

بررسی تطبیقی نظارت بر رفتار مالی نمایندگان مجلس در ایران، ایالات متحده آمریکا، انگلستان، و فرانسه



سید مهدی موسوی^۱ ID، محسن حسنونند^{۲*} ID، احمد رفیعی^۳ ID، مریم افشاری^۴ ID

۱. دانشجوی دکترای حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال، تهران، ایران

۲. استادیار مدعو حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال، تهران، ایران

۳. استادیار حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال، تهران، ایران

۴. استادیار حقوق بین‌الملل، دانشگاه آزاد اسلامی واحد دماوند، دماوند، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۱/۱۱ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۱۷

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1966.1766](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1966.1766)

چکیده

به واسطه اهمیت اصل نظارت در بستر حقوق عمومی، حفاظت از اعتماد جمعی به نمایندگان، و اصل برابری همه شهروندان در قبال قانون می‌توان گفت نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس امری بدیهی به شمار می‌رود. همان‌گونه که نظارت بر رفتار بقیه کارگزاران نظام اهمیت دارد، با توجه به اینکه روش‌های نظارت بر رفتار نمایندگان بسیار مهم هستند و در کارآمدی نهاد نظارت حرفه‌ای نقش کلیدی ایفا می‌کنند، پس قانون‌گذار نیز باید توجه خاصی به آن داشته باشد و این مسئولیت مهم را به واسطه تحلیل و معرفی این روش‌ها عملی سازد. پژوهشگران در نوشتار پیش رو قصد دارند به این پرسش جواب دهند که روش‌های نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس در آمریکا، انگلستان، فرانسه، و ایران کدام‌اند؟ در این بستر، این کشورها از شیوه‌های اعلام منظم و اتفاقی منفعت، محدود بودن نمایندگان در جهت دریافت عایدی‌های خارج از مجلس، و در همین حین شیوه‌های نظارت غیر مالی مانند شکایت مردم از نقض قواعد مرتبط با رفتار نمایندگان و مدیریت شیوه تعامل نمایندگان با لابی‌ها به همراه توجه به منزلت و شأن نمایندگان بهره می‌گیرند. در کشور ایران نیز نهادهای قانون‌گذار باید با در نظر

دکترای تخصصی حقوق عمومی، استادیار مدعو دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال، تهران، ایران
(نویسنده مسئول)

* Email: lawyer.h.123.456@gmail.com



گرفتن فرهنگ حقوقی در دسترس از این روش‌ها بهره‌مند شوند و در نهایت بتوانند الگوی مناسبی از نظارت را ارائه دهند.

کلیدواژگان: نظارت مالی، نظارت غیرمالی، نمایندگان پارلمان، تعارض منافع، نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان.

مقدمه

موضوع نظارت و قدرت یکی از مباحث چالشی در حقوق اساسی است؛ به‌خصوص که این نظارت و حفظ قدرت در خصوص کارگزاران نظام، از جمله نمایندگان مجلس شورای اسلامی، یکی از ارکان مهم نظام در قالب قوه مقننه باشد. این نکته کاملاً روشن است که نظارت بر بعضی از مشاغل، مانند نمایندگی مجلس، قضاوت و مشاغلی از این دست، دارای ظرافت‌ها و حساسیت‌هایی است که بی‌توجهی به آن‌ها می‌تواند صدمات جبران‌ناپذیری بر نظام سیاسی و مدیریتی تحمیل کند و از سویی نمی‌توان منکر ضرورت نظارت بر این اقشار شد بنابراین مقتضای هر شغل و سمتی با نوع خاصی از نظارت سازگار است. اهمیت این موضوع تا بدان جایی است که اکثر کشورهای دارای پارلمان مسئله نظارت بر نمایندگان مجلس را پیش‌بینی کرده‌اند و برای آن یا قانون نوشته‌اند و یا در قوانین اساسی خود به آن‌ها پرداخته‌اند.

در زمینه موضوع مورد بحث یوسف قزل‌سوفلو رساله‌ای با عنوان (نظارت بر رفتار و عملکرد نمایندگان مجلس شورای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی ایران) نگارش شده است. این رساله با توجه به جایگاه نظارت در قوانین و در اسلام به بررسی قانون نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس می‌پردازد و نظارت را از دیدگاه فقه و حقوق نیز بررسی می‌کند و به این پرسش پاسخ می‌دهد که در نظام جمهوری اسلامی ایران چه سازوکارهایی برای نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس وجود دارد. فقدان بررسی تطبیقی در رساله موصوف به چشم می‌آید و فقط به بحث نظارت در قانون ایران و اسلام پرداخته شده است.

ندا داوودآبادی در رساله‌ای با موضوع (تحلیل نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس) تلاش کرده است، با توجه به معنای لغوی نظارت و اهمیت آن در بحث نمایندگی مجلس، نظارت بر اعمال نمایندگان مجلس در پرتو قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان را مورد بررسی قرار دهد. در این رساله به جزئیاتی از قانون نظارت بر رفتار نمایندگان در برخی از کشورها

می‌پرداخته و به بررسی اصولی و بنیادین این قانون در کشورهای مورد نظارت این رساله نمی‌پرداخته است. موضوعی که قصد داریم در این رساله به آن بپردازیم.

حسن و کیلیان در مقاله‌ای با عنوان (مبانی نظری و شیوه‌های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان) بنیان‌های نظری شیوه‌های نظارت را مورد بررسی قرار داده است، در قسمت اول، مبارزه با فساد سیاسی و در قسمت دوم نظارت بر رفتار نمایندگان از طریق قواعد رفتاری مثلاً در شیوه نظارت بر رفتار نمایندگان به موضوعاتی مثل تعریف تعارض منافع و اختیاری یا اجباری بودن تکلیف اعلام دارایی‌ها و منافع پرداخته می‌شود، سپس دامنه کسانی که باید منافع و دارایی‌هایشان اعلام شود و دامنه منافع و دارایی‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد، زمان ثبت منافع از موضوعات دیگری است که در بحث نظارت بر رفتار نمایندگان به آن پرداخته می‌شود و در نهایت نهادهای نظارت بر رفتار نمایندگان به درون پارلمانی و برون پارلمانی و نظارت از طریق کمیسیون خاص پارلمانی و نظارت از طریق کمیسیونر خاص تقسیم‌بندی می‌شود. (Abjordenen Sebastian, 2014)

در این کتاب نویسنده به مقایسه تطبیقی کدهای (قوانین) اخلاقی در کشورهای مختلف، از جمله استرالیا و کانادا و فرانسه، پرداخته است. قوانین و قواعد نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس بیان و به بررسی چگونگی ایجاد این کدها (قوانین) در این کشورها پرداخته می‌شود. مجازات‌های موجود در این قوانین در قبل عدم رعایت این قوانین نیز بیان می‌شود. (Toornstra, Dick & Bentinck, Marc 2011)

در این مقاله نویسنده به بررسی کدهای (قوانین) اخلاقی پارلمان و کشورهای عضو اتحادیه اروپا پرداخته است. کدهای (قوانین) اخلاقی در خصوص صاحب‌منصبان و کسانی که در پارلمان تبلیغ می‌کنند را بررسی و اعضای پارلمان را احصا کرده و وظایفشان را برشمرده است. طرح اصلاح قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان یکی از چند طرح مهم مجلس یازدهم است که هدف مبارزه با فساد ارائه شده است. چنین طرح‌هایی همچنان چالش فاصله نظر علم و قانون تا اجرا را مطرح می‌کنند. به سخن دیگر، ایران یکی از کشورهایی است که دارای قوانین، مقررات، سیاست‌گذاری‌ها، و راهبردهای متعدد برای رویارویی با فساد است. ولی، در عمل، از فساد گسترده کاسته نمی‌شود. این رویه مبتنی بر قانون‌درمانی برای مبارزه با فساد با یک آسیب جدی روبه‌رو است و آن کم‌ارج شدن قانون و قانون‌گذاری است. طرح‌ها و

