

روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان

پارلمان؛ با تأکید بر حقوق ایران

محمدرضا ویژه،* آزاد رضایی**

تاریخ دریافت ۹۱/۱۰/۲۵	تاریخ پذیرش ۹۲/۳/۱
-----------------------	--------------------

با فراگیری اصل نظارت در حقوق عمومی، صیانت از اعتماد عمومی به نمایندگان، دولت حقوقی و اصل برابری همه شهروندان در مقابل قانون، نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان امری بدیهی است. اهمیت روش‌های نظارت بر رفتار نمایندگان و نقش آن در کارآمدی نهاد نظارت حرفه‌ای، بیانگر ضرورت توجه قانونگذار به این موضوع است و لازمه آن، معرفی و تحلیل این روش‌هاست. پرسش اصلی مقاله حاضر این است که روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان کدام‌اند؟ کشورهای پیشگام در این عرصه از روش‌های اعلام منظم و اتفافی منافع، محدود بودن نمایندگان در دریافت عایدات خارج از پارلمان و همچنین روش‌های نظارت غیرمالی از قبیل شکایت مردم از نقض قواعد رفتاری نمایندگان و کنترل نحوه تعامل نمایندگان با لابی‌ها همراه با توجه به شأن و منزلت نمایندگان، استفاده می‌کنند که شایسته است نهاد قانونگذاری در کشورمان با عنایت به فرهنگ حقوقی موجود از این روش‌ها بهره‌گیرد.

کلیدواژه‌ها: نمایندگان پارلمان؛ تعارض منافع؛ نظارت مالی؛ نظارت غیرمالی؛ نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

* عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی؛

Email: mrezavijeh@yahoo.com

** کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی (نویسنده مسئول)؛

Email: azadrezaei@yahoo.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیستم، شماره هفتاد و چهار، تابستان ۱۳۹۲

مقدمه

یکی از اصول مهم در عرصه حقوق عمومی، اصل «نظارت» است که اقتضا دارد اعمال اختیارات تمامی مراجع و مقام‌های حکومتی به نفع تضمین حق‌ها و آزادی‌های شهروندان و منافع عمومی تحت نظارت قرار گیرد. فراگیری اصل نظارت مستلزم آن است که نمایندگان پارلمان از آن فارغ نباشند. به علاوه، صیانت از اعتماد عمومی به نمایندگان، تضمین دولت حقوقی و اصل برابری همگان در مقابل قانون تبیین کننده ضرورت نظارت بر رفتار نمایندگان است. بنابراین نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان اجتناب‌ناپذیر بوده و باید آن را به رسمیت شناخت. این مهم، در نظام حقوقی کشورمان هم مورد توجه قرار گرفته است به طوری که، «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» در تاریخ ۱۳۹۱/۱/۱۵ به تصویب رسید.

در راستای ضرورت نظارت بر نمایندگان، بایستی درباره روش‌های اعمال آن نیز تأمل کرد، اما نظام حقوقی کشورمان این مقوله مهم را به فراموشی سپرده است.^۱ بنابراین، هدف این است تا ضمن توصیف و تحلیل روش‌های متنوع اعمال نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان در کشورهای پیشگام در عرصه نظارت حرفه‌ای، نحوه مطلوب اعمال چنین نظارتی را تشریح و در راستای ارتقای قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان و رفع خلأهای موجود، گام برداریم. پیش فرض این است که روش‌های اعمال نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان، خاص است و با توجه به شأن و منزلت نمایندگان، به عنوان منتخبان ملت، اتخاذ می‌شود. اما مهم این است که روش‌های مذکور کدام‌اند؟ با توجه به نوشتار حاضر، این روش‌ها در دو دسته روش‌های نظارت مالی و غیرمالی جای می‌گیرند که در اعمال آنها شأن و منزلت نمایندگان مدنظر قرار گرفته است. اعلام منظم منافع از قبیل اعلام

۱. براساس اظهارات یکی از اعضای هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان، اعضای این هیئت درصدد تهیه آیین‌نامه نحوه نظارت بر رفتار نمایندگان هستند (سایت تابناک، کد خبر ۲۹۱۰۰۸، ۹۱/۹/۲۲). در این آیین‌نامه به روش‌های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان پرداخته می‌شود. از آنجاکه روش‌های نظارتی همراه با «باید» و «نباید» بوده و آمره هستند، بهتر است در قالب قانون نمود یابند.

دارایی‌ها، هدایا، هزینه مسافرت‌ها و مشاغل خارج از پارلمان و همچنین اعلام اتفاقی منافع در جرگه نظارت‌های مالی جای می‌گیرند که به دلیل محوریت سازوکار اعلام منافع، مستلزم اعتماد به نمایندگان است. روش‌های نظارت غیرمالی عبارت‌اند از شکایت مردم از نقض قواعد رفتاری نمایندگان و نظارت بر تعامل نمایندگان با لابی‌ها که مبتنی بر گزارش‌های مالی خود نمایندگان و بی‌اعتمادی به گروه‌های نفوذ و لابی‌هاست، نه عدم اعتماد به نمایندگان.

گفتنی است روش‌های نظارت حرفه‌ای یا اصول رفتار حرفه‌ای پارلمانی^۱ برای جلوگیری از بروز تعارض میان منافع شخصی یا گروهی نمایندگان با منافع عمومی پیش‌بینی شده است. از این رو به این دسته از قواعد و روش‌ها، قواعد حل «تعارض منافع»^۲ می‌گویند. در هنگام تعارض منافع اشخاصی که نسبت به دیگران وظایفی دارند، در انجام وظایف خود، منافع شخصی‌شان را دخیل کرده و وظایف خود را تابع آن منافع قرار می‌دهند و نسبت به منافع عمومی بی‌توجه‌اند. در حقوق پارلمانی، «تعارض منافع زمانی رخ می‌دهد که عضو پارلمان در انجام وظایف خود هنگام اتخاذ تصمیم یا شرکت در اقدامات پارلمان، بداند که تصمیم به ناحق وی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به افزایش منافع مالی خود یا شخص دیگری منجر می‌شود» (Beetham, 2006: 100). منفعت شخصی نماینده یا اشخاص دیگری مانند اعضای خانواده یا گروه حزبی و ...، ممکن است بالفعل یا بالقوه باشد (Lochrie, 2003: 21).^۳

۱. منظور از رفتار حرفه‌ای نمایندگان، مجموعه اصول رفتاری است که بر صحت، شفافیت و صداقت در رفتار پارلمانی تکیه می‌کند. به بیان دیگر، عبارت است از بایدها و نبایدهای رفتاری که نمایندگان باید در حوزه فعالیت‌های خود برای ارج نهادن به شأن و حرمت نمایندگی رعایت کنند. این اصول رفتاری، به‌رغم اینکه از محتوای اخلاقی برخوردارند از الزامات قانونی نیز بهره‌مندند و تخطی از آنها با ضمانت اجراها و سازوکارهای قانونی پاسخ داده می‌شود.

2. Conflict of Interest

۳. قواعد حل تعارض منافع، مبتنی بر چند اصول است. اول اینکه، مراجع عمومی با صداقت کار انجام دهند و استانداردهای عالی رفتاری را رعایت کنند تا اعتماد و اطمینان عمومی به تمامیت، بی‌نظری و بی‌طرفی حکومت حفظ ←

قواعد حل تعارض منافع یا روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان متنوع‌اند، از این رو سعی داریم با مطالعه نظام حقوقی کشورهای پیشرو در عرصه نظارت بر رفتار نمایندگان، آنها را در دو دسته روش‌های نظارت مالی و نظارت غیرمالی مورد مطالعه قرار دهیم.

۱ روش‌های نظارت مالی

نظارت مالی بر رفتار نمایندگان تابع قاعده خوداظهاری است. بدین معنا که نمایندگان بدون الزام یک نهاد معین، در قالب فرم‌های مخصوص یا اظهارنامه‌های مشخص و دیگر سازوکارها به صورت پیش‌دستانه، دارایی‌ها، هدایای دریافتی، هزینه مسافرت‌ها و دیگر منافعتشان را به مرجعی که برای این امر پیش‌بینی شده است، اعلام می‌کنند. در این قسمت، ابتدا به بررسی شیوه اعلام منظم منافع می‌پردازیم. سپس، به منع جمع شغل نمایندگی با سایر مشاغل اشاره کرده و در نهایت، به روش‌های ثبت و اعلام اتفافی منافع و محدودیت نمایندگان در دریافت عایدات از منابع خارج از پارلمان خواهیم پرداخت.

۱-۱ اعلام منظم منافع

منظور از اعلام منظم منافع، اعلام منافع در مواعدهای مشخص است و نمایندگان مکلف‌اند در این مواعده، منافع خود را اعلام کنند. هرچند می‌تواند متفاوت باشد، اما به‌طور کلی الزام به اعلام منافع در ابتدای دوره نمایندگی و پس از اتمام آن، سالی یک مرتبه و هنگامی که تغییرات محسوسی در منافع نماینده حاصل آید، مقرر می‌شود (Rathamarit and et al., 2008: 18). بسیاری از پژوهش‌های مربوط به این حوزه، منافع را دارایی‌ها، هدایا، هزینه مسافرت‌ها و ...

→ و افزایش یابد. دوم اینکه، مسئولان مکلف‌اند وظایف و امور خصوصی خود را طوری انجام دهند تا قابلیت بررسی‌های عمومی دقیق را داشته باشد. سوم اینکه مقام‌ها باید در زمان تصمیم‌گیری منافع عمومی را لحاظ کنند. علاوه بر این سه اصل، مراجع عمومی باید امور خصوصی خود را طوری انجام دهند که به تعارض منافع بالفعل یا بالقوه منجر نشود. همچنین در صورت بروز تعارض منافع، باید به سود منافع عمومی آن را حل کرد (Wilson, 2003: 84-85).

دانسته‌اند. بنابراین، روش‌هایی که در زیرمجموعه این عنوان عام قرار می‌گیرند، عبارت‌اند از: اعلام دارایی‌ها، هدایا و هزینه مسافرت‌ها و مشاغل خارج از پارلمان. در اینجا، سعی داریم عنوان عام «اعلام منظم منافع»، در دو بند، الزام به اعلام دارایی‌ها و الزام به اعلام هدایای دریافتی و هزینه مسافرت‌ها را مورد مطالعه قرار دهیم.

۱-۱-۱ الزام به اعلام دارایی‌ها

دارایی به مجموع اموال و مطالبات و دیون گفته می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۵: ۲۸۰)، بنابراین اعلام مطالبات و حتی بدهی‌های نمایندگان در این چارچوب می‌گنجد. ۴۱ کشور در دنیا، اعضای پارلمان خود را به اعلام دارایی‌های شخصی‌شان مکلف کرده‌اند، مانند استرالیا، فرانسه، زلاندنو و ایالات متحده آمریکا (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 10). رویه کشورها در کاربست این روش متفاوت است که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد.

۱-۱-۱-۱ اعلام دارایی‌ها در موعد مشخص در ایالات متحده آمریکا و فرانسه

در بیشتر کشورها، مواعد مشخصی برای اعلام دارایی نمایندگان تعیین شده است. اعضای کنگره ایالات متحده در پانزدهم ماه مه هر سال، باید فهرست دارایی‌ها و معاملات سال گذشته خود را در فرم‌های مخصوص قید کنند. البته اعلام اموالی که در آمدزا نیست الزامی ندارد. بنابراین محل اقامت آنها در فهرست دارایی‌ها ذکر نمی‌شود (آلد، ۱۳۸۶: ۱۵-۱۴). در فرانسه، اعضای مجالس نمایندگان و سنا ملزم‌اند ظرف دو ماه پس از آغاز به کار، فهرست وضعیت مالی خود را به کمیسیون شفاف‌سازی مالی ارائه دهند و مجدداً دو ماه پس از خاتمه سمت نمایندگی، فهرست دیگری را به کمیسیون تسلیم کنند (کوهکن و موحدی، ۱۳۹۰: ۸).

