

مبانی نظری و شیوه‌های اعمال نظارت

بر رفتار نمایندگان پارلمان

دکتر حسن وکیلان*

تاریخ دریافت ۹۰/۱۲/۱۳	تاریخ پذیرش ۹۱/۲/۲۷
-----------------------	---------------------

این مقاله بنیان‌های نظری و شیوه‌های اجرای نظارت را با استفاده از مطالعات تطبیقی مورد کاوش قرار می‌دهد. مبارزه با فساد سیاسی، پاسخ‌گویی و حاکمیت قانون به‌عنوان مبانی نظارت در قسمت اول بررسی شده است. در قسمت دوم نظارت بر نمایندگان از طریق قواعد رفتاری به‌عنوان قسمی از اقسام نظارت درون‌سازمانی مورد مطالعه قرار گرفته و به تفاوت‌های آن با دیگر قواعد نظارتی اشاره شده است. در ادامه اصول حاکم بر قواعد رفتاری مانند صداقت و راستگویی، تقدم منافع عمومی بر فردی، استقلال، عدم تبعیض، شفافیت و نظایر آن بحث و بررسی شده است. در نهایت متداول‌ترین شیوه‌های نظارت، نهادهای برون‌سازمانی و درون‌سازمانی نظارت، ضمانت اجرای تخلف از قواعد رفتاری و رابطه آن با مصونیت پارلمانی نمایندگان مورد مطالعه قرار گرفته است.

کلیدواژه‌ها: نظارت؛ قواعد رفتاری؛ اصول نظارتی؛ اعلامیه منافع؛ فساد سیاسی؛ پاسخ‌گویی؛ حاکمیت قانون؛ ضمانت اجرا؛ منافع خصوصی؛ مصونیت پارلمانی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

* استادیار حقوق عمومی، دانشگاه سمنان؛

E-mail: hassanvakilian@gmail.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال هجدهم، شماره شصت و هشت، زمستان ۱۳۹۰

مقدمه

در دمکراسی‌های مبتنی بر نمایندگی، پارلمان قلب نظام سیاسی تلقی می‌شود و نمایندگان از آن جهت که منتخبان مردم هستند از اختیارات گسترده و امتیازات خاصی برخوردارند. نمایندگان امین مردم در درون هیئت حاکمه محسوب می‌شوند و به نمایندگی از سوی اصیل یعنی مردم بر نحوه اعمال اقتدار سیاسی به وسیله سایر ارکان و اندام‌های حکومت به ویژه قوه مجریه نظارت می‌کنند. استقلال و آزادی نمایندگان در اعمال اختیارات نمایندگی از چنان اهمیتی برخوردار است که اغلب نظام‌های سیاسی مصونیت‌های خاصی را برای نمایندگان برقرار کرده‌اند. باین حال، نمایندگان خود از نظارت و پاسخ‌گویی در قبال رفتار و عملکردشان مصون نیستند. چنان‌که خواهیم دید اکثر پارلمان‌های دنیا در برقراری نوعی نظام نظارت درون‌سازمانی بر رفتار نمایندگان تردید به خود راه نداده‌اند، زیرا انتخاب شدن از سوی مردم به هیچ وجه 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.

گرچه در اصل نظارت بر رفتار نمایندگان تردید چندانی وجود ندارد، اما در شیوه اعمال آن تفاوت‌ها و رویه‌های مختلفی به چشم می‌خورد. دشواری اصلی؛ برقراری موازنه میان حفظ استقلال و آزادی نماینده در اعمال اختیارات و صلاحیت‌های خود از یک سو و پاسخ‌گو بودن و مسئولیت‌پذیری نمایندگان به عنوان دارندگان مناصب عمومی از سوی دیگر است. هرچند نظارت درون‌سازمانی در پاسخ‌گو کردن نمایندگان ضروری است، اما همین ابزار مفید می‌تواند به راحتی زمینه‌ساز تسویه حساب سیاسی با نمایندگان مخالف و منتقد و منزوی کردن یک طیف سیاسی خاص شود. بنابراین پرسش اصلی آن است که چگونه می‌توان این موازنه را برقرار کرد و نظام‌هایی که در این زمینه دارای سابقه و تجربه هستند از چه فنون و شیوه‌هایی برای نظارت بر رفتار نمایندگان استفاده می‌کنند؟

مقاله حاضر بر آن است، با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی، ابتدا مفاهیم کلیدی

حوزه نظارت بر رفتار نمایندگان را شناسایی و تحلیل کند و سپس با اتکا به مطالعات تطبیقی انجام شده در کشورهایی که هم به لحاظ قدمت و هم از حیث قوانین و مقررات واجد اهمیت هستند شیوه‌های اعمال آن را تشریح کند. در این مقاله تأکید اصلی بر مفاهیم مشترکی است که در حوزه نظارت بر رفتار نمایندگان در جوامع سیاسی مختلف استفاده شده است. هدف اصلی شناسایی تکنیک‌های مورد استفاده در این جوامع است تا بتوان در مرحله بعدی از آنها برای طراحی یک نظام نظارتی کارآمد برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی استفاده کرد.

۱ مبانی نظری

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 و صحت عمل است. واضح است که درستی و صحت را فقط با نوعی معیار و قاعده می‌توان تشخیص و تمیز داد. به عبارت دیگر، از پیش تصویری از درستی وجود دارد که می‌توان آن را معیار یا قاعده نامید 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. صرف نظر 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 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 عمق بیشتری داشته باشد و

کل جامعه مجبور به دادن هزینه‌های سنگین برای خطاهایی باشد که ناشی از خودخواهی، زیاده‌طلبی 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.

۱-۱ مبارزه با فساد سیاسی

نگرانی درباره استفاده نادرست از اقتدار سیاسی و مناصب عمومی از دیرباز وجود داشته است. تأمل در این باره در آثار مورخ یونانی توسیدید و هموطن او سقراط به چشم می‌خورد. همچنین افلاطون در کتاب مشهور خود جمهوریت درباره آن نوشته است. گفته می‌شود که نظریه سیاسی و علم سیاست در پاسخ به فساد سیاسی در زمانی که آتن مبتلا شد، به وجود آمد (Euben, 2010: 21).

ارسطو در تقسیم‌بندی معروف خود از انواع حکومت، سه نوع را شناسایی می‌کند که عبارت‌اند از: حکومت یک‌تن، چندتن و جمعی کثیر. وی این سه نوع حکومت را ذیل دو تقسیم‌بندی کلان جای می‌دهد: حکومت‌های صحیح و حکومت‌های فاسد. حکومت‌های صحیح دسته‌ای از حکومت‌ها هستند که برای حفظ مصالح عموم و همگان عمل می‌کنند که در این صورت حکومت یک‌تن، پادشاهی؛ حکومت چندتن، آریستوکراسی و حکومت جمعی کثیر حکومت جمهوری یا پولیتی نامیده می‌شود. در مقابل این سه نوع صحیح حکومت، سه نوع حکومت منحرف یا فاسد وجود دارد. در حکومت پادشاهی وقتی 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 چندتن را از آریستوکراسی به الیگارشی تغییر ماهیت می‌دهد و توجه صرف به منافع تهیدستان، حکومت جمعی کثیر را به دمکراسی تبدیل می‌کند (ارسطو، ۱۳۷۱: ۱۲۰-۱۱۹).

آنچه از بیان ارسطو فهمیده می‌شود این است که 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، وگرنه دچار انحراف و فساد می‌شود.

بسیاری از دانشمندان علوم اجتماعی معاصر نیز فساد سیاسی را سبب اصلی خدشه وارد شدن به اعتماد عمومی و زوال حکومت و جامعه می‌دانند (Euben, 2010: 21). فساد سیاسی همچون ویروسی است که به بدن حمله می‌کند و به تدریج موجب ضعف و ناتوانی عمومی بدن می‌شود. فساد در جامعه سیاسی قوانین را تضعیف 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 دموکراسی‌ها، 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 تقلای گسترده برای تحت سلطه درآوردن اقتدار عمومی در جهت تأمین منافع شخصی هستند. در نظام‌های دموکراتیک، وقتی منافع شخصی حکومت را بدون طی کردن فرایندهای دموکراتیک تحت تأثیر قرار می‌دهند، آن را به فساد می‌کشانند. اگر صاحبان این منافع برای نفع شخصی خود فرایند دموکراتیک را دور بزنند تبدیل به عوامل فشار بر حکومت می‌شوند، در حالی که اگر تسلیم این فرایند شوند 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 فرایندهای دموکراتیک معرفی کرد. اهمیت فرایندها در این است که در غیاب یک فهم و برداشت مشترک از خیر عمومی و همگانی این فرایندها، سازوکاری است که از طریق آن اختلاف و چنددستگی در درک این مفهوم بنیادین از طریق مسالمت‌آمیز و از رهگذر مذاکره و گفت‌وگو به اجماع و اتفاق نظر تبدیل می‌شود.

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

در عرصه سیاسی فساد زمانی به‌وجود می‌آید که یک صاحب‌منصب عمومی که وظایف شخصی را برعهده دارد و دارای مسئولیت رسمی است در قبال دریافت پول یا هر نوع منفعت مالی یا غیرمالی دیگر که غیرقانونی است دست به فعل یا ترک فعل به نفع کسی بزند که این پول یا منفعت را به او داده است و با این کار به مردم و منافع آنها 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» را بر آن نهاد. اما گاهی نخبگان سیاسی از این قواعد تخطی می‌کنند. طبعاً دامنه این نوع فساد از آن جهت که این دسته از کنشگران دارای وزن سیاسی بیشتر و در جایگاه تصمیم‌گیری یا اجرایی مهم‌تری قرار دارند از ابعاد گسترده‌تری برخوردار است، از این رو می‌توان آن را «فساد کلان» نامید. تخلف از قواعد رفتار صحیح از سوی عالی‌ترین مقام اجرایی، اعضای کابینه، نمایندگان پارلمان، قضات عالی‌رتبه و نظایر آن در این دسته جای می‌گیرند.

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 به کار برده شوند به ابزاری برای جلب منافع شخصی فرومی‌کاهد و این امر موجب ناکارآمدی و کاهش اعتماد عمومی به تصمیمات ناظر بر منافع همگانی خواهد شد. شهروندان این باور را که تصمیمات تأثیرگذار بر زندگی عمومی با دلایل موجه اتخاذ می‌شوند از دست می‌دهند و نسبت به مناظره و

گفت‌وگو برای دستیابی به مفهوم مشترکی از خیر عمومی بی‌اعتماد و بدبین می‌شوند. این امر باعث می‌شود که مردم سخنان مسئولان را ریاکارانه و شرورانه بدانند که در نتیجه آن، وجهه مقامات عمومی نزد مردم تخریب می‌شود خواه مرتکب فساد شده باشند یا نشده باشند. وقتی مردم به حکومت بی‌اعتماد می‌شوند در توانایی‌شان برای عمل در جهت خیر عمومی و منافع همگانی تردید می‌کنند و ترجیح می‌دهند که فقط به دنبال 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 تضعیف می‌کند (Warren, 2010: 54).

با توجه به پیامدهای سهمگین فساد سیاسی، پیشگیری یا مبارزه با آن به امری حیاتی تبدیل می‌شود. مسئله اصلی این است که نهادهای سیاسی چگونه باید طراحی شوند تا از بروز فساد در سطح کلان جلوگیری شود. با این فرض که مقامات و صاحبان مناصب عمومی به دنبال منافع خصوصی خود هستند، نهادها باید به گونه‌ای طراحی شوند تا این اطمینان حاصل شود که هیچ‌کدام از مقامات سیاسی کنترل مطلق و بلامنازع بر منابع و اختیارات تحت اقتدارشان ندارند. تحقق این امر تا حد زیادی به سازوکارهای پاسخ‌گویی مقامات عمومی بستگی دارد که هم‌اکنون یکی از شروط اصلی تحقق حکمرانی خوب است.

۱-۲ پاسخ‌گویی

پاسخ‌گویی مقامات و صاحبان مناصب سیاسی یکی از راه‌های پیشگیری یا مقابله با فساد سیاسی است. پاسخ‌گویی اساساً در دمکراسی‌های مبتنی بر نمایندگی معنا دار است یعنی جایی که ارتباط میان حاکمان و شهروندان بر اساس رابطه اصیل - وکیل طراحی شده است. در چنین ارتباطی شرایط و ضوابط نحوه انجام کاری معین می‌شود و وکیل فقط 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 توسط 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 ناگزیر سازوکاری باید وجود داشته باشد که براساس آن وکیل بابت اقداماتی که انجام می‌دهد پاسخ‌گو باشد و در صورت ارتکاب تخلف، تنبیه یا از سمتش عزل شود.

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

۱. نهادی که باید پاسخ‌گو باشد (وکیل یا کارگزار).
 ۲. موضوع و حوزه‌ای که وکیل باید درباره آن موضوع پاسخ‌گو باشد (موضوع و کالت).
 ۳. نهاد یا طرفی که وکیل یا کارگزار باید در مقابل او پاسخ‌گو باشد (اصیل).
 ۴. 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).
 ۵. حق اصیل به مجازات و تنبیه وکیل در صورتی که وکیل آگاهی، 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 درباره تصمیمات و عملکردهای خود و توجیه آنها برای عموم و دستگاه‌ها و نهادهای نظارتی. البته این اولین گام در فرایند پاسخ‌گویی است زیرا در مرحله بعد در صورتی که صاحبان مناصب یاد شده سوءعملکرد یا تخلفی داشته باشند، می‌توان آنها را به روش‌های 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 و 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 درون هر یک از قوای حکومتی پیش‌بینی شده است یا پاسخ‌گویی یک کارمند در مقابل مقام مسئول بالاتر.

پاسخ‌گویی برون‌سازمانی هنگامی 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 موکلان 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 در انتخابات از سوی شهروندان برای اداره امر عمومی برگزیده می‌شوند که 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 مبتنی بر نمایندگی، انتخابات است. برگزاری انتخابات این فرصت را به موکلان 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 نمایند. 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. همچنین بسیار کلی و گاه فاقد دقت کافی است، زیرا هیئت انتخاب‌کنندگان به‌طور معمول نمی‌توانند در جزئیات وارد شده و مسائل تخصصی را مورد ارزیابی قرار دهند. از این‌رو نوع دیگری از پاسخ‌گویی که همان پاسخ‌گویی افقی است ضرورت دارد.

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^۱ (بی‌تام، ۲۰۰۶).

۱. برای مطالعه تفصیلی درباره انواع مفهوم و انواع نظارت رک: محمد راسخ، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۸۸.

با توجه به مطالب بالا باید گفت 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 برای استفاده مناسب از اقتدار سیاسی و پیروی صاحبان مناصب عمومی و سیاسی از قواعد رفتار صحیح است. نکته مهم این است که پیروی مقامات عمومی از قواعد رفتاری صحیح صرفاً به اطاعت 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, 2007: 109).

۳-۱ نظارت بر نمایندگان و حاکمیت قانون

برداشت‌های متنوع و متعدد از حاکمیت قانون^۱ 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 سوءظن به بشر به‌ویژه انسان صاحب قدرت متمرکز نهفته باشد. شاید به همین سبب است که ارسطو به نحو عام می‌گوید: «اصولاً نادرست است که حکومت به‌جای آنکه تابع قانون باشد در حیطه اقتدار شخص [یا اشخاص] درآید، زیرا هر شخصی گرفتار هوس‌ها و سودهایی است که روان آدمیزاد از آنها گریزی ندارد» (ارسطو، ۱۳۷۱: ۱۶۴-۱۶۳). واضح است که نمایندگان پارلمان نیز مانند سایر صاحبان اقتدار عمومی در معرض خودسری و رفتار سلیقه‌ای قرار دارند. هرکس آشنایی اندکی با وظایف و اختیارات نمایندگان داشته باشد تصدیق می‌کند آسیبی که از ناحیه رفتار سلیقه‌ای و خودسرانه نمایندگان ممکن است جامعه را تهدید کند اگر بیشتر از مقامات اجرایی نباشد کمتر نیست.

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

نقش قواعد رفتاری، پیشگیری یا مبارزه با آسیب‌هایی است که امکان دارد 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 مکلف‌اند این اقتدار را مطابق موازینی که مهم‌ترین آنها اغلب در قواعد رفتاری تدوین و تعیین می‌شود اعمال کنند.

۲ نظارت بر رفتار نمایندگان و قواعد رفتاری

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 ضد‌مردمی نیز محتاج تظاهر به داشتن پایگاه مردمی هستند. امروزه 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 قرار می‌دهد. پارلمان‌ها خواه واقعاً مرکز عمده تصمیم‌گیری سیاسی باشند خواه تظاهر به این امر کنند از منظر مشروعیت‌بخشی به نظام سیاسی دارای اهمیت فوق‌العاده زیادی هستند.

پارلمان، نهاد نمایندگی‌کننده منافع مختلف و متنوع است؛ میناتوروی از جامعه بزرگ که در آن تضاد و تعارض منافع جدی است. به گفته جرمی والدرون اهمیت این نهاد صرفاً به دلیل کارکرد نمایندگی‌اش نیست، بلکه وکلای شهروندان کاری بسیار مهم‌تر و ضروری‌تر برای جامعه سیاسی انجام می‌دهند. آنها پس از طی فرایندها و تشریفات دقیق و پیچیده از طریق بحث و گفت‌وگو، تعارض و مخاصمه را به توافق و مصالحه تبدیل می‌کنند و مانع چندپاره شدن و سوق یافتن جامعه به سوی جنگ و جدال هستند (Waldron, 1999). پارلمان مرکز اصلی تصمیم‌گیری و بحث درباره سیاست‌های مختلف و تصویب قواعد عام لازم‌الاجراست. بحث درباره 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. به عبارت دیگر پارلمان محمل 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: ۱۲۰-۱۱۹).

واضح است که توفیق نمایندگان در اعمال کارکردهای مهم پارلمان، به ویژه 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 آنها را بیشتر حافظ منافع شخصی یا گروهی خود ببینند تا منافع عمومی و همگانی، هزینه‌های فعالیت پارلمان از فواید آن بیشتر خواهد شد. بنابراین مهم است که اعتماد مردم به پارلمان و باورشان به سلامت اخلاقی نمایندگانشان حفظ و تقویت شود.

امروزه کمتر کشوری را می‌توان یافت که برای دستیابی به هدف یاد شده فقط 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 دلیل اصلی تلاش‌ها 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 می‌توان رویکردهای غالب و متداول را در دو دسته متمایز قرار داد:

۲-۱ نظارت بر نمایندگان بر اساس قواعد عمومی و از طریق نهادهای عمومی

برخی کشورها نظارت بر رفتار نمایندگان و به‌طور کلی مسئولان 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).

۲-۲ نظارت بر نمایندگان بر اساس قواعد رفتاری معین و متمایز

برخلاف رویکرد بالا در برخی دیگر از کشورها، علاوه بر قوانین عادی و اساسی یا آیین‌نامه‌های داخلی مجالس تقنینی، مجموعه‌ای از قواعد رفتاری معین طی سندی جداگانه نحوه رفتار صحیح نماینده پارلمان و عواقب تخلف از این قواعد را نیز مشخص می‌کند. 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 تعدادی از کشورهای دیگر مانند 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 از چنان حساسیت و ظرفیتی برخوردار است که نمی‌توان تمشیت آن را صرفاً به قواعد عام موجود واگذار کرد. وجود قواعدی مدون و متمایز برای سیاست‌مداران، به‌ویژه نمایندگان، باعث انضباط 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 اطبا برای حفظ موازین اخلاقی سوگند یاد می‌کردند یک نمونه مشهور تاریخی از این قبیل قواعد اخلاقی یا رفتاری است (Rathamarit and et al., 2008: 13). محققان قواعد رفتاری، نظارت بر رفتار صاحبان مناصب عمومی را پدیده‌ای مدرن می‌دانند که از بخش خصوصی به ویژه 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 (Pelizzo, Olson and Stapenhurst, 2004). غرض اصلی از چنین اقدامی غلبه بر بحران اعتماد و جلب اطمینان از دست‌رفته به این شرکت‌ها بود. همین ضرورت در بخش عرضه کالاها و خدمات عمومی نیز 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 رو به فزونی 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 در قوای تقنینی به آغاز دهه ۹۰ میلادی برمی‌گردد (Rathamarit and et al., 2008) به‌هر حال، جلوگیری از سوءاستفاده‌های مالی و مادی و استفاده ناروا از امتیازهای سمت نمایندگی که لازمه اعمال اختیارات این سمت می‌باشد در مرکز توجه قواعد رفتاری بوده است هرچند همان‌طور که خواهیم دید به مسائل جزئی‌تر نیز در تدوین این قواعد توجه شده است.

۳ تعریف قواعد رفتاری

در زبان انگلیسی دو عبارت Codes of Ethics و Codes of Conducts معادل آنچه در

این مقاله قواعد رفتاری گفته می‌شود مورد استفاده قرار می‌گیرد. به نظر می‌رسد مباحثی از این قبیل چون به‌تازگی در زبان فارسی مطرح شده‌اند هنوز از نظر واژه‌شناسی وضوح کافی نیافته‌اند. منشور اخلاقی، کدهای اخلاقی و آیین و قواعد رفتاری معادل‌هایی در زبان فارسی هستند که شاید در آینده با دقت زبانی بیشتری به کار برده شوند.

در زبان انگلیسی مقصود از Codes of Ethics یا منشور اخلاقی مجموعه‌ای از اصول کلی است که احترام به برخی از اصول اخلاقی را به مخاطبان خود در یک گروه توصیه می‌نماید و آنها را تشویق می‌کند که در انجام وظایفشان به این اصول کلی مانند صداقت، شفافیت، عدم تبعیض، پاک‌دستی و ... پایبند باشند. اما مقصود از Codes of Conducts قواعد انضمامی‌تر و ناظر بر نحوه انجام وظایف سازمانی به شکلی است که رعایت اصول فوق 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 فقط بر توصیه‌های اخلاقی و پیروی از ندای وجدان استوارند، قواعد رفتاری با اعمال برخی ضمانت اجراها، تخطی از این قواعد را مستلزم تنبیه و مجازات می‌داند.

با این وصف این سؤال مطرح می‌شود که تفاوت قواعد رفتاری با قوانین عمومی کیفری که قواعدی را 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 تفاوتشان در آن است که قواعد رفتاری و اجرای آن در انحصار دستگاه مربوطه است در حالی که قوانین عمومی کیفری را دادگاه‌ها به اجرا می‌گذارند. مثلاً قواعد رفتار پارلمانی را فقط خود پارلمان یا نهادهای وابسته به آن اجرا می‌کنند نه دادگاه‌ها. همچنین آنچه در حوزه صلاحیت دادگاه‌ها قرار دارد، رسیدگی به جرائم و مجازات مجرمان است در حالی که هدف از وضع قواعد رفتاری نظارت بر رفتارهایی می‌باشد که جرم تلقی

نمی‌شود اما با شئونات مربوط به مناصب عمومی تناسب ندارد 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 جلب می‌کند. قوانین عمومی کیفری اغلب بازدارنده و کیفرمحورند درحالی‌که قواعد رفتاری بیشتر پیشگیرانه و هدف از وضع آنها تشویق رفتار صحیح است نه کیفر متخلف.

اکنون با این توضیح می‌توان دامنه بحث را به نوع خاصی از قواعد، یعنی قواعد رفتار پارلمانی محدود کرد. یکی از نویسندگان ضمن تعریفی موسع، همه 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 مکلف‌اند به منظور حفظ اعتماد مردم به صداقت و درستی پارلمان به آن قواعد احترام گذارند و از ارتکاب هر نوع عملی که وجهه پارلمان را وجه‌المصالحه قرار دهد پرهیز کنند. این قواعد به منظور جلوگیری از خویشاوندسالاری، تعارض منافع شخصی با مصالح عمومی و به‌طور کلی پیشگیری یا مبارزه با هر نوع فساد یا تخلف احتمالی مقرر می‌شود.

محققان دیگری قواعد رفتار پارلمانی را سند رسمی می‌دانند که نحوه عمل نمایندگان را به وسیله تعیین رفتار صحیح از یک سو 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 می‌کند و هدف نهایی آن افزایش اعتماد عمومی است (Pelizzo and Stapenhurst, 2006: 200).

گرچه برخی از نویسندگان مانند برین معتقدند عبارت‌های Codes of Conduct و Codes of Ethics در متون مختلف به جای یکدیگر مورد استفاده قرار گرفته و نمی‌توان به‌طور قاطع تفاوتی میان آنها قائل شد (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 6) اما تعریف

اخیر بیانگر این است که قواعد رفتاری سوبه حقوقی تر تنظیم رفتار نمایندگان است که درعین حال حاوی قواعد آرمانی اخلاقی نیز می‌باشد و 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 (به‌ویژه 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.

۳-۱-۱ ضرورت تدوین قواعد رفتاری

سؤال این است که تدوین قواعد جداگانه برای تنظیم رفتار نمایندگان چه ضرورتی دارد؟ آیا قوانین عمومی موجود به‌ویژه قوانین جزایی، قواعد مربوط به مسئولیت مدنی یا تخلفات اداری که پاره‌ای اعمال را ممنوع یا جرم یا تخلف تلقی کرده و برای آن مجازات تعیین نموده یا ضمان‌آور اعلام کرده است برای جلوگیری از تخلفات نمایندگان پارلمان کافی نیست؟ پاسخ این پرسش را می‌توان در چند بند به شرح زیر مورد بررسی قرار داد:

۳-۱-۱-۱ طبیعت سمت نمایندگی

برخلاف اعضای قوه مجریه یا قوه قضائیه که معمولاً محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های زیادی برای اشتغال آنها در دیگر نهادها یا بخش‌های اقتصادی وضع می‌شود، این امر درباره 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 شغل تمام وقت نیست و نباید باشد. پارلمان‌ها نباید به نهادهایی بدل شوند که فقط سیاستمداران تمام وقت 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 دمکراتیک تمام می‌شود. منظور از انتخابات همان‌طور که والدرون می‌گوید صرفاً انتخاب تعدادی سیاستمدار به‌عنوان نماینده جمعی بزرگ‌تر نیست. ارزش نمایندگی به انعکاس اختلافات، گونه‌گونی و تنوعی است که در جوامع معاصر به حدی است که حتی تعدد احزاب و گروه‌های نفوذ نیز به بازنمایی کامل آن قادر نیست. تنوع و تعداد نمایندگان هرچه 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 ارتباط 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 and et al., 2007: 35).

بنابراین تماس و ارتباط گسترده نمایندگان با بخش‌های مختلف جامعه و نیز نقشی که آنها در تصمیم‌گیری‌های کلان به‌هنگام تقنین، نظارت یا اعمال سایر کارکردهای پارلمان بازی می‌کنند آنها را مدام در معرض دوراهی‌های 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 به‌هنگام بروز ابهام و تردید راهنمایی کند و مانع از ارتکاب رفتارهایی باشد که به حیثیت و اعتبار پارلمان صدمه وارد می‌کند.

۲-۱-۳ عدم کفایت و تناسب نظام جزایی عمومی در رسیدگی به تخلفات رفتاری نمایندگان بسیاری از قوانین جزایی کشورها در کنار سایر جرائم، به دلیل اهمیت حفاظت از منافع عمومی، برخی از رفتارهای صاحبان مناصب عمومی مانند کارکنان دولت، شاغلین مؤسسات و نهادهای عمومی را مانند رشوه‌خواری، افشای اسرار دولتی، خیانت به کشور و نظایر آن جرم‌انگاری کرده‌اند. اعمال این قبیل قوانین در صلاحیت قوه قضایی و از منظر اصل تفکیک قوا نوعی نظارت برون‌سازمانی است. اما همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد قواعد رفتاری فقط ناظر به نحوه عملکرد نمایندگان و در برخی پارلمان‌ها، کارمندان پارلمانی است و از آنجاکه در بیشتر موارد این نظارت از سوی خود پارلمان یا رکنی از ارکان آن یا فردی مأمور از سوی 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. اول اینکه بسیاری از ممنوعیت‌ها و محدودیت‌هایی که در قواعد رفتاری تجویز می‌شود در قوانین جزایی عمومی وجود ندارد درحالی‌که ارتکاب آن به سبب دارا بودن سمت نمایندگی تخلف محسوب می‌شود و باید تدابیر پیشگیرانه یا تنبیهی درباره آن اعمال شود. دوم اینکه با این فرض که برخی اقدامات نماینده مجرمانه باشد، 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 صدمه جبران‌ناپذیر به کل وجه پارلمان باشد.

۳-۱-۳ ضرورت تقویت رو به کاهش اعتماد عمومی نسبت به نمایندگان
تحلیل رابطه نمایندگی بر مبنای عقد و کالت یا اصیل - نماینده، بدان معناست که نمایندگان

بیش از هر مقام دیگری امین مردم در اعمال اقتدار عمومی هستند و رابطه میان هیئت انتخاب‌کنندگان و نمایندگان بر اعتماد بر اقدامات و کیل 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 افزایش 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. یک تحقیق میدانی در انگلستان، در سال ۲۰۰۶، نشان می‌دهد که با توجه به شاخص راستگویی و صداقت، سیاست‌مداران در مقایسه با دیگر مشاغل از کمترین میزان اعتماد مردم برخوردارند؛ در حالی 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 and et al., 2007: 34). با این وصف مهم است که قواعد استاندارد از طریق یک نظام نظارتی به شهروندان این اطمینان را بدهد که رفتار صاحبان مناصب عمومی از جمله نمایندگان پارلمان، را زیر نظر دارد و با هرگونه تخلف احتمالی مقابله می‌کند.

۳-۱-۴ تقویت حاکمیت قانون

وجود قواعد رفتاری حداقل از دو جهت مانع بروز رفتارهای خودسرانه است. اول 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 ناچار به پاسخ‌گویی باشند. قاعده مشهور و منصفانه قبح عقاب بلا بیان نیز تدوین چنین قواعدی را توصیه می‌کند. دوم اینکه، وجود قواعد رفتاری برای ارزیابی رفتار نمایندگان مانع از اعمال فشار ناروا بر نماینده‌ای است که در چارچوب قواعد رفتاری عمل کرده است. وی 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.

۲-۳ اصول حاکم بر قواعد رفتاری

اگرچه قواعد رفتاری با نوعی تنبیه و عقوبت همراه 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 پابندی به آن را از راه تحمیل پاره‌ای تنبیهات تضمین کرد. همین قواعد رفتاری بیش از آنکه بر اجبار مبتنی باشد، متکی بر دعوت و تشویق است. ذکر اصول اخلاقی در ابتدای این قواعد، در نظام‌های سیاسی گوناگون، خود گواهی بر این مدعاست. برخی از این اصول که جانمایه قواعد رفتاری و راهنمای تدوین آنها در نظام‌های سیاسی مختلف است به این شرح می‌باشد:

۱-۲-۳ 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 تمام 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 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.

۳-۲-۲ تقدم منافع عمومی بر منافع شخصی

ترجیح خیر عمومی بر منافع شخصی بر اصل اخلاقی از خودگذشتگی بنا شده است. در مبادلات خصوصی میان افراد نمی‌توان انکار کرد که هر کس به دنبال افزایش نفع خود است و اساساً نظم بازار بر چنین پیش‌فرضی استوار است و این کار عملی خلاف اخلاق محسوب نمی‌شود. هر چند از خودگذشتگی و ترجیح منافع دیگری بر منافع خود در هر شرایطی امری پسندیده و اخلاقی است، اما در هر حال استثنایی بر قاعده یاد شده وجود دارد. 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 این رو وقتی تعارضی میان این دو به وجود می‌آید، آنها مکلف‌اند 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.

۳-۲-۳ استقلال

نمایندگان تکالیف مهمی بر عهده 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 سوءمدیریت احتمالی است. از این رو در قوانین اساسی و آیین‌نامه‌های داخلی مجالس قانونگذاری ابزارهای مختلف نظارتی پیش‌بینی شده است تا امکان عملی کردن چنین تکلیفی مهیا شود. با این حال امکان استفاده از چنین ابزارهایی همواره به‌وجود اراده 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 وظیفه نظارت برای تأمین منافع عمومی با اختلال مواجه خواهد شد. از این رو اصل

ممنوعیت اشتغال نماینده در دیگر نهادهای حکومتی به‌ویژه در نظام‌هایی که در آنها بر تفکیک نسبی قوا تأکید شده یکی از موارد 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.

۳-۲-۴ 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 تأمین منافع حوزه‌های انتخابیه یکی از مهم‌ترین تکالیف آنان است. به تبع آنها در سیاست‌گذاری و تقنین مکلف‌اند پیگیر سیاست‌های حزبی خود باشند و برای به ثمر نشستن 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 بر پایه تفاوت مشی سیاسی خود یا حزب سیاسی متبوعشان یا براساس جنسیت، نژاد، زبان یا شرایط فیزیکی خدمات نمایندگی خود را از عده خاصی دریغ یا آن را به عده خاصی محدود و منحصر کنند (Williams, 2001: 13).

۳-۲-۵ شفافیت

امروزه شفافیت و روشن بودن نحوه انجام یک وظیفه عمومی آسان‌ترین و کارآمدترین راه برای 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 دارایی و منافع شخصی

نمایندگان و اعضای خانواده‌هایشان قبل، حین و پس از احراز سمت نمایندگی است. دسترسی آسان به این اطلاعات به وسیله افکار عمومی به ویژه رسانه‌های جمعی و مطبوعات، می‌تواند به راحتی به شایعاتی که همواره گرد سیاستمداران و به ویژه نمایندگان پارلمان وجود دارد خاتمه دهد و اعتماد عمومی از دست رفته را به آنها بازگرداند. به همین منظور نحوه ارائه گزارش به افکار عمومی یکی از موضوعات مهم قواعد رفتاری را تشکیل می‌دهد. البته لازم به ذکر است که کشورهای مختلف در میزان علنی کردن اطلاعات مربوط به منافع خصوصی نمایندگان اختلاف رویه دارند.

۳-۲-۶ پاسخ‌گویی

نمایندگان پارلمان مانند سایر صاحب‌منصبان عمومی باید در قبال اختیارات و تکالیفی که بر عهده دارند پاسخ‌گو باشند. همان‌طور که گفته شد 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 ارزیابی رفتارهای نمایندگان مجلس براساس این قواعد تعیین و تشریفات رسیدگی و مرجع تصمیم‌گیری را نیز مشخص می‌کند.

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. با نگاهی اجمالی به قواعد مختلف رفتاری می‌توان آنها را در سه دسته متفاوت طبقه‌بندی کرد: دسته اول، قواعدی است که مسئولیت اخلاقی نمایندگان را به آنها یادآوری می‌کند یا همان اصول اخلاقی. دسته دوم قواعد ایجابی است 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 برای جلب منافع شخصی، قبول نکردن هدایا یا هزینه‌های سفر بیشتر از میزان خاصی از سوی نمایندگان، پرهیز از خویشاوندسالاری، ممنوعیت مطلق قبول هدایا از دول خارجی یا برقراری ممنوعیت در تصدی مشاغل خاص و از این قبیل.

در قسمت 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 که در این مقاله از همین رویه پیروی می‌کنیم.

۴-۱ 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 آن جلوگیری از ورود صدمه به منافع عمومی به دلیل منافع شخصی است. عده‌ای تعارض منافع را نه یک عمل مشخص، بلکه قرار گرفتن در وضعیتی تعریف می‌کنند که یک مقام عمومی را در معرض تفویت منافع عمومی قرار می‌دهد بی‌آنکه ضرورتاً عمل مفسده‌آمیزی را مرتکب شده باشد (Genckaya, 2009: 4). به نظر می‌رسد این تعریف با ویژگی پیشگیرانه قواعد رفتاری سازگارتر است، بدین معنا که قواعد رفتاری بیش از هر

چیز به دنبال جلوگیری از ارتکاب عملی است که امکان دارد به اعتبار سمت نمایندگی و کل پارلمان آسیب وارد کند. نکته‌ای که باید در تعریف تعارض منافع حتماً بدان توجه کرد این است که جلب منافع شخصی به وسیله نماینده وقتی تعارض منافع نامیده می‌شود که بنا باشد این منافع با سوءاستفاده از سمت نمایندگی کسب شود، و گرنه فعالیت نماینده از آن جهت که او نیز مانند دیگران دست به اقدام منفعت‌جویانه می‌زند از دایره تعریف تعارض منافع بیرون است.

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 همان 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^۱ نشان می‌دهد که شانزده کشور از بیست کشور مورد تحقیق، ارائه گزارش از منافع و دارایی‌های مالی را برای اعضای پارلمان اجباری اعلام کرده‌اند. در دو کشور کانادا و سوئد دو رویه متفاوت وجود دارد. در قواعد رفتاری کانادا این الزام فقط برای نمایندگان^۲ که عضو کابینه نیز هستند وجود دارد نه برای نمایندگان عادی^۳ و در سوئد نیز اعلام منافع و دارایی‌ها اختیاری است. در کشورهای هندوستان و آرژانتین به‌طور کلی چنین قاعده‌ای وجود ندارد (Whaley, 1999: 11).

۱. این کشورها عبارت‌اند از: 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 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	رومانی	۱
فرانسه	۱	اسلواکی	۰
آلمان	۱	اسلونی	۱
یونان	۰	اسپانیا	۱
مجارستان	۱	سوئد	۱
ایرلند	۱	انگلستان	۱
ایتالیا	۰		

توضیح: وضعیت ثبت منافع و دارایی نمایندگان:

ثبت منافع و دارایی لازم است = ۱

ثبت منافع و دارایی لازم نیست = ۰

Source: Demmke, C. and 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.

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 جلوگیری از بروز چنین

امری اکثر قواعد رفتاری اعلام دارایی‌های همسر و فرزندان نماینده را نیز الزام‌آور اعلام کرده‌اند. برای نمونه تحقیقات انجام شده نشان می‌دهد از میان یازده کشور فقط کشور سوئد فاقد چنین الزامی است. 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 نمایندگان است. در کانادا نیز چنین تکلیفی فقط برای نمایندگانی که عضو کابینه هستند مقرر شده و نمایندگان عادی از چنین تکلیفی معاف هستند. در بقیه کشورها مانند فرانسه و لهستان این تکلیف مختصرتر است. در ایتالیا نیز نمایندگان در اعلام دارایی‌ها و منافع همسر و فرزندان خود، مختارند (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 دسته تقسیم کرد: الف) اموال منقول و غیرمنقول، ب) درآمدها، ج) بدهی‌ها، د) هدایا، مسافرت‌ها و انواع مهمان‌نوازی‌ها. لازم به یادآوری است که سهام شرکت‌ها، اوراق بهادار و سرمایه‌گذاری‌های نمایندگان در پروژه‌های مختلف در شمار 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 کند (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، مثلاً اشتغال آنان به‌صورت پاره‌وقت امکان‌پذیر است نه تمام‌وقت. این محدودیت با الزاماتی از این قبیل که نمایندگان باید نام کارفرمای خود اعم از فرد یا شرکت را بیان کرده و میزان درآمد خود از این شغل را اعلام کنند، همراه است. در ژاپن حتی این قانون وجود دارد که اگر نماینده‌ای سمتی بدون حقوق و دستمزد در خارج از پارلمان نیز داشته باشد را باید اعلام کند (Ibid.).

دسته سوم یعنی اعلام بدهی‌ها باید با اعلام نام طلبکار و میزان بدهی، میزان بهره و منشأ بدهی همراه باشد، زیرا در صورتی که میزان این بدهی‌ها زیاد باشد بیم آن می‌رود که نماینده با سوءاستفاده از سمت نمایندگی درصدد کاستن از آن باشد، از همین رو 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 and et al., 2007: 195). این امر در کشورهای مختلف جهان با رویه‌های متفاوت به چشم می‌خورد. برای نمونه در آرژانتین، ممنوعیت دریافت هرگونه هدیه‌ای که به شغل نمایندگی مربوط است تصریح شده‌اند؛ 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 مکلف به اعلام هدیه و ارزش آن هستند. در آمریکا نیز نمایندگان نباید هیچ هدیه‌ای را که ارزش آن بالاتر از صد دلار باشد، دریافت کنند و گرنه 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 نشان می‌دهد که شش کشور اساساً هیچ محدودیتی در این مورد وضع نکرده‌اند و از این رو 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 اطلاعات

یا مشاهده امور از نزدیک قبول کنند، اما این مسافرت‌ها اگر در داخل آمریکا باشد نباید از چهار روز و اگر در خارج از کشور باشد نمی‌تواند از یک هفته تجاوز کند. در این سفرها همسر یا فرزندان نماینده نیز می‌توانند او را همراهی کنند. پذیرش سفرهای دارای حامی مالی که بی‌ارتباط با سمت نمایندگی باشد با هر کیفیت و میزانی بلامانع است، زیرا امری بی‌ارتباط با سمت نمایندگی تلقی می‌شود (Whaley, 1999: 16). مطالعات انجام شده در ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا نشان می‌دهد که بیست کشور برای نظارت بر سفرهای نمایندگان پارلمان قواعدی وضع کرده‌اند (Demmke and et al., 2007: 27).

۴-۵ زمان ثبت منافع

لزوم اعلام فهرست منافع و دارایی‌ها برای دستیابی به هدف قواعد رفتاری کافی نیست بلکه این کار باید به‌موقع 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 انجام می‌شود. در تعدادی از کشورها نیز علاوه بر وجود این الزام به‌طور سالیانه، باید هرگاه که میزان دارایی‌ها به‌طور قابل ملاحظه‌ای افزایش یابد بلافاصله به مرجع مربوط گزارش شود. این نوع اعلام منافع و دارایی‌ها را می‌توان اعلام منظم^۱ نامید.

روش دوم بدین‌صورت 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 باشد این تکلیف برای نماینده ایجاد می‌شود که موضوع را به مرجع ذی‌ربط اعلام کند. این نوع اعلام را اعلام منافع و دارایی موردی^۲ می‌گویند. واضح است که می‌توان از هر دو روش به‌طور هم‌زمان برای نظارت بر نمایندگان استفاده کرد همان‌طور

1. Routine Disclosure

2. Ad hoc Disclosure

که مجلس عوام انگلستان از همین رویه پیروی می‌کند (Westminster Foundation for Democracy, 2008: 19).

تحقیقات میدانی انجام شده نشان می‌دهد که اکثر کشورها برنامه زمان‌بندی دقیقی برای مواعید ارائه این گزارش تعیین کرده‌اند ولی این زمان‌ها متنوع است. برای نمونه، در لهستان نمایندگان سی روز پس از احراز سمت نمایندگی مکلف به دادن این گزارش هستند و پس از آن به‌طور 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 نمایندگان رخ داد باید آن را به‌طور جداگانه و فوری اعلام کنند. آلمان نیز از این رویه 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).

۴-۶ میزان دسترسی افکار عمومی به گزارش‌های دارایی‌ها و منافع نمایندگان

همان‌طور که گفته شد هدف از به‌کارگیری سازوکار اعلام منافع 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 نکته در صورتی که اطلاعات ارائه شده از سوی نمایندگان غیرعلنی و منتشر نشده باقی بماند، دستیابی به این هدف ممکن نخواهد بود. به همین سبب انتشار اطلاعات مالی نمایندگان 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 ناقص حریم خصوصی نمایندگان نیست؟ 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 بر این باورند 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، هفت 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 محرمانه و غیرمحرمانه تقسیم می‌شود. از همین رویه نیز در کانادا پیروی می‌شود. فقط در آلمان است که هرگونه افشای اطلاعات مالی و دارایی‌های نمایندگان ممنوع اعلام شده است (Whaley, 1999: 13-14).

۵ نهاد ناظر بر 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:

۵-۱ 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 and Stapenhurst, 2004: 15). اغلب 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 ذیل است:

یکی از مزایای این روش آن است که هدف نهایی اجرای قواعد رفتاری که همان 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 همکاریانشان با دیده اغماض بنگرند که این امر می‌تواند سرآغاز مشکلاتی باشد. به عبارت دیگر کسی نمی‌تواند داور اعمال خویش باشد، از این رو برای تقویت اعتماد عمومی 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. اول 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. بنابراین دخالت قوه قضائیه در چنین مواردی که غالباً با شدت عمل و مجازات‌های سنگین همراه است تناسبی با رفتار خلاف شئونت 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 اینکه رسیدگی به آن را طولانی و دشوار می‌کند. اطلاع دادرسی 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 درون پارلمان سپرده می‌شود. 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 نمایندگان از احزاب مخالف در آن عضویت دارند و گاهی 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 سازوکار نظارتی را از کار بیاندازند 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. همچنین احتمال پذیرش و تن دادن به چنین نظارتی از سوی کمیسیونی که اعضای آن متشکل از خود نمایندگان است بسیار زیاد است. این امر از آن جهت مهم است که جنس قواعد رفتاری مبتنی بر تشویق و ترغیب نمایندگان است تا ارعاب 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 ایرادات چنین نظامی آن است که در صورت فقدان اراده لازم برای 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 آنها 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 یا حفاظت و حمایت از نمایندگان خود سوءاستفاده کنند. عیب دیگر واگذاری این نوع نظارت به نمایندگان این است که وظیفه‌ای دیگر به وظایف متعدد نمایندگان اضافه خواهد شد در حالی که نمایندگان برای انجام تکالیف اصلی و مهم خود همواره با کمبود وقت و تراکم کار مواجه هستند (Rathamari and et al., 2009: 24).

مطالعات انجام شده درباره پارلمان ۲۱ کشور جهان نشان می‌دهد که دوازده پارلمان از میان این کشورها، کمیسیون خاص نظارت بر رفتار نمایندگان را به کار گرفته‌اند که عبارت‌اند 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 به این سؤال پاسخ نداده‌اند (Demmke and 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 به‌طور توأمان است. در این روش کمیسیون خاص پارلمانی به‌شرح 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 به‌طور معمول از سوی کل پارلمان برگزیده می‌شود (Power, 2008: 31). کمیسیونر مسئول تحقیق و بررسی درباره 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 آنکه صلاحیت این مقام صرفاً در حد تحقیق و جمع‌آوری اسناد و مدارک است. در نهایت وی مکلف است گزارش نهایی خود را برای اخذ 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 کمیسیونر 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. به‌نظر می‌رسد نظارت بر رفتار نمایندگان به روش اخیر نسبت به دیگر روش‌ها از توازن و کارآمدی

بیشتری برخوردار است و امکان نظارت بی طرفانه تر را بهتر فراهم می کند (Ibid.). مهم ترین کشورهایی که از این الگو پیروی می کنند عبارت اند از: ژاپن، کانادا و مجلس عوام پارلمان انگلستان (Pelizzo, Olson and Stapenhurst, 2004: 15). در پارلمان انگلستان، مجلس عوام مقامی را با عنوان کمیسیونر مستقل پارلمانی انتخاب می کند. این شخص 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 درباره آن تحقیق و تفحص می کند و گزارشی را در این خصوص به کمیسیونر خاص نظارت بر رفتار نمایندگان تقدیم می کند. کمیسیونر اختیار رد گزارش کمیسیونر را دارد، اما اگر گزارش کمیسیونر، مبنی بر نقض قواعد را بپذیرد در این صورت مجازاتی برای نماینده تعیین و اعمال می شود.

۶ مجازات تخلف از قواعد رفتاری

چنان که قبلاً گفته شد هدف اصلی قواعد رفتاری مجازات نیست، بلکه پیشگیری از بروز وقایعی است که می تواند به اعتماد عمومی شهروندان صدمه وارد کند. از این رو عده ای گفته اند که آنچه این مقصود را حاصل می کند نفس وجود این قواعد رفتاری است که معیاری برای رفتار صحیح به دست می دهد و پیش بینی مجازات در آن امر کاملاً فرعی و بی اهمیت است (Rathamarit and 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 پیش بینی شود و گرنه به مشتی توصیه های اخلاقی آرمانی بدل خواهد شد. به همین دلیل است که اکثر کشورها مجازات هایی برای نقض قواعد رفتاری پیش بینی کرده اند.

بی تردید مهم ترین ابزار برای تنبیه نماینده ای که در سمت نمایندگی از قواعد رفتار صحیح تخلف می کند همان اعمال نظارت عمودی است که در اختیار هیئت انتخاب کنندگان

یعنی عموم شهروندان قرار دارد. در صورتی که شهروندان از طریق نوعی نظام اطلاع‌رسانی کارآمد در جریان کیفیت رفتار نمایندگان قرار گیرند، قادر به ارزیابی اقدامات آنها 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، 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). صرف نظر از این ایراد، عیب 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 می‌باشد. گرچه تعدادی از کشورها مانند برخی ایالت‌های آمریکا یا کانادا از سازوکار عزل نماینده در خلال دوره نمایندگی^۱ استفاده می‌کنند،^۲ اما نقایص سازوکار نظارت عمودی باعث شده که تنبیهات و مجازات‌های دیگری از طریق سازوکارهای درونی و بیرونی به کار گرفته شود که از تنوع زیادی برخوردار است.

در برخی کشورها مانند آرژانتین و هند قواعد رفتاری که مستقیماً ناظر بر رفتار نمایندگان باشد وجود ندارد، بلکه 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

1. Recall Elections

۲. برای مطالعه این سازوکار به مقاله زیر رجوع کنید:

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

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 به اجرا می‌گذارد (Power, 2008: 33). برخی از این مجازات‌ها با توجه به اهمیت تخلف ارتكابی عبارت‌اند از: انتقاد شفاهی، نام بردن از فرد متخلف در صحن علنی به وسیله 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 امور مجلس در هنگام رسیدگی به موضوعی خاص یا به‌طور کلی، تعلیق موقت از سمت نمایندگی و در نهایت اخراج از پارلمان یا سلب سمت نمایندگی. برای نمونه در پارلمان فیجی تخلف از قواعد رفتاری می‌تواند به از دست دادن سمت نمایندگی منجر شود. در فیلیپین علاوه بر سلب سمت نمایندگی در صورت لزوم، شخص ممکن است زندانی شود (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 201).

نمایندگان مجلس ایرلند در صورتی که قواعد رفتاری را نقض کنند با سه مجازات مواجه هستند که عبارت‌اند از: انتقاد علنی، جریمه‌های مالی و تعلیق از حضور در جلسات پارلمان. در هلند نمایندگان پارلمان می‌توانند همکاران خطاکار خود را به‌طور شفاهی سرزنش کرده یا او را به رعایت قواعد اخلاقی و رفتاری توصیه کرده و یا کتبی توبیخ کنند. در پارلمان فرانسه، تا سال ۱۹۹۹، فقط یک تنبیه برای مجازات نمایندگان متخلف در نظر گرفته شده بود و آن هم ممنوعیت برای نامزدی در دوره بعدی انتخابات بود. در آلمان مجازات نماینده خاطی به رأی‌دهندگان واگذار شده که آینده سیاسی نماینده را تعیین کنند، یعنی 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 متخلف را دارد (Hulst, 2000: 128).

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

جدول ۲ مجازات تخلف از قواعد رفتاری و مرجع صالح برای رسیدگی به این

تخلفات در برخی کشورها

کشور	نوع مجازات	مرجع صالح
جزایر فیجی	سلب سمت نمایندگی	نامعلوم
گرنادا	اخطار، توییح رسمی، ترک جلسه مجلس و تعلیق	مجلس نمایندگان
هند	توییح 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 و استعفا از ریاست یک کمیسیون	شورای مشورتی نظارت بر رفتار نمایندگان
فیلیپین	حبس، از دست دادن شرایط احراز مشاغل عمومی	نامعلوم

جدول ۲ مجازات تخلف از قواعد رفتاری و مرجع صالح برای رسیدگی به این تخلفات در برخی کشورها

کشور	نوع مجازات	مرجع صالح
انگلستان	تعهد کتبی در رعایت قواعد رفتاری، تذکر کتبی یا شفاهی، تعلیق از حضور در پارلمان و اخراج	مجلس عوام
آمریکا	توبیخ شفاهی، توبیخ کتبی، جریمه مالی، از دست دادن ارشدیت و اخراج	مجلس نمایندگان

Source: R. D. Olson Pelizzo and R. Stepenhurst (2004). "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/soass_research/37/, 13-14.

