

The approach of the Islamic Consultative Assembly to non-criminal laws in order to reduce corruption

Afshin Nouraei¹
Mohammad Bahadori Jahromi²
Seyyed Hojjatullah Alam al-Huda³

Received Date: 8 Aug 2021
Reception Date: 23 Oct 2021

Abstract

The legislative field, along with other executive and supervisory areas in each country, is one of the centers of anti-corruption, and the Islamic Consultative Assembly, as the exclusive player in this field, along with the government and the judiciary, is one of the main anti-corruption activists. In the current literature on the position of the legislature in the fight against corruption, there is talk of a kind of balance between the three categories of anti-corruption laws, only one of which deals with the criminal field. In this study, while paying attention to the function of the legislature in terms of legislation, two major indicators in the field of non-criminal laws have been selected and the performance of the Islamic Consultative Assembly in this regard has been reviewed and evaluated. The non-criminal areas examined in this study are transparency and the right to access information and conflict of interest, under which the two issues of reviewing the assets and property of officials of the Islamic Republic and the protection of the law against disclosure are examined. Studies in these areas show that although the Islamic Consultative Assembly in recent decades has paid more attention to issues such as transparency and the right of public access to

¹ . PhD Student in General Law, Department of Law, Islamic Azad University, Zahedan Branch, Zahedan, Iran

Associate Professor of Law, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran (Corresponding Author) m.bahadori@modares.ac.ir

³ . Director of the Judiciary Research Institute

information and conflict of interest, in practice what has been achieved is far from the standard and desirable conditions.

Keywords: Corruption, Anti-Corruption Laws, Non-Criminal Laws, Legislature, Islamic Consultative Assembly, Transparency, Conflict of Interest

رویکرد مجلس شورای اسلامی به قوانین غیر کیفری در راستای کاهش فساد

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۵/۱۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۸/۱

افشین نورایی^۱محمد بهادری جهرمی^۲سید حجت‌الله علم‌الهدی^۳

چکیده

موضوع این تحقیق بررسی رویکرد و جایگاه مجلس شورای اسلامی به کاهش فساد در حوزه قوانین غیر کیفری است. بنابراین سؤال پژوهش این است که رویکرد مجلس به قوانین غیر کیفری در حوزه مبارزه با فساد کدام است. فرضیه پژوهش این است که فرضیه این پژوهش نیز آن است که علیرغم اهتمام حداقلی دستگاه قانونگذاری در خصوص این دو موضوع و شاخص‌های فرعی آن از جمله مسئله شفافیت نظام بودجه‌ای کشور، رسیدگی به اموال و دارایی‌های مسئولان نظام و حمایت قانونی از افشاگری فساد، توجه کافی و شایسته‌ای جانب نهاد به این حوزه‌ها صورت نگرفته است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که هرچند مجلس شورای اسلامی در دهه‌های اخیر توجه بیشتری نسبت به موضوعاتی چون شفافیت و حق دسترسی عمومی به اطلاعات و تعارض منافع نشان داده اما در عمل آنچه که بدست آمده

۱. دانشجوی دکتری حقوق گرایش عمومی گروه حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد زاهدان، زاهدان، ایران

۲. دانشیار گروه حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

m.bahadori@modares.ac.ir

۳. رئیس پژوهشگاه قوه قضائیه

فاصله قابل توجهی با شرایط استاندارد و مطلوب دارد. روش تحقیق در این مقاله، کیفی از نوع کیفی-تفسیری است و داده‌ها به شیوه کتابخانه‌ای و از طریق فیش برداری گردآوری می‌شود.

کلیدواژه: فساد، قوه مقننه، مجلس، شفافیت، تعارض منافع

مقدمه و بیان مسئله

فساد اداری و اقتصادی یکی از معضلات اصلی کشور ما در حال حاضر محسوب میشود؛ به همین دلیل یکی از موارد اهتمام قانونگذاران و سیاستگذاران، به ویژه در مجلس شورای اسلامی، مبارزه با این پدیده بوده است. در کنار اصول قانون اساسی تاکنون در نظام قانونگذاری ایران قوانین بسیاری برای مبارزه با فساد تدوین و به تصویب رسیده است. به لحاظ نظری، قانونگذاران در نظام‌های حاکمیتی، نقش قدرتمندی در کاهش فساد دارند و ایفای این نقش از چند مجرای عمده میسر شده است که عبارتند از: نقش قانونگذاری، کنترل مالی، نظارت، و ایفای وظایف نمایندگی. همچنین تقویت سیستم‌های پاسخگویی، کاهش فرصت‌ها برای فساد، بهبود مشوق‌ها برای آنچه که می‌تواند زمینه‌ساز فساد شود، همگی از حیطه‌هایی است که قانونگذاران می‌توانند از آن طریق برای هدف کاهش فساد تلاش کنند. بنابراین، به طور کلی قانونگذاری و تصویب قوانین کیفری فقط یک راه برای کاهش فساد است و تنها تا درجه مشخصی ابزاری بازدارنده برای کنترل فساد به شمار می‌آید.

از بررسی ادبیات موجود و تجارت کشورهای عمدتاً موفق در مبارزه با فساد، می‌توان مدل نسبتاً مطلوبی از کارکرد قوه مقننه در مبارزه با فساد را استخراج کرد. مطابق با این مدل نظری، عملکرد دستگاه قانونگذاری کشور باید گویای وجود توازن در تدوین و تصویب سه دسته از قوانین باشد: قوانینی که فساد را مجازات می‌کنند، قوانینی که به ایجاد فضای اداری و اجتماعی ضد فساد کمک می‌کنند و قوانینی که مشخصاً ناظر بر حوزه‌های هستند که مستعد بروز فساد بیشتری است. از این منظر، همزمان با توجه به حوزه قوانین کیفری، عملکرد مطلوب و استاندارد دستگاه قانونگذاری ایجاب می‌کند که به سایر حوزه‌های غیرمستقیم و غیرکیفری نیز توجه شود. بر همین اساس در این پژوهش به این سوال پرداخته خواهد شد که عملکرد مجلس درخصوص توجه به سایر حوزه‌های غیرکیفری در مبارزه با فساد چگونه قابل تبیین و ارزیابی است.

این پژوهش با گزینش دو شاخص اصلی در حوزه‌های غیرکیفری، از جمله موضوع شفافیت و حق دسترسی به اطلاعات و نیز موضوع تعارض منافع، پیشینه اقدامات مجلس را

بررسی و موشکافی خواهد کرد. فرضیه این پژوهش نیز آن است که علیرغم اهتمام حداقلی دستگاه قانونگذاری درخصوص این دو موضوع و شاخص‌های فرعی آن از جمله مسئله شفافیت نظام بودجه‌ای کشور، رسیدگی به اموال و دارایی‌های مسئولان نظام و حمایت قانونی از افشاگری فساد، توجه کافی و شایسته‌ای جانب نهاد به این حوزه‌ها صورت نگرفته است. روش گردآوری داده‌ها و اطلاعات در این پژوهش به شیوه کتابخانه و مراجعه به منابع ثانویه است.

پیشینه تحقیق

مسئله فساد، لزوم مقابله، راهکارهای مقابله و پیشگیری از آن در ادبیات موضوع در محافل دانشگاه کشور سهم قابل توجهی از تحقیقات را به خود اختصاص داده است اما در این میان منابع نسبتاً اندکی به نقش مجلس شورای اسلامی در مبارزه با فساد طی چهار دهه گذشته توجه نشان داده‌اند و همچنین تعداد مقالاتی که به موضوع قوانین غیرکیفری و پیشگیرانه در اقدامات ضد فساد از سوی دولت و نهادهای تصمیم‌سازی پرداخته‌اند، اندک است.

پژوهش دادخدایی (۱۳۹۲) از جمله مقالاتی است که رویکرد پیشگیرانه قانونگذاران ایران در تدوین قوانینی چون قانون ارتقای سلامت اداری را مورد بررسی قرار داده است. در این مقاله نوآوری‌های قانون ارتقای سلامت اداری در زمینه‌هایی چون حمایت از مخبرین فساد و نیز توجه به مقوله شفاف‌سازی در فرایند اداری مورد توجه قرار گرفته است. مطالعه مشابه دیگری از سوی شهرام ابراهیمی و حامد صفایی آتشگاه (۱۳۹۴) نیز به همین موضوع پرداخته و ابتکار قانون ارتقای سلامت اداری در توجه به زمینه‌های پیشگیرانه گامی برای توجه به زمینه‌های غیرکیفری تلقی شده است.

پژوهش مجید الماسی (۱۳۹۷) به سفارش مرکز پژوهش‌های مجلس تحقیق دیگریست که به راهبردهای قوه مقننه به موضوع پیشگیری از فساد پرداخته است. اما این تحقیق بیش از آنکه جنبه ارزیابی و بررسی عملکرد گذشته را داشته باشد، شامل پیشنهادهایی برای اقدام در آینده است. مطالعه وکیلان و درخشان (۱۳۹۸) درخصوص موضوع مدیریت تعارض منافع در نظام

قضایی از جمله معدود پژوهش‌ها در عرصه‌های غیرکیفری مانند تعارض منافع است. در این مطالعه به موانع و چالش‌های پیش روی نظام حقوقی موجود در خصوص تعارض منافع پرداخته شده است. مطالعه صمدنژاد (۱۳۹۸) و تقی‌زاده و بهروزی‌نژاد (۱۳۹۷) نیز هرکدام به موضوعات متفاوت فرعی‌تر در حوزه‌های غیرکیفری یعنی شفافیت در نظام بودجه و موضوع اموال و دارایی‌های مقامات کشور پرداخته‌اند. در هرکدام از این پژوهش‌ها منحصراً به بررسی نقش قوه مقننه، عملکرد آن و مسئولیت این نهاد در کاستی‌های کنونی اشاره‌ای نشده است. بنابراین همان‌طور که مشاهده می‌شود جای خالی پژوهش‌های مربوط به ارزیابی عملکرد مجلس شورای اسلامی در توجه به حوزه‌های غیرکیفری قوانین در مقابله با فساد محسوس است. در راستای کمک به پرکردن این خلا این پژوهش درصدد تحلیل و موشکافی رویکرد قوه مقننه به حوزه‌های غیرکیفری از قوانین است؛ حوزه‌ای که تاکنون مغفول مانده است.

مفاهیم و چارچوب نظری

فساد و تعاریف آن

پیش از آنکه به ماهیت پدیده فساد و تعاریف مختلف از آن بپردازیم لازم است به اهمیت نحوه تعریف فساد در یک جامعه مختصراً اشاره کنیم و به این سوال پاسخ دهیم که چرا ارائه تعریفی از فساد و تعیین حدود و دامنه آن اهمیت دارد. چگونگی تعریف فساد و روشی که یک جامعه با آن فساد را تعریف می‌کند حائز اهمیت فراوانی است زیرا بر ادراک آن جامعه از فساد تاثیرگذار است. به عبارت روشن‌تر، درجایی که فساد به صورتی مذیق و محدود تعریف می‌شود می‌تواند افراد را به این نتیجه سوق دهد که فساد یک پدیده حاشیه‌ایست که جایگاه مهمی در دستورکار سیاسی جامعه ندارد. (Bergh et al., 2016: 16) بنابراین، چگونگی تعریف فساد وابستگی و ربط مستقیم به سیاست‌ها دارد زیرا به منظور شناسایی اقدامات موثر برای مبارزه با فساد می‌بایست بدانیم که فساد چیست و چه اشکال متفاوتی می‌تواند به خود بگیرد.

در ادبیات متعارف امروزی، تعریف استاندارد و پذیرفته‌شده این مفهوم سوءاستفاده از قدرت عمومی برای کسب منافع خصوصی است. (Beer & Navot 2012: 2) اگر به مطالعات تجربی و به ویژه به پیمایش داده‌های انبوه درخصوص گستردگی فساد و اشکال گوناگون آن نگاهی بیندازیم درمی‌یابیم که چنین تعریفی معمولاً در اغلب موارد استفاده می‌شود و تا حد زیادی صحیح است. سنجش‌های بین‌المللی فساد (مانند شاخص ادراک فساد CPI و CCI متعلق به بانک جهانی) از چنین تعریفی استفاده کرده‌اند و یا تعریفی تدوین کرده‌اند که نزدیکی زیادی به این تعریف دارد.

توافق نسبی بر سر یک تعریف عام از این مفهوم به این معنا نیست که تعریف واحد و یکپارچه و پذیرفته‌شده عمومی از این مفهوم وجود دارد. در واقع بخش اعظم ادبیات حاضر به این موضوع اختصاص دارد که فساد واقعا چیست و چه تعریف جامعی می‌توان از آن ارائه کرد. تعریف بالا، مبنی بر سوء استفاده از قدرت عمومی برای منافع شخصی، در واقع جوهره بنیادین و عام این مفهوم را شامل می‌شود اما با اینحال محققانی که بر موضوع نظریه فساد متمرکز بوده‌اند بر این باورند که چنین تعریف گسترده و عامی فاقد دقت مفهومی کافی است. هر دو عبارت سوء استفاده از قدرت عمومی و منافع شخصی مستلزم توضیح بیشتر و تعریفی دقیق‌تر از نمای نزدیک است. با وجود این، دشوار است که محققان بتوانند در مورد معیارهایی که در راستای اصلاح و بهبود تعریف فساد به کار گرفته می‌شود به توافق برسند. (Beer & Navot, 2012: 2)

مبانی نظری مربوط به نقش قانون و قوه مقننه در مقابله با فساد

شاید مهم‌ترین و دشوارترین مسئله درخصوص فساد آن است که "چطور فساد را کاهش دهیم یا با آن مبارزه کنیم؟" پیچیدگی این مسئله به این واقعیت بازمی‌گردد که تلاش‌ها در مبارزه با فساد با یک تعارض بنیادین روبروست و آن اینکه کاهش فساد مستلزم تعهد و همکاری آنها نیست که از فساد منفعت می‌برند. (Jain, 2011:7) برای آنکه مبارزه با فساد به سامان برسد، نیاز به یک تعهد اخلاقی بسیار مهم از بخش رهبری است که واقعا به کاهش فساد تمایل داشته باشد و بعلاوه آنکه حمایت کافی را نیز از سوی عموم مردم داشته باشد.

بطور کلی با بررسی تجربیات کشورها در زمینه مبارزه با فساد می‌توان دریافت که در مبارزات موفق علیه فساد همواره جنبه قانون و نظام حقوقی وجود داشته است که می‌بایست به اندازه کافی بازدارنده باشد. در این بخش به نقش قانون و قوه قانونگذاری در مسیر مبارزه با فساد از جنبه نظری خواهیم پرداخت تا بر مبنای این نظریه‌پردازی در بخش‌های بعدی این مقاله، به تحلیل و واکاوی نقش قوه مقننه ایران در کاهش فساد بپردازیم.

این تصور وجود دارد که نقش قانونی پارلمان در کاهش فساد، در میان کشورهای جهان تقریباً نقش واحد و مشابهی است. پارلمان‌ها، که به واسطه قوانین اساسی هر کشور، محدود می‌شوند اختیار تصویب هر قانونی را که به نظرشان می‌تواند چارچوب حقوقی لازم برای پیشگیری و کاهش فساد را ایجاد کند، دارند.

