تفصیل، به راهکارهای پیش‌گیری و مقابله با تعارض منافع پرداخته می‌شود:

۱. راهکار پیش‌گیری از تعارض منافع

به نظر می‌رسد مهم‌ترین شیوه برای پیش‌گیری از تعارض منافع، تقویت زیست اخلاقی نمایندگان مجلس است. بدون شک، تهیه قوانین مناسب می‌تواند از بروز بخشی از تعارض منافع جلوگیری کند، اما به نظر می‌رسد مادام که نمایندگان مجلس دغدغه زیست اخلاقی نداشته باشند، جلوگیری از بروز هر گونه تعارض منافع ناممکن است. توجه به ابعاد مختلف زندگی

مدرن نشان می‌دهد که وضع قوانین مختلف در این زمینه نمی‌تواند تمام ابعاد و منافع متصوره برای نمایندگان را پوشش دهد. از این‌رو، آنچه باید بیش از هر چیزی مد نظر قرار گیرد، تلاش برای ایجاد زمینه برای زیست اخلاقی نمایندگان مجلس است تا آنها ضمن اطلاع و آگاهی از لوازم اخلاقی حرفه خود، در موارد بروز تعارض منافع، به وظیفه اخلاقی خود عمل کنند و منافع شخصی خود را مد نظر قرار ندهند.

در زمینه وظیفه اخلاقی نمایندگان مجلس در موارد وقوع تعارض منافع، به نظر می‌رسد بر اساس آنچه از منابع عقلی و نقلی به دست می‌آید وظیفه اخلاقی نمایندگان در این موارد، از بین بردن وضعیت تعارض منافع از طریق خودداری از هر گونه مشارکت در این گونه طرح‌ها و لویح است؛ زیرا با وجود منافع ثانویه شخصی، اولویت دادن به مصالح عمومی، بسیار دشوار خواهد بود و قرار دادن خود در چنین موقعیتی می‌تواند منجر به تبعیت از هوای نفس و نادیده گرفتن حقوق مردم شود. حتی اگر در چنین موقعیت‌هایی، نمایندگان مجلس قصد تبعیت از هوای نفس خود را نداشته باشند، باز هم این امکان وجود دارد که به دلیل وجود تمایلات نفسانی، نمایندگان نتوانند خیر و مصلحت عمومی را به درستی تشخیص دهند؛ چنان‌که شهید مرتضی مطهری یکی از مناشی و عوامل بروز خطا از منظر قرآن کریم را پیروی از هوای نفس و تمایلات نفسانی و داشتن غرض و مرض دانسته و ضمن اشاره به این بیت از مولوی: «چون غرض آمد هنر پوشیده شد/ صد حجاب از دل به سوی دیده شد»، تأکید می‌کند که «در هر مسئله‌ای تا انسان خود را از شر اغراض، خلاص نکند، نمی‌تواند صحیح فکر کند؛ یعنی عقل در محیطی می‌تواند درست عمل کند که هوای نفس در کار نباشد» (مطهری، ۱۳۸۴، ص ۶۵).

بنابراین، حتی عقل نیز در مواردی که تمایلات نفسانی وجود داشته باشد، ممکن است کارکرد صحیح خود را از دست بدهد و دچار اشتباه محاسباتی شود؛ به طوری که آنچه در راستای هوای نفس است را به عنوان مصلحت و تصمیم درست برای او نمایش دهد.

افزون بر لزوم اجتناب از هوای نفس، در روایات و آموزه‌های اسلامی بر لزوم اجتناب از قرار گرفتن در معرض تهمت نیز تأکید بسیار شده است و بدیهی است که قرار گرفتن در موقعیت تعارض منافع، از جمله مصداق بارز قرار دادن خود در معرض سوءظن و تهمت دیگران است. امیرالمؤمنین علی (ع) در این باره فرمودند: «مَنْ وَصَعَ نَفْسَهُ مَوَاضِعَ التُّهْمَةِ فَلَا يَلُومَنَّ مَنْ أَسَاءَ بِهِ الظَّنَّ؛ کسی که خود را در مواضع تهمت قرار داد، نباید کسی را ملامت کند که به او سوءظن پیدا می‌کند [بلکه باید خود را سرزنش کند که اسباب سوءظن را فراهم کرده است]» (سید رضی، ۱۳۹۰، ص ۵۰۰).



اهمیت این مسئله تا آنجاست که یکی از شرایط پذیرفته شدن شهادتِ شاهد در دعاوی و اختلافات، نبود هر گونه عامل ایجاد سوءظن به اوست، امام صادق (ع) می‌فرماید:

شهادت و گواهی آنکه مورد شک باشد مثل غلام نسبت به اربابش و نیز سائل نسبت به بذل کننده مال یا دشمن نسبت به دشمنش و نیز شهادت اجیران و خدمتکاران و بندگان نسبت به صاحبانشان پذیرفته نیست» (شیخ صدوق، ۱۳۸۵، ص ۵۲).

روشن است که علت سوءظن در مورد شهادت این افراد، تعارض منافع آنها در شهادت است و از همین رو، شهادت آنها در دعاوی پذیرفته نمی‌شود.

برخی روایات نیز - به شکل خاص - مسئولان و حکمرانان را از قرار گرفتن در موقعیت تعارض منافع و در نتیجه آن، قرار گرفتن در موضع تهمت و سوءظن مردم نهی می‌کنند. امیرالمؤمنین (ع) در عهدنامه مکتوب خود خطاب به مالک اشتر می‌فرماید: «وَلَا تُقْطَعَنَّ لِأَحَدٍ مِنْ حَاشِيَتِكَ وَ حَامِيَتِكَ قَطِيعَةً؛ به هیچ کدام از اطرافیان و خویشاوندان زمینی واگذار مکن» (سید رضی، ۱۳۹۰، ص ۱۵۹) و چنان‌که برخی شارحان نهج البلاغه اشاره کرده‌اند، نهی از واگذاری زمین به اطرافیان شامل مواردی که پول آن از اطرافیان اخذ شده نیز می‌شود (ابن ابی الحدید، ۱۳۸۴، ص ۹۷). به نظر می‌رسد دلیل این نهی، قرار گرفتن در موضع تهمت دیگران به دلیل وجود تعارض منافع است؛ زیرا قیمت‌گذاری و شرایط واگذاری زمین به اطرافیان، حاکم را در موضع تعارض منافع قرار می‌دهد و به همین دلیل از او خواسته شده است که به طور کلی از چنین اقدامی خودداری کند تا در موقعیت تعارض منافع گرفتار نشود.