۷ مجازات نقض قواعد رفتاری و مصونیت پارلمانی

سؤال این است که آیا سازوکار قواعد رفتاری، 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 قوای مجریه و قضائیه است. تأمین چنین هدفی در گرو پیش‌بینی برخی مصونیت‌هاست. به‌طور کلی مصونیت پارلمانی به دو شکل است. شکل اول محدود مصونیت پارلمانی که به آن عدم مسئولیت نیز گفته می‌شود به معنای این است که نماینده را نمی‌توان به سبب اظهارنظر یا رأیی که در راستای انجام وظایف نمایندگی در پارلمان داده 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 تعرض ناپذیری نیز گفته می‌شود برداشتی وسیع‌تر از مفهوم مصونیت است، بدین معنا که 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 در اینجا دو مصلحت متفاوت وجود دارد که هر دو برای سمت نمایندگی مطلوب و ضروری است. مصلحت اول این است که نماینده باید بتواند آزادانه به انجام وظایف نمایندگی پردازد و مدام در معرض دستگیری و یا تهدید به مجازات قرار نگیرد، زیرا ممکن است نیروهای سیاسی از آن به عنوان 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 به‌طور مکرر انجام شده و به شدت به وجهه اخلاقی پارلمان و نمایندگان و در نهایت اعتماد عمومی لطمه زده است. اما جمع این دو مصلحت یعنی مصونیت و پاسخ‌گویی چگونه ممکن است؟

ابتدا باید یادآور شد که این نگرانی در جایی وجود دارد که سازوکار نظارت از سوی نهادهای بیرون از پارلمان اعمال می‌شود. مثلاً 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 سپس به اتهامات او 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 قبلاً گفته شد مجازات‌ها یا تنبیهات پیش‌بینی شده در این قواعد رفتاری اغلب با سازوکارهای درونی نظارت اعمال می‌شود و در نهایت این خود نمایندگان یا برگزیدگان ایشان در کمیسیون نظارت بر رفتار نمایندگان و یا کمیسیونر پارلمانی‌اند که این مجازات‌ها را تعیین و اعمال می‌کنند ضمن اینکه قواعد رفتاری را نیز نمایندگان خود تصویب می‌کنند. بنابراین 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 از طریق رقابت‌های انتخاباتی وارد پارلمان می‌شوند که در 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 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 دارای 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 آنها تحمیل کنند و برعکس ممکن است از تخلفات هم‌حزبی‌های خود چشم‌پوشی کنند. بنابراین در اعمال سازوکار درونی نظارت نیز امکان خدشه به آزادی بیان و استقلال نمایندگان وجود دارد هرچند به شکلی متفاوت باشد. شاید دلیل اینکه در کمیسیون‌های نظارت بر رفتار نمایندگان چند کرسی برای نمایندگان حزب مخالف محفوظ نگه داشته می‌شود یا حتی رئیس این کمیسیون از حزب مخالف پارلمانی انتخاب می‌شود، محافظت از حقوق اقلیت و امکان انعکاس صدای آنها باشد (Rathamarit and et al., 2008: 24).

اما به‌نظر می‌رسد 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 می‌باشد.

۸ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این مقاله مبانی نظری و شیوه‌های نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان به‌اجمال مورد بررسی قرار گرفت. چنان‌که گفته شد منظور از پیش‌بینی چنین سازوکاری، تقویت مشروعیت نظام سیاسی از طریق افزایش اعتماد عمومی و ارتقای سطح پاسخ‌گویی نمایندگان

پارلمان به‌عنوان صاحبان مناصب عمومی است. بدون شک منتخب مردم بودن به معنای فراغت از هر نوع نظارتی نیست. بنیان نظارت از این فکر ناشی می‌شود که هیچ‌کس از خطا مبرا نیست. در عرصه عمومی و در مقام اعمال اقتدار سیاسی این اشتباهات ممکن است به شکل فساد سیاسی و بهره‌برداری شخصی از اقتدار و اختیار عمومی متجلی شود که در نهایت می‌تواند به فروپاشی کل نظام سیاسی منجر شود. بیم بروز چنین پایان ناخوشایندی و نیز در حوزه فعالیت قوه مقننه کاهش روزافزون سطح اعتماد به نمایندگان پارلمان به بسیاری از نظام‌های سیاسی سبب شده است متفکران و دانشمندان درصدد چاره‌جویی برای توقف چنین روندی برآیند. چنان‌که در این مقاله دیدیم امروزه تنظیم قواعد و مقررات رفتاری برای صاحبان مناصب عمومی و به‌خصوص نمایندگان پارلمان به یکی از راه‌های متداول پیشگیری از فساد سازمان‌یافته و نظام‌مند در مجالس قانونگذاری بیشتر کشورها تبدیل شده است. گرچه تکنیک‌ها و ابزارهای به‌کار گرفته شده به تعداد پارلمان‌ها متفاوت و متنوع است اما همگی یک هدف دارند: افزایش اعتماد عمومی به نمایندگان و در نهایت کل نظام سیاسی.

استفاده از تجربیات این کشورها برای آن‌دسته از نظام‌های سیاسی که دیرتر درصدد طراحی نظام نظارتی درون‌سازمانی برآمده‌اند، می‌تواند فرصت مغتنمی باشد تا از خطاها درس عبرت بگیرند و از تجربه‌های موفق الگوبرداری کنند. باید هشدار داد که نظارت بر رفتار نمایندگان فقط 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. باید به یاد داشت که قواعد رفتاری صرفاً بخشی از یک منظومه پیچیده و دقیق برای پاسخ‌گو نگه داشتن صاحبان مناصب عمومی است نه همه آن.

منابع و مأخذ

۱. ارسطو (۱۳۷۱). سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی.
۲. بیتام، دیوید (۱۳۹۰). «پارلمان پاسخ گو و دمکراسی در قرن بیست و یکم»، ترجمه حسن و کیلیان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۷۳۸.
۳. راسخ، محمد (۱۳۸۸). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک.
۴. مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵). حاکمیت قانون: مبانی و برداشت‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. نورتون، فیلیپ (۱۳۹۰). «پارلمان در یک نگاه» در گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تألیف و ترجمه حسن و کیلیان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
6. Beetham, D. (2006). *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, Inter-parliamentary Union.
7. Callahan, K. (2007). *Elements of Effective Governance*, London, Tylor and Francis Group.
8. Demmke, C. and 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.
9. Euben, J. P. (2010). "Corruption" in Johnston, M. (ed.), *Public Sector Corruption*, Vol. 1, London, Sage Publication Ltd.
10. Genckaya, O. F. (2009). *Conflict of Interests*, Ankara, Council of Ethics for Public Services.
11. Hulst, M. V. D. (2000). *The Parliamentary Mandate*, Geneva, Interparliamentary Union.
12. Lindberg, S. I. (2009). 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.
13. Pelizzo, R., D. Olson and R. Staphenurst (2004). "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/.
14. Plizzo, R. and R. Staphenurst (2006). "Legislative Ethics and Codes of Conduct", in R. Staphenurst, N. Johnston and R. Plizzo (eds.), *The Role of*

Parliament in Curbing Corruption, Washington D. C. World Bank.

15. Philip, M. (2006). "Defining Political Corruption", in M. Johnston (ed.), *Public Sector Corruption*, Vol. 1, London, Sage Publication Ltd.
16. Power, G. (2008). "Establishing Standards of Parliamentary Conduct: an Overview of Issues Relating to Codes of Conduct for Parliamentarians", Available Online at: <http://www.pogar.org/publications/legislature/2007/cairo/coc/power-e.pdf>.
17. Rathamarit, N. and et al. (2008). *Codes of Conduct for Parliamentarians: A Comparative Study*, Bangkok, King Prajadhipok's Institution for UNDP: Regional Center.
18. Stephenhurst, R. and R. Pellizo (2004). *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, Washington D. C., The World Bank.
19. Tamanah, B. Z. (2004). *On the Rule of Law, History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
20. Thompson, D. F. and V. Individual (2010). "Institutional Corruption", in M. Johnston (ed.), *Public Sector Corruption*, Vol. 1, London, Sage Publication Ltd.
21. Waldron, J. (1999). *Law and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press.
22. Warren, M. E. (2010). "What Does Corruption Mean in a Democracy", in M. Johnston (ed.), *Public Sector Corruption*, Vol. 1, London, Sage Publication Ltd.
23. Whaley, J. (1999). *Legislative Ethics, Legislative Research Series*, Washington D. C., National Democratic Institution for International Affairs.
24. Williams, V. (2001). *Parliamentary Codes of Conduct*, Brussels, Dick Toornstra.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی