

نقش لابی‌گری در فرایند قانونگذاری و امکان

قانونمند کردن آن

احمد رنجبر*

لابی‌گری فرایندی است که در آن اشخاص و گروه‌های مختلف جامعه می‌کوشند به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم علایق و منافع خاص خود را به گوش کارگزاران حکومتی، به‌ویژه قانونگذاران برسانند. هرچند که این فرایند به‌شکل مطلوبش از لوازم حق دادخواهی شمرده می‌شود، اما می‌تواند زمینه را برای سیاستگذاری و قانونگذاری متوازن آماده کند. نفوذ عناصر ثروت و قدرت لابی‌گری را از مجرای اصلی خود منحرف کرده و ضرورت ضابطه‌مند کردن آن را، به‌ویژه در کشورهایی که این مسأله را به‌عنوان جزئی از فرایند سیاستگذاری و قانونگذاری پذیرفته‌اند، ایجاب کرده است.

کلیدواژه‌ها: لابی‌گری، فرایند قانونگذاری

مقدمه

اصطلاح لابی‌گر^۱ به‌اواسط قرن هفدهم بازمی‌گردد؛ زمانی که شهروندان انگلیسی در سالن بزرگی نزدیک مجلس عوام جمع می‌شدند و نظرات خود را به گوش اعضای پارلمان می‌رسانند. در اوایل قرن نوزدهم، اصطلاح مأمور لابی^۲ در ایالات متحده شایع شد و برای کسانی به‌کار رفت که سعی می‌کردند علایق پارلمان را به‌سمت نظرات خود جلب کنند. از همان قرن نوزدهم، لابی‌گران در نظر عموم مردم، اشخاص سؤال برانگیزی بودند. این سوءشهرت به‌دلیل اعمال نفوذ ناروای اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌نفع بر

* کارشناس ارشد دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

E-mail: Ranjbar_ahd@yahoo.com

۱. Lobbist

۲. Lobby-agent

مقامات حکومتی و به‌ویژه نمایندگان پارلمان بی‌دلیل هم نبود. در واقع لابی‌گری اعمال نفوذ برای رسیدن به اهداف و علایق خاصی است که فقط با آرا و تصمیم‌های کارگزاران حکومتی و به‌ویژه نمایندگان مجلس تأمین می‌شود؛ این‌که این اعمال نفوذ تا چه اندازه مشروع است، به انگیزه‌های اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌نفع بستگی دارد. در این‌جا لابی‌گر در حکم وکیلی است که وظیفه‌اش فقط رساندن صدای موکل (اصیل ذی‌نفع) به صاحب منصب عمومی است که بیش‌تر نماینده پارلمان است؛ هرچند گاهی لابی‌گر خود، ذی‌نفع اصلی است و واسطه‌ای در کار نیست. لابی‌گری به این معنا را باید از آثار حق دادخواهی یا تظلم دانست که از حقوق شناخته شده شهروندان در قوانین اساسی همه ملل متمدن است، که از دید آرمانی یکسان در اختیار همه شهروندان جامعه قرار دارد. هرچند در عمل عرصه به‌طور عمده در اختیار کسانی است که پول و وقت بیش‌تری را صرف رایزنی و رسیدن به اهداف و علایق خود می‌کنند. این‌جاست که اعمال این حق از مجرای اصلی خود منحرف می‌شود و حتی ممکن است تا حد جرمی کیفری تقلیل یابد. این خطرات و همچنین کثرت و تنوع علایق و منافع اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی در برخی کشورها وجود مقرراتی را که بتواند دست‌کم تا حدودی مانع از تحقق اهداف نامشروع صاحبان ثروت شود را ضروری ساخته است تا بدین‌طریق مجرای شناخته شده‌ای برای اشخاصی که می‌خواهند علایق و منافع مشروع خود را به گوش نمایندگان مردم برسانند، فراهم آید. این مقاله سعی دارد پس از ارائه تعریفی از مفهوم لابی و لابی‌گر و طرح موضوع‌های مربوط به آن به‌بررسی اجمالی قوانین و مقررات ناظر به لابی‌گری در کشورهای مختلف بپردازد.

لابی‌گری چیست؟

اصطلاح «لابی» ریشه در سنت پارلمانی بریتانیا دارد. «لابی»، اتاقی است در جلوی سالن بحث و شور مجلس عوام که در آن‌جا اعضای پارلمان، کسانی را که به دنبال بیان نظرات خود یا متقاعد کردن نمایندگان به موافقت یا مخالفت با اهداف و نظرات خاصی هستند، ملاقات می‌کنند. لابی‌گری شیوه‌ای برای اعمال نفوذ در روند تصمیم‌گیری سیاسی به‌نفع گروه‌های خاص ذی‌نفع یا گروه‌های فشار است. به عبارت دیگر لابی‌گری، عمل حمایت‌گری شخصی یا خصوصی با هدف اعمال نفوذ بر نهادهای حکومتی است و

لابی‌گر، شخصی (حقیقی یا حقوقی) است که در ازای دریافت پول درصدد جلب حمایت قانونگذار یا به‌عبارت کلی‌تر سیاستگذاران یا افکار عمومی بر می‌آید. شرکت‌های بزرگ، اتحادیه‌های کارگری، گروه‌های سیاسی ذی‌نفع عمده، گروه‌ها و مؤسسات غیرانتفاعی همگی برای پیشبرد اهداف و منافع خود لابی‌گران حرفه‌ای را به‌عنوان واسطه به‌کار می‌گیرند. بر این اساس می‌توان لابی‌گری را تلاش عامدانه برای اعمال نفوذ بر تصمیمات سیاسی از طریق اشکال مختلف حمایت نزد سیاستگذاران از طرف افراد، سازمان‌ها یا گروه‌های دیگر تعریف کرد.

لابی‌گران ابزارها و شیوه‌های مختلفی را برای پیشی گرفتن از رقیب یا رقبا برای ایجاد مجاری ارتباطی و حصول به اهداف و منافع کارفرمایان خود به‌کار می‌گیرند؛ تاکتیک‌هایی از قبیل تماس یا دسترسی فوری به قانونگذاران یا اعضای قوه مجریه یا نزدیکانشان، تبادل اطلاعات با آن‌ها و اعمال نفوذ یا در مواردی اعمال فشار که در اثر آن ممکن است تصمیماتی اتخاذ شود که در نهایت فقط به‌نفع اشخاص و گروه‌های اصلی ذی‌نفع، کل جامعه یا گروه‌ها و جوامع محلی، ملی یا بین‌المللی باشد.

لابی‌گران با تکیه بر شهرت شخصی، روابط دوستانه یا حتی تطمیع مالی، خواسته‌های خود را پیش می‌برند و البته طبیعی است که صاحبان سرمایه امکانات بیش‌تری برای لابی‌گری دارند؛ هر چند وجود جامعه مدنی مستحکم و ریشه‌دار و فعالیت تشکلی‌ها و نهادهای مدنی مختلف، فضا را برای مؤسسات غیرانتفاعی از قبیل سازمان‌های حامی محیط زیست یا مؤسسات خیریه و مذهبی یکسره مسدود نمی‌کند؛ اما به هر روی همواره این خطر وجود دارد که نهادهای قدرتمند مالی و شرکت‌های چندملیتی با استفاده از امکانات مالی خود، دموکراسی را به‌سمت اهداف خود منحرف کنند.^۱

انواع لابی‌گری

لابی‌گری به دو شکل صورت می‌گیرد:

۱. راجع به تعریف و مفهوم لابی برای مثال ر.ک.به:

لابی‌گری خارجی^۱ که در آن سعی می‌شود تا با استفاده از رسانه‌های جمعی از جمله چاپ مقالات، تبلیغات، ارسال پست الکترونیکی و غیره و به‌طور کلی از طریق تغییر افکار عمومی، قوه قانونگذاری یا نهادهای دیگر را به‌شکل غیرمستقیم تحت تأثیر قرار دهد. اما لابی‌گری به معنای خاص همان است که در اتاق‌ها و سالن‌های سرپسته و به‌شکل مستقیم در تماس با سیاستگذاران و به‌ویژه قانونگذاران صورت می‌گیرد و هدف، همان‌گونه که گفته شد، جلب نظر مساعد تک‌تک سیاستگذاران یا احزاب و فراکسیون‌های پارلمانی نسبت به طرح، لایحه و به‌طور کلی تصمیماتی است که در نهایت ممکن است فقط به‌نفع حامیان، یا کل جامعه یا نهادها و جوامع محلی باشد. بدیهی است آنچه در این نوع لابی‌گری اهمیت حیاتی دارد، اعتماد دو جانبه میان لابی‌گر و سیاستگذار یا شهرت شخصی لابی‌گر، یا گاهی هر دو طرف است.

اصول ناظر بر لابی‌گری

به‌طور کلی مباحث مربوط به اصول ناظر بر لابی‌گری را می‌توان ذیل عنوان‌های زیر مورد بحث قرار داد:

الف. لابی‌گری و خیر همگانی

از آن‌جا که هدف لابی‌گری اعمال نفوذ بر تصمیم‌گیری‌های عمومی است، لابی‌گران باید بدانند که مسئولیت‌های‌شان متفاوت با مسئولیت‌های حامی یا مدافع در یک منازعه شخصی میان دو مخالف سیاسی یا دو طرف دعوا در رسیدگی‌های قضائی است. به‌عبارت دیگر لابی‌گری بنا به ماهیت خود، برای تأثیرگذاری بر کسانی انجام می‌گیرد که تصمیمات و نظراتشان پیامدهای سیاسی فراوانی به‌دنبال دارد. از این رو لابی‌گران باید در استدلال‌های‌شان در مخالفت یا موافقت با تصمیمی، همواره پیامدهای مواضع‌شان را برای خیر و رفاه جامعه بسنجند و سیاستگذاران و کارفرمایان خود را از آثار اجتماعی، اقتصادی و سیاسی اهداف و نظرات مورد تعقیب، آگاه کنند.

۱. Outside Lobbying (Grassroots Lobbying)

ب. رابطه لابی‌گر و ذی‌نفع

مرحله اول فرایند لابی‌گری، گفتگو و مذاکره میان اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع و لابی‌گر به‌عنوان واسطه است. حداقل این است که لابی‌گر باید کارفرمای ذی‌نفع خود را از آثار بالقوه زیان‌بار اهداف مورد تعقیب، بر منافع و شهرت شخصی وی یا زیان آن برای خیر همگانی و نیازها و علایق مشروع طبقات پایین آگاه کند و برای اندیشیدن فرصت کافی در اختیار وی قرار دهد. اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع نیز باید برای پیشبرد اهداف خود از مراجعه به لابی‌گران بدسابقه و دارای سوء‌شهرت بپرهیزند.

ج. رابطه لابی‌گران و سیاستگذاران

گفتگوی لابی‌گر و سیاستگذاران مرحله بسیار حساسی در لابی‌گری است. لابی‌گر باید بتواند از قابلیت‌های خود برای اقناع سیاستگذاران استفاده کند. لابی‌گر درستکار و مطلع سعی می‌کند با آگاه کردن سیاستگذاران از اشخاص و گروه‌های واقعی ذی‌نفع در موضوع (کارفرما)، اطلاعات صحیحی راجع به‌اصل موضوع و تبعات مثبت و منفی آن در اختیار سیاستگذاران قرار دهد.

د. دوری از تعارض منافع

گفته شد که لابی‌گر علاوه بر تعهد در برابر کشور، در مقابل کارفرما یا ذی‌نفع نیز متعهد است. این تعهدات علاوه بر تعهد در برابر وجدان، ایجاب می‌کند که لابی‌گر از پذیرش همزمان تعهد در مقابل اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع گوناگون که منافع ناسازگاری با یکدیگر دارند، خودداری کند. به‌عبارت دیگر در انجام حرفه خویش از بروز تعارض منافع در نمایندگی و دفاع از مواضع گوناگون جلوگیری کند.

ه. لابی‌گران و رسانه‌های ارتباطی

دموکراسی ایجاب می‌کند که سیاستگذاران، رسانه‌های ارتباطی و افکار عمومی واقعاً بدانند که چه کسانی از چه خط‌مشی حمایت می‌کنند. لابی‌گران ممکن است از رسانه‌های عمومی برای تأثیر بر سیاستگذاران و افکار عمومی استفاده کنند، اما در این کار باید از اظهارات خلاف واقع پرهیز کنند و راجع به اشخاص و گروه‌های واقعی ذی‌نفع

دروغ نگویند؛ هر چند لزومی هم به افشای هویت آن‌ها وجود ندارد.^۱ این مسائل از مهم‌ترین موضوعاتی است که در بحث‌های مربوط به لابی‌گری به صورت مستقیم یا غیرمستقیم مورد توجه قرار می‌گیرد.

بررسی تطبیقی قواعد ناظر به لابی‌گری در امریکا و اروپا

۱. ایالات متحده

لابی‌گری در ایالات متحده اساساً در مجلس سنا، مجلس نمایندگان و نیز مجالس ایالتی متمرکز است. از اواخر دهه ۸۰ میلادی لابی‌گری در امریکا رونق پیدا کرد و تقاضا برای آن افزایش یافت؛ به گونه‌ای که بنا به گزارش واشنگتن‌پست از سال ۱۹۹۳، ۴۳ درصد از ۱۹۸ عضو کنگره پس از ترک منصب خود، به لابی‌گری روی آورده‌اند.^۲

سابقه قانونگذاری جامع و نظام‌مند در ارتباط با لابی‌گری در امریکا به جنگ جهانی دوم می‌رسد. در آن زمان دو قانون فدرال بسیار متفاوت درباره لابی‌گری به تصویب رسید: یکی قانون ثبت نام مأموران خارجی^۳ مصوب سال ۱۹۳۸ و دیگری قانون فدرال ضابطه‌مند کردن لابی‌گری^۴ مصوب سال ۱۹۴۶. هدف اصلی قانون اول، محدود کردن تأثیر و نفوذ مقامات و تبلیغات خارجی بر سیاست خارجی و خط‌مشی عمومی امریکا بود که در واکنش به تبلیغات و تحریکات نازی‌ها برای راه‌اندازی جنبش نازی در ایالات متحده صورت می‌گرفت؛ هر چند که دلایل آشکاری برای چنین تحریکاتی وجود نداشت. این قانون بارها مورد تجدید نظر قرار گرفت که مهم‌ترین آن در سال ۱۹۶۶ بود که به موجب آن ماهیت ضد تبلیغات این قانون تغییر کرد و به ابزاری برای محدود کردن لابی مأموران و مقامات خارجی در کنگره و لابی‌گری بیرونی آنان بدل شد. دغدغه اصلی اعضای کنگره در این زمان، نه ترس از تلاش‌های خارجی برای تغییر سیاست

۱. ر.ک. به:

Principles for the ethical conduct of Lobbying: "The Woodstock Principles". [On line]. <http://www.georgetown.edu/centers/woodstock/programs/woodstockprinciples.htm>

۲. <http://wikipedia.org/wiki/lobbying> p.۲.

۳. Foreign Agents Registration Act

۴. Federal Regulation of Lobbying Act

خارجی امریکا، بلکه تهدید رقبای اقتصادی خارجی و امکان نفوذ آن‌ها در سیاست‌های مالیاتی و تجارت امریکا بود.

بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم، کنگره امریکا در سال ۱۹۴۶ اولین قانون جامع ناظر بر افشای لابی‌گری را برای لابی‌گران داخلی به نام «قانون ضابطه‌مند کردن لابی‌گری فدرال» به تصویب رساند. هدف اولیه این قانون ثبت‌نام و افشای کسانی بود که درصدد اعمال نفوذ بر کنگره بودند. اما این قانون نیز همانند قانون پیشین چندان در پی کنترل و ضابطه‌مند کردن رفتار لابی‌گران یا فعالیت‌های مالی آنان نبود. این قانون همه کسانی که «هدف اصلی» آن‌ها اعمال نفوذ برای تصویب یا عدم تصویب قانونی در کنگره باشد را موظف به ثبت‌نام و ارائه گزارش مالی فصلی می‌کرد. این گزارش باید حاوی این نکات می‌بود: نام و آدرس لابی‌گر و مشتریانش که به وی پول پرداخت کرده‌اند؛ مقدار پول پرداخت شده؛ اسامی حامیان مالی و مقدار کمک آن‌ها، مقدار هزینه لابی‌گر، هویت نشریاتی که در آن لابی‌گر مقالات خود را چاپ کرده و نیز قانونی (لایحه‌ای) که لابی‌گری ناظر به آن بوده است. نقض این مقررات می‌توانست تا ۵۰۰۰ هزار دلار جریمه یا یک سال زندان و سه سال محرومیت از لابی‌گری را به دنبال داشته باشد. این قانون نواقص و ابهامات زیادی داشت. چنان‌که در مطالعه‌ای که در سال ۱۹۹۱ صورت گرفت، معلوم شد اکثریت افراد و سازمان‌هایی که به‌عنوان لابی‌گران پر نفوذ شناخته شده‌اند، هیچ‌گاه نامشان به‌عنوان لابی‌گر ثبت نشده است. این بود که سرانجام پس از ۵۰ سال تلاش ناکام برای رفع ابهامات و خلأهای قانونی موجود، «قانون افشای لابی‌گری»^۱ در سال ۱۹۹۵ و در زمان دولت کلینتون به امضا رسید.^۲ قانون مزبور از برخی جهات نسبت به قوانین پیشین کامل‌تر است. از جمله این که قانون مزبور تعریف به‌نسبت روشن و شفاف‌تری از لابی‌گر و لابی‌گری ارائه می‌دهد و درباره ثبت و گزارش موارد لابی‌گری مقررات شفاف‌تری دارد. اما این قانون نیز نواقص مهمی دارد. مهم‌ترین کاستی این قانون نبود ضمانت اجرا برای کنترل موارد تخلف است. در این قانون هیچ مرجع خاصی برای

۱. Lobbying Disclosure Act of ۱۹۹۵

۲. ر.ک.به:

"History of the Lobbying Disclosure Act". [on line].
www.lobbying.info/document/LDA%20history.pdf

پیگرد تخلفات، پیش‌بینی نشده است. دوم این که بسیاری از فعالیت‌های لابی‌گری که نگرانی‌های زیادی را برمی‌انگیزد و باعث اعمال نفوذ ناروا می‌شود، مشمول این قانون نمی‌شود. از این موارد می‌توان به‌روزی آوردن نمایندگان پیشین کنگره به لابی‌گری و نبود مقررات محدودکننده در این زمینه یا لابی‌گری اعضای خانواده نمایندگان و نیز مساعدت‌های مالی لابی‌گران به مبارزات انتخاباتی صاحب منصبان فدرال اشاره کرد. به هر حال طبق تعریف این قانون، فعالیت‌های لابی‌گری^۱ شامل «هر تماس برای لابی‌گری یا هر تلاشی در ارتباط با این تماس‌ها، از جمله تدارک یا برنامه‌ریزی فعالیت‌ها، جستجو و کارهای تدارکاتی دیگری است که در زمان انجام، با انگیزه استفاده در آن‌ها و در راستای لابی‌گری صورت می‌گیرد» و لابی‌گر «کسی است که در ازای دریافت پول یا چیز دیگر، به‌وسیله کارفرما برای ارائه خدمات که بیش از یک تماس است - به‌کار گرفته می‌شود و «فعالیت‌های لابی‌گری» او، ۲۰ درصد یا بیش از ۲۰ درصد خدماتی را تشکیل می‌دهد که از طرف کارفرما در شش ماه انجام شده است».

تماس برای لابی^۲ نیز در این قانون تعریف شده است. طبق تعریف، تماس برای لابی به‌معنای «هر ارتباط شفاهی، مکتوب یا الکترونیکی است که به‌وسیله لابی‌گر از طرف اصیل ذی‌نفع با مقامات مشمول این قانون برقرار می‌شود». مقامات مشمول قانون مزبور، شامل مقامات قوه مقننه و مجریه، و یا هر دو، می‌شود. به‌موجب این قانون شرکت‌های لابی‌گر و سازمان‌هایی که لابی‌گران را به‌کار می‌گیرند باید هر مورد لابی خود را جداگانه به‌ثبت برسانند. شرکت‌های لابی از ثبت لابی‌گری، مستثنا خواهند بود، اگر جمع درآمدشان از فعالیت‌های لابی‌گری در آن مورد، متجاوز از ۵۰۰۰ دلار در یک نیم سال نباشد. سازمان‌هایی که لابی‌گران را به‌کار می‌گیرند نیز چنان‌چه جمع هزینه‌های‌شان در هر موردی، بیش از ۲۰,۰۰۰ دلار نباشد، مستثنا از ثبت آن هستند. مدت زمان ثبت، حداکثر ۴۵ روز پس از اولین تماس یا پس از استخدام برای برقراری تماس است.

در فرم ثبت، نام، آدرس و فعالیت شغلی و حرفه‌ای لابی‌گر و ذی‌نفع اصلی و نیز هر

۱. Lobbying activities

۲. Lobbying Contact

سازمان ثالثی غیر از ذی‌نفع که از لابی‌گری منتفع می‌شود باید قید شود. به‌عنوان مثال کمک‌های مالی بیش از ۱۰,۰۰۰ دلار به فعالیت‌های لابی‌گری شخص ثبت‌کننده، در یک نیم‌سال، همین‌طور مشخصات هر شخصی غیر از ذی‌نفع اصلی که به‌طور کلی و جزئی، در تنظیم و نظارت بر چنین فعالیت‌هایی، مشارکت داشته است، باید قید شود. البته فرم ثبت، حاوی جزئیات دیگری است که برای رعایت اختصار از ذکر آن‌ها در این‌جا صرف‌نظر می‌شود. این فرم‌ها به‌علاوه گزارش‌هایی که هر نیم‌سال به‌وسیله ثبت‌کننده تهیه می‌شود، برای دفترداران مجالس سنا و نمایندگان^۱ ارسال می‌شود. این افراد موظف به ارزیابی صحت و سقم فرم‌ها و گزارش‌های ارسالی بوده و در صورت لزوم راهکارهایی ارائه می‌دهند. به‌علاوه آن‌ها در صورت مشاهده تخلف، موارد را کتباً به لابی‌گران خاطی اطلاع داده و در صورت عدم پاسخگویی آنان، مراتب را به اطلاع مراجع قضائی می‌رسانند.^۲

۲. کانادا

در کانادا قوانین و مقررات موجود، یکی کد یا مجموعه مقررات رفتاری لابی‌گران است که در سال ۱۹۹۶ به‌وسیله کمیته دائمی امور داخلی مجلس مورد تجدیدنظر قرار گرفت و در مارس ۱۹۹۷ لازم‌الاجرا شد و دیگری قانون ثبت لابی‌گران است که در سال ۱۹۸۸ به تصویب رسید و آخرین اصلاحات آن در ژوئن ۲۰۰۵ صورت گرفت. اصلاحات مزبور با روشن کردن مفهوم لابی مستلزم ثبت، باعث تقویت مقررات اجرائی شد. در اصلاحات اخیر، ملاک مقرر برای ثبت لابی‌گری بیش‌تر بر «ارتباطات» لابی‌گر با صاحب منصب عمومی تأکید می‌کند و نه «بر تلاش برای اعمال نفوذ»؛ هرچند این انگیزه لازمه فعالیت لابی‌گری است. در قانون کانادا صاحب منصب عمومی، علاوه بر نمایندگان دو مجلس و وزرا، شامل کارکنان وزارتخانه‌ها و دپارتمان‌های فدرال و حتی اعضای نیروهای مسلح نیز می‌شود. بر این اساس تلاش برای اعمال نفوذ برای واگذاری قراردادی

۱. Clerk of the House of Representatives; The Secretary of the Senate

۲. برای مطالعه قانون افشای لابی ایالات متحده ر.ک. به:

[www.senate.gov/reference/pdf/Contacting ۱۰۴۶۵.pdf](http://www.senate.gov/reference/pdf/Contacting%2010465.pdf)

همین‌طور ر.ک. به:

"Lobbying Disclosure Act Guidance". [on line]

www.Senate.gov/Legislative/Common/briefing/Lobby_disc_briefing.htm

(مناقصه) دولتی نیز مشمول قانون ثبت لابی‌گران است. لابی‌گران در صورت امتناع یا قصور در ثبت، یا ارائه اطلاعات نادرست جریمه و مجازات خواهند شد. اگر در تحقیقات، مرجع ثبت، به دلایل قانع‌کننده‌ای به این نتیجه برسد که شخص به موجب قانون مزبور یا قانون دیگر پارلمان، مرتکب جرمی شده است، مراتب را برای تحقیقات به مرجع ذیصلاح قضائی اطلاع می‌دهد. تخلفات در صورت اثبات تا ۲۵۰۰۰ دلار جریمه یا تا دو سال زندان به‌دنبال خواهد داشت. مرجع ثبت (و نمایندگان) از اختیار تحقیق نسبت به اطلاعات ارائه شده به‌وسیله لابی‌گران برخوردار است. به موجب قانون، لابی‌گران موظف به پاسخگویی به سؤالات و تحقیقات در زمان مناسب هستند.^۱

اما مقررات رفتاری لابی‌گران براساس چهار مفهومی که در مقدمه قانون ثبت لابی‌گران بیان شده، بنا شده است. این چهار مفهوم یا اصل عبارتند از:

- دسترسی آزادانه به مراجع حکومتی دربردارنده منافع عمومی است،
- لابی‌گری نزد دارندگان مناصب عمومی، فعالیتی مشروع است،
- شایسته است که عموم مردم و دارندگان مناصب عمومی بدانند که چه کسانی سعی می‌کنند تا بر حکومت اعمال نفوذ کنند،
- سازوکار ثبت لابی‌گرانی که برای خدمات خود پول می‌گیرند نباید مانع از دسترسی آزادانه به مراجع حکومتی شود.

هدف این است که این مقررات رفتاری، اعتماد عموم به روند تصمیم‌گیری‌های حکومتی را افزایش دهد. از این رو صاحب منصبان عمومی به هنگام برخورد با عموم مردم و لابی‌گران موظف به رعایت ضوابط رفتاری خود هستند. بر همین اساس، لابی‌گران نیز در ارتباطات خود با صاحب منصبان عمومی، مکلف به رعایت موازین رفتاری خاص خود هستند: شرافت، عدم مخفی کاری، شفافیت، رازداری، اجتناب از تعارض منافع و عدم اعمال نفوذ ناروا از مهم‌ترین اصولی است که طبق ضوابط مقرر، لابی‌گران باید در رفتار حرفه‌ای خود همواره رعایت کنند.^۲

۱. برای ملاحظه راهنمای قانون ثبت لابی‌گران کانادا ر.ک.به:

<http://Stratgis.ic.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-Lobbyiste.nsf/en/nxoo۱۱۲e.htm>.

۲. همان منبع.

۳. قواعد لابی‌گری در کشورهای عضو اتحادیه اروپا

در بیش‌تر پارلمان‌های کشورهای عضو اتحادیه اروپا، هیچ قواعد یا مقررات «ویژه» ای ناظر به فعالیت گروه‌های ذی‌نفع یا نمایندگان‌شان وجود ندارد. مجلس بوندستاگ آلمان تنها مجلس اروپایی است که در آیین‌نامه داخلی آن قواعد ویژه‌ای به‌عنوان ضمیمه آمده است که به‌موجب آن گروه‌هایی که می‌خواهند از منافع‌شان نزد مجلس یا نزد حکومت فدرال دفاع کنند باید به‌ثبت برسند و هر ساله فهرست سازمان‌هایی که ثبت‌نام کرده‌اند به‌علاوه اطلاعات دیگری راجع به آن‌ها منتشر می‌شود.

بعضی از مجالس اروپایی از سیستمی مشابه سیستم پارلمان اروپا پیروی می‌کنند که طبق آن، در صورت تقاضای اعضای پارلمان یا گروه‌های سیاسی، کارت‌های عبوری صادر می‌شود که دارنده آن می‌تواند با افراد داخل پارلمان تماس بگیرد یا به بخش‌هایی از ساختمان پارلمان دسترسی یابد یا در نشست‌های عمومی شرکت کند.

در بریتانیا، در ابتدای دهه ۹۰، کمیته منتخب منافع اعضای مجلس عوام، ثبت لابی‌گران به همراه تصویب یک کد رفتاری را پیشنهاد کرد، اما مجلس با آن موافقت نکرد.

در سال ۱۹۹۴ کمیته موازین زندگی عمومی^۱ در مجلس عوام تأسیس شد. این کمیته در سال ۱۹۹۵ خواهان ثبت اجباری لابی‌گران نبود، اما پیشنهاد کرد که مجلس مانع ورود اعضا به‌عنوان نماینده مجلس، به هر قراردادی شود که ناظر به انجام کار برای یا از طرف سازمان‌هایی است که خدمات پارلمانی معوض به مشتریان ارائه می‌دهند و نیز مانع هرگونه ارتباط مستقیم یا غیرمستقیم فعال نمایندگان با این شرکت‌ها یا بخش‌هایی از این شرکت‌ها شود که خدمات پارلمانی ارائه می‌دهند، اما کمیته مزبور موفق به تعریف رضایت‌بخشی از لابی‌گر نشد. در عوض کمیته پیشنهاد کرد که اعضای پارلمان تمام منابع خارجی درآمد خود را که به‌دلیل موقعیت‌شان به‌عنوان نماینده عایدشان می‌شود، افشا کنند. این پیشنهادی بود که با آن موافقت شد و در کد رفتاری اعضای پارلمان مصوب ژوئیه ۱۹۹۶ درج شود.

در فرانسه، مطابق آیین‌نامه‌های داخلی مجلس ملی و سنا، گروه‌هایی که هدفشان

۱. The select committee on standards in public life

دفاع از منافع شخصی، محلی یا حرفه‌ای است از ورود و مذاکره در صحن مجلس منع شده‌اند. از آن طرف نمایندگان (مجلس ملی) نیز از سوءاستفاده از منصب‌شان برای اهداف و انگیزه‌های دیگری غیر از وظایف نمایندگی منع شده‌اند و تخلف از آن مجازات‌های انضباطی به دنبال خواهد داشت. به علاوه آن‌ها از عضویت یا وابستگی به هر سازمان، گروه یا مؤسسه‌ای که از منافع شخصی، محلی یا حرفه‌ای خاصی دفاع می‌کند و نیز تعهد سپردن به این اشخاص و گروه‌ها در ارتباط با فعالیت‌های پارلمانی‌شان، به نحوی که نماینده را ملزم به تبعیت از راهکارهای ویژه‌ای کند، منع شده‌اند.

در مجلس دانمارک،^۱ بنا به رویه‌ای عملی، گروه‌های ذی‌نفع نزد کمیته‌های پارلمانی پذیرفته می‌شوند، اما حضور هیأت‌های نمایندگی اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌نفع در کمیته‌ها، تابع تشریفات ویژه‌ای است که چنین است:

- نماینده یا نمایندگان حاضر، وکیل، عضو یا مستخدم فرد، سازمان یا مؤسسه‌ای باشند که خواهان حضور در کمیته است. اشخاص فاقد چنین وابستگی، به حضور پذیرفته نمی‌شوند.
- سخنگوی گروه یا هیأت، توصیف کوتاهی از وضعیت هیأت یا گروه نمایندگی به کمیته ارائه می‌دهد.

- سپس سؤال و جواب میان اعضای کمیته و هیأت نمایندگی رد و بدل می‌شود. هر چند هیچ مذاکره‌ای صورت نمی‌گیرد، نظرات هیأت نمایندگی در صورت جلسه کمیته قید می‌شود. هیأت نمایندگی حق سؤال از کمیته را ندارد و حداکثر مدت حضور بین ۱۰ تا ۱۵ دقیقه است.

به طور کلی در بیش تر پارلمان‌های اروپایی، قواعد و رویه‌های عملی موجود به کمیته‌ها اجازه پذیرفتن اشخاص حقیقی و حقوقی بیرونی را می‌دهد و همین امر عملاً امکان لابی‌گری را برای افراد و گروه‌های ذی‌نفع فراهم می‌کند.^۲

نتیجه‌گیری

۱. Folketing

۲. برای مطالعه قواعد ناظر به لابی‌گری در کشورهای اتحادیه اروپا ر.ک.به:

http://www.europarl.eu.int/working_papers/pana/w5/default-en.htm

لابی‌گری فرایند بی‌واسطه یا با واسطه‌ای است که در آن اشخاص و گروه‌های مختلف جامعه سعی می‌کنند از این راه علایق و منافع خاص خود را که به خودی خود تلازم یا تنافری با خیر همگانی ندارد، به گوش کارگزاران حکومتی و به‌ویژه قانونگذاران به‌عنوان مرجع اصلی قانونگذاری برسانند. پیداست که این فرایند به شکل مطلوبش می‌تواند زمینه را برای سیاستگذاری و قانونگذاری متوازن فراهم کند که علایق و منافع همه گروه‌ها و تشکل‌های مدنی را ملحوظ بدارد. کارگزاران حکومتی در لابی‌گری و در جریان تماس با نمایندگان اشخاص و گروه‌های مختلف جامعه، از آثار و نتایج تصمیمات و آرای جمعی خود مطلع خواهند شد و از بروز پیامدهای ناخواسته جلوگیری خواهند کرد. اما موضوع این است که لابی‌گران همه در وضعیت یکسانی قرار ندارند. برخلاف رأی‌دهندگان که هر کس دارای یک رأی است، لابی‌گران براساس درجه نفوذشان سنجیده می‌شوند و سطح نفوذ لابی‌گر در فرایند قانونگذاری نیز بیش‌تر متناسب با منابع وی یعنی پول و وقتی است که هزینه می‌کند. به دلیل همین ترس از نفوذ ناروای صاحبان ثروت است که لابی‌گری که از پیامدها و لوازم حق دادخواهی شمرده می‌شود، در برخی کشورها، به‌ویژه کشورهایی که آن را به‌عنوان جزئی از فرایند سیاستگذاری و قانونگذاری پذیرفته‌اند، موضوع قانونگذاری واقع شده است. اما مقررات مصوب در بهترین حالت فاقد ضمانت اجرائی مناسب بوده و همین امر مانع از تحقق اهداف مطلوب این‌گونه مقررات شده است. این که آیا محدود کردن یا قانونمند کردن نقش و فعالیت گروه‌های ذی‌نفع که در بسیاری موارد به شکل گروه‌های فشار عمل می‌کنند، در فرایند قانونگذاری تا چه اندازه واقع‌گرایانه است، موضوعی است که باید سنجید.

منابع و مأخذ

۱. "History of the Lobbying Disclosure Act", [on line]. [www.lobbyinginfo.org/documents/LDA history.pdf](http://www.lobbyinginfo.org/documents/LDA%20history.pdf).
۲. "Principle for the ethical conduct of Lobbying". [on line]. <http://www.georgetown.edu/centers/woodstock/programs/woodstock-principles.htm>.
۳. "Lobbying Disclosure Act Guidance". [on line]. [www.senate.gov/Legislative/ Common/biefing/Lobby-disc-briefing.htm](http://www.senate.gov/Legislative/Common/briefing/Lobby-disc-briefing.htm).
۴. <http://en.wikipedia.org/wiki/lobbying>
۵. <http://www.answers.com/topic/lobbying>
۶. [www.senate.gov.reference/pdf/contacting/۱۰۴۶۵.pdf](http://www.senate.gov/reference/pdf/contacting/10465.pdf)
۷. [http://stratgis.ic.gc.ca/epic/internet/inlobbyistLobbyiste.nsf/en/nx۰۰۱۱۲ e. htm](http://stratgis.ic.gc.ca/epic/internet/inlobbyistLobbyiste.nsf/en/nx۰۰۱۱۲e.htm) ۱.
۸. [http://www.europarl.eu.int/working papers/pana/w5/default-en.htm](http://www.europarl.eu.int/working_papers/pana/w5/default-en.htm).