علاوه بر روایات، آنچه از سیره بزرگان نیز به دست می‌آید این است که آنها از ابتدا خود را در موقعیت تعارض منافع قرار نمی‌دادند که از معروف‌ترین موارد آن می‌توان به رفتار مرحوم علامه حلی به هنگام اجتهاد و ابلاغ حکم فقهی آب چاه اشاره کرد. مشهور است که این دانشمند وارسته، چاه آبی در منزل خود داشت که همواره از آن استفاده می‌کرد، اما زمانی که می‌خواست مسائل مربوط به آب چاه، از جمله اینکه آیا آب چاه قبول نجاست می‌کند یا با ملاقات با نجاست، نجس نمی‌شود را بررسی کند، اول دستور داد آن چاه را که در منزل خودش بود پُر کردند، سپس مشغول بحث و بررسی در این مسئله شد تا مبادا این موضوع در رأی و فتوای او که کاشف از حکم شارع است، اثر بگذارد (مطهری، ۱۳۸۴، ص ۶۵).

با توجه به موارد ذکر شده و دیگر آموزه‌های اسلامی، روشن می‌شود که انسان از ابتدا نباید خود را در موقعیت تعارض منافع قرار دهد؛ زیرا - به تعبیر شهید مرتضی مطهری - ذات انسان

به گونه‌ای است که اغراض گوناگون در طرز فکر او تأثیر می‌گذارد و عقل در شرایطی کارکرد مطلوب خود را دارد که از تمایلات نفسانی بدور باشد. بنابراین، هر اندازه هم که یک نماینده مجلس تلاش کند در فرایند وضع قانون، به منافع ثانویه خود بی‌توجه باشد، باز هم نفس انسان ممکن است بر تصمیم‌گیری او اثر گذارد و او را تشویق کند که منافع شخصی را در اولویت قرار دهد. از این رو، توصیه به نمایندگان مجلس این است که در مواردی که تعارض منافع برای آنها ایجاد می‌شود، به طور کلی از شرکت در رأی‌گیری و قانون‌گذاری خودداری کنند. در کشورهای غربی نیز به نمایندگان مجلس توصیه می‌شود که از مشارکت در طرح‌ها و لوایحی که در مورد آنها دچار تعارض منافع هستند، خودداری کنند (Preston & Sampford, 2003, p. 33). این مسئله که از آن به «خود محروم‌سازی»^۱ تعبیر می‌شود، از مهم‌ترین آموزش‌های ارائه شده به نمایندگان برای مقابله با تعارض منافع به شمار می‌آید (Diane Mains, 2020).



۲. راهکارهای قانونی مقابله با تعارض منافع

مهم‌ترین راهکار قانونی برای مقابله با تعارض منافع را می‌توان شفافیت و افشای اطلاعات مالی نمایندگان توسط خود آنها بیان کرد؛ زیرا تعارض منافع، عمدتاً به دلیل مخفی ماندن بهره‌های محتمل اقتصادی نمایندگان بروز می‌کند. در صورت عدم افشای درآمدها، دارایی، اخذ هدایا، مسافرت‌ها و ... اختیار نمایندگان در شیوه عملکرد بسیار گسترده می‌شود و آنها بدون احساس خطر می‌توانند به تحصیل منافع شخصی خود بپردازند. اگر عملکرد نماینده زیر ذره‌بین باشد و در صورت افزون شدن غیر عادی دارایی او یا نزدیکانش توسط مسئولان و با افکار عمومی مورد سؤال و بازخواست قرار گیرد، زمینه برای بروز تعارض منافع بسیار کاهش پیدا می‌کند (Yüksel, 2006, p. 115). با توجه به این مسئله، برخی معتقدند در صورتی که نماینده از افشای اطلاعات مالی خود خودداری کند، افکار عمومی باید در مورد آراء او سوءظن پیدا کند. با افشای اطلاعات مالی نماینده، رسانه‌ها این فرصت را خواهند یافت که هر گونه بهره‌بری سیاسی و مالی نماینده را برملا سازند و رقبای نماینده نیز از این فرصت برای حملات انتخاباتی استفاده خواهند کرد که در نهایت، سبب می‌شود مردم او را بخاطر بهره‌بری شخصی مورد بازخواست قرار دهند (Preston & Sampford, 2003, p. 33).

قوانینی که افشای اطلاعات مالی نماینده را الزام می‌کنند، افزون بر جلوگیری از تعارض

۵۱

پیش‌های اخلاقی وضع قانون و راهکارهای بروز آن از آن

منافع، تبعات گسترده‌تری با خود به همراه دارد. در کشورهایی که چنین قوانینی وجود دارد و با دقت اجرایی می‌شود، بسیاری از افراد به سبب وجود این قوانین، از کاندیداتوری برای نمایندگی مجلس منصرف می‌شوند؛ زیرا ثروت زیادی دارند و می‌دانند که مردم چنین نماینده‌ای را انتخاب نخواهند کرد و یا اینکه علاقه‌ای به افشای شغل‌های متعدد خود ندارند.

بنابراین، افشای کامل اطلاعات مالی مربوط به نمایندگان و بستگان درجه یک آنان شایع‌ترین شیوه مقابله با تعارض منافع در کشورهای مختلف است. برخی قوانین مربوط به افشای اطلاعات مالی نمایندگان در کشورهای مختلف بدین شرح است:

در اکثر کشورهای اروپایی و آمریکا، نمایندگان موظف به انتشار فهرست دارایی‌های خود و بستگان درجه یک خود در ابتدا و انتهای دوره نمایندگی هستند. در استرالیا نیز نمایندگان موظف به گزارش هر دارایی بیشتر از پنج هزار دلار هستند (Whaley, 1999, p. 7).

نکته قابل توجه این است که صرف اعلام این اموال به مجلس بدون انتشار عمومی آن چندان فایده‌ای ندارد. در صورتی که مردم دسترسی به این اطلاعات نداشته باشند، امکان سوء استفاده دارندگان این اطلاعات بسیار زیاد است و همین مسئله ممکن است به شکل‌گیری به فساد منجر شود. افزون بر این، امکان بررسی و تأیید اطلاعات ارائه شده بدون دسترسی مطبوعات و عموم بسیار دشوار است. به همین دلیل، بیشتر کشورهای بررسی شده، انتشار تمام و یا بخشی از اطلاعات مالی نمایندگان را الزامی می‌دانند (Whaley, 1999, p. 8).

نکته مهمی که لازم است در زمینه افشای اطلاعات مالی نمایندگان مورد توجه قرار گیرد، توجه به تبعات منفی آن است. اگر چه افشای اطلاعات مالی نمایندگان فی‌نفسه از جمله عوامل بازدارنده تعارض منافع به شمار می‌رود، اما ممکن است به سوء استفاده برخی از آن و یا به خطر افتادن امنیت مالی و جانی نمایندگان بیانجامد. در یک نمونه واقعی، یک نماینده مجلس در ایالت فلوریدای آمریکا پس از اینکه اعضای مجلس رأی به تصویب افشای اطلاعات مالی نمایندگان دادند، حاضر به افشای اطلاعات مالی خود نشد و از سمت خود استعفا داد؛ زیرا عواقب افشای ثروت زیاد خود و به خطر افتادن امنیت فرزندانش او را نگران کرده بود (Preston & Sampford, 2003). بدیهی است تا زمانی که نگرانی نمایندگان در این زمینه برطرف نشود، نمی‌توان از افشای اطلاعات نمایندگان به عنوان راهکار مقابله با تعارض منافع بهره برد.

راهکار دیگری که برخی کشورها برای مقابله با تعارض منافع از آن بهره‌برده‌اند، الزام نمایندگان به اعلام تعارض منافع پیش از شرکت در رأی‌گیری است. همان‌گونه که در ادامه

ذکر می‌شود، اخلاق حرفه‌ای ایجاب می‌کند که نمایندگان از شرکت در طرح‌هایی که آنها را درگیر و دچار تعارض منافع می‌کند خودداری کنند، اما اگر به هر دلیل آنها قصد شرکت در رأی‌گیری این طرح‌ها را داشتند، در برخی کشورها، قانون آنها را ملزم می‌کند که همه منافع خود را از این طرح پیش از رأی دادن افشا کنند. با افشای منافع پنهان یک نماینده از طرح‌ها و لوایح، آثار منفی تعارض منافع در مقام داوری کاهش چشم‌گیری پیدا می‌کند. طبیعی است که عدم افشای به موقع این امور، افزون بر اینکه مخالفت با قانون به شمار می‌رود، می‌تواند پیامدهای ناگوار بسیاری برای نماینده در پی داشته باشد.

نمونه‌ای از قوانینی که نمایندگان را ملزم به افشای تعارض منافع می‌کنند، بدین شرح است: در آلمان، ایرلند و انگلستان، نمایندگان موظف هستند تا میزان تعارض منافع محتمل را پیش از شرکت در طرح‌های قانونی بیان کنند و در این صورت، منعی برای رأی دادن به این طرح‌ها ندارند. برای نمونه، بر اساس قانون مجلس عوام انگلیس^۱ «هر گونه منفعت مالی و غیر مالی به صورت مستقیم و یا غیر مستقیم باید در بحث‌های نمایندگان ذکر شود». در مقابل، استرالیا، کانادا و آفریقای جنوبی، هر گونه مشارکت در طرح‌هایی از این دست را برای نمایندگان ممنوع کرده‌اند (Benda, 1991, p. 22).

از دیگر راهکارهای قانونی برای مقابله با بروز تعارض منافع، محدود ساختن درآمد خارج از نمایندگی است. از شایع‌ترین راهکارها، ممنوعیت نمایندگان از تصدی هر گونه شغل در بخش‌های دیگر دولت است. در برخی کشورها مانند فرانسه و ایتالیا، این ممنوعیت شامل تمام مشاغل می‌شود که به نوعی از دولت کمک دریافت می‌کنند. با وجود این محدودیت‌ها، تحقیقات نشان می‌دهد که بسیاری از نمایندگان در کشورهای بررسی شده، در کنار شغل نمایندگی، شغل دومی نیز در بخش خصوصی دارند. این امر سبب شده است که برخی کشورها مانند انگلیس و مکزیک، اشتغال در بخش‌های غیردولتی را نیز برای نمایندگان ممنوع اعلام کنند (Benda, 1991, p. 22).

متأسفانه، به رغم آنکه کشورهای مختلف در زمینه تصویب قوانین علیه تعارض منافع اقدامات زیادی انجام داده‌اند، به این مسئله در ایران توجه کافی نشده است. به طور کلی، عنوان «تعارض منافع» در نظام حقوقی و قضایی ایران وجود ندارد و تنها به محتوا و مضمون آن به شکل پراکنده و در برخی قوانین و مقررات اشاره و توجه شده است (زینالو، ۱۳۹۸، ص ۱۰۰). همین مسئله

1. House of Commons of the United Kingdom

سبب شده تا - در سال‌های اخیر - تلاش‌های فراوانی در راستای تصویب قوانینی جهت مقابله با تعارض منافع صورت گیرد که تا زمان حاضر هیچ‌کدام ثمره‌ای در بر نداشته است. طرح «مدیریت تعارض منافع» که در سال ۱۳۹۷ از سوی برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه شد و همچنین لایحه «مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» که در سال ۱۳۹۸ توسط دولت به مجلس پیشنهاد شد را می‌توان مهم‌ترین نمونه‌ها از تلاش برای تصویب قانون در این زمینه عنوان کرد.

ب) تعارض منافع حوزه انتخابیه نماینده با منافع ملی

از دیگر شکل‌های تعارض منافع که ممکن است برای نمایندگان و در فرایند قانون‌گذاری رخ دهد، تعارض منافع حوزه انتخابیه نماینده با منافع ملی است (رادفر، ۱۳۹۹). تعبیر رایج در مورد تعارض منافع معمولاً دربرگیرنده منافع شخصی نماینده است و تعارض میان منافع محلی نماینده مجلس با منافع ملی را دربر نمی‌گیرد، اما به نظر می‌رسد که شاخص اصلی تعارض منافع مصطلح، در تعارض منافع حوزه انتخابیه نماینده با منافع ملی نیز وجود دارد و می‌توان در مورد آن نیز تعبیر «تعارض منافع» را به کار برد. توضیح اینکه نمایندگان مجلس، منتخب استان، شهر و منطقه خاصی از کشور هستند و وظیفه اصلی و ابتدایی آنها نمایندگی از مردم آن منطقه از کشور در مجلس قانون‌گذاری است. در اکثر مواقع، منافع محلی هم‌راستا با منافع ملی اند، اما گاه منافع محلی در تضاد و تعارض با منافع ملی قرار می‌گیرند. به عنوان نمونه، می‌توان به راه‌اندازی کارخانه‌هایی اشاره کرد که وجود آنها در برخی مناطق کشور توجیه اقتصادی ندارد، ولی ایجاد راه‌اندازی آنها مطالبه مردم آن منطقه است و سبب اشتغال‌زایی در آن منطقه می‌شود. همچنین ساخت جاده در مسیرهایی که تردد چندانی در آن صورت نمی‌پذیرد و هزینه کرد بودجه برای آن منطقی و به صرفه نیست. همچنین در فرایند جذب بودجه برای استان‌ها و مناطق مختلف کشور، معمولاً نمایندگان - بدون توجه به شرایط و مصالح عمومی کشور - به دنبال جذب بودجه حداکثری برای حوزه‌های انتخابیه خود هستند و موفقیت در این عرصه را به عنوان مهم‌ترین دستاورد دوران نمایندگی خود تلقی می‌کنند. طبیعی است که نماینده‌ای که از نفوذ و قدرت بیشتری برخوردار باشد، بودجه و امکانات بیشتری را برای حوزه انتخابیه خود جذب می‌کند، حتی اگر دیگر مناطق کشور به آن بودجه نیاز بیشتری داشته باشند.

در طرف مقابل، مردم و رأی‌دهندگان در مناطق مختلف نیز بیشترین توقع را در این زمینه از

نمایندگان خود دارند و داوری در باب میزان موفقیت یک نماینده را عمدتاً به خدماتی که یک نماینده برای منطقه خود انجام داده است، منوط و متوقف می‌کنند. این مسئله سبب شده است که بسیاری از نمایندگان مجلس، وظیفه اصلی خود را پی‌گیری خواسته‌های موکلان خود بدانند و قانون‌گذاری و نظارت را در اولویت‌های بعدی خود قرار دهند.

در همین زمینه، نتایج یک تحقیق درباره دغدغه‌ها و شیوه کار نمایندگان مجلس شورای اسلامی نشان از آن دارد که اکثریت نمایندگان بیش از آنکه دغدغه قانون‌گذاری داشته باشند، هم و غمشان رسیدگی به امور حوزه انتخابیه‌شان است (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۴). این مسئله سبب شده تا در سال‌های اخیر، برخی با پیشنهاد استانی کردن انتخابات مجلس شورای اسلامی به دنبال کاهش وزن دغدغه‌های محلی نمایندگان در مجلس شورای اسلامی باشند (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۹).

البته - چنانکه پیش‌تر اشاره شد - در بیشتر این موارد، تعارضی میان منافع حوزه انتخابیه و منافع ملی وجود ندارد، اما در این میان می‌توان به موارد متعددی اشاره کرد که یک نماینده تنها برای جلب رضایت خاطر رأی‌دهندگان خود پی‌گیری یک طرح را انجام داده است؛ با علم به این که تصویب و اجرای آن طرح در راستای منافع ملی نبوده باشد.

مسئله حفظ کرسی نمایندگی نیز دیگر عاملی است که نمایندگان را وادار می‌سازد که بدون توجه به منافع کلان، به دنبال رضایت رأی‌دهندگان باشند تا بتوانند در انتخابات بعدی نیز به نمایندگی از آنها انتخاب شوند. مهم‌ترین تفاوت میان نمایندگان مجلس و دیگر حرفه‌ها این است که آنها باید توسط مردم انتخاب شوند. نمایندگان باید بتوانند از عملکرد خود در برابر افکار عمومی دفاع کنند و کارنامه خود را برای قضاوت به مردم بسپرنند و به همین دلیل، آنها بیش از هر مسئول حکومتی دیگری باید در قبال اعمال و عملکرد خود پاسخگو باشند. از این رو، توجه به خواسته رأی‌دهندگان از وظایف ذاتی نمایندگان تلقی می‌شود (Thompson, 1995, p. 60).

بنابراین، مواجهه با این نوع تعارض منافع، این پرسش را در ذهن ایجاد می‌کند که اصولاً وظیفه یک نماینده پی‌گیری و انجام مطالبات در راستای منافع محلی است و یا اینکه لازم است اولویت برای او توجه به منافع ملی باشد؟

آنچه در ابتدا به نظر می‌رسد این است که نمایندگان مجلس، منتخب عده‌ای از مردم هستند تا مطالبات را پی‌گیری کنند و به عنوان وکیل، منافع موکلان خود را در نظر گیرند. اصولاً تفاوت منتخبین محلی با منتخبین ملی به همین نکته بازمی‌گردد که در انتخابات مجلس، مردم فردی را می‌خواهند که خواسته‌های آنها را پی‌گیری کند؛ نه اینکه همزمان با حضور یک نماینده در



پایتخت، مسائل ملی تبدیل به اولویت اصلی او شود و منافع رأی‌دهندگان خود را فراموش کند. از سوی دیگر، توجه به ماهیت مجلس قانون‌گذاری نشان از آن دارد که آنچه با‌إصالة مورد توجه است، منافع ملی است و حضور نمایندگان مختلف از همه استان‌ها و شهرهای کشور برای این است که منافع ملی، نمایندگی و محافظت شود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز تصریح می‌کند که «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است».^۱

