

مقدمه‌ای بر مبارزه پارلمان‌ها با فساد*

ریک استاپن‌هارست، مارتین آلریچ، سورین استروهل**

ترجمه: حاتم صادقی‌زیازی***

این مقاله در خصوص اهمیت نقش پارلمان در مبارزه با فساد موضوعات مختلفی را مورد بررسی قرار می‌دهد. فهم شریایی که در آن فساد گسترش می‌یابد و خط‌مشی‌های گسترده ضدفساد که باید در مبنای عمل پارلمان قرار گیرد از مسائلی است که در این زمینه قابل توجه است. نقش پارلمان‌ها در مبارزه با فساد نقشی محوری است، چرا که صلاحیت وضع قانون به آن‌ها امکان می‌دهد چارچوب حقوقی لازم برای جلوگیری و مبارزه با فساد را ایجاد کنند. در این مقاله همچنین بر الزامات مبارزه پارلمان‌ها با فساد از قبیل برخورداری از کارشناسان، امکانات، کارگزاری‌های تخصصی تحقیقاتی و حسابرسان حرفه‌ای تأکید شده است. از سوی دیگر اگر قانون‌گذاران در ابتدا با فساد در بین خود مقابله نکنند موفقیت‌چندانی در اقدامات ضدفساد خود در سطح ملی کسب نخواهند کرد. پدیده فساد، پیامدهایی زیان‌بار بر رشد اقتصادی و توسعه دارد و همچنین نشانه ضعف سازمان‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی محسوب می‌شود و از این روست که باید راهکارهای مقابله با آن به‌ویژه از طریق قوه مقننه مورد توجه جدی قرار گیرد.

کلیدواژه‌ها: پارلمان، قانونگذاری، فساد، ضد فساد

* Rick Staphenurst, Martin Ulrich, and Severin Strohal "Introduction: Parliamentarians Fighting Corruption", in Rick Staphenurst, Niall Johnston and Riccardo Pelizzo (eds.), *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, World Bank Institute, 2006, pp. 1-9, Available online at: <http://puck.worldbank.org>.

این مقاله، مقدمه‌ای بر مجموعه مقالاتی با عنوان «نقش پارلمان در مبارزه با فساد» است و به همین دلیل در قسمت‌هایی از متن به دیگر مقالات مجموعه ارجاع داده شده است. با ملاحظه امانت در ترجمه متن اصلی، برخی جملات، حذف یا تغییر شکل یافته و با علامت [] مشخص شده‌اند؛ گرچه مشخصات هر مقاله در پاورقی ذکر شده است؛ (م).

** کارشناسان بانک جهانی.

*** دانشجوی دوره دکتری حقوق بین‌الملل دانشگاه شهید بهشتی.

E-mail: hatam451@gmail.com

پارلمان‌های سراسر دنیا از ۱۳ تا ۱۶ اکتبر سال ۲۰۰۲ طی نشست در مجلس عوام کانادا، «سازمان جهانی پارلمان‌های ضدفساد»^۱ را تشکیل دادند. در این نشست، نهادهای متشکل از نمایندگان منتخب مردم، فساد را به‌عنوان بزرگ‌ترین تهدید برای آرمان دموکراتیک استقلال معرفی کردند. فساد نه تنها به‌عنوان تهدیدی برای دموکراسی، بلکه عامل تزلزل توسعه اقتصادی، نقض عدالت اجتماعی و تخریب اعتماد در نهادهای دولتی تلقی شد. به علاوه، اگر به درستی گفته باشند، فساد در بسیاری از کشورها افزایش یافته و به‌طور فزاینده‌ای در حال تبدیل به پدیده‌ای فراگیر است.

شهروندان هزینه‌های سنگین اقتصادی و اجتماعی ناشی از فساد را متحمل می‌شوند. در جایی که دموکراسی حاکم باشد، شهروندان، نمایندگان را به‌منظور تعیین چارچوب حقوقی برای مبارزه با فساد و نظارت بر اجرای آن انتخاب می‌کنند. این نکته به آن معنا نیست که فساد به دلیل ضعف یا کم‌کاری پارلمان به‌وجود می‌آید، بلکه دلایل آن متعدد و پیچیده است و بر این اساس پیشنهاد می‌شود که پارلمان نقش راهبردی اساسی در مبارزه با فساد ایفا کند. اساساً، در نظام‌هایی که قوه مجریه مستقیماً انتخاب نمی‌شود، پارلمان به ابزار مستقیم شهروندان برای اعمال نفوذ بر قوه مجریه تبدیل می‌شود، یعنی جایی که بیش‌ترین فساد در آن‌جا روی می‌دهد.

امروزه، بیش‌تر تلاش‌ها در جهت مبارزه با فساد بر بخش‌های اجرایی و قضائی حکومت متمرکز می‌شود. در این مقاله، به بیان بایسته‌های توسعه خط‌مشی‌های ضدفساد خواهیم پرداخت. این بایسته‌ها باید:

- شامل همه مسئولیت‌های اصلی حاکمیتی پارلمان (قانون‌گذاری، نظارت و نمایندگی) شود؛
- مسائل مربوط به تأمین مالی سیاسی حزب و نظام اخلاقی پارلمانی را مشخص سازد؛
- چارچوب‌های پارلمانی بین‌المللی مبارزه با فساد را تقویت کند.

شرایط به‌وجود آورنده

قبل از این‌که به تشریح نقش‌های قانون‌گذار در مبارزه با فساد بپردازیم، فهم شرایطی که در

1. Global Organization of Parliaments Against Corruption (GOPAC)

آن فساد گسترش می‌یابد و خط‌مشی‌های گسترده ضدفساد که باید در رویه پارلمان مبنای عمل قرار گیرد، لازم به نظر می‌رسد. بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل^۱ (TI) فساد را به‌عنوان «سوءاستفاده از قدرت عمومی در جهت منافع خصوصی» تعریف کرده‌اند و این‌که فساد پدیده‌ای جهانی است.^۲

[در بررسی پدیده فساد همچنین باید] در مورد ریشه‌ها، نوع‌شناسی و هزینه‌های فساد بحث کنیم.^۳ فساد که ریشه در ضعف نهادهای عمومی دارد و به‌دلیل فقر تشدید می‌شود، عبارت است از سوءاستفاده مقامات عمومی از قدرت خود در جهت انتقال منافع عمومی به نفع خود. از سوی دیگر، موضوعات مختلفی نیز مانند تجارت، افراد جهت دستیابی به منافع، اموال و خدماتی که به‌نحو قانونی در دسترس نبوده یا کمیاب هستند، مرتکب فساد می‌شوند. این پدیده می‌تواند در اشکال متنوعی صورت گیرد که از فساد اداری و رشوه تا اختلاس و از کلاهبرداری تا فساد جزئی متغیر است. فساد در محیطی رشد می‌کند که مستخدمین دولت به‌دلیل پرداخت کم یا نامنظم دستمزد (یا هر دو)، عدم بیمه درمانی و غیره، انگیزه کافی برای کار ندارند و با ساختارهای پاسخگویی ضعیف کار می‌کنند. عوامل متعدد دیگری که احتمال فساد را افزایش می‌دهند عبارتند از:

- نبود سازوکارهایی برای تضمین، پاسخگویی و شفافیت حکومت (یعنی هیئت‌های نظارت، احزاب مخالف فعال، رسانه‌های مستقل، انتخابات آزاد و منصفانه)؛
- ساختارهای ضعیف برای اجرای قوانین (از قبیل پیگرد مؤثر، نهادهای تخصصی ضدفساد و نهاد قضائی مستقل و توانمند)؛
- نبود چارچوب‌های نظارتی (قانون‌گذاری، مجموعه مقررات رفتاری و مقررات حسابرسی)؛
- سطوح پایین تحصیلات و سواد؛
- ادارات دولتی غیرمتخصص (تحمیل خویشاوندگاری^۴ و اعمال نفوذ)؛

1. Transparency International

۲. برای مطالعه بیشتر تر. ک: گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل در خصوص وضعیت فساد در نقاط مختلف دنیا، به آدرس اینترنتی ذیل:

<http://www.transparency.org>

3. See Kaufmann, Daniel Dininio, Phyllis, "Corruption: A Key Challenge for Development", in *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, op. cit., pp. 13-24.

4. Nepotism

● نبود رقابت بخش خصوصی در تأمین خدمات.

این عوامل مرتبط به یکدیگرند و منجر به چرخه خطرناک زمامداری بد، فساد و فقر می‌شوند.

در عین حال [عوامل پیش‌گفته] برخی از زمینه‌های مهم تدابیر ضدفساد را نیز مشخص می‌سازند. این تدابیر باید قدرت اعمال گسترده و وسیع داشته و در پی افزایش آزادی اطلاعات، پاسخگویی و شفافیت دولت باشند. بعد از مطالعه دقیق در زمینه یک کشور خاص، چنین تلاش‌هایی می‌تواند شامل اصلاح بخش عمومی، لزوم مشارکت بیش‌تر جامعه مدنی در سیاستگذاری، نیل به رقابت روزافزون در تأمین کالا و خدمات و ضرورت تقویت نهادهای نظارتی سازمان‌یافته باشد.

به هر حال، اگر تلاش بر ضدفساد از سوی اراده سیاسی حاکم مورد حمایت قرار نگیرد، به‌ندرت به نتیجه می‌رسد. [برخی از شاخصه‌های] این لزوم حمایت سیاسی عبارتند از: ماهیت داخلی ابتکار عمل، سطح مشارکت عمومی در فرایند اصلاح و حجم منابعی که برای این تلاش شده است. حتی اگر بتوان اراده سیاسی را برای عملی نمودن اصلاحات ضدفساد تجهیز نمود، اغلب این حمایت‌ها در مواجهه با موانع بی‌اثر می‌شوند. برای مثال، قانون‌گذاران به‌نحو قابل توجهی در موقعیت‌های ارتکاب فساد قرار می‌گیرند. این موقعیت‌ها برای تضمین انتخاب مجدد خود (خرید رأی، تأمین مالی نامشروع حزب) یا کسب منفعت مالی خصوصی از طریق شغل‌شان (برخی کمیسیون‌ها، از قبیل کمیسیون‌های تخصیص اعتبارات که چه‌بسا مستعد رشوه باشند) پدید می‌آید. [در یک تحقیق] چنین نتیجه‌گیری شده است که وجود ائتلاف‌های گسترده و نهادهای تخصصی و توانمند برای حمایت از تصمیم‌گذار و همچنین اعمال فشار و تداوم اراده سیاسی زمامداران کشور در مبارزه با فساد ضروری است. بنابراین واضح است که تنها در صورتی خط‌مشی‌ها و اصلاحات ضدفساد قرین موفقیت خواهد شد که از رویکردی کل‌نگر پیروی کنند، ریشه دلایل را بررسی کنند و نهادهای ذی‌ربط را شامل هیئت دولت، پارلمان، جامعه مدنی و بخش خصوصی، به هم پیوند دهند.

پارلمان‌ها در رویارویی با ریشه‌های گسترده فساد و نیز پیچیدگی اقدامات ضدفساد، ناچارند به‌طور کامل نقش‌ها و ابزارهای مبتنی بر قانون اساسی خود را به کار گیرند و مسئولیت‌های‌شان را در وضع قوانین و نظارت بر تلاش‌های ضدفساد ملی مؤثر ایفا نمایند.

نقش قانون‌گذاری

بی‌گمان نقش اصلی پارلمان، قانون‌گذاری است که به بهترین وجه پذیرفته شده و مشابه‌ترین نقش پارلمان در میان کشورهاست. پارلمان‌ها که فقط به‌موجب قوانین اساسی و دیگر قوانین و مقررات مرتبط محدود می‌شوند، دارای صلاحیت وضع هر نوع قانون مقتضی هستند و بنابراین می‌توانند چارچوب حقوقی لازم برای جلوگیری و مبارزه با فساد را ایجاد کنند. آن‌ها می‌توانند قوانینی ناظر بر هرگونه رفتار نادرست از سوی شهروندان، بخش تجاری و دیگر سازمان‌ها ... و نیز نظارت و مجازات این رفتارها وضع کنند. به‌علاوه، پارلمان‌ها می‌توانند با ایجاد انگیزه‌هایی برای تشویق رفتار مناسب بخش خصوصی و نیز رژیم‌هایی برای مدیریت خدمات مالی و عمومی، شفافیت و پاسخگویی در بخش دولتی، بر تقویت صداقت در حکومت - یعنی جنبه‌ای وسیع‌تر از مبارزه با فساد - متمرکز شوند. بنابراین، به هر میزان که قوانین، بهتر مشکل فساد را حل کنند، پارلمان‌ها در صورتی که به‌خوبی منافع شهروندان را منعکس نمایند و توسط نیروهای دیگر تحت تأثیر قرار نگیرند، می‌توانند به‌عنوان بخشی از راه‌حل مورد توجه قرار گیرند.

هرچند قوانین می‌توانند بخش ضروری در مجموعه خط‌مشی‌ها و اقدامات کشور در مبارزه با فساد باشد، ولی هرگز شرط کافی نیستند. اگر فقط قوانین ملاک بود، فساد به راحتی قابل ریشه‌کن کردن بود. همان‌طور که در یک بررسی نشان داده شده است، به‌ندرت فقدان مقررات ضدفساد باعث توقف چنین تلاش‌هایی می‌شود، بلکه اغلب کیفیت ضعیف تدوین و نبود ضمانت اجرای چنین قوانینی است که باید مورد توجه ویژه قرار گیرد. قانون باید مجموعه‌ای از اصول اساسی از قبیل رعایت معیارهای حقوق بشر را به بیانی شفاف ارائه دهد، اعتبارات گزینشی را کاهش دهد و مطابق با شرایط داخلی، اهداف پیش‌گفته را دنبال کند. در قانون مدنی و نیز قانون کیفری، پارلمان‌ها به‌طور خاص باید برخی مسائل مرتبط با فساد - از قبیل تعارض منافع، خویشاوندگاری و مقررات مرور زمان - را در اتخاذ اقدامات تنبیهی ضروری و نیز تقویت محیط اداری و اجتماعی در مخالفت با فساد، مورد توجه قرار دهند.

با این وصف، شدت و ضعف مشروعیت قوانین بسته به چگونگی وضع آن‌ها و میزان قابل قبول بودن فرایند انتخاباتی، تعیین می‌شود. به‌علاوه، اگر عموم مردم و پارلمان‌ها از هزینه‌ها و منافع انجام چنین کاری بی‌اطلاع باشند، قانون‌گذاری نمی‌تواند مبنای مناسبی برای مبارزه با فساد محسوب شود. افزون بر این، دولت به‌خوبی قادر است پارلمان، یا برخی

از نمایندگان پارلمان را برای جلوگیری از وضع بعضی قوانین تحت فشار قرار دهد. در نهایت، پارلمان مجبور است بر اجرای مقررات توسط قوه مجریه نظارت کند.

نظارت

همچنین پارلمان‌ها می‌توانند با انجام دیگر راه‌حل‌های مسئولیتی، از قبیل پاسخگو نمودن دولت، با فساد مبارزه کنند، این امر می‌تواند از طریق مشارکت مؤثر در فرایند بودجه‌ریزی، اعمال نظارت پارلمانی از طریق کمیسیون‌های ضدفساد، همکاری با نهادهای حسابرسی عالی و تقویت فضای صمیمی رسانه‌ها، تحقق یابد.