قانون‌های ضد فساد، در حال حاضر، با ویژگی‌های دیگری نیز همراه‌اند که در عمل این قانون‌ها را بسترساز فساد یا در نهایت بی‌خاصیت در برابر فساد نشان می‌دهند. این ویژگی‌ها بیشتر حول سه محورند. نخست، پیش‌بینی استثناها: استثنای نظارت یا کنترل، همواره اصل برابری در مبارزه با فساد و شفافیت فراگیر را نقض می‌کنند و تا هنگامی که این استثناها برقرار باشند قانون در عمل ضد فساد نخواهد بود. طرح اصلاح قانون نظارت بر رفتار نمایندگان دارای چنین قیود و استثناهایی برای مبارزه با فساد است. دوم، رویکرد منفی و مبتنی بر عدم اعتماد نسبت به کارگزاران: وجود قوانینی مانند قانون نظارت بر رفتار نمایندگان یا قانون نظارت بر رفتار قضات، به‌خودی‌خود توجیه‌پذیر نیست؛ چون از یک سو، اگر بنا بر نظارت و مبارزه با فساد و تخلف باشد، این قاعده باید برای همه مقام‌ها و همه نهادها اعمال شود و سیاست تبعیضی در این زمینه بستری برای فساد خواهد بود و از سوی دیگر قانون نباید در ظاهر و محتوای خود بی‌اعتمادی را به قشر یا اقشار جامعه تزریق کند. قانونی کردن نظارت بر رفتار نمایندگان یا قضات، آن هم با تعبیر تفسیربردار و کلی، این نگرش را القا می‌کند که اصل بر این است که این قشر از کارگزاران نیاز به نظارت دارند تا به صورت موفق و کارآمد عمل کنند؛ درحالی‌که اصل بر اعتماد و کاستن از مقررات نظارتی و حراستی و سپس درونی کردن مبارزه با فساد به‌ویژه با کدهای رفتاری و تأکیدات وجدانی است. درونی کردن مبارزه با فساد پیوند عکس با قانون‌گذاری متورم در مبارزه با فساد دارد. پیش‌بینی می‌شود که طرح اصلاح قانون نظارت بر رفتار نمایندگان حتی نسبت به قانون سال ۱۳۹۱ ناکارآمدتر باشد؛ چون اساساً چنین قوانینی توجیه‌پذیر نیستند که بتوان کارآمدی آن‌ها را ارزیابی کرد. به هر اندازه سایه بی‌اعتمادی و منفی‌نگری در قانون برجسته‌تر شود، اندازه شکست آن قانون محتمل‌تر است. سوم، رویکرد دستاویزی به قانون‌های ضد فساد و تخلف از این جهت که چنین قوانینی اگر به صورت فراگیر و برابر پیش‌بینی نشوند و تنها برای قشری از اقشار جامعه وضع شوند پیامدی جز کنترل‌پذیر کردن آن نهاد یا افراد مشمول آن توسط نهادهای دیگر نخواهد

داشت. طرح اصلاح قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، در واقع، بیشتر زمینه‌ساز کنترل بیرونی نمایندگان مجلس است تا نظارت درونی. بنابراین بررسی حقوقی نظارت بر رفتار مالی نمایندگان مجلس به صورت تطبیقی با سه کشور از دو نظام حقوقی بزرگ دنیا، یعنی کامن‌لا و رومی - ژرمنی، و رسیدن به یک نظام مطلوب جهت نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس با حفظ شأن مقام نمایندگی و لزوم جلوگیری از فساد و تخلف در ایران هدغ از نگارش این نوشتار است؛ هرچند تاکنون تحقیقاتی در قالب رساله و مقاله انجام شده است به نحو جامع و دقیق و به صورت تطبیقی، پژوهشی انجام نشده و تحقیق حاضر می‌تواند در بردارنده پیشنهادهای سازنده‌ای در این زمینه باشد. روش تحقیق در این مقاله تحلیلی و توصیفی است و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای برای فرضیه تحقیق و سؤالات آن به گردآوری اطلاعات پرداخته و پاسخ سؤالات داده می‌شود.

۱. نظارت مالی

نظارت مالی بر رفتار نمایندگان از قانون خوداظهاری پیروی می‌کند. منظور این است که نمایندگان بدون اینکه نهاد مشخصی آن‌ها را مجبور سازد، در بستر فرم‌هایی خاص و اظهارنامه‌ها و سازوکارهای دیگری، به صورت پیش‌قدمانه، دارایی‌ها، هدایای دریافتی و دیگر منافع و هزینه‌های مسافرت‌های خود را به آن مرجعی اعلام می‌کنند که به این منظور پیش‌بینی شده است. در این بخش، نخست به بررسی روشی می‌پردازیم که در آن منافع به صورت منظم اعلام می‌شوند. در گام بعدی به منع جمع شغل نمایندگی با مشاغل دیگر می‌پردازیم. و در آخر به روش‌های اعلام اتفاقی و ثبت منافع و محدودیت نمایندگان براساس دریافت عایدی‌ها از منافع خارج از مجلس اشاره می‌کنیم.

۱-۱. اعلام دارایی‌ها در بازه زمانی مشخص در ایالات متحده آمریکا و فرانسه

در اکثر کشورها، بازه‌های زمانی مشخصی به منظور اعلام دارایی نمایندگان تعیین شده است. در پانزدهم ماه مه هر سال اعضای کنگره آمریکا باید فهرست دارایی‌ها و معاملات انجام داده خود در سال گذشته را در بستر فرم‌های مشخص اعلام کنند. البته باید به این موضوع اشاره کرد که الزامی نیست آن دسته از اموالی را نیز فهرست کنند که درآمدزا نیستند. در نتیجه محل سکونت آن‌ها در لیست دارایی‌ها مورد اشاره قرار نمی‌گیرد. (آلد، ۱۳۸۶: ۱۴-۱۵) نمایندگان مجلس و سنا در فرانسه باید در طول دو ماه از شروع کار خود فهرست دارایی و وضعیت مالی

خود را به کمیسیون شفاف‌سازی مالی تحویل دهند و همچنین دو ماه بعد از اتمام دوره مابندگی خود نیز فهرست دیگری را به این کمیسیون ارائه کنند. (آلد، ۱۳۸۶: ۱۷-۱۸)

۲-۱. اعلام دارایی‌های بیش از نصاب مشخص در انگلستان

کلیه درآمدهای نمایندگان در کشور انگلستان که به واسطه افراد یا نهادها یا دولت‌های خارجی حاصل شده‌اند و منافع به‌دست‌آمده از زمین و همچنین سهام در شرکت‌ها به شرطی که بیش از یک درصد کل سهام شرکت‌ها باشد یا مبلغ بیشتر از ۲۵ هزار پوند برای سهام اسمی در نظر گرفته شود باید ثبت شود. (زارعی، ۱۳۸۴: ۷۰) اعضای مجلس عوام در این کشور، در کنار اعلام درآمد خود در سال گذشته، باید درآمد سال آینده خود را نیز پیش‌بینی کنند (Rathamarit, et al., 2008: 42) تا اگر در میزان پیش‌بینی شده برای سال آینده و مقدار محقق شده اختلاف فاحشی ایجاد شد مورد بررسی قرار گیرد و بازخواست از نماینده به عمل آید. چنین برداشت می‌شود که برای پیش‌بینی درآمدها می‌توان جنبه پیشگیری و تنبیهی در نظر گرفت.

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

اعمال نظارت از سمت مردم بر مسئولان ابزار مهمی در جهت مبارزه با فساد و بهبود حکمرانی است. جهت افزایش اعتماد شهروندان به حکومت باید سازوکارهای نظارت عمومی را فراهم آورد و زمینه مشارکت مردم در مسائل مختلف اجتماعی را ایجاد کرد. (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۲۳) این پیام نشان می‌دهد عموم مردم خواهان پاسخگویی مسئولان در مورد منافع خود هستند. (World Bank, 2013: 5) یکی از جلوه‌های بارز اعمال نظارت توسط شهروندان نظارت بر مسئولان و کارگزاران هدف عدم افزایش من غیرحق اموال و دارایی‌های آنان است؛ با این نگاه که موجبات دارا شدن اموال و دارایی‌های مسئولان باید براساس ضوابط و معیارهای قانونی و موازین شرعی باشد و به صورت غیرقانونی یا غیرشرعی و با روش موقعیت‌ها و فرصت‌هایی که تصدی مسئولیت برای آن‌ها فراهم کرده میسر نشده باشد (باقری، ۱۳۹۱: ۸۵)؛ بدین ترتیب، در اغلب کشورها از کارگزاران درخواست می‌شود اموال و منابع درآمدی خود را قبل از به عهده گرفتن سمت و در زمان‌های معین به مراجع قانونی اعلام کنند اعلام نشدن دقیق و کامل این اموال یا اعلام نادرست آن جرم محسوب می‌شود و به‌طور وسیعی مجازات در انتظارا آنان است؛ از انفصال یا حکم انضباطی تا تعقیب کیفری و مصادرهٔ موال. (لانگست و همکاران، ۱۳۸۷: ۵۶۱)

در نظام حقوقی ایران نیز، با توجه به اصل ۱۴۲ قانون اساسی، الزام نظارت بر اموال و دارایی‌های مسئولان عالی‌رتبه قوه مجریه مقرر می‌کند دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان باید قبل خدمت و بعد از آن توسط رئیس قوه قضاییه بررسی شود که برخلاف حق افزایش نیافته باشد. اما، با توجه به اینکه نظارت مورد نظر صرفاً متوجه مقامات عالی‌رتبه قوه مجریه است، مدت‌ها پس از تصویب این اصل، کوشش‌هایی با هدف افزایش دامنه مشمولان و تعیین سازوکارهای دقیق رسیدگی به اموال و دارایی‌های مسئولان به شکل طرح‌ها و لوایحی همچون «طرح نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیرضرور و جلوگیری از تجمل‌گرایی» مصوب ۱۳۷۰، «طرح صیانت از جامعه در برابر مفاسد اقتصادی» مصوب ۱۳۸۰، و «لایحه شفاف‌سازی و رسیدگی به اموال و دارایی مسئولان کشور پس از پیروزی انقلاب اسلامی» در سال ۱۳۸۷ صورت پذیرفت که عمدتاً با تفسیر مضیق شورای نگهبان خلاف اصل ۱۴۲ قانون اساسی تشخیص داده شدند؛ تا اینکه در سال ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام قانون رسیدگی به دارایی مقامات و مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران را تصویب کرد و همچنین تعداد دیگری از مسئولان کشور موظف به اعلام صورت‌های مالی خود به شکل خوداظهاری به رئیس قوه قضاییه شدند و آیین‌نامه اجرایی و این قانون توسط رئیس قوه قضاییه در سال ۱۳۹۸ تصویب شد.

۲. اعلام اسامی مشاغل فراپارلمانی نمایندگان

بر مبنای توصیف راهنمای کد رفتاری اعضای مجلس انگلستان، افراد عضو مجلس عوام و اعیان، دارای مشاغل خارج پارلمانی زیادی هستند که این کد رفتاری قصد ندارد تعداد این شغل‌ها را کم کند یا آن‌ها را دلسرد کند تا از تخصص خود در این شغل‌ها استفاده نکنند. چنین بستری می‌تواند فرصت مناسبی برای نمایندگان پدید آورد تا در حیطه‌ها یا فعالیت‌های غیرپارلمانی مانند مدیریت یا ریاست شرکت‌ها، عضویت یا ریاست نهادهای عمومی غیردولتی، تصدی اتحادیه‌های تجاری وکالت یا پزشکی مشغول کار باشند. همچنین آن دسته از نمایندگانی که مشاغل خارج پارلمانی خود را اعلام کرده‌اند نه تنها مجاز هستند بلکه باید در مذاکره‌ها و منافع هم‌سو با مشاغل شرکت داشته باشند.

(The Code of Conduct for Members of parliament: para 17)

۱-۲. نبود سازوکار اعلام اطلاعات مشاغل فراپارلمانی نمایندگان در ایران

بر اساس ماده (۱۱) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» در نظام حقوقی ایران که به «قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» ارجاع داده می‌شود نمایندگان می‌توانند سه نوع شغل را تصدی کنند: سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی، مشاغلی که از سوی مقام رهبری برای نمایندگان در نظر گرفته شده و بدان منصوب شده‌اند، عضویت در هیئت مدیره شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات. برخی اوقات، اشتغال نماینده در شغل‌هایی که گفته شد می‌تواند تعارض‌هایی را پدید آورد. در همین زمینه، سازوکاری به منظور اعلام این مشاغل و عوامل دیگر در آن تخمین زده نشده و این امر خالی از نقد نمی‌تواند باشد.

۳. اعلام اتفاقی منافع و ثبت منافع

در سطح پارلمان‌های دنیا، در کنار اعلام منظم منافع، اعلام اتفاقی منافع و ثبت کردن آن همچنین به عنوان روش نظارت مالی بر رفتار نمایندگان مورد توجه قرار می‌گیرد. باید با ظرافت‌های خاصی در بین این سه روش به تفکیک دست بزنیم.

۳-۱. الزام به اعلام اتفاقی منافع

وقتی می‌گوییم اعلام اتفاقی، منظور این است که اعضای پارلمان باید قبل از مذاکره در رابطه با موضوع مربوط به آن منافع خود را اعلام کنند.^۱ (Stapenhurst & Pelizzo, 2004: 11) «در صورتی که منافع شخصی نماینده با موضوع رسیدگی پارلمان یا کمیسیون‌های پارلمانی یا در حین رأی‌گیری با مشارکت نماینده در تعارض باشد، چنین تکلیفی برای نماینده ایجاد می‌شود که موضوع را به مسئولان مربوطه خبر دهد.» (وکیلان، ۱۳۹۰: ۲۹)

آنچه بعد از اعلام منافع و تصریح نماینده به تعارض منافع از اهمیت برخوردار است برکنار کردن نماینده از عمل کردن در رابطه با موضوع مورد بحث است که شامل مذاکره و رأی دادن درباره آن مسئله است. (Lochrie, 2003: 12) بر همین اساس، برخی از افراد بر این باورند که اعلام اتفاقی منافع منجر به آن می‌شود که از حضور نماینده در جلسات ممانعت به عمل آید. (عامری و مرکزالمیری، ۱۳۸۷: ۱۲) در کلیه پارلمان‌های دنیا، بعد از اعلام منافع، نمایندگان از حضور در جلسات پارلمان یا کمیسیون‌های آن منع می‌شوند؛ درحالی‌که انتظار می‌رود در چنین شرایطی خود نمایندگان از مشارکت در پارلمان اجتناب ورزند. (Rathamari et al., 2008: 18)

می‌توان شاهد شباهت‌هایی میان اعلام اتفاقی و اعلام منظم منافع بود. در هر دو روش، هدف آن است که منافع نمایندگان افشا و بررسی شود. (Guide to the code of Conduct: para 85) هرچند بین این دو روش شباهت‌هایی وجود دارد، می‌توان دید که تفاوت‌هایی نیز خود را نشان می‌دهند. چون امکان دارد در مذاکرات طیف وسیعی از موضوعات مورد اشاره قرار گیرند. آن دسته از وظایفی که در رابطه با اعلام اتفاقی می‌توانند بر اعضا تحمیل شوند در بعضی موارد از موارد اعلام منظم منافع بسیار گسترده‌ترند. (Guide to the code of Conduct: 86)

۲-۳. رویه کشورهای در استفاده از اعلام اتفاقی منافع

در کشور ما، نظام حقوقی بر این روش تأکیدی نداشته است. ولی قبل از آنکه مسئله را مورد تحلیل قرار دهیم باید در این رابطه مطالعات تطبیقی انجام دهیم و برای استفاده از این روش باید از تجربیات سایر کشورها استفاده کنیم.

الف) اعلام اتفاقی منافع در انگلستان: بر اساس ماده مصوبه ۲۲ مه ۱۹۷۴ در نظام حقوقی انگلستان هر گونه سود مالی و منفعت که اعضای پارلمان در یکی از اقدامات و مذاکرات مجلس و کمیسیون‌ها دارند باید اعلام کنند. (Fenwick & Philipson, 2003: 86; The Conduct for Members of Parliament: para 86) اعلام کنند. (آلد، ۱۳۸۵: ۹) و در نتیجه آن از آن دسته رأی‌گیری‌ها منع می‌شوند که در رابطه با مسئله مربوط به منفعت شخصی باشند. (زارعی، ۱۳۸۴: ۷۰) این منافع شخصی را باید مأموران ثبت منافع ثبت کنند. این منافع بدین شرح هستند: «حمایت‌های مالی که نماینده پارلمان به واسطه عضویت در مجلس به دست آورده، مدیریت یا کارهایی که نماینده برای انجام آن مزد دریافت کرده و غیره و آن دسته از منافع مادی که ارزش آن‌ها فراتر از ۰/۵ درصد درآمد آن نماینده در سال باشد». (زارعی، ۱۳۸۴: ۷۰) در همین حین، نمایندگان موظف هستند تصاویر قراردادها با اشخاص خارج از پارلمان را، به‌منظور بهره گرفتن از خدمات آن‌ها منعقد کرده‌اند به مأمور ثبت ارائه دهند. (زارعی، ۱۳۸۴: ۷۰)

همچنین نمایندگانی که عضو مجلس اعیان هستند در حین گفت‌وگو در مجلس یا در زمان ارتباط با وزرا یا «کارمندان عمومی» باید همه منافع را که هم‌سو با محتوای مذاکره با موضوع مدنظر است اعلام کنند. (The Code of Conduct for Members of the Hous of Lords: para 10 (b)) این مقرر می‌تواند تفسیری مهم در این زمینه ارائه دهد زیرا عبارت «در هنگام

گفت‌وگو در مجلس دربرگیرنده مجموعه گسترده‌ای از اقدامات نماینده را در مجلس است. عبارت «کارمندان عمومی» هم «دربرگیرنده کلیه کارمندان پادشاهی، کارمندان آژانس‌های دولتی یا نهادهای عمومی غیردولتی و اعضا، کارمندان دولتی، کارکنان و همه مراجع محلی و دیگر نهادهای حکومتی است». (Guide to the Code of Conduct: Para 83)

برخلاف مجلس عوام، از مشارکت اعضای مجلس اعیان در اقدامات مجلس نباید جلوگیری شود. زیرا دارای منافع هم‌سو با مفاهیم مالی و غیر مالی هستند. درباره این موضوع که اعضا در رابطه با تصمیم‌گیری در زمینه اینکه در رابطه با منافع مستقیم^۳ و مالی رأی دهند یا بحث کنند باید با دقت بیشتری رفتار کرد. (Guide to the code of Conduct: para: 15) در حالت کمینه این انتظار می‌رود که خود اعضای مجلس اعیان به واسطه وجدان خود باید از مشارکت در اقدامات مرتبط با منافع آنها اجتناب کنند.

ب) نبود سازوکار اعلام اتفاقی منافع در ایران: در نظام حقوقی کشورمان در این زمینه خال‌های هنجاری وجود دارد. از سویی مجلس شورای اسلامی «قادر است به واسطه رعایت کردن اصول در قانون اساسی، در اکثر مسائل، قانون وضع نماید»^۴ و صلاحیت نظارتی^۵ دارد. از دیگر سو، ساختار اجتماعی ایران کماکان قبیله‌ای است و همچنین می‌توان گفت پاتریمونیالی^۶ در حوزه سیاسی ورود کرده است. در نتیجه نمایندگان مجلس جهت اجرای کارکردهای قانون‌گذاری و نظارتی خود بر اساس دلایلی که گفته شد با منافع شخصی و به‌خصوص گروهی زیادی روبه‌رو می‌شوند و برای منافع تعارض ایجاد می‌شود. به منظور اجتناب از پدید آمدن چنین تعارض‌هایی، روش «اعلام اتفاقی منافع» از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است و به‌هیچ‌وجه نباید از آن چشم‌پوشی کرد. همانند افریقای جنوبی و کانادا و استرالیا، اگر این روش مورد اجرا قرار گیرد، باید بعد از اعلام منافع از حضور نمایندگان در عملکردهای مجلس جلوگیری به عمل آید. با توجه به اینکه احتمال بیشتری وجود دارد که منافع گروهی نسبت به منافع شخصی مطرح شوند، در نتیجه الزام به اعلام اتفاقی منافع، باید منافع گروهی نماینده‌ها را شامل شود که دربرگیرنده خانواده وی است. بنابراین، به واسطه این محدودیت‌ها، دغدغه حفظ شأن و منزلت نمایندگان به میزان زیاد تعدیل می‌شود.

۴. ثبت منافع

اعلام منافع عمومی براساس اعلام منفعت مالی صرفاً شامل نماینده نمی‌شود. منافع افراد نزدیک به وی مانند همسر و فرزندان وی نیز باید ثبت شود. در همین زمینه، در اکثر کشورها مرجعی به منظور ثبت لیست منافع نمایندگان در نظر گرفته شده است که با نام دفتر ثبت منافع شناخته می‌شود. البته باید به این موضوع اشاره داشت که منافع همسر و فرزند نماینده زمانی می‌تواند ثبت شود که سرچشمه به دست آوردن این منافع به صورتی با نمایندگی ارتباط داشته باشد. (عامری و مرکزمالگیری، ۱۳۸۷: ۱۹) در نتیجه، آن دسته از منافی که به واسطه دخالت خود نماینده با فعالیت‌های قانونی وی کسب شده‌اند نیازی به ثبت شدن ندارند.^۷

۴-۱. ثبت منافع در انگلستان

به منظور توضیح مفهوم ثبت منافع و مزیت‌هایی که دارد، باید به منافع قابل ثبت نیز توجه ویژه‌ای داشت. در نظام حقوقی انگلستان آن دسته از منافی که قابل ثبت هستند بدین شرح‌اند: مدیریت شرکت، مشاوره، حرفه‌ها و معاملات، استخدام در ادارات، مسافرت‌های خارج از کشور به عنوان عضو پارلمان، حمایت‌های مالی، زمین و املاک، پاداش‌های^۸ دریافتی از خارج، سهم و هر منفعت^۹ یا سود^{۱۰} دیگر که قادر است عملکرد نماینده پارلمان در پارلمان را تحت‌تأثیر قرار دهد. بر اساس دستورالعمل‌های رفتاری پارلمان انگلستان، هدفی که از ثبت این منافع دنبال می‌شود این است که عملکردهای نمایندگان تحت تأثیر قرار گیرد. (The Code of Conduct for Members of the House of Lords: para 10 (a) در بستر دستورالعمل رفتاری اعضای مجلس اعیان، به منظور انجام دادن این امر بسیار مهم، باید همه وظایف و عملکردهای فرد عضو مورد تأکید قرار گیرند. (The Code of Conduct for Members of the House of Lords: para 11) در نتیجه، اگر قرار باشد که منفعت خاصی ثبت شود، تأثیر بالقوه چنین منفعتی که به واسطه یک شخص متعارف درک می‌شود باید متوجه انجام وظایف نماینده باشد و نه فقط قانون‌گذاری یا نظارت یا بحث در کمیسیون‌ها و غیره.

۵. تعارض منافع

میان دو مفهوم فساد و «تعارض منافع» ارتباط و پیوستگی تنگاتنگی برقرار است. تعارض منافع ناظر بر موقعیتی است که یک مقام دولتی بتواند از ظرفیت‌های موقعیت خود در ارتباط با منافع شخصی خودش یا اشخاص دیگر بهره‌برداری نادرست کند؛ اما الزاماً اقدامی به این نحو

را انجام نداده باشد؛ چنین تعارض منافی همواره تبدیل به فساد نخواهد شد. اما هر فسادی مبین وجود شکلی از موقعیت تعارض منافع است. (پرهیزکاری و رزقی، ۱۳۹۶: ۴)

طبق بند ۴ ماده ۷ کنوانسیون ملل متحد با توجه به لزوم مقابله با تعارض منافع به منظور مقابله با فساد مالی باید مبارزه با فساد انجام گیرد: «کشورهای عضو این کنوانسیون بر اساس قانون داخلی خود همواره تلاش می‌کنند نظام‌هایی که شفافیت را بالا می‌برند و از تعارض منافع جلوگیری می‌کنند اتخاذ و حفظ کنند و قوت دهند» و بر اساس بند ۵ از ماده ۸ این کنوانسیون نیز «هر کشور عضو در صورت اجرای این قانون و طبق اصول اساسی قانون داخلی خود باید روشی اتخاذ کند تا مقامات دولتی در ارتباط با فعالیت، شغل، سرمایه‌گذاری، منابع مالی، و هدایای کلان یا منافی که ممکن است، سبب بوجود آمدن تعارض منافع در آنان شود، اظهارنامه‌هایی را برای مراجع مربوط تهیه کنند». با توجه به مطلب بیان شده، در حال حاضر کشورهای مختلف ابزارهایی برای برخورد با تعارض منافع مسئولان با هدف پیشگیری از فساد مالی مورد استفاده قرار می‌دهند که شامل «اعلامیه‌های منافع» و «اعلامیه‌های دارایی» است.

هرچند در این زمینه می‌توان شاهد تجارب کشورهایی مانند انگلستان بود، سؤال مهمی که در این زمینه مطرح می‌شود، این است که آیا می‌توان همه منافع را ثبت کرد یا فقط بخش مشخصی از منافع در زمره چنین سازوکاری قرار می‌گیرند؟ در پاسخ به این سؤال باید بگوییم که هم‌سو با هر آنچه قبلاً گفته شد آن دسته از منافع به طور حتم باید ثبت شوند که به واسطه روش‌های اعلام منظم یا اتفاقی منافع از طرف نمایندگان اعلام شده‌اند و همان‌طور که بیان شد، حداقل در رابطه با اعلام منظم، منافی که قابل اعلام نیستند مانند دارایی‌ها، هدایا، هزینه مسافرت‌ها، و غیره ملزم به اعلام نیستند. فقط حد نصاب مشخصی برای آن‌ها مطرح شده است و اگر از آن نصاب فراتر برود باید چنین دارایی‌هایی را اعلام و ثبت کرد. مثلاً، بر اساس راهنمای کد رفتاری اعضای مجلس اعیان، آن دسته از منافی که در برگیرنده ارزش مشخصی هستند باید در فهرست ثبت قرار گیرند. در این صورت، هر نوع منافع و عایدی که در یکی از گروه‌های مشاغل دارای دستمزد و حقوق^{۱۱}، مدیریت^{۱۲}، سهام^{۱۳}، مشاوره امور عمومی و ارائه خدمات به ارباب رجوع^{۱۴}، پشتیبانی و ضمانت‌ها^{۱۵} و زمین و اموال^{۱۶}، مسافرت‌های خارج از کشور^{۱۷}، هدایا، مزایا و مهمانی^{۱۸}، منافع غیر مالی^{۱۹}، و منافع مالی گوناگون^{۲۰} قرار بگیرند و

ارزش مالی آن‌ها بیشتر از ۵۰۰ پوند باشد باید در فهرست مربوطه لحاظ شوند. مگر در حالتی که در آن سطح، نصاب بالاتری لحاظ شده باشد. (Guide to the Code of Conduct: para 39)

طبق تعریف سازمان شفافیت بین‌المللی، شرایطی تعارض منافع را بوجود می‌آورد که در آن یک شخص یا یک نهاد میان انجام دادن وظایف قانونی با منافع شخصی، با انتخابی دوگانه روبه‌رو شود. هم سو با همین شفافیت‌سازی و رفع تعارض منافع شغلی و شخصی، قانونی به نام قانون منع مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی در ایران مصوب شده است که نمایندگان مجلس نیز مشمول این قانون‌اند. در ادامه به تشریح این قانون می‌پردازیم.

یکی از راه‌هایی که نمایندگان مجلس در معرض تعارض میان منافع شخصی و دولتی قرار می‌گیرند مداخله و به عبارت بهتر طرف معامله قرار گرفتن در معاملات دولتی است. دکتر لنگرودی می‌گوید: «معاملات دولتی به معاملاتی گفته می‌شود که دولت برای رفع حوائج ضروری خود مبادرت به انعقاد آن‌ها می‌نماید؛ اعم از اینکه طرف معامله دولت باشد یا طرفین آن از ادارات دولتی و اعم از اینکه طرف شخص حقیقی باشد یا اینکه شخص حقوقی، حقوق خصوصی یا عمومی. بعضی از اساتید معاملاتی را که یک طرف آن دولت باشد معامله دولتی دانسته‌اند.» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۳۴۱۷)؛ برای اینکه یکی از راه‌های اصولی پیشگیری و مبارزه با فساد اداری و اقتصادی از بین بردن موقعیت‌های فسادآور و جرم‌زا است. از طرف دیگر کارمندان دولت در صورت مشارکت در معاملات دولتی حتی در صورت رعایت صرفه و صلاح دولت، به جهت وابستگی به قدرت حاکمیت زمینه رقابت سالم سایر اشخاص را از بین می‌برند و همین امر زمینه‌ساز بروز تبعیض می‌شود و در صورتی که منع قانونی برای حضور کارکنان دستگاه‌های دولتی در این معاملات وجود نداشته باشد کارکنان یاد شده، در صورت تمایل، قادرند با بهره‌گیری از رانت اطلاعاتی و توانایی بالقوه اعمال نفوذ در فرایند انجام گرفتن معاملات شانس موفقیت سایر شرکت‌کنندگان را از بین ببرند. آسیب‌های فوق باعث شده قوای مقننه خیلی از کشورها به هنگام وضع قوانین به منظور جلوگیری از سوءاستفاده کارمندان دولت از جایگاه شغلی و پایگاه حکومتی برای آنان محدودیت‌ها و تزییقاتی قائل شوند. بنابراین با توجه به تصویب این قانون در سال ۱۳۳۷ در ایران به بررسی این قانون با هدف رفع تعارض میان منافع شخصی و دولتی نمایندگان مجلس می‌پردازیم.

هدف قانون‌گذار از وضع این لایحه قانونی:

- ممانعت از مداخله کارکنان دولت و صاحب‌منصبان در معاملات دولتی به منظور جلوگیری از اعمال نفوذ احتمالی آنان در آن معاملات.

با این قانون می‌توان از قربانی شدن مصالح عمومی و تضییع صرفه و صلاح دولت ناشی از نفوذ اشخاص دولتی جلوگیری کرد.

- ایجاد تقارن و فرصت مساوی برای همه اشخاص در شرکت در معاملات دولتی. زیرا کارکنان و مدیران دولتی می‌توانند با استفاده از رانت اطلاعاتی و اعمال نفوذ شانس موفقیت دیگر شرکت‌کنندگان در معاملات دولتی را از بین ببرند یا کاهش دهند.

- محدود کردن قدرت کارکنان دولت حداقل در امور معاملات. کسانی که موضوع قانون منع مداخله هستند:

۱- وزراء، نمایندگان مجلس، کارمندان دولت و شهرداری‌ها نمی‌توانند با دولت وارد معامله شونده و در معاملات دولتی مداخله کنند.

۲- شرکت‌هایی که کارمندان دولت مالک حداقل پنج درصد از سهام آن‌ها هستند (اگرچه کارمندان دولتی در آن شرکت‌ها سمتی نداشته باشند و فقط یک سهام‌دار باشند) نمی‌توانند با دولت وارد معامله شوند.

۳- شرکت‌هایی که کارمندان دولت عضو هیئت‌مدیره آن شرکت‌ها باشند یا سمت مدیرعاملی یا بازرسی قانونی آن شرکت‌ها را به عهده داشته باشند؛ اعم از اینکه کارمندان دولتی مالکیت کمتر از پنج درصد سهام را دارا باشند یا هیچ سهمی در آن شرکت‌ها نداشته باشند نمی‌توانند در معاملات دولتی شرکت کنند.

۴- پدر، مادر، خواهر، برادر، فرزند، عروس، و داماد افرادی که سمت‌های وزارت، معاونت وزیر، یا مدیریت در دستگاه‌های دولتی را دارند از مداخله در معاملات دولتی آن دستگاه دولتی و دیگر دستگاه‌های مندرج در قانون منع مداخله منع شده‌اند و این افراد موضوع این لایحه قانونی هستند.

نظر به اینکه موارد هشتگانه مندرج در قانون منع مداخله در چهار مورد فوق خلاصه شدیدیان چند نکته لازم است:

الف- دایره دولتی بودن دستگاه‌ها و به تبع آن کارمندان دولتی در این قانون وسیع و شامل دستگاه‌ها و بنگاه‌های وابسته به دولت و حتی بنگاه‌های خیریه‌ای که از دولت و شهرداری‌ها

کمک مستمر دریافت می‌کنند یا از خزانه دولت حقوق و حقالزحمه و پاداش و مقرری دریافت می‌کنند هم می‌شود.

- ب- نمایندگان انجمن شهر مندرج در این قانون اکنون نمایندگان شورای شهر نامیده می‌شوند.
- ج - به نظر می‌رسد رئیس‌جمهور جای نخست‌وزیر را در بند ۱ این قانون گرفته است.
- د- در تبصره ۲ این قانون «شرکت‌های تعاونی کارمندان دولت» یاد شده در این قانون، البته در امور مربوط به تعاونی، از مقررات این قانون مستثنا شده‌اند.
- حسب بندهای ۷ و ۸ قانون منع مداخله، شرکت‌های خصوصی که کارمندان دولتی در آن دارای سهام و سرمایه و منافع و سمت هستند هم، از شرکت در معاملات دولتی منع شده‌اند. بدین ترتیب مداخله کارمندان دولت در معاملات دولتی حتی با واسطه هم ممنوع است.
- کارمندان دولتی که مستقیم یا غیر مستقیم یا با واسطه دیگران در معاملات دولتی شرکت کنند عمل آنان مشمول این قانون و مجرمانه است.

- صرف شرکت در معاملات دولتی (و داوری این‌گونه معاملات) چه موجب ضرر و زیان در نتیجه آن معامله شود چه نشود، ممنوع و عمل مجرمانه است.
- در قانون شرکت‌هایی که کارمندان دولتی در آن حداقل پنج درصد سهام داشته باشند از مداخله در معاملات دولتی منع شده‌اند. نظارت بر این موضوع وقتی است که سهام شرکت به نام اشخاص باشد. ولی اگر این‌گونه شرکت‌های طرف معامله با دستگاه‌های دولتی اقدام به انتشار سهام بی‌نام کنند و کارمندان دولت این سهام بی‌نام را بخرند عملاً امکان منع شرکت‌های یاد شده در ورود در معاملات دولتی میسر نیست؛ ضمن اینکه کارمندانی که سهام بی‌نام را خریده‌اند نمی‌توان به اتهام مشمول قانون منع مداخله مجازات کرد.

موارد هفتگانه معاملات ممنوعه

- ۱- مقاطعه‌کاری (به استثنای معامله محصولات کشاورزی)
- ۲- حق‌العمل‌کاری
- ۳- اکتشاف و استخراج و بهره‌برداری (به استثنای معادن طبقه اول مندرج در قانون معادن) (در پیش‌درآمد این معادن ذکر شد).
- ۴- قرارداد نقشه‌برداری و نقشه‌کشی و نظارت در اجرای آن
- ۵- قرارداد مطالعات و مشاورات فنی و مالی و حقوقی

۶- شرکت در مزایده و مناقصه

۷- خرید و فروش‌هایی که باید طبق قانون محاسبات عمومی با مناقصه و مزایده انجام شود، هر چند به موجب قوانین دیگر از مناقصه و مزایده مستثنی شده باشد.

بیان چند توضیح در جهت شفاف‌سازی متن قانونی

- با احصای موارد هفتگانه معاملات ممنوع در تبصره ۳ قانون منع مداخله معلوم می‌شود کارمندان دولتی می‌توانند معاملات دیگری را، که جزء این‌گونه معاملات نیستند با دولت منعقد کنند.

- هر نوع معامله دولتی (گرچه از قبیل؛ مقاطعه‌کاری، حق‌العمل‌کاری، اکتشاف و استخراج و بهره‌برداری از معادن، نقشه‌کشی و نقشه‌برداری، مطالعات و مشاوره‌های فنی و مالی و حقوقی نباشد) اگر در قالب مناقصه و مزایده صورت گیرد مشمول این قانون است و بنابراین کارمندان دولت از شرکت در آن «منع» شده‌اند. مثلاً قرارداد اجاره اگر از طریق مناقصه انجام شود مشمول این قانون است. ولی اگر اجاره خارج از چارچوب مناقصه صورت پذیرد شرکت کارمندان دولتی در این اجاره منع قانونی ندارد.

- در بند ۷ بیان شده خرید و فروش‌هایی که باید طبق قانون محاسبات عمومی با مناقصه و مزایده انجام شود از معاملات ممنوعه برای کارکنان دولتی است. مفهوم مخالف این بند آن است که، خرید و فروش‌هایی که طبق قانون محاسبات عمومی بتوان خارج از مناقصه و مزایده انجام داد کارمندان دولت می‌توانند در آن معاملات شرکت کنند و این‌گونه خرید و فروش‌ها مشمول قانون منع مداخله نیست.

- بنابراین اگر خرید و فروشی طبق دیگر قوانین از چارچوب تشریفات مناقصه و مزایده خارج باشد و نیازی به برگزاری مناقصه و مزایده در این‌گونه خرید و فروش‌ها نباشد، ولی طبق قانون محاسبات باید از طریق مناقصه و مزایده انجام شود، مداخله کارکنان دولت در این‌گونه خرید و فروش‌ها ممنوع است. پس، هر نوع معامله، گرچه از مصادیق معاملات مندرج در بندهای ۱، ۲، ۳، ۴، ۵، ۷ تبصره ۳ قانون نباشد، ولی در قالب مناقصه و مزایده صورت گیرد، دخالت کارکنان در آن معامله ممنوع است. نتیجه اینکه؛ فقط خرید و فروشی که طبق قانون محاسبات در انجام دادن آن نیاز به مناقصه و مزایده نباشد دخالت در آن منع قانونی ندارد. گرچه بر اساس دیگر قوانین باید از طریق مناقصه و مزایده صورت گیرد.

یک نکته قابل توجه

در قانون منع مداخله، چون سخن صرفاً از کارکنان و کارمندان و صاحب‌منصبان دولتی است، با توجه به اصل لزوم تفسیر مضیق در حقوق جزایی، می‌توان گفت قانون منع مداخله در معاملات دولتی مشمول اشخاص مشمول قانون کار شاغل در ادارات دولتی نمی‌شود. بنابراین این افراد اگر در معاملات دولتی شرکت کنند منعی ندارد و حسب این قانون مجرم شناخته نمی‌شوند.

معاملات مستثنی شده

به موجب تبصره ۴ قانون منع مداخله، معاملات اجناس و کالاهای انحصاری دولت و امور مطبوعاتی دولت و شهرداری‌ها موضوع این قانون از مشمول منع مندرج در این قانون مستثنا شده‌اند.

شرایط انتساب عنوان مجرمانه مداخله در معاملات دولتی

۱- شرکت در معاملات موضوع تبصره ۳ قانون

۲- شرکت در داوری دعاوی مربوطه به معاملات یادشده

۳- داشتن سوءنیت و آگاهی از دولتی بودن این‌گونه معاملات

نکته: جهل به این قانون (قانون منع مداخله) رافع مسئولیت جزایی مندرج در این قانون نیست. ولی شخص باید به دولتی بودن معامله آگاه باشد تا بتوان به او عنوان مجرمانه داد.

مجازات مداخله در معاملات دولتی برای منع‌شدگان

به موجب ماده ۱۲ این قانون مرتکبین به مجازات دو تا چهار سال حبس تعزیری و ابطال معامله و پرداخت کلیه خسارات محکوم خواهند شد.

نتیجه‌گیری

قانون نظارت بر رفتار نمایندگان که در تاریخ ۱۳۹۱/۰۱/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده در بند «الف» ماده ۲ بیان داشته است: «گزارش‌های واصله درباره سوءاستفاده و تخلف مالی یا اخلاقی نماینده و درآمدها و هزینه‌های غیرمتعارف وی این بند از قانون و مواد آتی آن در خصوص نظارت مالی بر نمایندگان است، علی‌الاصول نظارت مالی بر رفتار نماینده بایستی تابع قاعده خوداظهاری باشد. توضیح اینکه نمایندگان بدون الزام به یک نهاد معین در قالب یک فرم مخصوص یا اظهارنامه و سایر سازوکارها به صورت پیش‌دستانه دارایی‌ها،

هدایا، و هزینه‌ها را به مرجعی که برای دریافت و رسیدگی به این امر پیش‌بینی شده است اعلام می‌کنند».

اموال نمایندگان شامل اموال منقول و غیرمنقول از جمله سهام شرکت‌ها، سرمایه‌گذاری، و... می‌شود. در سطح جهان، کشورهای اعضای نمایندگان خود را مکلف به اعلام دارایی‌ها کرده‌اند، از جمله استرالیا، فرانسه، امریکا، و... در فرانسه اعضای مجلس نمایندگان ملزم‌اند ظرف دو ماه پس از آغاز به کار اعلامیه وضعیت مالی خود را به کمیسیون شفاف‌سازی مالی ارائه دهند و در کشورهای دیگر هر کشوری به تناسب روشی را برای انجام دادن این کار در پیش گرفته است.

در حوزه نظارت مالی بر اعمال و رفتار نمایندگان مبحث دریافت هدایا مطرح می‌شود بنابراین، قانون‌گذار در ماده ۳ بیان داشته است: «دریافت هرگونه هدیه نقدی یا غیرنقدی غیرمتعارف از اشخاص حقیقی یا حقوقی، خصوصی یا عمومی و دولتی، داخلی یا خارجی تحت هر عنوان توسط نمایندگان ممنوع و مرتکب مستوجب اعمال مجازات ماده ۶ این قانون است». کشوری مانند امریکا نمایندگان را مکلف به اعلام همه انواع هدایای دریافتی می‌کند: «در نظام حقوقی امریکا کلیه هدایا باید اعلام شود و هدایای دریافتی نمی‌تواند بیش از ۵۰ دلار امریکا باشد و ارزش هدایای دریافتی از یک منبع نیز در طول یک سال نباید از صد دلار بیشتر باشد».^{۲۱} در نظام حقوقی انگلیس، هدایایی که ارتباطی با عضویت شخص در پارلمان ندارد و بدون توجه به سمت وی پرداخت شود معاف از اعلام است. از محتوای قوانین و کدهای رفتاری نمایندگان در اکثر کشورها می‌توان این‌طور استنباط کرد که در همه کشورهای که قواعد رفتار پارلمانی را به رسمیت شناخته‌اند در صورتی که هدایای دریافتی در تعارض با منافع عمومی قرار گیرد این محدودیت و ممنوعیت وجود دارد.

- حوزه دیگر نظارت مالی بر رفتار نمایندگان در قالب پرداخت هزینه‌های مسافرت آن‌هاست. در برخی کشورها نمایندگان مجاز به قبول و عدم اعلام پرداخت هزینه مسافرتشان از سوی منابع عمومی نیز هستند؛ مثل کشور کانادا. کشور امریکا در این خصوص روش جالبی دارد: «در این کشور اعضای کنگره اجازه مسافرت با هزینه شخصی خود یا با هزینه همسر خود را دارند. اما سفرهای ملی نباید بیش از چهار روز و سفرهای بین‌المللی نیز نباید بیش از

هفت روز به طول انجامد. در این کشور امکان پرداخت هزینه سفر توسط منابع خارجی نیز وجود دارد؛ به شرطی که آن سفر بخشی از یک مبادله متقابل فرهنگی باشد.^{۲۲}

در نظام حقوقی ایران به اعلام هزینه‌های مسافرت‌ها اشاره‌ای نشده است و حتی یک گام به عقب هم به ممنوعیت نمایندگان در این خصوص اشاره نشده است و صرفاً در ماده ۴ بیان شده: «سوءاستفاده از اختیارات نمایندگی و اخذ هر گونه 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 و سوءاستفاده از اطلاعات و اسناد در دسترس وی ممنوع و مرتکب مستوجب اعمال مجازات ماده ۶ این قانون است.»

کلیت این ماده قانونی می‌تواند طیفی از ممنوعیت نمایندگان از دریافت هزینه‌های مسافرت‌ها از بخش دولتی و... را شامل شود. اما متأسفانه قید کلمه «ناحق» به نحوی راه را برای دریافت این گونه مزایا (مسافرت‌ها) باز گذاشته و این قید به راحتی می‌تواند موجب تفسیر موسع از آن توسط نمایندگان شود و بتوانند هزینه مسافرت‌ها را براساس آن توجیه کنند. این شیوه قانون‌نویسی مورد انتقاد است و باید به درستی از عبارات استفاده شود. در پیش‌نویس قبلی قانون با امعان نظر در محتویات آن این‌طور آمده بود: «کلیه هزینه‌های مربوط به مأموریت‌های داخلی و خارجی نمایندگان به عهده مجلس شورای اسلامی است» و در تبصره ۳ ماده ۷ آن آمده بود: «مسافرت خارجی شخصی نمایندگان قبل از انجام باید به اطلاع هیئت‌رئیس برسد.»

حال چرا در قانون جدید این ماده نتوانسته انعکاس یابد مشخص نیست. اما با توجه به روح حاکم بر ماده ۴ و با عنایت به اینکه قانون یادشده از بعد نظارتی و به جهت حفظ شأن و جایگاه نماینده تصویب شده و به اجرا درآمده است می‌توان استنباط کرد که نمایندگان از دریافت هزینه مسافرت‌های داخلی و خارجی ممنوع هستند.

یادداشت‌ها

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 درخصوص 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)

2. public servants

۳. منفعت مالی زمانی مستقیم است که نماینده شخصاً بتواند به عنوان نتیجه مستقیم عملکرد خود از آن بهره ببرد. (Guide to the Code of Conduct: para 12)

۴. اصل ۷۱ قانون اساسی.

۵. اصول ۸۵ - ۸۶ و اصول ۸۸ - ۹۰ قانون اساسی.

۶. 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 آما و آرزوهای اعضای آن شکل می‌گیرد. این ویژگی به عرصه حکمرانی هم نفوذ می‌کند و سازمان طایفه‌گرا در پهنه یک سرزمین گسترده می‌شود 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 از سوی دیگر میان مردم و حکام ایجاد می‌شود. (بشیریه، ۱۳۸۱: ۶۵)

۷. همه منافع منظم یا اتفاقی باید اعلام شوند لازم است در دفتر ثبت منافع به ثبت برسند.

8. payments

9. benefit

10. interest

11. remunerated employments

12. directorships

13. sharehikdubgs

14. public affairs advice and services to clients

15. sponsorship

16. land and property

17. overseas visits

18. gifts. benefits and hospitality

19. non – financial interests

20. miscellaneous financial interests

21. Stapenhurst (Rick) and Pelizzo (Riccardo), ibid. 11.

22. ibid. 13.

منابع

الف) کتاب

- امامی، م. و استوار سنگری، ک. (۱۳۸۹). *حقوق اداری*. تهران: میزان.
- جعفری لنگرودی، م. ج. (۱۳۸۵). *ترمینولوژی حقوق؛ (حاوی اصطلاحات: رشته‌های حقوق، علوم سیاسی و اقتصادی و تاریخ حقوق و رشته‌های مختلف فقه اسلامی)*. چ ۱۶. تهران: گنج دانش.
- زارعی، م. ح. (۱۳۸۴). *مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری ایران و برخی کشورهای جهان*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دفتر مطالعات حقوقی.
- طباطبایی مؤتمنی، م. (۱۳۸۵). *حقوق اداری تطبیقی*. چ ۲. تهران: سمت.
- لانگست، پ. و همکاران. (۱۳۸۷). *برنامه جهانی مبارزه با فساد*. مترجم: امیرحسین جلالی‌فراهانی. حمید. و بهره‌مند. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

ب) مقاله‌ها

- آلد، و. (۱۳۸۶). *گزارش داریی‌های مقامات عمومی (۲)*. مترجم: مهسا شعبانی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دفتر مطالعات حقوقی. شماره مسلسل ۸۵۵۳.
- باقری، ف. (۱۳۹۱). *نظارت بر اموال و داریی مقامات و مسئولان دولتی*. کارآگاه. (۲۰).
- بانک توسعه آسیا. (۱۳۸۹). *سیاست‌های ضدفساد در آسیا و اقیانوسیه: چارچوب قانونی و سازمان مبارزه با فساد در بیست و یک کشور آسیا و اقیانوسیه*. مترجم: مؤسسه موج. (پرویز قاسمی و آریتا گل‌زاده). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی.
- عامری، ف. و مرکز مالگیری، ا. (۱۳۸۷). *مطالعه تطبیقی راجع به تدوین مجموعه قواعد پارلمانی در برخی از کشورها*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. دفتر مطالعات حقوقی. شماره مسلسل ۹۵۸۲.
- قلی‌پور، ر. (۱۳۸۴). *تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری*. مدیریت فرهنگ سازمانی، (۱۰).

کوهکن، ع. ر. و موحدی. س. (۱۳۹۰). نحوه نظارت بر درآمدهای مالی نمایندگان و مقامات دولتی فرانسه. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی، شماره مسلسل، ۱۱۹۳۹.

داوودآبادی. ن. (۱۳۹۳). رساله با موضوع تحلیل نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس، پایان‌نامه جهت اخذ کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، استاد راهنما: دکتر کدخدائی.

مصباح‌نساب. ر. و موسی‌زاده. ا. (۱۳۹۶). چرایی نظارت مستمر بر نمایندگان مجلس شورای اسلامی. قانون یار.

وکیلان، ح. (۱۳۹۰). نظارت بر رفتار نمایندگان. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی. شماره مسلسل ۱۲۲۲۱.

ج) اسناد

پرهیزکاری. س.ع. و رزقی، ا. (۱۳۹۶). تعارض منافع؛ دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

پرهیزکاری. س.ع. و رزقی، ا. (۱۳۹۶). تعارض منافع (۲): راهکارهای پیشگیری و مدیریت. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

References:

book

- Alder, John and et al. (2002). *General Principles of Constitutional and Administrative Law*. New York, Palgrave Macmillan. Fourth Edition.
- Amer, Mildred (2009). "Congressional Gifts and Travel: Proposal in the 109th Congress". in: Congress of the U.S: Committees, Rules and Procedures.
- Beetham, David (2006). *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice*. Geneva. Inter-Parliamentary Union.
- 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.
- Emami, M. And a strong fortress. K. (1389). *Administrative rights*. Tehran: Mizan Publishing.

Farmer. M. H. (1384). *A comparative study of the legislative assemblies of Iran and some countries of the world*. Tehran, Islamic Council Research Center, Legal Studies Office.

Fenwick. Helen and Phillipson. Gavin (2003). *Constitutional and Administrative Law (The Cavendish Q and A Series)*. London. Cavendish Publishing Limited. Fourth Edition.

Guide to the Code of Conduct. Available Online at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/code.pdf>.

Langroudi parsley. M. c. (1385). *Legal terminology; Contains the terms: fields of law, political and economic sciences, history of law and various fields of Islamic jurisprudence. 16th edition*, Ganj Danesh, Tehran.

Lochrie, James (2003). *Meeting Procedures: Parliamentary Law and Rules of Order for the 21st Century*. Maryland. the Scarecrow Press.

Longest. P. and others (1387). *Global anti-corruption program*. Translation: Amirhossein Jalali Farahani. Hamid. And benefit from it. opinion Tehran: Research Center of the Islamic Council.

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.

Rathamarit. Niyom and et al. (2008). *Codes of Conduct for Parliamentarians (A Comparative Study)*. Bangkok. King Prajadhipok's Institute.

Stapenhurst. Rick and Pelizzo, Riccardo (2004). *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, Washington, D.C., World Bank Institute.

Tabatabai Mutmani. M. (1385). *Comparative administrative law*, Tehran, Somit Publications, second edition.

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/parliament/publications.nsf/key/CodeofConduct/\\$File/18+Code+of+](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/key/CodeofConduct/$File/18+Code+of+)

[http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/key/CodeofConduct/\\$File/18+Code+of+](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/key/CodeofConduct/$File/18+Code+of+)

The Code of Conduct for Members of Parliament. Available at <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73502.htm#a6>.

Articles

Aled, and (1386). *Report of assets of public authorities (2)*. Translation: Mehssa Shabani. Islamic Council Research Center. Office of legal studies. Machine gun number 8553.

Ameri. F. and Malmiri Center. A. (1387). *A comparative study on the compilation of parliamentary rules in some countries*. Islamic Council Research Center, Legal Studies Office, serial number 9582.

Asian Development Bank. (1389). *Anti-corruption policies in Asia and the Pacific: Legal framework and anti-corruption organization in twenty-one countries in Asia and the Pacific*. Translation: Moj Institute. Parviz Ghasemi and Azita Golzadeh. Tehran, Islamic Council Research Center. Bureau of Economic Studies.

Bagheri F, (1391). *Monitoring the property and assets of government officials and officials*. Scientific promotional magazine detective. Number 20.

Kohkan, A. R. and Mowhedi. Q. (1390). *How to monitor the financial income of representatives and government officials of France*. Research Center of the Islamic Council, Office of Political Studies, No. Massel, 11939.

Misbah Nesab. R. and Mousazadeh. A. (1396). *Why the continuous monitoring of the representatives of the Islamic Council*. Legal-scientific quarterly Qonon Yar.

Qolipur. R. (1384). *Analysis of the relationship between good governance model and administrative corruption, Organizational Culture Management*, No. 10.

Vakilian, H. (1390). *Monitoring the behavior of representatives*. Islamic Council Research Center. Office of legal studies. Machine gun number 12221.

Documents

Abstinance. S.A. and Rizki, A. (1396). *Conflict of interest 2, prevention and management strategies*. Report of Islamic Council Research Center.

Abstinance. S.A. and Rizki, A. (1396). *conflict of interest; Classification and conceptualization*. Report of Islamic Council Research Center.