برای پاسخ به این چالش، لازم است در مفاهیم «منافع ملی» و «منافع محلی» تأملی دوباره صورت پذیرد. آیا منافع محلی امر جداگانه و مستقیمی از منافع ملی هستند؟ به نظر می‌رسد در صورتی که منافع محلی در راستای منافع ملی نباشند، نه تنها به کشور آسیب می‌زند، بلکه در درازمدت کارکرد منفعت محلی خود را نیز از دست خواهند داد و کارکردشان علیه آن شهر و منطقه خواهد بود. تصور کنید که همه نمایندگان مجلس بخواهند بدون توجه به منافع ملی، منافع محلی و منطقه‌ای را مد نظر قرار دهند و تنها به دنبال جلب رضایت رأی‌دهندگان خود باشند، به یقین، نتیجه چنین وضعیتی تضعیف دولت مرکزی خواهد بود و با تضعیف دولت مرکزی، منافع محلی نیز به مرور زمان نادیده گرفته خواهد شد.

بنابراین، تضاد میان منافع محلی و منافع ملی به تضاد میان منافع کوتاه مدت محلی با منافع بلند مدت محلی باز می‌گردد و به همین دلیل، نمایندگان مجلس باید در پی‌گیری منافع محلی، منافع ملی را در نظر داشته باشند و اگر طرحی محلی در مقابل منافع ملی قرار داشت، از اجرا و پیشبرد آن خودداری کنند؛ اگر چه این مسئله به نارضایتی رأی‌دهندگان آن حوزه انتخابیه بیانجامد.

در پاسخ به افرادی که شأن نمایندگان را تنها بیان و بازگو کردن خواسته‌های رأی‌دهندگان می‌دانند و پی‌گیری خواسته‌های رأی‌دهندگان را وظیفه اخلاقی یک نماینده عنوان می‌کنند (Brenton, 2020)، نیز باید گفت که رابطه یک نماینده با رأی‌دهندگان خود از جنس رابطه وکیل و موکل است که در آن وظیفه اخلاقی وکیل ایجاب می‌کند که مصالح موکل خود را در نظر بگیرد و نه این که هر آنچه او می‌گوید و می‌پسندد را بپذیرد و پی‌گیری کند.

به تعبیر دیگر، مردم نمایندگان خود را بر این اساس انتخاب می‌کنند که آنها را در تشخیص مصالح آن منطقه خبره و آگاه‌تر از خود می‌پندارند و به همین دلیل، یک نماینده باید در نهایت بر اساس تشخیص و علم خود نسبت به منافع ملی و محلی در رأی‌گیری‌ها شرکت کند و وظیفه

۱. اصل هشتماد و چهارم قانون اساسی.

اخلاقی او اقتضا و ایجاب می‌کند که منافع کلان و بلندمدت را بر خواسته‌های فعلی و منافع کوتاه مدت رأی‌دهندگان مقدم کند.

ج) تعارض منافع حزبی نماینده با منافع ملی

نوع سوم از اقسام تعارض منافع که ممکن است برای یک نماینده مجلس رخ دهد تعارض منافع حزبی با منافع ملی است. معمولاً در مورد این قسم نیز مانند نوع پیشین، اصطلاح «تعارض منافع» به کار برده نمی‌شود و ما تنها به دلیل وجود ملاک مشترک، آن را مورد بررسی قرار می‌دهیم. در این نوع، نماینده خود را میان دو راهی حمایت از طرح‌ها و برنامه‌های حزبی و یا آنچه به باور او منافع ملی است، می‌بیند (Willa, 2012, p. 338). در این صورت، تصمیم‌گیری برای او دشوار می‌شود و چالشی جدی برای او پدیدار می‌شود؛ اگر چه در نظر ابتدایی، نماینده باید به آنچه خود در راستای منافع ملی می‌بیند عمل کند، اما تعهد اخلاقی و سیاسی او به حزب مانع اتخاذ چنین تصمیمی می‌شود. نماینده به خوبی آگاه است که بدون انتخاب و حمایت حزب، کسب نمایندگی مجلس برای او ممکن نبوده و حزب نیز او را به خاطر تعلق به برنامه‌ها و اهداف حزبی برای سمت نمایندگی نامزد کرده است. همچنین ادامه حیات سیاسی او نیز در گرو حرکت در مسیر تعیین شده حزب است و با تخلف از آن چه بسا آینده سیاسی او متزلزل شود.

به نظر می‌رسد که کلید پاسخ به این چالش در راه حل چالش پیشین قرار دارد. وفاداری و پیمان یک نماینده پیش از آنکه به هر حزب و جریانی تعلق داشته باشد، متعلق به کشور خود است. فلسفه تشکیل احزاب و جریان‌های سیاسی، کمک به حکمرانی حکومت در راستای منافع ملی است و اگر زمانی احزاب بر خلاف جهت منافع ملی حرکت کردند، نماینده باید راه خود را از آن احزاب جدا کند و به آنچه خود حجت و دلیل برای آن دارد عمل کند. چنانکه اشاره شد، در صورتی که منافع ملی مورد توجه قرار نگیرند، همه اجزاء یک کشور از جمله احزاب با مشکل مواجه خواهند شد و جلوگیری از این مسئله، وظیفه هر نماینده‌ای است؛ حتی اگر تبعات سیاسی سنگینی برای او داشته باشد.

نتیجه اینکه نماینده مجلس باید فهم خود را ملاک قرار دهد و نباید صرفاً بر اساس اهداف و القای حزب و یا توصیه دیگران به طرح‌ها و لوایح رأی دهد. اندرو جکسون^۱ نیز درباره بایسته‌ها و شیوه عمل نمایندگان کنگره آمریکا معتقد است:

1. Andrew Jackson



نمایندگان کنگره باید بر اساس فهم و برداشت خود از قانون اساسی عمل کنند؛ زیرا آنها زمانی که در ابتدای نمایندگی سوگند یاد می‌کنند از قانون اساسی حمایت کنند، سوگند یاد می‌کنند که از قانون اساسی به آن شیوه که خود آن را می‌فهمند، حمایت کنند؛ نه آنگونه که دیگران قانون اساسی را فهمیده‌اند (Jackson, 2020).

