

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

برنامه های جهانی مبارزه با فساد

پتر لانگست و دیگران

ترجمه: امیر حسین جلالی فراہانی

حمید برہ مند بک نظر

دفتر مطالعات فناوری های نوین

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد/ پیتر لانگست ... [و دیگران]؛ ترجمه امیرحسین جلالی
فراهانی، حمید بهره‌مند بگ‌نظر. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها،
۱۳۸۷.
۸۸۸ ص: جدول، نمودار. - (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۷/۶۷)
ISBN: 978-964-8427-53-0: ۱۰۰۰۰۰ ریال
فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.
کتابنامه: ص. [۸۴۳]-۸۴۶.
۱. امور مالی -- فساد. الف. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. دفتر مطالعات
فناوری‌های نوین.
HG ۱۷۴/ف۵۴
۱۳۸۷

این کتاب ترجمه‌ای از اثر زیر است:

P. Langseth & Others, The Global Programme Against Corruption (UN Anti-corruption Toolkit), United Nations Office on Drugs & Crime, 3rd Edition, Vienna, September 2004.

عنوان: برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد

مؤلفان: پیتر لانگست و دیگران

ترجمه: امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بگ‌نظر

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیر نشر: عبدالرضا فاضلی

نوبت چاپ: اول، پاییز ۱۳۸۷

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

چاپ: نگاران شهر

قیمت: ۱۰۰۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مترجمان است.
کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست اجمالی

۱.....	سخن ناشر
۵.....	دیباچه
۷.....	خود را مجهز کنید
۹.....	تقدیر
۱۱.....	یادداشت ویراستاران
۱۳.....	فصل اول مقدمه
۱۰۳.....	فصل دوم ارزیابی فساد و توانایی‌های نهادی مبارزه با آن
۱۲۱.....	فصل سوم نهادسازی
۳۵۱.....	فصل چهارم پیشگیری وضعی
۴۱۷.....	فصل پنجم پیشگیری اجتماعی
۵۱۷.....	فصل ششم مجریان قانون
۵۸۵.....	فصل هفتم قانون‌گذاری مبارزه با فساد
۶۶۹.....	فصل هشتم نظارت و ارزیابی
۷۶۷.....	فصل نهم همکاری قضایی بین‌المللی
۸۰۵.....	فصل دهم بازبایی و بازگرداندن عواید فساد
۸۲۹.....	واژگان تخصصی
۸۴۳.....	منابع و مأخذ

فهرست مطالب

سخن ناشر	۱
دیباچه	۵
خود را مجهز کنید	۷
تقدیر	۹
یادداشت ویراستاران	۱۱
یادداشت ویراستار بر ویراست دوم	۱۱
یادداشت ویراستار بر ویراست سوم	۱۱
فصل اول مقدمه	۱۳
۱-۱ فساد چیست؟	۱۵
۱-۱-۱ مفهوم فساد و پیمایشی از رایج‌ترین شکل‌های ارتكابی آن	۱۵
۱-۱-۲ فساد «کلان» و فساد «خرد»	۱۶
۱-۱-۳ فساد «فعال» و فساد «منفعل»	۱۶
۱-۱-۴ رشوه	۱۷
۱-۱-۵ اختلاس، سرقت و کلاهبرداری	۲۰
۱-۱-۶ اخاذی	۲۲
۱-۱-۷ سوءاستفاده از اختیارات	۲۳
۱-۱-۸ جانب‌داری، تبارگماری و مشتری‌مداری	۲۴
۱-۱-۹ رفتار موجد یا استفاده‌کننده از منافع متعارض	۲۴
۱-۱-۱۰ کمک‌های سیاسی ناروا	۲۴
۱-۲ درس‌های آموخته شده	۲۵
۱-۲-۱ تأثیر منفی فساد	۲۶
۱-۲-۲ شرایط تسهیل‌کننده فساد	۲۶
۱-۲-۳ شرایط لازم برای پیشگیری از فساد	۲۷
۱-۲-۴ درگیر کردن تمام ذی‌نفعان اصلی	۲۸

- ۱-۲-۵ پیوندهای میان فساد و پول شویی ۲۹
- ۱-۲-۶ بنای راهبرد مبارزه با فساد: رویکردی یکپارچه ۳۰
- ۱-۲-۷ رویکردی یکپارچه برای توسعه و اجرای راهبردها ۳۰
- ۱-۲-۷-۱ نیاز به طراحی، اجرا و اصلاح بر مبنای ارزیابی و واقعیت ۳۱
- ۱-۲-۷-۲ نیاز به شفافیت ۳۲
- ۱-۲-۷-۳ نیاز به پشتیبانی بی طرفانه یا چندجانبه ۳۲
- ۱-۲-۷-۴ نیاز به فراگیری ۳۳
- ۱-۲-۷-۵ نیاز به جامعیت ۳۳
- ۱-۲-۷-۶ نیاز به عناصر و راهبردهای تأثیرمحور ۳۳
- ۱-۲-۷-۷ نیاز به انعطاف پذیری ۳۴
- ۱-۳ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد ۳۴
- ۱-۳-۱ پیشینه شکلی ۳۴
- ۱-۳-۲ پیشینه ماهوی ۳۷
- ۱-۳-۲-۱ مقررات عمومی (فصل ۱، مواد ۱ تا ۴) ۳۹
- ۱-۳-۲-۲ اقدامات پیشگیرانه (فصل ۲، مواد ۵ تا ۱۴) ۴۰
- ۱-۳-۲-۳ جرم‌انگاری و اقدامات مجریان قانون (فصل ۳، مواد ۱۵ تا ۴۴) ۴۰
- ۱-۳-۲-۴ اقدامات مربوط به همکاری بین‌المللی (فصل ۴، مواد ۴۳ تا ۴۹) ۴۲
- ۱-۳-۲-۵ بازبازی اموال (فصل ۵، مواد ۵۱ تا ۵۹) ۴۳
- ۱-۳-۲-۶ مساعدت‌های فنی و تبادل اطلاعات (فصل ۶، مواد ۶۰ تا ۶۲) ۴۵
- ۱-۳-۲-۷ راهکارهای اجرایی (فصل ۷، مواد ۶۳ و ۶۴) ۴۶
- ۱-۳-۲-۸ مقررات پایانی (فصل ۸، مواد ۶۵ تا ۷۱) ۴۷
- ۱-۳-۳ مجموعه برنامه ۶۵
- ۱-۳-۳-۱ درآمدی بر این مجموعه برنامه: اهداف و کاربردهای مورد نظر ۶۵
- ۱-۳-۳-۲ استفاده از مجموعه برنامه ۶۷
- ۱-۳-۳-۳ ارزیابی اولیه ۶۷
- ۱-۳-۳-۴ ارزیابی مستمر ۶۸
- ۱-۳-۳-۵ کاربران این برنامه‌ها ۶۸
- ۱-۳-۳-۶ منابع مورد نیاز ۶۹
- ۱-۳-۳-۷ مروری بر مجموعه برنامه ۷۰

- ۱-۳-۹-۱ ارزیابی فساد و توانایی‌های نهادی مبارزه با آن ۷۱
- ۱-۳-۹-۲ نهادسازی ۷۳
- ۱-۳-۹-۳ پیشگیری وضعی ۸۲
- ۱-۳-۹-۴ پیشگیری اجتماعی ۸۶
- ۱-۳-۹-۵ مجریان قانون ۹۰
- ۱-۳-۹-۶ قانون‌گذاری مبارزه با فساد ۹۴
- ۱-۳-۹-۷ نظارت و ارزیابی ۱۰۰
- ۱-۳-۹-۸ همکاری قضایی بین‌المللی ۱۰۱
- ۱-۳-۹-۹ بازگردداندن عواید فساد ۱۰۲

فصل دوم ارزیابی فساد و توانایی‌های نهادی مبارزه با آن ۱۰۳

- ۲-۱ برنامه اول ۱۰۵
- ۲-۱-۱ ارزیابی ماهیت و میزان فساد ۱۰۵
- ۲-۱-۲ انواع داده‌های لازم برای جست‌وجو ۱۰۶
- ۲-۱-۲-۱ اطلاعات راجع به محل وقوع فساد ۱۰۶
- ۲-۱-۲-۲ اطلاعات راجع به اشکال فساد ۱۰۶
- ۲-۱-۲-۳ اطلاعات راجع به هزینه‌های تأثیرات فساد ۱۰۶
- ۲-۱-۲-۴ عوامل تسهیل‌کننده یا همراه فساد ۱۰۶
- ۲-۱-۲-۵ تصور ذهنی افراد درگیر یا قربانی فساد از آن ۱۰۷
- ۲-۱-۳ شیوه‌های گردآوری داده‌ها ۱۰۷
- ۲-۱-۳-۱ مرور سوابق موجود ۱۰۸
- ۲-۱-۳-۲ پیمایش ۱۰۸
- ۲-۱-۳-۳ گروه‌های تمرکز ۱۰۹
- ۲-۱-۳-۴ مطالعات موردی ۱۱۰
- ۲-۱-۳-۵ پژوهش‌های میدانی ۱۱۱
- ۲-۱-۳-۶ ارزیابی حرفه‌ای از مقررات و رویه‌های قانونی و سایر مقررات و رویه‌ها ۱۱۲
- ۲-۱-۳-۷ ارزیابی نهادها و روابط نهادی ۱۱۳
- ۲-۱-۴ پیش‌شرط‌ها و خطرها ۱۱۴
- ۲-۲ برنامه دوم ۱۱۴

- ۱۱۴..... ۲-۲-۱ ارزیابی ظرفیت‌های نهادهای و پاسخ به فساد
- ۱۱۵..... ۲-۲-۲ تعیین نهادهای نیازمند ارزیابی و تنظیم اولویت‌ها
- ۱۱۵..... ۲-۲-۲-۱ ارزیابی
- ۱۱۶..... ۲-۲-۲-۲ پیشگیری
- ۱۱۶..... ۲-۲-۲-۳ پاسخ‌ها
- ۱۱۸..... ۲-۲-۳ ارزیابی نهادهای و روابط نهادی
- ۱۱۹..... ۲-۲-۴ روش‌های گردآوری داده‌ها یا اطلاعات برای استفاده از ارزیابی نهادها

۱۲۱..... فصل سوم نهادسازی

- ۱۲۳..... ۳-۱ مفهوم موسع «نهادسازی»
- ۱۲۳..... ۳-۱-۱ برنامه سوم تا یازدهم
- ۱۲۷..... ۳-۱-۲ سازوکارهای نهادسازی
- ۱۲۹..... ۳-۱-۳ نهادهای قضایی
- ۱۳۱..... ۳-۱-۴ نهادسازی در دولت‌های ناحیه‌ای و محلی
- ۱۳۲..... ۳-۲ برنامه سوم
- ۱۳۲..... ۳-۲-۱ نهادهای تخصصی مبارزه با فساد
- ۱۳۳..... ۳-۲-۲ مهم‌ترین مزایای نهاد مستقل ضدفساد
- ۱۳۴..... ۳-۲-۳ مهم‌ترین معایب نهاد مستقل ضدفساد
- ۱۳۵..... ۳-۲-۴ تضمین استقلال نهادهای خاص
- ۱۳۶..... ۳-۲-۵ وظایف نهادهای خاص ضدفساد
- ۱۳۷..... ۳-۲-۶ عناصر ماهوی نهادهای خاص ضدفساد
- ۱۳۷..... ۳-۲-۶-۱ کارکرد تحقیقی و تعقیبی اولیه
- ۱۳۷..... ۳-۲-۶-۲ کارکرد آموزشی و رشد آگاهی
- ۱۳۷..... ۳-۲-۶-۳ کارکرد تحلیلی، سیاست‌گذاری و قانونی
- ۱۳۸..... ۳-۲-۶-۴ کارکرد پیشگیری
- ۱۳۸..... ۳-۳ برنامه چهارم
- ۱۳۸..... ۳-۳-۱ بازرس ویژه
- ۱۳۹..... ۳-۳-۲ نقش بازرس ویژه در برنامه‌های ضدفساد
- ۱۴۰..... ۳-۳-۳ احکام و کارکردها

- ۱۴۱-۳-۳-۱ صلاحیت قضایی ۳-۳-۳-۱
- ۱۴۱-۳-۳-۲ اختیارات مناسب تحقیق ۳-۳-۳-۲
- ۱۴۲-۳-۳-۳ شفافیت ۳-۳-۳-۳
- ۱۴۲-۳-۳-۴ سلامت ۳-۳-۳-۴
- ۱۴۲-۳-۳-۵ دسترس پذیری عمومی ۳-۳-۳-۵
- ۱۴۲-۳-۳-۶ منابع ۳-۳-۳-۶
- ۱۴۲-۳-۳-۴ پیش شرطها و خطرها ۳-۳-۳-۴
- ۱۴۲-۳-۴-۱ فقدان هماهنگی با دیگر نهادها ۳-۳-۴-۱
- ۱۴۳-۳-۴-۲ اهداف و انتظارات غیرواقع گرایانه ۳-۳-۴-۲
- ۱۴۳-۳-۴-۳ تأسیس و به کارگیری بازرسان ویژه یا نهادهای مشابه در سازمانها یا
فعالیت‌های بین‌المللی ۱۴۳-۳-۴-۳
- ۱۴۵-۳-۴-۴ بازرسان ویژه در سازمان‌های بین‌المللی ۱۴۵-۳-۴-۴
- ۱۴۶-۳-۳-۵ بازرسان ویژه در سازمان‌های ملی فعال در عرصه بین‌المللی ۱۴۶-۳-۳-۵
- ۱۴۷-۳-۳-۶ برنامه‌های مرتبط ۳-۳-۶
- ۱۴۸-۳-۴ برنامه پنجم ۳-۴
- ۱۴۸-۳-۴-۱ حسابرسان و نهادهای حسابرسی ۳-۴-۱
- ۱۵۰-۳-۴-۲ انواع متفاوت حسابرسی ۳-۴-۲
- ۱۵۱-۳-۴-۲-۱ حسابرسی پیشینی یا پسینی ۳-۴-۲-۱
- ۱۵۱-۳-۴-۲-۲ حسابرسی‌های درونی یا بیرونی ۳-۴-۲-۲
- ۱۵۱-۳-۴-۲-۳ حسابرسی‌های غیرعمومی ۳-۴-۲-۳
- ۱۵۲-۳-۴-۲-۴ موضوع حسابرسی: حقوقی، مالی، منطبق با معیارهای مقرر و اجرایی ۱۵۲-۳-۴-۲-۴
- ۱۵۳-۳-۴-۳ تضمین استقلال نهادهای حسابرسی ۱۵۳-۳-۴-۳
- ۱۵۳-۳-۴-۳-۱ استقلال حسابرسان و کارکنان ۱۵۳-۳-۴-۳-۱
- ۱۵۴-۳-۴-۳-۲ استقلال مالی و بودجه ۱۵۴-۳-۴-۳-۲
- ۱۵۴-۳-۴-۳-۳ استقلال و شفافیت گزارش ۱۵۴-۳-۴-۳-۳
- ۱۵۴-۳-۴-۴ رابطه نهادهای حسابرسی با دیگر نهادهای دولتی ۱۵۴-۳-۴-۴
- ۱۵۴-۳-۴-۴-۱ رابطه با عوامل قانون‌گذاری و سیاسی دولتی ۱۵۴-۳-۴-۴-۱
- ۱۵۶-۳-۴-۴-۲ رابطه با دولت و نظام اداری ۱۵۶-۳-۴-۴-۲
- ۱۵۷-۳-۴-۵ اختیارات حسابرسان ۱۵۷-۳-۴-۵

- ۱۵۷..... ۳-۴-۵-۱ اختیارات تحقیق
- ۱۵۷..... ۳-۴-۵-۲ آرا و مشاوره‌های کارشناسی
- ۱۵۸..... ۳-۴-۶-۱ شیوه‌های حسابرسی، کارکنان آن و تبادل تجربیات در عرصه بین‌الملل
- ۱۵۸..... ۳-۴-۶-۲ کارکنان حسابرسی
- ۱۵۸..... ۳-۴-۶-۳ شیوه‌ها و رویه‌های حسابرسی
- ۱۵۹..... ۳-۴-۶-۴ حسابرسی از مراجع دولتی و دیگر نهادهای فرامرزی و حسابرسی‌های مشترک
- ۱۵۹..... ۳-۴-۶-۵ حسابرسی‌های مالیاتی
- ۱۶۰..... ۳-۴-۶-۶ قراردادهای و فعالیت‌های دولتی
- ۱۶۰..... ۳-۴-۶-۷ حسابرسی از تجهیزات پردازشگر الکترونیکی
- ۱۶۱..... ۳-۴-۶-۸ حسابرسی از نهادهای یارانه‌گیر
- ۱۶۱..... ۳-۴-۶-۹ حسابرسی از سازمان‌های بین‌المللی و فراملی
- ۱۶۱..... ۳-۴-۷-۱ پیش‌شرط‌ها و خطرها
- ۱۶۱..... ۳-۴-۷-۲ اعمال یا اجرای ناشایست یافته‌ها یا توصیه‌ها
- ۱۶۲..... ۳-۴-۷-۳ گزارش و تحقیقات ناشایست
- ۱۶۲..... ۳-۴-۷-۴ اهداف و انتظارات غیرواقع‌گرایانه
- ۱۶۲..... ۳-۴-۷-۵ رقابت و رابطه با دیگر نهادها
- ۱۶۳..... ۳-۴-۷-۶ فقدان تعهد و یا مداخله سیاسی
- ۱۶۳..... ۳-۴-۸-۱ دیگر سازوکارهای مرتبط
- ۱۶۳..... ۳-۴-۸-۲ سازوکارهایی که نباید اتخاذ شود
- ۱۶۴..... ۳-۵-۱ برنامه ششم
- ۱۶۴..... ۳-۵-۲ تقویت نهادهای قضایی
- ۱۶۶..... ۳-۵-۲-۱ تمهیدات ضدفسادی که بر قضات تأثیرگذارند
- ۱۶۶..... ۳-۵-۲-۲ ارزیابی معضل فساد قضایی
- ۱۶۶..... ۳-۵-۲-۳ مشاوران
- ۱۶۷..... ۳-۵-۲-۴ تمهیدات برقرار شده قضایی
- ۱۶۷..... ۳-۵-۲-۵ آموزش قضات
- ۱۶۸..... ۳-۵-۲-۶ کد رفتاری قضایی
- ۱۶۹..... ۳-۵-۲-۷ کیفیت انتصابات قضایی
- ۱۷۰..... ۳-۵-۲-۸ ارجاع پرونده‌ها به قضات

- ۱۷۰..... شفافیت رسیدگی‌های قضایی ۳-۵-۲-۸
- ۱۷۱..... بازنگری در تصمیمات قضایی ۳-۵-۲-۹
- ۱۷۱..... شفافیت و اعلام دارایی‌ها و عایدات ۳-۵-۲-۱۰
- ۱۷۲..... مصونیت قضایی ۳-۵-۲-۱۱
- ۱۷۲..... حمایت از قضات ۳-۵-۲-۱۲
- ۱۷۳..... خنثی کردن مقاومت قضات در برابر اصلاحات ۳-۵-۲-۱۳
- ۱۷۴..... اصلاح دادگاه‌ها و اداره قضایی ۳-۵-۲-۱۴
- ۱۷۵..... پیش‌شرط‌ها و خطرها ۳-۵-۳
- ۱۷۵..... موضوع‌های اجرایی ۳-۵-۳-۱
- ۱۷۷..... سازوکارهای مرتبط ۳-۵-۴
- ۱۷۸..... اجرای برنامه ششم ۳-۵-۵
- ۱۷۸..... برنامه هفتم ۳-۶
- ۱۷۸..... اصلاح نظام اداری برای تقویت ارائه خدمات ۳-۶-۱
- ۱۷۹..... اصلاح نظام اداری چیست و آیا مؤثر بوده است؟ ۳-۶-۲
- ۱۸۱..... موضوع‌های اصلی در حوزه نظام اداری ۳-۶-۳
- ۱۸۲..... عناصر رویکرد جدید ۳-۶-۴
- ۱۸۲..... عناصر کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد راجع به فراخوانی اصلاح نظام اداری ۳-۶-۵
- ۱۸۳..... تصویر عملکرد نظام اداری ۳-۶-۶
- ۱۸۵..... چارچوب راهبردی اصلاح نظام اداری ۳-۶-۷
- ۱۸۸..... عناصر رویکرد جدید ۳-۶-۸
- ۱۸۸..... اصلاح نظام پرداخت و استخدام ۳-۶-۸-۱
- ۱۹۱..... به‌سوی رویکردی یکپارچه ۳-۶-۸-۲
- ۱۹۳..... حرکت از سوی پروژه به‌سوی رویکردی یکپارچه ۳-۶-۸-۳
- ۱۹۴..... یادگیری از بهترین اقدام ۳-۶-۸-۴
- ۱۹۵..... پیش‌شرط‌ها و خطرها ۳-۶-۹
- ۱۹۷..... اجرای برنامه هفتم ۳-۶-۱۰
- ۱۹۷..... برنامه هشتم ۳-۷
- ۱۹۷..... کدها و معیارهای رفتاری ۳-۷-۱
- ۱۹۸..... شرح ۳-۷-۲

۱۹۹.....	۳-۷-۲-۱ ابزارهای وضع معیارها یا برقراری کدهای رفتاری
۲۰۰.....	۳-۷-۳ عناصر کدهای رفتاری
۲۰۰.....	۳-۷-۳-۱ محتوا و قالب کلی
۲۰۲.....	۳-۷-۴ عناصر کدهای رفتاری کارگزاران دولتی
۲۰۲.....	۳-۷-۴-۱ عناصر عمومی
۲۰۳.....	۳-۷-۴-۲ بی‌طرفی و تعارض منافع
۲۰۵.....	۳-۷-۴-۳ قواعد تصدی منابع عمومی
۲۰۶.....	۳-۷-۴-۴ قواعد محرمانگی
۲۰۷.....	۳-۷-۴-۵ قواعد مضاعف برای کارکنان پلیس و مجریان قانون
۲۰۸.....	۳-۷-۴-۶ قواعد مضاعف برای اعضای نهادهای قانون‌گذاری و دیگر کارگزاران منتخب
۲۰۹.....	۳-۷-۴-۷ قواعد حاکم بر اعضای هیئت دولت یا دیگر کارگزاران ارشد سیاسی
۲۱۱.....	۳-۷-۴-۸ قواعد حاکم بر کارکنان قضایی
۲۱۴.....	۳-۷-۴-۹ کدهای رفتاری بخش خصوصی
۲۱۷.....	۳-۷-۴-۱۰ قواعدی برای روزنامه‌نگاران
۲۱۸.....	۳-۷-۵ پیش‌شرطها و خطرها
۲۱۸.....	۳-۷-۵-۱ اجرای کدهای رفتاری
۲۲۰.....	۳-۷-۶ برنامه‌های مرتبط
۲۲۱.....	۳-۸ برنامه نهم
۲۲۱.....	۳-۸-۱ کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و سایر نهادهای ملی مبارزه با فساد
۲۲۲.....	۳-۸-۲ شرح
۲۲۲.....	۳-۸-۲-۱ وظیفه
۲۲۲.....	۳-۸-۲-۲ قانون اساسی، برقراری مبنای قانونی
۲۲۲.....	۳-۸-۲-۳ عضویت
۲۲۳.....	۳-۸-۲-۴ تدوین قانون تأسیس کمیسیون ملی ضدفساد
۲۲۵.....	۳-۸-۲-۵ تأسیس واحد سلامت ملی برای پشتیبانی از کمیته‌ها و کمیسیون‌ها
۲۲۵.....	۳-۸-۲-۶ اقداماتی که واحد سلامت ملی انجام می‌دهد
۲۲۶.....	۳-۸-۳ پیش‌شرطها و خطرها
۲۲۶.....	۳-۸-۳-۱ چهار حوزه اصلی قابل شناسایی
۲۲۸.....	۳-۸-۴ برنامه‌های مرتبط

۲۲۹	..... برنامه دهم	۳-۹
۲۲۹	..... نشست‌های سلامت ملی و برنامه‌ریزی اجرایی	۳-۹-۱
۲۲۹	..... شرح	۳-۹-۲
۲۳۰	..... تکامل نشست‌ها همگام با پیشرفت راهبرد ملی	۳-۹-۲-۱
۲۳۱	..... اطلاعات مورد نیاز برای برگزاری نشست‌های سلامت ملی یا برنامه‌ریزی اجرایی	۳-۹-۲-۲
۲۳۳	..... اهداف شکلی نشست‌ها	۳-۹-۲-۳
۲۳۴	..... مشارکت	۳-۹-۲-۴
۲۳۵	..... جلب مشارکت	۳-۹-۲-۵
۲۳۵	..... مدیریت پویایی‌های گروهی	۳-۹-۲-۶
۲۳۶	..... اهداف محتوایی نشست	۳-۹-۲-۷
۲۳۶	..... عناوین کارگاه، موضوع‌ها و عناصر اصلی	۳-۹-۲-۸
۲۳۷	..... تهیه مفاد	۳-۹-۲-۹
۲۳۸	..... مفادی که در نشست‌ها ارائه می‌شود	۳-۹-۲-۱۰
۲۴۰	..... نقش سازمان‌دهنده‌ها و دیگر کارکنان	۳-۹-۲-۱۱
۲۴۰	..... برخی نقش‌های اصلی مورد بررسی	۳-۹-۲-۱۲
۲۴۳	..... پیش‌شرط‌ها و خطرها	۳-۹-۳
۲۴۴	..... برنامه‌های مرتبط	۳-۹-۴
۲۴۵	..... برنامه یازدهم	۳-۱۰
۲۴۵	..... برنامه‌های اجرایی مبارزه با فساد	۳-۱۰-۱
۲۴۶	..... شرح	۳-۱۰-۲
۲۴۷	..... برنامه‌های اجرایی ملی	۳-۱۰-۲-۱
۲۴۹	..... برخی اهداف برنامه‌های اجرایی برای قوه مجریه و دیگر فعالان بخش دولتی	۳-۱۰-۲-۲
۲۵۰	..... برخی اهداف برنامه‌های اجرایی درباره مجریان قانون	۳-۱۰-۲-۳
۲۵۱	..... برخی اهداف برنامه اجرایی درباره مقامات تعقیب	۳-۱۰-۲-۴
۲۵۱	..... برخی اهداف برنامه اجرایی درباره قانون‌گذاران و نهادهای قانون‌گذاری	۳-۱۰-۲-۵
۲۵۲	..... برخی اهداف برنامه اجرایی درباره جامعه مدنی و بخش خصوصی	۳-۱۰-۲-۶
۲۵۳	..... گنجاندن تمهیدات بین‌المللی در برنامه‌های اجرایی	۳-۱۰-۲-۷
۲۵۴	..... اولویت‌بندی تمهیدات برنامه اجرایی	۳-۱۰-۲-۸
۲۵۴	..... پیش‌شرط‌ها و خطرها	۳-۱۰-۳

۲۵۵	برنامه‌های مرتبط ۳-۱۰-۴
۲۵۵	برنامه دوازدهم ۳-۱۱
۲۵۵	تقویت دولت‌های محلی ۳-۱۱-۱
۲۵۷	شرح ۳-۱۱-۲
۲۵۸	شناسایی ظرفیت و اراده سیاسی به منظور اصلاحات محلی ۳-۱۱-۲-۱
۲۵۹	ارزیابی فساد محلی، چارچوب نهادی برای اقدامات و دیگر عوامل ۳-۱۱-۲-۲
۲۵۹	ارزیابی ساختارهای اداره‌های محلی ۳-۱۱-۲-۳
۲۵۹	ارزیابی ماهیت و حوزه مشکلات ناشی از فساد محلی و اولویت‌های محلی مقابل با آنها ۳-۱۱-۲-۴
۲۶۰	ارزیابی عوامل حکمرانی خوب ۳-۱۱-۲-۵
۲۶۰	ارزیابی کمیت و کیفیت تعامل شهروندان با دولت ۳-۱۱-۲-۶
۲۶۰	ارزیابی ارائه خدمات ۳-۱۱-۲-۷
۲۶۰	ارزیابی دیگر شاخص‌های حاکمیت ۳-۱۱-۲-۸
۲۶۱	جلب مشارکت محلی و «از خود دانستن» برنامه‌های محلی ۳-۱۱-۲-۹
۲۶۱	اجرای اصلاحات ۳-۱۱-۳
۲۶۲	ارزیابی و نظارت ۳-۱۱-۴
۲۶۲	به‌کارگیری کمیسیون‌ها یا کمیته‌های ضدفساد محلی ۳-۱۱-۵
۲۶۳	برنامه‌های مرتبط ۳-۱۱-۶
۲۶۴	برنامه سیزدهم ۳-۱۲
۲۶۴	قانون‌گذاران و اقداماتشان علیه فساد ۳-۱۲-۱
۲۶۴	شرح ۳-۱۲-۲
۲۶۵	ساختارهای پاسخ‌گویی ۳-۱۲-۲-۱
۲۶۶	دیگر ساختارهای نظارتی ۳-۱۲-۲-۲
۲۶۶	ساختارهای شفاف‌سازی ۳-۱۲-۲-۳
۲۶۷	نشست‌ها و رویه‌های قانون‌گذار ۳-۱۲-۲-۴
۲۶۸	سگ‌های نگهبان ۳-۱۲-۲-۵
۲۶۸	پیش‌شرط‌ها و خطرها ۳-۱۲-۳
۲۶۹	برنامه‌های مرتبط ۳-۱۲-۴
۲۶۹	مطالعه موردی اول: کمیسیون مستقل مبارزه با فساد منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ ۳-۱۳

۲۷۵	نتایج برجسته	۳-۱۳-۱
۲۷۶	نیاز به پشتیبانی عمومی	۳-۱۳-۲
۲۷۷	آشنایی عمومی با علل پدیدآورنده	۳-۱۳-۲-۱
۲۷۷	گزارش همراه با اطمینان	۳-۱۳-۲-۲
۲۷۷	تبدیل فساد به جرم پرخطر	۳-۱۳-۲-۳
۲۷۷	تعديل و توازن معتبر	۳-۱۳-۲-۴
۲۷۸	پیروزی اعتماد عمومی	۳-۱۳-۳
۲۷۹	رویکرد دوبخشی در آموزش	۳-۱۳-۴
۲۷۹	رسانه‌ها	۳-۱۳-۴-۱
۲۸۰	برنامه‌های تبلیغاتی	۳-۱۳-۴-۲
۲۸۱	برای برنامه‌های نمایشی تلویزیونی	۳-۱۳-۴-۳
۲۸۲	اینترنت	۳-۱۳-۴-۴
۲۸۲	تماس رودررو	۳-۱۳-۴-۵
۲۸۳	وضعیت کنونی فساد	۳-۱۳-۵
۲۸۴	نتیجه‌گیری	۳-۱۳-۶
۲۸۵	آیا از تجربه کمیسیون می‌توان در دیگر نقاط جهان استفاده کرد؟	۳-۱۳-۷
۲۸۵	مطالعه موردی دوم: نهاد ضدفساد مالزی	۳-۱۴
۲۸۶	اقدامات نهاد	۳-۱۴-۱
۲۸۸	وظیفه نهاد	۳-۱۴-۲
۲۸۸	تأکید بیشتر بر پیشگیری	۳-۱۴-۳
۲۹۰	مطالعه موردی سوم: بوتسوانا، قانون فساد و جرائم اقتصادی (۱۹۹۴)	۳-۱۵
۲۹۲	اطلاعات مندرج در گزارش‌های سالیانه ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶	۳-۱۵-۱
۲۹۴	مطالعه موردی چهارم: سلامت و شخصیت قضایی	۳-۱۶
۲۹۴	هدف این برنامه	۳-۱۶-۱
۲۹۵	نیاز به برقراری رویکرد دلیل‌محور	۳-۱۶-۲
۲۹۷	اتخاذ پیش‌شرط‌های ضروری برای ریشه‌کنی فساد در قوه قضائیه	۳-۱۶-۳
۲۹۷	پاداش و شرایط منصفانه	۳-۱۶-۴
۲۹۸	رویه‌های شفاف برای انتصاب‌های قضایی	۳-۱۶-۵
۲۹۹	تصویب کد رفتاری قضایی و نظارت بر اجرای آن	۳-۱۶-۶

۲۹۹	اعلام دارایی‌ها	۳-۱۶-۷
۳۰۰	رایانه‌ای کردن پرونده‌های دادگاه	۳-۱۶-۸
۳۰۰	اتخاذ رهنمودهای راجع به ضمانت اجراها و نظارت بر اجرای آن	۳-۱۶-۹
۳۰۰	به‌کارگیری جایگزین‌هایی برای حل‌وفصل مناقشات	۳-۱۶-۱۰
۳۰۰	اهمیت فشار موازی و سازوکار شکایت‌های عمومی	۳-۱۶-۱۱
۳۰۱	تبعیت از قانون کلی، مصونیت نمی‌شناسد	۳-۱۶-۱۲
۳۰۱	نیاز به بازرس مستقل	۳-۱۶-۱۳
۳۰۲	نقش مهم کانون وکلا و جامعه حقوقی	۳-۱۶-۱۴
۳۰۲	نیاز به اطلاع‌رسانی به‌موقع به شاکیان در خصوص وضعیت پرونده	۳-۱۶-۱۵
۳۰۲	نیاز به برگزاری کارگاه‌ها برای تبیین سلامت و اخلاقیات	۳-۱۶-۱۶
۳۰۳	نقش مهم رسانه	۳-۱۶-۱۷
۳۰۳	مطالعه موردی پنجم: نیجریه: تدوین کد رفتاری	۳-۱۷
۳۰۳	پیشینه	۳-۱۷-۱
۳۰۴	چالش‌ها	۳-۱۷-۲
۳۰۵	فرایند	۳-۱۷-۳
۳۰۶	نتایج	۳-۱۷-۴
۳۰۸	مطالعه موردی ششم: کدهای رفتاری اتخاذ شده از سوی نهادهای مختلف	۳-۱۸
۳۰۹	الف) کدهای رفتاری: سازمان‌های بین‌المللی و بین‌الدولی	۳-۱۸-۱
۳۰۹	ب) کدهای رفتاری: بخش خصوصی	۳-۱۸-۲
۳۱۲	پ) کدهای رفتاری: مشاغل و سازمان‌های غیردولتی	۳-۱۸-۳
۳۱۴	ت) کدهای رفتاری: کارگزاران دولتی، از جمله وزرا و نمایندگان پارلمان	۳-۱۸-۴
۳۱۷	ث) کدهای رفتاری: کارکنان قضایی	۳-۱۸-۵
۳۱۹	مطالعه موردی هفتم: پیش‌نویس بنگلور: اصول بین‌المللی رفتار قضایی	۳-۱۹
۳۱۹	مقدمه	۳-۱۹-۱
۳۲۰	ارزش‌ها	۳-۱۹-۲
۳۲۰	ارزش ۱: استقلال	۳-۱۹-۲-۱
۳۲۱	ارزش ۲: بی‌طرفی	۳-۱۹-۲-۲
۳۲۲	ارزش ۳: سلامت	۳-۱۹-۲-۳
۳۲۲	ارزش ۴: نزاکت	۳-۱۹-۲-۴

۳۲۴	..... ارزش ۵: مساوات
۳۲۵	..... ارزش ۶: صلاحیت و پشتکار
۳۲۶	..... اجرا
۳۲۶	..... تعاریف
۳۲۷	..... گزارش توجیهی
۳۲۷	..... نشست اول در آوریل ۲۰۰۰ در وین برگزار شد
۳۳۰	..... نشست دوم در فوریه ۲۰۰۱ در بنگلور برگزار شد
۳۳۲	..... میزگرد رؤسای دادگستری نظام حقوق نوشته
۳۳۳	..... مطالعه موردی هشتم: کد رفتاری ملل متحد برای کارکنان دولتی
۳۳۳	..... پیش‌زمینه
۳۴۳	..... مطالعه موردی نهم: کارگاه سلامت ملی در تانزانیا
۳۴۴	..... اهداف کارگاه
۳۴۵	..... سازمان کارگاه
۳۴۶	..... مشارکت
۳۴۷	..... مدت زمان و تعداد جلسات کارگاه
۳۴۷	..... گروه‌های عمومی و کارگروه‌ها
۳۴۸	..... گروه تهیه‌کننده پیش‌نویس
۳۴۸	..... مقالات
۳۴۸	..... گزارش و ادامه
۳۴۸	..... قواعد و مسئولیت‌های کلی کارگاه
۳۴۹	..... رئیس
۳۴۹	..... گرداننده یا تحکیم‌کننده
۳۴۹	..... ارائه‌دهنده
۳۵۱	..... فصل چهارم پیشگیری وضعی
۳۵۳	..... ۴-۱ پیشگیری وضعی در بخش دولتی
۳۵۳	..... ۴-۱-۱ پیشینه
۳۵۴	..... ۴-۱-۲ ایجاد تعادل میان استقلال و پاسخ‌گویی
۳۵۵	..... ۴-۱-۳ حوزه‌های اساسی برای اصلاحات نهادی

۳۵۵	تنظیم اختیارات رسمی	۴-۱-۳-۱
۳۵۶	کاهش پیچیدگی تشریفات	۴-۱-۴
۳۵۷	افزایش شفافیت در اختصاص منابع عمومی	۴-۱-۵
۳۵۹	فرهنگ و انگیزه کارکنان و ایجاد انگیزه‌های مثبت	۴-۱-۶
۳۶۲	مدیریت نتیجه‌محور و واقعیت‌محور	۴-۱-۷
۳۶۲	تشریفات گزارش‌دهی داخلی	۴-۱-۸
۳۶۴	رفع تعارض منافع	۴-۱-۹
۳۶۶	اعلام دارایی‌ها	۴-۱-۱۰
۳۶۷	اعلام کمک‌های سیاسی	۴-۱-۱۱
۳۶۸	برنامه چهاردهم	۴-۲
۳۶۸	اعلام دارایی‌ها و تعهدات کارگزاران دولتی	۴-۲-۱
۳۶۹	شرح	۴-۲-۲
۳۷۰	پیش‌شرط‌ها و خطرها	۴-۲-۳
۳۷۱	برنامه‌های مرتبط	۴-۲-۴
۳۷۲	برنامه پانزدهم - مرجع نظارت بر قراردادهای دولتی	۴-۳
۳۷۳	پیشینه	۴-۳-۱
۳۷۴	مجمع بین‌المللی مبارزه با فساد	۴-۳-۲
۳۷۴	نقش و وظیفه مجمع بین‌المللی مبارزه با فساد	۴-۳-۳
۳۷۴	بررسی قراردادهای دولتی	۴-۳-۳-۱
۳۷۵	مبادلات تجاری بین‌المللی	۴-۳-۳-۲
۳۷۵	شفافیت و گزارش سالیانه	۴-۳-۳-۳
۳۷۵	سازمان مجمع بین‌المللی مبارزه با فساد	۴-۳-۳-۴
۳۷۶	سازوکار شفافیت در قراردادهای دولتی	۴-۳-۳-۵
۳۷۶	سازوکار پاسخ‌گویی یا داوری بین‌المللی	۴-۳-۳-۶
۳۷۶	سازوکار بازرس ویژه نظام ملل متحد (ر.ک. برنامه چهارم: بازرس ویژه)	۴-۳-۳-۷
۳۷۷	کارکردهای اضافی این مجمع	۴-۳-۳-۸
۳۷۷	گزینش متخصصان	۴-۳-۳-۹
۳۷۷	کارکردهای ممکن	۴-۳-۳-۱۰
۳۷۹	تأثیر مورد انتظار	۴-۳-۳-۱۱

- ۳۷۹..... ۴-۳-۳-۱۲ نهادهای شرکت کننده
- ۳۸۰..... ۴-۳-۴ پیش شرطها و خطرها
- ۳۸۰..... ۴-۳-۵ برنامه‌های مرتبط
- ۳۸۱..... ۴-۴ برنامه شانزدهم - مهار فساد در فرایند تدارکات
- ۳۸۱..... ۴-۴-۱ تدارکات دولتی در برابر منافع خصوصی
- ۳۸۱..... ۴-۴-۱-۱ وجود در هر مکان
- ۳۸۲..... ۴-۴-۱-۲ اصول تدارکات عادلانه و کارا
- ۳۸۲..... ۴-۴-۱-۳ فرایند باید شفاف باشد
- ۳۸۲..... ۴-۴-۱-۴ ضرورت پاسخ‌گویی
- ۳۸۳..... ۴-۴-۱-۵ شایستگی و سلامت در تدارکات
- ۳۸۳..... ۴-۴-۲ چگونگی تأثیر فساد بر تصمیمات راجع به تدارکات
- ۳۸۴..... ۴-۴-۳ دستکاری از سوی خریداران: چگونه می‌توان کاری کرد که طرف دلخواه برنده شود
- ۳۸۴..... ۴-۴-۳-۱ شرایط از پیش تعیین شده نامناسب برای صلاحیت
- ۳۸۴..... ۴-۴-۳-۲ خصوصیات مهیا شده
- ۳۸۵..... ۴-۴-۳-۳ نقض رازداری
- ۳۸۵..... ۴-۴-۳-۴ ابداع معیارهای جدید
- ۳۸۶..... ۴-۴-۳-۵ برای مبارزه با فساد در تدارکات چه می‌توان کرد؟ اصول اساسی لازم‌الاتباع
- ۳۸۷..... ۴-۴-۳-۶ جرم‌انگاری ارتشا
- ۳۸۷..... ۴-۴-۳-۷ کد متحدالشکل تدارکات
- ۳۸۷..... ۴-۴-۳-۸ تشریفات شفافیت
- ۳۸۸..... ۴-۴-۴ پیشرفت‌های تدارکات حضوری
- ۳۸۸..... ۴-۴-۴-۱ گشایش پیشنهادها
- ۳۸۹..... ۴-۴-۴-۲ ارزیابی پیشنهادها
- ۳۸۹..... ۴-۴-۴-۳ اعطای نمایندگی
- ۳۸۹..... ۴-۴-۴-۴ بازرسی و حسابرسی‌های مستقل
- ۳۹۰..... ۴-۴-۴-۵ اصلاحات دیگر
- ۳۹۰..... ۴-۴-۴-۶ برنامه‌های اطلاع‌رسانی عمومی
- ۳۹۰..... ۴-۴-۵ حق و حساب برنده شدن و «فساد کلان»
- ۳۹۰..... ۴-۴-۵-۱ «حق‌العمل»؛ پوششی برای فساد

۳۹۲	۴-۴-۶ تأثیر شفافیت بین‌المللی
۳۹۳	۴-۴-۶-۱ دلیل نیاز به مفهوم «جزایر سلامت»
۳۹۴	۴-۴-۶-۲ درس‌های آموخته شده
۳۹۴	۴-۴-۶-۳ لزوم اعلام حق‌عمل‌هایی که از سوی شرکت‌کنندگان به کارگزاران داده می‌شود
۳۹۴	۴-۴-۶-۴ لزوم وارد کردن نام شرکت‌کنندگان فاسد در فهرست سیاه
۳۹۵	۴-۵ برنامه هفدهم - پیمان‌های سلامت
۳۹۵	۴-۵-۱ شرح
۳۹۶	۴-۵-۲ ضمانت اجراها و جبران خسارت
۳۹۶	۴-۵-۲-۱ شفافیت
۳۹۶	۴-۵-۲-۲ واسطه‌ها و کارگزاران
۳۹۷	۴-۵-۲-۳ جامعه مدنی ناظر
۳۹۷	۴-۵-۳ پیش‌شرط‌ها و خطرها
۳۹۸	۴-۶ برنامه هجدهم - مدیریت نتیجه‌محور یا واقعیت‌محور
۳۹۸	۴-۶-۱ شرح
۳۹۹	۴-۶-۲ پیش‌شرط‌ها و خطرها
۳۹۹	۴-۶-۲-۱ لزوم درک و پذیرش واژه‌شناسی و مفهوم
۴۰۰	۴-۶-۲-۲ لزوم روشن و در دسترس بودن اطلاعات
۴۰۰	۴-۶-۲-۳ امکان پیچیده و جامع بودن مدیریت نتیجه‌محور برای برخی کاربردها
۴۰۰	۴-۶-۲-۴ دشوار بودن مدیریت نتیجه‌محور در مشاغل و ساختارهایی که تعیین کیفیت کار سخت است
۴۰۰	۴-۶-۳ برنامه‌های مرتبط
۴۰۱	۴-۷ برنامه نوزدهم - استفاده از محرک‌های مثبت برای ارتقای فرهنگ و انگیزه کارگزاران
۴۰۳	۴-۷-۱ شرح
۴۰۳	۴-۷-۱-۱ انواع محرک‌های مثبت
۴۰۴	۴-۷-۱-۲ پیوند میان محرک‌ها و سایر اصلاحات
۴۰۵	۴-۷-۲ پیش‌شرط‌ها و خطرها
۴۰۵	۴-۷-۳ برنامه‌های مرتبط
۴۰۸	۴-۸ مطالعه موردی دهم: مرجع ناظر بین‌المللی برای شفافیت قراردادهای دولتی و مبادلات تجاری بین‌المللی (نمونه‌ها)
۴۰۶	

- ۴-۸-۱ کشور پاپوا گینه نو، اظهار درآمدها، تمامی دارایی‌ها، دادوستدها و هدایا به کمیسیون بازرسی ویژه، ۱۹۷۶ ۴۰۶
- ۴-۸-۲ تایلند، اعلام دارایی‌ها و بدهی‌ها، فصل دهم، بخش نخست قانون اساسی ۱۹۹۸ ۴۰۶
- ۴-۸-۳ بانک توسعه آسیایی، رهنمودهایی برای تدارکات مشمول وام‌های بانک توسعه آسیایی ۴۰۷
- ۴-۸-۴ هنگ‌کنگ، فهرست راجع به خرید و تشریفات شرکت در مناقصه، کمیسیون مبارزه با فساد ۴۰۷
- ۴-۸-۵ آفریقای جنوبی، شفافیت تدارکات دولتی عادلانه و رقابتی، اصل ۱۸۷ قانون اساسی، ۱۹۹۴ ۴۰۷
- ۴-۸-۶ شفافیت بین‌المللی، قانون‌گذاری نمونه برای قراردادهای دولتی به‌منظور اعمال رویکرد پیمان ضداثرش، ۱۹۹۵ ۴۰۸
- ۴-۸-۷ بانک جهانی، رهنمودهای تدارکات مشمول وام‌های بین‌المللی نوسازی و توسعه و اعتبارات نهاد توسعه بین‌المللی، ۱۹۹۶ ۴۰۸
- ۴-۹ مطالعه موردی یازدهم: همکاری بخش خصوصی در مبارزه با فساد در فرایند تدارکات ۴۰۸
- ۴-۹-۱ پرسش‌های راجع به راهبرد ۴۰۹
- ۴-۹-۲ پرسش‌های راجع به بررسی بازار ۴۰۹
- ۴-۹-۳ پرسش‌های راجع به مناقصه ۴۱۰
- ۴-۹-۴ پرسش‌های راجع به ارزیابی ۴۱۰
- ۴-۹-۵ پرسش‌های راجع به اعطا و مدیریت ۴۱۰
- ۴-۱۰ مطالعه موردی دوازدهم: مدیریت نتیجه‌محور ۴۱۱
- ۴-۱۰-۱ برنامه توسعه ملل متحد ۴۱۱
- ۴-۱۰-۲ بانک جهانی ۴۱۱
- ۴-۱۰-۳ دولت ایالات متحده ۴۱۲
- ۴-۱۰-۴ نهاد توسعه بین‌المللی ایالات متحده ۴۱۳
- ۴-۱۰-۵ دولت کانادا ۴۱۴
- ۴-۱۰-۶ نهاد توسعه بین‌المللی کانادا ۴۱۵
- ۴-۱۰-۷ دولت نروژ ۴۱۵
- فصل پنجم پیشگیری اجتماعی ۴۱۷**
- ۵-۱ پیشگیری اجتماعی و تواناسازی مردم ۴۱۹

۴۲۱	آموزش عمومی و تبلیغ اطلاعات
۴۲۲	ابزار ارائه پیام‌های ضدفساد
۴۲۵	پیام‌هایی که باید ارسال شوند
۴۲۵	ماهیت فساد
۴۲۵	هزینه‌های بلاواسطه فساد
۴۲۵	هزینه‌های عمومی و بلاواسطه فساد
۴۲۶	معیارهای متعارف مورد انتظار در اداره دولت
۴۲۶	اهمیت هوشیاری و پاسخ‌گویی عمومی
۴۲۶	اطلاعات راجع به برنامه‌های مبارزه با فساد
۴۲۷	پیام‌های خاص برای مخاطبان خاص
۴۲۸	مخاطبان پیام‌ها و اقدامات ضدفساد
۴۲۸	اقدامات و مخاطبان سیاسی و قانون‌گذار
۴۲۸	اقدامات و مخاطبان بخش دولتی
۴۲۹	اقدامات و مخاطبان بخش خصوصی
۴۲۹	اقدامات و مخاطبان جامعه مدنی
۴۳۰	برنامه بیستم - دسترسی به اطلاعات
۴۳۲	شرح
۴۳۴	پیش‌شرط‌ها و خطرها
۴۳۶	برنامه‌های مرتبط
۴۳۶	برنامه بیست‌ویکم - بسیج جامعه مدنی از طریق آموزش عمومی و بالا بردن سطح آگاهی
۴۳۷	شرح
۴۳۷	استفاده از اینترنت برای مبارزه با فساد
۴۳۸	تبلیغات رسانه‌ای
۴۳۸	برنامه‌های آموزش عمومی
۴۳۹	اهمیت آموزش عمومی
۴۳۹	پیش‌شرط‌ها و خطرها
۴۴۰	برنامه‌های مرتبط
۴۴۰	برنامه بیست‌ودوم - آموزش رسانه‌ها و روزنامه‌نگاری تحقیقاتی
۴۴۲	شرح

۴۴۵	پیش‌شرط‌ها و خطر‌ها	۵-۴-۲
۴۴۶	برنامه‌های مرتبط	۵-۴-۳
۴۴۶	برنامه بیست‌وسوم - نهادهای مشترک دولت و جامعه مدنی	۵-۵
۴۴۷	شرح	۵-۵-۱
۴۴۹	عناصر مهم سازوکار کنترل اجتماعی کارآمد	۵-۵-۲
۴۴۹	ایجاد پیوندهای جدید میان گروه‌های ذی‌نفع مختلف	۵-۵-۲-۱
۴۴۹	اهمیت آموزش، نظارت و مستندسازی	۵-۵-۲-۲
۴۵۰	تأسیس شبکه رصدخانه‌های مبارزه با فساد	۵-۵-۲-۳
۴۵۰	آموزش مبارزه با فساد و تشکیل جامعه ضدفساد در سطح شهری	۵-۵-۲-۴
۴۵۱	تواناسازی افراد، جوامع و دولت با بسط آگاهی	۵-۵-۲-۵
۴۵۱	اهمیت توسعه اقتصادی، اصلاحات مردم‌سالار، جامعه مدنی مقتدر دارای دسترسی اطلاعات و حاکمیت قانون	۵-۵-۲-۶
۴۵۱	تأسیس هیئت‌ها یا کمیته‌های کنترل اجتماعی	۵-۵-۲-۷
۴۵۲	تجربه‌های کنترل اجتماعی در مریدای ونزویلا	۵-۵-۲-۸
۴۵۲	شاخص‌های تأثیرگذار	۵-۵-۲-۹
۴۵۲	اهمیت نظارت	۵-۵-۲-۱۰
۴۵۴	پیش‌شرط‌ها و خطر‌ها	۵-۵-۳
۴۵۵	عضویت هیئت‌های کنترل اجتماعی	۵-۵-۳-۱
۴۵۵	تنظیم اهداف و انتظارات متعارف	۵-۵-۳-۲
۴۵۵	ناتوانی در دخالت دادن تمام ذی‌نفعان	۵-۵-۳-۳
۴۵۵	ناتوانی در بسیج پشتیبانی از اقدامات ضدفساد	۵-۵-۳-۴
۴۵۶	برنامه‌های مرتبط	۵-۵-۴
۴۵۶	برنامه بیست‌وچهارم - سازوکار شکایت عمومی	۵-۶
۴۵۸	شرح	۵-۶-۱
۴۵۸	سازوکارهای داخلی و خارجی	۵-۶-۱-۱
۴۵۹	آگاهی و استقلال	۵-۶-۱-۲
۴۵۹	برنامه‌های مرتبط	۵-۶-۲
۴۶۰	برنامه بیست‌وپنجم - منشورهای شهروندی	۵-۷
۴۶۱	شرح	۵-۷-۱

- ۴۶۱ اصول منشور شهروندان ۵-۷-۱-۱
- ۴۶۲ مکان یافتن منشورهای شهروندان ۵-۷-۱-۲
- ۴۶۲ نشان منشور ۵-۷-۱-۳
- ۴۶۳ شکایت‌ها ۵-۷-۱-۴
- ۴۶۳ واحد منشور شهروندان ۵-۷-۱-۵
- ۴۶۴ هیئت مشورتی ۵-۷-۱-۶
- ۴۶۴ پیش‌شرط‌ها و خطرها ۵-۷-۲
- ۴۶۴ تعهد بالا ۵-۷-۲-۱
- ۴۶۴ پشتیبانی عمومی ۵-۷-۲-۲
- ۴۶۵ معیارهای اجرایی قابل سنجش ۵-۷-۲-۳
- ۴۶۵ محرک‌ها ۵-۷-۲-۴
- ۴۶۵ منشورهای ملی و محلی ۵-۷-۲-۵
- ۴۶۵ درس‌هایی که از اشتباه‌ها آموخته شد ۵-۷-۲-۶
- ۴۶۶ برنامه‌های مرتبط ۵-۷-۳
- ۴۶۷ مطالعه موردی سیزدهم: دسترسی به اطلاعات ۵-۸
- ۴۶۷ پیش‌زمینه ۵-۸-۱
- ۴۶۷ راجستان هند ۵-۸-۱-۱
- ۴۶۸ استرالیا، نیوزیل جنوبی، قانون آزادی اطلاعات، ۱۹۸۹ ۵-۸-۱-۲
- ۴۶۸ ایرلند، قانون دسترسی به اطلاعات، ۱۹۹۷ ۵-۸-۱-۳
- ۴۶۹ اوگاندا، حق دسترسی به اطلاعات، اصل ۴۱ قانون اساسی اوگاندا، ۱۹۹۵ ۵-۸-۱-۴
- ۴۶۹ ایالات متحده آمریکا، قانون آزادی اطلاعات، بخش ۵۵۲ از عنوان ۵ (قانون‌نامه ایالات متحده) ۵-۸-۱-۵
- ۴۶۹ ایالات متحده) ۵-۸-۱-۵
- ۴۷۰ مطالعه موردی چهاردهم: اوگاندا: کارگاه‌های آموزشی روزنامه‌نگاری تحقیقاتی ۵-۹
- ۴۷۰ اهداف ۵-۹-۱
- ۴۷۱ سازمان کارگاه‌ها ۵-۹-۲
- ۴۷۱ نهادهای سهام ۵-۹-۲-۱
- ۴۷۱ شرکت‌کنندگان ۵-۹-۲-۲
- ۴۷۱ مضمون دوره ۵-۹-۲-۳
- ۴۷۲ حداکثر مصاحبه، گزارش و ویرایش ۵-۹-۳

- ۴۷۲..... ۵-۹-۳-۱ خروجی و تأثیرهای برنامه
- ۴۷۲..... ۵-۹-۳-۲ گزارش راجع به کارگاه‌های منطقه‌ای روزنامه‌نگاری
- ۴۷۴..... ۵-۹-۳-۳ درس‌های آموخته شده از کارگاه‌ها
- ۴۷۵..... ۵-۹-۳-۴ نتایج حاصل از این تجربه
- ۴۷۵..... ۵-۱۰ مطالعه موردی پانزدهم: باتوپله یعنی «مردم در اولویت‌اند»
- ۴۷۵..... ۵-۱۰-۱ پیش‌زمینه
- ۴۷۶..... ۵-۱۰-۲ اصول باتوپله
- ۴۷۷..... ۵-۱۰-۲-۱ مشاوره
- ۴۷۷..... ۵-۱۰-۲-۲ معیارهای خدمات
- ۴۷۷..... ۵-۱۰-۲-۳ دسترسی
- ۴۷۸..... ۵-۱۰-۲-۴ نزاکت
- ۴۷۸..... ۵-۱۰-۲-۵ اطلاعات
- ۴۸۰..... ۵-۱۰-۲-۶ آشکاری و شفافیت
- ۴۸۰..... ۵-۱۰-۲-۷ اصلاح
- ۴۸۲..... ۵-۱۰-۲-۸ ارزش نهادن برای پول
- ۴۸۲..... ۵-۱۰-۳ مقایسه با کمیته انگلستان
- ۴۸۲..... ۵-۱۰-۳-۱ دسترسی
- ۴۸۲..... ۵-۱۰-۳-۲ اطلاعات
- ۴۸۳..... ۵-۱۰-۴ چگونگی اجرا
- ۴۸۳..... ۵-۱۰-۴-۱ باشگاه‌های چندمنظوره
- ۴۸۴..... ۵-۱۰-۴-۲ توضیحاتی درباره باشگاه‌های چندمنظوره
- ۴۸۴..... ۵-۱۰-۴-۳ پشتیبانی مالی
- ۴۸۴..... ۵-۱۰-۴-۴ خطوط ارتباطی و گزارشی
- ۴۸۵..... ۵-۱۰-۴-۵ ارتباط افقی
- ۴۸۵..... ۵-۱۰-۴-۶ انتقادات
- ۵-۱۱ مطالعه موردی شانزدهم: سلامت و ظرفیت قضایی در نیجریه؛ طرح اجرایی مبتنی بر
- ۴۸۶..... درس‌های آموخته شده
- ۴۸۶..... ۵-۱۱-۱ پیش‌زمینه
- ۴۸۸..... ۵-۱۱-۲ دسترسی به عدالت

۴۸۸.....	۵-۱۱-۲-۱ گسترش درک عمومی از حقوق و الزامات اساسی
۴۸۹.....	۵-۱۱-۳ هزینه‌های مالی
۴۹۰.....	۵-۱۱-۴ هنجارهای فرهنگی متفاوت
۴۹۱.....	۵-۱۱-۵ محیط دوستانه برای اصحاب دعوا، شاهدان و دیگران
۴۹۲.....	۵-۱۱-۶ رسیدگی سریع به درخواست‌های ضمانت
۴۹۲.....	۵-۱۱-۷ همکاری فزاینده میان نهادهای مختلف نظام عدالت کیفری
۴۹۳.....	۵-۱۱-۸ کاهش اطلاع‌ها
۴۹۴.....	۵-۱۱-۹ کیفیت و به‌موقع بودن عدالت
۴۹۴.....	۵-۱۱-۹-۱ افزایش به‌موقع بودن فرایند عدالت کیفری
۴۹۸.....	۵-۱۱-۹-۲ کاهش نسبت زندانیان در انتظار محاکمه
۴۹۹.....	۵-۱۱-۱۰ صلاحیت راجع به ضمانت
۵۰۲.....	۵-۱۱-۱۱ ایجاد شاخص‌های اجرایی برای دادگاه‌ها و قضات
۵۰۳.....	۵-۱۱-۱۲ سوءاستفاده از فرایند مدنی - ارتباطات یک‌جانبه
۵۰۳.....	۵-۱۱-۱۳ اعتماد عمومی به دادگاه‌ها
۵۰۴.....	۵-۱۱-۱۴ تقویت نظام کنترل اجتماعی
۵۰۵.....	۵-۱۱-۱۵ انصاف و بی‌طرفی
۵۰۶.....	۵-۱۱-۱۶ بی‌طرفی سیاسی
۵۰۶.....	۵-۱۱-۱۷ تأمین مالی ناکافی دستگاه قضایی
۵۰۸.....	۵-۱۱-۱۸ انتصابات نامنظم
۵۰۹.....	۵-۱۱-۱۹ نظارت بیرونی از سوی کمیسیون مستقل مبارزه با فساد
۵۱۰.....	۵-۱۱-۲۰ سازوکار شکایت معتبر و پذیرا
۵۱۰.....	۵-۱۱-۲۰-۱ تأسیس نظام شکایت معتبر و کارآمد
۵۱۲.....	۵-۱۱-۲۱ اجرای کد رفتاری
۵۱۴.....	۵-۱۱-۲۲ ایجاد مجاری ارتباط عمومی
۵۱۵.....	۵-۱۱-۲۳ آموزش راجع به اخلاق قضایی
۵۱۷.....	فصل ششم مجریان قانون
۵۱۹.....	۶-۱ برملا کردن فساد
۵۲۰.....	۶-۲ برنامه بیست‌وششم

- ۶-۲-۱ رهنمودهایی برای تحقیق موفقیت‌آمیز از فساد ۵۲۰
- ۶-۲-۲ آموزش درباره فساد ۵۲۲
- ۶-۲-۳ فرصت‌های گزارش فساد ۵۲۲
- ۶-۲-۳-۱ امنیت در برابر انتقام ۵۲۳
- ۶-۲-۳-۲ استقلال و اعتبار مأموران تحقیق و مقامات تعقیب ۵۲۴
- ۶-۲-۳-۳ آموزش و منابع مناسب برای مأموران تحقیق ۵۲۶
- ۶-۲-۳-۴ رابطه با دیگر نهادهای تحقیق ۵۲۷
- ۶-۲-۴ دیگر ابزارهای شناسایی فساد ۵۲۸
- ۶-۲-۴-۱ مقررات راجع به اعلام و گزارش ۵۲۸
- ۶-۲-۴-۲ حسابرسی و بازرسی ۵۲۹
- ۶-۲-۴-۳ عملیات‌های «به دام انداختن» یا «آزمون سلامت» ۵۳۱
- ۶-۲-۴-۴ نظارت الکترونیکی، تفتیش و توقیف و دیگر شیوه‌های تحقیق ۵۳۲
- ۶-۲-۴-۵ گزینش به هنگام تعیین تکلیف پرونده‌های فساد ۵۳۵
- ۶-۲-۴-۶ ممکن است عمل جرم نباشد ۵۳۶
- ۶-۲-۴-۷ ممکن است ادله موجود از تعقیب پشتیبانی نکنند ۵۳۶
- ۶-۲-۴-۸ ممکن است تعقیب در راستای منافع عمومی نباشد ۵۳۷
- ۶-۲-۵ مدیریت پرونده ۵۳۸
- ۶-۲-۵-۱ مدیریت تحقیق ۵۳۸
- ۶-۲-۶ مدیریت اطلاعات ۵۳۹
- ۶-۲-۶-۱ اطلاعات داخلی ۵۳۹
- ۶-۲-۶-۲ روابط رسانه‌ای ۵۴۰
- ۶-۲-۷ مدیریت امنیت تحقیق و مأموران تحقیق ۵۴۱
- ۶-۲-۷-۱ اماکن فیزیکی ۵۴۱
- ۶-۲-۷-۲ امنیت کارکنان ۵۴۲
- ۶-۲-۷-۳ اطلاعات، اسناد و ارتباطات ۵۴۲
- ۶-۲-۷-۴ رابطه با دیگر نهادها ۵۴۳
- ۶-۲-۷-۵ ارزیابی تهدید ۵۴۳
- ۶-۲-۸ مدیریت پرونده‌های «فساد کلان» یا فراملی ۵۴۳
- ۶-۲-۹ راهبردها و فنون گزینش پرونده ۵۴۵

- ۶-۲-۹-۱ جدی بودن و شیوع فساد مورد ادعا ۵۴۵
- ۶-۲-۹-۲ ماهیت حقوقی فساد مورد ادعا ۵۴۶
- ۶-۲-۹-۳ پرونده‌های رویه‌ساز ۵۴۶
- ۶-۲-۹-۴ امکان‌پذیری یا احتمال‌پذیری نتایج اقناع‌کننده ۵۴۶
- ۶-۲-۹-۵ دسترس‌پذیری منابع مالی، انسانی و فنی ۵۴۷
- ۶-۲-۹-۶ معیارهای اقدامات اطلاعاتی کیفی ۵۴۷
- ۶-۲-۱۰ فنون تحقیق ۵۴۸
- ۶-۲-۱۰-۱ تحقیقات متمرکز ۵۴۸
- ۶-۲-۱۰-۲ حیطه کار ۵۴۹
- ۶-۲-۱۰-۳ سند خط‌مشی ۵۴۹
- ۶-۲-۱۰-۴ گزینش تیم تحقیق ۵۵۰
- ۶-۲-۱۰-۵ آزمون سلامت پیشگیرانه ۵۵۰
- ۶-۲-۱۰-۶ رویکرد چندبعدی ۵۵۱
- ۶-۲-۱۰-۷ شناسایی واسط‌ها و گردانندگان ۵۵۱
- ۶-۲-۱۰-۸ تحقیق مالی ۵۵۲
- ۶-۲-۱۰-۹ شناسایی بودجه مخفی ۵۵۲
- ۶-۲-۱۰-۱۰ تحقیق از بودجه مخفی ۵۵۳
- ۶-۲-۱۰-۱۱ دستورات دادگاه ۵۵۳
- ۶-۲-۱۰-۱۲ تعلیق ۵۵۳
- ۶-۲-۱۰-۱۳ شهود ۵۵۴
- ۶-۲-۱۰-۱۴ آماده‌سازی به‌منظور ارائه در دادگاه ۵۵۴
- ۶-۲-۱۰-۱۵ راهبرد رسانه‌ای ۵۵۵
- ۶-۲-۱۰-۱۶ تمرکز بین‌المللی ۵۵۵
- ۶-۲-۱۱ پیش‌شرط‌ها و خطرها ۵۵۵
- ۶-۲-۱۱-۱ استقلال مقامات تعقیب در دو سطح برون و درون‌سازمانی ۵۵۵
- ۶-۲-۱۱-۲ محرمانه ماندن مراحل اولیه تحقیق ۵۵۶
- ۶-۲-۱۱-۳ اختیارات قدرتمند تحقیق ۵۵۶
- ۶-۲-۱۱-۴ معامله اتهام و رسیدگی‌های اختصاری ۵۵۶
- ۶-۲-۱۱-۵ پیگیری پشتیبانی رسانه و عموم مردم ۵۵۶

۵۵۷	۶-۲-۱۲ برنامه‌های احتمالی مرتبط
۵۵۸	۶-۳ برنامه بیست‌وهفتم
۵۵۸	۶-۳-۱ تحقیقات مالی و نظارت بر دارایی‌ها
۵۵۸	۶-۳-۲ شرح
۵۵۸	۶-۳-۲-۱ محدودیت هدف (گروه) اولیه
۵۵۹	۶-۳-۲-۲ ارزیابی شاخص‌های کلیدی شیوه زندگی
۵۶۰	۶-۳-۲-۳ شیوه‌های بررسی اولیه
۵۶۰	۶-۳-۲-۴ شناسایی هدف
۵۶۰	۶-۳-۲-۵ شاخص‌های شیوه زندگی
۵۶۰	۶-۳-۲-۶ منابع اطلاعات
۵۶۱	۶-۳-۲-۷ شروط اعلام مالی
۵۶۱	۶-۳-۲-۸ حمایت از شخص ثالث
۵۶۲	۶-۳-۲-۹ تحقیقات بین‌المللی
۵۶۲	۶-۳-۲-۱۰ جرائم دارا شدن غیرقانونی و بار اثبات معکوس
۵۶۳	۶-۳-۳ پیش‌شرط‌ها و خطرها
۵۶۳	۶-۳-۴ برنامه‌های مرتبط
۵۶۴	۶-۴ برنامه بیست‌وهشتم
۵۶۴	۶-۴-۱ آزمون سلامت
۵۶۵	۶-۴-۲ شرح
۵۶۵	۶-۴-۲-۱ عملیات‌های «به دام انداختن»
۵۶۶	۶-۴-۳ آزمون سلامت
۵۶۶	۶-۴-۳-۱ آزمون سلامت هدفمند و تصادفی
۵۶۷	۶-۴-۳-۲ انصاف
۵۶۸	۶-۴-۳-۳ تکرار منظم
۵۶۸	۶-۴-۴ پیش‌شرط‌ها و خطرها
۵۶۸	۶-۴-۴-۱ آزمون سلامت و ملاحظات قانون اساسی
۵۶۹	۶-۴-۴-۲ دستمزدهای مناسب به خدمات دولتی
۵۶۹	۶-۵ برنامه بیست‌ونهم
۵۶۹	۶-۵-۱ نظارت الکترونیکی

۵۶۹	نظارت مخفیانه	۶-۵-۲
۵۷۰	نظارت هماهنگ	۶-۵-۳
۵۷۰	نظارت آشکار	۶-۵-۴
۵۷۰	شرح	۶-۵-۵
۵۷۲	شروط و ملاحظات کلی راجع به نظارت الکترونیکی	۶-۵-۶
۵۷۲	اخذ دستورها و مجوزهای قضایی	۶-۵-۶-۱
۵۷۲	محدوده‌ای که به حریم خصوصی تعرض می‌شود	۶-۵-۶-۲
۵۷۳	ضبط و حفاظت از ادله	۶-۵-۶-۳
۵۷۴	مطالعه موردی هفدهم: آزمون سلامت در پلیس لندن	۶-۶
۵۷۶	مطالعه موردی هجدهم: آزمون سلامت در اداره پلیس نیویورک سیتی	۶-۷
۵۷۶	پیشینه و تعریف	۶-۷-۱
۵۷۶	انواع آزمون‌های سلامت	۶-۷-۲
۵۷۶	تصادفی	۶-۷-۲-۱
۵۷۷	هدفمند	۶-۷-۲-۲
۵۷۷	نتایج احتمالی آزمون سلامت	۶-۷-۳
۵۷۷	قبول	۶-۷-۳-۱
۵۷۷	رد	۶-۷-۳-۲
۵۷۷	تخلف کیفی	۶-۷-۳-۳
۵۷۷	تخلف شکلی	۶-۷-۳-۴
۵۷۸	تخلف نظارتی	۶-۷-۳-۵
۵۷۸	مطالعه موردی نوزدهم: رهنمودهای متحدالشکل برای تحقیقات	۶-۸
۵۷۸	دبیاچه	۶-۸-۱
۵۷۸	رهنمودهای متحدالشکل برای تحقیق	۶-۸-۲
۵۷۸	مفاهیم اصلی: گزاره‌ها	۶-۸-۲-۱
۵۷۹	اصطلاحات به کار رفته	۶-۸-۲-۲
۵۸۰	رهنمودهای شکلی	۶-۸-۲-۳
۵۸۵	فصل هفتم قانون‌گذاری مبارزه با فساد	
۵۸۷	برنامه سی‌ام	۷-۱

- ۷-۱-۱ اسناد حقوقی بین‌المللی و منطقه‌ای ۵۸۷
- ۷-۱-۲ اسناد و گزارش‌های سازمان ملل متحد ۵۸۸
- ۷-۱-۲-۱ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد ۵۸۸
- ۷-۱-۲-۲ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی ۵۸۸
- ۷-۱-۲-۳ برنامه اجرایی برای اجرای اعلامیه وین راجع به جرم و عدالت: مقابله با چالش‌های قرن بیست‌ویکم ۵۹۱
- ۷-۱-۲-۴ کد رفتاری بین‌المللی ملل متحد برای کارگزاران دولتی (۱۹۹۶) ۵۹۳
- ۷-۱-۲-۵ اعلامیه ملل متحد برای مبارزه با فساد و ارتشا در معاملات تجاری بین‌المللی (۱۹۹۶) ۵۹۴
- ۷-۱-۳ اسناد و گزارش‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۵۹۵
- ۷-۱-۳-۱ کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مبارزه با ارتشای کارگزاران دولتی خارجی در دادوستد بین‌المللی (۱۹۹۷) ۵۹۵
- ۷-۱-۳-۲ توصیه‌نامه‌های بازنگری شده شورای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مبارزه با ارتشا در دادوستد بین‌المللی ۵۹۷
- ۷-۱-۳-۳ توصیه‌نامه شورای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی راجع به معافیت مالیاتی ارتشای کارگزاران دولتی خارجی ۵۹۸
- ۷-۱-۴ اسناد و گزارش‌های شورای اروپا ۵۹۹
- ۷-۱-۴-۱ کنوانسیون حقوق کیفری راجع به فساد (۱۹۹۸) ۶۰۰
- ۷-۱-۴-۲ کنوانسیون حقوق مدنی راجع به فساد (۱۹۹۹) ۶۰۱
- ۷-۱-۴-۳ اصول راهنمای بیست‌گانه مبارزه با فساد (۱۹۹۷) ۶۰۳
- ۷-۱-۴-۴ کد رفتاری نمونه برای کارگزاران دولتی (۲۰۰۰) ۶۰۳
- ۷-۱-۵ اسناد و گزارش‌های اتحادیه اروپا ۶۰۵
- ۷-۱-۵-۱ کنوانسیون حمایت از منافع مالی جوامع اروپایی و پروتکل‌های الحاقی آن ۶۰۵
- ۷-۱-۵-۲ کنوانسیون مبارزه با فساد کارگزاران جامعه اروپایی یا کارگزاران دولت‌های عضو (۱۹۹۷) ۶۰۶
- ۷-۱-۵-۳ اقدام مشترک ۲۲ دسامبر ۱۹۹۸ شورای اتحادیه اروپا درباره فساد بخش خصوصی ۶۰۶
- ۷-۱-۶ اسناد و گزارش‌های سازمان کشورهای آمریکایی ۶۰۷
- ۷-۱-۶-۱ کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد ۶۰۷

- ۶۱۰ ۷-۱-۶-۲ سازوکار تکمیلی اجرای کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد
- ۶۱۱ ۷-۲ برنامه سی‌ویکم
- ۶۱۱ ۷-۲-۱ اسناد قانونی ملی
- ۶۱۱ ۷-۲-۲ حقوق کیفری
- ۶۱۱ ۷-۲-۲-۱ مجازات فساد و فعالیت‌های مرتبط با آن
- ۶۱۲ ۷-۲-۲-۲ شروط جرم‌انگاری کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد
- ۶۱۴ ۷-۲-۳ مصادره عواید فساد
- ۶۱۵ ۷-۲-۴ قوانین تسهیل‌کننده شناسایی فساد
- ۶۱۶ ۷-۲-۵ قوانین پول‌شویی
- ۶۱۷ ۷-۲-۶ محدودیت رازداری بانکی و حرفه‌ای در کنار تدوین قوانین مناسب برای شرکت‌ها
- ۶۱۸ ۷-۲-۷ قانون‌گذاری برای دسترسی به اطلاعات
- ۶۱۹ ۷-۲-۸ حقوق اداری
- ۶۱۹ ۷-۳ برنامه سی‌ودوم
- ۶۱۹ ۷-۳-۱ عفو عمومی، مصونیت و تخفیف مجازات
- ۶۱۹ ۷-۳-۱-۱ پیشینه
- ۶۲۰ ۷-۳-۲ سازوکارهای عفو عمومی، مصونیت و تخفیف مجازات
- ۶۲۲ ۷-۳-۳ واقعیت و سازش
- ۶۲۳ ۷-۳-۴ پیش‌شرط‌ها و خطرها
- ۶۲۵ ۷-۴ برنامه سی‌وسوم
- ۶۲۵ ۷-۴-۱ معیارهای پیشگیری و کنترل تطهیر عواید فساد
- ۶۲۵ ۷-۴-۲ شرح
- ۶۲۸ ۷-۴-۳ رویکرد نظارتی
- ۶۲۸ ۷-۴-۳-۱ قاعده «مشتری خود را بشناس»
- ۶۲۹ ۷-۴-۳-۲ پشتکار شایسته درباره مشتریان
- ۶۲۹ ۷-۴-۳-۳ بازنگری «کاتالوگ‌های پرچم سرخ» موجود
- ۶۳۰ ۷-۴-۳-۴ حساس کردن متصدیان مالی
- ۶۳۰ ۷-۴-۴ حفاظت از کارکنان بانک
- ۶۳۰ ۷-۴-۵ شناسایی مؤسسات و متصدیان مالی متخلف
- ۶۳۱ ۷-۴-۶ حقوق کیفری

- ۶۳۱ جرم‌انگاری فساد به‌عنوان جرم اصلی برای پول‌شویی ۷-۴-۶-۱
- ۶۳۲ وضع معیارهای حداقل در همکاری بین‌المللی ۷-۴-۶-۲
- ۶۳۲ جرم‌انگاری ایجاد بودجه مخفی ۷-۴-۶-۳
- ۶۳۳ ایجاد مسئولیت کیفری برای اشخاص حقوقی ۷-۴-۶-۴
- ۶۳۳ مقررات شرکت‌های خصوصی ۷-۴-۷
- ۶۳۳ ارتقای مقررات شایسته ناظر بر شرکت‌ها ۷-۴-۷-۱
- ۶۳۴ تمهیدات بین‌المللی ۷-۴-۷-۲
- ۶۳۵ پیش‌شرط‌ها و خطرها ۷-۴-۸
- ۶۳۵ کارگروه موقت مجمع ثبات مالی ۷-۴-۸-۱
- ۶۳۶ ابتکار عمل مرکز مالی بین‌المللی سازمان ملل ۷-۴-۸-۲
- ۶۳۶ گروه ویژه مالی ۷-۴-۹
- ۶۳۶ شورای اروپا ۷-۴-۹-۱
- ۶۳۷ اتحادیه اروپا ۷-۴-۹-۲
- ۶۳۷ برنامه سی‌وچهارم ۷-۵
- ۶۳۷ اطلاع‌دهندگان: حمایت از اشخاصی که فساد را گزارش می‌کنند ۷-۵-۱
- ۶۳۸ قانونی برای حمایت از اطلاع‌دهندگان ۷-۵-۲
- ۶۳۹ حمایت فوری ۷-۵-۲-۱
- ۶۴۰ بازدارندگی ۷-۵-۲-۲
- ۶۴۰ جبران خسارت ۷-۵-۲-۳
- ۶۴۰ هماهنگی با چارچوب قانونی ۷-۵-۲-۴
- ۶۴۱ مرجع دریافت گزارش ۷-۵-۲-۵
- ۶۴۲ اجرا ۷-۵-۲-۶
- ۶۴۲ قانونی برای حمایت در برابر اتهامات نادرست ۷-۵-۲-۷
- ۶۴۳ رسیدگی به امور اطلاع‌دهندگان و مدیریت انتظارات آنها ۷-۵-۲-۸
- ۶۴۳ حفظ اطلاع‌دهنده تا پایان راه ۷-۵-۲-۹
- ۶۴۴ جلوگیری از افشای اطلاعات ۷-۵-۲-۱۰
- ۶۴۴ پیش‌شرط‌ها و خطرها ۷-۵-۳
- ۶۴۴ تصور فقدان تعهد ۷-۵-۳-۱
- ۶۴۴ مرجع معتبر تحقیق ۷-۵-۳-۲

- ۶۴۴ ۷-۳-۳ شفافیت قانون
- ۶۴۴ ۷-۶ مطالعه موردی بیستم: توجه به گذشته؛ عفو عمومی، سازش و دیگر گزینه‌ها
- ۶۴۴ ۷-۶-۱ درآمد
- ۶۴۵ ۷-۶-۲ کمیسیون‌های واقعیت و سازش
- ۶۴۵ ۷-۶-۳ رسیدگی‌های عمومی
- ۶۴۶ ۷-۷ مطالعه موردی بیست‌ویکم: دارا شدن غیرقانونی
- ۶۴۷ ۷-۷-۱ کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد، ماده ۹: دارا شدن غیرقانونی
- ۶۴۷ ۷-۷-۲ منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ، فرمان پیشگیری از ارتشاء، ماده ۱۰: تصاحب ثروت فاقد توجیه
- ۶۴۸ ۷-۷-۳ بوتسوانا، قانون فساد و جرم اقتصادی، ماده (۳۴): تصاحب مال فاقد توجیه
- ۶۴۹ ۷-۸ مطالعه موردی بیست‌ودوم: مصادره کیفری
- ۶۴۹ ۷-۸-۱ درآمد
- ۶۵۱ ۷-۸-۲ ماده (۵) قانون مصادره منافع فساد سنگاپور
- ۶۵۱ ۷-۸-۳ ماده (۵) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روان‌گردان (۱۹۸۸) و ماده (۷) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی (۲۰۰۰)
- ۶۵۱ ۷-۹ مطالعه موردی بیست‌وسوم: لایحه حمایت از اطلاع‌دهندگان
- ۶۵۲ ۷-۹-۱ استرالیا، لایحه حمایت از اطلاع‌دهندگان، ۱۹۹۲ (نیوولز جنوبی)
- ۶۵۴ ۷-۹-۲ استرالیا، قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان، ۱۹۹۴ (کوئینزلند)
- ۶۵۴ ۷-۹-۳ بریتانیا، قانون افشای منافع عمومی، (۱۹۹۸)
- ۶۵۵ ۷-۹-۴ قانون تقویت اطلاع‌دهندگان ایالات متحده آمریکا (۱۹۹۸)
- ۶۵۵ ۷-۱۰ برنامه سی‌وپنجم - تأمین بار اثبات در رسیدگی‌های قانونی به فساد
- ۶۵۶ ۷-۱۰-۱ شرح
- ۶۵۷ ۷-۱۰-۱-۱ تمهیداتی که به گردآوری و ارائه ادله فوریت می‌بخشند
- ۶۵۸ ۷-۱۰-۱-۲ اتخاذ رسیدگی‌های غیرکیفری
- ۶۵۹ ۷-۱۰-۱-۳ غرامت مدنی یا پیشگیرانه عواید فساد
- ۶۶۰ ۷-۱۰-۱-۴ رسیدگی‌های تنظیمی، اداری یا انضباطی
- ۶۶۲ ۷-۱۰-۱-۵ استفاده از بار اثبات خفیف در عناصر خاص رسیدگی‌های کیفری
- ۶۶۲ ۷-۱۰-۱-۶ غرامت کیفری دارایی‌ها براساس بار اثبات تخفیف‌یافته

- ۷-۱-۱-۷ جرائمی که در آنها برخی عناصر علیه متهم فرض گرفته می‌شود ۶۶۵
- ۷-۱-۲ برنامه‌های مرتبط ۶۶۸

فصل هشتم نظارت و ارزیابی ۶۶۹

- ۸-۱ چرا باید زحمت سنجش را بر خود هموار کنیم؟ ۶۷۱
- ۸-۲ برنامه‌سی‌وششم ۶۷۳
- ۸-۲-۱ پیمایش‌های راجع به ارائه خدمات ۶۷۳
- ۸-۲-۲ شرح ۶۷۴
- ۸-۲-۳ برخی نتایج پیمایش‌های راجع به ارائه خدمات ۶۷۶
- ۸-۲-۴ انواع مختلف نظارت در سطح بین‌المللی ۶۷۸
- ۸-۲-۵ چالش‌های سنجش تأثیر راهبردهای مبارزه با فساد ۶۷۹
- ۸-۳ برنامه‌سی‌وهفتم ۶۸۲
- ۸-۳-۱ ارزیابی‌های کشوری سازمان ملل متحد ۶۸۲
- ۸-۳-۲ شرح ۶۸۳
- ۸-۳-۳ انواع، میزان و موقعیت فساد ۶۸۴
- ۸-۳-۳-۱ مرور سوابق موجود ۶۸۴
- ۸-۳-۳-۲ پیمایش افکار عمومی ۶۸۴
- ۸-۳-۳-۳ گروه‌های تمرکز ۶۸۵
- ۸-۳-۳-۴ مطالعات موردی ۶۸۵
- ۸-۳-۳-۵ ارزیابی حقوقی ۶۸۵
- ۸-۳-۳-۶ ارزیابی چارچوب نهادی ۶۸۶
- ۸-۳-۳-۷ ارزیابی جامعه مدنی ۶۸۷
- ۸-۳-۴ پیش‌شرط‌ها و خطرها ۶۸۷
- ۸-۴ برنامه‌سی‌وهشتم ۶۸۷
- ۸-۴-۱ آمار انعکاسی به‌عنوان ابزار تحقیقاتی و پیشگیرانه ۶۸۷
- ۸-۴-۲ شرح ۶۸۷
- ۸-۴-۳ دو روش برای استفاده از اطلاعات آمار انعکاسی ۶۸۸
- ۸-۴-۳-۱ روش اول ۶۸۸
- ۸-۴-۳-۲ روش دوم ۶۸۸

- ۶۸۹ استفاده از اطلاعات به دست آمده ۸-۴-۳-۳
- ۶۸۹ برنامه سی و نهم ۸-۵
- ۶۸۹ شاخص‌های اجرایی سنجش پذیر برای دستگاه قضایی ۸-۵-۱
- ۶۹۰ شرح ۸-۵-۲
- ۶۹۱ دسترسی به عدالت ۸-۵-۳
- ۶۹۱ معیار اول: اجرای کد رفتاری مرتبط و روزآمد برای کارکنان قضایی ۸-۵-۳-۱
- ۶۹۱ معیار دوم: ارتقای درک عمومی از حقوق و تعهدات بنیادین راجع به مسائل
شکلی مربوط به دادرسی ۸-۵-۳-۲
- ۶۹۲ معیار سوم: سهولت دسترسی به شهود در مسائل شکلی مدنی و کیفری ۸-۵-۳-۳
- ۶۹۲ معیار چهارم: هزینه امکان پذیر دادرسی ۸-۵-۳-۴
- ۶۹۲ معیار پنجم: تسهیلات فیزیکی مناسب برای شهود حاضر در دادگاه ۸-۵-۳-۵
- ۶۹۲ معیار ششم: قضات سیار ذی صلاح رسیدگی به پرونده‌های خارج از دادگاه و
برای حوزه‌های روستایی دوردست ۸-۵-۳-۶
- ۶۹۲ معیار هفتم: سطح اطلاع شهروندان (و به خصوص کاربران دادگاه‌ها) از ماهیت،
مقیاس و دامنه تشریفات راجع به ضمانت ۸-۵-۳-۷
- ۶۹۳ معیار هشتم: استفاده از مجازات‌های تعلیقی و جریمه‌های نقدی مدرج روزآمد ۸-۵-۳-۸
- ۶۹۳ کیفیت عدالت ۸-۵-۴
- ۶۹۳ معیار نهم: به موقع بودن رسیدگی دادگاه ۸-۵-۴-۱
- ۶۹۴ معیار دهم: اعمال اختیار دادگاه‌ها در حوزه صلاحیتشان ۸-۵-۴-۲
- ۶۹۴ معیار یازدهم: انسجام در تعیین مجازات ۸-۵-۴-۳
- ۶۹۴ معیار دوازدهم: عملکرد شخصی قضات ۸-۵-۴-۴
- ۶۹۵ معیار سیزدهم: پیروی از الزامات دادرسی مدنی ۸-۵-۴-۵
- ۶۹۵ معیار چهاردهم: تضمین قواعد معمول انتصاب قضات ۸-۵-۴-۶
- ۶۹۵ معیار پانزدهم: افزایش سطح آگاهی عمومی از کد رفتاری قضایی ۸-۵-۴-۷
- ۶۹۵ معیار شانزدهم: اعتماد عمومی به دادگاه‌ها ۸-۵-۴-۸
- ۶۹۶ بهبود کارایی و کارآمدی در پاسخ به شکایت‌های عمومی راجع به فرایند قضایی ۸-۵-۵
- ۶۹۶ معیار هفدهم: وجود سازوکار معتبر برای شکایت ۸-۵-۵-۱
- ۶۹۶ گام‌های ممکن بعدی برای بهبود عملکرد قضایی در حوزه‌های چهارگانه ۸-۵-۶
- ۶۹۶ دسترسی به عدالت ۸-۵-۶-۱

۶۹۷	کیفیت عدالت	۸-۵-۶-۲
۶۹۸	اعتماد عمومی به دادگاه‌ها	۸-۵-۶-۳
۶۹۹	مطالعه موردی بیست‌وچهارم: انتشار و استفاده از داده‌ها در اوگاندا: بهبود تصمیم‌گیری در سطح زیرملی	۸-۶
۶۹۹	مقدمه	۸-۶-۱
۶۹۹	پیمایش‌های انجام شده	۸-۶-۲
۶۹۹	پیمایش سلامت	۸-۶-۲-۱
۶۹۹	گروه‌های تمرکز	۸-۶-۲-۲
۷۰۰	پیمایش از ارائه‌دهندگان خدمات	۸-۶-۲-۳
۷۰۰	گروه‌های تمرکز نظردهنده	۸-۶-۲-۴
۷۰۰	کارگاه‌ها	۸-۶-۲-۵
۷۰۰	به‌کارگیری داده‌ها و نتایج فرایند	۸-۶-۳
۷۰۰	کارگاه‌های روزنامه‌نگاری تحقیقاتی	۸-۶-۳-۱
۷۰۱	انتقاد از وزیرای فاسد	۸-۶-۳-۲
۷۰۱	کمیسیون قضایی تحقیق	۸-۶-۳-۳
۷۰۲	مطالعه موردی بیست‌وپنجم: انتشار و استفاده از داده‌ها برای بهبود کیفیت تصمیم‌گیری در مجارستان	۸-۷
۷۰۲	مقدمه	۸-۷-۱
۷۰۳	یافته‌های پیمایش مؤسسه گالوپ خلاصه‌ای از پیمایش‌های انجام شده بر نمونه‌های مردمی در بوداپست و کل کشور	۸-۷-۲
۷۰۳	شرح تحقیق	۸-۷-۲-۱
۷۰۴	یافته‌های اصلی تحقیق	۸-۷-۲-۲
۷۰۶	خلاصه	۸-۷-۲-۳
۷۰۷	روش‌شناسی	۸-۷-۲-۴
۷۰۸	مواردی که فساد محسوب شده‌اند	۸-۷-۲-۵
۷۱۴	مطالعه موردی بیست‌وششم: آمار انعکاسی: ابزار پیمایشی	۸-۸
۷۲۵	مطالعه موردی بیست‌وهفتم: خودارزیابی فساد	۸-۹
۷۳۵	مطالعه موردی بیست‌وهشتم: اقدامات نظارتی بین‌المللی برای مبارزه با فساد	۸-۱۰
۷۳۵	مقدمه	۸-۱۰-۱

- ۸-۱۰-۲ کنوانسیون و توصیه‌نامه بازنگری شده سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۷۳۶
- ۸-۱۰-۳ روش‌شناسی «هم‌ارزی کارکردی» ۷۳۸
- ۸-۱۰-۴ چگونگی فعالیت ارزیابی هم‌تایان در عمل ۷۴۰
- ۸-۱۰-۵ تشریفات سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۷۴۲
- ۸-۱۰-۶ سایر اقدامات برای تأثیرگذاری بر تغییرات ۷۴۳
- ۸-۱۰-۷ معیارهای رو به رشد صنعتی ۷۴۴
- ۸-۱۰-۸ روش‌شناسی معیارهای صنعتی ۷۴۵
- ۸-۱۰-۹ چگونگی تناسب تمامی این موارد با هم ۷۴۷
- ۸-۱۱ مطالعه موردی بیست‌ونهم: اجتناب از ارتشا و اعمال مرتبط با آن: طراحی معیارهای صنعتی ۷۴۸
- ۸-۱۱-۱ پیش‌زمینه ۷۴۸
- ۸-۱۱-۲ به‌سمت معیار صنعتی ۷۴۹
- ۸-۱۱-۳ طراحی فرایند ۷۵۰
- ۸-۱۱-۴ نقش گردانندگان ۷۵۰
- ۸-۱۲ مطالعه موردی سی‌ام: فعال شدن بخش خصوصی: فرایند ولفسبرگ ۷۵۱
- ۸-۱۲-۱ مقدمه ۷۵۱
- ۸-۱۲-۲ بخش خصوصی فعال می‌شود، ولی حالا چرا؟ ۷۵۲
- ۸-۱۲-۳ طراحی معیارهای صنعتی ۷۵۶
- ۸-۱۲-۴ چه استدلالی برای این نوآوری وجود دارد؟ ۷۵۸
- ۸-۱۲-۵ بازی «پینگ‌پنگ» با ناظران: ایجاد «رویکرد مبتنی بر خطر» ۷۵۹
- ۸-۱۲-۶ پیشرفت‌های نوین ۷۶۳
- ۸-۱۲-۷ حرکتهای بعدی ۷۶۴
- ۸-۱۲-۷-۱ ولفسبرگ به‌عنوان شریکی کلیدی در تدوین توصیه‌های گروه ویژه امور مالی ۷۶۴
- ۸-۱۲-۸ آیا ولفسبرگ رشد خواهد کرد؟ ۷۶۵
- فصل نهم همکاری قضایی بین‌المللی ۷۶۷**
- ۹-۱ درآمد ۷۶۹
- ۹-۱-۱ معاضدت قضایی ۷۷۱
- ۹-۱-۲ ردیابی، مسدود کردن، توقیف، مصادره و بازگرداندن دارایی‌ها ۷۷۱
- ۹-۱-۳ همکاری مجریان قانون ۷۷۳

۷۷۳	.....	۹-۱-۴	استرداد
۷۷۴	.....	۹-۱-۵	دیگر اشکال همکاری
۷۷۵	.....	۹-۲	برنامهٔ چهلیم
۷۷۵	.....	۹-۲-۱	استرداد
۷۷۵	.....	۹-۲-۱-۱	جرائم باید قابل استرداد باشند
۷۷۶	.....	۹-۲-۱-۲	جرائم باید در هر دو کشور با یکدیگر منطبق باشند (مجرمیت متقابل)
۷۷۶	.....	۹-۲-۱-۳	باید یک معاهده، موافقت‌نامه یا ترتیبات وجود داشته باشد
۷۷۷	.....	۹-۲-۱-۴	استرداد نباید برای اهداف ناشایست باشد
۷۷۷	.....	۹-۲-۱-۵	مجرمان را فقط باید به همان دلیلی که مسترد شده‌اند تحت تعقیب قرار داد
۷۷۷	.....	۹-۲-۱-۶	در برخی کشورها، امکان استرداد مجرمان برای جرائم «سیاسی» یا «مالی» وجود ندارد
۷۷۸	.....	۹-۲-۱-۷	در برخی کشورها، شهروندان از حق عدم استرداد برخوردارند
۷۷۸	.....	۹-۲-۱-۸	در برخی کشورها، چنانچه مجازات احتمالی غیرقابل قبول باشد، امکان استرداد مجرمان وجود ندارد
۷۷۹	.....	۹-۲-۲	ظرفیت‌سازی استرداد ملی
۷۷۹	.....	۹-۲-۲-۱	توانمندی دوجانبه
۷۷۹	.....	۹-۲-۲-۲	تنظیم درخواست‌های استرداد
۷۷۹	.....	۹-۲-۲-۳	پاسخ به درخواست‌های استرداد
۷۸۰	.....	۹-۲-۲-۴	تمرکزگرایی
۷۸۰	.....	۹-۲-۳	برنامه‌های مرتبط
۷۸۱	.....	۹-۳	برنامهٔ چهل‌ویکم
۷۸۱	.....	۹-۳-۱	معاضدت قضایی
۷۸۲	.....	۹-۳-۲	شرح
۷۸۲	.....	۹-۳-۲-۱	اقدام اول: افزایش کارایی معاهدات معاضدت قضایی و قانون‌گذاری
۷۸۳	.....	۹-۳-۲-۲	اقدام دوم: تقویت کارایی مراجع ذی‌صلاح مرکزی
۷۸۵	.....	۹-۳-۲-۳	اقدام سوم: تضمین آگاهی از مقررات قانونی داخلی و بهترین اقدامات
۷۸۶	.....	۹-۳-۲-۴	اقدام چهارم: در صورت تشخیص، شتاب بخشیدن به همکاری از طریق جایگزین‌ها
۷۸۵	.....	۹-۳-۲-۵	اقدام پنجم: به حداکثر رساندن کارایی از طریق تماس شخصی مستقیم میان مراجع مرکزی کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده

- ۹-۳-۲-۶ اقدام ششم: تدوین درخواست‌های مؤثر در معاضدت قضایی ۷۸۹
- ۹-۳-۲-۷ اقدام هفتم: حذف یا کاهش موانع در اجرای درخواست‌ها در کشور درخواست‌شونده ۷۹۰
- ۹-۳-۲-۸ اقدام هشتم: بهره‌برداری از فناوری جدید به‌منظور فوریت بخشیدن به انتقال درخواست‌ها ۷۹۶
- ۹-۳-۲-۹ اقدام نهم: بهره‌گیری از جدیدترین سازوکارها برای معاضدت قضایی ۷۹۷
- ۹-۳-۲-۱۰ اقدام دهم: به حداکثر رساندن دسترس‌پذیری و استفاده از منابع ۷۹۸
- ۹-۳-۲-۱۱ اقدام یازدهم: نقش سازمان ملل در تسهیل معاضدت قضایی مؤثر ۷۹۹
- ۹-۳-۳ پیش‌شرط‌ها و خطرها ۸۰۱
- ۹-۳-۴ برنامه‌های مرتبط ۸۰۲

فصل دهم بازیابی و بازگرداندن عواید فساد ۸۰۵

- ۱۰-۱ درآمد ۸۰۷
- ۱۰-۲ برنامهٔ چهل‌ودوم ۸۱۱
- ۱۰-۲-۱ بازیابی وجوه غیرقانونی ۸۱۱
- ۱۰-۲-۱-۱ بازیابی وجوه غیرقانونی با استناد به کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد ۸۱۱
- ۱۰-۲-۲ پیش‌شرط‌ها و خطرها ۸۲۰
- ۱۰-۲-۳ فقدان ارادهٔ سیاسی ۸۲۱
- ۱۰-۲-۴ فقدان چارچوب قانونی ۸۲۲
- ۱۰-۲-۵ بروز مشکلات حقوقی ۸۲۳
- ۱۰-۲-۶ ظرفیت‌های فنی ۸۲۵
- ۱۰-۲-۷ منابع ۸۲۶
- ۱۰-۲-۸ پیشگیری از بزه‌دیدگی آتی ۸۲۷

واژگان تخصصی ۸۲۹

منابع و مآخذ ۸۴۳

سخن ناشر

وقتی از فساد صحبت می‌شود آنچه ابتدا به ذهن خطور می‌کند اختلاس‌ها و ارتشاهای کلانی است که در نظام اقتصادی کشور واقع می‌شود. لکن اگر به‌دقت نگاه کنیم، پرداختن زیرمیزی به یک کارمند اداری برای انجام وظایفش، نیز در زمره فساد می‌گنجد. بنابراین، طبق تعریف این پدیده، آنچه برای تحقق فساد اهمیت دارد سوءاستفاده از اختیارات قانونی‌ای است که در انحراف از منافع عمومی برای کسب منفعت مالی مستقیم یا غیرمستقیم برای مرتکب فساد یا فردی منتسب به او – فارغ از میزان منفعتی که موضوع فساد است – رخ می‌دهد.

گسترش فساد و آثار مخربی که این پدیده بر جوامع و حکمرانی دارد دولت‌ها را بر آن داشته تا مبارزه با آن را نه فقط در سطح ملی که در سطح بین‌المللی نیز دنبال کنند. اولین نتیجه این تلاش را در سطح بین‌المللی می‌توان تصویب کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی دانست. افزون بر این، تأکید بیشتر بر فساد به‌عنوان یکی از جنایات سازمان‌یافته فراملی دولت‌ها را بر آن داشت تا سند جداگانه‌ای برای مبارزه با این پدیده مجرمانه تهیه کنند. این بود که دو سال پس از تصویب کنوانسیون نخست، کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد در شهر مریدای مکزیک به تصویب رسید. در این سند بین‌المللی، علاوه بر اقدامات کیفی برای مبارزه با فساد، پیشگیری غیرکیفری نیز مورد توجه قرار گرفت.

اگر به جامعه خود بنگریم، شاید نتوانیم فردی را پیدا کنیم که تا به حال با نمونه‌ای از فساد برخورد نکرده باشد، درحالی‌که شاید تعداد کسانی که در زندگی خود با جرائم مربوط به مواد مخدر (که محکومان آن مطابق آمار رسمی سازمان زندان‌ها و

اقدامات تأمینی در تیر ماه ۱۳۸۵، ۷۱/۴۵ درصد از کل زندانیان ما را تشکیل می‌دهند)^۱ برخوردی نداشته‌اند زیاد باشد. با توجه به این مطلب، نسبت بسیار پایین محکومان به فساد به کل محکومان کیفری در آمار کیفری ما چه علتی دارد؟ کم‌اهمیت بودن پیامدهای ناشی از این جرم؟ درگیر بودن مجنی‌علیه در تحقق آن؟ شفاف نبودن فعالیت‌های دولتی؟ مقبولیت این اعمال نزد افکار عمومی؟ سوءاستفاده بیشتر افراد جامعه از این فرصت در صورت امکان؟ ناامید بودن مجنی‌علیه از پیگیری؟ فقدان ضمانت اجراهای کیفری و اداری کافی؟ دشوار بودن کشف این‌گونه جرائم با توجه به نوع ارتکاب آن؟ فساد دستگاه‌های نظارتی و قضایی؟ بی‌توجهی خانواده‌ها در انتقال فرهنگ فسادستیزی به کودکان؟ قصور رسانه‌ها در گسترش این فرهنگ؟ جسارت مرتکبان به سبب نبودن نظارت کافی و، در صورت وجود نظارت، اعمال نشدن ضمانت اجراها و در صورت اعمال این ضمانت اجراها، کافی نبودن آنها؟ یا دلایلی دیگر.

کتاب حاضر در پاسخ به سؤال‌های فوق، که تنها به کشور ما هم اختصاص ندارد، سعی می‌کند پس از نگاهی اجمالی به فساد و انواع آن، به معرفی روش‌هایی بپردازد که ممکن است در پیشگیری و همچنین از بین بردن فساد مؤثر باشند. بنابراین، معرف سیاست جنایی (در معنای موسع آن) ناظر بر فساد است. این اثر شامل معرفی روش‌هایی برای شناخت ماهیت فساد و دامنه آن، نهادهای لازم برای مبارزه با فساد، روش‌های پیشگیری اجتماعی و وضعی از فساد، وظایف نظام عدالت کیفری، اسناد ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی مبارزه با فساد، شیوه‌های نظارت و ارزیابی، روش‌های همکاری‌های بین‌المللی و در نهایت راه‌های بازیابی و استرداد عواید ناشی از فساد است.

اثری که اکنون پیش روی شماست، گامی مقدماتی برای شناخت هرچه بیشتر فساد و شیوه‌های مقابله با آن است که در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ترجمه شده است. فصل‌های اول، دوم، چهارم، پنجم و هشتم این کتاب را آقای حمید بهره‌مند بگ‌نظر، دانشجوی دکترای حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه تهران، و فصل‌های سوم، ششم، هفتم، نهم و دهم را آقای امیرحسین جلالی فراهانی، دانش‌آموخته رشته

۱. ر.ک. سایت اینترنتی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی به نشانی زیر:

حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه امام صادق (ع)، به فارسی برگردانده‌اند. امید است این ترجمه، با جامعیت نسبی‌ای که در حوزه پیشگیری از فساد و مبارزه با آن دارد، به محققان و پژوهشگران کمک کند تا به تفصیل و با در نظر گرفتن شرایط خاص کشورمان، برای رفع معضل فساد گام بردارند.

معاون پژوهشی مرکز

دیباچه

از سال ۱۹۹۴، تلاش‌های بی‌سابقه‌ای برای افزایش آگاهی دربارهٔ فساد، ماهیت پنهانی و آثار مخرب آن بر رفاه تمام کشورها و مردم آنها صورت گرفته است. فساد نه فقط تصمیم‌گیری‌های اقتصادی را مخدوش می‌کند، بلکه مانع سرمایه‌گذاری و همچنین باعث تضعیف رقابت و در نهایت تنزل رشد اقتصادی می‌شود. در واقع، شواهدی وجود دارد که جنبه‌های اجتماعی، حقوقی و اقتصادی توسعه، همگی با هم مرتبط‌اند و فساد در هر بخش مانع از توسعه در تمام آنها می‌شود.

اکنون در کل بخش‌های دولتی و خصوصی این مطلب هرچه بیشتر به رسمیت شناخته که فساد مانعی جدی برای دولت کارآمد، رشد و پایداری اقتصادی است و سیاست‌ها و قانون‌گذاری در جهت مبارزه با فساد در سطح ملی و بین‌المللی ضرورتی فوری دارد. ماهیت بسیار وسیع این پدیده و فقدان اجماع دربارهٔ تعاریف حقوقی و جرم‌شناختی، که مبنای تحقیقات بین‌المللی و تطبیقی است، این مشکل را شدیدتر کرده است.

با این حال، برخی حوزه‌ها اقدامات ضدفساد موفق‌تری را طراحی کرده‌اند. مجموعه برنامهٔ مبارزه با فساد برمبنای این اقدامات و درس‌هایی است که از همکاری‌های فنی تسهیل شده از سوی برنامهٔ جهانی مبارزه با فساد آموخته شده است. این مجموعه برنامه، برمبنای کنوانسیون تازه تصویب شده سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، برای ارزیابی ماهیت و میزان فساد، بازدارندگی و پیشگیری و مبارزه با آن و یکپارچه‌سازی اطلاعات و تجربه‌های به‌دست آمده در راهبردهای موفق ملی ضدفساد، فهرستی از اقدامات را ارائه کرده است.

ماهیت و آثار فساد در هر کشور و جامعه منحصر به فرد است. هدف این مجموعه

۶ برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد

برنامه ارائه دامن‌های از گزینه‌هاست که هر کشور را قادر به تجمیع راهبرد یکپارچه‌ای می‌کند که تا حد امکان در برآورده کردن این نیازها کارآمد خواهد بود.

آنتونیو ماریا کاستا^۱

مدیر اجرایی

دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد

1. Antonio Maria Costa

خود را مجهز کنید

این مجموعه برنامه بخشی از مطالب بسته بزرگ‌تری است که هدف ارائه اطلاعات و مطالب مرجع برای کشورهایی است که در حال طراحی و اجرای راهبردهای مبارزه با فساد در تمامی سطوح‌اند و همچنین برای سایر عناصر جامعه مدنی که به مبارزه با فساد علاقه دارند. این بسته مشتمل بر عناصر عمده زیر است:

راهنمای سازمان ملل متحد برای سیاست‌های مبارزه با فساد، که شامل طرحی کلی از ماهیت و دامنه مشکل فساد و شرح عناصر مهم سیاست‌های مبارزه با فساد است که برای استفاده سیاست‌مداران و سیاست‌گذاران عالی‌رتبه مناسب است. کتاب راهنمای سازمان ملل متحد به منظور مبارزه با فساد برای مقامات تحقیق و تعقیب که مشتمل بر شرح مسائل و گزینه‌های خاصی است که متصدیان عدالت کیفری در پرونده‌های داخلی و فراملی فساد با آنها روبه‌رو می‌شوند.

مجموعه برنامه سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، که مشتمل است بر مجموعه مفصلی از برنامه‌های خاص که هدف از تنظیمشان، به‌کارگیری آنها از سوی کارگزارانی است که از آنها برای بسط عناصر یک راهبرد ملی مبارزه با فساد و گردهم آوردن آنها در چارچوبی کلی راهبردی دعوت شده است. هدف دیگر این برنامه‌ها، استفاده کارگزارانی است که از آنها برای طراحی و اجرای هر یک از این عناصر دعوت به‌عمل آمده است. مطالعات موردی نیز با هدف ترسیم استفاده از هر یک از برنامه‌ها و مجموعه آنها در تجربه واقعی در این مجموعه برنامه گنجانده شده‌اند. این مطالعات راجع به شرایطی که ممکن است یک برنامه خاص در آن نتیجه دهد و چگونگی تعدیل یا اصلاح برنامه‌های مختلف برای سازگاری با شرایطی که احتمالاً در آن به‌کار خواهند رفت اطلاعاتی ارائه می‌کنند.

خلاصه اسناد حقوقی بین‌المللی راجع به فساد که در آن تمامی معاهدات، کنوانسیون‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قطع‌نامه‌های اصلی مربوط بین‌المللی جهانی و منطقه‌ای و سایر اسناد برای مراجعه گردآوری شده‌اند. این اسناد هم شامل تعهداتی می‌شود که از نظر حقوقی الزام‌آورند و هم شامل اسناد «حقوق نرم» یا اسناد دستوری می‌شود که هدف از آنها ارائه معیارهای غیرالزام‌آور است.

رهنمود تقنینی به‌منظور اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، به درخواست مجمع عمومی سازمان ملل متحد، دبیرخانه مطالبی را برای حمایت و مساعدت از اقدامات دولت‌های عضو برای تنفیذ کنوانسیون تهیه خواهد کرد. این مطالب، که از طریق مشورت با دولت‌های عضو حاصل می‌شود، شامل اطلاعاتی است که به هر دولت کمک می‌کند تا اقدامات قانونی، نظارتی و اجرایی و سایر اقدامات لازم برای تنفیذ کنوانسیون و اجرای مقررات آن را، پس از لازم‌الاجرا شدن، انجام دهد. انتظار می‌رود این بسته شامل نمونه‌هایی از قانون‌گذاری‌هایی باشد که مقررات مختلفی را در نظام‌های حقوقی متفاوت اعمال می‌کنند. هنگامی که این رهنمود نهایی شود، از طریق دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد در دسترس قرار خواهد گرفت.

نمونه‌ای از ارزیابی‌های کشوری و همچنین چهار اثر مذکور، به نشانی اینترنتی دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد موجود است:

www.odccp.org/corruption.html

برای کمک به مراجعانی که به اینترنت دسترسی ندارند، هریک از این آثار فراهم و در صورت لزوم به‌روز خواهد شد. همچنین، عناصر این مجموعه برنامه را می‌توان مبنای تهیه آثار دیگر قرار داد و برای برآوردن نیازهای مناطق یا مخاطبان خاصی، از جمله قضات، مقامات تعقیب یا نهادهای مجری قانون، سازگار کرد.

تقدیر

دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد از مشارکت پیتر لانگست، نویسنده همکار و ویراستار ناظر بر تهیه این مجموعه برنامه و کارکنانش، اولیور استالپ، مارک آرونف و فیونا سیمپکینز تقدیر می‌کند. سایر اعضای این دفتر که در این مجموعه برنامه مشارکت داشته‌اند، یان وان دیک، جو دیداین، سوزان گنن، ناتالی کریستلیس و آندرو ولز بودند.

انتشار ویراست دوم این مجموعه برنامه بدون حمایت بسیار ارزشمند همکارانمان، کریس رام و اولیور استالپ، که پیش‌نویس تعداد زیادی از این برنامه‌ها را تهیه و بازنویسی کردند، جرمی پاپ که این فرایند را، از جمله گزینش متخصصان برای نشست گروه کارشناسان در سال ۲۰۰۰، تسهیل کرد و کاترین پلاتسر، که مسئولیت ویرایش و صفحه‌آرایی نهایی را برعهده داشت، امکان‌پذیر نبود.

دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد مایل است، از میان متخصصان بین‌المللی که به‌عنوان نویسنده همکار یا مشاور در این مجموعه برنامه مشارکت داشته‌اند، از این افراد قدردانی کند: خانم آنا آلوازی دل فرات، دکتر نیل آندرسون، آقای پر اوویند باستو، آقای دانیل بلیس، آقای داریل ام. بالیا، آقای دیوید بروسر، آقای ریچارد بوتیرا، قاضی گراردو کولومبو، آقای پیتر چونکا، داتو پارام کوماراسوامی، آقای روبرتو دو میشل، قاضی پیوس لانگا، دکتر نیهال جایاویکراما، آقای برتی دو اسپویل، پروفیسور آلن دویگ، آقای کوین جی. فورد، آقای میشل گوتیه، خانم ایرما هوتابارات، قاضی مایکل کربی از دیوان عالی استرالیا، آقای روبرت مانچین، دکتر مت ماست، آقای بوللانی نگکوکا، آقای لوئیس مورینو اوکامپو، دکتر دنیس آزبرن، خانم النا ای. پانفی洛夫، آقای

دیوید پزولا، پروفیسور مارک پیس، آقای آگوستین روزیندانا، آقای فابریتسیو ساریکا، آقای هارالد استوکلاند، آرتور سیدنس، آقای الکساندر استویانوف، اوگی تسکیک و قاضی ام. ال. اووایس، قاضی اودوکی از اوگاندا و قاضی کریستوفر ویرامانتری، معاون دیوان بین‌المللی دادگستری.

یادداشت ویراستاران

یادداشت ویراستار بر ویراست دوم

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد گام مهمی را در همکاری‌های بین‌المللی مبارزه با فساد نشان می‌دهد. در بخش مقدماتی این مجموعه برنامه تاریخی مختصر و خلاصه‌ای از مفاد این سند گنجانده شده است. ارجاعات به مقررات خاص این کنوانسیون نیز در صورت تناسب به این مجموعه افزوده شده و در بخشی از برنامه‌سی‌ام راجع به اسناد حقوقی بین‌المللی و منطقه‌ای مورد بررسی دقیق‌تری قرار گرفته است. ممکن است کشورهایی که به دنبال تنفیذ و اجرای این کنوانسیون هستند بخواهند به رهنمود تقنینی به‌منظور اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد نیز، که از سوی دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد، وین، در دسترس است، مراجعه کنند.

یادداشت ویراستار بر ویراست سوم

دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد به ارزیابی مستقلی از مجموعه برنامه اصلی پرداخت که مشکلات متعددی را شناسایی می‌کرد. این ارزیابی نشان داد که این مجموعه برنامه برای برخی از کاربران ماهیتی بسیار دانشگاهی دارد و همیشه کاربرپسند نیست. همچنین، این نتیجه حاصل شد که این برنامه‌ها بر تک‌تک مخاطبان تمرکز کافی ندارد و محتوای آنها با تعداد زیادی از مخاطبان بالقوه ارتباط دارد و احتمالاً هریک از آنها فقط به بخش کوچکی از این مجموعه توجه دارند. بر مبنای این ارزیابی، برخی برنامه‌ها و مطالعات موردی حذف و برخی دیگر، برای اینکه کاربرپسندتر شوند، اصلاح شدند.

همچنین، در این ارزیابی توصیه می‌شود که برای تحصیل نتیجه مطلوب در این مجموعه برنامه باید تجدیدنظر شود و با در نظر گرفتن مخاطبان خاصی، مثل قضات، جامعه مدنی و نهادهای مبارزه با فساد، به بخش‌ها و فصل‌های کاربرپسندتری تقسیم گردد. این کار در حال حاضر انجام شده است.

توصیه دیگری که برای حفظ مزایای یک رویکرد یکپارچه مبارزه با فساد ارائه شد آن بود که نسخه قابل استفاده و خواندنی‌تری از این مجموعه (حداکثر در ۵۰ صفحه) ارائه شود. این نسخه کوچک‌تر از مجموعه برنامه، که امکان طرحی کلی از مسائل مبارزه با فساد را فراهم می‌آورد و درعین حال جزئیات و بخش‌های تشکیل‌دهنده را به مجموعه برنامه‌های تجدیدنظر شده و تخصصی برای مخاطبان تعریف شده‌ای چون (الف) قضات، (ب) جامعه مدنی، (پ) مقامات تحقیق و تعقیب، (ت) سیاست‌گذاران و (ث) کارکنان نهادهای مبارزه با فساد واگذار می‌کند، در حال طراحی است.

فصل اول

مقدمه

۱-۱ فساد چیست؟

۱-۱-۱ مفهوم فساد و پیمایشی از رایج‌ترین شکل‌های ارتكابی آن

هیچ تعریف واحد، فراگیر و جهان‌شمولی از فساد وجود ندارد. تلاش‌هایی که برای ارائه چنین تعریفی صورت می‌گیرند با مشکلات حقوقی و جرم‌شناختی و در بسیاری از کشورها با مسائل سیاسی مواجه می‌شوند.

هنگامی که مذاکرات راجع به کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، در اوایل سال ۲۰۰۲، شروع شد یکی از گزینه‌های مورد توجه آن بود که فساد هرگز تعریف نشود و به جای آن انواع یا اعمال خاص فاسد فهرست شوند. افزون بر این، پیشنهادهای مربوط به الزام کشورها به جرم‌انگاری فساد، عمدتاً شامل جرائم خاص یا گروهی از جرائم می‌شد که به نوع رفتار مورد نظر، خواه افراد درگیر آن مأموران رسمی بودند، خواه اعمالی فرامرزی یا مأمورانی خارجی مدنظر بودند یا اینکه پرونده‌ها به دارا شدن غیرقانونی یا نادرست مربوط می‌شدند، بستگی داشت.^۱

مسائل مرتبط با تلاش‌های صورت‌گرفته برای تعریف فساد در پرتو اهدافی چون توسعه سیاست‌گذاری و تدوین پیش‌نویس قانونی، به‌طور مفصل‌تر، در بخش دوم کتابچه راهنمای سیاست‌گذاری مبارزه با فساد سازمان ملل متحد بحث شده است. بسیاری از اشکال فساد، به‌وضوح، تعریف و شناخته شده و موضوع تعریف‌های قانونی

۱. پیشنهادهای اولیه برای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد در یک نشست مقدماتی غیررسمی، که از ۴ تا ۷ دسامبر ۲۰۰۱ در بوئنوس‌آیرس برگزار شد، جمع‌آوری و در بخش‌های نخست تا چهارم سندهای A/AC/261/3 گردآوری شده است. پیشنهادهای تعریف «فساد» در بخش نخست و پیشنهادهای جرم‌انگاری اعمال فاسد در بخش دوم آمده‌اند.

یا دانشگاهی زیادی قرار گرفته‌اند. بسیاری از آنها جرم نیز محسوب می‌شوند. با این حال، در برخی موارد، دولت‌ها گمان می‌برند با نظارت‌های انتظامی یا مدنی بهتر می‌توان با برخی از اشکال خاص فساد برخورد کرد. در ادامه، برخی از رایج‌ترین انواع فساد را بررسی می‌کنیم.

۲-۱-۱ فساد «کلان» و فساد «خرد»

فساد کلان فساد است که به بالاترین سطوح دولت نفوذ می‌کند و باعث می‌شود به نحو وسیعی اعتماد به حکمرانی خوب،^۱ حاکمیت قانون و ثبات اقتصادی از بین برود.^۲ فساد خرد متضمن مبادله مقادیر بسیار اندکی از پول و اعطای منافع کوچک از سوی کسانی است که به دنبال رفتار ترجیحی یا استخدام دوستان و آشنایان در مناصب کم‌اهمیت‌اند. مهم‌ترین تفاوت فساد کلان با خرد آن است که فساد نوع اول متضمن انحراف یا فساد کارکرد اصلی دولت است؛ حال آنکه، فساد نوع دوم، در بستر یک نظام اداری و چارچوب‌های اجتماعی تثبیت شده بروز می‌یابد و رشد می‌کند.

۳-۱-۱ فساد «فعال» و فساد «منفعل»

در مباحث جرائم مبادلاتی، مثل رشوه، «رشا» (فساد فعال) معمولاً به پیشنهاد یا پرداخت رشوه اطلاق می‌شود، در حالی که «ارتشا» (فساد منفعل) به دریافت رشوه بازمی‌گردد.^۳ در این مجموعه برنامه، این کاربرد رایج‌تر اتخاذ شده است.

در واژه‌شناسی حقوق کیفری، ممکن است از این واژگان برای تفکیک اقدامی فاسد از شروع به جرم یا جرم ناتمام استفاده شود. برای مثال، فساد فعال شامل تمامی مواردی می‌شود که پرداخت یا قبول رشوه اتفاق افتاده است. این عبارت شامل مواردی نمی‌شود که رشوه پیشنهاد شده ولی پذیرفته نشده، یا تقاضا شده ولی پرداخت نشده

۱. برای اطلاعات بیشتر ر.ک. حکمرانی خوب، به کوشش احمد میدری و دکتر جعفر خیرخواهان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ نخست، بهار ۱۳۸۳ - م.

2. See, for Example, Rose-ackerman, S., "Democracy and 'Grand Corruption'" UNESCO, 1996 (ISSI 149/1996), Reprinted in Williams, R., ed. Explaining Corruption, Elgar Reference Collection, UK, 2000, pp. 321-336.

3. See, for Example Articles 2 and 3 of the European Criminal Law Convention on Corruption, ETS #173.

است. در تدوین راهبردهای جامع ملی مبارزه با فساد، که عدالت کیفری را به عنصرهای دیگر ملحق می‌کنند، چنین تفاوت‌هایی اهمیت کمتری دارند. با وجود این، باید مراقب بود این دو مفهوم با یکدیگر اشتباه نشوند.

۴-۱-۱ رشوه

رشوه عبارت است از دادن منفعتی به منظور تأثیرگذاری ناروا بر عمل یا تصمیم‌گیری. این عمل را درخواست‌کننده یا خواهان رشوه، یا پیشنهادکننده و سپس پرداخت‌کننده، می‌تواند مرتکب شود. شاید رشوه رایج‌ترین شکل شناخته شده فساد باشد. تعاریف و توضیحاتی از این جرم در چندین سند بین‌المللی، قوانین داخلی بسیاری از کشورها و انتشارات دانشگاهی آمده است.^۱

۱. مقرراتی که رشوه را تعریف یا جرم‌انگاری کرده‌اند عبارت‌اند از: ماده ۸ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی GA/Res/55/25، پیوست و ماده ۶ کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد، مورخ ۲۹ مارس ۱۹۹۶ (سازمان کشورهای آمریکایی)، که از اعضا می‌خواهد پیشنهاد منفعتی ناروا به کارگزار دولتی و پذیرش آن در مقابل هر فعل یا ترک فعلی از وظایف رسمی دولتی‌اش را جرم‌انگاری کنند. ماده ۱ کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مبارزه با ارتشای کارگزاران دولتی خارجی در دادوستد بین‌المللی و ماده ۸ کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد از اعضا می‌خواهد تا پیشنهاد رشوه از سوی تابعان یک کشور به کارگزار دولتی کشور دیگر در مورد دادوستدها را جرم‌انگاری کنند. مواد ۲ و ۳ کنوانسیون اتحادیه اروپا برای مبارزه با فساد که شامل کارگزاران جوامع اروپایی یا کارگزاران کشورهای عضو اتحادیه اروپا می‌شوند (Journal C 195, 25/06/1997, pp.2-11 (1997))، از اعضا می‌خواهند درخواست یا دریافت هرگونه امتیاز یا منفعت از سوی کارگزاران دولتی در ازای فعل یا ترک فعل آن کارگزار در انجام دادن وظیفه‌اش (ارتشا)، و همچنین تعهد یا دادن چنین امتیاز یا منفعت به یک کارگزار دولتی (رتشا) را جرم‌انگاری کنند. کنوانسیون حقوق کیفری راجع به فساد شورای اروپا (ETS NO.173 (1998)) با جرم‌انگاری رتشا و ارتشای کارگزاران دولتی داخلی، کارگزاران دولتی خارجی، مجموعه‌های دولتی داخلی و خارجی و همچنین ارتشای بخش خصوصی، دلالی نفوذ و جرائم محاسباتی پا را فراتر گذاشته است. همچنین، ر.ک. اعلامیه سازمان ملل علیه فساد و ارتشا در مبادلات تجاری بین‌المللی (GA/Res/51/191)، پیوست (۱۹۹۶) که به جرم‌انگاری فساد در مبادلات تجاری بین‌المللی و ارتشای کارگزاران دولتی خارجی دعوت می‌کند؛ و مجمع جهانی مبارزه با فساد، واشنگتن، ۲۴ تا ۲۶ فوریه ۱۹۹۹، سند «اصول راهبردی مبارزه با فساد و تضمین سلامت میان کارکنان دادگستری و امنیتی» (E/CN.15/1999/CRP.12, Principle #4). تعریف کاربردی مورد استفاده در این مجموعه برنامه و تعریف برنامه جهانی مبارزه با فساد مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد عبارت است از: «سوءاستفاده از اختیارات (دولتی) برای نفع شخصی». کتابچه راهنمای سیاست‌گذاری مبارزه با فساد سازمان ملل متحد الگوهای ←

در عمل، منفعت ارتشا ممکن است هر وسیله‌ای باشد: پول و هر چیز بهادار، سهام شرکت، اطلاعات درون‌سازمانی، الطاف جنسی یا عنایت‌های دیگر، سرگرمی، استخدام یا صرف‌قول دلگرمی. ممکن است این منفعت مستقیم یا غیرمستقیم به مرتشی یا شخص ثالث، مثل دوست، خویشاوند، همکار، خیریه مورد علاقه، بنگاه خصوصی، حزب سیاسی یا مبارزات انتخاباتی انتقال یابد. عملی که برای آن رشوه پرداخت می‌شود، ممکن است فعال باشد، مثل اعمال نفوذ اداری یا سیاسی، یا اینکه منفعل باشد، مثل چشم‌پوشی از برخی تخلف‌ها یا تعهدها. ممکن است رشوه به‌طور اختصاصی و موردی یا به‌عنوان بخشی از رابطه‌ای مستمر پرداخت شود که در آن کارگزاران، در ازای ارائه مزایای مستمر، منافع مستمری را دریافت می‌کنند.

ماده (۱۵)

ارتشای کارگزاران دولتی داخلی

هر کشور عضو، اقدامات قانونی و سایر اقدامات را اتخاذ خواهد کرد تا موارد زیر چنانچه عمدی باشد، جرم محسوب شوند:

الف) وعده، پیشنهاد یا دادن امتیاز بی‌مورد به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم برای خود آن کارگزار یا هر شخص یا نهاد دیگر برای اینکه آن کارگزار در اجرای وظایف رسمی خود عملی را انجام دهد یا از انجام دادن آن اجتناب کند؛

ب) درخواست یا قبول امتیاز بی‌مورد از سوی یک کارگزار دولتی به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم برای خود آن کارگزار یا هر شخص یا نهاد دیگر برای اینکه آن کارگزار در اجرای وظایف رسمی خود عملی را انجام دهد یا از انجام دادن آن اجتناب کند.

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد

ارتشا ممکن است به انواع دیگر فساد نیز منتهی شود. کارگزار با پذیرش رشوه، هرچه بیشتر آماده اخاذی می‌شود.

→ بر مبنای این نظر ارائه می‌کند که تمام انواع فساد یا متضمن ایجاد تعارض منافع یا متضمن سوءاستفاده از چنین منافی است که از پیش وجود دارد.

بیشتر تعریف‌های حقوقی ملی و بین‌المللی به دنبال جرم‌انگاری ارتشا هستند. برخی تعریف‌ها جرم‌انگاری را به مواردی محدود می‌کنند که گیرنده کارگزار دولتی است یا اینکه منافع عمومی را تحت تأثیر قرار داده است. موارد دیگر ارتشا را به حل‌وفصل ازسوی ابزارهای غیرکیفری یا غیرقضایی واگذار می‌کنند.

در حوزه‌هایی که ارتشای کیفری لزوماً مستلزم وجود یک کارگزار دولتی است، این جرم غالباً آن قدر موسع تعریف می‌شود تا اشخاص غیردولتی را، که به‌منظور تأثیرگذاری در یک امر دولتی، مثل انتخابات یا تصمیمات هیئت منصفه، رشوه دریافت می‌کنند، دربرگیرد. ارتشای بخش دولتی ممکن است هر شخصی را، که اختیار تصمیم‌گیری یا اقدام برای تحت تأثیر قرار دادن دیگران با قصد تأثیرگذاری بر نتیجه از طریق توسل جستن به رشوه را دارد، هدف قرار دهد. سیاست‌مداران، قانون‌گذاران، مجریان قانون، قاضیان و مقامات تعقیب همگی اهداف بالقوه ارتشای دولتی‌اند. انواع خاص ارتشا عبارت‌اند از:

۱. **دلالی نفوذ:** که در آن کارگزار دولتی یا اشخاص داخل سیاست یا دولت امتیازهایی را دلالی می‌کنند که به‌طور انحصاری از سمت دولتی‌شان حاصل شده است و معمولاً برای کسانی که در خارج از این حوزه قرار دارند میسر نیست، مانند قدرت تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیری‌های دولتی. دلالی نفوذ با حمایت یا اعمال نفوذ سیاسی مشروع تفاوت دارد.

۲. **دادن یا گرفتن هدیه، پاداش، مزایا یا حق‌العمل‌های بی‌مورد:** در بعضی کشورها، کارگزاران دولتی معمولاً در قبال خدماتشان انعام یا پاداش دریافت می‌کنند. از آنجاکه میان پرداخت‌ها و نتایج همیشه ارتباط وجود دارد، به ندرت می‌توان این پرداخت‌ها را از رشوه یا اخاذی تفکیک کرد.

۳. **ارتشا به قصد اجتناب از مسئولیت پرداخت مالیات یا هزینه‌های دیگر:** کارگزاران نهادهای جمع‌آوری درآمدها، مثل کارگزاران مالیاتی یا گمرک، در معرض ارتشا قرار دارند. ممکن است از آنها خواسته شود میزان مالیات یا عوارض بر درآمد را کاهش دهند یا حذف کنند؛ ادله تخلفات، از جمله تخلفات مالیاتی یا جرائم دیگر، را بیوشانند یا از آنها چشم‌پوشی کنند؛ صادرات یا واردات را نادیده بگیرند یا پنهان کنند؛ یا اینکه مبادلات غیرقانونی با اهدافی چون پول‌شویی را نادیده بگیرند یا تسهیل کنند.

۴. ارتشا در پشتیبانی از کلاهبرداری: ممکن است کارگزاران پرداخت حقوق، برای مشارکت در سوءاستفاده‌هایی چون قرار دادن نام افراد ناموجود در فهرست کارکنان (کارکنان نامرئی)، مورد ارتشا قرار بگیرند.

۵. ارتشا به قصد اجتناب از مسئولیت کیفری: ممکن است مجریان قانون، مقامات تعقیب، قاضیان یا دیگر کارگزاران برای تضمین تحقیق یا تعقیب نکردن فعالیت‌های مجرمانه یا در صورت تعقیب کردن تضمین نتیجه‌ای مطلوب مورد ارتشا قرار بگیرند.

۶. ارتشا به منظور پشتیبانی از رقابت ناعادلانه در به دست آوردن منافع یا منابع: ممکن است مسئولان انعقاد قرارداد کالا یا خدمات بخش دولتی یا خصوصی برای تضمین اینکه قرارداد با طرفی که رشوه را پرداخت می‌کند و با شرایطی مطلوب منعقد می‌شود مورد ارتشا قرار بگیرند. در مواردی که رشوه از محل سود خود قرارداد پرداخت می‌شود این مبلغ پورسانت یا حق‌العمل محرمانه توصیف می‌شود.

۷. ارتشای بخش خصوصی: کارگزاران بانکداری و سرمایه‌گذاری فاسد برای موافقت با وام‌هایی که دارای شرایط اصلی تضمین نیستند مورد ارتشا قرار می‌گیرند که این امر باعث خسارت اقتصادی وسیع به افراد، مؤسسات و نظام‌های اقتصادی می‌شود.

۸. ارتشا برای دستیابی به اطلاعات محرمانه یا «داخلی»: کارمندان بخش‌های دولتی و خصوصی غالباً برای افشای اطلاعات محرمانه با ارزش مورد ارتشا قرار می‌گیرند که این امر باعث تخریب امنیت ملی و افشای اسرار صنعتی می‌شود. اطلاعات داخلی برای تجارت ناعادلانه در بورس یا اوراق بهادار، در اسرار تجاری و دیگر اطلاعات ارزشمند به کار می‌رود.

۵-۱-۱ اختلاس، سرقت و کلاهبرداری

در چارچوب فساد، تمامی جرائم اختلاس، سرقت و کلاهبرداری متضمن اخذ یا تبدیل پول، اموال یا اشیای با ارزش از سوی فردی هستند که مستحق آنها نیست، اما او با توجه

۱. معنای دقیق این کلمه آن‌چنان که در فرهنگ حقوقی *Black* آمده، عبارت است از اینکه فردی مال شخص دیگری را، که تصرف در آن را به‌طور قانونی و به‌علت داشتن رابطه استخدامی یا امانت، تحصیل کرده است، برداشته یا برای استفاده خود منتقل کند. بنابراین، دامنه شمول این جرم فراتر از اختلاس در نظام حقوقی ایران است و شامل خیانت در امانت نیز می‌شود - م.

به سمت یا موقعیت کاری‌اش به آنها دسترسی دارد.^۱ در اختلاس و سرقت، مال ازسوی کسی ربهده می‌شود که به او سپرده شده است. اما کلاهبرداری متضمن استفاده از اطلاعات دروغ یا گمراه‌کننده است تا مالک ترغیب شود با رضایت مال را تسلیم کند. برای مثال، کارگزاری که بخشی از اهداها یا محموله غذایی یا مواد دارویی را برمی‌دارد و می‌فروشد، مرتکب سرقت یا اختلاس شده؛ اما کارگزاری که یک نهاد کمک‌رسانی را با معرفی نادرست تعداد نیازمندان به کمک ترغیب می‌کند تا کمک بیشتری کند، مرتکب کلاهبرداری شده است. در مورد ارتشا و دیگر انواع فساد، تعاریف حقوقی داخلی و بین‌المللی بسیاری بر آن بوده‌اند تا مبنایی برای جرم‌انگاری ایجاد کنند. بنابراین، این تعاریف فقط شامل موقعیت‌هایی می‌شوند که یک کارگزار دولتی درگیر است یا منفعت عمومی به‌طور جدی تحت تأثیر قرار گرفته است. سرقت فی‌نفسه فراتر از حوزه فساد است و شامل اخذ مال ازسوی شخصی می‌شود که حقی نسبت به آن ندارد. با در نظر گرفتن همان مثال اعانات، عابری معمولی که بسته اهدایی را از یک کامیون برمی‌دارد مرتکب سرقت شده است نه فساد. به همین دلیل است که اصطلاح «اختلاس»، که اساساً سرقت مال ازسوی کسی است که به او سپرده شده است، در موارد فساد به کار می‌رود. در برخی تعاریف حقوقی، سرقت به اخذ

۱. تعدادی از اسناد جدید حقوقی بین‌المللی به دنبال تضمین این امر بوده‌اند که اعضا جرائمی را مقرر می‌کنند که به این نوع رفتار با درجات خاص مختلفش می‌پردازند. این اسناد عبارت‌اند از کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد (سازمان کشورهای آمریکایی (۱۹۹۶)) و کنوانسیون اتحادیه اروپا که بر مبنای ماده K3 پیمان اتحادیه اروپا برای تضمین منافع مالی جوامع اروپایی (۱۹۹۵) تنظیم شده است. قسمت‌های (ب) و (ت) بند ۱ ماده ۷ کنوانسیون کشورهای آمریکایی از اعضا می‌خواهد تا به جرم‌انگاری استفاده ناروای کارگزار دولتی یا انتقال اموال دولتی، از جمله، پول و اوراق بهادار، بدون توجه به شخص یا نهادی که اموال به او منتقل شده است بپردازند؛ حال آنکه قسمت (الف) بند ۱ ماده ۱۱ از اعضا می‌خواهد تا به جرم‌انگاری استفاده ناروای از اطلاعات طبقه‌بندی شده ازسوی یک کارگزار دولتی توجه کنند. ماده ۹، مطابق قانون اساسی و اصول بنیادین نظام‌های حقوقی اعضا، جرم‌انگاری «داراشدن غیرقانونی» به معنای «افزایش شدید دارایی یک کارگزار دولتی که به‌طور معقول و با توجه به درآمدهای قانونی او در طول انجام دادن وظیفه‌اش قابل توضیح نیست» را لازم می‌داند. ماده ۱ کنوانسیون اتحادیه اروپا با توجه به حوزه دقیق حفاظت از منافع مالی جامعه اروپا در برابر کلاهبرداری و فساد از اعضا می‌خواهد تا استفاده از اطلاعات یا ارائه اطلاعات کذب یا معرفی نادرست یا اعلام نکردن اطلاعاتی را جرم‌انگاری کنند که تأثیرش سوءتصاحب یا حبس نادرست و جوهی از بودجه جوامع اروپایی است. برای تحلیل دقیق‌تر این اسناد ر.ک. سند E/CN.15/2001/3 سازمان ملل متحد (گزارش دبیرکل درباره اسناد حقوقی بین‌المللی موجود درباره فساد) یا خلاصه برنامه جهانی مبارزه با فساد از اسناد حقوقی بین‌المللی راجع به فساد.

اشیای ملموس، مثل مال یا پول نقد، محدود می‌شود، اما گرایش تعاریف غیرحقوقی آن است که سرقت شامل اخذ هر چیز ارزشمند، از جمله، اموال ناملموس^۱، مثل اطلاعات باارزش نیز بشود. در این مجموعه برنامه، معنای موسع سرقت مورد نظر است.

نمونه‌های سرقت، کلاهبرداری و اختلاس فاسد فراوان است. در عمل، هرکس که مسئول نگهداری یا اداره پول، اموال ارزشمند یا دیگر اموال ملموس است در معرض سرقت آن به تنهایی یا با همکاری دیگران قرار دارد، به‌ویژه اگر تضمینات حسابرسی یا نظارتی ناکافی بوده یا اصلاً وجود نداشته باشد. کارکنان یا کارگزارانی که به حساب‌های عملیاتی شرکتی یا دولتی دسترسی دارند، می‌توانند به برداشت غیرمجاز از آن اقدام کنند یا اینکه اطلاعات لازم برای انجام این کار را به دیگران ارائه دهند. در این میان عناصر شکل‌دهنده کلاهبرداری پیچیده‌تر است. کارگزاران می‌توانند هزینه‌های ساختگی ایجاد کنند؛ ممکن است «کارکنان نامرئی» به فهرست پرداخت‌ها اضافه شوند یا صورت حساب‌های دروغین برای کالاها، خدمات یا هزینه‌های مسافرت ارائه شود. ممکن است خرید یا بهبود وضعیت مستغلات خصوصی به هزینه دولت گذاشته شود یا تجهیزات اداری، مانند وسایل نقلیه موتوری، برای اهداف شخصی مورد استفاده قرار گیرند. در یک مورد، از وسایل نقلیه‌ای که با سرمایه بانک جهانی خریداری شده بود برای بردن کودکان کارگزاران به مدرسه استفاده می‌شد و حدود ۲۵ درصد از کل استفاده آنها را دربرمی‌گرفت.

۶-۱-۱ اخاذی

درحالی‌که ارتشا متضمن به‌کارگیری پرداخت یا دیگر انگیزه‌های مثبت است، اخاذی مبتنی بر اجبار، مانند اعمال یا تهدید به خشونت یا افشای اطلاعات زیان‌آور برای وادار کردن به همکاری است. همانند دیگر اشکال فساد، «قربانی» ممکن است منافع عمومی یا اشخاصی باشند که بر اثر اقدام یا تصمیم فاسد لطمه دیده‌اند. بااین‌حال، در اخاذی «قربانی» دیگری، یعنی شخصی که مجبور به همکاری شده، نیز پدید می‌آید.

ممکن است کارگزاران دولتی یا افراد داخلی اخاذی کنند، اما خودشان نیز در معرض

قربانی شدن هستند. برای مثال، کارگزار می‌تواند در عوض منفعتی از پرداخت‌های فاسد اخاذی کند یا فردی که به دنبال منفعتی است با تهدید کارگزار از او اخاذی کند. در برخی موارد، ممکن است اخاذی فقط از جهت میزان اجبار مورد نظر با ارتشا تفاوت داشته باشد. ممکن است پزشکی برای معاینه سریع بیمار درخواست رشوه کند. اما اگر تعیین وقت فوریتی پزشکی باشد، شایسته‌تر آن است که این «ارتشا»، «اخاذی» دانسته شود. در موارد حاد، اگر خدمات پزشکی به‌جای اولویت‌بندی حرفه پزشکی قانونی با روش‌های اخاذانه تخصیص یابد، ممکن است بیماری فقرا تشدید یابد یا حتی منجر به مرگشان شود.

کارگزاری که موقعیت شروع یا اجرای تعقیب کیفری یا مجازات را دارند، غالباً از تهدید به تعقیب یا مجازات به‌منظور اخاذی استفاده می‌کنند. در بسیاری از کشورها، اشخاصی که درگیر حوادثی جزئی، مثل تصادفات رانندگی، می‌شوند ممکن است به اتهام‌های سنگین‌تری تهدید شوند، مگر آنکه «حق و حسابی بپردازند». از سوی دیگر، ممکن است کارگزاری که مرتکب اقدامات فاسد یا تخلفات دیگر شده‌اند، تهدید به افشا شوند، مگر اینکه خود حق و حساب را بپردازند. اخاذی جزئی، نظیر «زیر میزی»، برای اطمینان از اینکه کارگزاران به‌موقع به مسائل جزئی توجه و درباره آنها تصمیم‌گیری کنند، در بسیاری از کشورها رایج است.

۷-۱-۱ سوءاستفاده از اختیارات

در برخی موارد، فساد ممکن متضمن سوءاستفاده از اختیارات واگذار شده به فرد برای منافع شخصی‌اش باشد. برای مثال، ممکن است کارگزار مسئول قراردادهای دولتی، از اختیاراتش برای خرید کالا یا خدمات از شرکتی استفاده کند که خود در آن منافع شخصی دارد یا پیشنهاد بهبود مستغلاتی را دهد که باعث بالا رفتن ارزش مال شخصی‌اش خواهد شد. چنین سوءاستفاده‌هایی غالباً با دیوان‌سالاری‌هایی همراه است که در آن اختیارات فردی وسیعی وجود دارد و ساختارهای نظارتی یا پاسخ‌گویی وجود ندارد یا اینکه قواعد تصمیم‌گیری آن قدر پیچیده است که کارایی هرگونه ساختار

پاسخ‌گویی موجود را خنثی می‌کند.

۱-۱-۸ جانب‌داری، تبارگماری و مشتری‌مداری

به‌طور کلی، جانب‌داری، تبارگماری و مشتری‌مداری متضمن سوءاستفاده از اختیارات است. باین‌حال، چنین سوءاستفاده‌هایی نه از سوی منافع خود کارگزار، بلکه منافع کسی که با او از طریق عضویت در خانواده، حزب سیاسی، تبار، گروه‌های مذهبی یا گروه‌های دیگر ارتباط دارد تحت تأثیر قرار می‌گیرد. اگر کسی به کارگزاری رشوه می‌دهد تا او را استخدام کند، آن کارگزار برای منفعت خودش عمل می‌کند، اما اگر کارگزار فاسدی خویشاوند خود را استخدام می‌کند، این کار را در عوض منافع نامحسوس‌تر پیشبرد منافع خانواده یا خویشاوند خاص مورد نظرش انجام می‌دهد (تبارگماری). جانب‌داری به نفع افراد یا تبعیض علیه آنها ممکن است مبتنی بر دامنه وسیعی از ویژگی‌های گروهی باشد: نژاد، مذهب، عوامل جغرافیایی، وابستگی‌های سیاسی یا غیره و همچنین روابط شخصی یا سازمانی، مانند دوستی یا عضویت در باشگاه‌ها یا انجمن‌ها.

۱-۱-۹ رفتار موجد یا استفاده‌کننده از منافع متعارض

همان‌طور که در کتابچه راهنمای سیاست‌های مبارزه با فساد سازمان ملل متحد نیز گفته شد، بیشتر انواع فساد متضمن ایجاد یا استفاده از برخی تعارض‌ها میان مسئولیت‌های شغلی فرد فاسد و منافع شخصی اوست. پذیرش رشوه چنین تعارض منافی را ایجاد می‌کند. بیشتر موارد اختلاس، سرقت یا کلاهبرداری شامل حال فردی می‌شود که تسلیم وسوسه و اخذ امتیاز ناروای منفعت متعارضی است که از پیش وجود دارد. در هر دو بخش دولتی و خصوصی، معمولاً کارکنان و کارگزاران با شرایطی مواجه می‌شوند که منافع شخصی‌شان با آن دسته از مسئولیت‌هایشان که باید برای تأمین بهتر منافع کشور یا کارفرمایشان عمل کنند، در تعارض قرار می‌گیرد.

۱-۱-۱۰ کمک‌های سیاسی ناروا

یکی از دشوارترین چالش‌های توسعه اقدامات مبارزه با فساد تفکیک کمک‌های قانونی

به سازمان‌های سیاسی از مبالغی است که به منظور تلاش برای نفوذ ناروا در فعالیت‌های کنونی یا آینده یک حزب یا اعضای آن در زمانی که بر سر قدرت هستند، پرداخت می‌شود. اهدا به این دلیل، که اهداگر از این حزب پشتیبانی می‌کند و می‌خواهد فرصت انتخاب شدن آن را افزایش دهد، فساد نیست؛ ممکن است این کار بخش مهمی از نظام سیاسی باشد و در برخی کشورها حق بنیادین بیان یا فعالیت سیاسی است که از سوی قانون اساسی هم حمایت شده است. هدایی که به این قصد یا انتظار است که حزب مورد نظر در زمانی که بر سر قدرت است، برخلاف منافع عموم، به منافع اهداگر التفات خواهد کرد همان رشوه است.

در عمل ثابت شده نظم بخشیدن به کمک‌های سیاسی مشکل است. اهداها ممکن است به شکل پرداخت نقدی مستقیم، وام‌های کم‌بهره، اعطای کالا یا خدمات یا کمک‌های غیرملموسی باشد که منافع حزب سیاسی مورد نظر را تأمین کند. رویکرد معمول برای مبارزه با این مشکل اتخاذ اقداماتی است که شفافیت را از طریق الزام به اعلام کمک‌ها تضمین می‌کنند تا هم اهداگر و هم دریافت‌کننده از نظر سیاسی پاسخ‌گو باشند. رویکرد دیگر محدود کردن میزان کمک‌ها برای پیشگیری از تأثیرگذاری بسیار زیاد هر اهداگر است.

۲-۱ درس‌های آموخته شده

آنچه تاکنون اظهار شده این است که مهم‌ترین موفقیت حکومتی در طول دهه ۱۹۹۰، شکسته شدن تحریم بحث ممنوع فساد به‌ویژه در محافل دیپلماتیک و نهادهای میان‌دولتی بوده است. این موضوع اکنون محرز شده، و به رسمیت شناختن اینکه دولت‌ها به تنهایی نمی‌توانند از فساد پیشگیری کنند به ائتلاف نوین و قدرتمندی از گروه‌های ذی‌نفع و دیگر ذی‌سهمان تبدیل شده است. این مجموعه برنامه تا حد زیادی مبتنی بر آن چیزی است که جامعه بین‌المللی در تلاشش برای مبارزه با فساد طی بیش از یک دهه آموخته است. شاید مهم‌ترین درس آن است که فساد پدیده‌ای شایع و متنوع است، و اقدامات ضدفساد باید با توجه به انواع مورد مواجهه و جوامع و فرهنگ‌هایی که انتظار می‌رود در آنها کارکرد داشته باشد به‌دقت بررسی و سازمان‌دهی شود.

تاکنون راهبردهای ماندگار مبارزه با فساد با درجات متنوعی از موفقیت در سراسر

دنیا بنا شده‌اند. مطالب زیادی وجود دارد که باید هم از موفقیت‌ها و هم از شکست‌ها آموخت. به‌منظور شفافیت و ایجاز کلام، مهم‌ترین این درس‌ها را به اجمال ذکر می‌کنیم.^۱

۱-۲-۱ تأثیر منفی فساد

۱. فساد به متمرکز کردن ثروت‌ها گرایش دارد و نه فقط شکاف میان غنی و فقیر را افزایش می‌دهد، بلکه برای مرفهان ابزارهای نامشروع حفاظت از موقعیت و منافعشان را تأمین می‌کند. این امر به شرایط اجتماعی‌ای که دیگر انواع جرائم را تسهیل می‌کند، از جمله، بی‌ثباتی اجتماعی و سیاسی و حتی تروریسم کمک می‌کند.

۱-۲-۲ شرایط تسهیل‌کننده فساد

۲. بدون هوشیاری مناسب و اقدامات متقابل کارآمد امکان ارتکاب فساد در هر مکانی وجود دارد. موارد اخیر فساد، که در بانک جهانی، سازمان ملل متحد و سازمان‌های دوجانبه و چندجانبه ظاهر شد، نشان داد که هر جامعه یا سازمانی در خطر است؛ حتی در جایی که بهترین مراقبت و هماهنگی وجود دارد.

۳. مبارزه با فساد، ایجاد سلامت و اعتبار مستلزم زمان، عزم و پایداری است. هنگامی که راهبردهای ضدفساد برای اولین بار بنا می‌شوند، فرایند بلندمدتی آغاز می‌شود که طی آن ارزش‌ها و اعمال فاسد به تدریج شناسایی و حذف می‌شوند. در بسیاری از موارد، فرایند پیچیده‌ای از عناصر به هم پیوسته لازم است: اصلاح نهادهای مستقل در مراحل انجام می‌شود که مشکل شناسایی شده است؛ اقدامات متقابل طراحی و اجرا می‌شود؛ و کارکنان بازسازگار و بازآموزی می‌شوند.

غالباً پیشرفت در یک مرحله یا حوزه تا زمانی که سایر عناصر راهبرد به اجرا درآیند تحقق‌پذیر نیست. به‌طور کلی، آموزش کارکنان در جهت ترجیح منافع درازمدت و سالم به منافع فوری فساد، طولانی‌تر و تدریجی‌تر از اقدامات مستقیمی چون تعقیب کیفری یا اصلاحات خاص اداری است. همچنین، ایجاد انتظار عمومی که سلامت را به فساد ترجیح دهد، اعتبار اصلاحات را بالاتر برد و اعتماد عمومی به سلامت نهادهای

1. Langseth. P. (Ed.) 2003, United Nations Guide on Anti Corruption Policy; Vienna Austria.

اصلاح شده را جلب کند، همیشه از پیشرفت واقعی عقب‌تر است.

۴. نظام‌هایی که در آنها اختیارات فردی بسیار وسیع است و قواعد بیش از حد پیچیده‌ای دربارهٔ اختیارات تصمیم‌گیری وجود دارد، و همچنین نظام‌هایی که فاقد ساختارهایی برای نظارت مؤثر بر اعمال اختیارات و پاسخ‌گویی تصمیم‌گیران‌اند، نسبت به نظام‌هایی که این‌گونه نیستند بیشتر در معرض فساد قرار دارند.

۵. نظام‌هایی که در آنها اداره‌ها، بخش‌ها یا نهادهای مستقل به‌طور مجزا از یکدیگر فعالیت می‌کنند بیشتر در معرض فسادند. شاید یکی از دلایل این باشد که گرایش نظام‌هایی که در آنها عناصر مستقل به شکل هماهنگ فعالیت می‌کنند و به‌طور منظم با یکدیگر در ارتباط‌اند، بر این است که «نظارت» متقابلی را هم بر فعالیت‌ها و هم بر افراد اعمال می‌کنند.

۳-۲-۱ شرایط لازم برای پیشگیری از فساد

۶. نظام‌هایی که شفافیت کارآمدی دارند کمتر از نظام‌هایی که در نهان فعالیت می‌کنند در معرض فساد قرار می‌گیرند. شفافیت زایندهٔ عناصری چون سیاست‌های دسترسی به اطلاعات و فعالیت رسانه‌ای سالم مستقل است. رسانهٔ آزاد، نه فقط برای افشای فساد و پاسخ‌گو کردن کسانی که به لحاظ حقوقی و سیاسی مسئولیت دارند، بلکه برای آموزش عموم و القای تدریجی انتظار بالای سلامت ابزار قدرتمندی است.

۷. هنگامی که دولتی از مردم دعوت می‌کند تا نقش فعالی در نظارت بر حسن اجرای فعالیت‌های آن داشته باشند، اعتماد عمومی به دولت، نهادها، سیاست‌ها و اقدامات ضدفساد اهمیت بسیاری پیدا می‌کند.^۱ برای اجرای اصلاحات در مبارزه با فساد، به ارادهٔ سیاسی، توان نهادی و سلامت نیاز است. ارادهٔ سیاسی برای طراحی، اجرا و تثبیت اقدامات پایدار لازم برای شناسایی و حذف ارزش‌ها و رفتارهای فاسد ضروری است. توان نهادی برای تضمین اجرای عملی تعهدات سیاسی لازم است؛ به‌ویژه، در رویارویی با نهادهای غیررسمی ریشه‌دار در نهادهای دولتی که قصد متوقف یا محدود کردن اصلاحات را دارند. مهار فساد نظام‌مند چالشی است مستلزم اقدامات پایدارتر، منابع

1. Jeremy Pope, "Confronting Corruption", Transparency International Source Book 2000.

بیشتر و چارچوب زمانی طولانی‌تر از آن چیزی که بیشتر سیاستمداران و مبارزان فساد به آن اذعان دارند یا از عهده آن برمی‌آیند.

با این حال، بنیاد تمام اصلاحات، سلامت و احساس آن، به‌ویژه باید در بالاترین سطوح دولت و نهادهای مسئول اقدامات ضدفساد وجود داشته باشد. بدون سلامت هر اقدامی برای مبارزه با فساد، هم به شکل نمونه‌های مثبتی که کارگزاران و نهادهای دولتی چگونه باید رفتار کنند و هم به‌صورت بازدارنده‌هایی برای رفتار فاسد، قابل قبول نخواهد بود.

۸. بازدارندگی عاملی منفرد، اما مهم در راهبردهای مبارزه با فساد است. تقریباً مطابق تعریف، فساد فعالیتی حساب شده و همراه با قصد قبلی است و می‌توان مانع آن شد. بازدارندگی نه فقط شامل تعقیب و مجازات متعارف می‌شود، بلکه بازدارندگی اداری، انضباطی، مالی و اقتصادی را نیز دربرمی‌گیرد. هر جا خطر فردی یا جمعی، نداشتن قطعیت و مجازات‌ها کمتر باشد، امکان فساد افزایش می‌یابد. برعکس، اصلاحاتی که نداشتن قطعیت و خطر مجازات یا خسارت‌های مالی را افزایش می‌دهد از فساد می‌کاهد. به‌طور کلی، اصلاحات باید وسیع و نظام‌مند باشند، در غیر این صورت، رفتار فاسد به‌سادگی به سایر حوزه‌ها یا فعالیت‌های دیگر منتقل خواهد شد.

۴-۲-۱ درگیر کردن تمام ذی‌نفعان اصلی

۹. امروزه مشارکت جامعه مدنی در ارزیابی مشکل فساد و قاعده‌مند ساختن و اجرای اصلاحات عنصر مهمی از راهبردهای مبارزه با آن است. اقدامات ضدفساد و تعهد لازم برای اجرای آنها باید مبتنی بر ارزیابی کامل از میزان و تأثیرات مخرب فساد باشد. برای این ارزیابی مشارکت جامعه مدنی حیاتی است. در صورتی سیاست‌ها و اقدامات عملی با موفقیت انجام می‌پذیرد که از پشتیبانی کامل، مشارکت و «از خود دانستن» جامعه مدنی برخوردار باشند. نهایتاً، فقط جامعه مدنی توسعه‌یافته و آگاه توانایی نظارت بر اقدامات ضدفساد، افشا و بازدارندگی از اعمال فاسد را دارد، و در صورت موفقیت‌آمیز بودن اقدامات، می‌تواند فاسد نبودن نهادها را مشخصی کند.

۱۰. درگیر کردن قربانیان در هر طرحی که هدفش کاهش فساد است اهمیت بسزایی

دارد. پیشگامان مبارزه با فساد، و منافع اهداگرانی که از چنین تلاش‌هایی پشتیبانی می‌کنند، به این امر گرایش دارند که کسانی که برای مبارزه با فساد کمک می‌کنند نسبت به کسانی که قربانی آن هستند، بیشتر سهیم باشند. غالباً قربانیان افراد و گروه‌هایی هستند که از نظر اجتماعی در حاشیه قرار دارند و دسترسی به آنها سخت‌تر است. اما آنها، به‌ویژه در حوزه‌هایی چون احراز و نشان‌دادن ماهیت واقعی و میزان خسارت‌های ناشی از فساد نقش مهمی دارند. از آنجا که غالباً قربانیان سرسخت‌ترین منتقدان اقدامات ضدفسادند، تأمین نظر آنها کمک مؤثری به اعتبار بخشیدن به چنین برنامه‌ای است.

۱۱. افزایش آگاهی عمومی، رکن بیشتر اکثر راهبردهای مبارزه با فساد است، اما باید با اقداماتی همراه باشد که آشکارا به این مشکل می‌پردازند، در غیر این صورت، این افزایش آگاهی به ناامیدی و بدبینی گسترده‌ای منتهی می‌شود که در برخی موارد به فسادهای دیگر دامن می‌زنند.

۵-۲-۱ پیوندهای میان فساد و پول‌شویی

۱۲. شناسایی و بازیابی اموال مسروقه، به‌ویژه در «فساد کلان»، یعنی جایی که مبلغ کلان است و غالباً به تلاش دولت جدید برای حل مشکلات برآمده از فساد پیشین نیاز است، اهمیت دارد. معمولاً بسیاری از کارگزاران عالی‌رتبه درگیر در فساد لازم می‌بینند درآمدهای نامشروع را به خارج از کشور منتقل کنند و این کار باعث می‌شود شناسایی و بازیابی، در بیشتر موارد، به برنامه‌ای چندملیتی تبدیل شود.^۱ دشواری‌های قانونی و پشتیبانی پیگیری فرایندهای تحقیقاتی و قانونی و درعین حال، بازسازی نهادهای ملی و زیربنای اقتصادی بسیار عظیم است. علاوه بر این، دولت‌های جانشین معمولاً باید اعتبار و سلامت بین‌المللی خود را پیش از درخواست معاضدت و همکاری قضایی از کشورهای خارجی اثبات کنند.

۱۳. میان فساد و پول‌شویی پیوندهای مهمی وجود دارد. توان انتقال و پنهان کردن سرمایه‌ها برای مرتکبان فساد، به‌ویژه «فساد کلان» یا در مقیاس وسیع، حیاتی است. افزون بر این، کارکنان بخش دولتی و کسانی که در حوزه‌های مالی کلیدی بخش خصوصی

۱. برای مثال، دولت نیجریه پیگیر درآمدهای فساد است که در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ منتقل شده است و ده‌ها و حتی صدها میلیارد دلار تخمین زده می‌شود.

فعالیت می‌کنند، به‌ویژه در معرض ارتشا، تهدید یا محرک‌های دیگر برای پنهان کردن فعالیت‌های مالی نامشروع قرار دارند. از این‌رو، برای مبارزه با این دو مشکل و اجرای اقدامات کارآمدی که بر هر دو حوزه تأثیر می‌گذارد هماهنگی بسیار زیادی لازم است.

۶-۲-۱ بنای راهبرد مبارزه با فساد: رویکردی یکپارچه

راهبرد مبارزه با فساد ملی به تلفیق موفقیت‌آمیز عناصر «جهانی» نیاز دارد، عناصری که کارآمدی آنها، صرف‌نظر از مکانشان، ثابت شده‌اند و همچنین، عناصری که شرایط ویژه کشور را مدنظر قرار می‌دهند.

رویکردی یکپارچه این‌گونه خواهد بود: واقعیت‌مدار، شفاف، هم‌زمان بی‌طرف و چندجانبه، فراگیر، جامع، تأثیرمحور و منعطف.

شرایط خاص کشور شامل مشکلاتی خواهد بود که ممکن است برای کشور منحصربه‌فرد باشد، به‌اضافه متغیرهای ملی زیر:

- محدودیت‌های حقوقی یا ساختاری؛
- ماهیت ساختارهای سیاسی و قانون‌گذاری؛
- میزان تمایل و توانایی رسانه‌ها، منابع دانشگاهی و دیگر دست‌اندرکاران جامعه مدنی برای کمک به این راهبرد؛

• فراهم بودن و میزان منابع داخلی و سایر منابع.

غالباً مراحل اولیه طراحی متضمن ارزیابی مقدماتی از ماهیت و میزان فساد در کشور مورد نظر و قوت و ضعف نسبی ارکان دولتی و اجتماعی‌ای است که برای مبارزه با فساد فراخوانده شده‌اند. با این کار می‌توان اولویت‌ها را تنظیم کرد و تلاش‌ها را بر عناصر ضعیف‌تر و آسیب‌پذیرتر یا آنهایی متمرکز کرد که به‌عنوان پیش‌شرط برای پیشرفت در سایر حوزه‌ها نیازمند اصلاح‌اند.

۷-۲-۱ رویکردی یکپارچه برای توسعه و اجرای راهبردها

طراحی و اجرای راهبرد کارآمد مبارزه با فساد مستلزم هماهنگی و یکپارچگی بسیاری از عوامل ناهمگون است. عناصر باید از نظر داخلی به‌نحوی یکپارچه شوند که راهبردی

واحد، متحد و منسجم را برای مبارزه با فساد شکل دهند و از نظر خارجی، با اقدامات ملی وسیع‌تر، حاکمیت قانون، توسعه پایدار، اصلاحات سیاسی و ساختاری و اصلاحات عمده در حوزه اقتصاد و عدالت کیفری را به ارمغان آورند. در برخی موارد نیز این عناصر باید با تلاش‌های اهداگران، سازمان‌های بین‌المللی یا کشورهای دیگر هماهنگ شوند. در بیشتر موارد، راهبردهای ملی پیچیده هستند. برای رسیدن به چند هدف مبنایی به عناصر مرتبط بسیاری نیاز است. اقدامات اصلاحی مستقل باید به‌دقت و در مدت طولانی مرتب و هماهنگ شوند. در طراحی راهبرد و پس از آن، در فاصله‌های معینی که اجرا، ارزیابی و تنظیم می‌شود، باید منابع اطلاعاتی بسیار و همچنین داده‌های دیگری جمع‌آوری شود.

راهبردها به پشتیبانی و تلاش‌های هم‌نوی افراد و سازمان‌های بخش دولتی، جامعه مدنی و عموم مردم نیازمندند. همچنین، برخی عناصر راهبردهای ملی باید با راهبردهای کشورهای دیگر یا معیارها یا فعالیت‌های منطقه‌ای یا جهانی یکپارچه شوند. این کار به آنها امکان می‌دهد با اشکال فراملی فساد کارآمدتر برخورد کنند و تعهدات ناشی از اسنادی چون کنوانسیون‌های پذیرفته شده از سوی سازمان کشورهای آمریکایی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و در نهایت، کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد را انجام دهند. برای تضمین این یکپارچگی، رویکردهای زیر را باید در طراحی، اجرا، ارزیابی و اصلاح راهبردها اتخاذ کرد.^۱

۱-۲-۷-۱ نیاز به طراحی، اجرا و اصلاح بر مبنای ارزیابی و واقعیت

بسیار مهم است که راهبردها در تمامی مراحل مبتنی بر واقعیت باشند. پیش از طراحی راهبردی جامع و تنظیم اولویت‌ها باید از ماهیت و میزان فساد و منابع موجود برای مبارزه با آن ارزیابی مقدماتی صورت گیرد. به‌هنگام اجرا، باید از عناصر مستقل و کل عملکرد ارزیابی‌های دیگری نیز انجام شود تا بتوان راهبرد را در فواصل معین، با بهره گرفتن از موفقیت‌ها و جبران نقایص اصلاح کرد.

1. Langseth, P. 2002, *Global Dynamics of Corruption, the Role of United Nations*, in Strengthen Judicial Integrity and Capacity in Nigeria; State Integrity Meeting in Lagos, May 2002.

۲-۷-۱-۲ نیاز به شفافیت

عموماً شفافیت در دولت شرطی لازم برای پیشگیری مؤثر از فساد و، به‌طور عام‌تر، برای حکمرانی خوب در نظر گرفته می‌شود. همچنین، اطلاعات و درک آزاد برای کمک مردم به راهبردهای مبارزه با فساد و از خود دانستن آن بسیار مهم است. شاید زمانی که حقیقتاً به اشتیاق و کمک وسیع مردم نیاز است، شفاف نبودن به بی‌توجهی آنها منتهی شود. همچنین، این وضعیت به از دست رفتن اعتبار و این احساس منتهی می‌شود که برنامه‌ها فاسدند یا اینکه برخی از ارکان دولت از آنها طفره رفته یا سرباز زده‌اند. در جوامعی که فساد همه‌گیر است، معمولاً چنین فرضی شایع خواهد بود و فقط در صورتی قابل رد است که به مردم اثبات شود برنامه‌ها عاری از فسادند. در جایی که شفافیت وجود ندارد، می‌توان سوءظن عمومی به برنامه‌ها را به‌خوبی توجیه کرد.

۳-۷-۲-۱ نیاز به پشتیبانی بی‌طرفانه یا چندجانبه

این تفکر که مبارزه با فساد مسئله سیاسی جانب‌دارانه‌ای است، ممکن است مانع راهبردهای مبارزه با آن و تلاش‌های کلی‌تر برای استقرار حکمرانی خوب، حاکمیت قانون و ساختارهای سیاسی منظم و پایدار شود. به‌طور کلی، مبارزه با فساد اقدامی بلندمدت است و در بیشتر کشورها، احتمالاً، به حکومت‌های سیاسی متوالی کشیده خواهد شد. این وضعیت حفظ بی‌طرفی سیاسی را هم در روش‌های اعمال و هم در اهداف برای اقدامات ضدفساد ضروری می‌سازد. صرف‌نظر از اینکه کدام حزب یا گروه سیاسی بر سر قدرت است، کاهش فساد و بهبود ارائه خدمات به مردم باید همیشه در اولویت باشد. موشکافی جانب‌دارانه دولت‌ها و احزاب سیاسی در مورد فساد یا دیگر تخلفات عاملی بارز برای مبارزه با فساد است. هوشیاری مهم است، ولی جانب‌داری وسیع ممکن است به چرخه انتقام‌جویی‌ای منتهی شود که در آن هر حزب با در اختیار گرفتن قدرت، به شکلی فاسد، به حامیانش پاداش می‌دهد و مخالفانش را مجازات می‌کند. چنین رفتاری، کارکردهای اساسی را، چون انتصاب کارگزاران دولتی و واگذاری قراردادهای دولتی به فساد می‌کشاند و سیاسی می‌کند. همچنین، این کار با جایگزین کردن معیارهای سیاسی در به‌کارگیری افراد، ارتقا و کارکردهای مهم مشورتی و

تصمیم‌گیری به‌جای معیار صلاحیت، حرفه‌ای بودن خدمات دولتی را تنزل می‌دهد.

۴-۷-۲-۱ نیاز به فراگیری

شمول هرچه بیشتر شرکت‌کنندگان یا ذی‌سهمان برای تضمین اینکه تمام عوامل مهم مدنظر قرار گرفته‌اند و «حس از خود دانستن» و پشتیبانی از راهبرد به‌تدریج القا شده است بسیار اهمیت دارد. عناصر این راهبرد تقریباً در تمامی بخش‌های دولت و جامعه کار خواهند کرد. بنابراین، اطلاعات و ارزیابی‌ها از هر کدام باید به‌گونه‌ای تحت شمول قرار گیرند که بتوان از امتیازها یا نقاط قوت به بهترین نحو استفاده و هرچه سریع‌تر با موانع و مشکلات برخورد کرد. مشورت و مشارکت وسیع نیز به تمامی دغدغه‌ها می‌پردازد و انتظار هر فرد درگیر را از کارگزاران و سیاست‌مداران عالی‌رتبه و دیگر سیاست‌گذاران گرفته تا اعضای جامعه بالا می‌برد. دخالت دادن گروه‌های حاشیه‌ای در راهبرد آنها را تقویت می‌کند و به آنها فرصت اظهارنظر می‌دهد و ارزش نظرهای آنها را پررنگ می‌سازد. همچنین، این کار ثابت می‌کند آنها در سیاست‌گذاری دخالت دارند و به آنها حس از خود دانستن بیشتری در سیاست‌های طراحی شده می‌دهد. در جوامعی که فساد همه‌گیر است این گروه‌های حاشیه‌نشین‌اند که غالباً از فساد آسیب می‌بینند و بنابراین، به‌احتمال بیشتر در موقعیتی هستند که در زندگی روزمره خود و از طریق اقدامات سیاسی، اعمالی برای مقابله با آن اتخاذ می‌کنند.

۵-۷-۲-۱ نیاز به جامعیت

نیاز به رویکردی جامع در طراحی، اجرا و ارزیابی راهبرد مبارزه با فساد برای تمام بخش‌های جامعه، از دولت مرکزی گرفته تا افراد درگیر در هر سطح، حیاتی است. این رویکرد عناصر بخش‌های دولتی و خصوصی و همچنین سازمان‌های بین‌المللی، نهادهای غیردولتی ملی و کشورهای اهداگر را دربرمی‌گیرد.

۶-۷-۲-۱ نیاز به عناصر و راهبردهای تأثیرمحور

تنظیم اهداف روشن و واقع‌گرا ضروری است. تمام شرکت‌کنندگان در راهبرد ملی باید از اهداف و وضعیت پیشرفتی که تا به حال محقق شده است آگاه شوند. بنابراین، باید

شاخص‌های اجرایی سنجش‌پذیر و همچنین یک مبدأ در نظر گرفته شود تا با آن بتوان شاخص‌ها را سنجید. تا زمانی که می‌توان عناصر راهبرد و ابزار رسیدن به اهداف خاص را با توجه به تکامل راهبرد اصلاح یا تعدیل کرد، خود اهداف اصلی را، در صورتی که قابل اجتناب باشد و با استثناهای موردی در جدول زمانی، نباید تغییر داد.

۷-۲-۱ نیاز به انعطاف‌پذیری

در حالی که راهبردها باید اهداف روشن و ابزار رسیدن به آنها را تنظیم کنند، خود آنها و متصدیان اجرایی باید آن قدر منعطف باشند که اجرای اصلاحات بر پایه اطلاعات به‌دست آمده از ارزیابی دوره‌ای از پیشرفت امکان‌پذیر باشد. این انطباق نباید با پیشنهاد به کسانی که از راهبرد آسیب دیده‌اند و با مخالفت با آن، می‌توانند اصلاحاتی را تضمین کنند که بیشتر با منافعشان سازگار است تنزل یابد.

۳-۱ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، که در ۳۰ سپتامبر ۲۰۰۳ نهایی و به‌موجب قطع‌نامه ۵۸/۴ مجمع عمومی در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ تصویب شد، نشان‌دهنده گام مهمی به سوی مبارزه جهانی با فساد و، به‌ویژه، اقدامات کشورهای عضو سازمان ملل متحد برای طراحی رویکردی مشترک هم در اقدامات داخلی و هم همکاری‌های بین‌المللی است. این معاهده را می‌توان محصول برخی تحولات شکلی و ماهوی دانست.

۱-۳-۱ پیشینه شکلی

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، از لحاظ شکلی ثمره مباحث مطرح شده در کمیسیون پیشگیری از جرم و عدالت کیفری سازمان ملل^۱ و همچنین مباحث بدون

۱. این کمیسیون، از همان ابتدا، فساد و موضوع‌های مرتبط با آن را بر مبنایی منظم مورد توجه قرار داد. برای مثال، ر.ک. پاراگراف ۲۱ تا ۲۳ سند E/CN.15/1999/12 و فصل سوم سند E/CN.15/1998/11. بسیاری از این قطع‌نامه‌های مدون، به مجمع عمومی و یا شورای اقتصادی و اجتماعی ارائه شده است. این قطع‌نامه‌ها شامل سند GA/RES/51/59 (کد رفتاری کارگزاران دولتی) و سند GA/RES/51/191 (اعلامیه ملل متحد برای مبارزه با فساد و ارتشا در مبادلات تجاری بین‌المللی) می‌شوند. تمام این قطع‌نامه‌های مهم، که به تدوین این کنوانسیون منتهی شدند، برآمده از این کمیسیون‌اند.

محدودیت کمیته موقت بین‌الدولی تأسیس شده از سوی مجمع عمومی برای طراحی کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی از ژانویه ۱۹۹۹ تا اکتبر ۲۰۰۰ است.^۱ این کنوانسیون مشتمل بر دو مقررۀ عمومی (مواد ۸ و ۹) است که جرائم اصلی فساد و اقدامات پیشگیرانه را پیش‌بینی می‌کنند، اما نمایندگان زیادی به این واقعیت اذعان داشتند که فساد آن‌قدر پیچیده و متنوع است که نمی‌توان با آن در سند عام‌تری، که به جنایات سازمان‌یافته مربوط می‌شود، به‌طور کارآمد برخورد کرد. در نتیجه این مباحث و سایر پیشرفت‌ها، مجمع عمومی در قطع‌نامه ۵۴/۱۲۸ در تاریخ ۱۷ دسامبر ۱۹۹۹ از کمیته موقت خواست تا به امکان تهیه سند حقوقی بین‌المللی دیگری که به‌طور خاص به فساد پردازد توجه کند و اگر به این نتیجه رسید که چنین سندی مطلوب است، معین کند که آیا باید به‌عنوان پروتکلی دیگر برای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی تدوین شود یا به‌عنوان سندی مجزا^۲ کمیته در نشست هشتم خود در ۲۱ ژانویه ۲۰۰۰ این کار را انجام داد و به این نتیجه رسید که چنین سندی به واقع مطلوب خواهد بود. همچنین اظهار داشت تدوین کنوانسیون مجزا نسبت به پروتکل فرعی ترجیح دارد، زیرا اساساً مسئله فساد از جنایات سازمان‌یافته داخلی یا فراملی وسیع‌تر دانسته شد. با آنکه میان جنایات سازمان‌یافته و فساد پیوندهای زیادی وجود دارد، اما بسیاری از انواع فساد لزوماً مستلزم «گروه‌های مجرمانه سازمان‌یافته» آن‌گونه که در کنوانسیون اصلی تعریف شده نیستند و تحت آن نمی‌گنجند. همچنین، کمیته درخواست کرد کار مقدماتی، از جمله، تجزیه و تحلیل اسناد موجود مربوط به مبارزه با فساد و مرور تمهیدات تهیه شده در جلسه نهم کمیسیون پیشگیری از جرم و عدالت کیفری ملل متحد شروع شود.^۳

۱. این کمیته به‌موجب قطع‌نامه شماره ۵۳/۱۱۱ مجمع عمومی در تاریخ ۹ دسامبر ۱۹۹۸ تأسیس شد و کنوانسیون نیز به‌موجب قطع‌نامه شماره ۵۵/۲۵ در تاریخ ۱۵ نوامبر ۲۰۰۰ تصویب شد. افزون‌بر توجه به مواد ضدفساد، که نهایتاً در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی گنجانده شد، کمیته در نشست هشتم خود به‌طور خاص به موضوع فساد و ضرورت یک سند حقوقی بین‌المللی دیگر پرداخت. ر.ک. پانوشت بعدی.

۲. قطع‌نامه ۵۴/۱۲۸۵ به‌نوبه خود محصول مباحث نشست هشتم کمیسیون پیشگیری از جرم و عدالت کیفری است. ر.ک. پاراگراف ۲۱ تا ۲۳ سند E/CN.15/1999/12 و پیش‌نویس قطع‌نامه چهارم.

۳. گزارش کمیته موقت از هشتمین نشست خود، پاراگراف ۲۰ تا ۲۱ بخش چهارم سند A/AC.254/25.

کمیسیون برحسب وظیفه این موضوع را برعهده گرفت و پیش‌نویس یک قطع‌نامه را از طریق شورای اقتصادی و اجتماعی به مجمع عمومی فرستاد و طبق آن خواستار تأسیس کمیته دیگری شد تا پس از آنکه کار روی کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی تمام شد، کنوانسیون دوم را که به‌طور خاص به فساد می‌پردازد تهیه کند. این قطع‌نامه علاوه بر به رسمیت شناختن نیاز به شفاف‌سازی و تنقیح دستور مذاکرات، گردهمایی یک گروه متخصص بین‌الدولی مقدماتی را برای تهیه پیش‌نویس حیطة کار کمیته جدید خواستار شد.^۱ این پیشنهادها از سوی مجمع عمومی در قطع‌نامه شماره ۵۵/۶۱ به تاریخ ۴ دسامبر ۲۰۰۰ به تصویب رسید. حیطة کار لازم از سوی گروه متخصص در نشست واحدی که در ۳۰ جولای ۲۰۰۱ در وین برگزار شد مقرر و به مجمع عمومی فرستاده شد.^۲ مجمع قطع‌نامه دیگری را به شماره ۵۶/۲۶۰ تصویب کرد که حیطة کار لازم را برای کار کمیته موقتی که پیشتر به‌موجب قطع‌نامه ۵۵/۶۱ تأسیس شده بود تنظیم می‌کرد.

تقریباً بلافاصله پس از تصویب نخستین قطع‌نامه کمیته کار خود را آغاز کرد. کمیته پیرو نشست مقدماتی که از ۴ تا ۷ دسامبر ۲۰۰۱ در بوئنوس آیرس برای بحث درباره مباحث مقدماتی و جمع‌آوری پیشنهادها، مکتوب کشورهای عضو برای مقررات سند جدید برگزار شد، هفت نشست را برگزار کرد که از ۲۱ ژانویه ۲۰۰۲ شروع و در ۳۰ سپتامبر ۲۰۰۳ تمام شد.^۳ در این زمان کنوانسیون جدید به مجمع عمومی تقدیم شد. مجمع این سند را تصویب و آن را برای امضا در کنفرانس امضا، که از ۹ تا ۱۱ دسامبر ۲۰۰۳ در مریدای مکزیک برگزار شد، مفتوح اعلام کرد. سوابق رسمی مذاکرات کمیته موقت، کنفرانس مریدا و مباحث مقدماتی مختلف را می‌توان به تمامی زبان‌های رسمی ملل متحد در وبسایت دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد یافت.^۴

۱. گزارش نشست نهم کمیسیون پیشگیری از جرم و عدالت کیفری، ۱۸ تا ۲۰ آوریل ۲۰۰۰، سند E/CN.15/2000/7، پیش‌نویس قطع‌نامه سوم.

۲. A/AC.260/2 and A/AC.260/2/Corr.1.

۳. مجمع عمومی در قطع‌نامه شماره ۵۶/۲۶۰ خود خواستار برگزاری جلساتی طی دو سال شد که «کمتر از ۶ نشست نباشد». نشست مختصر هفتم که از ۲۹ سپتامبر تا ۱ اکتبر ۲۰۰۳ برگزار شد برای تکمیل نتیجه‌بخش متن لازم بود.

۴. www.unodc.org/unodc/en/crime-convention-corruption.html#documentation

این کنوانسیون از ۹ دسامبر ۲۰۰۳ تا ۹ دسامبر ۲۰۰۵ برای امضا مفتوح است و بعد از آن کشورهای دیگر نیز می‌توانند از طریق الحاق به آن بپیوندند. مطابق مقررات خود کنوانسیون در نودمین روز پس از تنفیذ یا الحاق سی‌امین کشور لازم‌الاجرا خواهد شد. کشورهایی که مایل‌اند درباره شرایط ماهوی تنفیذ یا الحاق این کنوانسیون تحقیق کنند، باید یا مستقیم یا از طریق هیئت اعزامی دائمی خود در نیویورک با بخش معاهدات دفتر امور حقوقی ملل متحد تماس برقرار کنند.^۱

۲-۳-۱ پیشینه ماهوی

کنوانسیون جدید را می‌توان از نظر ماهوی جدیدترین مجموعه پیشرفت‌های مستمری دانست که در آن متخصصان تأثیر وسیع فساد و نیاز به توسعه اقدامات کارآمد برای مبارزه با آن را چه در سطح داخلی و چه در سطح بین‌المللی به رسمیت شناخته‌اند. در حال حاضر، به‌طور گسترده پذیرفته شده که اقدامات ناظر بر فساد فراتر از نظام‌های عدالت کیفری هستند و برای برقراری و حفظ اساسی‌ترین ساختارهای حکمرانی خوب ضروری‌اند؛ از جمله، امنیت داخلی و منطقه‌ای، حاکمیت قانون و ساختارهای اجتماعی و اقتصادی‌ای که کارآمد و با توجه به مسائل پاسخ‌گو هستند و از منابع موجود تا حد امکان به‌نحو کارا و با حداقل ضایعات استفاده می‌کنند.

شناخت تدریجی دامنه و شدت مشکل فساد را می‌توان در تحول اقدامات بین‌المللی علیه آن دید که پیشرفت آن از توجه عمومی و بیانیه‌های اعلامی^۲ شروع شده و تا تنظیم ابزارهای عملی^۳ و پس از آن طراحی تعهدات الزام‌آور حقوقی و ظهور پرونده‌های متعددی

۱. اطلاعات راجع به همکاری‌های فنی موجود را می‌توان در آدرس اینترنتی زیر مشاهده کرد: www.untreaty.un.org/ola-internet/assistance/section1.htm (برای زبان‌های غیرانگلیسی، ر.ک. سایت اینترنتی عمومی ملل متحد با آدرس www.un.org). برای ارتباط با بخش معاهدات می‌توان با تلفن ۵۰۴۸-۲۱۲۹۶۳، نمابر ۳۶۹۳-۲۱۲۹۶۳ یا از طریق پست الکترونیکی treaty@un.org تماس گرفت.

۲. برای مثال، ر.ک. سندهای GA/RES/51/59 و 51/191، پیوست‌ها و بحث‌های نهمین کنگره پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان سازمان ملل که از ۲۹ آوریل تا ۸ مه ۱۹۹۵ در قاهره برگزار شد (پاراگراف‌های ۲۴۵ تا ۲۶۱ سند A/CONF.169/16/Rev.1).

3. See, for Example, The United Nations Manual *Practical Measures Against Corruption*, ECOSOC Res. 1990/23, Annex, Recommendation #8 and International Review of Criminal Policy, Special Issue, Nos. 41 and 42, New York 1993.

ادامه یافته است که در آن کشورها به دنبال مساعدت کشوری دیگر در تحقیق و تعقیب موارد فساد و پیگرد درآمدهای ناشی از آن بوده‌اند. همچنین، این پیشرفت از اقدامات نسبتاً با تمرکز محدود بر جرائم خاصی مثل ارتشا گرفته تا تعریف‌های وسیع‌تری از فساد و اقدامات با تمرکز گسترده‌تری برای مبارزه با آن را شامل می‌شود و همچنین از اسناد منطقه‌ای که از سوی گروه‌هایی از کشورهای نسبتاً همفکر مثل سازمان کشورهای آمریکایی،^۱ اتحادیه آفریقا (سابقاً سازمان اتحاد آفریقا)،^۲ سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۳ و شورای اروپا^۴ طراحی شده گرفته تا کنوانسیون‌های جهانی ملل متحد را دربرمی‌گیرد.^۵ برخی اقدامات مربوط به مسائل خاص منطقه‌های مشخص، برای اینکه با مشکل به‌طور کارآمدتر برخورد کنند، عام‌تر و جهانی شده‌اند.

این روندها در مباحثی که حیطة کار مذاکرات کنوانسیون را طراحی می‌کرد و همچنین در خود کنوانسیون نشان داده شده‌اند. گروه متخصصان بین‌الدولی مقدماتی، در تدوین حیطة کار به این نتیجه رسیدند که این سند باید به این معنا «جامع» باشد که تا حد امکان به بیشترین انواع فساد بپردازد و به این معنا «چندجانبه» باشد که متضمن وسیع‌ترین دامنه ممکن اقداماتی باشد که به این منظور انجام می‌شود.^۶ گروه متخصص تدوین یک فهرست گسترده از انواع خاص فساد را آغاز کرد؛ از جمله، حوزه‌هایی چون دلالی نفوذ، سوءاستفاده دولتی از اختیارات و اعمال فاسد مختلف در بخش خصوصی که در بیشتر اسناد بین‌المللی پیشین به آنها پرداخته نشده بود.^۷

1. Inter-american Convention Against Corruption, OAS General Assembly Resolution AG/res.1398 (XXVI-0/96) of 29 March 1996, annex.

2. African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, Maputo Mozambique, 11 July 2000, available from the AU on-line at: www.africaunion.org/official_documents/treaties_%20conventions_%20protocols/treaties_convention.

3. OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, OECD Document DAF/IME/BR(97)20.

4. European Criminal Law Convention on Corruption, 1998, European Treaty Series #173.

۵. برای ملاحظه خلاصه‌ای از سایر اسناد حقوقی بین‌المللی مربوط به فساد، ر.ک.

United Nations Manual on Anti-corruption Policy, Chapter V, available on-line at: www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/manual.pdf.

6. Report of the Meeting of the Intergovernmental Open-ended Expert Group, A/AC.260/2, Particularly at Paragraph 27, and GA/RES/56/260, Paragraph 2 Calling for a "Broad and Effective" Instrument, and Paragraph 3, Calling for a "Comprehensive and Multidisciplinary" Approach in Developing the Instrument.

۷. پاراگراف ۲۷ سند A/AC.260/2.

علاوه بر دامنه وسیع اقداماتی که در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان یافته فراملی گنجانده شده بود، این کنوانسیون خواستار جرم‌انگاری و اختیارات تحقیقاتی و تعقیبی شد. تلاش‌های بعدی برای آشتی دادن میان شرایط مستقل ناشی از قانون اساسی ملی، قوانین، سیاست‌ها و عوامل اجتماعی و فرهنگی مذاکرات مفصل و گسترده‌ای را به وجود آورد، اما تمام این عناصر اساسی به نوعی با جرائم متناسب با فساد در کنوانسیون نهایی ظاهر شد.^۱ برخی اقدامات خاص ضدفساد با فراتر رفتن از دامنه کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان یافته فراملی، برای ارتقای شفافیت و معیارهای عالی، به‌ویژه در خدمات دولتی و اعمال رویکردهای اجتماعی و وضعی برای پیشگیری از فساد اضافه شدند.^۲ پیشرفت مهم دیگر، گنجاندن یک بخش خاص به معاهده برای بازیابی اموال بود که دغدغه مهمی برای کشورهای است که در پی تعقیب اموال رهبران سابق و کارگزاران عالی‌رتبه‌ای هستند که متهم‌اند یا ثابت شده مرتکب فساد بوده‌اند. متن کنوانسیون شامل حوزه‌های مهم زیر است:

۱-۳-۲-۱ مقررات عمومی (فصل ۱، مواد ۱ تا ۴)

مواد اول کنوانسیون شامل بیان هدف (ماده ۱) است که هم شامل ارتقای سلامت و پاسخ‌گویی در هر کشور و هم همکاری‌های بین‌المللی و مساعدت‌های فنی میان کشورهای عضو می‌شود. همچنین این مواد شامل تعاریف واژگان کلیدی به کار رفته در سند نیز می‌شوند. برخی از اینها مشابه واژگان به کار رفته در دیگر اسناد، به‌ویژه کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان یافته فراملی است. اما مقرراتی که به تعریف «کارگزار دولتی»، «کارگزار دولتی خارجی» و «کارگزار سازمان بین‌المللی دولتی» پرداخته‌اند، جدید و برای تعیین دامنه اعمال کنوانسیون در این حوزه‌ها مهم هستند.

۱. برای بررسی کامل تاریخچه مذاکرات و ملاحظات مسائل خاص، ر.ک. سوابق رسمی کمیته موقت که در وبسایت دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد به آدرس زیر موجود است:
www.unodc.org/unodc/crime_cicp_convention_corruption_docs.html
 به‌ویژه، ر.ک. متون متوالی پیش‌نویس تجدیدنظر شده کنوانسیون در سند شماره A/AC.261/3/Rev.5-Rev.1-5 و پانوشته‌های مقررات خاص.

۲. برای مثال، مواد ۷ و ۸ به کد رفتاری و دیگر اقداماتی می‌پردازند که به‌طور خاص متوجه وضعیت کارگزاران دولتی‌اند، درحالی‌که، ماده ۱۳ به مشارکت کلی‌تر جامعه در پیشگیری از فساد اختصاص دارد.

۲-۳-۱ اقدامات پیشگیرانه (فصل ۲، مواد ۵ تا ۱۴)

این کنوانسیون حاوی خلاصه‌ای از اقدامات پیشگیرانه است که هم از جهت دامنه و هم از جهت جزئیات فراتر از اقدامات اسناد پیشین است. این اقدامات اهمیت پیشگیری و دامنه وسیع اقدامات خاصی را منعکس می‌کنند که از سوی متخصصان در سال‌های اخیر شناسایی شده‌اند. شرایط خاص شامل ایجاد تشریفات و نهادهای ویژه برای توسعه اقدامات پیشگیرانه داخلی، اقدامات پیشگیرانه بخش خصوصی، اقدامات ناظر بر پیشگیری عمومی در بخش دولتی و همچنین در حوزه‌های ویژه و بااهمیت مثل مدیریت مالی و تدارکات دولتی و همچنین قوه قضائیه و اقداماتی برای پیشگیری از پول‌شویی می‌شوند.^۱

۳-۲-۳ جرم‌انگاری و اقدامات مجریان قانون (فصل ۳، مواد ۱۵ تا ۴۴)

درحالی‌که تدوین کنوانسیون مؤید آن است که تلاش برای کنترل فساد باید فراتر از حقوق کیفری باشد، اما اقدامات عدالت کیفری هنوز عنصر مهمی از این مجموعه است. کنوانسیون از دولت‌های عضو می‌خواهد تا برخی جرائم خاص که نه فقط مشتمل بر جرائم دارای سابقه طولانی، مثل انواع ارتشا و اختلاس هستند، بلکه رفتارهایی که ممکن است تاکنون در برخی کشورهای عضو جرم‌انگاری نشده‌اند را نیز مقرر یا حفظ کنند. از جمله این جرائم، دلالتی نفوذ و سایر سوءاستفاده‌ها از اختیارات است. دامنه وسیع روش‌هایی که فساد خود را در قالب آنها در کشورهای مختلف نشان می‌دهد و نوظهوری برخی از این جرائم چالش‌های تقنینی و ساختاری مهمی را سبب می‌شود؛ واقعیتی که در تصمیم‌گیری کمیته موقت برای اختیاری کردن برخی شرایط برای کشورهای عضو («... پذیرفتن ... را در نظر خواهند گرفت.») یا واگذار کردن آن به شرایط

۱. اقدامات فصل ۲ (ماده ۱۴) متوجه پیشگیری از پول‌شویی به‌طور کلی است. پیشگیری و سایر اقدامات مربوط به پول‌شویی و مشکلات دیگر، به‌ویژه مشکلات مرتبط با درآمدهای ناشی از جرم، وسایل و دیگر اموال و دارایی‌های همراه با جرائم فساد را می‌توان در ماده ۲۳ (جرم‌انگاری پول‌شویی) و فصل پنجم (بازیابی اموال) جست‌وجو کرد. دامنه فصل‌های ۲، ۳ و ۵ متنوع است: برخی به اموال یا دارایی‌هایی می‌پردازند که با هر نوع جرمی ارتباط دارند، حال آنکه برخی دیگر صرفاً بر اموال یا دارایی‌هایی متمرکز می‌شوند که به‌طور خاص با جرائم مقرر از سوی کنوانسیون، از جمله جرائم اختیاری، مرتبط‌اند یا فقط با جرائمی از کنوانسیون در ارتباط‌اند که در عمل از سوی مقررات داخلی کشورهای عضو مطابق کنوانسیون پیش‌بینی شده است.

قانون اساسی داخلی یا سایر شرایط («... مطابق قانون اساسی و اصول بنیادین نظام حقوقی خود...») منعکس شده است. نمونه‌ای از آنها جرم دارا شدن غیرقانونی است (ماده ۲۰) که در آن بار اثبات مشروعیت افزایش عمده دارایی‌های یک کارگزار دولتی برعهده خودش گذاشته شده است. این ماده ابزار ضدفساد محکمی را در اختیار بسیاری از کشورها قرار داده است، اما برای کشورهای دیگر، به‌ویژه آنهایی که فرض بی‌گناهی را پذیرفته‌اند، اجرای آن را به‌علت شرایط قانون اساسی یا حقوقی غیرممکن کرده است.^۱ سایر مقررات (مواد ۳۴ و ۳۵) به دنبال پشتیبانی از به‌کار بردن اقدامات غیرکیفری برای تضمین جبران خسارت و سایر جبران‌های حقوقی برای رفع پیامدهای فساد است.

اقدامات دیگری که در فصل سوم یافت می‌شود، مشابه آنهایی است که در سال ۱۹۸۸ در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روان‌گردان و در سال ۲۰۰۰ در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی آمده است. این اقدامات شامل جرائم مرتبط با ممانعت از عدالت (ماده ۲۵) و پول‌شویی (ماده ۲۳)، اعطای صلاحیت برای تعقیب (ماده ۴۲)، توقیف، مسدود کردن و مصادره درآمد‌های ناشی از جرم یا سایر اموال (ماده ۳۱)، حفاظت از شاهدان، کارشناسان و قربانیان و سایر افراد (مواد ۳۲ تا ۳۳) و موضوع‌های دیگر مرتبط با تحقیقات و تعقیب (مواد ۳۶ تا ۴۱) و این شرط می‌شود که برخی از اشکال مسئولیت مدنی، کیفری و اداری را باید برای اشخاص حقوقی تأسیس کرد (ماده ۲۶).

عناصر مقررات مربوط به پول‌شویی و موضوع تقسیم یا بازگرداندن درآمد‌های ناشی از فساد، عمدتاً، نسبت به معاهدات پیشین توسعه یافته است (ر.ک. فصل پنجم) و اهمیت بیشتری را منعکس می‌کند که به بازگرداندن درآمد‌های ناشی از فساد و به‌ویژه موارد به‌اصطلاح

۱. این حق اساسی که هرکس تا زمانی که مطابق قانون مجرم تشخیص داده شود بی‌گناه فرض می‌شود جهانی و در بند ۲ ماده ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مقرر شده است. برخی کشورها این فرض را در تمام عناصر اصلی جرم اعمال می‌کنند، از جمله این فرض که دارایی توجیه‌ناپذیر به‌طور نامشروع تحصیل شده است. در نظام‌های دیگر، حق ناشی از فرض بی‌گناهی صرفاً با اثبات برخی عناصر جرم از سوی دولت به رسمیت شناخته می‌شود. در چنین مواردی، اثبات اینکه دارایی تحصیل شده است، کافی است تا برای کارگزار متهم این بار اثباتی را ایجاد کند که ثابت نماید این دارایی از طریق ابزارهای قانونی تحصیل شده است یا در برخی موارد متهم باید حداقل شکی متعارف را نسبت به تحصیل غیرقانونی ایجاد کند.

«فساد کلان» داده می‌شود که در آن پول هنگفتی نظام‌مند از سوی افراد داخل دولت از خزانه یا دارایی‌های کشور چپاول شده است و از سوی دولت‌های جانشین تحت پیگرد قرار می‌گیرد.

۴-۲-۳-۱ اقدامات مربوط به همکاری بین‌المللی (فصل ۴، مواد ۴۳ تا ۴۹)

فصل چهارم شامل مجموعه اقداماتی است که به‌طور کلی به همکاری بین‌المللی مربوط می‌شود. اما لازم به ذکر است که مقررات دیگر و اختصاصی‌تر را نیز می‌توان در فصل‌های مربوط به سایر موضوع‌ها، مثل بازیابی اموال (به‌ویژه مواد ۵۴ تا ۵۶) و مساعدت‌های فنی (مواد ۶۰ تا ۶۲) یافت. موضوع اصلی فصل ۴، مثل اسناد پیشین، به همان حوزه‌های اصلی همکاری، از جمله، استرداد مجرمان، معاضدت قضایی و انواع همکاری‌های غیررسمی‌تر در جریان تحقیقات و دیگر فعالیت‌های مجریان قانون مربوط می‌شود.

یک مسئله‌ای کلیدی در توسعه شرایط همکاری‌های بین‌المللی، با توجه به دامنه یا گستره جرائمی مطرح می‌شود که این شرایط درباره آنها اعمال خواهند شد. دامنه وسیع مشکلات ناشی از فساد که کشورهای بسیاری با آن روبه‌رو هستند، به پیشنهادهایی برای جرم‌انگاری دامنه وسیعی از رفتارها منتهی شد. این امر به نوبه خود با رفتارهایی مواجه می‌شود که بسیاری از کشورها نمی‌توانند آنها را جرم‌انگاری کنند (مثل جرم دارا شدن غیرقانونی که در بخش پیش بررسی شد) و در نتیجه اختیاری شده‌اند. بسیاری از نمایندگان می‌خواستند بپذیرند که دیگران نمی‌توانند اعمال خاصی از فساد را به دلایل مربوط به قانون اساسی یا سایر دلایل جرم‌انگاری کنند، اما با این حال می‌خواستند مطمئن شوند کشورهایی که چنین رفتاری را جرم‌انگاری نمی‌کنند متعهد به همکاری با کشورهایی شوند که این کار را انجام می‌دهند. نتیجه این فرایند سازشی بود که مطابق آن شرایط مجرمیت متقابل تا حد امکان به شرایط بنیادین حقوقی کشورهای محدود شود که نمی‌توانند برخی جرائم مقرر در کنوانسیون را جرم‌انگاری کنند.

این مسئله در چند اصل متفاوت منعکس شده است. در جایی می‌توان مجرمان را بدون مجرمیت متقابل مسترد کرد که در قانون کشور عضو درخواست شده مجاز شناخته شده باشد.^۱ ممکن است در صورت نبود مجرمیت متقابل، معاضدت قضایی رد

شود. اما این امر فقط در صورتی است که مساعدت درخواست شده متضمن برخی اقدامات قهرآمیز مانند دستگیری، تفتیش یا توقیف باشد. با این حال، کشورهای عضو تشویق شده‌اند حتی الامکان در جایی که مجرمیت متقابل وجود ندارد دامنه وسیع‌تری از مساعدت را ایجاد کنند.^۱ قاعده اساسی که در تمامی اشکال همکاری قابل اعمال است اینکه در جایی که مجرمیت متقابل الزامی است، باید مبتنی بر این واقعیت باشد که کشورهای عضو مورد نظر، رفتاری را که متضمن یک جرم است جرم‌انگاری کرده باشند، نه اینکه مقررات ناظر بر جرم واقعی، با یکدیگر منطبق باشند.^۲ مقررات مختلف مربوط به بازبایی مدنی به این منظور تنظیم شده‌اند تا کشور عضو را صرف‌نظر از جرم‌انگاری به درخواست بازبایی مدنی^۳ از کشوری دیگر مجاز کند و کشورهای عضو تشویق می‌شوند در امور مدنی همانند امور کیفری با یکدیگر همکاری کنند.^۴

۵-۲-۳-۱ بازبایی اموال (فصل ۵، مواد ۵۱ تا ۵۹)

همان‌طور که در بالا اشاره شد، توسعه مبنای حقوقی همکاری در بازگرداندن دارایی‌ها از اینجا ناشی می‌شود که فساد دغدغه عمده کشورهای در حال توسعه است که برخی از آنها به دنبال بازگرداندن دارایی‌هایی هستند که ادعا می‌شود رهبران یا کارگزاران عالی‌رتبه سابق از طریق فساد تحصیل کرده‌اند.^۵ برای مساعدت به نمایندگان، در کنار نشست دوم کمیته موقت،^۶ کارگاه فنی با ویژگی ارائه مطلب از سوی متخصصان درباره بازبایی دارایی برگزار شد و موضوع طی فعالیت کمیته به‌طور مفصل بحث شد.

۱. بند «۹» ماده ۴۶.

۲. بند «۲» ماده ۴۳.

۳. برای مثال، ر.ک. مواد ۳۴، ۳۵ و ۵۳.

۴. بند «۱» ماده (۴۳) همکاری را در امور کیفری الزامی می‌داند و از کشورهای عضو می‌خواهد به همکاری در امور مدنی و اداری نیز توجه کنند.

۵. این مسئله مدت‌ها پیش از دستور کار کمیته موقت موضوع تحقیق و بحث گسترده بوده است. برای مثال، ر.ک. گزارش دبیرکل به نشست پنجاه و پنجم (سند A/55/405) و همچنین، ر.ک. نشست GA/RES/55/188 پنجاه و ششم (سند A/56/403) و پنجاه و هفتم (سند A/57/158) مجمع عمومی.

6. See A/AC.261/6/Add.1 and A/AC.261/7, Annex I.

به‌طور کلی، کشورهای در جست‌وجوی دارایی به دنبال برقراری فرضی هستند که مالکیتشان را بر دارایی‌ها روشن می‌کند و به بازگرداندن بیش از دیگر راهکارهای تعیین تکلیف اولویت می‌دهد. از سوی دیگر، کشورهایی که احتمالاً بیشتر طرف درخواست قرار می‌گیرند دربارهٔ یکی کردن لسانی که ممکن است به حقوق اساسی بشر و حمایت‌های شکلی‌ای لطمه بزند که بر اثر مسئولیت کیفری و مسدود کردن، توقیف، دریافت غرامت و بازگرداندن این نوع دارایی‌ها رخ می‌دهد نگرانی دارند. از نظر عملی نیز تلاش‌هایی برای اینکه فرایند بازیابی دارایی‌ها تا حد امکان ساده شود وجود داشته است، مشروط بر آنکه تضمین‌های اساسی به خطر نیفتد و همچنین نگرانی‌های مربوط به احتمال هم‌پوشانی یا ناسازگاری با مقررات پول‌شویی یا سایر مقررات در قسمت‌های دیگر کنوانسیون و اسناد دیگر رفع شود.

مقررات ناظر بر بازیابی اموال کنوانسیون با این بیان شروع می‌شود که بازگرداندن دارایی‌ها یک «اصل بنیادین» کنوانسیون است. هرچند در کارهای مقدماتی متذکر شده که این امر برای مقررات خاص‌تر مربوط به بازیابی پیامدهای حقوقی ندارد.^۱ بنابراین، مقررات ماهوی سازوکارهایی را تنظیم کرد که شامل تشریفات بازیابی مدنی و کیفری‌ای می‌شود که مطابق آن می‌توان دارایی‌ها را ردیابی، مسدود و توقیف کرد و بازگرداند. موضوع بعدی این مسئله بود که آیا دارایی‌ها را باید به دولت درخواست‌کننده یا در صورتی که بزه‌دیدگان قابل شناسایی بودند یا اقامهٔ دعوا کرده باشند به خود آنها بازگرداند. نتیجهٔ کار مقررات این بود که بازگرداندن را به دولت درخواست‌کننده ترجیح می‌داد، بسته به اینکه در مرحلهٔ نخست این دارایی‌ها تا چه اندازه با دولت مرتبط است. بنابراین وجوه اختلاس شده از دولت، به آن بازگردانده می‌شود حتی اگر متعاقباً تطهیر شده باشد^۲ و درآمدهای سایر جرائمی که تحت پوشش کنوانسیون‌اند، در صورتی به دولت درخواست‌کننده بازگردانده می‌شود که مالکیت آن را اثبات کند یا خسارت‌های وارد به کشور درخواست‌شده به‌عنوان مبنایی برای اثبات به رسمیت شناخته شود.^۳ در موارد دیگر، دارایی‌ها را می‌توان به عضو درخواست‌کننده یا مالک قانونی پیشین

۱. ماده ۵۱ و پاراگراف ۴۸ سند A/58/422/Add.1.

۲. قسمت الف بند ۳ ماده ۵۷.

۳. قسمت ب بند ۳ ماده ۵۷.

بازگرداند یا اینکه به نحوی برای جبران خسارت بزه‌دیدگان استفاده کرد.^۱ همچنین، این فصل سازوکارهایی را برای بازیابی مستقیم در رسیدگی‌های مدنی یا سایر رسیدگی‌ها (ماده ۵۳) و چارچوب جامعی را برای همکاری‌های بین‌المللی (مواد ۵۴ تا ۵۵) مقرر می‌کند که شرایط عام‌تر معاضدت قضایی با تغییرات لازم را دربرمی‌گیرند. با به رسمیت شناختن این امر که بازیابی دارایی‌های انتقال یافته و پنهان شده فرایندی بسیار پرهزینه، پیچیده و در بیشتر موارد ناموفق است، این فصل عناصری را نیز دربرمی‌گیرد که به دنبال پیشگیری از انتقالات نامشروع‌اند و سوابقی را ایجاد می‌کند که می‌توان آنها را در صورتی که انتقالات نامشروعی را باید ردیابی، مسدود، توقیف یا مصادره کرد به کار برد (ماده ۵۲). شناسایی متخصصانی که می‌توانند به پیشرفت کشورها در این فرایند کمک کنند نیز نوعی مساعدت فنی است که در آن گنجانده شده است (بند ۵ ماده ۶۰).

۶-۲-۳-۱ مساعدت‌های فنی و تبادل اطلاعات (فصل ۶، مواد ۶۰ تا ۶۲)

مقررات مربوط به تحقیق، تحلیل، آموزش، مساعدت فنی و توسعه اقتصادی مشابه مقرراتی است که با عنایت به جنایات سازمان‌یافته فراملی در کنوانسیون ۲۰۰۰ تهیه شده است، لیکن با توجه به ماهیت گسترده‌تر و جامع‌تر فساد و خارج کردن برخی حوزه‌های تحقیق یا پژوهش که به جنایات سازمان‌یافته اختصاص دارد، اصلاح شده است. به‌طور کلی، اشکال مساعدت فنی مشمول کنوانسیون مبارزه با فساد، نه فقط متضمن عناصر پذیرفته شده عدالت کیفری، مثل تحقیقات، مجازات‌ها و استفاده از معاضدت قضایی است، بلکه شامل نهادسازی و توسعه سیاست‌های راهبردی مبارزه با فساد نیز می‌شود.^۲ مسئله دیگری که در این فصل مقرر شده فعالیت از طریق سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای (که بسیاری از آنها پیش از این برنامه‌های ضدفسادی را وضع کرده‌اند)، تلاش‌های پژوهشی، و مشارکت منابع مالی هم به‌طور مستقیم به کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای دارای اقتصاد در حال گذار و هم به دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد است،^۳ که انتظار می‌رود از مساعدت‌های پیش از

۱. قسمت پ بند ۳ ماده ۵۷.

۲. بند ۱ ماده ۶۰.

۳. بندهای ۳ تا ۸ ماده ۶۰.

تنفیذ پشتیبانی، و خدمات دبیرخانه‌ای را در زمانی که کنوانسیون در فرایند تنفیذ پیش می‌رود و لازم‌الاجرا می‌شود برای کمیته موقت و کنفرانس دولت‌های عضو فراهم کند.^۱

۷-۲-۱ راهکارهای اجرایی (فصل ۷، مواد ۶۳ و ۶۴)

به‌طور کلی، از هر دولت عضو انتظار می‌رود که این ابزار اجرایی را در هر مقررۀ خاص مورد بررسی قرار دهد و به تمامی موارد نیز اشاره شده است، هم موارد اجباری یا اختیاری و هم آنهایی که مستلزم اعمال صلاح‌دیدند.^۲ فصل هفتم به اجرای بین‌المللی از طریق کنفرانس دولت‌های عضو و دبیرخانه سازمان ملل متحد می‌پردازد. همانند کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان ملل یافته فراملی ۲۰۰۰ از دبیرکل خواسته شده نخستین نشست کنفرانس را یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون تشکیل دهد^۳ و درضمن، کمیته موقت حفظ و از آن خواسته شده برای بار آخر نشستی را «درست پیش از» نشست نخست کنفرانس برای تهیه پیش‌نویس مقررات دادرسی به‌منظور تصویب از سوی این کنفرانس برگزار کند.^۴ به مسئله ارتشای کارگزاران سازمان‌های عمومی بین‌المللی در کنوانسیون تنها بر مبنای محدودی پرداخته شده

۱. پاراگراف‌های ۸ و ۹ سند GA/RES/58/4 و ماده ۶۴ کنوانسیون. پیش از این، دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد به‌موجب پاراگراف‌های ۲ و ۸ سند GA/RES/55/61، و پاراگراف‌های ۶ و ۱۳ سند GA/RES/56/261 به‌عنوان دبیرخانه کمیته موقت فعالیت می‌کرد. مجمع عمومی از طریق کنوانسیون از دبیرکل خواست تا منابع و خدمات لازم را فراهم کند و تعیین نهادهای خاص سازمان ملل و کارکنان را به صلاح‌دید او واگذار کرد.

۲. جدا از شیوه اصلی تدوینی که مقرر می‌دارد دولت‌ها «باید» یا «می‌توانند» فعالیت‌های خاصی را انجام دهند، برخی مقررات یا از آنها می‌خواهند حداقل به اجرای این امور توجه کنند یا شرایط اجباری برای اجرای آن کار را مقرر می‌کنند، درحالی‌که حق انتخاب ابزارهای خاصی که برای برآورده کردن آن شرط لازم است را به‌خود دولت‌ها واگذار می‌کنند. نمونه‌ای از مورد اخیر، بند ۱ ماده ۸ است که اعمالی را مقرر می‌دارد که «... طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود، سلامت، صداقت و پاسخ‌گویی» را میان کارگزاران رسمی «ارتقا می‌دهد...»، بدون اینکه مشخص کند عناصر تشکیل‌دهنده این اعمال چیست هر چند برخی احتمال‌ها، از جمله، کد رفتاری بین‌المللی ملل متحد برای کارگزاران دولتی ۱۹۹۶، به‌طور خاص، ذکر شده‌اند. به‌طور کلی، اعمال اختیار در فصل پیشگیری که در آن غالباً باید اقداماتی متناسب با هر جامعه و نهاد سازمان‌دهی شود و در فصل جرم‌انگاری که نمی‌توان برخی جرائم را با توجه به شرایط قانون اساسی یا دیگر محدودیت‌های بنیادین حقوقی اعمال کرد حفظ شده است.

۳. بند ۲ ماده ۶۳.

۴. پاراگراف ۵ سند GA/RES/58/4.

(ماده ۱۶) و مجمع عمومی از کنفرانس دولت‌های عضو خواسته در زمان برگزاری به جرم‌انگاری و سایر موضوع‌های مربوط توجه بیشتری کنند.^۱

۸-۲-۳-۱ مقررات پایانی (فصل ۸، مواد ۶۵ تا ۷۱)

این مقررات بر مبنای الگوهایی است که از سوی دفتر امور حقوقی تهیه شده و با دیگر مقررات موجود در معاهدات سازمان ملل متحد مشابه است. مقررات اصلی شامل مواردی است که تضمین می‌کند مقررات کنوانسیون به‌عنوان معیارهای حداقل تفسیر می‌شوند و دولت‌های عضو آزادند با مقرراتی که «جدی‌تر یا شدیدتر» از مواردی هستند که در مقررات خاص تنظیم شده‌اند^۲ و دو ماده‌ای که ناظر بر امضا، تنفیذ و لازم‌الاجرا شدن است، فراتر روند. چنانکه در ابتدای این بخش نیز اشاره شد، کنوانسیون از ۹ دسامبر ۲۰۰۳ تا ۹ دسامبر ۲۰۰۵ برای امضا، و پس از آن تاریخ، برای الحاق هر دولتی که آن را امضا نکرده مفتوح است. این کنوانسیون در نودمین روز پس از تسلیم سی‌امین سند تنفیذ یا الحاق به دفتر امور حقوقی بخش معاهدات در مقر سازمان ملل، واقع در نیویورک، لازم‌الاجرا خواهد شد.^۳

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد

فهرست مقررات

فصل اول مقررات عمومی

ماده ۱. بیان اهداف

ماده ۲. کاربرد اصطلاحات

الف) کارگزار دولتی

ب) کارگزار دولتی خارجی

۱. پاراگراف ۶ سند GA/RES/58/4.

۲. بند ۲ ماده ۶۵.

۳. ماده ۶۷ (امضا، تنفیذ، پذیرش، تصویب و الحاق) و ماده ۶۸ (لازم‌الاجرا شدن). برای اطلاعات بیشتر، ر.ک. بخش پیشینه شکلی و پانوشته‌های شماره ... (منابع کمکی) در بالا.

- پ) کارگزار سازمان بین‌المللی دولتی
ت) اموال
ث) درآمد ناشی از جرم
ج) مسدود کردن یا توقیف
چ) مصادره‌ای که در صورت اجرا شامل غرامت هم می‌شود
ح) جرم اصلی
خ) تحویل کنترل شدهٔ محموله
ماده ۳. دامنهٔ اعمال
۱. اعمال نسبت به فساد و درآمدهای ناشی از جرم مطابق شرایط کنوانسیون
۲. عدم لزوم خسارت یا صدمه به اموال دولتی
۴. حمایت از حاکمیت

فصل دوم اقدامات پیشگیرانه

- ماده ۵. سیاست‌ها و شیوه‌های پیشگیری از فساد
۱. عناصر سیاست‌های مقابله با فساد
۲. شیوه‌های پیشگیری از فساد
۳. ارزیابی متناوب از اسناد قانونی و اقدامات اجرایی
۴. همکاری بین‌المللی (مقابله با فساد و پیشگیری)
ماده ۶. نهاد یا نهادهای پیشگیری از فساد
۱. تضمین وجود نهاد یا نهادهای پیشگیری
۲. استقلال و منابع کافی برای نهادهای پیشگیری
۳. اطلاع به دبیرکل (نام و نشانی نهادها)
ماده ۷. بخش دولتی
۱. روش‌های کاری برای استخدام، به‌کارگیری، ابقا، ارتقا و بازنشستگی کارمندان دولتی و کارگزاران دولتی غیرمنتخب
الف) کارایی، شفافیت و معیارهای عینی

ب) روش‌های کاری در جایی که منصبی به‌طور خاص در برابر فساد آسیب‌پذیر شناخته می‌شود

پ) پرداخت کافی

ت) آموزش و پرورش (اجرای کارکردها و آگاهی از خطرهای فساد)

۲. نامزدی و روش‌های کاری برای مناصب دولتی منتخب

۳. شفافیت در تأمین مالی نامزدها و احزاب سیاسی

۴. ارتقای شفافیت و پیشگیری از تعارض منافع

ماده ۸. معیارهای رفتاری کارگزاران دولتی

۱. ارتقای سلامت، صداقت و مسئولیت

۲. اعمال کدها و معیارهای رفتاری

۳. نوآوری‌های مقتضی سازمان‌های منطقه‌ای، بین‌منطقه‌ای و چندجانبه

۴. اقدامات و نظام‌های تسهیل گزارش اعمال فاسد

۵. اعلام منافع خارجی از سوی کارگزاران دولتی

۶. اقدامات انضباطی برای تخلف از کدها و معیارهای رفتاری

ماده ۹. تدارکات دولتی و مدیریت سرمایه‌های دولتی

۱. نظام‌های تدارکات دولتی

الف) توزیع عمومی اطلاعات مربوط به تدارکات

ب) برقراری شرایط مشارکت

پ) استفاده از اهداف و معیارهای از پیش تعیین شده

ت) نظام مؤثر بررسی داخلی

ث) نظارت بر پرسنل تدارکات

۲. مدیریت سرمایه‌های دولتی

الف) شفافیت و مسئولیت‌پذیری

ب) گزارش درآمد و هزینه

پ) معیارهای حسابداری و حسابرسی

ت) نظام مدیریت خطر

ث) اقدام اصلاحی

۳. حفظ دفاتر، سوابق، صورت حساب‌ها و اسناد دیگر

ماده ۱۰. گزارش‌دهی دولتی

شفافیت در مدیریت دولتی

الف) شفافیت و مسئولیت‌پذیری

ب) اطلاعات عمومی درباره سازمان، تصمیم‌گیری، تصمیم‌ها و اقدامات قانونی

پ) انتشار اطلاعات، از جمله گزارش دوره‌ای درباره خطرهای فساد

ماده ۱۱. اقدامات مربوط به قوه قضائیه و دادستانی

۱. اقدام برای تقویت سلامت و پیشگیری از فساد (قوه قضائیه)

۲. اقدام برای تقویت سلامت و پیشگیری از فساد (دادستانی)

ماده ۱۲. بخش خصوصی

۱. اقدامات عمومی برای پیشگیری از فساد، ارتقای معیارهای نظارت و برقراری

مجازات‌های مناسب برای تخلفات

۲. اقدامات خاص برای بخش خصوصی

الف) همکاری بخش خصوصی با مجریان قانون

ب) معیارها و شیوه‌های کاری برای تضمین سلامت، پیشگیری از تعارض منافع و

ارتقای رویه‌های تجاری مناسب

پ) ارتقای شفافیت

ت) پیشگیری از سوءاستفاده از تشریفات مقرراتی

ث) پیشگیری از تعارض منافع (به‌کارگیری کارگزار دولتی یا کارگزاران سابق)

ج) نظارت‌های حسابرسی داخلی

۳. حفظ دفاتر، سوابق، اعلام وضع مالی و معیارهای حسابداری و حسابرسی برای

پیشگیری یا کشف:

الف) دفترهای محرمانه

ب) مبادلات محرمانه

پ) هزینه‌های غیرموجود

ت) استفاده از سندهای مجعول

ث) معدوم کردن عمدی سندها

۴. نداشتن اجازه کسر مالیات برای رشوه‌ها یا دیگر هزینه‌های فساد

ماده ۱۳. مشارکت جامعه

۱. تضمین مشارکت افراد و گروه‌های بخش غیردولتی و بالا بردن آگاهی در مورد

وجود علت‌ها و شدت فساد و تهدید به فساد از طریق:

الف) ارتقای شفافیت و مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری

ب) دسترسی مردم به اطلاعات

پ) اطلاعات عمومی درباره تحمل نکردن فساد

ت) آزادی انتشار اطلاعات درباره فساد

ث) محدودیت‌های قانونی در مورد انتشاراتی که برای حفظ حقوق یا حیثیت افراد

مجاز است

ج) محدودیت‌های قانونی در مورد انتشاراتی که برای حفظ منافع ملی، نظم

عمومی، بهداشت یا اخلاق عمومی مجاز است

۲. تضمین آگاهی عمومی در مورد نهادهای ضدفساد و دسترسی به آنها برای ارائه

گزارش، از جمله گزارش‌های بی‌نام

ماده ۱۴. اقدام برای پیشگیری از پول‌شویی

۱. ...

الف) نظام جامع نظارتی و بازبینی داخلی برای بانک‌ها و دیگر نهادهای مالی

ب) تضمین توانایی برای همکاری و تبادل اطلاعات، توجه به تأسیس واحد

اطلاعاتی مالی

۲. اقدام برای کشف و نظارت بر انتقال پول و غیره در مرزها، از جمله التزام به

گزارش انتقال‌ها

۳. اقدامات ناظر به اطلاعات در مورد فرستندگان وجوه

الف) روی فرم‌هایی جهت انتقال‌های الکترونیکی

ب) حفظ اطلاعات از طریق زنجیره پرداخت

پ) ارتقای نظارت دقیق در جایی که اطلاعات انتقال کامل نیست

فصل سوم جرم‌انگاری و اجرای قانون

ماده ۱۵. ارتشای کارگزاران دولتی داخلی

الف) رشا به کارگزاران دولتی داخلی

ب) ارتشای کارگزاران دولتی داخلی

ماده ۱۶. ارتشای کارگزاران رسمی خارجی و کارگزاران سازمان‌های رسمی بین‌المللی
۱. رشا به کارگزاران رسمی خارجی یا کارگزاران سازمان‌های بین‌المللی در دادوستدهای بین‌المللی

۲. ارتشای کارگزاران رسمی خارجی یا کارگزاران سازمان‌های بین‌المللی

ماده ۱۷. اختلاس، سوءتصاحب^۱ و دیگر انحراف‌های مالی از سوی کارگزاران دولتی

ماده ۱۸. دلالی نفوذ

الف) رشا به کارگزار دولتی برای سوءاستفاده از نفوذ

ب) ارتشای کارگزار دولتی برای سوءاستفاده از نفوذ

ماده ۱۹. سوءاستفاده از وظایف (فعل یا ترک فعل غیرقانونی برای امتیاز ناروا)

ماده ۲۰. دارا شدن غیرقانونی (افزایش چشمگیر دارایی که به‌طور معقول با درآمد قانونی قابل توضیح نیست)

ماده ۲۱. ارتشا در بخش خصوصی

الف) رشا به افراد بخش خصوصی در جریان فعالیت‌های مالی یا تجاری

ب) ارتشای فردی در بخش خصوصی در جریان فعالیت‌های مالی یا تجاری

ماده ۲۲. اختلاس اموال در بخش خصوصی

ماده ۲۳. تطهیر درآمدهای ناشی از جرم

۱. ...

۱. Misappropriation معنای دقیق این کلمه عبارت است از تصاحب اموال دولتی یا دیگران به‌نحو نامشروع. بنابراین، دامنه شمول این کلمه از اختلاس گسترده‌تر است - م.

(الف)

۱. تبدیل یا انتقال به منظور اختفا یا تبدیل منشأ غیرقانونی

۲. اختفا یا تبدیل ماهیت واقعی و غیره

(ب)

۱. تملک، تصاحب یا استفاده

۲. مشارکت، همکاری، تبانی، شروع و غیره

۳. ...

(الف) اعمال بر گسترده‌ترین دامنه از جرائم اصلی

(ب) دامنه وسیعی از جرائمی که از سوی کنوانسیون وضع شده است

(پ) جرائم ارتكابی درون و برون حوزه قضایی

(ت) اعلام قوانین به دبیرکل

(ث) جرائم پول‌شویی اعمال‌نشده نسبت به مجرمان اصلی در جایی که از سوی

اصول بنیادین حقوق داخلی مقرر شده است

ماده ۲۴. اختفا (اختفا یا نگهداری مستمر با آگاهی از اینکه مال از جرائم مشمول

کنوانسیون ناشی شده است)

ماده ۲۵. ممانعت از عدالت

(الف) ممانعت در رابطه با شهادت یا دیگر دلایل

(ب) ممانعت در رابطه با اجرای وظایف رسمی

ماده ۲۶. مسئولیت اشخاص حقوقی

۱. التزام به برقراری مسئولیت‌انگاری برای مشارکت اشخاص حقوقی در جرائم

مشمول کنوانسیون

۲. مسئولیت ممکن است مدنی، کیفری یا اداری باشد

۳. مسئولیت اشخاص حقوقی بدون تأثیر در مسئولیت اشخاص حقیقی برای جرائم واحد

۴. ضمانت اجراهای مؤثر، مناسب و بازدارنده

ماده ۲۷. مشارکت و شروع به جرم (جرائم موضوعه مشمول کنوانسیون)

۱. مشارکت به هر اندازه

۲. شروع به ارتکاب

۳. آمادگی

ماده ۲۸. آگاهی، قصد و نیت به‌عنوان عنصرهای جرم

ماده ۲۹. قاعدهٔ مرور زمان (تمدید در جایی که مجرم از اجرای عدالت گریخته است)

ماده ۳۰. تعقیب، دادرسی و ضمانت اجراها

۱. ضمانت اجراها با توجه به‌شدت تخلف

۲. تعادل میان مزایا و مصونیت کارگزاران دولتی و تحقیق و تعقیب مؤثر

۳. اعمال صلاحدید برای به حداکثر رساندن کارآمدی با توجه دقیق به بازدارندگی

۴. شرایط آزادی در طول دادرسی

۵. ملاحظه‌ها مربوط به آزادی مشروط

۶. برکناری، تعلیق و بازگماری کارگزاران دولتی

۷. سلب صلاحیت از تصدی مشاغل دولتی و سایر مشاغل

۸. اختیارات انضباطی دیگر تحت تأثیر قرار نمی‌گیرند

۹. جرائم، دفاع‌ها و اصول دیگری که برای حقوق داخلی محفوظ است

۱۰. بازگرداندن محکومان به جامعه

ماده ۳۱. توقیف، مسدود کردن و مصادره

۱. مصادرهٔ درآمدها یا دیگر اموال به‌کار رفته یا اختصاص‌یافته برای استفاده در

جرائم مشمول کنوانسیون

۲. اقدامات لازم برای شناسایی، ردیابی، توقیف یا مسدود کردن

۳. ایجاد اختیارات برای ادارهٔ اموال مسدود، توقیف یا مصادره شده

۴. مسئولیت اموال تغییر یافته

۵. مسئولیت اموال مختلط

۶. مسئولیت درآمد یا دیگر منفعتهای اموال

۷. دسترسی به سوابق بانک‌ها و سایر سوابق علی‌رغم رازداری بانکی

۸. التزام مجرم به اینکه منشأ مشروع درآمدها یا دیگر اموال مورد ادعا را نشان دهد

۹. حفظ حقوق اشخاص ثالث

۱۰. اقداماتی که باید از سوی مقررات داخلی تعریف و اعمال شوند
- ماده ۳۲. حفاظت از شاهدان، کارشناسان و قربانیان
۱. حفاظت از شاهدان و کارشناسانی که درباره جرائم مشمول کنوانسیون شهادت می‌دهند
۲. ...
- الف) تشریفات حفاظت فیزیکی
- ب) تشریفات حفاظت در زمان ادای شهادت
۳. ترتیبات با دیگر کشورها برای تغییر محل زندگی
۴. مقررات برای شمول قربانیانی که شاهد نیز هستند
۵. بیان دیدگاه‌ها و نگرانی‌ها از سوی قربانیان در دادرسی کیفری
- ماده ۳۳. حفاظت از اشخاص گزارش‌دهنده (اشخاصی که وقایع مربوط به جرائم مشمول این کنوانسیون را گزارش می‌دهند)
- ماده ۳۴. پیامدهای اعمال فاسد (اقدام برای رسیدگی به پیامدهای فساد، از جمله، ابطال قراردادهای و جبران‌های قانونی یا اقدامات جبرانی دیگر)
- ماده ۳۵. جبران خسارت (حق قربانیان و دیگر اشخاص برای اقامه دعوی قانونی علیه اشخاص مسئول)
- ماده ۳۶. کارگزاران تخصصی (نهاد یا نهادهای مستقل مبارزه‌کننده با فساد از طریق اجرای قانون)
- ماده ۳۷. همکاری با مراجع مجری قانون
۱. اقدام برای تشویق به همکاری با مجریان قانون
۲. امکان تخفیف مجازات
۳. امکان اعطای مصونیت
۴. حفاظت (مطابق ماده ۳۲)
۵. امکان تخفیف یا مصونیت در مورد همکاری با مجریان قانون خارجی
- ماده ۳۸. همکاری مراجع ملی با یکدیگر (نهادهای دولتی داخلی، کارگزاران دولتی، مأموران تحقیق و تعقیب)
- ماده ۳۹. همکاری مراجع ملی با بخش خصوصی (اشخاص و نهادهای دیگر)

- ماده ۴۰. رازداری بانکی (راهکارهایی برای فائق آمدن بر تحقیقات داخلی)
- ماده ۴۱. پیشینه کیفری (توجه به محکومیت خارجی پیشین)
- ماده ۴۲. صلاحیت قضایی
۱. صلاحیت اجباری (وقوع جرم در قلمرو، کشتی و ...)
 ۲. صلاحیت اختیاری (وقوع جرم در خارج از کشور در جایی که تبعه یا مقیم، مجرم یا قربانی است، تبانی و امور دیگری که متضمن پول‌شویی است، جرم ارتكابی علیه کشور است)
 ۳. صلاحیت اجباری در جایی که مجرم به دلیل ملیتش مسترد نمی‌شود
 ۴. صلاحیت اختیاری در جایی که مجرم به دلیل دیگری مسترد نمی‌شود
 ۵. التزام به مشورت و هماهنگی
 ۶. محفوظ بودن صلاحیت کیفری داخلی

فصل چهارم همکاری بین‌المللی

- ماده ۴۳. همکاری بین‌المللی
۱. همکاری اجباری در موضوع‌های کیفری، همکاری اختیاری در موضوع‌های مدنی و اداری مرتبط با فساد
 ۲. التزام به مجرمیت متقابل اعمال شده، در صورت وجود، در جایی که رفتار مورد نظر در هر دو کشور جرم‌انگاری شده است
- ماده ۴۴. استرداد
۱. قلمرو شرایط استرداد
 ۲. مجرمیت متقابل، در صورتی که در حقوق داخلی شرط نشده باشد، الزامی نیست
 ۳. شمول جرائم اضافی که به‌نحو دیگری طبق ماده ۴۴ استردادپذیر نیست
 ۴. شمول فرضی جرائم فساد در معاهدات موجود. جرائم مقرر در کنوانسیون را نباید جرائم سیاسی در نظر گرفت
 ۵. کنوانسیون در جایی که هیچ معاهده استرداد دیگری قابل اجرا نیست، مبنایی قانونی است.

۶. در جایی که نیاز به معاهده است، اعلام به سازمان ملل متحد که آیا کنوانسیون مبنای حقوقی پذیرفته شده‌ای است و التزام به انعقاد معاهدات دوجانبه در مواردی که کنوانسیون به‌عنوان مبنای استرداد پذیرفته نشده است
۷. به رسمیت شناختن فساد و جرائم مرتبط به‌عنوان جرائم استردادپذیر در جایی که هیچ معاهده‌ای شرط نشده است
۸. اعمال شرایط یا محدودیت‌های حقوق داخلی (از جمله شرایط حداقل مجازات)
۹. شرایط تسریع تشریفات استرداد و تسهیل الزامات استنادی
۱۰. بازداشت و اقدامات دیگر برای تضمین حضور
۱۱. الزام به تعقیب در جایی که مجرم به‌علت ملیتش مسترد نشده است
۱۲. ایفای الزام به استرداد از طریق استرداد مشروط
۱۳. مجازات در جایی که استرداد برای اجرای ضمانت اجرا به‌علت ملیت امکان‌پذیر

نیست

۱۴. دادرسی و رفتار منصفانه
 ۱۵. الزامی نبودن استرداد در جایی که هدف، تعقیب تبعیض‌آمیز است
 ۱۶. رد نکردن استرداد در جایی که جرم مالی است
 ۱۷. الزام به مشورت پیش از امتناع از استرداد
 ۱۸. انعقاد توافق‌ها یا ترتیبات دوجانبه یا چندجانبه
- ماده ۴۵. انتقال محکومان
- ماده ۴۶. معاضدت قضایی
۱. وسیع‌ترین اقدام برای معاضدت
 ۲. معاضدت در جایی که متهم یا مظنون یک شخص حقوقی است
 ۳. اشکال معاضدت‌های قضایی‌ای که باید تأمین شود
 ۴. معاضدت داوطلبانه (بدون درخواست)
 ۵. حفاظت و اعلام اطلاعات تهیه شده بدون درخواست
 ۶. اعمال الزامات معاضدت قضایی مطابق معاهدات دیگر
 ۷. کافی بودن ماده ۴۶ که مبنایی برای معاضدت است در جایی که معاهدات دیگر

اعمال نمی‌شوند

۸. امتناع نکردن به دلیل رازداری بانکی
۹. محدودیت التزام، در جایی که شرط مجرمیت متقابل برآورده نمی‌شود، به انواعی که متضمن اقدامات قهرآمیز نیست
۱۰. انتقال شخص بازداشت شده یا در حال تحمل مجازات
۱۱. رفتار با اشخاصی که مطابق بند ۱۰ انتقال یافته‌اند و بازگرداندن آنها
۱۲. تعقیب نکردن و بازداشت نکردن مجدد شخصی که مطابق بند ۱۰ انتقال یافته است
۱۳. تأسیس مرجع مرکزی، اطلاع به سازمان ملل و دیگران
۱۴. نوع درخواست‌های معاضدت قضایی
۱۵. مفاد درخواست‌های معاضدت قضایی
۱۶. درخواست اطلاعات بیشتر
۱۷. به درخواست مطابق قوانین کشور درخواست شده عمل می‌شود
۱۸. استماع به وسیلهٔ ویدئوکنفرانس، در صورت امکان
۱۹. محرمانگی اطلاعات
۲۰. اعلام اطلاعات در جایی که ضروری است
۲۱. مبنای امتناع از معاضدت قضایی
۲۲. امتناع نکردن به این دلیل که جرم متضمن امور مالی است
۲۳. دلایلی که باید برای امتناع ارائه شود
۲۴. اجرای درخواست‌ها، پیشرفت یا وضعیت گزارش‌ها و موارد دیگر
۲۵. تعویق برای حفظ تحقیقات و سایر تعقیب‌ها
۲۶. التزام به مشورت پیش از امتناع یا تعویق
۲۷. پروانهٔ عبور و موارد دیگر برای شهود
۲۸. هزینه‌های اجرای درخواست
۲۹. مقررات مربوط به سوابق و اسناد دولتی
- الف) در جایی که سوابق و غیر آن در دسترس عموم است
- ب) در جایی که سوابق و غیر آن در دسترس عموم نیست

۳۰. انعقاد توافق‌ها یا ترتیبات دیگر

ماده ۴۷. احالهٔ دادرسی کیفری (احاله به مناسب‌ترین حوزه قضایی، ادغام رسیدگی‌ها و غیره)

ماده ۴۸. همکاری مجریان قانون

۱. الزام همکاری کشورهای عضو با یکدیگر برای ارتقای کارایی مجریان قانون

الف) برقراری مجاری ارتباطی

ب) همکاری در انجام دادن تحقیقات (فهرست انواع همکاری)

پ) مقررات مربوط به مواد لازم برای تجزیه و تحلیل

ت) ابزار و روش‌های استفاده شده در ارتکاب جرائم

ث) همکاری، از جمله، مبادلهٔ کارکنان و گماردن مأموران رابط

ج) شناسایی زود هنگام جرائم

۲. توافق‌ها یا ترتیبات دیگر

۳. به کارگیری فناوری نوین

ماده ۴۹. تحقیقات مشترک

ماده ۵۰. فنون تحقیقاتی ویژه

۱. استفاده از فنون، از جمله تحویل کنترل شدهٔ محموله، نظارت الکترونیکی و

استنادپذیری ادلهٔ به دست آمده

۲. توافق‌ها یا ترتیبات دیگر

۳. تصمیمات اتخاذ شدهٔ موردی و ترتیبات مالی

۴. تحویل کنترل شدهٔ محموله

فصل پنجم بازیابی دارایی‌ها

ماده ۵۱. مقررات عمومی (اصل زیربنایی بازگرداندن)

ماده ۵۲. پیشگیری از انتقال درآمدهای جرم و شناسایی آن

۱. شناسایی مشتریان و صاحبان منافع. تحقیق دقیق‌تر از اشخاصی که وظایف

عالی دولتی دارند

۲. اجرا

- الف) مشورت‌دهی در خصوص حساب‌ها و مبادلات برای تحقیق دقیق‌تر
ب) اطلاع دادن درباره اهداف تحقیق دقیق‌تر به مؤسسات
۳. حفظ و مفاد سوابق
۴. محدودیت برای تأسیس بانک در جایی که وجود فیزیکی ندارد و موارد دیگر
۵. اعلام مالی از سوی کارگزاران دولتی
۶. گزارش منفعت یا مرجع رسمی دولتی در حساب خارجی
- ماده ۵۳. اقدام برای بازیابی مستقیم اموال (که مطابق کنوانسیون از طریق ارتکاب جرم به‌دست آمده است)
- الف) اجازه به کشورهای عضو دیگر برای اقامه دعوی حقوقی
ب) اجازه به دادگاه‌ها برای صدور حکم جبران خسارت به نفع کشور عضو دیگر
پ) اجازه به دادگاه‌ها برای به رسمیت شناختن ادعای مالکیت کشورهای عضو دیگر در دادرسی مصادره
- ماده ۵۴. راهکارهای بازیابی اموال از طریق همکاری بین‌المللی برای مصادره
۱. درخواست‌های مطابق بندهای ۱ و ۲ ماده ۵۵
- الف) اجرای احکام خارجی مصادره
ب) حکم داخلی مصادره اموال دارای منشأ خارجی
پ) مصادره در جایی که محکومیت کیفری وجود ندارد (مصادره اموال بدون توجه به مالک)
۲. درخواست‌هایی که فقط مطابق بند ۲ ماده ۵۵ هستند
- الف) اجرای احکام خارجی توقیف یا مسدود کردن
ب) حکم داخلی توقیف یا مسدود کردن اموال دارای منشأ خارجی
پ) حفظ اموال برای مصادره
- ماده ۵۵. همکاری بین‌المللی برای مصادره
۱. دریافت درخواست‌ها به‌منظور مصادره درآمدهای ناشی از جرم، اموال، تجهیزات و غیره
- الف) اخذ حکم مصادره داخلی با توجه به درخواست کشور عضو دیگر

- ب) اثر دادن به حکم مصادره دادگاه کشور عضو دیگر
۲. اقدام برای شناسایی، ردیابی، توقیف یا مسدود کردن با توجه به درخواست کشور عضو دیگر
۳. اعمال مقررات دیگر مربوط به معاضدت قضایی با اصلاحات لازم. اطلاعات دیگری که باید در درخواست‌ها گنجانده شود
- الف) توصیف اموال، بیان وقایع و غیره
- ب) نسخه قانونی استنادپذیر از حکم مصادره در جایی که قابل اعمال است و بیان اقدامات اتخاذ شده برای اعلام به اشخاص ثالث ذی‌نفع دارای حسن‌نیت و غیره
- پ) بیان وقایع و نسخه‌های قانونی استنادپذیر از احکامی که برای شناسایی، ردیابی، توقیف یا مسدود کردن به آنها اتکا می‌شود
۴. اقدامات اتخاذ شده مطابق قوانین داخلی، رویه‌ها و توافق‌ها یا ترتیبات دوجانبه یا چندجانبه
۵. اعلام به سازمان ملل متحد درباره قوانین و مقررات مربوط
۶. الزام به در نظر گرفته شدن کنوانسیون به‌عنوان مبنای معاهده‌ای کافی
۷. امتناع در جایی که ادله وجود ندارد یا مال دارای ارزش اندکی است
۸. اطلاع پیش از رفع اقدامات موقت
۹. حفظ حقوق اشخاص ثالث دارای حسن‌نیت
- ماده ۵۶. همکاری‌های ویژه (ارسال اطلاعات راجع به درآمدهای ناشی از جرم بدون درخواست قبلی)
- ماده ۵۷. بازگرداندن و تعیین تکلیف دارایی‌ها
۱. مالی که باید نسبت به آن مطابق بند ۳ ماده ۵۷ تعیین تکلیف شود
۲. اقدام برای امکان بازگرداندن مال مصادره شده
۳. الف) بازگرداندن وجوه عمومی اختلاس شده به کشور عضو درخواست‌کننده
- ب) بازگرداندن دیگر درآمدهای ناشی از جرم به دولت درخواست‌کننده، در جایی که مالکیت ثابت یا ورود خسارت احراز شده است
- پ) بازگرداندن به دولت عضو درخواست‌کننده، مالکان قانونی پیشین یا

خسارت‌های قربانیان در موارد دیگر

۴. امکان کسر هزینه‌های متعارف

۵. توافق‌ها یا ترتیبات برای تعیین تکلیف نهایی اموال پس از بازگرداندن آنها

ماده ۵۸. واحد اطلاعات مالی (برای دریافت، تجزیه و تحلیل و انتشار گزارش‌های مبادلات مشکوک)

ماده ۵۹. توافق‌ها و ترتیبات دوجانبه و چندجانبه

فصل ششم مساعدت فنی و تبادل اطلاعات

ماده ۶۰. آموزش و مساعدت فنی

۱. آموزش کارکنان

(الف) پیشگیری، تحقیقات و غیره

(ب) سیاست‌گذاری راهبردی

(پ) درخواست‌های معاضدت قضایی

(ت) ارزیابی و تقویت نهادها

(ث) پیشگیری و مبارزه با انتقال درآمدهای ناشی از جرم

(ج) کشف و مسدود کردن انتقال درآمدهای ناشی از جرم

(چ) نظارت بر درآمدهای ناشی از جرم

(ح) بازگرداندن درآمدهای ناشی از جرم

(خ) حفاظت از قربانیان و شهود

(د) آموزش مقررات و زبان‌ها

۲. گسترده‌ترین دامنه مساعدت فنی

۳. استفاده از سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای

۴. ارزیابی، مطالعه و پژوهش‌ها

۵. شناسایی کارشناسان ارزیابی اموال

۶. کنفرانس‌ها و هم‌اندیشی‌های زیرمنطقه‌ای، منطقه‌ای و بین‌المللی

۷. مشارکت‌های داوطلبانه (عمومی)

۸. مشارکتهای داوطلبانه (با دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد)
 - ماده ۶۱. جمع‌آوری، مبادله و تجزیه و تحلیل اطلاعات مربوط به فساد
 ۱. تجزیه و تحلیل گرایش به فساد و اوضاع و احوال آن
 ۲. توسعه و استفاده مشترک از اطلاعات و اظهارنظرهای کارشناسی (تعریف‌های مشترک و بهترین سازوکارهای پیشگیرانه)
 ۳. نظارت بر سیاست‌ها و اقدام برای ارزیابی کارایی و اثربخشی
- ماده ۶۲. سایر اقدامات: اجرای کنوانسیون از طریق توسعه اقتصادی و مساعدت فنی
 ۱. اقدامات اجرایی برای در نظر گرفتن آثار منفی بر جامعه و توسعه پایدار
 ۲. تلاش‌های ملموس
- الف) ارتقای همکاری با کشورهای در حال توسعه
- ب) ارتقای مساعدت‌های مادی و مالی برای حمایت از تلاش‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه
- پ) کمک داوطلبانه به حساب مخصوص سازمان ملل
- ت) تشویق کشورها و مؤسسات مالی دیگر
۳. کمک‌ها باید بدون خدشه وارد کردن نسبت به تعهدات دیگر باشد
۴. توافقات یا ترتیبات دوجانبه یا چندجانبه به منظور مساعدت‌های مادی و پشتیبانی

فصل هفتم راهکارهای اجرایی

- ماده ۶۳. فراهمایی کشورهای عضو این کنوانسیون
 ۱. تشکیل
 ۲. برگزاری در طول یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن
 ۳. پذیرش قواعد آیین کار (همچنین ر.ک. پاراگراف ۵ سند GA/RES/58/4، پیش‌نویس مجدد قواعد، توسط کمیته موقت)
 ۴. فعالیت‌ها، تشریفات و روش‌های کاری (فهرست شده)
 ۵. کسب اطلاعات راجع به اقدامات اجرایی و مشکلات
 ۶. تهیه اطلاعات مربوط از سوی هریک از کشورهای عضو

۷. اختیار وضع راهکار یا نهادی دیگر برای مساعدت در اجرای مؤثر ماده ۶۴. دبیرخانه
۱. ارائه خدمات دبیرخانه‌ای از سوی دبیرکل سازمان ملل متحد
 ۲. وظایف دبیرخانه

فصل هشتم مقررات پایانی

- ماده ۶۵. اجرای کنوانسیون
۱. الزام به اتخاذ اقدامات ضروری برای تضمین اجرا
 ۲. امکان اتخاذ اقدامات جدی‌تر یا شدیدتر از سوی دولت‌های عضو
- ماده ۶۶. حل و فصل اختلاف‌ها
۱. مفتوح بودن از ۱۱ دسامبر ۲۰۰۳ تا ۹ دسامبر ۲۰۰۵ برای امضا
 ۲. مفتوح بودن برای امضا از سوی سازمان‌های وحدت اقتصادی منطقه‌ای
 ۳. تودیع اسناد
 ۴. مفتوح بودن برای الحاق سازمان‌های وحدت اقتصادی منطقه‌ای
- ماده ۶۸. لازم‌الاجرا شدن
۱. لازم‌الاجرا شدن در نودمین روز پس از تودیع سی‌امین سند
 ۲. لازم‌الاجرا شدن برای هر کشور یا سازمان در سی‌امین روز پس از تودیع سند از سوی آنها
- ماده ۶۹. اصلاح
۱. پیشنهاد و تصویب اصلاحات از سوی فراهمایی کشورهای عضو
 ۲. حق رأی سازمان‌های وحدت اقتصادی منطقه‌ای
 ۳. تنفیذ، پذیرش یا تصویب اصلاحات
 ۴. لازم‌الاجرا شدن اصلاحات
- ماده ۷۰. خروج از عضویت
- ماده ۷۱. امین اسناد و زبان‌ها

۱-۳-۳ مجموعه برنامه

۱-۳-۳-۱ درآمدی بر این مجموعه برنامه: اهداف و کاربردهای مورد نظر

همان‌طور که اشاره شد، این مجموعه برنامه مبتنی بر درس‌هایی است که از همکاری‌های فنی‌ای آموخته شده است که از سوی «برنامه جهانی مبارزه با فساد» در چارچوب مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد تهیه شده است. فعالیت‌های این برنامه جهانی رویکردی بخش‌مند اتخاذ کرده‌اند که از مجموعه‌ای از «برنامه‌ها»، سیاست‌های مبارزه با فساد و سایر اقدامات تشکیل شده است. برنامه‌های ضدفسادی که در مجموعه حاضر معرفی شده است مجموعه برنامه بسیار منعطفی را تشکیل می‌دهند. برنامه‌ها را می‌توان در مراحل و سطوح مختلف راهبرد مبارزه با فساد و همچنین با توجه به نیازها و فضای هر کشور یا زیرمنطقه، در ترکیب‌های مختلف، به کار برد.

اهداف این مجموعه برنامه سه‌گانه عبارت‌اند از:

- کمک به دولت‌ها، سازمان‌ها و عموم مردم در درک ماهیت شریانه فساد و تأثیرات مخربی که بر رفاه کل کشورها و مردم آنها دارد؛
- تهیه فهرستی از اقدامات برای ارزیابی ماهیت و میزان فساد به‌منظور بازداشتن، پیشگیری و مبارزه موفقیت‌آمیز با آن؛ و
- تلفیق و یکپارچه‌سازی «برنامه‌های» مختلف در راهبردهای ملی موفقیت‌آمیز مبارزه با فساد.

می‌توان از برنامه‌های مستقل برای بحث درباره راهبردهای موجود مبارزه با فساد استفاده کرد، اما قاعده کلی این است که برنامه‌ها را نباید به‌طور مجزا به کار برد. به‌نظر می‌رسد هیچ مشکل جدی فساد را نمی‌توان با سیاست یا اقدام عملی واحد پاسخ داد. بنابراین، انتظار می‌رود تمام کشورها راهبردهای جامعی را برای مبارزه با فساد تدوین کنند که متضمن گستره‌ای از عناصر مبتنی بر برنامه‌های مستقل است. یافتن ترکیب یا مجموعه‌ای از برنامه‌ها که برای اقدام موجود مناسب باشد و اعمال برنامه‌ها در کارآمدترین ترکیب و نتایج ممکن از جمله چالش‌هاست. بنابراین، برنامه‌های اتخاذ شده را باید با شیوه‌ای دقیق بررسی و هماهنگ کرد. برای مثال، توجه به ترکیب و تجمیع کدهای رفتاری برای کارگزاران دولتی، معمولاً، هم متوجه کارگزاران مورد نظر است تا

معیارهایی را احراز کنند که از آنها انتظار می‌رود، و هم متوجه عموم مردم است تا درباره معیارهایی که حق انتظار آن را دارند قضاوت کنند. با در نظر گرفتن زمان‌بندی و ترتیب‌گذاری، ممکن است برنامه‌هایی که می‌خواهند انتظارات مردم را بالا ببرند بیش از نتایج مثبت تأثیرات مخرب داشته باشند، مگر آنکه برنامه‌هایی که می‌خواهند این معیارهای بالاتر را برآورده کنند زمان کافی برای فعالیت داشته باشند.

ارتباط میان برنامه‌های مستقل یا عناصر یک سیاست‌گذاری پیچیده و ممکن است از یک کشور به کشور دیگر تفاوت داشته باشد. این امر به عواملی چون ماهیت و میزان فساد و سطحی وابسته است که نسبت به آن نهادها و رویه‌های لازم برای مبارزه با فساد از پیش وجود داشته یا لازم است ایجاد شوند. با در نظر گرفتن این مطلب، توصیف هر برنامه مشتمل است بر فهرستی از برنامه‌های مرتبط دیگر و برخی مباحث درباره ماهیت روابط مورد نظر. انتخاب و ترتیب‌گذاری برنامه‌ها پیچیده است. در برخی شرایط، ممکن است استفاده توأمان از برنامه‌های خاص مفید واقع شود، یا اینکه به‌دلیلی انحصاری یکی انتخاب شود. هرچند چنانچه گفته شد، این کار مطلوب نیست. هنگامی که ارتباط‌های میان مجموعه‌ها یا ترکیب‌های متعدد برنامه‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد، پیچیدگی‌های دیگری نیز اضافه می‌شود.

هیچ طرح جهان‌شمولی برای مبارزه با فساد وجود ندارد. این مجموعه برنامه پیشنهادها و اطلاعاتی را در مورد این مطلب ارائه می‌دهد که سایر کشورها چگونه به‌نحو موفقیت‌آمیزی از این برنامه‌ها استفاده کرده‌اند. به‌طور کلی، انتظار می‌رود کشورها ابتدا از ماهیت و دامنه مشکلات فساد ارزیابی به‌عمل آورند. پس از آن، راهبردی برای مبارزه با فساد طراحی و تمام اولویت‌ها را تنظیم و برنامه‌ها و فعالیت‌های خاص را در یک چارچوب جامع هماهنگ و سپس عناصر خاص راهبرد را طراحی و اجرا کنند. طی این فرایند، پیشرفت تحت نظارت خواهد بود و اطلاعات راجع به اینکه چه چیزی کارآمد است یا نیست، برای تجدیدنظر و اصلاح در هریک از این عناصر و در صورت نیاز، در کل راهبرد به‌کار گرفته می‌شود.

این مجموعه برنامه، شامل پیشگیری، اجرا، نهادسازی، افزایش آگاهی، اعطای اختیار، قانون‌گذاری مبارزه با فساد و نظارت می‌شود. این مجموعه گسترده است، ولی

نسبت به رویکردهای نظری و عملی و اعمال آنها جامع نیست و بر مبنای پژوهش‌های راجع به مبارزه با فساد و همکاری‌های فنی، از جمله ارزیابی‌های کشوری جامع که بر عهده برنامه جهانی سازمان ملل متحد و سایر سازمان‌ها و کشورها در سراسر جهان بوده، طراحی شده است.

از آنجا که این مجموعه برنامه به علت ماهیت خاصش، به طور مستمر، در حال توسعه و تنقیح است، برنامه جهانی مبارزه با فساد دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد، از آرا و داده‌هایی که دامنه و محتوای آن را برای ایجاد بینش و درک وسیع‌تری از اقدامات ضد فساد ارتقا می‌دهند استقبال می‌کند. به علت داشتن این نکته که درس‌ها از موفقیت‌ها و، حتی شاید بیشتر، از شکست‌ها آموخته شده بسیار مهم است. بنابراین، از استفاده‌کنندگان این مجموعه برنامه خواسته می‌شود تا صرف نظر از اینکه اجرای اقدامات ضد فساد اولیه آنها موفق بوده یا نه، آرای خود را ارائه کنند تا مفیدترین نظرها و تجربه‌ها شناسایی، تنقیح و در این مجموعه گنجانده شود. انتظار این است که در صورت نیاز، برنامه‌های دیگری اضافه و مفاد موجود با در نظر گرفتن درس‌های آموخته‌شده و پیشنهاد‌های کشورهایی که از این مجموعه برنامه استفاده می‌کنند به طور دوره‌ای تجدیدنظر شود.

۱-۳-۴ استفاده از مجموعه برنامه

این مجموعه برنامه با حداکثر انعطاف‌پذیری طراحی شده است و استفاده از آن از سوی دولت‌ها یا نهادها به هر نحوی که فکر می‌کنند بهتر است امکان دارد. علاوه بر امور دیگر، می‌توان از عناصر این مجموعه برنامه برای ارائه اطلاعات مبنایی راجع به فساد برای آموزش کارگزاران و همچنین، برای مشاوره یا مساعدت در جمع‌آوری و ارزیابی اطلاعات استفاده کرد. با این حال، هدف بنیادین این مجموعه برنامه پیشنهاد عناصری به منظور راهبرد ملی جامعی برای مبارزه با فساد و مساعدت به کشورها در طراحی، یکپارچه‌سازی، اجرا و ارزیابی آن عناصر است. به طور کلی، این امر مستلزم گام‌های زیر است:

۱-۳-۵ ارزیابی اولیه

کشورها باید، پیش از توجه به برنامه‌های خاص یا اقدامات ضد فساد، به ارزیابی روشن و

گسترده‌ای از ماهیت و دامنه مشکل فساد و نقاط قوت و ضعف نهادهایی بپردازند که برای انجام دادن اقدامات مبارزه با فساد فراخوانده می‌شوند. بنابراین، شفافیت بسیار مهم است، زیرا تضمین می‌کند نتایج ارزیابی بازتاب صحیحی از مشکل واقعی است و بنابراین، مبنای محکمی برای طراحی و تنظیم اولویت‌هاست. شفافیت اعتبار اساسی راهبرد ملی را که همانا مشارکت و همراهی کسانی است که از فساد آسیب دیده‌اند، مخصوصاً عموم مردم که مشتریان نهایی خدمات دولتی‌اند، تضمین خواهد کرد.

۱-۳-۶ ارزیابی مستمر

هنگامی که اجرای راهبرد شروع می‌شود، احتمالاً، ارزیابی اولیه صحیح یا دقیق باقی نخواهد ماند. تأثیر برخی عناصر، غالباً، پیش‌بینی‌ناپذیرند؛ نتایج خاصی مثل جابه‌جایی رفتار فاسد ممکن است بر سایر عناصر راهبردی تأثیر بگذارد یا این احساس را ایجاد کند که راهبرد تأثیرگذار نیست و بنابراین، پشتیبانی از آن کاهش یابد. لذا، ارزیابی مستمر و اصلاحات متناوب، همانند ارزیابی اولیه‌ای که با مبنایی روشن مورد توجه قرار گرفته، ضروری است. این ارزیابی‌ها را باید با فاصله و مبنایی جامع برای سنجش کل پیشرفت برعهده گرفت. ممکن است، در صورتی که نیاز به اطلاعات و اصلاح محتمل احساس شود، این ارزیابی‌ها بر مسائل یا حوزه‌های خاص نیز متمرکز شوند.

۱-۳-۷ کاربران این برنامه‌ها

برنامه‌های موجود در این مجموعه برنامه با این فرض نگاشته شده‌اند که استفاده‌کنندگان عمده آن کارگزاران دولتی مسئول طراحی، اجرا، ارزیابی و یا اصلاح عناصر مستقل راهبردهای ملی خواهند بود. باین حال، ممکن است دیگران نیز آنها را مفید بدانند. از آنجاکه این برنامه‌ها معیارهای بین‌المللی مربوطه را شناسایی و در برخی موارد وضع می‌کنند، ممکن است برای پاسخ‌گو کردن کارگزاران دولتی در ایفای این معیارها، از سوی عناصر جامعه مدنی مورد استفاده قرار گیرند. همچنین، ممکن است دانشگاه‌ها یا نهادهای مرتبط با ارزیابی فساد از دیدگاه‌های اجتماعی، حقوقی، اقتصادی و غیره این برنامه‌ها استفاده کنند.

۸-۳-۱ منابع مورد نیاز

منابع خاص از هر برنامه به برنامه دیگر و، تا حدی، با توجه به فضایی که در آن اجرا خواهد شد و همچنین جدیت مشکلی که مورد توجه قرار می‌دهد تفاوت می‌کند. باین حال، شرایط کلی منابع لازم برای راهبردهای مبارزه با فساد روشن‌ترند. به‌طور کلی، دامنه اصلاحات اختصاص منابع اصلی را مقرر خواهد کرد و از آنجا که اصلاحات لزوماً مدتی طولانی را دربرمی‌گیرند، اختصاص مستمر و باثبات منابع کافی نیز ضروری خواهد بود. مبارزه با فساد تعهدی است که ممکن نیست به‌سرعت یا به ارزانی انجام شود. این کار مستلزم تعهدی وسیع به شرایط سیاسی و اختصاص منابع اجتماعی و مالی‌ای است که فقط زمانی تحقق می‌یابد که ماهیت و حدود دقیق مشکل و آسیب‌هایی که بر جوامع تحمیل می‌کند آشکار شود.

رسیدن به پیشرفت نیز بسیار دشوار و ممکن است به‌سختی سنجش‌پذیر باشد. ایجاد انتظار عمومی درباره معیارهای خدمات دولتی و حق رها بودن از تأثیرات فساد به‌عنوان عنصر مهمی از بسیاری از راهبردهای مبارزه با فساد شناخته شده است. دشواری‌های ذاتی در پیشرفت به این معنا است که باید این انتظارات را به‌دقت مدیریت کرد. متقاعد کردن مردم به اینکه فساد را باید ریشه‌کن کرد، در صورتی که انتظارات آن‌قدر بالا باشد که در یک چارچوب زمانی واقع‌گرایانه برآورده نشوند، ممکن است به بدبینی و مشکلات فاسد بدتری منتهی شود.

در برخی موارد، اختصاص منابع مستلزم تضمیناتی خواهد بود. تجربه نشان داده نهادهای متولی مبارزه با فساد، غالباً، برای جلب بودجه قابل بهره‌برداری و توجیه آن استقلال و اعتبار خود را به خطر می‌اندازند. تخصیص منابع، نه فقط شامل منابع مالی (هرچند ضروری)، بلکه مشتمل بر تخصیص منابع انسانی و فنی نیز می‌شود. در کشورهای در حال توسعه، تخصص در اقتصاد، حقوق و سایر تخصص‌های مربوط ممکن است حتی سخت‌تر از سرمایه لازم برای پرداخت به متخصصان تأمین شود. تأمین و تخصیص منابع نیز باید بخش یکپارچه‌ای از کل راهبرد باشد: کمبود سرمایه ممکن است به کمبود استفاده از منابع انسانی یا سایر منابع منجر شود. مواردی نیز وجود داشته که سرمایه بسیار زیاد اهداگران متعدد یا برنامه‌های ناهماهنگ بر ظرفیت‌های نهادی بار اضافه تحمیل کرده‌اند و

باعث به هدر رفتن منابع و موجب نتایجی شده‌اند که کمتر از حد مطلوب بوده‌اند. تخصیص منابع ضروری را می‌توان نوعی سرمایه‌گذاری دانست که در آن مقادیر نسبتاً کم ممکن است موجب منافع بزرگ‌تری شود. منافع هم ممکن است به شکل فایده اقتصادی ظاهر شود، مانند اینکه تأثیرات فساد کاهش یابد و هم به شکل محیط اجتماعی بهتر و کیفیت بالاتر زندگی بروز کند، یا اینکه منابع عمومی به‌نحو کارآمدتری اختصاص یابند و استفاده شوند. باین‌حال، همانند سایر سرمایه‌گذاری‌ها لازم است «سرمایه‌گذاران» را متقاعد کرد که سهام و سودهای پیشنهادی اهداف واقع‌گرایانه‌ای هستند که احتمال نتیجه دادن آنها در صورتی است که تخصیص اولیه منابع انجام شود.

۹-۳-۱ مروری بر مجموعه برنامه

این مجموعه برنامه در ۹ فصل و به شرح زیر تقسیم شده است:

۱. ارزیابی فساد و توانایی‌های نهادی مبارزه با آن

۲. نهادسازی

۳. پیشگیری وضعی

۴. پیشگیری اجتماعی

۵. مجریان قانون

۶. قانون‌گذاری مبارزه با فساد

۷. نظارت و ارزیابی

۸. همکاری قضایی بین‌المللی

۹. بازبازی و بازگرداندن عواید فساد

در پایان بیشتر فصل‌ها، برخی مطالعات موردی آمده که نشان می‌دهد اقدامات ضدفساد مختلفی، که در این مجموعه برنامه ترسیم شده‌اند، در عمل چگونه در کشورهای سراسر جهان اجرا می‌شوند. برای سهولت ارجاع و ارائه طرحی کلی از محتوای این مجموعه برنامه، چکیده‌ای از هر برنامه ارائه می‌شود.

۱-۳-۹-۱ ارزیابی فساد و توانایی‌های نهادی مبارزه با آن

برنامه اول و دوم

نیاز به عناصر و راهبردهای تأثیرمحور

باید اهداف روشن و واقع‌گرایانه‌ای را تنظیم کرد؛ تمام شرکت‌کنندگان در راهبرد ملی باید از اهداف و وضعیت پیشرفت حاصل شده تاکنون آگاه باشند. درحالی‌که می‌توان عناصر راهبرد و ابزار رسیدن به اهداف تعیین شده را، با توجه به تکامل آن، اصلاح یا تعدیل کرد، خود اهداف اصلی را، در صورتی‌که قابل اجتناب باشند، با استثنای موردی در جدول زمانی نباید تغییر داد.

برنامه اول - ارزیابی ماهیت و میزان فساد

هدف از این برنامه شناسایی ماهیت و میزان فساد است. این برنامه روش‌های خاصی را، از جمله پیمایش، مصاحبه، مرور سوابق موجود، مطالعه موردی و ابزارهای دیگر، شامل می‌شود که ممکن است از آن برای جمع‌آوری اطلاعات درباره فساد به‌منظور پشتیبانی از ارزیابی‌های کمی و کیفی استفاده شود.

ارزیابی‌های کمی میزان فساد را هم به‌طور کلی و هم در بخش‌های معین بررسی می‌کند. ارزیابی کمی مقایسه را ممکن می‌سازد و مبنایی را ایجاد می‌کند که می‌توان با آن پیشرفت‌های آینده را در هر حوزه ارزیابی کرد.

ارزیابی‌های کیفی بیشتر بر ماهیت فساد متمرکز می‌شوند و برای تعیین چگونگی کارکرد عملی فساد، افراد درگیر، منتفعان و قربانیان آن یا افرادی که تحت تأثیرات نامطلوب آن قرار دارند، موارد نوعی را به تفصیل بررسی می‌کنند.

از این‌گونه ارزیابی‌ها برای طراحی و تنقیح اقدامات تعیین شده استفاده می‌شود. برای مثال، کدهای رفتاری کارگزاران خاص دولتی را می‌توان با در نظر گرفتن تاریخچه یک سازوکار خاص فاسد یا با توجه به فشارهایی که برای رفع فساد صورت می‌گیرد و مختص وظایف انجام شده است اصلاح کرد. همچنین، می‌توان از آنها به‌عنوان مبنای نتیجه‌گیری درباره تأثیرات ماهوی اقدامات اتخاذ شده برای مبارزه با فساد استفاده کرد که این خود تعدیل عناصر راهبردی مختلف را، در جایی که ضروری است، ممکن خواهد

ساخت. برای مثال، کارکنانی که مقاومت در برابر ارتشا را آغاز می‌کنند ممکن است از این پس خود را در برابر اقدامات قهرآمیز و تهدیدآمیزتری ببینند و به همین دلیل، نیازمند امنیت و محافظت باشند.

در برخورد با فساد، هم احساس و هم واقعیت دارای اهمیت و غالباً (اما نه همیشه) وابسته به هم هستند. به همین دلیل، ارزیابی‌های کمی و کیفی باید هم شامل ارزیابی عینی و هم ذهنی باشند.

ارزیابی‌های عینی به‌منظور خنثی کردن جهت‌گیری‌ها و اشتباه‌ها و کمک به طراحی یک تصویر دقیق از آنچه در واقع اتفاق می‌افتد اطلاعات را از منابع مختلف جمع‌آوری می‌کنند. ارزیابی‌های ذهنی به بررسی احساس کسانی که درگیرند یا آسیب دیده‌اند و همچنین عموم مردم می‌پردازند تا مشخص کنند آیا اقدامات اتخاذ شده کارآمد بوده‌اند یا نه.

