

## چالش‌های دیوان عدالت اداری در برابر فساد اداری

حسین شکریان امیری<sup>۱</sup>، کیانا اصغرزاده لطفی<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup>دکتری فقه و مبانی حقوق اسلامی دانشگاه مازندران، مدرس دانشگاه

<sup>۲</sup>کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهریار

### چکیده

فساد مالی و اداری به معنای اولویت‌بخشی به منافع شخصی بر منافع عمومی و استفاده نادرست از قدرت و اختیارات قانونی برای تأمین اهداف فردی است. این پدیده مخرب، ریشه در عوامل گوناگونی دارد که ازجمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به نبود نظارت کارآمد و کافی اشاره کرد. نظارت و نقش آن در افزایش شفافیت و کاهش فساد حائز اهمیت هست. فساد مالی و اداری به‌عنوان یکی از چالش‌های اساسی جوامع شناخته می‌شود، با سوءاستفاده از منابع عمومی و نقض قوانین؛ پیامدهایی چون کاهش بهره‌وری اقتصادی، افت سرمایه‌گذاری و تضعیف شایسته‌سالاری را به دنبال دارد. لذا نقش نظارت قضایی و نهادهایی نظیر دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور در کاهش فساد مالی و اداری بسیار حائز اهمیت است؛ اما متأسفانه با توجه به چالش‌های نظارتی دیوان عدالت اداری که شامل محدودیت صلاحیت، تقلیل نظارت به دعاوی ابطال و نظارت منفعلانه آن است، امکان رسیدگی به این‌گونه فسادها را محدود می‌کند. برای رفع این مشکلات، بازنگری و بازطراحی ساختارها و صلاحیت‌های مراجع نظارتی امری ضروری به نظر می‌رسد. این بازطراحی باید با تأکید ویژه بر تقویت نظارت خودکار صورت گیرد تا ضمن پیشگیری از تخلفات، امکان شناسایی سریع و کارآمد موارد فساد اداری را فراهم سازد و کارایی نظام نظارتی را به‌طور قابل‌توجهی افزایش دهد.

**واژگان کلیدی:** دیوان عدالت اداری، فساد مالی، فساد اداری، صلاحیت نظارتی.

## مقدمه

فساد اداری یکی از چالش‌های اساسی در ساختارهای اجرایی کشورها محسوب می‌شود که علاوه بر کاهش اعتماد عمومی، مانعی جدی در مسیر تحقق عدالت اجتماعی، توسعه اقتصادی و پیشرفت ملی به شمار می‌آید. در نظام حقوقی ایران، دیوان عدالت اداری به‌عنوان نهادی قضائی و نظارتی، نقش محوری در مبارزه با فساد و نظارت بر حسن اجرای قوانین ایفا می‌کند. تأسیس این نهاد بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی، پاسخی به نیاز جامعه برای تضمین حقوق شهروندان در برابر اقدامات نادرست دستگاه‌های اجرایی و دولتی است.

با این حال، عملکرد دیوان عدالت اداری با چالش‌های گوناگونی مواجه است که می‌تواند اثرگذاری این نهاد را در مقابله با فساد کاهش دهد. یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، محدودیت صلاحیت دیوان به رسیدگی به دعاوی ابطال است که نظارت جامع و پیشگیرانه را دچار نقصان می‌کند. همچنین، تفسیر محدود از مفهوم "دولت" در اصل ۱۷۰ قانون اساسی و عدم امکان نظارت بر نهادهای غیردولتی و شبه‌دولتی، از دیگر عواملی است که دامنه نظارتی دیوان را محدود ساخته است. این محدودیت‌ها، دیوان را به نهادی با نظارت عمدتاً منفعل تبدیل کرده که تنها در صورت طرح شکایت فعال می‌شود، درحالی که نظارت خودکار و پیشگیرانه می‌تواند به‌عنوان ابزاری کارآمدتر در جلوگیری از فساد عمل کند.

ضرورت گسترش صلاحیت دیوان عدالت اداری و تقویت نظارت پیشگیرانه، با هدف تضمین شفافیت در عملکرد دستگاه‌های اجرایی و کاهش فساد، یکی از مباحث اساسی در حقوق اداری ایران است. مقاله حاضر به بررسی چالش‌های دیوان عدالت اداری در برابر فساد اداری می‌پردازد.

## ۱. نظارت

حق نظارت دولت، برخاسته از مسئولیتی است که در اداره امور عمومی بر عهده دارد و به‌عنوان یکی از ارکان اصلی حاکمیت و اقتدار دولتی شناخته می‌شود. بدون اعمال نظارت مؤثر و دقیق، اجرای صحیح صلاحیت‌ها و تحقق اقتدار دولت ممکن نخواهد بود. نظارت اداری که بخشی از ساختار حکمرانی به شمار می‌رود، از شیوه‌های گوناگونی چون بازرسی، شورا، نظارت عمومی، خیرخواهی و نظارت قضایی بهره می‌گیرد (عمیدزنجانی و موسی زاده، ۱۳۹۳، ص ۸۴). هر یک از این شیوه‌ها در راستای تضمین شفافیت و پیشگیری از تخلفات طراحی شده‌اند و نقشی حیاتی در سلامت نظام اداری ایفا می‌کنند.

نقش نظارت، اعم از نظارت پیشینی یا نظارت پسینی، بر مقامات و نهادهای ارائه‌دهنده خدمات عمومی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، چراکه تأثیر مستقیم و انکارناپذیری در پیشگیری و مبارزه با فساد مالی دارد. نظارت پیشینی، با هدف شناسایی و رفع موانع پیش از وقوع فساد و نظارت پسینی، با بررسی عملکردها و رفع نقایص پس از انجام امور، می‌تواند از بروز انحرافات مالی و اداری جلوگیری کند.

چنانچه نظارت به صورت مطلوب و با سازوکارهای کارآمد اجرا شود، نهادهای تحت نظارت فرصت تخلف و فساد مالی نخواهند یافت؛ اما در صورت ضعف یا نقصان در اجرای نظارت، امکان تخلفات و فساد مالی در نهادهای اجرایی افزایش می‌یابد، زیرا نظارت ناقص زمینه‌ساز بی‌توجهی به مقررات و اصول قانونی خواهد شد. بدین ترتیب، اعمال نظارت مستمر و مؤثر، نه تنها ابزار کنترلی بلکه سازوکاری پیشگیرانه برای ارتقای سلامت و اعتماد عمومی به نظام حکمرانی محسوب می‌شود.

## الف) ناظر

واژه "ناظر" به معنای کسی است که نظاره و مراقبت می‌کند و در اصطلاح به فردی اطلاق می‌شود که اعمال و اقدامات نماینده یا گروهی از افراد را بررسی کرده و میزان درستی یا نادرستی آن‌ها را بر اساس معیارهای مشخص و معهود می‌سنجد و در این راستا از اختیار قانونی برخوردار است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۴، ص ۷۰۶). نظارت به‌عنوان یکی از عناصر کلیدی در نظام حکمرانی، تضمین‌کننده قانونی بودن اعمال و تصمیمات اداری است و از تخطی و سوءاستفاده از اختیارات توسط نهادهای

اجرائی جلوگیری می‌کند. افزون بر این، نظارت بر عملکرد اداری، ابزاری مهم برای صیانت از حقوق و آزادی‌های شهروندان در برابر اقدامات نهادهای اجرایی محسوب می‌شود.

نظارت در دو سطح غیرقضایی و قضایی اعمال می‌شود. در حوزه نظارت غیرقضایی، سازمان‌های مستقل بازرسی از طریق روش‌های غیرقضایی حل اختلاف اقدام می‌کنند و در صورت مشاهده تخلف یا جرم، موضوع را به مراجع قضایی گزارش می‌دهند؛ اما نظارت قضایی توسط دادگاه‌های عمومی یا اداری صورت می‌گیرد که وظیفه دارند مستقیماً بر تصمیمات و اقدامات اداری نظارت کرده و موارد خلاف قانون را ابطال یا محکوم کنند (عباسی، ۱۳۹۰، ص ۲۶۷).

در چارچوب حقوق عمومی، نظارت نه تنها بر اعمال و تصمیمات نهادهای حکومتی تمرکز دارد، بلکه مشروعیت کلیت نظام سیاسی را نیز در بر می‌گیرد. این بدان معناست که نظارت فراتر از کنترل عملکردی، به بررسی مشروعیت اصل حکومت و دولت نیز می‌پردازد و نقشی تعیین‌کننده در ساختار و استمرار نظام حکومتی ایفا می‌کند.

از دیدگاه فقهی، نظارت به معنای حقی است که بر اساس شرع به یک فرد یا گروهی داده می‌شود تا وظیفه کنترل، ارزیابی و شناسایی نقاط ضعف را بر عهده گیرند. ناظر در این تعریف به‌عنوان فردی منصوب می‌شود که به نوعی نقش رقیب عامل را ایفا کند؛ بدین صورت که عامل بدون آگاهی ناظر نتواند اقدامی انجام دهد. نظارت فقهی به دو نوع نظارت استطلاعی و نظارت استصوابی تقسیم می‌شود. در نظارت استطلاعی، ناظر تنها موظف است اعمال را بررسی کرده و در صورت مشاهده تخلف، هشدار دهد؛ اما در نظارت استصوابی، تمامی اعمال خلاف یا مغایر با نظر ناظر، از اساس بی‌اعتبار و فاقد مشروعیت تلقی می‌شوند (موسی زاده، ۱۳۹۳، ص ۲۵۹-۲۶۰).

این نظام چندلایه از نظارت، ستون اصلی برای حفظ شفافیت، پیشگیری از تخلفات و تضمین عدالت در نظام حکمرانی به شمار می‌رود و اهمیت آن در تمامی نظام‌های حقوقی و فقهی غیرقابل انکار است.

## (ب) لزوم نظارت

ادارات و دستگاه‌های اجرایی که وظیفه ارائه خدمات عمومی را بر عهده دارند، به دلیل ماهیت عملکرد خود، همواره مورد انتظار جامعه هستند تا خدماتی بهینه و مطلوب ارائه دهند. از سوی دیگر، با توجه به اینکه این نهادها از قدرت عمومی و منابع مالی متعلق به جامعه استفاده می‌کنند، پاسخگویی در برابر اقدامات و تصمیمات خود یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است. جامعه حق دارد تا نظارت دقیقی بر عملکرد این نهادها اعمال کند و این حق به حدی اهمیت دارد که در ماده ۱۵ اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه مصوب ۱۷۸۹ به صراحت بر آن تأکید شده است: «جامعه حق دارد از تمام مقامات عمومی درباره آنچه اداره می‌نمایند حسابرسی کند». (آقای طوق و لطفی، ۱۳۹۸، ص ۲۵۸)

یکی از مهم‌ترین ابعاد نظارت، پاسخگویی مقامات و نهادهای تحت نظارت است. پاسخگویی را می‌توان روی دیگر سکه نظارت دانست؛ به این معنا که پذیرش مسئولیت عمومی و در اختیار قرار گرفتن قدرت سیاسی در نظام‌های حقوق اساسی، پاسخگویی را به‌عنوان نتیجه‌ای طبیعی و ضروری به همراه دارد. در این راستا، هر یک از مقامات عمومی و نهادهای حکومتی باید در مقابل یک یا چند نهاد ناظر دیگر، پاسخگو باشند. این الزام نه تنها احتمال تجاوز از اختیارات قانونی را به میزان قابل توجهی کاهش می‌دهد، بلکه زمینه دستیابی به اهداف مطلوب و مورد انتظار را فراهم می‌سازد.

پاسخگویی و نظارت ارتباطی مستقیم و متناظر با یکدیگر دارند؛ به این معنا که به تعداد انواع نظارت، انواع پاسخگویی نیز تعریف می‌شود. مقامات یا نهادهای تحت نظارت موظف‌اند نسبت به عملکرد خود به مقام یا نهاد ناظر گزارش داده و پاسخگو باشند. این الزام، مکانیسمی برای کنترل قانونی، جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و افزایش شفافیت در اداره امور عمومی ایجاد می‌کند و تحقق آن به معنای تقویت اعتماد عمومی به نظام اجرایی و سیاسی است (راسخ، ۱۳۹۰، ص ۴۰).

## ۲. شیوه های نظارت

نظارت را می‌توان از زوایای گوناگون و با توجه به معیارهای مختلفی تحلیل و دسته‌بندی کرد. معیارهایی همچون زمان اعمال نظارت، حدود اختیارات ناظر، دامنه شمول نظارت مقام ناظر، تخییری یا اجباری بودن صلاحیت ناظر و سایر ملاک‌های مرتبط، ازجمله عواملی هستند که می‌توانند در تعیین نوع نظارت موثر باشند. افزون بر این، برخی پژوهشگران نظارت را در سطوح مختلفی مانند عمومی، سیاسی، تقنینی، مالی، قضایی، امنیتی و عقیدتی مورد بررسی قرار داده‌اند (راسخ، ۱۳۹۰، ص ۳۳). با توجه به این تقسیم‌بندی‌ها، می‌توان برای پژوهش حاضر از انواع نظارت فعال، انفعالی و خودکار بهره گرفت و آنها را مورد توجه قرار داد؛ زیرا هرچند شکل و قالب نظارت اهمیت بالایی دارد، اما آنچه اهمیت بیشتری دارد مطلوبیت و کارآمدی نظارت است. همین ویژگی‌ها هستند که به اشکال مختلف نظارت معنا و ارزش می‌بخشند. در این میان، توجه ویژه به نظارت خودکار می‌تواند راهگشای تحقق اهداف نظارت باشد و در ایجاد سازوکارهای موثر برای کنترل و ارزیابی عملکرد نهادها و مقامات، بسیار سودمند واقع شود.

این نگاه، زمینه‌ساز ایجاد نظامی نظارتی است که نه تنها به شکل‌گیری چارچوب‌های عملیاتی مناسب کمک می‌کند، بلکه باعث افزایش دقت، پیشگیری از تخلفات و ارتقای پاسخگویی در سطوح مختلف می‌گردد.

### الف) نظارت پویا

در این نوع نظارت، نهاد ناظر موظف است با بررسی دقیق و همه‌جانبه موضوعات تحت نظارت، موارد تخلف و مغایرت با قوانین و مقررات را شناسایی کرده و اقدامات لازم را در راستای پیشگیری یا اصلاح انجام دهد. نمونه بارز این نظارت، عملکرد سازمان بازرسی کل کشور و دادستانی‌ها در حوزه‌های مختلف است.

براساس تبصره ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، این سازمان موظف است در راستای تحقق نظارتی کارآمد و پویا، اطلاعات لازم را در تمامی مراحل پیش از اقدام، در حین اجرا و پس از آن از دستگاه‌های مشمول جمع‌آوری و تحلیل نماید. چنین فرآیندی امکان شناسایی زود هنگام تخلفات و انحرافات از قوانین را فراهم کرده و به مداخله سریع در مراحل مختلف کمک می‌کند.

همچنین، با توجه به مقررات آیین دادرسی کیفری، وظایف و اختیارات دادستان‌ها و دادستان کل کشور در فصول مرتبط، ازجمله فصل سوم (مواد ۶۴-۸۸) و فصل دهم (مواد ۲۹۳-۲۸۸)، تأکید بر نقشی فعال در نظارت بر جرائم ارتكابی دارند. این نقش به گونه‌ای است که دادستان‌ها می‌توانند به محض اطلاع از وقوع جرم، دستور تعقیب و تحقیقات لازم را صادر کنند. حتی در مواردی که جنبه تخلف اداری مشاهده شود، دادستان کل کشور می‌تواند گزارش موضوع را به مرجع اداری صالح ارائه دهد (براساس تبصره ۱ ماده ۲۸۸ آیین دادرسی کیفری). (مصطفوی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۲۰۳)

### ب) نظارت منفعلانه

در این نوع از نظارت، عملکرد نهاد ناظر صرفاً در شرایطی فعال می‌شود که شکایت یا گزارشی رسمی به آن ارائه گردد. در حال حاضر، نحوه عملکرد دیوان عدالت اداری نمونه‌ای بارز از این نوع نظارت است. این شیوه نظارتی که گاهی از آن به‌عنوان نظارت پسینی نیز یاد می‌شود، مشروط به طرح دعوی از سوی افراد علیه مقامات اداری یا تصمیمات آنان است. اگرچه این روش نظارتی می‌تواند ابزار مقابله‌ای برای کاهش تخلفات و مفاسد مالی باشد، اما به تنهایی برای پیشگیری از وقوع چنین ناهنجاری‌هایی در سازمان‌های اداری و اجرایی کافی نیست.

یکی از نقدهای اساسی به نظارت انفعالی این است که این روش هرچند در بسیاری موارد انگیزه‌های صادقانه‌ای را برای طرح شکایت به همراه دارد، اما همواره نمی‌توان صداقت یا صحت کامل شکایات را تضمین کرد. به‌طور خاص، ممکن است برخی از شکایات با اهداف نادرست یا حتی توطئه‌آمیز مطرح شوند که می‌توانند نهاد ناظر را به انحراف بکشانند. علاوه بر این، نظارت مبتنی بر شکایات اگرچه از ساده‌ترین روش‌های قابل اجرا محسوب می‌شود، اما معایبی نیز دارد. ازجمله این معایب می‌توان به

مواردی همچون شکایات انحرافی و بی‌اساس، تضاد منافع میان شکایت‌کننده و مقام نظارت‌کننده، نبود تخصص در بررسی شکایات اداری و احتمال وجود محدودیت‌های ساختاری در فرایند نظارت اشاره کرد (موسی زاده، ۱۳۹۳، ص ۲۹۱-۲۹۳). در مجموع، این نوع نظارت هرچند در برخی شرایط ابزار مناسبی برای کشف تخلفات است، اما برای بهبود کارآمدی نظارت در دستگاه‌های اداری، استفاده از رویکردهای مکمل و تقویت روش‌های پیشگیرانه ضروری به نظر می‌رسد.

### ج) نظارت اتوماتیک

در این نوع نظارت، فرآیند بررسی موضوعات تحت نظارت به گونه‌ای طراحی شده است که اطلاعات مرتبط به صورت خودکار و با یک سازوکار مشخص به مقام ناظر ارسال می‌شود. مقام ناظر سپس وظیفه دارد این موضوعات را ارزیابی کرده، در صورت تأیید تطابق با قانون، آن‌ها را تأیید کند و در موارد مغایرت با قانون، اقدام به ابطال آن‌ها نماید. نمونه بارز این نوع نظارت در اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مشاهده می‌شود که رئیس مجلس شورای اسلامی را موظف به اعمال چنین نظارتی بر مصوبات دولت می‌کند. مطابق این اصل، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت این مصوبات با قوانین مزبور، باید ضمن ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

ضمانت اجرای این نظارت نیز در نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۷۳۲ مورخ ۱۳۹۱/۰۳/۲۰ شورای نگهبان تصریح شده است که بر اساس آن: هیأت وزیران پس از اعلام نظر رئیس مجلس شورای اسلامی مکلف به تجدیدنظر و اصلاح مصوبه خویش است و در غیر این صورت، پس از گذشت مهلت مقرر قانونی، مصوبه مورد ایراد ملغی‌الاثراً خواهد شد؛ به عبارت دیگر، در این نوع نظارت، اگر نظرات رئیس مجلس نادیده گرفته شود، مصوبه به صورت خودکار و بدون دخالت هیچ عامل دیگری لغو می‌شود. این روش نظارتی نشان‌دهنده کارآمدی و سازوکارهای قاعده‌مند در نظارت خودکار است و می‌تواند به‌عنوان یک الگوی مؤثر در نظارت سایر نهادها از جمله دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور مورد استفاده قرار گیرد. ایجاد چنین فرآیندهایی می‌تواند ضمانت اجرایی بیشتری برای رعایت قوانین و جلوگیری از تخلفات فراهم کند و به افزایش شفافیت و کارآمدی در حوزه‌های اجرایی منجر شود.

### ۳. فساد مالی و اداری

فساد مالی به‌عنوان یکی از معضلات اساسی جوامع امروزی، دامنه‌ای گسترده و متنوع دارد که از اقداماتی در سطح فردی مانند پرداخت رشوه آغاز می‌شود و تا سوءعمل‌های فراگیر که ممکن است تمامی ارکان و ساختارهای یک نظام را تحت تأثیر قرار دهد، گسترش می‌یابد (احمدی و همکاران، ۱۳۹۴، ص ۱۵). این پدیده نه تنها به‌صورت یک چالش اقتصادی، بلکه به‌عنوان مشکلی ساختاری در ابعاد سیاسی، اخلاقی و حتی فرهنگی و فردی نمود پیدا می‌کند؛ به عبارت دیگر، فساد مالی ریشه‌هایی عمیق در نظام‌های اداری، اجتماعی و حکمرانی دارد و به میزان زیادی با ضعف‌های ساختاری و مدیریتی گره خورده است.

#### بند اول: تمایز فساد مالی، اداری و سیاسی

هرچند فساد مالی غالباً به استفاده نامشروع از منابع مالی و اقتصادی اطلاق می‌شود، مفاهیمی همچون فساد اداری و فساد سیاسی نیز با آن ارتباط نزدیک دارند. فساد سیاسی زمانی رخ می‌دهد که تصمیم‌گیران سیاسی، از قدرت و اختیارات خود برای مقاصدی همچون افزایش قدرت، تقویت جایگاه، یا کسب ثروت شخصی بهره‌برداری کنند. در این نوع فساد، انحراف از ارزش‌های قانونی و اصول دولت‌مدرن مشاهده می‌شود، به گونه‌ای که مسئولیت‌پذیری حاکمان در قبال مردم به‌شدت کاهش می‌یابد و اعتماد عمومی به نهادهای حاکم دچار خدشه می‌شود (امیدی و هاشمی، ۱۳۹۵: ۳۶۰).

از سوی دیگر، فساد اداری به استفاده از منابع و امکانات عمومی توسط مدیران و کارگزاران برای تحقق منافع شخصی اشاره دارد. این نوع فساد معمولاً محصول ساختارهای ناکارآمد دیوانسالاری است که ناشی از مشکلاتی همچون مقررات دست‌وپاگیر، ضعف در مدیریت، عدم شایسته‌سالاری و وجود فرآیندهای غیرضروری در نظام اداری است. دیوانسالاری غیرضروری و ناکارآمد، محیطی مناسب برای رشد فساد اداری ایجاد می‌کند، زیرا چنین محیطی امکان نظارت و کنترل کافی بر عملکرد مدیران و کارکنان را کاهش می‌دهد و زمینه را برای سوءاستفاده از اختیارات فراهم می‌کند.

### بند دوم: تاریخچه و ویژگی‌های فساد مالی

قدمت فساد مالی در دستگاه‌های اجرایی به اندازه تاریخ تشکیل دولت‌ها و خزانه‌ها است. از همان زمانی که دولت‌ها برای مدیریت منابع عمومی شکل گرفتند، خطر سوءاستفاده از این منابع نیز وجود داشته است. در واقع، تمامی کارکنان دولتی در معرض فساد مالی قرار دارند و این پدیده دارای ویژگی‌های مشخصی است که آن را از سایر اشکال سوءاستفاده متمایز می‌کند (ترکی، ۱۴۰۰: ۳۱).

### بند سوم: ویژگی‌های برجسته فساد مالی عبارت‌اند از:

الف) تخطی از قوانین و مقررات: افرادی که درگیر فساد مالی می‌شوند، معمولاً از قوانین و مقررات موجود تخطی کرده و به‌طور عمد از قواعد قانونی عبور می‌کنند.

ب) تحصیل امتیازات مادی از طریق روابط فسادآمیز: فساد مالی اغلب به روابط ناسالم و غیرقانونی منجر می‌شود که در نهایت برای افراد درگیر، امتیازات مالی و اقتصادی به همراه دارد.

ج) ماهیت پنهانی: این نوع فساد معمولاً با معاملات و مبادلات مخفیانه همراه است، به گونه‌ای که شفافیت و پاسخ‌گویی در فرآیندها از بین می‌رود.

برای مقابله با فساد مالی، علاوه بر بازنگری در ساختارهای دیوانسالاری و تقویت شایسته‌سالاری، باید نظارت‌های مؤثر و سازوکارهای شفاف‌سازی بهبود یابند. ایجاد نظامی که در آن امکان سوءاستفاده از منابع عمومی به حداقل برسد و مسئولیت‌پذیری مقامات و مدیران تضمین شود، می‌تواند نقش مهمی در کاهش این معضل ایفا کند.

فساد مالی به عنوان یک پدیده چندبعدی، نه تنها هزینه‌های اقتصادی سنگینی بر دوش جامعه می‌گذارد، بلکه اعتماد عمومی به نهادهای حاکم و عدالت اجتماعی را نیز تضعیف می‌کند؛ بنابراین، مقابله با این معضل نیازمند اقدامات هماهنگ در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری، قضایی و اداری است تا از آسیب‌های گسترده آن جلوگیری شود.

### بند چهارم: اثرات فساد مالی

فساد به عنوان یکی از موانع جدی در مسیر توسعه و استقرار نظام‌های حکمرانی کارآمد، تأثیرات گسترده و عمیقی بر اعتماد عمومی به دولت‌ها و مشروعیت سیاسی آنان دارد. این پدیده که اغلب در قالب سوءاستفاده از منابع عمومی، بی‌قانونی و تضییع حقوق شهروندان ظاهر می‌شود، زمینه‌ساز زوال اعتماد عمومی به ساختارهای حکومتی است و به تدریج تردید نسبت به توانایی دولت در مدیریت امور جامعه و تأمین عدالت را افزایش می‌دهد. با گسترش این تردیدها، مشروعیت سیاسی حکومت‌ها به مخاطره افتاده و احتمال مطالبه تغییر در ساختارهای حکومتی افزایش می‌یابد (رحمت‌اللهی، ۱۳۸۳: ۱۳۹).

فساد، اصول بنیادین دموکراسی و مردمسالاری را تضعیف کرده و با ایجاد اختلال در کارکرد نهادهای سیاسی و اجرایی، به مشروعیت‌زدایی از سیستم‌های حکومتی کمک می‌کند. این روند، به‌ویژه در جوامعی که تلاش دارند نهادهای مردمسالار و مبتنی بر عدالت را مستقر کنند، به عنوان مانعی جدی ظاهر می‌شود. فساد به‌طور مستقیم اعتماد شهروندان به نهادهای حاکم را تحت تأثیر قرار داده و احساس بی‌اعتمادی نسبت به نظام سیاسی را در میان مردم گسترش می‌دهد. این بی‌اعتمادی، به تدریج نهادینه شده و به کاهش مشارکت اجتماعی، از میان رفتن همبستگی ملی و افزایش مطالبات فردی به جای منافع

جمعی منجر می‌شود؛ به عبارت دیگر، فساد نه تنها اعتماد به نهادهای حاکم را کاهش می‌دهد، بلکه به ایجاد یک فرهنگ بدبینی و خودمحوری در جامعه نیز دامن می‌زند. (مصطفوی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۹۹)

یکی از پیامدهای کلیدی فساد، اثرگذاری مستقیم آن بر اقتصاد و کاهش عقلانیت اقتصادی است. در جوامعی که فساد گسترش یافته باشد، منابع و استعدادها به جای تمرکز بر تولیدات زیربنایی و مفید، به سمت فعالیت‌های زودبازده و مصرفی سوق داده می‌شود. این امر نه تنها منجر به کاهش بهره‌وری و رشد اقتصادی می‌شود، بلکه جامعه‌ای وابسته و مصرف‌گرا را شکل می‌دهد که توانایی تأمین نیازهای اساسی خود را از دست می‌دهد. فساد مالی همچنین هزینه‌های سنگینی را بر سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی تحمیل کرده و موجب افزایش عدم اطمینان در میان سرمایه‌گذاران می‌شود. این وضعیت، در نهایت به کاهش نرخ رشد اقتصادی و افت توانایی رقابت اقتصادی کشور منجر می‌گردد.

فساد به عنوان یک عامل بازدارنده، اعتماد عمومی به دولت-ملت‌ها را که یکی از ارکان تحقق اهداف قانون اساسی است، تضعیف می‌کند. در سایه اعتماد عمومی، دولت‌ها توانایی بهتری برای اجرای برنامه‌های کلان اقتصادی و اجتماعی دارند و سرعت دستیابی به اهداف تعیین شده نیز افزایش می‌یابد. باین حال، وجود فساد مالی و گسترش آن موجب کاهش اعتماد عمومی شده و زمینه‌ساز بروز مشکلات متعددی همچون کاهش ابتکار فردی، افت انگیزه برای بهره‌گیری از فرصت‌های شایسته و تضعیف شایسته‌سالاری در جامعه می‌شود. در چنین شرایطی، تمرکز بر حفظ منافع شخصی جایگزین تلاش برای منافع جمعی شده و بدبینی نسبت به نهادهای حکومتی و اجتماعی افزایش می‌یابد. این وضعیت، فساد را به یکی از ابزارهای معمول برای کسب منافع شخصی تبدیل می‌کند و چرخه‌ای معیوب از ناکارآمدی و بی‌اعتمادی ایجاد می‌نماید (چلبی، ۱۳۹۷، ص ۱۵۴).

به طور کلی، فساد نه تنها موجب تخریب بنیان‌های اعتماد عمومی و تضعیف کارآمدی حکومت‌ها می‌شود، بلکه با ایجاد عدم اطمینان در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، روند توسعه پایدار را مختل کرده و مشارکت عمومی در فرآیندهای تصمیم‌گیری و اجرای عدالت را کاهش می‌دهد. این پدیده به عنوان آفتی برای نظام‌های حکمرانی، نیازمند سیاست‌گذاری‌های جدی و جامع برای مقابله است، زیرا تنها از طریق ایجاد شفافیت، مسئولیت‌پذیری و اجرای اصول عدالت‌محور می‌توان اثرات مخرب آن را مهار کرد و زمینه‌های رشد و توسعه پایدار را فراهم ساخت.

#### ۴. مراجع نظارتی قضایی

نظارت اعمال شده از طریق قوه قضائیه به دو روش اصلی تقسیم می‌شود: نظارت قضایی و نظارت غیرقضایی. نظارت قضایی به دلیل برخورداری از ضمانت اجرای قوی‌تر و صدور احکام لازم‌الاجرا توسط این قوه، نسبت به دیگر اشکال نظارت از اثربخشی بیشتری برخوردار است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹، ص ۱۴۶). با این وجود، اهداف گسترده‌ای که در قانون اساسی برای قوه قضائیه تعیین شده‌اند، شامل حمایت از حقوق فردی و اجتماعی، احیای حقوق عامه، اجرای عدالت و گسترش آزادی‌های مشروع، ایجاب می‌کنند که علاوه بر نظارت قضایی، اشکال دیگری از نظارت نیز برای تحقق کامل این اهداف اعمال شوند.

در همین راستا، نظارت غیرقضایی به عنوان مکمل نظارت قضایی عمل می‌کند و در بسیاری از موارد توانایی دارد تا با رویکردی پیشگیرانه و بازدارنده، از بروز تخلفات و نقض حقوق عمومی جلوگیری نماید. بدین ترتیب، قانون اساسی به منظور تضمین حقوق مردم و نظارت مؤثر بر دستگاه‌های اجرایی، تعدادی نهاد نظارتی را در قوه قضائیه پیش‌بینی کرده است که مهم‌ترین آن‌ها دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور هستند.

این نهادها هر یک با سازوکارهای قانونی مختص به خود، نقش ویژه‌ای در حفظ حقوق عمومی و پایش عملکرد دستگاه‌های مختلف ایفا می‌کنند. دیوان عدالت اداری به طور خاص مرجع رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات شهروندان نسبت به تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های اجرایی است و با صدور آرای الزام‌آور، مسیر احقاق حق را هموار می‌سازد. از سوی دیگر، سازمان بازرسی کل کشور با وظیفه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های دولتی، نقشی کلیدی در مبارزه با فساد و تخلفات اداری دارد.

بنابراین، ترکیب نظارت قضایی و غیرقضایی در چارچوب قوه قضائیه، ضمن تقویت ضمانت اجراها و افزایش کارآمدی در اجرای عدالت، امکان تحقق اهداف والای قانون اساسی را فراهم می‌سازد.

### الف) دیوان عدالت اداری

این نهاد که باید آن را عالی‌ترین دادگاه اداری در ایران دانست، برای شکایت از آراء قطعی مراجع شبه‌قضائی و یا تصمیمات مقامات و نهادهای حقوق عمومی که به تضییع حقوق افراد جامعه می‌انجامد، تأسیس شده است؛ بنابراین، اگر مقررات دولتی خلاف حقوق عامه باشد، دیوان عدالت اداری می‌تواند اقدام به لغو یا ابطال آنها نماید. اهمیت این نهاد تا جایی است که اصل ۱۷۳ قانون اساسی آن را به‌منظور احقاق حقوق مردم شناسایی نموده و زیر نظر رئیس قوه قضائیه معرفی کرده است.

در اینجا هدف آن نیست که تمام زوایای پیدا و پنهان دیوان عدالت بررسی و مورد تحلیل قرار گیرد، بلکه باید به قدر متیقن برای منظور پژوهش حاضر و نقش این دیوان در مقابله با فساد مالی دستگاه‌های اجرایی سخن گفت. توضیح آنکه اگر مقررات دولتی خلاف قانون توسط یک نهاد یا مقام اجرایی وضع شود، اما خارج از حیطه و قلمرو قانون باشد، قطعاً تجاوز از حدود اختیارات مقامات و نهادها است و در این هنگام محتمل است که سلايق شخصی جایگزین ضوابط اصولی ادارات گردد. اینجاست که نقش دیوان عدالت اهمیت پیدا می‌کند و قادر است تصمیمات یا مقررات خلاف قانون دستگاه اجرایی را باطل نموده و جلوی خودسری‌ها و بعضاً فساد مالی که ممکن بود از این طریق حاصل شود را بگیرد.

دیوان عدالت اداری در راستای تبیین صلاحیت خود به دو دیدگاه اصلی مواجه است (آقایی طوق و لطفی، ۱۳۹۸، ص ۲۹۶). در دیدگاه اول، دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک مرجع اختصاصی شناخته می‌شود که فقط در موارد خاص و با تصریح قانونی صلاحیت رسیدگی دارد. در این نگاه، دیوان عدالت صلاحیت عام ندارد و صرفاً رسیدگی به دعاوی خاصی که در قوانین مربوطه تصریح شده، در صلاحیت آن است. این رویکرد در بسیاری از قوانین مصوب در سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ نیز پذیرفته شده است که طبق آن دیوان عدالت اداری بیشتر به دعاوی ابطال مقررات دولتی می‌پردازد و رسیدگی به دعاوی مربوط به قراردادهای اداری، اموال عمومی و مسئولیت‌های دولت را به دادگاه‌های عمومی واگذار می‌کند. این دیدگاه غالب در عرصه قانونی و نظری است و به تبع آن، دستگاه قضایی کشور در راستای نظارت بر دستگاه اجرایی، بر اساس صلاحیت‌های معین و محدود، عمل می‌کند.

در دیدگاه دوم، دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع عام رسیدگی به دعاوی اداری معرفی می‌شود. این دیدگاه استدلال می‌کند که دیوان نه تنها یک مرجع اختصاصی اداری است، بلکه به‌عنوان تنها مرجع عمومی اداری و عالی‌ترین مرجع اداری در ایران شناخته می‌شود. در توجیه این دیدگاه، به اصول مختلف قانون اساسی مانند اصول ۳۴، ۳۵، ۳۶، ۳۷، ۵۹ و ۶۱ استناد می‌شود. بر اساس این اصول، مفهوم "دادگاه" که در قانون اساسی آمده است، نه تنها شامل دادگاه‌های عمومی، بلکه شامل دیوان عدالت اداری نیز می‌شود، زیرا این دیوان نیز یک مرجع قضائی است که تحت نظارت قوه قضائیه قرار دارد؛ بنابراین، به عقیده این گروه، دیوان عدالت اداری باید به‌عنوان مرجع قضائی عام در امور اداری شناخته شود و این دیدگاه از نظر اصولی با توجه به جایگاه دیوان در نظام قضائی کشور قابل توجیه است.

با وجود این، رویه قضائی و تصمیمات هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خلاف این نظریه را تأیید کرده‌اند. به‌عنوان مثال، در رأی شماره ۵۹ مورخ ۱۳۷۷/۴/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تصریح شده است که رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای باید در محاکم صالحه دادگستری مورد رسیدگی حقوقی قرار گیرد و خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری است. همچنین، در رأی شماره ۱۳۰ مورخ ۱۳۷۷/۱۲/۶ هیئت عمومی دیوان، اختلافات ناشی از اجرای قراردادهای منعقد شده را در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری دانسته‌اند. همین‌طور، هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز در رأی شماره ۱۹۷ مورخ ۱۳۷۹/۶/۲۰ رسیدگی به اختلافات ناشی از عقود و معاملات که یک طرف آن دستگاه‌های دولتی باشد را در صلاحیت محاکم دادگستری قرار داده است.

بالین حال، برای نظارت مؤثر و مطلوب دیوان عدالت اداری بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و جلوگیری از هرگونه سوءاستفاده یا فساد، به نظر می‌رسد که باید قانون‌گذار و همچنین رویه قضائی صلاحیت دیوان را در رسیدگی به دعاوی مربوط به ارگان‌های دولتی گسترش دهند. این گسترش صلاحیت باعث می‌شود که تمام مسائل مربوط به دولت و مردم، از جمله دعاوی اداری و حقوقی، در یک نهاد قضائی تخصصی و زیر نظر قوه قضائیه بررسی شود و در نتیجه نظارت بر دولت کارآمدتر و جامع‌تر گردد. (مصطفوی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۲۰۷)

### ب) سازمان بازرسی کل کشور

صلاحیت نظارتی سازمان مذکور به بررسی شکایات محدود نمی‌شود و هرگاه ضرورت تشخیص داده شود، بازرسی خود را آغاز می‌کند؛ چنان‌که این نظارت محدود به تخلفات قانونی هم نبوده و به شایستگی‌ها و حسن اجرای قوانین نیز رسیدگی می‌کند. تضمین شایسته‌سالاری در نظام اداری از اهداف و وظایف سازمان بازرسی است که می‌تواند از این طریق وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین را انجام دهد. این سازمان از دو جهت می‌تواند ضامن اجرای وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین در نظام قضائی باشد (موسی زاده، ۱۳۹۳، ص ۲۹۸).

بر اساس ماده ۱۵ آئین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی، این سازمان برای بهره‌برداری از ظرفیت دستگاه‌های اداری کشور و ارتقای کیفیت گزارش‌ها، قادر است با توافق مسئولان و با استفاده از کارشناسان، متخصصان و امکانات دستگاه‌های اجرایی، اقدام به نظارت و بازرسی به صورت مشترک و تلفیقی نماید. این امر به‌ویژه در راستای ارتقای کارایی نظارت و بهره‌گیری از تخصص‌های مختلف در دستگاه‌های اجرایی کشور است.

با توجه به اصل ۱۷۴ قانون اساسی، در ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی، دو وظیفه یا هدف عمده برای این سازمان تعیین شده است: اول، نظارت بر حسن جریان امور در دستگاه‌های اجرایی و دوم، نظارت بر اجرای صحیح قوانین در این دستگاه‌ها. این دو وظیفه به‌وضوح نشان‌دهنده تأکید بر اهمیت نظارت سازمان بازرسی در جهت تضمین عملکرد صحیح نهادهای اجرایی و تطابق آن با مقررات قانونی است.

با توجه به قوانین و مقررات حاکم بر سازمان بازرسی، نظارت و بازرسی‌های این سازمان را می‌توان به دسته‌های مختلف تقسیم‌بندی نمود، از جمله نظارت بر تحقق اهداف عمومی و اطمینان از عملکرد بهینه دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای صحیح و کامل قوانین، نظارت بر منابع مالی و جلوگیری از تخلفات مالی و نظارت بر حسن اجرای فرآیندهای اداری و دولتی که ممکن است به نقض حقوق عمومی و فساد منجر شود (رضایی زاده، ۱۳۹۵، ص ۳۱۴).

## ۵. چالش‌های نظارتی دیوان عدالت اداری

### الف) محدوده صلاحیت

برآیند بحث در خصوص رویکردهای مختلف نسبت به دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که اگر نقش این دیوان محدود به حداقل‌ها باشد، امید به مبارزه مؤثر با فساد مالی دستگاه‌های اجرایی بسیار کم خواهد بود. علی‌رغم تصریح صریح قانون اساسی و آیین‌نامه‌های دولتی در اصول ۱۷۰ و ۱۷۴ ق.ا که بر نظارت بر نهادهای دولتی و اجرای صحیح قوانین تأکید دارند، تفسیر شورای نگهبان از اصل ۱۷۰ ق.ا به گونه‌ای بوده که «دولت» را تنها معادل قوه مجریه می‌داند. این تفسیر می‌تواند منجر به این شود که بسیاری از مصوبات و تصمیمات نهادهای مختلف و دستگاه‌های دولتی تحت نظارت و بازرسی دیوان عدالت اداری قرار نگیرند. (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۵، ص ۱۷۴)

در حالی که طبق بند (۱) ماده ۱۰ و ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نظارت دیوان بر تخلفات دستگاه‌های دولتی به‌ویژه در مواردی فراتر از قوه مجریه ممکن است، از جمله نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای انقلابی و تصمیمات غیرقضائی قوه قضائیه، باید به‌طور مؤثر و دقیق بررسی شود. این رویکرد باعث می‌شود که در صورت گسترش

صلاحیت دیوان عدالت اداری به کلیه دعاوی اداری دستگاه‌های دولتی، از جمله دعاوی ابطال، قراردادهای اداری و سایر مسائل مرتبط، نظارت این نهاد می‌تواند دقیق‌تر و جامع‌تر باشد.

مهم است که برای تحقق هدف قانون اساسی در نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اجرایی، باید نظارت حداکثری دیوان بر نهادهای دولتی و اجرایی مورد توجه قرار گیرد. در حال حاضر، بررسی‌های دیوان عدالت اداری محدود به دعاوی ابطال است که با فلسفه تأسیس دیوان مغایرت دارد. از این رو، برای تقویت نقش نظارتی دیوان، لازم است که صلاحیت آن گسترش یابد و به تمام دعاوی مرتبط با دستگاه‌های اجرایی و دولتی، از جمله دعاوی ناشی از قراردادهای اداری، نظارت بر منابع مالی و دیگر موضوعات مربوطه گسترش یابد تا دیوان بتواند در راستای مبارزه با فساد مالی و نظارت مؤثر بر اقدامات دستگاه‌های دولتی به‌طور جامع‌تری عمل کند.

### ب) تقلیل به دعاوی ابطال

محدود کردن صلاحیت دیوان عدالت اداری به رسیدگی به دعاوی ابطال، یکی از مهم‌ترین نقایص این نهاد است. با وجود اینکه در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به اقدامات مأموران دولتی، واحدهای دولتی، آیین‌نامه‌های اجرایی و سایر تصمیمات اداری و به منظور احقاق حقوق آنان پیش‌بینی شده است، در عمل این جایگاه برجسته برای دیوان به درستی شناسایی و اجرایی نشده است. این امر به‌ویژه به دلیل فقر نظریه‌پردازی و توسعه حقوق اداری در ایران به چشم می‌آید که متأسفانه باعث شده است تا گام‌های مؤثر و بلندی که قانونگذار در طراحی ساختار عدالت اداری کشور برداشت، در عمل به عقب بازگردد و نتواند به اهداف بلندمدت خود دست یابد.

تقلیل صلاحیت دیوان عدالت اداری به بررسی دعاوی ابطال به معنای کاهش کارکرد نظارتی این نهاد و محدود شدن دامنه تأثیرگذاری آن در نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی است. این نوع نظارت که به‌طور عمده در قالب نظارت پسینی صورت می‌گیرد، نشان‌دهنده نوعی نظارت انفعالی است که فاقد عمق و جامعیت لازم برای مقابله با فساد و تخلفات احتمالی در دستگاه‌های اجرایی می‌باشد. در واقع، با محدود بودن وظایف دیوان عدالت اداری به رسیدگی به دعاوی ابطال، این نهاد به نوعی از نظارت پیشگیرانه و کلان بر فعالیت‌های اداری کشور باز می‌ماند و امکان بررسی و مداخله در سایر مسائل اداری از جمله دعاوی ناشی از قراردادهای اداری، تخلفات مالی و مواردی از این دست از دست می‌رود. (آقای طوقی و لطفی، ۱۳۹۸، ص ۳۰۵)

بنابراین، برای تحقق هدف اصلی دیوان عدالت اداری در راستای تحقق عدالت اداری و نظارت بر حسن جریان امور، ضروری است که صلاحیت این دیوان به دیگر جنبه‌های حقوق اداری، به‌ویژه نظارت پیشگیرانه و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی گسترش یابد. این امر نه تنها موجب ارتقای کارآمدی دیوان در نظارت بر دولت می‌شود، بلکه به تقویت نقش آن در مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت در عملکرد نهادهای دولتی خواهد انجامید.

### ج) نظارت منفعل

درحالی‌که دیوان عدالت اداری از صلاحیت قانونی برای رسیدگی به دعاوی ابطال نظامات و تصمیمات دولتی برخوردار است، بااین‌حال، این صلاحیت محدود به زمانی است که شاکی نسبت به این تصمیمات یا اقدامات دولتی طرح دعوی نماید. بدین معنا که دیوان عدالت به‌طور خودکار و بدون شکایت از جانب افراد یا مراجع دیگر نمی‌تواند به بررسی و تعقیب تخلفات بپردازد. این وضعیت موجب می‌شود که نظارت دیوان عدالت اداری، به‌ویژه در حوزه مبارزه با فساد مالی، تنها زمانی مؤثر باشد که موضوع به دیوان ارجاع گردد و شاکی طرح دعوی کرده باشد؛ بنابراین، نظارت دیوان در عمل یک نظارت پسینی محسوب می‌شود که به مراحل و تشریفات قانونی وابسته است و تا زمانی که شکایتی از سوی افراد نسبت به تصمیمات دولتی مطرح

نشود، دیوان وارد رسیدگی نمی‌شود. این نوع نظارت در قیاس با نظارت پیشگیرانه و جامع که می‌تواند به‌طور خودکار و به‌طور مداوم بر اقدامات دستگاه‌های اجرایی نظارت داشته باشد، از کارایی کمتری برخوردار است. (محمودی، ۱۳۹۳، ص ۵۳)

برای اینکه دیوان بتواند به‌طور مؤثری در مبارزه با فساد مالی نقش ایفا کند، نیاز است که نظارت آن گسترش یابد و به یک نظارت پویا تبدیل شود. یکی از راهکارهایی که می‌تواند در این زمینه مؤثر واقع شود، ایجاد نهادی مشابه دادستانی در دیوان عدالت اداری است. دادستان می‌تواند همچون نماینده عموم مردم، به‌طور خودکار و مستقل از طرح دعوی توسط شاکیان، وارد عمل شده و تخلفات دستگاه‌های دولتی را پیگیری نماید. این اقدام به‌ویژه در زمینه‌های حقوق عمومی و مالی می‌تواند اثرات مثبتی در جلوگیری از فساد داشته باشد. به‌طور خاص، دادستان می‌تواند به‌طور مستقیم از طریق گزارش‌های دریافتی از نهادهای نظارتی دیگر مانند سازمان بازرسی کل کشور و دادستانی کل کشور، نسبت به تخلفات و مصوبات غیرقانونی آگاهی یابد و در صورت لزوم، موضوع را در هیأت عمومی دیوان مطرح کرده و ابطال آن را درخواست نماید.

درحالی‌که در برخی از مواد قانونی نظیر ماده ۷۹ قانون دیوان عدالت اداری، مقامات ارشد مانند رئیس قوه قضائیه و رئیس دیوان عدالت نیز در مقام شاکی قرار گرفته‌اند و می‌توانند نسبت به تخلفات مصوبات دولتی اقدام کنند، اما این صلاحیت‌ها هنوز به‌طور کامل و جامع اجرا نمی‌شود؛ بنابراین، علاوه بر توسعه صلاحیت دیوان برای رسیدگی به دعاوی متنوع‌تری همچون ابطال قراردادهای اداری و بررسی تخلفات مالی، باید بر لزوم ایجاد و تقویت نظارت پیشگیرانه و خودکار تأکید شود. نظارت پیشگیرانه این امکان را می‌دهد که دیوان و سایر نهادهای نظارتی به‌طور فعال‌تر بر عملکرد دستگاه‌های دولتی نظارت کرده و از وقوع فساد جلوگیری نمایند. (نوبین، ۱۳۹۰، ۳۴۷-۳۴۹)

نظارت خودکار یکی از مؤثرترین روش‌های نظارت است که در آن نهاد ناظر، بدون نیاز به شکایت یا درخواست خاص، به‌طور مداوم و پیوسته بر فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌های دولتی نظارت می‌کند. این نوع نظارت از وقوع فساد جلوگیری کرده و دامنه فساد را کاهش می‌دهد. از طرفی، با کاهش تخلفات و فساد در دستگاه‌های اجرایی، نیاز به رسیدگی‌های قضائی نیز به‌طور چشمگیری کاهش می‌یابد. در نتیجه، نظارت خودکار می‌تواند به‌عنوان یک ابزار قدرتمند برای کنترل مفاسد مالی و اداری در نظام دولتی عمل کند، چرا که با وجود ناظر مستقل و مؤثر، فضای فساد به شدت محدود و شفافیت در عملکرد دستگاه‌های اجرایی افزایش خواهد یافت.

### نتیجه

فساد اداری به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین معضلات اجتماعی، اقتصادی و حقوقی، مانع بزرگی در مسیر رشد و توسعه پایدار جوامع است. در این میان، دیوان عدالت اداری به‌عنوان یکی از نهادهای کلیدی در نظام حقوقی ایران، نقش مهمی در مقابله با فساد و تضمین حقوق شهروندان ایفا می‌کند. بررسی نقش و عملکرد این دیوان نشان می‌دهد که اگرچه ساختار و صلاحیت آن بر اساس اصول قانون اساسی و قوانین موضوعه برای تحقق عدالت اداری طراحی شده است، اما محدودیت‌های نظارتی و اجرایی آن، ازجمله تفسیر محدود از صلاحیت، محدودیت به دعاوی ابطال و نظارت عمدتاً منفعلانه، مانع از ایفای کامل نقش آن در مبارزه با فساد شده است.

نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که تقویت نقش دیوان عدالت اداری در مبارزه با فساد، مستلزم گسترش دامنه صلاحیت آن و ایجاد رویکردهای نظارتی پیشگیرانه و پویاست. نظارت پیشگیرانه که به‌جای انتظار برای شکایت افراد به‌طور خودکار تخلفات را شناسایی و پیگیری می‌کند، می‌تواند تأثیر بسزایی در کاهش فساد داشته باشد. ایجاد نهادی مشابه دادستانی در دیوان عدالت اداری که به‌عنوان نماینده عمومی مردم قادر به مداخله و پیگیری تخلفات بدون نیاز به طرح دعوی باشد، یکی از راهکارهای عملی برای این هدف است.

علاوه بر این، افزایش شفافیت در فرآیندهای اداری و نظارت دقیق‌تر بر عملکرد نهادهای دولتی و شبه‌دولتی، از دیگر راهکارهای مؤثر در کاهش فساد است. این امر نیازمند اصلاح قوانین مرتبط، تقویت نظارت بر مصوبات و قراردادهای دولتی و توسعه بسترهای حقوقی و اجرایی است که امکان برخورد جدی‌تر با تخلفات و سوءاستفاده از منابع عمومی را فراهم کند.

دیوان عدالت اداری، در کنار سایر نهادهای نظارتی مانند سازمان بازرسی کل کشور، می‌تواند به‌عنوان یکی از ارکان اصلی در نظام حکمرانی شفاف و پاسخگو عمل کند؛ اما برای تحقق این هدف، باید ضمن رفع محدودیت‌های موجود، بسترهای قانونی و اجرایی لازم برای نظارت جامع و کارآمدتر فراهم شود. در نهایت، تأکید بر ضرورت هم‌افزایی میان نهادهای نظارتی و اجرایی، تقویت فرهنگ نظارت و پاسخگویی در ساختار اداری کشور و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین برای ارتقای شفافیت، از الزامات اساسی برای مقابله با فساد و تقویت عدالت اداری است. این رویکردها می‌توانند نه تنها به کاهش فساد، بلکه به بازسازی اعتماد عمومی به نظام حکمرانی و ارتقای کارآمدی دستگاه‌های اجرایی کمک شایانی کنند.

## منابع

### الف) کتب

۱. احمدی، سید علی اکبر و همکاران. (۱۳۹۴). فساد اداری و مالی در سازمانهای امروزی، تهران: فوژان.
۲. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی. (۱۳۹۸). حقوق اداری (۱)، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۳. ترکی، غلامعباس. (۱۴۰۰). واکاوی فساد مالی در ایران، چاپ دوم، تهران: میزان.
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۳۸۴). ترمینولوژی حقوق، چاپ پانزدهم، تهران: گنج دانش.
۵. چلبی، آزاده. (۱۳۹۷). فساد و مقبولیت قانون، چاپ دوم، تهران: نشر نی.
۶. راسخ، محمد. (۱۳۹۰). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران: دراک.
۷. رضایی زاده، محمدجواد. (۱۳۹۵). حقوق اداری (۱)، چاپ سوم، تهران: میزان.
۸. عباسی، بیژن. (۱۳۹۰). حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: دادگستر.
۹. عمیدزنجانی، موسی زاده، عباسعلی، ابراهیم. (۱۳۹۳). بایسته های فقه سیاسی، چاپ سوم، تهران: مجد.
۱۰. محمودی، جواد. (۱۳۹۳). بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، چاپ دوم، تهران: جنگل، جاودانه.
۱۱. معاونت حقوقی ریاست جمهوری. (۱۳۹۵). مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ سوم، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
۱۲. موسی زاده، ابراهیم. (۱۳۹۳). حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: دادگستر.
۱۳. نوین، پرویز. (۱۳۹۰). اصول حقوق عمومی، تهران: جنگل، تدریس.

### ب) مقالات و پایان نامه ها

۱. امیدی، هاشمی، علی، سید محمد جواد. (۱۳۹۵). مطالعه مقایسه‌ای تأثیر نهادهای دمکراتیک و مستقل نظارتی بر کاهش فساد با توجه به فصل دوم کنوانسیون مبارزه با فساد. مندرج در مجموعه مقالات همایش کنوانسیون مبارزه با فساد ۲۰۰۳، دستاوردها و چالش ها. تهران: میزان.
۲. رحمت‌اللهی، حسین. (۱۳۸۳). فساد حکومت؛ علل و راهکارهای برون رفت. نشریه اندیشه های حقوقی، شماره ۲.
۳. مصطفوی نژاد، پروین، نعیمی، سیدشهاب الدین، خیرالله، عمران. (۱۴۰۱). مبارزه با فساد مالی آسیب شناسی صلاحیتهای دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور. نشریه حقوق اداری، شماره ۳۳.