



الزامات، آثار و موانع ایجاد دستگاه نظارتی کارآمد مبارزه با فساد در پرتو بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی

محمدرضا اصغری شورستانی*

چکیده

فساد در مقابل صلاح یا صحت، به معنای نقصان در اجزاء و شرایط عمل، آنگاه که به ساحت حکمرانی وارد شود، زلزله‌ای ویرانگر و ضربه‌ای مهلک به پیکره حکومت است. به منظور مقابله با این پدیده شوم، بیانیه گام دوم که دست خط امام شهید انقلاب اسلامی (اعلی الله مقامه الشریف) برای تشریح سه مؤلفه کلیدی انقلاب اسلامی یعنی آرمان‌های انقلاب، دستاوردهای انقلاب و بایسته‌های حرکت به سمت قله انقلاب اسلامی است، بر ضرورت وجود دستگاهی کارآمد با نگاهی تیزبین و رفتاری قاطع در قوای سه‌گانه به منظور مبارزه با فساد تأکید کرده است. پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی و با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای به دنبال پاسخ به الزامات، آثار و موانع حقوقی تحقق این مطلوب است. یافته‌ها نشان می‌دهد که وجود دستگاه کارآمد و تیزبین، مستلزم توجه توأمان به ابعاد حقوقی، نهادی، اجرایی و فرهنگی است و وجود چنین دستگاهی، علاوه بر پیشگیری و مقابله با فساد، موجب ارتقای اعتماد عمومی، افزایش سرمایه اجتماعی، تسریع توسعه و تحقق عدالت خواهد شد؛ مع الوصف پراکندگی و تعارض قوانین به خصوص در حوزه صلاحیت‌های نظارتی، ضعف در ضمانت اجرای گزارش‌های نظارتی، مصلحت‌اندیشی و محافظه‌کاری، ضعف در حمایت حقوقی از گزارش‌دهندگان مردمی، اطاله دادرسی و کندبودن فرایند رسیدگی و ضعف در شفافیت انتشار نتایج نظارت، از مهم‌ترین موانع حقوقی نیل به هدف مذکور در بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی به شمار می‌رود.

واژگان کلیدی: امام شهید، بیانیه گام دوم، حکمرانی مردم‌پایه، حقوق عامه، شفافیت، کارآمدی، نظارت.

* . استادیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران masghariuijsas.ac.ir

مقدمه

فساد یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام‌های حقوقی و حکمرانی به شمار می‌رود که آثار زیان‌بار آن، علاوه بر تضعیف کارآمدی ساختارهای اجرایی، موجب کاهش اعتماد عمومی و اختلال در تحقق عدالت اجتماعی می‌شود. در این میان، نظارت به‌عنوان یکی از ابزارهای بنیادین حقوق عمومی، نقشی اساسی در پیشگیری و مقابله با فساد ایفا می‌کند. در نظام جمهوری اسلامی ایران، مبارزه با فساد همواره از مطالبات اساسی رهبری و جامعه بوده است. در این چارچوب، بیانیه گام دوم انقلاب به‌عنوان سندی راهبردی، بر ضرورت اصلاح ساختارهای حکمرانی، ارتقای سلامت اداری و مقابله جدی با فساد تأکید دارد. تحقق این اهداف، بدون استقرار نظام نظارتی کارآمد، امکان‌پذیر نخواهد بود. از همین روست که رهبر شهید انقلاب اسلامی در بیانیه گام دوم ضمن اشاره به لطمه‌های جدی فساد به مشروعیت حکومت بر ضرورت وجود دستگاهی کارآمد و تیزبین در جای جای دستگاه‌های اجرایی تأکید کردند.

نظارت صحیح و کارآمد آثار ارزشمندی با خود به همراه دارد که برخی از آن‌ها مربوط به حوزه اعمال و افراد حکومت است و برخی دیگر مربوط به اجتماع و افکار عمومی جاری در آحاد مردم. ازجمله آثار نظارت بر اعمال و افراد حکومت می‌توان به شناسایی و پیشگیری از خیانت و به هدف رسیدن جریان نفوذ و جاسوسان دشمن، تحکیم اصل شایسته‌سالاری در تصدی امور و مسئولیت‌های دولتی، ارتقای کیفیت کارکرد کارگزاران و سرایت این موضوع به سایر افراد و دستگاه‌های حکومتی اشاره کرد. ازجمله آثاری که در زمینه اجتماع و افکار عمومی جامعه می‌توان به آن‌ها اشاره کرد، هم‌راستایی عزم و اراده و عقیده جمعی مردم با بنیان‌های عقیدتی و فکری حکومت، همکاری خودجوش آحاد مردم در جهت پیشگیری و مبارزه با فساد چه در سطح فسادهای حکومتی و چه در زمینه بزه‌های اجتماعی و در نهایت تزریق احساس امید در فضای عمومی جامعه است.

بررسی موضوع پژوهش حاضر یعنی الزامات، آثار و موانع ایجاد دستگاه نظارتی کارآمد در مبارزه با فساد در پرتو بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی، در بین پژوهش‌های موجود نشان می‌دهد که این امر به‌خوبی در تحقیقاتی که تاکنون در حوزه مبارزه با فساد صورت‌بندی شده، تبیین و تحلیل نشده است؛ در عین حال برخی پژوهش‌ها به ابعادی از این موضوع پرداخته است که به برخی از آن‌ها در ادامه اشاره می‌شود.

حسن صادقی سرهنگی در مقاله «روش‌های دولتی مبارزه با فساد در کشورهای گوناگون» (۱۳۹۲) ضمن بیان این نکته که دولت‌ها براساس هدف‌های ذاتی خود یا خواست شهروندان‌شان یا فشار

رسانه‌ای به مبارزه با فساد دست می‌زنند، در صدد ارائه یک دسته‌بندی فراگیر از انواع و اقسام روش‌های مبارزه با این پدیده از سوی کشورهای مختلف برآمده است و ضمن اشاره به انواع مختلف فساد آنچه مورد تأکید قرار داده است نقش دولت در مبارزه با فساد است. وی تأکید می‌کند که در ۵۰ سال گذشته کشورهای مختلف نظیر ژاپن، هند، مکزیک و ... دوره‌ای از مبارزه برنامه‌ریزی شده با فساد را به سرانجام رسانده‌اند؛ چرا که مبارزه با فساد علاوه بر اینکه مایه تقویت پایگاه مردمی حکومت می‌شود، کاهش خطرات امنیتی و راهگشای توسعه نیز است.

در پژوهش مشابه دیگری، مینا علوی و همکاران وی در مقاله‌ای با عنوان «ریشه‌های فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران» (۱۳۹۷) با هدف یافتن ریشه‌های فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران و باتوجه به «متغیرهای زمینه‌ای و هستی‌شناسانه ایجاد فساد اداری» به این نتیجه رسیده‌اند که «برقراری دموکراسی و بهبود کیفیت بوروکراسی» در مبارزه با فساد نقش مؤثرتری نسبت به بعضی از فرضیات مشهورتر نظیر کاهش اندازه دولت، کاهش درآمدهای نفتی دولت، افزایش حاکمیت قانون و افزایش توسعه انسانی دارد.

یزدان بهرامیان در کتاب «فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران» (۱۳۹۸) ضمن تشریح مفهوم و ابعاد فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران به ۳۳ اقدام به مثابه مصادیقی از این موضوع اشاره کرده و آن‌ها را به این ترتیب دانسته است: «پارتی‌بازی، رشوه، اختلاس، خویشاوندسالاری یا خویشاوندگماری، فامیل‌پروری، فساد استخدامی، تقلب و کلاهبرداری، اخاذی یا باج‌گیری، سوءاستفاده از اختیار، حامی‌پروری، خودداری، کندکاری و کوتاهی در انجام وظایف قانونی در قبال ارباب رجوع، تبعیض در پرداخت‌ها از قبیل حقوق، پاداش، مزایا و ...، استفاده شخصی از اموال دولتی، اعمال تبعیض بین ارباب رجوع، رفتارهای سیاسی، انحصاری بودن برخی مشاغل و ردیف‌های شغلی در برخی سازمان‌ها، سرقت اموال و دارایی‌های سازمان، حیف و میل اموال و دارایی‌های سازمان، ایجاد نارضایتی برای ارباب رجوع (ذی‌نفعان)، افشاء اطلاعات سری و محرمانه سازمان، عدم پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری، باندهازی و دار و دسته‌گرایی، همپالگی‌گرایی، پنهان‌کاری» مصادیقی از این دست نشان‌دهنده ضرورت و بلکه فوریت عمل به توصیه رهبر شهید انقلاب اسلامی (اعلی‌الله مقامه‌الشریف) در بیانیه گام دوم مبنی بر ایجاد دستگاهی تیزبین به منظور مبارزه با فساد با عزمی جدی و اهتمام لازم را نشان می‌دهد و آنچه می‌تواند وجه تمایز و نوآوری تحقیق حاضر از آثار ارزشمند مشابه را فراهم سازد، تشریح الزامات و نیز آثار ایجاد چنین دستگاهی در نظام حکمرانی جمهوری اسلامی ایران است.

پژوهش حاضر به منظور پاسخ‌گویی به این سؤال اصلی ابتدا به تبیین مفاهیم و مبانی نظری لازم از قبیل مفهوم، اقسام و نمودهای فساد؛ همچنین مفهوم و ابعاد مقوله نظارت و در نهایت مفهوم و شاخصه‌های دستگاه نظارتی کارآمد پرداخته است (۱) سپس به الزامات ایجاد دستگاه نظارتی اشاره کرده (۲) و در ادامه آثار ایجاد چنین دستگاهی را در نظام حکمرانی کشور مورد توجه قرار داده است (۳) و در پایان نیز به موانع ایجاد این دستگاه اشاره کرده است. (۴)

۱. مفاهیم و مبانی نظری

تبیین چارچوب نظری بحث، نیازمند تمهید مقدماتی است که از اصلی‌ترین آن‌ها مفهوم‌شناسی است. علت این امر آن است که در حوزه‌های علوم انسانی درصد عمده‌ای از خطاهای معرفتی، ناشی از به کارگرفتن الفاظ و مفاهیمی است که تاب معانی متعددی دارند و برخی از محققان، بدون آنکه مشخص کنند کدام معنا را از یک لفظ یا یک مفهوم مد نظر دارند، با تسامح از کنار موضوع خطیری همچون مفهوم‌شناسی عبور می‌کنند. همین امر سبب می‌شود نقدهای متعددی متوجه نویسنده شود؛ در حالی که اگر در مفاد آنچه منتقدان بیان کرده‌اند، دقت شود معلوم می‌شود که نویسنده و منتقد هر دو یک معنا را در نظر دارند و این تسامح نویسنده است که مشخص نکرده است کدام معنا، مراد وی بوده است. از این رو، پیش از پرداختن به هر موضوع، باید در مرحله نخست آشنایی کاملی با مفاهیم مد نظر محقق حاصل شود تا خواننده با فهمی مشترک نسبت به مفاهیم به کارگرفته شده توسط نویسنده، به ارزیابی و نقد اثر وی دست یازد. در ادامه ابتدا به تشریح و تبیین مفاهیم کلیدی تحقیق یعنی فساد، نظارت و دستگاه کارآمد نظارتی پرداخته شده و زیرشاخه‌های هر یک توضیح داده شده است.

۱-۱. فساد

بحث پیرامون فساد ابتدا نیازمند تبیین مفهومی این واژه و سپس اشاره به انواع و اقسام است.

۱-۱-۱. مفهوم فساد

«فساد» در مقابل «صلاح» یا «صحت» و به معنای تباهی یا نقصان در عمل، از جهت اجزایا شرایط است. این واژه در حوزه‌های گوناگون معنای خاص خود را دارد. در فقه به معنای ناقص بودن عمل به دلیل فقدان جزء یا شرط، در کلام به معنای مخالفت با شریعت و موجب عقاب و در طب به معنای خروج مزاج از تعادل و در حقوق به معنای سوءاستفاده از قدرت یا امکانات عمومی برای منافع شخصی تعریف می‌شود. در قرآن از فساد و پیروی کردن از مفسدین نهی شده و برای فساد در

زمین پیامدهایی چون گمراهی، نابودی جوامع، لعن و خشم خداوند و محرومیت از سعادت آخرت بیان شده است.^۱

بند «الف» ماده ۱ «قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد» مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۹ مجلس شورای اسلامی نیز فساد را این‌گونه تعریف کرده است: «فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به‌صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی.» تعریف حاضر با همه وجود قوت که تلاش کرده است جامع و مانع باشد و به همین جهت فساد را هم در قالب فعل (گفتار یا رفتار ایجابی) و هم در قالب ترک فعل (گفتار یا رفتار سلبی) قابل وقوع اعلام کرده است اما از جهت دیگری محل مناقشه است. توضیح آنکه بر مبنای این تعریف، عمدی بودن به معنای سوءنیت داشتن و هدف و نیت شخص (انگیزه کسب منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود و دیگری)، لازمه تحقق این عنوان و به تبع ترتب آثار آن می‌باشد. بنابراین اگر شخصی ناآگاهانه مرتکب رفتاری با آثار یادشده در تعریف شود یا آنکه انگیزه وی کسب منفعت و امتیاز برای خود یا دیگری نباشد، بر مبنای تعریف یادشده مشمول عنوان فساد نخواهد بود.

در نگاه رهبر شهید انقلاب اسلامی «فساد یعنی اینکه کسانی با زرنگی، با قانون‌دانی، با زبان چرب و نرم و با چهره حق به جانب به جان بیت‌المال این ملت بیفتند و کیسه‌های خود را پُر کنند» (بیانات مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۹). بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی نیز در امتداد منظومه فکری ایشان ضمن تشریح این معنا که عدالت و مبارزه با فساد دو مقوله لازم و ملزوم یکدیگرند، فساد اقتصادی، اخلاقی و سیاسی را توده چرکین کشورها و نظام‌های مختلف دانسته و تأکید کرده است که چنانچه این پدیده در بدنه حکومت‌ها عارض شود، به مثابه زلزله‌ای ویرانگر و ضربه‌زننده به مشروعیت حکومت‌ها خواهد بود. ایشان با بیان این واقعیت که وسوسه مال، مقام و ریاست حتی در علوی‌ترین حکومت‌ها نیز وجود دارد و تصریح بر این حقیقت که «عدالت در صدر اهداف همه بعث‌های الهی» است؛ تأکید کرده‌اند

۱. برگرفته از صفحه دانشنامه اسلامی به نشانی:

https://wiki.ahlolbait.com/%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF#cite_note-1

که دستگاه‌های نظارتی باید با قاطعیت و حساسیت از تشکیل نطفه فساد و رشد آن جلوگیری کنند و از این‌روست که حضور دائم دستگاهی کارآمد در مبارزه با فساد با نگاهی تیزبین و رفتاری قاطع در قوای سه‌گانه را مقوله‌ای لازم برای تحقق این هدف دانسته است.

۱-۱-۲. اقسام فساد

فساد از جهات مختلفی به انواع مختلفی قابل تقسیم است که در ادامه به شرح و تبیین آن‌ها پرداخته خواهد شد.

۱-۱-۲-۱. از حیث موضوعی

فساد از جهت نوع رفتارهایی که در آن به وقوع می‌پیوندد به اقسام مختلفی تقسیم می‌شود که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: فساد در رفتارهای اداری (فساد اداری)، فساد در رفتارهای اقتصادی (فساد اقتصادی)، فساد در رفتارهای اخلاقی (فساد اخلاقی) در ادامه به شرح کوتاهی نسبت به هر کدام اشاره شده است.

الف- فساد اداری: به تخطی از اصول قانونی در انجام وظایف اداری و اخلاق کاری فساد اداری می‌گویند. این مصداق در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری^۱ احصا شده است؛ ولی

۱. ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۷ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۸ - تخلفات اداری به

قرار زیر است:

- ۱- اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری.
- ۲- نقض قوانین و مقررات مربوط.
- ۳- ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع یا انجام‌ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی آن‌ها بدون دلیل.
- ۴- ایراد تهمت و افترا، هتک حیثیت.
- ۵- اخاذی.
- ۶- اختلاس.
- ۷- تبعیض یا اعمال غرض یا روابط غیر اداری در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص.
- ۸- ترك خدمت در خلال ساعات موظف اداری.
- ۹- تکرار در تأخیر ورود به محل خدمت یا تکرار خروج از آن بدون کسب مجوز.
- ۱۰- تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی، ایراد خسارات به اموال دولتی.
- ۱۱- افشای اسرار و اسناد محرمانه اداری.
- ۱۲- ارتباط و تماس غیر مجاز با اتباع بیگانه.
- ۱۳- سرپیچی از اجرای دستورهای مقام‌های بالاتر در حدود وظایف اداری.
- ۱۴- کم‌کاری یا سهل‌انگاری در انجام وظایف محول‌شده.
- ۱۵- سهل‌انگاری رؤسا و مدیران در ندادن گزارش تخلفات کارمندان تحت امر.

- ۱۶- ارائه گواهی یا گزارش خلاف واقع در امور اداری.
- ۱۷- گرفتن وجوهی غیر از آنچه در قوانین و مقررات تعیین شده یا اخذ هر گونه مالی که در عرف رشوه خواری تلقی می‌شود.
- ۱۸- تسلیم مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را ندارند یا خودداری از تسلیم مدارک به اشخاص که حق دریافت آن را دارند.
- ۱۹- تعطیل خدمت در اوقات مقرر اداری.
- ۲۰- رعایت نکردن حجاب اسلامی.
- ۲۱- رعایت نکردن شئون و شعایر اسلامی.
- ۲۲- اختفا، نگهداری، حمل، توزیع و خرید و فروش مواد مخدر.
- ۲۳- استعمال یا اعتیاد به مواد مخدر.
- ۲۴- داشتن شغل دولتی دیگر به استثنای سمت‌های آموزشی و تحقیقاتی.
- ۲۵- هر نوع استفاده غیر مجاز از شئون یا موقعیت شغلی و امکانات و اموال دولتی.
- ۲۶- جعل یا مخدوش نمودن و دست بردن در اسناد و اوراق رسمی یا دولتی.
- ۲۷- دست بردن در سؤالات، اوراق، مدارک و دفاتر امتحانی، افشای سؤالات امتحانی یا تعویض آن‌ها.
- ۲۸- دادن نمره یا امتیاز، برخلاف ضوابط.
- ۲۹- غیبت غیرموجه به صورت متناوب یا متوالی.
- ۳۰- سوء استفاده از مقام و موقعیت اداری.
- ۳۱- توقیف، اختفا، بازرسی یا بازکردن پاکت‌ها و محمولات پستی یا معدوم کردن آن‌ها و استراق سمع بدون مجوز قانونی.
- ۳۲- کارشکنی و شایعه‌پراکنی، وادار ساختن یا تحریک دیگران به کارشکنی یا کم‌کاری و ایراد خسارت به اموال دولتی و اعمال فشارهای فردی برای تحصیل مقاصد غیرقانونی.
- ۳۳- شرکت در تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیرقانونی، یا تحریک به برپایی تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیرقانونی و اعمال فشارهای گروهی برای تحصیل مقاصد غیرقانونی.
- ۳۴- عضویت در یکی از فرقه‌های ضاله که از نظر اسلام مردود شناخته شده‌اند.
- ۳۵- همکاری با ساواک منحل به‌عنوان مأمور یا منبع خبری و داشتن فعالیت یا دادن گزارش ضد مردمی.
- ۳۶- عضویت در سازمان‌هایی که مرامنامه یا اساسنامه آن‌ها مبتنی بر نفی ادیان الهی است یا طرفداری و فعالیت به نفع آن‌ها.
- ۳۷- عضویت در گروه‌های محارب یا طرفداری و فعالیت به نفع آن‌ها.
- ۳۸- عضویت در تشکیلات فراماسونری.»

در عین حال باید توجه داشت که کلیه رفتارهای ذکر شده در قانون فوق مصداق فساد مد نظر در این پژوهش نیست؛ هر چند که برخی از رفتارهای ساده و کم اهمیت تر که در این ماده آمده است ممکن است در اثر تکرار مصداق فساد تلقی شود.

آنچه در بحث پیرامون فساد اداری باید بیشتر مورد توجه باشد، لزوم تفکیک بین رفتارهایی با عنوان تخلف از رفتارهای مجرمانه است که در نوع رسیدگی و به تبع مرجع نظارتی اثرگذار خواهد بود. توضیح آنکه ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۶۵ که البته با وجود قانون سال ۱۳۷۲ منسوخ شده است، در تعریف تخلف بیان کرده بود: «تخلفات اداری شامل تخلفات انضباطی و اعمال خلاف اخلاق عمومی است؛ اعم از اینکه ناشی از تقصیر یا قصور متخلف باشد.» در ادامه در تبیین دو واژه به «تقصیر» و «قصور» نیز بیان می کرد: «تقصیر عبارت است از نقض عمدی قوانین و مقررات اداری» و «قصور عبارت است از کوتاهی غیر عمدی در اجرای وظایف اداری.» مشابه این تعریف، ماده ۲ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری موضوع بخشنامه شماره ۱۱/۴۷۷۸۴ مورخ ۱۳۷۸/۸/۲۹ سازمان امور اداری و استخدامی کشور که در حال حاضر مناط اعتبار قانونی است، بیان می کند: «تخلف اداری عبارت است از ارتکاب اعمال و انضباط اداری که منحصر به موارد مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری می باشد و به دو دسته قصور و تقصیر تقسیم می شود:

الف) قصور عبارت است از کوتاهی غیر عمدی در انجام وظایف اداری محوله

ب) تقصیر عبارت است از نقض عمدی قوانین و مقررات مربوط.»

از سوی دیگر جرم و رفتار مجرمانه پدیده ای است که هم وضع آن دایر مدار قانون است^۱ و هم مجازات آن.^۲

این امر سبب شده است که در خصوص تمایز میان جرم و تخلف ملاک های مختلفی ذکر شود. برخی از نویسندگان حقوقی ضمن بیان این مطلب که وجه تمایز خاصی از حیث ماهوی نمی توان برای این دو عنوان ذکر کرد، تصریح کرده اند که شاید بتوان گفت جرم موضوعی است که نظم عمومی را مخدوش می کند؛ اما تخلف موضوعی است که نظم حاکم بر یک صنف، حرفه و ... را مخدوش می کند؛ یا اینکه تخلفات از جنس مادی مطلق هستند؛ اما جرم نیازمند احراز سوء نیت و عنصر معنوی

۱. ماده ۲ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲- هر رفتاری اعم از فعل یا ترک

فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است جرم محسوب می شود.»

۲. اصل ۳۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.»

است؛ اما از جهت شکلی می‌توان گفت که جرم و تخلف از سه جنبه با یکدیگر متفاوت‌اند. نخست از حیث مقام صالح برای وضع که تخلف قابل وضع از سوی مقام اجراست؛ در حالی که وضع رفتار مجرمانه تنها در صلاحیت قانونگذار است. دوم از حیث مرجع صالح برای رسیدگی به این صورت که رسیدگی به رفتار مجرمانه تنها در صلاحیت دادگاه صالح است، در حالی که تخلفات قابل رسیدگی و صدور حکم در مراجع غیرقضائی یا شبه‌قضائی موسوم به مراجع اختصاصی اداری هستند. سوم از جهت گستره افراد مشمول که جرم قابل ارتکاب از سوی کلیه افراد است؛ در حالی که تخلف تنها از سوی شاغلین در یک دستگاه خاص امکان‌پذیر است (استوار سنگری و امامی، ۱۳۹۴: ...).

۲-۴- فساد اقتصادی: برخی از نویسندگان «کلیه اعمالی که در اثر آن به فعالیت‌های تولید و توزیع و دست به‌دست شدن و از بین بردن کالا و خدمات زیان برساند» را جرم اقتصادی تعریف کرده‌اند (اعظمی مقدم، ۱۳۹۰: ۵۵). که علی‌الاصول منجر به فساد اقتصادی خواهد شد. رهبر شهید انقلاب اسلامی ضمن توجه به این موضوع که رواج مفاسد اقتصادی سبب متزلزل شدن عناصر خوب دستگاه‌ها و سست شدن ایشان می‌شود (بیانات در دیدار با مسئولان قضائی کشور، مورخ ۱۳۸۷/۴/۵). برخورد با مفسدین اقتصادی را موجبی برای تحقق امنیت اقتصادی در جامعه عنوان می‌کردند. (بیانات در دیدار با خانواده شهدای هفتم تیر و مسئولان قوه قضائیه، مورخ ۱۳۸۶/۴/۷) ایشان در فرمان هشت ماده‌ای مبارزه با فساد خطاب به سران قوای سه‌گانه مورخ ۱۰ اردیبهشت ۱۳۸۰ تصریح کردند که «اگر دست مفسدان و سوءاستفاده‌کنندگان از امکانات حکومتی، قطع نشود و اگر امتیازطلبان و زیاده‌خواهان پرمدعا و انحصارجو، طرد نشوند، سرمایه‌گذار و تولیدکننده و اشتغال‌طلب، همه احساس ناامنی و نوسوسه خواهند کرد و کسانی از آنان به استفاده از راه‌های نامشروع و غیرقانونی تشویق خواهند شد.» در همین راستا ایشان در ادامه فرمان یادشده و در بند دوم توصیه‌های خویش در راستای عزم جدی برای مبارزه با فساد تأکید کردند: «۲- ممکن است کسانی به خطا تصور کنند که مبارزه با مفسدان و سوءاستفاده‌کنندگان از ثروت‌های ملی، موجب ناامنی اقتصادی و فرار سرمایه‌ها است. به این اشخاص تفهیم کنید که بعکس، این مبارزه موجب امنیت فضای اقتصادی و اطمینان کسانی است که می‌خواهند فعالیت سالم اقتصادی داشته باشند. تولیدکنندگان این کشور، خود نخستین قربانیان فساد مالی و اقتصاد ناسالم‌اند.» بالاتر از همه این‌ها ایشان در بیانیه گام دوم انقلاب ضمن اشاره به این نکته که «وسوسه‌ی مال و مقام و ریاست، حتی در علوی‌ترین حکومت تاریخ یعنی حکومت خود حضرت امیرالمؤمنین (علیه‌السلام) کسانی را لغزاند، پس خطر بروز این تهدید در جمهوری اسلامی هم که روزی مدیران و مسئولانش مسابقه‌ی زهد انقلابی و ساده‌زیستی می‌دادند، هرگز بعید نبوده و نیست»

تصریح کرده‌اند که «همه باید بدانند که طهارت اقتصادی شرط مشروعیت همه‌ی مقامات حکومت جمهوری اسلامی است.»

ج) فساد اخلاقی: خُلق و اخلاق به معنای ملکات درونی انسان است که از آن‌ها افعال و رفتارها صادر می‌شود که به دو دسته اخلاق پسندیده و اخلاق ناپسند تقسیم می‌شود. (طباطبایی، ...، ج ۱۹: ۳۶۹) بنابراین فساد اخلاقی به اخلال در این ملکات درونی گفته می‌شود که به تبع آن رفتارهای نادرستی از انسان صادر خواهد شد. این مقوله هرچند ظهور و بروز در رفتارهای ناپسند اخلاقی از قبیل هرزگی و بی‌بندوباری جنسی و امثال آن دارد؛ اما منحصر به این مقوله نیست و همان‌طور که گفته شد، کلیه رفتارهای ناپسند اخلاقی را نیز در بر می‌گیرد.

۱-۲-۲. از حیث سطح و گستره شمول

الف- فساد آشکار (جلی) در مقابل فساد پنهان (خفی): فساد آشکار بیشتر مبتنی بر فعل است یعنی عبارت است از فعلی که به شکل عینی دال بر فساد و کجروی داشته باشد؛ در حالی که فساد پنهان نوعاً مبتنی بر ترک فعل است؛ یعنی عبارت است از مسئولیتی که انجام نمی‌شود و یا به درستی ادا نمی‌شود و جنبه عینی مانند فساد جلی ندارد و معمولاً کمتر مورد توجه است. رهبر شهید انقلاب اسلامی در این باب در دیدار با کارگزاران نظام جمهوری اسلامی فرمودند: «متأسفانه دیده شده که بعضی از مدیران ما فکر می‌کنند که بی‌خطرترین کار، تصمیم نگرفتن است؛ چون تصمیم‌گیری احتمال اشتباه و خطر و بعد یقه‌گیری و مع‌گیری و مانند این چیزها دارد دیگر؛ پس کار بی‌خطر این است که انسان تصمیم نگیرد، دنباله کارها را [نگیرد]. اینکه ما تصوّر بکنیم، برای آسودگی خیال‌مان خیلی حرص نزنیم، جوش نزنیم، دنبال کار نرویم، حالا شد شد [نشد نشد]، جزو خطرناک‌ترین فکرها است. خدای متعال از ترک فعل‌ها هم سؤال می‌کند؛ سؤال الهی فقط مربوط به فعل نیست، مربوط به ترک فعل هم هست.» ایشان در همین دیدار با اشاره به بخشی از دعای ابوحمزه ثمالی که امام سجاد (علیه‌السلام) به پروردگار متعال عرض می‌کنند: «إِرْحَمْنِي إِذَا انْقَطَعَتْ حُجَّتِي وَكُلَّ عَنْ جَوَابِكَ لِسَانِي وَطَاشَ عِنْدَ سُؤْلِكَ إِيَّايَ لُبِّي» می‌فرمایند: «وقتی در محضر الهی، در قیامت از انسان سؤال شد، انسان خب بهانه می‌آورد؛ [سؤال می‌شود] آن فعل، چرا انجام گرفت؟ آن ترک فعل چرا انجام گرفت؟ انسان باید جواب بدهد. انسان بهانه می‌آورد؛ همین بهانه‌هایی که در دنیا برای همدیگر می‌آوریم: «به این علت نشد، به آن علت نشد». ما را مجاب می‌کنند که نه، این بهانه درست نیست، این استدلال درست نیست. آنجا حجت من، استدلال من، بهانه‌های من قطع می‌شود؛ إِذَا انْقَطَعَتْ حُجَّتِي

وَكُلٌّ عَنْ جَوَابِكِ لِسَانِي؛ انسان زبانش بند می‌آید در مقابل سؤال الهی. وَ طَاشَ عِنْدَ سُؤَالِكِ إِيَّايَ لُبِّي؛ مغز انسان در مقابل این سؤالات پراکنده و پاشیده می‌شود» (بیانات در دیدار کارگزاران نظام، ۱۴۰۳/۱۲/۱۸).

ب- فساد برآیندی یا نظام‌مند در مقابل فساد بُرداری یا موردی: فساد است که در روال امور با تکیه بر قوانین و رویه‌ها به‌صورت فرایندی صورت می‌پذیرد. گستره این شکل از فساد می‌تواند در مدیریت یک سازمان یا اداره در سطح کوچک‌تر نمود پیدا کند و در سطح کلان‌تر در اداره حکومت و دولت جلوه نماید. در نقطه مقابل فساد خرد یا بُرداری، فساد است که با وجود قوانین درست و دقیق و با وجود دستگاه‌های نظارتی متعدد، توسط مجریان امور چه در سطح کلان از سوی مدیران کل و چه در سطح خرد به‌وسیله کارمندان در سطوح مختلف صورت می‌گیرد. رهبر شهید انقلاب اسلامی در تبیین این دو نوع فساد در دیدار با دانشجویان تصریح کردند: «نگاه من، دید من، این است که فساد در کشور سیستمی نشده. هر کس می‌گوید سیستمی است بی‌خود می‌گوید. فساد سیستمی یک چیز دیگر است. فساد سیستمی در زمان حکومت طاغوت بود؛ سیستم به طور طبیعی فسادآور و فسادپرور بود، یعنی باید آدم می‌گشت تا آدم سالم در آن پیدا می‌کرد؛ امروز این جور نیست؛ البته فساد هست، فسادهای بدی هم هست، [اما] موردی است و باید برخورد بشود. حالا اینکه شما می‌گویید بایستی شفاف باشد، شفاف‌سازی [بشود] که من یادداشت کردم، نکته بسیار درست و خوبی است، این به جای خود محفوظ، منتها این جور نیست که فساد، سیستمی باشد؛ فساد موردی است و این فسادهای موردی را می‌شود علاج کرد» (بیانات در دیدار با دانشجویان، ۱۳۹۶/۳/۱۷).

۱-۲. نظارت

نظارت و پایش ازجمله مبانی مهم حقوق عمومی به شمار می‌رود. این دو مفهوم مایه قوام هر سازمان و اداره و ضامن بقای آن هستند. نظارت در لغت به معنای نظرکردن و نگرستن به چیزی و مراقبت نسبت به کاری آمده است (دهخدا، ذیل واژه) اما در معنای حقوقی به مفهوم بازرسی، ارزیابی و سنجش اقدامات مجریان قلمداد شده است (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۳: ۹).

در منظومه قانون اساسی، یکی از واژگان پر بسامد، «نظارت» است که ۱۵ بار در قانون اساسی، اعم از مقدمه و اصول، به کار رفته است. به‌عنوان مثال نظارت اسلام‌شناسان بر فرایند تقنین و نظارت مردم بر مسئولان حکومت، در مقدمه قانون اساسی ذکر شده است. نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، در اصل ۹۹، نظارت شوراهای محلی بر اداره امور روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان،

در اصل ۱۰۰، نظارت شورای عالی استان‌ها بر توسعه متوازن استان‌های کشور، در اصل ۱۰۲، نظارت رهبر بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، در بند ۲ اصل ۱۱۰، نظارت رئیس‌جمهور بر کار وزیران، در اصل ۱۳۴، نظارت بر حسن اجرای قوانین در محاکم و دستگاه‌های اجرایی، در بند ۳ اصل ۱۵۶ و اصول ۱۶۱ و ۱۷۴ و در نهایت نظارت شورای نظارت بر صداوسیما، در اصل ۱۷۵ قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته است. در مواردی همچون نظارت مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت، موضوع اصل ۸ قانون اساسی، نظارت مجلس بر امور کشور، موضوع اصل ۷۶ قانون اساسی، نظارت مجلس خبرگان بر رهبری، موضوع اصل ۱۱۱ قانون اساسی، نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و دیوان عدالت اداری بر مصوبات هیئت وزیران موضوع اصول ۸۵، ۱۳۸ و ۱۷۳ قانون اساسی و نظارت رهبر، مردم و مجلس بر رئیس‌جمهور موضوع اصل ۱۲۲ قانون اساسی نیز، هر چند واژه «نظارت» به صراحت ذکر نشده است؛ اما مضمون و محتوای نظارت کاملاً قابل استنباط است؛ لذا به نظر می‌رسد «نظارت‌پذیری اعمال حکمرانان» یکی از اصول بنیادین نظام حقوقی جمهوری اسلامی است؛ به این معنی که هیچ یک از اعمال حکمرانان و کسانی که از قدرت برتر نسبت به مردم برخوردار هستند، نباید بدون نظارت باشد و به تبع تفسیر قانون اساسی نیز نباید به گونه‌ای باشد که عملی از حکمرانان را بدون نظارت باقی بگذارد.

۱-۲-۱. نظارت در منظومه فکری رهبری شهید انقلاب اسلامی

در نگاه رهبر شهید انقلاب اسلامی نظارت ابتدا باید از درون یک مجموعه و توسط عالی‌ترین مقام آن صورت پذیرد. مایه کاهش آسیب‌های نظام بوروکراتیک اداری و موجبی برای دراختیارگرفتن یک مجموعه از سوی مسئول آن است. ایشان ضمن اشاره به این مطلب که بوروکراسی اداری می‌تواند یک مجموعه را از رسیدن به اهداف آن بازدارد، عامل خنثی‌کننده را ترکیب و مهم‌تر از آن نظارت مدیر بر آن مجموعه می‌دانند و تصریح می‌کنند: «ای بسا سیاست مسجل‌شده‌ای که تأکید مکرر بر انجام آن شده باشد و مدیر مربوطه، وزیر و بسیاری از سلسله‌مراتب به آن مهر امضاء و اجراء زده باشند؛ ولی فقط یک نفر از انجام آن کار مانع بشود... علاج آن... فقط نظارت شماسست»^۱ (بیانات مورخ ۱۳۷۰/۶/۳ در

۱. لازم به ذکر است این دیدگاه معظم‌له منحصر به مجموعه‌های اداری نیست؛ بلکه اساساً در منظومه فکری رهبر شهید (اعلی‌الله مقامه) قوام یک مجموعه انسان‌هایی که بنا دارند کار تشکیلاتی موفق انجام دهند، وابسته به همین امر است. ایشان در بیانی خطاب به هنرمندان و مسئولان فرهنگی کشور در تاریخ ۷۳/۴/۲۲ می‌فرمایند: «مجموعه تشکیلاتی، حیاتش به این است که از بالا مرتب زیر نظر باشد؛ یعنی یک نفر، دائم به آن تشکیلات نگاه کند. این نگاه، مثل نور چراغ قوه است و تا زمانی که به یک نقطه افتاده باشد، آن نقطه روشن است. اما به مجردی

دیدار با رئیس جمهور و اعضای هیئت دولت). بعدها نیز همین تأکید ایشان در دیدار با اعضای قوه مجریه با تصریح بیشتری به این صورت بیان شد: «نظارت بر زیرمجموعه هم خیلی مهم است. من اصرار و تأکید دارم که شما دوستان عزیز - که مسئولان بالا و مدیران ارشد هستید - مسئله نظارت بر زیرمجموعه‌ی خودتان را بسیار اهمیت بدهید. چشم‌های بینا و بصیر و باز شماست که وقتی در دایره مسئولیت‌تان می‌چرخد، می‌تواند صحت کار و پیشرفت کار را تضمین کند. اگر چنانچه شما غفلت کردید، ممکن است در همان بخشی که غفلت کرده‌اید نابسامانی انجام بگیرد. مجموعه‌های انسانی مثل ماشین نیستند که انسان یک دکمه‌ای را بزند و این ماشین به‌خودی‌خود شروع کند به کارکردن. مجموعه‌های انسانی مجموعه‌هایی از اراده‌ها، فکرها، نظرها، سلیقه‌ها و خواهش‌های نفسانی صحیح و غلط هستند. خب، این چیزی را که شما تصمیم گرفتید، تدبیر کردید و بناست در مجموعه شما انجام بگیرد، ممکن است یک‌جا با یک مانعی از همین خواهش‌ها و فکرها و سلیقه‌ها و اراده‌های گوناگون برخورد بکند و متوقف بشود. مثل یک جریان آبی که به یک سنگی برخورد می‌کند؛ یک جریان باریک، به یک ریگ هم برخورد کند برمی‌گردد. خب، باید این مانع را برطرف کنید. این نمی‌شود مگر با نظارت. نظارت، بسیار مهم است. خود آقای رئیس جمهور هم همین جور. البته نظارت رئیس جمهور نسبت به وزراء، با استقلال وزراء در کارشان نباید تنافی پیدا کند. چون وزراء مسئولیت قانونی دارند و از مجلس رأی اعتماد گرفته‌اند و باید استقلال داشته باشند؛ لیکن این نظارت حتی در مورد وزراء هم وجود دارد. استقلال عمل آن‌ها محفوظ، اما نظارت رئیس جمهور هم با شدت تمام بایستی انجام بگیرد» (بیانات مورخ ۱۳۸۷/۶/۲ در دیار با دیدار رئیس جمهور و اعضای هیئت دولت).

در منظومه فکری رهبر شهید (اعلی الله مقامه) ناظران در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران منحصر به مجلس (به‌عنوان نمونه بیانات مورخ ۱۳۹۱/۳/۴ و ۱۳۹۷/۳/۳۰) یا شورای نگهبان (بیانات مورخ ۱۳۸۶/۴/۲۰) نیست؛ بلکه ایشان یکی از سه وظیفه مهم مطبوعات را تحقق مقوله نظارت می‌دانند (بیانات مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۹). ایشان ضمن اشاره به وظیفه مهم مجلس خبرگان رهبری در بحث نظارت بر رهبر بیان می‌کنند: «نظارت هم باید جدی و بدون رودربایستی باشد. این نظر خود من است و بارها هم به اعضای خبرگان و غیرخبرگان و دیگران این را گفته‌ام. من نظارت را دوست می‌دارم و از گریز از نظارت اگر در کسی و در جایی باشد به شدت گله‌مندم. بر خود من هم هرچه بیشتر نظارت

که چراغ قوه را گردانید، دیگر آن نقطه روشن نیست. کسی که بالا سر است، باید دانم مجموعه را زیر نظر داشته باشد و با چشم و نگاه اوست که مجموعه جان می‌گیرد. «نگاه» که عرض می‌کنم، نگاه ظاهری نیست؛ مقصود، مدد رساندن فرد ناظر و بالاسر است.»

کنند، خوشحال‌ترم؛ یعنی هیچ احساس نمی‌کنم که نظارت، برای من سنگینی‌ای داشته باشد. بنابراین خرسندم که این نظارت انجام گیرد» (بیانات مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۲۲).

در منظومه فکری رهبر شهید انقلاب اسلامی یک نظارت مؤثر باید دارای چند شاخصه باشد. نخست آنکه ناظران، خود افرادی سالم و صالح باشند. ایشان در بند سوم فرمان مشهور هشت ماده‌ای مبارزه با فساد خطاب به سران قوا به تاریخ ۱۳۸۰/۲/۱۰ تأکید می‌کنند: «۳- کار مبارزه با فساد را چه در دولت و چه در قوه قضائیه به افراد مطمئن و برخوردار از سلامت و امانت بسپارید. دستی که می‌خواهد با ناپاکی دربیفتد باید خود پاک باشد و کسانی که می‌خواهند در راه اصلاح عمل کنند، باید خود برخوردار از صلاح باشند.»

دوم آنکه نظارت باید با قاطعیت و البته با دقت انجام پذیرد. ایشان در بند چهارم فرمان یادشده تأکید می‌کنند: «۴- ضربه عدالت باید قاطع ولی درعین حال دقیق و ظریف باشد. متهم کردن بی‌گناهان یا معامله یکسان میان خیانت و اشتباه یا یکسان گرفتن گناهان کوچک با گناهان بزرگ جایز نیست. مدیران درست‌کار و صالح و خدمتگزار که بی‌گمان، اکثریت کارگزاران در قوای سه‌گانه کشور را تشکیل می‌دهند، نباید مورد سوءظن و در معرض اهانت قرار گیرند و یا احساس ناامنی کنند.»

۱-۲-۲. اقسام نظارت

نظارت از جهت مقام ناظر به نظارت درونی و بیرونی، از جهت جنس و نوع نظارت به اطلاعی و استصوابی و از حیث زمان انجام آن به دو نوع پیشینی و پسینی تقسیم می‌شود. در ادامه به شرح مختصری درباره هر کدام پرداخته خواهد شد.

الف- نظارت درونی: نظارت درونی نظارتی است که از درون یک سازمان یا مجموعه بر مجریان اعمال اداری، اعمال می‌شود که گاهی هم در قالب نظارت سلسله‌مراتبی صورت می‌پذیرد.

ب- نظارت بیرونی: نظارت بیرونی برعکس نظارت درونی از بیرون یک مجموعه بر مجریان اعمال اداری، اعمال می‌شود که به دو دسته نظارت قضائی به معنای نظارتی که یا در فرایند قضائی اعمال می‌شود یا علاوه بر آن به رسیدگی و صدور حکم نیز منتهی می‌شود (آقایی طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۲۷۰) و نظارت غیرقضائی قابل تقسیم است.

ج- نظارت اطلاعی: در این نوع از نظارت، ناظر باید از اقدامات مجریان مطلع شوند و آن را به مقام دیگر گزارش دهد؛ بدون اینکه اقدام خاصی انجام دهد و مجریان نیز باید تمام اقدامات را به سمع ناظر اطلاعی برسانند اما نیاز به اجازه تصویب او در انجام کارها نیست. ماده ۷۸

قانون مدنی در همین رابطه است: «واقف می‌تواند بر متولی ناظر قرار دهد که اعمال متولی به تصویب یا اطلاع او باشد.»

د- نظارت استصوابی: در این نوع از نظارت تمام کارها و اقدامات مجریان باید با تصویب و اصطلاحاً اجازه ناظر صورت پذیرد تا از هرگونه اشتباه و سوءاستفاده ممانعت شود؛ به عبارت دیگر نظارت استصوابی همراه با حق دخالت و تصمیم‌گیری است. **اصل ۹۹ قانون اساسی**^۱ ناظر بر همین نوع از نظارت است.^۲

ه- نظارت پیشینی: متوقف‌شدن مصوبه یا عمل اداری به‌منظور تأیید مقام اداری ناظر، نظارت پیشینی نامیده می‌شود. در این نوع از نظارت اقدام مقام ناظر هم از حیث انطباق بر قانون و سایر هنجارهای فرادستی است و هم از حیث تضمین صرفه و صلاح عمومی (آقایی طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۸۶-۸۷).

و- نظارت پسینی: نظارت پسینی که در حقوق اداری به نظارت بر قانونی‌بودن عمل اداری موسوم است، نظارتی است که ضمن ابلاغ یک عمل برای اجرا صورت می‌پذیرد و صرفاً از حیث انطباق بر قانون و اسناد بالادستی صورت می‌پذیرد (آقایی طوق و لطفی، ۱۳۹۸: ۸۷).

۲. دستگاه کارآمد نظارتی بر مدار بیانیه گام دوم

در بیانیه گام دوم که سخن از ضرورت دستگاه کارآمد و تیزبین نظارتی است، مقصود می‌تواند دستگاهی باشد که از ظرفیت انواع و اقسام نظارت‌های مذکور بهره‌برداری حداکثری کند. مهم‌ترین شاخصه‌های این دستگاه می‌تواند موارد ذیل باشد:

الف- عدالت محوری و مبارزه حقیقی با فساد: در متن بیانیه عدالت و مبارزه با فساد نه یک شعار بلکه شرط بقای نظام جمهوری اسلامی معرفی می‌شود.

ب- شفافیت و اعتمادسازی اجتماعی: عملکرد دستگاه نظارتی باید برای مردم ملموس و قابل پیگیری باشد و ایضاً باعث افزایش احساس عدالت اجتماعی گردد و نتیجتاً نظارتی که مردم آن یا آثار آن را نبینند و لمس نکنند، از نظر بیانیه کارآمد محسوب نمی‌شود.

۱. اصل نود و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری،

ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد.»

۲. نظر شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ شورای نگهبان: «نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی، استصوابی است

و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود.»

ج- اهتمام نسبت به پیشران بودن در حوزه پیشرفت و نه مانع تحقق پیشرفت: دستگاه نباید سرعت خدمت‌رسانی و فعالیت نهادها و افراد را کند نماید.

د- جوان‌گرایی: رهبر شهید انقلاب هم در جای جای بیانیه و هم در سایر سخنرانی‌هایشان موکداً بر این نکته تأکید فرموده‌اند و حتی در بیانیه نیز جوانان را خطاب قرار می‌دهند. دستگاه کارآمد از نیروهای جوان، شجاع و انقلابی بهره می‌برد و به تبع محافظه‌کاری بیجا نمی‌کند و جسارت انجام اقدامات بزرگ را دارد.

ه- استقلال و عدم تأثیرپذیری از قدرت و ثروت: یکی از معضلات ذکرشده در بیانیه همین نفوذ قدرت و ثروت در تصمیم‌گیری‌هاست.

و- نگاه تمدنی و بلندمدت: نگاه بیانیه نگاهی تمدنی، ساختار ساز و بلندمدت است و به مسئله فساد به صورت ریشه‌ای می‌نگرد و همین نگاه به اصلاحات گسترده در حوزه‌های مختلف کمک خواهد کرد.

۲-۱. الزامات وجود دستگاه نظارتی کارآمد

۱- الزامات حقوقی و قانونی: به‌طور خلاصه اصلاح قوانین پراکنده و متعارض، تدوین قانون جامع نظارت و مبارزه با فساد، پیش‌بینی ضمانت اجرای مؤثر و تعیین مرجع هماهنگ‌کننده عالی نظارت در این راستا بسیار مؤثرند. به‌عنوان مثال نبود قوانین و مقررات شفاف و یا تداخل و تعارض قوانین و فقدان یک مرجع تخصصی رسیدگی به این امر از ضعف‌های بزرگ در این حوزه است.

۲- الزامات نهادی: در این زمینه تضمین استقلال نهادهای نظارتی از نفوذ سیاسی و مالی، ایجاد ساختارهای تخصصی و پیش‌بینی سازوکارهای پاسخ‌گویی عمومی قطعاً تأثیر بسزایی دارند.

۳- الزامات اجرایی: در حوزه‌های اجرایی باید توجه مضاعفی به مواردی چون تسریع فرایند رسیدگی، شفافیت در انتشار گزارش‌ها، استفاده از فناوری‌های نوین و تقویت سازوکارهای پیشگیرانه شود.

۴- الزامات فرهنگی و انسانی: مسائلی از قبیل ترویج فرهنگ عدالت‌خواهی، حمایت از گزارش‌دهندگان فساد، تقویت اخلاق حرفه‌ای و جوان‌گرایی در بدنه مدیریتی، تخصص‌گرایی و حرفه‌ای‌سازی ذیل الزامات فرهنگی بسیار حائز اهمیت هستند. در خصوص عینیت‌بخشی به این مقوله به نظر می‌توان از دو الگوی مکمل نیز بهره گرفت.

الگوی اول بر مبنای ماده (۵) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت^۱، ناظر بر مردمی سازی اقتصاد و کاهش تصدی گری دولت است و ظرفیت های بخش خصوصی، تعاونی، گروه های جهادی و

۱. ماده ۵ قانون برنامه هفتم پیشرفت مصوب ۱۴۰۳/۳/۱ مجلس شورای اسلامی: « ماده ۵ - به منظور مردمی سازی اقتصاد، جلب مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی های دولت و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نسبت به اجرای موارد زیر اقدام می گردد:

الف-

۱- دستگاه های اجرایی مکلفند در چهارچوب سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و با رعایت قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۸/۱۱/۱۳۸۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی تمامی سهام خود در شرکت ها اعم از شرکت های تولیدی، خدماتی و بازرگانی به - استثنای مواردی که منع واگذاری آن ها در سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، تصریح شده است را به صورت تدریجی، حداکثر تا پایان سال دوم این قانون واگذار نمایند.

این حکم مانع انجام وظایف قانونی سازمان خصوصی سازی نبوده و سازمان مذکور مکلف است علاوه بر نظارت و اجرای این جزء در صورتی که در موعد مقرر واگذاری از طریق دستگاه های ذی ربط انجام نشود، رأساً نسبت به واگذاری در مورد واحدهای مشمول این جزء اقدام نماید به نحوی که تا پایان سال سوم به صورت کامل واگذاری صورت پذیرد.

وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است گزارش عملکرد این جزء را هر سه ماه یک بار به کمیسیون های برنامه بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس ارسال نماید.

۲- مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و کلیه صندوق های بازنشستگی مکلفند با رعایت سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نسبت به واگذاری سهام مدیریتی یا کنترلی خود و شرکت های تحت مالکیت حداکثر تا پایان سال دوم برنامه اقدام نمایند. در مواردی که مصلحت ملزمه ای در وجود سهام مدیریتی یا کنترلی با پیشنهاد و مسئولیت بالاترین مقام دستگاه ذی ربط و تأیید شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی موضوع قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و تصویب هیئت وزیران وجود دارد، صرفاً در حدود و مهلت مصلحت مقرر در مصوبه هیئت وزیران از شمول واگذاری سهام مدیریتی یا کنترلی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و صندوق های بازنشستگی مستثنی است.

هر سال حداقل یک بار باید سهام پادشده در بازار سرمایه عرضه شود. در صورت خودداری از عرضه تا پایان سال اول برنامه معادل بیست درصد (۲۰٪) سهم سود سهام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به عنوان مالیات از شرکت مزبور اخذ شده و هر سال پنج واحد درصد به نرخ مالیات مذکور افزوده می شود. سهام شرکت تحت مالکیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تولیدکننده کالا و خدمت عمومی و انحصاری در چهارچوب مأموریت ها و وظایف اصلی مندرج در قوانین حاکم بر مؤسسات و نهادهای مذکور از شمول این حکم مستثنی است. این استثنا مانع واگذاری سهام فوق الذکر توسط مؤسسات و نهادهای مذکور با رضایت آن ها نمی باشد.

متخلف از اجرای این حکم از جمله اعضای حقیقی و حقوقی مجمع و مدیرعامل شرکت‌هایی که مانع اجرای حکم مذکور شوند به مدت پنج سال به انفصال از خدمات عمومی و دولتی و ممنوعیت از عضویت و مدیریت در شرکت‌های تجاری محکوم می‌شوند.

سازمان مکلف است عملکرد دستگاه‌های مشمول این جزء را گردآوری و گزارش تجمیعی را هر شش ماه یک بار به کمیسیون‌های برنامه‌ریزی و محاسبات، اقتصادی و اجتماعی مجلس ارسال نماید. دستگاه‌های مشمول در این خصوص مکلف به همکاری با سازمان بوده و عدم اجرای این حکم تخلف، محسوب و در مراجع ذیصلاح رسیدگی می‌شود.

ب - وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی تا پایان سال دوم برنامه با هدف متناسب‌سازی اختیارات مدیریتی دولت و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در بنگاه‌ها با میزان سهامشان اقدامات زیر را انجام دهد:

۱ - به منظور تقویت جایگاه سهام‌داران خرد، سازوکارهای مناسب برای ارائه پیشنهاد سهام‌داران خرد برای طرح در هیئت مدیره و مجامع شرکت‌ها و افزایش شفافیت معاملات با اشخاص وابسته براساس ماده (۱۲۹) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۲۴/۱۲/۱۳۴۷ از طریق اقداماتی مانند افشای جزئیات موضوع معامله، قیمت معامله، فرایند تعیین قیمت، دلایل عدم انجام معامله با اشخاص غیروابسته و گزارش کارشناسی در مورد قیمت‌گذاری دارایی مذکور را فراهم نماید.

۲ - به منظور جلوگیری از ایجاد ساختارهای غیرشفاف از طریق تملک سهام شرکت‌های اصلی توسط شرکت‌های فرعی و وابسته به آن‌ها ذی‌نفعان واحد شرکت‌های اصلی پادشده را مشخص و سهام قابل واگذاری را تعیین نموده و مطابق با فهرست اعلامی این وزارت سهام موردنظر را با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون اجرای آن واگذار کنند.

تبصره - در صورت تملک سهام شرکت‌های سهامی عام توسط شرکت‌های فرعی یا وابسته به آن‌ها در سال اول بیست و پنج درصد (۲۵٪) از سود متعلق به شرکت‌های فرعی یا وابسته به عنوان مالیات و از سال دوم به بعد پنجاه درصد (۵۰٪) از سود متعلق به شرکت‌های فرعی یا وابسته علاوه بر مالیات قانونی به عنوان مالیات اخذ می‌شود و نیز از سال سوم اجرای برنامه صاحبان این سهام فاقد حق رأی بوده و در نصاب‌های مربوط به دعوت و تشکیل مجامع عمومی و تصمیمات آن‌ها منظور نمی‌شوند.

مدیران متخلف به دو سال انفصال از خدمات عمومی و دولتی و ممنوعیت از عضویت در هیئت مدیره و مدیریت عاملی شرکت‌های تجاری و استرداد دو برابر حقوق و مزایای دریافتی در آن دوره مدیریتی محکوم می‌شوند. مدیران شرکت‌هایی که حداقل یک کرسی مدیریتی آن‌ها به طور مستقیم یا غیرمستقیم (با واسطه) تحت مالکیت شرکت‌های سهامی عام ثبت شده نزد سازمان بورس و اوراق بهادار است، مکلفند فهرست شرکت‌های تحت تملک و درصد مالکیت خود در آن‌ها را به سازمان بورس و اوراق بهادار ارائه دهند.

وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان بورس و اوراق بهادار) مکلف است به نحوی اقدام نماید که اعلام ترکیب سهام‌داران دارای حق رأی هر شرکت توسط شرکت سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و تصفیه وجوه، با لحاظ مفاد

این بند صورت پذیرد. هرگونه صدور حکم توسط مسئولان دولتی برای عضویت در هیئت مدیره شرکت‌های واگذارشده در اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، بیش از درصد مالکیت دولت در شرکت‌های مزبور ممنوع می‌باشد.

وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است گزارش عملکرد این بند را هر شش ماه یک بار به کمیسیون‌های برنامه‌بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس ارسال نماید.

پ - وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است تا پایان سال اول برنامه برای جلب مشارکت بخش خصوصی و تسهیل فرایند واگذاری با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی براساس شرایط زیر اقدام نماید:

۱ - استفاده از روش رد دیون از طریق انتقال مالکیت سهام و سهم‌الشرکه به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، بخش‌های خصوصی و تعاونی و صندوق‌های بازنشستگی با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، تنها از طریق مزایده عمومی و با امکان تهاثر ثمن معامله با مطالبات نهادهای مذکور از دولت با رعایت اصل پنجاه و سوم (۵۳) قانون اساسی، امکان‌پذیر خواهد بود.

۲ - در صورتی که ایرادات واردشده به قراردادهای واگذاری ناشی از قصور یا تقصیر خریدار نباشد، باید تا حد امکان از راهکارهای جایگزین - مانند اصلاح یا تجدید قراردادها، حسب مورد - با رضایت خریدار و رعایت قوانین استفاده شود و در صورتی که این ایرادات، به تشخیص هیئت داور موضوع ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی موجب بطلان یا فسخ قرارداد باشد، دولت مکلف است مبالغ پرداخت شده توسط خریدار و ارزش کارشناسی سرمایه‌گذاری انجام‌شده از سوی خریدار (که حسب قوانین مربوط توسط کارشناس یا کارشناسان رسمی دادگستری تعیین می‌شود) را که براساس نظر کارشناسی رسمی به قیمت روز تعدیل شده است، به خریدار پرداخت نماید.

در مواردی که موضوع سرمایه‌گذاری، اموال منقول باشد و خریدار قصد انتقال داشته باشد، امکان نقل برای خریدار وجود دارد و در غیر این صورت، هزینه براساس تراضی و نظر کارشناسی رسمی پرداخت می‌شود.

۳ - واگذاری اموال و دارایی‌های دولت بجز سهام یا سهم‌الشرکه دولت در بنگاه‌های قابل واگذاری به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تنها پس از دو بار فراخوان عمومی و صرفاً از بخش صددرصد (۱۰۰٪) خصوصی یا تعاونی و عدم استقبال بخش خصوصی و تعاونی از فراخوان، مجاز است.

وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است فهرست اموال و دارایی‌های دولت که پس از دو بار فراخوان عمومی به نهادهای عمومی واگذار گردیده‌اند را هر شش ماه یک بار به مجلس ارسال نماید.

ت - در صورت تملک شرکت‌های سهامی عام توسط سهامدارانی که با تشخیص شورای رقابت دارای تعارض منافع در زنجیره ارزش آن شرکت باشند و مصداق رویه ضد رقابتی تشخیص داده شوند، ضمن سلب حق رأی از ایشان در هیئت مدیره و مجامع قانونی، سهام‌داران مذکور ظرف دو سال ملزم به واگذاری سهام هستند به‌گونه‌ای که در هیئت مدیره این شرکت‌ها عضو اصلی و علی‌البدل با حق رأی یا بدون حق رأی نباشند.

سازمان‌های مردم‌نهاد را در قالب همکاری نهادهایی مانند دانشگاه‌ها با دستگاه‌های اجرایی به کار می‌گیرد؛ و الگوی دوم، الگویی بر پایه جمع‌آوری و تحلیل داده‌های نهادهای نظارتی و قضائی مرتبط با جرایم و مفاسد اقتصادی است و به شناسایی الگوهای تکرارشونده فساد و ارائه ایده‌های اصلاحی می‌پردازد. در الگوی اول، همکاری تخصصی دانشگاه با دستگاه‌های اجرایی می‌تواند در قالب کارگروه‌های پایش ترتیبات پریسک سامان یابد؛ بدین‌صورت که موضوعات مهم دارای حساسیت اقتصادی - از قبیل واگذاری‌ها، مناقصه‌ها، مزایده‌ها، قراردادهای بزرگ، و فرایندهای مجوزدهی - به‌صورت داده‌محور بررسی شود و در آن‌ها شاخص‌های از پیش تعریف‌شده مورد ارزیابی و تطبیق قرار گیرد. اعضای این کارگروه، لازم نیست به حیطه صلاحیت‌های ضابطان یا مراجع رسیدگی ورود کنند، بلکه وظیفه خواهند داشت اسناد در دسترس یا داده‌های مستند موضوع تفاهم‌نامه را تحلیل کرده، نقاط مستعد فساد را شناسایی کنند و برای هر نقطه، ایده و راهکار اصلاحی پیشنهاد دهند؛ برای مثال، اگر در بررسی تعداد زیادی از قراردادها، تمرکز غیرمتعارف بر چند پیمانکار و یا تکرار یک الگوی ثابت در ارجاع به کارشناس یا حذف تدریجی رقابت مؤثر مشاهده شود، گزارش نهایی باید علاوه بر معرفی الگوهای غیرمتعارف تکرارشونده، بر اصلاح فرایند، شفاف‌سازی معیارها و کاهش اختیارات سلیقه‌ای

ث - هرگونه برداشت غیرقانونی به نفع خود یا دیگری یا تصرف غیرمجاز در اموال متعلق به مؤسسات اعتباری، دانشگاه آزاد اسلامی، صندوق‌ها و سازمان‌های بازنشستگی و شرکت‌های وابسته به آن‌ها و همچنین شرکت‌های غیردولتی که بخشی از سهام یا سرمایه آن‌ها متعلق به دستگاه‌های اجرایی است، توسط اشخاصی که اموال یادشده حسب وظیفه به آن‌ها سپرده شده، حسب مورد در حکم اختلاس یا تصرف غیرقانونی محسوب می‌شود.

ج - در راستای مردمی‌سازی اقتصاد، دولت مکلف است با استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی و تعاونی، گروه‌های جهادی که مجوز آن‌ها توسط سازمان بسیج مستضعفین یا از طریق مراجع ذیصلاح قانونی یا نهادهای انقلابی یا سازمان بسیج سازندگی با تأیید و هماهنگی سازمان بسیج مستضعفین صادر می‌شود، سازمان‌های مردم‌نهاد و نیز با استفاده از ابزار بازار سرمایه، امکان مشارکت مردم را در فعالیت‌های اقتصادی و عمرانی از جمله توسعه روستایی، آب‌خیزداری و آبخیزداری، ساخت، بهره‌برداری و مدیریت مراکز بهداشتی - درمانی و اماکن ورزشی، فرهنگی و هنری، ساخت و بهره‌برداری طرح‌های خطوط آهن (پروژه‌های ریلی) و جاده‌ای، ساخت و تولید مسکن، طرح (پروژه‌های شهری، خدمات بازرگانی داخلی و خارجی، خدمات اجتماعی، خدمات فنی، مهندسی و فناوری ارتباطات و اطلاعات و نظایر آن با روش‌های خرید خدمات، واگذاری مدیریت، مشارکت عمومی - خصوصی، اجاره، بهره‌برداری و نیز سایر روش‌های مندرج در قوانین دائمی فراهم نماید به‌نحوی که سالانه بخشی از تصدی‌های دستگاه‌های مسئول انجام وظایف فوق‌الذکر کاهش یابد. سازمان مکلف است آیین‌نامه مربوط را تنظیم نماید و به تصویب هیئت وزیران برساند.»

متمرکز شود. این الگو می‌تواند از الزامات عملی تحقق نظام کارآمد باشد و در راستای ماده (۵) برنامه هفتم در رابطه با مردمی‌سازی اقتصاد و فراهم کردن مشارکت مردم در فعالیت‌های اقتصادی و عمرانی هماهنگ است، زیرا هدف آن جایگزینی مردم با حکومت نیست، بلکه تبدیل مشارکت تخصصی و مسئولانه مردم و مخصوصاً دانشجویان به ابزار شناسایی، اصلاح و پیشگیری از فساد در سازوکارهای اجرایی است.

در الگوی دوم که نه فقط مربوط به برنامه هفتم پیشرفت، بلکه گستره عام‌تری نسبت به سازوکارها و کیفیت عملکرد دستگاه‌ها دارد، می‌توان یک نظام تحلیلی توانمند برای بررسی پرونده‌ها و گزارش‌های سازمان تعزیرات حکومتی، دادسرای ویژه جرایم اقتصادی، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور طراحی کرد؛ نظامی که هدف آن، تبدیل «پرونده فساد» به «سازوکار پیشگیرانه» است. سازمان بازرسی کل کشور به موجب قانون، برای نظارت بر حسن اجرای قوانین در دستگاه‌های اداری تشکیل شده و در تعریف بازرسی، صراحتاً بر جمع‌آوری اطلاعات، تجزیه و تحلیل آن‌ها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی، و ارائه پیشنهادها و طرح‌های مناسب تأکید شده است؛ همچنین در مواردی که گزارش بازرسی دربردارنده وقوع جرم با حیثیت عمومی باشد، ارسال گزارش به مرجع صالح قضائی و پیگیری تا حصول نتیجه پیش‌بینی شده است. از سوی دیگر، دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه، دادستان را مکلف کرده است در برابر وضعیت‌های خطرناک، تضییع حقوق عمومی و خسارت به اموال دولتی اقدام کند و درعین حال، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و مراجع ذیصلاح قضائی را موظف هستند در موارد نقض حقوق عامه، حسب مورد به صورت فوق‌العاده رسیدگی و اقدام کنند. دیوان عدالت اداری نیز نسبت به شکایات و اعتراضات از آیین‌نامه‌ها و مقررات دولتی و شهرداری‌ها در موارد مغایرت با قانون یا خروج از اختیار، صلاحیت رسیدگی داشته و هیئت عمومی آن می‌تواند در این موارد مصوبات را ابطال کند. بر همین اساس، با جمع‌آوری داده‌ها و بررسی پرونده‌های تعزیرات، دادسرای اقتصادی، دیوان عدالت و سازمان بازرسی، می‌توان الگوهای تکرارشونده‌ای مانند تمرکز یک نوع تخلف در چند صنعت خاص، تکرار یک شیوه خاص در ارتکاب جرم، صدور مکرر بخشنامه‌ها یا مصوبات مغایر قانون، یا ضعف شدید در یک فرایند اداری را شناسایی کرد و برای هر کدام از این الگوها و سایر الگوهای تکرارشونده، علاوه بر گزارش‌دهی به سازمان مربوطه، پیشنهاد اصلاحی ارائه داد. برای نمونه، اگر در تحلیل تعداد زیادی از پرونده‌ها مشخص شود که منشأ بخش مهمی از تخلفات، تعدد مقررات، نبود شفافیت در فرایند تصمیم‌گیری، تمرکز اختیار در یک نقطه، یا ضعف در کنترل‌های درون‌سازمانی است، خروجی

پژوهش باید همه موارد مؤثر را در برگیرد؛ یعنی شامل پیشنهاد اصلاح مقرر، اصلاح چرخه نظارت، تعیین شاخص‌های هشدار زودهنگام و تعریف سازوکار گزارش‌دهی منظم به مرجع ذی‌صلاح و نظارت میدانی، لایه‌لایه و عمیق باشد. چنین رویکردی می‌تواند علاوه بر حفظ مرز میان تحلیل پژوهشی و رسیدگی قضائی، امکان نظارت را از سطح واکنشی و موردی فراتر برده و به سطحی پیشگیرانه، ساختاری و داده‌محور ارتقا یابد.

۳. آثار استقرار دستگاه نظارتی کارآمد

وجود دستگاه نظارتی کارآمد، افزون بر کارکرد مقابله‌ای، نقش بنیادینی در تحقق عدالت و مبارزه با فساد ایفا می‌کند. از مهم‌ترین آثار آن می‌توان به کاهش زمینه‌های سوءاستفاده از قدرت، افزایش شفافیت اداری، تقویت پاسخ‌گویی مقامات، ارتقای اعتماد عمومی، افزایش سرمایه اجتماعی و تسریع روند پیشرفت توأم با عدالت^۱ اشاره کرد. این پیامدها با رویکرد تمدنی بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی هم‌راستا بوده و زمینه‌ساز تحقق اهداف کلان نظام خواهد بود. در ادامه به جهت ضیق مجال پژوهش حاضر تنها به شرح دو ثمره مهم کاهش زمینه‌های سوءاستفاده از قدرت و افزایش سرمایه اجتماعی خواهیم پرداخت.

درخصوص کاهش زمینه‌های سوءاستفاده از قدرت می‌توان گفت مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی ایران، سازمان بازرسی کل کشور با نظارت بر «حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین» در دستگاه‌های اداری، از طریق بازرسی و گزارش تخلفات، احتمال کشف سوءاستفاده از قدرت را افزایش می‌دهد. از سوی دیگر برخی از اسناد بین‌المللی نظیر گزارش سال ۲۰۱۷ سازمان همکاری‌های اقتصادی (OECD) درباره کنترل داخلی و حسابرسی در بخش عمومی، نظارت اداری مؤثر مانند کنترل سلسله‌مراتبی و حسابرسی داخلی، فرایند تصمیم را شفاف و مقامات را ملزم به پاسخ‌گویی

۱. رهبر شهید انقلاب اسلامی (اعلی‌الله مقامه) ضمن تأکید بر اولویت پیشرفت توأم با عدالت در تنظیم سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت درخصوص لزوم توأمان بودن این دو مقوله یعنی پیشرفت و عدالت در نخستین روز سال ۱۳۸۷ در جمع زائران و مجاوران حرم مطهر رضوی فرمودند: «ما مثل بعضی از کشورها و نظام‌های دنیا فقط به پیشرفت فکر نمی‌کنیم؛ ما پیشرفت را همراه با عدالت می‌خواهیم... ما می‌خواهیم کشورمان از همه جهات - از لحاظ علمی، از لحاظ اقتصادی، از لحاظ فناوری، از لحاظ سیاسی - به پیشرفت برسد، مردم به رفاه دست پیدا کنند؛ اما در کنار پیشرفت، می‌خواهیم کشور عادلانه و با عدالت اداره بشود؛ این مهم است. نه عدالت بدون پیشرفت مطلوب است، نه پیشرفت بدون عدالت. عدالت بدون پیشرفت یعنی برابری در عقب‌ماندگی، برابری در فقر؛ این را نمی‌خواهیم. پیشرفت بدون عدالت را هم هرگز مطالبه نمی‌کنیم؛ پیشرفت، همراه با عدالت.»

می‌کند و در نتیجه انحراف از اختیارات قانونی کاهش می‌یابد.^۱ علاوه بر این برخی دیگر از پژوهش‌ها نشان می‌دهند نهادهای نظارتی مستقل با اعمال ضمانت‌های انضباطی و امکان اصلاح یا ابطال تصمیمات غیرقانونی، هزینه رفتار خودسرانه را برای مجریان بالا می‌برند و زمینه سوءاستفاده از قدرت اداری را محدود می‌سازند.^۲

در زمینه افزایش سرمایه اجتماعی به نظر می‌رسد نهادهای دولتی بی‌طرف و مؤثر، به‌ویژه نهادهای ناظر بر فساد و تخلف، مهم‌ترین منبع تولید «اعتماد تعمیم‌یافته» هستند. وقتی شهروندان مشاهده کنند که مقامات متخلف بدون مجازات نمی‌مانند، اعتماد آنان به نظام سیاسی و به دیگر شهروندان افزایش می‌یابد و همکاری اجتماعی گسترش پیدا می‌کند. (Rothstein & Stolle, 2008: 41-459) علاوه بر این برخی دیگر معتقدند عملکرد نهادهای بهتر، از جمله پاسخ‌گویی و نظارت مؤثر، با سطوح بالاتر سرمایه اجتماعی و توسعه اقتصادی سریع‌تر همراه است. نظارت کارآمد با کاهش فساد و رفتارهای فرصت‌طلبانه، محیط امن‌تری برای سرمایه‌گذاری، نوآوری و مشارکت مدنی فراهم می‌آورد. (Puntum:1993:176) همچنین گزارش توسعه جهانی بانک جهانی (World Bank, 2017) تأکید دارد که نهادهای شفاف و پاسخ‌گو با ایجاد اعتماد عمومی و ائتلاف‌های فراگیر، ظرفیت اجرای اصلاحات و سیاست‌های پیشرفت را افزایش می‌دهند. در نبود نظارت مؤثر، بی‌اعتمادی، مقاومت جمعی و فرار از همکاری، فرایند پیشرفت را کند می‌سازد.

۴. موانع تحقق دستگاه نظارتی کارآمد

همان‌طور که در متن بیانیه هم مطرح شده، قطعاً در مسیر مبارزه با فساد و عدالت جویی حقیقی و تلاش‌های مستمر متولیان این امر موانع و سنگ‌هایی نیز وجود دارد که با شناخت آن‌ها می‌توان مشکل را حل کرد. مهم‌ترین این موانع به شرح زیر است:

- ۱- پراکندگی و تعارض قوانین و صلاحیت‌های نظارتی
- ۲- ضعف در ضمانت اجرای گزارش‌های نظارتی
- ۳- مصلحت‌اندیشی و محافظه‌کاری
- ۴- ضعف در حمایت حقوقی از گزارش‌دهندگان (گزارش‌های مردمی)
- ۵- اطاله دادرسی و کندبودن فرایند رسیدگی

1 <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>

2 <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/70823f36-8f40-5948-98eb-9bcf04ad5233>

۶- ضعف در شفافیت انتشار نتایج نظارت

رفع این موانع قطعاً مستلزم اراده سیاسی، اصلاح ساختاری و تقویت رویکرد شفافیت‌محور در مدیریت عمومی است.

نتیجه‌گیری

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که نظارت کارآمد، نه تنها ابزاری برای کشف و برخورد با فساد، بلکه راهبردی بنیادین برای پیشگیری ساختاری از آن در نظام‌های حقوقی محسوب می‌شود. براساس تحلیل‌های ارائه‌شده، بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی چارچوبی راهبردی برای ایجاد دستگاه‌های نظارتی کارآمد فراهم می‌آورد. تحقق این امر نیازمند رویکردی جامع و هماهنگ در حوزه‌های حقوقی، نهادی، اجرایی و فرهنگی است. ازمنظر حقوق عمومی، نظارت مؤثر زمانی می‌تواند به کاهش فساد منجر شود که واجد ویژگی‌هایی همچون استمرار، استقلال، شفافیت و برخورداری از ضمانت اجرای مؤثر باشد. در چنین چارچوبی، نظارت واسطه میان قدرت عمومی و پاسخ‌گویی حقوقی را ایفا کرده و مانع از شکل‌گیری بسترهای فسادزا در ساختار ارکان حکومتی و دولتی می‌شود.

تحلیل بیانیه گام دوم انقلاب نشان داد که تحقق اهداف کلان این سند راهبردی، ازجمله عدالت‌محوری، سلامت اداری و مبارزه با فساد، مستلزم بازطراحی و تقویت سازوکارهای نظارتی موجود است. براین اساس، صرف ایجاد نهادهای نظارتی جدید، بدون ارتقای کارآمدی نظارت، نمی‌تواند پاسخ‌گوی چالش‌های موجود باشد. آنچه اهمیت دارد، حرکت از نظارت صوری و واکنشی به سوی نظارت هوشمند، پیشگیرانه و مبتنی بر ارزیابی مستمر عملکرد نهادهای عمومی است و حکومتی است.

برهمن اساس چند پیشنهاد می‌تواند در نیل به این اهداف گاربردی باشد؛ نخست با بازنگری در قوانین و مقررات ناظر بر نظارت، استقلال و اختیارات نهادهای نظارتی تقویت شود؛ دوم، سازوکارهای نظارت مردمی و اجتماعی، از طریق افزایش شفافیت اطلاعات و حمایت حقوقی از گزارش‌دهندگان فساد، توسعه یابد؛ سوم، نظام پاسخ‌گویی مسئولان به‌گونه‌ای سامان‌دهی شود که نتایج نظارت به تصمیمات اجرایی و ضمانت اجرای مؤثر منتهی گردد.

درنهایت، می‌توان نتیجه گرفت که تحقق اهداف بیانیه گام دوم انقلاب در حوزه مبارزه با فساد، بیش از هر چیز، در گرو استقرار نظام نظارتی کارآمد، فعال و مبتنی بر مبانی اصول حقوق عمومی که جاری در روح بیانیه است؛ نظامی که بتواند ضمن پیشگیری از فساد، اعتماد عمومی را تقویت کرده و زمینه‌ساز ارتقای حکمرانی مطلوب در جمهوری اسلامی ایران باشد. استقرار چنین نظامی نه تنها

موجب کاهش فساد و افزایش کارآمدی دولت می‌شود، بلکه زمینه تحقق عدالت، اعتماد عمومی و حرکت به سوی تمدن نوین اسلامی را فراهم خواهد ساخت.

منابع و مأخذ

- قرآن کریم با ترجمه شیخ حسین انصاریان.
- نهج البلاغه صبحی صالح با ترجمه حسین انصاریان.
- اعظمی مقدم، مجید، مفهوم‌شناسی جرم اقتصادی یا فساد اقتصادی، نشریه کارآگاه، شماره ۱۶، پاییز ۱۳۹۰، صص ۵۵-۸۴.
- بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی.
- جمالی، سیدجعفر و جعفری، محمد و آذری، مصطفی (۱۳۹۶)، فساد، مبارزه با فساد و حکمرانی، تهران: تدبیر اقتصاد.
- جمعی از نویسندگان، محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- خامنه‌ای، سیدعلی (۱۳۹۸)، منشور حکومت علوی، تهران: انقلاب اسلامی، چاپ ششم.
- دهقان، فرشته (۱۴۰۰)، نظارت درون سازمانی قوه مجریه، شیراز: تخت جمشید.
- شجاعی، سیدمهدی (۱۳۹۶)، آن است شیوه حکومت؛ شرح فرمان‌نامه امیرالمؤمنین (علیه السلام) به مالک اشتر، تهران: نیستان.
- غفوری، اکبر و طباطبایی ندوشن، روح‌الله (۱۳۹۹)، سیاست و حکمرانی در قرآن و نهج البلاغه، یزد: دانشگاه یزد.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- میرباقری، محمدمهدی (۱۳۹۸)، عصر جدید، خوانشی از مفاهیم و راهبردهای بیانیه گام دوم، قم: تمدن نوین، چاپ پنجم.
- Rothstein, B., & Stolle, D. (2008). The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. *Comparative Politics*, 40(4), 441-459
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- World Bank (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: World Bank.