برنامه دوم - ارزیابی ظرفیت‌های نهادی و پاسخ‌های به فساد

برنامه دوم از شیوه‌های ارزیابی مشابهی با شیوه‌های برنامه نخست استفاده می‌کند با این تفاوت که برخلاف خود فساد بر ارزیابی نهادها متمرکز می‌شود. ارزیابی نهادی به‌منظور تهیه اطلاعات درباره میزان آسیب‌پذیری نهادها از فساد، چگونگی استفاده از آنها برای اجرای اقدامات ضدفساد، و میزان نیاز به مشارکت آنها در راهبرد مبارزه با فساد و اینکه در کدام مرحله یا مراحل‌اند انجام می‌شود. در مرحله تکوینی می‌توان از چنین اطلاعاتی برای تنظیم اولویت‌ها استفاده کرد. تلاش‌های اولیه بر نهادهایی متمرکز می‌شود که مشکل در آنها به‌طور ویژه‌ای جدی است یا در جایی که می‌توان (برای ایجاد سابقه و فراهم کردن اعتبار برای راهبرد در مراحل اولیه) به‌سرعت به آن پرداخت، یا در جایی که اصلاحات اولیه باید به‌عنوان مبنای اصلاحات در حوزه‌های دیگر در مراحل بعدی اجرای راهبرد اعمال شوند.

در بسیاری موارد، تجزیه و تحلیل نهادی بر تمرکز اولیه بر قوه قضائیه منتهی می‌شود. اگر قوه قضائیه عاری از فساد ارزیابی شود، عناصر راهبردی دیگر بر تعقیب کیفری و سازوکارهای دادرسی مدنی متمرکز می‌شوند که کارکرد صحیح آنها بستگی به قضات

منصف و مستقل دارد. اگر مشکل فساد در قوه قضائیه شناسایی شود، معمولاً، اصلاحات اولویت بالایی خواهد داشت. کارکرد بسیاری از عناصر راهبردی دیگر بستگی به حاکمیت قانون و قضات مستقل دارد و در صورتی که اصلاحات نتیجه‌بخش باشد و موفقیت‌آمیز ظاهر شود، در بسیاری از کشورها مقام عالی قضات سابقه مهمی را ایجاد خواهد کرد.

۲-۹-۳-۱ نهادسازی

برنامه سوم تا یازدهم

برنامه سوم - نهادهای تخصصی ضدفساد

برنامه سوم برای ارزیابی این مسئله به کار می‌رود که آیا یک کشور باید نهاد ویژه‌ای را برای مبارزه با فساد تأسیس کند یا نهادهای موجود مجری قانون را برای مبارزه با آن هماهنگ سازد یا اینکه ترکیب خاصی از هر دو را به کار برد. این برنامه به موضوع‌هایی از قبیل ارتباط احتمالی نهاد ویژه مبارزه با فساد با نهادهای دیگر، پاسخ‌گویی سیاسی، حقوقی و اجتماعی آن، میزان کارآمدی و اهمیت دارا بودن اعتبار مردمی می‌پردازد. در این برنامه مزایای فراوان ایجاد نهادی مستقل، مثل «شروع تازه‌ای» که این نهاد به تلاش‌های ضدفساد می‌بخشد، سطح بالای تخصص و مهارتی که فراهم می‌آورد و همچنین کار سریع‌تر و کارآمدتری که نهاد اختصاصی مبارزه با فساد به آن دست می‌یابد، بررسی می‌شود.

در حالی که بدون شک نهاد ویژه مبارزه با فساد پیام روشنی دارد که دولت «در عزم خود جدی است»، اما ممکن است این برنامه آثار منفی، مثل هزینه، رقابت، به انزوا کشاندن و تحلیل بردن نهادهای موجودی که از پیش درگیر مبارزه با فساد بوده‌اند را نیز به دنبال داشته باشد. برای مقابله با چنین مشکلاتی، در جایی که ممکن است واحدهای اختصاصی مبارزه با فساد داخل نهادهای موجود مجری قانون تأسیس شود، وضعیتی پیش می‌آید که همکاری بیشتر کل تلاش‌ها را ممکن می‌سازد.

با این حال، در جایی که تصمیم گرفته می‌شود نهادی کاملاً مجزا تأسیس شود، باید استقلال بسیار زیادی به آن داده شود؛ امری که ممکن است صرفاً با قانون‌گذاری یا حتی اصلاح قانون اساسی حاصل شود. همچنین، دستور احتمالی تشکیل نهاد مستقل

ویژه مبارزه با فساد نیز بحث می‌شود. باین‌حال، بسته به متغیرهای مختلف مختص هر کشور این دستور به عناصر ویژه ماهوی از پیش تعیین شده‌ای نیاز دارد: کارکرد تحقیقی و ابتدا تعقیبی، کارکردی وابسته به بالا بردن آگاهی‌ها، کارکردی تحلیلی، سیاست‌گذارانه و تقنینی، و کارکردی پیشگیرانه. برنامه سوم دامنه و اعمال هر یک از اینها را مورد بحث قرار می‌دهد.

برنامه چهارم - بازرسان ویژه

این برنامه مروری اجمالی به مأموریت و وظایف بازرسان ویژه است که به‌طور کلی در بسیاری از کشورها فراتر از موارد فساد است و شامل سوءمدیریت ناشی از بی‌کفایتی، جهت‌گیری، اشتباه یا سهل‌انگاری می‌شود. از آنجاکه بسیاری از شاکیان از وجود فساد آگاهی ندارند یا نسبت به آن گمان دارند، بازرسان ویژه می‌توانند نقش مهمی در معرفی آن داشته باشد و چنین موردی را برای اقدام بعدی به نهاد مبارزه با فساد یا مقام تعقیب ارجاع دهد. از امتیازهای دیگر ساختار بازرسان ویژه غیررسمی بودن آنهاست که به آنها امکان می‌دهد در موارد نسبتاً جزئی به‌کار گرفته شوند و از اختیارات آنها برای جبران خسارت شاکیان استفاده شود. در برخی کشورها، بازرسان ویژه با تلاش برای پیشگیری از وقوع بی‌عدالتی در مراحل نخست نقش پیشگیرانه‌تری در مطالعه کارایی و سیاست‌های مؤثر نهادهای دولتی دارند.

این برنامه، ضرورت استقلال بازرسان ویژه، نیاز به اختیار و صلاحیت گسترده برای او تا بتواند به شکایت‌های رسیدگی کند که در قلمرو وظیفه نهادهای رسیدگی‌کننده دیگر، مثل دادگاه‌ها یا دیوان‌های اداری نمی‌گنجد، و همچنین، نیاز به اختیارات تحقیق کافی، شفافیت مؤثر، قابلیت دسترسی و منابع را ترسیم می‌کند. افزون‌بر این، برنامه چهارم به‌طور وسیعی نقش بازرسان ویژه و نهادهای مشابه را به‌عنوان عنصری از راهبردهای مبارزه با فساد در سازمان‌های بین‌المللی و فعالیت‌هایی مورد بحث قرار می‌دهد که در آنها دستورها عمدتاً بر حوزه‌های شکایت خارجی درباره عملکرد خود سازمان متمرکز می‌شود. در مورد بازرسان ویژه سازمان‌های بین‌المللی همان تضمینات مؤثر سطح ملی اعمال می‌شود. روشن است که سازمان ملل متحد سازوکار حسابرسی داخلی خود را دارد.

برنامه پنجم - حسابرسی و نهادهای حسابرسی

این برنامه به فرایند حسابرسی می‌پردازد و اهداف حسابرسی‌ها و آنچه باید بدان برسند را ترسیم می‌کند. حسابرسی‌ها علاوه بر امور دیگر مسائل حقوقی و مالی را پوشش می‌دهند و مطابقت با معیارهای ثابت یا بررسی انجام وظیفه نهادهای و افراد را تضمین می‌کنند. آنچه به‌طور ویژه مورد تأکید قرار می‌گیرد آن است که حسابرسی‌ها در راستای شفافیت عمل می‌کنند و قدرت واقعی آنها بر این واقعیت استوار است که بیشتر گزارش‌های حسابرسی علنی می‌شوند. حتی در جایی که مسائل امنیت ملی یا اطلاعات حساس اقتصادی یا تجاری مورد نظر است می‌توان تشریفات خاصی را به‌کار بست تا شفافیت کلی حسابرسی تضمین شود.

حسابرسی‌ها با توجه به اندازه، گستره، اختیارات حسابرسان، میزان استقلالشان نسبت به نهادها یا اشخاصی که از آنها حسابرسی می‌کنند و آنچه با توجه به یافته‌های آنها رخ می‌دهد، تفاوت دارند. از تخصصی‌ترین وظایف مثل بررسی قراردادهای بخش دولتی گرفته تا طرز کار دولت‌های بزرگ شرط فراگیر آن است که نهاد حسابرسی تا حد امکان مستقل باشد. از آنجاکه نهادهای حسابرسی دولتی در نهایت وابسته به دولت‌اند و از سوی آن به‌کار گرفته می‌شوند، استقلالشان ناممکن است. با این حال، حسابرسان عمده بخش دولتی، عموماً، به سطحی از استقلال که تقریباً معادل استقلال قضاوت یا نهادهای ضدفساد ملی است نیاز دارند. تضمینات دیگر شامل امنیت شغلی، استقلال هرچه بیشتر مالی و بودجه‌ای و احترام به سلامت تشریفات گزارش‌دهی حسابرسان می‌شود؛ برای مثال، نباید به کسانی که گزارش حسابرسی برای آنها تهیه می‌شود اجازه داد گزارش‌ها را تغییر دهند یا آنها را پیش خود نگاه دارند.

برنامه پنجم به بحث درباره این مسئله بگرنج نیز می‌پردازد که آیا نهاد حسابرسی باید اختیار و مسئولیت حسابرسی از قوه قانون‌گذاری و اعضای آن را، که به شیوه‌ای مردم‌سالارانه انتخاب شده، داشته باشد یا نه. در جایی که وظیفه حسابرسی از سوی قانون‌گذار تعیین شده است، اهمیت گزارش به مجموعه قانون‌گذار یا کمیته‌ای که نماینده تمام احزاب سیاسی است تأکید شده است. همچنین، هنگام حسابرسی عناصر غیرسیاسی دولت و مدیریت نهادهای عمومی، باید دقت کرد که در عملکرد دولت

مداخله نشود و احتمالاً پاسخ‌گویی سیاسی او از میان نرود. همان‌طور که این برنامه بیان می‌دارد، عمدتاً به همین دلیل است که حسابرسی‌های حرفه‌ای اختیار اجرای پیشنهادهای خود را ندارند.

تضمینات دیگری نیز باید در فرایند حسابرسی گنجانده شود. برای مثال، تضمین اینکه کارکنان حسابرسی صلاحیت‌های حرفه‌ای لازم را دارند و معیارسازی تشریفات حسابرسی موجود است. برنامه پنجم دامنه فعالیت حسابرسان را بررسی می‌کند. دسترسی فزاینده ملی و فراملی آن، حسابرسی‌های مالیاتی، قراردادهای دولتی و فعالیت‌های عمومی، از جمله عناصر متعلق به بخش خصوصی در قراردادها، حسابرسی از سامانه‌های پردازش داده‌های الکترونیکی، حسابرسی از بنگاه‌ها و نهادهایی که هزینه‌شان با بودجه دولتی تأمین می‌شود، حسابرسی از نهادهای بین‌المللی و فراملی. با اینکه این برنامه نسبت به اهداف و انتظارات غیرواقع‌گرایانه هشدار می‌دهد، اما بر نیاز به اراده سیاسی برای تضمین رسیدن یک نهاد حسابرسی به حداکثر تأثیرگذاری تأکید می‌کند. به‌علاوه، اعمال فشار مردم برای تأثیرگذاری بر دولت به‌منظور اجتناب از اینکه پیشنهادهای حسابرسی اجرا نشود یا حتی متوقف شود ضروری است.

برنامه ششم - تقویت نهادهای قضایی

قوة قضائیه، در مقام بالاترین سرشناس‌ترین و کوچک‌ترین نهاد عدالت کیفری، نسبتاً برای اقدامات اولیه و در سطح خرد مبارزه با فساد در دسترس است. به‌علاوه، در سطح قضایی است که فساد بزرگ‌ترین ضربه‌ها را وارد می‌کند و در اینجا است که اصلاحات بیشترین استعداد را برای بهبود وضعیت دارد. بنابراین، باید به‌طور کلی اقدامات ناظر بر خود قضات را که گام نخست برای تقویت نهادهای قضایی در برابر فساد است اجرا کرد. باین‌حال، باید میان تضمین استقلال قوة قضائیه و پاسخ‌گو کردن آن تعادل برقرار کرد. آموزش سلامت و صلاحیت حرفه‌ای و همچنین طراحی یا بررسی کد رفتاری قضایی و مباحث غیررسمی درباره مسائل اخلاقی، ماهوی و شکلی همگی بخشی از فرایند تقویت قوة قضائیه را شکل می‌دهند. برنامه ششم به بحث درباره سالم‌سازی، آموزش درباره ماهیت و میزان فساد و تأسیس ساختارهای کافی پاسخ‌گویی می‌پردازد.

این برنامه این شرط سخت‌گیرانه را بیان می‌دارد که هر طرحی برای آموزش قضایی و پاسخ‌گویی باید به‌دست یا با مشورت خود قضات طراحی شود تا استقلال قضایی حفظ شود؛ هرچند بهتر است از گروه‌های کلیدی دیگر مثل مقامات تعقیب، وزارت دادگستری و کانون وکلان نیز جویای اطلاعاتی شد.

با اینکه مسئولیت‌های قوه قضائیه، مثلاً در ارتباط با وفاداری به کد رفتاری، تضمین شفافیت رسیدگی‌های قضایی و آشکار کردن دارایی‌ها و تعارض منافع احتمالی مورد تأکید است، اما باید به‌طور ویژه با تأمین منافع پایدار و درآمد بالا، از قضات و خانواده‌های آنها در برابر فساد نیز حفاظت کرد. چنین اقداماتی را باید با تأمین حق‌الزحمه و شرایط کاری مناسب برای قضات و کارکنان قضایی، بهبود ساختارهای مدیریتی قضایی و مدیریت آمار پرونده‌ها به انجام رساند تا الگوهای شناسایی شود که امکان دارد جانب‌داری یا فساد را نشان دهند. آموزش عمومی، نکته کلیدی افزایش آگاهی از معیارهایی است که از قضات و دادگاه‌ها انتظار می‌رود.

برنامه هفتم - اصلاح نظام اداری به منظور تقویت ارائه خدمات

در بسیاری از کشورها، مدیریت و حق‌الزحمه نامناسب کارکنان دولتی جزء دلایل عمده فساد و در نتیجه ارائه خدمات نامناسب دولتی است. با توجه به اینکه سرمایه‌گذاری قابل توجه جامعه اهداگران در اصلاحات نظام اداری در دهه ۱۹۹۰ نتوانست به اهداف مطلوب نائل شود، تمرکز برنامه هفتم بر مشکلات رایج نظام اداری در سراسر جهان خواهد بود و اینکه چگونه این مشکلات فساد را ترویج می‌کنند. همچنین، این برنامه طرحی کلی از سیاست‌های یکپارچه، بلندمدت و پایداری را ارائه می‌کند که برای کمک به ایجاد سلامت در نظام اداری به‌منظور کنترل فساد و ارائه خدمات لازم است.

این برنامه تصویری از یک نظام اداری کارآمد ارائه می‌کند که تمرکز آن بر ارتقای امنیت عمومی (حاکمیت قانون) و کیفیت، مناسب بودن، هزینه و پوشش ارائه خدمات به مردم است. همچنین، این برنامه چارچوبی راهبردی برای کمک به این نظام اداری مطرح می‌کند که نقش اصلی آن لزوم پرداخت حداقل دستمزد معیشتی به کارکنان دولتی و اجرای مدیریت مبتنی بر دلیل یا نتیجه‌محور است. نمونه اصلاحات نظام اداری

در اوگاندا، که شاهد کاهش هزینه ۱۵۰,۰۰۰ نفر از کارکنان دولت بود، می‌فهماند که اصلاحات موفقیت‌آمیز در کنار مدیریت مناسب، وسیع و دوراندیشانه چگونه است. برنامه هفتم این امر را با یکپارچه کردن اجزای مختلف اصلاح نظام اداری از این طریق انجام می‌دهد: پیوند دادن اصلاح در پرداخت و استخدام با مدیریت مالی مناسب، اعطای اختیارات به مردم برای افزایش پاسخ‌گویی کارکنان دولت، اصلاح اداری گسترده، از جمله تصمیم‌گیری صحیح درباره واگذاری مسئولیت و تمرکززدایی کارکنان، وظایف و منابع، و تأکید بر اصلاح نهادی در بخش‌های کلیدی، مثل بهداشت و آموزش که به‌طور خاص در معرض فساد قرار دارند. درواقع، حرکت از رویکردی برنامه‌محور به سمت رویکردی یکپارچه در حال استمرار است و بسیاری از اهداگران از فعالیت‌های بسیار مؤثر و بلاعوض متنوع و دامنه‌جدیدی از ابزارهای مؤثر برای رویکردی بازتر و بومی‌تر در اصلاحات استفاده می‌کنند. هم بخش دولتی و هم بخش خصوصی مورد بحث قرار می‌گیرند. تمرکز ویژه بر نیاز به بی‌طرفی در انجام دادن وظایف دولتی و این شرط است که کارگزاران دولتی منافع را اعلام کنند که موجب تعارض منافع می‌شود و اقداماتی را ایجاد می‌کند که آنها را از اجرای وظایفشان باز می‌دارد. از آنجاکه کارگزاران دولتی، غالباً به دامنه وسیعی از اطلاعات حساس دسترسی دارند، قواعدی نیز که فاش ساختن آنها را منع و کنترل می‌کند اعمال می‌شود.

برنامه هشتم - کدها و معیارهای رفتاری

این برنامه به‌طور جامع به قواعد دیگری می‌پردازد که ممکن است درباره گروه‌های اصلی بخش دولتی، مثل پلیس و مجریان قانون، اعضای نهادهای تقنینی و دیگر کارگزاران منتخب و مأموران قضایی، از جمله قضاات اعمال شود.

این برنامه اذعان دارد میزان جایگاه کدهای بخش خصوصی در برنامه‌های ضدفساد ملی تا حدی به میزان تأثیر فعالیت‌های بخش خصوصی بر منافع عمومی بستگی خواهد داشت. برای مثال، با مفروض دانستن اینکه بازار سالم برای رونق اقتصادی و ثبات یک کشور ضروری است، در صورتی که سازوکارهای فاسد وارد بازار بورس شود، منافع عمومی تحت تأثیر قرار خواهد گرفت. کد رفتاری رسانه‌ها نیز در برنامه هشتم از برجستگی خاصی برخوردار

است، زیرا مسئله پاسخ‌گویی عمومی نهادها و کارگزاران، بخش مهمی از برنامه‌های مبارزه با فساد است و رسانه‌ها اطلاعاتی را فراهم می‌کنند که به اعضای جامعه این امکان را می‌دهد تا از گزینه‌های مربوط به شیوه حکومت و مسائل مهم دیگر مطلع شوند.

برنامه نهم - کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و سایر نهادهای ملی مبارزه با فساد

این برنامه میان نهاد مبارزه با فساد و کمیسیون ملی مبارزه با فساد تفکیک قائل می‌شود. درحالی‌که مورد نخست نهادی دائمی است که برای اجرا و مدیریت عناصر پیشگیرانه و اجرایی یک راهبرد ملی تشکیل شده، اما مورد دوم نهادی دائمی یا موقت است که برای ایجاد، راه‌اندازی، اجرا یا نظارت بر خود راهبرد طراحی شده است.

وظیفه اصلی چنین کمیسیونی تدوین راهبرد ملی و، در صورت لزوم، اصلاح در حین اجرای آن است. در کنار نهاد مبارزه با فساد، حدودی از استقلال، تعیین وظایف و تضمین دوره تصدی برای ضمانت فعالیت کمیسیون و جلوگیری از اعمال نفوذ لازم است و اعضای کمیسیون باید طوری انتخاب شوند که نماینده جمیع تخصص‌های لازم برای کمیسیون باشند. برنامه نهم رهنمودهایی برای پیش‌نویس قانون‌گذاری به‌منظور ایجاد کمیسیون ملی ضدفساد ارائه می‌دهد.

همچنین، این برنامه درباره تأسیس واحد سلامت ملی برای هماهنگی میان فعالیت‌های ضدفساد و وظایف دقیق نهادهای مختلف فعال در زمینه مبارزه با فساد بحث می‌کند. وظایف این واحد و همچنین کارکردهایی که ممکن است انجام دهد ترسیم می‌شود. برنامه نهم درباره اعتبار عمومی هر کمیسیون هشدار می‌دهد.

برنامه دهم - نشست‌های سلامت ملی و برنامه‌ریزی اجرایی

این برنامه درباره نیاز به گرد آمدن گروه وسیعی از ذی‌نفعان در نشست‌ها یا «کارگاه‌ها» برای رسیدن به اجماع درباره انواع، سطوح، موقعیت‌ها و اسباب فساد و مبارزه با آن به بحث می‌پردازد. چنین نشست‌هایی باید در مراحل مختلف طراحی، اجرا و تکامل راهبرد مبارزه با فساد برگزار شود. این نشست‌ها تضمین می‌کند که افراد ذی‌نفع به‌خوبی مطلع شده‌اند و در صورت لزوم، پشتیبانی خود را برای ادامه فرایند بسیج می‌کنند.

برنامه دهم بر نیاز به دستیابی به تعادل میان مسائل شکلی و ماهوی در چنین نشست‌هایی تأکید می‌کند. این برنامه اطلاعات جامعی را درباره اینکه چگونه نشست‌ها را سازمان‌دهی و به‌نحو موفق‌تری اجرا کرد، سازمان‌دهی کارگروه‌ها، تهیه مطالب و دسترس گذاشتن آنها پس از نشست‌ها برای خواندن از سوی عده‌ای بیشتر، فراهم می‌کند. نقش‌های گردانندگان و کارکنان کلیدی دیگر نیز به تفصیل در این برنامه بررسی شده است.

برنامه یازدهم - برنامه‌های اجرایی مبارزه با فساد

برنامه‌های اجرایی مبارزه با فساد اهداف روشن، جدول زمانی و ترتیبات رسیدن به اهداف معین را تنظیم می‌کنند. چنین برنامه‌هایی نه فقط بر کسانی که از آنها انتظار می‌رود در اقدامات ضدفساد مشارکت کنند فشار وارد می‌آورند، بلکه مسائل مختلف مورد نظر را با آسان‌تر کردن طرح‌ریزی‌های موجود و پیشرفته‌تر روشن می‌کنند.

انتظار می‌رود برنامه ملی سندی جامع باشد که تمام بخش‌های دولت و جامعه را به‌طور مفصل تحت پوشش قرار دهد. این برنامه متضمن داده‌هایی از افراد داخلی و خارجی است و شامل اهداگران و دولت‌های خارجی می‌شود. چنین تنوعی همانند مشورت‌های گسترده، شفافیت، پشتیبانی مردمی و اراده سیاسی دارای اهمیت است. برنامه‌ها معمولاً شامل پنج موضوع مهم می‌شوند: بالابردن آگاهی، نهادسازی، پیشگیری، قانون‌گذاری مبارزه با فساد، و اجرا و نظارت.

برنامه یازدهم برخی اهداف برنامه اجرایی را برای حوزه‌های اجرایی و بخش دولتی بیان می‌کند. همچنین، این برنامه اهدافی را برای گروه‌های خاص، مثل مجریان قانون، مقامات تعقیب، نمایندگان نهادهای تقنینی و جامعه مدنی و بخش خصوصی مقرر می‌دارد. این برنامه درباره خطرهای ناشی از تدوین اهداف بسیار بلندپروازانه یا غیرواقع‌گرایانه که در صورت تحقق نیافتن باعث از بین رفتن اعتماد عمومی می‌شوند و همچنین، درباره ضرورت غلبه بر مقاومت، در جایی که باید اصلاحاتی اعمال شود، هشدار می‌دهد. باید این موضوع‌های را هنگامی که رخ می‌دهند مورد توجه قرار داد تا سرعت حرکت حفظ شود.

برنامه دوازدهم - تقویت دولت‌های محلی

در حالی که بسیاری از عناصر راهبردهای مبارزه با فساد در سطح ملی درک و طراحی شده است، اثرگذاری آنها به اجرای مشتاقانه در سطح محلی بستگی دارد. این برنامه پیشنهادهایی درباره چگونگی انطباق ابزارها و نهادهای ملی برای استفاده محلی، چگونگی تسهیل یکپارچگی عمودی و افقی اقدامات محلی و تشویق مشارکت عمومی ارائه می‌دهد. در کشورهای در حال توسعه تمرکززدایی باعث افزایش مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری محلی می‌شود که در کنترل فساد دارای مزایا و معایبی بوده است. برنامه دوازدهم تشریح می‌کند که رهبران محلی چگونه می‌توانند تلاش‌ها و ظرفیت‌های خود را برای اصلاحات محلی اعمال کنند و فساد محلی را ارزیابی و در چارچوبی اجرایی قرار دهند. دستیابی به مشارکت محلی و «از خود دانستن» برنامه‌ها برای آموزش و بسیج عمومی، همانند ارزیابی و نظارت مستمر حیاتی است. در حالی که کمک «خارجی» از سوی دولت مرکزی، اهداگران و دولت‌های خارجی، بدون شک، در پیاده‌سازی ارزش‌ها و فعالیت‌های ضدفساد برای مردم محلی لازم است، اما به هیچ‌وجه نباید اجازه داد بر اقدامات محلی تاثیر گذارد.

برنامه سیزدهم - قانون‌گذاران و اقداماتشان علیه فساد

برنامه سیزدهم به روش‌هایی می‌پردازد که قانون‌گذاران می‌توانند با آنها نقش خود را در حوزه‌های اصلی مبارزه با فساد، مثل شفافیت و پاسخ‌گویی در دولت و همچنین حوزه‌های خاصی مثل تدوین و تصویب مقررات ضدفساد و نظارت مستقل بر نهادهای مبارزه با فساد، تقویت کنند.

اقدامات ضدفساد در نهادهای تقنینی متوجه خود نهادها یا شخص نمایندگان می‌شود. پاسخ‌گویی نمایندگان را می‌توان با کدهای رفتاری‌ای تنظیم کرد که علاوه بر موارد دیگر، متضمن رفتار تبلیغات انتخاباتی هستند یا شامل قواعد مشارکت در کارکرد تقنینی می‌شوند. می‌توان سازوکارهای انضباطی‌ای را ایجاد کرد تا به تحقیق درباره شکایت‌ها بپردازد و در صورت لزوم اقدامات انضباطی را اعمال کند. خود نهاد قانون‌گذاری می‌تواند به روشی شفاف برای تقویت پاسخ‌گویی سیاسی‌اش به دادوستد

بپردازد، بدون اینکه اعضای آن از مصونیت‌های سنتی خود محروم شوند. برنامه سیزدهم روش‌هایی را ترسیم می‌کند که می‌توان با آنها شفافیت و پاسخ‌گویی را تقویت کرد؛ برای مثال، از طریق استفاده از نظام کمیته‌ای که موضوع‌های را در میان بسیاری از کمیته‌هایی توزیع می‌کند که کارکردها و مسئولیت‌های متداخلی دارند. دسترسی آزاد به اطلاعات و جلسات، تهیه برنامه‌های رسانه‌ای از جلسات پارلمانی، کمک‌های فناورانه نوین، مثل راه‌اندازی وبسایت‌ها و انتشارات، از جمله ساختارهای شفافیت‌اند که در برنامه سیزدهم ذکر شده‌اند. برای اعمال نظارت بر قانون‌گذاران نیز می‌توان نهادهای معروف به «سگ‌های نگهبان» را ایجاد کرد.

۳-۹-۳ پیشگیری وضعی

برنامه چهاردهم تا نوزدهم

برنامه چهاردهم - اعلام دارایی‌ها و مسئولیت‌های کارگزاران دولتی

برنامه چهاردهم روش‌های افزایش شفافیت را با توجه به دارایی‌ها و مسئولیت‌های کارگزاران دولتی به‌منظور بازداشتن از دارا شدن غیرقانونی از منابعی چون ارتشا یا سرمایه‌گذاری بر پایه اطلاعات داخلی توصیف می‌کند. الزام به اعلام را می‌توان با ابزارهای قانون‌گذاری یا به‌عنوان شرط قراردادی - استخدای ایجاد کرد. امضای یک سند اعلام برای تمامی اعضای خدمات دولتی نه لازم و نه عملی است. این کار را باید صرفاً در صورت رسیدن به سطحی معین از ارشدیت یا ارتقا به‌سمتی که احتمال کافی برای دارا شدن غیرقانونی وجود دارد مقرر کرد. و شامل شریکان و وابستگان آنها نیز می‌شود. زیرا برای کارگزاران غیرمعمول نیست که از اعضای خانواده به‌عنوان کانالی برای درآمدهای نامشروع استفاده کنند. برنامه چهاردهم بر اهمیت دست یافتن به تعادل میان شرایط اعلام و نقض حریم خصوصی در چنین مواردی تأکید می‌کند.

برنامه پانزدهم - مرجع نظارت بر قراردادهای دولتی

این برنامه نشان می‌دهد چگونه می‌توان برای نظارت بر قراردادهای معاملات کلیدی در حوزه‌هایی که فساد شایع است مرجع ویژه‌ای را تأسیس کرد. چنین مرجعی را می‌توان

در یک کشور تأسیس کرد، اما در بسیاری موارد لازم است این مرجع جلوۀ بین‌المللی داشته باشد تا از فساد مصون بماند. با توجه به اینکه بسیاری از برنامه‌های توسعه به‌علت فساد با شکست روبه‌رو شده‌اند، سال‌هاست سازمان‌های بین‌المللی بر افزایش توجه به اعمال فاسد در توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی متمرکز شده‌اند. فعالیت‌های مشکوک در نهادهای بین‌المللی و سازمان‌های غیردولتی که به حداکثر نرسیدن بازدهی کمک‌ها منجر شده‌اند، مورد موشکافی قرار گرفته‌اند.

مباحث انجام شده میان بانک جهانی و برنامه جهانی مبارزه با فساد، ایجاد راهکاری را مطرح کرده‌اند که در حال حاضر با عنوان «مجمع مبارزه با فساد» شناخته می‌شود و به اجرای کنوانسیون‌های فعلی و آینده مبارزه با ارتشا، که از سوی نهادهای چندجانبه پذیرفته شده است، کمک خواهد کرد. این مجمع یک نهاد داخلی است که با قانون‌گذاری یا انتصاب اجرایی ایجاد می‌شود یا اینکه مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد سه متخصص را از گروهی از متخصصان مشهور بین‌المللی برای تأمین کارکنان یک مرجع بین‌المللی برای دولت درخواست‌کننده انتخاب خواهد کرد. این مجمع به بازنگری قراردادهای بخش دولتی و نظارت بر معاملات تجاری بین‌المللی کمک و به‌منظور شفافیت گزارشی عمومی درباره یافته‌های خود تهیه خواهد کرد. برای ممکن ساختن راهکاری برای شکایت‌های جامعه مدنی به‌دلیل سوءمدیریت ارائه خدمات و برنامه‌های خاص از سوی نهادهای ملل متحد نیز بازرس ویژه ملل متحد پیش‌بینی شده است. چالش‌های مربوط به تأسیس مجمع مبارزه با فساد به‌موقعیت آن، در نظر گرفتن مسائل مربوط به حاکمیت که چنین نهادی ایجاد می‌کند، دامنه فعالیت‌های آن، و شناسایی افراد کلیدی برای مداخله بستگی دارد.

برنامه شانزدهم - مهار فساد در فرایند تدارکات

فعالیت‌های اندک در مقایسه با فرایند تدارکات وسوسه‌های بزرگ‌تری را سبب می‌شوند یا فرصت‌های بیشتری را برای فساد فراهم می‌کنند. هر سطحی از دولت و هر نوع سازمان دولتی، غالباً، کالاها و خدماتی را در مقیاس وسیع، که متضمن پول زیادی است، خریداری می‌کند. برنامه شانزدهم روش‌های متعددی را برای کنترل شایع‌ترین

نوع فساد دولتی بررسی می‌کند.

این برنامه اصولی را برای تدارکات عادلانه و کارآمد ترسیم می‌کند و نشان می‌دهد چگونه رفتار فاسد خریداران و عرضه‌کنندگان ممکن است آن را تخریب کند. همچنین، اصول کلیدی‌ای را برای پیروی از مبارزه با فساد در تدارکات مقرر می‌کند که در حال حاضر، قوی‌ترین آنها اعلان عمومی است. فقط ایالات متحده مطابق مقررات داخلی خود ارتشای کارگزاران خارجی برای به‌دست آوردن یا حفظ دادوستد را جرم‌انگاری کرده است. درحالی‌که، کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مبارزه با ارتشای کارگزاران دولتی خارجی در دادوستد بین‌المللی قصد دارد تا رویکرد ایالات متحده را بین‌المللی سازد، اما بدیهی است در سطح ملی چارچوبی مناسب و ثابت لازم است تا ملاحظه این اصول اساسی و سازوکارها را در تدارکات دولتی ایجاد کند. برنامه شانزدهم محتوا و اصول محتمل چنین چارچوبی را بیان می‌کند. همچنین، این برنامه به پیشرفت‌های انجام شده در تدارکات آن‌لاین از طریق اینترنت و به برخی راه‌های گریز محتمل از تشریفات اشاره می‌کند.

تأثیر شفافیت بین‌المللی با نوآوری «جزایر سلامت» آن که در حوزه‌های فعالیت دولتی به‌طور خاص در معرض فساد است توسعه‌یافته و مانند جمع‌آوری سود تا حدی به تفصیل بررسی شده است. این رویکرد مبتنی‌بر این واقعیت است که بسیاری از فشارها برای روآوردن به فساد به‌دلیل این نگرانی است که رقیبان نیز همین کار را خواهند کرد. این برنامه بحث می‌کند که اگر جزیره‌ای از سلامت بتواند با تضمین این امر ایجاد شود که یک نهاد، وزارتخانه، بخشی از دولت یا معاملات فاسد نیست، در این صورت رقیبان می‌توانند اطمینان یابند که اجتنابشان از اعمال فاسد آنها را با شرایط نامناسبی روبه‌رو نخواهد کرد.

برنامه هفدهم - پیمان‌های سلامت

پیمان‌های سلامت که در برنامه هفدهم مورد بحث قرار گرفته‌اند کارکرد مشابهی با جزایر سلامت دارند اما بیشتر از توافق‌های مستمر نهادی بر قراردادهای یا معاملات خاصی متمرکز می‌شوند. یک پیمان سلامت متضمن قراردادی است که در آن اداره دولتی

مسئول و سایر پیشنهادکنندگان یا طرف‌های ذی‌نفع توافق می‌کنند از اعمال فاسد اجتناب کنند. این توافق‌ها باید متضمن ضمانت اجرا و وسایل جبران خسارت روشن، از جمله ارجاع رفتارهای نادرست به نهادهای مجری قانون برای تمام طرف‌ها باشد.

برنامه هجدهم - مدیریت نتیجه‌محور یا واقعیت‌محور

این برنامه به مفهوم مدیریت نتیجه‌محور می‌پردازد تا کل پاسخ‌گویی را افزایش دهد و پیشرفت فساد را دشوار کند. مدیریت نتیجه‌محور، که مدیریت واقعیت‌محور نیز نامیده می‌شود، اهداف روشنی را برای رسیدن و همچنین معیارها و فرایندهایی را برای ارزیابی اینکه آیا اهداف برآورده شده است بیان می‌کند. بنابراین، چنین نظام‌هایی هم به‌عنوان نظام مدیریتی و هم به‌عنوان نظام گزارش‌دهنده عمل می‌کنند. این برنامه شرایطی را پیش‌بینی می‌کند که پیش از بنای چنین نظامی لازم است. برای مثال، اعمال مدیریت نتیجه‌محور در مشاغل یا ساختارهایی که تعیین کمیت عملکرد سخت است با دشواری روبه‌رو می‌شود. همچنین، برنامه هجدهم هشدار می‌دهد ممکن است فراهم کردن یا نظارت بر معیارهای به واقع مؤثر یا به‌عبارت‌دیگر، ارزیابی واقع‌گرایانه کیفیت خدمات ارائه شده، در برخی فعالیت‌های بخش دولتی حقیقتاً ناممکن باشد.

برنامه نوزدهم - استفاده از محرک‌های مثبت برای ارتقای فرهنگ و انگیزه کارکنان

محرک‌های مثبت به طرق مختلف از فساد پیشگیری یا با آن مبارزه می‌کند. برای مثال، دستمزدهای کافی ممکن است از نیاز یک کارمند به «جبران» آن از منابع دیگر جلوگیری و به‌طور کلی، با بهبود عملکرد با اقدامات ضدفساد پیوند برقرار کند. برنامه نوزدهم نگاهی کلی به انواع محرک‌هایی دارد که امکان اجرا دارند و همچنین، به بیان پیوندی که باید میان محرک‌ها و سایر اصلاحات به‌عمل آید می‌پردازد. این پیوند از اهمیت بالایی برخوردار است. زیرا اعطای حق‌الزحمه اضافه بدون کاهش تعداد کارمندان ممکن است از توان بسیاری از کشورهای در حال توسعه خارج و بنابراین، به تعداد کمتری از کارکنان برای اجرای کارآمدتر وظایف نیاز باشد. همچنین، باید کارکنان از نتیجه مطلوب برای افراد و سازمان‌ها مطلع شوند و این کار مستلزم اهداف اجرایی و

ارزیابی مستمر است. چالش اساسی این حوزه نبود منابع مالی برای اجرای محرک‌های مثبت است. گاهی اوقات، ممکن است چنین اصلاحاتی از سوی اهداگران پشتیبانی شود.

۴-۹-۳-۱ پیشگیری اجتماعی

برنامه بیستم تا بیست و پنجم

برنامه بیستم - دسترسی به اطلاعات

افزایش دسترسی مردم به اطلاعات راهکار قدرتمندی برای پاسخ‌گویی است که جامعه مدنی را قادر به نظارت بر دولت می‌کند. برنامه بیستم به بحث درباره مقررات ناظر بر دسترسی به اطلاعات و چهار روشی می‌پردازد که برای به اجرا درآوردن شفافیت در دولت به کار می‌روند: الزام دولت به انتشار گزارشی سالیانه درباره فعالیت‌های خود، حق قانونی لازم‌الاجرای دسترسی به اطلاعات ثبت شده، حق افراد در اصلاح اطلاعاتی که به آنها مربوط می‌شود و ناقص یا نادرست است، و تأسیس نهادهای مستقل برای شکایت در جایی که دسترسی رد شده است. با این حال، نیاز به محرمانگی در مسائل خاص به دولت این حق را می‌دهد تا اطلاعات خاصی را محدود کند. برنامه بیستم بیان می‌دارد، در طول دو دهه اجرای موفق ثابت شده ترس اصلی دولت‌ها از ارائه اطلاعات بی‌اساس بوده و اکنون پذیرفته شده که مردم «حق دارند بدانند». برای تکمیل مقررات ناظر بر دسترسی به اطلاعات، نوآوری‌های تقنینی مختلفی مورد نیاز است. این نوآوری‌ها در برنامه بیستم ترسیم شده است.

برنامه بیست و یکم - بسیج جامعه مدنی از طریق آموزش عمومی و بالا بردن سطح آگاهی

این برنامه مبنای یک برنامه افزایش آگاهی و اثر مطلوب آن را بیان می‌دارد. اعطای اختیارات به مردم در نظارت بر دولت بُعد مهمی از برنامه‌های ضدفساد است، زیرا باعث ایجاد اعتماد به شاخه‌های مستقل حکومت، یعنی قوای مجریه، مقننه و قضائیه می‌شود. برنامه بیست و یکم توصیف می‌کند چگونه می‌توان اعتماد عمومی را به دست آورد و در نتیجه آن را در اقدامات مبارزه با فساد نظام‌مند مدیریت کرد. نهادهای جدیدی مثل کمیسیون‌های ضدفساد، اداره‌های بازرسان ویژه و «تلفن‌های قرمز» برای شهروندان

دسترسی آسان‌تری را برای شکایات‌هایشان به این نهادهای موثق جدید ایجاد می‌کنند. می‌توان از اینترنت برای بالا بردن آگاهی‌ها و از جذابیت، تأثیر و کاربرد وسیع آن در مواجهه با تلاش‌های دولت‌های تمامیت‌خواه در محدود کردن اطلاعات و اخبار از منابع خارجی استفاده کرد. دولت‌ها باید برنامه‌های اجرایی سلامت ملی و همچنین نتایج پیمایش‌ها و کارگاه‌های سلامت را برای تسهیل مشارکت وسیع گروه‌های ذی‌نفع در مباحث روی اینترنت قرار دهند. با این حال، برنامه بیست‌ویکم اشاره می‌کند اینترنت در کشورهای فقیرتر و در حال توسعه اثر کمتری دارد و رسانه‌های مکتوب، رادیو و تلویزیون در دسترسی مردم به اطلاعات اهمیت زیادی دارند: تبلیغات در روزنامه‌ها و مجله‌ها، پوسترها، میان‌برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی و همچنین توزیع اعلامیه در مناطق پرجمعیت.

برنامه بیست‌ویکم بر اهمیت آموزش عمومی تأکید می‌کند. مردم باید یاد بگیرند نباید رشوه دهند، اقدامات فاسد را به مراجع گزارش دهند، آرای خود را نفروشدند و به کودکان خود این ارزش‌های درست را بیاموزند. این برنامه، تجربیات کمیسیون مستقل مبارزه با فساد هنگ‌کنگ را به‌عنوان نمونه موفق استفاده از رسانه‌های گروهی و همچنین تماس‌های مفصل و رودررو را به‌عنوان ابزارهایی برای مبارزه با فساد نقل می‌کند. همچنین، این برنامه هشدار می‌دهد برای اینکه هر تلاشی برای بالابردن آگاهی‌ها به‌طور مؤثر عمل کند، تعهد سیاسی و مالی دولت لازم است و با در نظر گرفتن این امر که تغییر تلقی مردم به‌طور قابل توجهی دشوار است، این تلاش‌ها باید بلندمدت و مستمر باشند.

برنامه بیست‌ودوم - آموزش رسانه‌ها و روزنامه‌نگاری تحقیقی

روزنامه‌نگاران نقش مهمی در برقراری ارتباط میان دولت و مردم دارند. هدف برنامه بیست‌ودوم تقویت اعتبار، سلامت و توانایی رسانه‌ها برای انتشار بی‌طرفانه و مسئولانه پرونده‌های فساد و نوآوری‌های حوزه مبارزه با فساد است. این برنامه برخی مسائل مهم مورد نظر در روابط دولت و رسانه‌ها را بیان می‌کند. این امور شامل رهایی از مداخله دولت، در اختیار داشتن متخصصان کافی در زمینه‌های حقوقی، فنی، اقتصادی و سایر

تخصص‌ها برای امکان ارزیابی انتقادی از اقدامات ضدفساد، معیارهای حرفه‌ای مناسب با در نظر گرفتن شایستگی شغلی و واقع‌بینی، دسترسی هرچه بیشتر به مردم و ایجاد شبکه‌ی اطلاعات درباره‌ی نهادهای دولتی که در مبارزه با فساد فعال‌اند می‌شود. همچنین، باید به خطرهای و مسئولیت‌های مربوط به روزنامه‌نگاری تحقیقی و روش‌های کنترل اعتبار منابع اطلاعات توجه کرد. باین‌حال، همان‌طور که برنامه‌ی بیست‌ویکم تصریح می‌کند، اگر دسترسی به اطلاعات به‌اندازه‌ی کافی تضمین نشود یا اینکه رسانه‌ها آزاد یا مستقل از نفوذهای سیاسی نباشند آموزش آنها تلاشی بیهوده خواهد بود.

برنامه‌ی بیست‌وسوم - نهادهای مرکب دولت و جامعه‌ی مدنی

این برنامه درباره‌ی مفهومی که در پس هیئت‌های کنترل اجتماعی وجود دارد توضیح می‌دهد، راهکاری که به دولت‌ها کمک می‌کند کارآمدتر عمل کنند و به جامعه کمک می‌کند تا در به‌وجود آوردن محیطی مشارکت کنند که در آن رشد عادلانه و پایدار وجود دارد و به ارائه خدمات مقرون‌به‌صرفه به مردم منتهی می‌شود.

هیئت‌های کنترل اجتماعی راهکاری خارج از خدمات دولتی است و محرک‌های بیشتری را برای کارکنان دولتی ایجاد می‌کند تا مطیع قانون باشند و از سیاست دولت پیروی کنند. این هیئت‌ها از سازمان‌های ویژه‌ی غیردولتی تشکیل شده‌اند که دوشادوش نمایندگان دولتی قرار می‌گیرند. توجه به جامعه‌ی مدنی به‌طور مؤثر در برنامه‌های دولت گنجانده و نگرانی‌ها و نیازهایش در نظر گرفته می‌شود. بنابراین، این امر نقش قاطعی در نظارت از پایین به بالا بر طراحی و اجرای اصلاحات و ارزیابی ارزش آنها دارد.

برنامه‌ی بیست‌وسوم، درباره‌ی نوآوری‌های مختلفی بحث می‌کند که برای پیشبرد اصلاحات پایدار جامعه‌محور ضدفساد اجرا می‌شود. حمایت از مبارزه با فساد از طریق راهکارهای سازنده‌ای، چون نشست‌های اجتماعی، تئاترهای خیابانی، هنر و گفت‌وگوهای غیررسمی در کنار نوآوری‌های رسمی‌تری، مانند تأسیس شبکه‌ی رصدخانه‌ی مبارزه با فساد که در پرتو حقوق بین‌المللی و مرکز توسعه‌ی اقتصادی در دانشکده‌ی حقوق دانشگاه ویرجینیا طراحی شده است اجرا می‌شوند. در ونزوئلا و پاراگوئه، با استفاده از هیئت‌های کنترل اجتماعی، برنامه‌های شهری موفق‌تری اجرا شده‌اند. این برنامه‌ها با انتشار اطلاعات و

ارتقای شفافیت در بخش دولتی به افراد، جوامع و دولت قدرت بخشیده است. در این برنامه برای به حرکت درآوردن جنبش‌های جامعه‌محور مبارزه با فساد سه رویکرد اتخاذ شده است: تمرکززدایی به همراه کنترل اجتماعی قوی، اراده بالای سیاسی، و ابداع «تعدیل و توازن» قابل اجرای داخلی و خارجی. نموداری ارائه شده که درصد تغییرات دو ساله را در فراوانی مشاهده شده از فساد، کارآمدی، دسترسی به نهادها و احساس مراجعان از پیچیدگی اداری در یک شهرداری در ونزوئلا نشان می‌دهد. ارتقای اساسی در تمام عوامل قابل توجه است.

برنامه بیست و چهارم - سازوکار شکایت عمومی

هر شخصی، که با اعمال فاسد یا سوءمدیریت روبه‌رو می‌شود، باید بتواند بدون اینکه آسیبی ببیند شکایت کند. در این مورد، سازوکار خارجی، مانند اداره بازرسان ویژه، امکان‌پذیر است. شیوه‌های داخلی گزارش‌دهی پیچیده‌ترند، زیرا نیازمند رسیدگی به سوءنیت احتمالی و عامل‌های پیچیده نظارت و روابط شخصی هستند. بنابراین، لازم است نهادها شیوه‌های پیشرفت‌های داشته باشند تا روشن کنند چه چیزی یک واقعه قابل گزارش را تشکیل می‌دهد و کانال‌های گزارش‌دهی صحیح چگونه باید باشند. این برنامه به این نکته می‌پردازد که شهروندان از مکان و نحوه گزارش رفتار فاسد مطلع شوند و به همین دلیل، ممکن است تأسیس کانال‌های ارتباطی جدید یا تسهیل کانال‌های موجود ضروری باشد.

برنامه بیست و پنجم - منشورهای شهروندی

این برنامه به مفهوم منشورهای شهروندی می‌پردازد و نشان می‌دهد آنها چگونه در بریتانیا عمل می‌کنند. این منشورها معیارهای ناظر بر کیفیت، جدول زمانی، هزینه‌ها، سلامت و پوشش خدمات عمومی را به‌عنوان معیاری مطرح می‌کنند که کاربران می‌توانند به‌طور متعارف انتظار آن را داشته باشند و باید با توجه به آن به ارزیابی عملکرد بپردازند. آنها باید اطلاعات کامل و دقیق موجود درباره چگونگی اجرای خدمات را به زبانی ساده ارائه کنند. باید با کاربران مشاوره منظمی صورت گیرد. معیارها برای

نزاکت و سودمندی وضع می‌شوند و اگر اشتباهی رخ دهد، باید عذرخواهی و به‌سرعت جبران خسارت شود. خدمات باید برای پول ارزش قائل شوند. در اینجا به منشورهای شهروندی و همچنین، اجرای آنها و راهکارهای شکایت‌ها نگاهی اجمالی شده است. در بریتانیا ۴۰ منشور وجود دارد که خدمات عمومی را پوشش می‌دهند و از جمله می‌توان به منشور بیماران، منشور والدین و منشور مسافران اشاره کرد.

۱-۳-۹-۵ مجریان قانون

برنامه بیست‌وششم تا بیست‌ونهم

برنامه بیست‌وششم - رهنمودهایی برای تحقیق موفقیت‌آمیز درباره فساد

این برنامه برخی رهنمودهای عمومی را برای جامعه مجریان قانون به‌منظور تحقیق درباره فساد ارائه می‌کند. مستقل یا آزاد بودن مأموران یا نهادهای مسئول تحقیق درباره فساد بسیار اهمیت دارد. این برنامه راهکارهای استقلال کارکردی تحقیق و تعقیب را هنگامی که این امور به‌وسیله کارکنان غیرقضایی انجام می‌شود شرح می‌دهد. این مسئله که چه کسی بر خود ناظر نظارت کند، در چنین مواردی مطرح می‌شود، زیرا استقلال کافی باید مورد نظارت و پاسخ‌گویی کافی باشد تا از سوءاستفاده‌هایی که در این نظام نفوذ دارد پیشگیری شود. با آنکه تعامل مأموران تحقیق با دیگر نهادها در جایی که فساد شایع است اهمیت دارد، استقلال کامل آنها پیشنهاد می‌شود. برای مأموران تحقیق باید منابع کافی و آموزش و همچنین مهارت‌ها و دانش‌های تخصصی را فراهم کرد.

همان‌گونه که افراد به گزارش دادن موارد فساد ترغیب می‌شوند، روش‌های دیگر احراز آنها را هم می‌توان به‌کار برد. برای مثال، می‌توان به الزام کارکنان دولتی به اعلام دوره‌ای دارایی‌شان و حسابرسی و تحقیق، از جمله عملیات‌های «به دام انداختن» یا شگردهای آزمایش سلامت اشاره کرد. همان‌طور که برنامه بیست‌وششم بیان می‌دارد بدون شک چنین فعالیت‌هایی کارآمدند و ابزاری قوی برای بازداشتن از فساد و شناسایی و تحقیق از مجرمان هستند.

نظارت الکترونیکی، تفتیش و توقیف و دیگر روش‌های تحقیق نیز موضوع این برنامه هستند. این برنامه تأکید می‌کند حقوق بشر معمولاً ممنوعیت استفاده آنها را تضمین می‌کند، مگر آنکه دلایل مهمی وجود داشته باشد که جرمی ارتکاب یافته یا در آستانه ارتکاب است. به‌کارگیری حسابداری جنایی برای کشف کلاهبرداری یا ردیابی درآمدهای نامشروع، به همراه بررسی سوابق مالی برای شناسایی الگوها یا مقادیر نامعمول که از سوی حسابرسان یا مأموران تحقیقات کیفری به کار گرفته می‌شوند، آمده است.

برنامه بیست‌وششم، روش‌های جبران خسارت قانونی مختلف را به‌هنگام شناسایی فساد مورد بحث قرار می‌دهد، اما بیان می‌کند ممکن است در برخی موارد، رفتار «فاسد» به واقع جرم نباشد. به‌علاوه، ممکن است دلایل موجود تعقیب فرد مورد نظر را تأیید نکند، زیرا در پرونده‌های کیفری بار اثبات بسیار سنگین است. ممکن است در برخی موارد، تعقیب مجرم به نفع عموم نباشد، مانند جایی که تعداد زیادی از مجرمان درگیر هستند و هزینه دادرسی و حبس بسیار بالا می‌رود. با این حال، نگرستن به تعقیب کیفری و مجازات به‌عنوان یکی از گزینه‌های ضمانت اجرای موجود اهمیت زیادی دارد.

تحقیقات راجع به فساد وسیع، پیچیده و پرهزینه است، بنابراین، باید استفاده بهینه‌ای از منابع کرد. یکی از جنبه‌های مهم، ارتباط مأموران تحقیق با رسانه‌هاست. برای مثال، اگر شفافیت و اعتبار تحقیقات تضمین شود، شهود ترغیب می‌شوند تا گام پیش نهند. مدیریت امنیت تحقیقات و مأموریت تحقیق نیز وظیفه مهمی است و نه فقط امنیت کارکنان باید تضمین شود، بلکه باید از افشای اطلاعات محرمانه پیشگیری و ادله فیزیکی نیز حفظ شوند.

مدیریت پرونده‌های کلان فساد یا پرونده‌هایی که ابعاد فراملی دارند، بازیابی درآمدهایی که به خارج از کشور انتقال یافته است و پرداختن به مسائل حساسی که از اتهامات کارگزاران ارشد ناشی می‌شود چالش‌هایی را سبب می‌شود.

با توجه به دامنه فساد و گستره پرونده‌هایی که احتمالاً وجود دارند، اولویت‌بندی در مورد اینکه کدام پرونده‌ها را باید تعقیب و چه نتایجی را دنبال کرد لازم خواهد بود و این کار متضمن اعمال اختیارات وسیع است. این برنامه معیارهایی را فهرست می‌کند که باید در جریان تحقیق درباره پرونده‌های فساد مورد ارزیابی قرار گیرند.

این برنامه، فنون تحقیقاتی مختلفی را ارائه کرده است که ثابت شده در تحقیقات راجع به پرونده‌های فساد شایع و در مقیاس وسیع کارآمدی بالایی دارند. در اینجا تأکید می‌شود، غالباً، اشکال مختلف تحقیقات مالی دربارهٔ افراد مظنون به فساد روش‌های مستقیم و موفقیت‌آمیزی برای اثبات اعمال مجرمانه است. اطلاعات راجع به عواملی که می‌توانند تحقیقات را در معرض خطر قرار دهند در برنامهٔ بیست‌وششم ترسیم شده است.

برنامهٔ بیست‌وهفتم - تحقیقات مالی و نظارت بر دارایی‌ها

این برنامه به تحقیقات مالی‌ای می‌پردازد که ممکن است نقطهٔ شروعی برای تحقیقات دیگر یا دلیلی پشتیبان برای دادرسی‌های مربوط به فساد باشد. تحقیقات مالی فساد به دنبال هدف قرار دادن شاخص‌های فسادند، از جمله زندگی فراتر از امکانات یک فرد، الزام متخصصان به استفاده از منابع موجود، حفظ منابع محدود و توجه دقیق به اینکه چه کسی و به چه دلیل هدف قرار خواهد گرفت. بنابراین، باید پیش از شروع تحقیق احتمال نبودن مسئلهٔ فساد و همچنین میزان احتمال بودن آن را در نظر داشت. برای مثال، مأموران تحقیق باید اقدامات فعلی خود را معطوف بررسی اعلام کارمندی کنند که وظایف عمومی‌شان آنها را در معرض مقادیر بالاتری از ارتشا قرار می‌دهد. برنامهٔ بیست‌وهفتم به ارزیابی شاخص‌های کلیدی شیوهٔ زندگی، تحقیق دربارهٔ کسانی که مظنون‌اند و همچنین کسانی که با آنها روابطی نزدیک دارند، مثل همسران و اعضای خانواده می‌پردازد و منابع جایگزین اطلاعات از جمله دفاتر ثبت و قراردادهای دولتی را بررسی می‌کند. همچنین، این برنامه به دشواری‌های تحصیل کمک‌های خارجی در شناسایی و بازبایی دارایی‌های سرقت شده به‌هنگام نبود معاهدهٔ معاضدت قضایی نیز می‌پردازد.

هم‌اکنون برخی حوزه‌ها اقداماتی را آغاز کرده‌اند که در موارد مشکوک دارا شدن غیرقانونی مسئولیت ارائه توضیحات قانع‌کننده دربارهٔ منشأ اموال به‌جای نهاد تحت تعقیب بر کارمند تحت تحقیق تحمیل می‌شود. این برنامه تأکید می‌کند مقررات ملی باید ثبت جامع از دارایی‌ها و شناسایی مالکان منتفع آنها را به‌عنوان پیش‌شرط مقرر کنند. و اظهار می‌دارد، بی‌نام بودن مالکیت دشمن فطری شفافیت و پاسخ‌گویی است و نظارت مالی و تحقیقات را در بیشتر بخش‌ها بی‌اثر می‌کند.

برنامه بیست و هشتم - آزمون سلامت

این برنامه فعالیت‌هایی را تبیین می‌کند که متضمن آزمون سلامت هستند، رویه‌ای که برای تعیین صحت و سقم اعمال فاسد یک مأمور دولتی یا بخشی از دولت به کار می‌رود و بدین وسیله احساس خطر کشف شدن فساد را برای مأموران فاسد افزایش می‌دهد.

این برنامه به شرح فعالیت به شدت انتقادآمیز عملیات «به دام انداختن» می‌پردازد؛ ابزاری بسیار قوی علیه فساد، اما در صورت تجاوز مأمور تحقیق از حدود و عمل نکردن مطابق مقررات محدود، ممکن است باعث «دام‌گستری» شود: به عبارت دیگر، مأمور تحقیق به جای صرف ایجاد فرصت‌های ارتکاب جرم برای مظنون، عملاً او را به انجام دادن این کار تشویق کند.

آزمون سلامت ممکن است هدفمند یا تصادفی باشد. این آزمون در مورد پلیس لندن، نیروی پلیس کوینزلند و استرالیا و بخش پلیس نیویورک اجرا شده است. ثابت شده این کار ممکن نیست با اجرای استثنایی کارآمد باشد. برای «پاکسازی» یک حوزه از فساد باید پیگیری وجود داشته باشد.

برنامه بیست و نهم - نظارت الکترونیکی

نظارت الکترونیکی شامل هرگونه جمع‌آوری اطلاعات با استفاده از ابزارهای الکترونیکی است؛ هم از طریق فعالیت‌های مخفی مثل شنود تلفنی، ضبط ویدئویی یا استراق سمع و هم از طریق ضبط همراه با رضایت در جایی که حداقل یکی از طرفین می‌داند و رضایت می‌دهد که مکالمه یا فعالیت ضبط شود. افرادی که به شدت به حریم خصوصی اعتقاد دارند به راحتی گزینه نخست را که در آن دولت به طور مؤثر درباره طرفین، بدون آگاهی یا رضایت هریک از آنها جاسوسی می‌کند، تحمل نمی‌کنند.

تمامی دولت‌هایی که اقدام به شنود تلفنی یا استراق سمع می‌کنند باید دستور دادگاهی را که مبتنی بر جزئیاتی است که نشان‌دهنده سبب محتمل است الزامی کنند. برنامه بیست و نهم نمونه فرایندی که معمولاً برای احراز رضایت دادگاه لازم است و اطلاعاتی که چنین اعمالی را باید در برداشته باشد ارائه می‌کند. تصمیم‌های مختلفی که باید پیش از صدور دستور دادگاه از سوی قاضی اتخاذ شود نیز بیان شده است.

مفهوم کمینه‌سازی که به موجب آن مجریان قانون ملزم‌اند استراق سمع در ارتباطات را، در صورت امکان، به جرائمی محدود کنند که در دستور دادگاه معین شده نیز توضیح داده شده است. انعطاف‌پذیری اعطا شده به مجریان قانون در عملیات ضبط توافقی نیز به دلیل اینکه خود مأمور در اطلاعات مربوط سهمیم است در این برنامه شرح داده شده است.

۶-۹-۳-۱ قانون‌گذاری مبارزه با فساد

برنامه سی‌ام تا سی‌وششم

برنامه سی‌ام - اسناد حقوقی منطقه‌ای و بین‌المللی

این برنامه نگاهی اجمالی به اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای موجود درباره مبارزه با فساد یا مشتمل بر مقررات ضدفساد دارد. این اسناد عبارت‌اند از:

اسناد سازمان ملل متحد

- کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد
- کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی
- کد رفتاری بین‌المللی ملل متحد برای کارگزاران دولتی
- اعلامیه سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد و ارتشا در مبادلات تجاری بین‌المللی

اسناد و گزارش‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

- کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مبارزه با ارتشای کارگزاران دولتی خارجی در دادوستد بین‌المللی
- توصیه‌نامه‌های بازنگری شده شورای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مبارزه با ارتشا در دادوستد بین‌المللی
- توصیه‌نامه شورای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای کسرپذیری مالیاتی رشوه‌های پرداختی به مأموران دولتی خارجی

اسناد و گزارش‌های شورای اروپا

- کنوانسیون حقوق کیفری راجع به فساد (۱۹۹۸)
- کنوانسیون حقوق مدنی راجع به فساد (۱۹۹۹)
- اصول بیست‌گانه راهنما برای مبارزه با فساد (۱۹۹۷)
- کد رفتاری نمونه برای مأموران دولتی (۲۰۰۰)

اسناد و گزارش‌های اتحادیه اروپا

- کنوانسیون اتحادیه اروپا درباره حفاظت از منافع مالی اش (۱۹۹۵) و پروتکل‌های مربوط (۱۹۹۶ و ۱۹۹۷)
- کنوانسیون اتحادیه اروپا برای مبارزه با فساد مأموران جامعه اروپا یا مأموران دولت‌های عضو (۱۹۹۷)
- اقدام مشترک شورای اتحادیه اروپا در ۲۲ دسامبر ۱۹۹۸ در مورد فساد بخش خصوصی

اسناد و گزارش‌های سازمان دولت‌های آمریکایی

- کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد (۱۹۹۶)

برنامه سی‌ویکم - اسناد قانونی ملی

این برنامه، با عنایت به حقوق کیفری، به روش‌هایی می‌پردازد که مقررات ملی به‌وسیله آنها با اعمال ضمانت اجرا برای فساد و اقدامات مرتبط برخورد می‌کنند و به دشواری‌های ناظر بر تعریف رفتارهای خاص، مثل جانب‌داری، تبارگماری، تعارض منافع و کمک به احزاب سیاسی به‌عنوان فساد می‌پردازد و بنابراین، ضمانت اجرای مناسبی را برای مبارزه با آنها پیش‌بینی می‌کند. حتی بودجه‌های مخفی، که «حساب‌های محرمانه‌ای» را برای پرداخت رشوه ایجاد می‌کنند، لزوماً در بسیاری از کشورها غیرقانونی نیستند. با این حال، گرایش فزاینده‌ای برای جرم‌انگاری تصاحب دارایی غیرقابل توضیح در سطح ملی و بین‌المللی وجود دارد. همچنین، برنامه سی‌ویکم اشاره می‌کند اشخاص حقوقی، به‌خصوص شرکت‌ها، غالباً در دادوستدها مرتکب فساد کلان می‌شوند و بسیاری از حوزه‌های

قضایی با توجه به قواعد مسئولیت کیفری‌شان راه‌حلهایی دستوری اتخاذ کرده‌اند. همچنین، مصادرهٔ درآمدهای ناشی از جرم در این برنامه بحث می‌شوند. مصادره باید اجباری باشد و هنگامی که درآمدها در دسترس نیست، ارزش معادلشان را باید مصادره کرد. قانون‌گذاران ملی مختلف مقرراتی وضع کرده‌اند تا شرایط دلیل‌انگاری^۱ ناظر بر منشأ غیرقانونی درآمدهای فساد را آسان کنند. هم کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی و هم کنوانسیون مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روان‌گردان (۱۹۸۸) مدل‌های مفیدی را برای تسهیل تکلیف اثبات مقرر و بار اثبات مالکیت دارایی بیش از حد را به ذی‌نفع منتقل می‌کنند.

قوانین موضوعهٔ ناظر بر پول‌شویی، با فراهم کردن مبنای تحقیقات مالی، نقش بسزایی در کشف فساد و جرائم مرتبط با آن دارند. با این حال، شناسایی ذی‌نفع اصلی در این موارد ممکن است بدین سبب که حساب‌ها غالباً بی‌نام هستند دشوار باشد. برنامهٔ سی‌ویکم تصریح می‌کند که باید مؤسسات مالی را موظف کرد نه فقط تمام اطلاعات راجع به یک مشتری را ثبت کنند، بلکه تمام مبادلات مشکوک را نیز گزارش دهند. مقررات رازداری بانکی و حرفه‌ای را باید محدود کرد تا دسترسی بیشتر به حساب‌ها و احتمال بیشتر مصادره ممکن شود.

قانون‌گذاری ناظر بر دسترسی به اطلاعات نیز در کشف فساد کمک می‌کند و تشریفات اداری برای جامعهٔ محلی ابزاری به‌منظور به چالش کشیدن سوءاستفاده از قدرت را ارائه می‌کند. بدین‌منظور و با ایجاد حقوق اداری شکلی که از نظر قضایی لازم‌الاجراست، عموم مردم می‌توانند علیه سوءاستفاده از قدرت سیاسی یا اداری اقامهٔ دعوا کنند.

برنامهٔ سی‌ودوم - عفو عمومی، مصونیت و تخفیف مجازات

اعطای عفو عمومی فرصتی برای شروعی تازه است. این کار از طریق حذف مسئولیت گذشته و امکان تمرکز بر حال و آینده به هر فرد، به تضمین تطابق با مقررات جدید ایجاد شده کمک می‌کند. در برخی حوزه‌های قضایی و در برخی موارد، به‌طور خودکار، عفو به کسانی اعطا می‌شود که اقدام فاسدی را گزارش کنند. عفو عمومی را می‌توان

زمانی اعلام کرد که یک قانون جدید لازم‌الاجرا یا مرجع جدید مبارزه با فساد تأسیس می‌شود. باین حال، برنامه‌سی‌ودوم اشاره می‌کند که باید به استثنای عفو عمومی در پرونده‌هایی که آن قدر جرم سنگین است که صرف نظر از بار مسئولیت مستلزم تحقیق و تعقیب ازسوی مرجع جدید مبارزه با فساد است توجه کرد.

عفو باید متضمن مسئولیت‌های خاصی مثل اقرار عمومی به عمل، معرفی سایر کسانی که در جرم دخالت داشته‌اند و استرداد وجوه و اموال به دست آمده از طریق فساد به صندوق سلامت باشد.

برنامه‌سی‌وسوم - معیارهای پیشگیری و کنترل تطهیر عواید فساد

پیوند میان پول‌شویی و فساد عمیق است و باعث از بین رفتن و تحلیل نظام‌های مالی می‌شود. مراجع مختلفی اظهار داشته‌اند که یک راهبرد جامع مبارزه با فساد باید شامل مقرراتی نیز بشود که با اقدامات (نظارتی) پیشگیرانه و مبتنی بر ضمانت اجرا از پول‌شویی درآمدهای ناشی از فساد پیشگیری و آن را کنترل کند.

برنامه‌سی‌وسوم، با توجه به رویکرد نظارتی قاعده «مشتري خود را بشناس» را بیان می‌کند. هدف این قاعده پیشگیری از دادوستد با مشتریان ناشناس ازسوی مؤسسات مالی است. این برنامه به مفاهیم ضمنی قواعد «پشتکار شایسته» اشاره می‌کند که برای مدتی در سطوح ملی و بین‌المللی برقرار شده‌اند و بر بازرنگری کاتالوگ‌های موجود «پرچم سرخ» تأکید می‌کند که طبق آن مؤسسات ملی ملزم به دقت در تمام مبادلات پیچیده و نامعمول شده‌اند. باید از آن کارکنان بانک که به عنوان اطلاع‌دهنده عمل می‌کنند حمایت و نهادها و متصدیان غیرمطیع نیز شناسایی شوند.

در این برنامه به ضمانت اجراهای کیفی نیز توجه شده است. در بیشتر نظام‌های حقوقی هنوز پول‌شویی جرم اصلی در نظر گرفته نشده است. برنامه‌سی‌وسوم پیشنهاد می‌کند این مسئله از دیدگاه فنی مطالعه شود، زیرا ممکن است ابزاری بسیار مهم برای پرخطر و پرهزینه‌تر کردن ارتشای فراملی در مقیاس کلان باشد. روش‌های دیگر تقویت اقدامات ضدفساد که در این برنامه مطرح شده، وضع معیارهای حداقل برای همکاری بین‌المللی، جرم‌انگاری سرمایه‌های مخفی و وضع مسئولیت کیفی اشخاص حقوقی خواهد بود.

مراجع بین‌المللی مختلفی اظهار نگرانی کرده‌اند که مقررات نامناسب راجع به شرکت‌ها مانع از افشای هویت واقعی ذی‌نفعان می‌شود. در حالی که برنامه سی‌وسوم اذعان دارد این حوزه نیازمند مطالعه بیشتر است، اما تأکید می‌کند برای اجرایی کردن پیشنهادهای چهل‌گانه گروه ویژه بین‌الدولی امور مالی که برای مبارزه با پول‌شویی تنظیم شده است باید از طریق آموزش مناسب، کنترل و اعمال ضمانت اجرا گام‌هایی را برداشت. در سطح بین‌المللی نیز باید معیارهای ماهوی هماهنگی برای مراکز مالی فاقد ضابطه، از جمله فهرست کردن و جداسازی حوزه‌های قضایی غیرهمکار وجود داشته باشد.

برنامه سی‌وچهارم - اطلاع‌دهندگان: حمایت از اشخاصی که فساد را گزارش می‌کنند

همان‌طور که در این برنامه توضیح داده شده است، هدف از مقررات ناظر بر اطلاع‌دهندگان حمایت از کسانی است که با حسن نیت موارد سوءمدیریت، فساد و دیگر رفتارهای غیرقانونی را در سازمان‌های خود گزارش می‌دهند. با این حال، تجربه نشان می‌دهد وجود قانون صرفاً برای القای اطمینان به اطلاع‌دهندگان احتمالی کافی نیست. قانون باید راهکاری را مقرر کند که نهادها به محتوای پیام بپردازند، نه پیام‌رسان، حتی اگر ثابت شود پیام اطلاع‌دهنده نادرست بوده است یا با نقض رازداری قانون را نقض کرده است. وظیفه اطلاع‌دهنده فقط باید آن باشد که با حسن نیت عمل کرده و اتهام واهی وارد نکرده باشد. بنابراین، باید از او حمایت شود و اگر قربانی شد یا مورد انتقام‌جویی قرار گرفت، جبران خسارت شود. همچنین، باید مشخص شود چه کسی می‌تواند موارد مشکوک را گزارش یا ادله را ارائه کند. برای تضمین اجرای مؤثر قانون‌گذاری راجع به اطلاع‌دهندگان باید به افراد یا نهادهایی که گزارش‌های افشا را دریافت می‌کنند، درباره برخورد با اطلاع‌دهندگان آموزش داد تا اطمینان حاصل شود آنها در طول آنچه برای بسیاری از افراد می‌تواند فرایندی به‌شدت پراضطراب، طولانی و پیچیده باشد، دور نگاه داشته خواهند شد.

برنامه سی‌وپنجم - تأمین بار اثبات در رسیدگی‌های قانونی به فساد

برخلاف بیشتر جرائم، اعمال فاسد قربانی آشکار یا شاکی ندارد. معمولاً، کسانی که

درگیر فسادند، ذی‌نفعانی هستند که نفعشان در نهان‌کاری است. برنامه‌سی‌وپنجم بحثی را درباره‌ی توافق برای آسان‌سازی بار اثبات لازم برای محکوم کردن مفسدان مطرح می‌کند و به بیان روش‌هایی می‌پردازد که با آنها می‌توان به این امر دست یافت. از جمله این روش‌ها عبارت‌اند از: افزایش اهمیت آمارات، جرم‌انگاری مالکیت دارایی غیرقابل توضیح، مصادره‌ی دارایی غیرقابل توضیح، وضع مجازات‌های مالی و سایر اقدامات برای برچیدن کالاهایی که به‌طور غیرقانونی تحصیل شده‌اند و امکان مصادره‌ی مدنی یا اداری یا تعقیب انتظامی به‌عنوان جایگزین رسیدگی‌های کیفری. با این حال، این برنامه اذعان دارد ممکن است این اقدامات به‌علت نقض حقوق بشر با انتقاد مواجه شوند.

برنامه‌سی‌وششم - پیمایش‌های راجع به ارائه خدمات

این برنامه به پیمایش‌های راجع به ارائه خدمات می‌پردازد که از فرایند پژوهشی عمل‌نگر جامعه‌محور که در اواسط دهه ۱۹۸۰ در آمریکای لاتین انجام شده سرچشمه گرفته است. از آن زمان، این نظام‌های اطلاعات ذی‌نفع در کشورهای مختلف اجرا شده‌اند. هدف از این پیمایش‌ها، ایجاد ظرفیت و درعین‌حال گردآوری سریع و کم‌هزینه داده‌های دقیق، مفصل و «قابل تعقیب» است. نمونه‌های گویایی از جوامع انتخاب شده‌اند که در آنها از طریق پیمایش خانگی درباره‌ی استفاده از خدمات، میزان رضایتمندی، رشوه‌های پرداخت شده و پیشنهادهایی برای تغییرات، مبدایی برای پوشش، تأثیرگذاری و هزینه‌های خدمات معین ایجاد شده است. تهیه‌ی نتایج قابل تعقیب از مرحله‌ی طراحی تا گزارش‌دهی نوعاً هشت هفته طول می‌کشد. برنامه‌سی‌وششم تأثیرگذاری این پیمایش‌ها را به‌عنوان فرایند حسابرسی اجتماعی و روشی که با آن دولت و مردم می‌توانند با مشارکت یکدیگر طرح‌های توسعه‌ی نتیجه‌محور را تدوین و اجرا کنند، به تصویر می‌کشد. پیمایش‌های مربوط به ارائه خدمات، به‌طور کارآمد به جامعه فرصتی برای اظهارنظر می‌دهند و به‌جای تأکید بر نقایص گزینه‌هایی را برای تحقق اهداف آشکار می‌سازند. در سنجش تأثیرگذاری راهبردهای مبارزه با فساد چالش‌های خاصی وجود دارد. داده‌ها را باید نهاد ذی‌صلاح تجزیه و تحلیل کند. هرگز نباید خود نظارت هدف تلقی شود، بلکه باید مشوق اعمال سریع و کارآمد یافته‌ها در سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری ملی باشد.

همچنین، این یافته‌ها باید همراه با برنامه‌های همکاری هدفمند باشند، زیرا بسیاری کشورها از منابع مالی، انسانی و فنی لازم برای اجرای آنچه همه قبول دارند «بهترین اقدام» است برخوردار نیستند. باین‌حال، مطلوبیت جمع‌آوری اطلاعات در این نکته آشکار می‌شود که در حال حاضر مردم نسبت به درجات، انواع، اسباب و راه‌های رفع فساد آگاهی بسیار بیشتری دارند و بنابراین، پاسخ‌گویی دولت در قبال مردمش افزایش یافته است.

۷-۹-۳ نظارت و ارزیابی

برنامه سی‌وهفتم تا سی‌ونهم

برنامه سی‌وهفتم - ارزیابی‌های کشوری سازمان ملل متحد

هدف از ارزیابی‌های کشوری سازمان ملل که در برنامه سی‌وهفتم منعکس شده ارائه تصویری شفاف و منسجم از وضعیت یک کشور با در نظر گرفتن سطوح، موقعیت‌ها، انواع، هزینه، علل و راه‌های رفع فساد است. این برنامه درباره روش‌شناسی به‌کار رفته و مزایای چنین ارزیابی‌هایی توضیحاتی ارائه می‌کند.

برنامه سی‌وهشتم - آمار انعکاسی، ابزاری تحقیقی و پیشگیرانه

هدف از این برنامه کشف میزان فساد از طریق ارزیابی شاخص‌های فرعی مثل میزان بخش خاکستری اقتصاد است که شامل کالاهایی چون سیگار، مشروبات الکلی و موارد مشابهی است که به‌طور غیرقانونی وارد می‌شوند. پیوند میان اقتصاد خاکستری و فساد بسیار مهم است، زیرا اعمال فاسد معمولاً ورود منابع را به این بخش و خروج منابع را از آن «ممکن می‌سازد». برنامه سی‌وهفتم با استفاده از آمار انعکاسی دو روش را برای تخمین حجم اقتصاد خاکستری تشریح می‌کند و از این طریق نشان می‌دهد چگونه می‌توان اطلاعات به‌دست آمده را به‌عنوان ابزاری تحقیقی و پیشگیرانه به‌کار گرفت.

برنامه سی‌ونهم - شاخص‌های اجرایی سنجش‌پذیر برای دستگاه قضایی

این برنامه گزارش مفصلی از اهداف و موفقیت‌های نخستین نشست سلامت و ظرفیت قضایی فدرال را که برای ایجاد رویکردی مستند برای اصلاح قوه قضائیه در نیجریه

برگزار شد ارائه می‌دهد. این نشست با توافق درباره اهداف، اقدامات اصلاحی اساسی و شاخص‌های اجرایی سنجش‌پذیری را شناسایی کرد که برقراری مبدایی را ممکن می‌سازد که می‌توان با آن به سنجش پیشرفت‌ها پرداخت.

۸-۹-۳-۱ همکاری قضایی بین‌المللی

برنامه چهارم و چهل و یکم

برنامه چهارم - استرداد

این برنامه نگاهی اجمالی به استرداد، جرائم قابل استرداد، موانع استرداد و مسائل شکلی مرتبط دارد.

برنامه چهارم و یکم - معاضدت قضایی

معاضدت قضایی فرایند همکاری بین‌المللی است که دولت‌ها از آن طریق در جست‌وجو و جلب مساعدت برای گردآوری ادله برای استفاده در تحقیقات و تعقیب پرونده‌های کیفری و ردیابی، توقیف، مسدود کردن و در نهایت مصادره دارایی‌هایی هستند که از رأی مجرمانه تحصیل شده‌اند.

برنامه چهارم و یکم نظری اجمالی از نشست کارگروه متخصص سازمان ملل متحد ارائه می‌دهد که در دسامبر ۲۰۰۱ در وین و برای آسان‌سازی تأمین مساعدت قضایی برگزار شد. مفاد این نشست در عناوین زیر خلاصه می‌شود:

- ارتقای کارآمدی معاهدات و قانون‌گذاری راجع به معاضدت قضایی؛
- تقویت کارآمدی مراجع مرکزی؛
- تضمین آگاهی از شرایط قانونی ملی و بهترین اقدامات؛
- شتاب بخشیدن به معاضدت از طریق استفاده از جایگزین‌ها، در صورت مناسب بودن؛
- افزایش کارآمدی از طریق تماس مستقیم شخصی میان مراجع مرکزی کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده؛
- آماده‌سازی درخواست‌های کارآمد برای معاضدت قضایی؛
- حذف یا کاهش موانع اجرای درخواست‌ها در کشور درخواست‌شونده؛

- بهره‌گیری از فناوری جدید برای سرعت بخشیدن به انتقال درخواست‌ها؛
- بهره‌گیری از جدیدترین راهکارها برای تأمین معاضدت قضایی؛
- افزایش دسترس‌پذیری و بهره‌گیری از منابع؛ و
- نقش سازمان ملل در آسان‌سازی معاضدت قضایی کارآمد.

۹-۳-۱ بازگرداندن عواید فساد

برنامهٔ چهارم - بازگرداندن عواید غیرقانونی

وجوه غیرقانونی متنوع است و از پورسانت ناشی از اخاذی گرفته تا به تاراج بردن خزانهٔ ملی و انحراف وجوه اعانه را دربرمی‌گیرد. بازگرداندن چنین دارایی‌هایی برای بسیاری از کشورهایی که به‌علت انتقال غیرقانونی وجوه کلان از سوی رهبران سیاسی، دوستان و وابستگان آنها متضرر شده‌اند نگرانی شدیدی ایجاد کرده است. بااین‌حال، تاکنون موفقیت در بازگرداندن اموال بسیار محدود بوده است.

برنامهٔ چهارم و دوم به بررسی برخی علت‌ها که مانع بازگرداندن اموال است می‌پردازد، از جمله فقدان ارادهٔ سیاسی در کشور قربانی، فقدان چارچوب حقوقی کارآمد در کشورهایی که دارایی‌شان منتقل شده است، تخصص فنی ناکافی در ایجاد زمینهٔ کاری در سطح ملی، مثل اقامهٔ اتهام علیه مجرمان، اینکه هرگونه تخصص فنی ویژه در این کشورها عمدتاً به وکلای خصوصی گران‌قیمتی محدود می‌شود که نفعی در ایجاد ظرفیت ملی ندارند، بی‌میلی دولت‌های قربانی در ارتقای چارچوب نهادی ملی خود که ممکن است حتی به تاراج بیشتر نیز بینجامد.

برنامهٔ چهارم و دوم نشان می‌دهد کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافتهٔ فراملی که در حال حاضر در شرف تنفیذ است راه‌حلی را برای چنین مشکلاتی مقرر کرده است. یگانه مشکل آن است که این سند بازگرداندن اموال را اجباری نمی‌کند و بنابراین، این امر مخصوصاً در جایی که درآمدهای ناشی از فساد مورد نظر است مسئله‌ساز باقی می‌ماند. این برنامه پیشنهاد می‌کند کشورهایی که به‌علت ترس از اینکه دوباره دچار اعمال فاسد شوند در پیگیری بازگرداندن دارایی‌ها تردید دارند باید برخی دارایی‌های بازگردانده شده را به تقویت چارچوب‌های نهادی و حقوقی ملی اختصاص دهند.

فصل دوم

ارزیابی فساد و
توانایی‌های نهادی
مبارزه با آن

۲-۱ برنامه اول

۲-۱-۱ ارزیابی ماهیت و میزان فساد

برنامه اول برای ارائه ارزیابی‌های کمی از میزان فساد در یک کشور یا یک بخش خاص از آن به کار می‌رود. همچنین، این برنامه ارزیابی‌هایی کیفی از اشکال غالب فساد را ارائه می‌کند و نشان می‌دهد فساد چگونه رخ می‌دهد و چه چیزی ممکن است آن را ایجاد یا به آن کمک کند.

معمولاً از این برنامه پیش از طراحی راهبرد ملی مبارزه با فساد استفاده می‌شود:

- در مرحله مقدماتی، کمک به طراحی راهبرد ملی مبارزه با فساد، کمک به تنظیم اولویت‌ها، تخمین اولیه از اینکه راهبرد چه مدت طول خواهد کشید و تعیین منابع لازم برای اجرای آن. ارزیابی اولیه باید شامل تمامی بخش‌های دستگاه دولتی و در صورت نیاز بخش خصوصی باشد تا هیچ نکته‌ای پوشیده نماند. داده‌هایی که در این مرحله گردآوری می‌شود مبدایی است که پیشرفت‌های بعدی با آن ارزیابی می‌شود.
- در مرحله پیگیری، کمک به پیشرفت نسبت به داده‌های مبدأ که در مرحله اولیه گردآوری شده‌اند، ارائه اطلاعات دوره‌ای درباره اجرای عناصر راهبردی و تأثیر آنها بر فساد و کمک به تصمیم‌گیری درباره اینکه چگونه می‌توان عناصر یا اولویت‌های راهبردی را در مواجهه با موفقیت‌ها و شکست‌های راهبرد اصلاح کرد.
- کمک به تدوین اهداف روشن و معقول برای راهبرد و هر یک از عناصر آن و شاخص‌های اجرایی سنجش‌پذیر برای این اهداف.
- افزایش آگاهی ذی‌نفعان اصلی و عموم مردم از ماهیت، میزان و تأثیر واقعی فساد. افزایش آگاهی به پروراندن فهم راهبرد مبارزه با فساد کمک خواهد کرد و حمایت

از اقدامات ضدفساد را بسیج و مردم را تشویق می‌کند و قادر می‌سازد تا معیارهای بالای سلامت خدمات دولتی و اجرایی را انتظار داشته باشند و بر آنها اصرار ورزند.

• ارائه مبنای مساعدت به کشورهای دیگر در تلاش برای مبارزه با فساد.

۲-۱-۲ انواع داده‌های لازم برای جست‌وجو

۲-۱-۲-۱ اطلاعات راجع به محل وقوع فساد

چنین اطلاعاتی شامل شناسایی فعالیت‌ها، نهادها یا ارتباطات خاصی از بخش دولتی یا خصوصی است. برای مثال، غالباً اطلاعات راجع به نهادهای خاص دولتی یا ارتباطات یا فرایندهایی چون استخدام در حوزه خدمات دولتی یا انعقاد قراردادهای کالا یا خدمات جمع‌آوری می‌شود.

۲-۱-۲-۲ اطلاعات راجع به اشکال فساد

درحالی‌که یک ارزیابی کلی از اشکال غالب فساد انجام می‌شود، معمولاً تمرکز دقیق‌تر بر انواع فساد است که در هر نهاد، ارتباط یا فرایند مشخص که فساد در آن به‌صورت مشکل شناسایی شده ممکن است رخ دهند. برای مثال، ممکن است تحقیقات نشان دهد رشوه معضل مهم قراردادهای دولتی است، درحالی‌که انتصابات در حوزه خدمات دولتی بیشتر تحت تأثیر تبارگماری هستند.

۲-۱-۲-۳ اطلاعات راجع به هزینه‌های تأثیرات فساد

درک پیامدهای فساد، برای تنظیم اولویت‌ها و بسیج حمایت از تلاش‌های ضدفساد دارای اهمیت است. اطلاعات باید تا حد امکان شامل هزینه‌های اقتصادی مستقیم و همچنین ارزیابی پیامدهای غیرمستقیم و انسانی ناملموس باشد.

۲-۱-۲-۴ عوامل تسهیل‌کننده یا همراه فساد

به ندرت دلیل شناخته شده‌ی واحدی برای وقوع فساد خاصی وجود دارد. لذا معمولاً تعدادی از عوامل مؤثر قابل شناسایی خواهند بود. این عوامل غالباً شامل مسائل زیر

است: چون فقر یا وضعیت اقتصادی و اجتماعی سطح پایین کارگزاران دولتی که آنها را در معرض فساد قرار می‌دهد؛ وجود تأثیرات خاص فسادآمیز، مثل جنایات سازمان‌یافته؛ یا عوامل ساختاری، مثل اعمال اختیارات بیش از حد و فقدان عمومی نظارت و پاسخ‌گویی. اطلاعات راجع به چنین عوامل و دانسته‌هایی برای درک ماهیت خود فساد و تدوین اقدامات متقابل ضروری است. عرضه عوامل مؤثر شناخته شده به پژوهشگران و مأموران تحقیق کمک می‌کند رخدادهای فاسد ناشناخته یا تصور نشده سابق را نیز شناسایی کنند.

۲-۱-۲-۵ تصور ذهنی افراد درگیر یا قربانی فساد از آن

تمام ارزیابی‌های فساد باید شامل سنجش‌های عینی (از آنچه در واقع رخ می‌دهد) و ذهنی (از اینکه کسانی که درگیرند آن را چگونه حس می‌کنند یا نحوه وقوع آن را درک می‌کنند) باشد. این اطلاعات لازم است، زیرا واکنش‌های مردم به تلاش‌های ضدفساد تحت تأثیر فهم آنهاست. بنابراین، حوزه‌های مشخص زیر نیاز به تحقیق دارند:

- احساس کسانی که درگیر فسادند (مجرمان، قربانیان و سایرین) از اشکال فساد در حال اتفاق؛
- احساس کسانی که درگیر قواعد و معیارهای رفتاری مربوطاند و اینکه آیا فساد نقض این معیارهاست؛
- احساس کسانی که درگیر فسادند درباره تأثیر یا نتیجه آن؛ و
- دیدگاه کسانی که درگیر فسادند، راجع به اینکه چه باید کرد و کدام راه‌حل‌ها ممکن است با توجه به شرایط خاصشان کارآمد یا ناکارآمد شناخته شوند.

۲-۱-۳ شیوه‌های گردآوری داده‌ها

فساد با توجه به ماهیتش فعالیتی پنهانی است. این وضعیت دستیابی به اطلاعات صحیح را دشوار می‌سازد و به بسیاری از کسانی که درگیرند انگیزه می‌دهد تا اطلاعاتی را که ارائه می‌کنند تحریف یا دستکاری کنند. بنابراین، برای ارزیابی صحیح لازم است اطلاعات را از منابع هرچه بیشتر به دست آورد تا تنوع در منابع و روش‌های به کار رفته

تضمین شود. این کار امکان می‌دهد جهت‌گیری‌ها یا اشتباه‌های مرتبط با تحریف، نمونه‌گیری و مشکلات دیگر شناسایی شدند و مورد توجه قرار گیرند یا حذف شوند. فنون عمده جمع‌آوری اطلاعات عبارت‌اند از:

۲-۱-۳-۱ مرور سوابق موجود

گام نخستی که معمولاً برداشته می‌شود آن است که تا حد امکان از منابع پیش‌موجود اطلاعات را گردآوری کرد: پژوهش‌ها یا ارزیابی‌های پیشین از سوی دانشگاه‌ها، گروه‌های ذی‌نفع، مأموران دولتی، حساب‌برسان دولتی یا بازرسان ویژه و همچنین اطلاعات گزارش‌های رسانه‌ای.

۲-۱-۳-۲ پیمایش

انجام دادن پیمایش ابزار مهمی برای ارزیابی است. پیمایش‌ها اطلاعات را از پاسخ‌به پرسش‌نامه‌های مکتوب یا مصاحبه‌های شفاهی جمع‌آوری می‌کنند. ممکن است این روش متوجه عموم مردم یا نمونه‌هایی باشد که برای مقایسه با نمونه‌های دیگر گزینش شده‌اند. این روش گردآوری هم اطلاعات عینی (برای مثال ماهیت یا فراوانی وقوع فساد که برای پاسخ‌دهنده شناخته شده است) و هم اطلاعات ذهنی (دیدگاه‌ها، احساسات یا عقاید پاسخ‌دهنده) را ممکن می‌کند.

درباره انواع، ماهیت، میزان و موقعیت فساد، کارآمدی اقدامات برای مبارزه با آن و احساس مردم از تمام این موارد می‌توان دامنه وسیعی از داده‌ها را گردآوری کرد. باین حال، برای جمع‌آوری داده‌های معتبر و تفسیر صحیح آنها، وجود تخصص کافی ضروری است.

هنگام اجرای پیمایش، انتخاب نمونه‌های نماینده مردم دارای اهمیت است، زیرا ماهیت این نمونه عامل مهمی در ارزیابی نتایج پیمایش محسوب می‌شود. پیمایش عمومی مردمی ممکن است نشان دهد صرفاً بخش کوچکی از مردم فساد بخش دولتی را تجربه کرده‌اند؛ اما نمونه‌ای که از میان کسانی انتخاب شده که تماس با دولت یا یک حوزه یا فعالیت دولتی مثل استخدام یا قراردادها داشته‌اند، نتایج دیگری را ارائه

می‌کنند. نتایج نمونه‌های داخل دولت نیز ممکن است با نتایج حاصل از نمونه‌های خارج از دولت متفاوت باشد.

مقایسه داده‌های به‌دست آمده از نمونه‌های مختلف عنصر باارزشی از هر پژوهش است، اما این مقایسه‌ها فقط در صورتی ممکن است معتبر باشند که نمونه‌ها در مرحله نخست به‌درستی انتخاب و شناسایی شده باشند. برای پیمایش‌های عمومی مردمی باید دقت داشت نمونه‌هایی از تمامی اقشار جامعه اخذ شوند. اشتباه رایج آن است که تعداد نمونه‌های مناطق شهری که مردم آنها با هزینه پایین‌تر در دسترس‌اند بیشتر از حد معمول است و تعداد نمونه‌های مردم روستایی یا دورافتاده کم است. بنابراین، در صورتی که واقعیت فساد یا احساس نسبت به آن در مناطق شهری و روستایی متفاوت باشد، نتایج معتبری به‌دست نخواهد آمد. در جایی که نمونه‌های محدودتری انتخاب شده‌اند، برای مثال، از کاربر خواسته شود درباره یکی از خدمات خاص اظهار نظر کند نیز باید اطمینان حاصل شود با محدوده کاملی از کاربران خدمات تماس گرفته شده است. ناشناس ماندن و محرمانگی نیز اهمیت زیادی دارند. چنانچه مأموران فاسد از ضمانت اجراهای انضباطی یا کیفی هراس داشته باشند، اطلاعاتی ارائه نخواهند کرد و بسیاری از قربانیان نیز از انتقام‌جویی به‌علت ارائه اطلاعات هراس خواهند داشت.

تنظیم ابزار پیمایش نیز اساسی است. پرسش‌ها را باید به‌گونه‌ای نوشت که از سوی تمام کسانی که مورد پیمایش قرار می‌گیرند، صرف‌نظر از پیش‌زمینه یا سطح سواد آنها، قابل فهم باشد. پرسش باید از سوی تمام پاسخ‌دهندگان پیمایش یکسان فهمیده شود. در مواردی که بسیاری از پاسخ‌دهندگان بی‌سوادند یا فرض می‌شود احتمالاً نمی‌توانند به پرسش‌نامه کتبی پاسخ دهند، غالباً از مصاحبه‌های تلفنی یا حضوری استفاده می‌شود. در چنین مواردی، ضروری است مصاحبه‌کنندگان آموزش ببینند تا اطمینان حاصل شود پرسش‌های یکسانی را با واژگان یکسان به‌کار می‌برند.

۳-۱-۳ گروه‌های تمرکز

فن تشخیصی دیگری که در ارزیابی‌های کشوری استفاده می‌شود، گروه‌های تمرکز هستند که به‌موجب آن گروه‌های ذی‌نفع مورد نظر در دولت و جامعه، نشست‌های

مباحثاتی عمیقی را برگزار می‌کنند. این فن معمولاً به‌جای ارزیابی‌های کمی ارزیابی‌های کیفی ارائه می‌کند و شامل اطلاعات دقیقی درباره دیدگاه‌های مربوط به فساد، عوامل تسریع‌کننده آن و آرای ارزشمند درباره نحوه مقابله دولت با آن است. دستور کار ویژه گروه‌های تمرکز را می‌توان از پیش یا به‌طور مجزا، خواه هنگامی که گروه کار خود را آغاز می‌کند و خواه از طریق مشورت با شرکت‌کنندگان، طراحی کرد. می‌توان از این گروه‌ها برای ارزیابی به‌عنوان مبنایی برای تحقیقات بعدی استفاده کرد، اما نباید آنها را به‌صورت یگانه روش برای چنین ارزیابی‌هایی به‌کار برد. برای مثال، ممکن است گروه تمرکز قضات، برای توسعه تحقیقات درباره فساد در نظام حقوقی یا عدالت کیفری مفید باشد، اما دیگران، مانند مجریان قانون، مقامات تعقیب یا کارکنان محاکم ممکن است نتایج متفاوتی را ارائه کنند.

۲-۱-۳-۴ مطالعات موردی

علاوه بر ارزیابی‌های کمی و کیفی برای شناسایی میزان فساد و محل وقوع آن، می‌توان از مطالعات موردی برای ارائه اطلاعات کیفی دقیق‌تر استفاده کرد. برای اینکه نوع فساد مورد نظر، محل دقیق وقوع آن، افراد و چگونگی درگیری آنها، تأثیرات فساد، کارهای انجام شده و تأثیر هرگونه اقدام به‌عمل آمده شناخته شود وقوع فساد خاصی به‌طور دقیق شناسایی و آزمایش می‌شود. اطلاعات معمولاً از طریق مصاحبه با کسانی که درگیر فسادند، جمع‌آوری می‌شود؛ هرچند از منابع دیگر، مثل اسناد یا گزارش‌های محاکم نیز، در صورتی که قابل اعتماد باشند، استفاده می‌شود. مطالعات موردی به‌ویژه در ارزیابی فرایند فساد و ارتباطات موجود میان شرکت‌کنندگان، ناظران و افراد دیگر و همچنین ارتباط میان عوامل علی و مؤثر مفیدند. این روش برای آموزش مأموران و مردم درباره فساد مفید است. همانند حوزه‌های دیگر پژوهش دقت در گزینش و نمونه‌گیری از موارد مهم است. برای مثال، ممکن است موارد را به‌عنوان نمونه‌های «نوعی» معضلی خاص انتخاب کرد یا اینکه تلاش‌هایی برای شناسایی مواردی انجام داد که نشان‌دهنده محدوده کامل معضلی خاص یا فساد به‌طور کلی هستند.

۵-۳-۱-۲ پژوهش‌های میدانی

می‌توان پژوهشگران را برای نظارت مستقیم بر فعالیت‌های خاصی فرستاد. در صورتی که آنها به خوبی آموزش دیده باشند، می‌توانند اطلاعات بسیار دقیقی کسب کنند. با این حال، پژوهش میدانی بسیار گران و زمان‌بر است و به همین دلیل، نمی‌توان از آن به‌طور وسیع استفاده کرد. معمولاً این روش به پیگیری روش‌های کلی‌تر دیگر و بررسی‌های دقیق‌تر حوزه‌های خاص مشکل‌زا محدود می‌شود.

پژوهشگران میدانی می‌توانند متوجه گردآوری و گزارش اطلاعات درباره هر جنبه از فعالیتی شوند که مورد بررسی قرار می‌گیرد و با این کار می‌توانند داده‌هایی که با استفاده از اکثر روش‌ها قابل دسترسی نیستند را جمع‌آوری کنند. برای مثال، می‌توان به سرعت، کارایی یا نزاکتی که مأموران خدمات دولتی در تعامل با مردم دارند اشاره کرد. در یک نمونه اخیر، پژوهشگران به‌عنوان بخشی از یک ارزیابی جامع از سلامت و ظرفیت قضایی در نیجریه در دادگاه‌ها حضور یافتند و در مورد اینکه آیا معطل شده‌اند یا اینکه در یک روز عملاً چند ساعت منتظر شده‌اند گزارش تهیه کردند.

در بسیاری موارد، تفکیک میان استفاده از پژوهشگران، که عملکرد آنها آسان‌سازی جمع‌آوری اطلاعات درباره اهداف پژوهش است، و عملیات تحقیق، که کارکرد آن شناسایی متخلفان و جمع‌آوری ادله لازم برای تعقیب یا تنبیه انضباطی است، دشوار می‌باشد. این مسئله به‌ویژه در جایی صدق می‌کند که پژوهشگران به‌طور سری یا بدون نام فعالیت می‌کنند و این کار غالباً از این جهت مورد استفاده قرار می‌گیرد که اطمینان حاصل شود حضور آنها بر رفتاری که تحت پژوهش قرار دارد تأثیر نمی‌گذارد. در کشورهایی که برای تحقیقات کیفری محدودیت‌های قانون اساسی یا عادی وجود دارد کارگزاران فعال باید توجه کنند که ممکن است این محدودیت‌ها در مورد پژوهش‌های سری یا بدون نام نیز اعمال شود یا اینکه مانع استناد به اطلاعاتی که این‌گونه تحصیل شده‌اند علیه مجرمان در تعقیبات بعدی شوند. همچنین، باید به پژوهشگران قواعد یا رهنمودهایی ارائه شود که مشخص می‌کنند در صورت مشاهده تخلفی جدی، آیا و چه زمانی باید به نهادهای مجری قانون اطلاع دهند.

۶-۳-۲ ارزیابی حرفه‌ای از مقررات و رویه‌های قانونی و سایر مقررات و رویه‌ها

در بسیاری از کشورها، گرایش مقررات حقوق کیفری و اداری بر این است که از فساد که در حال حاضر وجود دارد پیشگیری و بازدارندگی آن را کنترل و فساد را از جرائم تا تخلف از کدهای رفتاری حرفه‌ای یا معیارهای عملی رتبه‌بندی کنند. مهم‌ترین این موارد عبارت‌اند از: جرائمی مثل ارتشا، قواعد ناظر بر خدمات دولتی، مثل قواعد حاکم بر اعلام و تعارض منافع و مقررات و رویه‌های حرفه‌های مهم، مانند وکالت و حسابداری. سایر بخش‌ها، مثل حرفه‌های پزشکی یا مهندسی و صنعت بیمه نیز ممکن است دارای کد یا معیارهایی باشند که متضمن عناصر مربوط به اقدامات ناظر بر مبارزه با فساد هستند. می‌توان از این موارد، با استفاده پژوهشگرانی که از نظر حرفه‌ای دارای صلاحیت، ولی مستقل از این بخش‌ها و نهادهای مورد نظرند ارزیابی‌هایی انجام داد. در جایی که مناسب باشد، می‌توان از نهادهای حرفه‌ای نیز خواست در این مورد به بررسی و گزارش بپردازند. این بررسی‌ها باید جمع‌آوری شوند تا سیاهه کاملی از اقدامات ضدفسادی را فراهم کنند که ممکن است از این پس با اهداف زیر به کار گرفته شود:

- مقایسه هر بخش مجزا با تهیه فهرست کامل برای تعیین اینکه آیا عناصر موجود در بخش‌های دیگر مفقود است و در این صورت، آیا باید آنها را اضافه کرد؛
- مقایسه قواعد موازی یا مشابه که از سوی بخش‌های مختلف پذیرفته شده‌اند برای تعیین اینکه کدام یک کارآمدترند و توصیه برای بهبود موارد دیگر؛
- هنگامی که اقدامات شناسایی شد، پیمایش اعضای حرفه مورد نظر و مشتریان آنها برای ارزیابی دیدگاه آنها نسبت به اینکه آیا هر یک از اقدامات کارآمد بوده‌اند و اگر این چنین نبوده دلیل آن چیست؛ و
- شناسایی شکاف‌ها و ناسازگاری‌ها و شیوه‌های برطرف کردن یا سازگاری آنها با یکدیگر.

باید چارچوب کلی قانون‌گذاری مبارزه با فساد را ارزیابی کرد و این کار مستلزم برخی ملاحظات اولیه درباره این امر خواهد بود که کدام مقررات و چگونه ممکن است برای مبارزه با فساد به کار گرفته شوند. این ارزیابی شامل موارد زیر خواهد بود:

- مقررات کیفری مشتمل بر جرائم مطرح، عناصر دادرسی کیفری، مقررات ناظر بر

مسئولیت کارگزاران دولتی و همچنین مقررات ناظر بر ردیابی و توقیف درآمدهای ناشی از فساد و در جایی که قابل اعمال است سایر اموالی که برای ارتکاب یا در ارتباط با چنین جرائمی به کار گرفته شده‌اند؛

● عناصری که در بیشتر کشورها، مقررات انضباطی یا اداری محسوب می‌شوند و شامل معیارها و رویه‌های مربوط به خدمات دولتی و مقررات ناظر بر وظایف اساسی، مثل فعالیت بخش خدمات مالی (مثل بانکداری و تجارت عمومی سهام، اوراق بهادار و کالاها)، به‌کارگیری متصدیان خدمات دولتی و انعقاد قراردادهای دولتی مربوط به کالاها و خدمات می‌شوند؛

● حوزه‌های دیگر حقوق، شامل قانون‌گذاری ناظر به تشریفات دادگاه‌ها و قواعد شکلی و ماهوی ناظر بر به‌کارگیری دعوای مدنی به‌عنوان ابزاری برای دریافت جبران خسارت بابت خطای اداری یا سهل‌انگاری منتسب به فساد؛ و

● هر حوزه از رویه‌های حرفه‌ای که تحت شمول قواعد ثابت است، خواه ازسوی دولت تصویب شده و خواه ازسوی خود حرفه پذیرفته شده نیز ممکن است برای بررسی داخلی یا خارجی مفتوح باشد. حوزه‌های مهم شامل حرفه‌ها و زیرگروه‌های حقوقی و حسابداری می‌شود، مثل قضات و مقامات تعقیب. اما سایر حرفه‌های خودگردان یا نهادهای شبه‌حرفه‌ای نیز ممکن است ارزش ارزیابی را داشته باشند. لازم به ذکر است هدف اصلی این ارزیابی لزوماً شناسایی فساد نیست، بلکه ارزیابی اقدامات ایجاد شده درباره فساد است که ممکن است به‌عنوان مبنایی برای اصلاح سایر حرفه‌ها یا شناسایی و برخورد با ناسازگاری‌ها یا شکاف‌ها به کار گرفته شوند.

۲-۱-۳-۷ ارزیابی نهادها و روابط نهادی

بیشتر ارزیابی‌های نهادها و روابط نهادی متضمن توجه به ظرفیت یا توان بالقوه آنها برای مبارزه با فساد است (برنامه دوم). این امور را باید برای تعیین ماهیت و میزان فساد در هرکدام از نهادها و همچنین در فضای روابط میان آنها ارزیابی کرد. این ارزیابی باید شامل نهادها و مؤسسات دولتی و همچنین عناصر مرتبط با جامعه مدنی، از جمله رسانه‌ها، محیط‌های دانشگاهی، نهادهای حرفه‌ای و گروه‌های ذی‌نفع مربوط به آن شود.

روش‌های ارائه شده در برنامه نخست را نیز می‌توان بدین‌منظور استفاده کرد.

۴-۱-۲ پیش‌شرط‌ها و خطرها

خطرهای مهمی که ارزیابی‌ها را تهدید می‌کنند آن است که داده‌های به‌دست آمده اشتباه باشند یا به‌طور غلط تفسیر شوند که این خود به طراحی راهبردهای نادرست مبارزه با فساد یا نتایج اشتباه درباره پیشرفت مبارزه با فساد منتهی خواهد شد که هر دو نشان‌دهنده تهدیدی جدی هستند. اگر راهبردهای اولیه بیش از حد محافظه‌کارانه باشند، از توان خود در مبارزه با فساد مطابق انتظارات استفاده نخواهند کرد و اگر بیش از حد بلندپروازانه باشند، احتمالاً راهبرد با شکست مواجه خواهد شد. در صورتی که مردم متقاعد شوند راهبرد ملی مفید نیست، خواه به این دلیل که بیش از حد بلندپروازانه است و خواه داده‌هایی که در جریان ارزیابی به‌کار رفته‌اند معتبر نیستند، پیروی از اقدامات ضدفساد با شکست روبه‌رو و باعث فرسایش بیشتر راهبرد خواهد شد.

بنابراین، روش‌های جمع‌آوری، تحلیل و گزارش داده‌ها و نتایج، باید محکم و شفاف باشند. نه فقط ارزیابی‌ها باید معتبر باشند، بلکه باید از سوی کارشناسان مستقل و همه مردم معتبر شناخته شوند.

۲-۲ برنامه دوم

۱-۲-۲ ارزیابی ظرفیت‌های نهادهای و پاسخ به فساد

برنامه دوم به ارزیابی نهادهای درگیر در ایجاد سلامت برای مبارزه با فساد اختصاص دارد. اهداف این برنامه عبارت‌اند از:

در آغاز، تعیین استعداد هر یک از نهادها برای مشارکت در راهبرد مبارزه با فساد؛ سنجش میزان موفقیت به‌دست آمده در هر مرحله برای تعیین نقشی که از هر نهاد می‌توان یا باید برای ایفا در مراحل بعدی انتظار داشت.

ارزیابی نهادی برای طراحی راهبردها و تنظیم اولویت‌ها نیز دارای اهمیت است. در بسیاری از حوزه‌ها، این ارزیابی با ارزیابی توصیف شده در برنامه نخست هم‌پوشانی دارد. برای مثال، ارزیابی قضات یا دادگاه‌ها که نشان‌دهنده میزان فساد نهادی است و در

برنامه نخست به کار می‌رود، در بسیاری موارد نشان‌دهنده این نیز هست که استعداد قضاات برای مبارزه با فساد نسبتاً پایین است. این امر به نوبه خود باعث می‌شود در مراحل اولیه راهبرد به اصلاح نظام قضایی اولویت بالایی داده شود. باید استفاده از عناصری از راهبرد که وابستگی شدیدی به حاکمیت قانون و قضاات و دادگاه‌های بی‌طرف دارند را تا وقتی که ارزیابی‌های بعدی نشان دهند دستگاه قضایی به اندازه کافی توان مبارزه با فساد را دارد به تأخیر انداخت.

۲-۲-۲ تعیین نهادهای نیازمند ارزیابی و تنظیم اولویت‌ها

ماهیت وسیع و فراگیر فساد ممکن است مستلزم آن باشد که در عمل نهادهای دولتی و همچنین عناصر بسیاری از جامعه مدنی و بخش خصوصی در برخی موارد ارزیابی شوند. باین حال، برای حفظ منابع و نگاه داشتن یک راهبرد ملی نسبتاً متمرکز باید اولویت‌ها را تنظیم کرد.

در بسیاری موارد، تعیین اینکه باید به کدام نهادها در فرایند ارزیابی اولویت داد به عواملی بستگی دارد که برای هر کشوری منحصر به فرد است. ممکن است این عوامل به‌ویژه اگر راهبرد نسبتاً موفق باشد، در طول زمان نیز تغییر کنند. درحقیقت، ارزیابی دوره‌ای ممکن است نشان دهد این نهادها پیشرفت کرده‌اند و از بخشی از معضل فساد، به بخشی از راه‌حل تبدیل شده‌اند. در عوض، ممکن است ارزیابی‌ها این هشدار را بدهند که نهادهایی که سابقاً عاری از فساد بوده‌اند تحت فشار نفوذهای فاسدی قرار گرفته‌اند و از حوزه‌هایی که تلاش‌های ضدفساد در آنها موفق بوده‌اند به این حوزه‌ها منتقل شده‌اند. بنابراین، در ارزیابی نقش‌هایی که باید از سوی نهادهای مختلف ایفا شود، توجه به نقش‌های موجود یا بالقوه آنها در حوزه‌های اصلی (حوزه‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، حقوقی و دیگر) که عموماً به تلاش‌های ضدفساد نیاز دارند، دارای اهمیت است. این امر در بیشتر کشورها شامل حوزه‌های زیر است:

۲-۲-۲-۱ ارزیابی

ارزیابی قابل اعتماد، آنچنان که در برنامه نخست و دوم بیان شد، در آغاز و پایان مراحل

مختلف در طول فرایند مبارزه با فساد مورد نیاز است. باید نهادهای بخش دولتی و خصوصی که اطلاعات آماری و سایر اطلاعات را از منابع اصلی گردآوری و همچنین، نهادهایی که اطلاعات تحصیل شده از منابع دیگر را جمع‌آوری و تحلیل می‌کنند درگیر کرد. در جایی که ارزیابی نشان می‌دهد چنین نهادهایی قابل اعتماد نیستند، ممکن است تأسیس نهادهای ویژه و اختصاصی ضروری باشد.

۲-۲-۲ پیشگیری

می‌توان برای ایفای نقش در پیشگیری از فساد نهادهای بسیاری را دعوت کرد. برخی عناصر نظام عدالت کیفری را می‌توان به‌عنوان عناصر پیشگیرانه دسته‌بندی کرد، مانند نهادهایی که تعقیب را مدیریت می‌کنند و نهادهایی که مسئول حبس یا اخراج محکومان به فساد از سمت‌هایشان هستند. به‌طور کلی‌تر، نهادهایی مانند مدارس، دانشگاه‌ها و نهادهای مذهبی در بالابردن آگاهی و بسیج مباحث اخلاقی و سودگرا علیه فساد ایفای نقش می‌کنند. نهادهای اجتماعی و اقتصادی نیز ممکن است نقش مشابهی داشته باشند و همچنین، در طراحی و اجرای اقدامات نهادی، ساختاری و فرهنگی برای مبارزه با فساد در تعاملات خود نقش ایفا کنند.

۲-۲-۳ پاسخ‌ها

نقش‌های واکنشی عموماً نقش‌هایی هستند که به نظام عدالت کیفری و نهادهایی واگذار شده است که دارای کارکرد مدنی موازی یا مشابه‌اند و به‌عبارت‌دیگر، هر نهادی که مسئول کشف، تحقیق، تعقیب و مجازات فساد و بازگرداندن درآمدهای ناشی از فساد است. در بسیاری از کشورها، نهادهای غیرکیفری به امور چون تنظیم معیارهای سلامت و سایر معیارها، اخراج یا تنبیه انضباطی کسانی که این معیارها را رعایت نمی‌کنند و بازگرداندن درآمدهای ناشی از جرم یا خسارت‌ها از طریق اقامه دعوی مدنی می‌پردازند. به‌طور کلی، ارزیابی و اصلاحات به‌عنوان امور دارای اولویت بر نهادهای بخش دولتی و کارکردهای آنها متمرکز می‌شوند. باین‌حال، ماهیت فساد و بی‌میلی مردم در اعتماد کامل به کارگزاران و نهادهای دولتی در محیطی که فساد معضلی جدی است برای عناصری از

جامعه مدنی نقش مهمی در نظارت بر امور دولتی و تلاش‌های ضدفساد و تهیه اطلاعات دقیق و معتبر برای اعتبار بخشیدن (یا نبخشیدن) به این تلاش‌ها ایجاد می‌کند.

با توجه به عناصر یا نهادهای مربوط با تمرکز خاص بر رسانه‌ها، محیط‌های دانشگاهی، نهادهای حرفه‌ای و سایر گروه‌های ذی‌نفع نیز باید فرایند ارزیابی مشابهی اجرا شود. معمولاً ارزیابی هر عنصر متضمن این امور خواهد بود: توجه به نقشی که این عنصر در حال حاضر در تلاش برای مبارزه با فساد ایفا می‌کند یا ممکن است ایفا کند، توانایی آن برای انجام دادن این نقش و رابطه آن با دیگر عناصر دولتی و جامعه مدنی.

برای مثال، توجه به رسانه‌ها متضمن ارزیابی انواع رسانه‌های موجود (شبکه‌های رایانه‌ای و رسانه‌های ویدئویی، رادیویی و مکتوب) و در دسترس بودن آنها برای بخش‌های مختلف جامعه (میزان سواد و دسترسی به رادیو، تلویزیون و رایانه)، نقشی که هر رسانه برای شناسایی فساد ایفا می‌کند، ظرفیت هر کدام برای توسعه این نقش و همچنین، عوامل مربوط دیگر، مثل توانایی رسانه‌ها برای دسترسی به اطلاعات لازم برای بررسی و ارزیابی فعالیت‌های دولت است.

معمولاً نهادها یا مؤسساتی که یک یا چند مورد از این کارکردها را انجام می‌دهند، شامل موارد زیر خواهند بود:

الف) نهادهای سیاسی: مانند احزاب سیاسی (خواه بر سر قدرت باشند یا نه) و عناصر سیاسی طرفدار دولت؛

ب) نهادهای قانون‌گذاری: شامل عناصر قانون‌گذار و خدمات دولتی که قواعد یا معیارهای مرتبط با قانون اساسی، قانونی، مقرراتی و سایر قواعد یا معیارهای دارای ماهیت تقنینی را طراحی، اتخاذ، تصویب یا اجرا می‌کنند؛

پ) نهادهای قضایی: شامل قضات در هر سطح، مأموران شبه‌قضایی و کسانی که داده‌ها را فراهم یا از دادرسی‌های قضایی پشتیبانی می‌کنند، مثل مقامات تعقیب و وکلا، کارکنان محاکم، شهود، مجریان قانون و دیگر مأموران تحقیق؛

ت) نهادهای عدالت کیفری: شامل کسانی که مسئول تحقیق، تعقیب، مجازات و ارزیابی جرائم‌اند؛

ث) نهادهای دیگر با مسئولیت‌های ویژه مبارزه با فساد: مثل حسابرسان، بازرسان و بازرسان

ویژه؛

ج) **نهادهای جامعه مدنی:** به طور خاص کسانی که درگیر مسئله شفافیت هستند، مثل رسانه‌ها، یا درگیر تنظیم معیارها هستند، مثل نهادهای حرفه‌ای، یا اینکه مشغول ارزیابی و تحلیل‌اند، مثل نهادهای دانشگاهی؛ و

چ) **نهادهای بخش خصوصی:** به خصوص کسانی که در معرض فساد شناخته شده‌اند، مثل پیمانکاران دولت و کسانی که مشغول سرپرستی‌اند، مثل حسابرسان خصوصی.

۲-۲-۳ ارزیابی نهادها و روابط نهادی

هنگامی که نهادهای خاصی شناسایی می‌شوند، باید آنها را هم به‌طور مجزا و هم در فضای ارتباطشان با سایر نهادها و عوامل مربوط خارجی ارزیابی کرد. برای مثال، ارزیابی کلی نقش بالقوه قضات، نه فقط ممکن است تحت تأثیر صلاحیت حرفه‌ای و رهایی آنها از فساد باشد، بلکه از شایستگی و سلامت مقامات تعقیب و کارکنان دادگاه‌ها نیز تأثیر می‌پذیرد. ماهیت قانون‌گذاری‌ای که قضات باید در پرونده‌های فساد اعمال کنند نیز بر نقشی که ایفا می‌کنند تأثیرگذار خواهد بود.

هدف عمده ارزیابی مورد استفاده در برنامه دوم تعیین ظرفیت بالقوه هر نهاد برای اقدام علیه فساد است. با این حال، این امر به ناچار با ارزیابی مورد استفاده در برنامه نخست درباره ماهیت و میزان فساد در هر نهاد و نهادهای مرتبط گره خورده است. در مبارزه با فساد در صورتی که خود قضات یا کسانی که قضات به آنها وابسته‌اند، مثل کارکنان دادگاه‌ها یا مقامات تعقیب، فاسد باشند، نمی‌توان به آنها اعتماد کرد. در چنین مواردی یک یافته از برنامه نخست مبنی بر اینکه فساد در یک نهاد موجود است، عادتاً دال بر آن است که اصلاح آن نهاد در اولویت قرار دارد. تا زمانی که اصلاحات اعمال می‌شود توان آن نهاد برای مبارزه با فساد در هر جای دیگر به‌طور نسبی محدود خواهد شد.

اهداف اصلی ارزیابی نهادی عبارت‌اند از:

- تحلیل نقاط قوت و ضعف در هر نهاد برای شکل دادن مبنای راهبرد و طرح عملی برای تلاش‌های ضدفساد در آن نهاد. بنابراین، طرح‌های جداگانه تشریح شده را می‌توان در طول محدوده کلی نهادها مقایسه و هماهنگ کرد.
- شناسایی حوزه‌های خاص فساد و یا حوزه‌های در معرض فساد در هر نهاد.

• طراحی فهرست کاملی از نهادها و مؤسسات. این فهرست شامل نمای کلی و مختصر تشکیلات و وظیفه کاری هر نهاد و مسئولیت‌هایی می‌شود که هر کدام در تلاش‌های ضدفساد دارند. از این فهرست، برای آگاه‌سازی نهادها از موجودیت متقابلشان و نقش‌هایی که هر کدام به‌نوبه خود برای تسهیل همکاری و هماهنگی وظایف کاری و فعالیت‌ها دارند استفاده می‌شود.

• ارزیابی وظایف و فعالیت‌های هر نهاد برای شناسایی و رسیدگی به چالش‌ها یا ناسازگاری‌ها. سپس می‌توان به ارتقای وظایف یا بهبود منابع در حوزه‌هایی که ضعیف یا فاقد منابع کافی شناخته شده‌اند توجه کرد.

۲-۲-۴ روش‌های گردآوری داده‌ها یا اطلاعات برای استفاده از ارزیابی نهادها

روش‌شناسی جمع‌آوری اطلاعات برای ارزیابی نقش‌های بالقوه نهادها اساساً همان مواردی است که برای ارزیابی میزان فساد به‌کار می‌رود (برنامه اول) و بسیاری از همان هشدارها را نیز به دنبال دارد.

فصل سوم

نهادسازی

۳-۱ مفهوم موسع «نهادسازی»

۳-۱-۱ برنامه سوم تا یازدهم

به‌طور کلی، این موضوع پذیرفته شده که تغییرات نهادی بخش مهمی از عمده راهبردهای ضدفساد ملی را تشکیل می‌دهند. اگر عناصر نهادسازی در تمامی معاهدات بین‌المللی برنامه‌های اجرایی و پروژه‌های توسعه‌محور خاصی که به فساد یا موضوع‌های کلان‌تر از آن مانند حکمرانی خوب می‌پردازند یافت نشود، در اکثر آنها یافت خواهد شد.^۱ از آنجا که بسیاری از عوامل مرتبط با فرهنگ‌ها و ساختارهای نهادی بر درجات و

۱. بخش عمده‌ای از کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد (۲۰۰۳) را می‌توان به‌نحوی از منظر نهادسازی مورد توجه قرار داد، به‌ویژه از منظر گسترده‌ای که در این مجموعه مدنظر قرار گرفته است. از جمله مصادیق مهم آن در کنوانسیون مواد ۵ تا ۱۳ از فصل دوم هستند که به پیشگیری اختصاص دارند. این حوزه در بسیاری موارد به تقویت نهادهای دولتی و خصوصی و آموزش کارکنان آنها می‌پردازد. همچنین، می‌توان به قسمت (د) بند ۱ ماده ۶۰ اشاره کرد که از اعضا می‌خواهد در ارزیابی و تقویت نهادها به یکدیگر کمک فنی ارائه دهند. مواد ۶ و ۳۶ به تأسیس بخش‌های خاص ضدفساد در مراجع پیشگیری و مجریان قانون اختصاص دارند. ماده ۶۳ به برگزاری کنفرانس با حضور دولت‌های عضو اشاره دارد تا به موضوع‌های بین‌المللی برآمده از کنوانسیون بپردازند. ماده ۶۲ از کشورها می‌خواهد برای انجام دادن این کار به‌صورت داوطلبانه در نهادهای مختلف به فعالیت بپردازند، چه از طریق دفتر سازمان ملل در امور مواد مخدر و جرم باشد، چه به‌طور مستقیم در قالب کمک‌های دوجانبه. دیگر تمهیدات بین‌المللی که بر این موضوع تأکید دارند عبارت‌اند از: ماده ۹ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی (۲۰۰۰) که از اعضا می‌خواهد استقلال لازم را به مراجع ضدفساد خود اعطا کنند تا از تأثیرگذاری ناشایست بر اقداماتشان جلوگیری شود؛ ماده ۲۰ کنوانسیون حقوق کیفری شورای اروپا راجع به فساد (۱۹۹۸) که مراجع ضدفساد خاصی را تأسیس می‌کند؛ ماده ۳ کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد که به تمهیدات پیشگیرانه پرداخته است (۱۹۹۶)؛ «اصول راهبردی مبارزه با فساد و تضمین سلامت کارکنان دادگستری و امنیتی» مجمع جهانی مبارزه با فساد (۱۹۹۹) و کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد.

انواع فساد بالفعل تأثیر می‌گذارند، می‌توان با انجام اصلاحات نهادی، این تأثیرات را خنثی کرد یا کاهش داد. این اصلاحات شامل گنجاندن^۱ مؤلفه‌هایی برای پاسخ‌گویی سازمان‌ها، حذف لایه‌ها یا آسان‌سازی عملیات‌ها به منظور کاهش خطاها و فرصت‌های پنهان‌سازی فساد و همچنین اعمال اصلاحات زیربنایی بیشتر برای تغییر نگرش‌ها و عقاید فعالان هر نهاد است. در بعضی موارد، می‌توان نهادهایی را به طور کامل حذف یا برای آغازی جدید ساختاری نوین برایشان ترسیم یا اینکه نهادهایی کاملاً جدید ایجاد کرد. در گذشته، نهادسازی بر ایجاد یا توسعه نهادها تمرکز کرده بود و برای اداره آنها به مهارت‌های فنی نیاز داشت. در بسیاری موارد، نتایج به دست آمده کمتر از انتظارات بوده، زیرا نگرش‌ها و رفتارهایی که از فساد پشتیبانی یا آن را تأیید می‌کردند، در این نهادهای جدید نیز راه می‌یافتند. هم‌اکنون این مسئله پذیرفته شده که اصلاحات فقط نباید در سطح نهادها باشد، بلکه باید کارکنان آنها را نیز دربرگیرد. همچنین، از نظر مدیریت نتیجه‌محور لازم است سلامت، پاسخ‌گویی، شفافیت و همچنین پذیرش کلی نگرش‌ها، عقاید و آداب و رسوم که سلامت را بر فساد ترجیح می‌دهند تقویت شوند و به اجرا درآیند.

بنابراین، هم‌اکنون یک مفهوم موسع‌تر از نهادسازی از سوی بسیاری از اهداگران و سازمان‌ها اقتباس شده است. اهداگران به‌عنوان گرداننده با موکلان خود در تعامل هستند تا معیارها و قواعد اساسی حاکم بر مدیران نظام اداری را وضع کنند. بحث سلامت برای متصدیان هنگامی که بر مناصب خدمات دولتی قرار می‌گیرند و برای رأی‌دهندگان هنگامی که نامزدها را برای تصدی پست برگزیده یا سیاسی با یکدیگر

←Plans of Action for the Implementation of the Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twentyfirst Century, GA/RES/56/261, Annex, Plan II, Action Against Corruption, Subparagraphs 7(d) and (e).

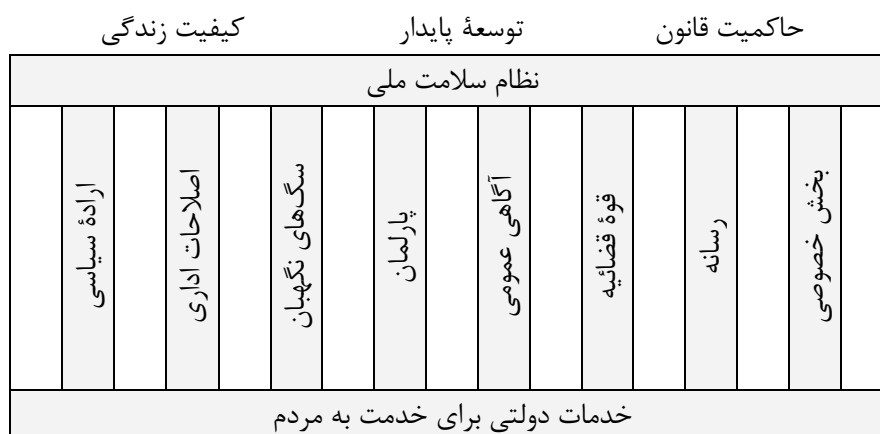
۱. از جمله دیگر تمهیدات بین‌المللی اخیرالتصویب که به این موضوع پرداخته‌اند عبارت‌اند از: ماده ۹ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی (۲۰۰۰) که از اعضا می‌خواهد استقلال لازم را به مراجع ضدفساد خود اعطا کنند تا از تأثیرگذاری ناشایست بر اقداماتشان جلوگیری شود؛ ماده ۲۰ کنوانسیون حقوق کیفری شورای اروپا راجع به فساد (۱۹۹۸) که مراجع ضدفساد خاصی را تأسیس می‌کند؛ ماده ۳ کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد که به تمهیدات پیشگیرانه پرداخته است (۱۹۹۶)؛ «اصول راهبردی مبارزه با فساد و تضمین سلامت کارکنان دادگستری و امنیتی» مجمع جهانی مبارزه با فساد (۱۹۹۹) و کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد.

مقایسه می‌کنند به نگرانی جدی تبدیل شده است. هم‌اکنون این مقوله از هر طریق ممکن ارتقا یافته است؛ مانند گنجاندن کدهای مدیریتی، کدهای رفتاری، اعلامیه‌ها و نظارت بر دارایی‌های شخصی و شفافیت در امور سیاسی.

درک این واقعیت که نهادها با یکدیگر ارتباط دارند و عمده اصلاحات باید به صورت هماهنگ انجام شود به توسعه مفهوم «نهاد» و فهرست نهادهایی که عموماً تحت شمول راهبردهای ضدفساد قرار می‌گیرند منجر شده است. با اینکه تمرکز اصلی همچنان بر عناصر کلیدی تصدی دولتی است، از جمله نهادهای مالی، نظام قضا، نهادهای تعقیب قضایی و دیگر مراجع عدالت کیفری و همچنین نهادهایی که به جذب نیرو در خدمات دولتی و تأمین کالا و خدمات اشتغال دارند، اما اکنون این واقعیت پذیرفته شده که دیگر نهادهای دولتی و جامعه مدنی به همان نسبت نیازمند توجه هستند. بسیاری از همین اصول بنیادین نسبت به تمامی نهادهای دولتی، در هر سطح و اندازه، قابلیت اجرا دارند. چنانچه سازوکارهای شفاف‌سازی اساسی‌تر در اداره دولت با توسعه یک رسانه مستقل، هوشیار و مجهز به کارشناسان و منابع کافی جهت بازبینی و ارزیابی اطلاعات در دسترس و تضمین انتشار آنها در میان مردم همراه شود از تأثیرگذاری بسیار بیشتری برخوردار خواهند بود. همچنین، اعمال اصلاحات در زمینه حاکمیت قانون و پاسخ‌گویی قانونی، نه فقط مستلزم قانون‌گذاری و اقدامات نهادی دولتی است، بلکه شامل توسعه مراجع حقوقی مستقل و توانا نیز می‌شود تا به ارائه مشاوره‌های قانونی و طرح دعاوی بپردازند. همچنین، گروه هدفی که مشمول اصلاحات نهادسازی می‌شود باید تا حدی توسعه یابد که تمامی بخش‌های اجتماعی ذی‌نفع در ایجاد و حفظ سلامت ملی را دربرگیرد. از گذشته، تمرکز بر روی اهداها به متصدیان نهادهای دولتی بوده است. رویکرد جدید، به عناصری هماهنگ نیاز دارد تا گروه‌های ذی‌نفع را جدای از آن نهادها تبیین کنند، اما اگر قرار است اصلاحاتی کارآمد محقق شود، مشارکت و پشتیبانی آنها ضرورتی انکارناپذیر خواهد بود. در ایجاد ساختار راهبردهای کلی، می‌توان اصلاحات نهادی را در گروه «پایه‌های سلامت» (ر.ک. شکل ۱) قرار داد که از پشتیبانی متقابل برخوردارند و عناصری از هر دو طیف دولت و جامعه مدنی را در اختیار دارند.

گروه‌های اصلی بخش دولتی که معمولاً باید تحت شمول این راهبردها قرار گیرند

عبارت‌اند از: قوای مقننه و مجریه حکومت در سطوح ملی، ناحیه‌ای و محلی؛ قوه قضائیه و نهادهای پشتیبان آن؛ نهادهای معروف به «سگ‌های نگهبان» اصلی، مانند حسابرسان یا بازرسان؛ نهادهای مجری قانون و دیگر عوامل نظام عدالت کیفری. از منظر بخش خصوصی باید به رسانه‌ها، اشخاص و نهادهای دانشگاهی مربوط و دیگر سازمان‌ها، مانند اتحادیه‌های تجاری، انجمن‌های حرفه‌ای و گروه‌های دولتی و خصوصی که در ارتقای سلامت و تضمین شفافیت و پاسخ‌گویی نقشی حیاتی دارند توجه کرد.



شکل ۳-۱ پایه‌های سلامت

پایه آخر، به کل مردم مربوط می‌شود؛ آگاهی عمومی از اصلاحات انجام شده و انتظاراتی که از معیارهای وضع شده از طریق آن اصلاحات به وجود می‌آید در نهایت اصلاح‌گران و نهادها را در برابر موفقیت یا شکست در برنامه‌هایشان در موضع پاسخ‌گویی قرار می‌دهد.

این شکل بعضی «پایه‌های» اصلی را نشان می‌دهد که ممکن است در پروژه‌های نهادسازی لازم باشند.^۱

1. Petter Langseth, Rick Stapenhurst, and Jeremy Pope.(1997), The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption. Washington, D.C.: EDI Working Papers Series, World Bank, Based on Earlier Work by Ibriahim Seushi.

این پایه‌ها همانند پایه‌های یک ساختمان به یکدیگر وابسته‌اند. سست شدن یکی از آنها منجر به وارد آمدن فشار بیشتر به دیگران خواهد شد. در مجموع، توفیق یا شکست یک ساختار به قابلیت هریک از عناصر آن در تحمل فشارهای مورد انتظار وارده به آن بستگی دارد. اگر چند پایه به یک آن سست شوند یا یکی از آنها به حدی ضعیف شود که نتوان آن را باوجود دیگران جبران کرد کل ساختار فروخواهد ریخت.

تدوین یک ساختار موفق ضدفساد، مستلزم ارزیابی نیازهای ناشی از هریک از عناصر، نقاط ضعف و قوت آنها و نحوه ارتباط آنها با نقاط ضعف و قوت دیگر عناصر است. سپس می‌توان بر روی تنظیم اولویت‌ها و تشریح نقاط ضعف مهم تکیه کرد. در ۱۵ کشوری که تاکنون اصلاحات برنامه جهانی سازمان ملل علیه فساد را به اجرا گذاشته‌اند، عناصر نامتناسب حاکمیت قانون، به‌عنوان حوزه حساسی شناخته شده‌اند که کارایی دیگر اصلاحات را نیز از بین برده‌اند. همچنین، از نظر اکثریت اعمال اصلاحات در حوزه حاکمیت قانون مهم‌ترین اولویت است، زیرا به‌سادگی نمی‌توان مهارت‌ها و تخصص‌های ضروری را وارد حوزه‌های قضایی و قانونی کرد. این اقدامات زمان‌برند و در بسیاری موارد ۱۰ تا ۱۵ سال طول می‌کشند.

۲-۱-۳ سازوکارهای نهادسازی

می‌توان با اجرای تمهیداتی ساختارهای جدیدی ایجاد کرد یا در ساختارهای موجود اصلاحاتی به‌عمل آورد. همان‌طور که پیش از این اشاره شد، معمولاً ضرورت ایجاد می‌کند فقط به تغییرات ساختاری رسمی اکتفا نشود، بلکه نگرش‌ها نیز باید متحول شود و از اصلاحات در میان افرادی که آن نهادها را به‌وجود می‌آورند و همچنین در بسیاری موارد، از افرادی که با این نهادها رابطه دادوستدی دارند، پشتیبانی شود.

ممکن است تغییرات ساختاری رسمی مستلزم تغییر قوانین یا قانون‌گذاری تفویضی باشد که این خود همواره مستلزم اصلاحات اداری است. حتی ممکن است در برخی حوزه‌ها، مانند استقلال نهادهای قضایی، قانون اساسی و قوانین مادر نیاز به اصلاحات داشته باشند. ممکن است در این قوانین، نهادهای جدیدی با بودجه و کارکنان جدید پیش‌بینی شوند. معمولاً نهادهای کنونی تأسیس شده به‌موجب قانون مستلزم

اصلاحاتی اند تا بتوان به‌طور منطقی در آنها اصلاحات زیربنایی ایجاد کرد یا اینکه به کلی برچیده شوند. ممکن است قواعد و رویه‌های اداری، که یک نهاد به‌طور روزمره آنها را به اجرا درمی‌آورد، برپایه قانون‌گذاری تفویضی وضع شده باشد که به‌موجب آن در نهایت اختیار قانون‌گذاری به یک مرجع تفویض می‌شود تا قواعد اجرایی را در چارچوب محدودیت‌های مقرر برای فرد یا نهادی که برای هدف خاصی انتخاب شده‌اند، وضع یا اصلاح کند. از آنجا که قوه مقننه فی‌نفسه نیازی به مشارکت ندارد، این امر باعث می‌شود تا حد زیادی در قاعده‌گذاری تخصص‌گرایی رعایت شود و انعطاف‌پذیری بیشتری برای اعمال اصلاحات به‌وجود آید.

هم قوانین موضوعه و هم قوانین تفویضی تقریباً نسبت به اصلاحات ضدفساد انعطاف‌پذیرند. آنچه در اینجا برای قانون‌گذاران و مراجع سیاسی اهمیت دارد این است که در مجموع از اقدامات ضدفساد حمایت کنند و در خصوص اصلاحات خاص پیشنهادی آموزش لازم را ببینند. با توجه به ماهیت طولانی‌مدت این برنامه‌ها پشتیبانی چندجانبه نیز اهمیت خواهد داشت.

در جایی که به دانش فنی مفصل‌تری راجع به فساد نیاز است، می‌توان مراجع قانون‌گذاری تفویضی را تعیین کرد تا زیر نظر قوه مقننه عمل کنند. اصولاً از قوه مقننه خواسته می‌شود در خصوص مقابله با فساد تصمیم بگیرد، اصول کلی را وضع کند و مقررات کلیدی مانند قوانین ایجادکننده مراجع ضدفساد را تصویب یا اقدام به جرم‌انگاری و تحمیل مجازات کند. سپس از مراجع تفویضی خواسته می‌شود در چارچوب هر نهاد برای اعمال بهترین اصلاحات، به وضع قواعد ضروری و بازنگری و اصلاح دوره‌ای آنها توجه کنند.

در بسیاری موارد، مشکل به میزان درک، پشتیبانی و تعهد لازم برای اعمال اصلاحات در میان آنهایی که در نهادها کار می‌کنند و همچنین اشخاص خارج از سازمانی بازمی‌گردد که با آنها تعامل دارند. لذا، اصلاحات قانونی ضدفساد باید با برنامه‌هایی همراه باشد که به کارگران درباره ماهیت فساد، آسیب‌های ناشی از آن، نیاز به اصلاحات و همچنین سازوکارهایی که برای آن پیش‌بینی شده آموزش‌های لازم را می‌دهند. از آنجا که آنهایی که از فساد منتفع می‌شوند، از انگیزه کافی به‌منظور تغییر

رفتار خود برخوردار نیستند، معمولاً به برنامه‌های نظارتی و بازدارنده نیز نیاز خواهد بود. همچنین، باید اطمینان داده شود هرگونه تغییر ساختار حتی‌الامکان ساده و شفاف باشد. ساختارهای بسیار پیچیده فرصت‌های فاسد بیشتری ایجاد می‌کنند. همچنین، پیچیدگی یادگیری رویه‌های جدید را مشکل‌تر می‌کند و ممکن است با مقاومت کارکنانی مواجه شود که آنها را مانع انجام دادن وظایفشان می‌بینند. اصلاح فرهنگ‌های نهادی نیز به زمان نیاز دارد. زیرا آنهایی که با ارزش‌های قدیمی خو گرفته‌اند باید ارزش‌های جدید را درک و خودشان را با آنها سازگار کنند.

برنامه‌های اصلاحی باید به دنبال تحقق هرچه سریع‌تر تغییرات باشند و حتی‌المقدور به این منظور انگیزه‌های بسیاری را با خود همراه سازند. البته اهداف و انتظارات باید متعارف باشد. این اقدام نباید الزام به حرکت به سوی نقطه‌ای باشد که به واکنش و واپس‌زدگی منجر می‌شود. در جایی که اصلاحات ضدفساد در واکنش به فساد با پیشینه‌ای طولانی، رسوایی‌ها یا دیگر وقایع مهم عمومی‌ای برنامه‌ریزی می‌شوند که فشار سیاسی ایجاد کرده‌اند تا سریعاً اقداماتی اتخاذ شود، ممکن است یک اصلاح مختصر با برنامه‌های سیاسی در تعارض قرار گیرد.

۳-۱-۳ نهادهای قضایی

اصلاح یا بازسازی نهادهای قضایی غالباً مهم‌ترین اولویت در راهبردهای ضدفساد تلقی می‌شود. یکی از شرایط ضروری برای برقراری کارآمد حاکمیت قانون استقلال قضایی است و همگان این واقعیت را درک می‌کنند که در برابر تأثیرگذاری‌های ناروا عناصر غیرقضایی دولتی یا حکومتی به استقلال نیاز است. باین حال، استقلال قضایی واقعی زمانی محقق می‌گردد که امور قضایی از تمامی تأثیرگذاری‌های بیرونی دور نگه داشته شود.

فرایند تفسیر قانون و حل‌وفصل اختلافات در محاکم شامل فرایند ساختارمند دقیقی است که براساس آن ادله از لحاظ اعتبارپذیری و استنادپذیری ارزیابی می‌شوند و به مراجعی ارائه می‌شوند که در آنجا می‌توان آنها را به شیوه‌هایی مانند رسیدگی متقابل شهود آزمون و در صورت برخورداری از استدلالات قانونی روشن از سوی تمامی طرف‌های ذی‌نفع، مورد استناد قرار داد. این چنین فرایندی بصیرت، کیفیت و هماهنگی اساسی

در تصمیم‌گیری قضایی را تضمین می‌کند و نتایج آن اعتماد عمومی را برمی‌انگیزد. هرگونه راهبرد برای اصلاح نهادهای قضایی باید به‌دقت در پرتو استقلال قضایی در هر کشور و تمهیدات خاصی که در قانون اساسی، دیگر قوانین و معاهدات که در راستای حمایت از آن اتخاذ می‌شوند مورد توجه قرار گیرد. پیش از آنکه اصلاحات ضدفساد نهادینه شود، ممکن است ضرورت ایجاد کند از وجود استقلال قضایی اساسی و اجرای مؤثر آن اطمینان حاصل شود. در بسیاری موارد، توجهات اصلی به‌گزینش، آموزش و استخدام قضات معطوف می‌شود. لازم است به‌دقت راجع به‌نامزدهای تصدی این سمت تحقیقات صورت گیرد و با ارزیابی دقیق سوابق گذشته‌شان موارد فاسد شناسایی شود؛ آموزش قضایی پیش از ترفیع و برای قضات شاغل باید با تأکید بر ابعاد ضدفساد باشد. همچنین، منزه بودن بالفعل از هرگونه نشانه فساد نیز باید معیار اصلی در ارتقای سمت‌های بالای قضایی باشد. فقط تحت چنین شرایطی است که می‌توان از سلامت فرایند تجدیدنظرخواهی و اینکه دادگاه‌های تجدیدنظر بالاتر در جایگاهی هستند که پرونده‌های راجع به فساد مربوط به بیشتر قضات زیر دست خود را رسیدگی می‌کنند اطمینان حاصل کرد.

همچنین، استقلال گسترده قضات باعث می‌شود تلاش‌هایی که برای تغییر ذهنیت یا فرهنگ آنها انجام می‌شود، به عنصر حساس نهادسازی قضایی تبدیل شود. قضاتی که به واقع مستقل هستند، تقریباً در برابر اکثر تضمینات ضدفسادی که حکومت وضع می‌کند، مصون هستند و یگانه چیزی که باقی می‌ماند درونی‌سازی گرایش‌های و ارزش‌های ضدفساد به‌عنوان یک عامل کنترل‌کننده مؤثر است. ازسوی دیگر، چنانچه قوه قضاییه به‌خوبی آموزش‌دیده، شایسته و عاری از فساد برقرار شود، احتمالاً از استقلال قضایی بالایی نیز برخوردار خواهد بود. این عامل ممکن است در ارتقای دیگر اصلاحات حوزه حاکمیت قانون و استفاده از قوانین به‌عنوان ابزار اجرای تمهیدات ضدفساد و همچنین، اصلاحات در تمامی حوزه‌های تصدی‌گری دولتی نقش تعیین‌کننده‌ای به عهده داشته باشد. در نهایت اینکه، جایگاه برتر قضات در نظام اداره دولتی از آنها مثالی بارز برای دیگر کارکنان ساخته است. قضاتی را که نتوان به فساد کشاند مشوق و الزام‌کننده رفتار عاری از فساد در کل جامعه خواهند بود.

۳-۱-۴ نهادسازی در دولت‌های ناحیه‌ای و محلی

در بسیاری از کشورها، برای مقابله مؤثر با فساد، لازم است اصلاحات در سطوح مختلف دولتی گسترش یافته و یکپارچه شود. تقریباً تمامی کشورها از ساختارهای متمایزی برای تصدی دولت مرکزی و اجتماعات محلی برخوردارند و آنهایی که به‌موجب قانون اساسی نظام فدرالی دارند، دولت‌های ناحیه‌ای، استانی یا ایالتی نیز دارند. این دولت‌ها درجات متفاوتی از خودمختاری یا حتی حاکمیت نسبت به حکومت مرکزی دارند و در بسیاری موارد، براساس ساختارهای سیاسی رسمی یا غیررسمی متمایزی عمل می‌کنند. آنها می‌توانند در تدوین و اجرای راهبردهای ضدفساد چالش‌هایی را به‌وجود آورند. اصلاحات «از بالا به پایین» که برای نهادهای دولت مرکزی در نظر گرفته می‌شود، پس از مدت زمانی طولانی به دولت‌های محلی می‌رسد. با این حال، در بسیاری موارد، از منظر عموم مردم اصلاحات در نهادهای دولتی محلی حائز اهمیت است، زیرا آنها هستند که خدمات اساسی را ارائه می‌دهند. در این نواحی ممکن است برنامه‌های سیاسی به کلی با آنچه در دولت مرکزی در جریان است تفاوت داشته باشد و حتی چنین وضعیتی نسبت به دیگر نواحی نیز صادق باشد. لذا اگر قرار است مشارکت و همکاری محلی حفظ شود باید این عوامل را نیز مورد توجه قرار داد. در بسیاری موارد، سازگاری و ارتقای تمهیدات ضدفساد نیازمند اجرای اقدامات در سطح روستا به روستاست و بهتر است خود مردم برپایه ارزش‌های محلی‌شان مشارکت کنند.

فساد نهادهای قضایی تمام آن سازوکارها را عقیم می‌گذارد و باعث می‌شود تصمیمات قضایی برپایه تأثیرگذاری‌های ناشایست و ادعاهای بررسی نشده اتخاذ شوند. همچنین این وضعیت باعث می‌شود اصل انصاف و حق برابری در پیشگاه قانون نسبت به شاکیان انکار شود. نتیجه نهایی اینکه ناهماهنگی، تصمیم‌گیری‌های موقتی، بی‌اعتمادی عمومی و در نظام‌هایی که مبتنی بر تصمیمات قضایی است ضعف رویه‌های قانونی حاکم خواهد گشت.

همچنین، فساد قضایی تا حد قابل توجهی از کارایی خود نهادهای قضایی در مبارزه با فساد می‌کاهد. دادگاه‌ها نه فقط در تعقیب و مجازات مرتکبان فساد نقشی اساسی ایفا می‌کنند، بلکه در پاسخ‌گویی دیگر ساختارها، مانند فرایند دادخواهی حقوقی

(راجع به قراردادهای ناموفق یا درخواست‌های شغلی) و همچنین، بازنگری قضایی در تمهیدات ضدفساد و خود نهادها نیز نقش دارند. اگر خود قضات یا نهادهای پشتیبانشان فاسد باشند، تمامی این عناصر به‌طور ناکارآمد یا حتی مخرب عمل خواهند کرد. همان ساختارهایی که هدفشان تضمین رهایی قضات از فساد یا دیگر تأثیرگذاری‌های ناشایست است اصلاح نهادهای قضایی را مشکل‌تر و پیچیده‌تر کرده است. استقلال قضایی و امنیت تصدی قضا معمولاً اگر انفصال یا تنبیه انضباطی قضات فاسد را غیرممکن نسازد، با مشکلات بسیاری مواجه می‌کند. همچنین، بسیاری از کشورها به قضات خود مصونیت قانونی بیشتری اعطا کرده‌اند تا از تسلط یا تهدید از سوی مجریان قانون یا مقامات تعقیب جلوگیری کنند. این‌گونه امتیازها ممکن است سپری برای قضات فاسد باشند. اگر یک قاضی تحت تعقیب کیفری قرار گیرد، ممکن است تضمین محاکمه منصفانه او بسیار مشکل باشد.

۳-۲ برنامه سوم

۳-۲-۱ نهادهای تخصصی مبارزه با فساد

آنچه معمولاً در راهبردهای ضدفساد باید مورد توجه قرار گیرد این است که یک نهاد مجزا یا نهادی مانند نهاد مبارزه با فساد تأسیس شود تا به‌طور انحصاری به مشکلات فساد بپردازد یا اینکه نهادهای موجود اصلاح یا سازگار یا ترکیبی از این دو برقرار شود. بنابراین، لازم است برخی مراجع قانونی، سیاست‌گذاری و دیگر عوامل مدنظر قرار گیرند. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مقرر می‌کند باید در دو حوزه خاص چنین نهادهایی تأسیس شوند، مگر اینکه به شکلی وجود داشته باشند: نهادهای پیشگیری ضدفساد (ماده ۶) و نهادهای خاص مقابله‌کننده با فساد از طریق مجریان قانون (ماده ۳۶). اینکه دو نهاد مستقل عهده‌دار این امر شوند، به صلاحدید دولت‌ها واگذار شده است: یادداشت‌های مورد توافق برای کارهای مقدماتی تصریح دارند که دولت‌های عضو می‌توانند در راستای عمل به شرایط این دو مقررره نهادی را تأسیس یا از مشابه آن بهره‌برداری کنند.^۱

۱. پاراگراف‌های ۱۱ و ۳۹ سند A/58/422/Add.1.

کشورها در راستای اجرای این کنوانسیون و راهبردهای ملی‌شان باید مشخص کنند که مراجع جدیدی را تأسیس خواهند کرد، مراجع موجود را با اصلاح مقررات پیش‌بینی شده یا بدون آن به‌کار خواهند گرفت یا اینکه مؤثرترین رویکرد این خواهد بود که مرجعی مستقل متمرکز یا مراجع مستقلی را تأسیس کنند. در این راستا این کشورها باید به‌خاطر داشته باشند که کنوانسیون فقط معیارهای حداقل را برشمرده^۱ و بیشترین توجهات باید به کارآمدی واحدها در چارچوب قوانین داخلی، رویه‌ها و اقدامات باشد.

به‌هنگام تأسیس نهادهای ویژه ضدفساد، لازم است برخی عوامل قانونی، سیاست‌گذاری و دیگر مراجع مورد توجه قرار گیرد.

۲-۲-۳ مهم‌ترین مزایای نهاد مستقل ضدفساد

- می‌توان درجه بالایی از تخصص‌گرایی و مهارت را محقق کرد؛
- می‌توان در راستای دور کردن این نهاد از فساد و دیگر تأثیرات ناشایست درجه بالایی از استقلال را برقرار کرد؛
- این نهاد از اداره‌ها و وزارتخانه‌هایی که مسئولیت تحقیق را به عهده دارند مجزاست؛
- یک نهاد کاملاً جدید از «شروعی تازه» بهره‌مند می‌شود که عاری از فساد و دیگر مشکلاتی است که احتمالاً در نهادهای کنونی وجود دارد؛
- از اعتبار بیشتری نزد مردم برخوردار است؛
- بهتر می‌توان امنیت آن را تأمین کرد؛
- از پاسخ‌گویی سیاسی، قانونی و مردمی بیشتری برخوردار خواهد بود؛
- در ارزیابی پیشرفت، توفیقات و ناکامی‌های آن، شفافیت بیشتری وجود خواهد داشت؛ و اقدامات ضدفساد سریع‌تر اجرا خواهد شد. منابع خاص پیش‌بینی شده به‌کار خواهد رفت و کارکنان دچار مشکلات ناشی از رقابت عموم مجریان قانون، حساب‌رسان و دیگر

۱. ر.ک. بند ۲ ماده ۶۵ راجع به آزادی اجرای تمهیدات که نسبت به آنچه خود کنوانسیون مقرر کرده از «اطلاق یا شدت بیشتری» برخوردار است.

نهادهای مشابه نخواهند شد.

۳-۲-۳ مهم‌ترین معایب نهاد مستقل ضدفساد

- هزینه‌های اجرایی بیشتر؛
- بروز انزوای موانع و رقابت منفی میان این نهاد و آنهایی که مجبور است همراهی‌شان کند، مانند مجریان قانون، مقامات تعقیب، حسابرسان و بازرسان؛ و
- کاهش احتمالی حضور مورد انتظار ساختارهای موجودی که از این نهاد جدید کنار گذاشته شده‌اند.

از منظر سیاسی، تأسیس یک نهاد یا اداره خاص این پیام را می‌رساند که دولت به‌طور جدی اقدامات ضدفساد را پیگیری می‌کند. با این حال، ممکن است این نهاد مستقل فشارهای رقابتی سیاسی را در گروه‌هایی ایجاد کند که اولویت‌های مشابهی را در خصوص جرائم مرتبط دنبال می‌کنند. همچنین، ممکن است این نهاد در برابر اقداماتی که سعی دارند آن را به حاشیه برانند یا از طریق تخصیص بودجه کم یا گزارش ناشایست از سوی نهادها از تأثیرگذاری آن بکاهند آسیب‌پذیر نشان دهد.^۱ به‌طور کلی، تقسیم‌بندی یا تجزیه مجریان قانون و دیگر فعالان ذی‌ربط از میزان کارایی‌شان می‌کاهد. از منظر دیگر، نهاد ضدفساد به‌نحوی در تأمین مضاعف امنیت در برابر فساد مشارکت خواهد کرد که در موضع یک ناظر بر اقدامات جامعه قراردادی مجریان قانون قرار خواهد گرفت و اگر خودش مرتکب فساد شود، مجریان قانون بر آن نظارت خواهند کرد. چالش قانونی و مدیریتی که در اینجا بروز می‌یابد، این است که آن‌قدر نیروهای زائد و حتی رقیب یکدیگر برای افشای فساد اجیر می‌شوند که نهاد اصلی ضدفساد در انجام دادن وظایفش با شکست مواجه می‌شود. با این حال، باید جلوی موازی‌کاری‌های بیش از حد را گرفت، زیرا این جریانات اطلاعاتی از فرصت‌های تحقیق و تعقیب که برای مراجع اصلی این حوزه مهیا می‌شوند می‌کاهند.

در صورت وجود یا تصور وجود فساد احتمال تأسیس نهادهای تخصصی مبارزه با آن

۱. توجه داشته باشید که هر دو ماده ۶ و ۳۶ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد صراحتاً بر تخصیص منابع مناسب و آنچه هر دو از آن به‌عنوان «استقلال ضروری» یاد می‌کنند تأکید دارند و این خود حاکی از اهمیت این مقررات است.

بیشتر است، زیرا نهادهای موجود را نمی‌توان آن‌چنان در سطح گسترده‌ای سازگار کرد که اصلاحات ضروری را تدوین و اجرا کنند. در بسیاری موارد، اگر نظام عدالت کیفری مستقری بتواند به مشکل فساد رسیدگی کند، معایب ایجاد نهادی خاص از مزایای آن بیشتر خواهد بود. بسیاری از این مزایا، مانند تخصص‌گرایی، مهارت و حتی میزان ضروری استقلال را می‌توان از طریق تأسیس واحدهای خاص در نهادهای موجود مجری قانون تأمین کرد. چنانچه اقدامات ضدفساد با هماهنگی دیگر مجریان قانون همراه باشد، نتایج آن با معایب کمتری به ثمر خواهد نشست.

۳-۲-۴ تضمین استقلال نهادهای خاص

در جایی که باید یک نهاد کاملاً مستقل تأسیس شود، میزان استقلال لازم ممکن است فقط از طریق تصویب قانون یا گاهی اوقات حتی با اعمال اصلاحات در قانون اساسی تأمین شود. اگرچه اصول اساسی حاکمیت قانون، مانند استقلال قضایی، غالباً ریشه در قانون اساسی دارند، اما در بسیاری از کشورها هدف از اعمال اصلاحات احتمالاً این است که از قواعد موجود تفسیر اقناع‌کننده‌ای برای اجرا به عمل آید، نه اینکه قواعد جدیدی وضع شود. با اینکه می‌توان به نهادهای ضدفساد ماهیتی غیرقضایی اعطا کرد، اما در جایی که فساد به حدی جدی و شایع تلقی می‌شود که ضرورت ایجاد می‌کند نهادی خاص تأسیس شود ممکن است به معیارهای پذیرفته شده‌ای برای تأمین استقلال قضات یا مقامات تعقیب نیاز باشد.^۱ از جمله این معیارها عبارت‌اند از:

۱. بسیاری از منابع آنچه در شروط استقلال قضایی مدنظر قرار می‌گیرند را برشمرده‌اند. برای مثال، ر.ک. "Basic Principles on the Independence of the Judiciary", Report of the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, A/CONF/121/22/rev.1, UN Sales # E.86.IV.1, Part I.D.2, Reprinted in United Nations: Compilation of International Instruments, Vol.1 Part 1 and International Commission of Jurists, Declaration of Delhi (1959), Reprinted in The Rule of Law and Human Rights: Principles and Definitions (I.C.J., Geneva, 1966). See also Nemetz, N.T., "The Concept of an Independent Judiciary" (1986) 20 U. of British Columbia L. Rev. pp.285-96, Rosenn, K.S., "The Protection of Judicial Independence in Latin America", (1983) 19 U. Miami L. Rev, pp.1-35, and Stevens, R. Independence of the Judiciary: The View From the Lord Chancellor's Office (1993), Reprinted at (1993) See also (1988) 8 Oxford J. of Leg. Stud. pp.222-48.

- احکام مبتنی بر قانون اساسی، قانون موضوعه یا دیگر احکام پایدار؛^۱
- امنیت شغلی برای مقامات ارشد؛
- چندجانبه‌گرایی و برقراری نظارت عمومی بر انتصابات کلیدی، گزارش‌ها و دیگر امور این نهاد؛
- امنیت و استقلال بودجه و منابع مناسب؛
- عملکرد انحصاری یا تفوق صلاحیت یا اختیارات در تحقیق و تعقیب پرونده‌های فساد و در جایی که فقط نظارت شایسته قضایی وجود دارد، اختیار تعیین پرونده‌هایی که دارای عناصر کافی فسادند تا تحت شمول این صلاحیت قرار گیرند؛ و
- مصونیت کافی در برابر دعاوی حقوقی.

۳-۲-۵ وظایف نهادهای خاص ضدفساد

- وظایف کامل یک نهاد ضدفساد به عوامل زیادی بستگی دارد، به‌ویژه:
- ماهیت و حوزه معضل فساد؛
 - تعهدات خارجی یا بین‌المللی یک کشور برای تأسیس چنین نهاد یا نهادهایی؛^۲
 - اینکه نهاد به‌طور دائم یا موقت به فعالیت می‌پردازد؛
 - احکام دیگر نهادهای ذی‌ربط فعال در حوزه‌هایی مانند سیاست‌گذاری، تغییرات قانونی، اجرای قانون و تعقیب مجرمان؛
 - مدیریت و تنظیم خدمات دولتی؛ و
 - اینکه در راستای مقابله با فساد، این حکم به تمامی سطوح دولتی (یعنی دولت‌های مرکزی، ناحیه‌ای و شهری یا محلی) تسری دارد یا خیر.

۱. «حکم پایدار» (Entrenched Mandate) به حکمی گفته می‌شود که به‌موجب قانون ایجاد می‌شود و از حمایت رویه‌های اصلاحی برخوردار است که نسبت به قانون‌گذاری معمولی مشکل‌تر هستند، مانند تأخیرهای زمانی (Time Delays)، اخذ آرای اکثریت خاص (مانند دوسوم) یا ملاحظات قانونی مضاعف.

۲. عمده تعهداتی که می‌توان از این نوع برشمرد در مواد ۶ و ۳۶ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد آمده است، اما در دیگر معاهدات یا ترتیبات مانند توافقات قراردادی برای دادوستد خاص در یک «جزیره سلامت» نیز می‌توان چنین شروطی را پیدا کرد. برای مثال، ر.ک. برنامه هفتم: اصلاح نظام اداری برای تقویت ارائه خدمات.

۳-۲-۶ عناصر ماهوی نهادهای خاص ضدفساد

۳-۲-۶-۱ کارکرد تحقیقی و تعقیبی اولیه^۱

هنگامی که یک کشور از محیط نظام‌یافته فاسدی ظهور می‌کند یا کارگزاران ارشد آن به فساد متهم‌اند، ممکن است نهاد ضدفساد یگانه مرجعی باشد که بخواهد به تحقیق و تعقیب اقدام کند یا یگانه مرجعی باشد که از استقلال کافی برای اجرای موفقیت‌آمیز این کار برخوردار باشد. در جایی که مقام تعقیب کنونی به شایستگی عمل می‌کند، ممکن است به تأسیس مرجع تعقیب دیگری نیاز نباشد، هرچند نهاد خاص ضدفساد باید امکان ارجاع یا توصیه به منظور تعقیب مناسب پرونده‌های مربوط را داشته باشد. اعمال صلاحیت تعقیبی خود فسادانگیز است و به هر حوزه‌ای که تفویض می‌شود مستلزم تضمین‌های لازم است.

۳-۲-۶-۲ کارکرد آموزشی و رشد آگاهی

نهادی ضدفساد تأسیس شده که اطلاعاتی در اختیار دارد که ممکن است در آموزش عمومی راجع به فساد نقش مهمی ایفا کند. شفاف‌سازی پرونده‌های خاص فساد در اعتباربخشی به اقدامات ضدفساد برای اهداف بازدارندگی و اقدام موفقیت‌آمیز از اهمیت اساسی برخوردار است. برای اینکه بتوان پشتیبانی عمومی را نسبت به خود راهبرد ضدفساد جلب کرد لازم است در خصوص هزینه‌ها و حوزه واقعی فساد آموزش عمومی بیشتری ارائه شود.

۳-۲-۶-۳ کارکرد تحلیلی، سیاست‌گذاری و قانونی

عنصر اصلی راهبردهای ضدفساد قابلیت بهره‌برداری از تجربیات کسب شده و به‌کارگیری آنها برای اصلاح و پیشبرد آن است. نهاد ضدفساد اطلاعات ضروری را در اختیار دارد و باید از تخصص لازم برخوردار باشد تا امکان تحلیلی آنها را داشته باشد و

۱. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، ساختار ساده‌تری را پیش‌بینی کرده و فقط در حوزه‌های اجرای قانون (ماده ۳۶) و پیشگیری نهادهای خاصی را ایجاد کرده است. اما به‌طور کلی، با در نظر گرفتن تمامی موارد (به‌جز اجرا و تعقیب) به‌عنوان انواعی از پیشگیری همه این عناصر ماهوی را شامل می‌شود.

توصیه‌های لازم را به منظور اصلاحات ارائه دهد. این نهاد باید از این صلاحیت برخوردار باشد که در صورت لزوم چنین توصیه‌هایی را به دو مرجع تقنینی و اجرایی ارائه دهد.

۴-۲-۳ کارکرد پیشگیری

سوی تمهیدات اساسی بازدارنده و آموزشی، نهاد ضدفساد باید امکان داشته باشد تمهیدات پیشگیرانه را هم تدوین و پیشنهاد کند و در جایی که شایسته است به اجرا گذارد. برای مثال، می‌توان به این نهاد اختیار بازنگری و اظهارنظر راجع به تمهیدات پیشگیرانه‌ای که از سوی دیگر وزارتخانه‌ها یا نهادها تدوین شده‌اند را اعطا کرد.

۳-۳ برنامه چهارم

۱-۳-۳ بازرس ویژه

اصطلاح Ombudsman از نام اداره Justitieombudsmannen اقتباس شده که در سال ۱۸۰۹ از سوی پارلمان سوئد، برای «نظارت بر رعایت قوانین و مقررات توسط دادگاه‌ها و کارگزاران و کارکنان دولتی» تأسیس شد. تاکنون این مفهوم از سوی بسیاری از کشورها اقتباس و در مقررات ملی یا محلی منعکس شده است. معمولاً این نهاد از افراد یا نهادهایی با اختیارات بسیار کلی تشکیل شده که به آنها امکان می‌دهد طیف وسیعی از شکایاتی را که به طور شفاف تحت صلاحیت دیگر مراجعی که از ساختار شکل یافته‌تری برخوردارند قرار نمی‌گیرند، مانند دادگاه‌های حقوقی یا نهادهای اجرایی، دریافت و رسیدگی کنند. بازرسان ویژه چندین امر مهم را به انجام می‌رسانند، از جمله:

- ابزار اجرای تحقیقات بی‌طرفانه و مستقل از شکایات راجع به نهادهای دولتی و کارکنان آنها را فراهم می‌آورند. معمولاً این گونه رویه‌های غیررسمی به منظور جلوگیری از بروز محدودیت‌های دیگر سازوکارها به کار می‌روند، مانند رویه‌های قانونی که بعضی شکایان توان مالی طرح آنها را ندارند و عدم کاربرد آنها برای شکایتهایی که نسبتاً کوچک محسوب می‌شوند.

- به افراد درون سازمانی دولتی معیارهای رفتاری شایسته را آموزش می‌دهند و در قالب سازوکاری عمل می‌کنند که از طریق آن می‌توان متناسب بودن و در صورت لزوم،

سازگارسازی کدها یا معیارهای وضع شده خدمات را مورد توجه قرار داد.

• آگاهی عمومی را نسبت به حقوقشان به منظور برخورداری از خدمات دولتی فوری، کارآمد و صادقانه بالا می‌برند؛ آنها در برخی موارد زمینه جبران‌های حقوقی را نیز فراهم می‌آورند و به شناسایی مراجع شایسته‌تر در دیگر نهادها کمک می‌کنند.

۲-۳-۳ نقش بازرسی ویژه در برنامه‌های ضدفساد

ماهیت کلی این نهاد و تنوع فعالیت‌های آن در کشورهای مختلف از تنوع گسترده وظایف احتمالی آن نشئت می‌گیرد. ممکن است این وظایف به حوزه فعالیت دیگر نهادهای مشابه موجود و میزان کارایی‌شان بستگی داشته باشد. وجود نهادهای اداری متشکل دیگر که ممکن است تصمیمات ناخوشایندشان با اعتراض همراه باشد بخشی از دعاوی مربوط را از این نهاد ویژه منحرف خواهد کرد. به‌طور کلی، در کشورهایی که از ساختارهای حاکمیت مؤثر قانون و جایگزین‌های به‌خوبی نهادینه شده‌ای برخوردارند بازرسی ویژه روی پرونده‌هایی تمرکز خواهد کرد که در حوزه صلاحیتی دیگر نهادها یا آنهایی قرار می‌گیرد که آن‌قدر کوچک هستند که امکان تأمین هزینه‌های طرح شکایات در قالب‌های رسمی‌تر وجود ندارد. در کشورهایی که این نهادها وجود ندارند یا فاقد صلاحیت‌اند، بازرسی ویژه می‌تواند نقش بسیار وسیع‌تری را عهده‌دار شود و به پرونده‌های جدی‌تر و با ارقام کلان‌تر نیز رسیدگی کند. بازرسان ویژه را نباید جایگزینی برای اقدامات رسمی‌تر تلقی کرد، بلکه می‌توان کارکردی مانند یک «پرکننده خلأ» را برای آنها در نظر گرفت که تا زمانی که دیگر نهادها مستقر می‌شوند، در مراحل اولیه برنامه‌های ضدفساد، به پرونده‌های فساد رسیدگی می‌کنند.

اصولاً وظایف بازرسان ویژه فراتر از پرونده‌های فساد است و وقایع راجع به سوءمدیریت که از بی‌صلاحیتی، جانب‌داری، خطا یا بی‌اعتنایی نشئت می‌گیرند و ضرورتاً فساد محسوب نمی‌شوند را هم دربرمی‌گیرند. این وضعیت ممکن است مزیت به‌شمار آید. زیرا در بسیاری موارد شاکی نمی‌داند فساد به‌وقوع پیوسته یا به‌وقوع آن مظنون است. لذا، بازرسی ویژه می‌تواند آن را شناسایی کند و در صورت لزوم موضوع را برای اقدامات بعدی به نهاد ضدفساد یا مقام تعقیب ارجاع دهد. همان‌طور که پیش از

این اشاره شد، رسمیت‌نیافتگی ساختارهای بازرسان ویژه به آنها امکان می‌دهد در پرونده‌های نسبتاً کوچکی که امکان دنبال کردن رویه‌های قانونی در خصوص آنها وجود ندارد به کار گرفته شود. همچنین، اصولاً این مراجع می‌توانند برای شاکیان جبران خسارت مناسبی را که غالباً به اقدامات کیفری مربوط نمی‌شود تعیین کنند. فرایندی که این مراجع طی می‌کنند معمولاً شاکی‌محور است. این خود از کارایی آنها در پرداختن به فساد و انجام تحقیقات یا سیاست‌گذاری برپایه اطلاعات به دست آمده می‌کاهد. با این حال، بعضی بازرسان ویژه گزارش‌های تحلیلی راجع به پرونده‌هایشان را گردآوری می‌کنند یا از اختیاراتی برخوردارند که می‌توانند تحت شرایطی که الگوهای شکایت‌ها به عمل آمده وجود مشکلات عمیق‌تر نهادی، ساختاری یا دیگر موارد را نشان می‌دهند، توصیه‌های کلی خود را به کارگزاران دولتی ارائه دهند.

در بعضی کشورها، بازرسان ویژه در راستای بررسی کارایی سیاست‌های اجرایی نهادهای دولتی برای پیشگیری از بی‌عدالتی، بی‌نزاکتی یا ناکارآمدی بیشتر پیشنهاد شده‌اند. در خصوص دیگر امور، وسعت حوزه عملکرد این گروه در هر کشور ممکن است به این مسئله بستگی داشته باشد که آیا دیگر نهادها، مانند حسابرسان کل یا بازرسان کل به منظور نظارت بر حوزه‌های گوناگون حاکمیت و ارائه توصیه‌ها برای اصلاحات تأسیس شده‌اند یا خیر. در جایی که این امر به دیگر نهادها محول نشده، بازرسان ویژه می‌توانند به ارائه توصیه‌ها یا پیشنهادهایی به وزارتخانه‌ها یا ارائه گزارش‌ها و توصیه‌های عمومی اقدام کنند. همچنین آنها می‌توانند بر رعایت کدهای مدیریتی نظارت کنند و تحقیقات لازم در خصوص شکایت‌های راجع به فساد را انجام دهند. در بعضی کشورها، به جای یک بازرس ویژه ملی چندین بازرس ویژه تخصصی وجود دارد که هر یک مسئول عملیات‌های دولتی و خصوصی متفاوتی هستند، مانند خدمات درمانی و حقوقی، پلیس، نیروی دفاعی، اجتماعات، بیمه، مستمری و سرمایه‌گذاری.

۳-۳-۳ احکام و کارکردها

بازرسان ویژه، همانند دیگر نهادهای معروف به «سگ‌های نگهبان»، نیازمند استقلال و خودمختاری کافی هستند تا اطمینان یابند بررسی‌ها و یافته‌هایشان در معرض خطر

نیست و از وجهه و اعتبار عمومی برخوردارند.

● احکام بازرسان ویژه باید تاحدی وسیع باشد که مطمئن باشند شکایت‌هایی که رسیدگی می‌کنند در حوزه صلاحیت دیگر مراجع، مانند دادگاه‌ها یا دیوان‌های اداری، قرار نمی‌گیرد. درحقیقت، حتی‌المقدور باید سعی شود از هم‌پوشانی اقدامات آنها با دیگر مراجع جلوگیری شود. نباید به آنها اجازه داد در پرونده‌های کلانی که در حوزه صلاحیتی دیگر مراجع قرار می‌گیرند دخالت کنند. درخصوص پرونده‌های کوچک نیز شاکیان باید از حق انتخاب میان بازرسان ویژه و دیگر مراجع برخوردار باشند. همچنین، نباید از آنها در قالب‌های غیررسمی تجدیدنظرخواهی یا بازنگری در مسائلی که هم‌اکنون نزد دیگر مراجع در دست بررسی است استفاده کرد. از آنجاکه این بازرسان طیف وسیعی از پرونده‌ها را دریافت می‌کنند، باید به آنها آموزش داد و مکلفشان کرد که در صورت لزوم پرونده‌های مربوطه را به مراجع ذی‌صلاح ارجاع دهند.

● بازرسان ویژه باید از این اختیار برخوردار باشند که در صورت امکان برای شاکیان جبران‌های حقوقی فراهم سازند، به‌ویژه در جایی که مراجع مشابه فاقد چنین اختیاراتی هستند. این جبران‌ها امکان دارد شامل لغو تصمیمات یا ارجاع آنها به مراجع تصمیم‌گیر اصلی برای بازنگری شود.

● همچنین، حوزه‌ای که بازرسان ویژه می‌توانند سیاست‌گذاری کنند یا در راستای اصلاحات توصیه‌های کلی ارائه دهند به وظایف دیگر نهادهای هر کشور بستگی دارد، اما موارد ذیل ممکن است مورد توجه قرار گیرد:

۳-۳-۳-۱ صلاحیت

بازرسان ویژه باید از صلاحیت نسبتاً وسیعی برخوردار باشند تا بتوانند از انواع سوء تصدی (از جمله فساد) و نهادهای دولتی که می‌توانند تحقیق به‌عمل آورند.

۳-۳-۳-۲ اختیارات مناسب تحقیق

بازرسان ویژه به اختیارات تحقیق مناسب و دسترسی به تمامی نهادها، اشخاص و اسنادی که تصور می‌کنند برای پیشبرد اقداماتشان ضروری است نیاز دارند.

۳-۳-۳-۳ شفافیت

بازرسان ویژه باید به‌طور غیررسمی، شفاف و بدون تعصب و جانب‌داری تحقیقاتشان را پیش ببرند. آنها باید یافته‌های ناشی از تحقیقات و توصیه‌های اصلاحی را، علاوه بر گزارش به پارلمان، فوراً منتشر کنند.

۳-۳-۳-۴ سلامت

بازرس ویژه و کارکنان اداره‌اش اساساً از شروط سلامت یکسانی، همانند مواردی که نسبت به دیگر نهادهای ضدفساد لازم‌الاجراست برخوردارند. لازم است این کارکنان و رویه‌هایی که اجرا می‌کنند از میزان بالای سلامت برخوردار باشند تا هم اعتبار نتایج و هم اعتبار این اداره تضمین شود.

۳-۳-۳-۵ دسترس‌پذیری عمومی

عموم مردم باید بدون نیاز به معرفی یا کمک به بازرسان ویژه دسترسی آزاد، مستقیم و غیررسمی داشته باشند.

۳-۳-۳-۶ منابع

لازم است بازرسان ویژه از لحاظ نیرو و منابع تأمین شوند تا بتوانند با جدیت شایسته وظایفشان را در مدت زمانی متعارف و به شکلی که برای عموم مردم آشکار باشد به انجام رسانند. یکی از مشکلاتی که غالباً بازرسان ویژه و دولت‌ها با آن مواجه‌اند این است که اداراتی که تأسیس می‌کنند، به لحاظ ماهیت وظایف عمومی‌شان از پرونده‌های بسیاری پر می‌شود که برای رسیدگی به آنها با کمبود منابع و کارکنان مواجه‌اند. در چنین مواردی، حتی اگر این اداره از سلامت برخوردار باشد، فاقد اعتبار خواهد بود، زیرا یا سازوکار رسیدگی به شکایت‌ها و یا اینکه عنصر برنامه ملی ضدفساد آن از کارایی لازم برخوردار نیست.

۳-۳-۴ پیش‌شرط‌ها و خطرها

۳-۳-۴-۱ فقدان هماهنگی با دیگر نهادها

ممکن است کشوری بپذیرد که مبارزه با فساد مستلزم اقداماتی فراتر از صرف به اجرا

در آوردن قوانین است و به این ترتیب راهبردی را تدوین کند که شامل عناصر پیشگیری و آموزش عمومی باشد. با این حال، اگر عناصر این راهبرد در اقدامی هماهنگ با یکدیگر پیوند برقرار نکنند، ممکن است موفق نشوند. در نگاهی نسبتاً وسیع‌تر، وظایف عمومی بازرسان ویژه و تمایل به کارگیری آنها در پر کردن خلأهای میان دیگر سازوکارهای نظارتی و کارکردهای پاسخ‌گویی یا جبران‌های حقوقی باعث می‌شود این هماهنگی به‌طور خاص در حوزه پیشگیری و آموزش عمومی حائز اهمیت باشد.

۲-۳-۳ اهداف و انتظارات غیرواقع‌گرایانه

وظایف گسترده و دسترس‌پذیری آسان بازرسان ویژه معمولاً آنها را به موضوع‌های نسبتاً کوچک محدود می‌کند و بررسی‌های جدی‌تر به مراجعی که از منابع بهتری برخوردارند و قدرتمندتر هستند، مانند مجریان قانون یا نهادهای خاص ضدفساد، واگذار می‌شود. لذا باید انتظارات عمومی راجع به بررسی‌هایی که بازرسان ویژه می‌توانند انجام دهند و انواع جبران‌های حقوقی که می‌توانند طرح و اجرا کنند، به‌دقت مدیریت شود. اطلاعات و مفاد این وظایف باید بدون ایجاد انتظاراتی غیرواقع‌گرایانه، معیار بالایی را برای بازرسان ویژه مقرر کنند.

۳-۳-۴ تأسیس و به‌کارگیری بازرسان ویژه یا نهادهای مشابه در سازمان‌ها یا

فعالیت‌های بین‌المللی

متأسفانه موارد فساد یا سوءمدیریت در پروژه‌های بین‌المللی، مانند انتقال و اسکان پناهندگان، تحویل کمک‌های غذایی و مدیریت پروژه‌های کلان کمک‌رسانی بین‌المللی، به امری کاملاً عادی تبدیل شده است. ابعاد بین‌المللی این سازمان‌ها و اقداماتشان حاکی از وجود چالش‌های منحصربه‌فرد است و بازرسان ویژه فقط در صورتی می‌توانند مؤثر واقع شوند که در چنین مواردی به‌عنوان عنصری از راهبردهای ضدفساد در سطح ملی عمل کنند.

با اینکه تاکنون اقداماتی برای وضع چارچوب‌های قانونی و مقرراتی شایسته برای تصدی سازمان‌هایی مانند سازمان ملل صورت گرفته است، آنها به ندرت به‌اندازه

ساختارهای قانونی و اجرایی کشورهای عضو خود گسترده و به‌خوبی مجهز هستند. همچنین، ماهیت سازمان‌ها و برنامه‌های بین‌المللی به‌گونه‌ای است که غالباً منتج به شبکه‌ای به هم گره خورده از صلاحیت‌های هم‌پوشاننده‌ای شده که در موضوع‌های مرتبط با فساد فعالیت می‌کنند و این خود از کارایی این‌گونه اقدامات متقابل می‌کاهد. طیف بی‌نهایت گسترده موضوعات و تأثیر متقابل زبان‌ها، فرهنگ‌ها، رویه‌های حقوقی و دیگر عوامل متفاوت نیز ممکن است منجر به بروز چالش‌هایی در حوزه اقدامات ضدفساد شود. تأثیر شگرف چنین عواملی ممکن است از کارایی بازرسان ویژه یا مأموران مشابه که از صلاحیت وسیعی برای شنیدن شکایت‌ها، اقامه جبران‌های حقوقی یا ارجاع به دیگر کارگزاران برخوردارند بکاهد. به‌طور کلی، نهاد بازرسی ویژه را می‌توان به دو روش تأسیس کرد:

الف) از طریق سازمان‌های بین‌المللی: مانند سازمان ملل متحد تا به‌عنوان بخشی از مدیریت داخلی و ساختارهای حاکمیتی‌شان عمل کنند. در چنین مواردی، بازرس ویژه از کارکنان و افراد خارج از سازمان که بالقوه با موضوع‌هایی سروکار دارند که طیف آنها از مدیریت داخلی، مانند جذب یا ارتقای کارکنان تا دریافت شکایت‌ها یا نگرانی‌های راجع به نحوه عملکرد سازمان در حوزه وظایف متنوع خود گسترده است، شکایت‌ها را دریافت می‌کند. در اینجا وظیفه اصلی بازرس ویژه دریافت و رسیدگی به طیف بسیار وسیع شکایت‌ها و ارجاع بسیاری از آنها به مراجع یا کارکنانی است که از صلاحیت بیشتری برخوردارند.

ب) از طریق نهادها یا سازمان‌های مستقل: که در پروژه‌ها یا برنامه‌های خاص دارای ماهیت بین‌المللی فعال هستند. در اینجا صلاحیت بازرس ویژه ممکن است بسیار مضیق‌تر باشد. برای مثال، احتمال دارد نهاد کمک‌رسان دولت اهداگر برای رسیدگی به شکایت‌ها یا نگرانی‌ها از ساختارهای داخلی برخوردار باشد و فقط به منظور رسیدگی به شکایت‌های به‌عمل آمده از کشورهایی که در آنها فعالیت می‌کند بازرس ویژه را به خدمت گیرد. در صورت نیاز، می‌توان این بازرس را برای عملیات جاری یا به شکل پروژه‌ای به خدمت گرفت. وظایف بیشتر بازرس از ماهیت آن پروژه خاص و میزان آگاهی کشور یا کشورهایی که قرار است پروژه در آنها اجرا شود نشئت خواهد گرفت.

۳-۳-۴ بازرسان ویژه در سازمان‌های بین‌المللی

بازرسان ویژه در سازمان‌های بین‌المللی علاوه بر مشخصاتی که برای این قشر برشمرده شد، از ویژگی‌های زیر نیز برخوردارند:

۱. اداره‌ها و احکام آنها به‌موجب سازوکارهای قانونی بین‌المللی که ترجیحاً از پایداری نسبی برخوردارند تأسیس خواهند شد. برای مثال، در خصوص سازمان ملل متحد، معاهده‌ای که از سوی مجمع عمومی تدوین شده به تنفیذ دولت‌های عضو می‌رسد و فقط آنها می‌توانند در خصوص اصلاح آن اقدام کنند و این کار ممکن است ترجیحاً در قالب قطع‌نامه‌ای عادی در مجمع عمومی مطرح شود.

۲. معمولاً احکام این نهاد بر حوزه‌های شکایت‌های برونی راجع به اقدامات خود سازمان متمرکز خواهد بود. باین‌حال، شکایت‌های فردی از سوی افراد درون سازمان راجع به نحوه ارائه خدمات، و از سوی افراد خارج از سازمان درباره سوءمدیریت یا دیگر مشکلات ناشی از دریافت خدمات و همچنین از سوی ناظران منتخب جامعه مدنی نیز پذیرفته می‌شود.

۳. همچنین، این احکام شامل بازنگری شکایت‌های به‌عمل آمده راجع به موضوع‌های داخلی، مانند نحوه جذب کارکنان و دیگر اقدامات مدیریتی نیز می‌شود. این امر به میزان پاسخ‌گویی داخلی و ساختارهای نظارتی که از گذشته برقرار شده‌اند بستگی دارد. در صورت وجود چنین ساختارهایی، لازم است احکام و رویه‌های حاکم بر آنها با نظایر پیش‌بینی شده برای بازرسان ویژه تطبیق و سامان‌دهی شود تا از دوباره‌کاری و اقدامات متعارض احتمالی جلوگیری شود.

۴. همانند دیگر کارکردهای تحقیقی یا «سگ‌های نگهبان»، باید برای بازرسان ویژه نیز اختیارات تحقیق مقرر شود. برای مثال، آنها باید بتوانند با کارکنان و دیگران مصاحبه کنند و به اسناد دسترسی داشته باشند. باید کارکنان را ملزم کرد در این باره با بازرسان ویژه همکاری کنند.

۵. در راستای تضمین اعتبار و استقلال، بازرسان ویژه یا نهادهای نظارتی آنها باید بتوانند تا حدی با افراد برون سازمان، مانند نمایندگان جوامع مدنی کشورهایی که سازمان در آنها فعالیت می‌کند، ارتباط برقرار کنند.

- باید از طریق الزام به ارائه گزارش‌های آزاد و عمومی به نهاد حاکم سیاسی، در فواصل منظم، شفافیت اساسی حفظ شود. برای مثال، در رابطه با سازمان ملل متحد مجمع عمومی از چنین جایگاهی برخوردار است.
- گزینش سازوکار برای بازرسی ویژه مستلزم دقت نظر بالایی است. ریاست این نهاد باید از اعتماد و احترام گسترده‌ای برخوردار و سلامت شخصی و صلاحیت حرفه‌ایش در عرصه بین‌المللی شناخته شده باشد. این مرجع باید برای حفظ کارایی خود از اقدامات درون‌سازمانی آگاهی کافی داشته باشد، اما برای اینکه واقع‌گرایی، اعتبار و استقلال خود را حفظ کند باید به حد کافی از امور روزمره سازمان فاصله بگیرد.
- انتصاب بازرسان ویژه در سازمان‌های بین‌المللی، معمولاً باید با آگاه‌سازی آنهایی همراه باشد که با موجودیت و امور آن سروکار دارند تا بتوانند موضوع‌های مورد نظر خود یا شکایت‌هایشان و همچنین نحوه وضع تمهیدات معیارمحور مانند کدهای رفتاری را مطرح کنند.

۵-۳-۳ بازرسان ویژه در سازمان‌های ملی فعال در عرصه بین‌المللی

شروط و نگرانی‌هایی که متوجه این بازرسان است اساساً با مواردی که برای بازرسان ویژه در سازمان‌های بین‌المللی برشمرده شد یکسان است و فقط تفاوتشان در این است که غالباً صلاحیت قضایی سرزمینی و موضوعی‌شان با یکدیگر منطبق نیست. برای مثال، مأموری که از او خواسته می‌شود در نقش بازرسی ویژه در پروژه کمک‌رسانی خاصی فعالیت کند ممکن است در انجام دادن وظایف خود با دودستگی مواجه شود که از قوانین و رویه‌های اداری حاکم بر کشورهای اهداگر و دریافت‌کننده ناشی می‌شود. در جایی که کشور اهداگر از نهاد بازرسی ویژه یا مشابه آن برخوردار است دیگر توصیه نمی‌شود نهاد ثانویه و موازی آن ایجاد شود. در چنین مواردی، وظایف بازرسی ویژه را می‌توان به شکایت‌ها یا پرونده‌هایی محدود کرد که در کشور یا کشورهای دریافت‌کننده مطرح می‌شوند. احتمال دیگر این است که وظایف نهاد بازرسی ویژه موجود به‌نحوی اصلاح شود که تمامی شکایت‌های به‌عمل آمده در کشورهای دریافت‌کننده را دربرگیرد و اطمینان دهد که این نهاد به حد کافی از منابع و امکانات برخوردار است؛ برای مثال، برای دریافت و رسیدگی به

چنین پرونده‌هایی در کشور دریافت‌کننده کارکنان محلی به خدمت گرفته شوند.

۳-۳-۶ برنامه‌های مرتبط

برنامه‌هایی که ممکن است در تأسیس موفقیت‌آمیز نهاد بازرسی ویژه مؤثر واقع شوند عبارت‌اند از:

- وضع قانون به‌منظور تعیین وظایف بازرسان ویژه، اعطای اختیارات تحقیق، پیشبرد اقدامات، اجرای جبران‌های حقوقی و تعیین رویه‌هایی که باید تبعیت شوند؛
 - وضع برنامه‌های قانونی، قضایی و اداری برای تضمین خودمختاری یا استقلال این نهاد نسبت به وظایف، کارکنان، بودجه و دیگر موضوع‌های مرتبط با آن؛
 - بسته به وظایف بازرسی ویژه، تأسیس یا ارتقای دیگر نهادهایی که انتظار می‌رود در این حوزه فعالیت کنند؛ و
 - اتخاذ برنامه‌هایی به‌منظور وضع معیارهای قانونی یا اخلاقی برای کارگزاران یا دیگر کارکنان دولتی، مانند وضع کدهای رفتاری برای هر دو گروه کارکنان و آنهایی که به خدمت نهاد بازرسی ویژه درمی‌آیند. همچنین وضع سازوکارهایی که به رشد آگاهی عمومی و انتظارات آنها نسبت به رعایت آن معیارها کمک می‌کند، مانند برنامه‌های اطلاع‌رسانی عمومی و «منشورهای شهروندی» یا دیگر اسناد مشابه.
 - برنامه‌هایی که ممکن است بر عملکرد شایسته بازرسان ویژه تأثیر گذارد عبارت‌اند از:
 - اتخاذ تمهیدات قانونی و یا اداری که دسترسی بازرسان ویژه به اطلاعات را تضمین می‌کند، مانند قوانین و رویه‌های دسترسی به اطلاعات و همچنین حمایت مؤثر از شاکیان، «اطلاع‌دهندگان» و دیگر افرادی که در تحقیق یا دیگر اقدامات کمک می‌کنند؛
 - اتخاذ تمهیداتی که اعتماد و آگاهی عمومی را نسبت به این نهاد و وظایف آن افزایش می‌دهد و انتظارات عمومی را نسبت به آنها سامان می‌بخشند؛ و
 - اتخاذ تمهیدات قانونی یا غیر آن برای برقراری سازوکار مؤثر و معتبر نظارتی، مانند نهادهایی که با مؤلفه‌های جامعه مدنی سروکار دارند.
- با توجه به ماهیت کلی فعالیت اکثر بازرسان ویژه، چنانچه این مراجع هم‌اکنون موجود باشند، احتمالاً هیچ برنامه‌ای را نمی‌توان اتخاذ یا باید از آن اجتناب کرد. به همین

دلیل، در جایی که هم‌پوشانی رخ می‌دهد، لازم است نسبت به وظایف و اختیارات این نهاد و تمامی حوزه‌هایی که دچار هم‌پوشانی شده‌اند ملاحظات دقیقی صورت گیرد تا ناکارآمدی، اقدامات زاید، موازی کارهای احتمالی و تصمیمات ناهماهنگ به حداقل برسد. در زمان انتشار نگارش اول این مجموعه برنامه، مجمع عمومی سازمان ملل دفتر بازرسی ویژه این سازمان را تأسیس کرد.^۱ دبیرکل حیطة کار و وظایف خاصی را برای این نهاد جدید وضع^۲ و در ۲۶ آوریل ۲۰۰۲ اولین بازرسی ویژه را منصوب کرد. جزئیات حیطة کار و اقدامات این نهاد جدید را می‌توانید در وبسایت سازمان ملل با این آدرس بیابید: www.un.org/ombudsman/

۳-۴ برنامه پنجم

۳-۴-۱ حسابرسی و نهادهای حسابرسی

هدف اصلی از حسابرسی تأیید سوابق، فرایندها یا اقدامات نهادی است که از استقلال کافی راجع به موضوع حسابرسی برخوردار است تا در مبادلاتش به اقدامات جانب‌دارانه مبادرت نرزد یا دچار تأثیرپذیری‌های ناشایست نشود. میزان فراگیری و درجه تفصیل حسابرسی‌ها متنوع است، اما در مجموع باید به‌طور کامل دقت و سلامت اقدامات انجام شده و سوابق نگهداری شده را مورد ارزیابی قرار دهند. برای مثال، حسابرسان شرکت به فعالیت اصلی، تصمیماتی که کارکنانش اتخاذ کرده‌اند، اینکه خود فرایند حسابرسی توانسته نتایج معتبری ارائه دهد و ادله یا اطلاعات دقیقی که مبنای تصمیمات یا اقدامات بوده‌اند توجه می‌کنند. چنانچه هریک از این عوامل دچار ضعف باشند، به نتایج ناقص یا گمراه‌کننده‌ای منجر خواهند شد. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، با شروط حسابرسی به‌مثابه عناصر پیشگیری رفتار کرده است، آن‌هم در هر دو بخش دولتی (ماده ۹) و بخش خصوصی (ماده ۱۲). اما مؤلفه‌های خاص کنوانسیون، مانند مقررات راجع به حفظ تمامیت دفاتر،

۱. ر.ک. پاراگراف سوم از بخش یازدهم سند GA/RES/55/258 به تاریخ ۱۴ ژوئن ۲۰۰۱ و پاراگراف ۷۹ سند

GA/RES/56/253 به تاریخ ۲۴ دسامبر ۲۰۰۱.

۲. ST/SGB/2002/12 به تاریخ ۱۵ اکتبر ۲۰۰۲.

سوابق و دیگر اسناد مالی، روشن می‌سازند که کارکردهای بازدارندگی، شناسایی، تحقیق و تعقیب نیز مورد توجه بوده‌اند.^۱ همانند بسیاری از تمهیدات پیشگیرانه، حسابرسی‌ها و حسابرسان از طریق خطرناک‌تر و مشکل‌تر کردن فساد از وقوع آن جلوگیری می‌کنند و در عین حال، در جایی که پیشگیری یا بازدارندگی محقق نشود، تمهیدات واکنشی و جبرانی را در دستور کار قرار می‌دهند.

اصولاً حسابرسی در راستای شفاف‌سازی انجام می‌شود. با اینکه بعضی حسابرسان از این اختیار برخوردارند که برپایه یافته‌های خودشان عمل کنند، اما معمولاً مسئولیتشان به تحقیق، گزارش وقایع و گاهی اوقات توصیه یا ارجاع یافته‌ها به دیگر مراجع برای انجام امور مقتضی محدود می‌شود. با اینکه حسابرسان می‌توانند به مراجع درون‌سازمانی مانند دولت‌ها یا مدیران گزارش دهند، اما قدرت واقعی آنها در ارائه گزارش‌هایشان به مردم نهفته است.

در حسابرسی، اهداف خاص ذیل دنبال می‌شود:

- به‌طور مستقل اطلاعات را تأیید و تجزیه و تحلیل می‌کنند، سپس تصویر دقیقی از مؤسسه یا اقدام تحت حسابرسی ارائه می‌دهند؛
- نقاط ضعف دلیل‌انگاری، نواقص، تخلفات یا دیگر مشکلات اداری را که ممکن است افراد درون سازمان نتوانند یا نخواهند معرفی کنند شناسایی می‌کنند؛
- نقاط قوت و ضعف ساختارهای اداری را شناسایی می‌کنند و از این طریق به تصمیم‌گیری‌های راجع به عناصری که باید حفظ یا اصلاح شوند کمک می‌کنند؛
- در برابر اصلاحاتی که ممکن است در آینده مورد ارزیابی قرار گیرند مبدأیی ترسیم می‌کنند و گاهی اوقات برخلاف افراد درون سازمان می‌توانند اهداف ماهوی یا ضرب‌الاجل‌هایی را برای اصلاحات پیشنهاد دهند یا تحمیل کنند؛
- در نظام‌های دولتی، اطلاعات معتبری را در اختیار عموم مردم قرار می‌دهند و در واکنش نسبت به مشکلات شناسایی شده فشار سیاسی ایجاد می‌کنند؛ و

۱. ر.ک. بند ۳ ماده ۹ (تمامیت سوابق)، همچنین قسمت (ث) بند ۲ ماده ۹ (تمهیدات جبرانی در جایی که رویه‌ها تبعیت نشده‌اند). راجع به بخش خصوصی، ر.ک. قسمت (ج) بند ۲ (شرط برای کنترل‌های حسابرسی) و بند ۳ (منع اقدامات ناهماهنگ با کنترل‌های مؤثر حسابرسی، مانند حسابداری غیررسمی و تخریب عمدی اسناد) ماده ۱۲.

• در جایی که تخلفی شناسایی می‌شود سازوکاری ارائه می‌دهند که از طریق آن می‌توانند به‌طور مستقل از نهاد تحت حسابرسی مشکلات را به مجریان قانون یا مراجع انتظامی ارجاع دهند.^۱

۲-۴-۳ انواع متفاوت حسابرسی

حسابرسی از لحاظ حجم، نوع، اختیارات حسابرسان، استقلال آنها از مؤسسات یا اشخاصی که تحت حسابرسی قرار می‌گیرند و آنچه قرار است با گزارش‌ها، یافته‌ها و دیگر نتایج انجام شود طیف بسیار وسیعی را دربرمی‌گیرد.

طیف حسابرسی‌ها از لحاظ حجم، از ترتیبات قراردادی کوچکی که ممکن است از حسابرس خواسته شود بخش یا بعد خاصی از دادوستدهای یک شرکت خصوصی را مورد ارزیابی قرار دهد گرفته تا استخدام صدها حسابرس خبره که مسئولیت حسابرسی کلیه فعالیت‌های دولت‌های بزرگ را به عهده دارند دربرمی‌گیرد.^۲

ممکن است به حسابرسان وظایف خاصی محول شود، گرچه این کار ممکن است به استقلالشان لطمه وارد آورد؛ یا اینکه اختیاراتی کلی به آنها داده شود تا نه فقط به حسابرسی بپردازند، بلکه راجع به ابعاد بنگاه یا خدمات دولتی که هر ساله مورد ارزیابی قرار می‌دهند، تصمیم‌گیری کنند. اصولاً حسابرسان بخش دولتی در گروه دوم جای می‌گیرند، زیرا حجم بزرگی از اطلاعات باید ارزیابی شود و بخش عمده‌ای از این اطلاعات برای بازنگری به تخصص نیاز و درعین حال حساسیت نیز دارند. نیاز به

۱. قسمت (ج) بند ۳ ماده ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی به متهمان جرائم این حق را داده «از گواهی علیه خود یا اقرار به جرم خودداری کنند». بعضی از تضمین‌های قانون اساسی داخلی، این اصل را به کسانی که ممکن است مظنون باشند، چه به‌طور رسمی تفهیم اتهام شده چه نشده باشند نیز تسری داده‌اند. در چنین مواردی، ممکن است لازم آید تعارض به‌وجود آمده میان حسابرسان و مقامات تعقیب حل‌وفصل شود. اصولاً قانون‌گذار می‌تواند آنهایی که تحت حسابرسی قرار گرفته‌اند را ملزم کند همکاری مثبتی با حسابرسان داشته باشند و سوابق و شرح مکتوب یا شفاهی اقدامات انجام شده را ارائه دهند. در موارد تخلف، این مدارک ممکن است به اتهامات کیفری منجر شوند یا از آنها پشتیبانی کنند.

۲. یکی از این مؤسسات بزرگ‌تر، اداره محاسبات عمومی ایالات متحده (United States General Accounting Office) است که در حال حاضر ۳۲۷۵ کارمند دارد.

خودمختاری بالا و مقاومت در برابر تأثیرگذاری‌های ناشایست از جمله دلایل مهمی است که این‌گونه اختیارات تصمیم‌گیری به حسابرسان بخش دولتی اعطا می‌شود. انواع خاص حسابرسی عبارت‌اند از:

۱-۲-۳-۳ حسابرسی پیشینی یا پسینی

حسابرسی از فعالیت‌های خاص ممکن است پیش و یا پس از آن صورت گیرد. می‌توان از مؤسسات حسابرسی دولتی خواست پیشنهادهای ارائه شده برای پروژه‌ها، پیش‌نویس قراردادهای یا مفاد مشابه را با نگاه ارائه توصیه‌هایی برای حفاظت از آن اقدام در برابر فساد یا دیگر تخلفات بررسی کنند. همچنین، ممکن است از آنها خواسته شود یا بنا به صلاحدید خودشان اقدامی را پس از اجرا به‌طور مفصل بازنگری کنند. نکتهٔ حائز اهمیت است که باید به‌خاطر داشت این است که با اینکه حسابرسی پیشین می‌تواند در پیشگیری از وقوع فساد مفید واقع شود، اما انجام دادن حسابرسی کامل و معتبر منوط به دستیابی اطلاعات پس از واقعه خواهد بود. در نتیجه، چنانچه اقدامی پیش از انجام بررسی شود، نباید آن را از تدقیق‌های بعدی معاف دانست.

۲-۲-۳-۳ حسابرسی‌های درونی یا بیرونی

بسته به حجم حسابرسی و میزان استقلال مورد نیاز، می‌توان حسابرسی‌ها را به واحدهای تخصصی‌ای سپرد که در درون وزارتخانه‌ها یا شرکت‌های دولتی فعالیت می‌کنند، ولی به‌طور کامل از نهادهای دولتی یا طرف‌های قرارداد خصوصی مستقل هستند. حسابرسی‌های درون‌سازمانی به‌دلیل سرعت، بازنگری مؤثر فعالیت‌های داخلی و در بعضی موارد، برای حسابرسی که نیازمند دسترسی به اطلاعات حساس است بسیار مفید واقع می‌شوند. باین‌حال، معمولاً آنها تحت کنترل ریاست واحد تحت حسابرسی قرار دارند و نمی‌توانند گزارش خود را به بیرون از سازمان انتقال یا در اختیار عموم قرار دهند.

۳-۲-۳-۳ حسابرسی‌های غیرعمومی

با اینکه یک اصل کلی حسابرسی این است که یافته‌ها یا نتایج به‌دست آمده باید به

عموم مردم گزارش شود، اما ممکن است این اصل با ضرورت رازداری اداری در بخش دولتی در تعارض باشد. اسرار اداری، که طیف آنها از موضوع‌های امنیت ملی تا اطلاعات اقتصادی یا تجاری حساس گسترده است، از حمایت دولت‌ها برخوردارند، اما بدین معنا نیست که مصون از حسابرسی باشند. اگر حسابرسان از بررسی وزارتخانه‌ها یا نهادهایی که اطلاعات حساسی در اختیار دارند منع شوند، فساد یا دیگر اقدامات ناشایست از دید تیزبین آنها دور خواهد ماند. در چنین مواقعی، بهتر است این گونه فعالیت‌های حساس نیز مورد حسابرسی قرار گیرند و چنانچه ضرورت ایجاد می‌کند، حسابرسانی به خدمت گرفته شوند که پیشینه‌شان مطابق قوانین رازداری اداری کنترل شده است. در اینجا گزارش‌ها باید فقط به اطلاع کارگزاران ارشدی برسد که نسبت به آنها اختیار عمل دارند یا اینکه به نحوی ویرایش شوند تا از افشای اطلاعات حساس جلوگیری شود. در چنین مواردی، تعیین اطلاعات بسیار حساسی که باید افشا شوند، باید با استقلال کامل صورت پذیرد. گزینه می‌تواند این باشد که به حسابرسانی که از تصمیمی ناراضی هستند اجازه داده شود نزد مراجع قضایی شکایت کنند، مشروط به اینکه رسیدگی‌ها به صورت غیرعلنی انجام شود و تصمیمات قضایی ویرایش یا به صورت محرمانه نگهداری شود. گزینه دیگر ایجاد ساختاری است که در آن حسابرسی‌های داخلی از وزارتخانه‌های حساس، مستقیماً از سوی حسابرسان به نهادهای ناظر سیاسی یا مدنی خارج از سازمان گزارش شود. این نهادها برای بازنگری محتوای اطلاعات حسابرسان تأسیس می‌شوند و مجوز دریافت می‌کنند.

۴-۲-۳-۴ موضوع حسابرسی: حقوقی، مالی، منطبق با معیارهای مقرر و اجرایی

ممکن است از حسابرسان خواسته شود موضوع‌های مالی یا حقوقی را بررسی و تأیید کنند آیا رویه‌های داخلی با معیارهای عمومی یا مقرر مطابقت دارند یا اینکه اقدامات اجرایی اشخاص یا نهادها را مورد ارزیابی قرار دهند. تا آنجا که در اکثر نهادهای بخش دولتی ملاحظه شده، معمولاً از حسابرسان خواسته می‌شود تمامی ابعاد فوق‌الذکر را در خصوص نهاد مورد نظر بررسی کنند و تصمیم بگیرند آیا حسابرسی لازم است و در صورت مثبت بودن جواب، کدام ابعاد مستلزم حسابرسی هستند. این گونه تصمیمات

ممکن است به‌طور تصادفی باشد تا بازدارندگی عمومی تضمین و یا اینکه برپایه اطلاعات دریافتی انجام شود. برای مثال، انعام‌های افراد درون سازمان ممکن است منجر به حسابرسی شود. همچنین، اطلاعات به‌دست آمده در جریان حسابرسی اولیه ممکن است حسابرسان را به این نتیجه برساند که حوزه‌ها یا فعالیت‌های خاص نهادی نیازمند ارزیابی دقیق‌تری هستند.

۳-۴-۳ تضمین استقلال نهادهای حسابرسی

میزان استقلالی که حسابرسان از آن بهره‌مند می‌شوند متنوع است. باین‌حال، اعتبار و اطمینان نسبت به یک حسابرس تا حد زیادی به استقلال وی بستگی دارد. اصولاً اکثر حسابرسان بخش دولتی به درجه‌ای از استقلال نیاز دارند که از آن نیز برخوردار می‌شوند. این میزان استقلال تقریباً با قضاات یا نهادهای ضدفساد ملی برابری می‌کند. در نهایت، همانند شرایط عمومی حاکم بر آن مراجع، نهادهای حسابرسی دولتی نیز تسلیم می‌شوند و به خدمت دولت درمی‌آیند که این خود استقلال کامل آنها را منتفی می‌کند. باوجود این، حکم کردن و حاکمیت، بودجه، جذب نیرو، تحقیق، تصمیم‌گیری راجع به آنچه باید حسابرسی شود و نحوه آن و تنظیم پیش‌نویس و صدور گزارش‌ها از مؤلفه‌های اصلی محسوب می‌شوند. این موارد در ذیل بررسی می‌شوند.

۳-۴-۳-۱ استقلال حسابرسان و کارکنان

استقلال نهادهای حسابرسی با استقلال اعضایشان ارتباط مستقیم دارد، به‌ویژه آنهایی که از مسئولیت‌های مهم یا اختیارات تصمیم‌گیری برخوردارند. برای تضمین صلاحیت، اعتبار و بی‌طرفی کارکنان، نامزدهای این سمت‌ها باید پیش از استخدام به‌دقت ارزیابی و پس از آن در برابر تأثیرات برونی حمایت شوند. به‌منظور جلوگیری از سوءاستفاده کارکنان حسابرسی از موقعیتشان، می‌توان همانند قضاات امنیت شغلی‌شان را تضمین کرد. هرچند باید تمهیداتی در قالب ارزیابی‌های اجرایی، رویه‌های انضباطی و دیگر «سالب‌های انگیزه» به‌کار برد تا از پرداختن به امور فاسد اجتناب کنند.

۲-۳-۳ استقلال مالی و بودجه

برای اینکه نهادهای حسابرسی در اقداماتشان موفق شوند باید از لحاظ مالی تأمین باشند. همچنین، باید تضمین‌هایی وجود داشته باشد که کاهش بودجه منجر به محدودیت‌های حسابرسی نشود، به نحوی که از اجرای آن ممانعت به عمل آید یا نسبت به حسابرسی پیشین مقابله به مثل صورت گیرد. از آنجا که حسابرسان دولتی معمولاً فعالیت‌های وزرای مالی و دیگر نهادهای مرتبط با بودجه را بازنگری می‌کنند، لازم است با قانون‌گذار یا یک کمیته قانون‌گذاری چندجانبه در خصوص موضوع‌های بودجه در ارتباط باشند.

۳-۳-۳ استقلال و شفافیت گزارش

همان‌طور که پیش از این اشاره شد، ارزش حسابرسی‌های بخش دولتی به شفافیت و افشای عمومی آن است. معمولاً گزارش حسابرسی حاوی اطلاعات و توصیه‌هایی برای کارشناسان درون‌سازمانی است، اما فشاری که باعث عملیاتی شدن آن توصیه‌ها می‌شود، معمولاً، از عموم مردم ناشی می‌شود.

الزام افشای عمومی گزارش‌های حسابرسی، معمولاً، در قوانین داخلی منعکس می‌شود یا اینکه ممکن است مقرره‌ای وجود داشته باشد که باید گزارش‌ها به نهادی تحویل داده شود که رویه‌های آن ایجاب می‌کند در سطح عمومی عمل کنند، مانند قوه مقننه یا کمیته قانون‌گذاری. برای تضمین استقلال حسابرسان، دریافت‌کنندگان گزارش‌ها نباید حق داشته باشند آن را تغییر دهند یا پنهان کنند و لازم است همواره یک پیش‌فرض قانونی شفافیت وجود داشته باشد. باین‌حال، ممکن است استثنائاتی وجود داشته باشد، مانند اطلاعات حساس، که در این صورت برای پنهان داشتنشان باید توجیهات لازم ارائه شود.

۴-۴-۳ رابطه نهادهای حسابرسی با دیگر نهادهای دولتی

۱-۴-۳ رابطه با عوامل قانون‌گذاری و سیاسی دولتی

قانون‌گذاران نهادهای سیاسی‌ای هستند که اعضایشان همواره به نظارت‌های مستقل حسابرسان و دیگر نهادهای معروف به «سگ‌های نگهبان» خوشامد نمی‌گویند. بنابراین، نهادهای حسابرسی ملی باید از استقلال اجرایی قابل توجهی برخوردار و هم از قوای

قانون‌گذاری و هم عناصر سیاسی قوه مجریه مستقل باشند. یک راه این است که در قانون اساسی موجودیت و جایگاه این نهاد تحکیم شود تا از این طریق امکان مداخله در امور آن بدون اصلاح قانون اساسی غیرممکن شود. در جایی که این کار عملی نیست می‌توان این نهاد را به‌موجب قانون موضوعه تأسیس کرد. این قانون اقدامات اساسی و استقلال این نهاد را به‌نحوی تبیین می‌کند که هرگونه اقدام اصلاحی، که پشتیبانی چندجانبه گسترده از آن را تأمین نکند، یک اقدام مداخله‌آمیز محسوب شود و برای جناحی که از آن پشتیبانی می‌کند عواقب سیاسی به دنبال خواهد داشت.

همچنین، حکم نهاد حسابرسی باید به این معضل نیز پردازد که آیا این نهاد اختیار و مسئولیت حسابرسی قوه مقننه و اعضای آن را دارد. اگر یک حسابرس از اختیارات بالایی برخوردار باشد، ممکن است در امور مشروع قانون‌گذاری و مصونیت‌های اعضای آن اختلال ایجاد کند. از سوی دیگر، اگر این قوه موضوع حسابرسی قرار نگیرد، ممکن است یک تضمین ارزشمند از دست برود. یکی از عواملی که لازم است به‌هنگام این‌گونه تصمیم‌گیری‌ها مورد توجه قرار گیرد این است که شفاف‌سازی و پاسخ‌گویی سیاسی تا چه حد به‌عنوان عامل کنترل‌کننده اعضای قوه مقننه به کار رود. مؤلفه دیگر، میزان نظارت‌های داخلی و فعالیت نهادهای انضباطی این قوه است که ممکن است کنترل مؤثری به عمل آورند. سوم اینکه مصونیت اعضا تا چه حد باید باشد. اگر این مصونیت محدود است و می‌توان آنها را به‌علت تخلفاتشان تحت تعقیب کیفری قرار داد، دیگر نیاز کمتری به حسابرسی خواهد بود. اما در جایی که از مصونیت بالایی برخوردارند، قرار دادن آنها در معرض مقررات مطلق حسابرسی ممکن است این وضعیت را جبران کند. برای مثال، می‌توان سازوکار خاصی را طراحی کرد؛ به این نحو که بدون خدشه وارد کردن به اقدامات قوه مقننه، پاسخ‌گویی سیاسی و حتی قانونی آنها تضمین شود.^۱

۱. شایان ذکر است در این چارچوب امتیازات یا مصونیت‌های قوه مقننه حمایت از اعضای آن محسوب نمی‌شود، بلکه حمایت از نهاد قانون‌گذاری و حفظ تمامیت امور آن است. به‌این ترتیب، برای مثال، نمایندگان آزادند بدون ترس از تحت تعقیب قرار گرفتن یا اقامه دعوی بابت افترا سخن بگویند، اما این آزادی غالباً به دوره قانون‌گذاری محدود شده است. همچنین، مصونیت از دستگیری یا بازداشت غالباً به دوره‌هایی محدود می‌شود که قوه مقننه واقعاً جلسات را برگزار می‌کند یا ممکن است برای این کار فراخوانده شود. همچنین، در برخی کشورها، امتیازات و مصونیت‌ها به شرکت‌کنندگانی که نماینده محسوب نمی‌شوند نیز تسری یافته است؛ مانند شهودی که در ←

وجه سوم رابطه قانون‌گذار با نهاد حسابرسی به فرایند رسیدگی به گزارش‌ها یا توصیه‌های حسابرسان مربوط می‌شود. اصولاً حسابرسانی که از سوی قوه مقننه منصوب شده‌اند موظف‌اند در فواصل زمانی منظم گزارش خود را به این مرجع ارائه دهند. همچنین، گزارش به کل قوه مقننه یا دیگر مراجعی که تمامی جناح‌های سیاسی در آن حضور دارند، بازنگری چندجانبه این گزارش را تضمین می‌کند. مضافاً اینکه، مقررات مبتنی بر قانون اساسی، قوانین موضوعه یا معاهداتی که مقرر می‌کنند اقدامات و اسناد قوه مقننه باید به اطلاع عموم برسد شفاف‌سازی را تضمین می‌کنند. این فرایند بیشتر بر اثر توجه متمرکز اکثر قانون‌گذاران ملی به رسانه‌ها به ثمر می‌نشیند. گاهی اوقات، ممکن است به حسابرسان این اختیار نیز داده شود که گزارش‌ها، توصیه‌ها یا ارجاعات خاصی را به دیگر نهادها یا کارگزاران داشته باشند. برای مثال، برخی پرونده‌های راجع به تخلفات آشکار ممکن است مستقیماً به مجریان قانون یا مقامات تعقیب عمومی ارجاع شود.

۲-۴-۳ رابطه با دولت و نظام اداری

رابطه حسابرسان با عناصر غیرسیاسی دولت و اداره عمومی باید میان نیاز به تضمین‌های مستقل و واقع‌گرایانه و کارکرد مؤثر دولت توازن برقرار کند. حسابرسان باید در اثبات وقایع، ترسیم نتایج و ارائه توصیه‌ها آزاد باشند، اما در عین حال حق دخالت در امور دولتی را ندارند. این گونه مداخلات به پاسخ‌گویی سیاسی دولت لطمه خواهد زد و به‌طور مؤثر کارکرد تصمیم‌گیری سیاسی را با یک حسابرسی حرفه‌ای، ولی غیرمنتخب، جایگزین خواهد کرد. همچنین، به‌مرور زمان این‌گونه مداخلات به استقلال اساسی نهاد حسابرسی نیز لطمه خواهد زد؛ به‌نحوی که در نهایت درخواست یافت که به حسابرسی از نتایج تصمیمات پیشین خودش پرداخته است. لذا این مهم‌ترین دلیلی است که به اکثر حسابرسان اختیار اجرای توصیه‌هایشان داده نمی‌شود.

→ کمیته‌های قانون‌گذاری گواهی می‌دهند. برای مطالعه سیر تاریخی و طولانی‌مدت مصونیت‌های پارلمانی در نظام حقوق عرفی بریتانیا، ر.ک.

Erskine May's Treatise on the Law, Privileges and Usage of Parliament, Chapt.5-8 and Wade, E.C.S. and Bradley, A.W., Constitutional and Administrative Law, 10th ed., Chapt.12. For the Application of this Principle in Canada, See New Brunswick Broadcasting Co. v. Province of Nova Scotia [1993] 1 S.C.R. 319.

اما در خصوص گزارش، الزام اصلی حسابرسان به قوه مقننه و مردم مربوط می‌شود. ممکن است عناصر یا توصیه‌های خاص یک گزارش مستقیماً نهاد یا وزارتخانه‌ای که بیشترین تأثیر را پذیرفته هدف قرار دهند، اما در اینجا نیز باید به مردم گزارش داد و نباید با این استدلال که آن اقدام در زمره «حسابرسی‌های غیرعمومی» احتمالی فوق‌الذکر قرار می‌گیرد، از زیر آن شانه خالی کرد.

۳-۴-۵ اختیارات حسابرسان

۳-۴-۵-۱ اختیارات تحقیق

کارکنان نهادهای حسابرسی باید به تمامی سوابق و اسناد مرتبط با موضوع و فرایندهایی که از آنها خواسته شده ارزیابی کنند دسترسی داشته باشند. همچنین، با مبنا قرار دادن حقوق راجع به قاعده منع خوداتهامی، آنهایی که تحت حسابرسی قرار دارند، باید سریعاً در شناسایی موقعیت اسناد، سوابق و دیگر موارد همکاری لازم را به عمل آورند، زمینه انجام مصاحبه‌های رسمی و ضبط آنها را فراهم کنند و از هرگونه کمکی که به حسابرسان امکان می‌دهد تصویر کامل و دقیقی از موضوع خود به دست آورند دریغ نوزند. الزام به همکاری را می‌توان برای کارکنان بخش دولتی، در قالب شرط استخدامی و برای شرکت‌هایی که با دولت تعامل دارند و کارکنانشان، به‌عنوان شرط عمومی قراردادهای دولتی برای ارائه کالا یا خدمات مدنظر قرار داد. اصولاً کارکنان حسابرسی از صلاحیت انجام دادن تحقیق، حسابرسی و حسابداری اساسی برخوردارند. باین حال، ممکن است در حوزه‌هایی مانند حقوق یا علوم جنایی به تخصص بیشتری نیاز داشته باشند تا بتوانند به امور برخی نهادها یا وزارتخانه‌ها رسیدگی کنند. آنها باید از اختیار به خدمت گرفتن کارشناسان مجرب، بی‌آنکه دخالت کنند، برخوردار باشند.

۳-۴-۵-۲ آرا و مشاوره‌های کارشناسی

ممکن است دولت‌ها از نهادهای حسابرسی علاوه بر انجام اقدامات تحقیقی هدفمند به‌عنوان یک مرجع کارشناسی نیز بهره ببرند؛ مانند تنظیم پیش‌نویس یک قانون یا مفاد مقررات مربوط به فساد. در این صورت، این همکاری باید بر مبنای کاملاً محدودی انجام

شود، زیرا ممکن است به استقلال آنها لطمه‌ای اساسی وارد کند.^۱

۳-۴-۶ شیوه‌های حسابرسی، کارکنان آن و تبادل تجربیات در عرصه بین‌الملل

۳-۴-۶-۱ کارکنان حسابرسی

این نیروها برای انجام دادن وظایف خود به بهترین وجهی که منجر به حفظ اعتبار نهاد حسابرسی در منظر عمومی می‌شود باید از صلاحیت‌های حرفه‌ای و سلامت اخلاقی برخوردار باشند.

صلاحیت‌های حرفه‌ای و پیشرفت‌های ضمن خدمت باید شامل حوزه‌های سنتی مانند دانش حقوقی، اقتصادی و حسابداری در امتداد تخصص مربوطه مانند مدیریت بازرگانی، پردازش داده‌های الکترونیکی، علوم جنایی و مهارت‌های تحقیق کیفی باشند. همانند دیگر حوزه‌های حساس خدمات دولتی، حسابرسان باید از وضعیتی برخوردار باشند که بتوانند با حقوقشان نیازهایشان را برطرف کنند و به این اطمینان رسیده باشند که اگر مرتکب فساد شوند، داشته‌های بسیار ارزشمندی را از دست خواهند داد. تا آنجا که به کارگزاران دولتی معمولی مربوط می‌شود، حتی اگر اشتغال به فساد منجر به اخراج آنها نمی‌شود، باید منجر به کنار گذاشتنشان از نهاد یا کلیه امور حسابرسی شود.

۳-۴-۶-۲ شیوه‌ها و رویه‌های حسابرسی

چنانچه امکان معیارسازی رویه‌های حسابرسی وجود داشته باشد، از مغفول ماندن فعالیت‌های بیشتری از وزارتخانه‌ها یا ادارات تحت حسابرسی جلوگیری خواهد شد. در صورت امکان، باید این رویه‌ها پیش از روشن شدن ماهیت و هدف بررسی‌ها برای آنهاایی که تحت حسابرسی قرار دارند وضع شوند تا از هرگونه مداخله بعدی جلوگیری شود. اما یک استثنا که اصل زیربنایی برای رویه‌ها محسوب می‌شود این است که باید به حسابرسان اجازه داد و از آنها خواست تمامی حوزه‌هایی که بررسی‌های اولیه نتوانسته‌اند از فرایندها

۱. این وضعیت مشابه به خدمت گرفتن دیوان‌های عالی برای ارائه نظرهای قانونی الزام‌آور راجع به موضوع‌های ارجاع شده مستقیم از سوی دولت‌ها به آنهاست. زیرا این مغایر اقدامی است که اقامه‌کنندگان دعوا انجام داده‌اند. برخی کشورها اجازه این کار را داده‌اند، اما دیگران آن را یک ترکیب غیرمجاز از قوای قضائیه و مجریه حکومت دانسته‌اند.

و نتایج آنها شرح کاملی ارائه و به‌دقت مورد توجه قرار دهند، مجدداً بررسی کنند. اصولاً فرایند حسابرسی از بررسی‌های اولیه تشکیل شده تا نسبت به آنچه وزارتخانه یا نهاد مورد نظر انجام می‌دهد و نحوه سازمان‌دهی آن شناختی اساسی حاصل شود. لذا بررسی‌های مفصل‌تر برای تولید و تأیید اطلاعاتی اساسی است که برای تنظیم گزارش به کار می‌روند و حتی برای ارزیابی حوزه‌هایی است که مشکلات بالقوه آنها شناسایی شده است. به ندرت می‌توان یک حسابرسی جامع و فراگیر انجام داد، لذا معمولاً ضرورت ایجاد می‌کند یا رویکرد نمونه‌گیری تصادفی اتخاذ شود یا اینکه حوزه‌های خاصی که با استفاده از دیگر منابع مشکلات آنها محرز شده هدف قرار گیرند.

۳-۴-۶-۳ حسابرسی از مراجع دولتی و دیگر نهادهای فرامرزی و حسابرسی‌های مشترک
حسابرسان ملی باید این اختیار را داشته باشند که کلیه ابعاد بخش دولتی، از جمله عناصر فراملی یا آنهایی که در خارج از کشور مستقر هستند را نیز حسابرسی کنند. در جایی که امور دیگر کشورها نیز در میان است، اجرای حسابرسی‌های مشترک ازسوی کارگزاران هر دو کشور ممکن است نتایج مثبتی به دنبال داشته باشد. باین‌حال، در چنین مواردی لازم است ترتیبات اجرایی شفاف بر ماهیت و حوزه همکاری این حسابرسان حاکم باشد. این حوزه همکاری دوجانبه، کشف واقعیت‌ها، نتیجه‌گیری‌ها و ارائه توصیه‌ها را دربرمی‌گیرد. با اینکه ممکن است این همکاری مفید واقع شود، اما حسابرسان ملی کشورها باید استقلال و حق نتیجه‌گیری براساس نگرش خود را حفظ کنند.

۳-۴-۶-۴ حسابرسی‌های مالیاتی

در بسیاری از کشورها، مراجع درآمد یا مالیات داخلی، نهادهای داخلی تأسیس کرده‌اند که از مؤدیان مالیاتی حقیقی و حقوقی حسابرسی به‌عمل می‌آورند. یکی از کارکردهای مؤسسات حسابرسی ملی، حسابرسی از حسابرسانی است که بخش کلی‌تری از نظام مالیاتی و اداره آن را بررسی می‌کنند. با توجه به اینکه نظام‌های مالیاتی را می‌توان «محل نشو و نمو» انواع فسادها، به‌ویژه فساد اقتصادی دانست، این‌گونه حسابرسی‌ها از اهمیتی حیاتی برخوردارند.

هنگامی که چنین حسابرسی‌هایی صورت می‌گیرد، نهادهای حسابرسی ملی باید از اختیار حسابرسی مجدد پرونده‌های مؤدیان مالیاتی برخوردار باشند. هدف تأیید اقدامات حسابرسان است، نه اینکه از مؤدیان مجدداً تحقیقات به‌عمل آید. در جایی که تخلف یا خطایی کشف می‌شود، منافع مؤدی که پیش از این حسابرسی و حسابش حل‌وفصل شده نباید با غرض‌ورزی مواجه شود.

همچنین، حسابرسان ملی باید از این اختیار برخوردار باشند که تحت شرایطی از خود مؤدیان حسابرسی به‌عمل آورند. مانند جایی که هیچ‌گونه حسابرسی مالیاتی خاصی انجام نشده یا اینکه حسابرسان مالیاتی نمی‌خواهند یا نمی‌توانند از مؤدی خاصی حسابرسی به‌عمل آورند و یا اینکه حسابرسی از اداره مالیات نشان می‌دهد میان مؤدی و حسابرس تبانی صورت گرفته است.

۵-۴-۳ قراردادهای و فعالیت‌های دولتی

بودجه‌های کلانی که مراجع دولتی صرف قراردادهای و فعالیت‌های دولتی می‌کنند حسابرسی مفصل از آنها را توجیه می‌کند. معمولاً عوامل بخش دولتی همچنان تحت حسابرسی قرار می‌گیرند و از آنها خواسته می‌شود به مجریان قانون کمک و با آنها همکاری کنند. باین‌حال، ممکن است این وضعیت دربارهٔ عوامل بخش خصوصی صادق نباشد. در چنین مواردی، باید از آنها خواست به‌عنوان یکی از شروط اساسی قراردادهایشان خواسته‌های حسابرسان را برآورده سازند و همکاری و کمک کاملی با آنها به‌عمل آورند. حسابرسی از اقدامات دولتی نه فقط ترتیب پرداخت‌ها، بلکه باید کارآمدی و کیفیت کالاها و خدمات دریافتی را هم دربرگیرد.

۶-۴-۳ حسابرسی از تجهیزات پردازشگر الکترونیکی

روند رو به رشد استفاده از تجهیزات ذخیره‌ساز و پردازشگر الکترونیکی حسابرسی مناسب از آنها را نیز می‌طلبد. این اقدامات باید کل سیستم را دربرگیرد، یعنی طراحی آن برای اجرای شروط آتی، استفادهٔ کارآمد از تجهیزات پردازشگر داده، بهره‌گیری از کارکنان کاملاً مجرب که ترجیحاً از میان مجموعهٔ سازمانی تحت حسابرسی گزینش

شده باشد، حمایت از حریم خصوصی و امنیت اطلاعات، پیشگیری از سوءاستفاده از داده‌ها، و ظرفیت سیستمی که برای ذخیره و بازیابی اطلاعات مورد نیاز به کار می‌رود.

۳-۴-۶-۷ حسابرسی از نهادهای یارانه‌گیر

باید به حسابرسان اختیار رسیدگی به امور نهادها یا مؤسساتی که از یارانه دولتی استفاده می‌کنند اعطا شود. حداقل این کار باید شامل بازنگری برنامه‌ها یا پروژه‌های خاصی باشد که از وجوه یا یارانه دولتی استفاده می‌کنند و در بسیاری موارد، باید حسابرسی کاملی از آنها به عمل آید. همانند مجریان قراردادهای، شرط اطاعت از حسابرسان و همکاری و کمک کامل با آنها باید به عنوان شرط اعطای بودجه لحاظ یا در هر قرارداد پاس داشته شود.

۳-۴-۶-۸ حسابرسی از سازمان‌های بین‌المللی و فراملی

سازمان‌های بین‌المللی و فراملیتی که هزینه‌هایشان از سوی کشورهای عضو تأمین می‌شود نیز باید تحت حسابرسی قرار گیرند. با این حال، ممکن است این کار مشکل باشد و آن در جایی است که مؤسسه مورد نظر بودجه‌اش را از کشورهای بسیاری دریافت می‌کند و هریک بر مرجع حسابرسی ملی خود پافشاری می‌کنند. در خصوص ارگان‌های بزرگ ممکن است بهتر باشد نهاد داخلی حسابرسی مستقل و متحدالشکلی را با مشارکت دولت‌ها انجام دهد. این خود نظارت کافی را فراهم می‌آورد و مطابق با نتایج به دست آمده اعتبار و رضایت مطلوب را تأمین می‌کند.

۳-۴-۷ پیش‌شرط‌ها و خطرها

۳-۴-۷-۱ اعمال یا اجرای ناشایست یافته‌ها یا توصیه‌ها

همان‌طور که پیش از این اشاره شد، اصولاً حسابرسان صرفاً اجازه دارند گزارش کنند نه اینکه آنها را اجرا یا پیگیری کنند. معمولاً توصیه آنها به قوه مقننه یا برحسب مورد به دیگر مراجع، مانند مقام تعقیب عمومی که وظایف او لزوماً متضمن اختیارات تصمیم‌گیری درباره اقامه دعواست، ارجاع می‌شود. اگر در زمینه اجرایی کردن توصیه‌ها

اکراهی وجود داشته باشد فقط می‌توان از طریق ارائه گزارش‌های شفاف دربارهٔ این توصیه‌ها در رسانه‌ها فشارهای سیاسی اعمال کرد. همچنین، می‌توان با ارائه گزارش‌های تکمیلی راجع به نهادهایی که حسابرسی شده‌اند توجه بیشتری را نسبت به آنها جلب کرد. همچنین، حسابرسان می‌توانند در گزارش بعدی یا با تخصیص بخشی از گزارش کنونی خود اجرا یا عدم اجرای توصیه‌های گذشته را نیز گزارش کنند و در مورد گزینهٔ دوم چرایی آن را بررسی کنند.

۲-۷-۴ گزارش و تحقیقات ناشایست

در جریان حسابرسی این امری عادی است که کارکنان از مسیر عادی فعالیت‌هایشان منحرف شوند. فقدان کارکنان مجرب و منابع کافی باعث می‌شود آنهایی که تحت حسابرسی قرار گرفته‌اند نتوانند با حسابرسان همکاری کنند و حسابرسان نیز در تحقق موفقیت‌آمیز و کامل اهدافشان با مشکل مواجه می‌شوند.

۳-۷-۴ اهداف و انتظارات غیرواقعی‌گرایانه

این اعتقاد که می‌توان در مدتی کوتاه فساد را ریشه‌کن کرد، مطمئناً انتظارات نادرستی را ایجاد خواهد کرد و منجر به ناامیدی، بی‌اعتمادی و بدبینی خواهد شد. همچنین، ممکن است این عقیده اشتباه القا شود که نهادهای حسابرسی از اختیارات لازم برای اعمال یا اجرای توصیه‌هایشان برخوردارند.

۴-۷-۴ رقابت و رابطه با دیگر نهادها

غالباً نهادهای حسابرسی در محیطی فعالیت می‌کنند که در آن نهادهای ضدفساد، مجریان قانون و گاهی اوقات دیگر حسابرسان نیز فعالیت می‌کنند. برای اینکه از بروز تعارض میان تحقیقات حسابرسان و مجریان قانون جلوگیری شود، باید نقش هر یک از آنها به‌طور شفاف تعریف و ارتباطات محرمانه‌ای میان آنها برقرار شود. مدیریت این جریان را می‌توان به حسابرسان سپرد، زیرا آنها برخلاف مجریان قانون، که اصولاً اقداماتشان تا زمان ثبوت اتهام محرمانه است، تحقیقاتشان در معرض مشاهدهٔ عموم مردم قرار دارد.

۳-۴-۷-۵ فقدان تعهد و یا مداخلهٔ سیاسی

ارادهٔ سیاسی تأثیر قابل توجهی بر نهاد حسابرسی دارد. همانند دیگر نهادهای ضدفساد، باید تاحدامکان حمایت گستردهٔ سیاسی وجود داشته باشد؛ نظارت از ماهیت چندجانبه برخوردار باشد؛ و مفاد احکام و عملیات‌ها برای دولت‌ها سهل‌الوصول باشد. همچنین، شفافیت و صلاحیت حسابرسان به پشتیبانی جمعی از اقداماتشان کمک می‌کند که این خود منجر به تعهدات سیاسی آتی خواهد شد.

۳-۴-۸ دیگر سازوکارهای مرتبط

سازوکارهایی که ممکن است پیش از تأسیس موفقیت‌آمیز نهاد حسابرسی مورد نیاز باشد عبارت‌اند از:

- سازوکارهایی که معمولاً در قالب قانون دنبال می‌شوند و وظایف، اختیارات و استقلال این نهاد را مقرر می‌کنند؛
- شرایط سیاسی و قانونی حاکم بر روابط میان نهاد حسابرسی و دیگر نهادهای مرتبط، به‌ویژه مجریان قانون، مقامات تعقیب و نهادهای خاص ضدفساد؛
- سازوکارهایی که معیارهای قانونی یا اخلاقی را برای کارگزاران دولتی یا دیگر کارکنان مقرر می‌کند، مانند کدهای رفتاری هم برای کارکنان دولتی و هم آنهایی که به استخدام نهاد حسابرسی درمی‌آیند؛
- راه‌های رشد آگاهی و انتظارات عمومی درخصوص نقش نهاد حسابرسی و استقلال آن از دیگر ارکان دولت؛ و
- تأسیس نهاد مادر مانند یک کمیتهٔ قوی و متعهد قانون‌گذاری به‌منظور دریافت و پیگیری گزارش‌ها.

۳-۴-۸-۱ سازوکارهایی که نباید اتخاذ شود

این در جایی است که نهادهای حسابرسی موجود اصولاً از نیروها، نهادها یا سازمان‌هایی تشکیل شده که وظایفشان اضافه بر سازمان یا حتی ناسازگار با وظایف حسابرسان تخصیص یافته است. در این صورت باید در صورت لزوم وظایف نهادهای مجری قانون،

کمیسیون‌های ضدفساد، نهادهای ضدفساد مستقل، مقامات تعقیب، بازرسان ویژه و دیگر کارگزاران و نهادهای سازمان‌دهی شود یا سازگارسازی‌هایی صورت گیرد تا اقدامات حسابرسی نیز مدنظر قرار گیرد. همچنین توصیه می‌شود سازوکارهایی مانند کارکنان رابط یا نشست‌های منظم برقرار شود تا اقدامات به‌صورت هماهنگ پیش رود.

۳-۵ برنامه ششم

۳-۵-۱ تقویت نهادهای قضایی

وجود قضات ذی‌صلاح، مجرب و سالم، در توفیق اقدامات ضدفساد از اهمیتی اساسی برخوردار است. قوه قضائیه نهادی است که در حاکمیت قانون نقشی اساسی ایفا می‌کند، از طرق بسیاری بر کنترل و ریشه‌کنی فساد تأثیرگذار است.

تصمیمات قضایی که منصفانه، هماهنگ با یکدیگر و مبتنی بر قانون است از محیطی که در آن فعالیت‌های اقتصادی مشروع امکان رشد دارد و می‌توان در آن فساد را شناسایی، خنثی و مجازات کرد پشتیبانی می‌کنند. موقعیت ممتاز و مستقل قضات هماهنگ، در بسیاری از جوامع، آنها را به نمونه‌ای قدرتمند برای الگوبرداری دیگران تبدیل کرده است. از قضات خواسته می‌شود به پرونده‌های فساد رسیدگی، رویه قضایی ایجاد و مجرمان را مجازات کنند. گاهی اوقات، ممکن است آنها امور حساس دیگری را عهده‌دار شوند، مانند بازنگری انتصابات یا ریاست^۱ بر کارگزاران ضدفساد یا قضاوت بر امور حاکمیتی، مانند اعتبار انتخابات یا منطبق بودن قوانین یا رویه‌ها با قانون اساسی. به این ترتیب، خود قضات می‌توانند هدف فساد باشند؛ به‌ویژه در جایی که به فساد کشاندن کارگزاران پایین‌تر عدالت کیفری با شکست مواجه می‌شود.

استقلال قضات و اقداماتشان آنها را به یک نیروی قدرتمند ضدفساد تبدیل می‌کند. اما این خود چالش‌های منحصربه‌فردی را نیز به وجود می‌آورد. آموزش حوزه‌هایی مانند سلامت باید به‌گونه‌ای باشد که به استقلالشان لطمه وارد نکند. ساختارهای پاسخ‌گویی باید بتوانند فعالیت‌های قضایی را زیر نظر داشته باشند و موارد فساد و دیگر اقداماتی که با امر قضا سنخیت ندارند را شناسایی و رسیدگی کنند. در عین حال، باید تضمین‌هایی

1. Status

وجود داشته باشد که به قضات اطمینان دهد امکان تهدید یا تطمیع آنها وجود ندارد یا اینکه فرایند تصمیم‌گیری قضایی تحت تأثیرات ناشایست قرار نمی‌گیرد.^۱

اهمیت منحصربه‌فرد نهادهای قضایی در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد پذیرفته شده است، به‌نحوی که مقررۀ خاصی به موضوع‌های این حوزه اختصاص یافته است (ماده ۱۱). این ماده برای تقویت سلامت و پیشگیری از بروز فرصت‌های فساد قضایی تمهیداتی را پیش‌بینی کرده تا بدون غرض‌ورزی نسبت به استقلال قضایی پیاده شود. همچنین، این ماده مقرره‌های مشابهی نیز برای مقامات تعقیبی دارد که در نظام‌های مورد نظر از میزان مشابهی استقلال برخوردارند. البته این ماده به‌طور خاص مسئله آموزش یا فراگیری قضات در خصوص موضوع‌های پیچیده فساد را مطرح نمی‌کند، اما تاحدی که با توجه به موارد خاص به استقلال قضایی لطمه وارد نشود می‌توان آن را تحت شمول مواد ۷ و ۶۰ قرار داد. در اینجا قضات مقام کارگزاران دولتی مورد توجه قرار گرفته‌اند و فقط در جایی که سمتشان وضعیت خاصی را ایجاد کند مشمول موارد استثنا قرار می‌گیرند.

ماده (۱۱)

تمهیدات مرتبط با خدمات قوه قضائیه و مقامات تعقیب

۱. با در نظر داشتن استقلال قضایی و نقش مهم آن در مبارزه با فساد، هر کشور عضو طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود و بدون خدشه وارد آمدن به استقلال قضایی اقداماتی را اتخاذ خواهد کرد تا یکپارچگی تقویت شود و از فرصت‌های فساد در بین اعضای قوه قضائیه ممانعت به‌عمل آید. چنین اقداماتی ممکن است شامل قواعد در خصوص رفتار اعضای قوه قضائیه شود.
۲. اقداماتی در همان راستا مثل مواردی که طبق بند «۱» این ماده اتخاذ شده است

۱. درباره استقلال قضایی، ر.ک. هفتمین کنگره پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان سازمان ملل متحد، «اصول اساسی استقلال قوه قضائیه»، سند GA/RES/40/32 به تاریخ ۲۹ نوامبر ۱۹۸۵ و 40/146 به تاریخ ۱۳ دسامبر ۱۹۸۵ و «رویه‌های اجرای مؤثر اصول اساسی استقلال قوه قضائیه»، قطع‌نامه ECOSOC 1989/60 به تاریخ ۲۴ مه ۱۹۸۹.

ممکن است در واحد مقام تعقیب در آن دسته از کشورهای عضو که در آنجا بخشی از قوه قضائیه را تشکیل نمی‌دهد، اما از استقلال شبه‌قضایی برخوردار است، معرفی و به اجرا درآید.
کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد

۳-۵-۲ تمهیدات ضدفسادی که بر قضات تأثیرگذارند

تمرکز اصلی اقدامات ضدفساد باید بر تقویت سلامت و آموزش قضات نسبت به ماهیت و حوزه فساد و برقراری ساختارهای پاسخ‌گویی شایسته باشد.

۳-۵-۲-۱ ارزیابی معضل فساد قضایی

همانند دیگر تمهیدات ضدفساد، مقابله با فساد قضایی باید بر پایه ارزیابی ماهیت و حوزه این مشکل باشد. همان‌طور که بسیاری از تمهیدات مربوط به قضات را خودشان طراحی، وضع و اجرا می‌کنند، این ارزیابی هم باید ظرفیت قوه قضائیه را در عهده‌داری این امور مدنظر قرار دهد.

یک ارزیابی عینی و واقع‌گرایانه شامل بررسی تمامی انواع طیف فساد و درجات و موقعیت‌های دادگاه‌هایی است که دچار فساد شده‌اند. از تمامی طرف‌هایی که در اقدامات ضدفساد نهادهای قضایی شرکت دارند (مانند «مشاوران» که در ذیل می‌آید) باید راجع به جبران‌های حقوقی احتمالی سؤال کرد. به این ترتیب، باید اطلاعات مورد نیاز را گردآوری و به شکل مناسبی ثبت کرد و به‌منظور تحقیقات، تجزیه و تحلیل و چاره‌جویی، در سطح وسیعی در دسترس قرار داد.

۳-۵-۲-۲ مشاوران

استقلال قضایی مانع تحمیل اصلاحات ازسوی مراجع خارجی است. این بدین معناست که هرگونه پیشنهادی برای آموزش و پاسخ‌گویی قضایی باید با مشاوره قضات یا حتی به‌دست خودشان تدوین و به این ترتیب کلیه خواسته‌های آنها را تأمین کرد. مشاوران در کنار دیگر گروه‌های اصلی، مانند انجمن‌های کانون وکلا، مقامات تعقیب، وزرای

دادگستری، قانون‌گذاران و مراجعان به دادگاه‌ها طرف توصیه قرار می‌گیرند. برای مثال، وکلا منبعی از اطلاعات راجع به مشکلاتی هستند که ممکن است خود قضات از آن بی‌خبر باشند. در بسیاری از کشورها، قضات از میان طبقات مختلف وکلا انتخاب و در این میان از مشاوره کانون‌های وکلا نیز استفاده می‌شود. گاهی اوقات، گردهم آوردن گروه‌های مختلف برای بحث و تبادل نظر غیررسمی راجع به موضوع‌ها ممکن است سازنده باشد. براساس فرایند مشاوره، می‌توان پیش‌نویس برنامه اجرایی خاصی را به‌نحو تنظیم کرد که به‌طور مفصل اصلاحات مورد نظر را پیشنهاد دهد، اولویت‌ها و ترتیب اجرا را مشخص و برای اجرای کامل اهدافی را تعیین کند.^۱

۳-۲-۳ تمهیدات برقرار شده قضایی

به‌منظور حفظ استقلال قضایی، لازم است در صورت امکان ساختارهای خودتنظیمی تدوین شود. به‌عبارت‌دیگر، برپایه مشاوره و دیگر منابع اطلاعات به‌دست آمده، باید قضات را ترغیب و به آنها کمک کرد در تدوین و برقراری ساختارهای پاسخ‌گویی متعلق به‌خودشان شرکت کنند. براین‌اساس، لازم است نهادهایی مانند شوراهای قضایی تأسیس شود. در این شوراها قضات مستقیماً شکایت‌ها را استماع، تمهیدات انضباطی و جبران‌های حقوقی را تحمیل و خط‌مشی‌های پیشگیری را تدوین می‌کنند. دیدگاه‌های راجع به حوزه‌ای که می‌توان برای آموزش قضات در نظر گرفت، بی‌آنکه بر استقلالشان لطمه وارد شود، بسیار متنوع است. بااین‌حال، بهتر است تدوین برنامه‌های آموزشی برای حوزه‌هایی مانند مقابله با فساد، از طریق یا حداقل با مشاوره قضات انجام شود. این کار باعث می‌شود از بروز مشاجرات راجع به لطمه دیدن استقلال قضایی جلوگیری و احتمالاً بر کارایی فرایندهای آموزشی نیز افزوده شود.

۳-۲-۴ آموزش قضات

در آموزش قضات باید محوریت موضوعی وجود داشته باشد تا به آنها در حفظ درجات

۱. برای مثال، ر.ک.

Petter Langseth and Oliver Stolpe, "Strengthening Judicial Integrity Against Corruption", CIJL Yearbook, 2000.

بالای صلاحیت و سلامت حرفه‌ای کمک شود. موضوع‌ها ممکن است شامل بازنگری کدهای رفتاری قضات و وکلا باشد،^۱ به‌ویژه اگر آن کدها مجدداً بازنگری یا تفسیر و قانون و رویه قضایی مربوط به حوزه‌های کلیدی مانند جانب‌داری قضایی، انضباط قضایی، حقوق شکلی و ماهوی اقامه‌کنندگان دعوا و جرائم مرتبط با فساد نیز بازنگری شده باشد. گزینه‌هایی که کمتر ساختارمندند، مانند بحث‌ها و تبادل نظرهای غیررسمی، ممکن است برای کشف معضلات اخلاقی در میان قضات به‌کار روند.

۵-۲-۳-۵ کد رفتاری قضایی^۲

کدهای رفتاری قضات را می‌توان طراحی و اجرا کرد. استقلال قضایی مستلزم این نیست که چنین کدهایی را خود قضات تدوین کنند، البته، به شرطی که این مقررات خاص به استقلال آنها خدشه وارد نسازد. با این حال، لازم است قضات در هر دو مقطع تدوین مقررات مناسب و اجرای آنها مشارکت داشته باشند. با این حال، اجرای کدهای رفتاری قضایی نسبت به قضاتی که متهم به نقض آن مقررات‌اند، نگرانی‌هایی را در خصوص استقلال آنها به‌وجود می‌آورد و عملاً قدرت اجرای چنین کدهایی باید به‌خود قضات واگذار شود. به همین دلیل، در مقررات اصلی کد تصریح می‌شود قضاتی که به هر نحو با شاکیان در ارتباط‌اند، نباید در تمهیدات انضباطی یا مرتبط با آن شرکت کنند. هنگامی که کدی لازم‌الاجرا می‌شود، باید به‌هنگام انتصاب و، در صورت لزوم، در فواصل

۱. در حوزه‌های قضایی‌ای که قضات از میان کانون‌های وکلای فعال انتخاب می‌شوند، غالباً اجرای کدهای رفتاری حرفه‌ای وکلا نیز استمرار می‌یابد. همچنین لازم است قضات از معیارهای مورد انتظار وکلا که در محضر آنها تشکیل می‌شود آگاهی داشته باشند.

۲. اطلاعات مفصل‌تر راجع به کدهای رفتاری یا اصول رفتار قضایی (که در نظام‌های حقوق نوشته یک شرط معمول محسوب می‌شود) در برنامه هشتم: کدها و معیارهای رفتاری و همچنین در مطالعات موردی ششم، هفتم و هشتم آمده است. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد صراحتاً به کد رفتاری قضات نپرداخته است، ولی تمهیداتی را در ماده ۱۱ مقرر کرده است: «... شامل قواعدی راجع به رفتار اعضای قوه قضائیه است». همچنین، تاحدی که قضات کارگزار دولتی محسوب می‌شوند، تحت شمول مقررات راجع به کد رفتاری مقرر در ماده ۷ نیز قرار می‌گیرند. هرچند نباید از یاد برد که ماده ۱۱ تصریح دارد این اقدامات باید بدون لطمه زدن به استقلال قضایی باشد. در بسیاری از نظام‌ها، این وضعیت باعث می‌شود یک سلسله اصول مشترک برای تمامی کارگزاران دولتی وضع شود و اصول مناسب دیگری نیز برای اجرا در خصوص قضات مدنظر قرار گیرد.

زمانی منظم پس از آن، به قضات آموزش داد. همچنین، شفافیت و انتشار کد نیز حائز اهمیت است، زیرا تضمین می‌کند آنهایی که در محضر قضات حاضر می‌شوند، علاوه بر رسانه‌های ارتباط جمعی و خود مردم، از طریق همین معیارهای رفتاری نیز با حقوق مورد انتظارشان به‌هنگام مراجعه به قضات آشنا می‌شوند. به‌عنوان بخشی از فرایند مشاوره، نمایندگان انجمن‌های کانون وکلا، مقامات تعقیب، وزرای دادگستری، قانون‌گذاران و جامعه مدنی در مفهوم عام خود باید در وضع این معیارها شرکت کنند. همچنین آنهایی که در فرایندهای محاکم دخالت دارند در شناسایی شکایت‌ها و کمک به رسیدگی قضایی به آنها نقش مهمی ایفا می‌کنند.

۶-۲-۵-۳ کیفیت انتصابات قضایی^۱

گزینش واقع‌گرایانه قضات جدید زمانی محقق می‌شود که معیارهای مهم قانونی پیش‌بینی شده راجع به سلامت، انصاف و صلاحیت رعایت و فرایندها بر گزینش آن ویژگی‌ها متمرکز شوند. تمهیدات چندی وجود دارند که ممکن است به گزینش بهترین نامزدهای راه‌یابی به این قوه کمک کنند. وجود شفافیت در فرایند معرفی و انتصاب و همچنین در شایستگی‌های نامزدهای مورد نظر امکان دقت نظر بالایی را فراهم خواهد آورد و اجرای فرایندهای ناشایست را با مشکل مواجه خواهد ساخت. مشاوره با کانون‌های وکلای فعال به ارزیابی صلاحیت و سلامت نامزدهایی که هم‌اکنون وکیل هستند کمک می‌کند. حتی‌الامکان فرایند استخدام باید از جانب‌داری سیاسی یا دیگر عوامل خارجی، مانند مؤلفه‌های قومی- نژادی یا مذهبی، به دور باشد. اصولاً جامعه قضات باید نماینده کل مردم باشد. این بدین معناست که انتصاب آنها در دادگاه‌های بالاتر یا ملی ممکن

۱. ماده ۱۱ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد صراحتاً به گزینش و انتصاب قضات نپرداخته است. باین‌حال، تاحدی که در زمره کارگزاران دولتی قرار می‌گیرند و با رعایت شرط استقلال قضایی می‌توان آنها را تحت شمول بند الف ماده ۷ قرار داد، در صورت لزوم برای «... استخدام، استخدام موقت، ابقا، ارتقا و بازنشستگی ...» کارگزاران غیرمنتخب دولتی اصول اساسی را مقرر کرده است. ناگفته پیداست تحمیل مقررات ابقا و بازنشستگی و همچنین ارتقای قضات بالقوه بر استقلال قضایی‌شان تأثیر می‌گذارد. باین‌حال، انجام تحقیقات مفصل و تحمیل دیگر شروط، بر جذب نیرو و استخدام موقت چنین تأثیری نخواهد داشت. زیرا نامزدهای این سمت‌ها قاضی محسوب نمی‌شوند. ماده ۱۱ مقرر می‌کند این اقدامات باید «بدون جانب‌داری» نسبت به استقلال قضایی صورت گیرد.

است با لحاظ عواملی مانند قومیت‌گرایی یا پیشینه جغرافیایی باشد. با این حال، نباید اجازه داد این عوامل در تحقیقات راجع به سلامت و صلاحیت دخالت داده شوند.

۷-۲-۵-۳ ارجاع پرونده‌ها به قضات

تجربه فساد قضایی نشان می‌دهد برای اینکه مجرمان بتوانند بر نتایج پرونده‌ها تأثیر ناشایست گذارند، نه فقط باید مطمئن شوند که قاضی مورد نظر به‌نحوی فاسد است، بلکه آن پرونده نیز به وی ارجاع خواهد شد. لذا باید رویه‌هایی برقرار شود که افراد خارج از سازمان نتوانند پیش‌بینی کنند کدام قاضی به کدام پرونده رسیدگی می‌کند تا بر تصمیمات وی تأثیر نامطلوب گذارند. ویژگی‌هایی مانند تصادفی بودن و شفافیت را می‌توان با فرایند ارجاع همراه کرد، هرچند شفاف‌سازی نباید به‌گونه‌ای باشد که افراد خارج از سازمان مطلع شوند کدام قاضی به کدام پرونده رسیدگی خواهد کرد. همچنین این وضعیت زمانی نسبت به اکثر پرونده‌های بدوی یا تجدیدنظر محقق می‌شود که قضات بتوانند نسبت به موضوع‌های رسیدگی مقدماتی انجام دهند یا اینکه از آنها خواسته شود پیش از رسیدگی به پرونده، استدلال‌ها و دلایل مکتوب را بررسی کنند. تأسیس دادگاه‌های محلی یا ناحیه‌ای یا نواحی قضایی و گردش منظم یا جابه‌جایی قضات میان این دادگاه‌ها یا نواحی نیز ممکن است از شکل‌گیری روابط فاسد جلوگیری کند. عواملی مانند جنسیت، نژاد، قومیت، مذهب، تعلق اقلیتی و دیگر ویژگی‌های متصدیان سمت قضایی در این‌گونه مسائل مورد توجه قرار می‌گیرد.

۸-۲-۵-۳ شفافیت رسیدگی‌های قضایی

در صورت امکان، رسیدگی‌های قضایی باید به‌صورت علنی برگزار شود، آن هم نزد مرجعی که علاوه بر طرف‌های ذی‌نفع، رسانه‌ها و جامعه مدنی نیز حضور داشته باشند. اطلاع‌رسانی عمومی راجع به موضوع‌هایی مانند کارآمدی، سلامت و انصاف در رسیدگی‌ها و نتایج دعاوی از اهمیت بالایی برخوردار است و نباید به‌موجب قانون، دستورات قضایی یا استناد به جرائم توهین به دادگاه به‌طور ناشایست محدود شوند. راه ندادن رسانه‌ها یا اعمال محدودیت بر اطلاع‌رسانی آنها فقط باید به مسائلی مربوط شود که در

توجه‌پذیر بودن آنها تردید نیست. برای مثال، به‌منظور حمایت از کودکان و دیگر شاکیان در معرض خطر در برابر اقدامات ناشایست، البته تاحدی که این منافع تأمین می‌شود، می‌توان به رسانه‌ها اجازه داد در رسیدگی‌ها شرکت و وقایع و نتایج پرونده را منعکس کنند، ولی اشخاص درگیر با آن را نباید معرفی کنند. رسیدگی‌های یک‌طرفه‌ای که یک یا چند تن از طرف‌های دعوا حضور ندارند، باید صرفاً در جایی مجاز باشد که رعایت رازداری در آنها اهمیت دارد و همواره ثبت شوند. اقامه‌کنندگان دعوا و وکلای مدافع نباید با قضات ارتباط داشته باشند، مگر اینکه نمایندگان تمامی طرف‌ها حضور داشته باشند.

۳-۵-۲-۹ بازنگری در تصمیمات قضایی

مرجع اصلی بازنگری تصمیمات قضایی دادگاه‌های تجدیدنظر هستند. قضات این دادگاه‌ها باید اختیار اظهارنظر راجع به تصمیماتی را داشته باشند که خارج از ضوابط قانونی یا رویه‌های قضایی اتخاذ شده‌اند و اساساً جانب‌داری یا فساد را نشان می‌دهند. همچنین، باید بتوانند در صورت صلاحدید این پرونده‌ها را به شوراهای قضایی یا دیگر مراجع انضباطی ارجاع دهند. این مراجع نیز باید اختیار بازنگری را داشته باشند. اما در جایی که شکایتی به‌عمل می‌آید یا برای مثال طبق نظر آنها حساسیت‌هایی از طریق دیگر عوامل مانند گزارش‌های رسانه‌ای به‌وجود می‌آید، نباید بتوانند آرای صادره را نقض کنند.

۳-۵-۲-۱۰ شفافیت و اعلام داری‌ها و عایدات

زمینه‌های فساد در قضات، همانند دیگر کارگزاران مهم، از دارا شدن بی‌حساب آنها به‌هنگام تصدی اداری‌شان نشئت گیرد. لذا باید مقرراتی را در دستور کار قرار داد که اطلاعات مرتبط لازم‌الافشا شوند و در صورت مشاهده موارد ناشایست، امکان تحقیق و اعمال تمهیدات انضباطی وجود داشته باشد.^۱ اختیارات راجع به حسابرسی و تحقیق از

۱. در زمینه شفافیت و اعلام داری‌ها و عواید ر.ک. بند ۵ ماده ۵۲ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که مقرر می‌دارد: «دولت‌ها باید نظام‌های اعلام مالی کارآمدی را برای کارگزاران دولتی خود برقرار کنند». همانند دیگر مقررات، این امر نیز باید بدون خدشه وارد کردن به استقلال قضات اجرا شود (بند ۱ ماده ۱۱)، اما باید امکان اجرای آن در اکثر نظام‌ها وجود داشته باشد. همچنین، می‌توان مقررۀ مشابهی را مطابق بند ۴ ماده ۷ که کلیت ←

قضات، در صورتی بر استقلال قضایی‌شان تأثیر خواهند گذاشت که به یک قاضی یا بررسی خاص محدود شوند. به این ترتیب، با اینکه حسابرسی‌های منظم یا تصادفی ممکن است از طریق دیگر کارگزاران اجرا شود، مشروط به اینکه بتوان به این تصادفی بودن اطمینان کرد، اما هرگونه تحقیق آتی را باید خود قضات به عمل آورند.

۱۱-۲-۵-۳ مصونیت قضایی

اصولاً قضات با توجه به ماهیت فعالیتشان، تا حدی از مصونیت قانونی برخوردارند. البته این مصونیت نباید به تحقیقات یا رسیدگی‌های کیفری تسری یابد؛ هرچند رسیدگی‌های کیفری ناشایست یا حتی تهدید به انتساب جرم ممکن است برای متزلزل کردن استقلال قضات به کار رود. در جایی که اتهامات یا ادعاهای کیفری مطرح می‌شود، بهتر است اطمینان حاصل شود نه فقط این موارد را مقامات تعقیب مستقل، بلکه شوراها یا قضایی یا مراجع مشابه نیز مورد بازنگری قرار می‌دهند. در جایی که تحقیق یا رسیدگی کیفری در حال اجراست، تا زمانی که موضوع حل و فصل نشده، باید قاضی مورد نظر را معلق کرد. با این حال، تبرئه کیفری نباید ضرورتاً منجر به انتصاب مجدد قاضی شود، به ویژه در جایی که بار اثبات یک جرم به مراتب از تخلفات انضباطی بیشتر است. برای مثال، در جایی که ادله محکمی مبنی بر بروز تخلف وجود دارد، ولی برای محکومیت کیفری کفایت نمی‌کند، می‌توان قاضی را منفصل کرد؛ یا در جایی که کاشف به عمل می‌آید تخلف به جرم منتهی نشده، اما با استمرار امر قضا در تعارض است نیز می‌توان چنین رویه‌ای را پیاده کرد؛ مانند قصور در اعلام درآمدها یا تعارض منافع.

۱۲-۲-۵-۳ حمایت از قضات

تجربه نشان می‌دهد از آنجا که قضات در برابر انگیزش‌های مثبت فساد مقاوم‌تر می‌شوند،

→ بیشتری دارد برقرار کرد که مقرر می‌دارد نظام‌ها باید شفافیت را ارتقا بخشند و از بروز تعارض منافع جلوگیری کنند. همچنین جرم دارا شدن غیرقانونی در ماده ۲۰ کنوانسیون پیش‌بینی شده، اما جنبه اختیاری دارد. زیرا در برخی حوزه‌های قضایی، گذاشتن بار اثبات مشروع بودن دارایی‌های به دست آمده به عهده کارگزار دولتی در مظان اتهام، تعرض به حق ناشی از فرض بی‌گناهی مطابق بند ۲ ماده ۱۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و مقررات پیش‌بینی شده در قانون اساسی اش تلقی می‌شود.

مانند پیشنهاد رشوه، احتمال اینکه هدف انگیزش‌های منفی مانند تهدید، ارباب یا تهاجم قرار گیرند افزایش می‌یابد. لذا، حمایت از آنها و اعضای خانواده‌شان حائز اهمیت است، به‌ویژه در جایی که فساد به گروه‌های مجرمانه سازمان‌یافته، کارگزاران ارشد یا دیگر گروه‌های قدرتمند و ثروتمند مربوط می‌شود.

۱۳-۲-۵-۳ خنثی کردن مقاومت قضات در برابر اصلاحات

مقاومت قضات در برابر اصلاحات از عوامل چندی ناشی می‌شود. نگرانی‌های مشروع راجع به استقلال قضایی ممکن است و باید مقاومت قضایی را در برابر اصلاحات تحمیل شده از سوی منابع غیرقضایی برانگیزد. در چنین مواردی، این خطر وجود دارد که مبارزه با فساد قضایی حتی اگر موفقیت‌آمیز هم باشد، منجر به برقراری رویه‌هایی شود که استقلال آنها را کاهش می‌دهد و تضمین‌های اساسی حاکمیت قانون را از بین می‌برد. بهترین راه برای خنثی‌سازی این مقاومت این است که اطمینان داده شود اصلاحات را جامعه قضایی تدوین و اجرا کرده و خود قضات نیز از این واقعیت که نیازمند اصلاحات‌اند آگاهی یابند تا از آن پشتیبانی کنند. این مقاومت ممکن است از سوی قضات فاسد هم صورت پذیرد. ترس از دست دادن این‌گونه درآمدها یا دیگر منافع، مانند موقعیت حرفه‌ای‌شان، که از همان فساد یا تأثیرات نشئت می‌گیرد، موجب اعمال فشار از سوی آنها می‌شود. آنهایی که در گذشته به اقدامات فاسد اشتغال داشتند، ممکن است در صورت افشای اعمالشان با مسئولیت کیفری مواجه شوند. ممکن است منافع ناشی از این اصلاحات برای قضات، البته در صورت وجود، در درازمدت و غیرمستقیم حاصل شود، لذا نباید به آنها به‌صورت جبران‌کننده‌های هزینه‌های به‌عمل آمده در دوره‌های کوتاه‌تر برای توقف فساد و قبول اصلاحات نگاه کرد.^۱

برای رفع این ناهماهنگی‌ها، گاهی اوقات، می‌توان در همان مراحل اولیه برنامه‌های اصلاحات قضایی اطمینان داد عناصری به‌کار گرفته شده‌اند که برای قضات انگیزش‌های مثبت ایجاد می‌کنند. برای مثال، اصلاحات در حوزه ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی

1. Buscaglia, Edgardo and Maria Dakolias (1999) "Comparative International Study of Court Performance Indicators: A Descriptive and Analytical Account" Technical Papers. Legal and Judicial Reform Unit.

قضایی با بهبود آموزش، موقعیت حرفه‌ای و تأمین مطلوبیت‌ها و انگیزش‌های ملموس مانند بازنشستگی زودرس، ارتقای سمت قضایی و پشتیبانی از کارکنان، ساخت ساختمان‌های جدید و بودجه کافی همراه است.

عامل دیگری که ممکن است به کاهش مقاومت قضات کمک کند تصور ضعیف مردم از قوه قضائیه و فشار ناشی از آن به دادگاه‌ها و قضات است. در جایی که فساد بسیار شایع است، جایگاه اصلی دادگاه‌ها از بین خواهد رفت و اعضای جامعه به دنبال ابزارهای دیگری برای حل این مشکلات خواهند گشت و اعتبار جمعی و جایگاه قضات تنزل خواهد یافت. بحران‌های ناشی از این وضعیت به خوبی حوزه فساد و آسیب‌های ناشی از آن را ترسیم می‌کند. این خود منجر به کاهش مقاومت نهادی قضات خواهد شد و معمولاً بستر لازم برای اعمال اصلاحات را فراهم خواهد کرد.

۱۴-۲-۳-۵ اصلاح دادگاه‌ها و اداره قضایی

هدف از اصلاح دادگاه‌ها، که پرداختن به مشکلات فساد است، غالباً با اکثر تمهیدات کلی که در راستای ارتقای جایگاه حاکمیت قانون و کلیت کارایی و کارآمدی به اجرا درمی‌آید از هم‌زمانی برخوردار است. این اصلاحات عبارت‌اند از:

الف) منابع و دستمزدهای مناسب: اطمینان از اینکه دادگاه‌ها به حد کافی از قضات و دیگر کارکنان برخوردارند، ممکن است به کاهش فرصت‌های فساد کمک کند. کارکنانی که دستمزد مناسبی دریافت می‌کنند کمتر مستعد دریافت رشوه و دیگر تأثیرات ناشایست هستند؛ نظام‌هایی که به سرعت به چنین مواردی می‌پردازند، فرصت مداخلات فاسد یا رفتارهای افتراقی را به حداقل می‌رسانند.

ب) ساختار مدیریت دادگاه‌ها: ساختار مدیریتی امکان این را دارد که معیارهای اجرایی برقرار کند و از طریق اموری مانند نگهداری مناسب سوابق و پیگیری پرونده‌ها از طریق این نظام اطمینان دهد شفافیت و پاسخ‌گویی برقرار است. در صورت امکان، رایانه‌ای کردن امور یا بهره‌گیری از دیگر فناوری‌های اطلاعاتی امکان طرق باصرفه را برای اجرای این‌گونه اصلاحات فراهم می‌آورد.

ج) تحلیل آماری پرونده‌ها: تحلیل الگوهای آماری به دست آمده از نحوه تشکیل پرونده‌ها، نحوه مدیریت و ارجاع آنها به قضات و نتایج آنها ممکن است به برقراری

هنجارها یا اعتدال کمک و الگوهای غیرعادی که ممکن است شاخصی برای فساد یا دیگر اقدامات جانب‌دارانه باشد را شناسایی کند. در جایی که تخلفی مورد ظن قرار می‌گیرد، می‌توان سوابق قضات خاصی را مورد چنین تحلیل‌هایی قرار داد.

د) آگاه‌سازی و آموزش عمومی: لازم است برای آموزش مردم دربارهٔ عملکرد شایستهٔ قضات و دادگاه‌ها تلاش‌هایی صورت گیرد تا آگاهی آنها نسبت به معیارهایی که باید انتظار رعایتشان را داشته باشند افزایش یابد. معمولاً این کار منافع دیگری نیز به دنبال دارد، مانند افزایش اعتبار و مشروعیت دادگاه‌ها و افزایش ارادهٔ افراد برون سازمان برای مشارکت یا همکاری در رسیدگی‌های قضایی.

ه) جایگزین‌های حل و فصل مناقشات: از طریق جایگزین‌هایی مانند میانجی‌گری میان طرفین دعوا می‌توان از مراجعه به دادگاه خودداری کرد. این اقدام باعث می‌شود آنها از مراجعه به دادگاه‌های در مظان فساد خودداری کنند، هرچند ممکن است آن شیوهٔ جایگزین نیز، اگر نگوئیم بیش از آن، به همان اندازه آسیب‌پذیر باشد. این گزینه‌ها از حجم زیاد کار دادگاه‌ها می‌کاهند و منابع را حفظ می‌کنند و غالباً برای شاکسانی که بنیۀ مالی ندارند یا برای پرونده‌های کوچکی که دور از دسترس رسیدگی قضایی‌اند مناسب‌اند.

۳-۵-۳ پیش‌شرط‌ها و خطر‌ها

۳-۵-۳-۱ موضوع‌های اجرایی

در راستای تقویت نهادهای قضایی، اصولاً ابتدا باید تمهیداتی که خود قضات را هدف قرار می‌دهند به اجرا درآیند، به چند دلیل:

- استقلال قوهٔ قضائیه شروطی استثنایی را تحمیل می‌کند که برای اصلاح دیگر نهادها به اجرا در نمی‌آیند. بعضی از آنها ممکن است بالاجبار به‌نحوی اجرا شوند که پرهزینه‌تر، پیچیده‌تر یا زمان‌برتر باشند، درحالی‌که، بعضی دیگر اصلاً قابلیت اجرا نداشته باشند. برای مثال، باز گذاشتن دست کارگزاران در تحمیل تمهیدات انضباطی بر کارکنان بخش دولتی، که محرز شده مرتکب فساد شده‌اند، با مشکلاتی همراه خواهد بود. زیرا اگر نسبت به قضات اجرا شوند، این احتمال وجود خواهد داشت که حکم انضباطی یا تهدید به آن به‌منظور تأثیرگذاری ناشایست بر تصمیمات قضایی به‌کار رود.

ماده ۱۱ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مقرر می‌دارد تمهیدات ضدفساد در صورتی نسبت به قضات اعمال می‌شوند که «به استقلال قضایی‌شان لطمه وارد نشود». آنهایی که درگیر طراحی برنامه‌های لازم‌الاجرا برای قضات هستند، علاوه بر مقررات ناشی از قانون اساسی و عادی داخلی، باید راجع به معیارها و هنجارهای مورد نظر سازمان ملل با نهاد پیشگیری از جرم و عدالت کیفری مشورت و دربارهٔ شروط حاکم بر استقلال قضایی اطلاعاتی را کسب کنند.^۱

• بسیاری از دیگر تمهیدات ضدفساد مستلزم برقراری چارچوبی کارآمد از حاکمیت قانون‌اند که این به نوبهٔ خود به قضاتی صالح و مستقل نیازمند است.

• به محض اجرایی شدن برنامهٔ ضدفساد ملی، از قضات دادگاه‌های کیفری خواسته خواهد شد به پرونده‌های فساد رسیدگی کنند. پرونده‌های اولیه در حوزه‌هایی مانند تعریف فساد یا اقدامات فاسد و بازداشتن از فساد رویه‌های مهمی از خود به جا می‌گذارند.

• به همان نسبت که پرونده‌های مرتبط با فساد افزایش می‌یابد، خود قضات هدف فساد قرار می‌گیرند. اگر آنها دست از مقاومت بردارند، بسیاری از دیگر مؤلفه‌های این راهبرد نیز با شکست مواجه خواهند شد.

• معمولاً قوهٔ قضائیه بالاترین و محترم‌ترین عنصر نظام دادگستری است و تاحدی که معیار بالای سلامت را دنبال و محقق کند، برای دیگر کارگزاران و نهادها رویه‌ای را به جا خواهد گذاشت.

• همچنین، احتمالاً این قوه کوچک‌ترین نهاد نظام عدالت کیفری است. این باعث می‌شود نسبتاً از طریق اقدامات اولیه و ناچیز بتوان به آن دسترسی پیدا کرد.

• استقلال قوهٔ قضائیه مقرراتی استثنایی را تحمیل می‌کند که نمی‌توان آنها را برای اصلاح دیگر نهادها به اجرا درآورد و ممکن است برای توفیق آنها به زمان نیاز باشد. برای

۱. ر.ک. کنگرهٔ هفتم پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان سازمان ملل، «اصول اساسی استقلال قوهٔ قضائیه»، سند GA/RES/40/32 به تاریخ ۲۹ نوامبر ۱۹۸۵ و سند 40/146 به تاریخ ۱۳ دسامبر ۱۹۸۵ و «رویه‌های اجرای مؤثر اصول اساسی استقلال قضایی»، قطع‌نامهٔ ECOSOC 1989/60 به تاریخ ۲۴ مه ۱۹۸۹. این موارد را می‌توان در خلاصهٔ معیارها و هنجارهای سازمان ملل راجع به پیشگیری از جرم و عدالت کیفری، بخش ۱، قسمت ت که در این سایت به صورت آن‌لاین موجود است پیدا کرد:

مثال، باید به قضاات فرصت داد تا کدهای رفتاری‌شان را درک کنند و به اجرا درآورند.

- قضاات از وسیع‌ترین حوزه صلاحدید برخوردارند و در هر دو نظام حقوقی و عدالت کیفری قوی‌ترین منصب‌ها را در اختیار دارند. با اینکه اصلاحات در دیگر نهادها، مانند وکلا، مقامات تعقیب و مجریان قانون، نیز حائز اهمیت است، اما در سطح مقام قضااست که فساد بدترین آسیب‌ها را می‌زند و همین جاست که تحقق هر اصلاحی بیشترین تأثیر را بر بهبود اوضاع خواهد داشت.

- برای اطمینان از تحقق اصلاحات ضدفساد پایدار، باید منافع کوتاه‌مدت به‌سمت سازوکارهای نهادی دائمی که می‌شود اصلاحات با ثبات را محقق کنند هدایت شود. بهترین سناریوی نهادی این است که در آن اصلاحات بخش دولتی محصول فرعی اجماعی متشکل از قانون‌گذاران، قوه قضائیه، انجمن‌های کانون وکلا و جامعه مدنی باشد.

۴-۵-۳ سازوکارهای مرتبط

پیش از شروع تقویت نهادهای قضایی به سازوکارهایی نیاز است که عبارت‌اند از:

۱. ارزیابی مستقل و فراگیر از قوه قضائیه که معمولاً به درخواست رئیس دیوان عالی انجام می‌شود؛
۲. تدوین و تصویب کد رفتاری برای قوه قضائیه؛
۳. آموزش اخلاقیات به تمامی قضاات، رؤسای دادگاه‌های صلح و کارکنان دادگاه به‌منظور آگاه‌سازی آنها از کد رفتاری و درک عواقب نقض این کدها؛
۴. رشد آگاهی عمومی نسبت به حقوقشان و اینکه در صورت رعایت نشدن این حقوق به کدام مرجع شکایت کنند؛
۵. برقراری سازوکار شکایت‌های مستقل و معتبر از موضوع‌های قضایی؛
۶. تأسیس شورای قضایی یا نهاد مشابه آن با صلاحیت رسیدگی به شکایت‌ها و در صورت صلاحدید، اعمال ضمانت اجرای انضباطی؛ و
۷. سازوکارهایی که ممکن است لازم باشد در راستای نهادهای ضدفساد برقرار شوند عبارت‌اند از:

- برگزاری نشست‌های سلامت و برنامه‌ریزی‌های طراحی اجرایی میان تمامی

فعالان اصلی قضایی برای حصول توافق بر یک برنامه اجرایی (که معمولاً با ابتکار عمل رئیس دیوان عالی انجام می‌شود)؛

- توافق بر سر شاخص‌های اجرایی سنجش‌پذیر برای قوه قضائیه؛
- انجام دادن ارزیابی مستقل فراگیری از ظرفیت، کارایی و سلامت قضایی و همچنین میزان اعتماد و اطمینان عمومی به قضات و نهادهای قضایی؛ و
- انتشار و اجرای کدهای رفتاری برای قوه قضائیه.

از آنجا که استقلال قضایی یک نیاز محسوب می‌شود، اصولاً تمهیدات ضدفساد قضایی از دیگر مؤلفه‌های راهبرد ضدفساد ملی متمایزاند. به همین دلیل، هیچ‌گونه سازوکار دیگری که با تمهیدات ضدفساد قضایی سنخیت نداشته باشد وجود نخواهد داشت. با این حال، برای حصول اطمینان و اعتبار نسبت به نهادهای قضایی و اقدامات ضدفساد، می‌توان هماهنگی‌هایی را انجام داد. به این ترتیب، در صورت امکان، اقدامات قضایی به‌عنوان بخشی از اقدامات گسترده‌تر ضدفساد ملی در نظر گرفته می‌شود.

۳-۵-۵ اجرای برنامه ششم

مخاطب اصلی این برنامه رئیس دیوان عالی و یا کمیسیون خدمات قوه قضائیه است. به‌منظور اجرای برنامه اصلاحی در سطح ملی، انتظار می‌رود رئیس دیوان عالی این اصلاحات را در سطوح قضات عالی ایالتی یا ناحیه‌ای پیاده کند. برای اطمینان از اجرای موفقیت‌آمیز اصلاحات در قوه قضائیه، باید منابع ضروری وجود داشته باشد. با توجه به حوزه و مدت زمان برنامه‌های اصلاحی قضایی و عوامل هزینه‌ای مرتبط با عناصر خاص این منابع متنوع خواهند بود. معمولاً هزینه‌ها به بخش آموزش، پشتیبانی از شوراهای قضایی و مراجع اختصاصی ضدفساد، بهبود وضعیت مالی قضات، امکانات و تجهیزات و هزینه‌های مربوط به بازنشستگی آنها اختصاص دارد.

۳-۶ برنامه هفتم

۳-۶-۱ اصلاح نظام اداری برای تقویت ارائه خدمات

اصلاح نظام اداری، تقریباً در تمامی راهبردهای ضدفساد ملی، یکی از مؤلفه‌های کلان

محسوب می‌شود و در بسیاری موارد، به حد کافی یک برنامه کلان و پیچیده تلقی می‌شود که لازم می‌آید در قالب مراحل زمانی منظم و همچنین مؤلفه‌های موضوعی تجزیه و تفکیک شود. یکی از اهداف اصلی این است که از طریق شناسایی مواردی که باید به‌عنوان عنصر یا واحدی از بخش دولتی مورد توجه قرار گیرند، نحوه دستیابی به بهترین نتایج و سپس براساس آن، تدوین و اجرای اصلاحات، ارائه خدمات را ارتقا بخشید. دیگر اهداف غالباً و نه همیشه با یکدیگر هم‌پوشانی دارند. از جمله آنها ادغام کارکردهای نظارتی و کنترلی مؤثر است، مانند اقداماتی که گاهی اوقات منجر به کنده‌ی یا حداقل جلوگیری از شتاب ارائه خدمات می‌شوند، اما آثاری مانند ارتقای پاسخ‌گویی و کاهش لطمات ناشی از فساد را به دنبال دارند. اصولاً عناصر حساس اصلاح خدمات دولتی در قالب عوامل فردی، جمعی، ساختاری یا نظام‌مند تبیین می‌شوند. برای مثال، آموزش بهتر و اعطای پاداش برای تغییر رفتارهای فردی و در راستای کاهش انگیزش‌های فاسد صورت می‌گیرد. دیگر اشکال آموزش به حوزه‌هایی مانند اخلاقیات و افزایش انتظارات عمومی نسبت به هر دو گروه عوامل درون و برون سازمانی خدمات دولتی مربوط می‌شود. در مجموع، در اینجا سعی می‌شود نگرش‌های فرهنگی موافق با فساد با ارزش‌های جدیدی که موافق سلامت‌اند جایگزین شوند. اصلاحات نظام‌مند یا ساختاری، مانند کاستن از اختیارات و حذف لایه‌ها یا روند بسیار پیچیده ساختارهای دیوان‌سالار به‌منظور مبارزه با فساد و از طریق ارتقای شفافیت و کاهش فرصت‌های فساد به اجرا درمی‌آیند.

۲-۶-۳ اصلاح نظام اداری چیست و آیا مؤثر بوده است؟

جامعه‌ا‌هداگر با پذیرش اهمیت ظرفیت‌سازی دولت‌ها برای تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی، از سال ۱۹۹۰ با هدف اصلاح حوزه نظام اداری، سرمایه‌گذاری قابل توجهی انجام داده است. بعضی صاحب‌نظران در محوریت خدمات دولتی در حوزه توسعه تردید کرده‌اند، اما برخی دیگر کارایی برنامه‌های پیشین تقویت نظام اداری در کشورهای در حال توسعه را زیر سؤال برده‌اند. در اکثر کشورها، هنگامی که نتیجه‌گیری‌ها به فساد منتهی می‌شود، این احتمال بیشتر وجود دارد که نظام اداری به‌عنوان بخشی از این

مشکل و نه راه‌حل آن مدنظر قرار گیرد.

تعداد بسیاری از پیمایش‌های راجع به وجود یا تصور وجود فساد در ارائه خدمات احراز کرده‌اند که نظام اداری فاسد است و هیچ‌گونه کارایی و اعتمادی به ریشه‌کنی فساد در آن دیده نمی‌شود. یکی از اسناد بانک جهانی^۱ این سؤال را مطرح کرده است: «... آیا مداخلات بانک جهانی به بهبود عملکرد دولت‌ها کمک کرده است؟» احتمالاً جواب آن منفی است. در خلال سال‌های ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۹، در ۸۰ کشور جهان بیش از ۱۶۹ پروژه اصلاح نظام اداری اجرا شده است. این خود یک مانع جدی تلقی می‌شود و به بازنگری جدی در رویکرد فعلی اصلاح نظام اداری نیاز دارد.

تاکنون بانک جهانی اقداماتی را به‌منظور اصلاح نظام اداری به انجام رسانده و اساساً بر حوزه بسیار مضیق رفع نگرانی‌های مالی تمرکز کرده است، به‌نحوی که میان پرداختی‌های دولت و اقدامات کارکنان توازن به‌وجود آید. علی‌رغم این تلاش‌ها، اکثر کارکنان نظام اداری حتی «حداقل دستمزد» را هم دریافت نمی‌کنند^۲ که این خود یکی از عوامل اصلی فساد خرد و اداری محسوب می‌شود.^۳

همچنین، پروژه‌های اصلاح نظام اداری شامل کارآمدتر کردن فعالیت‌های دولتی و ساختارهای سازمانی، بهبود سیاست‌های منابع انسانی در دولت‌های مرکزی و محلی، بازنگری چارچوب قوانین و مقررات حاکم بر تصدی دولتی، پشتیبانی نهادی از تمرکززدایی دولتی و مدیریت این فرایند از طریق اعمال این تغییرات می‌شود. یک تحلیل داخلی در بانک جهانی حاکی از این است که عملیات‌های اصلاح نظام اداری در سال‌های اخیر غالباً حتی در اهداف مالی اصلی‌شان با شکست مواجه شده‌اند و به ندرت به موضوع فساد پرداخته‌اند. در اوایل دهه نود کمتر از نیمی از عملیات‌های اصلاح نظام اداری این بانک پرداختی صورت‌حساب‌ها یا دستمزدها را کاهش داد (اقدامی قابل تأمل

1. Barbara Nunberg (1999) Rethinking Civil Service Reform, World Bank PREM Notes, Number 31.

2. Langseth, P., (1995) Civil Service Reform in Uganda; Lessons Learned in *Public Administration and Development*; Vol. 15, 365-390.

3. Ibid

همچنین، ر.ک. قسمت (پ) بند ۱ ماده ۷ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که از دولت‌های عضو می‌خواهد متناسب با توسعه اقتصادی خود پاداش و دستمزدهای مناسبی را پرداخت کنند.

در گام اول). همچنین «تعدیل حجم» خدمات دولتی در حد ناچیز ۵ تا ۱۰ درصد در دستور کار قرار گرفت که آن نیز غالباً به محض اینکه تحقق یافت به صورت معکوس اجرا شد. صرفه‌جویی‌های مالی ناشی از این اقدامات به ندرت تکافوی افزایش دستمزدهای کارکنان سطح بالاتر بود.^۱

۳-۶-۳ موضوع‌های اصلی در حوزه نظام اداری

ارزیابی‌های به‌عمل آمده از نظام اداری سراسر جهان حاکی از این است که نه فقط از ساختارهای متورم برخوردارند که از لحاظ کارایی ضعیف عمل می‌کنند. عوامل اصلی لحاظ شده عبارت‌اند از:

- سوءاستفاده از اداره و اموال دولتی؛
 - اختلاس؛
 - سوءاستفاده از اختیارات؛
 - رویه‌های مطلق؛
 - فقدان نظم؛
 - فقدان نظام‌های شایسته؛
 - ضعف مهارت‌های مدیریتی و فنی؛ و
 - نگرش‌های ضعیف و تشریفات وسیع اداری.
- به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد کارگزاران دولتی به خودشان و نه عموم مردم خدمت می‌کنند. عوامل اصلی که منجر به بروز این مشکل شده‌اند در گزارش‌های بسیاری منعکس شده‌اند که عبارت‌اند از:
- برخورداری از پرداخت و منافع (پاداش) نامناسب؛
 - تمرکز ناکافی بر فرایند به همراه توجه ناشایست به مؤلفه‌هایی مانند شفافیت، نفی جانب‌داری، دخالت دادن گروه‌های ذی‌نفع و تأثیرمحوری؛
 - مدیریت نامناسب منابع انسانی؛
 - مختل بودن فعالیت‌های سازمانی؛

- مدیریت و آموزش نظارتی ناکافی؛
- امکانات، دارایی‌ها و فرهنگ هزینه نامناسب؛
- پیچیدگی غیرضروری تشریفات؛
- سوءاستفاده از اختیارات شکلی؛
- فقدان پاسخ‌گویی؛
- مدیریت اجرایی و شاخص‌های سنجش‌پذیر نامناسب؛
- پروژه‌محوری به جای برنامه‌محوری؛
- رویکرد تک‌بعدی به جای چندبعدی؛ و
- فقدان حاکمیت اخلاق و کدهای رفتاری برای کارگزاران شهری.

۳-۶-۴ عناصر رویکرد جدید

هم‌اکنون توافق گسترده‌ای وجود دارد که به رویکرد جدیدی نیاز است. کمک کشورها به اصلاح نظام اداری‌شان باید شامل کمک به برقراری سلامت به‌منظور ریشه‌کنی فساد نیز بشود تا از طریق آن ارائه خدمات بهبود یابد. چنین رویکردی مستلزم برقراری طیف وسیعی از خط‌مشی‌ها، قوانین و تمهیدات یکپارچه، طولانی‌مدت و پایدار است. دولت، بخش خصوصی و عموم مردم برای تعریف، برقراری و ارتقای معیارهای اجرایی نیازمند همکاری با یکدیگرند که از جمله آنها نزاکت، شفافیت، پاسخ‌گویی و تخلق و همچنین به‌موقع بودن، به‌صرفه بودن، فراگیری و کیفیت خدمات دولتی است. آموزش و رشد آگاهی که منجر به تقویت تبعیت قانونی و کاهش تحمل عمومی در برابر فساد می‌شود، در راستای کاهش آنچه به‌طور مؤثر بستر مولد فساد محسوب می‌شود، محوریت دارد.

۳-۶-۵ عناصر کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد راجع به فراخوانی

اصلاح نظام اداری

عناصر اصلاحی نظام اداری برای پیشگیری و مبارزه با فساد طیف بسیار وسیعی از تمهیدات را شامل می‌شود و بسیاری از مؤلفه‌های کنوانسیون یا به‌چنین اصلاحاتی پرداخته‌اند یا به‌نحوی از آنها پشتیبانی کرده‌اند. نویسندگان پیش‌نویس اصولاً چنین

اصلاحاتی را در مقولهٔ پیشگیری مورد توجه قرار داده‌اند، لذا اکثر مقررات مرتبط با آن را می‌توان در بخش دوم پیدا کرد. شاید مهم‌ترین مقررره را بتوان با ماده ۷ مرتبط دانست که از دولت‌های عضو می‌خواهد «... تلاش خواهند کرد تا نظام‌هایی را با ویژگی‌های زیر به‌منظور استخدام، به‌کارگیری، حفظ، ارتقا و بازنشستگی کارمندان و در صورت اقتضا سایر کارگزاران دولتی غیرمنتخب اتخاذ و حفظ کنند و تحکیم بخشند...». سپس این کنوانسیون مقرر می‌کند برای گزینش و آموزش افراد برای به‌کار گماردن در سمت‌هایی که در برابر فساد آسیب‌پذیرند، تمهیدات مضاعفی پیش‌بینی شود. این سه حوزه در مواد بعدی تبیین شده‌اند: آنهایی که در حوزه‌های تدارکات دولتی، مدیریت امور مالی دولتی و قضاوت فعالیت می‌کنند،^۱ اما منطوق آنها باز گذاشته شده تا دولت‌های عضو بنا به صلاحدید خود دیگر حوزه‌های داخلی که نیازمند توجه خاص هستند را با امعان نظر به تنوع ذاتی آنها در ساختار دولتی‌شان پیش‌بینی کنند.

دیگر مقررات کنوانسیون که لازم است به‌هنگام طراحی اصلاحات نظام اداری مورد توجه قرار گیرند، عبارت‌اند از ماده ۸ (کد رفتاری کارگزاران دولتی)؛ ماده ۱۰ (گزارش عمومی و شفافیت در تصدی بخش دولتی)؛ ماده ۱۳ (مشارکت جامعه در اقدامات ضدفساد)؛ مقررات راجع به جرم‌انگاری جرائم ناشی از تخلفات کارکنان شهری (مواد ۱۵ تا ۲۰)؛ ماده ۳۳ (حمایت از اشخاصی که فساد را گزارش می‌کنند)؛ ماده ۳۴ (تمهیدات برای پرداختن به عواقب فساد)؛ ماده ۳۸ (همکاری مراجع ذی‌صلاح دولتی)؛ ماده ۳۹ (همکاری مراجع ذی‌صلاح دولتی با بخش خصوصی)؛ و ماده ۶۰ (آموزش و کمک فنی).

۳-۶-۶ تصویر عملکرد نظام اداری

در ادامهٔ تصویری از آنچه ممکن است عملکرد شایستهٔ نظام اداری باشد آمده است:

۱. طی پنج سال کشور الف نظام اداری کوچک‌تر و کارمندان اداری با درآمد بهتر، امین، با آموزش بهتر، بانگیزه‌تر و بنابراین کارا و کارآمدتر خواهد داشت. تمرکز اصلی آن بر بهبود امنیت عمومی (حاکمیت قانون) و کیفیت، به‌موقع بودن، به‌صرفه بودن و

فراگیری ارائه خدمات به عموم جامعه است.

۲. نظام اداری کشور الف از ویژگی‌های ذیل برخوردار خواهد بود:
الف) ارزش‌های مشترک نظام اداری برپایه اصول ذیل خواهد بود:

- مشورت؛
- معیارهای خدمات؛
- دسترسی؛
- نزاکت؛
- دسترسی به اطلاعات؛
- صراحت و شفافیت؛
- نظم؛ و
- ارزش نهادن به پول.^۱

ب) با مشارکت کارکنان بخش دولتی، ارزش‌های مشترک از طریق کد رفتاری برقرار خواهد شد و از طریق منشور شهروندی در دسترس عموم قرار خواهد گرفت. نحوه اجرای این کد از طریق نظام‌های شکایت‌های عمومی تحت نظارت خواهد بود و از طریق مراجع انضباطی ضمانت اجراهای آن پیاده خواهد شد.

پ) راجع به کیفیت، به‌موقع بودن، باصرفه بودن و فراگیری خدمات دولتی و اعتماد و رضایت عمومی از آنها، مبدایی در نظر گرفته شده است. نسبت به این مبدأ، نظام مدیریتی دلیل‌محور با شاخص‌های تأثیرگذار سنجش‌پذیر تحت نظارت قرار خواهد گرفت. وزارتخانه‌ها، اداره‌ها، گروه‌ها و افراد، همگی از شاخص‌ها و اهداف اجرایی سنجش‌پذیر برخوردار خواهند بود.

ت) از آنجاکه بخش عمده‌ای از رابطه مستقیم میان دولت و مردم در سطح محلی است، تمرکززدایی منابع و وظایف صورت خواهد گرفت. این اقدام زمینه برقراری نظام بودجه‌ریزی کاربردی مبتنی بر اولویت‌ها و تخصیص منابع به دولت‌های محلی را فراهم خواهد آورد. به همین ترتیب، مدیریت دلیل‌محور برپایه اولویت‌های شناخته شده به همراه شاخص‌های اجرایی سنجش‌پذیر پاسخ‌گویی را تضمین خواهد کرد و به‌منظور

ارزیابی مبدأ ترسیم شده اهداف اجرایی تحت نظارت قرار خواهد گرفت. مؤلفه‌های ارزش‌گذاری به پول و رضایت عمومی از خدمات ارائه شده به موازات دولت‌های محلی تحت نظارت قرار خواهد گرفت.

ث) بهینه‌سازی و «تعدیل حجم» برمبنای این اصل محقق خواهد شد که دولت فقط باید اموری را عهده‌دار شود که می‌تواند به‌طور کارآمد و مؤثر به اجرا درآورد و نمی‌توان آن را به بخش خصوصی سپرد. لازم است در اینجا نظام کنترل و نظارت دلیل‌محور نیز برقرار شود.

ج) کاهش میزان فساد از طرق ذیل محقق خواهد شد:

- تواناسازی قربانیان فساد برای گزارش هرگونه تخلف؛
- افزایش نظم حاکم بر طرح شکایات (لازم‌الاجرا کردن کدهای رفتاری)؛ و
- جرم‌انگاری فساد.

۳. نظام اداری در کشور الف:

- از حداقل دستمزد برخوردار و افزایش دستمزد برمبنای دلایل ارائه شده مبنی‌بر انجام اقدامات خواهد بود؛
- اهداف سازمانی سنجش‌پذیر و شفاف خواهد داشت و تعهد به تحقق چنین اهداف و رویکردهایی را تبیین خواهد کرد؛
- به‌طور کامل نسبت به نتایج اقدامات خود پاسخ‌گو و مسئول خواهد بود و آنها را در راستای تحقق اهداف فردی شفاف تعریف شده انجام خواهد داد؛
- به‌طور منظم از سوی جامعه مدنی دارای اختیاری که از حقوق خود آگاه است و به اطلاعات و سازوکارهای شکایت‌های معتبر، دسترسی و به نظام عدالت کیفری نیز اعتماد دارد تحت نظارت است و از آن به‌طور منظم راجع به کیفیت، باصرفه و به‌موقع بودن خدمات دریافتی و تأمین این وضعیت پیمایش به‌عمل می‌آورد.

۷-۶-۳ چارچوب راهبردی اصلاح نظام اداری

چارچوب راهبردی و برنامه اجرایی مورد نیاز برای اجرای نگرش فوق‌الذکر حداقل شش عنصر کلان خواهد داشت. درخصوص هر یک از آنها دو مؤلفه ذاتی مطرح خواهد بود:

پرداخت حداقل دستمزد و اهمیت اجرای مدیریت دلیل محور و نتیجه‌محور. عناصر این چارچوب عبارت‌اند از:^۱

- تقویت وزارتخانه‌ای که مسئولیت اصلاح نظام اداری را به عهده دارد و برقراری یک رابطه نزدیک با آن و دیگر نهادهای ضدفساد (ر.ک. برنامه سوم: نهادهای تخصصی مبارزه با فساد) و نهادهایی که نماینده جامعه مدنی‌اند؛

- ارائه «نظام اداری امکان‌پذیر» از طریق «تعدیل حجم» و بهینه‌سازی وزارتخانه‌ها و ساختارهای دولتی محلی. ارزیابی‌های نهادی مستقل به اجرا درخواهد آمد، بر این مبنا که توصیه‌ها از طریق ساده‌سازی امور ارائه خواهد شد، اعمال اختیارات ساختاری کاهش خواهد یافت و نظام مدیریتی دلیل محور و نتیجه‌محوری برقرار خواهد شد.

- نظارت لازم‌الاجرا بر فهرست حقوق‌بگیران و برقراری نظام کنترل و به‌کارگیری اقدامات بهینه‌سازی شده به همراه امتیازبندی شغلی برای «تعدیل حجم» نظام اداری، از جمله حذف «کارکنان نامرئی».

- پرداخت به‌موقع و ماهانه حداقل حقوق به کارکنان نظام اداری بهینه و «تعدیل» شده. اجرای سیاست پولی منافع و پرداختی‌ها برپایه ارزیابی و مدیریت نتیجه‌محور.

- کاهش فساد و ارائه بهتر خدمات در راستای افزایش پاسخ‌گویی از طریق:

۱. کدهای رفتاری لازم‌الاجرا؛

۲. نظارت بیشتر؛

۳. شاخص‌های لازم‌الاجرای نتیجه‌محور و مبتنی بر مدیریت اجرایی سنجش‌پذیر؛

۴. تواناسازی مردم از طریق منشورهای شهروندی؛ نظام معتبر شکایت‌های عمومی؛

دسترسی به اطلاعات و حمایت از اطلاع‌دهندگان.

- مدیریت انتظارات و جلب اعتماد عمومی از طریق یک راهبرد ارتباطی معتبر.

برای اینکه این چارچوب راهبردی اجرایی شود، لازم است تغییرات بنیادینی در اداره امور عمومی صورت گیرد. این حرکت باید به سمت یک رویکرد یکپارچه باشد و درعین حال اطمینان دهد که این فرایند دلیل محور، شفاف، فراگیر، گسترده، جامع،

1. Langseth, Petter., EDI Staff Working Paper. Washington: EDI, No. 95-50.

بدون جانب‌داری و تأثیرمحور خواهد بود.

تدوین راهبردی یکپارچه و کلی‌نگر از طریق تعهد شفاف رهبران سیاسی برای مبارزه فراگیر با فساد و همچنین التزام خودشان به بازرسی‌های دقیق میسر خواهد بود. توجه اصلی باید به پیشگیری از فساد آتی معطوف شود. برای این کار باید تغییراتی در این نظام ایجاد کرد، از جمله تسهیل رویه‌ها، کاستن از اعمال نظرهای شخصی، و افزایش پاسخ‌گویی از طریق شفافیت بیشتر. به عبارت دیگر، باید درهای دولت را بر روی بررسی‌های دقیق عمومی گشود.^۱

به عنوان یک اولویت، باید حوزه‌های فعالیت دولتی که بیشتر مستعد فسادند شناسایی و رویه‌های مرتبط بازرنگری شوند و کارکنان شهری که از سمت‌های بالایی یا سمت‌هایشان از آسیب‌پذیری خاصی نسبت به فساد برخوردارند، یا اینکه موقعیت‌هایی هستند که در صورت وقوع فساد هزینه‌های هنگفتی بر جامعه و هیئت حاکمه تحمیل خواهد شد، باید با اتخاذ برنامه‌هایی مانند اعلام امور مالی و مقررات راجع به بازرنگری فعالیت‌ها تحت بررسی‌های دقیق‌تری قرار گیرند.^۲ دستمزد کارکنان شهری و رهبران سیاسی باید به طور مناسب منعکس‌کننده میزان مسئولیتشان و حتی المقدور با پرداختی بخش خصوصی یکسان باشد تا علاوه بر کاهش «نیاز» به ارتکاب فساد، اطمینان حاصل شود بهترین منابع انسانی را می‌توان برای خدمت به حکومت «تأمین کرد».^۳

جبران‌های حقوقی و اداری باید بازدارندگی مناسبی به عمل آورند، برای مثال:

- قراردادهای متضمن فساد باید فسخ و غیرقابل اجرا شوند؛^۴
- فعالیت‌های دولتی که با مبادلات مالی کلان سروکار دارند، باید از نزدیک تحت نظارت قرار گیرند؛

● باید حسابرسی‌های تصادفی، اما عمیق و کاملی انجام شود؛ و یا

● گواهی‌ها و مجوزهای صادره از طرق فاسد باید لغو شوند.

۱. ماده ۱۰ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد.

۲. قسمت (ب) بند ۱ ماده ۷، مواد ۹، ۱۱ و بند ۵ ماده ۵۲ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد.

۳. قسمت (پ) بند ۱ ماده ۷ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد.

۴. مواد ۳۴ و ۳۵ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد.

لازم است میان خدمات دولتی و جامعه مدنی، از جمله بخش خصوصی، جامعه متخصصان، نهادهای مذهبی و گروه‌های فشار مربوطه، مشارکت خلاق به وجود آید.^۱ یکی از نتایج مهم این مشارکت، امکان گفت‌وگوی نظام‌مند میان خدمات دولتی و جمعیتی است که به آنها خدمات ارائه می‌دهد. باید از طریق پیمایش‌های نظام‌مند از ارائه خدمات، منشورهای شهروندی که حقوقشان را تشریح می‌کنند و همچنین برقراری نظام‌های شکایت‌های معتبر، با استفاده از شاخص‌های اجرایی سنجش‌پذیر نسبت به مبدأ از پیش تعیین شده تحت نظارت نظام‌مند قرار گیرد. در کشورهایی که فساد نهادینه شده، غالباً این‌گونه پیمایش‌ها از ارائه خدمات به «پیمایش‌های فساد» تبدیل می‌شوند، زیرا یکی از دلایل اصلی عدم ارائه خدمات به مردم فساد است، آن هم فساد خرد، اداری و کلان.

۸-۶-۳ عناصر رویکرد جدید

۱-۸-۶-۳ اصلاح نظام پرداخت و استخدام

بسیاری از عملیات‌های اصلاح نظام اداری بر اصلاح سیاست‌های دستمزد و استخدام دولتی تکیه داشته‌اند. اهدافی که دنبال می‌شده کاهش حاصل جمع صورت‌حساب دستمزدها، تعدیل و کارآمدی نظام اداری و بهینه‌سازی ساختارهای اعطای پاداش بوده است.^۲ عده‌ای چنین استدلال می‌کنند که این اصلاحات از عوامل مالی تعیین‌کننده بسیار محدودی ناشی می‌شود که از لحاظ سیاسی نیز با مشکل مواجه بوده و آثار بسیار ناچیز مالی و غیرمالی از خود به جا گذاشته است. آنچه در اینجا مفقود است، رویکردی یکپارچه است که اصلاح را به شکل یکپارچه و دلیل‌محور دنبال کند. گفته می‌شود با انجام ارزیابی جدی‌تر، نظام‌مندتر و کلی‌نگرتر از تأثیرات به جامانده احراز شده که این رویکرد سنتی نسبت به اصلاح نظام اداری کارساز نبوده است. بعضی صاحب‌نظران معتقدند اصلاح نظام پرداخت و استخدام باید به‌طور کامل کنار گذاشته شود. دیگران نیز

۱. ماده ۱۳ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد.

2. Lindauer, David (1994), Government Pay and Employment Policies and Economic Performance, Washington, D.C.,: World Bank.

استدلال می‌کنند هنگامی که نمی‌توان کارکنان بخش دولتی را به‌نحوی تأمین کرد که از فساد به دور بمانند، باید اصلاحات نظام پرداخت دولتی را در هر سه جهت عمق، وسعت و برد بیشتر ادامه داد.

اصلاح نظام پرداخت و استخدام^۱ غالباً متضمن احیای توازن مالی است. با اینکه این اقدام ضروری تلقی می‌شود، اما به‌عنوان پیش‌شرطی برای ریشه‌کنی فساد یا بهبود برنامه‌ها و ظرفیت‌هایی که منجر به بهبود ارائه خدمات دولتی می‌شود ناکافی است. در گذشته، به‌طور کلی اصلاح خدمات دولتی بسیار محدود و ناچیز و در راستای اهداف اصلی خودشان بود. اکثر برنامه‌های «تعدیل حجم» کاهش‌های ۵ تا ۱۵ درصدی را دنبال کرده‌اند. این در حالی است که باید برای تأمین بیشتر دولت ریزش بیشتری صورت گیرد. برای مثال، طی سال‌های ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۴، در اوگاندا نیروهای خدمات دولتی و ارتش ۵۰ درصد کاهش یافتند. به‌این ترتیب، دولت توانست حداقل دستمزد را به کارکنان خدمات دولتی و سربازان پرداخت کند. این کشور در آن زمان با نگاهی تطبیقی در موقعیت مالی بسیار خوبی قرار داشت، به‌نحوی که کمتر از ۳۰ درصد هزینه تکراری صورت‌حساب دستمزدها را متحمل می‌شد، در حالی که این رقم برای دیگر کشورهای آفریقایی بیش از ۷۵ درصد بود. اما پنج سال بعد، برای اینکه بتواند حداقل دستمزد را با نرخ تراکم ۱ تا ۱۰ در پنج سال بعد متقبل شود، مجبور شد بیش از ۵۰ درصد تعدیل نیرو انجام دهد.^۲ «درد» مورد انتظار ناشی از این حجم اضافه چیزی حدود ۱۵۰ هزار نفر کارکنان شهری بودند که از طرق ذیل کاهش یافتند:^۳

1. Langseth and Mugaju (1996), Post Conflict Uganda, Towards an Effective Civil Service, Fountain Publishers, Kampala Uganda (ISBN: 9970 02 120 6).

۲. تصمیم راهبردی کابینه این بود که صورت‌حساب دستمزدها را زیر ۴۵ درصد هزینه‌های تکراری نگه دارد.

۳. کارکنان حذف شده مبلغی شامل سه ماه جبرانی، حقوق پایه به‌ازای اطلاع، یک ماه دیگر به‌ازای صرف‌نظر کردن از حقوق و هزینه سفر از محل کار به محل زندگی از طریق مستقیم‌ترین مسیر (فرمول اثبات شده در سال ۱۹۹۴ این بود که معادل ۲۰۰ دلار ایالات متحده به‌اضافه ۲ دلار برای هر کیلومتر تا به آنها کمک شود به شهر یا روستای خود بازگردند) و یک حق سنوات خدمت معادل سه ماه حقوق پایه برای هر سال کامل مشمول مستمری حداکثر تا ۲۰ سال و ... را دریافت کردند. این مبلغ شامل افرادی نمی‌شد که انتصابشان تأیید نشده بود. این کارکنان فقط یک ماه حقوق پایه به‌ازای صرف‌نظر کردن از حقوق و هزینه سفر از محل کار به محل زندگی را دریافت می‌کردند. ر.ک.

- برنامه باز خرید اختیاری با مبلغ بالا و مدیریت خوب؛
 - واقعیت این است که بیش از ۶۰ هزار کارکنان نامرئی طی سال‌های ۹۲ تا ۹۴ از فهرست حقوق‌بگیران حذف شدند؛
 - پشتیبانی مناسب از کارکنان اضافی که غرامت قابل قبولی را دریافت کردند؛ و
 - در جریان جنگ داخلی، زمین‌های کشاورزی احیا شده بود که این خود باعث شد کارکنان اضافی روی زمین‌ها کار کنند.
- همان‌طور که در مورد اوگاندا به اثبات رسید، در صورتی که برنامه‌های کوچک‌سازی به خوبی مدیریت شوند، نیازی به برهم زدن ثبات سیاسی نیست. گروه‌های متمرکزی که در سال ۱۹۹۴ در اوگاندا در سطح روستایی فعالیت کرده‌اند آشکار ساختند که ۹۵ درصد از جمعیتی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم از فعالیت در نظام اداری منتفع نمی‌شوند، در مجموع نسبت به آنچه ممکن است در نظام اداری بر سر «گره‌های چاق»^۱ بیاید، نگران نبودند. اینکه «آنها به ما خدمت نکردند پس چرا ما باید درباره از دست دادن شغلشان نگران باشیم» پاسخ معمولی به این مسئله بود. حتی بدون طرحی دقیق درباره کارکنان زائد، همان‌طور که در اوگاندا بود، اجرای طرح باز خرید و همچنین شبانه یا روزانه کردن آسایش موقتی را برای کارکنان دولتی اخراج شده ایجاد کرد و بخش‌های غیررسمی و کشاورزی توانستند بیش از آنچه انتظار می‌رفت کارگر جذب کنند.
- یکی از تجربیات به دست آمده از اقدامات «تعدیل نیرو» این است که در جایی که کارکنان نظام اداری کمتر از حداقل دستمزد دریافت می‌کنند، هنوز می‌توانند خانواده‌هایشان را تأمین کنند، چه به روشی «تقریباً صادقانه» که به موجب آن فقط با سرقت زمان از ارائه خدمات به چندین کار مشغول می‌شوند و چه از طریق شیوه‌های تخلف‌آمیزتر که منتهی به فساد می‌شود، آنها می‌توانند چندین برابر دستمزد یا حقوق خود را به دست آورند. لذا، این اصلاحات شاید بتواند فشار بیشتری بر حوزه‌های سیاسی وارد آورد.
- اجرای اصلاحات در دو حوزه پرداخت با پشتیبانی اهداگران و همچنین استخدام با

←Langseth and Mugaju (1996), Post Conflict Uganda, Towards an Effective Civil Service, Fountain Publishers, Kampala Uganda (ISBN: 9970 02 120 6).

۱. منظور اشاره به آدم‌های به اصطلاح «کله‌گنده» است.

تمرکز بر روی اهداف محدود و کوتاه‌مدت ادامه یافته است. برای مثال، به‌جای اتخاذ رویکردهای کلی‌نگر و چندوجهی که اهداف ذیل را دنبال می‌کند، به‌طور مقطعی و به یک‌باره استخدام قطع شده است:

- تأمین نظام اداری از طریق «تعدیل نیرو»؛
 - پاسخ‌گویی از طریق نظارت دلیل‌محور بر شاخص‌های تأثیرگذار، در اثر دنبال کردن نظارت و نظم ارتقایافته بوده است؛
 - ظرفیت‌سازی از طریق تقویت مدیریت منابع انسانی؛ و
 - ایجاد انگیزه از طریق اجرای کدهای رفتاری، نظام‌های رسیدگی به شکایت‌ها، پشتیبانی از اطلاع‌دهندگان و اعطای اختیار به جامعه مدنی.
- حتی در جایی که نظام اداری «تعدیل نیرو» شده است، هنوز به دیگر حوزه‌های اصلی اصلاحات پرداخته نشده و این غیرمعمول نیست که طرح‌های زاید موفقیت‌آمیز از طریق استخدام‌های مجدد دنبال شود. برای مثال، در اوگاندا اصلاح مبتنی بر تمرکززدایی به‌موازات اصلاح نظام اداری انجام شد و بسیاری از کارکنان زاید نظام اداری در سطح ناحیه شغل‌های جدیدی پیدا کردند.

۲-۸-۶-۳ به‌سوی رویکردی یکپارچه

از آنجا که اصلاح نظام پرداخت و استخدام حوزه بسیار محدودی را دربرمی‌گیرد، برای توفیق در ایجاد تغییرات ضروری نهادی در راستای کاهش فساد و بهبود ارائه خدمات، باید این حوزه گسترده شود تا مدیریت نتیجه‌محور مدیریت منابع انسانی و تمرکززدایی را هم دربرگیرد. سپس باید همچنان به توسعه این حوزه ادامه داد، به‌نحوی که با اتخاذ رویکردی موسع‌تر و کاملاً گزینش شده، نقش حکومت، به همراه آثار مهم اقدامات، ساختار، سازمان و فرایند دولت تبیین شود. در رویکرد جدید دولت حداقل چهار بُعد باید در مدل یکپارچه‌تر اصلاح مدنظر قرار گیرد:

بُعد اول: این است که پیوند کنونی میان مدیریت نظام اداری و چارچوب عوامل کنترلی و انگیزه‌های گنجانیده شده در سطح وسیعی از نظام‌های مدیریت مالی دولت‌ها به رسمیت شناخته شود. پیوندهای مستحکمی که میان کارکنان و امور بودجه وجود دارد

در مدیریت شایسته دولت از نقشی اساسی برخوردارند.

بُعد دوم: تواناسازی مردم به‌منظور افزایش پاسخ‌گویی کارکنان نظام اداری است. همان‌طور که تاکنون اشاره شده، ضروری است برای افزایش دسترسی عمومی به اطلاعات و بدین‌وسیله باز شدن درهای دولت به‌سوی بازرسی‌های عمیق عمومی قوانینی تصویب و تمهیداتی مقرر شود. همچنین، این اعطای اختیار باید از طریق منشورهای شهروندی افزایش یابد، زیرا مردم از طریق آنها با حقوقشان آشنا می‌شوند. به‌این ترتیب، به دنبال بهبود اعتماد مردم به حکومت، اگر مطابق حقوقشان از خدمات بهره‌مند نشوند، باید تشویقشان کرد از طریق نظام‌های طرح شکایت‌ها و یا انجام دادن پیمایش‌های ارائه خدمات یا سلامت کارکنان شکایت‌های خود را مطرح کنند.

بُعد سوم: اصلاح گسترده نظام اداری موجود است که هم‌اکنون در سرتاسر کشورهای در حال توسعه در سطح زیرملی نامتمرکز دولت در حال اجراست. باید میان تصمیمات راجع به تحول و تمرکززدایی از کارکنان، کارکردها و منابع و سیاست‌های راجع به اصلاح نظام اداری مرکزی پیوند برقرار شود. همچنین نکته حائز اهمیت این است که تمرکززدایی با رویکرد دلیل‌محور همراه است و در اینجا مبدأ ارائه خدمات از طریق شاخص‌های اجرایی سنجش‌پذیر در واحدهای ملی و زیرملی برقرار می‌شوند و تحت نظارت قرار می‌گیرند. نکته حساس این است که میان جامعه مدنی و بخش خصوصی مشارکت برقرار شود که این خود امکان نظارت مستقل و دوره‌ای از حکومت را فراهم می‌آورد.

بُعد چهارم: پیوند میان اصلاح نظام اداری دولت مرکزی و اصلاحات نهادی در بخش‌های مستقل است. این موضوع به‌ویژه نسبت به پیوندهای میان بهداشت و آموزش که برای رفاه عمومی حیاتی است و درعین حال، بیشترین کارکنان دولت و نهادهای ضدفساد، از جمله نظام عدالت کیفری را دربرمی‌گیرد صدق می‌کند. ارتباط با نهادهای ضدفساد، به‌ویژه برای کشورهایی که فساد در آنها نظام‌مند شده است، از اهمیت اساسی برخوردار است، زیرا غالباً دلیل اصلی عدم برخورداری مردم از خدمات به‌موقع و باصرفه فساد است. ارتباط با اصلاحات در نظام عدالت کیفری برای برقراری مجدد حاکمیت قانون و امنیت حساسیت ویژه‌ای دارد. اگرچه با فساد نظام اداری می‌توان از طریق تغییر رویکرد در نهادها و تمهیدات انضباطی کنونی برخورد کرد، انواع جدی فساد اداری و کلان

مستلزم جرم‌انگاری هستند. هماهنگی با نهادهای ضدفساد مستقل و قوه قضائیه برای توفیق اصلاح جمعی حائز اهمیت است، اما درعین حال یک چالش وجود دارد و آن اینکه قوه مجریه باید به استقلال شرکای خود احترام بگذارد.

۳-۶-۸-۳ حرکت ازسوی پروژه بهسوی رویکردی یکپارچه

حوزه جدید اصلاح نظام اداری نیازمند ظرفیت کافی برای واکنش‌های منعطف اهداگران است، از جمله توانایی مداخله سریع و درعین حال متوقف ساختن دوره به‌منظور طراحی‌های مکرر مورد نیاز در حوزه اصلاحات یکپارچه نهادی. همچنین، لازم است میان ابتکار عمل‌های اصلاحی مختلف در زیر چتر گسترده‌تر تحول دولت پیوند برقرار شود تا از سازوکارهایی که از موانع نفوذپذیر بیشتری برخوردارند پشتیبانی کنند.

رویکرد پروژه‌های مرسوم اهداگران به‌خوبی با ساختار جدید بازسازی و تغییر نگرش دولت‌سازگاری ندارد. اکثر پروژه‌ها برپایه مدل مهندسی طراحی شده‌اند که بر چارچوب دقیق زمانی و نه تنوع‌های بشری تأکید دارند. اصلاحات نهادی مستلزم سازگارپذیری و تعهد شرکت‌کنندگان به تحقق اهداف اصلاحی در هر دو گروه نظام اداری ملی و بین‌المللی است. این اصلاحات در برابر یک دنیا متغیرهای غیرقابل پیش‌بینی قرار دارند و هرگونه طرح کلی را در بهترین حالت ساده‌انگاری ارائه می‌دهند. از آنجاکه فساد در هر جا وجود دارد و اینها با یکدیگر نیز ارتباط دارند، بحث سلامت «فعالان» ملی و بین‌المللی به یک متغیر جدید مهم تبدیل می‌شود که لازم است به شکلی قابل قبول هم ازسوی نهادهای اهداگر و هم ازسوی خود دولت مورد توجه قرار گیرد. به‌عبارت‌دیگر، به‌منظور کمک به کشورهایی که قصد دارند رویکردی یکپارچه را اجرا کنند، لازم است بسیاری از سازمان‌های اهداگر ابتدا خود را اصلاح کنند تا از اعتبار لازم برخوردار شوند.

این فرایند هم‌اکنون ادامه دارد؛ بسیاری از نهادهای اهداگر تصمیم گرفته‌اند از آن تمرکز پیشین خود بر پروژه‌هایشان فاصله بگیرند و رویکردی یکپارچه‌تر را در دستور کار قرار دهند. تأثیرگذاری بالا و متنوع، عملیات‌های بدون وام و طیف جدیدی از ابزارهای عملیاتی، رویکردی منعطف‌تر و مبتنی بر کشور مورد نظر را برای اصلاحات فراهم می‌آورد. مضافاً اینکه، بعضی سازمان‌ها، مانند بانک جهانی، به شیوه‌های جدیدی در اعطای وام

دست یافته‌اند که ممکن است رویکردی برنامه‌محور را به شکل نظام‌مندتری تدوین و اجرا کنند. ممکن است این وام‌ها از اصلاحات میان‌مدت در چارچوب سیاست‌گذاری وسیع مورد موافقت بانک جهانی، دولت مورد نظر، قوه قضائیه، نهادهای ضدفساد مستقل و جامعه مدنی پشتیبانی کنند. برقراری معیار برنامه‌ای کلی و سازوکارهای حاکمیتی برای فرایند اصلاحات، مشروط بر اینکه برپایه تدوین یک مجموعه اصلاحات دلیل‌محور و نتیجه‌محور باشد، در توفیق رویکرد برنامه‌ای یکپارچه اهمیت کلیدی دارد.

رویکرد برنامه یکپارچه امکان برقراری یک چارچوب زمانی سنجیده‌تر و واقع‌گرایانه‌تر را برای دولت‌ها و دیگر پایه‌های سلامت ملی فراهم می‌آورد تا اقداماتی را سامان‌دهی و دنبال کنند که از یک برنامه اصلاحی داخلی، فراگیر، بدون جانب‌داری و گسترده تبعیت می‌کنند. باید توجه داشت که قوه مجریه هرگز به تنهایی نمی‌تواند رویکردی یکسان برای همه را طراحی کند. پایه‌های حساس سلامت در هر کشور متفاوت است، در نتیجه پشتیبانان اصلی اصلاحات واقعی از یک کشور به کشور دیگر متفاوت‌اند. فقط برخی کشورها از ظرفیت و سلامت نهادی کافی برای دنبال کردن رویکردهای مستقل‌تر و یکپارچه‌تر برخوردارند؛ دیگر کشورها هنوز مجبورند به تدریج از رویکرد پروژه‌ای سنتی فاصله بگیرند.

۴-۸-۶-۳ یادگیری از بهترین اقدام

از سال ۱۹۹۰، جهان تغییرات شگرفی را در حوزه فعالیت‌های اداری کشورهای صنعتی شاهد بوده است تا علاوه بر برقراری سلامت به‌منظور ریشه‌کنی فساد، به‌موقع بودن، کیفیت، ارزش نهادن به پول و یادگیری ارائه خدمات را بهبود بخشد. دولت‌ها از قالب نظام‌های دیوان‌سالار انعطاف‌ناپذیر، طبقاتی، غیرپاسخ‌گو، بسته، مسئولیت‌ناپذیر، متورم و فاسد، به سازمان‌هایی انعطاف‌پذیر، امکان‌پذیر، دلیل‌محور، تأثیرمحور، پاسخ‌گو و مسئول در برابر شهروندان که فساد آن نیز تحت کنترل است تبدیل شده‌اند. در بعضی کشورها، اصلاحات در حال فراگیری است: تحولات انقلابی نظام‌مند برپایه اصلاحات در مدیریت جدید دولتی، که بر فعالیت‌ها و ساختارهای محدودتر دولتی تأکید دارد، نیازمند ارزش نهادن به پول، نزاکت، شفافیت، معیارهای خدمات مشاوره، دسترسی به اطلاعات، جبران لطمات و

رویکردی تأثیرمحور است. دیگر کشورها بهبودهای فزاینده بیشتری را در مدیریت نظام اداری شان دنبال و درعین حال ساختارهای اصلی اداری موجود را حفظ می‌کنند. طیف رویکردها و مدل‌های جدید در دسترس دولت‌های عضو ممکن است بسیار گسترده باشد. مجموعه حاضر فقط نمونه‌ای از این طیف متنوع و پیچیده است که به حرکت دولت‌ها به سوی اتخاذ رویکرد یکپارچه‌ای که امکان‌پذیری، سلامت، امنیت و ارائه خدمات را بهبود می‌بخشد می‌پردازد.

۹-۶-۳ پیش‌شرط‌ها و خطرها

اصول اصلی باید در قالب رویکرد یکپارچه جدید شفاف باشند. یک اصل این است که رویکرد یکپارچه‌تر برای اصلاحات دولتی باید در برابر اشباع مقررات مشقت‌بار کنونی تحمیل شده به دولت‌ها برای ایجاد اصلاحات مقاومت کند. اصل دیگر این است که نمی‌توان از روی طرح کلی جهانی به راهنمایی برای طراحی و اجرای دقیق سلسله اصلاحات پرداخت. اصلاحات باید براساس شرایط کشوری و منطقه‌ای طراحی شود. علاوه بر این، اکثر ابتکار عمل‌های کشورهای صنعتی به‌تازگی تحت آزمون قرار گرفته‌اند. مطابق مطالعات نونبرگ،^۱ مشاجرات راجع به اصلاحات بالا گرفته است و همچنان هیئت منصفه اعتراف دارد نسبت به برخی عناصر تعارض‌آمیزتر مدیریت دولتی جدید، از جمله به‌کارگیری سازوکارهای بازار، مانند پرداخت مرتبط با برنامه یا استخدام گسترده قراردادی در خدمات اداری اصلی، به نتیجه‌ای نرسیده است. به سه دلیل، تدوین عناصر مدل‌های اجرایی رقیب در چارچوب دولت‌های عضو پیچیده خواهد بود:

۱. کشورها باید اجازه داشته باشند سازوکارهایی را انتخاب کنند که با شرایط حاکم بر خودشان متناسب است و آن را از فهرستی گزینش کنند که به شکل بی‌طرفانه عقاید موافقان و مخالفان هر ایده را منعکس کرده باشد، مانند این مجموعه. در میان حمایت قدرتمندانه معتقدان راستین به یک یا چند رویکرد، اهداگران می‌توانند در توصیه به کشورهای در حال توسعه‌ای که قصد دارند از عناصر اصلاح حاکمیت

1. Nunberg, Barbara (1997) Re-thinking Civil Service Reform: an Agenda for Smart Government, Poverty and Social Policy Working Paper, World Bank, Washington, D.C.: World Bank.

الگو برداری کنند نقش عینی و واقع‌گرایانه‌ای را عهده‌دار شوند. به این ترتیب، می‌توان امیدوار بود که طرح‌های کلی از دیگر کشورها الگو برداری نخواهد شد.

۲. ارائه بی‌طرفانه گزینه‌ها باید با این نیاز متوازن باشد که دولت‌های در حال اصلاح اطمینان یابند نظام‌های مطلق را برقرار نمی‌کنند، به نحوی که به جای قرار گرفتن در جریان اصلی روندهای مدرنیزه شدن قرن بیست و یکم، اقداماتشان به سوی اصلاح حاکمیت نیز خنثی شود.

۳. کشورها باید در راستای این رویکرد یکپارچه گام بردارند. ابزارهای این رویکرد بیشتر به جای اینکه به تقویت شعارهای جدید مدیریت دولتی بپردازند، به دنبال بهترین راهبرد هستند تا با تأثیرگذاری بر منابع کمیاب که احتمالاً از طریق کارکردهای خلاق فناوری یا راه‌حل‌های مدیریتی ابداعی خواهد بود، به وظایف اصلی خود به نحوی عمل کنند که یک رویکرد دلیل‌محور، فراگیر، جامع، شفاف و تأثیرمحور به اجرا درآید. رویکردهای جدید «راه سومی» را نیز پیش روی دولت‌های عضو قرار می‌دهد. به این معنا که نه فقط رویکردهای مدیریت سنتی را دور می‌زنند، بلکه به سوی تدوین مدل‌های جدید مدیریت دولتی برای پرداختن به موضوع‌های مهمی مانند قدرت باز خرید، پاسخ‌گویی، انگیزه‌ها و مشارکت راهبردی همگام با بخش‌های دولتی و خصوصی جهش بزرگی می‌کنند.

همان‌طور که پیش از این اشاره شد، دلایل مهمی وجود دارد که یک میزان هماهنگی بین‌المللی در اصلاحات نظام اداری را مطلوب می‌داند. یکی از مهم‌ترین دلایل این است که می‌توان درس‌هایی را آموخت و تخصص‌هایی را از کشوری به کشور دیگر منتقل کرد و در محیطی که به طور فزاینده وابسته به هم است، کشورهایی که با ارزش‌ها، معیارها و ساختارهای مشابهی فعالیت می‌کنند، معمولاً نسبت به آنهایی که هیچ‌گونه وجه مشترکی ندارند، آسان‌تر و کارآمدتر با یکدیگر همکاری می‌کنند. یکی از آثار برجسته کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد سازمان ملل در کنار دیگر معاهدات جهانی این است که راجع به ارزش‌ها، معیارها و ساختارها اجماع بین‌المللی گسترده‌ای را فراهم می‌آورد، به نحوی که هر یک از کشورها خواهند توانست متغیرهای ملی بیشتری را مدنظر قرار دهند، مانند ضوابط قانونی، عوامل فرهنگی و میزان توسعه اقتصادی. این کنوانسیون با الزام‌آور خواندن برخی عناصر زیربنایی برای تمامی

دولت‌های عضو و اختیاری کردن دیگر عناصر متنوع یا واگذاری آنها به صلاحدید خودشان و با تأکید بر این اصل زیربنایی که هدف برقراری حداقل معیارهایی است که دولت‌ها در انتخاب آنها آزادند و البته، به این سمت تشویق می‌شوند، عملاً اتخاذ چنین رویکردی را تبلیغ می‌کند.

۱۰-۶-۳ اجرای برنامه هفتم

اصولاً مخاطب این برنامه وزارتخانه‌ای خواهد بود که مسئولیت اصلاح نظام اداری را به عهده دارد، اما اداره‌هایی که در راستای این وزارتخانه عمل می‌کنند و یا وزارتخانه‌هایی که مسئول اصلاح دولت محلی هستند نیز تحت شمول این برنامه قرار خواهند گرفت. منابع مورد نیاز برای اجرای این اصلاحات نسبت به هر کشور متفاوت و به نوع اصلاحی که قرار است پیاده شود بستگی خواهد داشت. برای مثال، تمهیدات مربوط به کارکنان اضافی به منابع کلانی نیاز دارد.

۷-۳ برنامه هشتم

۱-۷-۳ کدها و معیارهای رفتاری

وضع معیارهای رفتاری عینی چندین هدف اساسی را تأمین می‌کند:

- به‌روشنی مشخص می‌کند از یک کارمند یا گروهی از کارکنان خاص چه چیزی انتظار می‌رود. این خود به تلقین ارزش‌های اساسی که منجر به ریشه‌کنی فساد می‌شوند کمک می‌کند.
- مبنای آموزش کارکنان بحث و تبادل نظر راجع به معیارها و، در صورت لزوم، اصلاح آنها قرار می‌گیرد.
- در جایی که کارمند مورد نظر در رعایت معیار مقرر مرتکب قصور یا تقصیر شده است مشمول اقدامات انضباطی، مانند انفصال، قرار می‌گیرد. در بسیاری موارد، کدها شامل توصیف رفتاری نیز می‌شوند که انتظار اجرای آن می‌رود یا ممنوع شده است. همچنین قواعد شکلی و مجازات‌های نقض کدها نیز در آنها پیش‌بینی شده است.
- مدون‌سازی، آن هم به شکلی که تمامی معیارهای لازم‌الاجرا در یک کد جامع

برای گروهی از کارکنان خاص گردآوری شوند، سوءاستفاده از فرایند انضباطی برای اهداف فاسد یا دیگر اهداف نامشروع را مشکل می‌سازد. کارکنان از این حق برخوردارند که پیشاپیش از محتوای معیارهای وضع شده برایشان آگاهی یابند. این کار باعث می‌شود به‌کارگیری اقدامات انضباطی برای تهدید یا اخراج نامشروع آنها غیرممکن شود. می‌توان در کدهای رفتاری هر معیاری را که با وظایف و فعالیت‌های کارکنان مرتبط است گنجانید. این کار غالباً شامل عناصر ضدفساد می‌شود، اما معمول آن است که معیارهای اجرایی اساسی حاکم بر حوزه‌هایی مانند انصاف، بی‌طرفی، استقلال، سلامت، وفاداری به سازمان، جدیت، نزاکت در رفتار شخصی، شفافیت، پاسخ‌گویی، مسئولیت در برابر استفاده از منابع سازمانی، و در جایی که لازم است، معیارهای رفتاری نسبت به عموم مردم مورد توجه قرار می‌گیرند. کشورهایی که به‌طور متمایز کدهای رفتاری ضدفساد را تدوین می‌کنند باید به‌احتمال ادغام آنها با اصلاحات عمومی‌تر خدمات دولتی و عکس آن توجه داشته باشند.

کدهایی که از ساختارهای انضباطی پشتیبانی می‌کنند ممکن است برای ترک وظایف نیز رویه‌ها و ضمانت‌های اجرایی مقرر کنند. کدها را می‌توان برای کل مجموعه خدمات دولتی، بخش‌های خاصی از خدمات دولتی، بخش خصوصی، شرکت‌های خاص یا نهادهای حرفه‌ای مانند پزشکان، وکلا یا حسابداران دولتی وضع کرد. برای کمک به آنهايي که در حال تدوین چنین کدهایی هستند چندین مدل پیشنهاد شده است.^۱

۲-۷-۳ شرح

یکی از چالش‌های بزرگ وضع معیارها یا برقراری کدهای رفتاری آن است که این اطمینان حاصل شود ابعاد قانونی، رفتاری، اداری و مدیریتی چنین تمهیداتی با اصول اساسی عدالت، بی‌طرفی، استقلال، سلامت، وفاداری به سازمان، جدیت، نزاکت در رفتار شخصی، شفافیت، پاسخ‌گویی و مسئولیت در برابر استفاده از منابع سازمانی انطباق دارند.

۱. ر.ک. مطالعه موردی ششم: کدهای رفتاری اتخاذ شده از سوی نهادهای مختلف.

۱-۲-۳ ابزارهای وضع معیارها یا برقراری کدهای رفتاری

معیارهای رفتاری کارگزاران و دیگر کارکنان تحت حاکمیت چندین مرجع قرار دارد. الف) **قانون‌گذاری:** معمولاً حقوق کیفری و یا اداری برای وضع معیارهای کلی، که نسبت به هرکس یا گروه‌های بزرگی از مردم قابلیت اجرا دارند، استفاده می‌شود. برای مثال، جرم ارتشا نسبت به هر کسی که مرتکب شود قابل اعمال است و معمولاً تمامی انواع رشوه‌ها یا رشوه‌هایی که منافع عمومی یا یک کارگزار دولتی در آن نقش دارد را دربرمی‌گیرد. در بعضی کشورها، برای وضع معیارهای بیشتری که نسبت به تمامی کارگزاران قابلیت اجرا داشته باشد، یا در برخی موارد، حتی شامل کارکنان بخش خصوصی نیز بشود، قوانین خاص‌تری در دستور کار قرار می‌گیرد.

ب) **قانون‌گذاری یا مقرره‌گذاری تفویضی:** در اینجا قانون‌گذار اختیار وضع قواعد فنی تخصصی را تفویض می‌کند که ممکن است شامل وضع معیار برای گروه‌های خاصی از کارگزاران، مانند مقامات تعقیب، نمایندگان قوه مقننه یا کارگزاران، مسئول حسابداری مالی یا امور قراردادی شود.

پ) **حقوق قراردادهای:** از دیگر منابع مهم معیارها محسوب می‌شود. قراردادهای بر استخدام یا ارائه کالا یا خدمات حاکمیت دارد. لذا، می‌توان معیارهایی را برای کارمند یا طرف قرارداد خاص به‌عنوان بخشی از تعهد شخصی‌اش وضع کرد. یا اینکه ممکن است نهاد یا وزارتخانه‌ای معیارهایی کلی را برای تمامی کارکنان یا طرف‌های قرارداد خود به‌عنوان شرط استخدامی وضع کند و آنها نیز ملزم به قبول آنها باشند.

معمولاً معیارهای عالی‌تر برای گروه‌های کوچک‌تر و خاص‌تر وضع می‌شوند تا بتوان به‌طور متعارف رعایت آنها را از آن گروه انتظار داشت. شهروندان صرفاً مخاطب جرائمی اساسی مانند رشوه قرار می‌گیرند، درحالی‌که به‌طور متعارف می‌توان قضات را از پذیرش هدایا یا برخورداری از منابع مالی یا مادی، که ممکن است بی‌طرفی آنها را خدشه‌دار سازد، منع کرد.

منبع معیاری خاص آثار شکلی نیز به دنبال دارد. نقض معیارهای حقوق کیفری منجر به تعقیب و مجازات می‌شود. لذا مستلزم وضع معیاری عالی برای اثبات طیف محدود رفتار ممنوعه است. ازسوی دیگر، نقض قراردادهای استخدامی معمولاً به

تمهیدات انضباطی یا اخراج منتهی می‌شود که این خود معیار پایین‌تری برای اثبات آن می‌طلبید. می‌توان کارکنان را به‌علت قصور در اعلام تعارض منافع یا قبول هدایا اخراج کرد، حتی اگر نتوان ارتشای آنها را ثابت کرد.

غالباً نسبت به کارگزار یا کارمندی خاص بیش از یک معیار یا کد رفتاری اجرا می‌شود. برای مثال، ممکن است از یک مقام تعقیب خواسته شود موارد ذیل را رعایت کند:

- معیارهای خاص مقامات تعقیب؛
- معیارهای حرفه‌ای وضع شده از سوی انجمن کانون وکلا یا نهاد حرفه‌ای حاکم بر وکلا؛
- معیارهای عمومی لازم‌الاجرا برای تمامی کارگزاران دولتی؛ و
- معیارهای وضع شده در حقوق کیفری.

نکته اصلی که غالباً لازم است به‌هنگام تدوین معیارهای خاص مورد توجه قرار گیرد، این است که اطمینان حاصل شود این معیارها با معیارهای کلی‌تر لازم‌الاجرای کنونی در تعارض نیستند، مگر اینکه واقعاً حالتی استثنا مدنظر باشد. مفهوم «منع محاکمه دوباره» معمولاً شامل رویه‌های انضباطی نمی‌شود. برای مثال، مقام تعقیبی که به پذیرش رشوه محکوم شده، معمولاً، موضوع رویه‌های جداگانه‌ای قرار می‌گیرد که منجر به محکومیت کیفری، ممنوعیت حرفه‌ای و انفصال از خدمت به‌علت نقض معیارهای قراردادی می‌شود.

۳-۷-۳ عناصر کدهای رفتاری

۳-۷-۳-۱ محتوا و قالب کلی

معمولاً کدهای رفتاری با امعان نظر به اصول اساسی اخلاقی عدالت، بی‌طرفی، استقلال، سلامت، وفاداری به سازمان، جدیت، نزاکت در رفتار شخصی، شفافیت، پاسخ‌گویی، و مسئولیت در برابر استفاده از منابع سازمانی معیارهای کلی رفتاری را مقرر می‌کنند. همچنین، ممکن است آنها حاوی معیارهای لازم‌الاجرای خاص‌تری (که به‌روشنی تعریف شده‌اند) برای گروه‌هایی از کارکنان و همچنین، رویه‌ها و ضمانت‌اجراهایی برای رعایت نکردن آنها باشند. همچنین، سازوکارهای عمل به تعهدات باید شامل گزینه‌هایی باشند که از شدت عمل کمتری برخوردار است تا استناد به تمهیدات انضباطی کاهش یابد.

یکی از طرق معمول اجرای معیارهای اخلاقی، تأسیس نهاد مشاوره یا استخدام مشاور است. به این ترتیب، افراد می‌توانند پیش از هر اقدامی سؤال کنند آیا نقض مقررات محسوب می‌شود یا خیر. برای مثال، شوراها یا کمیته‌های قضایی می‌توانند به یک قاضی که اطمینان ندارد باید به پرونده خاصی رسیدگی کند مشاوره دهند. همچنین، کارگزاران دولتی می‌توانند سؤال کنند آیا می‌توانند هدیه پیشنهادی را قبول کنند یا خیر. این اقدام از هزینه‌ها و لطمات ناشی از ضمانت اجراهای انضباطی می‌کاهد، زیرا بی‌آنکه مسئولیتی تحمیل شود، این امکان را فراهم می‌آورد که معیارها به روش‌های عمومی‌تری به اجرا درآیند.

معیارهای خاص ممکن است شامل الزامات مثبت، مانند شرط اعلام دارایی‌ها یا منافع خصوصی بالقوه متعارض و الزامات منفی، مانند منع پذیرش هدایا، باشد. معمولاً معیارهای لازم‌الاجرا برای بخش دولتی نه فقط اقداماتی که در تعارض با این بخش است، بلکه رفتارهایی که ممکن است در افراد خارج از سازمان ذهنیت بی‌اعتباری یا نامشروع بودن آن را ایجاد کند منع می‌کنند. توصیه می‌شود شفاف‌سازی در دستور کار قرار گیرد تا نسبت به آگاهی و درک قواعد وضع شده و پشتیبانی از اجرای آنها اطمینان حاصل شود. قواعدی که در قراردادهای استخدامی پیش‌بینی می‌شوند، ماهیت حقوق کیفری ندارند. ممکن است کدها یا در برخی موارد قوانین یا مقررات مادر حاوی عناصر خوداجرایی نیز باشند، مانند شروط راجع به آموزش کارکنان یا الزام آنها به مطالعه و درک کدها پیش از استخدامشان.

کدهای رفتاری را می‌توان در هر دو بخش دولتی و خصوصی به کار برد، اما چندین تمایز کلیدی میان آنها وجود دارد:

- کدهای بخش دولتی را می‌توان از طریق قانون‌گذاری یا الزامات قراردادی یا ترکیبی از این دو وضع کرد. در بسیاری موارد، کدهای بخش خصوصی به حد کافی منافع ملی را بر نمی‌انگیزند تا نیاز به قانون‌گذاری و اجرای انحصاری آنها از طریق قرارداد باشد.
- کدهای بخش دولتی فقط منافع عمومی را دنبال می‌کنند و عموماً به مقرراتی می‌پردازند که میان منافع عمومی و حقوق کارگزارانی که آنها را اجرا می‌کنند توازن برقرار کنند. برای مثال، مقررات راجع به اعلام باید میان منافع عمومی مبنی بر شفافیت

و حقوق راجع به حریم خصوصی افراد توازن برقرار کنند. اما کدهای بخش خصوصی غالباً از منافع کارفرما حمایت می‌کنند و ممکن است با منافع عمومی هم سازگار نباشند. برای مثال، ممکن است محرمانگی بر شفافیت تقدم یابد. گاهی اوقات، سازمان‌های بخش خصوصی درمی‌یابند که ضروری یا بهتر است در کدهایشان به منافع عمومی نیز بپردازند. برای مثال، کدهای مربوط به پزشکان و وکلا حمایت از بیماران و موکلان را مدنظر دارد. این کدها در ارائه خدمات خاص و همچنین اعتبار آن حرفه‌ها از جایگاه بسیار مهمی برخوردارند. در بسیاری موارد، سازمان‌های بخش خصوصی در تلاش‌اند با حمایت از منافع عمومی، به جای قرار گرفتن تحت ضوابط حکومتی، موقعیت خودتنظیمی‌شان را حفظ کنند.

۳-۷-۴ عناصر کدهای رفتاری کارگزاران دولتی^۱

۳-۷-۴-۱ عناصر عمومی

عناصر ضدفساد می‌توانند و باید از حمایت معیارهای کلی‌تر اخلاقی و اقدام برای ارتقای معیارهای بالای خدمات دولتی، روابط مناسب میان کارگزاران دولتی و مخاطبان آنها و همچنین خلاقیت، انگیزه و اخلاق برخوردار باشند. این معیارها فرهنگ حرفه‌ای‌گری را در میان کارکنان خدمات دولتی ارتقا می‌دهند و درعین حال، انتظار اجرای معیارهای بالا در میان عموم مردم را تقویت کنند. عناصر خاصی که می‌توان برشمرد عبارت‌اند از:

- قواعد وضع‌کننده معیارهای رفتاری اعضای جامعه که احترام و نزاکت را ارتقا می‌بخشند؛
- قواعد وضع‌کننده معیارهای صلاحیتی برای کارکنان خدمات دولتی، مانند آگاهی از قوانین، رویه‌ها و حوزه‌های مربوطی که افراد جامعه مجبورند به آنها مراجعه کنند؛
- قواعدی که معیارهای اجرایی و رویه‌های ارزیابی را مقرر می‌کنند که در آنها خلاقیت و کیفیت ارائه خدمات نیز لحاظ شده است؛ و
- قواعدی که مدیران را ملزم می‌کند ارزش‌ها و فعالیت‌های خدماتی را ارتقا بخشند و به اجرا درآورند و هنگامی که فعالیت‌هایشان را ارزیابی می‌کنند، موفقیتشان را مدنظر قرار دهند.

۱. ر.ک. مطالعه موردی هشتم: کد رفتاری ملل متحد برای کارکنان دولتی.

۲-۴-۷-۳ بی‌طرفی و تعارض منافع^۱

برای انجام دادن صحیح و هماهنگ وظایف دولتی و اطمینان از اعتماد عمومی به آنها بی‌طرفی از اهمیتی اساسی برخوردار است. اصولاً این شرط نسبت به تمامی کارگزاران دولتی که در مقام تصمیم‌گیری هستند صدق می‌کند. معیارهای عالی‌تر یا خاص‌تر نسبت به تصمیم‌گیران قدرتمندتر یا تأثیرگذارتر به اجرا درمی‌آیند، مانند کارکنان ارشد خدمات دولتی، قضات و صاحب منصبان قوای مجریه و مقننه. اصولاً بی‌طرفی مستلزم این است که تصمیمات فقط برپایهٔ واقعیات اتخاذ شود، بدون توجه به آرای نامربوط خارجی که ممکن است به‌نحوی بر خروجی این تصمیمات تأثیر بگذارد. ممکن است این‌گونه توجهات از آداب‌ورسوم قومی- قبیله‌ای یا عقاید مذهبی کارگزاران ناشی شوند. یا به‌محض در تعارض قرار گرفتن منافع خصوصی با وظایف دولتی‌شان پدیدار شوند. کدهای رفتاری باید هر دو پیشامد فوق را مورد توجه قرار دهند. شروط خاصی که می‌توان در نظر گرفت عبارت‌اند از:

- یک شرط کلی این است که تصمیمات صرفاً باید بر مبنای واقعیات اتخاذ شود. در بعضی شرایط ممکن است قواعد منع‌کننده‌ای نیز وجود داشته باشد، مانند اعمال تبعیض براساس ویژگی‌های نژادی، قومی- قبیله‌ای، جنسیت، مذهب یا نگرش سیاسی.
- کارگزاران ارشدی که مسئول وضع معیارهایی برای تصمیم‌گیری هستند، باید به موارد مرتبط با تصمیم‌گیری حوزهٔ مورد نظر محدود شوند. همچنین، تمامی این معیارها باید به‌صورت مکتوب درآیند و در دسترس تمامی آنهایی که از این تصمیمات تأثیر می‌پذیرند قرار گیرد.
- برای تصمیم‌گیری باید استدلال‌ات مکتوب ارائه شود تا امکان بازنگری آتی آنها وجود داشته باشد.

• کارگزاران خاصی که ممکن است فعالیت‌هایشان منجر به بروز تعارض منافع شود، باید از کارهایی اجتناب کنند. برای مثال، می‌توان کارکنان ارشد خدمات دولتی را از شرکت فعال در احزاب سیاسی منع کرد. غالباً از سرمایه‌گذاری شخصی کسانی که

1. See Royal Canadian Mounted Police External Review Committee, Conflict of Interest, www.erc-cee.gc.ca/discussion/english/edp10.htm

تصمیماتشان بر بازار تأثیرگذار است جلوگیری می‌شود یا از آنها خواسته می‌شود نزد «تراست‌های نابینا»^۱ سرمایه‌گذاری کنند تا از تصمیم‌گیری در حوزه‌هایی که ممکن است بر منافع شخصی‌شان تأثیرگذار باشد جلوگیری شود.

● کارگزاران نباید به‌نحوی وظایفشان را تغییر دهند که منجر به بروز تعارض منافعشان شود. برای مثال، قاضی که پیش از تصدی این حرفه نمایندگی شخص خاصی را به عهده داشته نباید به پرونده او رسیدگی کند. این تعارض باید اعلام شود و پرونده به قاضی دیگری ارجاع یابد. کارگزاران حاضر در اداره‌ها یا کمیسیون‌های عمومی غالباً از بحث یا تبادل نظر راجع به حوزه‌هایی که ممکن است بر منافع شخصی‌شان تأثیرگذار باشد منع می‌شوند.

● کارگزاران باید منفعی که منجر به بروز تعارض می‌شود را اعلام کنند. راجع به اعلام عمومی به‌هنگام استخدام و در فواصل منظم پس از آن مقررات بسیاری وجود دارد که شامل اعلام تعارض بالقوه منافع به‌محض بروز آن نیز می‌شود. این مقررات به آنهایی که ممکن است فعالیتشان منجر به بروز تعارض منافع شود هشدار می‌دهند آن وضعیت‌ها را از بین ببرند و به این طریق شفافیت اساسی را تضمین می‌کنند.

● کارگزاران نباید هدیه، الطاف یا دیگر منافع را بپذیرند. در جایی که میان منفعت و تصمیم پیوند مستقیم قابل اثباتی وجود دارد ممکن است مقررات راجع به رشوه مدنظر قرار گیرد. اما در بسیاری موارد، این پیوند، در صورت وجود، حالتی بسیار کلی‌تر دارد. برای پیشگیری از چنین وضعیتی و اطمینان از اینکه هیچ‌گونه تصور جانب‌دارانه‌ای وجود ندارد می‌توان راجع به پذیرش هدایا ضابطه منع‌کننده «فراگیری» وضع کرد یا اینکه فقط برای آنهایی که تحت تأثیر چنین مواردی قرار می‌گیرند یا اینکه احتمال چنین چیزی نسبت به تصمیمات اداری پیشین یا آتی آنها وجود دارد، به‌طور موردی، این ضابطه منع‌کننده را وضع کرد. با توجه به وضعیت یا ماهیت یک اداره می‌توان برای هدایای بسیار کوچک استثنائاتی قائل شد. در جایی که کارگزاران اجازه می‌یابند طبق شرایط خاصی هدایا را بپذیرند، این قواعد این الزام را به‌وجود می‌آورند که اطلاعات

۱. Blind Trusts مؤسسات مالی و سرمایه‌داری که مدیر آن حق تصمیم‌گیری کامل در مورد مسائل مالی درد و سهامداران و ذی‌نفعان حق ندارند از امور آنها مطلع باشند.

راجع به ماهیت و ارزش هدیه مورد نظر و هویت اهداگر اعلام شود تا بتوان نسبت به مشروعیت کار ارزیابی مستقلی را انجام داد.

۳-۴-۷-۳ قواعد تصدی منابع عمومی

کارگزارانی که مسئولیت تصدی منابع عمومی را به عهده دارند ممکن است موضوع قواعد خاصی قرار گیرند تا منافع عمومی حاصل از هزینه‌های به‌عمل آمده به حداکثر، و اسراف و ناکارآمدی به حداقل برسد و با فساد مبارزه مؤثری به‌عمل آید. این کارگزاران نسبتاً از خطرپذیری بالایی در برابر فساد برخوردارند، زیرا معمولاً این قدرت را دارند که منافع اقتصادی یا مالی را اعطا کنند و سازوکارهایی که منجر به پیشگیری از وقوع معاملات ناشایست در حوزه بودجه یا دارایی‌های عمومی یا شناسایی آنها می‌شوند را از بین ببرند. اصولاً این کارگزاران کسانی هستند که راجع به هزینه‌های اصلی تصمیم‌گیری می‌کنند، قراردادهای تأمین کالا یا خدمات را امضا می‌کنند، بر اموال یا دیگر دارایی‌ها معاملاتی انجام می‌دهند و حتی شامل آنهایی نیز می‌شود که حسابرسی یا نظارت بر این کارگزاران را به عهده دارند. قواعد خاص شامل موارد ذیل است:

● قواعدی که مقرر می‌کند تمامی تصمیمات باید در راستای منافع عمومی اتخاذ شود. در اینجا باید منافع حاصل از هزینه‌های به‌عمل آمده به حداکثر و درعین حال، هزینه‌ها، اسراف یا ناکارآمدی به حداقل برسد.

● قواعدی که مقرر می‌کنند در صورت امکان از مواجهه با تعارض منافع واقعی یا احتمالی اجتناب یا اعلام شود، درست مشابه قواعد ناظر بر تعارض منافع کارگزاران دولتی که در فوق اشاره شد. برای مثال، در عمل این قواعد مقرر می‌کنند مأموری که قرارداد دولتی را واگذار می‌کند، در صورتی که ثابت شود یکی از درخواست‌کنندگان دوست، خویشاوند یا همکار پیشین است، باید به‌طور کامل این امر را اعلام یا این کار را رها کند.

● قواعدی که مقرر می‌کنند همواره باید رویه‌های شایسته حسابداری و نگهداری مناسب سوابق به اجرا درآید تا بازنگری متعاقب از تصمیمات امکان‌پذیر شود.

● قواعدی که مقرر می‌کنند کارگزاران اطلاعات راجع به تصمیماتشان را اعلام کنند. برای مثال، می‌توان از برندگان مناقصه خواست جزئیات پیشنهادشان را ارائه دهند

تا زیان‌دیدگان بتوانند آن را بررسی کنند.

- قواعدی که مقرر می‌کنند کارگزاران دارایی‌ها و درآمدشان را اعلام کنند تا امکان بررسی دقیق میزان مبالغی که از محل فعالیت دولتی به‌دست نیاورده‌اند میسر شود.

۴-۷-۳ قواعد محرمانگی

کارگزاران دولتی بارها به طیف وسیع اطلاعات حساس دسترسی دارند و به همین دلیل معمولاً مخاطب قواعد منع‌کننده و یا مقررات راجع به اعلام قرار می‌گیرند. طیف این قواعد ممکن است از جرم‌انگاری جاسوسی و افشای اسرار اداری تا اعمال ضمانت اجراهای خفیف‌تر برای اعلام اطلاعاتی مانند اسرار تجاری یا اطلاعات شخصی راجع به شهروندان گسترده باشد.

معمولاً این قواعد با الزامات مثبتی همراه‌اند تا رازداری حفظ یا تمهیدات لازم برای جلوگیری از آسیب دیدن یا افشای اطلاعات اتخاذ و ضمانت اجراهایی برای افشای عمدی و گاهی اوقات برای بی‌احتیاطی و بی‌مبالاتی تحمیل شود. می‌توان شروط رازداری را برای جلوگیری از تخلفات اداری ناشی از اعلام به‌کار برد. براین‌اساس، قوانین و کدهای اداری جدید مقرراتی را در خود گنجانیده‌اند که از «اطلاع‌دهندگانی» که در راستای منافع عمومی عمل می‌کنند حمایت کنند. از جمله قواعد خاصی که می‌توان برای این حوزه برشمرد عبارت‌اند از:

- پیمان‌های رازداری که مقرر می‌کنند اطلاعات محرمانه به شکل محرمانه نگهداری شوند، مگر اینکه وظیفه اداری اقدام دیگری را ایجاب کند.
- نظام‌های طبقه‌بندی برای کمک به کارگزاران در شناسایی اطلاعاتی که باید محرمانه یا سری تلقی شود. تعیین درجه سری بودن یا حفاظت مورد نیاز برای هر طبقه از اطلاعات نیز مفید است. برای مثال، اطلاعاتی که ممکن است زندگی، سلامت عمومی، امنیت ملی یا عملکرد عادی نهادهای کلان عمومی را به خطر اندازد معمولاً در طبقات نسبتاً بالایی قرار می‌گیرد.

• قواعدی که کارگزاران را از تحصیل منفعت ناشی از افشای اطلاعات محرمانه باز می‌دارد. در برخی کشورها برای اعلام هزینه‌ها یا حق تألیف انتشار کتاب، در صورتی که

تا حدی از اطلاعات داخلی ایجاد شده باشد، مسئولیت مدنی وجود دارد.

● قواعدی که استفاده از اطلاعات محرمانه را برای دستیابی به منافع مالی یا غیرمالی ممنوع می‌کنند. افراد درون سازمان به دلیل دسترسی گسترده به بودجه دولتی معمولاً از سرمایه‌گذاری در اموری که «تجارت درون‌سازمانی» در بخش خصوصی محسوب می‌شود منع می‌گردند. این قواعد باید به اندازه کافی وسیع باشد تا از استفاده مستقیم یا اعلام اطلاعات یا توصیه بر مبنای اطلاعات به دیگر افرادی که می‌توانند از آنها منتفع شوند جلوگیری کنند.

● قواعدی که اعلام یا استفاده از اطلاعات محرمانه را برای دوره مناسبی پس از ترک خدمات دولتی منع می‌کنند. معمولاً این دوره به حساسیت اطلاعات و مدت زمان لازم برای منسوخ شدنشان بستگی دارد. الزامات حاکم بر اطلاعات درون‌سازمانی راجع به اظهارات سیاست‌گذاری یا قانون‌گذاری در شرف اجرا، معمولاً با علنی شدنشان برای مردم انقضا می‌یابند، در حالی که ممکن است الزامات مرتبط با برخی منافع امنیت ملی دائمی باشد. کارگزارانی که از اطلاعات وسیع درون‌سازمانی برخوردارند ممکن است از استخدام در هر حوزه‌ای که بتوانند از آن اطلاعات استفاده کنند منع شوند، هر چند چنین منعی ممکن است تا حدودی با جبران خسارات همراه باشد. به‌هنگام تدوین پیش‌نویس شروط پایان خدمت، باید دقت کرد میان استفاده از حرفه و مهارت به‌دست آمده در جریان خدمات دولتی که ممکن است به‌طور آزادانه به کار رود با اطلاعات محرمانه که چنین امکانی وجود ندارد، تفکیک مناسبی به‌عمل آید.

۴-۷-۴-۵ قواعد مضاعف برای کارکنان پلیس و مجریان قانون^۱

بسیاری از نهادهای مجری قانون، با توجه به ماهیت وظایف و اختیارات و اعمال نظرهایی که به‌عمل می‌آورند، برای تکمیل کدهایی که برای کارگزاران دولتی مقرر شوند، کدهای رفتاری خاصی را تدوین کرده‌اند.

۱. برای ملاحظه کد رفتاری کلی، ر.ک.

"Code of Conduct for Law Enforcement Officials", GA/RES/34/169 of 17 December 1979 and ECOSOC Res.1989/61, Guidelines for the Effective Implementation of the Code of Conduct for Law Enforcement Official.

هنگامی که مجریان قانون به جرائمی رسیدگی می‌کنند که عواید کلانی دارد، مانند قاچاق مواد مخدر و جنایات‌های سازمان‌یافته، بیشتر در معرض تأثیرگذاری‌های فاسد قرار می‌گیرند، به‌ویژه آنکه مرتکبان این جرائم از انگیزه و منابع کافی برای فاسد کردن مأموران تحقیق برخوردارند و در پرونده‌های کلان فساد نیز ملاحظه می‌شود این افراد در مظان اتهام فساد قرار دارند. به همین دلیل، گاهی اوقات برخی قواعد خاص ضدفساد و سازوکارهای اجرایی داخلی، مجریان قانونی که معمولاً در این حوزه‌ها فعالیت می‌کنند را هدف قرار می‌دهد.

قواعد خاص این حوزه شامل موارد ذیل است:

- منع یا مطالبه فعالیت یک مأمور هنگامی که در حال انجام دادن وظیفه نیست یا در حوزه‌های جغرافیایی یا موضوعی که فراتر از صلاحیتش است قرار دارد؛
- منع کلی سوءاستفاده از قدرت؛
- بعضی وظایف حساس، مانند بازجویی متهمان، فقط با حضور شهود یا در صورت امکان با ضبط صوتی یا ویدئویی انجام شود؛ و
- سوابق را باید یک نهاد نگهداری کند و کارکنان آن به سیاست‌ها و اولویت‌های کلی اجرایی توجه و سپس بنا به صلاحدید خود عمل کنند، به‌گونه‌ای که رفتار مغایر معیارها آشکار شود.

۶-۴-۷-۳ قواعد مضاعف برای اعضای نهادهای قانون‌گذاری و دیگر کارگزاران منتخب

به چند دلیل، قواعد حاکم بر کارگزاران منتخب با قواعدی که برای دیگر کارکنان خدمات دولتی وضع می‌شوند متفاوت‌اند. در جایی که بسیاری از کشورها سعی دارند نهادهای خدمات دولتی خود را حرفه‌ای و از لحاظ سیاسی بی‌طرف نگه دارند و ممکن است به این منظور فعالیت سیاسی کارکنانشان را محدود کنند، اقدام جانب‌دارانه بخش اصلی دنبال کردن و حفظ ادارهٔ منتخب محسوب می‌شود. همچنین، آنهایی که چنین سمت‌هایی را در اختیار دارند نسبت به اقداماتشان از لحاظ سیاسی پاسخ‌گو هستند که این خود ممکن است منجر به وضع قواعدی شود که بر شفافیت ضمانت اجراهای قانونی یا اداری تأکید دارند. این در حالی است که کارگزاران منتخب ذاتاً با تعارض منافع دست‌به‌گریبان‌اند. در

جایی که انجام دادن وظیفه کارکنان خدمات دولتی بی‌طرف در راستای منافع عمومی معمولاً صریح و فوق‌العاده مهم است، غالباً سیاست‌مداری منتخب با وظیفه دشوار حل‌وفصل الزامات مربوط به تعارض منافع نهادها، جناح سیاسی یا خط‌مشی سیاسی دست‌به‌گریبان است. قواعدی که می‌توان در چنین مواردی به اجرا درآورد عبارت‌اند از:

- قواعد حاکم بر مصونیت قانون‌گذاری یا پارلمانی. به قانون‌گذاران مصونیت قانونی اعطا می‌شود تا اطمینان یابند نمی‌توان از حضور آنها در جلسات قانون‌گذاری جلوگیری کرد و تهدید به اقامه دعای کیفری و حقوقی ممکن نیست بر مشارکت یا رأی آنها تأثیر گذارد. حوزه مصونیت باید محدوده معینی داشته باشد تا اطمینان حاصل شود نمی‌توان از آن به‌عنوان سرپوشی برای مسئولیت‌های عادی کیفری استفاده کرد؛
- برای اطمینان از اینکه کارگزاران منتخب نمی‌توانند عواید حاصل از فساد را پنهان کنند، لازم است قواعد مربوط به اعلام دارایی‌ها و معاملات مالی وضع شود. اساساً ممکن است قواعد همان مواردی باشد که برای دیگر کارگزاران ارشد دولتی وضع شده‌اند؛
- قواعدی که از کارگزاران منتخب می‌خواهد منشأ و میزان اهدای سیاسی را اعلام کنند و آن را در حساب هزینه‌های انتخاباتی بیاورند. ممکن است این قواعد به‌عنوان ابزارهای تضمین‌کننده رعایت انصاف در انتخابات و مبارزه با فساد تحمیل شوند؛
- قواعدی که استفاده از امتیازات یا امکانات قانون‌گذاری برای منافع شخصی یا دیگر اهداف غیرقانون‌گذاری را منع می‌کنند. غالباً این محدودیت‌ها شامل استفاده از امکانات قانون‌گذاری برای اهداف جانب‌دارانه سیاسی نیز می‌شود تا اطمینان حاصل شود کارگزاران فعلی هیچ‌گونه منفعت غیرمنصفانه سیاسی به‌دست نیاورده‌اند؛ و
- قواعدی که پرداخت وجه به اعضای قانون‌گذاری برای انجام دادن وظایفشان را سوای از آنچه به‌صورت حقوق یا فوق‌العاده دریافت می‌کنند منع می‌کنند.

۷-۴-۷ قواعد حاکم بر اعضای هیئت دولت یا دیگر کارگزاران ارشد سیاسی

بسیاری از وزرا و کارگزاران ارشد جانب‌داری سیاسی خود را حفظ می‌کنند، چه به‌موجب وابستگی‌شان منصوب یا از میان اعضای منتخب قوه مقننه انتخاب شده باشند. اینکه کارگزاران ارشد انتخاب بشوند یا نشوند، بسیاری از قواعد فوق‌الذکر همچنان

پابرجا خواهد ماند. با این حال، وزرا مناصبی را اشغال می‌کنند که از قدرت، تأثیرگذاری و تفوق کافی برخوردارند و این خود متضمن وضع قواعد مضاعفی خواهد بود، برای مثال:

- قواعد وسیع‌تری راجع به اعلام دارایی‌ها و درآمدهای حاصل و به‌منظور جلوگیری از بروز تعارض منافع، نظارت دقیق‌تری به‌عمل خواهد آمد تا اطمینان حاصل شود از این تعارض‌ها فاصله گرفته یا با آنها برخورد شده است.

- پاسخ‌گویی در برابر قوه مقننه، رابطه میان قوای مقننه و مجریه از یک کشور به کشور دیگر متفاوت است. با توجه به منافی که در شفافیت و پاسخ‌گویی سیاسی وجود دارد، وزرایی که خط‌مشی دولت را طراحی و اجرا می‌کنند معمولاً از آنها خواسته می‌شود در پیشگاه مراجع قانون‌گذاری حاضر شوند و راجع به اقدامات انجام شده در وزارتخانه‌هایشان اطلاعات ارائه دهند و پاسخ‌گو باشند. می‌توان برای قصور در حضور یافتن یا گمراه کردن مراجع قانون‌گذاری، ضمانت اجرایی را پیش‌بینی کرد.

- محدودیت‌های پس از خدمت، این محدودیت‌ها مشابه مواردی است که ممکن است نسبت به کارکنان خدمات دولتی اجرا شود، اما جدی‌تر و در برخی موارد طولانی‌تر از آنها به اجرا درمی‌آیند. بخشی از این محدودیت‌ها به حوزه و میزان حساسیت اطلاعاتی که وزرا در اختیار دارند و بخشی دیگر به منافی که ممکن است پس از خدمت با تأثیرگذاری‌های ناشایست بر تصمیماتی که اکنون اتخاذ می‌کنند عایدشان شود مربوط می‌شود. برای مثال، اگر وزیری در شرکتی مشغول به کار شود که از اقدامات گذشته‌اش تأثیر پذیرفته است، بدون شک در خصوص این استخدام مرموز تردیدهایی به‌وجود خواهد آمد. همچنین، ممکن است این استخدام این نگرانی را نیز به‌وجود آورد که وزیر پیشین اطلاعات درون‌سازمانی در اختیار داشته یا اینکه همچنان می‌تواند تأثیرات ناشایستی بر همکاران خود بگذارد. گاهی اوقات، ممکن است اداره یک وزارتخانه از چنان قدرت و منافع وسیعی برخوردار باشد که در صورت لزوم به کارکنان آن اجازه داده نشود برای مدتی پس از ترک خدمت در جای دیگری مشغول شوند. به همین دلیل لازم است حقوق مناسب مستمري، بازخرید خدمت یا دیگر غرامات جبران‌کننده این اقدام پیش‌بینی شود.

- اطلاعات محرمانه، قواعد حاکم بر افشای اطلاعات محرمانه مشابه موارد

لازم‌الاجرا برای دیگر کارکنان خدمات دولتی حاضر و پیشین است. با این حال، ممکن

است به نظارت دقیق‌تر نیاز باشد، زیرا اطلاعاتی که معمولاً وزرا در اختیار دارند حساسیت بالایی دارد.

• شروط موقت، برخلاف اعضای عادی قانون‌گذاران منتخب، وزرای سیاسی و رؤسای منتخب حکومتی از مسئولیت‌های سیاسی و اجرایی برخوردارند که ممکن است طی دوره‌های انتقالی، مانند برنامه‌های انتخاباتی و مدت زمان میان تصمیم‌گیری منتخبان و واگذاری سمت مربوطه، تعارض منافع به‌وجود آید. در نگاهی وسیع، باید وزرای سیاسی را از اعمال اختیاراتشان برای اعطای منافع سیاسی جانب‌دارانه بازداشت. هرچند پاسخ‌گویی آنها در چنین شرایطی ممکن است بیشتر جنبه سیاسی داشته باشد تا قانونی. برخی قواعدی که ممکن است اجرا شود عبارت‌اند از واگذاری قراردادهای استخدام موقت افراد یا اعطای منافی که در قالب هزینه‌های دولت غیرضروری تلقی می‌شوند؛ منع به‌کارگیری کارکنان خدمات دولتی در راستای مقاصد جانب‌دارانه که می‌توان در کنار آن تمهیداتی وضع کرد که به‌موجب آن کارکنان خدمات دولتی از اشتغال به چنین اموری منع شوند و از آنهایی که از این کار اجتناب می‌کنند حمایت شود؛ قواعدی که تخریب اسناد یا سوابق با ماهیت سیاسی را محدود می‌کنند (چه به شکل فیزیکی چه به شکل دیجیتالی)؛ و قواعدی که کارکنان خدمات دولتی را از افشای سوابق اداری با ماهیت سیاسی نزد اعضای که متعاقباً از سوی دولت‌ها انتخاب می‌شوند منع می‌کنند.

۸-۴-۷-۳ قواعد حاکم بر کارکنان قضایی^۱

همان‌طور که در بخش نهادسازی قضایی اشاره شد، باید قضات را موضوع بسیاری از قواعدی قرار داد که برای دیگر کارکنان خدمات دولتی وضع شده است، اما باید دو تفاوت مهم را درباره آنها لحاظ کرد. رعایت معیارهای اساسی رفتار از سوی قضات اهمیت بیشتری دارد، زیرا از اختیار و قدرت تصمیم‌گیری بالایی در حوزه کاری‌شان برخوردارند. لذا تدوین و اجرای کدهای رفتاری برای قضات باید با لحاظ اهمیت استقلال اساسی قضایی صورت گیرد.^۲ تفوق و حساسیت امر قضا غالباً آن را در کانون و مراحل اولیه

۱. رک. مطالعه موردی هفتم: پیش‌نویس بنگلور: اصول بین‌المللی رفتار قضایی.

2. See Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders, "Basic Principles on the Independence of the Judiciary". GA/RES/40/32 of 29→

راهبردهای ضدفساد قرار می‌دهد. لذا تمهیدات پیش‌بینی شده برای قضاات و واکنش آنها نسبت به این تمهیدات ممکن است رویه بسیار مهمی برای توفیق یا شکست عناصر به‌کار رفته برای دیگر کارگزاران محسوب شود. قواعد احتمالی راجع به این حوزه عبارت‌اند از:

● قواعدی که بی‌طرفی و عمل به آن را تضمین می‌کنند، مانند محدودیت مشارکت در بعضی اقدامات، مانند فعالیت‌های سیاسی جانب‌دارانه که دیگر اقشار جامعه آن را حق مسلم خود می‌دانند، و محدودیت اظهارنظر و عقیده در انظار عمومی. ممکن است این محدودیت‌ها بسته به درجه مقام قضایی و موضوعی که به‌طور متعارف انتظار می‌رود نسبت به قاضی خاصی مطرح شود متفاوت باشد. به‌طور کلی، باید میان این محدودیت‌ها و حقوق اساسی راجع به آزادی بیان و شرکت آزادانه در انجمن‌ها توازن برقرار و هرگونه محدودیتی که بر قضاات تحمیل می‌شود باید با توجه به ماهیت فعالیت آنها متعارف و موجه باشد.^۱ همچنین می‌توان اختیارات قضاات را در معامله دارایی‌ها یا اموالشان محدود کرد، به‌ویژه اگر ماهیت فعالیتشان به‌گونه‌ای باشد که احتمال بروز تعارض منافع در آنها زیاد است. در جایی که این احتمال کمتر است، می‌توان یک رویکرد عملی‌تر را در خصوص اعلام و خودداری از آن در دستور کار قرار داد.

● قواعدی که معیارهای راجع به نزاکت عمومی رفتار را وضع می‌کنند. اصولاً از قضاات انتظار می‌رود معیارهای بالای اخلاقی و معنوی را رعایت کنند؛ رفتاری که چنین معیارهایی را نقض می‌کند، حتی اگر کیفی یا نقض فاحش معیارهای قانونی نباشد، ممکن است با توجه به شأن قاضی قابل تأمل باشد. رفتاری که ناشایست تلقی می‌شود به ویژگی‌های متنوع فرهنگی یا ملی بستگی دارد و ضروری است در این زمینه رهنمودهای شفاف و متعارف، معیارها یا مصادیقی تدوین شود. معمولاً خود قضاات به این امر مبادرت می‌ورزند. مصادیق رفتار ناشایست شامل این موارد است: اعتیاد جدی به مصرف مواد مخدر یا سوءمصرف آن، رفتاری در انظار عمومی که در خور شأن قاضی نیست یا باعث سلب احترام از او می‌شود، بروز نشانه‌های جانب‌داری یا پیش‌داوری برپایه

←November 1985 and 40/146 of 13 December 1985, and "Procedures for the Effective Implementation of the Basic Principles on the Independence of the Judiciary", ECOSOC Resolution 1989/60 of 24 May 1989.

۱. مواد ۱۹ و ۲۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶.

مسائل نژادی، مذهبی، جنسیت، فرهنگ یا دیگر ویژگی‌ها و معاشرت با افراد ناصالح، مانند اعضای گروه‌های مجرم سازمان‌یافته یا اشخاص فاسد.

● قواعدی که معاشرت با گروه‌های ذی‌نفع را منع می‌کند. سلامت رویه‌های قانونی به این اصل اساسی بستگی دارد که تمامی عناصر یک پرونده در محاکمه علنی مطرح تا شفافیت اساسی تضمین شود و تمامی طرف‌های ذی‌نفع از این فرصت برخوردار باشند که این عناصر را درک کنند و پاسخ مناسبی ارائه دهند. التزام عملی به سلامت نیز حائز اهمیت ویژه است. معمولاً قضاات تحت هر شرایطی از تماس با طرف‌های ذی‌نفع منع می‌شوند؛ هرگونه استثنا بر این امر به‌طور مفصل در قواعد شکلی پیش‌بینی می‌شود.

همچنین باید قضاات را از بحث و تبادل نظر راجع به موضوع‌هایی که به آنها ارجاع می‌شود منع کرد و از آنها خواست اطمینان دهند که دیگران در حضورشان با آنها بحث نخواهند کرد. همچنین، قواعد حاکم بر دیگر کارکنان خدمات دولتی، به‌ویژه آنهایی که در سمت‌های حرفه‌ای یا سیاسی حساس مشغول‌اند، باید آنها را از تماس با قضاات یا بحث راجع به موضوع‌هایی که به محاکم ارجاع می‌دهند برحذر دارند.

● قواعد حاکم بر حضور یا اظهارات در مجامع عمومی. غالباً از قضاات خواسته می‌شود راجع به نظام قضایی یا موضوع‌های قانونی یا سیاسی روز اظهار نظر نکنند. سلامت رویه‌ها و ایجاد هرگونه رویه قضایی به جامعیت تمامی تفاسیر و استدلال‌های قضایی بستگی دارد؛ لذا این قواعد باید قضاات را از اظهار نظر عمومی راجع به تمامی مسائلی که در گذشته به آنها ارجاع داده شده یا احتمال دارد در آینده ارجاع شوند بر حذر دارند. همچنین، ممکن است این قواعد از قضاات بخواهند پیش از هرگونه اظهار نظر با همکاران قضایی یا شورای قضایی مشورت یا از آنها تأییدیه اخذ کنند؛ به‌ویژه در جایی که منصب ارشد قضایی را عهده‌دار هستند و احتمالاً به طیف وسیعی از پرونده‌ها رسیدگی می‌کنند.

● قواعدی که تصدی دیگر مشاغل را محدود یا ممنوع می‌کنند. غالباً کدهای رفتاری قضایی یا به‌طور کلی تصدی حرفه دیگری را منع یا ماهیت و حوزه آن را محدود می‌کنند و یا اینکه از قضاات می‌خواهند پیش از اشتغال به آن نزد رئیس دادگستری یا شورای قضایی مطرح و نظر آنها را جویا شوند. ماهیت حرفه مورد نظر و میزان دستمزدی که قرار است قاضی دریافت کند ممکن است در بروز تعارض منافع نقش‌آفرین باشد و معمولاً حتی

چنین محدودیت‌ها یا ممنوعیت‌هایی شامل فعالیت‌های افتخاری نیز می‌شود.

- قواعدی که اعلام و سلب صلاحیت را مقرر می‌کنند. هدف از وضع این قواعد پیشگیری از بروز تعارض منافع است که غالباً مکمل قواعدی محسوب می‌شوند که از قضاات می‌خواهند تعارض منافع بالقوه خود را شناسایی و اعلام کنند و از رسیدگی به پرونده‌هایی که احتمال بروز چنین تعارض‌هایی وجود دارد صرف‌نظر کنند. همچنین، این قواعد باید سازوکاری را تدوین کنند که به‌موجب آن قاضی بتواند به همکاران خود تعارض پیش‌بینی نشده‌ای را که در پرونده پیش رو بروز خواهد یافت هشدار دهد. این قواعد ممکن است اعلام و مشاوره با طرف‌های دعوا را نیز مقرر کنند و در پرونده‌های فوق‌العاده از قضاات بخواهند از خود سلب صلاحیت و ختم رسیدگی را اعلام کنند تا با ارجاع به قاضی دیگر، رسیدگی از نو آغاز شود. همچنین، باید سازوکارهایی برای طرفین دعوا، شهود، دیگر شرکت‌کنندگان یا دیگر اعضای جامعه در نظر گرفته شود تا امکان شناسایی تعارض منافع در موضوع‌های قضایی فراهم شود و بتوان قضاتی که در اعلام این موارد قصور می‌کنند را تنبیه کرد.

در نگاهی کلی‌تر، این قواعد باید از قضاات بخواهند در رسیدگی‌هایی که ممکن است بی‌طرفی‌شان به‌طور متعارف زیر سؤال رود از خود سلب صلاحیت کنند. نمونه‌هایی از این وضعیت‌ها عبارت‌اند از:

- جانب‌داری یا پیش‌داوری شخصی راجع به یک طرف یا موضوع دعوا؛
- آگاهی شخصی از واقعیات مورد مشاجره یا احتمال بروز مشاجره راجع به آنها؛
- درگیر بودن دوستان شخصی، همکاران یا موکلان پیشین؛^۱ و
- وجود منافع مالی کلان یا دیگر منافع شخصی برای قاضی یا یکی از دوستان نزدیک یا خویشان‌شان که ممکن است بر نتیجه دعوا تأثیر قابل توجهی گذارد.

۹-۴-۷-۳ کدهای رفتاری بخش خصوصی

نقشی که کدهای رفتاری بخش خصوصی در برنامه‌های ضدفساد ملی به عهده دارند، تا

۱. در جایی که قضاات از سوی رده‌های مختلف کانون وکلا فراخوانده می‌شوند، اجرای کامل این اصل عملاً امکان‌پذیر نیست، به‌ویژه در نواحی یا مناطقی که تعداد وکلا به نسبت کم است.

حدودی به ارزیابی‌های سیاسی و سیاست‌گذاری راجع به میزان تأثیرگذاری فعالیت‌های این بخش در منافع عمومی بستگی دارد. حوزه‌هایی که منافع اساسی عمومی با آنها گره خورده است شامل سازمان‌هایی می‌شود که مرتب با دولت سروکار دارند، مانند تأمین کالا یا خدمات یا آنهایی که اقدامات اساسی‌شان بر منافع یا سیاست‌گذاری عمومی تأثیرگذار است، مانند رسانه.

غالباً دولت‌ها نظرشان بر این است که از این حوزه‌ها فراتر روند و فعالیت‌های بخش خصوصی که تأثیرات جمعی یا درازمدت آنها با منافع اساسی عمومی عجین است را ضابطه‌مند کنند. همچنین ممکن است از آنهایی که به چنین فعالیت‌هایی می‌پردازند خواسته یا ترغیب شوند کدهای رفتاری را به‌عنوان بخشی از راهبرد ضابطه‌مندسازی کلان‌تر تدوین و اجرا کنند. یکی از این مثال‌ها تجارت در بورس اوراق بهادار است که اشخاص خصوصی در آن به فعالیت تجاری می‌پردازند، اما قواعدی که شفافیت و اعتماد عمومی در بازار را تضمین می‌کنند به‌عنوان پیش‌نیاز برای رفاه و ثبات کشور مقرر می‌شوند.

ارزش‌های بنیادین کدهای رفتاری بخش خصوصی عمدتاً همان مواردی هستند که برای بخش دولتی برشمرده شد، به‌ویژه مقرراتی که مبارزه با فساد را در دستور کار قرار داده‌اند. اما مقررات خاص با توجه به ماهیت سازمان و فعالیت کارکنان آن متنوع خواهد بود. تفاوت اصلی این است که از کارکنان خدمات دولتی انتظار می‌رود فقط در راستای منافع عمومی عمل کنند، اما اصولاً از کارکنان بخش خصوصی خواسته می‌شود در راستای منافع کارفرمایان کار کنند و چنانچه این منافع با منافع عمومی هماهنگ نباشند، ممکن است در برخی موارد ابهامات یا تعارض‌هایی پیش آید. برای مثال، ممکن است روزنامه‌نگاران اطلاعاتی را افشا کنند که نشر آنها به نفع کارفرمایان ولی به ضرر جامعه است. پیچیدگی بیشتر در این‌گونه موارد، مشکلات قابل توجه راجع به تعیین حوزه منافع عمومی است که باید برپایه اطلاعات و شرایط واقعی در حوزه مورد نظر صورت گیرد.

به‌طور کلی، قواعد بخش خصوصی شامل قواعدی می‌شود که منافع اساسی کارفرما، منافع عمومی مرتبط و شرایطی که باید در آنها این مسائل مورد توجه قرار گیرد را اولویت‌بندی می‌کنند. برای مثال، قواعدی که از کارکنان می‌خواهند اطلاعات وی را محرمانه تلقی کنند، ممکن است در جایی که کارفرما تأمین‌کننده دولت محسوب

می‌شود تحت شرایطی استثنائاتی را مقرر کنند. اگر خودش رأساً این استثنائات را مقرر نکند، ممکن است در قالب قانون و از سوی حکومت تحمیل شوند. همچنین، قواعدی که به وضعیت «اطلاع‌دهندگان» می‌پردازند، یعنی کسانی که در راستای منافع عمومی اطلاعات را افشا می‌کنند، اگر کارشان منجر به آسیب دیدن وجهه کارفرما شود، می‌توان به موجب قانون یا دستور دادگاه آن را انجام داد.

همچنین، کدهای بخش خصوصی ممکن است به برخی مسائل ضدفساد نیز بپردازند. با این حال، اصولاً در اینجا «فساد» به معنی تعارض منافع فردی با منافع کارفرما و نه جامعه است.

بعضی قواعدی که می‌توان مورد توجه قرار داد در ادامه آمده‌اند، اما اینها به هیچ وجه جامع نیستند:^۱

- قواعدی که اخذ هدایا، پاداش، حق‌الزحمه یا دیگر منافع را که ممکن است به کارمند پیشنهاد شود را ملزم به اعلام یا محدود یا به طور کامل منع می‌کنند. از آنجاکه ضابطه اعلام در راستای شناسایی منافع بالقوه متعارض به اجرا درمی‌آید، می‌توان آن را به منابعی محدود کرد که به نحوی با بنگاه مورد نظر یا وظایف کارمند یا کارفرما مرتبط هستند.

- قواعدی که اعلام دیگر اطلاعات مالی شخصی یا اطلاعات مرتبط را الزامی می‌کنند، به ویژه برای کارمندانی که در حوزه حسابداری یا امور مالی مسئولیت خطیری به عهده دارند.

- قواعدی که رفتار کارکنان شاغل در مراکز بسیار حساس را تحت کنترل دارند، مانند رسیدگی به اطلاعات حساس یا آماده‌سازی یا دریافت تدارکات رقابتی قراردادها.

- قواعدی که از کارمندان می‌خواهند شروط قانونی و آیین‌نامه‌ای راجع به شرکت را رعایت کنند؛ برای مثال، اعلام مالی یا معیارهای محیطی. با اینکه تحقق این امر باعث می‌شود کارفرما به علت تخلفات کارمندان از لحاظ قانونی مسئول شناخته شود، اما این تخلف خود نقض قرارداد از سوی کارمند نیز محسوب می‌شود و مستوجب اخراج و تنبیه انضباطی است.

1. IFWEA Journal, "Company Codes of Conduct: Raising Awareness", www.ifwea.org/journal/1099/company_codes_of_conduct_html. Human Rights for Workers - a Hong Kong Critique of Corporate Codes, www.senser.com/8-9.htm.

۱۰-۴-۳ قواعدی برای روزنامه‌نگاران

همان‌طور که پیش از این اشاره شد، اصحاب رسانه، به‌علت ارائه اطلاعاتی که مردم را از تصمیمات حاکمیتی و دیگر موضوع‌های مهم آگاه می‌سازند، بیش از هر حوزه دیگری میان منافع خصوصی و عمومی هم‌پوشانی ایجاد می‌کنند. برای مثال، پاسخ‌گویی سیاسی وابسته به استقلال رسانه‌هاست تا قشر انتخاب‌کننده را از اقداماتی که منتخباتشان در زمان تصدی امور انجام داده یا نداده‌اند و آنچه که قول داده‌اند در صورت انتخاب برای بار اول یا مجدد انجام دهند آگاه سازند. کلی‌تر از این، رسانه‌ها شفافیت در امور دولتی را تضمین می‌کنند، اقدام مهمی که در نگاه کلی، حکمرانی خوب و در نگاه خاص، کنترل فساد را تضمین می‌کند. قواعدی که می‌توان برای این قشر در نظر گرفت عبارت‌اند از:

- قواعدی که برای کیفیت تحقیقات و دقت گزارش معیارهایی را وضع می‌کنند. اصولاً قصور یا تقصیر نسبت به دقت اطلاعات گردآوری شده یا گزارش اطلاعاتی که به‌طور مناسب تأیید نشده‌اند یا اشتباه یا ناقص بودن آنها محرز شده، نه منافع عمومی و نه منافع کارفرما را تأمین می‌کنند.

- قواعدی که رفتار کارکنان را در جایی که ممکن است منافع عمومی و خصوصی در تعارض قرار گیرند کنترل می‌کند. در اینجا یک گزینه می‌تواند مشاوره با دیگر روزنامه‌نگاران یا سردبیران باتجربه در جریان شناسایی و ارزیابی منافع عمومی و خصوصی مرتبط باشد. با اینکه ممکن است دیدگاه‌های راجع به دولت یا کارگزاران خاصی با بحث‌ها و تبادل نظرها مرتبط باشد، اما ضرورتاً نتایج را مشخص نمی‌کند.

- قواعدی که تلاش‌های اصحاب فاسد رسانه را تحت کنترل دارد، اصولاً مشابه آنهایی است که برای دیگر کارکنان بخش خصوصی مقرر شده‌اند. ممکن است آنها شامل شروط نپذیرفتن هدایا یا دیگر منافع و اعلام تعارض‌های منافع احتمالی مانند پیشنهاد هدیه یا منفعت، شغل دیگر، عضویت یا دیگر وابستگی‌ها شود. تفاوت اصلی میان رسانه و دیگر حوزه‌های کاری بخش خصوصی، در وسعت حوزه فعالیتشان است. می‌توان از گزارشگران و ویراستاران خواست تقریباً در هر حوزه خبری وارد شوند. لذا، بدیهی است که احتمال بروز تعارض منافع بسیار بیشتر باشد. در جایی که بروز چنین تعارض‌هایی ناگزیر می‌نماید، می‌توان قواعدی را برای منع کامل برخی اقدامات وضع

کرد. برای مثال، می‌توان آنهایی که بازار بورس را گزارش و تجزیه و تحلیل می‌کنند و از این قدرت برخوردارند که بر تجارت تأثیر بگذارند از تجارت منع و ملزم کرد پیشاپیش هرگونه اظهارنظری که ممکن است در صورت انتشار بر تجارت تأثیر گذارد را افشا کنند.

۳-۷-۵ پیش‌شرط‌ها و خطرها

۳-۷-۵-۱ اجرای کدهای رفتاری

نمونه مواردی که برای آنها کدهای رفتاری بسیار خوبی تدوین شده، ولی به شکل ناکارآمد اجرا شده یا به‌هیچ‌وجه اجرا نشده‌اند بسیار است. کدها باید با نگاه اجرای مؤثر تدوین شوند. این به معنی اجرای مؤثر یک طرح و یک تعهد قوی است که اجرای آن را تضمین می‌کند. راهبردهای اجرایی باید میان تمهیدات «نرم» که آگاهی از کد را تضمین و رعایت و نظارت بر نحوه اجرای آن را تشویق می‌کنند، با تمهیدات «سخت» که رویه‌های روشن و ضمانت اجراها را به‌هنگام نقض کدها به اجرا درمی‌آورند، توازن برقرار کنند.^۱

برای اجرا و اعمال مؤثر کدهای رفتاری ممکن است به عناصر ذیل نیاز باشد:

- طراحی و تدوین یک کد به‌نحوی که هم «افراد درون‌سازمانی» که انتظار می‌رود آن را رعایت کنند و هم «افراد برون‌سازمانی» که از آن بهره‌مند می‌شوند به‌خوبی آن را درک کنند.

- نشر گسترده و ارتقای کد در میان بخش یا خدمات دولتی‌ای که از آن تأثیر می‌پذیرد و همچنین در میان عموم مردم یا بخشی از آنها که از آن بهره‌مند می‌شوند.

- باید به کارکنان راجع به موضوع‌های سلامت و گام‌هایی که هر کارمند می‌تواند بردارد تا همکاران به وظایفشان عمل کنند آموزش منظم داده شود. می‌توان آنها را تشویق کرد به همکاری‌شان فشار آورد و اعمالشان را تحت نظر قرار دهند.

- باید مدیران را در اعمال ریاستشان آموزش داد و ترغیب و توصیه کرد که عناصر تشکیل‌دهنده و سازوکارهای اجرایی کد را (نظارت و اجرا) محقق کنند.

1. Mike Nelson, The Challenge of Implementing Codes of Conduct in Local Government Authorities, Paper Presented at the 9th International Anti-corruption Conference, www.transparency.de/iacc/9...apers/day4/ws3/d4ws3_mnelson.html; Meredith Burgmann, Constructing Legislative Codes of Conduct, www.aph.gov.au/senate/pubs/pops/pop35/chapter5.htm.

- طیف سازوکارهای نظارتی و اجرایی ممکن است از قوانین کیفی تا ارزیابی حرفه‌ای از کار و فنون تحقیقات گسترده باشد.
- باید رویه‌های انضباطی شفاف را اتخاذ و اجرا کرد و نتایج آن را به ثبت رساند. شفاف‌سازی از آن جهت اهمیت دارد که انصاف کارکنان را تضمین می‌کند و به افراد درون سازمان و عموم مردم این اطمینان را می‌دهد که کد مورد نظر مؤثر و منصفانه به اجرا درمی‌آید.
- باید تمامی اشکال انگیزه‌ها و ساختارهای پاسخ‌گویی را به‌کار گرفت. اتخاذ تمهیدات بازدارنده‌ای مانند نظارت گسترده و تهدید به اقدامات انضباطی ابزارهای مؤثری در تضمین رعایت این کدها محسوب می‌شود. با این حال، آنها همواره کارآمدترین گزینه نیستند. آنهایی که مخاطب این کدها هستند نیز باید آن قدر از انگیزه‌های مثبت برخوردار باشند که به آن عمل کنند. آنهایی می‌توانند برنامه‌های آموزشی و آگاهی‌بخش را به نتیجه برسانند که غرور و اعتماد به نفس را تلقین می‌کنند. به این منظور، باید برای انعکاس درجات بالای حرفه‌ای‌گرایی مورد انتظار جبران‌هایی در نظر گرفته و عناصر کد مورد نظر در سازوکارهای ارزیابی گنجانیده شود. کارکنان حاضر در خط مقدم باید راجع به تعهداتشان و مدیران نیز باید از لحاظ ارتقا و اجرای کد مقرر شده برای افراد زیردستان مورد ارزیابی قرار گیرند.
- برقراری سازوکارهایی که در صورت لزوم به‌طور ناشناس خروجی اجرای کد از سوی کارکنان و افراد خارج از سازمان را مورد بررسی قرار می‌دهند تا از این طریق حوزه‌هایی که نیاز به توسعه یا اصلاح دارند شناسایی شوند.
- برقراری سازوکارهایی که در صورت لزوم امکان گزارش‌های مربوط به انجام ندادن وظایف را به‌صورت ناشناس فراهم می‌آورند.
- برقراری سازوکارهایی برای کارمندی که نسبت به قابلیت اجرای وظایف پیش‌بینی شده در کد تردید دارند تا بتوانند پیشاپیش نظرهای خود را برای تصمیم‌گیری ارائه دهند. برای مثال، آنهایی که با وظایف متعارض مواجه‌اند، مانند محرمانه نگه‌داشتن اطلاعات و درعین حال تضمین شفافیت در تصمیم‌گیری، راجع به اطلاعاتی که باید افشا کنند با چه کسانی و تحت چه شرایطی مشورت کنند.

۳-۷-۶ برنامه‌های مرتبط

- برنامه‌هایی که می‌توان برای اجرای موفقیت‌آمیز کدهای رفتاری مدنظر قرار داد، عبارت‌اند از:
- برنامه‌های تبلیغاتی و تدوین و ارتقای اسنادی مانند منشورهای شهروندی که سطح آگاهی شهروندان نسبت به کد مورد نظر و آنچه مقرر می‌کند را افزایش می‌دهند. این سازوکارها به‌نوبه خود انتظارات مردم را بالا می‌برند، به‌ویژه آنهایی که مستقیماً از فساد تأثیر می‌پذیرند.
 - برقراری سازوکارهای شکایت‌های مستقل و معتبر برای رسیدگی به شکایت‌های راجع به رعایت نکردن معیارهای پیش‌بینی شده؛ و
 - برقراری تشریفات انضباطی مناسب، مانند دیوان‌ها و دیگر مراجع به‌منظور تحقیق از شکایت‌ها، رسیدگی به پرونده‌ها و تحمیل و اجرای جبران‌های حقوقی مناسب.
 - برگزاری همایش‌های الزام به سلامت برای تمامی کارکنان اصلی تا از معیارهای جدید سلامت و همچنین عواقبی که در صورت نقض کد رفتاری در انتظارشان است آگاهی یابند.
 - برقراری سازوکار بازخورد که مردم را از تعداد و نوع شکایت‌ها (جدی یا بی‌اهمیت) و اقداماتی که نسبت به آنها انجام شده آگاه می‌سازد.
 - برنامه‌هایی که لازم است همگام با کدهای رفتاری به اجرا درآید عبارت‌اند از:
 - برنامه‌های آموزشی و ارتقادهنده سطح آگاهی کارکنانی که موضوع هر یک از کدهای رفتاری قرار می‌گیرند تا نسبت به تبعیت آنها از کدها و شناسایی مشکلات ناشی از آنها اطمینان حاصل شود؛
 - انجام ارزیابی‌های منظم، مستقل و جامع از مؤسسات و در صورت لزوم از افراد برای سنجش اقداماتی که برخلاف معیارهای مقرر انجام می‌شوند؛
 - اجرای کد رفتاری از طریق تحقیق و پیگیری شکایت‌ها و همچنین برنامه‌هایی که بیشتر صبغه پیشگیرانه دارند، مانند «آزمون سلامت»؛ و
 - پیوند رویه‌های اجرای کد رفتاری با دیگر تمهیدات شناسایی فساد، مانند ارزیابی‌های کلی‌تر و مقایسه‌داری‌های اعلام شده با درآمدهای شناسایی شده. می‌توان کدهای رفتاری را در کنار بسیاری از دیگر برنامه‌ها به اجرا درآورد، اما ممکن است حوزه‌های دارای هم‌پوشانی و ناسازگاری‌های احتمالی دغدغه‌آمیز باشند و

باید به‌هنگام تدوین مقررات خاص مورد توجه قرار گیرند. این مسئله به‌ویژه در مورد دیگر قواعدی صادق است که نسبت به افرادی که ملزم به رعایت یک کد خاص هستند، لازم‌الاجرایند. برای مثال، کدها نباید مغایر با جرائم باشند؛ در بعضی نظام‌ها توصیه می‌شود از طریق الزام ساده‌آنهايي که موظفند با رعایت یک کد به قوانین پایبند باشند دیگر شروط قانونی حل‌وفصل شود. به این ترتیب، تمامی مقررات قانونی لازم‌الاجرا به‌طور مؤثر تجمیع و خودکار اصلاحیه‌های قانونی یا آیین‌نامه‌ای آتی به‌محض اعمال منعکس می‌شوند. همچنین باید اطمینان حاصل شود این کدها با دیگر کدهای رفتاری در حال اجرا هماهنگ است و اگر عمداً ناهماهنگ یا مغایرند، باید شفاف به آنها اشاره شود.

۳-۸ برنامه نهم

۳-۸-۱ کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و سایر نهادهای ملی مبارزه با فساد

کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و نهادهای ملی مبارزه با فساد را می‌توان برای تحقق اهداف بسیار متنوعی تأسیس کرد. ممکن است آنها از سیاست‌مداران، کارکنان خدمات دولتی و یا اعضای جامعه مدنی باشند. ماهیت و ساختار یک نهاد خاص، اساساً به آنچه انتظار می‌رود انجام دهد بستگی دارد.

این نهادها با مراکز مبارزه با فساد متفاوتند. این مراکز، یک مرجع دائمی خدمات دولتی محسوب می‌شوند که تصدی و اجرای برنامه‌های پیشگیرانه و ضمانت اجراهای عناصر راهبرد ملی را به عهده دارند. اما کمیته‌ها یا کمیسیون‌های ضدفساد ممکن است دائمی یا موقتی باشند. در ضمن، از آنها خواسته می‌شود راهبرد ضدفساد و عمده عناصر آن را طراحی کنند، از جمله تأسیس مرجع مستقل ضدفساد و دیگر مراجع ذی‌صلاح مورد نیاز، تدوین قانون، طراحی برنامه‌های اجرایی مناسب، اتخاذ تمهیداتی برای مطلع نگه‌داشتن مردم، و تقویت و پشتیبانی گسترده از راهبرد ملی.

دیگر اقدامات، مانند نظارت عمومی بر روند اجرای راهبرد ملی و اقدامات کارگزاران یا مراجع طراح عناصر آن، در صورت لزوم به این نهاد واگذار می‌شود. هرگونه اقدام در جریان به میزان موفقیت راهبرد ملی و اینکه مسئولیت‌های جاری به‌طور مطمئن به دیگر مراجع مانند اداره‌های ضدفساد واگذار شود بستگی دارد. برای مثال، پس از اینکه

قانون اصلی مبارزه با فساد تدوین و تصویب شد، ممکن است واگذاری اصلاحات آتی در فرایند عادی قانون‌گذاری که احتمالاً از سوی مرجع ضدفساد یا منابع کارشناسی خارجی توصیه می‌شود کافی باشد.

۲-۸-۳ شرح

۱-۲-۸-۳ وظیفه

وظیفه اصلی کمیته معمولاً طراحی راهبرد ملی و سازگاری‌های لازم در طول اجرای آن است. برای مثال، این کار شامل تعیین اولویت‌های اصلی، مشخص کردن ترتیب عناصر راهبردی، نظارت بر پیشرفت حوزه‌های خاص و تطبیق طرح‌ها و خطوط زمانی با پیشرفت یا تأخیر اقدامات به‌هنگام اجرای آنهاست. برای رعایت شفاف‌سازی امور و ایجاد هماهنگی میان اقدامات پیش‌بینی شده، کمیته باید به قانون‌گذار و کارگزاران اصلی گزارش دهد. حتی کلی‌تر از آن، این نهاد باید به مردم گزارش دهد تا آنها را به پشتیبانی و مشارکت ترغیب و بتواند انتظاراتشان را مدیریت کند.

۲-۲-۸-۳ قانون اساسی، برقراری مبنای قانونی

همانند ادارات ضدفساد، باید تا حدی استقلال، استحکام وظایف محول شده و امنیت شغلی وجود داشته باشد تا اطمینان حاصل شود اقدامات کمیته از سوی آنهاست که از کنترل فساد ناراضی‌اند، تحت تأثیرات ناروا یا محدودیت قرار نمی‌گیرد. این استحکام وظایف ممکن است به‌موجب دستوری اجرایی، محقق، به قانون‌گذار تفویض یا در صورت لزوم، از طریق اعمال یک سازوکار جدی‌تری دنبال شود. یک گزینه ممکن است تعیین دوره‌ای معین باشد و در صورتی که وظیفه مورد نظر به‌طور مؤثر به اجرا درنیاید، تا حدودی امکان تمدید آن وجود داشته باشد.

۳-۲-۸-۳ عضویت

اعضای کمیته باید با این دیدگاه انتخاب شوند که در حوزه‌های مختلف رعایت تخصص شده باشد. عضوگیری باید به حد کافی متنوع باشد تا منعکس‌کننده کل کشور باشد.

اصولاً اعضای کمیته از کارکنان قوه مجریه، قوه قضائیه، قوه مقننه، هیئت حاکمه منتخب، کارکنان نظام اداری در وزارتخانه‌های کلیدی مانند گمرک، تدارکات، جمع‌آوری درآمد عمومی و مجریان قانون و نهادهای دولتی ناحیه‌ای و محلی به کار گرفته می‌شوند. ممکن است اعضا از افراد خارج از دولت نیز انتخاب شوند، مانند نمایندگان گروه‌های مذهبی، سازمان‌های غیردولتی مرتبط، صاحبان مشاغل، رسانه و جامعه دانشگاهی.

کمیته‌ها باید اعتماد و اعتبار عمومی داشته باشند و این در صورتی تقویت می‌شود که افراد منتصب از لحاظ سلامت، تعهد و صلاحیت از سطح وسیعی از احترام برخوردار باشند. عضوگیری باید از حوزه‌هایی از بخش‌های دولتی و خصوصی باشد که برای توفیق راهبرد ملی نقش حساسی دارند. غالباً این حوزه‌ها خود اولین اهداف اصلاحات هستند و اعضا خواهند توانست به فرایند اصلاحات کمک کنند و کمیته را در جریان پیشرفت امور قرار دهند.

۴-۲-۸-۳ تدوین قانون تأسیس کمیسیون ملی ضدفساد

قانونی که تأسیس کمیسیون ضدفساد را دنبال می‌کند، باید به مسائل ذیل توجه داشته باشد:

- اگر لازم است برای یکی از نهادهای موجود وظایفی مقرر شود، نام و شرح آن و اگر قرار نیست حکمی صادر شود، نام نهاد جدیدی که قرار است تأسیس شود؛
- شاکله اصلی این نهاد و فرایندی که به موجب آن اعضا را باید منصوب و عزل کرد. پس از تأسیس می‌توان مسئولیت انتصاب و عزل اعضا را به خودش تفویض کرد. این قانون ممکن است در صورت لزوم سطوح مناسب نمایندگی از حوزه‌های کلیدی مانند قوه قضائیه، جامعه مدنی و خدمات دولتی را مشخص کند؛
- فرایندی که به موجب آن ریاست این نهاد عزل و نصب می‌شود؛
- اختیاراتی که کمیته به منظور استخدام، ابقا، عزل و جبران خسارات وارده به کارکنان دارد، از جمله کارکنان رسمی و استخدام موقت افراد واجد تخصص‌های خاص؛
- مقرراتی که اعضا را ملزم می‌کند موارد بروز تعارض منافع را اعلام و در صورت لزوم از استمرار دیگر فعالیت‌هایی که منجر به آن می‌شود خودداری کنند. باید مقررات مشابهی نیز برای کارکنان کمیته مقرر کرد، چه از طریق خود قانون و به موجب تفویض اختیارات قانونی به کمیته یا از طریق اعمال شروط قراردادی از سوی خود کمیته؛

- مقرراتی که بودجه کمیته را مقرر و از این طریق استقلال اساسی و تناسب منابع را تضمین می‌کند. همچنین می‌توان از کمیته خواست نسبت به حسابرسی‌های خارجی پاسخ‌گو باشد یا فعالیت‌ها و هزینه‌هایش را در فواصل منظم گزارش کند؛ و
- مقرراتی که وظایف و اختیارات اصلی کمیته را مقرر می‌کند. این مقررات معمولاً تدوین راهبرد ملی، در صورت لزوم نظارت و تطبیق این راهبرد و اموری که کمیته امکان دارد در اجرای راهبرد نقش‌آفرینی کند را شامل می‌شود.
از جمله این نقش‌ها عبارت‌اند از:
- توسعه و تقویت دیگر نهادهای مشاور راجع به راهبرد و برنامه‌هایی که قرار است اجرا کند؛
- تهیه برنامه‌های تبلیغاتی برای آموزش و توسعه پشتیبانی عمومی و گروه‌های اصلی مردمی از این راهبرد؛
- تدوین و اجرای برنامه‌های آموزشی یا تفویض این مسئولیت به نهادها یا ارگان‌های خاص. برای مثال، ممکن است کمیته ملی برنامه‌های آموزشی عمومی ضدفساد را طراحی کند و سپس از نهادهای خاص مانند قوه قضائیه یا مجریان قانون بخواهد با توجه به عمده مسائلی که برای هریک از آنها به‌وجود می‌آید، از آن اقتباس کنند و برنامه‌های مکمل را بسازند؛
- برقراری سازوکارهای نظارتی و گزارش‌دهنده برای گردآوری اطلاعات راجع به پیشرفت اجرایی راهبرد، گردآوری و تجزیه و تحلیل آن اطلاعات و ارائه گزارش‌های منظم به مردم راجع به وضعیت عملیات اجرایی؛
- در صورت امکان، تعیین نقش نظارتی از حوزه‌های خاص، مانند اقدامات سازمان‌های سیاسی یا سازوکارهای انتخاباتی. واگذاری این وظایف تا حد زیادی به این مسئله بستگی دارد که آیا دیگر سازمان‌ها در این حوزه فعالیت می‌کنند یا خیر؛ و
- مقرراتی که مدت فعالیت در کمیته را مشخص می‌کنند، از جمله مقرراتی که جایگزینی خودکار نیروها یا انقضای وظایف محوله، مدت زمانی که طی آن باید انجام شوند و معیارهای بازنگری و تعیین استمرار یا قطع آن وظایف را مشخص می‌کنند. چنانچه اهداف خاصی برای راهبرد ملی وضع شد، معمولاً این کمیته موظف است تا

زمانی به فعالیت خود ادامه دهد که اهداف پیش‌بینی شده به‌خوبی محقق یا اینکه وظایف آن به دیگر نهادهای تعیین شده مانند مرجع ضدفساد محول شود.

۳-۸-۲-۵ تأسیس واحد سلامت ملی برای پشتیبانی از کمیته‌ها و کمیسیون‌ها

هدف از تأسیس این واحد هماهنگی فعالیت‌های ضدفساد با کارکردهای دقیقی است که نهادهای مختلف در راستای مقابله با فساد انجام می‌دهند. وظیفه اصلی این واحد به این مسئله بستگی خواهد داشت که آیا دیگر نهادها، مانند مرجع ضدفساد، کمیته‌ها یا کمیسیون‌ها تأسیس شده‌اند و در این صورت وظایف آنها چیست.

در شرایطی که کمیته‌ها یا کمیسیون‌های هادی طراحی و تأسیس می‌شوند و به فعالیت می‌پردازند و بر راهبردهای ملی نظارت می‌کنند و همچنین، در جایی که نهادها واقعاً عناصر پیشگیرانه و ضمانت اجرای راهبردی ملی را به اجرا می‌گذارند و تحت مدیریت خود دارند، آنچه می‌توان از واحد سلامت ملی انتظار داشت این است که به کمیته ملی راجع به عناصر راهبردی ملی، هماهنگی طراحی وظایف خاص با تضمین کارایی و به حداقل رساندن اقدامات زاید مشاوره دهد. در صورت اجرای راهبردی، این واحد با وزارتخانه‌ها، نهادها و دیگر مراجع درباره اقدامات آتی، تضمین انجام وظایف و به حداقل رساندن خلأها و امور زاید مشاوره خواهد داد.

۳-۸-۲-۶ اقداماتی که واحد سلامت ملی انجام می‌دهد

الف) دبیرخانه کمیسیون سلامت ملی یا کمیته هادی

در بعضی کشورها واحد سلامت ملی دبیرخانه کمیته هادی سلامت ملی یا نهادی مشابه آن محسوب می‌شود. ممکن است این واحد برای دیگر نهادها، مانند کارگروه‌های موقت، همان اقدامات را عهده‌دار شود. برای مثال، آنهایی که برای اصلاحات در نظام اداره عمومی، حذف نظارت دولت، خصوصی‌سازی، بودجه، مالیات و بانکداری تلاش می‌کنند.

ب) اتاق پایاپای برای مشارکت شهروندان

این واحدها علاوه بر هماهنگی به‌منظور مشارکت نهادینه، ممکن است میان نهادها

به صورت فردی یا جمعی با عموم مردم نیز هماهنگی برقرار کنند. آنها ممکن است مانند اتاق پایاپای مشارکت شهروندی در فرایند سلامت، پذیرش و انتقال پیشنهادها یا انتقادات و تضمین پاسخ‌گویی به سؤال‌ها عمل کنند. آنها ممکن است در فعالیت‌هایی مانند امضای «تعهد به سلامت» به دست کارگزاران و دیگر وقایع خبرساز با هدف اعتمادسازی عمومی در فرایند اصلاحات و سرعت بخشیدن به تغییرات فعالیت‌هایی را سروسامان دهند. همچنین، آنها ممکن است اصلاحات نهادی طولانی‌مدت‌تر را با دخالت دادن جامعه مدنی در اجرا و ارزیابی برنامه‌های اصلاحی تسهیل کنند.

پ) وظایف خاص

در کنار این گونه وظایف کلی، واحدها امکان دارد فعالیت‌ها و مسئولیت‌های خاصی را هم عهده‌دار شوند. آنها ممکن است با کارگزاران و اداره‌های خارج از برنامه ضدفساد همکاری و از این طریق به ادغام موضوع‌ها یا عناصر سلامت در دیگر سیاست‌ها یا عملیات‌های آتی کمک کنند، مانند راهبردهای توسعه ملی یا اصلاح حوزه‌های اقتصادی. ایجاد مرجعی هماهنگ‌کننده مرکزی برای کارشناسان حوزه سلامت و موضوع‌های مرتبط با آن ممکن است دسترسی سریع و مطمئن به اطلاعات مورد نیاز را در هر زمان و مکان تضمین کند. همچنین واحدها برای فعالیت‌های پژوهشی، اطلاع‌رسانی و رشد آگاهی عمومی میان دولت و نهادهای جامعه مدنی پیوندهای مستقیمی ایجاد می‌کنند. در نهایت اینکه، این واحد امکان دارد راجع به موضوع‌هایی مانند ارائه خدمات دولتی، سازمان‌دهی فعالیت‌های آموزشی و رشد آگاهی عمومی و برگزاری کارگاه‌های سلامت پیمایش‌هایی را انجام دهد.

۳-۸-۳ پیش‌شرط‌ها و خطرها

۳-۸-۳-۱ چهار حوزه اصلی قابل شناسایی

الف) انتخاب اعضا

اعتبار عمومی کمیته یا کمیسیون تا حد زیادی به این نگرش بستگی دارد که اعضای آن سالم و شایسته هستند و اینکه تمامی گروه‌های ذی‌نفع جامعه در آن نماینده دارند.

پیوند میان اعتبار عضویت در کمیته و خود آن از اهمیت خاصی در همان مراحل اولیه راهبرد برخوردار است، حتی پیش از آنکه بتوان راجع به توفیقات آن قضاوت کرد. سپس، چنانچه احراز شود که این کمیته موفق بوده است، ممکن است از حساسیت نسبت به اعتبار فردی اعضا کاسته شود.

ب) اتخاذ اهداف متعارف و مدیریت انتظارات عمومی

در زیرمجموعه‌های این واحدها همانند دیگر نهادها و برنامه‌های ضدفساد، اگر حوزه فساد و مشکلات پیش روی مبارزه با آن کمتر از حد واقعی ارزیابی شود، غالباً مؤلفه اعتبار آسیب می‌بیند. به این ترتیب، ممکن است انتظارات نامتعارفی به وجود آید و در صورت برآورده نشدن آنها این تصور به وجود آید که کمیته شکست خورده است. انتظارات به عنوان اهداف کمیته، چارچوب زمانی برای تحقق اهداف متنوع و شاخص‌های به کار رفته برای ارزیابی پیشرفت‌های آتی باید متعارف و منطقی باشند.

پ) انزوای کمیته از جامعه مدنی

اگر کمیته راجع به اهداف، فعالیت‌ها و پیشرفت امور خود به طور منظم با جامعه مدنی در ارتباط نباشد، بعید است پشتیبانی عمومی را از آن خود سازد. بدون چنین حمایتی، اصلاحات فنی با مشکلات بسیار زیادی همراه خواهد بود و حتی اگر توفیقی هم حاصل شود، ممکن است آثاری ناچیز به جا گذارد.

ت) عدم مشارکت تمامی گروه‌های ذی‌نفع

اگر افراد یا نهادهای اصلی از نزدیک درگیر مسائل نباشند، ممکن است به اعتبار آن لطمه وارد شود. خطر جدی‌تر اینکه ممکن است گروه‌های ذی‌نفعی که به آنها نقشی داده نشده است، از همکاری امتناع کنند یا سد راه اصلاحات شوند. برای مثال، ممکن است با اینکه جرائم مطلقاً راجع به فساد به تصویب رسیده است، اما اگر به شایستگی اجرا نشوند یا اینکه قوه قضائیه همکاری نکند، تأثیرات ناچیزی به دنبال داشته باشد. همچنین این مسئله به همان اندازه نسبت به دخالت دادن گروه‌های ذی‌نفع فاسد یا

آنهایی که تصور می‌رود فاسدند و همچنین ذی‌نفع‌هایی که نقش حساسی در اقدامات ضدفساد دارند، مانند قضات و نهادهای معروف به «سگ‌های نگهبان» نیز حائز اهمیت است. اشتباه رایجی که در تأسیس واحدهای سلامت ملی رخ می‌داده این بوده که به جای نهاد مستقلی مانند کمیسیون یا کمیته ملی ضدفساد، به قوه مجریه گزارش می‌دادند. گزارش به این قوه اعتبار این اقدامات را از بین می‌برد، به‌ویژه اگر فساد گسترده‌ای این قوه را هم فرا گرفته یا چنین تصویری وجود داشته باشد. همچنین این کار به هماهنگی اقدامات روزمره ضدفساد این نهاد خدشه وارد می‌کند. اگر یک نهاد مستقلی به‌طور خاص برای راهبرد ضدفساد تأسیس نشده باشد، گزارش به دیگر نهادهای مستقل، مانند نهادهای قضایی یا کمیته‌های چندجانبه قانون‌گذاری ممکن است گزینه خوبی باشد. این واحدها همانند دیگر نهادها باید از منابع انسانی و مالی ضروری برخوردار باشند و هیچ‌کس نتواند در امور آنها دخالت کند.

۳-۸-۴ برنامه‌های مرتبط

- برای اینکه کارایی کمیته‌ها، کمیسیون‌ها و دیگر نهادهای مشابه ملی ضدفساد تضمین شود، باید از جهات ذیل نیز پشتیبانی شوند:
- ارائه دلایل راجع به انواع، درجات، هزینه و اسباب فساد که از طریق ارزیابی‌های جامع و مستقل به اثبات رسیده باشند؛
 - برقراری سازوکارهای معتبر شکایات عمومی؛
 - اتخاذ برنامه‌هایی که منجر به رشد آگاهی عمومی راجع به نقش این نهادها در مبارزه با فساد می‌شود؛
 - وضع قوانینی که مردم را توانا می‌سازند و از آنها حمایت می‌کنند تا در اقدامات ضدفساد شرکت کنند، مانند قوانین راجع به دسترسی به اطلاعات و حمایت از اطلاع‌دهندگان؛
 - وضع کدهای رفتاری و منشورهای شهروندی که خطوط کلی معیارهای اجرایی را ترسیم می‌کنند؛ و
 - برگزاری نشست‌های برنامه‌ریزی اجرایی در حوزه سلامت و مبارزه با فساد در

سطوح گسترده ملی و شهری (محلی).

۳-۹ برنامه دهم

۳-۹-۱ نشست‌های سلامت ملی و برنامه‌ریزی اجرایی

پس از اینکه راهبردهای ضدفساد تدوین، اجرا و ارزیابی شدند، ضروری است گروه‌های ذی‌نفع به کرات گردهم آیند تا به‌خوبی از اوضاع آگاه شوند و در صورت نیاز به آماده‌سازی پشتیبانی خود را از این فرایند ارزیابی کنند.

می‌توان با برگزاری نشست‌های سلامت ملی، ابعاد شکلی و ماهوی این راهبرد را بررسی کرد. ممکن است این نشست‌ها ماهیتی بسیار کلی داشته باشند یا اینکه بر روی حوزه یا موضوع خاصی تمرکز کنند. اصولاً نشست‌های برنامه‌ریزی اجرایی به موضوع‌های تخصصی‌تر می‌پردازند، مانند ارزیابی تأثیرات فعالیت‌های گذشته یا آتی و تدوین یا تطبیق برنامه‌های اجرایی خاص.

با اینکه ممکن است اهداف خاص متنوع باشند، اما آنچه در این نشست‌ها دنبال می‌شود، معمولاً تمام یا بخش زیادی از موارد ذیل را دربرمی‌گیرند:

- افزایش آگاهی راجع به آثار منفی فساد؛
- ارزیابی میزان پیشرفت حاصل برای ریشه‌کنی فساد؛
- کمک به تحقق اجماع برای راهبرد سلامت ملی و طراحی سنجیده برنامه‌های اجرایی یا عناصر راهبرد برای اجرا از طریق شرکت‌کنندگان؛
- کمک به شرکت‌کنندگان در درک راهبرد ملی و نحوه ایجاد ارتباط میان فعالیت‌های آنها با راهبرد؛
- تدوین، طراحی، هماهنگی و ارزیابی عناصر خاص راهبرد؛ و
- ایجاد و تقویت مشارکت و هدایت گروه‌های پرنشاط به سمت اهداف سازنده.

۳-۹-۲ شرح

نشست‌های سلامت ملی یا «کارگاه‌ها» باید سطح گسترده‌ای از گروه‌های ذی‌نفع را گردهم آورند تا نسبت به انواع، درجات، موقعیت‌ها و اسباب فساد و جبران‌های قانونی

احتمالی آنها به یک شناخت اجماعی برسند. معمولاً در مراحل اولیه این فرایند، در این کارگاه‌ها چندین هدف دنبال می‌شود:

- ارزیابی ماهیت و حوزه این مشکل؛
- انجام دادن ارزیابی مقدماتی از حوزه‌های دارای اولویت به‌منظور توجه به آنها؛ و
- آموزش و در برخی موارد اطمینان مجدد از پشتیبانی و مشارکت حتمی شرکت‌کنندگان.

• سپس معمولاً این تمرکز به موارد ذیل منتقل می‌شود:

• ارزیابی اقدامات گذشته؛

• طراحی اقدامات آتی؛ و در صورت لزوم

• سامان‌دهی مجدد اولویت‌ها برای پرداختن به اقدامات و طراحی‌های آتی.

می‌توان نشست‌ها را در سطح ملی یا پایین‌تر از آن برای بخش خاصی که احتمال بروز موضوع‌های مشترک می‌رود برگزار کرد. همچنین، در این نشست‌ها می‌توان بخش‌های خاصی را گردهم آورد تا همکاری یا اشتراک‌گذاری تخصص یا تجربه‌ها تسهیل شود. در این فرایند باید فراگیری و برقراری ارتباط را به حداکثر رساند. محتوای این جلسات باید در راستای تولید دانش جدید باشد و بحث‌ها و تبادل نظرها به خط‌مشی‌های جدید ختم شود. لازم است در صورت امکان بحث‌هایی که در این نشست‌ها مطرح می‌شود و نتایج آنها، مستند شوند تا بتوان از آنها به‌عنوان مبنای ارزیابی آتی پیشرفت‌ها و نشست‌های آتی استفاده کرد.

۱-۲-۹-۳ تکامل نشست‌ها همگام با پیشرفت راهبرد ملی

ممکن است بخش‌های خاصی از دولت، به موازات تدوین، اجرا و ارزیابی راهبرد، نشست‌های منظمی را در میان خود برگزار کنند. برای مثال، کارگاه‌های شهری یا زیرمجموعه ملی در مراحل متمایز ذیل برگزار شده است:

• **مرحله اول:** به دنبال ایجاد اتحاد به‌منظور پشتیبانی از اصلاحات، متمرکز کردن بحث‌ها و تبادل نظرهای گروه‌های ذی‌نفع محلی برای رشد آگاهی آنها راجع به فساد و ارزیابی تصور آنها از فساد است. دیدگاه‌های آنها راجع به اولویت‌ها و جهت‌گیری‌ها مورد

توجه قرار می‌گیرند و در صورت امکان، در برنامه‌ای قابل اجرا منعکس می‌شوند. این کار باعث همکاری و پشتیبانی آتی از راهبرد ملی می‌شود، به‌ویژه از عناصری که مستقیم بر بخش یا ناحیه مورد نظر تأثیر می‌گذارند.

● **مرحله دوم:** بر ارزیابی واقع‌گرایانه‌تر و عینی‌تر از این مشکل در ناحیه یا بخش مورد نظر تمرکز و در اینجا از پیمایش‌های ارائه خدمات یا شیوه‌های مشابه استفاده می‌کند. طی این مرحله، اطلاعات به شکل نظام‌مندی جمع‌آوری، ضبط و تجزیه و تحلیل می‌شود.

● **مرحله سوم:** نتایج حاصل از پیمایش ارائه خدمات مورد توجه قرار می‌گیرد و از شرکت‌کنندگان خواسته می‌شود برای مقابله با مشکلات شناخته شده به تعیین گزینه‌های مطلوب کمک کنند. همچنین، ممکن است در این مقطع اولویت‌ها مشخص یا سامان‌دهی شوند و نه فقط جدی بودن مشکلات خاص، بلکه توالی موضوع‌ها نیز مورد توجه قرار می‌گیرد، زیرا ممکن است لازم باشد اصلاحات یک حوزه در مراحل اولیه به اجرا درآید تا از اصلاحات بعدی، که برای دیگر حوزه‌ها طراحی شده است، پشتیبانی کند. یک برنامه اجرایی اقدامات خاصی را مقرر می‌کند و نظمی که قرار است مورد تبعیت قرار گیرد طراحی می‌شود.

● **مرحله چهارم:** معمولاً عناصر متنوع یک برنامه اجرایی را مطابق جدول زمانی توافق شده اجرا می‌کند.

● **مرحله پنجم:** به ارزیابی میزان پیشرفت و در صورت لزوم تطبیق اقدامات ماهوی یا اولویت‌ها مطابق ارزیابی‌های به‌عمل آمده می‌پردازد. برای این منظور می‌توان نشست‌هایی را به شکل منظم یا در صورت لزوم برگزار کرد.

۲-۹-۳ اطلاعات مورد نیاز برای برگزاری نشست‌های سلامت ملی یا برنامه‌ریزی

اجرایی

تمامی نشست‌ها باید براساس اهداف خاصی که در ذهن ترسیم می‌شود طراحی شوند. هر بعد از این طرح باید فرصت تحقق این اهداف را افزایش دهد. مهم‌ترین اهداف عبارت‌اند از:

- تضمین متمرکز بودن محتوا و اینکه حوزه آن به‌روشنی تعریف شده است؛ و

- تضمین پیشرفت اشتراک‌گذاری اطلاعات و انتقال دانش از طریق این فرایند.
 - دیگر اجزای مهم این فرایند عبارت‌اند از:
 - ایجاد محیط آموزشی؛
 - ایجاد محیط شبکه‌ای و همکاری میان شرکت‌کنندگان؛
 - ایجاد اشتیاق و انگیزه در شرکت‌کنندگان برای پیگیری اقدامات؛ و
 - تشویق شرکت‌کنندگان به تمرکز بر تدوین راه‌حل‌ها به‌جای سکون بر مشکلات.
- نشست‌ها باید به‌دقت طراحی و پیش از آنکه آغاز شود، باید چارچوبی منطقی به‌وجود آید. شرکت‌کنندگانی که نقش‌های مدیریتی به آنها سپرده شده، مانند گردانندگان، رؤسا، اعضای میزگرد، سخن‌گوها و کارکنان پشتیبانی، باید پیشاپیش مختصر و مفید با وظایف و اختیارات خود آشنا شوند. همچنین، شرکت‌کنندگان نیز باید پیشاپیش از آنچه انتظار می‌رود انجام دهند آگاهی یابند و با آمادگی کامل در کارگاه‌ها شرکت کنند تا بتوانند به اهداف شکلی و ماهوی پیش‌بینی شده برسند. انعطاف‌پذیری ازسوی سازمان‌دهنده‌ها و شرکت‌کنندگان نیز حائز اهمیت است. این فرایند باید همگام با پیشرفت نشست مورد ارزیابی قرار گیرد و در صورت لزوم تطبیق داده شود.
- با توجه به تجربه گذشته، می‌توان برای برگزاری نشست‌های آتی از الگوی کلی ذیل تبعیت کرد:
- برخی اقدامات مقدماتی انجام می‌شود تا ظرفیت سازمانی ایجاد، مشاوره در سطح وسیع تقویت، داده‌های معتبر جمع‌آوری و کارکنان کارگاه اصلی انتخاب شوند و این نشست و اهداف آن به اطلاع عموم برسد. بعضی از آن شروط را می‌توان با به‌کارگیری امکانات یا کارکنان معیار رعایت کرد، اما بقیه به هر نشست خاص و یک نهاد یا نهادهایی که قرار است این نشست در آنها برگزار شود بستگی دارد.
 - اکثر نشست‌هایی که تاکنون برگزار شده‌اند دو روزه بوده‌اند. این زمان برای کاوش موضوع‌های مورد نظر کافی است و به رؤسا یا شرکت‌کنندگان فشار نمی‌آورد.
 - اولین جلسه عمومی برای رشد آگاهی عمومی، شروع نشست، و اعمال فشار به شرکت‌کنندگان برای عمل به اهداف آن برگزار می‌شود. معمولاً این جلسات با بررسی موضوع‌های اصلی و بازنگری اهداف و روش‌شناسی کارگاه آغاز می‌شود. ممکن است از

کارشناسان خارجی، تحلیل‌گران پیمایش و تحلیل‌گران داخلی خواسته شود مطالب مختصری ارائه دهند.

● افتتاحیه جلسه عمومی باید بر حال و هوای نشست تأثیر گذارد. این کار ممکن است از طریق ارائه مطالبی باشد که در لابه‌لای پرداختن به بحث منتخب، کلیه عناوین مورد نظر را تحت پوشش قرار می‌دهد. محتوای این مطالب باید به مشکلات و راه‌حل‌های احتمالی اشاره داشته باشد. سخنرانان می‌توانند کارشناسانی از خارج از کشور میزبان، ناحیه یا گروه شرکت‌کننده باشند. اما حتی‌المقدور باید سعی شود اداره جلسه به دست «افراد خارجی» نیفتد.

● به دنبال جلسه افتتاحیه، سلسله جلسات کارگروه برگزار می‌شود. در اینجا گروه‌های کوچکی (حداکثر ۱۵ نفره) به همراه رؤسای آموزش‌دیده حوزه‌های ماهوی را تحلیل می‌کنند و راجع به رخدادها و موضوع‌ها به اجماع می‌رسند. برای مثال، ممکن است از یک گروه خواسته شود اسباب و عواقب فساد و یا فقدان سلامت را بررسی و اقداماتی که می‌توان برای مقابله با آنها انجام داد را شناسایی کند. طیفی از موضوع‌های متمایز را می‌توان ارائه داد تا شرکت‌کنندگان بتوانند به میل خود آنها را انتخاب و بررسی کنند. در صورت لزوم، می‌توان از گروه‌های دیگر خواست به عناوین مشابه، مرتبط یا هم‌پوشاننده توجه کنند تا امکان مقایسه آتی یا فعال کردن بحث‌ها و تبادل نظرها میان گروه‌ها به‌هنگام برگزاری مجدد جلسات عمومی فراهم شود.

● در جایی که گروه‌های مستقل به خدمت گرفته می‌شوند، هریک باید یکی از اعضای خود را مأمور کند ملاحظاتشان را به جلسه عمومی گزارش کند تا شفافیت و تسهیل مستندسازی تضمین شود.

● جلسه عمومی پایانی باید به تلفیق نتایج کارگاه‌ها اختصاص یابد. همچنین، در این جلسه باید یافته‌های کارگروه‌ها و دیگر نتایج نشست مانند برنامه‌های اجرایی یا توصیه‌ها به اطلاع عموم برسد. این کار مستندسازی و نشر نتایج نشست را تضمین می‌کند.

۳-۲-۳ اهداف شکلی نشست‌ها

به‌هنگام سازمان‌دهی نشست‌ها، اهداف شکلی اصلی باید مشخص و با آنهاایی که

نشست‌ها را سازمان‌دهی و اجرا می‌کنند ارتباط برقرار شود. این اهداف را می‌توان با اهداف ماهوی نشست تطبیق داد (ر.ک. مطالب ذیل). در جایی که نشست‌هایی برگزار می‌شود، می‌توان از اهداف و حوزه‌هایی که به ثمر رسیده‌اند برای طراحی نشست‌های آتی استفاده کرد. باید پیش از برگزاری نشست، به‌روشنی اهداف این فرایند را با رؤسا و شرکت‌کنندگان در میان گذاشت و در صورت لزوم، به‌هنگام شروع و در جریان آن مجدداً به تأیید آنها رساند. معمولاً اهداف یک فرایند موارد ذیل است:

- برقراری فرایند اشتراک‌گذاری و یادگیری متناسب برای شرکت‌کنندگان؛
- ایجاد فضایی که در آن شرکت‌کنندگان بتوانند مشارکت مؤثری داشته باشند و تشویق به این کار شوند؛ و
- ایجاد مشارکت یا پیوند میان شرکت‌کنندگان از گروه‌های ذی‌نفع مختلف.

۴-۲-۹-۳ مشارکت

بیش از ۱۵ نفر در یک گروه جای نمی‌گیرند و گردانندگان باید اطمینان دهند که تمامی اعضای گروه‌ها فرصت صحبت خواهند داشت. سازمان‌دهندگان باید اطمینان دهند که شرکت‌کنندگان در برابر سخنرانان نقش منفعلی ندارند و این فرصت به آنها داده می‌شود که سؤال‌هایی را طرح کنند، عقایدشان را اظهار دارند و به‌طور فعال در بحث‌ها و تبادل نظرها درباره‌ی اهداف کارگاه شرکت کنند. این چنین مشارکتی درک بهتر، از خود دانستن اطلاعات و آگاهی افزون را تضمین می‌کند.

همچنین، گردانندگان باید از احاطه‌ی شرکت‌کنندگان بر مباحث جلوگیری کنند. با اینکه ممکن است منظور از بحث‌ها و تبادل نظرها رسیدن به اجماع باشد، اما سازمان‌دهنده‌ها و شرکت‌کنندگان باید بپذیرند که این کار همواره واقع‌گرایانه تلقی نمی‌شود. اکثر موارد، یک هدف معتبر و عادلانه، شناسایی، تبیین و درک موضع‌گیری‌ها یا نظرهای متفاوت و استدالات هر یک از آنهاست. فایده‌ی این کار در درجه‌ی اول به‌خود شرکت‌کنندگان می‌رسد و به دیگران نیز کمک می‌کند این راهبرد را تطبیق و مورد توجه قرار دهند و به طرق دیگری این‌گونه تفاوت‌ها را حل‌وفصل کنند.

۳-۹-۲-۵ جلب مشارکت

اکثر نشست‌ها به این منظور برگزار می‌شوند که افرادی که در حالت عادی مشارکتی ندارند را گردهم آورند. در چنین مواردی، کارکرد اصلی این نشست‌ها توسعه تماس‌ها و روابطی است که به نفع راهبرد ضدفساد تمام می‌شود و جز این برگزار نمی‌شود. برای مثال، می‌توان میان مسئولان تمهیدات ضدفساد در وزارتخانه‌ها یا ادارات دولتی مربوطه یا میان نمایندگان دولت، رسانه‌ها، گروه‌های مذهبی، گروه‌های بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی یا دیگر عناصر جامعه مدنی ارتباط برقرار کرد. همچنین، در فرایندهایی که نهادها یا اهداگران خارج از سازمان بودجه مورد نیاز را تأمین یا پشتیبانی می‌کنند، این مشارکت‌ها می‌تواند میان اهداگران، دریافت‌کنندگان و دیگر گروه‌های ذی‌نفع برقرار شود. با این حال، در چنین مواردی آنچه اهمیت دارد این است که تمرکز اصلی نشست بر موضوع‌های داخلی باشد و اهداگران خارجی یا نهادها یا کارشناسان بین‌المللی نتوانند نظریاتشان را بر شرکت‌کنندگان تحمیل کنند.

برای تحقق این مشارکت، می‌توان برای فرایند کارگاه چندین گزینه را مورد توجه قرار داد. برای مثال، از برخی شرکت‌کنندگان خواست فقط به‌عنوان ناظر عمل کنند. این «ناظرها» در مباحث گروهی کوچک شرکت نخواهند کرد؛ آنها فقط گوش فرا می‌دهند و نظرهای خود راجع به بازخورد گروه را در جلسات عمومی مطرح می‌کنند. گزینه دیگر این است که از شرکت‌کنندگان خواسته می‌شود موضوع‌های یکسانی را در جلسات گروهی کوچک جداگانه مطرح و سپس یافته‌های حاصل از مقایسه آنها با یکدیگر را در جلسات عمومی بیان کنند.

۳-۹-۲-۶ مدیریت پویایی‌های گروهی

هر گروه از پویایی خاص خود برخوردار است که می‌توان آن را در توفیق اهداف گروه، مخرب یا سازنده توصیف کرد. گردانندگان باید بر روند امور نظارت داشته باشند و خود را برای مداخله ضروری آماده سازند. برای ارائه مؤثر محتوا، ممکن است سازمان‌دهنده‌ها از ارائه‌دهندگان مطالب یا دیگر شرکت‌کنندگان بخواهند اقدامات زیر را انجام دهند:

- مقدمه‌ای کلی راجع به مضمون دستورالعمل کارگاه ارائه دهند؛

- موضوع‌های اصلی را ارائه دهند و به‌منظور تقویت بحث و تبادل نظر میان شرکت‌کنندگان سؤال‌هایی را مطرح کنند؛
- اطلاعات پژوهشی را به اشتراک گذارند؛
- مدل‌های نظری ارائه دهند؛
- نمونه‌هایی از توفیقات و شکست‌های واقعی ارائه دهند؛ و
- به‌طور کلی مباحث را تسهیل و تشویق به اجرای آن کنند.

۳-۹-۲-۷ اهداف محتوایی نشست

از نظر ماهوی، محتوای نشست به چندین عامل بستگی دارد، از جمله آنهایی که شرکت کرده‌اند و اینکه در اجرای عناصر راهبرد ملی خود یا نهادی که به نمایندگی از آن شرکت کرده‌اند در چه مقطعی قرار دارد. سازمان‌دهنده‌ها باید به‌هنگام شروع کار تضمین دهند محتوایی که در دستور کار قرار گرفته نیازهای شرکت‌کنندگان را برآورده خواهد کرد. ارائه‌دهندگان مطالب و اعضای میزگردها باید پیشاپیش نسبت به آنچه از آنها انتظار می‌رود توجیه شوند و از آنها خواسته شود بر همان مبنا خود را آماده کنند.

۳-۹-۲-۸ عناوین کارگاه، موضوع‌ها و عناصر اصلی

برای اینکه اطمینان حاصل شود محتوا با مضمون نشست مرتبط است، سازمان‌دهنده‌ها باید فهرستی از عناوین و مضامین را تهیه کنند. راجع به حوزه‌های تخصصی می‌توان از شرکت‌کنندگان خواست این کار را انجام دهند یا اینکه از آنها مشورت گرفت. آنهایی که مسئولیت ریاست یا تسهیل بحث و تبادل نظرهای واقعی را به عهده دارند باید سؤال‌ها یا موضوع‌های اصلی راجع به‌عنوان هر حوزه را طراحی کنند. از این مطالب می‌توان برای تقویت بحث و تبادل نظر یا تمرکز مجدد بر روی موضوع‌های پیش رو استفاده کرد.

مضامین یا عناوین کلی که می‌توان راجع به آنها بحث و تبادل نظر کرد عبارت‌اند از:

- نیاز به تأسیس نظام سلامت ملی قابل اجرا، تدوین توصیه‌های خاص برای اقدام و تفویض مسئولیت برای بهبود وضعیت این نظام؛
- در نگاهی کلی، چگونه جامعه ممکن است در مناقشات مستمر راجع به این

موضوع‌ها و همکاری با فعالان هم‌عقیده سیاسی در محیطی خلاق و سازنده مشارکت داشته باشند؛

- موضوع‌های راجع به ریاست، از جمله نوع ریاست مورد نیاز، اینکه چنین ریاستی در حال حاضر وجود دارد و اگر نیست چه می‌توان کرد تا خلأ آن پر شود و اگر چنین رؤسایی وجود دارند، آیا از آموزش مناسبی برخوردار بوده‌اند؛
- شناسایی نتایجی که باید محقق شود و بهترین رهنمودهایی که می‌توان برای تحقق آنها دنبال کرد؛

- نیاز به تقویت مشارکت، فعالیت، آموزش و همکاری. تمرکز باید بر مشارکت سازمان‌های مختلف حاضر باشد: نحوه این همکاری‌ها و اقداماتی که افراد و سازمان‌ها باید برای تحقق این امر انجام دهند؛ و
- ایجاد تعهد و اراده سیاسی: آیا تعهد به ایجاد تغییرات وجود دارد و چگونه می‌توان آن را توسعه داد یا تقویت کرد.

بعضی حوزه‌هایی که موضوع بحث‌ها و تبادل نظرهای خاص قرار می‌گیرند عبارت‌اند از:

- نقش دولت در ارتقا یا ایجاد عناصر اصلی راهبرد ملی، مانند ساختارهای شفافیت و پاسخ‌گویی؛

- نقش فرایند سیاسی، از جمله قانون‌گذاری، نهادهایی که انتخابات را برگزار و تأیید می‌کنند و به‌طور کلی فرایند مردم‌سالارانه سیاسی؛
- نقش جامعه مدنی، مانند سازمان‌های غیردولتی، رسانه‌ها، گروه‌های مذهبی و سازمان‌های حرفه‌ای؛

- نقش بخش خصوصی؛ و
- نقش کارگزاران یا نهادهای خاص، مانند حسابرسان کل، قوه قضائیه، مجریان قانون و دیگر مراجعی که به‌موجب قانون اساسی تشکیل شده‌اند.

۹-۲-۳ تهیه مفاد

یکی از نکات مهمی که باید از همان ابتدا به‌دقت مورد توجه قرار داد تهیه مفاد مکتوب و شفاهی است. این کار پیشاپیش به ایجاد انگیزه و علاقه در شرکت‌کنندگان کمک و در

جریان بحث‌ها و تبادل نظرها، به‌عنوان خطوط راهنما عمل می‌کند و پس از آن نیز به‌عنوان اطلاعات مرجع به کار می‌رود. آنچه اهمیت دارد این است که نویسندگان مفاد به‌دقت به شرکت‌کنندگان در هر نشست توجه و مفاد را در شکل و قالبی که با سطح آموزش و دانش، زبان، فرهنگ و دیگر ویژگی‌های مربوطه سنخیت دارد تهیه کنند. محتوا باید بر دانش موجود بنا و با وارد کردن شرکت‌کنندگان به حوزه‌هایی که برای آنها جدید است تکمیل شود. برای مثال، نشست گروه‌هایی مانند مجریان قانون، مقامات تعقیب یا قضات ممکن است برپایه این فرض انجام شود که شرکت‌کنندگان تا حدودی دانش قانونی دارند، اما از موضوع‌های اجتماعی یا اقتصادی شناخت کمتری دارند. لذا محتوا دانش اختصاصی حقوقی مرتبط با فساد را توسعه می‌دهد و درعین حال، آگاهی عمومی راجع به آثار اجتماعی، سیاسی و اقتصادی آن را افزایش دهد. محتوای مفاد شامل موارد ذیل است:

- اسناد پیش‌زمینه و دیگر اسناد مرتبط که پیشاپیش یا در روز اول توزیع می‌شود؛
- ملاحظات کوتاه شفاهی از طرف نگارندگان اسناد؛
- اظهارنظرهای کلی تعدادی از سخنرانان در صبح روز اول کارگاه؛
- سؤال‌های «آغازگر» طراحی شده از سوی گردانندگان برای مباحث گروه‌های کوچک تا به شناسایی موضوع‌های اصلی و تقویت منافع شرکت‌کنندگان کمک کند.

۱۰-۲-۹-۳ مفادی که در نشست‌ها ارائه می‌شود

هدف اصلی از مستندسازی اطلاع‌رسانی راجع به وضعیت اقدامات هر حوزه به آنهایی است که مسئولیت کلی را هبرد را به عهده دارند تا آنهایی که ممکن است در دیگر حوزه‌ها به موضوع‌های مشابه بپردازند روزآمد نگه داشته شوند و همچنین آنهایی که نشست‌های آتی یا دیگر فعالیت‌ها را طراحی می‌کنند از تاریخچه و پیشرفت موضوع‌های مورد بحث آگاهی یابند.

همچنین، این‌گونه مستندسازی منبع مهمی از اطلاعات پیشینه را به‌وجود می‌آورد و درخصوص پروژه‌هایی که بودجه آنها را اهداگران تأمین یا از آنها پشتیبانی می‌کنند، این فرایند نتایجی که بر اثر این پشتیبانی محقق می‌شود را تبیین می‌کند و برای

پشتیبانی‌های آتی راهنمای خوبی خواهد بود. به‌طور کلی، سازمان‌دهنده‌ها باید تلاش کنند از تمامی رویه‌ها مستندسازی کنند، ولی درعین‌حال، باید هزینه‌های تهیه و نشر این مستندات را فراهم آورند و این واقعیت که متون خیلی طولانی یا مفصلی که احتمال مطالعه آنها کمتر است را مدنظر قرار دهند.

قالب گزارش‌ها ممکن است از سوی مرجع برگزارکننده نشست، اعضای آن یا از طریق سازمان‌دهنده‌ها تعیین شود. این قالب هرچه باشد، باید اطلاعات مرتبط را شفاف و منطقی منعکس کند تا شرکت‌کنندگان به راحتی بتوانند به اقدامات گذشته استناد کنند و آنهایی که حضور نیافته‌اند را در جریان قرار دهد. سازمان‌دهی به شکل شفاف و در قالب گروه‌ها یا بخش‌هایی که به‌خوبی عنوان‌بندی شده‌اند کمک بسیار بزرگی به این فرایند می‌کند. معیار بودن این قالب تا حدی دستیابی به اطلاعات موجود در بسیاری از گزارش‌ها را تسهیل می‌کند. اگر سلسله نشست‌ها طراحی شود، ممکن است سازمان‌دهنده‌ها بخواهند برای گزارش‌های الگویی تهیه کنند. باین‌حال، این الگوسازی نباید تبعیت مطلق ایجاد کند و بر سازمان‌دهی شفاف و مؤثر و برچسب‌زنی اطلاعات برای سهولت دسترسی ترجیح داده شود. در صورت امکان، باید در جریان نشست و پیش از جمع‌بندی و نتیجه‌گیری گزارش‌ها آماده، بازنگری، اصلاح و انطباق داده شود.

در صورت امکان، مستندسازی باید شامل موارد ذیل باشد:

- فهرستی از تمامی شرکت‌کنندگان، از جمله «اطلاعات تماس» اصلی آنها تا بتوان پس از نشست با آنها ملاقات یا بحث و تبادل نظر کرد؛
- اگر نشست را مرجعی خاص، بر مبنای امری خاص یا به‌عنوان بخشی از سلسله نشست‌ها برگزار کند باید اطلاعات تاریخچه و مرجع اصلی را نیز گنجانده؛
- تبیین هدف اصلی نشست، موضوع یا موضوع‌های پرداخته شده و چارچوب یا فرایند سازمانی اساسی اتخاذ شده؛
- نتایج بحث‌ها و تبادل نظرها و اطلاعات کافی راجع به فحوا و محتوای مباحث برای تبیین نحوه تحقق نتایج یا اگر محقق نشدند، دلیل یا دلایل آن؛
- متن مقاله‌ها یا سخنرانی‌های ارائه شده در جریان نشست (تمام متن، چکیده یا خلاصه) که به‌منظور متحدالشکل کردن و هماهنگی ویراستاری شده‌اند؛

- ملاحظات، گزارش‌ها یا دیگر یادداشت‌های ارائه شده از سوی ارائه‌دهندگان یا دیگر شرکت‌کنندگان؛ و
- هرگونه اقدامات، نتایج و توصیه‌های پیشنهادی آتی.

۱۱-۲-۹-۳ نقش سازمان‌دهنده‌ها و دیگر کارکنان

نشست‌ها را باید گروهی سازمان‌دهی و برگزار کنند که نیازهای کشوری یا ناحیه‌ای را ارزیابی، مضامین و عناوین خاصی را تدوین، مفاد آن را آماده، خود نشست را سازمان‌دهی و اجرا، و گزارش‌ها و دیگر خروجی‌های ماهوی را آماده می‌کنند. اعضای این گروه باید از مدت زمانی جلوتر به صورت مکتوب توجه شده باشند. در صورت امکان، دو روز پیش از برگزاری نشست با یکدیگر ملاقات کنند تا نظریاتشان را به اشتراک گذارند، نقش‌های فردی را مشخص و هماهنگ کنند، بر سر محتوا و پیشبرد اهداف به توافق برسند و محتوای عناوین و موضوع‌های اصلی را روشن کنند. همچنین آنها باید بر سر شکل گروه کوچک و یافته‌های جلسه عمومی که قرار است در طول این فرایند مورد نتیجه‌گیری واقع شوند به توافق برسند.

۱۲-۲-۹-۳ برخی نقش‌های اصلی مورد بررسی

الف) مدیریت کارگاه

می‌توان گروهی از سازمان‌دهنده‌ها را موظف کرد عناوین یا گزینه‌های کارگاه‌ها یا گروه‌های مباحثاتی را تعیین، گروه‌ها را سازمان‌دهی و اطمینان حاصل کنند رؤسا، اشخاص مرجع (مانند کارشناسان موضوعی) و دیگر گردانندگان حضور دارند و اینکه رویه‌ها مستند می‌شوند. همچنین، این گروه می‌تواند برای هماهنگی فعالیت‌هایی مانند بحث‌ها و تبادل نظرهای گروه‌های زیرمجموعه با یکدیگر ملاقات داشته باشند و در صورت نیاز می‌توان از دیگر گردانندگان برای کمک استفاده کرد. برخی وظایف خاص مقرر برای مدیران عبارت‌اند از:

- انتخاب، توجه و آموزش رؤسا، گردانندگان، مخبران و در صورت نیاز دیگر کارکنان؛
- ملاقات با گروه‌های کوچک در جریان بحث‌ها و تبادل نظرها و در صورت لزوم،

پشتیبانی یا کمک به گروه‌های گرداننده؛

- مدیریت زمان؛
- مبادله اطلاعات میان گروه‌ها؛ و
- ارائه بازخورد پیشرفت نشست به سازمان‌دهنده‌ها.

ب) رؤسا

برای برگزاری جلسات عمومی و برای هر گروه زیرمجموعه به وجود رؤسا نیاز است. معمولاً اشخاصی که از توانایی برقراری تعامل با خیل عظیم حصار برخوردارند و می‌توانند مباحث را هدایت کنند و از آنها جمع‌بندی به عمل آورند انتخاب می‌شوند. توصیه می‌شود یک یا چند معاون نیز تعیین و توجیه شوند تا اطمینان حاصل شود پیشرفت امور به بلا تکلیفی یا در دسترس نبودن رئیس متوقف نخواهد شد. وظایف خاصی که می‌توان برای این مرجع برشمرد عبارت‌اند از:

- ریاست جلسات؛
- تشویق، معرفی و فراخوانی سخنرانان در مباحث؛
- تضمین پیشبرد مباحث به صورت متوازن و اینکه تمامی اشخاص تشویق و دعوت به صحبت می‌شوند؛
- تضمین متمرکز نگه‌داشتن مباحث؛
- در صورت لزوم هدایت مباحث، اما در عین حال باید به‌هنگام بروز اختلاف میان شرکت‌کنندگان انصاف و بی‌طرفی رعایت شود؛
- مدیریت زمان؛
- جمع‌بندی از مباحث در پایان هر موضوع؛
- طرح سؤال‌هایی برای بررسی در گروه‌های زیرمجموعه؛
- در خصوص رؤسای زیرمجموعه، گزارش نتایج مباحث ارجاع شده به جلسه عمومی؛ و
- تأیید سند رسمی نشست یا امور انجام شده در جلسه عمومی.

پ) پشتیبانی ماهوی برای کمک به رؤسا

با توجه به حجم و پیچیدگی یک نشست و توانایی شخصی رؤسای منصوب ممکن است برای کمک به برگزاری آن یا مدیریت بحث‌ها و تبادل نظرها، کارکنان دیگری نیز تعیین شوند. در راهبردهای ملی جاری، گردانندگانی که پیشاپیش آموزش دیده‌اند می‌توانند به رؤسایی که از طریق جلسه عمومی تعیین می‌شوند و زمان کمتری برای آمادگی خودشان دارند کمک ارزشمندی کنند. گاهی اوقات، ممکن است این گردانندگان برای اطمینان از ورود داده‌های سودمند و «از خود دانستن» آن از سوی چندین مرجع یک مبنا ارائه دهند. نشست‌های نهادها، مانند انجمن‌های حرفه‌ای قضات، وکلا یا دولت‌های محلی می‌توانند تا حدودی با تعیین افراد درون‌سازمانی آگاه در سمت رئیس کنترل و از خود دانستن امور را تضمین کنند؛ همچنین برنامه ضدفساد ملی ممکن است داده‌های بخش ماهوی و مدیریت نشست‌ها را چه از طریق تأمین گردانندگان و چه آموزش آنها برای پشتیبانی و کمک به رؤسا تأمین کند. در چنین مواردی، معمولاً اقدامات گردانندگان مشتمل است بر ایجاد بسترهای بحث و تبادل نظر و توجیه مفاد برای رؤسا، توصیه و کمک برای شناسایی موضوع‌های و جمع‌بندی مباحث و تنظیم پیش‌نویس گزارش‌ها یا کمک به آنها یا دیگران برای اجرای این کار.

ت) پشتیبانی دبیرخانه

کارکنان حرفه‌ای که پشتیبانی سازمانی به عمل می‌آورند، هماهنگی را ایجاد و مدیریت، حمل و نقل، اخذ مجوز و دیگر مسائل را برای شرکت‌کنندگان فراهم و سوابق مالی را نگهداری و اسناد را تهیه می‌کنند. فعالیت‌های متحد و هماهنگ نیز حائز اهمیت است، به‌ویژه در نشست‌های بزرگ یا مهم که سیر آرام امور و مستندسازی دقیق از اهمیت اساسی برخوردار است.

ث) رابط رسانه

تضمین اطلاع‌رسانی مناسب عمومی راجع به یک نشست هم از لحاظ شفاف‌سازی و هم رشد آگاهی نسبت به برنامه ضدفساد اهمیت دارد. رابط رسانه باید به‌طور متعارف با

رسانه‌های محلی یا دیگر رسانه‌هایی که احتمالاً حضور می‌یابند و همچنین با مضمون و عناوین نشست آشنایی داشته باشد. او باید بتواند در صورت نیاز اخبار منتشره یا مخایره شده را فراهم آورد و از طریق اقداماتی مانند تحصیل اطلاعات و ترتیب دادن مصاحبه‌ها به رسانه‌ها کمک کند. می‌توان ابزار کار موضوع‌ها را فراهم کرد و اسناد به‌دست آمده در حین جلسه و گزارش‌های پس از جلسه را، در صورتی که مناسب باشد، در دسترس قرار داد. یکی از ابزارهای کمک به رسانه‌ها راه‌اندازی «تابلوی مطبوعات» است که در آن فیلم‌های کوتاه خبری و دیگر مواردی که می‌توان به شکل روزانه منعکس کرد تهیه می‌شوند.

۳-۹-۳ پیش‌شرط‌ها و خطر‌ها

ممکن است به‌هنگام سازمان‌دهی و برگزاری نشست‌ها و کارگاه‌ها چالش‌هایی بروز کند:

- شناسایی تمامی گروه‌های ذی‌نفع با توجه به نیازهای کشور یا ناحیه مورد نظر و مضامین و عناوین خاصی که باید تحت پوشش قرار گیرد کار مشکلی است. همچنین تضمین حضور حداکثری نمایندگان نیز مشکل است.

- معمولاً ایجاد توازن میان امور شکلی و ماهوی دشوار است. حتی در نشست‌هایی که به‌خوبی برگزار شده‌اند و در آنها بر نتایج فرایند تأکید بسیاری شده است اثری از محتوا مشاهده نمی‌شود. اگر بنا باشد بر محتوا بیش از حد تأکید شود، ممکن است منجر به بروز مباحث مفصلی شود که هیچ خروجی روشنی از آن به‌دست نمی‌آید.

- حجم کارگروه‌ها ممکن است بسیار بزرگ یا بسیار کوچک باشد. تجربه نشان داده حداکثر ۱۵ شرکت‌کننده کارایی خوبی دارند. گروه‌های بزرگ‌تر مشارکت همه افراد را با مشکل مواجه می‌سازد و گروه‌های کوچک‌تر نیز ممکن است از شرکت‌کننده کافی برخوردار نباشند تا طیف مناسبی از دانش و دیدگاه‌ها را مطرح کنند.

- ممکن است تهیه مفاد خروجی مانند برنامه‌های اجرایی متعارف و معتبر کار مشکلی باشد یا نتوان برای رسیدن به آن خروجی‌ها پشتیبانی لازم را فراهم کرد. هدف صحیح از نشست‌ها و کارگاه‌ها این است که به موضوع‌ها توجه و پاسخ‌های مناسبی که منجر به اقدام می‌شود را تدوین کنیم. در جایی که خروجی‌ها غیرمتعارف یا فاقد اعتبارند، انجام دادن اقدامات بعدی غیرممکن خواهد بود.

• در جایی که نشست‌ها شامل گروه‌های خاصی می‌شود، ایجاد توازن میان شرکت‌کنندگان «درون‌سازمانی» و «برون‌سازمانی» حائز اهمیت است. برای مثال، نشست‌هایی که از پشتیبانی مالی اهداگران برخوردارند، شرکت‌کنندگان خارجی را هم دربرمی‌گیرند. اما باید تصورات و اولویت‌های شرکت‌کنندگان و نه اهداگران را منعکس کنند. همین اصل در جایی نیز اجرا می‌شود که شرکت‌کنندگان به جوامع کوچک‌تری تعلق دارند، مانند مجریان قانون یا قضات. برون‌سازمانی‌ها نیز می‌توانند با پشتیبانی از اقدامات چنین گروه‌هایی مشکلات را شناسایی و راه‌حل‌ها را تدوین کنند، اما نباید این تصور برای آنها به‌وجود آید که می‌توانند راه‌حل‌های برون‌سازمانی خود را تحمیل کنند.

۳-۹-۴ برنامه‌های مرتبط

برنامه‌هایی که می‌توان پیش از برگزاری نشست برنامه‌ریزی اجرایی یا سلامت به‌طور موفقیت‌آمیز اجرا کرد عبارت‌اند از:

• تأسیس نهاد یا اداره معتبر با وظایف رسمی و برخوردار از منابع ضروری برای سازمان‌دهی نشست؛

• در جایی که برنامه اجرایی یا سند مشابهی تهیه می‌شود، این سازمان باید با تمام توان خود برای یا نظارت بر اجرای آن اقدام کند. برنامه‌هایی که اجرا نمی‌شوند، اعتبار کل اقدامات ضدفساد را زیر سؤال می‌برند؛

• اجرای برنامه‌هایی که منجر به رشد آگاهی راجع به خود نشست و نقش گروه‌های ذی‌نفع مختلف شرکت‌کننده در آن می‌شود. همچنین این برنامه‌ها در میان مردم انتظارات به‌جایی را به‌وجود می‌آورند؛ و

• در جایی که احتمال دارد در نشست مورد نظر شکایت‌ها یا مشکلات خاصی شناسایی شود، لازم است نهادها و سازوکارهایی برای رسیدگی به این شکایت‌ها پیش‌بینی شود؛

• برنامه‌هایی که ممکن است لازم باشد به همراه نشست‌های سلامت و برنامه‌ریزی اجرایی به اجرا درآیند عبارت‌اند از:

• نهاد یا مؤسسه‌ای که مسئولیت برگزاری نشست به آن محول شده، باید آمادگی

دریافت و پیگیری هرگونه گزارش یا توصیه راجع به نتایج نشست را داشته باشد؛

- در جایی که چندین نشست برگزار می‌شود، مرجع برگزارکننده باید گزارش‌ها را گردآوری و محافظت کند. همچنین ممکن است این وظیفه به مرجع مادر، مانند کمیسیون یا کمیته ملی محول شود تا به شکل دوره‌ای گزارش‌ها را جمع‌آوری و اطلاعات به‌دست آمده از نشست‌های متعدد را تلفیق و برای قوای مجریه یا مقننه ارسال کند؛ و
- شفاف‌سازی اساسی از این‌رو اهمیت دارد که معتبر بودن نتایج و اینکه آنها برای استفاده دیگران در سطح وسیعی منتشر می‌شود را تضمین می‌کند. برخورداری از رسانه مستقلی که دستاوردهای نشست را گزارش کند و بر نحوه اجرای برنامه اجرایی یا توصیه‌ها نظارت داشته باشد، حائز اهمیت است. همچنین می‌توان این گزارش‌ها را برای مراجع دولتی مانند مجامع یا کمیته‌های قانون‌گذاری نیز ارسال کرد.

۳-۱۰ برنامه یازدهم

۳-۱۰-۱ برنامه‌های اجرایی مبارزه با فساد

برنامه‌های اجرایی جامع و منجسم اهداف روشن، خطوط زمانی و سلسله‌مراحلی که باید اهداف خاص در طی آنها محقق شوند را مشخص می‌کنند. این اقدام در راهبرد کلی ضدفساد چندین هدف را تأمین می‌کند که عبارت‌اند از:

- تعیین اهداف و خطوط زمانی روشن به آنهایی که انتظار می‌رود در تحقق این اهداف مشارکت کنند فشار وارد می‌آورد. شرکت‌کنندگان نمی‌خواهند به دلیل شکست در تحقق این اهداف مسئول شناخته شوند؛ هرچند گاهی اوقات ممکن است به دلیل تخلفاتشان یا انجام ندادن وظایفشان، از لحاظ قانونی یا سیاسی مسئول شناخته شوند؛
- برنامه‌های اجرایی شفاف را می‌توان و باید به اطلاع عموم رساند. این کار در مجموع شفاف‌سازی و کمک به آمادگی عمومی برای پشتیبانی و اعمال فشار به‌منظور تحقق اهداف مورد انتظار را تضمین می‌کند؛
- در طراحی اقدامات آتی و ارزیابی اقدامات گذشته یا جاری، اقداماتی که باید انجام شود یا می‌شده و اینکه در چه زمان و با کمک چه اشخاصی انجام خواهد شد معین می‌شود؛

• تهیهٔ پیش‌نویس از برنامه‌های اجرایی موجب می‌شود طرح‌ریزان به موضوع‌هایی مانند نحوهٔ اجرای هر عنصر، زمان‌بندی و تعیین سلسله مراحل عناصر مختلف و ارزیابی واقع‌گرایانه از آنچه امکان تحقق آن در چارچوب زمانی مقرر وجود دارد توجه کنند و این به طراحی آنها کمک می‌کند؛

• تدوین یک برنامهٔ اجرایی ملی برای برنامه‌های اجرایی تخصصی‌تر و مفصل‌تر در نواحی یا نهادهای خاص دولتی به‌عنوان قالب عمل می‌کند؛ و

• تدوین برنامه‌های اجرایی عمومی و خاص واقع‌گرایانه تا حدودی یکپارچگی عمودی را ناگزیر می‌سازد. به‌این ترتیب، طراحان ملی باید با همکاران محلی خود در خصوص شناسایی اقدامات قابل اجرا مشورت کنند. عکس این قضیه نیز صادق است.

۲-۱۰-۳ شرح

توصیف دقیق یک برنامهٔ اجرایی به اقداماتی بستگی دارد که قرار است طراحی شوند. احتمالاً برنامهٔ ملی سند گسترده‌ای خواهد بود که اهدافی را در قالب اصطلاحات نسبتاً عام برای تمامی بخش‌های دولتی و اجتماعی مقرر می‌کند. کارکردهای اصلی آن تبیین اهداف ملی، تعیین اولویت‌های سیاسی و مبنا قرار گرفتن برای برنامه‌های اجرایی خاص‌تری خواهد بود که در آنها اهداف، اقدامات و چارچوب‌های زمانی برای نهادها یا نواحی خاص با دقت‌نظر بسیار بیشتری تدوین می‌شوند.

برنامه‌ها همواره باید واقع‌گرایانه باشند. اتخاذ اهداف تحقق‌ناپذیر به‌طور جدی به اعتبار اقدامات ضدفساد لطمه خواهد زد. برای جلوگیری از بروز این مشکل، معمولاً لازم می‌آید تدوین برنامه‌های اجرایی با مشورت آنهایی که انتظار می‌رود اقدامات ضروری را انجام دهند، آنهایی که از آن فعالیت‌ها تأثیر خواهند پذیرفت و آنهایی که در مقام ناظر یا ارزیاب موفقیت‌ها یا شکست‌ها و طراح اقدامات آتی عمل خواهند کرد انجام شود.

نظر آنهایی را که قرار است برنامه‌ها را اجرا کنند باید جلب کرد تا برنامه‌ها واقع‌گرایانه تدوین شود و در مرحلهٔ طراحی موانع بالقوه شناسایی و نسبت به دورهٔ زمانی پیشنهادی ذهنیت‌ها آماده شود و پشتیبانی لازم به‌عمل آید.

مشاوره با آنهایی که تحت تأثیر قرار می‌گیرند نیز تا حدود زیادی همان اهداف را

تأمین خواهد کرد و کمک می‌کند نسبت به آنچه باید در زمان مقرر تحقق یابد انتظاراتی به وجود آید. به این ترتیب، به عاملان این برنامه فشار وارد می‌شود تا مطابق آنچه تعریف شده عمل کنند.

مشاوره با ارزیابان آتی اطمینان می‌دهد که در صورت تحقق نیافتن اهداف می‌توان مشخص کرد آیا این شکست از طراحی ضعیف، اجرای ناشایست یا هر دوی آنها ناشی شده است.

مرسوم‌ترین شیوه‌های کسب مشاوره، برگزاری نشست‌های سلامت ملی و برنامه‌ریزی اجرایی است که در برنامه دهم شرح آن گذشت. با این حال، می‌توان ترتیباتی را اتخاذ کرد که رسمیت کمتری دارند، به‌ویژه در تدوین برنامه‌هایی که حوزه‌شان بسیار محدود است یا اینکه نهادها یا اداره‌های خاصی را هدف قرار می‌دهند. آنچه اهمیت دارد این است که دیدگاه‌های تمامی هر سه گروه کلیدی ذی‌نفع دریافت می‌شود و در تدوین برنامه اجرایی مورد توجه قرار می‌گیرد. تدوین اهداف بلندپروازانه منجر به شکست و وارد آمدن لطمه به اعتبار می‌شود و در عین حال، اهداف کوچک امکان بهره‌برداری حداکثر از استعداد افراد و سازمان‌های مورد نظر را از دست می‌دهد.

۳-۱۰-۲-۱ برنامه‌های اجرایی ملی

در برنامه‌های اجرایی ملی باید عوامل زیر را مورد توجه قرار داد:

- غالباً برنامه‌های اجرایی ملی از داده‌ها و پشتیبانی افراد برون‌سازمان، مانند دولت‌های اهداگر یا دیگر دولت‌های خارجی، کارشناسان خارجی، سازمان‌های غیردولتی و نهادهای بین‌المللی، مانند ادارات سازمان ملل، بانک جهانی یا صندوق بین‌المللی پول بهره‌مندند. ممکن است داده‌های آنها بسیار ارزشمند باشد، به‌گونه‌ای که هر کشور می‌تواند پیش از شروع اقدامات ضدفساد خود از تجربیات دیگران بهره‌مند شود. با این حال، نباید اجازه داد داده‌های خارجی بر طراحی برنامه اجرایی یا ارزیابی اقدامات قابل اجرا در کشور غلبه کند. «از خود دانستن» داخلی یک فرایند اهمیتی حیاتی دارد. اکثر ارزیابی‌های واقع‌گرایانه از آنچه باید انجام شود و نحوه اجتناب از رویارویی با موانع یا نحوه مقابله مؤثر با آنها، غالباً ترکیبی از انتظارات بالا، نیازها و فشارهای برون‌سازمانی

و دانش عمیق درون‌سازمانی است؛

● در هر کشور تنوع داده‌ها و مشاوره‌ها نیز حائز اهمیت است. همان‌طور که پیش از این اشاره شد، باید از تمامی آنهایی که انتظار می‌رود اقداماتی را انجام دهند، آنهایی که از این اقدامات تأثیر می‌پذیرند و آنهایی که بر این اقدامات نظارت و آنها را ارزیابی می‌کنند، مشاوره گرفت. در یک برنامه اجرایی ملی، باید مشاوره‌های بسیار وسیع‌تر و شفافیت بسیار جدی‌تری ایجاد تا اطمینان شود این برنامه متعارف است و بتوان پشتیبانی جمعی و فشار سیاسی را برای تحقق اهداف آن جلب کرد. به این ترتیب، لازم است به تمامی عناصر سیاسی، قانونی و اجرایی حکومت و همچنین اکثر عناصر جامعه مدنی نقش داده شود؛^۱

● برنامه‌های اجرایی از لحاظ ماهوی از پنج حوزه مهم تشکیل می‌شوند: رشد آگاهی، نهادسازی، پیشگیری، قانون‌گذاری ضدفساد، اجرا و نظارت؛

● لازم است به‌هنگام تدوین و اجرای برنامه اجرایی حداکثر هماهنگی به‌وجود آید. برنامه‌های ملی نیازمند هماهنگی با برنامه‌های تابع خود در نواحی خاص یا نهادهای دولتی هستند و در مورد هر یک باید میان اقدامات و عوامل متنوع هماهنگی ایجاد کرد. اجرای برنامه اجرایی ملی اصولاً متضمن فعالیت عواملی است، از جمله حساب‌برسان عالی یا مرجع مشابه آن، بازرسان ویژه ملی و منطقه‌ای، مقامات تعقیب و مجریان قانون، ساختارهای مدیریتی نظام اداری، اداره‌ها یا وزارتخانه‌های «مرکزی» دولت که مسئول طراحی و کنترل بودجه‌اند، دیگر وزارتخانه‌های دولت، اداره‌های تدارکات دولتی، و اتحادیه‌ها یا انجمن‌های خدمات دولتی؛ و

● از آنهایی که انتظار می‌رود مطابق برنامه ملی عمل کنند، باید پاسخ‌گوی تحقق نتایج باشند.

اکثر تمهیدات ماهوی که در برنامه اجرایی ملی مقرر می‌شوند را می‌توان به

۱. قوه قضائیه معمولاً درگیر این کار نمی‌شود، زیرا عناصر برنامه‌های اجرایی ملی ممکن است در قالب جرائم یا دیگر تغییرات قانونی قرار بگیرند که از قضاوت انتظار می‌رود درباره آنها تصمیم‌گیری کنند. با این حال، می‌توان قضاوت را به شکلی بی‌طرفانه مطلع نگه داشت که البته هدف اصلی از این کار، تدوین برنامه‌های اجرایی خاصی خواهد بود که خود قوه قضائیه را هدف قرار می‌دهند.

برنامه‌های کلان یا عوامل ذیل تقسیم کرد:^۱

- تمهیدات بخش دولتی یا قوه مجریه؛
- تمهیدات قوه مقننه؛
- تمهیدات مجریان قانون؛
- تمهیدات بخش خصوصی؛
- تمهیدات جامعه مدنی؛ و
- تمهیدات بین‌المللی.

۲-۱۰-۳ برخی اهداف برنامه‌های اجرایی برای قوه مجریه و دیگر فعالان بخش دولتی

● روشن‌تر و شفاف‌تر کردن برنامه‌ها و اقدامات دولتی با دعوت از جامعه مدنی به‌منظور کمک به نظارت و دیگر برنامه‌های دولتی؛ تدوین و نشر معیارهای خدمات؛ برقراری سازوکار شکایت‌های معتبر و همگانی؛

● ایجاد وضوح و شفافیت در ارائه خدمات دولتی از طریق بیان روشن خدماتی که قرار است ارائه شود، از طریق چه کسانی، به چه کسانی و برپایه چه معیاری و در چه بازه زمانی. لذا برای آنهایی که خدمات ارائه می‌دهند و همچنین برای انتظارات دریافت‌کنندگان این خدمات معیارهایی مقرر می‌شود. تدوین مقررات قانونی و رویه‌های اداری باید به‌عنوان یک اولویت در دستور کار قرار گیرد تا از دسترسی مناسب مردم به اطلاعات دولت اطمینان حاصل شود؛

● تدوین و اجرای اصلاحات نظام اداری برای افزایش سطح حرفه‌ای‌گرایی؛ افزایش تمرکز بر سلامت و معیارهای خدمات؛ جایگزینی ارباب‌منشی و دیگر ساختارهای نامتعارف با حقوق شفاف و قاعده‌مند مصرف‌کنندگان؛ برقراری اصل شایسته‌سالاری در جذب نیرو، ارتقا، اقدامات انضباطی و دیگر حوزه‌ها؛

● در راستای اهداف پیشگیری و جلب پشتیبانی عمومی از خود برنامه اجرایی ملی، باید راجع به ماهیت واقعی، میزان و تأثیرات زیان‌بار فساد و تقویت تعهد اخلاقی جهت حفظ سلامت در دادوستدهای کارگزاران دولتی، پروژه‌های آموزش اجتماعی به اجرا درآید؛

1. Petter Langseth, Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption. "Best Practices", Presentation at the 9th ISPAC Conference in Milan, November 1999.

• در صورت نیاز، باید اداره‌های دولتی مانند مراجع ضدفساد اختصاصی تأسیس شوند و از طریق ساده‌سازی رویه‌ها، بهبود کنترل داخلی، نظارت، اجرا و کارایی، تمامی نهادهای حکومتی تقویت شوند و انگیزش‌های بامعنا و پاداش مقرر شود؛

• استقلال و صلاحیت در سازمان‌های تحقیقی، قانون‌گذاری، قضایی و رسانه‌ای تقویت شود؛ و

• تمهیدات قانونی و اداری‌ای تدوین شود که اتخاذ جبران‌های مدنی را مجاز می‌شمردند و تشویق می‌کنند و به آنهایی که از فساد تأثیر پذیرفته‌اند اجازه می‌دهد اقامه دعوی کنند.

۳-۲-۱۰-۳ برخی اهداف برنامه‌های اجرایی درباره مجریان قانون

• شفاف‌سازی نقش‌ها و کارکردهای مجریان قانون، مقامات تعقیب و قضات، از جمله استقلال قضایی و تعقیب و در صورت امکان نقش مقامات تعقیب در توصیه به مجریان قانون و بازنگری اتهامات کیفری؛

• برقراری معیارهای اساسی برای سلامت و صلاحیت حرفه‌ای در اقدامات مجریان قانون؛ تدوین کدهای رفتاری یا مشابه آن برای ارائه رهنمودهای خاص به مجریان قانون و گروه‌های هدف خاص، مانند کارکنان ارشد و آموزش‌دهندگان یا مربیان^۱؛

• برقراری اصول و معیارهای اساسی برای جذب نیرو، آموزش، خدمات فعال و موضوع‌های انضباطی یا تطبیق اصول و معیارهای موجود برای هماهنگ‌سازی عناصر سلامت یا ضدفساد؛ و

• برقراری کارکردهای نظارتی مستقل در اداره‌ها به منظور نظارت بر سلامت و صلاحیت.

۱. برای مثال، ر.ک. کد رفتاری ملل متحد برای مجریان قانون، سند GA/RES/43/169 و رهنمودهایی برای امور اجرایی‌شان، قطع‌نامه ECOSOC 1989/61. در خصوص اعمال زور و به‌کارگیری سلاح، ر.ک. گزارش کنگره هشتم پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان سازمان ملل (هاوانا، کوبا، ۱۹۹۰)، سند A/CONF.144/28/Rev.1، شماره فروش E.91.IV.2، بخش I.B قطع‌نامه ۲ و ضمیمه. هر دو سند در خلاصه معیارها و هنجارهای پیشگیری از جرم و عدالت کیفری سازمان ملل آمده است سند E.92.IV.1 (1992). همچنین، ر.ک. مطالعه موردی هفتم: پیش‌نویس بنگلور: اصول بین‌المللی رفتار قضایی.

۴-۲-۱۰-۳ برخی اهداف برنامه اجرایی درباره مقامات تعقیب

- شفاف‌سازی نقش‌ها و کارکردهای اساسی مجریان قانون، مقامات تعقیب و قضات، از جمله استقلال قضایی و تعقیب و در صورت امکان، نقش مقامات تعقیب در توصیه به مجریان قانون و بازنگری اتهامات کیفری؛
- برقراری معیارهای اساسی برای سلامت و صلاحیت حرفه‌ای در تعقیب و تدوین کدهای رفتاری یا مشابه آن برای ارائه رهنمودهای خاص به مقامات تعقیب.^۱ در بسیاری از کشورها کدهای جدید کدهای رفتاری حرفه‌ای را برای حرفه‌های حقوقی را تکمیل می‌کنند؛ و
- برقراری کارکردهای نظارتی و کنترلی مستقل در اداره‌ها به منظور نظارت بر سلامت و صلاحیت.

۵-۲-۱۰-۳ برخی اهداف برنامه اجرایی درباره قانون‌گذاران و نهادهای قانون‌گذاری

- تبیین موضوع‌هایی مانند شفافیت و سلامت برمبنای داخلی و در صورتی که قانون‌گذار از صلاحیت لازم برخوردار باشد، تدوین و تصویب عناصر قانونی راهبرد ضدفساد ملی؛
- شفاف‌سازی نقش و کارکردهای قانون‌گذار و رابطه آن با دیگر عناصر کلیدی دولت و ساختارهای سیاسی، به‌ویژه آنهایی که بر اقدامات قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری تأثیر می‌گذارند، مانند جناح‌های سیاسی، خدمات دولتی حرفه‌ای یا بی‌طرف و عناصر قضایی؛
- برقراری یا شفاف‌سازی معیارهای رفتاری مورد انتظار از نمایندگان منتخب قوه مقننه و پشتیبانی‌های جانب‌دارانه سیاسی آنها برمبنای پاسخ‌گویی قانونی و سیاسی آنها؛
- تأسیس نهادها و رویه‌های داخلی برای رسیدگی به امور کارکنانی که مطابق معیارهای لازم‌الاجرا عمل نمی‌کنند؛
- برقراری یا شفاف‌سازی شروط اعلام درآمدها و دارایی‌ها و رسیدگی به تعارض منافع؛ و
- تدوین و تصویب قوانین ضدفساد به‌موجب راهبرد ملی که حوزه‌هایی مانند تأسیس و استقلال اداره‌های ضدفساد، مراجع حسابرسی، کمیسیون‌ها یا دیگر نهادهای ضدفساد را دربرمی‌گیرند، تنظیم امور مالی برنامه‌های سیاسی و تبلیغاتی، آزادی اطلاعات، رسانه‌ها

۱. برای مثال، ر.ک. انجمن بین‌المللی مقامات تعقیب، «معیارهای مسئولیت حرفه‌ای و بیانیه وظایف اصلی و حقوق

مقامات تعقیب»، آوریل ۱۹۹۹، در سایت www.iap.nl.com.

و دیگر تمهیدات شفاف‌سازی، قانون‌گذاری راجع به تعارض منافع، مقررات راجع به حمایت از اطلاع‌دهندگان و شهود، اصلاحات در حوزه خدمات دولتی، مانند محدودیت اعمال نظرهای شخصی، کاهش پیچیدگی یا جبران خسارت‌ها در صورت شایستگی، در صورت لزوم وضع مقررات راجع به عفو عمومی و اختیارات مجریان قانون برای تحقیق از فساد، ارزیابی سلامت و همکاری بین‌المللی، و ردیابی، مسدود کردن، توقیف و مصادره عایدات فساد.

۶-۲-۱۰-۳ برخی اهداف برنامه اجرایی درباره جامعه مدنی و بخش خصوصی

معمولاً قانون‌گذاران برای برقراری شفافیت و اعتباربخشی به مجموعه راهبرد ضدفساد به برنامه اجرایی نیاز دارند و درعین حال، برای عناصر مختلف اهداف را مشخص می‌کنند. با توجه به طیف وسیع افراد و سازمان‌های درگیر، معمولاً برنامه‌های اجرایی ملی حوزه‌ها یا اهداف عمومی‌ای را مشخص می‌کنند که در آینده می‌توان براساس آنها برنامه‌های خاص‌تری را برای هر یک از نهادها یا بخش‌ها تدوین کرد. بعضی از این عناصر عبارت‌اند از:

- برقراری اصول کلی سلامت و رفتار اخلاقی متناسب با شرایط و اوضاع و احوال، مانند اصولی که زیربنای اقدامات اخلاقی برای انعقادکنندگان قراردادهای دولتی و دیگر مشاغل، رسانه‌ها، نهادهای دانشگاهی و غیره و آنهایی که در آنها مشغول به کار هستند را مقرر می‌کنند؛

- طرح‌هایی برای نهادهای بخش خصوصی که شامل این موارد است: روابط مبتنی بر اعتماد، تعارض منافع، حسابرسی و دیگر تضمین‌ها، شفافیت در دادوستدها، به‌ویژه صرافی‌های عمومی یا بازار بورس، تنظیم فعالیت‌های ضدرقابتی، و رشد آگاهی عمومی نسبت به موضوع‌های کلی مانند مسئولیت کیفری شرکت‌ها به‌علت جرائم فساد و رابطه فساد بخش خصوصی با منافع عمومی؛ و

- برنامه‌های نهادهای جامعه مدنی شامل این موارد است: پژوهش‌های دانشگاهی راجع به فساد و عناوین مرتبط با آن، تمهیداتی که صلاحیت حرفه‌ای را تضمین می‌کند، تنوع و استقلال رسانه‌ها و نهادهای دانشگاهی، مشاوره، رشد آگاهی و اعطای اختیارات به گروه‌های مردمی که از نظام اداری بهره‌مندند و توسعه مهارت و زیرساخت مورد نیاز برای پشتیبانی از شفافیت اصیل و نظارت همگانی بر نهادهای دولتی و اقداماتشان.

۷-۲-۱۰-۳ گنجاندن تمهیدات بین‌المللی در برنامه‌های اجرایی

بخش قابل توجهی از فساد از عناصر فراملی مانند گروه‌های جنایت‌کار سازمان‌یافته یا بنگاه‌های چندملیتی تشکیل شده است. همچنین، برخی فسادهایی که غالباً داخلی‌اند نیز ابعاد فراملی دارند، به‌ویژه در اقداماتی مانند پروژه‌های کمک‌رسانی و برخی فعالیت‌های تجاری بین‌المللی. به‌منظور پرداختن به این موضوع‌ها، برنامه‌های اجرایی ملی و بسیاری از برنامه‌هایی که بخش‌های خاصی از دولت و حتی جامعه مدنی را هدف قرار داده‌اند، باید برخی عناصر ذیل را در یکدیگر ادغام کنند:

- انتقاد جدی از تمامی اشکال فساد، چه ماهیت داخلی چه بین‌المللی داشته باشند که باید به‌نحو شایسته با آنها برخورد کرد؛
- تعهد ملی در تدوین، تنفیذ و اجرای کامل اسناد بین‌المللی ضدفساد؛
- برنامه‌های اجرایی برای قانون‌گذاران و نهادهای ملی دولتی باید همکاری مؤثر بین‌المللی در موضوع‌های فساد را از طریق خط‌مشی‌های مناسب، قانون‌گذاری و زیرساخت اداری تشویق و از آن پشتیبانی کنند. اشکال عمده همکاری عبارت‌اند از: آموزش و دیگر اشکال پیشگیری، معاضدت قضایی و دیگر همکاری‌های تحقیقی، در صورت صلاحدید، رضایت به تعقیب پرونده‌های چندملیتی، استرداد مجرمان به دیگر حوزه‌های قضایی که این تعقیب را به عهده گرفته‌اند و کمک به بازبایی عواید حاصل از فساد؛^۱
- برنامه‌های تدوین شده برای عناصر بخش دولتی، بخش خصوصی و جامعه مدنی همگی باید زمینه تبادل اطلاعات راجع به ماهیت و حوزه فساد، زبان‌های ناشی از آن و «بهترین اقدامات» متنوع یا دیگر ابزارهای مقابله با آن را فراهم آورند؛ و
- برنامه‌های اجرایی بخش خصوصی باید تدوین و اجرای قواعد و معیارهای بین‌المللی در زمینه سرمایه‌گذاری، بانکداری و دیگر فعالیت‌های مالی را برای ایجاد بازدارندگی از فساد و پیشگیری از انتقال و پنهان‌سازی عواید حاصل و مبارزه با آن ارتقا بخشند.

۱. اشکال متنوع همکاری بین‌المللی مفصل در پیش‌نویس بازنگری شده کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد آمده است که انتظار می‌رود در پایان ۲۰۰۳ نهایی شود. برای ملاحظه آخرین اسناد، ر.ک. www.odcep.org/crime-cicp-convention-corruption-docs.html همچنین، ر.ک. حیطه کار برای مذاکره راجع به کنوانسیون، پاراگراف ۳، سند GA/RES/56/261 و گزارش مفتوح گروه کارشناسی بین‌دولتی که حیطه کار را تهیه کرده است، سند A/56/402-E2001/105.

۸-۲-۱۰-۳ اولویت‌بندی تمهیدات برنامه اجرایی

برای اینکه گروه‌های ذی‌نفع راجع به سلسله مراتب و اولویت‌بندی تمهیدات مختلف برنامه اجرایی به اجماع برسند، لازم است یک شبکه انتخاب طراحی شود. متغیرهای مهم این شبکه عبارت‌اند از:

- تأثیر مورد انتظار تمهیدات مورد نظر؛
- پیچیدگی تمهید؛
- هزینه؛
- مدت زمان اجرای آن؛ و
- میزان کنترلی که بر این فرایند اجرایی اعمال می‌شود.

۳-۱۰-۳ پیش‌شرطها و خطرها

اگر اهداف روشن و شفافی در برنامه‌های اجرایی پیش‌بینی شود، ولی محقق نشود، اعتبار جمعی اقدامات ضدفساد آسیب خواهد دید. همان‌طور که پیش از این اشاره شد، بعید است برنامه‌های بسیار مبهم یا غیرواقعی گرایانه موفق شوند. برنامه‌هایی هم که بسیار محافظه‌کارانه تدوین می‌شوند، در بهره‌برداری حداکثر از پتانسیل ضدفساد موجود ناکام می‌مانند و ممکن است به‌عنوان اقداماتی سطحی یا ناچیز تلقی شوند که در نتیجه باز هم به اعتبارشان لطمه خواهد زد.

دیگر خطرها به مخالفت‌های فردی یا نهادی مربوط می‌شود. برای مثال، عناصر برنامه‌های اجرایی، که تجدید ساختار یا اصلاح نظام دیوان‌سالاری را دنبال می‌کنند، احتمال دارد با سستی نهادها و مقاومت اشخاصی مواجه شوند که احساس می‌کنند منافعشان به خطر افتاده است. علاوه بر زمان و نیرویی که باید برای آموزش کارگزاران در فعالیت‌های جدید صرف کرد، باید خطرها را شناسایی و در صورت بروز با آنها مقابله کرد. باین حال، به‌عنوان یک قاعده کلی می‌توان با ایجاد انعطاف‌پذیری کافی در برنامه‌های اجرایی این امکان را فراهم آورد که در بروز تأخیر یا نقص در هر یک از عناصر کل برنامه متوقف نشود و از این طریق آثار زیان‌بار تأخیرها و دیگر مشکلات به حداقل برسد.

۳-۱۰-۴ برنامه‌های مرتبط

پیش از تدوین برنامه اجرایی ممکن است لازم باشد برنامه‌هایی اجرا شوند:

- مشاوره و دیگر اقدامات در راستای گردآوری اطلاعات برای شناسایی بخش‌ها یا حوزه‌های موضوعی که نیازمند برنامه اجرایی هستند و انتظاری که می‌توان از این برنامه‌های مورد ملاحظه داشت؛
- طراحی اقدامات خاصی که بخشی از برنامه‌های مورد ملاحظه را تشکیل می‌دهند، مانند کدهای رفتاری و ساختارهای پاسخ‌گویی و شفافیت؛ و
- تدوین برنامه گسترده ملی به‌عنوان زیربنا و چارچوب برنامه‌های اجرایی که قرار است به‌طور تخصصی‌تر برای موضوع‌ها یا اقدامات خاص طراحی شود.

برنامه‌هایی که ممکن است به آنها در کنار برنامه‌های اجرایی نیاز باشد آنهایی هستند که عناصر برنامه یا برنامه‌های مورد نظر را شکل می‌دهند. همچنین، معمولاً به نشست‌های بیشتر یا دیگر مشاوره‌ها در حین انجام کار نیاز است تا وضعیت عملیات اجرایی، ارزیابی و دیگر اقدامات برپایه ارزیابی به‌عمل آمده طراحی شود.

۳-۱۱ برنامه دوازدهم

۳-۱۱-۱ تقویت دولت‌های محلی

راهبردهای ضدفساد باید تمامی سطوح دولتی را فراگیرند و اقدامات کلیه سطوح باید با یکدیگر هماهنگ شوند. بسیاری از عناصر این راهبردها با اینکه با رویکرد ملی طراحی می‌شوند، اما باید با جدیت در سطح محلی به اجرا درآیند تا مؤثر واقع شوند. دیگر عناصر را هم باید به‌طور کلی در سطح محلی تدوین و اجرا کرد. اهداف چنین برنامه‌ای عبارت‌اند از:

- کمک به برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران در تطبیق برنامه‌هایی که برای شرایط عمومی طراحی شده‌اند تا بتوان از آنها برای رفع نیازهای طراحی و اجرا در سطح محلی استفاده کرد؛
- تسهیل یکپارچگی عمودی برنامه‌های به‌کار رفته در جوامع محلی با برنامه‌های ملی یا مرکزی و یکپارچگی افقی با دیگر جوامع محلی؛ و

• تشویق و تسهیل مشارکت عمومی در سطح محلی.

اجرای معاهدات بین‌المللی در سطح ناحیه‌ای، استانی یا شهری، غالباً چالش‌های مضاعفی را به‌ویژه در نظام‌های فدرال به‌وجود می‌آورد. در اینجا ممکن است برخی عناصر تنفیذ شده در حوزه صلاحیت شبه‌حاکمیتی دولت‌های زیرملی و نه خود دولت مرکزی قرار گیرد که معاهده را پذیرفته و به آن ملزم شده است. همانند معاهدات عادی بین‌المللی، کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد موافقت‌نامه قانونی میان دولت‌های عضو محسوب می‌شود که موضوع‌های مربوط به اجرای آن در حوزه کشورهای فدرال و در سطح محلی یا ناحیه‌ای را به‌خودشان سپرده است. با این حال، این موضوع برای نویسندگان کنوانسیون نیز روشن بود که بسیاری از این مقررات - به‌ویژه آنهایی که به بخش دولتی، کارگزاران دولتی و اداره‌های دولتی مربوط می‌شود - قابلیت اجرا نخواهند داشت، مگر اینکه کمابیش در تمام سطوح دولتی هریک از دولت‌های عضو به اجرا درآید. این امر به‌عنوان یک تفسیر صریح و اجرای بسیاری از مقررات ازسوی بسیاری از کشورها تبعیت خواهد شد. برای مثال، تعریف «کارگزار دولتی» شامل هر شخصی می‌شود که اداره‌ای را سرپرستی می‌کند. این تعریف یا به همین شکل در حقوق داخلی منعکس می‌شود یا فقط امور دولتی را دربرمی‌گیرد و یا اینکه مطابق تعریف قانون داخلی شامل خدمات دولتی می‌شود.^۱ به این ترتیب، این تعریف به‌طور خودکار اکثر مقررات راجع به تعاریف مرتبط داخلی را که در تمامی سطوح دولتی اجرا می‌شوند دربرخواهد گرفت. با این حال، در بعضی کشورها، تحت شمول قرار گرفتن کارگزاران و اداره‌های منطقه‌ای یا محلی چندان شفاف نیست و برای اطمینان از این امر، یادداشت‌های به توافق رسیده راجع به اقدامات مقدماتی در تعریف «کارگزار دولتی»، به اصطلاح «اداره» تصریح کرده‌اند و بنابراین حوزه خود تعریف عبارت است از:^۲

... این نکته پذیرفته شده که باید این تعریف تمامی سطوح و زیرشاخه‌های دولتی را در حوزه‌های ملی تا محلی دربرگیرد. در کشورهایی که واحدهای زیردولتی (مانند

۱. بند الف ماده ۲ کنوانسیون.

۲. پاراگراف ۳ A/58/422/Add.1.

استانی، شهرداری و محلی) اختیارات حکومتی دارند، از جمله کشورهای که به نظر نمی‌رسد این واحدها بخشی از حکومت را تشکیل دهند می‌توانند واژه «اداره» را به‌گونه‌ای برداشت کنند که آن سطوح را هم دربرگیرد.

به این ترتیب ناگفته پیداست، با اینکه ممکن است لازم باشد در تمهیدات اتخاذ شده راجع به سطوح ناحیه‌ای یا شهری دولتی و کارگزاران یا کارکنانشان تطبیق‌ها یا دگرگونی‌هایی به عمل آید تا مؤثر واقع شود و هماهنگی و انسجام آنها با سیاست‌ها و برنامه‌های ملی تضمین شود، اما به‌اندازه سطح ملی به تمهیداتی برای سطوح مختلف زیرملی هم نیاز است. در عمل، این احتمال وجود دارد که در بسیاری از کشورها اقداماتی که در زیرملی انجام می‌شوند بخشی اساسی از اقدام کلی ضدفساد را تشکیل دهند و همچنین بخشی از تمهیدات پیش‌بینی شده در کنوانسیون را هم عهده‌دار شوند. این بدین معناست که جمع‌آوری گزارش‌ها و ارزیابی اقدامات زیرملی حائز اهمیت است، زیرا مبنای اطلاعات ارائه شده به کنفرانس دولت‌های عضو کنوانسیون، که مطابق بند ۶ ماده ۶۳ تشکیل می‌شود، قرار خواهد گرفت.

۲-۱۱-۳ شرح

از بعضی جهات، می‌توان برنامه‌های ضدفساد در سطح شهری یا محلی را نمونه کوچک شده‌ای از اقدامات مشابه در سطح ملی دانست. لذا، بعضی مطالبی که در ادامه می‌آید آن قدر کامل نیستند که یک مجموعه «برنامه» را تشکیل دهند، بلکه اطلاعاتی هستند که باید برای منطبق ساختن برنامه‌های بیان شده در دیگر بخش‌ها با شرایط حاکم بر اقدامات مورد اشاره قرار گیرند. باین حال، از دیگر جهات، فساد در قالب یک مشکل کاملاً محلی نمایان می‌شود که باید بر همان مبنای آن پرداخت یا اینکه ماهیتی فراگیرتر دارد که مستلزم تمهیدات کاملاً محلی است. بنابراین، برخی مطالب ذیل برنامه‌ها یا عناصری از برنامه‌هایی را شرح می‌دهند که به‌طور خاص برای سطوح محلی یا پشتیبانی از آن اقدامات طراحی شده‌اند.

در کشورهای در حال توسعه، تمرکززدایی منجر به مشارکت بیشتر شهروندان در تصمیم‌گیری‌های محلی شده است. دولت‌های منتخب محلی خود را در برابر مسئولیت

روزافزون ایجاد و حفظ زیرساخت‌های اساسی، ارائه خدمات اصلی و خدمات اجتماعی به همراه تمامی چالش‌های ناشی از تعهدات مالی، مدیریتی و قانونی می‌بینند. این مسئولیت محلی از لحاظ کنترل فساد مزایا و معایبی دارد. تمرکززدایی و خودمختاری محلی بیشتر ممکن است فعالیت‌های محلی را از ساختارهای متمرکز نظارتی و پاسخ‌گویی که مانع بروز فساد می‌شوند و آن را کنترل می‌کنند دور سازد. با این حال، اگر مدیریت صحیحی اعمال شود و بتوان آنها را برای شناسایی و ریشه‌کنی فساد بسیج کرد، فعالیت‌های محلی به‌جایگاهی خواهند رسید که از نظارت دقیق‌تر و مؤثرتر مردم همان محل برخوردار خواهند بود.

می‌توان اقدامات خاصی که در ذیل می‌آید را در قالب «برنامه‌ها» مدنظر قرار داد و در برنامه‌های ضدفساد محلی گنجانید یا اینکه به‌عنوان راهنما به‌منظور اصلاح عناصر برنامه‌هایی که قرار است برای استفاده در سطح محلی تطبیق داده شوند به کار برد. یکی از راه‌های شروع فرایند محلی برگزاری نشست‌هایی مشابه نشست‌های برنامه‌ریزی اجرایی در سطح ملی است. پس از انجام دادن تحقیقات مقدماتی به‌منظور شناسایی عناصر و شرکت‌کنندگان احتمالی، نشست برگزار خواهد شد تا گروه‌های ذی‌نفع از راهبرد ملی آگاهی یابند، راجع به مشکلات فساد محلی به بحث و تبادل نظر بپردازند و موضوع‌ها و دوره‌های اجرایی که قرار است در دستور کار قرار گیرد معرفی شوند. در بسیاری موارد، سلسله نشست‌هایی برگزار می‌شود تا موضوع‌ها به‌تدریج پالایش، اولویت‌ها مشخص، برنامه اجرایی مدون و مسئولیت افراد یا سازمان‌های مجری این برنامه معین شود. برنامه‌هایی که به سازمان‌دهی این نشست‌ها و آماده‌سازی برنامه‌های اجرایی می‌پردازند اصولاً برای فعالیت‌هایی که در سطح محلی اجرا می‌شوند نیز اعتبار خواهند داشت.

معمولاً نشست‌های برنامه‌ریزی اجرایی و برنامه‌های ضدفساد محلی به موضوع‌های ذیل می‌پردازند:

۱-۲-۱۱-۳ شناسایی ظرفیت و اراده سیاسی به‌منظور اصلاحات محلی

آنچه اهمیت دارد این است که رهبران محلی که اراده و توانایی کافی به‌منظور اعمال فشار

برای حکومت بهتر در نگاه کلی و اجرای تمهیدات ضدفساد به طور خاص دارند شناسایی شوند. غالباً منابع جامعه مدنی محلی مانند رسانه‌ها امکان کمک به این امر را دارند.

۲-۱۱-۳ ارزیابی فساد محلی، چارچوب نهادی برای اقدامات و دیگر عوامل

از آنجاکه اکثر اقدامات فساد اجزای محلی دارند، آنهایی که در عرصه ملی یا بین‌المللی فعال اند، باید به خاطر داشته باشند که برنامه‌ریزی محلی معمولاً باید آن قدر انعطاف‌پذیر باشد که بتوان با توجه به شرایط محلی اقدامات مؤثری را به انجام رساند. ارزیابی بیشتر، به‌ویژه از نهادهای محلی و اوضاع سیاسی، ممکن است با برگزاری نشست‌های برنامه‌ریزی اجرایی انجام شود. دیگر اطلاعات مورد نیاز برای اقداماتی مانند ارزیابی ماهیت و حوزه فساد محلی و نگرانی عمومی راجع به آن را می‌توان از طریق تمهیدات مفصل‌تر و خاص‌تر، مانند پیمایش‌های عمومی به‌دست آورد. با اینکه باید این ارزیابی را در حین تدوین و اجرای برنامه‌های اجرایی انجام داد، اما باید در جریان و پس از تکمیل آن نیز ادامه یابد تا پیشرفت‌های حاصل ارزیابی شوند و در صورت لزوم تطبیق‌هایی به‌عمل آید (ر.ک. «ارزیابی و نظارت» در ذیل). معمولاً لازم است راجع به موضوع‌های ذیل اطلاعاتی کسب و بررسی شود:

۳-۱۱-۲-۳ ارزیابی ساختارهای اداره‌های محلی

این اقدام شامل ارزیابی کلی از سازمان اصلی دولت محلی و شناسایی بخش‌های تأثیرپذیر از فساد و ظرفیت نهادی که ممکن است برای مبارزه با آن به کار رود می‌شود. در ارزیابی‌ها باید از منابع داخلی (آنهایی که در مؤسسات کار می‌کنند) و منابع خارجی (آنهایی که از خدمات یا عملیات مورد نظر بهره‌مند می‌شوند یا تحت تأثیر آنها قرار می‌گیرند) استفاده کرد.

۳-۱۱-۲-۴ ارزیابی ماهیت و حوزه مشکلات ناشی از فساد محلی و اولویت‌های محلی

مقابله با آنها

مبنای برنامه‌های اجرایی محلی، باید ارزیابی‌های عینی و ذهنی از فساد باشد تا

نشانه‌های ماهیت و حوزه واقعی این مشکلات مشخص شود. برای مثال، کدام عناصر دولتی بیش از همه تأثیرپذیرند و تأثیر کلی آنها چیست؟ ارزیابی شخصی از دیدگاه مردم محل راجع به این مشکل شناخت بیشتری خواهد داد و غالباً مبنای اولویت‌بندی اقدامات محسوب می‌شود. ممکن است میان اولویت‌های ملی و محلی تعارض به‌وجود آید و نیاز به رفع آن باشد.

۳-۱۱-۲-۵ ارزیابی عوامل حکمرانی خوب

اطلاعات کلی باید در راستای تأثیرگذاری، کارآمدی، شفافیت، سلامت و دسترس‌پذیری خدمات باشد. این اطلاعات باید با ارزیابی نوعی به‌عمل آمده از همان عوامل مقایسه شود و هر دو وجه این مقایسه باید برای ارزیابی تأثیرات اصلاحات آتی یک مبنای ارائه دهند.

۳-۱۱-۲-۶ ارزیابی کمیت و کیفیت تعامل شهروندان با دولت

این ارزیابی باید عمده نواقص تعامل میان مردم و دولت محلی، ساختارهایی که اطلاع‌رسانی و مشارکت عمومی را تسهیل می‌کنند یا مانع آن می‌شوند و درجات آگاهی عمومی نسبت به فعالیت دولتمردان از حرف تا عمل را شناسایی کند.

۳-۱۱-۲-۷ ارزیابی ارائه خدمات

این ارزیابی باید به دنبال شناسایی عمده نواقص موجود در سطوح و انواع خدمات ارائه شده به‌دست شهرداری باشد و شامل تجزیه و تحلیل نحوه تخصیص منابع عمومی به اداره‌ها و در صورت وجود، تأثیر آن بر ارائه خدمات می‌شود. همان‌طور که پیش از این اشاره شد، باید راجع به سطوح و ظرفیت واقعی ارائه خدمات و تصورات مردم مبنی بر خوب، مناسب یا نامناسب بودن آنها اطلاعات جمع کرد.

۳-۱۱-۲-۸ ارزیابی دیگر شاخص‌های حاکمیت

باید عوامل داخلی حاکمیت، از جمله این موارد ارزیابی شوند: پیچیدگی امور شکلی، میزان اعمال نظر شخصی در تصمیم‌گیری، به‌کارگیری سازوکارهای پاسخ‌گو و جبران

خسارات استحقاق محور، ارتقا، استخدام موقت، میزان رعایت تشریفات در بهره‌برداری از منابع بودجه، شفافیت در اطلاع‌رسانی سازمانی، اینکه کدهای رفتاری وجود دارند و اجرا می‌شوند و نحوه ارتباط آنها با ارائه خدمات.

۳-۱۱-۲-۹ جلب مشارکت محلی و «از خود دانستن» برنامه‌های محلی

آنچه اهمیت دارد این است که مردم محل این فرایند را از خود بدانند. به‌هنگام تطبیق تمهیدات مقرر برای دیگر سطوح دولتی یا شهرداری‌های سراسر کشور به داده‌های محلی نیاز است. این اقدام باعث می‌شود اصلاحات براساس شرایط حاکم بر محل مورد نظر به‌عمل آید که این خود انعکاس اولویت‌های محلی و اینکه برنامه‌های تدوین شده، بدون در نظر گرفتن اهداف یا چارچوب‌های زمانی غیرواقع‌گرایانه یا تحقق‌ناپذیر، حداکثر بهره‌برداری را از منابع و ظرفیت‌ها به‌عمل خواهند آورد تضمین می‌کند.

همچنین مشارکت محلی از لحاظ اطلاع‌رسانی عمومی راجع به برنامه‌ها، جلب پشتیبانی محلی برای اجرای آنها و ایجاد حس اعتبار و «از خود دانستن» در سطح محلی اهمیت ویژه‌ای دارد. لذا برای اینکه توجه شرکت‌کنندگان محلی به موضوع‌های مورد نظر جلب شود، باید نشست‌های برنامه‌ریزی اجرایی را برگزار کرد. در این نشست‌ها، سیاستمداران محلی، کارگزاران وزارتخانه‌ها و اداره‌های محلی، نمایندگان جامعه مدنی و نمایندگان مردمی که از حوزه‌های تحت بررسی تأثیر می‌پذیرند حضور خواهند داشت. ممکن است لازم باشد «افراد برون‌سازمانی»، مانند نمایندگان دولت‌ها یا برنامه‌های ضدفساد، کشورهای اهداگر یا نهادها و کارشناسان فنی هم حضور یابند تا به سازمان‌دهی و اجرای «برنامه‌ها» و تلفیق آنها در برنامه‌های ضدفساد یا اتخاذ به‌عنوان یک راهنما برای اصلاح عناصر برنامه‌هایی که برای استفاده در سطح محلی تطبیق یافته‌اند کمک کنند.

۳-۱۱-۳ اجرای اصلاحات

با توجه به اجماع حاصل از کارگاه‌ها و تجزیه و تحلیل‌های کیفی و کمی اطلاعات، می‌توان اصلاحات خاص را به‌نحوی طراحی و اجرا کرد که به عواملی که ممکن است به سلامت و ارائه خدمات در سطح محلی لطمه وارد آورند بپردازند.

تجربه نشان می‌دهد در شرایط کمبود منابع انسانی و مالی، نهادهای بین‌المللی ممکن است از طریق کمک‌های فنی نقش مهمی را در پشتیبانی از اقدامات شهری ایفا کنند. همچنین، تدوین سلسله مراحل مناسبی از اصلاحات که در آن عواملی مانند هزینه‌های مستقیم اقتصادی و غیراقتصادی، هزینه‌ها و منافع سیاسی و نیاز به نتایج کوتاه‌مدت برای ایجاد اعتبار بلندمدت لحاظ شده باشد، حائز اهمیت است.

هدف این است که کمیته‌های عملیاتی جامعه مدنی «بهترین اقدامات» را در خط‌مشی‌های ضدفساد دولتی شهری بگنجانند. اگر این مهم به شایستگی محقق شود، باید درجات فساد کاهش و ارائه خدمات بهبود یابد و درعین حال، پاسخ‌گویی برآمده از کنترل‌های مؤثر اجتماعی نیز برقرار شود. آنها مزایای تلفیق اراده سیاسی، ظرفیت فنی برای اعمال اصلاحات و مشارکت با جامعه مدنی را به تصویر می‌کشند.

۳-۱۱-۴ ارزیابی و نظارت

کارایی، کارآمدی، درجات فساد، دسترس‌پذیری، شفافیت، پیچیدگی شکلی و دیگر عوامل مرتبط باید همواره ارزیابی شود تا مشخص شود آیا خدمات دولتی محلی بهبودهایی را نشان می‌دهند یا خیر و اینکه برای اجرای برنامه‌های ضدفساد به تطبیق‌هایی نیاز است یا خیر. علاوه بر ارزیابی اولیه، لازم است به شاخص‌های عینی اجرایی و شاخص‌های شخصی نگرش‌های عمومی و مخاطبان اصلی خدمات نیز توجه شود. در تجزیه و تحلیل شاخص‌ها، نه فقط عوامل فردی، بلکه باید تا حدودی نحوه ارتباط آنها با یکدیگر و آنچه را می‌توان از این رابطه راجع به تأثیرات کلی استنباط کرد مورد توجه قرار داد. برای مثال، در پیچیدگی‌های شکلی آنچه اهمیت دارد این است که ببینیم در حوزه‌ای خاص افزایش یا کاهش یافته و اینکه آیا در مجموع، این عملیات اجرایی ارتقا یافته یا با نقص مواجه بوده است و در نهایت اینکه آیا میان این دو ارتباطی وجود دارد یا خیر. در جایی که پیچیدگی کاهش می‌یابد، اما عملیات اجرایی ارتقا نمی‌یابد، باید بررسی‌های بیشتری انجام داد تا مشخص شود عوامل دیگری مانع پیشرفت بوده‌اند یا خیر.

۳-۱۱-۵ به‌کارگیری کمیسیون‌ها یا کمیته‌های ضدفساد محلی

تأسیس کمیسیون‌ها یا کمیته‌هایی به‌منظور تدوین، اجرا و نظارت بر اقدامات ضدفساد،

موضوع برنامه نهم است. در صورت لزوم می‌توان عناصر بررسی شده در آنجا را برای استفاده در مقطع محلی تطبیق داد. وظایف خاصی که این کمیته‌ها ممکن است عهده‌دار شوند عبارت‌اند از:

- تدوین راهبرد شهری یا برنامه اجرایی که عناصر برنامه ملی را با عناصر مورد نیاز ایجاد یا اصلاح شده برای حوزه محلی تلفیق کند؛
- برگردان سیاست‌های ضدفساد ملی و شهری در قالب برنامه اجرایی محلی؛
- در صورت نیاز، تدوین قانون شهری؛
- نشر اطلاعات، جلب مشارکت محلی و شتاب بخشیدن به آن؛
- نظارت بر اجرای برنامه‌های محلی؛ و
- ارائه اطلاعات و بازخورد محلی به نهادهای ضدفساد ملی، ناحیه‌ای و محلی.

۳-۱۱-۶ برنامه‌های مرتبط

اکثر خدمات دولتی در سطوح شهری یا محلی ارائه می‌شوند. لذا در این سطح احتمال بروز فساد خرد و اداری بسیار زیاد است. برای موفقیت اقدامات ضدفساد شهری به برنامه‌های مضاعف نیاز است. برنامه‌های خاصی که عناصر برنامه‌های محلی را تشکیل می‌دهند یا در کنار چنین برنامه‌هایی به کار روند عبارت‌اند از:

- برنامه‌هایی که آگاهی عمومی را افزایش می‌دهند، مانند برنامه‌های تبلیغاتی رسانه‌ای که آگاهی و تحمل‌ناپذیری در برابر فساد را افزایش می‌دهند و درعین حال، آگاهی و پشتیبانی از اقدامات ضدفساد را تقویت می‌کنند؛
- برنامه‌هایی که از مشاوره و تدوین راهبردها و برنامه‌های اجرایی که مشکلات و اولویت‌های محلی را منعکس می‌کنند، مانند برگزاری نشست‌های برنامه‌ریزی اجرایی یا مشابه آن، پشتیبانی می‌کنند.
- برنامه‌هایی که به ارزیابی ماهیت و حوزه فساد و همچنین نگرش‌ها و واکنش‌های محلی به این مشکل و اقداماتی که برای مقابله با آن صورت می‌گیرد می‌پردازند. برنامه‌هایی که در این طیف به اجرا درمی‌آیند به تدوین اطلاعات «مبدأ» که می‌توان براساس آنها پیشرفت‌های آتی را ارزیابی کرد و همچنین به ارزیابی‌های در جریان کار

که راجع به تحقق اهداف و اصلاحات یا تطبیق‌هایی صورت گرفته در راهبردها یا اقدامات در حال اجرا صورت می‌گیرند کمک می‌کنند؛

● برنامه‌هایی که معیارهایی مانند کدهای رفتاری را تدوین می‌کنند و غالباً به‌منظور ارائه یک مینا برای فعالیت‌های محلی و ایجاد انتظارات شایسته در مخاطبان خدمات مورد استفاده قرار می‌گیرند؛

● برنامه‌هایی که از شفافیت پشتیبانی می‌کنند؛

● برنامه‌هایی که از اصلاحات نهادی پشتیبانی می‌کنند، مانند ایجاد انگیزش‌های مرتبط با کار در کارگزاران، کاهش اعمال نظرهای شخصی اداری، و بهینه‌سازی یا ساده‌سازی امور شکلی؛ و

● برنامه‌هایی که از پاسخ‌گویی پشتیبانی می‌کنند، مانند شروط بازرسی یا حسابرسی، اعلام، سازوکارهای شکایت‌ها، تمهیدات راجع به تعارض منافع، قواعد انضباطی و اعمال صلاحدید.

۳-۱۲ برنامه سیزدهم

۳-۱۲-۱ قانون‌گذاران و اقداماتشان علیه فساد

هدف این برنامه کمک به قانون‌گذاران در تقویت نقش‌هایی است که در حوزه‌های حساس مبارزه با فساد به عهده می‌گیرند. این اقدامات حوزه‌های عمومی مانند شفافیت و پاسخ‌گویی دولتی، و حوزه‌های خصوصی مانند تدوین و تصویب قوانین ضدفساد و نظارت مستقل و چندجانبه بر نهادهای ضدفساد را دربرمی‌گیرند. با اینکه تمرکز بر اقدامات ضدفساد است، اما باید متذکر شد که این اقدامات غالباً با دغدغه‌های وسیع‌تری از قانون‌گذاران در حوزه‌هایی مانند حقوق بشر و حاکمیت قانون پیوند نزدیک دارند.^۱

۳-۱۲-۲ شرح

ممکن است در مراجع قانون‌گذاری اقدامات ضدفساد به‌خود نهادها یا افرادی ارجاع یابد

۱. درخصوص نقش پارلمان‌ها در مبارزه با فساد، ر.ک. کمیته امور اقتصادی و توسعه شورای اروپا
www.stars.coe.fr/doc00/edoc00/edoc8652.htm.

که در مقام نماینده به انجام دادن وظیفه مشغول اند. بسیاری از عناصر به طور هم‌زمان هر دو گروه فوق را هدف قرار می‌دهند. برای مثال، با اینکه ساختارهای کمیته همان ساختارهای نهادی هستند، یکی از مهم‌ترین اقداماتشان این است که مسئولیت‌های ماهوی به طور کارآمد به اعضا واگذار شود.

۳-۱۲-۲-۱ ساختارهای پاسخ‌گویی

اصولاً این ساختارها معیارها و قواعد حاکم بر رفتار و همچنین نهادها یا دیوان‌هایی را دربرمی‌گیرند که به موارد نقض این معیارها می‌پردازند. این موضوع باید در ذهن حک شود که کارگزاران منتخب، هم از لحاظ سیاسی و هم از لحاظ قانونی پاسخ‌گو هستند. کدهای رفتاری قانونی یا اداری ممکن است معیارهای کلی برنامه‌های تبلیغاتی انتخاباتی، مدیریت اداره‌ها و رفتار کلی حرفه‌ای نمایندگان منتخب را وضع کنند. همچنین، بعضی عناصر مانند الزام به حضور در جلسات و شرکت در فعالیت‌های قانون‌گذاری مختلف را می‌توان در قالب قواعد شکلی قانون‌گذاران تحمیل کرد. این عناصر غالباً به شدت تحت تأثیر عوامل سیاسی قرار می‌گیرند، مانند نیاز به وجود دولت سیاسی برای اطمینان از اینکه به‌هنگام رأی دادن قانون‌گذار به طرح‌های آن از پشتیبانی کافی برخوردار باشد. دیگر عناصر، مانند قواعد راجع به اعلام، اجتناب یا طرق دیگر مقابله با تعارض منافع، ممکن است لازم باشد به طور خاص تدوین و تصویب شوند. پاسخ‌گو نگه‌داشتن نمایندگان مستلزم شفاف‌سازی حرفه‌ای قانون‌گذاری و رفتار اعضای آن است. همان‌طور که در فصل گذشته اشاره شد، ساختارهایی که این افراد را از لحاظ قانونی پاسخ‌گو نگه می‌دارند، باید حدود مصونیت قانونی و استقلال ذاتی قوه مقننه را نیز رعایت کنند. همان‌طور که در خصوص استقلال قضات بیان شد، این قاعده اصولاً شامل نهادها یا دیوان‌هایی می‌شود که در خود قوه مقننه قرار دارند تا اطمینان حاصل شود رویه‌های انضباطی از سوی افراد برونی که به دنبال تأثیرگذاری ناشایست بر حرفه‌ای قانون‌گذاری اند، مورد سوءاستفاده قرار نخواهد گرفت.^۱ پارلمان‌هایی که به شیوه

۱. برای مثال، ر.ک. کد رفتاری و راهنمای قواعد مرتبط با رفتار نمایندگان، مصوب مجلس عوام بریتانیا به تاریخ ۲۴ ژوئیه ۱۹۹۶، مجلس عوام، سند ۶۸۸، جلسه ۱۹۹۵/۹۶، در سایت

پارلمانی بریتانیا عمل می‌کنند معمولاً از طریق تأسیس کمیته‌ای از نمایندگان کدهای رفتاری را برقرار می‌کنند و در صورت لزوم، رویه‌های انضباطی را هم به اجرا می‌گذارند. معمولاً این کمیته‌ها همانند خود قوه مقننه تا حدودی با نگرش سیاسی تأسیس می‌شوند. به این ترتیب، با اینکه در کمیته‌ها چندجانبه‌گرایی رعایت می‌شود، اما جناح اکثریت در همه جا سلطه‌اش را حفظ خواهد کرد.

۲-۲-۱۲-۳ دیگر ساختارهای نظارتی

خود نظام کمیته، از طریق توزیع موضوع‌ها میان بسیاری از کمیته‌ها، نظارت مضاعفی را به وجود می‌آورد. البته وظایف بعضی از این کمیته‌ها با یکدیگر هم‌پوشانی دارند. برای مثال، موضوع‌هایی که برای ارائه پیشنهادها سیاست‌گذاری ماهوی به پشتیبانی یک کمیته نیازمندند، غالباً باید تأییدی کمیته‌هایی را کسب کنند که تخصیص بودجه را در اختیار دارند. سوای از انتصاب افراد برای نظارت بر رفتار نمایندگان، ممکن است از کمیته‌ها خواسته شود بر حوزه‌هایی مانند انتشارات قانون‌گذاری، امور مالی خود قوه مقننه، آزادی اطلاعات و دسترسی رسانه‌ها به موضوع‌های قانون‌گذاری و چندجانبه‌گرایی در نظارت بر کارکردهای اصلی قوه مجریه نظارت کنند.^۱ کارایی نظارت قانون‌گذاری تا حد زیادی به میزان آگاهی نمایندگان از موضوعی بستگی دارد که قرار است بر آن نظارت کنند. ممکن است از نهادهای دولتی و دیگر مراجع خواسته شود به‌طور منظم یا موقت به کمیته‌های نظارتی قانون‌گذاری گزارش دهند و لازم باشد در خصوص توانایی‌شان برای کمک در این کار تحقیقاتی به‌عمل آید.

۳-۲-۱۲-۳ ساختارهای شفاف‌سازی

همان‌طور که پیش از این اشاره شد، یکی از عوامل بسیار مهم پاسخ‌گو نگه‌داشتن کارگزاران منتخب از نظر سیاسی، شفاف‌سازی است. در ضمن این مؤلفه ممکن است از

^۴ در اوگاندا، یک کد ریاستی از رهبران، از جمله نمایندگان پارلمان می‌خواهد درآمدها، دارایی‌ها و تعهدات خود را به شکل سالانه اعلام کنند و آنها را از قرار دادن خودشان در موقعیت‌های تعارض منافع منع کرده است.

۱. در خصوص نقش پارلمان‌ها در مبارزه با فساد ر.ک. کمیته امور اقتصادی و توسعه شورای اروپا

پشتیبانی شروط راجع به دسترسی همگانی به اطلاعات، دسترسی رسانه‌ها به قوه مقننه، انتشار حساب‌ها و رویه‌ها، کمک‌های فناوری مدرن مانند راه‌اندازی وبسایت برای قوه مقننه و نمایندگان و تضمین دسترسی‌پذیری حداکثری نمایندگان مردم در نشست‌ها، چه حضوری و چه از طریق رسانه‌های رادیویی و تلویزیونی برخوردار باشد. با توجه به ماهیت جناحی فعالیت‌های سیاسی و پاسخ‌گویی سیاسی، تنوع منابع حائز اهمیت است. از آنجاکه نمایندگان تمایل دارند مجدداً انتخاب شوند، می‌توان انتظار داشت توفیقاتشان را به بهترین وجه ممکن منعکس کنند. هرچند جناح‌های سیاسی مقابل سعی می‌کنند از اعتبار آنها بکاهند. آنچه برای رأی‌دهندگان اهمیت دارد این است که با تنوع دیدگاه‌ها مواجه شوند تا بتوانند براساس قضاوت شخصی‌شان تصمیم بگیرند.

۴-۲-۱۲-۳ نشست‌ها و رویه‌های قانون‌گذار

موضوع‌های سیاسی مهم باید در نهادهای قانون‌گذاری مطرح شوند و معمولاً قواعد شکلی و ماهوی به‌نحوی طراحی می‌شوند که این مهم را محقق کنند. از لحاظ شکلی، آنچه برای نمایندگان اهمیت دارد این است که در ابراز عقیده یا نگرانی‌های خود آزاد باشند و فرصت کافی در اختیار داشته باشند. اصولاً اولین شرطی که باید رعایت شود، تضمین آزادی بیان برای نمایندگان و اعطای مصونیت قانونی به آنها درخصوص اظهاراتی است که در قوه مقننه ایراد می‌کنند. دومین شرطی که باید در قالب قواعد شکلی رعایت شود این است که به همه آنها زمان کافی داده شود تا اطمینان یابند فرصت کافی برای سخنرانی دارند. معمولاً در رویه‌ها زمانی برای بحث و تبادل نظر راجع به موضوع‌های خاص مانند قانون پیشنهادی و زمانی هم برای طرح هر موضوع ازسوی نمایندگان اختصاص می‌یابد. رویه پارلمانی بریتانیا، که ازسوی بسیاری از قانون‌گذاران اقتباس شده است، برقراری یک «زمان سؤال» منظم است که در آن نمایندگان پارلمان می‌توانند از وزاری دولت سؤال کنند. این وزرا در نظام‌های پارلمانی معمولاً نماینده نیز محسوب می‌شوند و باید برای پاسخ‌گویی در جلسات حاضر شوند. در نظام‌هایی که وزرا از خارج از قوه مقننه انتخاب می‌شوند، مانند ایالات متحده، دیگر ابزارها، مانند الزام وزرا به حضور در کمیته‌های دائمی کارکرد مشابهی را ارائه می‌دهند. در هر دو نظام، عدم

حضور یا ارائه پاسخ‌های اشتباه یا گمراه‌کننده به سؤال‌ها، یک تخلف جدی محسوب می‌شود و موضوع ضمانت اجراهای قانونی یا سیاسی قرار می‌گیرد.

۳-۱۲-۲-۵ سگ‌های نگهبان

همان نهادهای معروف به «سگ‌های نگهبان» که بر دولت غیرسیاسی یا کارکردهای خدمات دولتی نظارت دارند، ممکن است نسبت به قانون‌گذار نیز از همان اختیارات برخوردار باشند که البته لازم است استقلال و پاسخ‌گویی سیاسی قانون‌گذار حفظ شود. همان‌طور که در فصل گذشته اشاره شد، مصونیت‌های قانونی نمایندگان باید به موارد کاملاً ضروری محدود شود تا امکان مباحث قانون‌گذاری کامل و آزاد وجود داشته باشد و از تأثیرگذاری ناروا بر موضوع‌های قانون‌گذاری جلوگیری شود. ضرورتی ندارد این مصونیت نمایندگان را از بازنگری مراجعی مانند حسابرسان کل و تشکل‌ها و معیارهای اساسی حقوق بشری محفوظ دارد. همچنین، آنها نباید از قواعد قانون‌گذاری یا دیگر قواعد حاکم بر مؤلفه‌هایی، مانند پاسخ‌گویی در برابر مخارج سیاسی، برنامه‌های تبلیغاتی انتخاباتی، سوءتصاحب و سوءمدیریت سرمایه ملی، مخارج ناشایست یا تخلف در تدارکات شانه خالی کنند.

۳-۱۲-۳ پیش‌شرط‌ها و خطرها

انتخابات با برنامه‌های تبلیغاتی همراه است و دوره‌های گذرای را شامل می‌شود. ممکن است تمامی صاحب‌منصبان سیاسی در جریان انتخابات تحت تأثیر اقدامات فاسد مضاعف قرار گیرند. وجوه باید عرضه و به‌سرعت خرج شود که این خود حسابداری را مشکل می‌کند و ممکن است اهداگران در راستای برخورداری از وعده‌های مطلوب در صورت انتخاب نامزد مورد نظرشان از فشارهای سیاسی بهره‌برداری کنند. سیاستمداران به‌محض خروج از دفتر کارشان خود را از هرگونه مسئولیت سیاسی که به‌موجب معیارهای رفتاری لازم‌الاجرا بود مبری می‌بینند و آنهایی که به این سمت نائل می‌شوند معمولاً تحت فشار قرار دارند تا با انتصاب‌های ارباب‌منشی و توصیه‌ای به حمایت‌کنندگان خود پاداش دهند. تمامی اینها ممکن است رویه‌ای برای اقدامات فاسد به‌شمار آیند و اعتبار اشخاص دست‌اندرکار را از بین ببرند و از کارایی آنها برای مبارزه با فساد بکاهند.

۳-۱۲-۴ برنامه‌های مرتبط

برای اینکه قانون‌گذار در مبارزه با فساد به مرجعی معتبر تبدیل شود، باید این نگرش وجود داشته باشد که پارلمان از سلامت کافی برای مقابله با این مشکل برخوردار است. برای افزایش این سلامت، لازم است برنامه‌های ضدفساد مضاعف ذیل نیز مورد توجه قرار گیرد:

- تدوین، نشر، بحث و تبادل نظر و لازم‌الاجرا کردن کد رفتاری برای اصحاب پارلمان؛
- برقراری سازوکار انضباطی (کمیته انضباطی یا کمیته محاسبات عمومی) که از صلاحیت تحقیق راجع به شکایت‌ها و در صورت لزوم اعمال اقدامات انضباطی برخوردار است؛
- الزام تمامی اصحاب پارلمان به اعلام دارایی‌ها و وجوه صرف شده در فعالیت‌های تبلیغاتی؛
- اجرای ارزیابی جامع مستقل از سطوح دولتی، قیمت، فراگیری و کیفیت ارائه خدمات، از جمله میزان اعتماد متقابل خدمات دولتی و مردم؛
- ساده‌سازی رویه‌های شکایت‌ها؛
- رشد آگاهی عمومی نسبت به مکان و نحوه شکایت‌ها (برای مثال، از طریق برنامه‌های تبلیغاتی که به مردم شماره تماس‌های مربوط را ارائه می‌دهند)؛ و
- برقراری نظام شکایت‌ها رایانه‌ای که به نهادها امکان می‌دهد تمامی شکایت‌ها را ثبت و تجزیه و تحلیل کنند و بر رسیدگی شکایت‌های مطرح شده نظارت داشته باشند.

۳-۱۳ مطالعه موردی اول: کمیسیون مستقل مبارزه با فساد منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ^۱

هم‌اکنون در جای‌جای هنگ‌کنگ که زمانی آماج فساد بود، سوابق قابل توجهی راجع به

1. Based on a Paper Presented by Dennis Osborne at a UN Expert Meeting on the Elaboration of an Anticorruption Tool-kit, Vienna, 13-14, April 2001.

2. The Independent Commission Against Corruption (ICAC) of the Hong Kong Special Administrative Region (SAR).

اقدامات ضدفساد وجود دارد.^۱ طی دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰، فساد بسیار گسترش یافته بود، به نحوی که اکنون به هیچ‌وجه قابل تصور نیست. در آن زمان، مردم به رشوه مثل «مصیبت اجتناب‌ناپذیر» و «راهی برای پیشبرد امور» می‌نگریستند. فساد به‌ویژه در تمامی اداره‌های پلیس شایع و اختلاس به امری نهادینه تبدیل شده بود.

آخرین قطره‌ای که کاسه صبر مردم را لبریز کرد فرار پیتز گادبر،^۲ سربازرس رئیس پلیس، در سال ۱۹۷۳ بود. در آن زمان، وی از سوی پلیس اداره ضدفساد تحت تعقیب بود. مخالفت‌های مردمی ادامه یافت و کمیسیون مستقل ضدفساد، زمانی که این نیاز مبرم احساس شد که باید به تقاضای عمومی برای مقابله با مفسدان پاسخ داده شود، در سال ۱۹۷۴ تأسیس شد.

ابتدا سعی شد اعتماد عمومی به تعهد دولت جلب شود، ولی مقابله رودرروی کمیسیون با این مشکل آسان نبود. از این‌رو، کمیسیون پاسخ‌گویی مستقیم به حاکم هنگ‌کنگ را عهده‌دار شد (پس از ۱۹۹۷، رئیس اجرایی منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ چین) و به این ترتیب از بقیه نظام اداری متمایز شد. این اقدام بروز بحران عمومی بی‌اعتمادی نسبت به اقدامات ضدفساد را به تأخیر انداخت.

همچنین، دولت دریافت که این‌گونه قالب مبهم مجرمانه را نمی‌توان بدون پرداختن به منشأ آن به‌طور مؤثر بررسی کرد. در نتیجه، این وظیفه به کمیسیون محول شد تا تهاجم سه‌جانبه یکپارچه‌ای را علیه فساد سازمان‌دهی کند که عبارت‌اند از: تحقیق، پیشگیری و آموزش عمومی. برای اینکه این نهاد در برابر چالش‌های دهشتناک تجهیز شود، دولت اختیارات قانونی ضروری را به آن واگذار و با اعطای منابع کافی از آن پشتیبانی کرد.

اقدامات جدی و خبرساز مجریان قانون به‌سرعت مردم ناباور را به این اقتناع رساند که دولت و کمیسیون در عزم خود راسخ هستند. زیرا کمیسیون تمام تلاش خود را برای مسدود کردن گریزگاه‌های فساد در هر دو بخش دولتی و خصوصی به‌کار گرفته بود. همچنین، این نهاد برای تقویت فرهنگ سلامت تولید برنامه‌های تبلیغاتی آموزشی را در دستور کار قرار داد تا به مردم تأکید کند فساد فاجعه و مصیبت است تا از این طریق

1. Alan Lai, Commissioner, Independent Commission Against Corruption, Hong Kong Special Administrative Region of China.

2. Peter Godber.

حمایت آنها را در گزارش مفسدان به دست آورد.

تغییر نگرش عمومی از پذیرش ارتشا به عنوان امر ضروری زندگی به کمک فعال برای ریشه کنی فساد، با پخش برنامه‌های تبلیغاتی گسترده از رسانه‌ها و مواجهه حضوری با اعضای مختلف جامعه محقق شد.

در طول این سالین، رویکرد سه‌جانبه فوق‌الذکر موفقیت خود را به اثبات رسانده است؛ به‌گونه‌ای که منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ شاهد رشد آگاهی عمومی از نتایج مبارزه با فساد بوده است. یکی از قوی‌ترین شاخص‌های اعتماد عمومی این است که حدود ۷۰ درصد آنهایی که فساد را به کمیسیون گزارش کرده‌اند، تمایل داشتند خودشان را معرفی و تماس برقرار کنند (آمار سال ۲۰۰۱).

کمیسیون بر اثر مقاومت و از خودگذشتگی اعضای خود، از مشکلات بسیاری جان سالم به‌دربرد. باوجود این، کاملاً محرز است که اگر این نهاد پشتیبانی حاکمیت قانون، قوه قضاییه مستقل و نظام معتبر تعدیل و توازن را نداشت، نمی‌توانست پیروز شود. همچنین، ضرورت حفظ رویکرد حرفه‌ای‌گرایی و سازش‌ناپذیری این نهاد برای مقابله با فساد نیز به خوبی احساس شد.

پیش از این، فساد در هنگ‌کنگ رایج بود. همان‌طور که اشاره شد، در سال ۱۹۷۳ سربازرس پلیس به‌علت فساد تحت تحقیق قرار گرفت که منجر به فرارش از آن مستعمره شد. انزجار عمومی باعث شد حاکم کمیسیون بازرسی را تأسیس کند که آن نیز دریافت در بسیاری از سازمان‌ها، به‌ویژه پلیس، «فساد شایع شده است». به کمیسیون دستور داده شد ابتدا به فساد مورد ادعا در پلیس بپردازد. مطابق گزارش سالیانه ۱۹۷۴، بالغ بر ۳۰۰۰ شکایت فساد در ده‌ماهه نخست عملیات دریافت شد و ۱۰۸ نفر تحت تعقیب قرار گرفتند که از این تعداد ۵۶ نفر کارمند دولت بودند. تصور بر این بود که تا ژوئیه ۱۹۷۷ ابهت این فساد کلان شکسته شود.

با این حال، کمیسیون فقط چند ماه پس از تأسیس خود تنش‌هایی جدی را با پلیس تجربه کرد. در سال ۱۹۷۷، به دنبال دستگیری تعداد زیادی از مأموران پلیس و فروپاشی چندین سندیکای بزرگ فساد، ۲۰۰۰ مأمور پلیس به‌سوی اداره‌های مرکزی کمیسیون پیشروی کردند و نزدیک بود شورش به پا شود. حاکم عفو عمومی اعلام کرد.

از سال‌های ۱۹۷۴ تا ۱۹۹۳، ۹۰۰۰ نفر به دلیل فساد تحت تعقیب قرار گرفتند و این‌گونه ادعا می‌شود که ۸۴ درصد آنها محکوم شده‌اند. گزارش سالیانه کمیسیون نشان می‌دهد بیش از ۲۵۰۰ گزارش فساد در سال ۱۹۹۸ دریافت شده و ۳۸۲ نفر به دلیل فساد و جرائم مرتبط با آن تحت تعقیب قرار گرفته‌اند. البته ۲۴۳ نفر محکوم و ۱۸ نفر تبرئه شدند و ۹۸ نفر نیز پرونده‌شان تا پایان سال رسیدگی شد. از ۳۸۲ نفری که تحت تعقیب قرار گرفتند، ۲۶۸ نفر از بخش خصوصی بودند. ۲۲۶ نفر دیگر نیز، که عمدتاً از بخش خصوصی بودند، به دلیل جرائم مندرج در فرمان پیشگیری از ارتشا تحت تعقیب قرار گرفتند که عمدتاً فریب، حسابداری نادرست یا سرقت را شامل می‌شد.

در سال ۱۹۹۹، کمیسیون ۱۳۰۰ نفر کارمند داشت که از این تعداد ۸۰۰ نفر در اداره عملیات‌ها مشغول بودند و موارد مظنون به فساد را تحت تحقیق قرار می‌دادند. به‌مرور زمان، کارکنان آن در قالب مأمور مخفی به فعالیت پرداختند. اداره پیشگیری از فساد به دنبال ایجاد تغییر در فعالیت‌های شغلی است. اداره روابط اجتماعی به مردم آموزش می‌دهد و پشتیبانی از کمیسیون را تقویت می‌کند.

کمیته‌ها با دریافت گزارش‌ها و شکایت‌ها، بر فعالیت هر اداره نظارت می‌کنند. همچنین، آنها اطمینان می‌دهند خود کمیسیون هم از اختیاراتش سوءاستفاده نمی‌کند یا مرتکب فساد نمی‌شود.

عملیات شامل اقدامات تحقیقی مجریان قانون، خدمات دولتی، بانک‌ها، بخش خصوصی و انتخابات می‌شود. تحقیق از کلاهبرداری در حیطه وظایف پلیس است، اما دریافت حق کمیسیون‌های غیرقانونی به کمیسیون واگذار شده است. به همین جهت، این نهاد ممکن است قرار تفتیش صادر، از حساب‌های بانکی تحقیق و اشخاص حاضر در حوزه خود را دستگیر کند و تا ۴۸ ساعت در بازداشت موقت نگه دارد. دلایل به وزارت دادگستری ارجاع می‌شود تا اتهامات را صادر کند. عملیات با همکاری اداره‌های دیگر نقاط جمهوری خلق چین و دیگر کشورها اجرا می‌شوند. صدور اخطار در مورد پرونده‌های کوچکی که مجرمان تعهد کامل سپرده‌اند نشان داده که بسیار باصرفه هستند. کارمندان به‌خوبی می‌دانند پس از صدور چنین اخطارهایی کاملاً تحت نظارت‌اند و فقط کافی است جرم کوچکی مرتکب شوند.

رسیدگی قضایی به پرونده‌های کوچک گران تمام می‌شود. با این حال، برگزاری دادگاه‌های علنی و محکومیت‌ها مردم را آگاه و آنها را تشویق می‌کند موارد مظنون به فساد را گزارش کنند و این کار به عملیات بیشتر کمیسیون کمک می‌کند. میزان گزارش‌های ناشناس رو به کاهش است که این نشان از اعتماد عمومی به کمیسیون است.

پیشگیری شامل توصیه به فعالیت شغلی شایسته نیز می‌شود تا وسوسه‌ها و خطرهای به حداقل برسد. توصیه‌ها برای بخش دولتی، الزامی و برای مشاغل خصوصی اختیاری است. در اینجا بر تغییر نظام‌ها و نه مردم تمرکز شده است. این گونه ادعا می‌شود که پیشگیری نسبت به تعقیب بسیار باصرفه‌تر است.

اداره روابط اجتماعی برنامه آموزشی گسترده‌ای را برای جامعه در دستور کار قرار داده است. هر ساله، کارکنان این اداره با مدیران مشاغل، آموزگاران ارشد، کارکنان آموزشی و دانش‌آموزان و نهادهای آموزش عالی، کارکنان دولت و نمایندگان سازمان‌های واقع در چین ملاقات می‌کنند و به آنها راجع به هزینه‌های فساد، قوانین ضداارتشا، به‌ویژه در خصوص پرونده‌های گذشته، مجازات‌ها و عواقب فساد آموزش‌های لازم را می‌دهند. برقراری روابط و آموزش اجتماعی به این دلیل است که به مردم کمک شود نسبت به فساد نگرش منفی پیدا نکنند. توفیق آنها تا حدی به توفیق دادگاه‌ها در رسیدگی به پرونده‌ها بستگی دارد و اطلاع‌رسانی آن باعث می‌شود تهدیدآمیز بودن تعقیب‌ها معتبر جلوه کند. کارگاه‌ها، همایش‌ها و برنامه‌های آموزشی در اشکال مختلف طراحی می‌شوند تا اهداف تعیین شده محقق و «مجموعه برنامه‌های پیشگیری» اجرا شوند.

از رسانه برای اهداف بازدارندگی و آموزشی استفاده و اعلامیه‌ها در راستای منافع عمومی تهیه می‌شود تا از تلویزیون و رادیو پخش شود و در این اثنا اقدامات کمیسیون نیز تشریح می‌شود. برنامه‌های تجاری تلویزیونی نیز از سه مضمون اصلی برخوردارند: درخواست از مردم برای گزارش فساد، هشدارهایی مبنی بر اینکه احتمال افشای اقدامات فاسد وجود دارد و اینکه عواقب هولناکی در انتظارشان است و اعتراف به وجود منافع اجتماعی در معاملات صادقانه. مجموعه‌های آموزشی به مدارس ایده‌هایی در خصوص نقش آفرینی می‌دهند و از محتوای حمایتی بسیار باکیفیتی برخوردارند. بعضی آموزگاران راجع به محتوای دریافتی از کمیسیون چنین اظهار داشته‌اند که به بهترین وجه در

اختیارشان قرار گرفته و بیان درس‌هایی که با شیوه‌های معمول «استفاده از تخته سیاه و صحبت» امکان‌پذیر نیست را تسهیل می‌کنند. برنامه‌های آموزشی بالغ بر ۲۰ هزار نفر از کارمندان بخش دولتی را در یک سال تحت پوشش خود قرار داده‌اند و دوره‌هایی نیز برای بخش خصوصی پیش‌بینی شده است.

در سال ۱۹۹۴، اداره روابط اجتماعی برنامه‌ای تبلیغاتی را راجع به اخلاق حرفه را با هدف ارتقای تصویر هنگ‌کنگ به‌عنوان یک مرکز دادوستد تهیه کرد. تقریباً نیمی از گزارش‌های فساد به سازمان‌های بخش خصوصی مربوط می‌شود و اکنون مردم تصور می‌کنند فساد در حوزه مشاغل و نه دولت بیشتر رواج یافته است.

نگرش کارکنان کمیسیون بر این است که در حوزه‌های ذیل به توفیقاتی دست یافته‌اند:

- اراده سیاسی؛
- استقلال کمیسیون؛
- اختیار سربازرس برای عزل و نصب و مدیریت کارکنان بدون هیچ توضیحی؛
- وجود قانونی مناسب و به‌خوبی لازم‌الاجرا علیه فساد؛
- اطلاع‌رسانی عمومی راجع به تعقیب‌های صورت گرفته علیه فساد؛ و
- وجود قانونی که کارکنان خدمات دولتی را ملزم می‌کند در صورت درخواست، دارایی‌ها و منابع هزینه‌هایشان را اعلام دارند.

در دسامبر ۱۹۹۴، نسبت به اختیارات و پاسخ‌گویی کمیسیون در چارچوب تغییرات سیاسی و فرمان منشور حقوق هنگ‌کنگ،^۱ مصوب ۱۹۹۳، بازنگری به‌عمل آمد. هدف این بود که کارایی کمیسیون در مقابله با فساد حفظ شود، بی‌آنکه خودش به فساد کشیده شود. نتیجه بازنگری‌ها این شد که تغییراتی به‌عمل آمد و به‌موجب آن برخی اختیارات تحقیقی کنترل بیشتری صورت گرفت؛ برای مثال، دیگر قرارهای تفتیش را کمیسیون صادر نمی‌کرد و این کار به دادگاه‌ها واگذار شد. اختیار سربازرس در عزل کارکنان بدون ارائه هیچ توضیحی تأیید و این نکته نیز پذیرفته شد که در صورت وجود ظن یا شکایت و انجام دادن تحقیقات راجع به اقدامات فاسد، چنانچه ضرورت اقتضا کند کارکنان به‌سرعت برکنار شوند.

مطابق اظهارات سربازرس پیشین ایجاد تغییرات متضمن وجود موارد ذیل است:

- ارادهٔ سیاسی و چارچوب قانونی قوی، راهبرد جامعی که تحقیق، پیشگیری، آموزش و مداخلهٔ فعال اجتماع را دربرگیرد و تخصیص بودجهٔ مناسب؛
- ضبط ویدئویی تمامی مصاحبه‌های انجام شده با متهمان و کسانی که به آنها هشدار داده شده است. سه نسخه از این فیلم باید تهیه شود. یکی از آنها به متهم تحویل، یکی از طریق دادگاه ممهور و دیگری در کمیسیون نگهداری شود. استنادپذیر بودن این موارد در دادگاه‌ها باعث شده بسیاری از متهمان به جرم خود اعتراف کنند که این خود باعث صرفه‌جویی بسیار در هزینه‌های دادگاه شده است؛
- این شرط که تمامی گزارش‌های راجع به فساد باید تحت تحقیق قرار گیرند؛
- افشای نام اشخاص تحت تحقیق تا زمانی که قرار تفتیش اخذ نشود یا اشخاص متهم یا دستگیر نشوند، از سوی کارکنان کمیسیون ممنوع است و این اقدام باید جرم‌انگاری شود؛ و
- الزام «کمیتهٔ عملیات‌ها»، که یک مرجع نظارتی شهروندی است، به ارزیابی تحقیقاتی که طی ۱۲ ماه به سرانجام نرسیده‌اند.

۱-۱۳-۳ نتایج برجسته

همان‌طور که در بالا اشاره شد، شالودهٔ تهاجمی قهرآمیز علیه فساد از سه وجه ممکن است: تحقیق، پیشگیری و آموزش عمومی. پس از گذشت چند دهه تلاش سخت، در سطح وسیعی کمیسیون مدلی موفق برای پایان دادن به این مشکل شناخته شد. این نهاد اثبات کرده مبارزه با فساد مؤثر واقع می‌شود؛ البته به شرط اینکه منابع کافی، مقاومت سرسختانه و پایدار و اختیارات مناسب برای پیگیری تعقیب‌های کیفری وجود داشته باشد.

فساد جرمی است که «مشتریان از آن راضی‌اند»؛ غالباً هیچ قربانی مشهودی وجود ندارد. نهاد ضدفساد مجبور است با تکیه بر گزارش‌های مردمی اقدام کند. برای اینکه چنین اراده‌ای برای گزارش و حتی بالاتر از آن شهادت در دادگاه در مردم به‌وجود آید، باید نهاد ضدفساد اعتماد و اطمینان آنها را به‌سمت خود جلب کند. به‌این‌ترتیب، آنچه همواره برای کمیسیون حائز اهمیت اساسی است اینکه از ذهنیت مردم نسبت به خود آگاه باشد.

در کنار پیمایش‌های سالیانه‌ای که راجع به نگرش عمومی انجام و به‌طور مستمر نیز پالایش شده است، به‌طور فصلی نیز نظرسنجی‌های کوچک‌تری برای مطلع نگه‌داشتن کمیسیون از هرگونه تغییر ناگهانی در دیدگاه‌های عمومی به‌عمل می‌آید تا هرگونه نیاز به تطبیق اولویت‌های راهبردی مورد بررسی قرار گیرد.

در منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ، تغییرات قابل توجه رو به تکاملی در نگرش عموم مردم راجع به فساد به‌وجود آمده است. کاملاً مشهود است که مردم فساد را مایه حقارت خود می‌دانند و آماده‌اند با آن مقابله کنند. برخی یافته‌های پیمایش‌ها که به سفارش کمیسیون انجام شده جالب توجه است:

- بیش از ۹۸ درصد پاسخ‌دهندگان از اقدامات کمیسیون پشتیبانی کرده‌اند. این پرسش برای اولین بار در سال ۱۹۹۴ مطرح شده است.

- در سال‌های اخیر، تحمل‌ناپذیری مردم نسبت به فساد بخش‌های دولتی و خصوصی همچنان بالا مانده است. در سال ۱۹۹۸، حدود ۸۰ درصد و در سال ۲۰۰۰، ۸۳/۷ درصد پاسخ‌دهندگان چنین دیدگاهی را داشته‌اند.

- آمار مهم به‌دست آمده راجع به اعتماد عمومی به میزان گزارش‌های آشکار از فساد مربوط می‌شود. اشخاصی که گزارش می‌دهند، می‌خواهند هویتشان را هم اعلام کنند. این وضعیت به‌تدریج از میزان ناچیز ۳۵ درصد در سال ۱۹۷۴، به ۵۶ درصد در سال ۱۹۸۰ و ۷۰ درصد در سال ۲۰۰۰ افزایش یافته است.

- بخشی از پاسخ‌دهندگان اذعان داشته‌اند که کمیسیون در تحقیقات خود بی‌طرفی را رعایت کرده است. این نسبت که پس از سال ۲۰۰۰ همواره بالاتر از ۷۴/۶ بوده است، در سال ۱۹۹۴ حداکثر ۵۶/۴ بوده است. در پیمایش به‌عمل آمده در سال ۲۰۰۰، ۸/۳ درصد از پاسخ‌دهندگان با این دیدگاه مخالف بوده‌اند.

۲-۱۳-۳ نیاز به پشتیبانی عمومی

ممکن است نگرش عمومی هیچ‌گاه قطعی نباشد. در منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ، تغییر نگرش مردم از سطح تحمل حاکی از تسلیم به تحمل‌ناپذیری بی‌نهایت در برابر فساد، ناشی از اجرای فرایندی آهسته و پرحمت بود که البته توفیقات و شکست‌هایی

به همراه داشته است. اجرای برنامه‌های تبلیغاتی اجتماعی گسترده ضرورت دارد، زیرا تجربه‌های بسیار ارزشمندی از آن به دست آمده است. در خصوص این منطقه، برقراری نظم اجتماعی جدید متضمن موارد ذیل است:

۱-۲-۱۳-۳ آشنایی عمومی با علل پدیدآورنده

لازم است برای رشد آگاهی عمومی از فساد، برنامه‌های آموزش اجتماعی مستمری تولید شود. مردم باید بدانند اگر به این مشکل رسیدگی نشود، چه عواقب وحشتناکی در انتظارشان است. آنها باید متقاعد شوند که شهروندان عادی در موقعیتی قرار دارند که می‌توانند اقداماتی انجام دهند که به نفع خودشان و مصلحت عمومی است. باید در قالب اصطلاحاتی قابل درک به آنها نشان داد که فساد زمینه‌آرتکاب دیگر جرائم را نیز فراهم می‌آورد که برای رفاه و بهبود وضع اقتصادی مردم بسیار زیان‌بار است.

۲-۲-۱۳-۳ گزارش همراه با اطمینان

ترس از انتقام مردم را از گزارش باز می‌دارد. کمیسیون برای جلوگیری از قربانی شدن احدی از افراد جامعه در اثر گزارش فساد، از هیچ تلاشی فروگذار نمی‌کند. از همان ابتدا این مرجع بر خصوص تمامی گزارش‌های فساد قاعده سکوت را برپا کرده است. در مورد پرونده‌های بسیار حساس نیز برنامه‌های حمایتی همه‌جانبه از شهود در دستور کار قرار گرفته و در مورد پرونده‌های اضطراری نیز این امکان برای شهود فراهم شده که هویت و محل اقامتشان را تغییر دهند.

۳-۲-۱۳-۳ تبدیل فساد به جرم پرخطر

باید به وضوح مشاهده شود که عدالت بر فساد پیروز می‌شود. هیچ پیامی از این رساتر نخواهد بود که هم شهروندان تابع قانون و هم مجرمان می‌توانند صرف‌نظر از پیشینه و موقعیتشان مرتکبان فساد را به عدالت بسپارند.

۴-۲-۱۳-۳ تعدیل و توازن معتبر

از آنجاکه ماهیت اقدامات کمیسیون محرمانه و از اختیارات گسترده تحقیق نیز برخوردار

است، استعدادهایی برای سوءاستفاده وجود دارد. لذا از زمان شروع کار این مرکز، نظام وسیعی از تعدیل و توازن برقرار شده تا مردم اطمینان یابند در صورت بروز هرگونه سوءاستفاده به سرعت پالایش خواهند شد. این نظام با واگذاری اختیار انحصاری تصمیم‌گیری تعقیب به وزارت دادگستری، منافع عمومی را تضمین کرده است. تمامی اقدامات کمیسیون که عبارت‌اند از تحقیق، پیشگیری، آموزش عمومی و مدیریت کلی، تحت نظارت کمیته‌های مشاوره قرار دارد که از شهروندان محترم منتخب رئیس اجرایی منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ تشکیل شده‌اند. این کمیته‌ها ممکن است راجع به موضوع‌های مورد توجه با رئیس اجرایی مشورت و گزارش سالیانه‌ای از اقداماتشان منتشر کنند. مضافاً اینکه، تمامی شکایت‌ها غیرکیفری علیه مأموران کمیسیون، را کمیته مستقلی رسیدگی می‌کند که یافته‌هایش را به صورت سالیانه منتشر می‌کند.

۳-۱۳-۳ پیروزی اعتماد عمومی

کمیسیون زمانی تأسیس شد که سخت‌کوشی و توانایی دولت در مبارزه با سوءاستفاده‌های مالی در حاله‌ای از ابهام قرار داشت. لذا این مرجع مجبور بود ابتدا اعتماد عمومی را با خود همراه سازد.

مردم به نتایج و نه شعارهای توخالی اعتقاد دارند. اولین رئیس کمیسیون تصمیم گرفت با اجرای اقدامی سریع و قهرآمیز، اعتماد عمومی را به سمت خود جلب کند. نظام اداری در نگاه کلان و پلیس در نگاه خاص به‌عنوان اهداف اولیه مشخص شدند. استرداد موفقیت‌آمیز رئیس پلیس متواری، پیتر گادبر، از لندن و محکومیت او طی یک سال، شروع امیدوارکننده‌ای را برای کمیسیون نوید داد.

دستگیری‌ها و تعقیب‌های خبرساز ادامه یافت تا به تیترا اخبار تبدیل شد و به تدریج مردم متقاعد شدند که دولت و کمیسیون در عزم خود راسخ‌اند. گزارش‌های راجع به فساد رو به فزونی نهاد؛ در سال اول، ۸۶ درصد از گزارش‌ها علیه اداره‌های دولتی و پلیس بود. فساد در پلیس ریشه دوانیده و در رأس اولویت‌ها جای گرفته بود و به همین دلیل، به‌طور جدی از سوی کمیسیون دنبال می‌شد. در یکی از بزرگ‌ترین عملیات‌هایی که طی این دوره انجام شد، ۱۴۰ مأمور پلیس از سه ناحیه در یک زمان گرفتار شدند.

در عملیاتی بیش از ۲۰۰ پلیس مرد به دلیل اتهام به فساد بازداشت موقت شدند. در مجموع، طی سال‌های ۱۹۷۴ تا ۱۹۷۷، ۲۶۰ مأمور پلیس تحت تعقیب قرار گرفتند که چهار برابر کل کسانی است که طی چهار سال پیش از تأسیس کمیسیون تحت تعقیب قرار گرفته بودند.

در همین زمان، متخصصان پیشگیری از فساد به اداره‌های مختلف دولتی گسیل شدند تا رویه‌ها و اقدامات خود را با رویکرد برجیدن کلیه گریزگاه‌های فساد مورد بررسی و ارزیابی قرار دهند. در صورت لزوم، به اداره‌ها کمک شد تا کدهای رفتاری و رهنمودهایی را در خصوص کارکنان خود در دستور کار قرار دهند. همچنین اداره پیشگیری از فساد در تدوین مراحل اولیه سیاست‌گذاری و قانون جدید، برای کاهش فرصت‌های فساد شرکت داده شد.

در همین زمان، اداره روابط اجتماعی کمیسیون تغییر نگرش رو به تکاملی را در مردم نسبت به فساد ایجاد کرد. این اداره اطلاع‌رسانی‌های متنوع و برنامه‌های امدادی را سازمان‌دهی کرد تا به مردم آموزش‌های لازم را بدهد و برای اینکه راهبردها با تغییرات اجتماعی و اقتصادی سازگار باشد اصلاحات و انطباق‌هایی صورت گرفت.

۳-۱۳-۴ رویکرد دوبخشی در آموزش

اقدامات آموزش عمومی کمیسیون در دو قالب بوده است: استفاده گسترده از رسانه‌ها و تماس حضوری گسترده. طی ۲۵ سال گذشته، این رویکرد کارایی خود را در نهادینه‌سازی فرهنگ سلامت به اثبات رسانده است.

۳-۱۳-۴-۱ رسانه‌ها

منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ به داشتن رسانه خبری آزاد شهرت دارد. در سال ۲۰۰۰، حدود ۶۰ روزنامه و بیش از ۷۰۰ نشریه ادواری منتشر می‌شده است. همچنین، دو ایستگاه تلویزیونی تجاری، یک شبکه کابلی به همراه دیگر خدمات تلویزیونی ماهواره‌ای اخبار و دیگر برنامه‌ها را از طریق ۴۰ کانال داخلی و خارجی پخش می‌کنند. کمیسیون از همان ابتدا دریافت که رسانه‌ها در نشر پیام‌های ضدفساد شریک

قدرتمند و حیاتی محسوب می‌شوند. یک خبر راجع به شخصی که به دلیل فساد محکوم شده تأثیر مهمی بر جامعه دارد. اداره اطلاعات خبری یکی از اولین واحدهایی بود که از طریق کمیسیون تأسیس شد. این اداره مانند پل میان کمیسیون و خبرگزاری‌ها عمل می‌کند و موضوع‌هایی راجع به عملیات‌ها را به‌طور منظم در اختیار آنها قرار می‌دهد و ترتیب انجام دادن مصاحبه‌ها و اقدامات توجیهی کارکنان کمیسیون را به‌منظور تبیین کامل مصیبت‌بار بودن فساد فراهم می‌آورد. گزارش‌های رسانه‌ای راجع به جرائم ناشی از فساد به‌نحو قابل توجهی تأثیر بازدارنده داشته است.

۲-۴-۱۳-۳ برنامه‌های تبلیغاتی

علاوه بر این، کمیسیون اقدام به تولید برنامه‌های تبلیغاتی کرده تا به‌طور فعال حفظ منافع عمومی از طریق برقراری فرهنگ سلامت را به اطلاع مردم برساند. این پیام‌ها به‌نحوی طراحی شده است که با احساسات عمومی و حال و هوای اجتماع سازگاری دارد. پیام‌های منتشر شده طی ۲۷ سال گذشته را می‌توان در چهار طبقه مختلف قرار داد:

الف) دوران بیداری: کمیسیون در سال‌های اول فعالیت خود مجبور بود با جمعیتی مواجه شود که به‌شدت نسبت به تعهد دولت مبنی بر مبارزه با فساد تردید داشتند. افرادی که در طبقات پایین‌تر درآمدی قرار داشتند و بیشتر در برابر سوءاستفاده‌ها آسیب‌پذیر بودند، نسبت به این جرم دیدگاه پذیرنده خاصی داشتند. برنامه‌های تبلیغاتی سعی کردند به این بخش از اجتماع نفوذ و آسیب‌هایی که متحمل می‌شوند را پررنگ کنند. با پشتیبانی اقدامات جدی مجریان قانون، کمیسیون مردم را ترغیب کرد با گزارش فساد در مبارزه با آن سهیم شوند.

ب) زمین بازی هموار: از اواخر دهه ۷۰ که فساد در پلیس و نظام اداری رو به کاهش گذاشت، کمیسیون توانست انرژی بیشتری را صرف مقابله با فساد در بخش خصوصی کند. در میانه تحول مثبت اقتصادی، این کمیسیون تأکید کرد برای استمرار رشد اقتصادی مبارزه با فساد اهمیت ویژه‌ای دارد. بخشی از همین برنامه‌های تبلیغاتی را عناصر بازدارنده و اقناع‌کننده تشکیل می‌دادند. شعاری که کمیسیون به کار برد این بود: «هرطور که به فساد نگاه کنید، به‌صرفه نیست». این پیام در جامعه به‌طور رسا و شفاف

طنین‌انداز شد. اقدامات جدی علیه برخی شرکت‌های خصوصی و مدیران ارشد آنها طی این دوره هشدارهای کمیسیون را تقویت کرد و نشان داد این تهدیدات تهی نیستند.

(پ) **بحران‌های ۱۹۹۷:** طی بحران‌های این سال که پس از سال‌های گذار یکپارچگی مجدد هنگ‌کنگ با سرزمین اصلی چین به‌وقوع پیوست، بعضی مردم هنگ‌کنگ از بی‌ثباتی پیش رو نگران بودند. سوای از این، مفهوم «یک کشور، دو نظام» در هیچ جایی سابقه نداشت. این نگرانی به‌وجود آمد که علی‌رغم گزارش موارد زیاد فساد، برخی افراد با بهره‌گیری از موقعیت پیش آمده به یک‌باره ثروتمند شوند. به این دلیل، نسبت به توانایی و کارایی کمیسیون در نگهداری منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ به‌عنوان یکی از کم‌فسادترین نقاط دنیا پس از یکپارچگی مجدد تردیدهایی به‌وجود آمد. به‌منظور رفع این نگرانی‌ها، کمیسیون با ساختن برنامه‌های تبلیغاتی رسانه‌ای به مردم اطمینان داد تا زمانی که آنها به همکاری‌شان برای مقابله با این مشکل ادامه دهند، مجدداً فساد دهه‌های ۶۰ و ۷۰ بروز نخواهد یافت.

(ت) **مأموریت ادامه دارد:** پس از یک دوره طولانی رونق اقتصادی که با کاهش تدریجی گزارش‌های فساد همراه بود، بلای طاعون اجتماعی که این شهر را فراگرفته بود به‌تدریج از بین رفت. اما این خطر نسبت به چهره غالب اجتماع وجود دارد که از میزان هوشیاری مردم کاسته شود؛ به‌ویژه نسل جوان‌تر جامعه که هرگز فساد را تجربه نکرده و ممکن است به این قطعیت برسد که دیگر فساد تهدید محسوب نمی‌شود و حتی در درک اقداماتی که والدین و اجدادشان برای مبارزه بی‌امان با فساد انجام داده‌اند تا منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ را عاری از فساد کنند، با مشکل مواجه شود. از نظر کمیسیون، آنچه اهمیت دارد این است نسل بعد باید به‌ضرورت استمرار مبارزه با فساد پی ببرد. در سال‌های اخیر، بخش مهمی از منابع آموزشی به ترویج سلامت و صداقت در میان قشر جوان اختصاص یافته است. این امر در سال‌های آتی نیز ادامه خواهد یافت.

۳-۴-۱۳-۳ برای برنامه‌های نمایشی تلویزیونی

کمیسیون زمانی پا به عرصه گذاشت که تلویزیون قوی‌ترین رسانه ارتباط جمعی بود. یکی از ابتکار عمل‌های جالبی که کمیسیون انجام داد، تولید سلسله برنامه‌های نمایشی

با مضامین فساد واقعی بود. این اقدام توفیقات حیرت‌آوری به همراه داشت و تا امروز نیز یکی از پرمخاطب‌ترین برنامه‌های تلویزیون محسوب می‌شود و حتی نرخ آن به تولیدات تجاری نیز می‌رسد. در این برنامه‌ها، عواقب وحشتناک فساد به‌نحو ارزنده‌ای به نمایش درآمده و حرفه‌ای بودن و کارآمدی مأموران کمیسیون به‌خوبی منعکس شده است. برای اطمینان از انعکاس صحیح اقدامات کمیسیون، از بازیگرانی که نقش مأموران را عهده‌دار می‌شوند خواسته شده لباس آنها را بپوشند و در تحقیقاتشان به‌نحوی صحبت و رفتار کنند که حتی‌المقدور به زندگی واقعی نزدیک باشد.

۳-۱۳-۴-۴ اینترنت

تکامل فضای سایبر برای کمیسیون امکان رسانه‌ای دیگری فراهم کرد که از آن برای برقراری ارتباط متقابل با جامعه استفاده می‌کند. کاوشگران اینترنت می‌توانند در دنیای مجازی به آن دسترسی یابند. در اینجا مجموعه‌ای از «بهترین اقدامات» برای تجار و صنعتگران و همچنین، رهنمودهای عملی برای مقابله با بحران‌های اخلاقی و شرایط سخت شاخه‌های صنعتی آمده است. همچنین، در وبسایت کمیسیون اطلاعاتی راجع به پرونده‌های فساد که در سال‌های اخیر رسیدگی شده آمده است.

از آنجاکه مرور اینترنت به یکی از رایج‌ترین سرگرمی‌های نسل جوان جامعه تبدیل شده است، کمیسیون وبسایتی را برای افراد زیر ۲۰ سال راه‌اندازی کرده و در آن بازی‌های متقابل و اطلاعاتی که ارزش‌های مثبت را به نسل جوان انتقال می‌دهند گنجانیده است.

۳-۱۳-۴-۵ تماس رودررو

علی‌رغم تأثیر شگرف رسانه بر توده مردم، کمیسیون معتقد است هیچ‌چیز جای تماس رودررو با مردم و شرح اهداف و مأموریت‌ها و دریافت بازخورد این اقدامات را نمی‌گیرد. کمیسیون برای حفظ ارتباط مستقیم با اعضای مختلف جامعه شبکه‌ای راهبردی از اداره‌های منطقه‌ای را ایجاد کرده است. این اداره‌ها دو کارکرد اصلی دارند:

۱. آنها در نقش نقاط تماس حضوری با رهبران و سازمان‌های اجتماعی محلی اجرای

وظیفه می‌کنند که اداره‌های ناحیه‌ای کمیسیون برایشان فعالیت‌های متنوعی را به‌منظور نشر پیام‌های ضدفساد سازمان‌دهی کرده‌اند. اداره‌های ناحیه‌ای برای سنجش دیدگاه‌های عمومی راجع به موضوع‌های مختلف فساد جلسات منظم مردمی برگزار می‌کنند. همچنین، برای کارکنان نظام اداری و آنهایی که به فعالیت‌های تجاری خاص در بخش خصوصی مشغول‌اند، جلسات آموزشی و توجیهی برگزار می‌شود تا آگاهی‌شان نسبت به قوانین ضدفساد و مشکلات مرتبط با آن افزایش یابد. برای توسعه فرهنگ ضدفساد در میان قشر جوان و مهاجران جدیدالورود برنامه‌های آموزشی ترتیب داده شده است.

۲. همچنین، اداره‌هایی که کارکنانشان در زمینه انتقال پیام‌های کمیسیون به بخش‌های مختلف جامعه آموزش دیده‌اند، در مقام مراکز دریافت گزارش عمل می‌کنند و مردم می‌توانند با مراجعه به آنها شکایتشان را درباره فساد تنظیم کنند. تجربه نشان داده مردم، در این‌گونه رویه‌های کمتر تشریفاتی، راحت‌تر می‌توانند اطلاعاتشان را ارائه دهند. تعداد کارکنان روابط اجتماعی، به‌طور متوسط در هر سال به ۲۰۰ تا ۳۰۰ هزار نفر می‌رسد که بالغ بر ۸۰۰ گفت‌وگو، فعالیت و پروژه خاص را انجام می‌دهند. ۲۰۰ نفر از آنها در جلسات عمومی، کارگاه‌های آموزشی در محل‌های کار، جلسات مدارس و همایش‌هایی که برای مشاغل و حرف ترتیب داده شده‌اند با مردم ملاقات می‌کنند.

۳-۱۳-۵ وضعیت کنونی فساد

فساد در منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ تحت کنترل است. با اینکه هیچ دولتی ممکن نیست انتظار ریشه‌کنی فساد را داشته باشد، اما بهبود حوزه سلامت بسیار مؤثر است. کارایی و صداقت نظام اداری، در جامعه جهانی پذیرفته شده است. فساد شکل‌یافته و سازمان‌دهی شده به گذشته تعلق دارد.

انواع مختلف شکایت‌ها، بروز تغییرات در فرهنگ اجتماعی و نگرش عمومی را نشان می‌دهد. شکایت‌های راجع به فساد بخش نظام اداری در سال ۱۹۷۴ به ۸۶ درصد رسید. این رقم در سال ۱۹۸۰ به ۶۰ درصد و در سال ۲۰۰۰ به ۴۰ درصد کاهش یافت. گزارش‌های راجع به فساد پلیس از ۴۵ درصد در سال ۱۹۷۴ به ۳۰ درصد در سال ۱۹۸۴ و در نهایت به ۱۴ درصد در سال ۲۰۰۰ کاهش یافته است.

شکایت‌ها راجع به فساد در بخش خصوصی، در مجموع ۱۳ درصد کل شکایت‌ها را شامل می‌شد که این رقم در سال ۱۹۸۴ به ۳۷ درصد و در سال ۲۰۰۰ به ۵۴ درصد رسید. این افزایش تا حدود زیادی حاکی از این است که تحمل‌ناپذیری مردم نسبت به فساد بخش خصوصی افزایش یافته و حتی مهم‌تر از آن، در جامعه مشاغل نیز این شناخت حاصل شده که فساد به ضرر فعالیت‌هایشان است.

علی‌رغم مخالفت‌های گسترده‌ای که صاحبان مشاغل در سال ۱۹۷۴ با کمیسیون داشتند، به تدریج دریافته‌اند که ارتشا بر فعالیت‌هایشان تأثیر عکس دارد. در نتیجه، مقاومتشان به پذیرش تبدیل شد و حتی پشتیبانی فعالی نیز به عمل آوردند. در سال ۱۹۹۵، شش اتاق بازرگانی بزرگ به همراه کمیسیون مرکز توسعه اخلاقیات هنگ‌کنگ^۱ را تشکیل دادند تا اخلاقیات و اداره شرکت‌ها بهبود یابد. هم‌اکنون حدود ۱۰ درصد از گزارش‌های فساد بخش خصوصی را مدیران ارشد مشاغل به عمل می‌آورند.

۳-۱۳-۶ نتیجه‌گیری

مبارزه با فساد ادامه دارد. جامعه باید به‌طور مستمر اطمینان داشته باشد که کمیسیون به‌طور مؤثر و بدون کوچک‌ترین ترس یا جلب منفعتی به وظایفش عمل می‌کند. کمیسیون به‌شدت به دنبال حفظ روحیه حرفه‌ای‌گری در برابر پیچیدگی رو به رشد گروه‌های مجرم است که بخشی از آن بر اثر جهانی شدن تجارت و تکامل دیجیتال به‌وجود آمده است. صرفاً با تأسیس کمیسیون امکان ریشه‌کنی درجات پایین فساد هم در منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ وجود نداشت و بسیاری از عوامل در آن دخالت داشتند که عبارت‌اند از:

الف) رویکرد جامع علیه این مشکل: راهبرد سه‌جانبه تحقیق، پیشگیری و آموزش اجتماعی به کمیسیون امکان داده از ریشه به این مشکل بپردازد.

ب) جامعه پشتیبان: این مردم بودند که باعث شدند مبارزه با فساد از تمامی جهتها و در هر گوشه از جامعه امکان‌پذیر شود. بدون پشتیبانی آنها، صرف‌نظر از منابع مالی و انسانی درگیر، امکان کاهش سریع فساد وجود نداشت.

پ) حاکمیت قانون: مردم منطقه از حاکمیت قانون غنی، محترم و تضمین شده

برخوردارند؛ یعنی یک عامل مهم در متقاعد کردنشان به تحقق عدالت. (ت) **تعهد دولت:** تعهد دولت در تخصیص منابع کافی و تفویض اختیارات قانونی شایسته برای به دام انداختن مرتکبان فساد تجلی یافته است. این منطقه نشان داد که می‌توان فساد را محدود کرد. وظیفه کنترل این مشکل به کمیسیون سپرده شده است.

۷-۱۳-۳ آیا از تجربه کمیسیون می‌توان در دیگر نقاط جهان استفاده کرد؟

وضعیت پیشین هنگ کنگ، یعنی پاسخ‌گویی حاکم آن به پارلمان انگلیس، اندازه کوچک و ثروت هنگفت، محیط منحصر به فردی را به وجود آورده است. با وجود این، چندین سازمان و کشور تمایل دارند از هنگ کنگ به عنوان جامعه‌ای الگوبرداری کنند که فساد مستحکمی در آن ریشه دوانیده بود، ولی به محیطی تبدیل شد که مردم آن انتظار ندارند کارگزارانشان مرتکب فساد شوند و این واقعیت پذیرفته شده که باید با فساد بخش خصوصی نیز مقابله کرد.

برخی تجربه‌هایی که کارکنان کمیسیون فراگرفته‌اند و ممکن است برای دیگران مفید باشد عبارت‌اند از:

- نیاز به جلب مشارکت عمومی در گزارش فساد؛
- اهمیت تضمین محکومیت مرتکبان فساد و اطلاع‌رسانی عمومی راجع به آنها؛
- مقرون به صرفه بودن اقدامات هشدارآمیز و پیشگیرانه؛
- تدوین کدهای رفتاری شرکتی ارزشمند برای ارکان مختلف بخش خصوصی؛ و
- ضبط ویدئویی مصاحبه با متهمان و استنادپذیر بودن دلایل ناشی از آنها در دادگاه.

۱۴-۳ مطالعه موردی دوم: نهاد ضدفساد مالزی^۱

این نهاد در سال ۱۹۶۷ و با همکاری سه مرجع پیشین بنیان نهاده شد. کارکردهای اصلی آن عبارت‌اند از:

- تحقیق و تعقیب جرائم فساد؛

1. Based on a Paper Presented by Dennis Osborne at a UN Expert Meeting on the Elaboration of an Anticorruption Tool-kit, Vienna 13-14 April 2000.

- پیشگیری و ریشه‌کنی فساد در خدمات دولتی؛ و
- تحقیق از اقدامات کارکنان نظام اداری.

فساد در قانون پیشگیری از فساد^۱ مصوب ۱۹۶۱ و فرمان شماره ۲۲^۲ مصوب ۱۹۷۱ تعریف شده و شامل ارتشا، ادعای نادرست و استفاده از سمت یا اداره دولتی برای منافع مالی یا غیرمالی می‌شود. ادعاهای مربوط به هزینه‌های نادرست را این نهاد رسیدگی می‌کند، اما پلیس به دیگر ادعاهای متقلبانه رسیدگی می‌کند. این نهاد مجرمان را تحت تعقیب قرار می‌دهد و به دنبال پیشگیری از فساد است. در سال اول فعالیت خود، بسیاری از مردم را به دلیل پرداخت رشوه به کارکنان نظام اداری تحت تحقیق قرار داد. پس از آن، به دنبال نهادینه شدن برنامه‌های پیشگیری برای تشویق مردم به گزارش این‌گونه اقدامات فاسد، تعداد روزافزونی از کارکنان نظام اداری دستگیر شدند. با اینکه عمده اقدامات این نهاد متوجه کارکنان خدمات دولتی است، اما به تحقیق از وزرا نیز پرداخته، بازیکن فوتبالی که در نتیجه مسابقه تقلب کرده را مسئول شناخته و مدیران بانکهایی که در قبال موافقت با وام بانکی درصدی را برای خود برمی‌داشتند، محکوم کرده است. طی آگوست ۱۹۹۴، ۱۵۰ جلسه دادگاه برگزار شد. برای جلب همکاری عمومی و بازداشتن آنهایی که متمایل به ارتکاب فساد بودند، برنامه‌های ویدئویی تبلیغاتی تهیه شد. همچنین، این نهاد شیوه‌های مدیریتی‌ای را توصیه کرده که فرصت‌های فساد را کاهش می‌دهد.

۱-۱۴-۳ اقدامات نهاد

این اقدامات عبارت‌اند از:

- اجرای فعالیت‌های اطلاعاتی و تحقیق در خصوص موارد فساد؛
- تولید برنامه‌های تبلیغاتی، آموزشی، برنامه‌های تلویزیونی ضدفساد و دیگر اطلاع‌رسانی‌های عمومی؛
- تعقیب مجرمان؛
- مطالعه نقاط ضعف مدیریت دولتی؛ و

1. Prevention of Corruption Act (1961)
2. Ordinance 22

● اجرای اقداماتی که در کنترل فساد شگفت‌انگیز محسوب می‌شوند.

این نهاد موارد تعارض منافع، اخاذی، ادعاهای نادرست و دادوستدهای فاسد را تحت تحقیق قرار می‌دهد. فنون پیشگیری و بازدارندگی شامل مجازات، مدیریت و آموزش، و جلب پشتیبانی عمومی برای مبارزه با فساد می‌شود. یکی از کارکنان نهاد فساد را «جرم توافقی» توصیف کرده که ماهیت آن از سازوکارهای دفاعی برخوردار است و از این مسئله شکایت داشت که ضمانت اجراهای کیفی غالباً «بسیار سبک» هستند. از سال‌های ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۰، نیمی از آنهایی که محکوم شده‌اند، فقط یک روز و ۸۵ درصد نیز کمتر از ۶ ماه حبس شده‌اند.

افزایش میزان مسئولیت‌ها به‌عهده نهاد واگذار شده است. این موارد عبارت‌اند از تصویب مقررات رفتاری بازننگری شده و مجازات انضباطی کارکنان دولتی در سال ۱۹۹۳، کد اخلاقیات برای قضات در سال ۱۹۹۴ و همکاری بیشتر با سازمان‌های مذهبی. شاخه جدید نهاد در سال ۱۹۹۶ تأسیس شد تا نسبت به فساد در شرکت‌های بزرگ دولتی یک نظام هشدار زودرس را برقرار سازد. در آوریل ۱۹۹۷، دولت راهبرد سه‌جانبه نهاد را برای تقویت منابع و مدیریت آن تصویب کرد تا اقدامات پیشگیرانه و تبلیغاتی‌اش را توسعه دهد و ضمانت اجراها را از طریق اقداماتی چون تدوین مجدد قوانین فساد بهبود بخشد. در سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۰، نهاد مسئولیت مقابله با فساد بخش خصوصی را عهده‌دار شد و بدین‌منظور نیروی بیشتری را جذب کرد.

نهاد به «ده اداره در رأسی» که در مالزی مستعد فسادند، توجه ویژه‌ای کرده و اقداماتی را برای آنها در دستور کار قرار داده است. از وضع اخلاقیات، تشکیل کمیته‌های کیفیت و خلاقیت در سطوح حکومتی و وزارتی تا رعایت منافع و امنیت شهود و اطلاع‌دهندگان. همچنین، نظام اداری یک سلسله ارزش‌ها را با عنوان «پایه‌های دوازده‌گانه» برای کارکنان خود مقرر کرده که عبارت‌اند از: ۱. ارزش زمان؛ ۲. توفیق در استقامت؛ ۳. لذت از کار؛ ۴. شرافت ساده‌انگاری؛ ۵. ارزش شخصیت؛ ۶. قدرت مهربانی؛ ۷. تأثیر تمثیل؛ ۸. الزام به وظایف؛ ۹. خرد در اقتصاد؛ ۱۰. فضیلت صبر؛ ۱۱. ارتقای استعداد؛ و ۱۲. لذت از تولید.

۲-۱۴-۳ وظیفه نهاد

نهاد اختیار تحقیق، بازجویی، دستگیری و تعقیب دارد. در گذشته، کارکنان آن را نیروهای انتقالی پلیس تشکیل می‌دادند، اما اکنون در مقام نهاد مستقل نیرو جذب می‌کند. آنها علاوه بر حقوق بخش دولتی، به‌عنوان تشویقی فوق‌العاده نیز دریافت می‌کنند. نهاد شش شعبه دارد: تعقیب، تحقیق، اطلاعات، پیشگیری، آموزش و سرپرستی. قانون‌گذاری، وضع مقررات، عملیات و انگیزش پیوند نزدیکی دارند. لذا به کارکنان گمرک مستقر در نقاط کنترل و نیروهای پلیس در خیابان‌ها صرفاً اجازه داده شده میزان کمی وجه همراه داشته باشند. کنترل‌ها و تفتیش‌های تصادفی، فساد ناشی از پرداخت وجوه نقد را آشکار می‌سازد و انگیزه دریافت رشوه را از بین می‌برد.

۳-۱۴-۳ تأکید بیشتر بر پیشگیری

فعالیت نهاد براساس اطلاعات دریافتی است و در سال ۸۰۰۰ گزارش دریافت می‌کند. صرفاً بخش کوچکی از گزارش‌ها جنبه مغرضانه دارند. نهاد اطلاع‌دهندگان حقوق‌بگیر را به خدمت گرفته است. آنها مشابه «اداره آگاهی فدرال»^۱ عمل می‌کنند. اصولاً اطلاعات دریافتی محرمانه تلقی می‌شود، اما بررسی‌های بعدی آشکارا صورت می‌گیرد. سه مرحله اجرایی عبارت‌اند از: بررسی احتیاط‌آمیز، بررسی مقدماتی و بررسی آشکار. اطلاع‌رسانی راجع به بررسی‌ها ممکن است موجب تشویق دیگران به ارائه ادله شود. آنچه از تحقیق دنبال می‌شود، تعقیب، کشف موارد نقض انضباط نظام اداری، پیشنهاد بهبود وضع سیستم‌ها برای کاستن از فرصت‌های فساد، کمک به دیگر اداره‌ها مانند نهاد درآمدهای داخلی و تقویت منابع اطلاعات آتی است. ممکن است اطلاع‌دهندگان ناشناس بمانند. اطلاع‌رسانی راجع به بررسی‌ها و همچنین اتهام‌های، رسیدگی‌ها و محکومیت‌ها از ارتکاب فساد سلب انگیزه می‌کند.

در حال حاضر، نسبت به گذشته بیشتر روی پیشگیری از فساد تأکید می‌شود و به همین دلیل راهبرد سه‌جانبه اطلاعات، آموزش و ارتباط در دستور کار قرار گرفته است. آموزش عمومی و سلب انگیزه از مردم در ارتکاب فساد اساساً بر اخلاقیات و مذهب

1. Federal Bureau of Investigation (FBI)

بنیان نهاده شده است. هسته اصلی اقدامات نهاد در حوزه پیشگیری در سال ۱۹۹۴ بنیان نهاده شد که طی آن یک برنامه ویدئویی تبلیغاتی تولید شد. این برنامه شامل سخنانی از پیامبر [اکرم (ص)] بود: «خداوند راشی و مرتشی و کسی که زمینه را میان آن دو مساعد می‌کند لعنت می‌کند». عوامل اساسی فساد این‌گونه تشریح می‌شود که مخارج زندگی بیش از درآمد فرد است که این خود منتج به بدهی‌های گزاف می‌شود. با فساد نقاط ضعف اداری توسعه خواهد یافت. تلاش‌هایی آغاز شده تا مردم از فساد اجتناب کنند. این تلاش‌ها برپایه اخلاقیات (فساد از ناحیه شیطان است)، فشار اجتماعی (آیا شما با درآمد ناشی از فساد خانواده‌تان را تأمین می‌کنید)، عزت نفس (اندیشه ما این است که خدمتگزار دولت بمانیم) و وفاداری است. گفته می‌شود فساد به این دلیل خطرناک است که مسری است. برنامه‌ای ویدئویی از مردم درخواست می‌کند در مبارزه با فساد شرکت کنند (آیا تا به حال مورد فسادی را به مراجع ذی‌صلاح گزارش داده‌اید؟). همچنین هشدار می‌دهد فساد به‌صرفه نیست و صحنه‌ای را نشان می‌دهد که زنگ درب زندان به صدا درمی‌آید که این خود تهدید به مجازات مرتکب است. همچنین صحنه دستگیری در حضور خانواده را نشان می‌دهد که در این صحنه تلاش می‌شود حس شرمساری تحریک شود. نهاد از برنامه‌های نمایشی تلویزیونی نیز استفاده می‌کند. این نگرانی وجود دارد که رسیدگی به پرونده‌های فساد با کندی صورت گیرد و جدیتی در اعمال مجازات وجود نداشته باشد. دیگر مشکلاتی که نهاد برشمرده عبارت‌اند از: معامله با پول فاسد در کشورهای خارجی، این واقعیت که مردم «نمی‌خواهند خود را درگیر این مسائل کنند»، مشکل جلب همکاری شهروندان و سازمان‌های خارجی، ترس از انتقام به دلیل پشتیبانی از مراجع ذی‌صلاح، مشکلات ناشی از حفاظت از شهود و اشخاصی که به فساد اعتراف کرده‌اند «به‌عنوان یکی از طرق حل این مشکل ... و آرامش». مشکل دیگر به این ادعا مربوط می‌شود که نهاد ابزار دولت است و تنها ماهیان کوچک را صید می‌کند و اجازه می‌دهد «وال‌ها» آزادانه بگردند. نهاد در جواب گفته تاکنون دو وزیر تحت تعقیب قرار گرفته‌اند و از یک نخست‌وزیر نیز تحقیق به عمل آمده است و با اینکه وی از هرگونه جرمی مبری شده، اما از او خواسته

شده تمام دارایی‌هایش را معرفی کند (گزارش سالیانه نهاد، ۱۹۹۳). با این حال، این واقعیت پذیرفته شده که «صاحبان مشاغل - سیاسیون» را به سختی می‌توان به دام انداخت. کارکنان نهاد معتقدند کاهش فساد به عوامل ذیل بستگی دارد:

- اراده سیاسی؛
- یک شرط مالزیایی که کارکنان خدمات دولتی حق ندارند کار شخصی‌شان را انجام دهند؛
- این شرط که کارکنان خدمات دولتی دارایی‌هایشان را اعلام کنند؛
- انجام دادن بررسی‌هایی به منظور اطمینان از اینکه کارکنان خدمات دولتی فراتر از درآمدشان زندگی نمی‌کنند؛ و

● این قاعده که امکان ارتقای کسانی که بدهی سنگین دارند، وجود نداشته باشد. درجات کارکنان نهاد، معادل گروهان‌های پلیس، بازرسان و معاونان سربازان است. آموزش اولیه حین خدمت برقرار شده است و پس از آن دوره‌های تخصصی تعقیب، گردآوری اطلاعات، پیشگیری و مدیریت برگزار می‌شود. بعضی کارکنان به کشورهای دیگر می‌روند تا در حوزه‌هایی مانند جرم‌شناسی درجات دانشگاهی کسب کنند. فرصت‌های تحصیلی به بریتانیا و ایالات متحده اختصاص یافته است. بودجه و نیروی انسانی نهاد زیر نظر نهاد نخست وزیری تعیین می‌شود. مدیر کل را پادشاه و به توصیه نخست وزیر تعیین می‌کند و به پارلمان نیز گزارش می‌شود. نهاد با سازمان‌های مشابه خود در بسیاری از کشورها همکاری نزدیکی دارد.

نهاد کاملاً نسبت به احتمال به فساد افتادن مأموران خود با هوشیاری عمل می‌کند و کنترل‌هایی را در این زمینه انجام می‌دهد. پلیس همچنان صلاحیت تعقیب مرتکبان فساد، حتی کارکنان نهاد را دارد. مردم می‌توانند شکایت‌های خود را به کارکنان نهاد را به دفتر شکایت‌های عمومی تسلیم کنند.

۱۵-۳ مطالعه موردی سوم: بوتسوانا، قانون فساد و جرائم اقتصادی (۱۹۹۴)^۱
این قانون مرکز مدیریت فساد و جرم اقتصادی^۱ را با اختیارات موسعی تأسیس کرده که

1. Corruption and Economic Crime Act (1994)

به تحقیق از موارد انتسابی یا اتهامی جرائم، تخلفات انتسابی یا اتهامی راجع به قوانین مالی و درآمد عمومی، هر اقدامی که ممکن است با فساد مرتبط باشد یا محرک آن تلقی شود، ارزیابی اقدامات و رویه‌های نهادهای دولتی با هدف کاستن از محرک‌های فساد، آموزش عمومی راجع به آسیب‌های ناشی از فساد، و تقویت و پشتیبانی عمومی در برابر فساد می‌پردازد. همچنین، این قانون به چندین مورد جرم‌انگاری نیز مبادرت ورزیده است، از جمله تصاحب اموال فاقد توجیه.

این مرجع در نهاد ریاست جمهوری قرار دارد و از سپتامبر ۱۹۹۴ آغاز به کار کرده است؛ زمانی که این کشور به مرکز مهم رو به رشد مالی تبدیل شد و در آفریقا دومین رتبه تولید ناخالص داخلی را از آن خود کرد و عمده درآمد آن از سرمایه‌گذاری خارجی، الماس، گردشگری و گاوداری و گمرکات مشترک با آفریقای جنوبی تأمین می‌شد.

اقدامات اولیه در حوزه تحقیق (عملیات‌ها)، پیشگیری (اساساً توصیه‌های مدیریتی) و آموزش (از جمله روابط عمومی) براساس یک الگوی خارجی موفقیت‌آمیز اجرا شد. همچنین گروه اطلاعاتی تأسیس شد تا اطلاعات به‌دست آمده از شاکیان عمومی را جمع‌آوری کند. در ماه مارس ۱۹۹۵، مرکز گزارش، که متصدی دریافت پیام‌های عمومی شده بود، به مرجعی کاملاً فعال تبدیل شد.

از سال ۱۹۹۸، پنج شاخه در این مرکز تأسیس شد که ریاست هریک از آنها با معاونان مدیر کل بود. این شاخه‌ها عبارت‌اند از:

- تعقیب و آموزش؛
- تحقیق؛
- فعالیت‌های اطلاعاتی و پشتیبانی فنی؛
- تحقیقات اداری، توسعه‌ای و مالی؛ و
- پیشگیری از فساد و آموزش عمومی.

گزارش‌های سالیانه این مرجع از ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸ بیانگر رشد نتایج، فعالیت‌ها و جذب نیروست. این‌گونه برآورد شده که یکی از مزایای تأسیس این مرجع رشد درآمد دولتی از ناحیه بازیابی مالیات‌های پرداخت نشده و جریمه‌ها و توقیف‌های مربوطه بوده

که به مراتب از بودجه آن بیشتر بوده است. مضافاً اینکه، چندین نفر مطابق بخش ۳۴ قانون فوق به دلیل تصاحب دارایی‌ها یا زندگی برپایه معیارهایی که به شکل قانع‌کننده توجیه‌پذیر نبودند تحت تحقیق قرار گرفتند. در سال ۱۹۹۷، ۸۷ مورد دستگیری و ۶۶ مورد تعقیب انجام شد که از این تعداد ۳۱ مورد تکمیل و برای ۲۱ مورد نیز محکومیت صادر شد. در سال ۱۹۹۸ نیز، ۷۹ مورد دستگیری و ۳۹ مورد تعقیب انجام شد که از این تعداد ۲۹ مورد تکمیل و برای ۱۴ مورد محکومیت صادر شد. از این تعداد، ۶۶ مورد به پرونده‌هایی مربوط می‌شد که قبل از تأسیس این مرجع تشکیل شده بودند و تاریخ بعضی از آنها به قبل از ۱۹۹۴ برمی‌گشت. نشر اخبار مربوط به اتهامات و رسیدگی‌های قضایی منجر به رشد آگاهی عمومی شد.

با اینکه این مرجع خود بخشی از حوزه خدمات دولتی محسوب می‌شود، خودمختار است. از دسامبر ۱۹۹۸ تاکنون ۱۰۹ پست ایجاد شده است.

۱-۱۵-۳ اطلاعات مندرج در گزارش‌های سالیانه ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶

توجه به مشکلات گزارش شده در سال‌های اول فعالیت مرکز مدیریت فساد و جرم اقتصادی آموزنده است. مدیر این مرکز در گزارش‌های ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ نگرانی‌هایی را گوشزد کرد، بحران‌های چالش‌انگیز آن را برشمرد و در گزارشی مدعی شد «برخلاف اظهارنظرهای مبتنی بر اطلاعات نادرست که در رسانه‌ها و جاهای دیگر منتشر شده، این مرکز در عملیات خود به توفیقات بعضاً چشمگیری نایل شده است».

این مسئله با بحث راجع به «هدف‌گذاری عملیاتی» مرتبط بود: اینکه گروه‌های هدف خاصی برای تحقیق تعیین شوند یا خیر. این‌گونه ادعا شد که این کار نه فقط ضروری و صحیح نیست، بلکه قانون فعلی راجع به وظایف مرکز مقرر می‌کند باید راجع به هر گزارش قابل تعقیب، تحقیق به‌عمل آورد. در گزارش ۱۹۹۶، مدیر این مرکز مدعی شد که صرف هدف قرار دادن «ماهی‌های بزرگ»، از لحاظ اخلاقی غیرقابل توجیه است و مجموعه این مشکل باید هدف قرار گیرد.

تاکنون این اقدامات با ناکامی‌هایی مواجه شده و نگرانی‌هایی در زمینه تأخیرهای

ناشی از دیوان‌سالاری به‌وجود آمده است، زیرا مرکز خود بخشی از نظام خدمات عادی دولتی محسوب می‌شود.

هنگامی که محرز شد ضروری است کارکنان مرکز به‌جای دادستانی کل به مقام تعقیب کمک کنند، مدیر مرکز به پشتیبانی از دادستانی کل پرداخت و این‌گونه استدلال کرد که یک حقوق‌دان شایسته و نه یک مأمور تحقیق که بیشتر در معرض اتهامات راجع به جانب‌داری قرار دارد، به بهترین وجه می‌تواند در مقام تعقیب اجرای وظیفه کند. بهره‌مندی از حق قانون اساسی در خصوص سپردن وجه‌الضمان باعث شد مهاجران متهم، به همراه دارایی‌ها و دیگر چیزهایی که امکان توقیف آنها وجود داشت از کشور فرار کنند. این مدیر به دنبال پاسخ‌گویی بهتر مرکز از طریق ایجاد کمیته مدیریت بازنگری^۱ بود. اهمیت آموزش مورد تأکید قرار گرفت و به همین دلیل برای کارکنان برنامه بازدید از منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ و امکان حضور آنها در کارگاه «مؤسسه پادشاهی مدیریت دولتی بین‌المللی»^۲ در لندن فراهم شد. با این حال، مدیر مدعی شد بایستی آموزش‌های بسیار بیشتری ارائه شود.

مطابق اظهارات وی، باید با به‌کارگیری فناوری به اجرای قانون کمک کرد، از جمله ضبط ویدئویی مصاحبه با متهمان و استنادپذیری ادله ناشی از آنها. با اینکه گزارش‌های بعدی کمتر حالت تدافعی دارد، اما همچنان مراجع مهمی وجود دارند که در رسیدگی به پرونده‌ها از طریق اداره دادستانی کل تأخیرهایی را ایجاد می‌کنند و نگرانی‌هایی نیز در خصوص مشکلات ناشی از جمع‌آوری اطلاعات از بانک‌ها ابراز شد.

با این حال، این مرکز تاکنون چندین محکومیت بزرگ را، که در گزارش‌های سالیانه نیز به آنها اشاره شده، تضمین کرده، آگاهی راجع به موضوع‌های فساد را افزایش داده، پیش‌نویس کدها و رهنمودهایی را در راستای کاهش رفتارهای فاسد تهیه کرده و مشکلات پیش روی عملیات‌ها در نظام دیوان‌سالاری دولتی و محدودیت‌ها و تأخیر رسیدگی قضایی به پرونده‌ها را مورد بررسی قرار داده است.

1. Directorate Review Committee

2. Royal Institute of Public Administration (RIPA-international)

۳-۱۶ مطالعه موردی چهارم: سلامت و شخصیت قضایی

این اعتقاد راسخ وجود دارد که فرایند تدوین مفهوم پاسخ‌گویی قضایی را باید خود قضاوت و نه سیاسیون یا کارگزاران دولتی رهبری کنند. مرکز پیشگیری بین‌المللی از جرم سازمان ملل با همکاری سازمان شفافیت بین‌المللی، از گروهی از رؤسای دادگستری و قضاوت عالی‌رتبه دعوت کرد در آوریل ۲۰۰۰ نشست مقدماتی را در وین برگزار و در آن تدوین برنامه‌ای را به‌منظور تقویت سلامت قضایی بررسی کنند.

تلاش‌های اخیر برخی سازمان‌های توسعه‌ای برای اصلاح قوای قضاییه کشورهای آمریکای لاتین و اروپای شرقی، حاکی از آن است که به توفیقات خاصی دست نیافته‌اند که دلیل اصلی آن، عدم پذیرش آیین‌های حقوقی مختلف در جهان است. لذا تصمیم بر این شد که در مرحله آزمایشی بر نظام حقوق عرفی تمرکز شود.

این گروه فقط از رؤسای دادگستری یا قضاوت ارشد هفت کشور آسیایی و آفریقایی تابع نظام حقوق عرفی تشکیل شد که عبارت بودند از: بنگلادش، ایالت کارناتاکای هندوستان، نپال، نیجریه، آفریقای جنوبی، تانزانیا و اوگاندا.

۳-۱۶-۱ هدف این برنامه

هدف این برنامه اجرای فرایند «یادگیری پویا» برای رؤسای دادگستری در سطح بین‌المللی بود، رویکردی که معمولاً از طرف مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد و سازمان شفافیت بین‌المللی اتخاذ می‌شود. این فرایند به رؤسای دادگستری کمک می‌کند خط‌مشی‌ها و تمهیدات احتمالی ضدفساد را شناسایی کنند و در حوزه قضایی‌شان به اجرا درآورند و در سطح ملی مورد ارزیابی قرار دهند. در نشست‌های بین‌المللی بعدی که با هدف پالایش این رویکرد به اجرا درمی‌آید، آنها تجربه‌هایشان را به اشتراک می‌گذارند و متعاقباً تمهیداتی را از طریق همکاران داخلی‌شان به تصویب می‌رسانند.

آنها در جریان این فرایند یادگیری پویا هرگز ادعا ندارند که «می‌توانند به تمامی سؤال‌ها پاسخ دهند» یا اینکه با هدف تحمیل راه‌حل‌های منسوخ یا پروژه‌هایی با فرضیات از پیش تعیین شده به این کشورها پاگذارند، بلکه آنها با مؤسسات و گروه‌های ذی‌نفع در هر کشور همکاری می‌کنند تا روش‌شناسی‌های شایسته‌ای را تدوین و اجرا کنند و به

شکل مستمر نتایج را ارائه دهند تا از سوی متخصصان مورد بررسی دقیق قرار گیرد. کل پروژه بر پایه مشارکت و یادگیری مشترک است. اهداف اولین نشست عبارت بودند از:

- رشد آگاهی در حوزه‌های تأثیر منفی فساد، سطح فساد در قوه قضائیه، تأثیرگذاری و پایداری راهبرد ضدفساد در راستای اصول حاکمیت قانون، و نقش قوه قضائیه در مقابله با فساد؛

- تدوین مفهوم پاسخ‌گویی قضایی و طراحی روش‌شناسی برای رسیدن به این مفهوم، بدون وارد آمدن خدشه به اصل استقلال قضایی؛ و
- طراحی رویکردهایی که تأثیر عملی و پتانسیل کافی برای تأثیرگذاری مثبت بر معیارهای رفتار قضایی دارند و اعتماد عمومی را نسبت به حاکمیت قانون افزایش می‌دهند.
- موضوع‌های ذیل را گروه مورد بحث و تبادل نظر قرار داده است:
 - تصور عمومی از نظام قضایی؛
 - شاخص‌های فساد در نظام قضایی؛
 - عوامل فساد در نظام قضایی؛
 - تدوین مفهوم پاسخ‌گویی قضایی؛
 - جبران‌های حقوقی؛ و
 - طراحی یک فرایند برای تدوین برنامه اجرایی در سطح ملی.

۲-۱۶-۳ نیاز به برقراری رویکرد دلیل‌محور

- رؤسای دادگستری به این نتیجه رسیدند که فساد قضایی یا تصور آن از دو راه تقویت می‌شود:

- تجربه بی‌واسطه قضات یا کارکنان دادگاهی که درخواست رشوه می‌کنند؛ و
 - فقدان مهارت‌های حرفه‌ای، سازمان منسجم و روشی برای اجرای عدالت که بتوان رفتار فاسد را برمبنای آن تشریح کرد.
- شاخص‌های گزینه دوم عبارت‌اند از تأخیر در اجرای دستورهای دادگاه‌ها، صدور غیرموجه احضاریه‌ها و وجه‌الضمان‌ها، زندانیانی که به دادگاه تحویل نشده‌اند، فقدان دسترسی عمومی به سوابق رسیدگی‌های قضایی، ناپدید شدن پرونده‌ها، نوسان‌های

غیرمعمول در مجازات‌ها، تأخیر در تحویل و ارائه استدلال‌ات حکم صادره، نرخ بالای تبرئه‌ها، تعارض منافع آشکار، پیش‌داوری له یا علیه یک طرف دعوا، شاهد یا وکیل، چه به دلایل فردی چه به‌عنوان عضوی از گروه قومی - قبیله‌ای، مذهبی، اجتماعی، جنسیتی یا جنسی، حضور منظم، بستگان درجه یک قاضی در دادگاه، طولانی شدن رسیدگی‌های قضایی، نرخ بالای تصمیمات اتخاذ شده به نفع قوه مجریه، انتصابات که ظاهراً در نتیجه نفوذ سیاسی بوده است، رفتار ترجیحی یا خصمانه قوای مجریه یا مقننه، معاشرت مکرر با اعضای خاصی از جامعه حقوقی، قوه مجریه یا مقننه، اقامه‌کنندگان دعوا یا شاکیان بالقوه و انتصاب بازنشستگان.

با این حال، رؤسای دادگستری پذیرفتند که آگاهی کنونی از فساد قضایی کافی نیست و نمی‌توان مبنای اقدامات جبرانی قرار داد. همگی پذیرفتند که درباره انواع، عوامل، درجات و تأثیرات فساد به دلایل بیشتری نیاز است. حتی در کشورهایی که پیمایش‌هایی انجام شده است، نتایج به‌دست آمده به‌قدر کافی تخصصی نبوده است. برای مثال، سؤال‌های کلی راجع به درجات فساد در دادگاه‌ها محل دقیق فساد را آشکار نمی‌کند و به همین دلیل به‌سرعت از سوی قوه قضائیه رد می‌شود. زیرا مبنای مناسبی برای طراحی تمهیدات و خط‌مشی‌های متقابل است.

رؤسای دادگستری بر این موضوع توافق کردند که باید پیمایش مفصلی را تدارک دید تا نه فقط درجات فساد، بلکه انواع، عوامل و موقعیت‌های آن نیز مشخص شود. آنها متقاعد شدند که تصور فساد قضایی تا حد زیادی به تخلفات دیگر بخش‌های نظام حقوقی برمی‌گردد. برای مثال، تجربه برخی کشورها نشان می‌دهد کارکنان دادگاه یا وکلای برای ثروت‌اندوزی وانمود می‌کنند قاضی تقاضای رشوه کرده است. پیمایش‌های گذشته به حد کافی میان شاخه‌ها و درجات نظام قضا تمایز قائل نشده‌اند. این رویکرد به ناچار تصویری بسیار تحریف شده از فساد قضایی نشان داده است، زیرا بیشتر تماس‌های آن با قوه قضائیه به دادگاه‌های پایین‌تر محدود شده است. علاوه بر این، ابزارهای پیمایشی که تا به امروز به کار رفته‌اند، احتمالاً به تصور فسادی که قویاً از نتیجه دعواوی به‌وجود می‌آیند توجه نکرده‌اند. به‌طور کلی، شخصی که در دعوا شکست خورده، به‌احتمال زیاد، از شکست خود به‌دلیل «پرداخت رشوه طرف مقابل به قاضی»

خودش را ملامت می‌کند، به‌ویژه اگر وکیلش تلاش کند اهمال‌کاری‌هایش را بپوشاند. همچنین، معمولاً پیمایش‌های ارائه خدمات انحصاراً بر تصورات یا تجربه‌های مراجعان به محاکم تکیه می‌کنند و از اطلاعات درون‌سازمانی که به‌راحتی می‌توان از طریق مصاحبه با مقامات تعقیب، قضات تحقیق و مأموران پلیس به‌دست آورد استفاده نمی‌کنند. مضافاً اینکه، ابزارهای موجود به ندرت به دنبال پالایش بیشتر اطلاعات پیمایش خود از طریق ارجاع به گروه‌های متمرکز مباحثاتی و یا انجام مطالعات موردی از نهادهایی هستند که به‌نظر می‌رسد استعداد خاصی برای ارتکاب فساد دارند.

۳-۱۶-۳ اتخاذ پیش‌شرط‌های ضروری برای ریشه‌کنی فساد در قوه قضائیه

گروه قضایی پذیرفت که پیش از نهادینه‌سازی تمهیدات عینی و ملموس برای مبارزه با فساد قضایی، لازم است پیش‌شرط‌هایی مقرر شود. اکثر پیش‌شرط‌ها با شرافت یا عزت‌نفس، که جزء لاینفک حرفه قضات است، ارتباط مستقیمی دارند.

۳-۱۶-۴ پاداش و شرایط منصفانه

لازم است دستمزدهای پایین کارکنان قضایی و دادگاه‌ها که در بسیاری از کشورها وجود دارد بهبود یابد. بدون اعطای پاداش منصفانه، نمی‌توان چندان امیدی به مبارزه با فساد داشت. همچنین، پاداش منصفانه فعالیت‌هایی را منسوخ می‌کند؛ مانند نظام سنتی پرداخت «انعام» به کارکنان دادگاه برای پر کردن اسناد. با این حال، دستمزدهای مناسب عاری کردن فساد از قوه قضائیه را تضمین نخواهد کرد. نمونه‌های بی‌شماری از خدمات دولتی در سراسر جهان وجود دارد که اثبات می‌کند علی‌رغم پرداخت پاداش‌های مناسب، همچنان فساد به‌عنوان مشکل باقی مانده است. دستمزد مناسب با اینکه یک ضرورت است، اما فی‌نفسه سلامت اداری را تضمین نمی‌کند.

حجم بیش از حد کار نیز مانع می‌شود تا قضات کیفیت کارشان را تضمین کنند. در نهایت اینکه، این وضعیت از ارزش حرفه قضات خواهد کاست و آن را بیشتر مستعد فساد خواهد کرد.

درحالی‌که بهبود شرایط ارائه خدمات ممکن است معیارهای زندگی را ارتقا بخشد،

نمونه‌هایی در برخی کشورهای در حال توسعه مشاهده می‌شود که غالباً حکومت تمایل دارد بخش زیادی از پاداش به قضات را در قالب فوق‌العاده، مانند مسکن، خودرو و کارکنان پرداخت کند و از این طریق فراتر از آنچه قضات می‌توانند با دستمزد خود برای زندگی‌شان فراهم آورند به آنها اعطا می‌کند. البته شاید این کار برخی را وسوسه کند به سمت فعالیت‌های فاسد نیز روآورند تا منابع کافی را برای حفظ جایگاه اجتماعی و شیوه زندگی‌شان در دوران بازنشستگی فراهم کنند.

برای تدوین برنامه اجرایی واقع‌گرایانه، متمرکز و مؤثر برای پیشگیری و محدود کردن فساد قضایی، گروه قضایی توصیه کرد برای ارزیابی انواع، درجات، موقعیت‌ها و راه‌چاره‌های فساد قضایی، پیمایشی منسجم به‌عمل آید. همچنین این گروه توصیه کرد برای گردآوری و ثبت داده‌ها و در دسترس قرار دادن گسترده آنها برای پژوهش، تجزیه و تحلیل و پاسخ در قالبی مناسب سازوکاری برقرار شود.

۵-۱۶-۳ رویه‌های شفاف برای انتصاب‌های قضایی

اتخاذ رویه‌های شفاف برای انتصاب‌های قضایی از سوی گروه قضایی به این دلیل ضروری تلقی شد که به نوعی مبارزه با فساد واقعی یا متصور این حوزه محسوب می‌شود که از جمله آنها می‌توان به تبارگماری یا سیاسی‌کاری اشاره کرد. مضافاً اینکه، نامزدهای این سمت‌ها باید به شکل مناسب خود را معرفی کنند تا در خصوص ادعاها یا اتهامات احتمالی راجع به اشتغال گذشته‌شان به فساد ارزیابی لازم به‌عمل آید.

همچنین، گروه به این نتیجه رسید که لازم است برای مقابله با کنترل واقعی یا متصور اقامه‌کنندگان دعوا بر قضات تصمیم‌گیر، رویه‌ای شفاف و آشنا برای همگان و در صورت امکان ارجاع تصادفی پرونده‌ها به مراجع قضایی برقرار شود. رویه‌های داخلی نیز باید در نظام‌های قضایی اتخاذ شود تا اطمینان به‌دست آید که انتصاب قضات در نواحی مختلف به‌طور منظم بر مبنای جنسیت، نژاد، قومیت، مذهب، در اقلیت بودن، و دیگر ویژگی‌های مراجع قضایی تغییر می‌کند. این‌گونه چرخش‌ها باید انجام شود تا از بروز جانب‌داری جلوگیری شود.

۳-۱۶-۶ تصویب کد رفتاری قضایی و نظارت بر اجرای آن

برای اینکه رفتار صحیح مراجع قضایی تضمین شود، گروه قضایی بر تصویب کد رفتاری قضایی تأکید کرد. باید به قضات دستور داد به مقررات مندرج در این کدها عمل کنند و مردم هم باید از وجود این کدها، محتوای آنها و نحوه شکایت برمبنای آنها در صورت بروز تخلف آگاه شوند. قضاتی که به تازگی به این منصب می‌رسند، باید به‌طور رسمی به عضویت این کدهای رفتاری قضایی درآیند و بپذیرند که در صورت اثبات تخلفشان، از این سمت کناره‌گیری کنند. نمایندگانی از انجمن‌های قضایی ملی، انجمن کانون وکلا، اداره تعقیب، وزارت دادگستری، پارلمان و جامعه مدنی باید در وضع معیارهای سلامت قضایی، کمک به قاعده‌مندسازی بهترین اقدامات و گزارش نحوه رسیدگی به شکایت‌ها علیه کارکنان خاطی قضایی یا کارکنان خاطی دادگاه شرکت داشته باشند.

۳-۱۶-۷ اعلام دارایی‌ها

باید الزاماتی جدی مقرر و تمامی کارکنان قضایی مکلف شوند دارایی‌های خود، والدین، همسر، فرزندان و دیگر اعضای نزدیک خانواده‌شان را اعلام کنند. این اعلامیه‌ها باید در دسترس عموم باشد و به‌طور منظم روزآمد شود. آنها باید پس از انتصاب بررسی و همواره از سوی کارگزاران مستقل و محترم نظارت شوند.

این گروه به این نتیجه رسید که یکی دیگر از حوزه‌هایی که باید در آن مداخله فوری شود، اطلاع‌گسترده دادرسی‌هاست که فرصت‌هایی را برای ارتکاب فساد و تصور وجود فساد فراهم می‌کند. باید معیارهایی که واقعاً امکان اجرایشان وجود دارد در خصوص رسیدگی به موقع وضع شود و به اطلاع عموم برسد. باین حال، شایان ذکر است کاهش اطلاع دادرسی حتی در کشورهایی که از لحاظ تأمین منابع انسانی و مالی نسبت به کشورهای در حال توسعه با مشکلات کمتری مواجه‌اند، باز هم اثبات شده بی‌نهایت مشکل است. برای مثال، برنامه کاهش اطلاع دادرسی در ایالات متحده که اگرچه به‌طور کلی از آن به‌عنوان اقدامی موفقیت‌آمیز یاد می‌شود، به‌طور اساسی این مشکل را تحت مدیریت خود درنیاورده است. باین حال، از آنجا که تعداد پرونده‌های مختومه در دادگاه‌ها رو به افزایش است، شاکیان بیشتری تمایل دارند در صف طولانی

دادگاه‌ها بنشینند. زیرا می‌بینند «روزنه امید در انتهای راه وجود دارد».

۳-۱۶-۸ رایانه‌ای کردن پرونده‌های دادگاه

مطابق آرای گروه قضایی، تمهیداتی عملی مانند رایانه‌ای کردن پرونده‌های دادگاه‌ها باید به اجرا درآید. تجربه‌های به‌دست آمده از ایالت کارناتا کای هندوستان حاکی از آن است که این اقدام کمک قابل ملاحظه‌ای به کاهش انباشتگی کارهای قاضی خواهد کرد و اجرای عدالت را سرعت خواهد بخشید. همچنین، این کار از «مفقود شدن» واقعی یا ظاهری پرونده‌ها یا الزام به پرداخت «وجه» برای بازیابی یا جایگزینی آنها جلوگیری خواهد کرد.

۳-۱۶-۹ اتخاذ رهنمودهای راجع به ضمانت اجراها و نظارت بر اجرای آن

همچنین این گروه از این دیدگاه پشتیبانی کرد که وضع رهنمودهایی برای ضمانت اجراها به‌طور اساسی ممکن است به شناسایی روشن و عاری از ابهام ضمانت اجراهای کیفی و دیگر تصمیماتی که واقعاً استثنایی محسوب می‌شوند و تردیدهای متعارفی را در خصوص جانب‌داری قاضی به‌وجود می‌آورند کمک کنند.

۳-۱۶-۱۰ به‌کارگیری جایگزین‌هایی برای حل و فصل مناقشات

این احساس وجود داشته که در دسترس بودن نظام‌های جایگزین برای حل و فصل مناقشات، به شاکیان امکان خواهد داد از مواجهه با فساد واقعی یا متصور در نظام قضایی خودداری کنند. به‌نظر می‌رسد مطالعات انجام شده برای بانک جهانی راجع به توسعه فساد در قوای قضاییه دو کشور آمریکای جنوبی، یعنی شیلی و اکوادور، این فرضیه را تأیید می‌کنند.

۳-۱۶-۱۱ اهمیت فشار موازی و سازوکار شکایت‌های عمومی

همچنین گروه متذکر شد که اعمال فشار مناسب موازی به کارکنان قضایی حائز اهمیت است. این فشار باید توسعه یابد تا به حفظ معیارهای بالای سلامت در قوه قضائیه کمک کند.

برقراری سازوکاری مستقل، معتبر و پاسخ‌گوی شکایت‌ها اقدام اساسی در مبارزه با فساد قضایی است. کارکنان این نهاد پاسخ‌گو باید از قضات شاغل و بازنشسته تأمین و به آن مسئولیت دریافت، تحقیق و شناسایی شکایت‌های مربوط به فساد کارکنان قضایی و کارکنان دادگاه محول شود. در صورت لزوم، این نهاد باید در مجموعه‌ای قرار گیرد که از مسئولیت کلی‌تری در خصوص انتصاب و آموزش قضایی و اقدام یا توصیه به کنار گذاشتن از پست مورد نظر برخوردار باشد.

در جایی که مدرکی ارائه می‌شود مبنی بر اینکه یکی از اعضای حرفه حقوقی، چه کارمند قضایی چه کارمند دادگاه، در انجام دادن وظایف خود مرتکب فساد شده است، باید تحقیق شایسته‌ای به عمل آید و در صورت اثبات مدعی، سازوکاری برای ممنوعیت از حق حرفه قانونی یا انفصال وی اعمال شود.

رویه‌هایی که قرار است برای تحقیق از ادعاهای فساد قضایی اتخاذ شود، باید پس از جلب مناسب دیدگاه‌های کارکنان قضایی، کارکنان دادگاه، وکلا، مراجعان به محاکم و عموم مردم تدوین و اجرا شوند. لازم است رویه‌های مناسبی برای دادرسی منصفانه کارمند قضایی تحت تحقیق اتخاذ شوند. فراموش نشود آنها در برابر ادعاهای اشتباه و مغرضانه مبنی بر ارتکاب فساد از سوی شاکیان شکست خورده و دیگران آسیب‌پذیرند.

۱۲-۱۶-۳ تبعیت از قانون کلی، مصونیت نمی‌شناسد

باید پذیرفت که قضات، همانند دیگر شهروندان، مخاطب حقوق کیفری هستند. آنها در برابر تبعیت از قانون کلی هیچ مصونیتی ندارند. در جایی که سبب متعارفی وجود دارد که تحقیق پلیس و دیگر مراجع دولتی را در خصوص جرائم مورد اتهام کارکنان قضایی و دادگاه تأیید می‌کند، این اقدامات باید مطابق قانون روال عادی خود را طی کند.

۱۳-۱۶-۳ نیاز به بازرس مستقل

لازم است نهاد بازرسی یا نگهبان مستقلی تأسیس شود تا به‌طور منظم از تمامی نواحی قضایی بازدید به عمل آورد و تمامی نظام‌ها یا رویه‌هایی را که ممکن است واقعاً یا ظاهراً به سلامت لطمه بزند بازرسی کنند و در خصوص آن و همچنین از شکایت‌های راجع به

فساد یا تصور وجود فساد در قوه قضائیه نیز گزارشی تهیه کند.

۳-۱۶-۱۴ نقش مهم کانون وکلا و جامعه حقوقی

باید پذیرفت که کانون‌های وکلا و جوامع حقوقی، نقش ارزنده‌ای در اقدامات ضدفساد در قوه قضائیه به عهده دارند. این نهادها موظفاند به مراجع ذیصلاح، موارد متعارف در مظان اتهام فساد را گزارش کنند. همچنین باید برای موکلان و عموم مردم اصول و رویه‌های رسیدگی به شکایت‌ها علیه کارکنان قضایی را شرح دهند. همچنین آنها موظفاند برنامه‌های مؤثری وضع کنند که به موجب آن اعضای که متهم به ارتکاب فساد هستند را مورد مؤاخذه انضباطی قرار دهند.

۳-۱۶-۱۵ نیاز به اطلاع‌رسانی به موقع به شاکیان در خصوص وضعیت پرونده

برای تضمین شفافیت در رسیدگی‌های محاکم و تصمیمات قضایی، لازم است نظام‌های دسترسی مستقیمی برقرار شود تا شاکیان بتوانند مستقیماً از توصیه‌های کارکنان قضایی در خصوص وضعیت پرونده در شرف رسیدگی‌شان بهره‌مند شوند.

۳-۱۶-۱۶ نیاز به برگزاری کارگاه‌ها برای تبیین سلامت و اخلاقیات

لازم است در قوه قضائیه کارگاه‌ها و همایش‌هایی برگزار شود که به بررسی موضوع‌های اخلاقی و ارتقای هوشیاری آنها در برابر تمامی اشکال فساد می‌پردازند. به این منظور باید کتابچه‌ای برای قضات تدوین شود و محتوای آن شامل اطلاعات عملی راجع به تمامی عناوین مرتبط با ارتقای سلامت در قوه قضائیه شود.

لازم است به کارکنان قضایی در همان آموزش‌های مقدماتی و پس از آن دستورالعمل‌هایی داده شود که به آنها در شناسایی جانب‌داری قضایی (واقعی یا ظاهری) و الزامات قضایی مبنی بر سلب صلاحیت از خود در مواردی که جانب‌داری واقعی یا متصور وجود دارد کمک می‌کند. برای تحقق پاسخ‌گویی جامعه مدنی و قوه قضائیه باید بپذیرند که این قوه خادم جامعه است. لذا هر ابزاری که برای تقویت جامعه مدنی به کار می‌رود، باید برای تقویت سلامت قوه قضائیه نیز به کار رود. مضافاً اینکه جامعه باید هوشیاری خود را حفظ

کند تا چنین سلامتی تضمین شود. برای اطمینان از نظارت بر فعالیتهای قضایی، باید اقدامات قوه قضائیه و نیاز به حفظ معیارهای بالای سلامت را برای مردم تشریح کرد. به همین دلیل باید نوآوری‌هایی مانند روز ملی قانون یا هفته قانون مدنظر قرار گیرد.

۱۷-۱۶-۳ نقش مهم رسانه

بر این موضوع موافقت شد که نقش رسانه مستقل که نگهبان هوشیار و آگاه در برابر فسادپذیری قوه قضائیه است پذیرفته شود و با پشتیبانی خود این قوه توسعه یابد و تقویت شود. باید به دادگاه‌ها امکاناتی داد که بتوانند کارکنان رابط رسانه‌ای استخدام کنند تا از طریق آنها اهمیت سلامت در نهادهای قضایی، رویه‌های موجود برای رسیدگی به شکایات و تحقیق از فساد و نتایج تحقیقات به عمل آمده را برای مردم شرح دهند. این کارکنان باید کمک کنند تا عوامل درک نادرست نسبت به اقدامات قضایی از بین برود.

۱۷-۳ مطالعه موردی پنجم: نیجریه: تدوین کد رفتاری

در مطالعه موردی ذیل، جرمی پاپ^۱ از سازمان شفافیت بین‌المللی نحوه درگیر کردن تمامی گروه‌های ذی‌نفع اصلی را در تدوین کد رفتاری برای وزرا از همان ابتدا شرح داده است که البته از پشتیبانی مستقیم رئیس‌جمهور منتخب جدید این کشور، اوسانجو اوباسانجو،^۲ برخوردار بوده است.

۱-۱۷-۳ پیشینه

زمانی که رئیس‌جمهور منتخب جدید نیجریه، اوباسانجو، این مسند را تحویل گرفت، با وظیفه‌ای دهشناک مواجه شد. برای یک نسل، کشورش را یک سلسله حکومت‌های نظامی به یغما برده بودند. طی آن زمان، نظام اداری انگیزه و کارایی خود را از دست داده بود. فقط معدودی از دبیرخانه‌های دائمی بودند که اسناد کابینه را تنظیم می‌کردند، زیرا کابینه آن‌گونه که وظایف حرفه‌ای‌اش اقتضا می‌کرد به امور نمی‌پرداخت. همچنین، فقط معدودی می‌دانستند که یک قانون چگونه به تصویب رسیده است، زیرا

1. Jeremy Pope

2. Olusegun Obasanjo

نظامیان از طریق صدور فرامین «حکومت» می‌کردند. با اینکه برخی اشخاص برجسته و شریف خود را وقف خدمات دولتی کرده بودند، در واقع هیچ‌گونه «دولت» مردم‌سالاری در یک مفهوم قابل قبول وجود نداشت: هیچ‌گونه اتحاد هدف، کار گروهی و حس انسجام وجود نداشت و فقط دلایل اندکی از تعهد به ارتقای منافع عمومی به چشم می‌خورد. رشته‌ای از انتصابات موروثی اجرا می‌شد که هدفش صرفاً قرار دادن افراد در مسیر ثروت و توزیع آن میان دوستان و خویشان بود.

در یک چنین محیط ناامیدکننده‌ای بود که رئیس‌جمهور منتخب سوگند خورد که شورش را به روال مردم‌سالارانه برگرداند.

از آنجا که سنت خودتوانگری حاکم گشته بود، این اعتقاد فراگیر وجود داشت که بسیاری از آنهایی که به دنبال انتخاب شدن در مجمع محلی بودند و آرزو داشتند به وزارت منصوب شوند اسیران همان فرهنگ قدیمی هستند. با اینکه ممکن است آنها به خصلت‌ها و فرهنگ جدید تصریح کنند، چندان اعتقادی به آن نخواهند داشت. همچنین، این موضوع نیز پذیرفته شده بود که بسیاری از آنها برای برنامه‌های تبلیغاتی متنوع خود وجوه کلانی را استقراض کرده‌اند و به این ترتیب خود را در گرو منافع شخصی کسانی قرار داده‌اند که انتظار دارند از «سرمایه‌گذاری‌ای» که انجام داده‌اند سود قابل ملاحظه‌ای عایدشان شود. دیگران تحت لوای نظام‌های گذشته از اقدامات فاسد منفعت می‌بردند و به دنبال کسب قدرت سیاسی بودند تا بتوانند از آنچه به‌طور ناشایست کسب کرده‌اند حفاظت کنند.

۲-۱۷-۳ چالش‌ها

نکته‌ی حائز اهمیت این بود که بر ارزش‌های تحریف شده‌ی سیاسی غلبه و کابینه‌ی جدیدی بر پایه‌ی «اخلاق اوباسانجو» نهادینه شود. این چالش شروع فرایندی بود که، در صورت موفقیت، این نگرش دارای ریشه‌ی عمیق در زندگی سیاسی جامعه را متحول می‌کرد که تصدی وزارت این «مجوز» را می‌دهد که بدون توجه به منافع یا توانایی جامعه در متحمل شدن هزینه‌های مورد نظر، منافع میان خانواده و دوستان تقسیم شود. واضح

است که اگر موارد دیگری هم دخالت داشتند، این فرایند باید از رأس آنها آغاز می‌شد.

۳-۱۷-۳ فرایند

با توجه به مسائلی که اشاره شد، به محض انتخاب و تأیید مجلس سنا و پیش از آنکه پست‌های وزارتی به وزرای جدید واگذار شود و آنها به‌طور رسمی سوگند یاد کنند، رئیس‌جمهور منتخب برای گروه جدید خود یک مجلس با عنوان «بازگشت به ارزش‌ها» برگزار کرد. هدف این بود که فضایی ایجاد شود تا در آن وزرای جدید بتوانند نسبت به اقدامات گذشته تأمل کنند و اینکه چگونه فرهنگ فساد که به اکثر، اگر نگوییم به همه وزارتخانه‌ها و اداره‌ها سخت رسوخ کرده بود را با تحولی پایدار و بامعنا روبه‌رو سازند. دقیقاً آنچه این جلسه دنبال می‌کرد ناشناخته بود. این جلسه دو روز به طول انجامید و رئیس‌جمهور این جرئت را یافته بود که به وضعیت ناشناخته‌ای پا بگذارد.

از آنجاکه نتایج مورد نظر در یک کد رفتاری برای وزرا و مشاوران ارشد خلاصه می‌شد، تصمیم بر این شد پیش از برگزاری این جلسه پیش‌نویس یک کد رفتاری تهیه شود. موضوع حیاتی این بود که این سند نتیجه فکر خود وزرا باشد، نه اینکه صرفاً آرسوی رئیس‌جمهور تحمیل شده باشد. لذا «پیش‌نویس» به یک «پرسش‌نامه» تبدیل شد که از وزرا و مشاوران خواسته بود احساس خود را نسبت به هریک از مسائلی که در پیش‌نویس آمده بیان کنند. این پرسش‌نامه در همان ابتدای جلسه توزیع و فوراً تکمیل شد.

آن‌گونه که انتظار می‌رفت، تقریباً همه وزرا در پاسخ به سؤال‌ها، موارد طرح شده در «پیش‌نویس کد» را تأیید کرده بودند که در نتیجه هنگامی که این پیش‌نویس در پرتو پاسخ‌های داده شده تا حدودی اصلاح و در مقابل آنها گذاشته شد، برایشان آشنا بود و به‌خوبی با عقایدی که ابراز کرده بودند هماهنگی داشت.

با این حال، پیش از اینکه این پیش‌نویس به همین شکل مجدداً پردازش شود، گروه وزارتی و مشاورانشان مجبور بودند به موضوع «ارزش‌ها» بپردازند، ولی مشخص نبود چگونه می‌توان به آن پرداخت. در این اثنا، گزینه‌های مطرح شده در سخنرانی پرشور «ضدفساد» رئیس‌جمهور و یا دیگر افراد نیجریه‌ای یا خارجی شرکت‌کننده به کلی رد

شدند، زیرا به روشنی این موضوع را بیان می‌کردند که وزرا نباید مرتکب فساد شوند، بلکه باید به وظایفشان به‌گونه‌ای عمل کنند که با اعتماد عمومی همخوانی داشته باشد. در عوض، راهبردی اتخاذ شد مبنی بر اینکه این گروه به زیرمجموعه‌های کوچک‌تری تقسیم شود و از آنها دعوت شد به سؤال‌هایی کوتاه، اما چالش‌انگیز با این انتظار پاسخ دهند که خودشان حتی مؤثرتر از هر سخنرانی که در پشت تریبون قرار می‌گیرد، به سخنرانی بپردازند. این سؤال‌ها عبارت بودند از:

- کدام اقدام خاص وزرای گذشته قویاً مورد تأیید آنهاست؟
- چرا آنها قویاً آن را تأیید می‌کنند؟
- کدام اقدام خاص وزرای گذشته را قویاً رد می‌کنند؟
- چرا آنها قویاً آن را رد می‌کنند؟
- اگر بخواهند در یک جمله دوران وزارت یا مشاوره ارشد آنها را به یاد آورند، چه خواهند گفت؟

هر گروه بحث‌ها و تبادل نظرهای بسیار فعالی داشتند و نتایجی که از آنها حاصل شد مواردی بود که اکثر وزرای شایسته از آن برخوردار بودند:

- میانه‌رو، صادق و خود را خدمتگزار مردم نیجریه دانستن؛
- در دوران تصدی‌شان اسراف و تبذیر در حداقل ممکن بود و بر اثر خدمات وزارتی‌شان تحولی مثبت در زندگی مردم پدیدار شد؛
- وقت‌شناسی به‌هنگام حضور و غیاب و تلف نکردن زمان دیگران از طریق معطل نگه‌داشتن آنها؛
- مطیع محض در برابر قانون، به‌ویژه زیر پا نگذاشتن موقعیت اداری‌شان، برای مثال بی‌توجهی به چراغ‌های راهنمایی؛ و
- احترام کامل به مردم در مکان‌های عمومی، برای مثال رعایت کردن نوبت در فرودگاه.

۳-۱۷-۴ نتایج

برخلاف پیش‌زمینه این گونه نتیجه‌گیری‌ها، گروه‌ها مجدداً گردهم آمدند تا پیش‌نویس کد رفتاری را بررسی کنند. در یک جلسه عمومی این موضوع ارزیابی و مؤلفه‌های هر

بند به دقت موشکافی شد، مورد بحث و تبادل نظر قرار گرفت و تا زمانی که راجع به متن اجماع نشد بازنگری‌ها ادامه داشت.

در این مقطع، رئیس‌جمهور که بنا به برنامه خود از بحث‌ها فاصله گرفته بود تا در آزادی آنها خللی وارد نیاید، مجدداً به این نشست پیوست. او تصویب این کد را تبریک گفت و پیشنهاد کرد تمامی آنها، از جمله خودش، شخصاً آن را امضا کنند. این کار انجام شد و آنها نسخه دوم را هم امضا کردند که برای نگهداری به رئیس‌جمهور تحویل داده شد. نهایت اینکه، رئیس‌جمهور از نتایج این بازگشت ابراز خرسندی و از جلسات جمعی این پاسخ را دریافت کرد که کسانی که نمی‌توانند روح و نوشتار این کد را رعایت کنند باعث مایوس شدن کل گروه وزارتی می‌شوند و بنابراین، باید کناره‌گیری کنند. برای تسهیل این امر، در صورت احراز ضرورت، از وزرا خواسته خواهد شد پیش از ادای سوگند، استعفانامه بدون تاریخی را امضا کنند و به رئیس‌جمهور تحویل دهند تا به شکل مطمئن از آن نگهداری کند.

سپس، متن کامل کد جدید در رسانه‌ها و به شکل قابل مشاهده در سراسر کشور منتشر شد و روزنامه‌هایی که در این قضیه جدی‌تر بودند متن کامل آن را چاپ کردند. این آغاز فرایند بود. این کد مورد بحث و بررسی قرار گرفت و وزرا آن را به‌عنوان سندی متعلق به خودشان نهادینه و تصویب کردند. آنها شخصاً و به‌طور مکتوب تعهد خود را نسبت به مقررات این کد اعلام داشتند. تاکنون این کد در سطح گسترده‌ای منتشر شده و به‌طور ضمنی از رسانه‌ها و عموم مردم دعوت شده اجرای هر یک از مفاد آن را با اقدامات هر یک از وزرا ارزیابی کنند.

برای اینکه وزرا و مشاوران ارشد بتوانند به‌هنگام مواجهه با محظورات خاص در هر زمان از راهنمایی دیگران بهره‌مند شوند این کد چنین مقرر کرده که رئیس‌جمهور مرجع مستقل مشاوره را تأسیس کند، برای مثال شخصی که از موقعیت و اعتبار بالایی در جامعه برخوردار است. آنهایی که به دنبال توصیه چنین فردی هستند می‌توانند تمامی وقایع مرتبط را برای وی افشا و براساس توصیه‌هایش عمل کنند. این اقدام پاسخ جامعی به ادعاهای آتی راجع به تخلفات خواهد بود.

این کار سرآغاز طراحی تهاجمی پایدار و نظام‌مند به فرهنگ فساد سیاسی و اداری

بود. این طرح با شروع از سطوح بالا می‌خواست از طریق نظام‌های مدیریتی ارزش‌ها را تا پایین اجرا کند و رهبران با اطمینان از اینکه از نفوذ معنوی لازم برخوردارند بتوانند ریاست و در جایی که ضرورت اقتضا می‌کند تصمیمات انضباطی اتخاذ کنند.

این فعالیت به همین جا ختم نشد. هم‌اکنون این طرح‌ها توسعه یافته‌اند و کارگاه‌ها نیز به همین منظور فعال شده‌اند که اقداماتی مانند مطالعات موردی را درباره‌ی بالاترین سلسله مراتب خدمات دولتی انجام می‌دهند. سپس یک رویکرد اخلاقی برای سطوح پایینی و در سراسر خدمات دولتی نهادینه خواهد شد.

به‌طور کلی، بزرگ‌ترین خطری که هر کد رفتاری را تهدید می‌کند عبارت است از: **• گروه‌های ذی‌نفع نمی‌پذیرند یا حتی نمی‌دانند این کدهای رفتاری ناظر به چه کسانی است؛**

• ممکن است گروه‌های ذی‌نفع بدانند، اما نظارت مناسبی وجود ندارد؛ یا
• هیچ‌گونه خطر، هزینه یا بلا تکلیفی بر اثر نقض این کدها به‌وجود نمی‌آید.
• رویکردی که در مطالعه‌ی موردی نیجریه تبیین شد سعی داشت توجه‌ها را به سمت موارد ذیل معطوف کند:

• دخالت دادن عناصر کلیدی در تدوین کدهای رفتاری؛ و
• نشر عمومی کد رفتاری برای آگاه کردن مردم از انتظاراتی که می‌توانند داشته باشند و بر همین اساس تعدیل و توازن به‌عمل آورند و دخالت دادن رئیس‌جمهوری قدرتمند در این فرایند تا کد رفتاری جدی‌تر تلقی و حتی تقریباً به آن به‌عنوان قرارداد اجتماعی نگریسته شود.

۳-۱۸ مطالعه‌ی موردی ششم: کدهای رفتاری اتخاذ شده از سوی نهادهای مختلف

حوزه‌های کلیدی که مورد بررسی قرار می‌گیرند، نسبت به مراجع ذیل اجرا خواهند شد:

- سازمان‌های بین‌المللی و بین‌دولی، مشاغل و سازمان‌های غیردولتی؛**
- بخش خصوصی؛**
- کارگزاران دولتی، از جمله وزرا و نمایندگان پارلمان؛ و**
- کارکنان قضایی.**

۱-۱۸-۳ الف) کدهای رفتاری: سازمان‌های بین‌المللی و بین‌الدولی

الف ۱. کد رفتاری بانک اروپایی بازسازی و توسعه^۱ (۱۹۹۱)

این کد را دفتر رؤسای این بانک در ۱۵ آوریل ۱۹۹۱ به تصویب رساند و نسبت به تمامی کارگزاران و کارکنان بانک و همچنین کارشناسان و مشاوران، به شرطی که در قراردادهایشان گنجانیده شود، قابلیت اجرا دارد. این کد به موضوع‌هایی مانند محرمانگی، وابستگی‌های شغلی، هدایا و امتیازات، فعالیت‌های سیاسی، منافع مالی، سرمایه‌گذاری‌ها، فعالیت‌های تجاری و اظهارات افشاگرانه می‌پردازد.

الف ۲. کد رفتاری مأموران عالی‌رتبه اتحادیه اروپایی

این معاهده کمیسیون اروپایی، به استقلال کامل اعضای خود اتکای ویژه‌ای کرده است. آنها موظف‌اند در راستای منافع کلی این اجتماع به وظایفشان عمل کنند. آنها برای انجام دادن این وظایف نباید دستورالعمل‌های هیچ دولت یا مرجعی را دنبال یا اقتباس کنند. همچنین، منافع کلی اقتضا می‌کند این مأموران عالی‌رتبه در محیط اداری و زندگی خصوصی خود به‌نحوی رفتار کنند که سلامت شغلی‌شان محفوظ بماند. هدف این کد محدود کردن آن دسته از فعالیت‌ها و منافع بیرونی آنهاست که به استقلالشان لطمه می‌زند. همچنین، این کد نیاز مدون کردن مقررات راجع به نحوه اجرای وظایف آنها را برآورده می‌سازد. موضوع‌هایی که در این کد آمده عبارت‌اند از: فعالیت‌های برون‌سازمانی آنها، منافع مالی و دارایی‌های آنها، فعالیت‌های همسران آنها، مسئولیت و محرمانگی جمعی، قواعد حاکم بر مأموریت‌ها، قواعد حاکم بر پذیرش‌ها و نمایندگی‌های حرفه‌ای، پذیرش هدایا و مدال‌ها و ترکیب اداره‌های آنها.

۲-۱۸-۳ ب) کدهای رفتاری: بخش خصوصی

ممکن است کدهای رفتاری شرکت‌ها، بسته به سازمانی که تحت پوشش قرار می‌دهند، متفاوت باشد. بخش‌های ذیل خلاصه‌ای از کدهای رفتاری تدوین شده از سوی دولت‌ها، گروه‌های صنعتی و سازمان‌های غیردولتی‌اند.

1. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)

ب ۱. کدهای رفتاری کارکنان انتخابات

این کدها نسبت به تمامی افراد مرتبط با انتخابات قابلیت اجرا دارند، از جمله پیک‌ها، مربیان رأی‌دهنده‌ها، تفکیک‌کنندگان پستی، ارسال‌کنندگان خبر سریع به مدیران ارشد انتخابات و کارکنان انتخاباتی که سمت معتمد دارند و انتظار می‌رود تمامی قواعد و مقررات مرتبط با تضمین سلامت انتخابات را اجرا کنند. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک.

www.aceproject.org/main/english/po/poe/03/default.htm

ب ۲. کد رفتارهای شایسته برای شفاف‌سازی خط‌مشی‌های مالی و هزینه‌ای: بیانیه اصول

این کد فعالیت‌های مطلوب شفاف‌سازی برای بانک‌های مرکزی در حوزه‌های سیاست‌گذاری مالی و برای بانک‌های مرکزی و دیگر اداره‌های مالی در حوزه‌های سیاست‌گذاری هزینه‌ای را معرفی می‌کند. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک.

www.imf.org/external/np/mae/mft/code/

ب ۳. بانک اروپایی بازسازی و توسعه، معیارهای شغلی و فعالیت‌های شغلی منطقی:

رهنمودها

این بانک رهنمودهایی را مقرر کرده که وام‌دهندگان و سرمایه‌گذاران انتظار دارند شرکت‌ها از آنها تبعیت کنند. تصمیم به وضع رهنمودها با اذعان به این مطلب اتخاذ شد که توفیق هر سازمان نه فقط به راهبرد منطقی، مدیریت شایسته، دارایی‌های مناسب و بازار امیدوارکننده، بلکه به حفظ روابط منطقی با مشتریان، سهام‌داران، وام‌دهندگان، کارکنان، حامیان، جامعه‌ای که در آن فعالیت می‌کند و مراجع حکومتی بستگی دارد.

ب ۴. شرکت اف.ام.سی.^۱، کد اخلاقیات و رهنمودهای رفتار حرفه‌ای

این شرکت که یک شرکت شیمیایی جهانی است، کد اخلاقیاتی به تصویب رسانده و در آن اصولی که تمامی کارکنان باید در کار روزمره خود رعایت کنند را برشمرده است. این رهنمودهای رفتاری شغلی خط‌مشی این شرکت را چه در عرصه ملی و چه در عرصه بین‌المللی، نسبت به مشارکت‌های سیاسی، پرداخت به کارکنان دولتی، پرداخت

حق کمیسیون، رویه‌های حسابداری مناسب و رشوه تجاری منعکس می‌کند.

ب ۵. اتاق بازرگانی بین‌المللی،^۱ قواعد رفتاری مبارزه با اخاذی و ارتشا، ۱۹۹۶

این اتاق یک سازمان جهانی مشاغل با ۶۳ کمیته ملی و بیش از ۷ هزار شرکت و انجمن عضو در بیش از ۱۳۰ کشور جهان است و به دنبال ارتقای تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی و همچنین قواعد رفتاری دادوستد فرامرزی است. قواعد رفتاری آن به‌عنوان شیوه‌ای از خود تنظیمی دادوستد بین‌المللی ارائه شده است. آنها ماهیت کلی دارند، هرچند هیچ الزام قانونی مستقیمی نسبت به آنها وجود ندارد، ولی آنچه را باید برای انجام دادن فعالیت تجاری منطقی در حوزه روابط موجود انجام داد برمی‌شمردند. باین‌حال، کمیته دائمی اخاذی و ارتشا به‌دست این سازمان تأسیس شده تا نسبت به این موضوع نیز اطمینان دهد بنگاه‌ها و سازمان‌های شغلی از این قواعد رفتاری تبعیت خواهند کرد.

ب ۶. کدهای رفتاری لابی‌کنندگان، دولت کانادا، ۲ ژوئن ۱۹۹۷

هدف از تدوین این کد رفتاری اطمینان مجدد به مردم کاناداست که لابی‌کنندگان مسائل اخلاقی را رعایت می‌کنند و برای اینکه اعتماد عمومی را نسبت به سلامت، واقع‌گرایی و بی‌طرفی تصمیمات دولتی حفظ کنند و ارتقا دهند، بالاترین معیارها را رعایت می‌کند. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک.

www.lobbyistdirectory.com/2ethxnws/general.htm

ب ۷. ابتکار عمل صنایع دفاعی،^۲ کد رفتاری کارکنان شرکت‌های خصوصی

این مجموعه کنسرسیومی از انعقادکنندگان قرارداد صنایع دفاعی ایالات متحده است که برای تحقق معیارهای بالای اخلاقی و رفتار حرفه‌ای بر یک سلسله اصول صحت می‌گذارد. این اصول خلاصه‌ای از عمده قوانین و مقررات لازم‌الاجرا و همچنین بیانیه‌ای از اهداف آرمانی کلی‌تر شرکتی را در خود جای داده است. این کد پس از معرفی اصول

1. International Chamber of Commerce (ICC)

2. The Defence Industry Initiative (DII)

اساسی، موضوع‌های خاص مانند نزاکت شغلی، پورسانت،^۱ تعارض منافع، اطلاعات محرمانه، استفاده از منابع شرکتی و اهمیت نگهداری کامل و دقیق دفاتر را تبیین می‌کند. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک. www.dii.org

ب ۸. رهنمودهای روزآمد سازمان همکاری و توسعه اقتصادی راجع به رفتار چندملیتی‌ها

در ژوئن سال ۲۰۰۰، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی با رهنمودهای بازنگری شده راجع به رفتار شغلی مسئولانه بنگاه‌های چندملیتی موافقت کرد. این رهنمودها که به تصویب ۳۳ کشور رسید، حوزه‌های متنوعی را تحت پوشش خود قرار می‌دهند، از جمله استخدام و روابط صنعتی. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک. www.eurofound.ie/2000/09/features/eu/0009270f.html

۳-۱۸-۳ (پ) کدهای رفتاری: مشاغل و سازمان‌های غیردولتی

پ ۱. سازمان ملل متحد: اصول اخلاق بهداشتی

این اصول با نقش کارکنان سلامت، به‌ویژه پزشکان، در حمایت از زندانیان و بازداشتی‌ها در برابر شکنجه و دیگر اقدامات ظالمانه، غیرانسانی یا رفتار یا مجازات تحقیرآمیز ارتباط دارد. این اصول شش‌گانه را مجمع عمومی سازمان ملل و به‌موجب قطع‌نامه ۳۷/۱۹۴ در ۱۸ دسامبر ۱۹۸۲ به تصویب رسانده است.

پ ۲. سازمان ملل متحد، اصول اساسی راجع به نقش وکلا (۱۹۹۰)

این اصول به تصویب هشتمین کنگره پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان سازمان ملل رسید و مجمع عمومی نیز در قطع‌نامه ۴۵/۱۲۱ خود در ۱۴ دسامبر ۱۹۹۰ به آن «خوش‌آمد» گفت. سازمان ملل از دولت‌ها دعوت کرد از رهنمودهای این اصول در تدوین قوانین مناسب و دستورالعمل‌های سیاست‌گذاری بهره‌مند شوند و تلاش کنند مطابق شرایط اقتصادی، اجتماعی، قانونی، فرهنگی و سیاسی خود آنها را به اجرا درآورند.

مجمع عمومی سازمان در قطع‌نامه ۴۵/۱۶۶ خود در ۱۸ دسامبر ۱۹۹۰ از دولت‌ها دعوت کرد «به این اصول احترام بگذارند و در چارچوب قوانین ملی و حوزه اجرایی خود آنها را مدنظر قرار دهند».

پ ۳. منشور خبرگزاری آزاد، مصوب کنفرانس صدای آزاد، لندن (۱۹۸۷)
بیانیه اصول ده‌گانه روزنامه‌نگارانی از ۳۴ کشور در کنفرانس جهانی صدای آزاد راجع به مشکلات سانسور که در ژانویه ۱۹۸۷ در لندن برگزار شد به تصویب رسید. این کنفرانس با کمک ناشران خبری آزاد جهان، مؤسسه خبرگزاری بین‌المللی، انجمن خبرگزاری آمریکا، انجمن پخش‌کنندگان برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی آمریکای شمالی و فدراسیون بین‌المللی خبرگزاری ادواری برگزار شده است.

پ ۴. انجمن کانون وکلای بین‌المللی، معیارهای استقلال حرفه وکالت (۱۹۹۰)
بیانیه معیارها را توسط انجمن کانون وکلای بین‌المللی در ۱۹۹۰ به تصویب رساند و به‌گونه‌ای طراحی شده که به ارتقا و تضمین نقش‌آفرینی شایسته وکلا کمک می‌کند. این بیانیه به دنبال تکمیل اصول اساسی سازمان ملل راجع به نقش وکلا و ارائه جزئیات بیشتر است. با اینکه اصول سازمان ملل به دولت‌ها پرداخته است، اما این معیارها به مسئله استقلال این حرفه از دیدگاه وکلا می‌پردازد.

پ ۵. کد رفتار حرفه‌ای انجمن روزنامه‌نگاران اوگاندا
این انجمن، کد رفتاری خود را با عنوان مبنای حکمیت اختلافات میان خبرگزاری و مردم اوگاندا و اعمال اقدامات انضباطی علیه روزنامه‌نگارانی که حداقل معیارهای مقرر در این کد را نقض می‌کنند ترویج داده است. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک.
www.transparency.de/documents/source-book/c/cvK/k1.html

پ ۶. سازمان شفافیت بین‌المللی: کد رفتاری
این مرجع کد رفتاری‌ای را ترویج داده که حاوی اصول مدیریت، مقررات راجع به هدایا

و تعارض منافع و تأسیس کمیته اخلاقیات است.

۴-۱۸-۳ (ت) کدهای رفتاری: کارگزاران دولتی، از جمله وزرا و نمایندگان پارلمان
ت ۱. بخش کنترل و پیشگیری از جرم سازمان ملل در وین: کد رفتاری بین‌المللی ملل
متحد برای کارگزاران دولتی

این کد به وفاداری، کارآمدی، تأثیرگذاری، بی‌طرفی و انصاف کارگزاران دولتی
می‌پردازد. همچنین، حاوی مقرراتی راجع به تعارض منافع و سلب صلاحیت، اعلام
دارایی‌ها، پذیرش هدایا، اطلاعات محرمانه، فعالیت سیاسی، گزارش، اقدامات انضباطی و
اجراست. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک. www.uncjin.org:80/documents/corruption.pdf

ت ۲. کمیسیون اصلاح قوانین استرالیا: کد رفتاری برای تمامی صاحب‌منصبان
این کد به اصولی مانند بی‌طرفی و صداقت و تعارض منافع و سوءاستفاده از اختیارات
می‌پردازد. همچنین مقرراتی را دربردارد که به نمایندگان پارلمان و کارکنان آنها، وزرا و
کارکنان وزارتی، کارکنان خدمات دولتی، نیروهای دفاعی، کارکنان اداره‌های پارلمانی،
مشاوران، صاحب‌منصبان قانونی، اعضای دیوان‌ها و رسانه‌ها مربوط می‌شود.

ت ۳. شورای اروپا: توصیه‌نامه R(2000) کمیته وزرای دولت‌های عضو راجع به کد
رفتاری کارگزاران دولتی^۱

این کمیته متقاعد شده که رشد آگاهی عمومی و ارتقای ارزش‌های اخلاقی، ابزارهای
ارزشمند پیشگیری از فساد هستند و به همین دلیل توصیه می‌کند برای کارگزاران
دولتی برپایه این مدل کدهای رفتاری ملی را به تصویب برسانند. درضمن، این مدل
حاوی اصول و مقررات کلی راجع به گزارش، تعارض منافع، اعلام منافع، هدایا،
سوءاستفاده از سمت اداری، رعایت کد و ضمانت اجراهاست. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک.

www.cm.coe.int/reports/cmdocs/2000/2000cm60.htm

[www.greco.coe.int/docs/rec10\(2000\)e.htm](http://www.greco.coe.int/docs/rec10(2000)e.htm)

1. Council of Europe: Recommendation No R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials.

ت ۴. دولت‌های محلی مدرن در تماس با مردم: کدهای رفتاری جدید برای اعضای شورا در انگلستان

نمونه کد رفتاری جدید برای اعضای شوراها مطابق چارچوب اخلاقی جدید ارتقا یافته است. در اینجا شورا فرهنگ جدید شفافیت و آمادگی برای پاسخ‌گویی را می‌پذیرد. از اعضای منتخب شوراها و مراجع محلی در انگلستان انتظار می‌رود بالاترین معیارهایی رفتار شخصی را به‌هنگام انجام دادن وظایفشان رعایت کنند. برای اطلاعات بیشتر ر.ک. www.local-regions.detr.gov.uk/lgwp/8.htm

ت ۵. تمهیدات اجرایی برای ارتقای سلامت در اداره گمرک: کد رفتاری

اگر انتظارات به‌طور شفاف برشمرده شوند، گمرکات کارکنان خود را در برابر اقداماتشان پاسخ‌گو نگه می‌دارند و در صورت عدم رعایت آن معیارها، اقدامات مناسبی را اتخاذ می‌کنند. این کد به حفظ سلامت، محرمانگی اطلاعات، تعارض منافع، رفتار باطنی و ظاهری می‌پردازد. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک. www.transparency.de/iacc/8th-iacc/papers/crotty.html

ت ۶. شفافیت بین‌المللی، بخش آلمان: کد رفتاری قانون‌گذاران، وزرا و کارگزاران دولتی

سه کد رفتاری متفاوت مرتبط با وظایف قانون‌گذاران، وزرا و کارگزاران دولتی مدنظر قرار گرفته است. این کدها حاوی مقرراتی راجع به استفاده از نفوذ، اموال دولتی و اطلاعات محرمانه، پذیرش هدایا، مهمان‌نوازی و حمایت مالی از مسافرت هستند. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک. www.transparency.de/

ت ۷. مجمع رهبری آفریقا، پیش‌نویس کد رفتاری پارلمان‌های آفریقا (۱۹۹۸)

این پیش‌نویس در کنفرانس رهبری آفریقا راجع به مردم‌سالار کردن پارلمان‌های آفریقا و جناح‌های سیاسی که در گابورونه، پایتخت بوتسوانا، در ژوئیه ۱۹۹۸ برگزار شد و نمایندگان پارلمان‌های سراسر قاره آفریقا در آن حضور داشتند به تصویب رسید. این سند به پارلمان‌های آفریقایی کمک می‌کند کدهای رفتاری ملی را تدوین کنند تا راهنمای نهادهای مختلف مردم‌سالاری در سال‌های آتی باشند.

ت ۸. استرالیا، سفرهای پارلمانی و انتخاباتی: توصیه‌هایی برای اصلاحات، کمیسیون مستقل ضدفساد، نیوولز جنوبی (۱۹۹۹)

گزارش دوم کمیسیون راجع به حقوق پارلمانی است که بهره‌مندی نمایندگان پارلمان از حقوق و فوق‌العاده‌هایشان و همچنین کارکنان نظام‌های اداری فعال در پارلمان نیوولز را تجزیه و تحلیل می‌کند و پیشنهادهایی را برای اعمال تغییرات طرح می‌کند. اولین گزارش که در آوریل ۱۹۹۸ منتشر شد، رفتار نمایندگان پارلمان هفتم را در خصوص استفاده از حقوق مسافرت‌ها ارزیابی کرد.

ت ۹. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، اصول مدیریت اخلاقیات در خدمات دولتی (۱۹۹۸)

در ۲۳ آوریل ۱۹۹۸، شورای این سازمان این اصول را به تصویب رساند و به کشورهای عضو توصیه کرد آنها را در دستور کار قرار دهند تا کارکرد مناسب نهادها و نظام‌ها در ارتقای رفتار اخلاق‌مدار در خدمات دولتی تضمین شود.

ت ۱۰. آفریقای جنوبی: ثبت منافع نمایندگان پارلمان جمهوری آفریقای جنوبی (۱۹۹۹)
رهبان منتخب آفریقای جنوبی ملزم هستند سهام و منافع مالی، استخدام همراه با دریافت دستمزد در خارج از پارلمان، مدیریت و مشارکت، مشاوره و حق‌العمر کاری، حمایت مالی، هدایا و مهمان‌نوازی، منافع، مسافرت در قالب درجات خاص، اموال منقول و غیرمنقول و مستمری را اعلام کنند.

ت ۱۱. آفریقای جنوبی، کد رفتاری برای اشخاص حاضر در سمتهای مسئولیت‌زا، اجلاس اخلاق (۱۹۹۸)

تمامی شرکت‌کنندگان حاضر در «اجلاس اخلاق» که توسط رئیس‌جمهور نلسون ماندلا در اکتبر ۱۹۹۸ برگزار شد تا «بحران اخلاق» در نظام سیاسی و زندگی اجتماعی آفریقای جنوبی را مورد بررسی قرار دهد، کد رفتاری را به تصویب رسانده و امضا کردند. شرکت‌کنندگان، نمایندگان تمامی جناح‌های بزرگ سیاسی و رهبران مذهبی بودند.

ت ۱۲. کد رفتاری پلیس آفریقای جنوبی

شاید این کد رفتاری بهترین مثال از یک اقدام جهت ارتقای رفتار حرفه‌ای در نهاد پلیس باشد. تمامی کارمندان پلیس ملزم هستند این کد رفتاری را تأیید و امضا کنند و تمام تلاش خود را جهت پیاده‌سازی آن به‌عمل آورند. این کد به‌طور خاص به سوءاستفاده از قدرت و دارایی‌های دولتی، فساد و تبعیض می‌پردازد. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک. www.saps.co.za/17-policy/priority/code.htm

ت ۱۳. بریتانیا، کد نظام اداری (۱۹۹۶)

این کد بر مبنای قانون اساسی چارچوبی را مشخص می‌کند که تمامی کارکنان نظام اداری بر اساس آن فعالیت می‌کنند و ارزش‌هایی که انتظار می‌رود رعایت کنند در آن پیش‌بینی شده است. این کد از اصل پیش‌نویس ارائه شده از طرف کمیته منتخب نظام اداری و خزانه‌داری مجلس اعیان الگوبرداری و از اول ژانویه ۱۹۹۶ لازم‌الاجرا شده و بخشی از شروط و مقررات استخدامی هریک از کارکنان نظام اداری را مشخص کرده است.

ت ۱۴. کد رفتاری بین‌المللی ملل متحد برای کارگزاران دولتی

این کد در قطع‌نامه ۵۱/۵۹ با عنوان اقدام علیه فساد آمده است و در ۱۲ دسامبر ۱۹۹۶ به تصویب مجمع عمومی رسیده و به اعضا توصیه شده آن را به‌عنوان رهنمود در اقداماتشان علیه فساد مورد توجه قرار دهند. این کد صراحتاً سه اصل کلی را برمی‌شمرد و سپس بر تعارض منافع، اعلام دارایی‌ها، پذیرش هدایا یا دیگر منافع، اطلاعات محرمانه و فعالیت سیاسی تمرکز می‌کند.

۵-۱۸-۳ (ث) کدهای رفتاری: کارکنان قضایی

ث ۱. اصلاحات قواعد حاکم بر دادگاه‌ها: آیین‌های رفتار قضایی برای ایالت ویرجینیا^۱
این آیین‌ها برای راهنمایی قضات و نامزدهای تصدی این مقام و ارائه ساختاری برای

1. Common Wealth of Virginia

قاعده‌مندسازی رفتار قضایی از طریق استفساریه قضایی و کمیسیون بازنگری تدوین شده‌اند. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک.
www.courts.state.va.us/jirc/canons-112398.html#canon1

ث ۲. نمونه کد رفتاری قضایی

این نمونه کد رفتاری را مجلس نمایندگان انجمن کانون وکلای آمریکا در ۷ آگوست ۱۹۹۰ به تصویب رساند. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک. www.abanet.org/cpr/le-rules.html

ث ۳. نشست رؤسای دادگستری آفریقا و آسیا برای تدوین کد رفتاری قضایی، هندوستان، فوریه ۲۰۰۱ (ر.ک. مطالعه موردی هفتم: پیش‌نویس بنگلور: اصول بین‌المللی رفتار قضایی)

مطابق اظهارات وزرای دادگستری، ضروری است تمامی کارکنان، از جمله آنهایی که به تازگی منصوب می‌شوند، تحت شمول کدهای رفتاری قضایی قرار گیرند. این احساس وجود دارد که خودکنترلی و اجتناب از تماس‌های اجتماعی غیرضروری استقلال قضایی را تأمین خواهد کرد و در راستای پیشگیری از بروز فرصت‌های فساد کدهای رفتاری بسیار مفید خواهند بود. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک.
www.undep.org/adhoc/crime/corruption-judicprocd.pdf

ث ۴. شورای قضایی کانادا، اصول اخلاق قضات (۱۹۹۸)

کمیته کاری، که از چهار رئیس دادگستری و یک دانشگاهی تشکیل شده، بیانیه اصول اخلاقی را برای قضات تهیه و به شورای قضایی کانادا تقدیم کرده است. این کد بر این مبنا تدوین شده که اصولی مختصر اما جامع را برای تبیین بسیاری از مشکلات اخلاقی که قضات در محیط زندگی و کار با آن مواجه‌اند ارائه کند. همچنین این اصول برقراری مبنایی منطقی برای ارتقای شناخت کامل‌تر نقش قضات در جامعه و مشکلات اخلاقی‌ای که غالباً با آن مواجه‌اند را هم دنبال می‌کنند.

۳-۱۹ مطالعه موردی هفتم: پیش‌نویس بنگلور: اصول بین‌المللی رفتار قضایی^۱

۳-۱۹-۱ مقدمه

نظر به اینکه اعلامیه جهانی حقوق بشر این اصل زیربنایی را می‌پذیرد که هرکس حق دارد در شرایط کاملاً برابر از دادرسی منصفانه و علنی از طریق دیوان‌های مستقل و بی‌طرف در راستای شناسایی حقوق و وظایف و هرگونه مسئولیت کیفری برخوردار باشد؛

نظر به اینکه میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی تضمین می‌کند تمامی اشخاص باید در برابر محاکم برابر باشند و در راستای شناسایی مسئولیت کیفری یا حقوق و وظایف ناشی از یک دعوای حقوقی، هرکس حق دارد بدون تأخیر ناموجه، از دادرسی منصفانه و علنی از سوی دیوانی شایسته، مستقل و بی‌طرف که به‌موجب قانون تأسیس شده است برخوردار باشد؛

نظر به اینکه اصول و حقوق فوق‌الذکر، در اسناد حقوق بشری منطقه‌ای، قوانین اساسی و داخلی و حقوق عرفی کشورها و در معاهدات و آیین‌نامه‌های قضایی نیز منعکس و پذیرفته شده است؛

نظر به اینکه اهمیت قوه قضاییه مستقل، شایسته و بی‌طرف در حمایت از حقوق بشر با تأکید بر این واقعیت همراه است که اجرای تمامی دیگر حقوق نیز در نهایت به اجرای شایسته عدالت بستگی خواهد داشت؛

نظر به اینکه اگر دادگاه‌ها به وظایفشان در راستای اجرای قانون اساسی و حاکمیت قانون عمل کنند، قوه قضاییه شایسته، مستقل و بی‌طرف همان جایگاه اساسی‌ش را خواهد داشت؛

نظر به اینکه اعتماد عمومی به نظام قضایی و اقتدار اخلاقی و سلامت قوه قضائیه، در جامعه مردم‌سالار کنونی از حد‌اعلای اهمیت برخوردار است؛

نظر به اینکه احترام و ارج نهادن فردی و جمعی قضات به نظام قضایی در راستای اعتماد عمومی اهمیت اساسی دارد و آنها موظف‌اند این اعتماد به نظام قضایی را حفظ کنند و توسعه دهند؛

۱. اصول کد رفتاری قضایی را گروه قضایی متشکل از دوازده رئیس دادگستری از آفریقا و آسیا تدوین کردند.

نظر به اینکه مسئولیت اصلی ارتقا و حفظ معیارهای بالای رفتار قضایی در هر کشور به قوه قضائیه سپرده شده است؛ و نظر به اینکه اصول اساسی استقلال قوه قضائیه سازمان ملل در راستای حفظ و ارتقای استقلال آن تدوین شده و در درجه اول به حکومت‌ها پرداخته است؛ اصول ذیل با هدف برقراری معیارهای راجع به رفتار اخلاقی قضات وضع شده است. طراحی آنها به گونه‌ای است که قضات را راهنمایی کنند و به قوه قضائیه چارچوبی برای قاعده‌مندسازی رفتار قضایی ارائه دهند. همچنین، هدف از تدوین آنها کمک به اعضای قوای مجریه و مقننه، وکلا و به‌طور کلی عموم مردم است تا با درک بهتر از قوه قضائیه از آن پشتیبانی کنند. این اصول پاسخ‌گویی قضات نسبت به رفتارشان در برابر نهادهای ذی‌صلاحی که برای حفظ معیارهای قضایی تأسیس شده‌اند و خودشان مستقل و بی‌طرف هستند را پیش‌فرض گرفته‌اند و هدفشان این است که قواعد حقوقی و رفتاری لازم‌الاجرای موجود برای قضات را تکمیل کنند، نه اینکه به آنها خدشه وارد آورند.

۲-۱۹-۳ ارزش‌ها

۱-۱۹-۳ ارزش ۱: استقلال

اصل:

استقلال قضایی پیش‌شرط حاکمیت قانون و تضمین اساسی دادرسی منصفانه است. لذا، قضات باید آن را در هر دو حوزه ابعاد فردی و نهادی حفظ کنند و نمونه بارز آن باشند.

درخواست:

- ۱-۱. قضات باید بر پایه ارزیابی خود از وقایع و مطابق با شناخت وجدانی‌شان از قوانین و به دور از هرگونه تأثیرگذاری بیرونی، تحریکات، فشارها، تهدیدها یا مداخله‌ها، چه مستقیم چه غیرمستقیم، از همه طرف یا به هر دلیل، به‌طور مستقل به قضاوت بپردازند.
- ۱-۲. قضات باید نسبت به جامعه به‌طور کلی و نسبت به طرفین دعوای خاصی، که برای رسیدگی به مناقشه‌شان به آنها مراجعه کرده‌اند، استقلالشان را حفظ کنند.
- ۱-۳. قضات علاوه بر اینکه باید از تماس‌های ناموجه یا تأثیرپذیری از بخش‌های مختلف

قوای مجریه و مقننه خودداری کنند، باید به عنوان ناظر متعارف آزاد آنها عمل کنند.

۴-۱. به هنگام اجرای وظایف قضایی، قضات باید در اخذ تصمیمات استقلالشان را نسبت به همکاران قضایی شان حفظ کنند.

۵-۱. قضات باید از تمهیدات راجع به انجام دادن وظایف قضایی در راستای حفظ و ارتقای استقلال نهادی و اجرایی قوه قضائیه حمایت و آن را تشویق کنند.

۶-۱. قضات باید معیارهای بالای رفتار قضایی را در راستای تقویت اعتماد عمومی به قوه قضائیه، که از ارکان حفظ استقلال قضایی محسوب می‌شود، به نمایش گذارند و ارتقا دهند.

۲-۲-۱۹-۳ ارزش ۲: بی‌طرفی

اصل:

بی‌طرفی یکی از ارکان اصلی قضاوت است. این اصل نه فقط راجع به خود تصمیم‌گیری، بلکه فرایند آن را نیز شامل می‌شود.

درخواست:

۱-۲. قاضی موظف است بدون لحاظ منافع، جانب‌داری یا پیش‌داوری، وظایف قضایی خود را به انجام رساند.

۲-۲. قاضی باید اطمینان دهد رفتارش، چه در داخل چه در خارج از دادگاه، اعتماد عمومی، وکلا و طرفین دعوا را نسبت به بی‌طرفی وی و قوه قضائیه برمی‌انگیزد و تقویت می‌کند.

۳-۲. تاحدی که متعارف تلقی می‌شود، قاضی باید به نحوی رفتار کند که شرایطی را که مجبور است از خود سلب صلاحیت رسیدگی یا تصمیم‌گیری کند به حداقل برسد.

۴-۲. قاضی نباید آگاهانه به هنگام رسیدگی یا پیش از آن اظهارنظری کند که به طور متعارف انتظار می‌رود بر نتیجه این رسیدگی تأثیر می‌گذارد یا به رعایت انصاف در این فرایند آشکارا لطمه می‌زند. او نه فقط حق ندارد در منظر عمومی اظهارنظر کند، بلکه نباید به نحو دیگری عمل کند که بر رسیدگی منصفانه راجع به هر شخص یا موضوعی تأثیر می‌گذارد.

۵-۲. چنانچه قاضی نمی‌تواند راجع به موضوعی به طور بی‌طرفانه تصمیم‌گیری کند یا اینکه برای ناظر متعارف محرز است که او نمی‌تواند به شکل بی‌طرفانه راجع به این

موضوع تصمیم‌گیری کند، باید از خود سلب صلاحیت و از شرکت در این فرایند خودداری کند. از جمله این نوع رسیدگی‌ها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱-۵-۲. قاضی نسبت به یک طرف دعوا جانب‌داری واقعی یا پیش‌داوری خاصی دارد یا از وقایع دلیل‌انگاری شده مورد مناقشه در رسیدگی مورد نظر آگاهی شخصی دارد؛

۲-۵-۲. قاضی در گذشته به‌عنوان وکیل یا شاهد موضوع مورد اختلاف وارد عمل شده است؛ یا

۳-۵-۲. قاضی یا یکی از اعضای خانواده‌اش در نتیجه موضوع مورد اختلاف نفع اقتصادی دارند؛ باین‌حال، اگر هیچ محکمه دیگری را نمی‌توان برای رسیدگی به این پرونده تأسیس کرد یا شرایط اضطراری وجود دارد که اگر رسیدگی نشود احتمال بروز اشتباه قضایی جدی وجود دارد، نباید از قاضی خواست از خود سلب صلاحیت کند.

۳-۱۹-۲-۳ ارزش ۳: سلامت

اصل:

سلامت از ارکان اساسی رسیدگی شایسته قضایی است.

درخواست:

۱-۳. قاضی باید اطمینان دهد که رفتارش از نظر ناظر متعارف بی‌عیب و نقص است.

۲-۳. رفتار و کردار قاضی باید ایمان مردم به سلامت قوه قضائیه را مجدداً مورد تأیید قرار دهد. فقط نباید به‌صرف اجرای عدالت اکتفا کرد، بلکه باید نشان داد که به اجرا درمی‌آید.

۳-۱۹-۲-۴ ارزش ۴: نزاکت

اصل:

نزاکت و بروز آن از ارکان اصلی تمامی فعالیت‌های قضایی است.

درخواست:

۱-۴. قاضی باید از بی‌نزاکتی و بروز آن در تمامی فعالیت‌های قضایی اجتناب کند.