۱-۱-۱-۲ اعلام دارایی‌های بیش از نصاب مشخص در استرالیا و انگلستان

برخی کشورها، به جای ضابطه «موعد مشخص اعلام دارایی»، ضابطه «نصاب مشخص دارایی» را به کار می‌گیرند و در صورتی که منافع نمایندگان از آن نصاب تجاوز کند، باید

آن را به نهاد مربوطه اعلام کنند. برای نمونه «در استرالیا نماینده هر نوع مال منقول و غیرمنقول که ارزش آن بالاتر از پنج هزار دلار کانادا باشد (در سال ۱۹۹۹) از قبیل سهام شرکت‌ها، شراکت‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها را باید اعلام کند» (وکیلیان، ۱۳۹۰: ۲۶). در انگلستان، تمام درآمدهای نمایندگان که از افراد، نهادها یا دولت‌های خارجی کسب شده‌اند، منافع حاصل از زمین و همچنین سهامشان در شرکت‌ها، به شرطی که بیش از ۱ درصد کل سهام شرکت بوده یا یک سهام اسمی به مبلغ بیش از ۲۵۰۰۰ پوند باشد، به ثبت می‌رسد (زارعی، ۱۳۸۴: ۷۰). اعضای مجلس عوام علاوه بر اعلام درآمد سال گذشته، باید درآمد سال آینده را نیز پیش‌بینی کنند (Rathamarit and et al., 2008: 42)، تا در صورتی که درآمد سال آینده با میزان پیش‌بینی شده آن اختلاف زیادی داشته باشد، مورد مذاقه قرار گرفته و از نماینده بازخواست به عمل آید. به نظر می‌رسد پیش‌بینی درآمدها، هم جنبه پیشگیری دارد و هم جنبه تنبیهی.

۳-۱-۱- رویکرد ایران در اعلام دارایی نمایندگان مجلس شورای اسلامی

با بررسی قوانین و مقررات کشور، به این نتیجه می‌رسیم که قانونگذار نسبت به روش اعلام دارایی‌های نمایندگان به‌عنوان یکی از قواعد رفتار پارلمانی بی‌توجه بوده است. زیرا حتی در قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱/۱/۱۵ نیز به این روش اشاره‌ای نشده و فقط در تبصره «۳» ماده (۶)، به افزایش «من غیرحق» دارایی نماینده اشاره شده که در صورت تحقق آن، پرونده برای رسیدگی به دستگاه قضایی فرستاده می‌شود.^۱ این در حالی است که سازوکار اطلاع از افزایش به ناحق دارایی نماینده اصلاً مشخص نیست و قانونگذار بدون هیچ مقدمه‌ای به این مسئله پرداخته است. از آنجا که در صورت اعلام

۱. تبصره «۳» ماده (۶) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان: «در صورتی که هیئت تشخیص دهد دارایی نماینده به ناحق افزایش یافته است، تا قبل از انتخابات دوره بعد موضوع را به اطلاع شورای نگهبان می‌رساند و برای رسیدگی به دستگاه قضایی ارسال می‌کند».

دارایی‌ها از سوی نمایندگان، تهدید و ضرر چندانی برای آنها متصور نیست و باور عمومی به صداقت و صحت عمل آنها را افزایش می‌دهد، الزام به اعلام ارقام دارایی‌ها به‌عنوان نکته‌ای مثبت جلوه می‌کند. از این رو در نظام حقوقی کشورمان نیز لزوم اعلام اکثر مصادیق دارایی‌ها از سوی نمایندگان، در مواعد زمانی مشخص و همچنین اعلام تغییرات حاصل بر آن، به‌وضوح احساس می‌شود. افزون‌بر این، پیش‌بینی ارائه گزارشی از سال مالی قبل توسط نمایندگان خالی از لطف نیست.

۲-۱-۱ الزام به اعلام هدایای دریافتی و هزینه مسافرت‌ها

به نظر می‌رسد، اعلام هدایای دریافتی و هزینه مسافرت‌ها را نمی‌توان در دسته اعلام منظم منافع قرار داد، اما با کمی تأمل در قوانین و مقررات هر کشور، اعلام موارد باید زمانی صورت گیرد که یا هدیه‌ای دریافت شود یا هزینه مسافرت‌های نماینده پرداخت شود. بنابراین به‌محض تغییر در منافع نماینده، جزء ضابطه‌های اعلام منظم است، الزام به اعلام آن نیز ایجاد می‌شود و این‌طور نیست که نماینده در هنگام بحث یا رأی دادن در پارلمان، در اوضاع و احوالی که ممکن است موضوع مورد بررسی منافع وی را تحت تأثیر قرار دهد، ملزم به اعلام آن شود. به‌علاوه، بیشتر نگرانی‌ها برای دریافت هدایا توسط نمایندگان، ناظر بر لابی‌هایی است که گروه‌ها و نهادهای خارج از پارلمان در جهت پیشبرد اهداف خود در زمینه‌های تقنینی، نظارتی و ... با نمایندگان تشکیل می‌دهند. به همین دلیل دو فرایند دریافت هدایا و تأمین مخارج مسافرت‌های نمایندگان در ذیل یک بند مورد بحث قرار می‌گیرد. از این رو، ابتدا به سازوکار الزام به اعلام هدایای دریافتی در رویه دیگر کشورها پرداخته و سپس شیوه الزام به اعلام هزینه مسافرت‌ها را تشریح می‌کنیم.

۱-۲-۱-۱ الزام به اعلام هدایای دریافتی

تأمین منافع هدیه‌دهندگان به قیمت نادیده گرفتن منافع عمومی تمام می‌شود، هرچند به دلیل

دریافت هدیه، منافع شخصی خود نماینده نیز پیش کشیده می‌شود، اما این منافع در دسته دوم اهمیت قرار گرفته و انجام کارکردهای نمایندگی به کانالی برای تأمین منفعت هدیه‌دهنده تبدیل می‌شود. بیشتر اوقات اعطای هدیه همراه با سوءنیت به نمایندگان، شکل تغییر یافته رشوه تلقی می‌شود. به همین دلیل از آن به‌عنوان پوششی برای فساد یاد می‌کنند و گاهی نیز، بدون سوءنیت قبلی هدایایی دریافت و یا اعطا می‌شود (بانک توسعه آسیا، ۱۳۸۹: ۳۹-۳۸)، اما چون در هر دو صورت، منافع عمومی به خطر می‌افتد و زمینه برای ایجاد تعارض منافع مهیا می‌شود، اعلام آن ضروری است.

الف) اعلام تمام هدایای دریافتی در ایالات متحده آمریکا، فرانسه و جمهوری چک: گروهی از کشورها که در رأس آنها آمریکا قرار دارد، نمایندگان را به اعلام تمامی هدایای دریافتی مکلف می‌کنند. در نظام حقوقی این کشور، «هدایا باید اعلام شود. هدایای دریافتی نمی‌تواند بیش از پنجاه دلار آمریکا باشد و ارزش هدایای دریافتی از یک منبع نیز در طول یک سال نباید از صد دلار بیشتر شود» (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 11). این دسته، در نوع خود جزء سخت‌گیرانه‌ترین قوانین محسوب می‌شوند. در فرانسه نیز، نمایندگان حق دریافت هر نوع هدیه‌ای را دارند، مشروط بر اینکه نوع آن را اعلام کنند (Ibid.). در جمهوری چک نیز نمایندگان موظف به اعلام ارزش هدایای دریافتی هستند نه نوع آن. به عبارت دیگر، نمایندگان حق دریافت هدایا را دارند، اما باید ارزش آنها را بدون توجه به میزان ارزش آن، در گزارش وضعیت مالی خویش اعلام کنند (گروه کارشناسان، ۱۳۸۹: ۱۲).

ب) اعلام هدایای بیش از نصاب مشخص در استرالیا و انگلستان: در برخی کشورها زمانی که ارزش هدیه بیشتر از حد مشخص باشد، باید مانند روش اعلام دارایی‌ها اعلام شود. به عبارت دیگر، ضابطه «نصاب مشخص» را در خصوص هدایا به کار می‌گیرند. به عنوان مثال، مطابق آیین‌نامه داخلی پارلمان استرالیا، نمایندگان به دریافت هدایا مجاز هستند (همان)، اما «به موجب قطع‌نامه مصوب ۱۹۸۴ مجلس نمایندگان و اصلاحیه‌های بعدی آن (به ترتیب در سال‌های ۱۹۸۶، ۱۹۸۸ و ۱۹۹۹)، در صورتی که هدایای دریافتی از منابع رسمی، دارای

ارزشی بیش از پانصد دلار استرالیا و ارزش هدایای اخذ شده از منابع غیررسمی بالغ بر دویست دلار باشد، باید اعلام شود» (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 11). اما اعلام هدایای دریافتی از خویشاوندان و دوستان نزدیک نیاز نیست. همچنین در نظام حقوقی انگلستان، هدایایی که ارتباطی با عضویت نماینده در پارلمان ندارد و بدون توجه به سمت وی، به او داده شده است، معاف از اعلام هستند. اما هدایایی که ارزشی بالغ بر ۱۲۵ پوند دارند باید اعلام شوند (Ibid.).

ج) فقدان روش اعلام هدایای دریافتی توسط نمایندگان در ایران: به موجب ماده (۳) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان ایران، ممنوعیت کلی نمایندگان از «دریافت هدایای نقدی و غیرنقدی غیرمتعارف از اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی یا عمومی و دولتی داخلی یا خارجی با هر عنوان» مقرر شده است. بنابراین دریافت هدیه توسط نمایندگان مجلس به کلی ممنوع نشده، بلکه فقط دریافت هدایای نقدی و غیرنقدی غیرمتعارف ممنوع شده است. چون این ماده ترکیبی از تأیید و ممانعت از دریافت هدایاست، ایران را در دسته جداگانه‌ای از کشورها قرار می‌دهد. اما علاوه بر واژه «غیرمتعارف» که قابلیت تفاسیر سلیقه‌ای را دارد، در هیچ جای قانون فوق، سازوکار نظارتی از قبیل اعلام هدایا پیش‌بینی نشده و فقط بحث از ممنوعیت دریافت آن به میان آمده است. شاید این امر را بتوان چنین تفسیر کرد که چون قواعد رفتار پارلمانی تاکنون در کشورمان وجود نداشته و قانون فوق اولین گام در این زمینه است، پس نمایندگان از قاعده اعلام منافع آگاهی نداشته و در صورت دریافت هدایا در کنار الزام به اعلام آن، ممکن است زمینه‌های فساد مهیا شده و لطمه‌های جبران‌ناپذیری به نهاد قانونگذاری وارد آید. بنابراین قانونگذار ترجیح داده ابتدا از روش ممنوعیت دریافت هدایا استفاده کند.

۲-۱-۲-۱ الزام به اعلام هزینه مسافرت‌ها

گزارش هزینه مسافرت‌های نماینده در صورتی لازم است که توسط خود وی، حزب کاری‌اش، گروه‌های دوستی تشکیل شده از سوی دولت یا نهادهای پارلمانی پرداخت نشده

باشد (عامری و مرکز مالمیری، ۱۳۸۷: ۱۲). اغلب کشورها نیز از این قاعده پیروی کرده و مسافرت‌های هزینه شده از سوی نهادهایی غیر از موارد گفته شده را تابع سازوکار خوداظهاری یا اعلام منافع، در اینجا اعلام هزینه سفر، قرار داده‌اند که در ادامه ذکر خواهند شد.^۱

الف) اعلام هزینه مسافرت‌های تأمین اعتبار شده توسط اشخاص خارجی یا احزاب در کانادا و فرانسه: در برخی کشورها، نمایندگان مجاز به قبول و عدم اعلام پرداخت هزینه مسافرت‌هایشان از سوی منابع خصوصی و عمومی هستند، مشروط بر اینکه، جزء منابع خارج از کشور متبوع نماینده نباشد که در این صورت چاره‌ای جز اعلام آن ندارند. به‌عنوان مثال، در کانادا «فقط سفرهای خارجی که از سوی اشخاص خارجی تأمین اعتبار شده باشد، باید اعلام شود» (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 11). اما در فرانسه، اگر هزینه سفر توسط حزب دیگری پرداخت شده، باید اعلام شود (Ibid.). بنابراین نمایندگان این کشور به قبول و عدم اعلام پرداخت مخارج سفرشان از سایر منابع مجازند.

ب) اعلام هزینه مسافرت‌های تأمین اعتبار شده از منابع خصوصی در استرالیا: در استرالیا، برخلاف کانادا و فرانسه، مسافرت‌های تأمین شده از سوی منابع خصوصی باید اعلام شوند. اعضای پارلمان می‌توانند مسافرتی که هزینه‌اش از منابع خصوصی تأمین شده را بپذیرند (Burgmann, 2003: 120)، این‌گونه مسافرت‌ها چون حمایت شده هستند، باید اعلام شوند (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 11). با وجود آزادی‌های به رسمیت شناخته شده نمایندگان، محدودیت‌هایی بر اینکه چه کسی می‌تواند عضو پارلمان را همراهی کند یا مدت زمان اقامت وی در مقصد پیش از اینکه خوش‌گذرانی، تطمیع و رشوه تلقی شود، در نظر گرفته شده است (Burgmann, 2003: 120).

ج) اعلام هزینه مسافرت‌های تأمین شده توسط غیرنمایندگان در انگلستان: در برخی کشورها

۱. در ایالات متحده آمریکا، روش اعلام هزینه مسافرت‌ها اعمال نمی‌شود. با این حال نمایندگان فقط اجازه مسافرت با هزینه شخصی خود یا با هزینه همسر یا یکی از فرزندان را دارند که در سفرهای ملی نباید بیشتر از چهار روز و در سفرهای بین‌المللی بیش از هفت روز نباید به طول انجامد (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 11).

مانند انگلستان دید مثبتی به پرداخت هزینه مسافرت از سوی خود نماینده وجود دارد و فقط سفرهای خارجی که هزینه آن توسط خود نماینده پرداخت نشده، باید اعلام شود (زارعی، ۱۳۸۴: ۷۰). جلب اعتماد عمومی به نمایندگان، توجه‌کننده چنین رویکردی است.

د) رویکرد ایران در اعلام هزینه مسافرت‌های نمایندگان مجلس: در نظام حقوقی کشورمان، نه تنها به اعلام هزینه مسافرت‌ها پرداخته نشده، بلکه هیچ اشاره‌ای هم به ممنوعیت نمایندگان از دریافت هزینه مسافرت‌ها از منبعی غیر از مجلس یا حزب وی نشده است و فقط در ماده (۴) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»، به صورت کلی به ممنوعیت نمایندگان از دریافت «هر نوع امکانات و امتیازات از بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی به هر عنوان و شکلی، ... به نفع خود و اقربای وی به ناحق» اشاره شده است.

بنابراین در نگاه اول، کلیت این عبارت شامل ممنوعیت نمایندگان از دریافت هزینه مسافرت‌ها از بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی است، اما با توجه به قید «به ناحق» در ماده (۴)، دست نمایندگان برای دریافت امکانات و مزایا از جمله هزینه مسافرت‌ها باز بوده و فقط از دریافت امکانات و مزایای به ناحق ممنوع هستند. ایراد واژه «به ناحق» این است که به موازات قابلیت تفسیر موسع آن برای «هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان»، برای خود نمایندگان نیز قابلیت تفسیر موسع داشته و آنها با توسل به چنین قیدی، می‌توانند ادعایی مبنی بر اینکه مزایای دریافتی به ناحق نبوده، داشته باشند. باید گفت رویکرد قانونگذار در این ماده، به دلیل عدم اشاره دقیق به روش اعلام یا ممنوعیت از دریافت هزینه مسافرت‌ها و همچنین اکتفا به واژه‌ها و عبارات کلی قابل انتقاد به نظر می‌رسد. سکوت قانونگذار درباره هزینه مسافرت‌ها در حالی است که ماده (۷) «طرح نظارت مجلس بر امور نمایندگان» ارائه شده به مجلس در تاریخ ۱۳۸۹/۷/۴ اشعار می‌داشت: «کلیه هزینه‌های مربوط به مأموریت‌های داخلی و خارجی نمایندگان به عهده مجلس شورای اسلامی است».

تبصره (۳) این ماده هم مقرر می‌داشت:

«مسافرت خارجی شخصی نمایندگان قبل از انجام باید به اطلاع هیئت‌رئیس برسد».

مشخص نیست چرا این ماده در طرح مصوب مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۰/۷/۶ تصویب نشد، اما می‌توان گفت با توجه به ماده (۴) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»، آنها از دریافت هزینه مسافرت‌های داخلی و خارجی ممنوع هستند، مگر اینکه شائبه به ناحق بودن آن وجود نداشته باشد.

باید خاطر نشان کرد که مصونیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی از نفوذ سایر مراجع حکومتی، گروه‌های نفوذ، ساکنان حوزه انتخابیه و ... اقتضا دارد نه تنها طیف مخارج سفرهایی که نماینده مجاز به دریافت و اعلام آن است، تضییق یابد بلکه در مقابل، گستره ممنوعیت‌های ناظر بر دریافت مخارج مسافرت‌ها نیز توسعه پیدا کند. نمونه بارز این امر، رویکرد ایالات متحده آمریکا و انگلستان است.

۱-۲ سازوکارهای نظارت بر اصل منع جمع مشاغل

به موجب قواعد رفتار پارلمانی، اگر نماینده شغل دیگری داشته باشد باید آن را اعلام کند. از آنجا که مشاغل فراپارلمانی، یا قبل از تصدی نماینده به سمت نمایندگی وجود داشته یا بعداً به انجام آن مبادرت می‌کند، در زمره منافی هستند که نماینده باید به‌طور منظم اعلام کند. بنابراین بایستی در ذیل «اعلام منظم منافع» بدان می‌پردازیم، اما اعلام اطلاعات مربوط به مشاغل خارج از پارلمان، نسبت به روش ممنوعیت وی از تصدی این مشاغل، در درجه دوم اهمیت قرار می‌گیرد. ابتدا به روش منع جمع شغل نمایندگی با برخی مشاغل و سپس، به روش الزام اعلام اطلاعات مربوط به مشاغلی که نماینده تصدی آنها را برعهده دارد، خواهیم پرداخت.

۱-۲-۱ منع جمع شغل نمایندگی با برخی مشاغل

مشاغلی که نمایندگان از تصدی آن ممنوع‌اند، بیشتر در زمره مشاغل عمومی دولتی و غیردولتی می‌گنجد، باین حال کشورهای بسیاری هستند که در این باره سخت‌گیری بیشتری کرده

و طیف مشاغل ممنوعه برای نمایندگان را به مشاغل خصوصی هم تعمیم داده‌اند.

۱-۲-۱-۱ ممنوعیت نمایندگان از تصدی مشاغل عمومی در کره جنوبی و جمهوری چک در برخی کشورها، تصدی نمایندگان پارلمان به مشاغل عمومی ممنوع شده است. در قانون اساسی کره جنوبی، همانند اصل (۱۴۱) قانون اساسی کشورمان با وضوح بیشتری، به منع جمع شغل نمایندگی با برخی مشاغل پرداخته شده است. در این کشور، نمایندگان از تصدی مناصب «قضاوت، نمایندگی در مجالس محلی، عضویت در نیروهای مسلح و تصدی مناصب مرتبط با انتخابات» منع شده‌اند (گروه کارشناسان، ۱۳۸۹: ۹). در جمهوری چک نیز، نمایندگان از تصدی پست‌های ریاست جمهوری، قضاوت، و کالت و داوری در معاملاتی که یک طرف آن دولت باشد، منع شده‌اند (همان: ۱۲).

۱-۲-۱-۲ ممنوعیت نمایندگان از تصدی مشاغل عمومی و خصوصی در فیلیپین
فیلیپین، از رویه کره جنوبی و جمهوری چک فراتر رفته و مشاغل ممنوعه برای نمایندگان به فعالیت‌های تجاری، که غالباً در حوزه خصوصی به آن مبادرت می‌شود، تعمیم یافته است. به همین دلیل، اعضای کنگره از مشارکت در فعالیت‌های تجاری منع شده‌اند (بانک توسعه آسیا، ۱۳۸۹: ۶۵).

۱-۲-۱-۳ ممنوعیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی از تصدی مشاغل عمومی و خصوصی
مطابق اصل (۱۴۱) قانون اساسی ایران،^۱ نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی‌توانند به

۱. اصل (۱۴۱) قانون اساسی: «رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت‌مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از این، حکم مستثناست.»

اشتغال در مشاغل دولتی مبادرت ورزند. ماده (۱۱) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» هم در این باره مقرر می‌دارد: «نمایندگان مجلس مشمول قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ می‌باشند».

با جمع ماده (۱۱) و «قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل»، نمایندگان مجلس شورای اسلامی یک شغل مستمر و تمام‌وقت تلقی شده^۱ و از این رو دارنده این سمت، «حق داشتن شغل دولتی دیگر، مثلاً سرپرستی سازمان اوقاف»، (نظریه تفسیری شماره ۱۴۰۱ مورخ ۱۳۵۹/۱۲/۲۱ شورای نگهبان) یا پست‌های موجود در مؤسسات عمومی و حتی ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت‌مدیره انواع شرکت‌های خصوصی جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات را ندارد^۲. بنابراین در نظام حقوقی ایران، منع جمع شغل نمایندگان با مشاغلی که گفته شد پذیرفته شده است. هرچند مواردی چون انتصاب به مشاغل ممنوعه به‌طور مستقیم از سوی مقام رهبری^۳، عضویت در هیئت‌مدیره شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات و یا اشتغال به «سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی» بلامانع است (نظریه تفسیری شماره ۲۴۳۲ مورخ ۱۳۶۷/۷/۵ شورای نگهبان).

مسئله استفاده از بودجه عمومی، اقتدارات نهادهای عمومی دولتی و غیردولتی در اعمال نفوذ بر نمایندگان و ... که در نهادهای خصوصی کمتر دیده می‌شوند، مهم‌ترین ضوابط برای جلوگیری از اشتغال نماینده به شغل دیگری است. در نتیجه، مشاغل غیرقابل جمع با نمایندگی اغلب مشاغلی‌اند که از بودجه عمومی استفاده کرده و نماینده به‌دلیل عضویت در آن، با بیشترین احتمال تأثیرپذیری در انجام وظایف نمایندگی‌اش مواجه خواهد شد.

ارزیابی صحیح درباره ممنوعیت نمایندگان از اشتغال به مشاغل عمومی یا تعمیم آن به

۱. تبصره «۲» ماده‌واحد قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل.

۲. تبصره «۴» همان قانون.

۳. تبصره «۸» ماده‌واحد قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل: «افراد که مستقیماً از سوی مقام رهبری به سمت‌هایی در دستگاه‌های مختلف منصوب می‌شوند از شمول مفاد این قانون مستثنا خواهند بود».

مشاغل خصوصی، بدون توجه به اوضاع هر کشوری امکان‌پذیر نیست. در ایران هم، به دلیل عدم پیش‌بینی روش‌های نظارتی کافی و کارآمد، نه تنها روش ممنوعیت نمایندگان از تصدی برخی مشاغل خصوصی علاوه بر مشاغل عمومی، جای تحسین دارد بلکه، بهتر است استثنائاتی چون استثنای مندرج در تبصره «۸» «قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» که با اصل برابری همگان در مقابل قانون مغایر است، لغو شود.

۲-۲-۱ الزام به اعلام اطلاعات مربوط به مشاغل خارج از پارلمان

برخلاف کشورهایمانند کره جنوبی، جمهوری چک و فیلیپین، در تعداد دیگری از کشورها، نماینده به تصدی مشاغل فراپارلمانی مجاز بوده، اما ملزم است درباره آن، گزارش‌هایی را به پارلمان ارائه دهد. به اعتقاد جان آلدرد، اشتغال خارج از پارلمان یکی از عواملی است که استقلال نمایندگان را به خطر می‌اندازد (Alder and et al., 2002: 227-228)، به همین دلیل با وجود به رسمیت شناختن چنین حقی، باید سازوکاری در جهت نظارت و کنترل نماینده پیش‌بینی شود. بنابراین، وی باید ضمن تصدی چنین مشاغلی، جزئیات آن از قبیل نام شغل، مدت تصدی، خدمات ارائه شده، مشخصات ارباب‌رجوع، مشخصات کارفرما، میزان درآمد و تخصص‌های مورد نیاز را اعلام کند. در ادامه سعی در بررسی رویه برخی از پارلمان‌ها با توجه به موارد فوق داریم.