۲. شفافیت آراء

از جمله چالش‌هایی که نمایندگان با آن مواجه هستند، مسئله شفافیت آراء است. اگر چه در نگاه نخست، به نظر نمی‌رسد که این مسئله چالشی اخلاقی برای قانون‌گذاران باشد، اما دقت در این موضوع نشان می‌دهد که شفافیت آراء و یا عدم آن ارتباطی مستقیم با اخلاق حرفه‌ای دارد و لازم است دلایل موافقان و مخالفان این مسئله - از منظر و با رویکردی اخلاقی - بررسی شود.

شفافیت عملکرد مجلس، چندی است که به عنوان یکی از ابزارهای نظارت مردمی بر مجلس و راهکارهای شفاف‌سازی فرایند تصمیم‌گیری و تخصیص منابع در کشورهای مختلف مطرح شده است و در مجلس شورای اسلامی نیز طرح «شفاف‌سازی آرای نمایندگان» در دستور کار کمیسیون‌های تخصصی قرار گرفته است. مفهوم شفافیت پارلمانی بر ارائه اطلاعات پارلمانی به صورت دقیق و با فرمت‌های مختلف برای استفاده بهتر از این اطلاعات تأکید می‌کند. با ارائه اطلاعات پارلمانی - اعم از اطلاعات عملکردی نمایندگان و اطلاعات اداری پارلمان - مردم و نخبگان این فرصت را پیدا می‌کنند تا از فرایندهای قانون‌گذاری در کشور آگاه شوند و افزون بر آن بتوانند در این فرایندها مشارکت کنند (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۷، ص ۱).

اگر چه شفافیت عملکرد پارلمان، طیف وسیعی از اطلاعات از آرای نمایندگان گرفته تا حضور و غیاب و نظام مالی مجلس را در بر می‌گیرد، اما آنچه در اینجا به آن پرداخته می‌شود، انتشار اطلاعات مربوط به رأی‌گیری‌ها در مجلس است. نتایج یک بررسی بر روی ۹۲ پارلمان در جهان نشان از آن دارد که ۲۳ پارلمان هرگز رأی نمایندگان را به طور شفاف در اختیار عموم قرار نمی‌دهند، ۲۰ پارلمان دیگر تمامی آرای نمایندگان را منتشر می‌کنند و ۴۹ پارلمان دیگر به شکل انتخابی، آرای نمایندگان در جریان رأی‌گیری را منتشر می‌کنند (Benesch, 2019, p. 36).

به طور سنتی، در مجلس شورای اسلامی ایران رأی نمایندگان همواره به صورت پنهان و مخفی بوده است و این مسئله در رأی‌گیری برای رأی اعتماد به وزرا و برخی مسائل مهم، شکل پررنگ‌تری به خود می‌گیرد؛ به طوری که با برگه‌هایی بی‌نام رأی‌گیری انجام می‌شود تا هر گونه



احتمال آشکار شدن رأی نمایندگان از بین برود.

مهم‌ترین دلیلی که برای این مخفی‌سازی مطرح است، جلوگیری از فشارها و سوء‌استفاده‌های احتمالی است. اگر رأی نمایندگان آشکار باشد، ممکن است آنها در رأی‌دادن تحت فشار جریانات، رسانه‌ها و رأی‌دهندگان خود قرار گیرند و نتوانند آن‌گونه که خود تشخیص می‌دهند، در رأی‌گیری‌ها شرکت کنند. در همین راستا، محققان دانشگاه زوریخ در سال ۲۰۱۹ پس از چند سال پژوهش در زمینه نتایج و پیامدهای شفافیت آرای نمایندگان در نوع تصمیم‌گیری آنها نتایج تحقیقات خود را منتشر کردند که در بخشی از آن آمده است:

از زمان اصلاح نظام اخذ رأی در دو مجلس سوئیس، احزاب سیاسی توانسته‌اند به حساب شفافیت برای مردم، در واقع، نفوذ خود را بر اعضای مجالس افزایش دهند (Benesch, 2019, p. 40).

از سوی دیگر، ممکن است انتشار جزئیات آرای نمایندگان، به ابزاری برای سهم‌خواهی و سوء‌استفاده از جایگاه نمایندگی بدل شود. نمایندگان ممکن است در قبال دریافت پول و یا رانت (فرصت و امکان ویژه‌خواری) رأی خود را در طرح‌های گوناگون تغییر دهند. این مسئله در رأی اعتماد به وزرا اهمیت بیشتری پیدا می‌کند؛ زیرا وزرا می‌توانند به نوعی با وعده به نمایندگان، آنها را ترغیب به رأی اعتماد به خود کنند. روشن است که مخفی بودن رأی نمایندگان تا حدود زیادی می‌تواند مانع از این سوء‌استفاده‌ها شود؛ اگر چه به طور کلی جلوی آنها را نمی‌گیرد.

بنابراین، تبعات احتمالی رأی‌گیری علنی، برای دهه‌ها سبب شکل‌گیری رویه رأی‌گیری پنهانی در مجلس شورای اسلامی شده است و تلاش‌هایی که تا کنون برای تغییر آن صورت پذیرفته، همگی به شکست انجامیده است.

در مقابل، مدافعان شفافیت آراء، طیف گسترده‌ای از دلایل را برای اثبات نظریه خود مطرح می‌کنند. هواداران این نگاه و نگرش که در سالیان گذشته تعدادشان همواره در کشورهای مختلف روبه فزونی بوده است، شفافیت آرای نمایندگان را عنصری ضروری در جهت ایفای وظایف آنها می‌انگارند و فقدان آن را مقدمه بروز خلل‌های گسترده در کارکرد مجلس بر می‌شمارند.