در خصوص تبعات فساد نکته بسیار مهم آن است که هزینه‌های سنگین اجتماعی و اقتصادی ناشی از فساد عمدتاً متوجه شهروندان است و به همین سبب در جوامعی که در آنها دموکراسی به نحو موثری حاکم است اتکای مردم در مبارزه با فساد به پارلمان - یعنی مجمعی متشکل از نمایندگان که آنها برای امر قانونگذاری و نظارت بر اجرای آن انتخاب کرده‌اند - است. این امر به این معنا نیست که فساد به واسطه پارلمان ضعیف یا پارلمانی بی تفاوت نسبت به فساد رخ می‌دهد؛ بلکه بیشتر حاکی از نقش پارلمان و قوه قانونگذاری در رهبری موثر فعالیت‌های مرتبط با فساد است. بویژه در نظام‌هایی که قوه مجریه در آنها به طور مستقیم انتخاب نمی‌شود، پارلمان به مستقیم‌ترین نهادی تبدیل می‌شود که در آن شهروندان می‌توانند بر قوه مجریه تاثیر بگذارند و قوه مجریه نیز کانون اصلی فساد دولتی به شمار می‌آید. (Stapenhurst et al., 2006:1)

مجالس یا پارلمان‌ها در سراسر دنیا این اختیار را دارند که قوانینی را که می‌خواهند به تصویب برسانند و بنابراین می‌توانند چارچوب‌های حقوقی ضروری برای پیشگیری و مقابله با فساد ایجاد کنند. پارلمان‌ها از طریق مسئولیت‌هایی چون پاسخگویی داشتن حکومت با فساد مقابله می‌کنند و این امر مهم از طریق مشارکت موثر در فرایند بودجه‌گذاری، انجام نظارت پارلمانی از طریق کمیسیون‌های فساد، همکاری با نهادهای ارشد حساسرسی و ارتقای فضای

آزاد رسانه‌ای انجام می‌شود. بعلاوه مجالس می‌توانند از طریق ایجاد نه تنها مشوق‌هایی برای ترغیب رفتار مناسب بخش خصوصی بلکه رژیم‌هایی برای مدیریت خدمات عمومی و مالی، شفافیت و پاسخگویی در حاکمیت، بر تقویت انسجام در حاکمیت تمرکز کنند؛ این موضوع حیطة گسترده‌تری نسبت به مبارزه با فساد است. (Stapenhurst et al., 2006:1)

با این وجود، درحالی‌که قوانین مناسب می‌توانند جزء ضروری سیاستگذاری‌های یک کشور و مداخلات آن در مقابله با فساد تلقی شوند، اما هرگز کافی نیستند و اگر چنین بود، و صرف قانونگذاری کافی بود، فساد به آسانی می‌توانست ریشه‌کن شود. در همین رابطه جرمی پاپ تصریح می‌کند که موضوع فساد در کشورها ندرتاً مربوط به فقدان قوانین ضد فساد کافی است بلکه در بیشتر مواقع طراحی نامناسب و ضعیف و فقدان اجرای این قوانین است که نیازمند توجه ویژه است. (Pope, 2006: 54)

به اعتقاد جرمی پاپ تصویب قوانین جدید ضدفساد به عنوان اولین اقدام ضروری برای مقابله با فساد از سوی برخی یک قدم حیاتی تلقی می‌شود. در نتیجه چنین دیدگاهی است که قوانینی که حاوی مجازات برای رشوه و دیگر اشکال فسادند در سراسر جهان گسترش یافته است. اما در واقع تصویب قانون جدید بی‌هزینه‌ترین راهی است که به ظاهراً می‌توان تظاهر کرد که در مسیر مقابله با فساد اقداماتی در حال انجام است اما در واقعیت تغییر اندکی رخ خواهد داد. (Pope, 2006:51-52) طبق نظر پاپ قوانینی که برای مقابله تنظیم و تصویب می‌شوند را به طور کلی در سه دسته اصلی می‌توان قرار داد:

- قوانینی که فساد را مجازات می‌کنند (یعنی قوانین کیفری و قوانین مربوط به تعارض منافع) و بنابراین مرتکبین احتمالی را باز می‌دارند.
- قوانینی که به فضای اداری و اجتماعی‌ای کمک می‌کنند که در آن احتمال اندکی برای وقوع اقدامات آلوده به فساد وجود دارد (مثلاً قوانین مربوط به آزادی اطلاعات و افشای دارایی‌های مقامات و یا تعارض منافع)

□ قوانین در مورد حوزه‌هایی که در آن اقدامات آلوده به فساد احتمالاً رخ می‌دهد، اگر قوانین ضد فساد در آن وجود نداشته باشد (مثلاً قوانین مربوط به خرید و قوانینی که یارانه رفاهی به شهروندان را مقرر می‌کند) (Pope, 2006: 51-52)

گرچه بیشترین انواع اقداماتی که برای مبارزه با فساد همواره نیاز بوده اقداماتی است که ریشه در نظام حقوقی داشته تا بتواند موثر و کارآمد باشد، اما از این واقعیت تفاسیر نامناسبی صورت گرفته و نمایندگان پارلمان و سیاستمداران در پرداختن به نقش قانون در مبارزه با فساد دچار بدفهمی شده‌اند. آنها صرفاً بر قوانین کیفری، یعنی دسته اول طبقه‌بندی بالا، تاکید داشته‌اند حال آنکه به شمار بیشتری از قواعد حقوقی و ابزارهایی برای مبارزه با فساد نیاز است. (Sandgren, 2005:726-727) توجه به چنین حوزه‌های غیرکیفری، امری ضروری در مبارزه با فساد است، گرچه اینطور به نظر بیاید که بخشی از این راهکارهای غیرکیفری هیچ نوع ارتباط مستقیمی با فساد ندارد و کمتر فرد یا نماینده‌ای را می‌توان سراغ گرفت که این قواعد حقوقی را به مبارزه علیه فساد ارتباط بدهد. بنابراین، زمانی که از یک کشور پاک از حیث فساد صحبت می‌کنیم به این معنا نیست که آنها نظام جزایی بسیار سخت‌گیرانه‌ای دارند، بلکه به این معناست که آنها نظام‌های حقوقی قدرتمندی دارند و نظام حکمرانی خوب در آن برقرار است. در واقع، بسیاری از اصلاحات نهادی و اقتصادی خود نوعی اصلاح حقوقی به شمار می‌رود. (Sandgren, 2005:726-727)

به اعتقاد پاپ و محققان این عرصه، در نتیجه همین نگرش و تاکید صرف بر قوانین کیفری است که قوانین مربوط به مجازات رشوه‌خواری و دیگر اشکال فساد در سراسر جهان گسترش یافته‌اند و از سوی دیگر، زمینه‌ساز غفلت از توجه به اجرای قوانین ضد فساد و توجه به اقدامات پیگیرانه بوده است. بنابراین، محققان پیرامون نقش قوه مقننه در فساد، بر توجه همزمان به سایر قوانین از جمله قوانین مدنی تاکید دارند.

دلایل متعددی وجود دارد که نشان می‌دهد در قانون مدنی، برخلاف قانون کیفری، سازوکارهای قوی بهبودی علیه فساد وجود دارد. دادگاه‌های مدنی فضای ساده‌تری نسبت به دادگاه‌های کیفری را برای رسیدگی به عواقب فساد فراهم می‌کنند. مقامات فاسد قادر

خواهند بود که با ایجاد ابهام و فضایی غیرشفاف از معرکه حقوق کیفری فرار کنند اما قوانین مدنی دامنه گسترده‌تری دارد و فرار از آن ساده نیست. احکامی که در دادگاه‌های مدنی صادر شده معمولاً در شمار زیادی از کشورهای خارجی نیز لازم الاجراست و همین امر عاملی بازدارنده خواهد بود زیرا در دعاوی مدنی پنهان‌کردن اموال بدست آمده در نتیجه مفاسد کار آسانی نخواهد بود. (Pope, 2006: 59)

شکست اجتناب ناپذیر قوانینی که صرفاً برای مجازات مفسدان و تحت کنترل درآوردن سطوح فساد طراحی شده است (یعنی قوانین دسته اول)، توجه را به سمت قوانینی با نقش پیشگیرانه (قوانین دسته دوم و سوم) سوق می‌دهد. کارشناسان فساد اداری دامنه ای از همه انواع قوانینی که در بالا ارائه شد را ضروری می‌دانند. ضوابط دسترسی به اطلاعات، تعارض منافع، افشای اموال مقامات دولتی، آزادی بیان و آزادی رسانه‌ها، حمایت از افشاکنندگان و شاکیان، تقویت جامعه مدنی به تحرک و برخی موضوعات دیگر از جمله قوانین پیشگیرانه‌ای است که معرف تلاش‌های قوه مقننه یک کشور برای توجه همزمان به قوانین کیفری و دیگر قوانین و ایجاد توازن میان آنهاست.

قوانین حول این موضوعات می‌توانند فضایی را ایجاد کنند که در آن احتمال بروز مفاسد بسیار پایین تر باشد بدون آنکه به فهرست بلندی از اقدامات تنبیهی و کیفری نیاز باشد. در واقع نمایندگان از یک سو خود را در محاصره شهروندانی می‌بینند که آزادی وسیع و موثری در دسترسی به اطلاعات مطالبه می‌کنند و از سوی دیگر مقامات دولتی که می‌خواهند عموم مردم را از این عرصه دور نگه دارند. حفظ تعادل میان این دو امری دشوار است اما نمونه‌های موفق از قوانین دقیق و درست در برخی کشورها وجود دارد.

دسته سوم از قوانین نیز ناظر بر حیطه‌هایی است که مستعد بروز فسادند اما در آن قوانین ضد فساد وجود ندارد. هر پیش‌نویسی از قوانین در هر حوزه‌ای باید مورد کنکاش و بررسی باشد و از جنبه ضدفساد آن اطمینان حاصل شود. قوانین می‌بایست به صورتی واضح و شفاف و غیر مبهم محدوده اختیار خدمتگزاران دولتی را مشخص کند تا از "تفسیر" احتمالی که به سوءاستفاده منجر شود جلوگیری کند. یکی از اصلی‌ترین حوزه‌های مستعد فساد موضوع

خریدهای دولتی است و وظیفه قوای مقننه کشورها تدوین چارچوب حقوقی مناسب برای حفاظت از منافع عمومی است. یک قانون مناسب در این زمینه می‌بایست متضمن درجه بالایی از شفافیت، حق دسترسی به اطلاعات، محدوده زمانی مشخص، نظارت عمومی و آزاد بر پیشنهادهای مختلف ارائه شده باشد. (Pope, 2006: 59)

بنابراین بطور خلاصه، رویکرد قوه مقننه در مبارزه با فساد باید متضمن تاکید همزمان بر هر سه دسته از قوانین بالا باشد و وجود تعادل میان انواع قوانین مصوب، زمینه‌ساز عملکرد درست و حصول نتایج مطلوب پارلمان در مقابله با فساد است. از رهگذر وجود تعادل میان هر کدام از این سه عرصه، یعنی قوانین کیفری، قوانین مربوط به فضای اداری و اجتماعی و عرصه‌های مستعد فساد، می‌توان نظام حقوقی قدرتمندی در مبارزه با فساد ایجاد کرد و شاهد کارکرد موثرتری را از نهاد قانونگذاری در امر مبارزه با فساد بود.

همانگونه که اشاره شد کارکرد مجلس در زمینه مقابله با فساد را در چند زمینه عمده از جمله قانونگذاری، نمایندگی، کنترل مالی و ... می‌توان خلاصه کرد. در این مقاله عملکرد مجلس در زمینه‌های ضدفساد کیفری و عمدتاً در حوزه قانونگذاری مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

عملکرد مجلس شورای اسلامی در حوزه‌های غیر کیفری

در این بخش عملکرد مجلس شورای اسلامی را در راستای قانونگذاری در حوزه‌های غیر کیفری ارزیابی خواهیم کرد. همانطور که در بالا و در تشریح چارچوب نظری این پژوهش گفته شد، موضوعاتی چون حق دسترسی به اطلاعات، شفافیت و تعارضات منافع از جمله حیطه‌های غیر کیفری است و ضرورت دارد قوای قانونگذاری در کشورهای مختلف در کنار تصویب قوانین کیفری، این دسته از قوانین را نیز مورد توجه قرار دهند. بنابراین در این بخش به ارزیابی عملکرد مجلس در زمینه‌های یاد شده خواهیم پرداخت.

شفافیت و دسترسی به اطلاعات

یکی از ملزومات ابتدایی پاسخگویی در نظام‌های حاکمیتی، برقراری اصل شفافیت در نهادهای تصمیم‌گیری و در میان مسئولان حکومتی و دولتی است و یکی از ملزومات شفافیت

برخورداری از حق دسترسی و انتشار اطلاعات است. شفافیت از مجرای انتشار و دسترسی به اطلاعات حاصل می‌شود و بدون انتشار اطلاعات، شفافیت امری خیالی است. (زارعی و محسن‌زاده، ۱۳۹۲: ۳۴) از سوی دیگر دسترسی آزاد به اطلاعات از نتایج حاکمیت شفاف در جامعه است. بنابراین ارتباط میان دو مفهوم شفافیت و دسترسی به اطلاعات ارتباطی کاملاً دوسویه است. مطالعات و پژوهش‌های موجود در ادبیات امروزی فساد نشان می‌دهد که نظام‌هایی که در آن دسترسی آزاد و آسان عموم به اطلاعات مالی وجود دارد کمترین میزان فساد را در خود دارند. (Mukherjee and Gokcekus, 2006: 327)

بررسی نظریات و تجارب جهانی نشان می‌دهد که تصمیم‌گیری و تخصیص منابع به منظور کارآمد بودن و پیشگیری از فساد الزامات و اقتضائاتی از قبیل شفافیت، پاسخگویی، ثبات، شورایی و قاعده‌مند بودن را می‌طلبد. طبق قوانین ایران، نهادها و سازمانهایی که از منابع عمومی و بیت‌المال استفاده میکنند باید براساس قانون اساسی، به عموم مردم و نهادهای نظارتی پاسخگو باشند و بنابراین مطالعات و فرآیند تصمیم‌گیری‌ها باید به جای اتاقهای دربسته در اتاق‌های شیشه‌ای قابل دسترسی و نظارت عمومی انجام پذیرد (الماسی، ۱۳۹۷: ۵) اما درحال حاضر به جز مذاکرات علنی مجلس، کمتر شاهد شفافیت و دسترسی به داده‌ها هستیم.

بطور مثال، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی از طریق رادیو و نیز مجلد آن منتشر میشود، اما میتوان ضمن تسریع و تسهیل دسترسی به اطلاعات و داده‌های آنها، مشروح مذاکرات در کمیسیونها و شوراهای تصمیم‌گیری در مجلس را نیز منتشر کرد. البته کمیسیونها و شوراهایی که به‌موجب قانون مجوز برگزاری جلسات غیرعلنی دارند) همانند شورای عالی امنیت ملی، کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی) از این قاعده مستثناست.

یکی از اصلی‌ترین مصادیق وجود شفافیت در نظام تصمیم‌سازی یک کشور، اطلاع مردم از میزان دارایی‌ها و اموال مقامات است. و از آنجا که این مسئله موضوع، فصل مشترک میان شفافیت و تعارض منافع است این مبحث در بخش بعدی بررسی و تحلیل خواهد شد.

از جمله الزامات موضوع شفافیت در نظام اداره کشور، تصویب قوانینی مرتبط با این حوزه است. گرچه در سال‌های اخیر قوانینی در ارتباط با شفافیت و ارتقای آن در نظام تصمیم‌سازی کشور به تصویب رسیده اما بخشی از این قوانین همچنان اجرایی نشده و از سوی دیگر بخشی از این قوانین به دلیل ضعف در متن قانون، قابل اجرا نیست. (اندیشکده شفافیت برای ایران، ۱۳۹۸) قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ از جمله معدود قوانینی است که به شفاف‌سازی فرایند اداری و بالابردن سطح آگاهی مردم توجه نشان داده و مبتنی بر ابزارهای غیرکیفری و تدابیر پیشگیرانه است. (دادخدایی، ۱۳۹۲: ۲۲۳)

در یک نگاه کلی مهم‌ترین قوانین داخلی ایران در حوزه شفافیت را می‌توان بصورت زیر دسته‌بندی کرد:

نام قانون	سال و مرجع تصویب	توضیحات
قانون اساسی	سال ۱۳۵۸ - مجلس شورای اسلامی	اصل ۵۵ قانون اساسی تصریح دارد که گزارش‌های حسابرسی قانونی تهیه شده توسط دیوان محاسبات در خصوص دستگاههایی که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند می‌بایست در دسترس عموم قرار گیرد براساس اصل ۶۹، مذاکرات مجلس، از جمله مذاکرات مربوط به سند بودجه، باید علنی باشد و گزارش کامل آن از رسانه‌های عمومی به اطلاع عموم برسد
قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	بهمن ۱۳۸۷، مجلس شورای اسلامی، مرداد ۱۳۸۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام	سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت موظفند اطلاعات موضوع این قانون را در اسرع وقت و بدون تبعیض در اختیار مردم قرار دهند

منبع: عزیزنژاد، ۱۳۹۸: ۲۱۳

اشاره به این دو قانون در حوزه‌های تصمیم‌گیری کلان به این معنا نیست که موضوع شفافیت در کل احکام تقنینی در کشور فقط به دو مورد بالا خلاصه شده است بلکه در عرصه‌های فرعی‌تر مانند قانون برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، قانون تاسیس مراکز آموزشی غیردولتی، قانون حمایت از صنعت برق، قانون حمایت از معلولان، و چندین عرصه دیگر (اندیشکده شفافیت، ۱۳۸۹) بند و تبصره‌هایی در حمایت از شفافیت و دسترسی به اطلاعات به چشم می‌خورد. آنچه که در این پژوهش بیشتر مدنظر قرار گرفته موضوع شفافیت و توجه به آن در عرصه‌های کلان‌تر تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی است که یکی از تجلی‌های اصلی آن را در سند بودجه و فرایند تنظیم آن می‌توان دید.

فقدان این عنصر حیاتی در نظام حاکمیتی کشور امری محسوس است و به ویژه در نظام بودجه‌ریزی کشور ضرورت تصویب یک قانون مستقل در زمینه شفافیت بودجه احساس می‌شود. این عرصه به ویژه از نگاه این پژوهش از آن رو حائز اهمیت است که مجلس شورای اسلامی اصلی‌ترین سازمان متولی در تصویب و نظارت بر تامین مالی بودجه کشور دارد. عبارت دیگر وظایف قوه مقننه در رابطه با بودجه را ذیل چند عنوان کلی می‌توان برشمرد: ۱- تصویب بودجه سالیانه ۲- کنترل اجرایی بودجه و ۳- ممیزی خارجی مستقل. به جز این موضوع، سند بودجه در ایجاد شفافیت و قابلیت نظارت بر عملکرد دولت نقش بسیار حائز اهمیتی ایفا می‌کند و کارایی و کارآمدی عملکرد دولت را ارتقا می‌دهد.

مفهوم شفافیت بودجه‌ای به معنای آن است که اطلاعات مرتبط با ساختار وظایف حاکمیت، سیاست بودجه‌ای، حساب‌های بخش عمومی و پیش‌بینی‌های بودجه‌ای برای عموم مردم، یعنی همه افراد و سازمان‌هایی که طراحی و اجرای سیاست‌های مربوط به بودجه با منافع آنها سروکار دارد، قابل دسترس و شفاف باشد. (عزیزنژاد، ۱۳۹۸: ۲۰۶) اهمیت شفافیت بودجه و لزوم تدوین و تصویب قانونی درخصوص شفافیت بودجه به این سبب است که اگر کارگزار (یعنی دولت یا مجلس) بداند که مجموعه عملکرد او مورد رصد و نظارت قرار نمی‌گیرد یا اختیار قانونی برای چنین نظارتی از سوی کارفرما وجود ندارد آنگاه خود را برای

عملکرد سلیقه‌ای و بدون ضابطه آزاد خواهد دید. اتلاف منابع، عدم اولویت‌بندی مصارف، وقوع مفسده و نارضایتی عمومی از جمله تبعات این شرایط است. این درحالی است که با تقویت نظارت موثر بر بودجه تبعات و آسیب‌های ناشی از مدیریت غیرشفاف بودجه می‌تواند به حداقل برسد. (عزیزنژاد، ۱۳۹۸: ۲۰۶)

در زمینه شفافیت بودجه در سطح بین‌المللی شاخص مهمی به نام شاخص بودجه باز مطرح است که توسط موسسه مشارکت در بودجه بین‌المللی^۱ ارائه می‌شود. چنین اطلاعاتی آخرین بار و در سال ۲۰۱۵ برای ۱۱۵ کشور جهان محاسبه شده است. (Folshes and De Renzino, 2017:21) در این شاخص و رتبه‌بندی‌های اطلاعاتی درخصوص کشور ما وجود ندارد که دلایل مختلفی می‌توان برای این موضوع متصور بود. ابتدا آنکه اطلاعات مربوط به تفریح بودجه به شکلی عمومی و شفاف منتشر نمی‌شود و اینکه چنین اطلاعاتی با تاخیر منتشر می‌شود. امری که نشان‌دهنده عدم شفافیت در اطلاعات مربوط به بودجه سالیانه کشور و عدم دسترسی عمومی به آن است و به اعتبار اقتصادی کشور لطمات جدی وارد می‌کند. (عزیزنژاد، ۱۳۹۸: ۲۲۱)

از منظری داخلی، بودجه سالانه کشور به لحاظ موضوع شفافیت از دو معضل ابهام و عدم صراحت رنج می‌برد. این ابهامات به نوبه خود امکان اجرای موثر حکم را از بین می‌برد و بخشی از چرخه دامن‌زدن به مفساد اقتصادی و مالی خواهد بود. (عزیزنژاد، ۱۳۹۸، ص ۲۲۱) و بخش عمده کاستی‌های کنونی در شفافیت نظام بودجه‌ای کشور با تصویب یک قانون تحت عنوان قانون شفافیت بودجه کشور می‌تواند در مسیر بهبود قرار گیرد. بنابراین در اینجا، نقش و مسئولیت مجلس شورای اسلامی در زمینه تصویب قوانین مرتبط با شفافیت در نظام بودجه‌ای کشور غیرقابل انکار است.

به جز موضوع شفافیت بودجه، در سطحی کلی‌تر فقدان وجود قانون جامع شفافیت نیز احساس می‌شود. مطابق با گزارش رسانه‌ها، از سال ۱۳۹۷، دولت درصدد تدوین لایحه‌ای به نام «لایحه جامع شفافیت» با همکاری پژوهشگران بوده که در آن تصریح شده که این لایحه

^۱ International Budget Partnership

به دنبال تبدیل خانه‌های آهنی به خانه‌های شیشه‌ایست و در واقع بنا دارد نواقص و کاستی‌های قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مصوب ۱۳۹۰) و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۷) در حوزه تقنینی و اجرایی را جبران کند. در اردیبهشت ۹۸ این لایحه جهت طی مراحل قانونی به مجلس ارائه شده است (پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، ۱۳۹۸). از زمان ارائه این لایحه تاکنون اقدامی برای تصویب آن از سوی مجلس صورت نگرفته است و این لایحه در کنار لوایح دیگری چون «لایحه مبارزه با فساد و سالم‌سازی اداری» و لایحه «تعارض منافع» در مجلس بلا تکلیف باقی مانده‌اند (خبرآنلاین، ۱۳۹۹)؛ گرچه در صورت تصویب باز هم ممکن است توسط شورای نگهبان به ورطه جرح و تعدیل کشیده شود.

تعارض منافع

هم‌چنین از آنجا که ریشه فساد و وقوع جرایم اقتصادی تعارض منافع است، توجه به این موضوع از جمله اقدامات مهم غیرکیفری قوه مقننه به شمار می‌آید. تعارض منافع به شرایطی گفته می‌شود که در تصمیمات و اقدامات شغلی، یک منفعت ثانویه یعنی منافع شخصی نیز درگیر شود. در چنین شرایطی فرد ممکن است منافع شخصی را بر منافع سازمانی یا مقتضیات شغلی ترجیح دهد و در نتیجه مفاسدی چون اعطای هدیه، پاداش و یا رشوه رخ دهد. (8: Michael and Andrew, 2001) موضوع تعارض منافع همچنین یکی از عوامل بروز فساد در نظام قضایی است که مبارزه با آن اعتماد عمومی نسبت به این رکن مهم حکومتی را بالا می‌برد. شفافیت یکی از مهم‌ترین زمینه‌هایی است که موجب کاهش بروز و ظهور تعارض منافع در بخش‌های دولتی می‌شود (Demmke and Henokl, 2007: 38)

در واقع پرداختن به موضوع تعارض منافع، یکی از راهکارهایی است که به شکلی بنیادین به حل موضوع فساد می‌پردازد و پیشگیری و مدیریت آن یکی از راهکارهای اصلی کاهش فساد در کل نظام سیاسی و اداری به شمار می‌آید. در کشور ما نیز گرچه قوانین و مقرراتی در این رابطه وجود دارد اما این به آن معنا نیست که چنین مفهومی از جایگاهی مشخص در نظام حقوقی ایران برخوردار باشد. در نتیجه اینکه این مفهوم هنوز جایگاه مناسب خود را در نظام

حقوقی ما پیدا نکرده روند مدیریت تعارض در کشور ما و نظام حقوقی و قضایی ما همچنان ناقص و نارساست. (وکیلان و درخشان، ۱۳۹۹: ۲۷۱) در مطالب زیر به قوانین و مقررات پراکنده موجود در نظام حقوقی فعلی می‌پردازیم که حاوی ضوابطی درخصوص پیشگیری و مبارزه با تعارض منافع‌اند.

در حوزه موضوع تعارض منافع، قوانینی از سوی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده که تاحدی به کنترل و مدیریت تعارض منافع کمک خواهد کرد. برخی از این قوانین عبارتند از اعلام منافع مالی مسئولان و درآمدهای شخصی آنها، اقرار به وجود تعارض منافع در زمان تصدی مسئولیت‌ها، اعمال محدودیت‌ها برای شاغلان در مناصب حاکمیتی (الماسی، ۱۳۹۷: ۹) اما درحال حاضر لایحه تعارض منافع که در پاییز ۱۳۹۸ به مجلس ارسال شده با گذشت نزدیک به سه سال همچنان در مجلس بلا تکلیف است و مانند موضوع شفافیت و شفافیت در نظام بودجه‌ای کشور، اقدامی از سوی این نهاد برای رسیدگی و طی مراحل قانونی انجام نشده است. (ایرنا، ۱۳۹۹) کنترل و مدیریت پدیده تعارض منافع ابعاد و مصادیق مختلفی دارد که دو بُعد بسیار محوری این پدیده عبارتند از موضوع اعلام دارایی‌ها و حمایت از افشاگران که در این بخش از پژوهش، به بررسی و ارزیابی عملکرد مجلس در این دو حوزه مشخص خواهیم پرداخت.

اعلام دارایی‌های مقامات و مسئولان

یکی از ابعاد مهم پیشگیری از تعارض منافع اعلام و افشای آشکار منفعی است که تحت مالکیت مقامات دولتی است و شناسایی چنین موقعیت‌هایی می‌تواند چالش‌های آینده را تسهیل کند (Stefan, 2012: 40) و یکی از اصلی‌ترین راهکارها برای کنترل میزان فساد و ارتقای سلامت نظام‌های حکومتی است.

در این خصوص، قانونگذاران در اصل ۱۴۲ به موضوع دارایی‌های عالی‌ترین مقامات کشور و پیشگیری از وقوع جرم و فساد آنها از جمله رهبر، رئیس جمهور و معاونان و وزیران و خانواده‌های آنها توجه نشان داده‌اند. به این صورت که دارایی‌های آنها قبل و بعد از دوران خدمت در نظام اسلامی بررسی می‌شود تا با افزایش احتمالی آن برخورد شود. با وجود اتخاذ

این تدابیر، نظارت مالی بر دارایی‌های مسئولان با چالش‌هایی از جمله عدم امکان برای نظارت بر مسئولان در حین خدمت، عدم پیش‌بینی فرایندهای راستی‌آزمایی و ضمانت اجراهای مشخص و موثر و همچنین عدم توجه به شفافیت مالی و پاسخگویی مسئولان روبروست. (تقی‌زاده و بهروزی‌نژاد، ۱۳۹۷: ۸۴)

گرچه ماده ۱۴۲ قانون اساسی به موضوع دارایی‌های مقامات توجه کرده و آن را برعهده رئیس قوه قضاییه قرار داده اما دامنه محدود نظارتی در این اصل و نبود قانون خاصی برای رسیدگی به این موضوع سبب شد که قانونگذاران کشور به تکاپوی تدوین و ارائه یک طرح برای پرکردن چنین خلایی اقدام کنند.

ابتدا آنکه چنین نظارتی در سال‌های اولیه تصویب آن متوجه مقامات دولت و قوه مجریه بود و تلاش‌ها برای افزایش طیف مشمولان آن منجر به تصویب طرح «نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیرضرور و جلوگیری از تجمل‌گرایی» در سال ۱۳۷۰، «طرح صیانت از جامعه در برابر مفاسد اقتصادی» در ۱۳۸۰ و «لایحه شفاف‌سازی و رسیدگی به اموال و دارایی مسئولین کشور پس از پیروزی انقلاب» در سال ۱۳۸۰ شد. این لوایح از سوی شورای نگهبان خلاف اصل ۱۴۲ قانون اساسی تشخیص داده شد.

یکی از متاخرترین و مهم‌ترین تلاش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای تصویب قوانینی برای نظارت بر اموال مسئولین اواخر دهه ۱۳۸۰ بود. سرانجام پس از چندین مرحله رفت‌وبرگشت این قانون میان مجلس و شورای نگهبان و اصلاح و تعدیل، در سال ۱۳۹۱ در قالب یک طرح یک فوریتی به تصویب مجلس رسید و به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد. این مجمع در سال ۱۳۹۴ این طرح را به تصویب رساند و آیین‌نامه آن نیز در سال ۱۳۹۸ به تصویب قوه قضاییه رسید. (تقی‌زاده و بهروزی‌نژاد، ۱۳۹۷: ۸۴)

مهم‌ترین ویژگی این قانون مکلف‌کردن طیف بسیار گسترده‌ای از مسئولان به خوداظهاری و ارائه فهرست اموال و دارایی‌های خود و همسر و فرزندان‌شان به قوه قضاییه است. براساس ماده اول این قانون، در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت، هر مقام موظف به تسلیم فهرست دارایی‌های خود و خانواده است تا عدم افزایش آن از طرق نادرست بررسی شود. به این

ترتیب تعداد بسیار بیشتری از مسئولین، به جز مقامات قوه مجریه موظف به خوداظهاری درخصوص اعلام صورت‌های مالی خود شدند. با اینحال، چالش‌های موجود و کاستی‌هایی که در ساختار و رویه‌های نظارتی موجود وجود دارد مانع از تحقق کامل اهداف این قوانین است. برای مثال در این قانون، صرفاً رسیدگی به دارایی خود مقامات و خانواده و فرزندان تحت تکفل مقرر شده و همین امر تصریح موجب شده که فرزندان خارج از تکفل و خویشاوندان و سایر نزدیکان افراد مسئول به نحوی از این نظارت معاف باشند. محدود شدن رسیدگی به اموال مسئولان تنها به ابتدا و انتهای خدمت نیز موجب شده که افزایش دارایی‌ها در حین خدمت از این قاعده مستثنی شود و این امکان را ایجاد کند که به منظور مصونیت از حسابرسی افراد تمام دارایی‌های خود را اعلام نکنند یا پیش از پایان مسئولیت اموال خود را به نام شخص دیگری انتقال دهند. ضمانت اجرای پیش‌بینی شده درخصوص عدم اعلام اموال، یا اعلام نادرست آنها چه به عمد یا سهو، ابهامات زیادی دارد و سازوکاری هم جهت بررسی صحت و راستی‌آزمایی اطلاعات اعلامی وجود ندارد. (تقی‌زاده و بهروزی‌نژاد، ۱۳۹۷: ۱۰۷-۱۰۹) موارد یادشده تنها بخشی از چالش‌هایی است که هم به کاستی‌ها و نواقص در متن قانون و هم به چگونگی اجرای ضوابط و آیین‌نامه‌های موجود ارتباط می‌یابد.

حمایت از افشاگران

یکی از ابعاد مهم و متداول دیگر در بحث از تعارض منافع موضوع افشاگران و گزارش‌دهندگان^۱ مفاسد است. رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی، مطبوعات، خبرنگاران، روزنامه‌نگاران و سمن‌ها و آحاد مردم جامعه می‌توانند افشاگران و گزارش‌دهندگان تعارض منافع باشند. پشتیبانی از این گروه سبب می‌شود که عدم مدیریت تعارض منافع هزینه‌بالایی داشته باشد و در نتیجه تعداد آن کاهش یابد. (دادخدایی، ۱۳۹۲: ۲۳۶)

سیاست‌ها و اقدامات افشاگرانه باید مورد توجه مسئولان و مقامات قرار گیرد و افشاگران باید از هرگونه تبعات و خطرات احتمالی مصون باشند تا هزینه‌های انجام مفاسد بالا باشد در غیراینصورت فساد رواج خواهد یافت. در رابطه با افشاگری علیه مفاسد، کنوانسیون مریدا نیز

^۱ Whistle blowers

در ماده ۳۲ به تفصیل موادی را در خصوص حمایت از شهود و کارشناسان و قربانیان لحاظ کرده است. در قوانین داخلی و در اصل هشتم قانون اساسی نیز به موضوع حمایت از آمران و ناهیان از منکر توجه شده است و در شرایطی که کشور با فساد گسترده‌ای روبروست می‌تواند مبنای قابل قبولی برای صدور مجوز افشاگری و اعلام تعارض منافع باشد. چراکه تعارض منافع می‌تواند یکی از نمودهای منکر تلقی شود و هرکسی می‌بایست نسبت به نهی از آن اقدام کند. (وکیلان و درخشان، ۱۳۹۶: ۲۸۱)

ماده ۲۶ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به موضوع حمایت از افشاگری توجه نشان داده و مدیران و کارکنانی را که موفق به شناسایی و کشف متخلفان و مفسدان شوند و این تخلف در مراجع صالح تایید و اثبات شود را شایسته تشویق دانسته است. (وکیلان و درخشان، ۱۳۹۶: ۲۳۴) چنین حمایتی از افشاگران ناکافی و نارساست اما گویای توجه حداقلی قانونگذار به این راهکار در راستای مدیریت تعارض منافع و به تبع آن کاهش فساد است.

در بررسی عملکرد مجلس شورای اسلامی در حمایت از افشاگران، موارد متعددی از تلاش‌هایی در تصویب قوانینی دیده می‌شود که عمدتاً به نتیجه نرسیده‌اند. تلاش برخی نمایندگان مجلس دهم در تصویب طرحی تحت عنوان حمایت از گزارش‌دهندگان فساد از آن جمله است که به دلیل عدم حمایت اکثریت نمایندگان ناکام ماند. در دوره فعلی و در مجلس یازدهم در پاییز ۱۳۹۹ طرح مشابهی با یک فوریت در دستور کار قرار گرفت که حاوی قانونی در حمایت از گزارش‌دهندگان فساد است. این طرح نیز حاوی ایرادات و کاستی‌های بنیادینی است که در صورت عدم توجه به آن، اجرای آن در عمل نتیجه‌ای نخواهد داشت. عدم تعریف دقیق از فرد گزارش‌دهنده فساد، مکلف‌نکردن مرجع دریافت‌کننده گزارش فساد به ارائه گزارش مستمر از روند بررسی مدارک دریافتی، عدم اشاره به محرمانگی هویت گزارش‌دهندگان فساد و چندین مورد دیگر، از جمله کاستی‌ها و نقایص اصلی این طرح است. (تسنیم، ۱۳۹۹)

تصویب این طرح با وجود کمبودهای بنیادین در متن آن در حالی است که هیچ تلاشی از سوی مجلس بر قانون انتشار اسناد محرمانه، و مغایرت احتمالی آن با قانون حمایت از افشاگران فساد انجام نشده است. تا زمانی که طرح فعلی مبنی بر مجازات انتشار اسناد محرمانه بازبینی و اصلاح نشود، تصویب هر قانونی در راستای حمایت از افشاگران فساد ناموثر و ناکارآمد خواهد بود زیرا ثبت هرگونه گزارش فساد می‌تواند مشمول قانون افشای اسناد محرمانه شود.

نتیجه‌گیری

کشورهای مختلف در پرداختن به موضوع فساد کشورها معمولاً دو راهکار عمده را در پیش گرفته‌اند. دسته‌ای از کشورها سیاست‌های سخت‌گیرانه و پس از واقعه، یعنی تنبیه و مجازات و کیفر را در دستور کار قرار داده‌اند و برخی کشورها به رویکردهای پیشگیرانه‌تر و سیاست نرم متوسل شده‌اند. درپیش‌گرفتن سیاست نرم به معنای توجه همزمان به موضوعات غیر از قوانین کیفری تنبیهی در مجازات مفسدان است و بررسی تجربیات کشورهای پاک از حیث فساد، گواه این مدعاست که در این کشورها نظام‌های جزایی سخت‌گیرانه‌ای وجود ندارد بلکه نظام‌های حقوقی قدرتمندی در آنها حاکم است که منجر به برقراری حاکمیت قانون و حکمرانی خوب شده است. به تبع حاکم‌بودن چنین فضایی، نهادهای قانونگذاری در این کشورها، یعنی پارلمان‌ها، موازنه قابل توجهی میان قوانین کیفری و غیرکیفری برقرار کرده‌اند. به این معنا که به لحاظ تعدد و محتوای قانونگذاری، میان سه دسته از قوانین ضد فساد، (یعنی قوانینی که فساد را مجازات می‌کنند، قوانینی که به ایجاد فضای اداری و اجتماعی ضد فساد کمک می‌کنند و قوانینی در مورد حوزه‌های مستعد فساد) در این کشورها نوعی تعادل نسبی برقرار است. پرسش اصلی این پژوهش آن است که عملکرد قوه مقننه جمهوری اسلامی، به عنوان اصلی‌ترین نهاد قانونگذاری در کشور از حیث ایجاد تعادل میان این سه عرصه از قوانین ضد فساد چگونه بوده است. این پژوهش با انتخاب چند شاخص غیرکیفری از جمله شفافیت و حق دسترسی به اطلاعات و موضوع تعارض منافع، به ارزیابی و بررسی عملکرد این نهاد در حوزه قانونگذاری در این دو عرصه اقدام کرده است. در ذیل موضوع شفافیت و حق دسترسی به اطلاعات، بررسی‌های انجام شده نشان داد که گرچه در سال‌های اخیر قوانینی در ارتباط با شفافیت و ارتقای آن در نظام تصمیم‌سازی کشور به تصویب رسیده اما بخشی از این قوانین همچنان اجرایی نشده و از سوی دیگر بخشی از این قوانین به دلیل ضعف در متن قانون، قابل اجرا نیست. در ذیل موضوع شفاف سازی، به موضوع شفافیت بودجه، به عنوان مهمترین سند مالی کشور نیز پرداخته شد و روشن شد که بودجه سالانه کشور به لحاظ موضوع شفافیت از دو معضل ابهام و عدم صراحت رنج می‌برد، درحالی که با تصویب یک قانون تحت عنوان

قانون شفافیت بودجه کشور، خلاهای موجود می‌تواند در مسیر بهبود قرار گیرد. علاوه بر آن، از ارائه لایحه جامع شفافیت از سوی دولت به مجلس نزدیک به دو سال می‌گذرد اما همچنان برای بررسی و تصویب آن از سوی مجلس اقدامی صورت نگرفته است. علاوه بر لایحه جامع شفافیت، لایحه عدم تعارض نیز از وضعیت مشابهی برخوردار است و از جمله لوایحی است که در مجلس شورای اسلامی معلق مانده است. موضوع عدم تعارض و در ذیل آن دو شاخص فرعی دارایی‌های مسئولان و حمایت از افشاگری و بررسی عملکرد مجلس در این دو حوزه از جمله دیگر مباحث این پژوهش در راستای پاسخ به پرسش اصلی این پژوهش بود. قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران، یکی از متاخرترین و مهم‌ترین تلاش‌های مجلس شورای اسلامی است که در سال ۱۳۹۱ در قالب یک طرح یک فوریتی به تصویب مجلس رسید و مجمع تشخیص مصلحت نیز در سال ۱۳۹۴ این طرح را به تصویب رساند. در متن این قانون ایرادات و کاستی‌های محتوای متعددی از جمله محدود بودن رسیدگی به دارایی‌های مسئولان تنها به ابتدا و انتهای خدمت، معاف‌شدن نزدیکان و فرزندان خارج از تکفل مسئولان از نظارت، ابهامات در ضمانت اجرای این قانون و برخی دیگر از موارد، به چشم می‌خورد که برای اصلاح و بازبینی آن از سوی مجلس اقدامی صورت نگرفته است. درخصوص حمایت قانونی از افشاگران فساد نیز چندی قبل، مجلس شورای اسلامی به تصویب یک طرح یک فوریتی اقدام کرده تا موانع قانونی کمتری در مسیر افشای فساد وجود داشته باشد اما حتی با وجود تصویب این طرح، به دلیل ابهاماتی در متن قانون و نیز عدم اصلاح و بازبینی قوانین معارض با آن از جمله قانون مجازات افشای اسناد محرمانه در عمل افشاگری مفاسد همچنان با موانع قانونی چشمگیری روبروست. از بررسی و ارزیابی قوانین ضد فساد غیر کیفری که در بالا به آن اشاره شد می‌توان دریافت که گرچه قوانین و مقررات غیر کیفری، از جمله قوانین مرتبط با شفافیت و تعارض منافع، در نظام حقوقی ما وجود دارد اما به دلیل فقدان برخی عناصر اساسی در شفافیت، مدیریت تعارض منافع، مانند اعلام دارایی و یا حمایت سیستماتیک از افشاگران تعارض منافع، همچنان مدیریت موثری در این زمینه صورت نگرفته است. همانطور که بررسی‌های این پژوهش نشان داد نظام حقوقی ما همچنان

از فقدان قانون جامعی در خصوص اجرای موثر این مفاهیم رنج می‌برد. این ادعا به معنای نفی تلاش‌های انجام شده و انکار وجود قوانینی در خصوص شفافیت و تعارض منافع نیست بلکه به آن معناست که گرچه تلاش‌های مناسبی صورت گرفته اما کافی نبوده و همچنان خला‌های قانونی بسیاری وجود دارد که مستلزم توجه و اهتمام هرچه بیشتر قوه قانونگذاری کشور است.

کتابنامه

۱. تقی‌زاده، جواد؛ بهروزی‌نژاد، شیرین (۱۳۹۷)، «رسیدگی به اموال و دارایی‌های مسئولان و کارگزاران در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه حقوق اداری؛ سال ۷، شماره ۲۱، صص ۸۳-۱۱۳
 ۲. دادخدایی، لیلا (۱۳۹۲)، «بررسی مفهوم فساد و رویکرد پیشگیرانه قانونگذار ایران در قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد»، فصلنامه تعالی حقوق، سال چهارم، شماره ۳، صص ۲۱۹-۲۴۵
 ۳. زارعی، محمدحسین و محسن زاده، آزیتا (۱۳۹۲)، «حقوق اداری دموکراتیک و پارادایم بوروکراسی وبری»، اندیشه‌های حقوق اداری، مجموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر منوچهر مؤتمنی طباطبایی، تهران، انتشارات مجد.
 ۴. عزیزنژاد، صمد (۱۳۹۸)، «ضرورت و الزامات قانون شفافیت در حوزه بودجه‌ریزی کشور»، فصلنامه علمی اقتصاد اسلامی، سال ۱۹، شماره ۷۵، صص ۲۰۵-۲۳۳
 ۵. الماسی، مجید، (۱۳۹۷)، «پیشگیری و مبارزه با فساد: راهبردهای قوه مقننه در پیشگیری از وقوع فساد»، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس،
 ۶. وکیلان، حسن و داور درخشان (۱۳۹۶)، «بررسی کارایی قوانین افشای اموال در کاهش فساد اداری با رویکرد تطبیقی»، دوفصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۷ و ۷۸.
 ۷. وکیلان، حسن، درخشان، داور (۱۳۹۹)، «راهکارهای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی با رویکرد تطبیقی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۴، شماره ۱۰۹، صص ۲۷۱-۲۹۱
 - وبسایت‌ها
 ۸. ایرنا، لایحه مدیریت تعارض منافع؛ حاصل ۲ سال بررسی برای فسادستیزی، ۲ شهریور ۱۳۹۹، <https://www.irna.ir/news/83916746/C>
 ۹. اندیشکده شفافیت برای ایران، همه قوانین مرتبط با شفافیت در کشور، ۸ آبان ۱۳۹۸، <https://tp4.ir/768/All-transparency-rules-in-the-country>
 ۱۰. پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، لایحه شفافیت، ۱ تیر ۱۳۹۸، <https://dotic.ir/news/3068>
- تسنیم، گزارش تسنیم از ۸ ایراد به طرح حمایت از افشاگران فساد/ سوت‌زنها چگونه حمایت می‌شوند؟ ۶ آبان ۱۳۹۹،

<https://www.tasnimnews.com/fa/news/1399/08/06/2376573/>

۱۱. خبرآنلاین، ۶۷ لایحه بلاتکلیف دولت در مجلس؛ از شفافیت تا مبارزه با فساد و

سالم‌سازی اداری، ۲۸ آذر ۱۳۹۹،

<https://www.khabaronline.ir/news/1467252/>

12. Bergh, Andreas and O.Erlingsson, Gissur and Ohrvall, Richard and Sjolín, Mats (2016), *A Clean House? Studies of Corruption in Sweden*, Sweden: Nordic Academic Press

13. Beeri, Itai & Navot, Doron (2013), "Local Political Corruption: Potential structural malfunctions at the central-local, local-local and intra-local levels", *Public Management Review*, 15:5, pp. 712-739

14. Jain, K. Arvind (2011), *Corruption: Theory, Evidence and Policy*, CESifo DICE Report, 9(2): 3-9

15. Stapenhurst, Rick; Johnston, Nail, and Pelizzo, Riccardo (2006), *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, Washington: The World Bank,

16. Pope, Jeremy (2006), "Parliament and Anti-Corruption Legislation", in Stapenhurst, Rick; Johnston, Nail, and Pelizzo, Riccardo (ed), *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, Washington: The World Bank,

17. Sandgren, Claes (2005), "Combating Corruption: The Misunderstood Role of Law", *The International Lawyer*, Vol. 39, No. 3, pp. 717-731

18. Folshes Alta and Paolo de Renzio (2017), "The rode to budget transparency learning from country experience", *International budget partnership*, <https://www.internationalbudget.org/publications/road-to-budget-transparency-six-country-synthesis/>

19. Stefan. Laura, Pârvu. Septimius, Podumlijak. Munir and Cozonac. Cornelia (2012), "Conflicts of interest and incompatibilities in Eastern Europe", *Regional Anti-Corruption Initiative*, <https://archive.rai-see.org/survey/conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-eastern-europe-2012/>

20. Gokcekus, Omer and Mukherjee, Ranjana (2006), *Official's asset declaration laws: Do They Prevent Corruption?*, Seton Hall University, <http://www.anti-corruption.org/wp-content/uploads/2016/11/Research-on-Corruption-Officials-asset-declaration-law-Do-they-prevent-corruption-R.Mukherjee-and-O.Gokcekus.pdf>.

21. Michael Davis and Andrew Stark (2001), *Conflict of Interest in the Professions*, Oxford University Press, New York.

22. Demmke. C, Bovens. M, Henökl. T, van Lierop. K, Moilanen. T, Pikker. G and Salminen. A (2007), "Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union", *European Institute of Public Administration*, the Utrecht School of Governance, the University of Helsinki and the University of Vaasa