۲-۲-۱-۱ اعلام اسامی مشاغل فراپارلمانی نمایندگان در انگلستان

براساس تصریح راهنمای «کد رفتاری اعضای پارلمان انگلستان»، اعضای مجلس عوام و اعیان دارای طیف وسیعی از مشاغل خارج از پارلمان هستند که این کد رفتاری، سعی در کاهش مشاغل یا دلسرد کردن نمایندگان از کاربست تخصصشان در این مشاغل ندارد. این امر، فرصت خوبی را در اختیار نمایندگان قرار می‌دهد تا در حوزه‌ها یا فعالیت‌های غیرپارلمانی از قبیل ریاست یا مدیریت شرکت‌ها، عضویت یا ریاست نهادهای عمومی

غیردولتی، تصدی اتحادیه‌های تجاری، پزشکی یا وکالت اشتغال داشته باشند. افزون بر این، نمایندگان که مشاغل فراپارلمانی خود را اعلام کرده‌اند، نه تنها مجازند، بلکه بایسته است که در مذاکرات و منافع مرتبط با مشاغل، شرکت کنند (The Code of Conduct for Members of Parliament: para 17).

۱-۲-۲-۲ اعلام هویت کارفرما و ارباب رجوع مشاغل فراپارلمانی نمایندگان در ایالت ولز جنوبی جدید

مطابق بخش هفتم «کد رفتاری اعضای پارلمان ولز جنوبی جدید»، نمایندگان باید در آغاز مذاکرات پارلمانی هویت کارفرمایان شغل دوم و همچنین ارباب رجوعی که در زمان حال یا دو سال پیش، از خدمات نماینده پارلمان در آن مشاغل منتفع شده‌اند را اعلام کنند، مگر اینکه اشتغال آنها به شغل دوم، پیش از سوگند نمایندگی باشد که در این صورت دیگر به اعلام هویت کارفرما و ارباب رجوع خود نیازی ندارند (The Code of Conduct for Members of Parliament of New Sought Wales, Part 7: paras A and B).

با این حال، مطابق بند سوم بخش هفتم سند فوق، تعهد به اعلام هویت کارفرمایان و ارباب رجوع شغل دوم، مشروط به تحقق شروطی مانند «نماینده باید احتمال دهد که کارفرما یا ارباب رجوع دارای منفعتی در مذاکرات پارلمانی است که در تقابل با منافع عموم مردم قرار می‌گیرد. به علاوه، نماینده زمانی به اعلام موارد فوق متعهد است که در مذاکرات شرکت کند و صرف رأی دادن در خصوص یک موضوع، چنین تعهدی را ایجاد نمی‌کند. اگر نماینده قبلاً این اطلاعات را در دفتر ثبت منافع مالی^۱ اعلام کرده باشد، ملزم به اعلام مجدد آن اطلاعات در مذاکرات پارلمانی نیست» (Ibid., Part 7: para C). همان‌طور که پیشتر گفته شد، اولویت منافع عمومی و دغدغه از دست دادن اعتماد عمومی اقتضا دارد که همه عوامل دخیل در شغل دوم، که کارکرد نماینده را تحت تأثیر قرار

1. Member's Entry in the Pecuniary Interest Register

می‌دهند، اعلام شوند و بدون توجه به منفعت کارفرما یا ارباب رجوع در مذاکرات، نماینده به اعلام هویت آنها ملزم باشد.

۳-۲-۱ اعلام اسامی مؤسسات متبوع نمایندگان در کانادا

در نظام پارلمانی کانادا، نمایندگان آنی که عضو کابینه یا هیئت‌رئیس مجلس نباشند، مجاز به استخدام در مشاغل حرفه‌ای، انجام کسب‌وکار، داشتن سهام یا استخدام در «شرکت‌های سهامی»^۱ «شرکت‌های غیرسهامی»^۲ و انجمن‌ها یا اتحادیه‌های تجاری هستند. بخش هفتم «کد تعارض منافع برای اعضای مجلس عوام» کانادا مقرر می‌دارد «نمایندگان نباید از موقعیت پارلمانی خود برای افزایش منافع خصوصی‌شان استفاده کنند. از این رو، به‌رغم مجوز داشتن سهام یا عضویت در شرکت‌ها و ... آنها موظف‌اند تا اسامی شرکت‌ها و اتحادیه‌هایی را که در آن دارای پست‌های مدیریتی یا ریاستی هستند، ذکر کنند (Rathmarit and et al., 2008: 41-42).

محدود کردن الزام به اعلام اسامی شرکت، به شرکت‌هایی که نماینده در آنها دارای پست‌های مدیریتی یا ریاستی است، خالی از اشکال نیست، زیرا ممکن است نماینده برای گریز از این الزام، در ظاهر در مشاغلی مانند مشاور رایگان استخدام شود، در حالی که واقعاً دارای پست حساسی بوده و یا جزء سهام‌داران است یا امکان دارد، در واقع هیچ سهمی در آن شرکت نداشته باشد اما به دلیل نمایندگی‌اش از مزایا و درآمدهای غیررسمی زیادی برخوردار باشد. مصداق چنین فرضی استخدام نماینده به‌عنوان مشاور مالی است.

۴-۲-۱ فقدان سازوکار اعلام اطلاعات مشاغل فراپارلمانی نمایندگان در ایران

در نظام حقوقی ایران به‌موجب ماده (۱۱) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» که به «قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» ارجاع داده است، تصدی سه نوع از مشاغل برای

1. Corporation
2. Partnership

نمایندگان مجاز است: عضویت در هیئت‌مدیره شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات، سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی و مشاغلی که از سوی مقام رهبری برای نمایندگان در نظر گرفته شده و بدان منصوب شده‌اند. اشتغال نماینده در موارد گفته شده ممکن است گاهی موجب تعارض منافع شود. با این حال، هیچ‌گونه سازوکاری برای اعلام این مشاغل و سایر عوامل دخیل در آن پیش‌بینی نشده و این امر دور از انتقاد نیست.

۱-۳ اعلام اتفاقی منافع و ثبت منافع

در پارلمان‌های دنیا، افزون‌بر اعلام منظم منافع، اعلام اتفاقی منافع و ثبت آنها نیز به‌عنوان روش‌های نظارت مالی بر رفتار نمایندگان مدنظر قرار گرفته است. تفکیک میان این سه روش از ظرافت‌های خاصی برخوردار است.

۱-۳-۱ الزام به اعلام اتفاقی منافع

منظور از اعلام اتفاقی منافع این است که اعضای پارلمان، باید منافع خود را پیش از آغاز مذاکره درباره موضوع مرتبط با آن اعلام کنند (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 11).^۱ «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» (وکیلان، ۱۳۹۰: ۲۹).^۲ پس از اعلام منافع و تصریح نماینده به تعارض منافع، آنچه اهمیت دارد، اجتناب یا

۱. اعلام منافع مرتبط، به نحوه اثرگذاری این منافع بر کارکردهای نماینده منوط است. در این باره، کد رفتاری اعضای مجلس اعیان مقرر کرده است: «صرفاً کارکردهای نماینده در خصوص موضوع مورد بحث یا مذاکره است که باید مورد توجه قرار گرفته و بررسی شود که آیا منافع بر نحوه انجام آن تأثیر می‌گذارد یا خیر» (The Code of Conduct for Members of the House of Lords: para 11).

۲. گفتنی است که منافع مورد بحث در این قسمت، علاوه بر دارایی‌ها، هدایا، هزینه مسافرت‌ها و مشاغل خارج از پارلمان، شامل مواردی همچون معاملات و کارهایی می‌شود که نماینده در ازای انجام آن مزد دریافت کرده است.

بر کنار کردن نماینده از اقدام درباره موضوع مورد بحث است که دربرگیرنده مذاکره و رأی دادن در مورد آن مسئله است (Lochrie, 2003: 21). به همین دلیل برخی معتقدند اعلام اتفاقی منافع، به منع حضور نماینده در جلسات منجر می‌شود (عامری و مرکز مالگیری، ۱۳۸۷: ۱۲). در تمام پارلمان‌های دنیا، نمایندگان پس از اعلام منافع از حضور در جلسات پارلمان یا کمیسیون‌های آن منع نمی‌شوند. هرچند انتظار می‌رود خود نمایندگان در چنین وضعیت‌هایی از مشارکت در اقدامات پارلمان اجتناب کنند (Rathamarit and et al., 2008: 18).

اعلام اتفاقی منافع با اعلام منظم شباهت‌هایی دارند. هدف افشای منافع در هر دو مرتبط با موضوعات مورد بررسی نمایندگان است (Guide to the Code of Conduct: para 85). با وجود تشابه، میان این دو روش تفاوتی نیز وجود دارد. با توجه به طیف وسیع موضوعاتی که ممکن است در مذاکرات مطرح شوند، وظایف تحمیل شده بر اعضا درباره اعلام اتفاقی، در برخی موارد از اعلام منظم منافع وسیع‌تر است (Ibid.: para 86).

۱-۳-۱-۱ رویه کشورها در به‌کارگیری اعلام اتفاقی منافع

در نظام حقوقی کشورمان به این روش نظارتی اشاره نشده است، اما پیش از تحلیل مسئله باید مطالعه تطبیقی در این خصوص انجام شود و از تجارب سایر کشورها برای پیشنهاد روش مطلوب در کشور استفاده کنیم.

الف) اعلام اتفاقی منافع در انگلستان: در نظام حقوقی انگلستان، به موجب مصوبه ۲۲ مه ۱۹۷۴ مجلس عوام، اعضای پارلمان هرگونه منفعت یا سود مالی مرتبط را که ممکن است در هریک از مذاکرات یا اقدامات کمیسیون‌ها و مجلس داشته باشند، باید اعلام کنند (Fenwick and Philipson, 2003: 86; The Code of Conduct for Members of Parliament: para 86). اعضای مجلس عوام موظف‌اند، حتی منافع غیرمستقیم گذشته و آینده را اعلام کنند (آلد، ۱۳۸۶: ۹) و به تبع، از رأی دادن در مورد مسئله‌ای که برای آنها منفعت شخصی دربردارد، منع شده‌اند (زارعی، ۱۳۸۴: ۷۰). این منافع شخصی، باید توسط

مأمور ثبت منافع به ثبت برسند. این قبیل منافع عبارت‌اند از: «مدیریت یا کارهایی که نماینده در ازای انجام آن مزد دریافت کرده، حمایت‌های مالی که نماینده پارلمان به واسطه عضویت در مجلس به دست آورده، ... و منافع مادی که ارزش آنها بیش از ۰/۵ درصد درآمد نماینده در سال باشد» (همان). همچنین، نمایندگان باید تصاویر قراردادهای منعقد شده با اشخاص بیرون از پارلمان را که به جهت استفاده از خدمات آنها منعقد کرده‌اند، به مأمور ثبت منافع ارائه دهند (همان).

اعضای مجلس اعیان نیز، موظف‌اند در هنگام گفت‌وگو در مجلس یا در زمان ارتباط با وزرا یا «کارمندان عمومی»، هرگونه منفعتی که مرتبط با محتوای مذاکره یا موضوع مورد بحث است را اعلام کنند (The Code of Conduct for Members of the House of Lords: para 10 (b)). این مقررده تاب تفسیر موسع را دارد زیرا عبارت «در هنگام گفت‌وگو در مجلس»، طیف وسیعی از اقدامات نماینده را در مجلس دربرمی‌گیرد. علاوه بر این، عبارت «کارمندان عمومی»، شامل کارمندان پادشاهی، کارمندان دولتی، کارکنان آژانس‌های دولتی یا نهادهای عمومی غیردولتی و اعضا، مقامات و کارکنان مراجع محلی و سایر نهادهای حکومتی می‌شود» (Guide to the Code of Conduct: para 83). برخلاف مجلس عوام، نباید از شرکت اعضای مجلس اعیان در اقدامات مجلس به این دلیل که دارای منافع مرتبط اعم از مالی و غیرمالی‌اند، جلوگیری به عمل آید. هرچند اعضا درخصوص تصمیم‌گیری راجع به اینکه در مورد منافع مستقیم^۲ و مالی به بحث بپردازند یا رأی دهند، بایستی با احتیاط عمل کنند (Ibid.: Para 15). البته انتظار می‌رود حداقل خود اعضای مجلس عیان به لحاظ وجدان، از حضور در اقدامات مرتبط با منافع آنها خودداری کنند.

1. Public Servants

۲. منفعت مالی زمانی مستقیم است که نماینده شخصاً بتواند به‌عنوان نتیجه مستقیم عملکرد خود از آن بهره‌برداری کند. (Guide to the Code of Conduct, para 12).

ب) اعلام اتفاقی منافع و منع نمایندگان از شرکت در جلسات و مذاکرات در کانادا، استرالیا و آفریقای جنوبی: به موجب «کد تعارض منافع برای اعضای مجلس عوام»^۱ کانادا، اعضای مجلس باید منافع خصوصی مرتبط با وظایف عمومی‌شان را به «کمیسر اخلاقی»^۲ اعلام کنند. این تکلیف علاوه بر منافع خود اعضا، منافع همسران و فرزندان نماینده را نیز در برمی‌گیرد (Rathamarit and et al., 2008: 41). آنچه اهمیت دارد، ممنوعیت اعضای مجلس عوام از شرکت در مذاکرات و تصمیم‌گیری در مورد موضوعاتی است که دارای نفع خصوصی باشد (Ibid.: 42). اعضای پارلمان‌های استرالیا و آفریقای جنوبی نیز حق ندارند، درباره مباحثی که موجب تعارض منافع می‌شود، رأی دهند (Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 11).

همان‌طور که قبلاً گفتیم، رویه کشورها درباره ممنوعیت نمایندگان از شرکت در اقداماتی که دارای منفعت هستند، متفاوت است. به نظر می‌رسد، کشورهایی که نمایندگان را از مشارکت در چنین اقداماتی منع کرده‌اند، شیوه مناسب‌تری را در پیش گرفته و بیشتر با فلسفه نظارت بر رفتار نمایندگان و غایت آن که تأمین اعتماد عمومی است، همگام شده‌اند. گفتنی است که از فحوای «منافع خصوصی» نمایندگان که با موضوعات مورد بررسی در پارلمان و کمیسیون‌ها ارتباط می‌یابد و نماینده ملزم به اعلام آنهاست، منافع خویشاوندان نزدیک وی نیز برداشت می‌شود. هرچند که در کدها و مجموعه قواعد رفتاری، به همان صراحتی که در کد تعارض منافع برای اعضای مجلس عوام کانادا قید شده، ذکر نشده باشد.

ج) فقدان سازوکار اعلام اتفاقی منافع در ایران: نظام حقوقی کشورمان در این باره با خلأهای هنجاری روبه‌روست. این در حالی است که از یک سو مجلس شورای اسلامی «می‌تواند با رعایت حدود مقرر در قانون اساسی، در عموم مسائل قانون وضع کند»^۳ و از

1. Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons
2. Ethics Commissioner

۳. اصل (۷۱) قانون اساسی.

صلاحیت نظارتی برخوردار است^۱ ازسوی دیگر، ساختار اجتماعی ایران هنوز از نوع قبیله‌ای یا به عبارتی پاتریمونیالی^۲ بوده و همین ویژگی، در حوزه سیاسی هم رخنه کرده است. بنابراین نمایندگان مجلس در اعمال کارکردهای قانونگذاری و نظارتی خود به دلایل پیش گفته با منافع شخصی و به ویژه گروهی زیادی مواجه و تعارض منافع را موجب می‌شوند. برای جلوگیری از وقوع این گونه تعارض‌ها، روش «اعلام اتفاقی منافع» بسیار حائز اهمیت است و نباید از آن چشم‌پوشی کرد. در صورت اعمال چنین روشی، باید همانند کانادا، آفریقای جنوبی و استرالیا، پس از اعلام منافع از حضور نمایندگان در اقدامات مجلس جلوگیری به عمل آید. علاوه بر این چون احتمال طرح منافع گروهی بیشتر از منافع شخصی است، بنابراین الزام به اعلام اتفاقی منافع باید منافع گروهی نمایندگان را نیز دربرگیرد که شامل منافع خانوادگی وی است. در نتیجه این محدودیت‌ها، دغدغه حفظ شأن و منزلت نمایندگان به طور قابل توجهی کاهش خواهد یافت.

۲-۳-۱ ثبت منافع

اعلام منافع مالی، برای الزام نماینده به رعایت منافع عمومی کافی نیست، بلکه منافع وی و خویشاوندان نزدیکش که شامل همسر و فرزندان می‌شود، باید به ثبت برسد. به همین دلیل در بسیاری از کشورها نهادی برای ثبت فهرست منافع نمایندگان پیش‌بینی شده است که به دفتر ثبت منافع معروف است. البته منافع همسر و فرزندان وی، زمانی قابل ثبت است که منبع کسب

۱. اصول (۸۵-۷۶) و اصول (۸۸-۹۰) قانون اساسی.

۲. در ابتدایی‌ترین شکل پاتریمونیالیسم، قوم و طایفه از اهمیت خاصی برخوردار است و روابط جامعه متشکل از قبایل یا طوایف، بر مبنای طایفه‌گرایی و تبعیت از آموخته‌ها و آرزوهای اعضای آن شکل می‌گیرد. این ویژگی به عرصه حکمرانی هم نفوذ می‌کند و سازمان طایفه‌گرا در پهنه یک سرزمین گسترده شده و اتکای آن به خویشاوندان خواهد بود (بشیریه، ۱۳۸۷: ۷۶). همین موضوع بی‌اعتمادی را در شبکه روابط اجتماعی گسترش می‌دهد، به گونه‌ای که در فرهنگ سیاسی و اجتماعی نظام پاتریمونیالیسم، از یک سو فضایی از بدگمانی و بی‌اعتمادی بین مردم و ازسوی دیگر، میان مردم و حکام ایجاد می‌شود (بشیریه، ۱۳۸۱: ۶۵).

این منافع به نوعی با نمایندگی در ارتباط باشد (عامری و مرکز مالگیری، ۱۳۸۷: ۱۹). از این رو منافعی که بدون دخالت سمت نمایندگی شخص و به واسطه فعالیت‌های قانونی خود کسب کرده‌اند، ثبت نمی‌شود.^۱

۱-۳-۲-۱ ثبت منافع در انگلستان

در راستای تبیین مفهوم ثبت منافع و مزایای آن، تأمل در خصوص منافع قابل ثبت نیز اهمیت خاصی دارد. در نظام حقوقی انگلستان، منافع قابل ثبت عبارت‌اند از: مشاوره، مدیریت شرکت، استخدام در ادارات، حرف و معاملات، حمایت‌های مالی، مسافرت‌های خارج از کشور به عنوان عضو پارلمان، پاداش‌های^۲ دریافتی از خارج، زمین و املاک، سهام و هر منفعت^۳ یا سود^۴ دریافتی که می‌تواند باعث تحت تأثیر قرار دادن کارکرد نماینده در پارلمان شود. با توجه به کدهای رفتاری پارلمان انگلستان، هدف از این ثبت، آشکار ساختن منافعی است که عرفاً به نظر می‌رسد کارکردهای نمایندگان را تحت تأثیر قرار می‌دهد (The Code of Conduct for Members of the House of Lords: para 10 (a)). در کد رفتاری اعضای مجلس عیان، برای انجام چنین مهمی توجه به تمام وظایف و کارکردهای عضو، مورد تأکید قرار گرفته است (Ibid.: para 11). بنابراین اگر قرار بر ثبت منفعت خاصی است، باید تأثیر بالقوه این منفعت که توسط یک شخص متعارف درک می‌شود، بر نحوه انجام تمام وظایف نماینده باشد و نه صرفاً قانونگذاری، نظارت یا بحث در کمیسیون‌ها و ...

۱-۳-۲-۲ ثبت منافع در ایالت ولز جنوبی جدید

به موجب کد رفتاری اعضای پارلمان ایالت ولز جنوبی جدید، ثبت منافع مالی یکی از

۱. تمام منافعی که به‌طور منظم یا اتفاقی باید اعلام شوند، لازم است در دفتر ثبت منافع به ثبت برسند.

2. Payments
3. Interest
4. Benefit

سازوکارهای اصلی پاسخ‌گویی است که تضمین‌کننده عدم تعارض منافع اعضای پارلمان است. مطابق مقررات این ایالت، تمام گزارش‌های منافع مالی که اعضای جدید و قدیمی پارلمان در بازه‌های زمانی متفاوت ارائه می‌دهند و منشی موظف به گردآوری و در دستور کار قرار دادن آنها برای انتشار است، باید ثبت شوند (The Pecuniary Interest Register (Parliament of New Sought Wales: Introduction).

۳-۲-۳-۱ فقدان سازوکار ثبت منافع در ایران

در نظام حقوقی کشورمان، در این زمینه باز با خلأ هنجاری مواجه‌ایم؛ به گونه‌ای که در هیچ جای قوانین و مقررات پارلمانی روش «ثبت منافع» دیده نمی‌شود و این نقیصه ناشی از عدم پیش‌بینی سازوکارهای اعلام منافع است، زیرا تا زمانی که منفعتی اعلام نشود، ثبت آن نیز موضوعیت نخواهد یافت. به‌رغم این مسئله، به‌نظر می‌رسد در صورت پیش‌بینی روش «ثبت منافع»، بهتر است دایره منافع قابل ثبت به صورت وسیعی تعریف شود تا بیشتر منافع نمایندگان و خویشاوندان آنها را دربرگیرد.

با وجود تجارب کشورهای چو انگلستان و ایالت ولز جنوبی جدید، سؤال مهمی که مطرح می‌شود این است که آیا تمامی منافع باید به ثبت برسند یا فقط طیف خاصی از منافع مشمول چنین سازوکاری هستند؟ در پاسخ باید گفت مطابق مطالب پیشین، منافی نیاز به ثبت دارند که در قالب روش‌های اعلام منظم یا اتفافی منافع، از سوی نمایندگان اعلام شده باشند و همان‌طور که گفتیم، حداقل درباره اعلام منظم، منافع قابل اعلام از جمله دارایی‌ها، هدایا، هزینه مسافرت‌ها و ... مشمول الزام به اعلام نیستند، بلکه برای آنها نصاب خاصی مقرر شده و در صورت تجاوز از آن باید اعلام و ثبت شوند. برای نمونه، مطابق راهنمای کد رفتاری اعضای مجلس اعیان، منافی که دارای ارزش مشخصی هستند باید به ثبت برسند. به این ترتیب که هر نوع منفعتی که در یکی از گروه‌های مدیریت،^۱

1. Directorships

مشاغل دارای حقوق و دستمزد،^۱ مشاوره امور عمومی و ارائه خدمات به ارباب رجوع،^۲ سهام،^۳ زمین و اموال،^۴ پشتیبانی و ضمانت‌ها،^۵ مسافرت‌های خارج از کشور،^۶ هدایا، مزایا و مهمانی‌ها،^۷ منافع مالی گوناگون^۸ و در نهایت منافع غیرمالی^۹ قرار بگیرد و ارزش آن بالغ بر بر پانصد پوند باشد، باید در طبقه مناسب ثبت شود. مگر اینکه در آن طبقه نصاب بیشتری مشخص شده باشد (Guide to the Code of Conduct: para 39).

۴-۱ محدودیت نمایندگان از دریافت عایدات خارج از پارلمان

در صورتی که یک مقام عمومی که در حوزه صلاحیت خود عملی را انجام می‌دهد و برای عمل حکومتی مزایایی را از منبعی غیرحکومتی دریافت کند، این امکان وجود دارد که عملکرد یا تصمیم‌گیری وی درباره نوع فعالیتش، تحت تأثیر قرار گیرد (Clark, 2001: 54). این نگرانی در مورد نمایندگان پارلمان که کارکردهایشان اغلب ناظر بر عموم مردم و کلی است، بیشتر نمود دارد. بنابراین محدود کردن آنها در دریافت عایدات و مزایای خارج از پارلمان منطقی به نظر می‌رسد.

منظور از «عایدات»، تمام مزایایی است که در ازای انجام کاری توسط نماینده به وی پرداخت می‌شود، چه در قالب هدیه باشد یا پرداخت مخارج سفر و ... به این ترتیب، ممکن است مطالبی که در اینجا مطرح می‌شود به گونه‌ای با قسمت‌های قبلی همپوشانی داشته باشد، اما باید گفت آنچه در مطالب پیشین محوریت دارد، منافی است که اعضای پارلمان از آن برخوردار شده‌اند و مطابق ماهیت ایجابی روش‌های مبتنی بر اعلام منافع،

1. Remunerated Employments
2. Public Affairs Advice and Services to Clients
3. Shareholdings
4. Land and Property
5. Sponsorship
6. Overseas Visits
7. Gifts, Benefits and Hospitality
8. Miscellaneous Financial Interests
9. Non-financial Interests

نمایندگان مکلف به اعلام آنها هستند. در حالی که در مبحث حاضر، نماینده از منافع خاصی محدود و یا از آن منع شده است، بنابراین براساس ماهیت سلبی این روش، چنین منافعی را نباید دریافت کرد یا از محدوده تعیین شده تجاوز کرد. ایالات متحده آمریکا الگویی در این مورد است.

۱-۴-۱ رویکرد ایالات متحده آمریکا

کنگره ایالات متحده آمریکا، در واکنش به دریافت عایدات توسط اعضای خود که مسئله تعارض منافع را پیش می کشید، در سال ۱۹۸۹ «قانون اصلاح اخلاق»^۱ را به تصویب رساند. به موجب این قانون، دریافت عایدات خارج از پارلمان توسط اعضای کنگره ممنوع شد. زیرا، «گروه های صنعتی و اتحادیه های تجاری که در وضع یا عدم وضع قانونی دارای منافعی بودند، به اعضای کنگره مبالغی را می پرداختند تا آنها نیز در انجمن ها یا مجالس از آن منافع صحبت کنند» (Clark, 2001: 56). در واقع، عایدات و حق الزحمه ها، تضمینی برای تحت تأثیر قرار دادن نماینده یا دسترسی به وی بود (Ibid.). در مصوبات بعدی، اعضای کنگره از دریافت هدایا و بازپرداخت یا پرداخت هزینه هایشان به جز از سوی خویشاوندان یا دوستان نزدیک، ممنوع شدند. با این حال، قواعد مجلس نمایندگان و سنا اجازه اخذ هدایایی با ارزش کمتر از پنجاه دلار از منابع خصوصی را می دهد و طی یک سال تقویمی نیز اجازه دریافت هدیه با حداکثر ارزش صد دلار و نه بیشتر از همان منبع را صادر می کند (Amer, 2009: 628).

به علاوه، پرداخت پول برای کنفرانس یا کارهای همسان دیگری که عضو کنگره انجام می دهد، پرداخت هرگونه وجه به مؤسسه ای که توسط عضو کنگره کنترل یا نگهداری می شود و همچنین پرداخت هزینه مسافرت های مرتبط با انجام وظایف پارلمانی، توسط گروه های نفوذ و مأموران خارج از کنگره ممنوع است. زیرا لابی ها و مأموران و

1. Ethics Reform Act of 1989.

عوامل خارج از کنگره، در طبقه خاصی از منابع ممنوع، برای اعطای هدایا و یا بازپرداخت هزینه‌های اعضای کنگره قرار گرفته‌اند (Ibid.).

برخی از قیود، عایدات حاصل از منابع خارج از کنگره را به ۱۵ درصد حقوق اعضای کنگره محدود کرده‌اند. با وجود این، عده‌ای همچون کاتلین کلارک^۱ معتقدند «چنین محدودیتی از وقوع تعارض منافع جلوگیری نمی‌کند. زیرا مانع اعضای کنگره از کار کردن برای احزابی که ممکن است به موجب وضع قانونی تحت تأثیر قرار گیرند، نمی‌شود» (Clark, 2001: 55). به نظر می‌رسد، باید با نظر کلارک هم‌عقیده شد و علاوه‌بر رد چنین محدودیت‌هایی، این پرسش را مطرح کرد که تجویز دریافت عایدات کمتر از ۱۵ درصد حقوق نمایندگان، چه تأثیری دارد و آیا اگر چنین عایداتی به‌طور کلی ممنوع شود، به وظیفه نمایندگی لطمه‌ای وارد می‌شود؟ در صورتی که این گونه مزایا ممنوع شود، نه تنها به وظایف نمایندگی خدشه‌ای وارد نکرده، بلکه با افزایش حقوق و مزایای نمایندگان، می‌توان از این گونه اعمال نفوذها جلوگیری کرد. همچنین، اعطای مزایای با ارزش کمتر از ۱۵ درصد حقوق نمایندگان، می‌تواند مقدمه‌ای بر آشنایی گروه‌های نفوذ و خارج از پارلمان با نمایندگان بوده و ارتباط‌های غیررسمی میان آنها را در آینده افزایش دهد.

۲-۴-۱ ممنوعیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی از دریافت عایدات خارج از مجلس ماده (۴) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» کشورمان به این روش تصریح دارد. به موجب این ماده: «... اخذ هر نوع امکانات و امتیازات از بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی به هر عنوان و هر شکل، توسط نماینده به نفع خود و اقربای وی به ناحق و اعمال نفوذ و استفاده از سمت نمایندگی برای این منظور ... ممنوع و مرتکب مستوجب اعمال مجازات ماده (۶) این قانون است». تنها روش نظارتی که می‌توان گفت مطابق با قواعد رفتار حرفه‌ای پارلمانی در ایران پیش‌بینی شده است، همین ممنوعیت از دریافت امکانات و

1. Kathleen Clark

امتیازات خارج از مجلس است. مستفاد از ماده (۴)، ممنوعیت نمایندگان از دریافت هزینه مسافرت‌ها نیز است که در شیوه مربوط به اعلام هزینه مسافرت‌ها از آن سخن به میان آمد. اما آنچه مهم است، در نظر گرفتن ضمانت اجرای انضباطی برای تخطی از مفاد این ماده است که به گمان ما متناسب با شأن نمایندگان اتخاذ شده‌اند.

۲ روش‌های نظارت غیرمالی

هدف از اجرای روش‌های غیرمالی نیز همان حفظ اعتماد عمومی به نمایندگان و حفظ شأن و منزلت آنهاست. اما فرایند نظارت و موضوع مورد نظارت دارای ماهیت غیرمالی هستند. نظارت‌های غیرمالی می‌تواند طیف گسترده‌ای از انواع نظارت‌ها را دربرگیرد، در این قسمت به آن دسته از روش‌های نظارتی می‌پردازیم که در کشورهای پیشگام در عرصه نظارت بر نمایندگان، مورد عمل قرار می‌گیرند.

۲-۱ تخطی از قواعد رفتاری و شکایت مردم

«نظارت» دارای ماهیت پسینی است و بدون انجام یک عمل و اطلاع از کم‌وکیف آن، اعمال نظارت ممکن نیست. نظارت عموم مردم بر اجرا یا تخطی از اجرای قواعد رفتاری حرفه‌ای نمایندگان نیز از این قاعده مستثنا نیست. بنابراین، در ارائه گزارش اطلاعات منافع نمایندگان، که در اجرای شیوه‌های نظارت درون پارلمانی ارائه شده، نباید تردید کرد و فقط بحث بر دامنه اعمال این امر است. زیرا عدم دسترسی عموم به گزارش‌ها، افشای اطلاعات نمایندگان نتایج چندانی را دربر نخواهد داشت (آلد، ۱۳۸۶: ۳).

اغلب کشورها اطلاعات مربوط به وضعیت مالی نمایندگان که شامل دارایی‌ها، هدایای دریافتی، هزینه سفر و پست‌های در دست تصدی است را به اطلاع عموم می‌رسانند. برخی نیز از ارائه آن خودداری می‌کنند و برای حریم خصوصی نمایندگان اهمیت زیادی قائل می‌شوند. به‌عنوان مثال، در آلمان انتشار اطلاعات مالی نمایندگان ممنوع است

(Stapenhurst and Pelizzo, 2004: 13). آنچه که کشورهای گروه اول به آن متوسل می‌شوند، اولویت منافع عمومی بر مصالح شخصی نمایندگان از جمله رعایت حریم خصوصی آنهاست، در حالی که دستاویز گروه دوم رعایت حریم خصوصی نمایندگان برای انجام بهینه کارکردهای نمایندگی است. ممکن است دلیل دیگر برای خودداری از انتشار اطلاعات مالی، ترس از افشای برخی اطلاعات محرمانه یا غیرمحرمانه اما حساس برای عموم مردم باشد که موجب واکنش تند آنها می‌شود.

به نظر می‌رسد، رویه هیچ‌یک از این دو گروه قابل قبول نیست و در اعلام عمومی اطلاعات مالی نمایندگان افراط یا تفریط انجام می‌شود. راهکار درست آن است که همچون اسپانیا میان اطلاعات مالی تفکیک قائل شویم. در این کشور «اطلاعات مربوط به سهام، مشاغل درآمدها، دریافت مستمری، مدیریت و مستغلات محرمانه می‌مانند. اما اطلاعات مربوط به حق مشاوره، کمک‌های مالی، سفرهای خارجی و هدایا در اختیار عموم قرار می‌گیرند» (گروه کارشناسان، ۱۳۸۹: ۲۰). با تأمل در اطلاعات قابل انتشار و غیرقابل انتشار نمایندگان، ملاحظه می‌کنیم بیشتر آنچه که در اسپانیا غیرقابل انتشار معرفی شده، بر منافع مشروع و قانونی آنها ناظر است. یعنی منفعی که در ازای تلاش نمایندگان و بدون چشمداشتی در قبال انجام عملی برای اعطاکننده، به آنها تعلق می‌گیرد و همچنین بیم از تأثیرگذاری بر نحوه انجام وظایف نمایندگی را دربرندارند.

بنابراین، برای جمع میان ضرورت حفظ منافع عمومی از یک سو و رعایت حریم خصوصی نمایندگان و عدم لطمه به نظم عمومی در نتیجه واکنش‌های احتمالی شهروندان نسبت به مسائل مالی منتشر شده نمایندگان از سوی دیگر، بهترین راه حل آن است که با توجه به فرهنگ حاکم در هر کشور، میان اطلاعات مالی برای انتشار عمومی تفکیک قائل شوند. باید گفت اعلام عمومی اطلاعات مالی نمایندگان از سوی کشورها، بدون در نظر گرفتن حق شکایت برای مردم در صورت تخطی نمایندگان از قواعد رفتار حرفه‌ای، نه تنها از غایت اعمال نظارت بر آنها و وجود قواعد رفتاری به دور است، بلکه ممکن است به بی‌اعتمادی

شهروندان نسبت به نمایندگان و نظام سیاسی منجر شود. زیرا این احتمال وجود دارد که نماینده‌ای با حيله و تزوير يا به دروغ، منافع و اطلاعات خود را اعلام و به ثبت رسانده باشد درحالی که، عده‌ای از مردم به این مسئله پی برده و خواستار رسیدگی باشند، اما راهی پیش روی آنها نباشد. از این رو، در برخی از کشورها به سازوکار شکایت مردم نسبت به تخطی‌های رفتاری نمایندگان به‌عنوان یکی از روش‌های نظارتی اشاره شده است که به آن خواهیم پرداخت.

۱-۱-۲ شکایت مردم از نقض قواعد رفتاری توسط نمایندگان در انگلستان و اوگاندا
در انگلستان نهاد کمیسر پارلمانی استانداردهای مجلس عوام، صلاحیت بررسی شکایات عموم مردم درباره قواعد رفتاری را برعهده دارد (Alder and et al., 2002: 230). در اوگاندا نیز به‌موجب اصل (۸۴) قانون اساسی «در صورتی که نماینده پارلمان عملی انجام دهد که موجب خفت^۱ یا رسوایی^۲ وی شود، حداقل دوسوم رأی‌دهندگان ثبت‌نام کرده در حوزه انتخابیه یا یک گروه اجتماعی که نماینده از سوی آنها انتخاب شده باشد، می‌توانند از این عمل نماینده طرح شکایت کنند» (Beetham, 2006: 97-98).

۲-۱-۲ فقدان سازوکار شکایت مردم از نقض قواعد رفتاری توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ایران

نظام حقوقی کشور در این زمینه نیز مسکوت است، زیرا در هیچ جای قوانین و مقررات به آن اشاره نشده است. با این حال، در طرح «نظارت مجلس بر امور نمایندگان»، به شکایات مردم از نقض قواعد رفتاری تصریح شده بود، به گونه‌ای که ماده (۲۹) بیان می‌کرد: «هریک از اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توانند شکایات، اسناد و گزارش‌های مستند خود را درباره عملکرد نمایندگان، مجلس و کمیسیون‌ها طبق چارچوبی که به این منظور

1. Contempt
2. Disrepute

از سوی کمیسیون در اختیار همگان قرار می‌گیرد به کمیته نظارتی ارسال کند». به‌رغم طرح اولیه، مجلس شورای اسلامی این ماده را به تصویب نرساند و در مصوبه ارسالی برای شورای نگهبان آثاری از آن را نمی‌توان ملاحظه کرد. به‌تبع آن در «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» نیز این خلأ همچنان باقی است. با وجود حذف این ماده در قانون نظارت، در ماده (۲) آن، بخشی از صلاحیت‌های هیئت نظارت بر رفتار نمایندگان، شامل رسیدگی به گزارش‌های ارسالی درباره سوءرفتار و تخلف مالی نمایندگان و رفتار خلاف شئون نمایندگی آنها و ... اختصاص یافته است، درحالی‌که به‌دلیل عدم قید ماده (۲۹) طرح اولیه، مرجع ارائه گزارش‌ها تعیین نشده است. شایان ذکر است که با عدم پیش‌بینی شکایت مردمی از نقض قواعد رفتاری نمایندگان، به‌طور قطع نمی‌توان به حفظ شأن و حرمت نمایندگان و مجلس امیدوار بود. باید گفت که حتی پیش‌بینی چنین روشی بدون در نظر گرفتن اعلام عمومی اطلاعات مالی آنها، فایده چندانی ندارد. بنابراین، در صورتی که قانونگذار تصمیم به تقنین روش شکایت مردمی بگیرد، باید قبل از آن مبادرت به پیش‌بینی اعلام عمومی اطلاعات مالی کند.