در حقیقت، رأی هر نماینده نتیجه تمامی فعالیت‌ها و اقدامات او در خصوص طرح‌ها و لوایح و به عنوان بارزترین وجه کارکرد نمایندگی او مطرح است. از این رو، «شفافیت آراء» افزون بر اطلاع مردم از عملکرد نمایندگان خود در مجلس شورای اسلامی، موجب خواهد شد تا نمایندگان نسبت به رأی خود پاسخ‌گو باشند و ضمن ارتقای بلوغ سیاسی اجتماعی مردم، موجبات تقویت ساختار انگیزشی



عموم مردم برای مشارکت‌جویی در فرایند قانون‌گذاری کشور را نیز فراهم می‌آورد (Agora, 2020). تجربیات کشورهای گوناگون نیز نشان می‌دهد که هر کشور مطابق با شرایط و مقتضیات خاص خود برای انتشار اطلاعات آرای نمایندگان پارلمان، تصمیماتی اتخاذ کرده است. در واقع، در بیشتر کشورهای بررسی شده، اصل بر شفافیت و ارائه اطلاعات آرای نمایندگان در جلسات مختلف است مگر آنکه موارد استثنایی موجب شود تا اطلاعات آرای نمایندگان مخفی بماند. در این صورت، موارد استثنا و عدم انتشار اطلاعات باید از پیش به صورت دقیق مشخص شده باشد و با این ساز و کار، عدم انتشار اطلاعات نیاز به توضیح، استدلال و تصمیم‌گیری خواهد داشت. در واقع، حتی موارد غیرعلنی در رأی‌گیری نیز به شکل شفاف به اطلاع مردم رسیده و توضیحات کافی درباره آنها ارائه می‌شود (Benesch, 2019, p. 40).

از سوی دیگر، با توجه به اینکه نمایندگان مجلس - در حقیقت - وکلا و نایبان مردم در امر قانون‌گذاری هستند، مخفی بودن رأی آنها اساساً کارکرد و معنای نمایندگی را سلب می‌کند. کمترین حقی که مردم در این باره دارند این است که بدانند نماینده‌ای که آنها انتخاب کرده‌اند، چه موضعی را از جانب آنها اتخاذ کرده است تا در صورت مخالفت با آن، بتوانند اعتراض خود را به او اعلام کنند یا اینکه در انتخابات آینده دیگر او را به نمایندگی خود انتخاب نکنند. بنابراین، لازم است نمایندگان - به شکل شفاف - آراء و نظرات خود را به رأی‌دهندگان خود اعلام کنند تا آنها بر اساس آن بتوانند در مورد تداوم یا عدم تداوم نمایندگی او تصمیم بگیرند. همچنین با ایجاد شفافیت و فراهم کردن نظارت عمومی در ارکان مختلف قانون‌گذاری، زمینه‌های مشارکت نخبگان و متخصصان و ذی‌نفعان هر حوزه فراهم می‌شود و قوانین جامع‌تر، دقیق‌تر و باکیفیت تری به تصویب خواهد رسید و کارآمدی قوه مقننه افزایش خواهد یافت.

آنچه پس از بررسی ادله موافقان و مخالفان شفافیت آراء به نظر می‌رسد این است که گرچه شفافیت آراء نمایندگان مزیت‌های قابل توجهی دارد، اما تبعات منفی این مسئله نیز نباید نادیده گرفته شود. مهم‌ترین وظیفه یک نماینده مجلس این است که نظرات کارشناسی خود را در امر قانون‌گذاری - بدون واهمه و ترس - بیان کند و اگر شفافیت آراء، در نهایت، سبب شود نمایندگان آراء خود را برای جلب رضایت عموم تغییر دهند، این مسئله می‌تواند آسیب‌های فراوانی به کارکرد مجلس وارد کند. روشن است که نمایندگان مجلس در برخی موقعیت‌ها باید تصمیمات دشواری برای کشور بگیرند و نگرانی از واکنش مردم و رسانه‌ها چه بسا سبب شود که آنها مصالح کشور را قربانی رضایت خاطر افکار عمومی و رأی‌دهندگان خود کنند.

البته، چنین حساسیتی در همه طرح‌ها و لوایح وجود ندارد و تنها شمار محدودی از آنها افکار

عمومی را به خود جلب می‌کنند. بنابراین، به نظر می‌رسد که راهکار مناسب در مسئله انتشار آراء نمایندگان، مسیری است که برخی کشورهای دیگر نیز آن را پیموده‌اند و آن انتشار آراء نمایندگان به صورت انتخابی و با در نظر گرفتن مصالح گوناگون است. در چنین وضعیتی در صورتی که نمایندگان مجلس و یا هیئت رئیسه مجلس تشخیص دهند که انتشار آراء در یک طرح، تبعات منفی در پی ندارد، آراء نمایندگان را منتشر می‌کنند و اگر حساسیت افکار عمومی و با دلایل دیگر سبب شود که انتشار آراء دارای تبعات و پیامدهای منفی شود، از انتشار آن خودداری می‌کنند. بنابراین، نمی‌توان نسخه واحدی برای تمامی قوانین مجلس در زمینه شفافیت آراء در نظر گرفت و لازم است با در نظر گرفتن تمامی ابعاد مسئله، در مورد انتشار آراء نمایندگان تصمیم‌گیری کرد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نمایندگان مجلس - در فرایند وضع قانون - با برخی چالش‌های اخلاقی مواجه می‌شوند که رube رو شدن با موقعیت «تعارض منافع» از مهم‌ترین آنها است. «تعارض منافع» اقسام گوناگونی دارد که شایع‌ترین آن، تعارض منافع شخصی نماینده مجلس با منافع عمومی است. راهکار شایع در کشورهای مختلف جهت مقابله با تعارض منافع، وضع برخی قوانین بازدارنده است، اما به نظر می‌رسد جلوگیری از وقوع تعارض منافع از طریق وضع قانون ممکن نباشد و این وظیفه اخلاقی نمایندگان است که در موقعیت‌های خاص بروز تعارض منافع، از هر گونه مشارکت در رأی‌گیری خودداری کنند. در مواردی نیز که منافع ملی با منافع محلی و حزبی یک نماینده در تعارض قرار می‌گیرد، وظیفه اخلاقی یک نماینده مجلس، توجه به منافع ملی است؛ اگر چه این مسئله - به لحاظ سیاسی و اجتماعی - هزینه‌هایی برای او در برداشته باشد. در نهایت، مسئله شفافیت در آرای نمایندگان، اگر چه آثار مثبتی در پی دارد، نباید از تبعات منفی آن نیز غفلت کرد و به همین دلیل، بهتر است تصمیم‌گیری در باره انتشار آرای نمایندگان به صورت موردی و با در نظر گرفتن مصالح و اقتضانات صورت پذیرد.



۶۱

تعلیمات اخلاقی و وضع قانون و راهکارهای برخورد از آن

فهرست منابع

* قرآن کریم.

ابن ابی الحدید، فخرالدین ابو حامد عبد الحمید. (۱۳۸۴). شرح نهج البلاغه. (تحقیق: محمد ابوالفضل

- ابراهیم). بیروت: دار احیاء التراث.
- ابن بابویه، محمد ابن علی (شیخ صدوق). (۱۳۸۵). کتاب من لایحضره الفقیه. قم.
- ابن شعبه حرّانی، ابو محمد الحسن بن علی بن الحسین. (۱۳۸۹). تحف العقول. (تحقیق: علی اکبر غفاری). قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم
- بکر، لارنس، سی؛ بکر، شارلوت بی. (۱۳۸۰). فلسفه اخلاق. (ترجمه: جمعی از مترجمان). قم: انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
- بوسلیکی، حسن. (۱۳۹۱). تعارض اخلاقی و دانش اصول فقه. قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
- بهرامی، محسن. (۱۳۹۱). تحلیل مفهومی تعارضات اخلاقی. فصلنامه اخلاق و تاریخ پزشکی، ۵ (۲) ۳۳-۳۹.
- جمعی از نویسندگان. (۱۳۷۷). اخلاق کاربردی. قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
- جمعی از نویسندگان. (۱۳۹۲). روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان. فصلنامه مجلس و راهبرد، ۲۰ (۷۴) ۴۷-۵۵.
- جمعی از نویسندگان. (۱۳۹۳). ارزیابی راه‌حل‌های اندیشمندان اسلامی در مواجهه با تراحم تکالیف اخلاقی. فصلنامه آینه معرفت، ۱۴ (۲) ۱۳۵-۱۴۰.
- جمعی از نویسندگان. (۱۳۹۶). دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی تعارض منافع. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- جمعی از نویسندگان. (۱۳۹۷). شفافیت آرای نمایندگان پارلمان. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- جمعی از نویسندگان. (۱۳۹۹). سایت اندیشکده حکمرانی شریف <http://gptt.ir/home>
- زینالو، مهدی. (۱۳۹۷). کارآمدی مجلس، انتظاری نابجا با وجود تعارض منافع نمایندگان. اندیشکده حکمرانی شریف.
- زینالو، مهدی. (۱۳۹۸). بررسی عوامل بروز تعارض منافع در نمایندگان مجلس شورای اسلامی. فصلنامه سیاستگذاری عمومی، ۵ (۲) ۱۰۲-۱۱۲.
- شاهدی، مظفر. (۱۳۹۹). سایت مؤسسه مطالعات تاریخ معاصر، <http://www.iichs.ir>
- مطهری، مرتضی. (۱۳۸۴). مجموعه آثار. تهران: انتشارات صدرا.
- یادداشت سردبیر. (۱۳۹۴). سایت در صحن www.darsahn.org

Andrew Jackson's Veto Message Against Re-chartering the Bank of the United States, 1832 | The American Yawp Reader. (n.d.). Retrieved May 9, 2020, from <https://www.americanyawp.com/reader/democracy-in-america/andrew-jacksons-veto-message-against-re-chartering-the-bank-of-the-united-states-1832/>

- Armstrong, W. S. (2021). Ethical Dilemmas. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. from <http://plato.stanford.edu/entries/consequentialism>
- Benda, S. (1999). *Legislative Ethics: A Comparative Analysis*. *Legislative Research Series*, 22.
- Chadwick, R. (2009). Professional ethics. In *Routledge Encyclopedia of Philosophy* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780415249126-L077-1>
- Chadwick, R., Callahan, D., & Singer, P. (Eds.). (2009). *Encyclopedia of Applied Ethics* (2nd edition). Academic Press.
- Edmondson, C. (2020). *New York Times*: <https://www.nytimes.com/2019/12/18/us/politics/how-democrats-voted-on-impeaching-trump.html>,
- Edmondson, C. (2019, December 19). On Historic Impeachment Votes, Three Democrats Cross Party Lines to Vote 'No.' *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/12/18/us/politics/how-democrats-voted-on-impeaching-trump.html>
- McConnell, T. (2018). Moral Dilemmas. In E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2018). Metaphysics Research Lab, Stanford University. <https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/moral-dilemmas/>
- Parliament. (2020). In *Wikipedia*. Retrieved from <https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Parliament&oldid=1084348787>
- Preston, N., Sampford, C. J. G., Bois, C.-A., & ebrary, Inc (Eds.). (2003). *Ethics and political practice: Perspectives on legislative ethics*. Federation Press/Routledge. <https://libproxy.berkeley.edu/login?url=http%3A%2F%2Fsite.ebrary.com%2Flib%2Fberkeley%2FDoc%3Fid%3D10070630> Retrieved from agora: <https://agora-parl.org/resources/aoe/transparency-in-parliament, 2020>
- Thompson, D. F. (1995). *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. New York: Brookings Institution Press.
- Trapnell, S. E. (2013). *Conflict of interest restriction and disclosure*. World Bank.
- Whaley, J. (1999). *Legislative Ethics*. *National Democratic*.
- Willa, B. (2012). Codes of Ethics and Codes of Conduct. In R. Chadwick, D. Callahan, & P. Singer (Eds.), *Encyclopedia of Applied Ethics* (2nd edition, pp. 55-64). Academic Press.
- Yüksel, C. (2006). An International Comparison of Legislative Ethics. *Annales de La Faculté de Droit d'Istanbul*, 38(55). <https://arastirmax.com/en/publication/annales-de-la-faculte-de-droit-distanbul/38/55/international-comparison-legislative-ethics/arid/2a5639e7-bbff-4489-bd76-8cd8447592e8>.





پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی