

عوامل مؤثر در ارتقای بُعد نظارتی مجلس شورای اسلامی در پیشگیری از فساد اداری و راهبردهای آن

حسین میرمحمدصادقی^۱

سید ابوالحسن رضوی^{*۲}

چکیده

هدف: فساد اداری آثار مخرب اجتماعی و اقتصادی را به همراه دارد که یکی از علل و عوامل اصلی آن ضعف کارکردی در نهادهای نظارتی است. مجلس شورای اسلامی به عنوان یکی از این نهادها، دارای نقش و وظایف متعددی در مقابله با فساد اداری بوده و می‌تواند با استفاده از ابزارهای نظارتی خود از ارتکاب آن پیشگیری کند. هدف از پژوهش حاضر تبیین بُعد نظارتی مجلس شورای اسلامی در پیشگیری از فساد است.

روش‌شناسی پژوهش: پژوهش حاضر از حیث روش، تحقیقی توصیفی - تحلیلی و جمع‌آوری اطلاعات نیز به شیوه روش اسنادی و کتابخانه‌ای بوده است.

یافته‌ها: ازجمله مهم‌ترین راهبردهای نظارتی مجلس شورای اسلامی عبارت‌اند از: شفاف‌سازی فرایندهای تصمیم‌گیری، مدیریت تعارض منافع، ارتقای نقش نهادهای مدنی و عمومی در پیشگیری و مبارزه با فساد اداری، تعامل و همکاری با نهادها و سازمان‌های بین‌المللی، بهبود عملکرد دستگاه‌های نظارتی در راستای حاکمیت قانون، نهادینه‌سازی فرهنگ شفافیت، سلامت و عدالت.

نتیجه‌گیری: نتایج حاکی از آن است که تحقق بُعد نظارتی مجلس شورای اسلامی و ارتقای آن در پیشگیری از فساد اداری نیازمند مؤلفه‌هایی است. نخست، باید نهادی (نظیر معاونت نظارت) در مجلس تشکیل گردد تا از حیث ستادی به امورات نظارتی سامان بخشیده و اجرایی شدن و درستی آن را تا حصول نتیجه پیگیری نماید. دوم؛ با توجه به پیچیدگی امور نظارتی باید از کارشناسان و بازرسان متخصص استفاده شود این استفاده می‌تواند در قالب تفاهم‌نامه همکاری یا تعاملات سازمانی با سایر نهادهای نظارتی نظیر بازرسی کل کشور به کارگرفته شود. سوم: نمایندگان می‌توانند با در نظر گرفتن استقلال قوا، با توسل به روش‌های غیررسمی اعمال نظارت، به تقویت نظارت بر چگونگی اجرای قوانین در قوه مجریه مبادرت ورزند.

کلیدواژه‌ها: فساد اداری، پیشگیری، نظارت، مجلس شورای اسلامی، راهبردهای نظارتی

Email: h_sadeghi@sbu.ac.ir

۱- استاد گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشکده حقوق
دانشگاه شهید بهشتی

Email: seid.razavi1349@gmail.com

۲- دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشکده
حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز (نویسنده
مسئول).

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۴/۱۷

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۲۰

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دو وظیفه قانون‌گذاری و نظارت را بر عهده مجلس شورای اسلامی گذاشته که به نظر می‌رسد بُعد نظارتی در ادوار مختلف آن چنان که باید مورد توجه قرار نگرفته است. این در حالی است که نظارت یکی از کارکردهای اساسی و مهم مجلس شورای اسلامی است که می‌تواند در پیشگیری از فساد در انواع مختلف آن نظیر فساد اداری نقش حیاتی داشته باشد. به‌طوری‌که؛ یکی از عامل‌های مهم مبارزه با فساد، وظیفه نظارتی مجلس است. مجالس عموماً در تمامی کشورهای دموکراتیک، از کارویژه نظارتی برخوردار هستند. این روند توسط دو فرایند موازی تقویت می‌شود. جامعه مدنی به طور فزاینده‌ای نسبت به اثربخشی نظارت سیاسی بدبین است. با این حال، هم پارلمان و هم دولت اغلب انگیزه کمی برای جدی گرفتن تقاضای نظارت تخصصی پیدا می‌کنند. از آنجایی که شهروندان برای افزایش کنترل بر رفتار مجریان و نتایج قوانین و سیاست‌ها فشار می‌آورند، این فشار پارلمان‌ها را به اقدامات متقابل سوق می‌دهد (گرنجیلاموس^۱، ۲۰۰۰: ۶۵۱-۶۴۱). همچنین برای طبقه‌بندی ابزارهای اصلی نظارت مجلس معیارهایی وجود دارد که عبارت‌اند از: هدف، قدرت اتخاذ رویه، ترجیحات اکثریت/ اپوزیسیون در انتخاب ابزارهای نظارتی، نوع تعامل با دولت، مکانیسم اجرایی و مرحله اجرا. با توجه به ماهیت چندگانه رویه‌های پارلمانی، ابزارهای نظارتی شامل ابزارهای نظارتی پسینی به‌منظور ارزیابی رفتار گذشته دولت در امور عمومی، ابزارهای نظارت ترکیبی برای ارزشیابی عملکرد جامع دولت، ابزارهای نظارتی پیشینی به‌منظور بررسی طرح‌ها و برنامه‌های دولت با توجه به اقدامات سیاستی آتی و ابزارهای اطلاعاتی برای جمع‌آوری شواهد به‌منظور امکان قضاوت آگاهانه است. همچنین مجالس قانون‌گذاری دنیا راه‌حل‌های مختلفی را برای تقویت حق مخالفان در دستور کار خود قرار دادند که شامل تخصیص سهمیه‌های نظارتی به گروه‌های اقلیت از جمله «روزهای مخالف (اپوزیسیون)» و تخصیص رؤسای کمیسیون‌ها به اعضای اپوزیسیون هست. نظارت یکی از دو وظیفه مهم و اساسی مجلس است. نظارت مجلس به معنی «بررسی، دیده‌بانی و نظارت بر سازمان‌های دولتی و عمومی و اجرای خط‌مشی‌ها و قوانین» است. این تعریف بر هدف و ماهیت فعالیت‌های نظارتی تمرکز دارد. همچنین؛ نظارت در برگیرنده ابزارها و موضوعات گسترده و گوناگونی است. امروزه نظارت پارلمانی زمینه‌ها و حوزه‌های گسترده‌ای را در برمی‌گیرد (یاماماتو^۲، ۲۰۰۷: ۶). به بیان جان استوارت میل، فیلسوف انگلیسی قرن نوزدهم، مهم‌ترین وظیفه هیأت نمایندگان، نظارت بر دولت، انتقاد از آن، مطالبه توضیحات کامل از دولت و روشن ساختن مردم از اقدامات صورت گرفته توسط دولت است (میل^۳، ۱۹۵۸: ۲).

بر اساس قوانین نظام جمهوری اسلامی ایران، مجلس ایران که منتخب مردم است بر رهبر نظارت دارد، رهبر نیز ضمن نظارت کالا بر سه قوه از جهت هماهنگی آنها نظارت دقیق‌تری بر قوه قضاییه، شورای

1. Grandguillaume

2. Yamamoto

3. Mill

نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت و سایر نهادهای تحت نظارت رهبری اعمال می‌نماید. در همین راستا مجلس شورای اسلامی از طریق قانون‌گذاری، رسیدگی به شکایات از طرز کار سه قوه در کمیسیون‌های اصل ۸۸ و ۹۰، رأی اعتماد به وزیران، تحقیق و تفحص در تمام امور کشور و حق سؤال و استیضاح؛ نوعی نظارت بر قوای دیگر و سایر نهادهای موجود را اعمال می‌کند و ضمن آن از طریق دیوان محاسبات بر امور مالی سایر قوا و نهادها نظارت دارد. علاوه بر این، قوه مزبور دارای مکانیسم‌های نظارتی درونی نیز می‌باشد (علیخانی، ۲۰۰۴: ۱۵۹). بدین ترتیب، نظارت بر اجرای قوانین و امور اجرایی کشور یکی از وظایف مهم مجلس شورای اسلامی بوده و به‌همین منظور ابزارهای نظارتی متعددی نیز در اختیار این نهاد قرار گرفته است که مجلس شورای اسلامی با بهره‌گیری از این ابزارها می‌تواند به شیوه‌های مختلف و از طرق متفاوت اقدام به رصد وضعیت کشور نموده و بر امور جاری کشور اعمال نظارت نماید. با وجود این ابزارهای نظارتی، مجلس شورای اسلامی در برخی موارد به‌منظور وصول به اهداف نظارتی ناکارآمد بوده یا دچار مشکلات و آسیب‌هایی می‌باشند. شناسایی عوامل مؤثر ناکارآمدی یا ضعف در بعد نظارتی مجلس و شناسایی مولفه‌های ارتقاء این بعد، می‌تواند گامی مؤثر در جهت اندیشیدن راهکارهای حل و رفع آنها باشد و از این طریق ما را در وصول به اهداف نظارتی مجلس شورای اسلامی و صیانت از قانون اساسی و قانون‌مداری یاری رساند.

هدف از پژوهش حاضر شناسایی مؤلفه‌های مؤثر بر ارتقای بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی در پیشگیری از فساد و همچنین شناخت راهبردهای عملیاتی بدین منظور است. در این راستا؛ مسئله اصلی پژوهش حاضر چیستی بعد نظارتی مجلس در پیشگیری از فساد اداری و راهبردهای آن در انجام این وظیفه است. سؤالاتی که در جهت پاسخ به مسئله اصلی پژوهش قابل طرح‌اند عبارت‌اند از: مجلس شورای اسلامی دارای چه کارکردهای نظارتی در پیشگیری از فساد اداری است و چه راهبردهایی برای این نظارت دارد؟ پاسخ به سؤالات یاد شده و تبیین بعد نظارتی مجلس و آشنایی با انواع راهبردهایی که این نهاد در جهت پیشگیری از فساد اداری در اختیار دارد، با عنایت به خلأهای تحقیقاتی و اهمیت شناخت آن برای متولیان سیاست‌گذاری برای پیشگیری از فساد اداری که اغلب خود نمایندگان مجلس هستند از ضرورت مطالعاتی برخوردار بوده و نتایج به دست آمده ضمن رفع خلأهای تحقیقاتی، می‌تواند واجد نوآوری باشد.

پیشینه تحقیق

عین‌علی و همکاران (۲۰۲۴) در تحقیقی با عنوان «شناسایی چالش‌های تحقق شفافیت در مجلس شورای اسلامی» به این نتیجه می‌رسند که مجلس با ایجاد مکانیسم‌هایی برای شمول، گسترش دسترسی به اطلاعات و اعمال سیاست‌هایی برای مشاوره آزاد، می‌تواند در مسیر تحقق شفافیت گام بردارد. نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز ضمن حمایت از شفافیت، بهتر است مرزهای معقولی را برای شفافیت تعیین کنند. شفافیت تنها زمانی می‌تواند مؤثر باشد که گیرنده‌ها به پردازش و هضم اطلاعات ارائه شده قادر باشند، لذا توجه به کیفیت اطلاعات ارائه شده نیز بهتر است مورد توجه قرار گیرد.

سبزه‌علی و بدیهی (۲۰۲۳) در تحقیقی با عنوان «نقش نهادهای نظارتی حکومتی در پیشگیری از داراشدن من غیرحق مقامات دولتی» به این نتیجه می‌رسند که یکی از مهم‌ترین ابزارهای مؤثر در راستای جلوگیری از دارا شدن من غیرحق مقامات دولتی، مبارزه با فساد و نظارت بر اموال و دارایی مقامات عمومی است. جرایم مالی مقامات دولتی منجر به کاهش کنترل دولت بر سیاست‌های اقتصادی و تضعیف امنیت اقتصادی کشور گردیده است. وجود فساد مالی مقامات دولتی، بیانگر نقص کارکردهای صحیح نهادهای عمومی است. نظارت بر اموال و دارایی مسئولان و مقامات دولتی گامی مؤثر در راستای ارتقای سلامت اداری، افزایش اعتماد عمومی مردم نسبت به مسئولان و بهبود آمار موقعیت ایران در سازمان شفافیت بین‌المللی می‌گردد.

عشایری و جهان‌پرور (۲۰۲۳) در تحقیقی با عنوان «مطالعه عوامل مؤثر بر وقوع فساد: فراترکیب پژوهش‌ها» به این نتیجه می‌رسند که در ایران آنومی اخلاقی (ضعف ارزش‌های اخلاقی جامعه؛ ضعف تعلق‌های مذهبی و ضعف اخلاق سازمانی)، آنومی فرهنگی (جامعه‌پذیری نامناسب فرهنگی؛ سبک زندگی غیرارزشی و نابهنجاری فرهنگی)؛ آنومی اجتماعی (کژکارکردی سرمایه اجتماعی؛ تبعیض اجتماعی؛ کژکارکرد نهادهای اجتماعی و رواج بی‌هنجاری اجتماعی)؛ آنومی کنترل اجتماعی (بحران نظام کنترل رسمی و غیررسمی)؛ آنومی سازمانی - نهادی (کج‌روی سازمانی؛ تبعیض سازمانی؛ حکمرانی ضعیف سازمانی و کژکارکرد اداری)؛ آنومی آموزشی (ضعف رسانه‌های اجتماعی؛ سواد اطلاعاتی پایین و کژکارکردی آموزشی)؛ آنومی اقتصادی (بی‌ثباتی اقتصادی؛ فشارها و تبعیض اقتصادی و بحران فضای کسب‌وکار) و آنومی سیاسی (ضعف حکمرانی سیاسی؛ کژکارکردی نهادهای سیاسی و انحرافات سیاسی) در گرایش به فساد مؤثر بوده است.

سرفرازی و همکاران (۲۰۲۰) در تحقیقی با عنوان «رویکردهای پیشگیری از فساد اداری ضرورتی اساسی در استقرار یک دولت سالم و شفاف». به این نتیجه می‌رسند که منظور از فساد اداری سیاه‌کاری‌هایی است که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور بوده و عاملان آن باید و حتماً تنبیه و مجازات شود. فساد اداری خاکستری، مترادف کارهایی است که از نظر اکثر نخبگان سیاسی منفور است؛ لیک توده‌های مردم در مورد آن بی‌تفاوت هستند. فساد اداری سفید برابر با کارهای ظاهراً خلاف قانون است؛ اما اکثر افراد جامعه آن را آن قدر مضر و با اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه و مجازات عامل آن باشند. وجه اشتراک اغلب تعاریف ارائه شده درباره فساد دستگاه‌های اداری را می‌توان رشوه و سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی برای نفع شخصی دانست. پیامدهای فساد اداری نیز در قالب معضلاتی مانند اختلاس، کلاهبرداری/ پارتی‌بازی، بی‌عدالتی، باج‌خواهی، ایجاد نارضایتی برای ذی‌نفعان، سرقت اموال و دارایی‌های سازمان، فروش اطلاعات محرمانه و مواردی از این قبیل پدیدار می‌گردد.

نیک‌پور (۲۰۱۶) در تحقیقی با عنوان «ارائه الگوی نظارت عمومی به‌منظور پیشگیری از بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران» به این نتیجه می‌رسند که ابعاد نظارت عمومی یعنی نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها، نظارت احزاب، نظارت نهادهای مذهبی، نظارت رسانه‌ها و مطبوعات، نظارت کارکنان سازمان،

نظارت شهروندان، نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه، نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه، نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه و ... در مبارزه با فساد بر فساد اداری تأثیر منفی معنادار می‌گذارند که از در این بین، بُعد نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه بالاترین رتبه را در سازمان‌های دولتی ایران دارد. در مجموع، بر اساس بررسی محققین تاکنون هیچ پژوهش علمی به طور تخصصی بر وجه عملکردی مجلس شورای اسلامی در بعد نظارتی آن با هدف کاهش جرایم ناشی از فساد اداری تمرکز نداشته و از حیث موضوعی این مقاله از نوآوری برخوردار است.

مبانی نظری تحقیق

فساد اداری: اصطلاح فساد اداری که آن را در برابر سلامت اداری به کار می‌برند، مدت زیادی است که مورد توجه اندیشمندان و صاحب‌نظران مختلف سازمانی قرار گرفته و تلاش کرده‌اند با اراده تعاریف منطبق با اصول سازمانی در جهت رفع آن گام بردارند که وجه اشتراک اغلب تعاریف ارائه درباره فساد دستگاه‌های دولتی را می‌توان رشوه و سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی، برای نفع شخصی دانست. پیامدهای فساد اداری نیز در قبال معضلات و ناهنجاری‌هایی همچون سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی، ارتشا و اختلاس، کلاهبرداری، پارتی‌بازی، بی‌عدالتی، باج‌خواهی، ایجاد نارضایتی برای ارباب‌رجوع (ذی‌نفع‌ها)، سرقت اموال و دارایی سازمان، فروش اطلاعات محرمانه سازمان به دیگران و نظایر آن به صورت فردی، گروهی و سازمان‌یافته پدیدار می‌گردد. عوامل و زمینه‌های گوناگونی وجود دارند که می‌تواند موج پیدایش و گسترش و ترویج فساد اداری به صورت بالقوه و بالفعل شوند (سرفرازی و همکاران، ۲۰۲۰: ۱۱).

نظارت: نظارت در لغت به معنی نگاه کردن و نظر افکندن است. نظارت به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از این طریق نسبت به مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب اطمینان حاصل شود (ملک افضلی اردکانی، ۲۰۰۳: ۲۲). یکی از اهداف و کارکردهای اساسی نظارت، تحقق اصلاح و طرد و امحای فساد است؛ زیرا یکی از کارویژه‌های اصلی هر حکومتی اصلاح امور عمومی مردم می‌باشد و اساساً نظامات حکومتی به دنبال تحقق شعار مبارزه با فساد هستند و این مهم با نظارت راهی بس آسان‌تر طی خواهد کرد (اخوان کاظمی، ۲۰۱۲: ۷۱). با عنایت به تعاریف لغوی می‌توان گفت؛ نظارت عبارت از مشاهده و بررسی مستمر به‌منظور کنترل و هدایت فعالیت اعضا و سازمان‌ها و یگان‌های تابعه در اجرای صحیح خط‌مشی‌ها طرح‌ها و برنامه‌های ابلاغی است.

روش‌شناسی تحقیق

پژوهش حاضر از نوع توصیفی تحلیلی بوده و به روش کتابخانه‌ای اسنادی به نگارش در آمده است. ابزار گردآوری اطلاعات، فیش‌برداری است که با مطالعه و کنکاش در کتب، مقالات، پایان‌نامه و رساله‌های

دانشگاهی و قوانین و مقررات جاری به دست آمده و با استنتاج از داده‌های تحصیل شده مورد تجزیه تحلیل قرار گرفته است.

یافته‌های تحقیق

گفتار اول: کنترل سیاسی نمایندگان مجلس

وظایف نظارتی مجلس و ابزارهای نظارتی

مجلس به خاطر اهمیت جایگاه نظارت خود بر قوه مجریه که به‌عنوان بزرگ‌ترین پیمانکار امور اجرایی در کشور قلمداد می‌شود، چنانچه وظیفه قانونی خود را به خوبی انجام دهد، می‌تواند مانع شکل‌گیری بسیاری از مفاسد در کشور شود. البته با خود نظارتی و مراقبت نمایندگان مجلس در ارتباط‌گیری‌ها با بدنه دولت می‌تواند شاخص فساد را در کشور به شدت پایین آورد. زیرا نمایندگان می‌توانند دلایل مافیای ثروت را شناسایی کنند و با ایجاد فضای رانت‌خواری که باعث توسعه ثروت‌اندوزی احزاب یا افراد خاص می‌شوند، مبارزه کنند. امام خمینی(ره) در بُعد نظارتی مجلس که باعث بهبود حکمرانی و کارآمدی بیشتر می‌شود، توجه عمیق داشته و در بیانات و دستورات خود به نمایندگان سفارش نموده‌اند و در وصیت‌نامه سیاسی- الهی خود این گونه فرموده‌اند: «از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در این عصر و عصرهای آینده می‌خواهم اگر خدای‌نخواستۀ عناصر منحرف با دسیسه و بازی سیاسی، وکالت خود را به مردم تحمیل نمودند، مجلس اعتبارنامه آنان را رد کند و نگذارد حتی یک عنصر خرابکار وابسته به مجلس راه یابد» (عابدینی، ۲۰۱۲: ۲۱).

منظور از وظایف نظارتی، نظارت‌های عام و فراگیر کلان است که به طرق مختلف توسط مجلس در ارتباط با دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود. قبل از پرداختن به مصادیق این نظارت‌های کلی لازم است ابتدا در مورد ضرورت نظارت و اهمیت آن در بحث نماییم. با این توضیح که نظارت از حیث تبعیت از قوانین در نگاهی عام و کلی از جمله ضرورت‌های هر نظام حقوقی است و انتخاب مرجعی صالح و سازوکاری مناسب برای اعمال این نظارت، می‌تواند تضمینی برای تأمین اصل حاکمیت قانون و اصل سلسله‌مراتب قوانین باشد (درویشی و کاظم‌زاده نظری، ۲۰۱۸: ۲۰۷). یکی از مصادیق مهم نظارت مجلس، نظارت بر رهبری است. بر اساس قوانین نظام جمهوری اسلامی ایران، مجلس ایران که منتخب مردم است بر رهبر نظارت دارد، رهبر نیز ضمن نظارت کلان بر سه قوه از جهت هماهنگی آنها نظارت دقیق‌تری بر قوه قضاییه، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت و سایر نهادهای تحت نظارت رهبری اعمال می‌نماید. اصول ۵۱، ۵۲، ۵۳، ۵۴، ۵۵، ۵۸، ۷۶، ۸۶، ۸۸، ۸۹، ۹۰ و ۹۹ بر نقش نظارتی قوه مقننه تأکید کرده است. نظارتی که صریح، دقیق و بدون مصلحت‌اندیشی باشد ضامن عملکرد سالم سازمان‌ها در چارچوب وظایف خود خواهد بود؛ بنابراین علاوه بر اینکه قانون باید در مفاد خودش امکان نظارت را فراهم کند، قانون‌گذار باید از مجریان نیز رعایت آن را بخواهد. مطالبه‌ی این رعایت در خود مجلس پیش‌بینی شده است که حق تحقیق و تفحص، حق رد و قبول مدیران ارشد قوه مجریه، حق تذکر و سؤال و استیضاح، از جمله راهبردهای نظارتی آن

است. باید عنوان داشت که این راهبردها از پشتوانه قانونی برخوردار بوده و در این راستا، نهادهایی با سازکارهای نظارتی خاص و با وظایف مشخص در مجلس تشکیل یافته است. در کل ابزارهای نظارتی که مجلس می‌تواند با توسل به آنها نقش نظارتی خود را در قبال پیشگیری از فساد اداری ایفا نمایند، به شرح ذیل می‌باشند:

۱. کمیسیون‌های تخصصی مجلس: از مهم‌ترین ابزارهای نظارتی مجلس، کمیسیون‌های تخصصی است که در آن پیش‌بینی گردیده است. طبق ماده ۴۲ آئین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون‌های دائمی مجلس حکم بازوی تخصصی و چشم و گوش مجلس را دارند، طرح‌ها و لوایح عادی و یک شوری پس از بحث و بررسی در کمیسیون‌های مربوط قابل طرح در مجلس خواهد بود. به یک معنا کمیسیون‌های تخصصی مجلس حق نظارت دارند و در هر زمینه می‌توانند با بررسی، اشراف و پیگیری بر کار دستگاه‌های ذی‌ربط و امور مربوط نظارت داشته باشند. در شرایط فعلی نیز سؤالات ابتدا به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع شده و سپس به کمیسیون سؤالات ارائه می‌شود (سایبانی و جعفری، ۲۰۱۷: ۱۴). این کمیته‌ها می‌توانند با نظارت‌هایی که انجام می‌دهند، فساد اداری را به‌طور کامل تشریح کرده و برای تصمیم‌گیری نهایی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کنند. از آنجا که این کمیسیون‌ها به‌طور تخصصی فعالیت می‌کنند، پیشگیری از فساد اداری نیز می‌تواند به‌عنوان یک حوزه مهم محسوب شود و در این جریان قرار گیرد.

۲. حضور نمایندگان در شوراهای، نهادهای، ارگان‌ها، کمیته‌ها و هیئت‌های گوناگون و مجامع: در بسیاری از امور کشور با انتخاب مجلس، نمایندگان به حکم ناظر انتخاب می‌شوند. کمیته‌های برنامه‌ریزی استانی، شوراهای خرید، شورای عالی اقتصاد، کمیته تخصیص ارز یا کمیته سیاست‌گذاری ارزی، قانون مطبوعات، احزاب، هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس و... از مهم‌ترین این نهادها به‌شمار می‌روند. چنین اختیاراتی؛ حضور نظارتی نمایندگان مردم و مجلس در بسیاری از مراکز تصمیم‌گیری و حیاتی کشور را نشان می‌دهد (سایبانی و جعفری، ۲۰۱۷: ۱۵).

۳. وظایف دستگاه‌ها در ارائه گزارش به مجلس: یک بخش مهم دیگر از کار نظارتی مجلس و کمیسیون‌ها و قوانین، مربوط به ارائه گزارش به مجلس شورای اسلامی است. این قبیل مقررات و قوانین و ارائه گزارش در بسیاری از زمینه‌ها آمده است، از جمله در بودجه سالیانه که مسائل پولی و مالی مطرح می‌شود. در بسیاری از موارد، دستگاه‌ها، نهادها و ارگان‌ها مکلف شده‌اند گزارش عملکرد خود یا هر بخش یا یک قسمت خاص را در فاصله زمانی معین به مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های ذی‌ربط ارائه کنند و این بخش خودکار رسیدگی، پیگیری، نظارت و اشراف را بسیار تسهیل می‌کند. در این گزارش‌ها می‌توان به‌راحتی به وضعیت فساد اداری و شاخص سلامتی اداری در این سازمان‌ها نظر داد.

۴. بازدیدها، سرکشی‌ها و رسیدگی‌ها: از دیگر وظایف نظارتی نمایندگان مجلس، سرکشی آنان به حوزه‌های انتخابیه و بازدید از طرح‌ها و پروژه‌ها، ادارات و مراکز گوناگون لشکری و کشوری و ملاقات و ارتباط حضوری با مردم و مسئولان در دورترین نقاط کشور است که خود از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و نقش بسیار خوب و سازنده‌ای را در تشویق خدمتگزاران و پیگیری امور کشور دارد (جلالیان، ۲۰۱۷: ۲۸۵).

در اجرای وظایف سرکشی و رسیدگی؛ نمایندگان مجلس می‌توانند به‌عنوان ناظر بر سلامت اداری، مفاسد و جرایم مرتبط را به مراجع رسمی گزارش نمایند.

۵. نظارت از طریق دیوان محاسبات؛ دیوان محاسبات از جمله نهادهای نظارتی است که مجلس با استفاده از این ابزار وظایف نظارتی خود را می‌تواند انجام دهد. مجلس از این طریق؛ به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید.

۶. حق تحقیق و تفحص: مطابق اصل ۱۸۹ قانون اساسی، مجلس (گروهی از نمایندگان) می‌تواند در مواردی که لازم می‌داند هیأت وزیران یا هر یک از وزرا را استیضاح کند (سؤال یا تذکر). ماده ۴۹ آئین‌نامه داخلی مجلس در اجرای اصل ۷۶ و ۱۸۹ مقرر داشته است: «... هرگاه نماینده‌ای تحقیق و تفحص در هر یک از امور کشور را لازم بداند درخواست خود را کتباً از طریق هیئت‌رئیس مجلس به کمیسیون که امر مزبور در تخصص آن است تقدیم می‌نماید و کمیسیون، اطلاعاتی را که در آن زمینه دارد در اختیار وی قرار می‌دهد. در صورتی که نماینده مزبور اطلاعات موجود در کمیسیون را کافی تشخیص ندهد کمیسیون از نماینده مزبور در اولین فرصت دعوت به‌عمل می‌آورد و دلایل ضرورت تحقیق و تفحص در زمینه مورد نظر را استماع می‌نماید و پس از بررسی، نظر خود را مبنی بر تصویب یا رد درخواست نماینده به مجلس گزارش می‌دهد...». در صورت تصویب مجلس شورای اسلامی، انجام تحقیق و تفحص به همان کمیسیون همراه نمایندگان درخواست‌کننده تفحص محول می‌گردد.

۷. کمیسیون اصل (۹۰)^۱ از دیگر ابزارهای بسیار مهم نظارتی است که در اختیار نمایندگان مجلس بوده و می‌توانند از طریق این کمیسیون به نظارت بر عملکرد نهادها بپردازند. در راستای نظارت توسط این کمیسیون، مهم‌ترین بحث، لزوم همکاری نمایندگان با نهادهای قضایی است. با وجود گذشت بیش از ۴۰ سال از حاکمیت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، همچنان الگویی برای این همکاری وجود ندارد چه اینکه گزارش‌های تحقیق و تفحص و کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی در قوه قضائیه کمتر مورد توجه جدی قرار می‌گیرد و سازوکار قانونی مربوط هم - تبصره ماده (۵) قانون نحوه اجرای اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - تکلیفی منتج به نتیجه را متوجهی قوه قضائیه نمی‌کند و یا اینکه هنوز هم به‌صورت دقیق مشخص نیست.

۸. معاونت نظارت مجلس: در ساختار اداری مجلس شورای اسلامی، نهادی تحت عنوان «معاونت نظارت مجلس» تشکیل شده و ریاستش بر عهده کسی است که رئیس مجلس تعیین می‌کند و از نمایندگان نیست. معاونت نظارت تمام ابزارهای نظارتی و نحوه استفاده از این ابزارها همچون استیضاح، سؤال، تحقیق

۱. «هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه یا قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند».

و تفحص، بازدیدها، جلسات نظارتی، دعوت از مسئولان دستگاه‌های اجرایی و اعمال ماده ۲۳۶ قانون آیین‌نامه داخلی را رصد و اطلاعات مرتبط را به نمایندگان گزارش می‌نماید؛ لذا به اطلاعات مرتبط با وضعیت سلامت اداری و شاخص‌های آن دسترسی داشته و می‌تواند گزارش‌های پیرامون فساد اداری را رصد نماید. ۹. رد و قبول مدیران ارشد قوه مجریه: از دیگر ابزارهای نظارتی مجلس ضابطه‌گذاری رد و قبول مدیران ارشد قوه مجریه به‌عنوان یک گام پیشگیرانه است. مجلس می‌تواند با استفاده از این ابزار، الگویی از «نظام شایسته‌سالاری» طراحی و برای برنامه‌های اجرایی کشور، مدیران توانمند و متعهد به خدمت بگیرد که از یک سو علم و توان کار داشته باشند و از سوی دیگر در مقابل مفاسد اقتصادی، سیاسی و اداری مصون باشند.

گفتار دوم: راهبردهای مجلس شورای اسلامی در پیشگیری از فساد

مجلس، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مراکز تصمیم‌گیری راهبردی و کلان، باید بتواند با اتخاذ راهبردهای کارآمد زمینه‌های قانونی پیشگیری از فساد را فراهم نماید. راهبردهایی که مجلس با استفاده از آن می‌تواند وظایف نظارتی خود در پیشگیری از فساد را انجام دهد، متعدّدند، از مهم‌ترین این راهبردهای می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱- شفاف سازی فرایندهای تصمیم‌گیری

از جمله مهم‌ترین راهبردهایی که در نظام حقوق بین‌الملل نیز همواره مورد تأکید قرار گرفته و به دولت‌ها توصیه شده، شفافیت فرایندهای تصمیم‌گیری از جمله شفافیت در حکمرانی و تقنین است. شفافیت به معنای گرفتن تصمیم‌ها و اجرای آنها مطابق قوانین و مقررات است؛ همچنین به معنای دسترسی آزاد مردم به اطلاعاتی است که می‌تواند بر زندگی آنها تأثیرگذار باشد (نصر اصفهانی و اعتباریان خراسگانی، ۲۰۱۸: ۳۹۴). بر اساس اصل ۹ قانون اساسی، حفاظت از آزادی، استقلال، وحدت ملی و تمامیت ارضی، وظیفه دولت و آحاد ملت برشمرده می‌شود و این یک اصل تلقی شده است؛ به‌گونه‌ای که هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استقلال سیاسی، اقتصادی، نظامی و تمامیت ارضی، کمترین خدشه‌ای را به نظام وارد کند. هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور، آزادی‌های مشروع را هرچند با وضع قوانین و مقررات سلب کند (ناظمی اردکانی، ۲۰۰۹: ۱۲۱). اصل شفافیت، نهادهای عمومی جز در موارد نظامی و امنیتی را ملزم می‌دارد که اطلاعات مربوط به عملکرد خود را در اختیار مردم بگذارند. طبیعی است انتشار این‌گونه اطلاعات و قرار گرفتن آنها در معرض داوری افکار عمومی موجب می‌شود که این دستگاه‌ها نسبت به نحوه عملکرد خود دقت بیشتری بورزند و بی‌مبالاتی و فساد به کمترین حد خود برسد. تجربه نشان داده است که بیشترین میزان فساد، در نهادهای پست و درسته‌ای است که اطلاعاتی از آنها به بیرون نشت نمی‌کند.

اصل شفافیت در ابعاد بین‌المللی نیز مورد توجه قرار گرفته و حتی نهادهایی به همین نام در سازمان‌های بین‌المللی تشکیل یافته است. به‌عنوان نمونه شفافیت بین‌الملل یک سازمان بین‌المللی غیردولتی است که

به طور مستمر اقدام به جمع‌آوری و انتشار آمار و اطلاعات در زمینه حاکمیت و روند فساد در سراسر دنیا می‌نماید. از جمله مهم‌ترین زمینه‌های شفافیت از منظر این نهاد، حمایت از افشاگران است و به دولت‌ها توصیه می‌کند که با تصویب قوانین به حمایت از افشاگران بپردازند. قوانین حمایت از افشاگری، تنها در یک جامعه دموکراتیک کارایی دارد زیرا دموکراسی از فاش‌سازی، شفافیت، بی‌پرده‌گویی و پاسخ‌گویی حمایت می‌کند. افشاگری در مورد رشوه‌خواری، فساد، پارتی‌بازی، اعمال نفوذ و... در کشور دیکتاتوری بدون وجود «قاعده تساوی افراد در برابر قانون و قابل رسیدگی بودن اعمال مأمورین دولت در محاکم عمومی» و تحت کنترل پنهان‌کاری، وحشت، انتقام‌جویی و مرگ غیرممکن است. قوانین حمایت از افشاگران باید در متن فرهنگ، شرایط و توانایی‌های بالقوه هر جامعه مشاهده و درک شوند؛ بنابراین، قوانین حمایت از افشاگران نمی‌توانند بدون توجه به نکات فوق و صرفاً با هدف مبارزه با فساد، به جوامع مختلف صادر شده و تسری داده شوند. مهم‌ترین پیش‌شرط تدوین و اجرای قوانین حمایت از افشاگران، قاعده تساوی افراد در برابر قانون و قابل رسیدگی بودن اعمال مأمورین دولت در محاکم عمومی می‌باشد که تبلور آن نیز خود نیازمند نظام‌های قانون‌گذاری و قضایی مستقل است (آنایموس^۱، ۲۰۲۰: ۷۶۹). چنین اقدامی، برخاسته از احساس مسئولیت اجتماعی افشاگران می‌باشد. مسئولیت اجتماعی، نظریه‌ای اخلاقی است که بر مبنای آن یک واحد اجتماعی، اعم از یک فرد یا سازمان، برای انجام وظایف شهروندی خود احساس مسئولیت نموده و اعمال آنها تمامی جامعه را منتفع می‌سازد. وجود مسئولیت اجتماعی در افراد، منجر به ایجاد تعادل میان توسعه اقتصادی، رفاه و زیست‌بوم‌های جامعه می‌گردد (بکر^۲، ۲۰۱۹: ۷۵). بدیهی است، ارائه حمایت‌های قانونی در زمینه‌های مختلف از جمله مصونیت در برابر اقدامات تلافی‌جویانه کارفرمایان و امنیت شغلی افشاگران، در کنار مسئولیت سازمانی (شایک، ۲۰۱۱: ۵۸) تمامی نهادها در زمره پیش‌نیازهای تحقق شفافیت و مبارزه موفق با فساد قرار دارد. در اینجا؛ منظور از مسئولیت سازمانی نیز مسئولیت یک سازمان در برابر گروه‌ها و افرادی است که بر آنها تأثیرگذار می‌باشد مانند سهام‌داران، سرمایه‌گذاران، مشتریان، کارکنان، متصدیان، اجتماعات و در نهایت، کل جامعه (محسنی، ۲۰۲۱: ۲۷۶).

تصویب قانون «حمایت از گزارش‌گران فساد» در مجلس شورای اسلامی در ۲۶ دی ماه ۱۴۰۲، از جمله اقدامات مهم در زمینه ایفای نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی در مقابله با فساد اداری است. مطابق با این قانون، هر شخص حقیقی یا حقوقی که از ارتکاب یکی از جرایم موضوع ماده ۳۶ و تبصره آن آگاه شود، خواه خود از معاونین یا شرکای جرم باشد و خواه از مسئولین دستگاهی که جرم در آن در حال وقوع است و خواه غیر آن، و آن را کتباً به صورت محرمانه یا آشکار به دادستان محل یا رئیس دادگستری شهرستان یا استان یا رئیس سازمان بازرسی یا رئیس قوه قضائیه اطلاع دهد، برابر میزان مال کسب شده توسط مجرم یا مجرمین یا مالی که محل تحصیل آن برابر اسناد در آینده قطعی است تا پنجاه درصد مال موضوع جرم و تا سقف صد میلیارد ریال در جرایم عادی و هزار میلیارد ریال در جرایم اخلاقی در نظام اقتصادی کشور، از

1. Anonymous

2. Baker

محل ردیفی که در بودجه سال بعد از اعلام جرم تعیین خواهد شد به او تعلق خواهد گرفت. چنانچه دو یا چند نفر جرم مذکور را اطلاع دهند مبلغ مذکور میان آنها تقسیم خواهد شد.

علاوه بر قانون فوق‌الذکر به منظور تشویق گزارش‌دهندگان فساد و تخلف طرحی دیگر تحت عنوان «طرح حمایت و صیانت از کاشفان و گزارشگران فساد» در مجلس شورای اسلامی در حال بررسی می‌باشد که مطابق آن اشخاص حقیقی یا حقوقی یا کارمندان گزارش‌دهنده هر یک از جرایم موضوع بند «الف» ماده (۱) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ علاوه بر برخورداری از حمایت‌های ماده (۱۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد از حمایت‌های قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر نیز بهره‌مند می‌شوند (محسنی، ۲۰۲۱: ۲۷۸-۲۷۷).

مدیریت تعارض منافع

در نظام حقوقی ایران در اجرای اصل ۱۴۲ قانون اساسی ضرورت نظارت بر اموال و دارایی‌های مقامات قوه مجریه مقرر شده است و دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران، و همسر و فرزندان آنان باید قبل و بعد از خدمت از سوی رئیس قوه قضاییه رسیدگی شود تا برخلاف حق افزایش نیافته باشد. اما به دلیل اینکه نظارت مذکور صرفاً متوجه مقامات عالی‌رتبه قوه مجریه می‌شد، پس از تصویب این اصل تلاش‌هایی در جهت توسعه دامنه مشمولان و تعیین سازوکارهای دقیق رسیدگی به اموال و دارایی‌های مسئولان حسب مورد طرح‌ها و لوایحی از سوی مجلس و دولت 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 مسئولین کشور پس از پیروزی انقلاب اسلامی» در سال ۱۳۸۷ صورت پذیرفت که عمده‌تاً با تفسیر مضیق شورای نگهبان، خلاف اصل ۱۴۲ قانون اساسی تشخیص داده شد تا اینکه در سال ۱۳۹۴ قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان، و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شد و تعداد دیگری از مسئولان کشور نیز موظف به اعلام صورت‌های مالی خود در قالب خوداظهاری به رئیس قوه قضاییه شدند و آیین‌نامه اجرایی این قانون نیز در سال ۱۳۹۸ به تصویب رئیس قوه قضاییه رسید.

تعارض منافع سه دسته کلی دارد: تعارض منافع فردی، سازمانی و ساختاری.

الف- تعارض منافع فردی: یعنی تعارض منافع عالی با منافع فرد، به علت شرایط خود فرد. از نمونه مصادیق تعارض منافع فردی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: امکان استفاده شخصی از اموال حاکمیتی، هر جایگاه حاکمیتی در معرض رشوه و رانت، هر جایگاه حاکمیتی دارای امکان «امضای طلایی»، امکان نگارش توصیه‌نامه‌ها.