کنترل مالی

از آن‌جا که صحت امور مالی، مرکز تلاش‌های ضدفساد به شمار می‌آید، تمرکز مستقیم بر نقش پارلمان در چرخه بودجه مفید است. چرخه بودجه که دولت، بخش عمومی، جامعه مدنی و قانون‌گذار را دربرمی‌گیرد، شامل چهار مرحله است: تهیه پیش‌نویس، تصویب، اجرا و حسابرسی. در اکثر کشورها، نظارت و کنترل نهایی بودجه ملی بر عهده پارلمان است که می‌تواند مسئولیت تنظیم بودجه را به دولت تفویض نماید. این «اختیار مالی»^۱ دولت را به اخذ مالیات و مصرف آن در راه‌های خاص، تضمین مدیریت منظم موجودی‌ها و ارائه گزارش منظم و شفاف ملزم می‌کند. اختیار مالی یکی از مؤثرترین ابزار پارلمان برای الزام دولت‌ها به پاسخگویی است؛ همچنین این اختیار ابزاری را برای اعضای پارلمان به منظور رسیدگی به این‌که چگونه و (چه مقدار) درآمد حاصل می‌شود و مصرف می‌شود، پیش‌بینی می‌کند. به محض این‌که بودجه تخصیص یافت، پارلمان - و کمیسیون‌های تخصصی‌اش (از قبیل کمیسیون محاسبات عمومی) - نتایج حسابرسی را که توسط نهادهای حسابرسی عالی تهیه شده بررسی می‌کنند و توصیه‌هایی را برای بودجه سال آینده ارائه می‌دهند. این چرخه بودجه برای تضمین شفافیت و پاسخگویی، باید سه شرط را برآورده نماید: اولاً باید اختیار تخصیص و خرج بودجه، به‌نحو منضبط و شفاف به وسیله پارلمان واگذار شده باشد، ثانیاً باید شرایطی برای معیارهای شفاف تخمین مخارج، اجرای آن‌ها و نتایج هماهنگ و مطابق با آن مخارج و به‌طور کلی در رابطه با اختیارات اعطا شده و تعهدات ایجاد شده بر مبنای این

1. power of the purse

اختیارات، وجود داشته باشد؛ ثالثاً باید کنترل و نظارت عمومی امکان‌پذیری وجود داشته باشد. این رژیم کنترل مالی پارلمانی، عنصر کلیدی صداقت در دولت شمرده می‌شود. این اختیارات، اختیاراتی مهم‌اند، اما حتی در دموکراسی‌های پیشرفته، اعضای پارلمان به دلیل از دست دادن فرصت نفوذ خود در خصوص موضوعات مالی و بودجه‌ای ابراز تأسف می‌کنند. این اختیارات برحسب مقررات قانون اساسی در خصوص نقش پارلمان و نیز دیگر عوامل متغیر است. طبق معمول، حجم زیاد پول توزیع می‌شود، اطلاعات کارشناسی و جامع در خصوص اعمال و استفاده آن در اختیار قوه مجریه است، مقررات مالی به‌نحو بسیار پیچیده اعمال می‌شود و فشارها برای اعمال میان‌برها در واکنش به بحران‌ها اجتناب‌ناپذیر است. به علاوه در برخی کشورها، تأمین بودجه به‌نحوی مورد تأکید قرار می‌گیرد که مدیریت مالی به سمت جریان مدیریت نقدی سوق می‌یابد. سوای از مسائل مادی و منابع انسانی مناسب، مسأله زمان در بودجه‌ریزی نیز وجود دارد. این مسأله باید به‌منظور تحلیل مؤثر، پیش از آغاز سال مالی پیگیری شود.

متغیر دیگری که برای پارلمان جهت اعمال کنترل مالی بسیار ضروری است دسترسی به اطلاعات است؛ چرا که تنها اطلاعات صحیح، موثق و به موقع می‌تواند تحلیل و ارزیابی مناسب لوايح را امکان‌پذیر سازد. فعالیت‌های سیاسی و روابط قدرت میان قوای اجرایی و قانون‌گذاری و میان حکومت و مخالفان، آخرین متغیر مهم محسوب می‌شود. به این دلایل نمایندگان پارلمان تلاش می‌کنند تا از نحوه کاربرد و استفاده از منابع عمومی آگاهی یابند، در استفاده از این منابع دخالت کنند و مسائل مالی و هر نوع مسأله مهم دیگر را به اطلاع افراد حوزه انتخابیه خود برسانند.^۱

این تلاش نمایندگان به‌طور مستقیم به دیگر اعمال نظارتی پارلمان، شامل کار کارگزاران پارلمانی^۲ (مانند حسابرسان و مأموران بازرسی)، گزارش اجرایی لازم‌الاجرا مربوط به برخی عملکردها و پیشرفت کار، یا اختیار پرسش علنی از وزیر راجع به عملکردهای وزارتخانه منتهی می‌شود. همچنین این نظارت شامل صلاحیت تحقیق در مورد پیشرفت انجام کار و امور سازمانی با درخواست مدارک و شواهد (معمولاً توسط کمیسیون‌های پارلمانی) و بررسی آن به‌طور کاملاً شفاف و هماهنگ با دیگر نهادها می‌شود. در برخی کشورها نیز، پارلمان‌ها از صلاحیت بررسی و تصویب انتصاب برخی مقامات کشوری

1. See Wehner, Joachim, "Effective Financial Scrutiny", in *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, op.cit., pp. 81-90.

2. Parliamentary Agents

برخوردارند. این اعمال پارلمانی بسیار متغیر بوده و حتی در نظام‌های پارلمانی دارای ساختارهای نظارتی کاملاً مشابه، قالب‌های سازمانی متفاوتی به خود می‌گیرد. در این زمینه دو ابزار نظارتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است: نهادهای عالی حسابرسی و کمیسیون‌های ضدفساد.

کارگزاری‌های تخصصی

هر چه پیچیدگی حکومت به دلیل جهانی شدن از یک سو و تقسیم و تمرکززدایی اختیارات از سوی دیگر افزایش یافته و هر چه گستره مقررات مالی ناظر بر تأمین بودجه عمومی وسیع‌تر شده است، نیاز به کارشناسان، امکانات تخصصی، کارگزاری‌های تخصصی تحقیقاتی و حسابرسی پارلمانی در بسیاری از کشورها افزایش یافته است. نمونه بارز این کارگزاری‌ها، مؤسسات عالی حسابرسی (SATs) است، که نقش و ارتباط آن‌ها با کمیسیون‌های نظارتی پارلمانی [بحثی قابل توجه است].^۱ هرچند نقش این مؤسسات به‌ویژه در نظام‌های مختلف حکومتی به‌نحو قابل ملاحظه‌ای متفاوت‌اند، اما می‌توانند با بررسی و تأیید صحت امور مالی، کنترل قانونی بودن صرف هزینه‌ها در دولت و بررسی پیشرفت کار در انجام وظایف دولتی (یعنی انجام مؤثر خدمات عمومی) به پیشگیری از حیف‌ومیل و فساد کمک قابل توجهی نمایند. این مؤسسات برای ایفای مؤثر وظایف خود باید مسئولیت‌های مشخصی داشته باشند، مستقل باشند، مرتباً اطلاعات جدید در اختیار کارشناسان خود قرار دهند و امکان ارائه گزارش به کمیسیون‌های تخصصی پارلمان مانند کمیسیون امور محاسباتی داشته باشند تا بتوانند توصیه‌های لازم را به اعضای پارلمان ارائه دهند. افزون بر این، نیاز به سازمان‌های تخصصی پشتیبانی که دارای منابع کافی بوده و مستقل از قوه مجریه باشند نیز افزایش می‌یابد. مباحث زیادی راجع به نقش و کارایی کمیسیون‌های ضدفساد، یعنی دیگر نهادهایی که در کنترل فساد به پارلمان کمک می‌کنند مطرح شده است. پیش‌نیازهای ضروری برای موفقیت این کمیسیون‌ها [بحثی قابل توجه است]. در واقع، برخی از این کمیسیون‌ها فاقد ساختار و سازمان‌اند و صرف وجود آن‌ها مانع ایجاد اصلاحات حقوقی مؤثر و اعمال اصلاحات پیشنهادی سازمان‌های بین‌المللی است. این کمیسیون‌ها باید نتیجه درخواست گسترده از سوی افراد حوزه‌های انتخابیه باشند تا کارایی آن‌ها تضمین شود.

1. See Stapenhurst, Rick and Titsworth, Jack, "Parliament and Supreme Audit Institutions", in *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, op. cit., pp. 101-108.

گذشته از این، کمیسیون‌های ضدفساد برای انجام مؤثر وظایف خود باید مستقل بوده، جزئی از راهبرد کلی ضدفساد محسوب شوند، گزارش‌های آن‌ها در اولویت کار قانون‌گذار و قوه مجریه قرار گیرد و حکومت موظف به تصویب توصیه‌های آن‌ها شود.

نظارت عمومی و مشارکت رسانه‌ها

رسانه مستقل و مراقب به‌عنوان رکن چهارم دموکراسی، می‌تواند تا حد زیادی این اقدامات نظارتی پارلمان را پشتیبانی کند. رسانه‌ها خود را در برابر جامعه، ملزم به مشارکت در مبارزه علیه فساد می‌دانند و اغلب نیز به‌نحو مؤثری این امر را انجام می‌دهند. پارلمان می‌تواند در پیگیری افشای عمومی [اسامی] کارمندان فاسد، تعقیب قضائی آن‌ها و افشای تخلفات اقتصادی، از رسانه‌ها کمک گیرد. با آن‌که وزرا متعهد به پاسخگویی‌اند، اما همیشه به پرسش‌های مطرح نشده به وسیله پارلمان پاسخ نمی‌دهند. با این حال، هر جا که رسانه مستقلی باشد، این رویه وزرا توجه عمومی را جلب می‌کند و بدین وسیله نقش نظارتی پارلمان را تقویت می‌نماید. در عین حال، پارلمان نقشی اساسی در تضمین رسانه آزاد و پویا برای عملی نمودن این نظارت ایفا می‌کند. ایفای این نقش توسط پارلمان [با روش‌های مختلفی صورت می‌گیرد]^۱، از جمله این‌که پارلمان می‌تواند دامنه تنوع رسانه‌ها را افزایش دهد، حفاظت از روزنامه‌نگاران را تضمین کند، در جهت تسهیل دسترسی آزاد به اطلاعات تلاش نماید، از پاسخگویی رسانه‌ای حمایت کند و غیره. نمونه بارز چنین همکاری سازنده‌ای در دوران پس از جنگ در اوگاندا در دهه ۱۹۹۰ اتفاق افتاد. همکاری میان یک پارلمان فعال و نماینده‌مدار و رسانه‌های آزاد و مستقل و دارای قدرت به چالش گرفتن حکومت و پوشش دادن به پرونده‌های فساد، به نمایندگان امکان داد تا با موارد مختلف کلاهبرداری مبارزه کنند.

این چهار رویکرد به نظارت، یعنی کنترل مالی، کارگزاری‌های تخصصی، نظارت عمومی و مشارکت رسانه‌ها در کنار هم می‌تواند عامل ضدفساد بسیار نیرومندی تشکیل دهد. این عوامل به‌ویژه هنگامی کارآمدتر هستند که از حمایت کارکنان متخصص و رسانه مستقل برای تضمین آگاهی کامل مردم نسبت به آنچه در جامعه روی می‌دهد بهره‌مند باشند. بنابراین، این روش‌ها همراه با صلاحیت قانون‌گذاری، بخشی از ابزارهای پارلمانی برای مبارزه با فساد محسوب می‌شوند.

1. See Wehner, op.cit.

نمایندگی

نمایندگی عبارت است از ترکیب مشورت همگانی و ایجاد اتفاق نظر در پارلمان و همچنین مشارکت شهروندان در مسائل مربوط به خط‌مشی عمومی. با آن‌که نمایندگی شاید کم‌تر از دیگر وظایف پارلمانی محسوس باشد، اما ابزار پارلمانی مهمی برای تضمین صداقت در مدیریت عمومی محسوب می‌شود. نمایندگی از طریق مجاری مختلفی مانند مشارکت جامعه مدنی یا تشکیل احزاب سیاسی صورت می‌گیرد و می‌تواند شهروندان را قادر سازد به مقابله با اعمال فاسد و افشای سیاستمداران و کارمندانی که مرتکب این اعمال می‌شوند بپردازد. بدین منظور، نمایندگان پارلمان می‌توانند معیارهایی کلی برای نهادینه‌سازی این اقدام‌های شهروندی تصویب کنند.

نمایندگان پارلمان، به معنای واقعی کلمه به‌عنوان نمایندگان مردم، موظف به نمایندگی خواسته‌ها و علایق انتخاب‌کنندگان خود هستند. به‌ویژه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بسیاری از رأی‌دهندگان احتمالاً جزء قشر کم‌درآمد جامعه محسوب می‌شوند. با این حال، به‌دلیل این‌که تأثیر مخرب فساد بر زندگی این افراد، نمایندگان پارلمان باید برای مبارزه با آن اقدام کنند. بنابراین باید به‌صورت مستمر به حوزه‌های نمایندگی خود سرکشی کنند و طی گردهمایی‌های مختلف با مردم حوزه انتخابیه خود به گفت‌وگو بپردازند، از عوامل و آثار فساد مطلع شوند و این اطلاعات را در تدوین خط‌مشی‌های ضدفساد به‌کار برند و آثار آن را بررسی نمایند. با این حال، اعمال پارلمانی و خدمات پشتیبانی، بدون توجه به وابستگی حزبی، می‌تواند بر توانایی نمایندگان پارلمان در ایفای نقش راهبردی در مبارزه با فساد تأثیر گذارد. تخصیص منابع لازم برای تأسیس دفتر نمایندگی در حوزه‌های انتخاباتی برای نمایندگان و مسافرت آنان برای ارتباط مستقیم با مردم، لازمه نمایندگی کارآمد محسوب می‌شود. چنین ارتباط و تعاملی با حوزه انتخابیه برای نمایندگان پارلمان به‌منظور کسب مشروعیت لازم و پشتیبانی عمومی در پیگیری خط‌مشی‌های خود ضروری شمرده می‌شود.

در این جنبه از نمایندگی، این مسأله مطرح می‌شود که به هر میزان گستره متنوعی از رسانه‌ها بتواند پارلمان را در نقش نظارتی خود پشتیبانی کند، همکاری وسیع میان پارلمان و جامعه مدنی پویا بیش‌تر در مقابله با فساد مؤثر است.^۱ پارلمان می‌تواند در هدایت علایق و

1. See Johnston, Michael, "Building Coalitions: Parliaments, Civil Society, and Corruption Control, in *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, op. cit., pp. 157-172.

امکانات جامعه مدنی به سمت مباحثه آزاد، تصویب قوانین و ایجاد اراده سیاسی علیه فساد مؤثر باشد. در نتیجه، این اقدامات، اعتبار و مشروعیت پارلمان را در نزد افکار عمومی ارتقا خواهد داد و بدین ترتیب با استحکام یافتن آن، حمایت اجتماعی از چنین اقداماتی علیه فساد افزایش می‌یابد. این همکاری‌ها مستلزم شرایطی هستند تا تجهیز نهادهای آسیب‌پذیر در برابر فساد، استقلال از قوه مجریه و مجموعه‌ای از مشوق‌ها را توسعه دهند؛ همچنین افزایش کارایی آن‌ها مستلزم ایجاد همگرایی با ادغام منابع و اعتبارات، تقویت اراده سیاسی و آزاد بودن جریان اطلاع‌رسانی است.

قانون‌گذاران اغلب عضو دیگر نهادهای سیاسی نمایندگی یعنی احزاب سیاسی هستند. در واقع، احزاب که مبتنی بر عضویت انبوه‌اند، مجموعه‌ای متنوع از علایق را گرد هم آورده و آن‌ها را در قالب یک برنامه متمایز سیاسی و انتخاباتی سازماندهی می‌کنند تا نمایندگان پارلمان آن‌ها را در خط‌مشی‌های خود اعمال نمایند. در کشورهایی که دچار فساد و سوءمدیریت اقتصادی هستند، اقدامات ضدفساد به صورت فزاینده‌ای تبدیل به دغدغه‌ای برای احزاب سیاسی می‌شود؛ اما احزاب سیاسی نیز در عمل دچار فساد می‌شوند. آدر تحقیقی در این زمینه^۱ چنین استدلال شده است که تنها هنگامی که احزاب سیاسی به صورت منسجم سازمان یافته باشند می‌توانند برنامه ضدفساد را به‌نحوی مؤثر و قابل قبول در خط‌مشی‌های عمومی تدوین کنند. این سازمان‌یافتگی در کنار دیگر لوازم، مستلزم همکاری گسترده با مردم، پرورش کارکنان متخصص برای حزب و رویه‌های دموکراتیک در انتخاب نامزدها و رهبران حزبی است.^۱

نقش پارلمان در اقدامات علیه فساد به اندازه پدیده فساد پیچیده است. خط‌مشی‌های ضدفساد پارلمان می‌تواند با اتخاذ اقدامات جدی از جمله تصویب قوانین مؤثر، نظارت و مسئولیت‌های نمایندگی، منجر به نتایج مطلوب گردد.

فساد در احزاب سیاسی و پارلمان

اگر قانون‌گذاران در ابتدا با فساد در میان خود مقابله نکنند موفقیت چندانی در اقدامات ضدفساد خود در سطح ملی کسب نخواهند کرد. در این زمینه دو نکته قابل توجه است: تأمین مالی حزب سیاسی و مجموعه مقررات رفتاری برای نمایندگان پارلمان. احزاب

1. See Pelizzo, Riccardo, "Political Parties", in *The Role of Parliament in Curbing Corruption* op. cit., pp. 175-184.

سیاسی با قدرت یافتن تدریجی در طول زمان تبدیل به کانون قدرت اجرایی و بدین ترتیب عامل بالقوه فساد می‌شوند، به‌ویژه هنگامی که چندان در برابر اعضا و عموم رأی‌دهندگان خود پاسخگو نباشند. این مسأله [آرا می‌توان] با تشریح این‌که چگونه نهادینه‌سازی ضعیف احزاب سیاسی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، امکان سوءاستفاده مالی را افزایش می‌دهد، مورد بررسی قرار دارد.^۱ این مشکل به‌ویژه در زمان رقابت انتخاباتی احزاب برای کسب قدرت بیش‌تر نمود می‌یابد. یعنی هنگامی که رقابت برای کسب منابع مالی افزایش یافته و حزب برای تأمین مالی خود با بحران روبه‌رو می‌شود. موارد پرونده‌های فساد در تأمین مالی رقابت‌های حزبی، اغلب با توجه به تعداد نمایندگان پارلمان، افزایش می‌یابند و می‌توانند در اشکال مختلفی مانند خرید رأی، کمک مالی از منشأ غیرقانونی، سوءاستفاده از منابع دولتی و غیره مطرح شوند. در بسیاری از کشورها، این مشکل با سنت‌های روابط وکیل - موکلی^۲ تشدید می‌شود و متعاقب آن، چه‌بسا رویکرد رأی‌دهندگان نیز تغییر یابد. هر چند شهروندان کاملاً فساد را محکوم می‌کنند، اما ممکن است با این حال رأی خود را بفروشند. همچنین در برخی موارد، نامزدهای تصدی یک مقام معتقدند که آن‌ها برای تأمین مالی رقابت انتخاباتی بدون یارانه دولتی، چاره دیگری جز سوءاستفاده مالی ندارند. با آن‌که این مشکل هرگز به‌طور کامل حل نخواهد شد، قانون‌گذاران باید قوانینی راجع به تنظیم امور مالی رقابت‌های انتخاباتی، شامل مقررات حاکم بر اعلام درآمد، محدودیت‌هایی بر هزینه‌ها و کمک مالی و یارانه‌های دولتی وضع کنند. همچنین نمایندگان پارلمان باید دولت را ملزم به اجرای این قوانین و ایجاد کمیته‌های رفتاری برای نظارت بر رقابت‌های سیاسی و غیره نمایند.

مشروعیت دموکراسی تنها به صداقت احزاب سیاسی بستگی ندارد، بلکه خود نمایندگان پارلمان باید دقیقاً به رفتار اخلاقی پایبند باشند. مجموعه مقررات رفتاری و اخلاقی با تحت پوشش قرار دادن هر چیزی، از تعارض منافع و گزارش‌داری‌ها تا قواعد ناظر بر استخدام خارج از چارچوب نظام اداری و خویشاوندگاری، دارای دو کارکرد اساسی‌اند:^۳ این قواعد، رفتار قانون‌گذاران را بهبود می‌بخشد و از لحاظ اجتماعی، اعتماد اغلب شکننده جامعه نسبت به نمایندگان پارلمان را ترمیم می‌کنند. این قواعد برای کارآمد

1. See Ibid.

2. patron - client

3. See Stapenhurst, Rick and Pelizzo, Riccardo, "Legislature Ethics and Code of Conduct", in *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, op. cit., PP. 196-206.

بودن باید متکی بر سازوکارهای دارای ضمانت اجرایی باشند و مبتنی بر درک مشترک نمایندگان پارلمان راجع به رفتار درست و نادرست گردند، چرا که در غیر این صورت نتایج مطلوب کم‌تری دربرخواهد داشت. بررسی عملی توسعه و اعمال قواعد رفتاری، در مطالعه‌ای موردی راجع به قواعد رفتاری پارلمانی و ثبت فهرست درآمدهای اعضای مجلس عوام در بریتانیا صورت گرفته است. یکی از اصلی‌ترین ابعاد این مجموعه مقررات، گزارش علنی و قابل دسترس داری‌های اعضای پارلمان است که اطلاعات راجع به درآمدهایی که چه‌بسا بر تصمیم‌گیری نمایندگان تأثیر گذارد، برای عموم مردم ارائه می‌دهند. جنبه مهم دیگر ابزارهای نسبتاً کارآمد، ضمانت اجراست. هر چند هنوز برخی مشکلات رفتاری وجود دارد، اما به‌نظر می‌رسد این مجموعه مقررات، اعتماد عمومی نسبت به نظام پارلمانی را تا حدود زیادی بهبود بخشیده است.

ارتباطات بین‌المللی پارلمانی

تا این قسمت از مقاله، فساد را از بعد پدیده‌ای ملی مورد بررسی قرار دادیم. با این حال، بدیهی است این پدیده در مرزهای ملی متوقف نمی‌شود؛ بلکه به‌دلیل دامنه بین‌المللی آن و برخورداری از بسیاری ویژگی‌های مشترک در سطح جهانی، همکاری پارلمانی در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی می‌تواند اقدامات قانون‌گذاری علیه فساد را تقویت کند.

ایجاد شبکه‌های ارتباطی میان نمایندگان پارلمان، مسلماً می‌تواند ابزار ارزشمندی برای نیل به این مقصود باشد. این شبکه‌ها امکان هماهنگی میان اقدامات قانونی، ایجاد تشکلی از فعالان در این زمینه برای مبادله تجربیات و روش‌های بهتر مقابله و همچنین سازوکارهای حمایتی مشترک قوی را فراهم می‌کنند. دو مورد از این شبکه‌ها عبارتند از: «سازمان جهانی پارلمان‌ها علیه فساد»^۱ (GOPAC) و «شبکه پارلمانی بانک جهانی»^۲ (PNOWB). از یک‌سو، این سازمان جهانی نمونه‌ای از یک شبکه تک‌بعدی با هدف مبارزه و پیشگیری از فساد به‌وسیله تقویت صداقت در حکومت محسوب می‌شود. برای رسیدن به این هدف، شبکه‌ای را برای انتقال اطلاعات، ارائه آموزش‌های لازم و سازوکارهای حمایتی مشترک لازم برای این منظور را فراهم می‌سازد. این سازمان که در سال ۲۰۰۲ تأسیس شد، تاکنون نتایج قابل توجهی کسب کرده و دفاتر منطقه‌ای و ملی زیادی را ایجاد کرده است. از سوی دیگر، شبکه

1. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption
2. Parliamentary Network on the World Bank

پارلمانی بانک جهانی برای تقویت مشارکت پارلمانی و تصمیم‌گیری در مورد مسائل توسعه تأسیس شد. این شبکه تلاش می‌کند تا از طریق اقدامات مختلفی، شفافیت، پاسخگویی و مشارکت پارلمانی در توسعه بین‌المللی را افزایش دهد. این بخش تأکید می‌کند که برای کسب موفقیت در این زمینه شبکه‌های پارلمانی باید برخی اصول راهبردی مانند حفظ حداقل ارتباط، تمرکز دقیق، مدیریت متعهد و بهره‌گیری از کارشناسان خبره را مبنای عمل خود قرار دهند.

به همین ترتیب، نمایندگان پارلمان می‌توانند با نقش‌آفرینی در نظام مدیریت جهانی، فساد را مهار نمایند. بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی اقدام به توسعه انجمن‌های پارلمانی، مانند پارلمان اروپا (در زمینه مسائل اتحادیه اروپا) یا انجمن پارلمانی کشورهای مشترک‌المنافع^۱ (در زمینه مسائل مشترک‌المنافع) نموده‌اند. در گزارش چنین استدلال شده که اگر قرار است شهروندان به توانایی دولت‌های خود در مدیریت کارآمد جهانی شدن اعتماد داشته باشند، باید شفافیت، آزاد بودن جریان اطلاعات و پاسخگویی سازمان‌های بین‌المللی را از طریق کمیسیون‌های قانون‌گذاری بین‌المللی تخصصی و مشارکت بیشتر پارلمان‌ها در جهت‌دهی به دولت‌ها در امور بین‌المللی، افزایش داد.

نتیجه‌گیری

فساد، پیامدهایی زاینبار بر رشد اقتصادی و توسعه دارد و همچنین نشانه ضعف سازمان‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی محسوب می‌شود. هر چند ساختارهای حاکم (مانند اشکال پارلمانی یا کنگره‌ای حکومت) در این امر که چگونه نمایندگان پارلمان بهتر می‌توانند علیه فساد اقدام کنند تأثیرگذارند. با این حال این‌ها عامل تعیین‌کننده اصلی محسوب نمی‌شوند، بلکه انتظارات عمومی در مورد نقش دولت و تاریخ ویژه توسعه سیاسی در هر کشور نیز از عوامل اثرگذار در فساد رایج محسوب می‌شوند. مشکلی که در این زمینه وجود دارد عبارت است از همسو نمودن نظرات دولت‌ها و ادغام آن‌ها در یک راهبرد منسجم، که مستلزم درکی جامع از شرایط ویژه هر کشور و همچنین تجربیات عملی دیگر نظام‌های حقوقی است.^۲

1. Commonwealth Parliamentary Association

۲. سازمان جهانی پارلمان‌ها علیه فساد با حمایت مؤسسه بانک جهانی در حال به روز نمودن کتابچه‌ای با عنوان «کنترل فساد: کتابچه پارلمانی» (Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook) است.

با وجود آن که خوشبختانه در بسیاری از مناطق جهان، فساد، توجه افکار عمومی را به خود جلب کرده و این توافق نظر حاصل شده است که پارلمان، در کنار دستگاه‌های اجرایی و قضائی باید برای کسب موفقیت در این زمینه، فعالانه تلاش نمایند، اما هنوز توجه شایسته‌ای به این نقش نهادها مبذول نشده است. با این حال، همان‌گونه که این مقاله نشان داد، پارلمان‌ها، ابزارهای گسترده‌ای شامل قانون‌گذاری برای اعمال نظارت و مشارکت در اتحاد قدرتمند با جامعه مدنی برای همکاری در سطح بین‌المللی در اختیار دارند.



منابع و مأخذ

1. Bryan, Shary, and Denise Baer, eds. 2005. *Money in Politics*. Washington, DC: NDI. Coolidge, Jacqueline, and Susan Rose-Ackerman. 1988. "High-Level Rent Seeking and Corruption in African Regims". Policy Working Paper 1780, 20-45, World Bank, Washington, DC.
2. Heidenheimer, Arnold, and Michael Johnston, eds. 2002. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
3. Johnston, Micheal. 1986. "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment". *Comparative Politics* 18 (4): 467-80.
4. Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
5. World Bank. 1997. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Washington, DC: World Bank.