۲-۲ نظارت بر نحوه تعامل نمایندگان با لابی‌ها

واژه «لابی کردن»^۱ ابتدا در ایالات متحده آمریکا مطرح شد و پس از آن هم در انگلستان مورد استفاده قرار گرفت. «افراد حوزه انتخاباتی با نمایندگان خود در لابی (تالار نشیمن) مرکزی ملاقات می‌کردند و تلاش‌های آنها برای تأثیرگذاری بر نمایندگان پارلمان، لابی کردن نام گرفت» (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۳۸-۱۳۷). گروه نفوذ یا لابی‌گر عبارت است از نهادها و اشخاصی که به‌منظور انجام عمل تقنینی مورد نظر خویش یا موکلانشان تلاش می‌کنند. آنها «معمولاً افراد حرفه‌ای هستند که در قبال دریافت مزد، به لابی‌گری برای جهت‌دهی اعمال نمایندگان در پارلمان می‌پردازند» (زارعی، ۱۳۸۹: ۴۸).

اعمال نفوذ لابی‌ها بر نمایندگان، یکی از عواملی است که موجب سلب استقلال نمایندگان می‌شود. چنین نفوذی با حمایت مالی از نمایندگان صورت می‌گیرد. این حمایت‌ها ممکن است در راستای تأمین مخارج حوزه‌های انتخاباتی باشد یا معطوف به اعطای هدایا و دعوت به سفرهایی که مخارج آن پرداخت شده است. مشکل زمانی حادث می‌شود که نماینده به‌عنوان مشاور مالی برای گروه‌های ذی‌نفع، مانند اتحادیه‌های تجاری کار کند و در صورتی که از منافع کارفرما در پارلمان دفاع نکند، عزل شود. حتی حمایت‌های مالی، فرایند قانونگذاری را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد و با مشاوره گروه‌های ذی‌نفع انجام می‌گیرد. در چنین مواردی نمایندگان به مزدورانی تبدیل می‌شوند که فقط از آمال حامی‌های خود دفاع می‌کنند (Alder and et al., 2002: 227-228).

بنابراین، علاوه بر محدودیت نمایندگان از دریافت عایدات ضروری است تا به شکل‌های دیگری که غالباً دارای ماهیت غیرمالی‌اند، ارتباط میان نمایندگان و گروه‌های نفوذ را کنترل کرد.^۱ به همین دلیل در ادامه برخی نظارت‌های غیرمالی حاکم بر تعامل نمایندگان را با لابی‌ها شرح می‌دهیم.

۲-۲-۱ نظارت بر نحوه تعامل نمایندگان با لابی‌ها در ایالات متحده آمریکا

از آنجا که لابی کردن با نمایندگان پارلمان واقعیتی مسلم و گریزناپذیر در هر نظام سیاسی است، تلاش برای ایجاد ممنوعیت کلی از روش‌های مختلف، افسانه‌ای بیش نبوده و به دلیل دوری از واقعیت، حتی منجر به تحقق حداقل‌های مطلوب هم نخواهد شد. بنابراین جهت‌دهی روابط لابی‌کنندگان با نمایندگان و الزام آنها به برقراری ارتباط در چارچوب‌های به رسمیت شناخته شده توسط قوانین مربوطه، مناسب‌ترین راهکار برای جلوگیری از آلوده

۱. ماهیت نمایندگی در استقلال، صلاحیت اختیاری و مصونیت نماینده از مداخله دیگران نهفته است. از این رو، اگر لابی‌ها برای دستیابی به اهداف خود با نماینده یا نمایندگان ارتباط برقرار کرده و سعی در وابسته کردن آنها کنند، شالوده پارلمان و سمت نمایندگی از هم می‌پاشد.

شدن نمایندگان به فساد در نتیجه ارتباط‌های برون‌پارلمانی و صیانت از اعتماد عمومی به آنهاست. از این رو، در ایالات متحده آمریکا «یکی از قیود اصلی قانون موضوعه، مقرر می‌دارد نباید کارمندان، وزارتخانه‌ها و آژانس‌های ایالات متحده را از برقراری ارتباط از طریق کانال‌های رسمی، با هریک از اعضای کنگره یا هیئت‌رئیس و درخواست تقنین، تنفیذ و تصدیق، سیاستگذاری یا تخصیص آنچه که به نظرشان برای اداره کارآمد حرفه‌های عمومی لازم است، ممنوع کرد» (Petersen, 2009: 670). هرچند این حکم بر نهادهای دولتی آمریکا ناظر است، اما از آنجا که هریک از این ارگان‌های دولتی ممکن است از جانب لابی‌ها به ارتباط با نمایندگان یا کنگره تشویق شوند، بایستی این نکته را پذیرفت که حکم فوق شامل پدیده لابی کردن با نمایندگان می‌شود. به این ترتیب، در آمریکا به‌طور غیرمستقیم، ارتباط لابی‌ها با نمایندگان کنگره در قالب قوانین به رسمیت شناخته شده است.

اگر این استدلال در برخی کشورها مورد پذیرش واقع نشود، باز خالی از وجه نخواهد بود. زیرا در این کشورها، ممکن است ارگان‌های دولتی در موارد ذکر شده پیشنهادهایی برای اعضای پارلمان داشته باشند، پس بهتر است در ضمن قوانین، نحوه تعامل این نهادها با اعضای پارلمان را تعریف کنند. در غیر این صورت، احتمال دارد از کانال‌های غیررسمی به ارتباط با نمایندگان پردازند که عواقب وخیمی به دنبال خواهد داشت.

در این کشور، لابی‌ها، مأموران، عوامل خارج از کنگره، در طبقه خاصی از منابع ممنوع برای اعطای هدایا یا بازپرداخت هزینه‌های اعضای کنگره قرار می‌گیرند؛ مگر اینکه ثابت شود اعطای یک هدیه خاص مبتنی بر رابطه دوستی طولانی مدت با عضو کنگره است (Amer, 2009: 628). همچنین علاوه بر اعمال محدودیت‌های مالی، اسناد لازم‌الاجرای گروه‌های نفوذ یا لابی‌ها را هم جزء گروه‌های ممنوع از اعطای مزایا به نمایندگان می‌توان اعلام کرد. به این ترتیب میزان ارتباط‌های این دو گروه، به‌طور ناخودآگاه کاهش می‌یابد.

روش دیگر، ارائه گزارش‌های مبتنی بر عدم ارتباط برخی از فعالیت‌های نمایندگان با لابی‌هاست. به‌عنوان نمونه، سناتورهای باید قبل از رفتن به یک سفر غیردولتی پیشنهاد شده به

آنها، گواهی مکتوبی مبنی بر اینکه سفر مذکور از لحاظ مالی به طور مستقیم یا غیرمستقیم توسط لابی‌ها و مأموران خارج از پارلمان تأمین نمی‌شود، ارائه کنند. به علاوه، آنها باید اجازه مکتوب و قبلی کمیسیون اخلاقی سنا^۱ را برای مسافرت‌های غیردولتی داشته باشند و در مدت سی روز بعد از هر سفر، گزارش مفصلی از آن را ارائه دهند. همچنین، همسر و سایر اعضای خانواده سناتور از لابی کردن‌هایی که کارمندان سناتور مجاز به انجام آن هستند، منع شده‌اند (Ibid.: 630). چنین مواردی با اعلام و گزارش هدایا و هزینه مسافرت‌های نمایندگان فرق دارد، زیرا در آن موارد نماینده لزوماً از ارتباط و دریافت مزایا از لابی‌ها منع نشده و اغلب مکلف به اعلام میزان عایدات، آن هم بالغ بر نصاب‌های مشخص است. در حالی که در اینجا، گزارش انواع دیگری از تعاملات با لابی‌ها مطرح است. افزون بر مجلس سنا، مجلس نمایندگان نیز در قطع‌نامه ۴۹۷۵ مصوب ۳ مه ۲۰۰۶، محدودیت‌هایی را بر اعضای خود در ارتباط با گروه‌های نفوذ تحمیل کرده است. به موجب این قطع‌نامه، لابی‌گران از همراهی با اعضای کنگره در یک پرواز منع شده‌اند (Ibid.: 631).

۲-۲-۲ نظارت بر نحوه تعامل نمایندگان با لابی‌ها در انگلستان

به رغم سیاست کیفرزدایی که همانند بسیاری از کشورها، در ایران نیز مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است، باید اذعان داشت که اهمیت منافع عمومی ایجاب می‌کند، در برخی موارد روش کیفری‌سازی ارتباط نمایندگان با لابی‌ها را از نظر دور نکنیم و به فراخور موضوع و اهمیت، آن را جرم‌انگاری کنیم. چنین امری در نظام حقوقی انگلستان قابل مشاهده است، زیرا در قطع‌نامه ۱۶۹۵ مقرر شده پرداخت پول برای مطرح کردن هر موضوعی در پارلمان، «جرم بزرگ»^۲ محسوب می‌شود (Alder and et al., 2002: 229-228). واضح است که نتیجه منطقی جرم‌انگاری چنین اموری، اعمال ضمانت اجرای شدید و کیفری بر متخلفان

1. Senate Ethics Committee
2. High Crime

است که نه تنها با مصونیت پارلمانی نمایندگان منافات نداشته، بلکه با ماهیت نظارت حرفه‌ای نیز مطابقت دارد. در نتیجه این روش، لابی‌گران نیز مشمول ضمانت اجرای کیفری خواهند بود،^۱ و این مورد یکی از روش‌های قوی برای کنترل ارتباط گروه‌های نفوذ با نمایندگان محسوب می‌شود.

روش دیگر ممنوعیت نمایندگان در اعمال برخی از مصادیق حق‌های مدنی، در ارتباط با گروه‌های نفوذ است. مثلاً نمایندگان همانند سایر شهروندان از آزادی اراده در انعقاد قرارداد با هر شخصی که خود صلاح می‌دانند، برخوردار نیستند. پارلمان انگلستان در مصوبه‌ای اعلام کرده است انعقاد هر نوع قرارداد میان عضو پارلمان و گروه‌های نفوذ که استقلال و آزادی عمل نماینده را در پارلمان تحت کنترل درآورد یا محدود کند، با جایگاه پارلمان و وظیفه نمایندگی وی منافات دارد (Beetham, 2006: 101). شایان ذکر است، که «اغلب پارلمان‌ها اعضا را از انعقاد قرارداد با دیگر نهادها جهت اقدام از طرف آنها در پارلمان، ممنوع می‌کنند» (Ibid.).

۳-۲-۲ فقدان سازوکار نظارت بر تعامل نمایندگان با لابی‌ها در ایران

با وجود شناسایی لابی‌گری پارلمانی در نظام حقوقی کشورهای چون آمریکا، انگلستان و ولز جنوبی جدید و در نظر گرفتن ابزارهای کنترل این مهم، در نظام حقوقی کشورمان چنین پدیده‌ای به رسمیت شناخته نشده است. به‌طور خاص در قانون اخیر نظارت بر رفتار نمایندگان نیز، هیچ اثری از شناسایی یا منع آن را نمی‌توان دید. با این حال، به‌دلیل اوضاع سیاسی و اجتماعی حاکم بر کشورمان، روش‌هایی چون ارائه گزارش‌هایی مبنی بر عدم ارتباط اقدامات نمایندگان با لابی‌ها، جرم‌انگاری روابط نمایندگان با آنها و اشاره به

۱. در این مبحث تجویز ضمانت اجرای کیفری بر نمایندگان و لابی‌ها بدون توجه به اصول حقوق کیفری همچون اصل تفسیر به نفع متهم، اصل تفسیر مضیق قوانین کیفری و ... نیست و آنچه در اینجا شکل تجویزی به‌خود گرفته، در عرصه عمل باید با توجه به چنین اصولی اعمال شود.