ب- تعارض منافع سازمانی: یعنی تعارض منافع عالی با منافع سازمان، به علت شرایط سازمان. از جمله نمونه‌ها و مصادیق این نوع از تعارض می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: شرکت خدمات و کالت، شرکت‌های مشاوره‌ای سرمایه و بورس

پ- تعارض منافع ساختاری: یعنی تعارض منافع عالی با منافع فرد یا سازمان، به علت شرایط ساختاری. تعارض منافع ساختاری دو دسته است:

- ۱- تعارض وظایف با نفع: تعارض وظایف با نفع به دو قسمت تقسیم می‌شود: ۱- تعارض وظایف با سایر وظایف، ۲- بهره‌مندی غیرمستقیم از ماحصل تصمیمات خود. در بخش فردی مانند: کارهای ساعتی، ساختارهای با موضوعیت امضاهای طلایی (که به شدت در معرض رشوه هستند)، نظیر ساختارهای کارشناسی و در بخش سازمانی مانند ساختار نظام پزشکی، پلیس، نیروی انتظامی، گمرک.
- ۲- تعارض وظایف با سایر وظایف: وظایفی که به فرد داده می‌شود با هم در تعارض هستند و هم‌زمان نمی‌توان وظایف را با هم داشت. به‌عنوان مثال: وزارت نفت: آیا وظیفه وزارت نفت افزایش درآمد نفت است یا توسعه فناوری ایرانی؟

سرمنشأ اصلی تعارضات یاد شده؛ قوانین و مقررات یا خلأهای قانونی است که از آن به‌عنوان فساد قانونی یاد می‌شود. قوانینی که بدون هیچ‌گونه توجیه اقتصادی یا اجتماعی انحصار خرید، فروش و یا تولید یک محصول را به یک فرد یا گروهی از افراد اختصاص می‌دهند، نمونه‌هایی از این نوع فساد است (آجیلی، ۱۵: ۳۱). تدوین سیاست کلی تعارض منافع، تدوین قانون تفصیلی مبتنی بر اصول راهبردها و راهکارهای ذکر شده، استفاده از ظرفیت‌های (اندک) قانونی موجود در بدنه حقوق عمومی کشور، رفع اشکالات متعدد (تسهیل و تشدیدکننده) ناظر به تعارض منافع در سایر قوانین از جمله مهم‌ترین راهکارهای پیش‌روی از منظر قانونی بشمار می‌آیند.

۳- ارتقاء نقش نهادهای مدنی و عمومی در پیشگیری و مبارزه با فساد اداری

در کنار ابزارهایی که دولت باید استفاده نماید مردم نیز دارای تکالیفی هستند تا مقابله با فساد اداری در جامعه عمیق‌تر و سریع‌تر پیش رود. در واقع اصلی‌ترین عملکرد مردم نظارت بر اعمال دولت است که از روش‌های مختلفی محقق می‌شود که از جمله این روش‌ها سازمان‌های غیردولتی یا نهادهای مدنی است. این نهادها، با دسترسی به اطلاعات مربوط به تصمیمات کلان و کمک‌های بلاعوض به سازمان‌های دولتی، نظارتی مستقیم بر کار دولت دارند. این نظارت سبب می‌شود که مدیران در تصمیم‌گیری‌های خود بیشتر دقت نمایند (خداخواه، ۱۹: ۴۶).

بدین ترتیب؛ توسعه مشارکت مردم در حاکمیت و متعاقب آن، در نظام اداری به‌عنوان یکی از بخش‌های حیاتی حاکمیت در هر کشور، می‌تواند موجب گسترش نظارت بر اعمال کارمندان و مدیران و در نتیجه سلامت بیشتر نظام اداری شود. برای تغییر در محیط‌های مستعد فساد، نقش مردم با آگاه ساختن آنها از آثار سوء فساد مالی و اداری و بازنمودن راه مشارکت آنها در پیشگیری از فساد حائز اهمیت است. در همین مورد، کنوانسیون مریدا، به موجب بند اول ماده ۱۳، از کشورهای عضو خواسته تا اقدامات مقتضی را برای فراهم کردن زمینه ارتقای مشارکت فعالانه اعضای جامعه مدنی در امر پیشگیری و مبارزه با فساد انجام دهند. یکی از نمودهای بارز جامعه مدنی، سازمان‌های مردم‌نهاد هستند. سازمان‌های مردم‌نهاد شامل افرادی هم هدف و داوطلب با گرایش‌های غیرسیاسی، غیرانتفاعی و غیراقتصادی است که برای تحقق یک هدف

مشترک خیرخواهانه گرد هم جمع شده‌اند و طبق ضوابط و قوانین خاصی به انجام فعالیت‌های مشخص می‌پردازند (جلیلی، ۲۰۱۸: ۳۴۵)؛ بنابراین باید نقش آنان در پیشگیری از فساد و مبارزه با آن به صورت دقیق تعریف شده و تبیین گردد.

۴- تعامل و همکاری با نهادها و سازمان‌های بین‌المللی

یکی دیگر از راهبردهایی که در کنوانسیون مریدا نیز مورد تأکید قرار گرفته، توصیه دولت‌ها به شایسته سالاری است. شایسته‌سالاری یک فلسفه و نگرش مدیریتی است که در آن منابع انسانی با توجه به تلاش و توانایی ذاتی آنها در جایگاه خود قرار گرفته و توسعه می‌یابند. بر این اساس شایسته‌سالاری از روش‌های تعدیل و حذف بی‌عدالتی است و منشأ آن تأثیر منفی احساس بی‌عدالتی بر انگیزه‌های کارکنان است. زیرا یک سیستم کارآمد باید فرصت‌های مساوی برای همه افراد ایجاد نماید (صبیحی و همکاران، ۲۰۱۸: ۷). نتیجه چنین وضعیتی اولاً استخدام افراد شایسته است که می‌توانند زمینه‌های فساد را در اداره از بین ببرند و ثانیاً تشویق افراد به افزایش توانمندی‌های خود و تلاش مضاعف برای دستیابی به مناصب دولتی به دور از توسل به اقدامات متقلبانه و فسادآمیز خواهد بود. بر اساس ماده ۷ این کنوانسیون دولت‌های عضو متعهد شده‌اند که برای اصلاح نظام اداری خود، به استخدام کارمندان شایسته، طی مراحل کافی برای گزینش افراد، آموزش مقام‌های دولتی، ارتقای نظام پرداخت و پاداش، ارتقای برنامه‌های آموزشی و... بپردازند.

۵- ضابطه‌مند نمودن نظارت بر فساد با قانون‌گذاری

شاید بتوان گفت که مهم‌ترین راهبردی که مجلس می‌تواند با توجه به آن، به بهترین شکل وظایف نظارتی خود را در پیشگیری از فساد به سرانجام برساند، قانون‌گذاری است. قانون‌گذاری یکی از تأثیرگذارترین امور عمومی است که ضربان حیات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور با آن تنظیم می‌شود. بر اساس اصل ۷۱ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. بنا بر اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی دارای صلاحیتی عام در امر قانون‌گذاری است. ایفای این وظیفه نوعی نظارت حقوقی نسبت به حوزه اجرایی و سایر امور کشور می‌باشد. کارشناسی در خصوص طرح‌ها و لوایح توسط نمایندگان و جمع‌آوری اطلاعات لازم و تحلیل آنها توسط اشخاص کافی نیست و مجلس خود باید برای اعمال چنین نظارت گسترده‌ای آمادگی داشته باشد تا نیازها را بررسی و بر اساس آنها به تجزیه و تحلیل طرح‌ها و لوایح بپردازد؛ لذا شناسایی خلأهای قانونی و نارسایی‌های ناشی از نقض قوانین نقش مؤثری در کارآمدی مجلس و حاکمیت هرچه صحیح‌تر قانون خواهد داشت (غلام‌پور و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۲۹).

بررسی موارد تقنینی در مجلس شورای اسلامی حکایت از آن دارد که نظام قانون‌گذاری خوب در ایران بنا به دلایلی همچون: ۱- ضعف نظام حزبی؛ ۲- نبود ابزارهای خود محدودیتی در آیین‌نامه داخلی مجلس در مسیر ارائه طرح توسط نمایندگان؛ ۳- تولید قوانین با کمیت بالا و کیفیت پایین (تورم قانون/ قانون گذاری)؛ و ۴) ضعف کانال‌های ارتباطی قوه مجریه و نهادهای مدنی تجاری دچار تضعیف شده است. نتیجه چنین شرایطی آن است که می‌توان به صراحت از آن تحت عنوان نظام طرح بنیان یاد کرد. توضیح مطلب

اینکه؛ در نظام قانون‌گذاری ایران، به رغم دلایل نظری و عملی در اولویت لایحه بر طرح، طی سالیان اخیر به واقع بنا به دلایل عمدتاً سیاسی به سمت نظام طرح بنیان حرکت کرده است. همین امر به نوبه خود سبب تضعیف قانون‌گذاری خوب در ایران شده است (داودی و همکاران، ۲۰۱۹: ۲۱۸-۲۱۷).

با عنایت به موارد یاد شده و ضعف‌های تقنینی و نظارتی می‌توان دریافت که از جمله مهم‌ترین نتایج متصور برای حاکمیت قانون و ابعاد نظارتی که مجلس می‌تواند داشته باشد، بهبود عملکرد دستگاه‌های نظارتی با پیش‌بینی قوانین کارآمد است. خلأهای تقنینی در این خصوص مانع اصلی در به نتیجه رسیدن اهداف نظارتی جهت مبارزه با فساد است. در واقع؛ مجلس نتوانسته تا کنون باتکیه بر حاکمیت قانون، در راستای بهبود عملکرد نهادهای نظارتی گام مؤثری بردارد و این نهادها با توجه به محدودیت‌های قانونی و دست‌وپاگیری که با آن مواجه هستند نتوانسته‌اند عملکرد مؤثری در مبارزه با فساد در ابعاد مختلف آن از جمله فساد اداری داشته باشند.

چنین عملکردی نتایج سوئی دارد که مهم‌ترین آن، رواج فرهنگ نظارت‌ناپذیری است. در این خصوص گفته شده است: واکنش‌های مدیران و کارکنان دستگاه‌های اداری و کیفیت استقبال آنان از ورود سازمان‌های نظارتی و مواضعی که توسط آنان در مواجهه با ناظران اتخاذ می‌شود از این جهت قابل بحث است که ناظران و دستگاه‌های نظارتی به محض انتخاب موضوع یا محیط برای اعمال نظارت، و شروع فعالیت نظارتی، معمولاً با مقاومت و عدم پذیرش روبرو می‌شوند. ضعف پاسخگویی دستگاه‌های اداری، نبود روحیه قانون‌گرایی و تلاش در خروج از حیطه نظارتی فاصله‌ای بین ناظران و مجریان ایجاد و به بروز دو دیدگاه منتهی شده است. دیدگاه ناظران و سازمان‌های نظارتی بر اصلاح امور مبتنی است و مجریان تلقی دیگری از حضور سازمان‌های نظارتی ابراز می‌کنند. مچ‌گیری، تنبیه و کاسته‌شدن جرئت، خلاقیت و نوآوری مدیران و... از جمله آنهاست (به‌نیافر، ۲۰۲۰: ۲).

با توجه به موارد یاد شده پیرامون وظایف قانون‌گذاری و لزوم ضابطه‌مند نمودن نظارت جهت پیشگیری از فساد، می‌توان دریافت که فهم دقیق قوانین و اجرای صحیح آن می‌تواند تأثیر بسزایی در پیشگیری از فساد اداری داشته باشد. در این بین نظارت نقش بسیاری مهمی دارد که ارگان‌ها و نهادهای نظارتی از جمله مجلس شورای اسلامی با توجه به وضعیت موجود با ضعف‌های متعددی مواجه هستند. این در حالی است که هدف از وضع قانون اجرای آن است و اغفال در این خصوص از نمایندگان و ارکان مجلس شورای اسلامی که تقنین قوانین را بر عهده دارند پذیرفتنی نیست. آنها باید بدانند که علاوه بر ملاحظات که در تصویب یک قانون شایسته صورت می‌گیرد باید در اجرای آن نیز مطابق با اهداف قانون تلاش گردد. در این خصوص شایسته‌ترین مفهومی که از چپستی نظارت و کنترل تناسب محور با رویکرد مبارزه با فساد می‌توان بیان داشت عبارت است از: «ارزیابی تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ها از زمان اجرای آنها و اقدامات لازم برای جلوگیری از انحراف عملیات، نسبت به تناسب اقدامات با هدف‌های برنامه و اصلاح انحرافات احتمالی به وجود آمده در صورتی که منفعت حاصله بیشتر از صدمه‌ای باشد که به افراد مرتبط با آن تصمیم وارد می‌شود». فرایند نظارت و کنترل از دو دیدگاه «روندگرایی» (تدابیر کنشی یا پیشینی) «و نتیجه‌گرایی»

(تدابیر واکنشی یا پسینی) محل بررسی است. هر یک از دیدگاه‌های «روندگرایی» و «نتیجه‌گرایی» دارای دو شکل کاملاً متفاوت با یکدیگر هستند. در رویکرد نخست، نظارت و کنترل در روند انجام کار و در هر یک از مراحل انجام آن و بلکه در لحظه‌به‌لحظه انجام عمل صورت می‌گیرد. با این اعتقاد که برای دستیابی به نتایج مطلوب باید روند کارها بهبود یابد؛ بنابراین روند انجام کار به اندازه نتیجه مورد نظر با اهمیت تلقی می‌شود. در مقابل، نظارت و کنترل ناشی از نگرش نتیجه‌گرا، نظارتی است که در خاتمه بر روی نتایج کار و یا در مقطع خاصی صورت می‌گیرد (صادق‌نژاد نائینی، ۲۰۱۴: ۴۱۹).

با عنایت به نحوه عملکرد نظارت قضایی هر دو دیدگاه قابل دریافت است اما جنبه روندگرایی یعنی تلاش در جهت بهبود روند امور برای رسیدن به یک نتیجه مطلوب برای نظارت و کنترل پارلمانی از قوت بیشتری برخوردار است. پارلمان‌ها می‌توانند با به کارگیری راه‌های مسئولیتی از طریق پاسخگو کردن دولت با توسل به اصل تناسب با فساد مبارزه کنند این امر می‌تواند از طریق مشارکت مؤثر در فرایند بودجه‌ریزی، اعمال نظارت پارلمانی از طریق کمیسیون‌های ضدفساد برای اجرای صحیح قوانین، همکاری با نهادهای حسابرسی عالی و تقویت فضای صمیمی رسانه‌ها تحقق یابد (استاپن هارست و دیگران، ۲۰۰۶: ۱۷۴). به ویژه این عوامل، هنگامی کارآمدتر است که از حمایت کارکنان متخصص در رسانه مستقل برای تضمین آگاهی کامل مردم نسبت به آنچه در جامعه روی می‌دهد بهره‌مند باشند. در جوامع دموکراتیک پارلمان‌ها به‌عنوان یکی از مظاهر اصلی دموکراسی و یکی از پایه‌های مبارزه کلی علیه فساد سیستماتیک، کلان و خرد قادر خواهند بود با تمسک به ابزار اصل تناسب با نظارت بر اجرای قوانین به‌وسیله کمیسیون‌های داخلی و نظارت بر سازمان‌های دولتی با فساد مقابله کنند. برای نمونه می‌توان به کنترل مالی پارلمان اشاره نمود. از آن جا که صحت امور مالی، مرکز تلاش‌های ضدفساد به شمار می‌آید تمرکز مستقیم بر نقش پارلمان در چرخه بودجه مفید است. چرخه بودجه که دولت، بخش عمومی، جامعه مدنی و قانون‌گذار را در بر می‌گیرد، شامل چهار مرحله است تهیه پیش‌نویس، تصویب، اجرا و حسابرسی. در اکثر کشورها نظارت و کنترل نهایی بودجه ملی بر عهده پارلمان است که می‌تواند مسئولیت تنظیم بودجه را به دولت تفویض نماید.

چنین رژیم نظارت پارلمانی می‌تواند عنصر کلیدی صداقت در دولت شمرده شود. وجود متغیرهای دیگری برای پارلمان جهت اعمال کنترل و نظارت مانند دسترسی به اطلاعات به‌منظور تحلیل و ارزیابی مناسب لوایح، کسب گزارش اجرایی لازم‌الاجرا مربوط به برخی عملکردها و پیشرفت کار در راستای اجرای قوانین، یا اختیار پرسش علنی از وزیران راجع به عملکردهای وزارتخانه، صلاحیت تحقیق در مورد پیشرفت انجام امور سازمانی با درخواست مدارک و شواهد و بررسی و ارزیابی آنها با معیارهای مدرن ارزیابی نظیر آزمون تناسب، نهایتاً منجر به نتایج مطلوب علیه فساد می‌گردد. بهره‌مندی از ظرفیت‌های اصول مدرن حقوقی ضرورت مبادله تجربیات در نحوه به‌کارگیری روش‌های فرامردن مقابله با فساد و ایجاد شبکه‌های ارتباطی همکاری پارلمانی در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی را تقویت می‌کند. دو مورد از این شبکه‌ها عبارت‌اند از:

«سازمان جهانی پارلمان‌ها علیه فساد»^۱ و «شبکه پارلمانی بانک جهانی»^۲. سازمان جهانی اخیر نمونه‌ای از یک شبکه تک‌بعدی با هدف مبارزه و پیشگیری از فساد به وسیله تقویت صداقت در حکومت محسوب می‌شود. برای رسیدن به این هدف، شبکه‌ای را برای انتقال اطلاعات، ارائه آموزش‌های لازم و سازوکارهای حمایتی مشترک برای این منظور، فراهم ساخته است. ذیل اهداف برشمرده شده سازمان در بند ۱ توسعه استانداردهای شفافیت، پاسخگویی و حکمرانی مطلوبیت مورد تأکید واقع شده است. حکمرانی مطلوب و حق اداره خوب در سایر اسناد بین‌المللی نیز قابل جستجو است. مانند ماده ۶ منشور حق‌های بنیادین اتحادیه اروپایی که «حق اداره خوب» و اصل تناسب را مورد شناسایی قرار داده است (نیکولوس^۳، ۲۰۲۰: ۲۶).

۶- نهادهای سازی فرهنگ شفافیت، سلامت و عدالت

مجلس برای اقدامات مرتبط با فرهنگ شفافیت، سلامت و عدالت، می‌تواند زمینه‌های متعددی را برای پیشگیری از فساد اداری فراهم نماید که از جمله مهم‌ترین آنها افزایش توانمندی شهروندان و مشارکت‌دادن آنها در پیشگیری از فساد اداری است. در واقع مشارکت شهروندان در امر پیشگیری اجتماعی از فساد اداری می‌تواند تا اندازه بسیاری کارکرد آن را بالا برده و بر تأثیرگذاری آن بیفزاید. در ماده ۱۳ کنوانسیون مریدا از کشورهای عضو خواسته شده است که اقدامات مقتضی را برای فراهم کردن زمینه ارتقای مشارکت فعالانه اعضای جامعه یعنی شهروندان را در امر پیشگیری و مبارزه با فساد انجام دهند. همان گونه که در این ماده آمده است این مشارکت می‌تواند از طریق دسترسی آزاد شهروندان به اطلاعات، افزایش آگاهی‌های عمومی آنها و سرانجام از طریق تشکیل نهادهای مدنی حاصل شود. مجلس باید با تدابیر تقنینی و نظارتی زمینه حق دسترسی مردم به اطلاعات را فراهم نماید؛ چرا که فراهم کردن حق دسترسی به اطلاعات می‌تواند نقش مهمی در پیشگیری از فساد اداری داشته باشد. در خصوص اهمیت افزایش آگاهی‌های عمومی نیز گفته شده است که بیشتر اقدامات پیشگیرانه اجتماعی متوجه بالابردن آگاهی مردم درباره فساد است تا اولاً خود مرتکب اعمال فسادآمیز نشوند و دوم، از کسانی که بر عهده گیرنده خدمات دولتی هستند انتظار سلامت اداری و عدم آلودگی به فساد داشته باشند (لانگست، ۲۰۰۸: ۴۲۱).

حقوق‌دانان و صاحب‌نظران علوم اجتماعی اتفاق نظر دارند که عدم آگاهی در خصوص ماهیت فساد و پیامدهای آن موجب تسهیل ارتکاب فساد مالی و اداری می‌شود زیرا که در صورت عدم آگاهی مرتکبین فساد اداری یا نمی‌دانند که آنچه مرتکب می‌شوند از مصادیق فساد است یا این که به دلیل عدم اعتقاد به قبح رفتاری که مرتکب می‌شوند به راحتی آن را انجام می‌دهند؛ بنابراین برای این که مردم جامعه‌ای بتوانند با فساد مقابله کنند و خود نیز مرتکب نشوند، نیازمند آموزش و آگاه‌سازی هستند. آموزش شیوه‌های گزارش‌دهی و آگاهی‌دادن به شهروندان در خصوص ماهیت فساد و پیامدهای آن و همچنین تشویق

1. GOPAC

2. PNOWB

3. Nikolaos

شهروندان به برقراری ارتباط بدون واسطه با مسئولان دولتی مبارزه با فساد اقدامی ضروری است. در این راستا بند پ ماده ۱۳ کنوانسیون مریدار به انجام فعالیت‌های مربوط به اطلاع‌رسانی همگانی که به عدم تحمل فساد و نیز برنامه‌های آموزشی مردمی از جمله برنامه‌های تفحص درسی مدارس و دانشگاه‌ها کمک می‌کند اشاره کرده و تکلیف آموزش دادن موارد مربوط به مبارزه با فساد را برعهده دولت‌ها می‌گذارد؛ بنابراین قوه مقننه ضروری است که اقدامات مرتبط با ارتقای سطح آگاهی مردم در خصوص حقوق و وظایف مجریان در قالب سازوکارهای نظارتی تعریف شده در قانون انجام دهد. برنامه‌های ضدفساد شامل قوانین و نهادهای می‌شوند که به‌صورت قانون و یا آیین‌نامه مشخص شده‌اند (دوگراف و همکاران، ۲۰۱۶: ۲۴). برنامه‌های ضدفساد در ایران، هفت برنامه را در بر می‌گیرد که هرکدام در نهایت قرار است فساد را کم کنند. این برنامه‌ها شامل هفت تئوری برنامه یا ICMO هستند:

۱. برنامه‌ای از بین بردن فرصت فساد: شامل قوانین منع، منطق عمل آن از بین بردن فرصت رفتار فسادآمیز به‌خصوص برای کارکنان ارشد، مکانیزم شکل‌گیری تعهدی کاری، ترس از تنبیه و پیامد آن کاهش فساد.

۲. برنامه‌ای بازدارندگی و مجازات: شامل قوانین رسیدگی و مجازات (محاکم قضایی و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری)، منطق عمل آن کنترل فساد از طریق بازدارندگی و رسیدگی و محاکمه پرونده‌های فسادآمیز افراد فاسد، مکانیزم شکل‌گیری تشویش و ترس از تنبیه و پیامد آن کاهش فساد.

۳. برنامه‌ای شفافیت: شامل قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، کنوانسیون مبارزه با فساد، قانون پول شویی منطق عمل آن ایجاد شفافیت، جریان آزاد اطلاعات و دسترسی به اطلاعات اسناد مجاز برای همه آحاد جامعه، مکانیزم ترس از روشن شدن امور، ترس از دستگیری و پیامد آن سهل، ساده و روشن شدن امور، مقاوم شدن سیستم در برابر فساد.

۴. برنامه‌ای آزادسازی (خصوصی‌سازی): شامل سیاست‌های اجرای اصل ۴۴ (به‌ویژه خصوصی‌سازی)، منطق عمل آن آزادسازی اقتصاد دولتی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی به روش مزایده و بازار بورس، مکانیزم انحصارزدایی و ایجاد رقابت و پیامد آن کاهش فساد.

۵. برنامه‌ای تنظیم امور بودجه‌ای و مالی: شامل قانون بودجه و قانون محاسبات عمومی و ذی‌حسابی‌ها، منطق عمل کنترل فساد از طریق تنظیم و کنترل امور بودجه‌ای، مالی و اقتصادی دستگاه‌های دولتی، مکانیزم پاسخگویی مالی و پیامد آن کاهش فساد.

۶. برنامه‌ای آشکارگی و حساب‌کشی: شامل قوانین دیوان محاسبات، بازرسی کل کشور و سازمان حسابرسی، منطق عمل آن کنترل فساد (در سازمان حسابرسی و دیوان محاسبات) از طریق حساب‌کشی چگونگی مصرف بودجه‌ی کشور در دستگاه‌های دولتی، روشن کردن تخلفات اقتصادی و مالی و (و فقط در دیوان محاسبات) تشکیل پرونده و رسیدگی قضایی مستقیم؛ کنترل فساد (در سازمان بازرسی کل کشور) از طریق نظارت مستمر بر امور اداری کلیه دستگاه‌های دولتی، آشکار کردن تخلفات، تشکیل پرونده، گزارش،

پیگیری و رسیدگی تخلفات اداری و مالی در محاکم قضایی به طور غیرمستقیم، مکانیزم شکل‌گیری ایجاد ترس از کشف شدن تخلف، ترس از تنبیه و پیامد آن کاهش فساد.

۷. برنامه‌ی اصلاح نظام اداری، شایسته‌سالاری و فرهنگ‌سازمانی: شامل سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری، مصوبه‌ی شورای عالی اداری، نظام مدیریت و اخلاق حرفه‌ای سازمانی، منطق عمل آن کنترل فساد از طریق ایجاد تعهد اخلاقی و ارزشی، پاسخگویی و درستکاری در کارکنان دولت، شایسته‌سالاری، هوشمندسازی اداری و نظارت و ارزیابی، مکانیزم تعهد ارزشی، درست‌کاری و پیامد آن کاهش فساد.

نتیجه‌گیری

نظارت بر اجرای قوانین و امور اجرایی کشور یکی از وظایف مهم مجلس شورای اسلامی بوده و به‌همین منظور ابزارهای نظارتی متعددی نیز در اختیار این نهاد قرار گرفته است که مجلس شورای اسلامی با بهره‌گیری از این ابزارها می‌تواند به شیوه‌های مختلف و از طرق متفاوت اقدام به رصد وضعیت کشور نموده و بر امور جاری کشور اعمال نظارت نماید. با این وجود، مجلس در بعد نظارتی خود با آسیب‌ها و مشکلاتی مواجه است که برخی از مهم‌ترین آنها عبارتند از: ۱- نبود نهاد منسجم برای ارزیابی بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی، تحقق بُعد نظارتی نمایندگان در مجلس شورای اسلامی نیازمند نهادی است تا از حیث ستادی به امورات مربوط سامان بخشیده و اجرایی شدن و درستی آن را تا حصول نتیجه پیگیری نماید.

۲- ضعف در تعامل و همکاری با نهادهای نظارتی و بکارگیری کارشناسان و متخصصین در نظارت‌ها: از آنجا که نظارت مقوله‌ای تخصصی است و نیازمند ارتباط مستمر با حوزه مورد نظارت است، باید از کارشناسان و بازرسان متخصص استفاده شود و برای این منظور لازم است زمینه‌های همکاری و تعامل بیشتر با سازمان بازرسی کل کشور به صورت قانونی پیش‌بینی شود. ۳- عدم توجه به نظارت سیاسی مجلس و نمایندگان و انتظار نظارت اجرایی: متأسفانه در مطالعات نظری، به این مهم که مجلس و نمایندگان دارای نقش نظارت سیاسی هستند، به تحلیل آسیب‌ها پرداخته و نداشتن نظارت اجرایی و اداری را از ضعف‌های آن قلمداد می‌کنند این در حالی است که اساساً بدلیل استقلال قوا و عدم وجود سلسله مراتب اداری و مدیریتی بین نمایندگان و مقامات و کارکنان اجرایی، پیش‌بینی چنین انتظاری نادرست است و قانون‌گذار نیز با علم به آن، ضمانت‌اجرایی برای تخلفات اداری و انضباطی برای عدم همکاری نهادها با مجلس و نمایندگان پیش‌بینی ننموده است. در توجیه این مهم باید بیان داشت که بکارگیری مکانیسم‌های نظارتی به‌وسیله یک قوه در مقابل قوه دیگر باید در چارچوب اصل هماهنگی و همکاری قوا صورت گیرد. چه بسا توسعه سازوکارهای نظارتی مجلس بر قوه مجریه موجب می‌شود که قوه مجریه در حالت انفعالی و استیصال قرار گرفته و در نهایت نتیجه‌ای جزء ناکارآمدی بدنبال نخواهد داشت. بنابراین مکانیسم نظارتی باید به‌عنوان مکمل و مصحح امور لحاظ گردیده و به اندازه لزوم مورد استفاده قرار گیرد. مضافاً اینکه تحقق نظارت کارآمد نیز نیازمند ارائه آمار و اطلاعاتی است که در اختیار نهادهای اجرایی قرار دارد، از این حیث دستگاه‌ها موظف‌اند تا آمار و اطلاعات درخواستی نمایندگان را در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار دهند.

۴- ضعف در توسل به روش‌های غیررسمی اعمال نظارت توسط نمایندگان مجلس: نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند با توسل به روش‌های غیر رسمی اعمال نظارت، به تقویت نظارت بر چگونگی اجرای قوانین در قوه مجریه مبادرت ورزند. از جمله این راهکارها عبارتند از: کسب اطلاع از حوزه‌های انتخابیه از طریق ارتباط مستمر و کسب خبر از شهروندان، ارتقاء شبکه ارتباط شخصی نماینده با مقامات عالی‌رتبه قوه مجریه و نیز کارشناسان دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های دولتی و نیز استفاده از قابلیت‌های احزاب و گروه‌های سیاسی متبوع نماینده.

با در نظر گرفتن آسیب‌های یاد شده، نتایج بررسی عوامل مؤثر در ارتقای بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی در پیشگیری از فساد اداری و راهبردهای آن نشان می‌دهد که فساد اداری، مانند هر پدیده اجتماعی و اقتصادی دیگری به عوامل و فرایندهای پیچیده بسیاری بستگی دارد و طیف گسترده‌ای از مسائل روانی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی و عوامل فردی و گروهی را در بر می‌گیرد. مطابق نتایج به‌دست آمده، فسادگریزی و سلامت اداری دستگاه‌های اجرایی کشور از جمله مواردی است که در منظومه حکمرانی نظام جمهوری اسلامی به آن مرتباً تأکید شده است، به‌طوری‌که نهادهای متعددی مستقیم و غیرمستقیم مأمور به پرداختن به این مهم شده‌اند. در بین این نهادهای نظارتی، نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی از ابعاد مختلف دارای اهمیت بوده و از همین‌رو مقنن ابزارهای متعددی را در مجموعه مجلس شورای اسلامی برای نظارت پیش‌بینی نموده است. همان‌گونه که بیان شد؛ از مهم‌ترین وظایف مجلس در کنار قانون‌گذاری، نظارت بر اجرای قانون است. اهمیت چنین نظارتی تا حدی است که فعالیت و درجه اعتبار مجلس تا اندازه زیادی به چگونگی این نظارت بستگی دارد؛ به‌گونه‌ای که اعمال صحیح آن می‌تواند زمینه‌ساز نابودی بسیاری از مفاسد شود و همچنین استفاده‌نکردن از این حق و یا کاربرد نادرست آن از ارزش مجلس بکاهد. مجلس شورای اسلامی در راستای انجام وظیفه «نظارت»، دارای اختیارات و ابزارهایی است که به نمایندگان و مجلس امکان انجام این وظیفه را می‌دهد. نتایج بررسی این ابزارها در پیشگیری از فساد اداری موید این حقیقت است که تذکر، سؤال، استیضاح، تحقیق و تفحص در راستای وظیفه نظارت بر اجرای قانون از اختیارات و ابزارهای نمایندگان مجلس در انجام وظایف نمایندگی است. در کل ابزارهای نظارتی، شامل سؤال‌ها، استیضاح‌ها، پیشنهادهای، جلسات استماع در کمیسیون‌های دائمی، تحقیق و تفحص، گزارش‌ها، برنامه‌ها، درخواست‌های شهروندان و بازرسی هستند. در کنار این ابزارها «نظارت رئیس مجلس بر وضع مقررات دولتی»، از جهت عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی کشور می‌تواند منجر به موفقیت راهبردهای مجلس در پیشگیری از فساد اداری گردد. با مطالعه راهبردهای ناشی از کارکردهای نظارتی می‌توان به این نتیجه رسید که؛ این ابزارها تقریباً دو راهبرد اصلی را دنبال می‌کنند: راهبرد اطلاعاتی (ابزارهای حقیقت‌یاب) و راهبرد مشورتی (ابزارهای مشورتی). برخی از رویه‌ها عمدتاً با هدف جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها از دولت یا سایر نهادهای مربوطه به‌منظور ایجاد یک چارچوب ارزیابی پارلمانی است. این در مورد جلسات استماع، گزارش‌های دولتی، هیئت‌ها، کمیسیون‌های حقیقت‌یاب، پرسش‌ها و استیضاح‌هاست.

برعکس، راهبردهای دیگر از طریق رأی‌گیری در جلسه عمومی یا در کمیسیون آشکار می‌شود و این مشورت، اراده مجلس را در زمینه خاصی تثبیت می‌کند و ارزیابی عملکرد دولت را تدوین می‌کند.

پیشنهادهای

۱. تقویت بعد نظارتی مجلس در کنار بعد تقنینی: در حال حاضر کارکرد نظارتی مجلس کمتر از کارکرد تقنینی مدنظر قرار می‌گیرد. طبعاً بر اساس رعایت اصل تفکیک قوا امکان اضافه‌شدن بعد قضایی به دستگاه تقنینی نیست. باین‌وجود زمینه برای تقویت تعامل میان قوای مقننه و قضائیه برای کارآمدتر شدن ابزارهای نظارتی مجلس وجود دارد و تدوین دستورالعمل قوای مقننه و قضائیه برای کارآمد شدن و قوی‌تر و اجرایی‌تر شدن ابزارهای نظارتی مجلس می‌تواند مقوم روابط میان مجلس و قوه قضائیه باشد.
۲. ارتقای ابزارهای نظارتی و کاربست آن در مجلس: این راهکار پیشنهادی، ثمرات و دستاوردهای قابل توجهی دارد که برخی از آنها شامل: ۱- بهبود کیفیت تصمیم‌گیری افرادی که به طور مستقیم با پارلمان در ارتباط هستند، ۲- توانمندسازی نمایندگان منتخب برای میانجی‌گری بین اقدامات دولت و ترجیحات شهروندان، ۳- تقویت مشروعیت دولت به‌خصوص در حوزه‌های اجرایی، ۴- به‌دست‌آوردن استانداردهای مناسب ناظر به جمع‌آوری اطلاعات و مشارکت برای پاسخگو کردن دولت‌ها.

References

- Ajeli, M., Azimi, H., & Ghasemian Sahebi, I. (2015). "Presenting a Fuzzy ANP-DEMATEL Hybrid Approach to Analyze Extra-Organizational Factors Affecting Administrative and Financial Corruption in Government Organizations". *Strategic Management Research*, 21(58): 29-51. (In Persian)
- Alikhani, A. A. (2004). "Supervision in the System of the Islamic Republic of Iran". *Imam Sadeq University Research Quarterly*, (23): 159-187. (In Persian)
- Anonymous (2011). *The United Nations Rule of Law Indicators; Implementation Guide and Project Tools*, First Edition, New York: United Nations Publication.
- Behniafar, A., Farokh Moini, E., & Dadashnezhad, D. (2020). "Challenges and Obstacles of Implementing Real Supervision in Executive Agencies from the Perspective of Law and Islam". *Journal of Jurisprudence and History of Civilization*, 6(4): 1-6. (In Persian)
- Brian. Z. Tamanaha (2012). "The History & Elements of the Rule of Law", *Singapore Journal of Legal Studies*: 232-247.
- Darvishi, B., & Kazemzadeh Nazari, F. (2018). "Legal Analysis of the Challenges of the Speaker of the Islamic Consultative Assembly's Supervision over the Executive Branch's Regulations". *Administrative Law*, 6(17): 207-237. (In Persian)

- Davoodi, H., Bakhshayesh Ardestani, A., & Arabiyan, A. (2019). "Examining the Legislative and Supervisory Roles of the Islamic Consultative Assembly and Its Role in the Good Governance Model". *Political Research in the Islamic World*, 9(3): 207-234. (In Persian)
- Du Graaf, G., Wagenaar, P., & Von Maravic, P. (2016). *Theoretical Perspectives on Corruption* (H. Hajir Sadjadi Sadati, D. Hassani Hashemzadeh, M. Fazeli, & J. Yari, Trans.). Tehran: Agah. (In Persian)
- Ein-Ali, M., Ebrahimi, S. A., Farhadinejad, M., & Danaee Fard, H. (2024). "Identifying the Challenges of Realizing Transparency in the Islamic Consultative Assembly". *Majlis and Rahbord*, 31(117): 165-193. (In Persian)
- Eshayeri, T., & Jahangor, T. (2023). "A Study of Factors Affecting the Occurrence of Corruption: A Meta-Synthesis of Research". *Majlis and Rahbord*, 30(116): 375-412. (In Persian)
- Gholampour Ahangar, E., Sohrabi, H., Ghasemi Pir Balouti, M. A., & Mastome, R. (2023). "An Essay on the Culture of Combating Corruption (Along with Legislative Solutions)". *Majlis Research Center*, Serial No. 19316. (In Persian)
- Ghorbanpachi, A., & Abdolhosseinzadeh, M. (2023). "Parliamentary Supervision of Executive Agencies: Tools and Procedures". *Monthly Expert Reports of the Majlis Research Center*, 31(3): 1-34. (In Persian)
- Grandguillaume, N. (2000). "La demande de contrôle". *La Revue administrative*. 53: 641-651.
- Jalalian, A. (2017). "The Efficacy of the Islamic Consultative Assembly and Strategies for Its Enhancement in Domestic Law". *Rahbord*, 26(82): 271-305. (In Persian)
- Jalili, M. (2018). *Corruption Measurement Indicators. Report by the Presidential Strategic Research Center*, Report Code: 121-97. (In Persian)
- Karpen, U. (2013). "Comparative law: Perspectives of legislation' *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*". Madrid: 141-185.
- Khodadad Hosseini, S. H., & Farhadinejad, M. (2001). "A Study of Administrative Corruption and Its Control Methods". *Modares*, 5(1): 37-53. (In Persian)
- Khodakhah, N. (2019). "The Role of Human Rights in Preventing Administrative Corruption". *Vakil-e Modafe*, 9(18): 37-48. (In Persian)
- Langseth, P. (2008). *Global Programs to Fight Corruption* (A. H. Jalali Farahani & H. Bahramand, Trans.). *Majlis Research Center*. (In Persian)
- Mill, J. S. (1958). *Considerations on Representative Government*, Jerusalem: Hebrew university press.
- Mohseni, F. (2021). "Crime Prevention in Organizations by Supporting Whistleblowers". *Judicial Law Journal*, 85(116): 257-282. (In Persian)
- Nasr Esfahani, M., & Etebarian, A. (2018). "Administrative Corruption of Employees in the Organizational Environmen". *Promotion of Science*, 9(1): 59-80. (In Persian)
- Nazemi Ardakani, M. (2008). "Good Governance with an Islamic Approach". *Mesbah*, 76(22): 107-128. (In Persian)
- Nikolous, A. I., (2020). "Effective Measures to Prevent and Combat Corruption and to Encourage Cooperation between the Public and Private Sectors". Available at: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No92/No92_23PA_I_halua.pdf

- Raei, M., & Atrian, F. (2012). "The Rule of Law and Governmental Decrees in the Constitution of the Islamic Republic of Iran". *Islamic Government*, 17(1): 123-146. (In Persian)
- Sabzeali, R., & Badihee, M. (2023). "The Role of Governmental Supervisory Institutions in Preventing Illicit Enrichment of Government Officials". *Legal Research*, 22(55): 367-403. (In Persian)
- Sadeghnezhad Naeini, M. (2014). *A Criminological Study of Crimes Committed by Private Legal Persons: From Etiology to Prosecution* [Doctoral dissertation, Shahid Beheshti University Faculty of Law]. (In Persian)
- Sarfarazi, M., Fazoni, M., & Zare, S. (2020). "Approaches to Preventing Administrative Corruption: A Fundamental Necessity for Establishing a Healthy and Transparent Government". *Accounting and Management Perspective*, 22(32): 10-33. (In Persian)
- Saybani, A., & Jafari, Z. (2017). "The Position of Financial Supervision in the Constitution and Its Review in the Guardian Council's Opinions". *Monthly Research of Nations*, 2(17): 71-87. (In Persian)
- Sobhi, E., Masoud, G., Emadzadeh, M. K., & Shokrchizadeh, A. (2018). "The Role of the Administrative System in Promoting the Accountability System (Case Study: Tehran Provincial General Departments)". *Administrative Law*, 6(17): 103-129. (In Persian)
- Staphenurst, R., Alrich, M., & Strohal, S. (2006). "An Introduction to Parliamentary Fight Against Corruption" (H. Sadeghi Ziyazi, Trans.). *Majlis & Pazhoohesh*, 13(53): 169-184. (In Persian)
- Yamamoto, H. (2007). *Tools for parliamentary oversight*, Geneva: Inter-parliamentary Union.