لابی‌ها به‌عنوان گروهی ممنوع از اعطای مزايا به نمایندگان بسیار ضروری است. اما لابی‌ها و گروه‌های نفوذ را همیشه نباید به‌عنوان کنشگرانی نامشروع قلمداد کرد، زیرا گروه‌هایی وجود دارند که هدفشان تبلیغ و تأمین منافع عمومی است. بنابراین، در عین اعمال محدودیت بر تعامل آنها با نمایندگان، باید زمینه‌های ایجاد ارتباط برای ارائه مشاوره به نمایندگان فراهم شود و در عین حال، فرصتی برای اعمال فشار در جهت تأمین منافع گزینشی به آنها داده نشود. در این صورت، چنین گروه‌هایی می‌توانند در نظام‌های فاقد احزاب سیاسی، جای خالی آنها را پر کنند، هرچند اهداف هر یک از این دو متفاوت است. نظام‌های حزبی نیز، می‌توانند با بیان منافع و دیدگاه‌هایی که با بی‌اعتنایی احزاب سیاسی روبه‌رو شده‌اند، کارکردهای نمایندگان را تقویت کنند. بنابراین باید حداقل درباره گروه‌هایی که بیشتر دغدغه عدالت اجتماعی و اموری چون شرایط و امنیت شغلی و دستمزدها را دارند، رویکرد منعطف‌تری داشته و مواردی از ارتباط ایشان با نمایندگان پارلمان، برای ارائه مشاوره به آنها به رسمیت شناخته شود.

۳ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

از مهم‌ترین الزامات نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان، اتخاذ روش‌های اعمال آن است. با مطالعه تجارب کشورهای پیشگام ملاحظه کردیم، که در این کشورها نظارت‌های پیش‌بینی شده به دو دسته نظارت‌های مالی و غیرمالی تقسیم می‌شود. مهم‌ترین نظارت‌های مالی عبارت‌اند از: اعلام منظم دارایی‌ها، هدایای دریافتی، هزینه مسافرت‌ها، مشاغل خارج از پارلمان، اعلام منافع به‌طور نامنظم و اتفاقی از قبیل قراردادهای موقت و موقوت و اموری که نماینده در قبال انجام آن مزد دریافت می‌کند. مواردی همچون شکایت مردم از نقض قواعد رفتار پارلمانی و اعلام فهرست گروه‌های ممنوع از اعطای هدیه و دیگر منافع به نمایندگان، جرم‌انگاری روابط نمایندگان با لابی‌ها، سلب اعمال برخی از حق‌های مدنی همچون آزادی انعقاد قرارداد را، می‌توان به‌عنوان مصادیق پرکاربرد نظارت‌های غیرمالی قلمداد کرد.

در روش‌های مالی، سازوکار اعلام منافع از سوی خود نمایندگان محوریت دارد و عامل اعتماد به آنها به دلیل شأن و منزلتی است که در نتیجه اعمال اراده عمومی و داشتن پایگاه انتخابی از آن برخوردار شده‌اند. در خصوص روش‌های نظارت غیرمالی هم عامل شأن و منزلت آنها نمود دارد. به این ترتیب شکایت مردم از تخلفات نمایندگان، متعاقب اعلام عمومی گزارش‌های مالی آنهاست که از سوی خودشان ارائه می‌شود. از آنجا که تحت نفوذ قرار دادن نمایندگان از سوی لابی‌ها کارکردهای نمایندگی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، می‌تواند تزلزل و شأن نمایندگی و پارلمان را هم به دنبال داشته باشد، به همین دلیل اعمال قاطعانه محدودیت بر این روابط ممکن است حافظ منزلت نمایندگان باشد، امری که در اغلب کشورها قابل ملاحظه است. اعمال روش‌های نظارت حرفه‌ای بر نمایندگان براساس فرضیه نوشتار حاضر همراه با توجه به شأن و منزلت آنهاست. خواه توجه به این شأن، به صورت اعتماد به آنها در هنگام اعمال نظارت مالی خود را نشان می‌دهد، خواه به صورت محدودیت سخت بر تعاملشان با لابی‌ها به دلیل بی‌اعتمادی به گروه‌های نفوذ در هنگام اعمال نظارت غیرمالی.

ملاحظه کردیم به‌رغم توجه بسیاری از کشورها به روش‌های مزبور، نظام حقوقی کشورمان در این باره با خلأ جدی مواجه است و با وجود تصدیق این نظارت، در خصوص روش‌های نظارتی هنوز با مشکل مواجه‌ایم. این در حالی است که قانونگذار در کشور، برای نقض قواعد رفتار پارلمانی ضمانت اجرا در نظر گرفته است، بدون اینکه نمایندگان از حداقل روش‌های نظارتی حاکم بر خودشان که بخش زیادی از آن توسط خودشان در قالب اعلام منافع عملی می‌شود، آگاهی داشته باشند. بنابراین، رویه قانونگذار ناقض قاعده قبح عقاب بلایان بوده و نهاد نظارت بر رفتار نمایندگان را نیز با ناکارآمدی مواجه می‌کند. بنابراین پیشنهاد می‌شود:

۱. قانونگذار به اتخاذ روش‌های خاص نظارتی مبادرت کند و در انتخاب آنها به قواعد رفتاری دیگر کشورها توجه داشته و موارد مهمی چون حداکثر مصادیق دارایی‌ها در مواعد زمانی مشخص و تغییر آن، اعلام تمامی هدایای دریافتی بدون توجه به ارزش آنها،

تضییق گستره مخارج سفرهایی که نمایندگان مجلس به دریافت آن مجاز هستند، گزارش تمام اطلاعات مربوط به مشاغل فراپارلمانی نمایندگان مجلس، اعلام اتفاقی منافع شخصی و حتی گروهی نمایندگان و همچنین ممنوعیت ایشان از اقدامات مرتبط با منافعشان، شکایت مردم از نقض قواعد رفتاری توسط نمایندگان، شناسایی و جهت‌دهی قانونی لابی‌گری پارلمانی، الزام به ارائه گزارش‌های مبنی بر عدم ارتباط برخی از فعالیت‌های نمایندگان با لابی‌ها و جرم‌انگاری برخی از آنها را، مدنظر قرار دهد.

۲. در استفاده و پیش‌بینی روش‌های نظارت حرفه‌ای، این اصل اساسی که پارلمان و عموم مردم می‌توانند درباره تحت تأثیر قرار گرفتن صلاحیت تصمیم‌گیری نماینده به دلیل منافع خصوصی، داوری کنند، باید مدنظر قانونگذار قرار گیرد.

۳. جلب اعتماد عمومی و مصونیت نمایندگان از نفوذ خارجی و حفظ شأن و منزلت آنها در اتخاذ روش‌های مذکور از اهمیت اساسی برخوردار است، بنابراین قانونگذار کشورمان باید در اتخاذ روش‌های نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان، این موارد را در نظر داشته باشد.

۴. قانونگذار باید ضمن اعتماد و جلب همکاری خود نمایندگان، در پیش‌بینی این روش‌ها سخت‌گیری کند. زیرا علاوه بر اهمیت جلب اعتماد عمومی، حفظ شأن و منزلت نمایندگان و مجلس، زمینه‌های اجتماعی مهمی چون قوم و قبیله‌گرایی باعث عدم موفقیت سازوکار نظارت می‌شوند مگر اینکه، این روش‌ها با شدت بیشتر اتخاذ و به‌طور قاطعانه اعمال شوند. از آنجا که نظام حقوقی کشورمان هنوز در ابتدای راه است و نمایندگان و ناظران از بسیاری از وظایف خود در این باره آگاهی ندارند، سخت‌گیری ضروری است.

منابع و مأخذ

۱. آلد، ویلیام (۱۳۸۶). «گزارش دارایی‌های مقامات عمومی (۲)»، ترجمه مهسا شعبانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۸۵۵۳.
۲. بشیریه، حسین (۱۳۸۱). *دیاچه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران: دوره جمهوری اسلامی*، تهران، نگاه معاصر.
۳. بانک توسعه آسیا (۱۳۸۹). *سیاست‌های ضدفساد در آسیا و اقیانوسیه: چارچوب قانونی و سازمانی مبارزه با فساد در بیست‌ویک کشور آسیا و اقیانوسیه*، ترجمه مؤسسه موج، پرویز قاسمی و آرتینا گل‌زاده، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی.
۴. _____ (۱۳۸۷). *جامعه‌شناسی سیاسی*، چاپ یازدهم، تهران، نی.
۵. جمعری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۵). *ترمینولوژی حقوق؛ حاوی اصطلاحات: رشته‌های حقوق، علوم سیاسی و اقتصادی و تاریخ حقوق و رشته‌های مختلف فقه اسلامی*، چاپ شانزدهم، تهران، گنج دانش.
۶. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴). *مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری ایران و برخی کشورهای جهان*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی.
۷. _____ (۱۳۸۹). *نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی (مطالعه تطبیقی)*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی.
۸. طرح نظارت مجلس بر امور نمایندگان، ۱۳۸۹/۷/۴.
۹. عامری، فائزه و احمد مرکز مالگیری (۱۳۸۷). «مطالعه تطبیقی راجع به تدوین مجموعه قواعد پارلمانی در برخی از کشورها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۹۵۸۲.
۱۰. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ مجلس شورای اسلامی.
۱۱. قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، مصوب ۹۱/۱/۱۵ مجلس شورای اسلامی.
۱۲. کوهکن، علیرضا و سمانه موحدی (۱۳۹۰). «نحوه نظارت بر درآمدهای مالی نمایندگان و مقامات دولتی فرانسه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، شماره مسلسل ۱۱۹۳۹.
۱۳. گروه کارشناسان (۱۳۸۹). «رژیم اخلاقی حاکم بر رفتار نمایندگان در پارلمان‌های دنیا»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، شماره مسلسل ۱۰۳۹۹.
۱۴. وکیلان، حسن (۱۳۹۰). «نظارت بر رفتار نمایندگان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۲۲۲۱.

15. Alder, John and et al. (2002). *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, New York, Palgrave Macmillan, Fourth Edition.
16. Amer, Mildred (2009). "Congressional Gifts and Travel: Proposal in the 109th Congress", in: *Congress of the U.S: Committees, Rules and Procedures*, Thomason (ed.), New York, Nova Science Publishers, Inc.
17. Beetham, David (2006). *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice*, Geneva, Inter-Parliamentary Union.
18. Burgmann, Meredith (2003). "Constructing Codes: Pitfalls and Challenges", in: *Ethics and Political Practice: Perspectives on Legislative Ethics*, Preston and Sampford (eds.), London, The Federation Press, Routledge.
19. Clark, Kathleen (2001). "Regulation the Conflict of Interest of Government Officials", in: *Conflict of Interest in the Professions (Practical and Professional Ethics Series)*, Davis and Stark (eds.), New York, Oxford University Press.
20. Fenwick, Helen and Phillipson, Gavin (2003). *Constitutional and Administrative Law (The Cavendish Q and A Series)*, London, Cavendish Publishing Limited, Fourth Edition.
21. Guide to the Code of Conduct, Available Online at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/code.pdf>.
22. Lochrie, James (2003). *Meeting Procedures: Parliamentary Law and Rules of Order for the 21st Century*, Maryland, the Scarecrow Press.
23. Petersen, R. Eric (2009). "Executive Lobbying: Statutory Controls", in: *Congress of the U.S: Committees, Rules and Procedures*, Thomason (ed.), New York, Nova Science Publishers, Inc.
24. Rathamarit, Niyom and et al. (2008). *Codes of Conduct for Parliamentarians (A Comparative Study)*, Bangkok, King Prajadhipok's Institute.
25. Stapenhurst, Rick and Pelizzo, Riccardo (2004). *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, Washington, D.C., World Bank Institute.
26. The Code of Conduct for Members of Parliament, Available at <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73502.htm#a6>.
27. The Code of Conduct for Members of Parliament and the Pecuniary Interest Register, Parliament of New Sought Wales, Available at [http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/key/CodeofConduct/\\$File/18+Code+of+Conduct.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/key/CodeofConduct/$File/18+Code+of+Conduct.pdf).
28. The Code of Conduct for Members of the House of Lords, Available online at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/code.pdf>.
29. Wilson, Howard. R (2003). "Ethics Counsellor to the Government: The Canadian Experience", in: *Ethics and Political Practice: Perspectives on Legislative Ethics*, Preston and Sampford (eds.), London, The Federation Press, Routledge.