۴-۲. از آنجاکه مردم به‌طور مستمر و با دقت نظر اوضاع را پیگیری می‌کنند، قاضی باید بپذیرد که ممکن است این محدودیت‌های شخصی از نظر یک شهروند عادی مشقت‌بار تلقی می‌شود و باید با کمال میل آنها را به اجرا درآورد. به‌ویژه قاضی باید به‌نحوی رفتار کند که با شأن مقام قضاوت سازگار است.

۴-۳. قاضی باید در روابط شخصی خود با اعضای جامعه و کلا، که به‌طور منظم با محکمه آن ارتباط دارند، از موقعیت‌هایی که ممکن است به‌طور متعارف شک یا بروز جانب‌داری یا طرف‌داری را موجب شوند اجتناب کند.

۴-۴. قاضی نباید در پرونده‌ای وارد شود که یکی از اعضای خانواده‌اش طرف دعوا محسوب می‌شود یا به هر نحو با پرونده ارتباط دارد.

۴-۵. قضاات نباید به هیچ‌یک از وکلا اجازه دهند از محل سکونتشان برای پذیرش موکل یا دیگر وکلا استفاده کنند.

۴-۶. قاضی همانند هر شهروند دیگری حق آزادی بیان و عقیده، شرکت در انجمن‌ها و مجامع را دارد، اما در استیفای این حقوق همواره باید به‌نحوی رفتار کند که شأن مقام قضا و بی‌طرفی و استقلال قوه قضائیه حفظ شود.

۴-۷. قاضی باید از منافع مالی شخصی و امانی خود آگاه باشد و اقدامات متعارفی را برای آگاه ماندن از منافع مالی اعضای خانواده خود به‌عمل آورد.

۴-۸. قاضی نباید اجازه دهد روابط خانوادگی، اجتماعی یا غیره بر فعالیت قضایی و قضاوتش تأثیر سوء بگذارند.

۴-۹. قاضی نباید از شأن قضایی خود برای توسعه منافع شخصی، اعضای خانواده یا هرکس دیگر استفاده کند یا از آن گرو بگذارد. همچنین او حق ندارد به دیگران بفهماند یا به آنها اجازه دهد چنین وانمود کنند قرار داشتن در سمت خاصی بر انجام دادن وظایفش تأثیر ناروا می‌گذارد.

۴-۱۰. قاضی حق ندارد اطلاعات محرمانه‌ای که به‌موجب صلاحیت قضایی‌اش به‌دست می‌آورد را جز در راستای وظایف قضایی خود مورد استفاده قرار دهد یا افشا کند.

۴-۱۱. به‌منظور انجام دادن وظایف شایسته قضایی قاضی می‌تواند:

۴-۱۱-۱. راجع به مباحث حقوقی، نظام قانونی، اجرای عدالت یا موضوع‌های مرتبط با

آن مطلب بنویسد، سخنرانی، تدریس و در فعالیتهای مربوط به آن شرکت کند؛
 ۲-۱۱-۴. در رسیدگی‌های علنی نزد مراجع رسمی رسیدگی‌کننده به موضوع‌های مرتبط با قانون، نظام قضایی، موضوع‌های مرتبط با اجرای عدالت یا دیگر موارد حاضر شود؛
 ۳-۱۱-۴. به عضویت نهاد اداری یا دیگر کمیسیون‌ها یا کمیته‌های دولتی یا نهادهای مشورتی درآید، مشروط بر اینکه این عضویت با بی‌طرفی مورد انتظار و بی‌طرفی سیاسی وی ناسازگار نباشد؛ یا
 ۴-۱۱-۴. در دیگر فعالیتهای شرکت کند، مشروط بر اینکه این فعالیتهای بر شأن قضا خدشه وارد نسازد یا به‌نحو دیگر اجرای وظایف قضایی را مختل نکند.
 ۱۲-۴. زمانی که قاضی منصب قضا را عهده‌دار می‌شود حق ندارد وکالت کند.
 ۱۳-۴. قاضی می‌تواند انجمن‌های قضایی تشکیل دهد یا به آنها بپیوندد یا در دیگر سازمان‌هایی که نماینده دفاع از منافع قضات است شرکت کند.
 ۱۴-۴. قاضی و اعضای خانواده‌اش حق ندارند نسبت به آنچه در راستای وظایف قضایی‌اش انجام داده یا قرار است انجام دهد یا قرار نیست انجام دهد هدیه، میراث، وام یا منفعتی را درخواست کنند یا بپذیرند.
 ۱۵-۴. قاضی حق ندارد آگاهانه به کارکنان دادگاه یا دیگران اجازه دهد با هدف تأثیرگذاری، هدایت یا نفوذ در وظایف یا اقداماتی که انجام داده یا قرار است انجام دهد یا قرار نیست انجام دهد هدیه، میراث، وام یا منفعتی را درخواست کنند یا بپذیرند.
 ۱۶-۴. مطابق قوانین و مقررات حقوقی راجع به اعلام عمومی، قاضی می‌تواند هدیه، جایزه یا منفعت متناسب با مناسبتی که برای آن چنین هدیه، جایزه یا منفعتی در نظر گرفته می‌شود دریافت کند، مشروط بر اینکه این هدیه، جایزه یا منفعت به‌طور متعارف این تصور را برانگیزد که قصد تأثیرگذاری بر اجرای وظایف قاضی دارد یا اینکه به‌نحو دیگری موجبات جانب‌داری را فراهم می‌آورد.

۵-۲-۱۹-۳ ارزش ۵: مساوات

اصل:

برخورد مساوی با تمامی کسانی که در محاکم حاضر می‌شوند، یکی از ارکان اصلی

اجرای شایسته وظایف قضایی است.

درخواست:

۵-۱. قاضی باید تنوع و تفاوت‌های اجتماعی برآمده از خاستگاه‌های مختلف، مانند نژاد، رنگ، جنس، مذهب، تابعیت، نظام طبقاتی، معلولیت، سن، وضعیت زناشویی، نگرش جنسی، وضعیت اجتماعی و اقتصادی و دیگر عوامل («زمینه‌های غیرمرتبط») را بشناسد و درک کند.

۵-۲. قاضی نباید در انجام دادن وظایف قضایی خود در عمل یا گفتار نسبت به هر شخص یا گروه، راجع به زمینه‌های غیرمرتبط جانب‌داری یا پیش‌داوری واضح بروز دهد.

۵-۳. قاضی باید با امعان نظر شایسته به تمامی اشخاص، مانند طرفین دعوا، شهود، وکلا، کارکنان دادگاه و همکاران قضایی، بدون تمایز میان موضوع‌های غیرمرتبط، به وظایف قضایی خود عمل کند و هیچ‌چیز نباید بر انجام دادن شایسته چنین وظایفی تأثیر منفی گذارد.

۵-۴. قاضی نباید آگاهانه به کارکنان دادگاه یا دیگران اجازه دهد برای تأثیرگذاری، هدایت یا کنترل وی میان اشخاص درگیر در موضوع طرح شده نزد وی و برپایه زمینه‌های غیرمرتبط تبعیض قائل شوند؛

۵-۵. قاضی باید از وکلا بخواهد در فرایند رسیدگی از ابراز آشکار تعصب یا جانب‌داری، چه در کلام و چه در عمل، برپایه زمینه‌های غیرمرتبط خودداری کنند، مگر مواردی که قانوناً با موضوع تحت رسیدگی ارتباط دارند و ممکن است از حمایت مشروع برخوردار باشند.

۶-۲-۱۹-۳ ارزش ۶: صلاحیت و پشتکار

اصل:

صلاحیت و پشتکار پیش‌شرط‌های اجرای شایسته وظایف قانونی است.

درخواست:

۶-۱. فعالیت‌های قضایی قاضی برای دیگر فعالیت‌ها رویه به‌جا می‌گذارد.

۲-۶. قاضی باید در انجام دادن وظایف خود، آن هم نه فقط در امور و مسئولیت‌های قضایی در دادگاه و اتخاذ تصمیمات، بلکه در دیگر امور مرتبط با امر قضا یا امور دادگاه به صورت حرفه‌ای عمل کند.

۳-۶. قضات موظف‌اند در راستای حفظ و توسعه دانش قضایی، مهارت و شایستگی‌های فردی خود که برای اجرای شایسته وظایف قضایی ضروری است، اقدامات متعارفی انجام دهند و در این باره از امکانات آموزشی و دیگر تسهیلاتی که باید تحت نظارت قوه قضائیه برای قضات فراهم می‌شود بهره ببرند.

۴-۶. قضات باید همواره از پیشرفت‌های مرتبط صورت گرفته در حقوق بین‌المللی آگاه باشند، از جمله کنوانسیون‌های بین‌المللی و دیگر اسنادی که به وضع هنجارهای حقوق بشری می‌پردازند.

۵-۶. قضات موظف‌اند به تمامی وظایف قضایی خود عمل کنند، از جمله تصمیمات مبتنی بر خودداری از اظهارنظر، کارآمدی، انصاف و فوریت متعارف در عمل.

۶-۶. قاضی باید در تمامی رسیدگی‌ها در دادگاه، نظم و آداب مربوط را حفظ کند و نسبت به طرفین دعوا، هیئت منصفه، شهود، وکلا و دیگرانی که در حوزه صلاحیت اداری‌اش قرار می‌گیرند، صبور، متین و بادب باشد. وی باید از وکلا، کارکنان دادگاه و دیگران بخواهد نسبت به تأثیرگذاری، هدایت یا کنترل وی رفتار مشابهی داشته باشند.

۷-۶. قاضی نباید به اموری بپردازد که بر پشتکار وی در انجام دادن وظایف قضایی‌اش تأثیر می‌گذارند.

۳-۱۹-۳ اجرا

به دلیل ماهیت منصب قضا، لازم است قوای قضائیه کشورها تمهیداتی ببیندیشند تا سازوکارهای اجرایی این اصول فراهم شود. البته اگر این چنین سازوکارهایی در حوزه‌های قضایی‌شان وجود نداشته باشد.

۳-۱۹-۴ تعاریف

در این بیانیه اصول، چنانچه این چارچوب به نحو دیگری اقتضا یا مقرر نکند، مفاهیم

ذیل بر این اصطلاحات منطبق خواهند بود:

«کارکنان دادگاه» شامل کارکنان شخصی قاضی از جمله منشی‌های حقوقی هستند.
 «قاضی» به معنی هر شخصی است که از اختیار قضایی برخوردار است، اگرچه منصوب نشده باشد.
 «خانواده قاضی» شامل همسر، پسر، دختر، پسرخوانده، دخترخوانده و دیگر خویشان نزدیک قاضی یا شخصی است که دوست صمیمی یا مستخدم قاضی محسوب می‌شود یا هر کسی که با خانواده وی زندگی می‌کند.
 «همسر قاضی» شامل شریک زندگی قاضی یا هر شخص دیگر از هر جنسی است که رابطه شخصی نزدیک با قاضی دارد.

۳-۱۹-۵ گزارش توجیهی

۳-۱۹-۵-۱ نشست اول در آوریل ۲۰۰۰ در وین برگزار شد

۱. این نشست به دعوت مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد و در راستای کنگره دهم پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان این سازمان برگزار شد. گروه قضایی راجع به تقویت سلامت قضایی متشکل از افراد زیر بود: لطیفور رحمان (رئیس دیوان عالی بنگلادش)، بهاسکار راثو^۱ (رئیس دیوان ایالت کارناتاکی هندوستان)، قاضی گوویند بهادر شرستا^۲ (نیپال)، اووایس^۳ (رئیس دیوان عالی نیجریه)، قاضی پیوس لانگا^۴ (معاون رئیس دادگستری آفریقای جنوبی)، قاضی نیلالی^۵ (رئیس دادگستری تانزانیا) و قاضی اودوکی^۶ (اوگاندا) به ریاست قاضی کریستوفر ویرامانتری^۷، معاون رئیس دادگاه بین‌المللی دادگستری، به همراه قاضی مایکل کربی^۸ (دیوان عالی استرالیا) به‌عنوان

1. Bhaskar Rao
 2. Govind Bahadur Shrestha
 3. M. L. Uwais
 4. Pius Langa
 5. F. L. Nyallali
 6. B. J. Odoki
 7. Christopher Weeramantry
 8. Michael Kirby

مخبر با حضور داتو پارام کوماراسومی، مخبر ویژه سازمان ملل در حوزه استقلال قضات و وکلا. این گروه پذیرفت که ضروری است برای رفتار کارکنان قضایی تدوین کد در دستور کار قرار گیرد. براین اساس، این گروه درخواست کرد کدهای رفتاری قضایی که تاکنون در بعضی حوزه‌های قضایی به تصویب رسیده است تجزیه و تحلیل شود و ازسوی هماهنگ‌کننده برنامه سلامت قضایی، دکتر نیهال جایاویکراما^۱ گزارشی تهیه و در آن به این موضوعها اشاره شود:

(الف) توجهات اصلی که درخصوص این کدها مطرح است؛ و

(ب) توجهات اختیاری یا مضاعفی که در بعضی از این کدها و نه همه آنها ملاحظه شده و ممکن است یا ممکن نیست برای تصویب در برخی کشورها مناسب باشد.

۲. در جریان آماده‌سازی پیش‌نویس کد رفتاری قضایی و مطابق با دستورالعمل فوق، منابع متعددی از کدها و اسناد بین‌المللی موجود مورد استفاده قرار گرفتند که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

(الف) کد رفتاری قضایی مصوب مجلس نمایندگان انجمن کانون وکلای آمریکا، آگوست ۱۹۷۲.

(ب) اعلامیه اصول استقلال قضایی منتشر شده ازسوی رؤسای دادگستری ایالات و مناطق تحت قلمرو استرالیا، آوریل ۱۹۹۷.

(پ) کد رفتاری قضات دیوان عالی بنگلادش، تجویز شده ازسوی شورای عالی قضایی در راستای اجرای اختیارات مطابق قسمت اول بند ۴ اصل ۹۶ قانون اساسی جمهوری خلق بنگلادش، ماه مه ۲۰۰۰.

(ت) اصول اخلاقی قضات، که پیش‌نویس آن با همکاری کنفرانس قضات کانادا تهیه شده و به تأیید شورای قضایی کانادا رسیده است، ۱۹۹۸.

(ث) منشور اروپایی راجع به قانون قضات، شورای اروپا، ژوئیه ۱۹۹۸.

(ج) کد رفتاری قضایی ایالت آیداهوی آمریکا، ۱۹۷۶.

(چ) بازگویی ارزش‌های زندگی قضایی، مصوب کنفرانس رؤسای دادگستری هندوستان، ۱۹۹۹.

- (ح) کد رفتار قضایی ایالت آیوای آمریکا.
- (خ) کد رفتار کارکنان قضایی کنیا، ژوئیه ۱۹۹۹.
- (د) کد اخلاقیات قضات مالزی، تجویز شده از سوی یانگ دی-پرتوان آگون^۱ به توصیه^۲ رئیس دادگستری، رئیس دادگاه تجدیدنظر و رئیس دیوان‌های عالی، در راستای اختیارات اعطا شده به‌موجب قسمت اول بند ۳ اصل ۱۲۵ قانون اساسی فدرال مالزی، ۱۹۹۴.
- (ذ) کد رفتاری رؤسای دادگاه‌های صلح نامیبیا.
- (ر) قواعد حاکم بر رفتار قضایی، ایالت نیویورک آمریکا.
- (ز) کد رفتاری کارکنان قضایی جمهوری فدرال نیجریه.
- (ژ) کد رفتاری که قرار است توسط قضات دیوان عالی و دادگاه‌های عالی پاکستان ملاحظه شود.
- (س) کد رفتاری قضایی فیلیپین، سپتامبر ۱۹۸۹.
- (ش) آیین‌های اخلاقیات قضایی فیلیپین، پیشنهاد شده از سوی انجمن کانون وکلای فیلیپین، تأیید شده از سوی قضات درجه^۱ اول مانیل و تصویب شده برای راهنمایی و ملاحظه^۲ قضات تحت نظر اداری دیوان عالی؛ مانند قضات شهرها و شهرک‌ها.
- (ص) بیانیه^۱ یاندینا: اصول استقلال^۲ قوه قضائیه در جزایر سولومون، نوامبر ۲۰۰۰.
- (ض) رهنمودهایی برای قضات آفریقای جنوبی، منتشر شده از سوی رئیس دادگستری، رئیس دادگاه قانون اساسی و رؤسای دادگاه‌های عالی، دادگاه تجدیدنظر کار و دادگاه ادعاهای ملکی، مارس ۲۰۰۰.
- (ط) کد رفتاری برای کارکنان قضایی تانزانیا، مصوب کنفرانس قضات و رؤسای دادگاه‌های صلح، ۱۹۸۴.
- (ظ) کد رفتاری قضایی ایالت تگزاس آمریکا.
- (ع) کد رفتاری برای قضات، رؤسای دادگاه‌های صلح و دیگر کارکنان قضایی اوگاندا، مصوب قضات دیوان عالی و دادگاه بالاتر، ژوئیه ۱۹۸۹.
- (غ) کد رفتاری کنفرانس قضایی ایالات متحده.
- (ف) آیین‌های رفتار قضایی ایالت ویرجینیا آمریکا، مصوب و منتشر شده از سوی

1. Yang Di-pertuan Agong
2. Yandina Statement

دیوان عالی ویرجینیا، ۱۹۹۸.

ق) کد رفتاری قضایی مصوب دیوان عالی ایالت واشنگتن آمریکا، اکتبر ۱۹۹۵.
ک) قانون (کد رفتاری) قضایی مصوب پارلمان زامبیا، دسامبر ۱۹۹۹.
گ) پیش‌نویس اصول استقلال قوه قضائیه («اصول سیراکوزا») ^۱ تهیه شده از سوی کمیته کارشناسان، برپا شده از طرف انجمن بین‌المللی حقوق کیفری، کمیسیون بین‌المللی هیئت‌های منصفه و مرکز استقلال قضاوت و وکلا، ۱۹۸۱.
ل) معیارهای حداقل استقلال قضایی، مصوب انجمن بین‌المللی قانون وکلا، ۱۹۸۲.
م) اصول اساسی سازمان ملل راجع به استقلال قوه قضائیه، مصوب مجمع عمومی سازمان ملل، ۱۹۸۵.

ن) پیش‌نویس اعلامیه جهانی استقلال قضایی («بیانیه سینگ‌وی») ^۲ تهیه شده از سوی سینگ‌وی، مخبر ویژه سازمان ملل در حوزه مطالعات استقلال قوه قضائیه، ۱۹۸۹.
و) بیانیه اصول پکن راجع به استقلال قوه قضائیه در منطقه لاواسیا، مصوب ششمین کنفرانس رؤسای دادگستری، آگوست ۱۹۹۷.
ه) رهنمودهای لاتیمر هاوس ^۳ برای کشورهای مشترک‌المنافع راجع به عمل نیک حاکم بر روابط قوای مجریه، مقننه و قضائیه در راستای ارتقای حکمرانی خوب، حاکمیت قانون و حقوق بشر و تضمین اجرای مؤثر اصول هاراره، ۱۹۹۸.
ی) چارچوب سیاست‌گذاری پیشگیری و برچیدن فساد و تضمین بی‌طرفی نظام قضایی، مصوب گروه کارشناسی برپا شده از طرف مرکز استقلال قضاوت و وکلا، فوریه ۲۰۰۰.

۲-۱۹-۵-۳ نشست دوم در فوریه ۲۰۰۱ در بنگلور برگزار شد

در این نشست گروه قضایی با این اعضا برگزار شد: ماینور رضا چودهاری ^۴ (رئیس دادگستری بنگلادش)، قاضی کلر لوهوروکس دوب ^۵ (کانادا)، ردی ^۶ (رئیس دادگستری

1. Siracusa Principles
2. Singhvi Declaration
3. The Latimer House Guidelines
4. Mainur Reza Chowdhury
5. Justice Claire L'Heureux Dube
6. Reddi

ایالت کارناتا کای هندوستان)، اوپادهایای^۱ (رئیس دادگستری نپال)، ام. ال. اووایس (رئیس دیوان عالی نیجریه)، قاضی پیوس لانگا (معاون رئیس دادگستری آفریقای جنوبی)، سیلوا^۲ (رئیس دادگستری سری لانکا)، ساماتا^۳ (رئیس دادگستری تانزانیا) و اودوکی (رئیس کمیسیون خدمات قضایی اوگاندا). این نشست به ریاست قاضی ویرامانتری به همراه قاضی کربی به عنوان مخبر و با مشارکت مخبر ویژه سازمان ملل و قاضی بهاگواتی،^۴ رئیس کمیته حقوق بشر سازمان ملل به نمایندگی از عضو عالی حقوق بشر. در این نشست، این گروه به بررسی پیش نویس ارائه شده پرداخت، ارزش های اصلی را شناسایی، اصول مرتبط را تدوین و با پیش نویس کد رفتاری قضایی بنگلور موافقت کرد. باین حال، این گروه قضایی پذیرفت از آنجا که پیش نویس بنگلور را قضاتی نگارش کرده اند که اساساً به کشورهای تابع نظام حقوق عرفی تعلق دارند، ضروری است از سوی قضات دیگر نظام های حقوقی مورد بررسی دقیق قرار گیرد تا بتوان آن را به عنوان نمونه کد رفتاری قضایی بین المللی معتبر ارائه داد.

پیش نویس بنگلور در سطح گسترده ای میان قضات هر دو نظام حقوق عرفی و حقوق نوشته منتشر شد و در چندین کنفرانس قضایی مورد بحث قرار گرفت. در ژوئن ۲۰۰۲، این سند را بخش اجرایی شورای مشورتی قضات اروپایی^۵ متشکل از ریسنر^۶ (معاون رئیس انجمن قضات اتریش)، قاضی فرمر^۷ (دیوان عالی جمهوری چک)، لاکاباراتس^۸ (رئیس دادگاه تجدیدنظر پاریس)، قاضی مالمان^۹ (دادگاه اداری فدرال آلمان)، ساباتو^{۱۰} (رئیس دادگاه صلح ایتالیا)، قاضی ویرجیلیجوس^{۱۱} (دادگاه تجدیدنظر لیتوانی)، ویوینوس^{۱۲} (مستشار ارشد دادگاه تجدیدنظر لوگزامبورگ)، آفونسو^{۱۳} (مستشار

-
1. Upadhyay
 2. Silva
 3. Samatta
 4. Bhagwati
 5. Working Party Consultative Council of European Judges (CCJE-GT)
 6. Reissner
 7. Fremr
 8. Lacabarats
 9. Mallmann
 10. Sabato
 11. Virgilijus
 12. Wiwinius
 13. Afonso

دادگاه تجدیدنظر پرتغال)، قاضی لوگریزک^۱ (دیوان عالی اسلوونی)، هیرشفیلد^۲ (رئیس دادگاه تجدیدنظر سوئد)، و قاضی مانس^۳ (از دیوان عالی بریتانیا) بازنگری شد. به ابتکار عمل انجمن کانون وکلای آمریکا،^۴ پیش‌نویس بنگلور به زبان‌های ملی ترجمه و توسط قضاتی از کشورهای اروپای شرقی و مرکزی، به‌ویژه بوسنی و هرزگوین، بلغارستان، کرواسی، کوزوو، رومانی، صربستان و اسلواکی بازنگری شد.

پیش‌نویس بنگلور در پرتو نظریات دریافتی از شورای مشورتی و دیگران، که در فوق به آنها اشاره شد، بازنویسی شد: اظهارنظر شماره ۱ از این شورا در سال ۲۰۰۱ راجع به معیارهای راجع به استقلال قوه قضائیه، پیش‌نویس اظهارنظر این شورا درباره اصول و قواعد حاکم بر رفتار حرفه‌ای قضات، به‌ویژه اخلاقیات، رفتارهای مغایر و بی‌طرفی، و ارجاع به کدهای رفتاری قضایی جدیدتر مانند رهنمود قضایی از سوی شورای رؤسای دادگستری استرالیا در ژوئن ۲۰۰۲، قواعد نمونه رفتار قضات کشورهای حوزه بالتیک، کد اخلاقیات قضایی قضات جمهوری خلق چین، و کد اخلاقیات قضایی انجمن قضات مقدونیه.

۳-۱۹-۵-۳ میزگرد رؤسای دادگستری نظام حقوق نوشته

پیش‌نویس بازنویسی شده بنگلور در میزگرد رؤسای دادگستری کشورهای تابع نظام حقوق نوشته (یا نمایندگان) که در کاخ صلح^۵ شهر هاگوی هلند در نوامبر ۲۰۰۲ برگزار و ریاست آن را قاضی ویرامنتری به عهده داشت مطرح شد. شرکت‌کنندگان عبارت بودند از قاضی ولادیمیر دوفرایتس^۶ (دادگاه تجدیدنظر فدرال برزیل)، ایوا بروزوا^۷ (رئیس دیوان عالی جمهوری چک)، محمد فتحی نقیب^۸ (رئیس دادگاه عالی قانون اساسی مصر)، کریستین شانت^۹ (مستشار دادگاه تجدیدنظر فرانسه)، گنارو داوید گنگورا

1. Ogrizek
2. Hirschfeldt
3. Mance
4. American Bar Association
5. Peace Palace
6. Vladimir de Freitas
7. Iva Brozova
8. Mohammad Fathy Naguib
9. Christine Chanet

پیمنتل^۱ (رئیس دیوان عالی عدالت ملی مکزیک)، ماریو مانگازه^۲ (رئیس دیوان عالی موزامبیک)، قاضی پیم هاک^۳ (هلند)، قاضی تروند دولوا^۴ (دیوان عالی نروژ)، و هیلاریو دیوید^۵ (رئیس دیوان عالی فیلیپین). همچنین، در جلسه‌ای قضات ذیل از دیوان بین‌المللی دادگستری نیز شرکت داشتند: قاضی رانجوا^۶ (ماداگاسکار)، قاضی هرچق^۷ (مجارستان)، قاضی فلایشهاور^۸ (آلمان)، قاضی کوروما^۹ (سیرالئون)، قاضی هیگینز^{۱۰} (بریتانیا)، قاضی رزک^{۱۱} (برزیل)، قاضی الارابی^{۱۲} (مصر)، و قاضی موقت^{۱۳} فرانک^{۱۴} (ایالات متحده آمریکا).

۳-۲۰ مطالعه موردی هشتم: کد رفتاری ملل متحد برای کارکنان دولتی

۳-۲۰-۱ پیش‌زمینه

کمیتهٔ وزرای شورای اروپا، در ۱۱ مه ۲۰۰۰ راجع به کدهای رفتاری کارگزاران دولتی توصیه‌نامه‌ای را به تصویب رساند که در ضمیمهٔ آن یک نمونه کد رفتاری برای آنها نیز ارائه شده است. این کد دربارهٔ نحوهٔ پرداختن به شرایطی که کارگزاران دولتی به کرات با آنها مواجه می‌شوند، مانند هدایا، استفاده از منابع عمومی، مواجهه با کارگزاران دولتی پیشین و غیره پیشنهادهایی ارائه می‌دهد. همچنین، بر اهمیت سلامت آنها و پاسخ‌گویی به مقامات ارشد تأکید می‌ورزد. این کد بر مبنای سه هدف تدوین شده است: مشخص کردن معیارهای سلامت و رفتاری که قرار است تحت نظر کارگزاران دولتی انجام شود تا به آنها در اجرای این معیارها کمک شود و به مردم راجع به اقداماتی که حق دارند

1. Genaro David Gongora Pimentel
2. Mario Mangaze
3. Pim Haak
4. Trond Dolva
5. Hilario Davide
6. Ranjeva
7. Herczegh
8. Fleischhauer
9. Koroma
10. Higgins
11. Rezek
12. Elaraby
13. Ad-hoc Judge
14. Frank

انتظار داشته باشند کارگزاران دولتی برای آنها انجام دهند آگاهی داده شود. مضافاً اینکه، این سند حاوی اصولی کلی است که مواردی از این قبیل را تبیین می‌کنند: تعارض منافع، ناسالم مغایر خارج از سازمان، نحوه واکنش به مشکلاتی مانند پیشنهاد منافع ناشایست، به‌ویژه هدایا، آسیب‌پذیری در برابر تأثیرگذاری دیگران، سوءاستفاده از موقعیت اداری، استفاده از اطلاعات اداری و منابع دولتی برای منافع خصوصی و قواعدی که لازم است به‌هنگام ترک خدمت دولتی، به‌ویژه در مورد کارگزاران دولتی پیشین رعایت شود.

[متن] مواد

ماده ۱

۱. این کد نسبت به تمامی کارگزاران دولتی لازم‌الاجراست.
۲. در راستای اهداف این کد «کارگزار دولتی» به معنی شخصی است که از سوی مرجع ذیصلاح دولتی استخدام می‌شود.
۳. ممکن است مقررات این کد نسبت به اشخاصی که از طریق سازمان‌های خصوصی به ارائه خدمات دولتی می‌پردازند نیز قابل اجرا باشد.
۴. مقررات این کد نسبت به نمایندگان منتخب عمومی، اعضای دولت و صاحب‌منصبان قضایی اجرا نخواهد شد.

ماده ۲

۱. از زمان لازم‌الاجرا شدن این کد، اداره دولتی موظف است مقررات آن را به اطلاع کارگزاران دولتی برساند.
۲. از لحظه‌ای که کارگزاران دولتی تأیید کردند از مفاد این کد آگاهی یافته‌اند، این کد باید بخشی از مقررات حاکم بر استخدام آنها تلقی شود.
۳. تمامی کارگزاران دولتی موظف‌اند برای اجرای مقررات این کد اقدامات لازم را انجام دهند.

ماده ۳. هدف کد

هدف این کد مشخص کردن معیارهای سلامت و اقداماتی است که قرار است تحت نظر

کارگزاران دولتی قرار گیرد تا به آنها در رعایت این معیارها کمک شود و به مردم راجع به اقداماتی که حق دارند انتظار داشته باشند کارگزاران دولتی برای آنها انجام دهند آگاهی داده شود.

ماده ۴. اصول کلی

۱. کارگزار دولتی موظف است مطابق قوانین و دستورالعمل‌های قانونی و معیارهای اخلاقی که با فعالیتش مرتبط است وظیفه‌اش را انجام دهد.
۲. کارگزار دولتی موظف است از نظر سیاسی کاملاً بی‌طرفانه برخورد کند و نباید تلاش کند خطمشی‌ها، تصمیمات یا اقدامات قانونی مراجع ذی‌صلاح دولتی را خنثی کند.

ماده ۵

۱. کارگزار دولتی موظف است به مرجع ذی‌صلاح ملی، محلی یا ناحیه‌ای، که به شکل کاملاً قانونی تأسیس شده است، صادقانه خدمت کند.
۲. انتظار می‌رود کارگزار دولتی، صادق، بی‌طرف و کارآمد باشد و با به‌کارگیری بهترین میزان مهارت، انصاف و شناخت به وظایف خود عمل کند و فقط در راستای منافع عمومی و مطابق شرایط و اوضاع و احوال مرتبط با هر موضوع عمل کند.
۳. کارگزار دولتی موظف است در روابط خود با شهروندانی که به آنها خدمت می‌کند و همچنین مقامات ارشد، همکاران و کارکنان زیردست خود مؤدب باشد.

ماده ۶

کارگزار دولتی نباید در راستای انجام دادن وظایفش خودسرانه عمل کند، به‌نحوی که شخص، گروه یا نهادی زیان ببیند و باید توجه شایسته‌ای به حقوق، وظایف و منافع شایسته تمامی افراد داشته باشد.

ماده ۷

کارگزار دولتی باید به شکل کاملاً قانونی تصمیم‌گیری و به شکل بی‌طرفانه اختیارات و

صلاحیدهای خود را اعمال کند و صرفاً موضوع‌های مرتبط را مورد توجه قرار دهد.

ماده ۸

۱. کارگزار دولتی نباید اجازه دهد منافع خصوصی‌اش با سِمَت دولتی‌اش در تعارض قرار گیرد. او موظف است از بروز این‌گونه تعارض منافع، چه واقعی، چه بالقوه و چه ظاهری جلوگیری کند.

۲. کارگزار دولتی هرگز نباید از سِمَتش در راستای منافع شخصی‌اش بهره‌برداری ناشایست کند.

ماده ۹

کارگزار دولتی موظف است همواره به‌نحوی رفتار کند که اعتماد و اطمینان عمومی به سلامت، بی‌طرفی و کارایی خدمات دولتی حفظ شود و ارتقاء یابد.

ماده ۱۰

کارگزار دولتی به مقام مافوق بدون واسطه خود پاسخ‌گو است، مگر اینکه قانون به‌نحو دیگری مقرر کرده باشد.

ماده ۱۱

با امعان‌نظر شایسته به حق دسترسی به اطلاعات رسمی، کارگزار دولتی موظف است با رعایت ضوابط محرمانگی به شکلی مناسب بر تمامی اسناد و اطلاعاتی که در جریان یا در نتیجه فعالیت استخدامی‌اش به‌دست می‌آورد عمل کند.

ماده ۱۲. گزارش

۱. کارگزار دولتی‌ای که معتقد است از او خواسته می‌شود به اقدام غیرقانونی، ناشایست یا غیراخلاقی عمل کند که تخلف نیز محسوب می‌شود یا اینکه به‌نحو دیگری با این کد مغایر است، باید مطابق قانون این وضعیت را گزارش کند.

۲. کارگزار دولتی موظف است در صورت آگاهی از نقض این کد از سوی دیگر کارگزاران

- دولتی مطابق قانون به مراجع ذیصلاح گزارش دهد.
۳. کارگزار دولتی‌ای که براساس موارد فوق و مطابق قانون گزارش داده و معتقد است به این نگرانی وی واکنش مناسبی نشان داده نخواهد شد، می‌تواند موضوع را به صورت مکتوب به رئیس خدمات دولتی مربوطه اطلاع دهد.
۴. در جایی که نمی‌توان از طریق رویه‌ها و درخواست‌های مقرر در قانون راجع به خدمات دولتی، به شکل قابل قبول از نظر کارگزار دولتی قضیه‌ای را حل و فصل کرد، وی موظف است دستورالعمل‌های قانونی محول شده به خودش را اجرا کند.
۵. کارگزار دولتی موظف است هرگونه دلیل، ادعا یا اتهام به ارتکاب یک فعل غیرقانونی یا مجرمانه را که به خدمات دولتی مرتبط و در جریان فعالیت شغلی یا در نتیجه آن آگاه شده است را به مراجع ذیصلاح گزارش دهد. تحقیق از موارد گزارش شده باید از سوی مرجع ذیصلاح انجام شود.
۶. اداره دولتی باید اطمینان دهد که نسبت به کارگزار دولتی که موارد فوق را برپایه قرائن متعارف و حسن نیت گزارش می‌دهد، هیچ‌گونه پیش‌داوری اعمال نخواهد کرد.

ماده ۱۳. تعارض منافع

۱. تعارض منافع در جایی بروز می‌یابد که کارگزار دولتی منفعتی خصوصی دارد و برای مثال بر انجام دادن وظایف اداری بی‌طرفانه و منصفانه‌اش تأثیر می‌گذارد یا ظاهر امر چنین نشان می‌دهد.
۲. منفعت خصوصی کارگزار دولتی شامل هرگونه منفعت خودش، خانواده‌اش، خویشان نزدیک، دوستان و اشخاص یا سازمان‌هایی می‌شود که با او رابطه شغلی یا سیاسی دارند. همچنین هرگونه مسئولیت مالی و مدنی مرتبط با آن را نیز دربرمی‌گیرد.
۳. از آنجاکه کارگزار دولتی معمولاً تنها شخصی است که می‌داند در آن وضعیت قرار دارد، شخصاً مسئول است که:
- هرگونه تعارض منافع واقعی یا بالقوه را اعلام کند؛
- برای جلوگیری از بروز این‌گونه تعارض‌ها اقداماتی انجام دهد؛
- بهمحض اینکه از بروز این‌گونه تعارض‌ها آگاهی می‌یابد، آن را برای ناظر خود اعلام کند؛

از هرگونه تصمیم نهایی که برای احتراز از آن موقعیت یا خلاص کردن خود از منفعتی که بر اثر آن تعارض حاصل می‌شود اطاعت کند.

۴. هر زمان که اقتضا می‌کند، کارگزار دولتی باید اعلام کند که آیا دچار تعارض منافع شده است یا خیر.

۵. هرگونه تعارض منفعی که از سوی نامزد تصدی خدمات دولتی یا سمت جدید اعلام می‌شود، باید پیش از استخدام حل و فصل شود.

ماده ۱۴. اعلام منافع

چنانچه کارگزار دولتی به‌سمتی اشتغال دارد که احتمال می‌رود منافع شخصی یا خصوصی وی از وظایف اداری‌اش تأثیر می‌پذیرند، باید در صورتی که قانون مقرر می‌کند، به‌هنگام استخدام، در فواصل منظم پس از آن و هر زمان که در ماهیت و حوزه آن منافع تغییراتی رخ می‌دهد، آن موارد را گزارش کند.

ماده ۱۵. منافع خارجی مغایر

۱. کارگزار دولتی نباید به‌فعالیت، معامله یا تصدی سمت یا اقدامی، چه در قبال وجه چه به‌صورت رایگان بپردازد که با انجام دادن شایسته وظایفش در مقام کارگزار دولتی مغایرند یا بر آنها تأثیر نامطلوب می‌گذارند. او در جایی که روشن نیست یک فعالیت مغایر محسوب می‌شود یا خیر، موظف است با مقام مافوق خود مشورت کند.

۲. مطابق ضوابط قانونی، باید از کارگزار دولتی خواست تا اقداماتی که در قبال وجه یا به‌صورت رایگان انجام می‌دهد یا پذیرش برخی سمت‌ها یا فعالیت‌ها در خارج از حوزه استخدامی خدمات دولتی را به اطلاع کارفرمای خود برساند و تأییدیه آن را اخذ کند.

۳. کارگزار دولتی موظف است به‌تمامی شرایط قانونی راجع به اعلام عضویت یا وابستگی به سازمان‌هایی که ممکن است بر انجام دادن شایسته وظایفش در مقام کارگزار دولتی تأثیر نامطلوب گذارد پای‌بند باشد.

ماده ۱۶. فعالیت سیاسی یا دولتی

۱. با احترام به حقوق اساسی افراد، کارگزار دولتی باید مراقب باشد هیچ‌یک از

فعالیت‌های سیاسی یا اشتغال به مناقشات سیاسی یا دولتی‌اش به اعتماد عمومی و کارفرمایانش نسبت به توانایی انجام دادن وظایفش به شکل بی‌طرفانه و صادقانه لطمه نخواهد زد.

۲. کارگزار دولتی نباید در راستای انجام دادن وظایفش به‌خود اجازه دهد مورد بهره‌برداری اهداف سیاسی جانب‌دارانه قرار گیرد.

۳. کارگزار دولتی موظف است به محدودیت‌های قانونی تحمیل شده بر فعالیت‌های سیاسی در برخی حوزه‌های فعالیت کارگزاران دولتی پایبند باشد. این مقررات در جایی است که آن فعالیت‌ها بر موقعیت یا ماهیت اجرای وظایف کارگزاران تأثیر می‌گذارد.

ماده ۱۷. حمایت از حریم خصوصی کارگزاران دولتی

برای تضمین حمایت شایسته از حریم خصوصی کارگزاران دولتی باید تمامی اقدامات ضروری انجام شود. براین اساس، اعلام‌های صورت گرفته مطابق این کد محرمانه تلقی خواهند شد، مگر اینکه قانون مسئله دیگری مقرر کرده باشد.

ماده ۱۸. هدایا

۱. کارگزار دولتی حق ندارد برای خود یا خانواده‌اش، خویشان نزدیک و دوستان، یا اشخاص یا سازمان‌هایی که با آنها روابط شغلی یا سیاسی دارد، هدیه، منفعت، مهمان‌نوازی یا دیگر منافعی را تقاضا کند یا بپذیرد که ممکن است بر بی‌طرفی وی در انجام دادن وظایفش تأثیر گذارد یا ظاهراً چنین چیزی مشاهده شود یا اینکه جایزه‌ای در قبال انجام دادن وظایفش باشد یا ظاهراً چنین تلقی شود. این قاعده شامل مهمان‌نوازی‌های مرسوم یا هدایای کوچک نخواهد شد.

۲. در جایی که کارگزار دولتی شک دارد هدیه یا مهمان‌نوازی را بپذیرد، باید با مقام مافوق خود مشورت کند.

ماده ۱۹. واکنش به پیشنهادهای ناشایست

چنانچه به کارگزار دولتی منفعت ناشایستی پیشنهاد شود، موظف است برای حفاظت از خود اقدامات ذیل را انجام دهد:

از آن منفعت ناشایست اجتناب کند، نیازی نیست برای استناد به آن به‌عنوان دلیل آن را بپذیرد؛

تلاش کند شخصی که چنین پیشنهادی را داده شناسایی کند؛
از تماس‌های طولانی بپرهیزد، اما آگاهی از دلیل چنین پیشنهادی ممکن است در ارائه دلایل بسیار سودمند باشد؛

اگر نمی‌توان هدیه را رد کرد یا بازگرداند، باید حفظ شود، اما در حداقل زمان ممکن تحویل داده شود؛

در صورت امکان جلب شاهد شود، مانند همکارانی که در همان نزدیکی مشغول به کارند؛
هرچه سریع‌تر سند مکتوبی راجع به این اقدام تهیه شود، ترجیحاً در یک دفتر رسمی باشد.

هرچه سریع‌تر این اقدام به مقام مافوق یا مستقیماً به مراجع ذی‌صلاح مجری قانون گزارش شود؛

به‌طور عادی فعالیت ادامه یابد، به‌ویژه در حوزه‌ای که درخصوص آن منفعت نامشروعی پیشنهاد شده بود.

ماده ۲۰. آسیب‌پذیری در برابر تأثیرگذاری دیگران

کارگزار دولتی نباید به‌خودش اجازه دهد در وضعیتی قرار گیرد یا ظاهراً چنین شود که به اجبار منفعتی را به شخص یا نهادی بازگرداند. نه فقط در حوزه فعالیت‌های اداری، بلکه در زندگی شخصی‌اش هم نباید به‌گونه‌ای عمل کند که در برابر تأثیرگذاری‌های ناشایست دیگران آسیب‌پذیر باشد.

ماده ۲۱. سوءاستفاده از سمت اداری

۱. کارگزار دولتی حق ندارد به هر نحو منفعتی را در راستای سمت اداری‌اش پیشنهاد دهد یا عرضه دارد، مگر اینکه به‌موجب قانون مجاز باشد.

۲. کارگزار دولتی حق ندارد با استفاده از موقعیت اداری یا پیشنهاد منافع شخصی تأثیرگذاری بر اهداف خصوصی هر شخص یا نهاد، مانند دیگر کارگزاران دولتی را دنبال کند.

ماده ۲۲. اطلاعاتی که مراجع ذیصلاح دولتی نگهداری می‌کنند

۱. با توجه به چارچوب قانونی‌ای که برای دسترسی به اطلاعاتی که مراجع ذیصلاح دولتی نگهداری می‌کنند تعریف شده است، کارگزار دولتی موظف است فقط مطابق قواعد و شرایط لازم‌الاجرا نسبت به مرجع ذیصلاحی که در این خصوص استخدام شده است، اطلاعات را اعلام کند.
۲. کارگزار دولتی موظف است برای حمایت از امنیت و محرمانگی اطلاعاتی که مسئولیت آنها را عهده‌دار است یا اینکه از آنها آگاهی می‌یابد، اقدامات مناسبی انجام دهد.
۳. کارگزار دولتی حق ندارد به دنبال دسترسی به اطلاعاتی باشد که در اختیار داشتن آنها برای او ناشایست تلقی می‌شود. وی حق ندارد از اطلاعاتی که ممکن است در جریان یا بر اثر فعالیت استخدامی‌اش به دست می‌آورد سوءاستفاده کند.
۴. به همان اندازه، کارگزار دولتی حق ندارد از ارائه اطلاعات اداری‌ای که باید به‌طور مناسب اعلام کند خودداری کند و نباید اطلاعاتی ارائه دهد که می‌داند یا به‌طور متعارف معتقد است اشتباه یا گمراه‌کننده‌اند.

ماده ۲۳. منابع عمومی و اداری

در راستای اعمال اختیارات تصمیم‌گیری، کارگزار دولتی باید اطمینان دهد که از یک‌سو کارکنان و ازسوی دیگر اموال، امکانات، خدمات و منابع مالی دولتی‌ای که به وی واگذار شده را به شکل کارآمد، مؤثر و اقتصادی مدیریت و استفاده خواهد کرد. وی حق ندارد از آنها برای مقاصد شخصی‌اش بهره‌برداری کند، مگر اینکه قانون چنین اجازه‌ای داده باشد.

ماده ۲۴. کنترل سلامت

۱. کارگزار دولتی‌ای که مسئولیت جذب نیرو، ارتقا یا واگذاری سمت‌ها را به عهده دارد، باید اطمینان دهد که درباره سلامت نامزدها مطابق مقررات قانونی بررسی‌های لازم را به عمل می‌آورد.
۲. اگر نتیجه این بررسی‌ها وی را به قطعیتی برای اتخاذ یک امر نرساند، باید با مراجع ذی‌ربط مشاوره کند.

ماده ۲۵. پاسخ‌گویی نظارتی

۱. کارگزار دولتی که بر دیگر کارگزاران دولتی نظارت یا مدیریت می‌کند، باید در راستای خط‌مشی‌ها و اهداف مرجع ذی‌صلاح دولتی که برای آن فعالیت می‌کند عمل نماید. او باید در برابر افعال یا ترک افعال کارکنان خود که با آن خط‌مشی‌ها و اهداف منطبق نیست پاسخ‌گو باشد. البته در صورتی که وی در سمت خود جهت پیشگیری از این افعال یا ترک افعال اقدامات متعارفی انجام نداده باشد.
۲. کارگزار دولتی‌ای که بر دیگر کارگزاران دولتی نظارت یا مدیریت می‌کند، موظف است برای پیشگیری از فساد کارکنان خود در ارتباط با وظایف اداری‌شان اقدامات متعارفی انجام دهد. از جمله این اقدامات می‌توان به تأکید و الزام قواعد و مقررات، ارائه آموزش‌های مناسب، هشدار نسبت به نشانه‌های مشکلات مالی یا غیرمالی کارکنان و بروز رفتارهای شایسته به‌عنوان الگوی ادب و سلامت اشاره کرد.

ماده ۲۶. ترک خدمات دولتی

۱. کارگزار دولتی حق ندارد با بهره‌گیری ناشایست از موقعیت اداری خود در خارج از سازمان برای خود فرصت استخدامی ایجاد کند.
۲. کارگزار دولتی حق ندارد به فکر فرصت استخدامی دیگری باشد که برای او تعارض منافع واقعی، بالقوه یا ظاهری ایجاد می‌کند. او باید فوراً هرگونه پیشنهاد مشخص استخدامی‌ای که ممکن است منجر به بروز تعارض منافع شود را برای ناظر خود اعلام کند. همچنین، موظف است موافقت خود با هرگونه پیشنهاد استخدامی را برای ناظرش اعلام کند.
۳. مطابق قانون و برای یک دوره زمانی مناسب، کارگزار دولتی پیشین حق ندارد در راستای فعالیت‌ها یا مشاوره‌هایی که برای خدمات دولتی انجام می‌داده برای شخص یا نهادی فعالیت کند، به‌گونه‌ای که منفعت خاصی به آن شخص یا نهاد برسد.
۴. کارگزار دولتی پیشین حق ندارد اطلاعات محرمانه‌ای که در مقام کارگزار دولتی به‌دست آورده را افشا یا استفاده کند، مگر اینکه قانون چنین مجوزی داده باشد.

ماده ۲۷. وضعیت کارگزاران دولتی پیشین

کارگزار دولتی حق ندارد با کارگزاران دولتی پیشین برخوردی افتراقی داشته باشد یا اینکه در دسترسی به خدمات دولتی برای آنها امتیاز ویژه‌ای قائل شود.

ماده ۲۸. نظارت بر این کد و ضمانت اجراها

۱. این کد تحت صلاحیت وزارت یا ریاست خدمات دولتی منتشر می‌شود. کارگزاران دولتی موظفاند مطابق این کد عمل کنند و همواره از مقررات و اصلاحیه‌های آن آگاه باشند. آنها باید به‌هنگام تردید در نحوه اجرای این کد با مرجع ذیصلاح مربوط مشورت کنند.
۲. مطابق بند «۲» ماده ۲، مقررات این کد بخشی از مقررات استخدامی کارگزاران دولتی را تشکیل می‌دهد. نقض آنها ممکن است اقدامات انضباطی را در پی داشته باشد.
۳. کارگزار دولتی‌ای که راجع به شروط استخدامی مذاکره می‌کند، باید در راستای تأثیرگذار کردن این کد مقرره‌ای بگنجانند مبنی بر اینکه این کد تحت نظارت قرار دارد و بخشی از این شروط را تشکیل می‌دهد.
۴. کارگزار دولتی‌ای که بر دیگر کارگزاران دولتی نظارت یا مدیریت می‌کند، موظف است رعایت این کد از سوی آنها را تحت نظارت قرار دهد و در صورت نقض آن اقدامات انضباطی مناسبی را اتخاذ کند یا پیشنهاد دهد.
۵. مدیریت دولتی به‌طور منظم مقررات این کد را بازنگری خواهد کرد.

۲۱-۳ مطالعه موردی نهم: کارگاه سلامت ملی در تانزانیا

کارگاه نظام سلامت ملی در تانزانیا برای ایجاد توازن میان فرایند و محتوا طراحی شد.^۱ از یک‌سو، این کارگاه فرایندی را آغاز کرد که آموزش و ارتباط از طریق تبادل تجارب و

۱. شرکت‌کنندگان در کارگاه نظام سلامت ملی تانزانیا درخواست کردند طرح آن به‌صورت مستند درآید تا بتوانند از آن به‌عنوان یک رهنمود در برنامه‌ریزی و طراحی کارگاه‌هایشان استفاده کنند. این مطالعه موردی به تبیین این طرح کارگاهی می‌پردازد. همچنین، به حوزه‌هایی که می‌توان در آنها این طرح را ارتقا داد اشاره می‌کند و دلایلی برای آن برمی‌شمرد. به شرکت‌کنندگان خاطرنشان شد که طرح کارگاه نظام سلامت ملی صرفاً نمونه‌ای از شیوه‌های متعددی است که می‌توان براساس آنها یک کارگاه را طراحی و آن را تأمین کرد. از آنهایی که از دیگر انواع طرح‌ها برخوردارند خواسته شده با گروه مدیریت کارگاه تماس بگیرند.

تکالیفی که به کارگروه‌ها محول شد را به حداکثر رساند و از سوی دیگر، برای تولید دانش جدید و طراحی یک مبنا برای بحث‌ها و تبادل نظرها محتوای کافی ارائه داد. با اینکه کارگاه در ابتدا مطابق برنامه پیش می‌رفت، اما در روزهای بعد پاسخ به نیازها و مطلوبیت‌های شرکت‌کنندگان را در دستور کار قرار داد. این توانایی به وجود آمد که برای آماده‌سازی خود مطابق منابع انسانی، فیزیکی و فناوری، سازگارسازی‌هایی به عمل آید تا آمادگی مواجهه با شرایط جدید وجود داشته باشد. البته این‌گونه انعطاف‌پذیری در صورتی امکان‌پذیر بود که تمامی شرکت‌کنندگان، کارگزاران و منابع مردمی به خوبی راجع به مسئولیت‌هایشان تفهیم می‌شدند و به همین دلیل اهداف کارگاه از همان ابتدا به خوبی تبیین شد.

در گذشته، یک جوشش قابل ملاحظه‌ای در نگرانی مردم راجع به درجات فساد در تانزانیا ملاحظه می‌شد. با اینکه درجات متنوعی از اقدامات غیرقانونی در جوامع آزاد وجود دارد، اما شکایت‌های روزافزونی دریافت می‌شد که فساد در این کشور به سطح غیرقابل تحملی رسیده است.

انتخابات آتی فرصتی پیش روی تمامی تانزانیایی‌ها با هر گرایش سیاسی قرار داد تا در راستای برقراری یک نظام شفاف و پاسخ‌گو با فساد کمتر و ارتقا و پیشرفت فرایند تصمیم‌گیری و مدیریت دولتی با یکدیگر متحد شوند. فرصت زیر ذره‌بین قرار دادن کل نظام حاکم و ابتکار عمل‌های اصلاحی کلان در سطح قانون اساسی از طریق بسترهای شفاف، در تاریخ زندگی این ملت کمتر اتفاق افتاده بود.

این کارگاه برگزار نشد تا موجبات رسوایی یا شرمساری را فراهم آورد یا اینکه راجع به موضوع‌های خاص مناقشه کند، بلکه هدفش این بود که از طریق ترسیم تمامی فضاهای اجتماعی و بسترسازی گفت‌وگو میان جامعه مدنی و دولت، خطوط نظام سلامت ملی را که به ریشه‌کنی فساد در آینده کمک خواهد کرد مشخص سازد.

۱-۲۱-۳ اهداف کارگاه

اهداف اصلی این کارگاه تدوین خطوط کلی نظام سلامت ملی است که به ریشه‌کنی فساد کمک و راهبردی را برقرار می‌کنند که از طریق آن می‌توان اجزای متنوع جامعه

مدنی را با اقدامات دولت چنان تطبیق داد که در مبارزه با فساد به یکدیگر کمک کنند. این کارگاه موضوع سلامت و اخلاقیات و ارتباط آنها با کنترل فساد را تبیین کرد. سازمان شفافیت بین‌المللی در بخشی از این گفت‌وگو به‌طور خلاصه تجربیاتش را در زمینه همکاری با جوامعی که به مشکلات مشابه می‌پردازند، به‌ویژه در آمریکای لاتین، تشریح کرد. همچنین، این مرجع اقدامات کنونی در عرصه بین‌المللی به‌ویژه در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی را که برای محدودسازی فساد فراملی و تأثیر آن بر کشورهای حوزه جنوب انجام می‌شود به‌طور خلاصه بیان کرد. به همین دلیل، به‌ویژه از شرکت‌کنندگان دعوت شد تا به موارد ذیل بپردازند:

- بحث و تبادل نظر راجع به نیازهای انتخابات آتی در تانزانیا در چارچوب ایجاد یک نظام سلامت ملی کارآمد و در پرتو تجربیات فساد معاصر در کشور؛
- تهیه سندی اجمالی که بهترین اقدامات در آن ترسیم شده و ممکن است در حکم کانون بحث و تبادل نظر میان مردم آگاه و همچنین برای مناقشه سیاسی در انتخابات آتی عمل کند؛

- شناسایی کلیت جامعه تانزانیا که ممکن است در مناقشه مستمر راجع به موضوع سلامت و کار با فعالان سیاسی هم‌مشرک در یک کانون خلاق و سازنده شرکت کند؛ و
- ایجاد حس از خود دانستن و تعهد نسبت به نتایج و برنامه اجرایی از سوی شرکت‌کنندگان.

مباحث بر پایه «قواعد چاتهام هاوس»^۱ مطرح می‌شد (بدین وسیله اظهارات مطرح شده را نمی‌توان به افراد خارج از محیطی که نشست در آن برگزار شده منتسب کرد) و سند نهایی با تحقق اجماع به تصویب رسید.

۲-۲۱-۳ سازمان کارگاه

انتظارات سازمان‌دهنده‌ها عبارت بودند از:

- اینکه تانزانیایی‌ها عموماً نگران آینده کشورشان هستند و می‌خواهند فساد را به‌عنوان اولویت مدیریت جدید مهار کنند؛

- اینکه نگرانی آنها راجع به تهدید فساد فراتر از تمامی بخش‌هاست و تمامی جناح‌های سیاسی را نیز دربرمی‌گیرد؛ و
 - اینکه رهبران جامعه تانزانیا، هم در جامعه مدنی و هم در موقعیت‌های اداری، تمایل دارند با یکدیگر همکاری کنند تا رویکردهای مؤثری شناسایی شود.
- این کارگاه از سوی شفافیت بین‌المللی، شفافیت بین‌المللی – تانزانیا و دفتر پیشگیری از فساد سازمان‌دهی شد.

۳-۲۱-۳ مشارکت

در تلاش برای گردهم آوردن نمونه‌ای از گروه‌های ذی‌نفع آگاه از سراسر جامعه تانزانیا، برای شرکت‌کنندگانی از طبقات ذیل دعوت‌نامه ارسال شد:

- دفتر پیشگیری از فساد؛
- نهادهای مذهبی (مانند باکواتا،^۱ تی. ای. سی،^۲ سی. سی. تی،^۳؛
- کمیسیون انتخابات ملی؛
- گزارشگران روزنامه (مانند تاموا)؛^۴
- اداره حسابرسی کل؛
- قوه قضائیه؛
- نیروی پلیس؛
- جامعه حقوقی تانگانیکا؛^۵
- دانشگاه دارالسلام؛
- نمایندگان پارلمان؛
- دفتر دادستانی کل، مدیریت تعقیبات عمومی؛
- جامعه مشاغل (اتاق‌های تی. سی. آی. آی،^۶ سی. تی. آی. و اتاق بازرگانان)؛^۷

1. BAKWATA
2. TEC
3. CCT
4. TAMWA
5. Tanganyika Law Society
6. TCIA
7. CTI

- اعضای جامعه مدنی که در شکل‌گیری گروه‌های فشار ضدفساد ذی‌نفع هستند؛
- جناح‌های سیاسی؛
- ریاست کمیته محاسبات ملی؛ و
- ریاست کمیسیون دائمی بازرسی.

۴-۲۱-۳ مدت زمان و تعداد جلسات کارگاه

این نشست دو روز به طول انجامید و در هر روز سه جلسه برگزار شد. هر جلسه از یک نشست عمومی کوتاه (۲۰ دقیقه) تشکیل می‌شد که به دنبال آن کارگروه‌ها فعالیت خود را آغاز می‌کردند (۷۵ دقیقه) و سپس در پایان، جلسه عمومی برگزار می‌شد که در آن گزارش‌های گذشته ارائه می‌گردید (۴۵ دقیقه) و در مجموع می‌توان گفت هر جلسه دو ساعت و نیم طول می‌کشید.

۵-۲۱-۳ گروه‌های عمومی و کارگروه‌ها

حداقل زمان به جلسات عمومی اختصاص یافته بود تا انگیزه بحث و تبادل نظر در کارگاه و نه ارائه مطالب به حداکثر برسد. پیش از آنکه کارگروه‌ها آغاز به کار کنند، افتتاحیه عمومی کوتاه در هر جلسه برگزار می‌شد که به‌طور فشرده جلسه را مهیا می‌کرد. در این جلسه عمومی، گزارش اقدامات گذشته ارائه می‌شد و مخبر از نتیجه‌گیری گروه‌ها تحلیلی کلی ارائه می‌داد.

کارگروه‌ها حداکثر همکاری را با یکدیگر به‌عمل می‌آوردند. هریک برای خود یک مخبر برگزیدند. این کارگروه‌ها به‌جای رئیس، گردانندگانی داشتند که مباحث را ادغام می‌کردند. گزارش‌هایی که در انتها تهیه می‌شد، برپایه همین ادغام‌سازی‌ها بود. اعضای کارگروه‌ها به‌طور تصادفی انتخاب می‌شدند تا از منافع هر گروه نمونه مناسبی تهیه شود.

جلسات کاری خلاصه و در یکدیگر ادغام شدند و یک گروه تهیه‌کننده پیش‌نویس که از خود شرکت‌کنندگان تشکیل شده بود، ساختار یافته‌های جمعی گروه‌ها را در پیش‌نویس یک سند پیاده کرد. این سند حوزه‌های اجرایی را تحت پوشش قرار داد و

مجریان آنها را شناسایی کرد. در جایی که مناسب تشخیص داده می‌شد، شاخص‌های اولویت‌ها نیز مشخص می‌شدند.

۳-۲۱-۶ گروه تهیه‌کننده پیش‌نویس

یک گروه کوچک متشکل از شرکت‌کنندگان، مسئولیت تدوین یک سند مختصر را عهده‌دار شد. در این سند دیدگاه‌های ارائه شده در بحث‌های مطروح شده، به‌طور خلاصه در چارچوب یک سند منعکس شد تا به‌صورت نتیجه نشست ارائه شود. تهیه این پیش‌نویس در سراسر نشست و در پایان هر جلسه ادامه داشت. هریک از اعضای گروه تهیه‌کننده پیش‌نویس به‌عنوان مخبر جلسه عمومی که ابتدای هر جلسه برگزار می‌شد عمل می‌کردند.

۳-۲۱-۷ مقالات

یک سلسله مقالات کوتاه و کاملاً متمرکز تدوین شد تا به بحث و تبادل نظر در هریک از حوزه‌های موضوعی کمک و آنها را تقویت کند.

۳-۲۱-۸ گزارش و ادامه

گزارشی از این نشست تهیه و پس از آن در میان طرف‌های ذی‌نفع منتشر شد. در آن، علاوه بر نتایج، به توصیه‌ها نیز اشاره شده بود. همان‌طور که این نشست تمایل داشت، این سند در دسترس خبرگزاری‌ها نیز قرار گرفت. اقدامات آتی تحت نظارت شفافیت بین‌المللی- تانزانیا و دیگر مراجعی که مایل بودند همکاری کنند قرار گرفت و از طریق آنها توسعه یافت.

۳-۲۱-۹ قواعد و مسئولیت‌های کلی کارگاه

در جریان این کارگاه، چهار کارگروه به بحث و تبادل نظر راجع به شش موضوع متفاوت پرداختند. هر کارگروه ۶۰ دقیقه فرصت داشت تا راجع به موضوع‌های برگزیده به بحث و تبادل نظر بپردازد و پنج دقیقه نیز به ارائه یافته‌ها و اقدامات توصیه شده هر گروه در

جلسه عمومی اختصاص یافت. هر گروه از عوامل فعال اداری ذیل تشکیل می‌شد:

۱-۹-۲۱-۳ رئیس

مسئولیت‌های رئیس به این شرح است:

- مدیریت فرایند در بحث‌های گروهی؛
- سازمان‌دهی مباحث ماهوی گروه از طریق ارائه موضوع‌های مندرج در پیش‌نویس؛
- تسهیل انتخاب برگزارکننده جلسه عمومی؛
- تضمین مشارکت متوازن در ملاحظات گروهی؛
- تسهیل فرایندی کوتاه برای شناسایی تمامی موضوع‌هایی که اعضا مایل‌اند طرح شود و به آنها زمان مناسبی تخصیص یابد؛
- آغاز جلسه اول گروه با سؤال از اعضا برای معرفی مختصر خودشان تا همه احساس راحتی کنند؛
- کمک به تدوین موضوع‌های بدون تأثیرگذاری بر محتوا؛
- کمک به گرداننده گروه و ارائه‌دهنده تا نکات اصلی ارائه شده در آلبوم نمودارها درج شود؛ و
- ارائه بازخوردی از پیشرفت‌های هر روزه به گروه مدیریت کارگاه.

۲-۹-۲۱-۳ گرداننده یا تحکیم‌کننده

وظایف گرداننده یا تحکیم‌کننده به این قرار است:

- کمک به رئیس در کنترل مستمر زمان اختصاص‌یافته به بحث راجع به موضوع‌های مرتبط؛
- جلب ملاحظات و موضوع‌ها ارائه شده برای آلبوم نمودارها و ایجاد شفافیت مفهومی بدون تحمیل عقاید شخصی؛
- کمک به ارائه‌دهندگان موضوع‌های در جلسه عمومی گروه در آماده‌سازی بازخورد گروهی به جلسات عمومی؛ و
- در صورت ضرورت، کمک به رئیس گروه و گروه مدیریت کارگاه.

۳-۹-۲۱-۳ ارائه‌دهنده

مسئولیت‌های ارائه‌دهنده به این شرح است:

- ارائه پاسخ گروه به شکلی شفاف و منطقی در جریان جلسه مقدماتی طی پنج دقیقه اختصاص یافته؛ و
- زمینه‌سازی و ارائه سؤال‌ها در جریان جلسات عمومی.

فصل چهارم

پیشگیری وضعی

۴-۱ پیشگیری وضعی در بخش دولتی

۴-۱-۱ پیشینه

با توجه به هدف این مجموعه برنامه، پیشگیری به پیشگیری «وضعی» و «اجتماعی» تقسیم‌بندی شده است. در پیشگیری «وضعی»، که در این بخش بررسی می‌شود، اقدامات ضدفساد متوجه وضعیت‌های خاصی است که معضل فساد در آنها رخ می‌دهد. اما در پیشگیری «اجتماعی»، اقدامات ضدفساد متوجه عوامل اجتماعی یا اقتصادی می‌شود و هدف از آن ایجاد شرایطی است که احتمال ایجاد یا پشتیبانی اعمال فاسد را کمتر می‌کند.

بیشتر اقدامات پیشگیرانه اجتماعی متوجه بالا بردن آگاهی درباره فساد و بسیج مردم است تا اولاً، خود از اعمال فاسد خودداری کنند و ثانیاً، از کسانی که خدمات را مخصوصاً در بخش دولتی ارائه می‌کنند، انتظار سلامت داشته باشند. بنابراین، می‌توان بسیاری از عناصر اجتماعی برنامه‌های مبارزه با فساد را اقدامات «تواناسازی» دانست، به این معنا که این اقدامات برای مردم قدرت و انگیزه اتخاذ اقدامات مناسب را ایجاد می‌کنند. چنین اقداماتی دارای ماهیتی گسترده‌اند، لذا به‌سختی می‌توان آنها را به‌دقت طبقه‌بندی کرد؛ باین‌حال، احتمالاً به‌دلیل تأثیری که ممکن است داشته باشند، ابزاری بسیار قوی‌اند.

برنامه‌هایی که به پیشگیری وضعی می‌پردازند، همان‌طور که در اینجا ارائه شده‌اند، بر پیشگیری از فساد در وضعیت‌هایی متمرکز می‌شوند که نهادها، کارکردها یا دیگر منافع مهم عمومی را دربرمی‌گیرند. باین‌حال، در بخش خصوصی می‌توان برنامه‌های بسیاری را با اصلاحات و تعدیل‌های نسبتاً جزئی اعمال کرد.

۲-۱-۴ ایجاد تعادل میان استقلال و پاسخ‌گویی

حکمرانی خوب و حاکمیت قانون مستلزم آن است که تعادلی دقیق میان کارایی و پاسخ‌گویی برقرار شود. نظام متعادل اختیارات کافی به‌منظور انجام دادن وظیفه‌ای کارآمد را برای کارگزاران دولتی فراهم می‌آورد و درعین حال، این اختیارات تنظیم و سازمان‌دهی می‌شوند تا از تصمیم‌گیری‌های خودسرانه و غیرپاسخ‌گو جلوگیری کنند. اگر قرار است فساد کنترل شود، ساختارهای پاسخ‌گویی باید همیشه و به‌طور کارآمد فعالیت کنند. ممکن است پاسخ‌گویی کارآمد و عملی در مواجهه با مشکلات مختلف تحلیل رود. برای مثال، پاسخ‌گویی حقوقی مستلزم عملکرد کارآمد حاکمیت قانون از طریق قانون‌گذاری مناسب و دادگاه‌ها، قضات و وکلای شایسته، باانگیزه و مستقل است. پاسخ‌گویی سیاسی، به‌وجود نظام‌های انتخابی مناسبی بستگی دارد که از پشتیبانی شفافیت، اطلاعات عمومی و دیگر کارکردهای جامعه مدنی متحد برخوردار باشد. بااین حال، حتی در جایی که تشریفات و ساختارهای مناسبی وجود دارد، ممکن است بر اثر عواملی چون پیچیدگی مفرط، نبودن منابع کافی یا مقاومت فرهنگی از سوی کارگزاران خنثی شوند. هر قدر پاسخ‌گویی برای تصمیم‌گیری‌ها کمتر شود، دامنه اختیارات اجرایی بالاتر می‌رود و ارتکاب و انواع فساد راحت‌تر، شایع‌تر و رایج‌تر می‌شود.^۱ برعکس می‌توان با تأسیس معیارهایی روشن، ثابت و منسجم برای تفسیر و اجرای قواعد حقوقی در فرهنگ خدمات دولتی‌ای که از اعمال شفاف، عینی و پاسخ‌گوی چنین قواعدی پشتیبانی می‌کند از فساد بازدارندگی و پیشگیری کرد. چنین عواملی فرصت‌ها را برای اقدامات نادرست از سوی کارگزاران کاهش و این احتمال را افزایش می‌دهد که هر کارگزار درگیر فساد از نظر قانونی و سیاسی مسئول شناخته شود. در هر صورت، در نظامی که نظم مناسبی دارد، احتمال اینکه کارگزاری که دارای اختیار اعطای قراردادهای دولتی است از اختیار عنان‌گسسته‌ای برخوردار باشد پایین است. معمولاً چنین فردی صرفاً این اختیار را دارد که معین کند کدام پیشنهاددهنده پیشنهادی را ارائه می‌کند که بیشترین نفع را برای عموم خواهد داشت و در بیشتر موارد، معیاری عینی دارد که با

1. Edgardo Buscaglia. 2001. "An Economic and Jurimetric Analysis of Corrupt Practices in Developing Countries: A Governance-based Approach" *International Review of Law and Economics*, June.

آن پیشنهاد‌های رقیب را ارزیابی می‌کند. به‌علاوه، در صورتی که شرایط پیشنهاد شده در آینده مورد مقایسه و بررسی رسانه‌ها قرار گیرد یا اینکه به پیشنهاددهندگان بازنده اجازه داده شود تا مقایسه خود را انجام دهند یا مخالفت خود را ابراز کنند، احتمال اینکه این کارگزار از اختیار خود سوءاستفاده کند کمتر خواهد شد.

ماده ۷. بخش دولتی

۱. هر کشور عضو، در صورت اقتضا، براساس اصول اساسی نظام حقوقی خود تلاش خواهد کرد تا نظام‌هایی را با ویژگی‌های زیر برای استخدام، به‌کارگیری، حفظ، ارتقا و بازنشستگی کارمندان و در صورت اقتضا، سایر کارگزاران دولتی غیرمنتخب اتخاذ و حفظ کند و تحکیم بخشد:

الف) براساس اصول کارایی، شفافیت و معیارهای هدفمند، مثل شایستگی، برابری و استعداد باشند.

ب) شامل مراحل کافی به‌منظور گزینش و آموزش افراد برای کارگزاران دولتی که به‌ویژه در برابر فساد آسیب‌پذیرند و در صورت اقتضا گردش کاری چنین افرادی برای مشاغل دیگر باشند.

پ) با در نظر گرفتن سطح توسعه اقتصادی کشور عضو، معیارهای پرداخت برابر و پاداش را ارتقا دهند.

ت) برنامه‌های آموزشی و پرورشی را ارتقا دهند تا آنها بتوانند الزامات اجرایی مناسب، صحیح و آبرومند وظایف دولتی را برآورده کنند و آموزش تخصصی و مناسبی را ارائه دهند تا آگاهی‌های آنها را نسبت به خطرهای فساد ذاتی در اجرای وظایفشان ارتقا دهد. برنامه‌های مزبور ممکن است در موارد قابل اعمال، اشاره به معیارها یا ضوابط رفتاری داشته باشد.

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد

۴-۱-۳ حوزه‌های اساسی برای اصلاحات نهادی

۴-۱-۳-۱ تنظیم اختیارات رسمی

طراحی قواعد، رویه‌ها و ارزش‌های فرهنگی‌ای که اعمال اختیارات رسمی را تنظیم

می‌کند، باید بر مبنای دامنه وسیعی از معیارهایی باشد که برخی از آنها عمومی و ممکن است برخی دیگر مختص یک کشور یا وظیفه دولتی خاص مورد نظر باشد. برای مثال، عواملی چون به صرفه بودن، مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه دارای اهمیت است. هدف از تنظیم اختیارات رسمی، کاهش شرایطی است که بدون تحمیل نظارت‌های دقیق و وسیعی که مانع مبادلات امور دولتی می‌شود ممکن است فساد در آن رشد کند. یکی از دلایلی که باعث شده آشکاری و شفافیت عنصر راهبردی فراگیری شود، در دسترس گذاشتن نسبتاً کم‌هزینه اطلاعات از طریق رسانه‌های از پیش موجود با ساختارهای از پیش موجود و عمل به قواعد از پیش موجود است.

با نمونه‌برداری و مرور اطلاعات موردی و سایر مواد مربوطه، می‌توان برای ارزیابی وجود شرایطی که به سوءاستفاده از اختیارات دامن می‌زند و اقداماتی که باید برای کاهش آنها انجام داد معیاری عینی طراحی کرد.

۴-۱-۴ کاهش پیچیدگی تشریفات

عاملی که ممکن است مانع کارآمدی ساختارهای پاسخ‌گویی شود پیچیدگی مفرط در فرایند تصمیم‌گیری است. تشریفات بسیار پیچیده امکان فساد را افزایش می‌دهد. این تشریفات ممکن است مانع انجام دادن وظیفه سازمان‌دهی اختیارات داخلی و عوامل نظارتی، مانند حساب‌برسان، و ساختارهای خارجی، مانند شفافیت شود. دیوان‌سالاری‌ای که دارای لایه‌های فراوان و قواعد بسیار پیچیده یا رویه‌های مبهم گزارش‌دهی، مسئولیت و پاسخ‌گویی است، محیطی را ایجاد می‌کند که تعیین مرز میان اعمال سالم و فاسد در آن مبهم می‌شود. چنین موقعیتی، به فرهنگ‌هایی کمک می‌کند که اعمال فاسد را تجویز می‌کنند و حتی ممکن است آنها را تأیید کنند. همچنین، این محیط از موشکافی رسمی و عمومی جلوگیری می‌کند و در مواردی که وجود فساد آشکار است، با دشوار کردن مسئول قرار دادن افراد، کارآمدی نظارت‌های انضباطی و وابسته به عدالت کیفری را تحلیل می‌برد. مشکل پیچیدگی معمولاً با عوامل دیگری چون فقدان آموزش و منابعی تشدید می‌شود که اغلب دیوان‌سالاری‌های کشورهای در حال توسعه را به ستوه می‌آورد. در چنین مواردی، پیچیدگی پاسخ‌گویی مأموران را پرهزینه‌تر و

زمان برتر می‌کند. فقدان منابع مالی و انسانی کافی از سوی ساختارهای پاسخ‌گویی، مثل حسابرسان دولتی، نهادهای مجری قانون و دادگاه‌های مدنی و کیفری نیز این دشواری را افزایش می‌دهد.

ممکن است با ارزیابی و کاهش پیچیدگی، تاحدی که با کارکرد اداری اصلی مورد نظر متناسب است، بتوان با چنین مشکلی برخورد کرد، مخصوصاً در حوزه‌های «ارائه خدماتی» که متضمن تماس گسترده با افراد، شرکت‌های خصوصی و سایر عناصر جامعه مدنی است، کاهش لایه‌ها و دیگر روش‌های سازمان‌دهی مجدد، نه فقط امکان فساد را کاهش می‌دهند، بلکه مقرون به‌صرفه بودن خود تشریفات اداری را نیز افزایش می‌دهند. چنین اصلاحاتی را می‌توان از «بهترین اقداماتی» اتخاذ کرد که ثابت شده در کشورهای دیگر یا سایر حوزه‌های دولتی مورد نظر نتیجه‌بخش بوده‌اند یا اینکه آنها را به‌عنوان فرایندی از کل طراحی راهبرد اصلاح حکمرانی خوب یا نظارت بر فساد تدوین کرد. به‌کارگیری سازوکارهایی مانند کارگاه‌ها یا گروه‌های مباحثاتی متمرکز، که شامل مأموران اداری و اعضای جامعه مدنی استفاده‌کننده از خدمات ارائه شده است، برای طراحی اصلاحات پایدار و «از خود دانستن» اصلاحات از سوی کسانی که بیشترین توجه را به آن دارند مهم است.

اصلاح و کارآمد ساختن اداره دولت، غالباً به دلایلی غیر از مبارزه با فساد اعمال می‌شوند و می‌توان نمونه‌های بسیاری از برنامه‌های مفید را در فعالیت نهادهای توسعه‌ای دولت‌ها، سازمان‌های میان‌دولتی و غیردولتی پیدا کرد. اصلاحات اعمال شده با سایر اهداف، معمولاً با هدف کاهش فرصت‌های فساد نیز سازگار خواهند بود و در بسیاری موارد، عناصر ضدفساد را به‌طور ویژه دربرخواهند داشت. بنابراین، باید در طراحی راهبردهای مبارزه با فساد، به اهداف کلی‌تر اصلاح بخش دولتی و همچنین در اصلاح بخش دولتی باید به راهبردهای مبارزه با فساد توجه کرد.

۴-۱-۵ افزایش شفافیت در اختصاص منابع عمومی

عامل دیگری که به‌شدت پاسخ‌گویی حقوقی و سیاسی را همراهی می‌کند شفافیت است.

شفافیت در ساختارها و تشریفات مصرف سرمایه عمومی و اعطای منافع، باعث کاهش فرصت برای مأموران فاسد، مانع فساد و نامکشوف ماندن مبادلات می‌شود. در جایی که موشکافی عمومی فساد را فاش می‌سازد، عوامل بازدارنده و نظارتی مختلفی مانند مسئولیت‌گیری، مدنی و انتظامی و پشتیبانی نکردن سیاسی وارد عمل می‌شوند.

ممکن است شفافیت به روش‌های غیرمستقیم‌تری نیز از فساد پیشگیری کند. برای مثال، ممکن است موشکافی عمومی فشاری سیاسی برای اصلاح دیوان‌سالاری‌های بیش از اندازه پیچیده و ناکارآمد ایجاد کند و این خود به تغییراتی منتهی شود که فرصت‌های فساد را کاهش می‌دهند. به‌طور کلی‌تر، ایجاد شفافیت در حکم اصل مستمر و عمومی اداره دولت به آموزش مردم، توسعه انتظارات عمومی برای برخورداری از معیارهای بالا و ایجاد واکنشی منفی در زمانی که آن انتظارات برآورده نشود یا از شفافیت به‌علت پوشاندن خطاهای اداری دریغ شود کمک می‌کند.

ساختارهای شفافیت در بخش دولتی ممکن است همانند نظام‌های حساسی داخلی باشند یا در جایی که حساب‌ها یا منابع عمومی در نهادهای تقنینی موضوع بحث آزاد یا ازسوی رسانه‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد خارجی باشند. شفافیت نه فقط مستلزم آن است که اطلاعات مربوطه اعلام شوند و در دسترس قرار گیرند، بلکه اطلاعات باید در قالبی جمع‌آوری و فراهم شود که معتبر و به‌سادگی قابل فهم باشند. این امر از نظر داخلی مستلزم ایجاد نظام‌های بودجه‌ریزی و حساسی کارآمد با دسترسی به اطلاعات دولتی‌ای است که دقیق، به‌اندازه کافی مستقل یا خودگردان‌اند. این نظام‌ها باید امکان داشته باشند هم در فضای دقیق‌تر کارکردها یا نهادهای خاص دولت و هم در رویکرد عمومی‌تر نسبت به یکپارچه‌سازی داده‌های دولتی اطلاعات را تجزیه و تحلیل کنند. شفافیت از نظر خارجی مستلزم وجود عناصر بانگیزه، شایسته، دارای منابع کافی و مستقل جامعه مدنی است تا در اداره دولت را موشکافی کنند و به ملاحظات و نتیجه‌گیری‌هایی بپردازند که در قالبی دسترس‌پذیر برای مردم موجود باشند. این امر نه فقط شامل رسانه‌های مکتوب و رادیو-تلویزیونی مردمی می‌شود، بلکه گزارش‌های تخصصی‌تر نهادهای دانشگاهی، اتحادیه‌های بازرگانی و سازمان‌های حرفه‌ای را نیز، که درباره حوزه‌های موضوعی خاص به مجامع مشخص گزارش می‌دهند، دربرمی‌گیرد.

نظارت سیاسی نهادهای تقنینی نیز در مرحله تنظیم بودجه و اولویت‌های مصرفی و تضمین پایبندی به آن اهمیت دارد. نظارت سیاسی، تضمین‌کننده مشارکت مردمی و بنابراین، از خود دانستن عمده تصمیمات سیاست‌گذاری است؛ همچنین، این امر کل فرایند را موضوع پاسخ‌گویی سیاسی قرار می‌دهد و درباره مواردی که دولت عدول از اولویت‌های مصرفی ثابت شده را لازم می‌داند هم صدق می‌کند. این عدول گاهی اوقات رخ می‌دهد، اما نظارت و پاسخ‌گویی سیاسی فشار متقابلی را ایجاد می‌کند که اطمینان می‌دهد فقط زمانی رخ می‌دهد که قانونی و لازم باشد و موشکافی عمومی فزاینده‌ای درباره اولویت‌های جدید و چگونگی اختصاص منابع به آنها وجود دارد. چنین شفافیتی، در تمام سطوح دولت، از جمله نظام‌های مرکزی، شهری و فدرال، دولت‌های محلی و همچنین به‌طور داخلی در هر سطحی لازم است. همانند لزوم حسابرسی، باید میزان قابل توجهی از یکپارچگی عمودی وجود داشته باشد تا اطمینان دهد موشکافی زیاد در یک سطح انتقال فساد از آنجا به سطوح دیگر را آسان نمی‌سازد.

انسجام و وضوح اصول حاکم بر اختصاص منابع نیز عنصر مهمی از شفافیت است. ایجاد اصولی اساسی برای پاسخ‌گویی، برای مثال، از طریق الزام به نگهداری سوابق و حسابرسی مستقل یا بررسی آنها این انتظار عمومی را، که چنین نظارتی اعمال خواهد شد و این انتظار رسمی را، که مردم منتظر اجرای آنها خواهند بود، ایجاد می‌کند. رسانه‌ها و سایر گزارشگران از کارکردهای چنین نظارت‌هایی مطلع می‌شوند که این خود اطمینان می‌دهد هر سوءاستفاده‌ای شناسایی یا هر تلاشی برای انحراف از اصول اساسی، خواه از سوی یک مأمور و خواه از سوی خود دولت، گزارش خواهد شد. این اصول باید در تمام سطوح دولت به‌عنوان اقداماتی اداری و ارزش‌های فرهنگی نهادینه شوند. در بسیاری از موارد، کشورهایی که فقط در سطح مرکزی یا فدرال از موشکافی قدرتمندی برخوردارند دچار فساد شده‌اند.

۴-۱-۶ فرهنگ و انگیزه کارکنان و ایجاد انگیزه‌های مثبت

فرهنگ و انگیزه مأموران عامل مهمی در سطوح مختلف برنامه پیشگیری از فساد است. در جایی که ارزش‌ها و اعمال فاسد به‌صورت هنجارهای فرهنگی پذیرفته و نهادینه شده

است، کارگزاران خود گرایش دارند بر چنین اعمالی پافشاری و در برابر اصلاحات ساختاری یا فرهنگی برای کاهش فساد یا تقویت شفافیت و پاسخ‌گویی مقاومت کنند. فرهنگ‌های اداری تحت تأثیر عواملی مانند موقعیت، درآمد، شرایط کاری، امنیت شغلی، ارتقای کاری و ماهیت خود وظایف قرار دارند. معمولاً ارزش‌های فرهنگی ثابت و محکم به‌سختی ریشه‌کن می‌شوند، مخصوصاً در سازمان‌های اداری نسبتاً بسته و انعطاف‌ناپذیری مانند پلیس یا نظامیان.

موقعیت، دستمزد و معیارهای زندگی پایین به دلایل زیادی به ارزش‌های فرهنگی موافق با فساد کمک می‌کنند. در سطح کاربردی، کارگزارانی که دارای معیارهای زندگی پایین هستند بیشتر احتمال دارد وسوسه‌رشته یا دیگر منافعی شوند که این معیارها را بهبود می‌دهد. از سوی دیگر، کارگزارانی که از موقعیت و معیارهای بالایی برخوردارند، آن قدر دارا هستند که اگر به‌علت اعمال فاسد تنبیه انضباطی یا تعقیب شوند چیزی را از دست نمی‌دهند. بنابراین، چنین افرادی بیشتر در معرض اقدامات بازدارنده قرار دارند. دستمزدها و معیارهای زندگی پایین، عموماً، منجر به روحیه و عزت‌نفس پایین می‌شود. در چنین مواردی، رفتار این کارگزاران با ترکیبی از عوامل ذهنی و عینی مشخص می‌شود. ممکن است کارکنانی که احساس می‌کنند با آنها ناعادلانه رفتار می‌شود برای به‌دست آوردن آنچه غرامتی عادلانه یا نوعی انتقام علیه کارفرمایان یا جامعه می‌دانند درگیر اعمال فاسد شوند.

در نهایت، فساد به‌نحوه درک موقعیت شخصی کارگزاران فاسد از سوی آنها ارتباط دارد که این خود تا حدی به شرایط واقعی‌ای بستگی دارد که آنها خود را در آن احساس می‌کنند. غالباً یک کارگزار موقعیت خود را با شرایطی مقایسه می‌کند که دیگران از آن بهره‌مندند؛ برای مثال، با کارگران بخش خصوصی که دارای وظایف کاملاً مشابه‌اند یا کسانی که در موقعیت‌هایی به‌کار گرفته شده‌اند که این کارگزاران به‌طور مکرر در جریان وظایفشان با آنها مواجه می‌شوند. اگر آنها شکافی وسیع احساس کنند، وسوسه می‌شوند به کارهایی روی آورند که دستمزد بالاتری دارند و بنابراین، برای اینکه معیار زندگی و موقعیت خود را به سطوح «قابل قبول‌تری» ارتقا بخشند خدمات دولتی را ترک می‌کنند یا درگیر اعمال فاسد می‌شوند. نمونه‌های این پدیده در حوزه مجریان

قانونی که با مواد مخدر سروکار دارند به وفور یافت می‌شود، جایی که حتی مأمورانی که دستمزد مناسبی می‌گیرند، به‌علت رفاه و شیوه زندگی فخرفروشانه مجرمان کلانی که با آنها روبه‌رو می‌شوند وسوسه می‌شوند.

برای کاهش چنین گرایش‌هایی، دستمزد، موقعیت و شرایط کاری مناسب برای کارگزاران اقدامات پیشگیرانه مهمی است. همچنین، پیشرفت کاری مثل ارتقا و افزایش دستمزد، به‌جای معیارهای فاسد باید مبتنی بر شایستگی باشد. با اینکه اصلاحاتی مثل افزایش دستمزدها ممکن است پرهزینه باشد، اما باید برای مأموران دولتی در مقایسه با هم‌تایان بخش خصوصی‌شان معیار زندگی مناسبی فراهم شود و موقعیت و سطح دستمزدشان متناسب با حجم کار، وظایف و سطح مسئولیت مورد نظر آنها باشد.

در کشورهای در حال توسعه، که به‌ویژه منابع اندک است، بعید است هرگونه افزایش امکان‌پذیر دستمزد، با درآمدهای احتمالی ناشی از اعمال فاسد برابر باشد. در چنین مواردی، آموزش کارگزاران درباره اهمیت کاری که انجام می‌دهند نیز ممکن است به افزایش موقعیت شغلی، پشتیبانی از انگیزه‌های غیرمالی برای خدمات دولتی اخلاق‌مدار و تشویق ارزیابی واقع‌گرایانه از تمایز میان آنها و کارکنان «هم‌تایشان» در بخش خصوصی کمک کند. همچنین، آموزش متوجه مسائل بنیادی‌تر می‌شود. فساد امکان دارا شدن فردی بیشتری را فراهم می‌کند، اما فقط به هزینه نابودی کل شرایط اجتماعی که آن کارگزاران و خانواده‌هایشان باید در آن زندگی کنند. برای مثال، می‌توان به مأمورانی که وسوسه می‌شوند بر سر شرایط تأمین مصالحه کنند گوشزد کرد که چنین مصالحه‌ای ممکن است خود آنها، دوستان و اعضای خانواده‌شان را به خطر اندازد. این امر نیز کاملاً اهمیت دارد که باید هر تصویری که دستمزدهای بخش دولتی پایین است و بنابراین، می‌توان با درآمدهای فاسد آن را جبران کرد از بین برد.

در تلاش برای تزریق ارزش‌های اداری، اقدامات باید واقع‌گرایانه، کاربردی و قابل اجرا و مبتنی بر اصول اخلاقی صریح باشند و به‌وضوح و در قالبی اعلام شوند که برای مخاطبان به‌سادگی قابل فهم باشند. ساختارها و اصول پیچیده، فرصت‌هایی را برای ابتکار عمل‌های سازنده‌ای فراهم می‌کنند که ممکن است فساد را ترویج کنند. این امر نیز اهمیت دارد که پیام واحدی از سوی هرکس و برای هرکس فرستاده شود. همان

اصولی که برای مأموران مادون اعمال می‌شود، باید برای مافوق‌های آنها نیز اعمال شود و مأموران مافوق باید هم با بیان خود به افراد زیردستان و هم با نمونه رفتار و کردار خود اصول اخلاقی اساسی را تقویت کنند. به‌طور کلی‌تر، همین اصول باید از سوی جامعه مدنی پذیرفته و پشتیبانی شود. مأموران باید به‌وضوح آنچه را از آنها انتظار می‌رود بدانند و بفهمند که ارزش خدمات دولتی با ارزش‌های کل جامعه مطابقت می‌کند.

۴-۱-۷ مدیریت نتیجه‌محور و واقعیت‌محور

پاسخ‌گویی داخلی مأموران را می‌توان با استفاده از شیوه‌های مدیریتی‌ای که در آن شایستگی و، براین اساس، ارتقا را، که بر مبنای نتایج سنجش‌پذیر ارزیابی می‌شود، تقویت کرد. بسیاری از دولت‌ها و سازمان‌ها برای ایجاد یک چارچوب پاسخ‌گویی منسجم مدیریت نتیجه‌محور را، که مدیریت واقعیت‌محور و اجرایی نیز نامیده می‌شود، اتخاذ کرده‌اند. از چنین نظام‌هایی برای تضمین پاسخ‌گویی مناسب در ساختارهای غیرمتمرکز نیز استفاده می‌شود. تمرکززدایی، که در آن به کارگزارانی که به فرایند تصمیم‌گیری نزدیک‌اند استقلال بیشتری داده می‌شود، امکان کارآمدی بیشتر و تصمیم‌گیری پاسخ‌گوتر را فراهم می‌کند. از سوی دیگر، این روش پاسخ‌گویی کارگزاران نسبتاً عالی را کاهش و امکان فساد را افزایش می‌دهد، مگر آنکه پاسخ‌گویی به روش‌های دیگری برقرار شود.

۴-۱-۸ تشریفات گزارش‌دهی داخلی

بیشتر اقدامات پیشگیرانه‌ای که در بخش‌های گذشته بیان شد عناصری دارند که از طریق فرایندهای داخلی دولتی و روابط خارجی میان مأموران و بخش خصوصی یا مردم عمل می‌کنند. وقتی اقدامات اساسی وجود دارند، غالباً می‌توان تأثیر آنها را با اتخاذ عناصر دیگری که کاملاً بر مبنای داخلی استوارند تقویت کرد. چنین عناصری به این دلیل کارآمدند که با اختصاص آنها به سازمان مورد نظر می‌توان آنها را به‌طور خاص با انواع افرادی که در آن سازمان کار می‌کنند، کارکردهای آن سازمان و چگونگی سازمان‌دهی آنها، که رسمی و غیر رسمی است، تطبیق داد. برای مثال، کارکردهایی چون نگهداری سوابق رسمی، حسابرسی‌ها و آموزش و تنبیهات انضباطی کارگزاران در بیشتر نظام‌های

اداری، اگر نگوییم تمام آنها، معمول است، اما شیوه فعالیتشان در نیروی پلیس شبه‌نظامی با سازمانی که بهداشت عمومی یا تأسیسات حمل‌ونقل را اداره می‌کند کاملاً متفاوت است. باید چنین سازمانی را تشویق کرد تا معیارها و اقداماتی را اتخاذ کند که با ویژگی‌های خاص خود تناسب داشته باشد و مطابق اصول بنیادی‌تر مقرر برای دولت به‌عنوان یک کل عمل کند. الزام به نگهداری سوابق باید تضمین کند به شکل مناسب نگهداری می‌شوند و از تعرض مصون است و در دسترس حسابرسی یا دیگر بررسی‌های مشابه قرار دارند. اما ممکن است قالب دقیق و محتوای چنین سوابقی متفاوت باشند. باید برای افراد تصمیم‌گیر اطلاعات و اختیارات کافی برای انجام دادن وظایفشان فراهم کرد، اما باید به‌گونه‌ای بررسی شوند که بتوان بر اعمال آنها نظارت و تصمیم‌های نامناسب و نادرستشان را نقض کرد. ابزار دقیق بررسی نیز ممکن است متفاوت باشد. برای مثال، نتیجه اعتراض به تصمیم مأمور پلیس در دستگیری مظنون آن خواهد بود که در دادگاه کیفری رسیدگی شود. تصمیمات دیگر را می‌توان موضوع بازنگری اداری یا در قالب شکایتی قرار داد که مستقیم نزد مأمور یا نهاد دیگری مانند بازرسی ویژه که به این منظور تأسیس شده مطرح می‌شود. در برخی موارد، تصمیماتی که نادرست شناخته می‌شوند به اطلاع رسانه‌ها می‌رسند تا فشار سیاسی عمومی برای جبران خسارت ایجاد شود. در تمامی موارد، فرایند بازنگری دو کارکرد مرتبط با هم دارد: تصحیح تصمیمات ناعادلانه یا نادرست و شناسایی و تصحیح مشکلات در خود فرایند تصمیم‌گیری.

یکی از توجهات ویژه، ساختارهای داخلی‌ای است که هدف از آنها شناسایی و برخورد با فساد یا دیگر اعمال نادرست از سوی کارگزاران است. چنین ساختارهایی را باید تجهیز کرد و آنها نیز باید پذیرای گزارش‌ها یا شکایت‌های ارباب رجوع‌های نظام اداری و کسانی باشند که در آن کار می‌کنند. آنها باید کارکنان شایسته‌ای را جذب و به‌طور کافی تأمین کنند و تا حدی نسبت به کسانی که اقداماتشان را بازنگری می‌کنند استقلال یا خودمختاری داشته باشند. آنها، برای اعمال اقدامات جبرانی و تضمین اجرای آنها به اختیارات کافی به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات و دلایل نیاز دارند. در بسیاری موارد، ممکن است اقدامات جبرانی شامل تنبیه انضباطی، اخراج یا تعقیب کیفری کسانی شود که درگیر رفتارهای نامشروع یا نامناسب شناخته شده‌اند. ممکن است به

چنین ساختارهایی، مسئولیت رسیدگی به حوزه‌های دیگری از سوءمدیریت جز فساد واگذار شود. همچنین، ممکن است میزان رسمیت آنها بسته به شدت موارد و ماهیت نظام اداری که تخلف در آن رخ داده متفاوت باشد و از تحقیقات اداری نسبتاً غیررسمی تا اجرای قانون یا تعقیب کیفری کامل را دربرگیرد. شدت موارد ارتشا با توجه به اینکه کدام کارگزار آلوده شده، چه نتیجه‌ای مدنظر بوده و اینکه آیا چنین مقصودی حاصل شده یا نه متفاوت خواهد بود. برای مثال، بیشتر نظام‌ها در مورد شروع به رشای به یک کارگزار جزء برای صدور مجوز دادوستد پیش از موعد نسبت به رشای کامل به قاضی در یک پرونده مهم کیفری شدت کمتری به خرج می‌دهند.

۹-۱-۴ رفع تعارض منافع

با اینکه بهتر است کارگزاران دولتی از تصمیماتی که اتخاذ می‌کنند استقلال کامل داشته باشند، اما همیشه ممکن نیست. این کارگزاران باید در جامعه زندگی کنند. کودکان آنها در مدارس حاضر می‌شوند، با درآمدهایشان سرمایه‌گذاری می‌کنند، اموال شخصی‌شان را خرید و فروش می‌کنند، از نظام‌های بهداشتی و خدمات بسیار دیگری استفاده می‌کنند که ممکن است با وظیفه آنها در اتخاذ تصمیمات مستقل تعارض منافع ایجاد کند. داشتن نفع شخصی دارای تعارض، به خودی‌خود، فساد یا امری ناشایست نیست، بلکه ناشایست بودن در عدم اعلام تعارض منافع یا در جایی نهفته است که زمینه تأثیرگذاری ناروای منافع خصوصی بر منافع عمومی فراهم شود. بسیاری از کشورها، برای برخورد با این مشکلات، نظام‌هایی را اتخاذ کرده‌اند که کارگزاران را ملزم می‌کنند منافع شخصی‌ای که ممکن است متعارض باشند را شناسایی کنند و اطمینان دهند برای رفع این تعارض‌ها اقداماتی خواهند کرد. می‌توان کارگزار را ملزم کرد که نسبت به این منافع تعیین تکلیف کند یا در صورت بروز تعارض خود را از آن رها کند یا، به‌طور پیشگیرانه‌تر، به‌عنوان شرط استخدامی از آن منفعت شخصی صرف‌نظر کند. همچنین، حذف چنین کارگزاری از هر سمت تأثیرگذار از منافع عمومی حفاظت می‌کند. محروم کردن یا راهکارهایی مثل «تراست‌های نابینا» که در آن تصمیماتی از سوی فرد امین اتخاذ می‌شود، به‌گونه‌ای که کارگزار دولتی از میزان دارایی‌اش اطلاعی ندارد،

غالباً در مواردی است که ماهیت سمت دولتی مورد نظر احتمالاً آن قدر تعارض آمیز است که نمی‌توان به شکل موردی به آن رسیدگی کرد. برای مثال، ممکن است وزرای مالی و سایر کارگزاران عالی‌مسئول تنظیم سیاست‌های مالی یا پولی یا کسانی که در رابطه با معاملات سهام سیاست‌گذاری یا تصمیمات اجرایی اتخاذ می‌کنند، در شرط استخدام، به‌طور کامل از داشتن یا معامله سهام ممنوع شوند. همچنین، کارکنانی که وظایفشان به‌طور دائم متضمن اداره «اطلاعات درون‌سازمانی» راجع به وضعیت مالی و امور یک شرکت است برای پیشگیری از «تجارت افراد داخلی» از هرگونه معامله سهام آن شرکت ممنوع می‌شوند. از سوی دیگر، غالباً حذف کارگزار درگیر از هرگونه موقعیت تعارض آمیز درباره تعارض منافع معمول‌تر یا در مواردی به‌کار می‌رود که الزام به محروم‌سازی یا عدم مالکیت، نسبت به وی غیرقابل اجرا یا ناعادلانه است. برای مثال، نمی‌توان کارگزاران را از داشتن خانه یا دیگر مستغلات ممنوع کرد، اما می‌توان آنها را ملزم کرد از مشارکت یا رأی دادن در تصمیمات شهری‌ای که ممکن است ارزش مال معین تحت مالکیت او را افزایش یا کاهش می‌دهد، خودداری کند.

اگر قرار است تعارض منافع به این روش مدیریت شود، ساختارهای سازمانی مناسبی لازم است. چنین ساختارهایی را باید به‌اندازه کافی غیرمتمرکز کرد تا اطمینان حاصل شود اگر برخی کارگزاران حذف شوند، کارگزاران مستقل کافی‌ای باقی خواهند ماند که تصمیمات لازم را به شیوه‌ای مطابق با منافع عمومی و آشکارا رها از فساد اتخاذ می‌کنند.

برای تضمین موارد زیر، نظارت و سایر اقدامات احتیاطی ضروری است:

- کارگزاران فاسد قادر به مخفی کردن منافع واقعی خود نباشند؛
- تصمیم‌گیران نهایی از هرگونه همکاری که ممکن است دارای تعارض منافع باشد، جدا شوند؛ و

● اطلاعات داخلی برای استفاده فاسد و منافع غیرمستقیم یک کارگزار به راحتی به اشخاص ثالث منتقل نشود. بسیاری از کدهای رفتاری یا قراردادهای استخدامی مقرر می‌کنند این اطلاعات را نباید افشا کرد و سایر اقدامات ضدفساد را به اشخاص ثالثی تسری می‌دهند که به یک کارگزار نزدیک هستند؛ مثل کارکنان سابق، همکاران تجاری

یا اعضای نزدیک خانواده.^۱

اقدامات پیشگیرانه از تعارض منافع، آشکارا، با حذف وسوسه یا فرصت عادی مواجهه با فساد از آن پیشگیری می‌کنند. این اقدامات با حذف اسباب مظنونیت، از کارگزاران نیز حمایت می‌کند و به سلامت نظام اداره دولت اعتماد و اطمینان می‌بخشند. این اقدامات، که ایجاد سوابق لازم برای تعقیب و تنبیه انضباطی کارگزاران فاسد را آسان‌تر می‌کنند، باعث افزایش بازدارندگی و کارآمدی اقدامات عدالت‌کیفری نیز می‌شوند. در برخی موارد، می‌توان فقط به دلیل کوتاهی در پیروی از الزامات اعلام کارگزاران فاسد را شناسایی و اخراج کرد. این اقدام نیاز به دادرسی‌های پرهزینه و پیچیده‌تر کیفری را برطرف می‌کند و پیش از آنکه هرگونه امکان صدمه جدی بر اثر فساد واقعی ایجاد شود کارگزار مذکور را حذف می‌کند.

۱۰-۱-۴ اعلام دارایی‌ها

الزام کارگزاران، مخصوصاً کسانی که در مقامات عالی قرار دارند، به اعلام دارایی‌شان، خواه به عموم مردم و خواه به نهادهای دولتی داخلی ضدفساد، به دو طریق عمده از فساد پیشگیری می‌کند.

اعلام دارایی‌ها و منافع، هم به کارگزار مورد نظر و هم به دولت در تعیین وجود تعارض منافع کمک می‌کند و ممکن است متضمن محروم شدن از منافع خصوصی یا اختصاص مجدد منافع عمومی به کارگزار دیگری که در موقعیت متعارض قرار ندارد باشد. به‌طور کلی‌تر، الزام کارگزاران به اعلام کامل دارایی خود و دارایی خاص در مراحل مختلف کارشان، مبنا و ابزاری را برای مقایسه و شناسایی دارایی‌هایی فراهم می‌کند که از طریق فساد تحصیل شده‌اند. می‌توان به‌طور متعارف از کارگزاری که در زمان سمت خود دارایی عمده‌ای را تحصیل کرده خواست تا توضیح دهد این دارایی را از کجا آورده است. برای پشتیبانی از کارکرد نخست، می‌توان از کارگزاران خواست منافع عمده و

۱. در بیشتر نظام‌های حقوقی، قرارداد میان کارفرما و کارمند برای دیگران الزامی ایجاد نمی‌کند؛ برای مثال، دوستان یا وابستگی که طرف آن قرارداد نیستند. باین‌حال، می‌توان به کارمند شرایطی را تحمیل کرد که منوط به اقدام یا رفتار شخص ثالث باشد.

دارایی‌شان را در زمان تصدی سمت فهرست کنند و اطمینان دهند این فهرست را تا زمانی که در سمتشان باقی هستند، به‌روز نگاه دارند. این کار به دیگران امکان می‌دهد وجود تعارض منافع را مورد توجه قرار دهند و در این صورت اقدامات مناسبی را اتخاذ کنند. برخی نظام‌ها پیشتر رفته‌اند و بار اثبات را به‌عهده کارگزار مورد نظر قرار داده‌اند تا هر زمان آشکار شد احتمال بروز تعارض منافع وجود دارد به‌طور رسمی اعلام کند.

برای پشتیبانی از کارکرد دوم، فهرست کردن دارایی‌ها حداقل باید زمانی که کارگزار سمتی را تصدی یا آن را ترک می‌کند انجام شود. با این حال، بیشتر نظام‌ها ارزیابی‌های مستمرتری را الزامی می‌دانند. در صورتی که چنین نظام‌هایی مبنای خودگزارشی داشته باشند، کارگزاران فاسد خود را متهم نخواهند کرد. بنابراین، بررسی‌های رسمی و مستقل و کارکردهای حفظ سوابقی لازم خواهد بود که با ضمانت اجرایی همراه باشند تا علیه کارگزارانی که از گزارش سر باز می‌زنند یا اطلاعات نادرستی ارائه می‌کنند اعمال شوند. چنین ضمانت‌اجرایی ممکن است ماهیت کیفی، مالی یا انضباطی داشته باشند، اما باید آن قدر جدی باشند که بازدارندگی کافی ایجاد کنند. در مورد سلب صلاحیت از کارگزاران، اعمال شدید ضمانت‌اجراها ممکن است ابزاری نیرومند علیه فساد باشد، زیرا می‌توان به‌سادگی و حتی در صورتی که فساد واقعی قابل اثبات نباشد، کارگزاران را به‌دلیل عدم رعایت تعهد به گزارش اخراج کرد.^۱

۱۱-۱-۴ اعلام کمک‌های سیاسی

اصل اعلام ممکن است در مورد کمک‌های سیاسی نیز به‌طور کارآمد اعمال شود. این کار اطمینان می‌دهد چنین کمک‌هایی تلاش‌های مشروع برای حمایت از یک حزب سیاسی خاص است و برای رشوه یا خرید اعتبار سیاست‌مدارانی نیست که در حال حاضر در دولت‌اند یا ممکن است در آینده به قدرت برسند. در چنین مواردی، الزامات اعلام را می‌توان برای کمک به اجرای الزامات قانونی، مثل ممنوعیت اهداهای کلان واحد یا بدون نام بودن اهداگران، به‌ویژه اگر هم اهداگر و هم دریافت‌کننده ملزم به

۱. در صورتی که کارمند قرارداد کتبی استخدام جداگانه‌ای دارد، این سند باید یا تعهدات اعلام را تنظیم کند یا با ارجاع به هر سند دیگری التزام به سلامت را دربرگیرد.

اعلام شده‌اند، به کار برد. از آنجا که مطابق تعریف، کارکرد عمومی مورد نظر ماهیت سیاسی دارد، شفافیتی نیز که با الزام به اعلام ایجاد می‌شود از پاسخ‌گویی مهم سیاسی پشتیبانی می‌کند. کارگزارانی که عموم مردم می‌دانند آنها اهداهای کلان یا منافع دیگری را از افراد یا شرکت‌های شناخته شده‌ای دریافت کرده‌اند، از نظر سیاسی دشوار می‌بینند که زمانی که در سمت خود هستند به‌طور ناشایست آن منافع را ترجیح دهند. در یک دادگاه قانونی به‌سختی می‌توان میان مواردی که اهداگر به‌طور ساده از حزبی سیاسی حمایت می‌کند که انتظار دارد سیاست یا راهکار خاصی را در آینده دنبال کند و مواردی که در آن اهدا به‌منظور نفوذ واقعی یا ایجاد راهکار خاصی بوده است تفکیک قائل شد. با این حال، الزام به اعلام با انتقال نتیجه‌بخش این موضوع به دادگاه افکار عمومی به رفع این مشکل می‌پردازد. در جایی که الزام به اعلام تحمیل می‌شود، معمولاً به‌موقع بودن آن حائز اهمیت است. در صورتی که اطلاعات راجع به کمک‌هایی که ممکن است بر نتیجه انتخابات تأثیر بگذارد، پیش از آن به اطلاع عموم نرسد، هرگونه پاسخ‌گویی سیاسی واقعی تا انتخابات بعدی به تعویق خواهد افتاد.

۲-۴ برنامه چهاردهم

۱-۲-۴ اعلام دارایی‌ها و تعهدات کارگزاران دولتی

هدف این برنامه افزایش شفافیت درباره درآمدها و دارایی‌های کارکنان دولتی است. دارایی‌های کارکنان دولتی را باید اعلام کرد و هرگونه افزایشی در آن گزارش شود. چنین فرایندی مانع دارا شدن غیرقانونی از طریق منابعی چون ارتشا یا سرمایه‌گذاری با دانش داخلی می‌شود. همچنین، اطمینان می‌دهد رفتار غیرقانونی به‌سرعت شناسایی و با آن برخورد می‌شود. اعلام اطلاعات راجع به درآمدها و دارایی‌های کارکنان دولتی نگرانی‌هایی درباره حریم خصوصی ایجاد می‌کند و بنابراین «شفافیت» در چنین مواردی ضرورتاً مستلزم اعلام عمومی کامل نیست. در صورت امکان، اعلام نزد نهادهای تأسیس شده خاصی مثل بازرسان یا حسابرسان دولتی‌ای صورت می‌گیرد که برای اتخاذ اقدامات ضروری مورد اعتمادند. در جایی که این کار انجام می‌شود، اعلام عمومی کامل صرفاً در مواردی لازم است که رفتار نادرستی کشف شود.

۲-۲-۴ شرح

الزام به اعلام را می‌توان با ابزارهای قانونی، مثل قوانین موضوعه یا آیین‌نامه‌ها یا به‌عنوان شرط قراردادی برای استخدام دایر کرد. برای روشن کردن ماهیت، دامنه و دلایل دقیق اعلام ممکن است از کارکنان جدید خواسته شود تا اسنادی مانند «التزام به سلامت» را امضا کنند که تعهدات اعلامی آنها را تدوین می‌کند. ملزم کردن تمام اعضای خدمات دولتی به اعلام، نه لازم و نه قابل اجراست. معمولاً چنین فرایندی صرفاً برای کارگزارانی که در یک سطح ثابت از ارشدیت یا بالاتر از آن یا برای کسانی اعمال می‌شود که در موقعیت‌های خاصی قرار دارند. در هر دو مورد، هدف توجه به کارکنان دولتی‌ای است که موقعیتشان آنها را در شرایطی قرار می‌دهد که مستعد برای دارا شدن غیرقانونی می‌شوند. نمونه‌های رایج عبارت‌اند از:

- کسانی که مسئول هزینه‌های دولتی، واگذار کردن قراردادها یا دیگر منافع هستند؛
- کسانی که اختیار رسیدگی به سرمایه‌ها یا دارایی‌های عمومی را دارند؛
- کسانی که موقعیتشان متضمن دسترسی به اطلاعات محرمانه یا اطلاعاتی است که برای تحصیل دارایی یا گرفتن امتیاز از خارج دولت به کار برده می‌شود؛
- کسانی که تصمیماتشان تأثیرات اقتصادی بر دیگران دارد؛ و
- کسانی که کارکرد حسابرسی و «سگ نگهبان» این حوزه‌ها را برعهده دارند.

اعلام ابتدایی را باید یا در بدو ورود به خدمات دولتی یا در زمان استخدام در (یا ارتقا به) سمتی الزامی کرد که ضروری محسوب می‌شود. به‌این ترتیب، اطلاعات اساسی‌ای فراهم می‌شود که می‌توان اعلام‌های بعدی را با آن مقایسه کرد تا در مورد اینکه آیا دارا شدنی وجود داشته که باید مسئولیت ارزیابی آن را تحمیل کرد، صورت گیرد. خود اعلام متضمن عناصری شبیه اموری است که ازسوی بسیاری از نظام‌های مالیات بر درآمد مقرر می‌شود، از جمله درآمد اصلی از تمام منابع و هزینه‌های عمده. باین حال، الزام به اعلام در خدمات دولتی فراتر از این است و اطلاعات راجع به دارایی‌ها، از جمله سرمایه‌گذاری‌ها، حساب‌های بانکی، مستمری‌ها و سایر اموال غیرعینی و همچنین اموال غیرمنقول و موارد عمده اموال شخصی را دربرمی‌گیرد. برای این کار باید اعلام سهام و همچنین معاملات داخلی و معاملات در دیگر کشورها با

ارزهای خارجی نیز مقرر شود. همچنین، اعلام مکان‌ها و تاریخ‌های پرداخت، کسی که پرداخت را انجام داده و دیگر اطلاعات اصلی برای ممکن ساختن تحقیق درباره هر عنصر اعلام الزامی است. در عین حال، باید کارگزاران را ملزم کرد به سایر اعلام‌ها از سوی کسانی که اطلاعاتی از آنها دارند، مانند بانک‌ها یا نهادهای مالی، رضایت دهند. همچنین در جایی که تخلف کیفری در مظان است، می‌توان آنها را تا حدی ملزم به ارائه سایر کمک‌ها کرد. هر چند در اینجا حق عدم خودمتهم‌سازی اعمال خواهد شد.

برای عدم اعلام در جایی که الزامی است، یا برای اعلام نادرست یا گمراه‌کننده، مجازات‌ها باید آن قدر شدید باشد که به‌عنوان بازدارنده‌ای مهم عمل کنند. معمولاً حداقل باید همان جریمه‌ای که برای انواع تخلفاتی که ضابطه اعلام، کشف آنها را دنبال می‌کند اعمال شود. در غیر این صورت، کارگزاران فاسد به علت جریمه سبک‌تر به سادگی از اعلام سرباز می‌زنند. هدف از الزام به اعلام، بازداشتن از فساد و شناسایی و اخراج کارگزاران فاسد است و این امر مستلزم آن است که دو نوع جریمه مجزا اعمال شود. انفصال و سایر ضمانت اجراها، از نقض شرایط قراردادی که یا در مورد اعلام (اعلام نکردن) یا در مورد اجتناب از رفتار فاسد است (تخلف) و همچنین از نقض مقررات کیفری یا مقررات راجع به سایر تخلفات ناشی می‌شود. دسته نخست به اخراج کارگزار از خدمات دولتی یا از سمتی که در معرض سوءاستفاده است منتهی می‌شود و دسته دوم به کیفری می‌انجامد که هدف از آن بازدارندگی دیگران است. از آنجاکه فقط یک دسته از این جریمه‌ها دارای ماهیت کیفری است، قواعد منع محاکمه دوباره نه اعمال می‌شود و نباید اعمال شود.

۳-۲-۴ پیش‌شرط‌ها و خطرها

دشواری‌های عمده الزام به اعلام از این واقعیت ناشی می‌شود که باید میان کنترل دارا شدن غیرقانونی و تعرض به حریم خصوصی کسانی که ملزم به اعلام هستند تعادل برقرار کند. ممکن است کارکنان درستکار احساس کنند با آنها به‌عنوان بزهکار یا کارمند غیرمعتاد رفتار می‌شود و اگر اطلاعات شخصی بدون دلیل مناسبی در دسترس عموم قرار گیرد، متحمل خسارت خواهد شد.

منافع ناشی از کنترل فساد و دارا شدن غیرقانونی عموماً موافق برخی اعلام‌ها

درباره شریکان و بستگان کارگزاران است، لکن این امر مسئله‌سازتر است. این افراد طرف هیچ قراردادی نیستند و بنابراین، نمی‌توان از نظر قراردادی آنها را ملزم به هرگونه اعلامی کرد. می‌توان کارمندی را ملزم کرد اطلاعاتی را درباره مبادلاتی که با یکی از بستگانش دارد اعلام کند، اما نمی‌توان آن طرف را ملزم کرد اطلاعاتی را افشا کند که خود کارمند ندارد. شرایط قانونی را می‌توان تحمیل کرد، اما معمولاً مستلزم توجیه سیاسی و در برخی موارد، توجیهی مطابق قانون اساسی برای تعرض به حریم خصوصی افرادی جز کارکنان است. در مورد تعریف طبقه‌ای از افراد که ممکن است در رابطه با هر کارگزار موضوع این تعهد قرار بگیرند نیز دشواری‌هایی وجود دارد.

هنگامی که الزام به اعلام فراتر از اعضای بدون واسطه خانواده است، نیاز بیشتری به بررسی آن احساس می‌شود. برای مثال، در برخی فرهنگ‌ها، هنگام ارزیابی شیوه زندگی فردی که موضوع اعلام است، باید به این نکته توجه کرد که برای اعضای خانواده‌های گسترده پشتیبانی عمده مالی، چه به صورت پول و چه به صورت تهیه مسکن، غیرعادی نیست. داوری ابتدایی در مورد فردی که فراتر از توانش زندگی می‌کند، ممکن است کمک‌های مالی اعضای خانواده باشد. اما درعین حال، باید درباره ابزارهای هدایی خانوادگی تحقیقاتی انجام داد. این امر غیرعادی نیست که کارگزار فاسدی از خانواده گسترده خود به عنوان مجرای برای دریافت منافع نامشروع استفاده کند. هدف هر روش بررسی باید ارزیابی دقیق شیوه زندگی، روشن و به دور از انتقاد باشد.

۴-۲-۴ برنامه‌های مرتبط

برنامه‌هایی که می‌توان از آنها برای اعلام دارایی‌ها و تعهدات کارگزاران دولتی به کار گرفت عبارت‌اند از:

- کدهای رفتاری و یا قانون‌گذاری‌ای که اعلام دارایی‌ها و پیامدهای آن را وضع می‌کنند که اگر فردی با گزارش نکردن دارایی‌ها یا گزارش نکردن دقیق آنها از آن قواعد پیروی نکند، درباره او اعمال خواهند شد.
- برنامه‌هایی که برای عموم امکان دسترسی به دارایی‌های اعلام شده را فراهم می‌کنند.
- برنامه‌هایی که نهاد نظارت بر اعلام دارایی را تأسیس می‌کنند. اجرای موفق این

کار، مستلزم نهادی با دستور کاری روشن، توانایی و منابعی است که نظام نگهداری سوابق را ایجاد و بر دقت و اعتبار دارایی‌های اعلام شده نظارت می‌کند. نهاد ناظر بر اعلام دارایی‌ها باید به‌عنوان بخشی از قانون نظارت بر دارایی‌ها جلوه قانونی بیابد و برای تضمین مدیریت مناسب سوابق، تعقیب و اجرا از طریق نهاد انضباطی منابع کافی به آن اختصاص یابد.

● برنامه‌هایی که آگاهی و انتظارات عمومی را ایجاد می‌کنند و آنها را ارتقا می‌دهند، مانند منشورهای شهروندی و فعالیت‌های سازمان‌دهی شده برای ارتقای ارتباط میان نهادها با مردم.

● برنامه‌هایی که راهکارهایی را برای عملی شدن پیروی، انتشار، نظارت و تعقیب پرونده‌ها ایجاد و از آنها پشتیبانی می‌کنند. در بیشتر موارد، اجرای معیارهای سیاسی متضمن شفافیت ساده و آزاد گذاشتن رأی‌دهندگان در تفسیر معیارهای مناسب و رفتار کارگزاران سیاسی است و اینکه به آنها اجازه داده شود خود در مورد رعایت کردن یا رعایت نکردن آن معیارها تصمیم بگیرند.

هیچ برنامه‌ای وجود ندارد که در صورت تأسیس یک نهاد برای طراحی و عملی کردن اعلام دارایی‌ها، باید به‌طور خاص از آن اجتناب شود. با این حال، مسئله هم‌پوشانی با دیگر معیارهای قابل اجرا، به‌ویژه با معیارهای حقوقی وجود دارد. اگر سازوکارهای حقوقی لازم‌الاتباع اعمال شوند، باید برای اینکه این معیارها قابل اجرا باشند، آنها را روشن‌تر و مشخص کرد. این کار باعث می‌شود چنین معیارهایی از کدهای استخدامی یا معیارهای تقنینی تفکیک‌ناپذیر شوند (ر.ک. برنامه پنجم: حساب‌رسان و نهادهای حسابرسی).

برای افزایش شفافیت درآمدها و دارایی‌های کارکنان دولتی، این نکته ضروری است که اعلام دارایی‌ها اجرا و بر آنها نظارت شود.

۳-۴ برنامه پانزدهم - مرجع نظارت بر قراردادهای دولتی

هدف از این برنامه ایجاد مرجع تخصصی برای نظارت بر قراردادهای و مبادلات انجام شده در حوزه‌هایی است که در آنها فساد شایع است. چنین مرجع یا سازوکاری را می‌توان در کشور ایجاد کرد، اما در بسیاری موارد، برای تضمین آنکه این مرجع دستخوش فساد قرار نمی‌گیرد، ممکن است به یک مرجع بین‌المللی نیاز باشد. کارکرد اصلی چنین

مرجعی شامل بررسی و تنفیذ مبادلات سالم، شناسایی مبادلات فاسد و مشورت و توصیه برای اصلاحات ضدفساد می‌شود. برنامه پانزدهم به دنبال امور زیر است:

- افزایش عدم قطعیت درباره کشف نکردن و مجازات به دلیل اقدامات فاسد ملی و چندملیتی مرتبط با قراردادهای دولتی؛
- افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی جامعه بازرگانی در قراردادهای بین‌المللی و از این طریق ارتقای کارایی و کارآمدی برنامه‌ها، برای مثال تلاش برای کاهش بلایای طبیعی؛
- حذف مصونیت ملی در برابر اقدامات فاسد بین‌المللی در کشورهایی که نمی‌توان بزهکاران را به کشورهای شاکی مسترد کرد و به این وسیله تضمین آنکه متخلفان، حداقل در کشورهای محل اقامتشان محاکمه می‌شوند؛ و
- ایجاد سازوکار شکایتی به‌عنوان ابزاری برای رسیدگی به سوءمدیریت و اقدامات فاسد در تلاش‌های مساعدت‌آمیز بین‌المللی که به‌سادگی برای جامعه و سازمان‌های مدنی در دسترس باشد (ر.ک. برنامه چهارم: بازرس ویژه).

۴-۳-۱ پیشینه

در سال‌های اخیر، سازمان‌های بین‌المللی بر توجه روزافزون نسبت به تأثیرات فعالیت‌های فاسد بر توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی متمرکز شده‌اند. برخی از آنها اسناد ضدفسادی را تصویب و اقداماتی را برای برخورد با چنین اعمالی در مبادلات تجاری بین‌المللی تدوین کردند. از جمله این اسناد عبارت‌اند از:

- کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد (۱۹۹۶)؛
- کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مبارزه با ارتشای کارگزاران دولتی خارجی در دادوستد بین‌المللی (۱۹۹۷)؛ و
- کنوانسیون حقوق کیفری راجع به فساد شورای اروپا (۱۹۹۸).

در همین حال، تعدادی از برنامه‌های توسعه شکست می‌خورند و خدمات به‌دلیل اعمال مشکوک در نهادها و سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی ارائه نمی‌شوند. بنابراین، استفاده از مساعدت اختصاص‌یافته به یک برنامه معین به حداکثر نمی‌رسد و تأثیر آن کاهش می‌یابد. فقیرترین و آسیب‌پذیرترین مردم جهان در حال تحمل پیامدهای چنین

اعمالی هستند و از طرق کارآمد شکایت نیز محروم‌اند.

۲-۳-۴ مجمع بین‌المللی مبارزه با فساد^۱

نیاز به تأسیس نهاد یا سازوکاری با عنوان کاری «مجمع بین‌المللی مبارزه با فساد» برای بار نخست در ۸ دسامبر ۱۹۹۸ میان بانک جهانی و مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد به بحث گذاشته شد.

این مجمع به اجرا و اعمال کنوانسیون‌های حاضر و آینده مبارزه با ارتشایی کمک می‌کند که از سوی نهادهای چندجانبه به‌عنوان ابزاری برای افزایش شفافیت در مبادلات تجاری بین‌المللی و ارتقای آگاهی میان جامعه بین‌المللی مشاغل درباره موارد زیر به تصویب رسیده‌اند:

- پذیرفتن و درواقع، غیرقانونی بودن مشارکت در اقدامات فاسد در کشورهای دیگر؛ و
- پیامدهای مشارکت در چنین اقداماتی (از جمله استرداد و حبس، ضمانت اجراهای مالی، افشای رسانه‌ای بین‌المللی، لکه‌دار کردن شهرت حرفه‌ای و وارد کردن نام آنها در فهرست سیاه).

مجامع داخلی را می‌توان با قانون‌گذاری یا انتصاب اجرایی تأسیس کرد. در چنین مواردی، اعتبار اصلی این مرجع به اعتبار اعضای آن بستگی دارد. مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد به درخواست اعضا سه متخصص مشهور بین‌المللی در حوزه پیشگیری از فساد را به‌منظور جذب نیروی یک مرجع بین‌المللی برای دولت درخواست‌کننده انتخاب خواهد کرد.

۳-۳-۴ نقش و وظیفه مجمع بین‌المللی مبارزه با فساد

۱-۳-۳-۴ بررسی قراردادهای دولتی

هنگامی که این مجمع بین‌المللی تأسیس می‌شود، با ارائه سند تنظیم‌کننده انواع قراردادهای دولتی که باید برای بررسی به آن تسلیم شود، به مراجع محلی کمک می‌کند. معیارهای بررسی، برای مثال، نوع قرارداد یا ارزش کالا یا خدمات مورد نظر است.

معمولاً بررسی‌ها نه فقط شامل خود شرایط قرارداد می‌شود، بلکه دربرگیرنده فرایندی است که قرارداد در آن آماده و طرف قرارداد موفق انتخاب می‌شود. این امر شامل نگارش شرایط قرارداد که آیا عادلانه بوده و از درخواست‌کننده خاصی طرف‌داری نشده و همچنین مدیریت فرایندهای درخواست و ارزیابی پیشنهادهای رقابت‌آمیز می‌شود.

۲-۳-۳-۴ مبادلات تجاری بین‌المللی

مجمع بین‌المللی مبارزه با فساد بر مبادلات تجاری بین‌المللی در یک کشور متعهد نیز نظارت می‌کند. برای ایجاد شفافیت و تضمین اینکه مبادله‌ای خاص فاسد نبوده است این مجمع در پاسخ به درخواست یک کشور یا یکی از طرف‌های مبادله به بررسی حوزه‌هایی چون مذاکرات و شرایط و اجرای قرارداد یا مبادله خواهد پرداخت. همچنین، ممکن است به کسانی که مبادلات را طراحی یا ترتیب می‌دهند مشورت دهد. این نهاد باید اختیار گزارش هر عمل ناشایست را به مراجع قضایی، مجریان قانون یا ضدفساد داشته باشد.

۳-۳-۳-۳ شفافیت و گزارش سالیانه

فعالیت مجمع بین‌المللی مبارزه با فساد باید تا حد امکان شفاف باشد و درعین حال، بپذیرد که در برخی موارد قراردادهای و مبادلات را به دلایل تجاری یا رقابتی محرمانه نگاه دارد. این مرجع باید درباره فعالیت خود هر از گاهی گزارش دهد. این گزارش‌ها ممکن است درباره مبادلات، قراردادهای یا سایر فعالیت‌های خاصی باشد که این مرجع درخواست بررسی آنها را داشته یا به صورت دوره‌ای باشد که به طور خلاصه به فعالیت‌های کلی‌اش می‌پردازد. اگر حجم کارهای انجام شده اجازه دهد، گزارش‌ها باید به صورت سالیانه باشد. در این باره باید رسانه‌ها را تشویق کرد تا مطالبی از این گزارش‌ها را منتشر کنند.

۴-۳-۳-۴ سازمان مجمع بین‌المللی مبارزه با فساد

برای نظارت بر قراردادهای دولتی و مبادلات تجاری بین‌المللی سه سازوکار پیش‌بینی شده است:

- سازوکار بین‌المللی برای شفافیت در قراردادهای دولتی؛
- سازوکار پاسخ‌گویی یا داوری بین‌المللی؛ و

● تأسیس بازرسی ویژه سازمان ملل متحد.

مورد نخست تأثیر مستقیمی بر قراردادهای دولتی دارد. مورد دوم که ممکن است هم دربرگیرنده قراردادهای دولتی و هم مبادلات تجاری بین‌المللی باشد، ممکن است برای طرف‌های قرارداد سازوکار داوری بین‌المللی را فراهم کند. این سازوکار تصمیم‌گیری درباره تأثیرات تجاری فساد و ارتشا را ممکن می‌سازد. مورد سوم با تأسیس بازرسی ویژه برای پرداختن به نگرانی‌های جامعه و سازمان‌های مدنی راجع به سوءمدیریت و یا فساد در فعالیت توسعه بین‌المللی نظام شکایت بین‌المللی را سازمان‌دهی می‌کند.

۴-۳-۳-۵ سازوکار شفافیت در قراردادهای دولتی

این سازوکار به دنبال تضمین امانت و شفافیت در قراردادهای دولتی است. ابتدا باید قراردادهای دولتی تحت صلاحیت این سازوکار را شناسایی کرد. می‌توان معیارهای خاصی، مانند مبلغ قرارداد و ماهیت کالا و خدمات ارائه شده را تعریف کرد. چنین قراردادهایی ممکن است شامل عناصر بین‌المللی نیز باشد.

۴-۳-۳-۶ سازوکار پاسخ‌گویی یا داوری بین‌المللی

این سازوکار به دنبال تضمین پاسخ‌گویی بین‌المللی مراجع یا نهادهای ملی و شرکت‌های بین‌المللی درگیر در قراردادهای دولتی و مبادلات تجاری بین‌المللی است. لازم به تأکید است صلاحیت داوران فقط درباره پیامدهای تجاری قراردادها قابل اجرا خواهد بود و تخلفات کیفری، در صلاحیت نظام عدالت کیفری ملی باقی خواهد ماند. مزایای این سازوکار عبارت‌اند از: عینیت، سرعت، دیوان‌سالاری کمتر و اجرای سریع تصمیمات. دولت‌های امضاکننده این توافق‌ها، برای جامعه جهانی و بخش خصوصی تعهد محکم خود را با احترام به شفافیت و پاسخ‌گویی تضمین خواهند کرد.

۴-۳-۳-۷ سازوکار بازرسی ویژه نظام ملل متحد (ر.ک. برنامه چهارم: بازرسی ویژه)

هدف از تأسیس بازرسی ویژه نظام ملل متحد افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی و فراهم کردن راهی برای جامعه مدنی (در سطح ملی و بین‌المللی)، است تا در صورت لزوم، برای

جبران خسارت اقامه دعوا کند. این بازرس در مورد شکایت‌های درونی از سازمان ملل متحد صلاحیت ندارد، زیرا مشمول ترتیبات دیگری می‌شوند. تمرکز صلاحیت این مرجع، بر سوءمدیریت ارائه برنامه‌ها و خدمات خاصی خواهد بود که از سوی نهادهای سازمان ملل برای جامعه مدنی کشورهای دریافت‌کننده اختصاص یافته است.

۴-۳-۳-۸ کارکردهای اضافی این مجمع

- تمرکز بر مدیریت و پاسخ‌گویی ارتقا یافته و ایجاد ارتباطی مبتنی بر همکاری با نهادهای مرتبط با سازمان ملل متحد. این ارتباط ممکن است شامل بانک جهانی و بانک‌های توسعه منطقه‌ای نیز بشود؛
- ایجاد نظامی که از طریق آن بتوان هم به شکایت‌های جامعه مدنی و هم «اطلاع‌دهندگان» داخل نظام ملل متحد رسیدگی کرد؛
- حق دسترسی به تمام اسناد مربوط و مصاحبه با کارکنان در نهادهای مرتبط؛ و
- الزام به گزارش‌دهی مرتب به مجمع عمومی. برای مثال، به‌طور سالیانه و در گزارش‌های ویژه، در صورتی که اوضاع و احوال موجود ایجاب کند.

۴-۳-۳-۹ گزینش متخصصان

گروهی از متخصصان برجسته، که به دلیل تخصص و شایستگی‌شان در حوزه راهبردهای مبارزه با فساد و امور اقتصادی، مالی و حقوقی در سطح بین‌المللی شناخته شده‌اند، گزینش خواهند شد. این گروه باید علاوه بر افراد دیگر، شامل مقامات تعقیب، قضات، دانشگاهیان و نمایندگان بخش خصوصی‌ای باشند که برمبنای جغرافیای وسیع انتخاب شده‌اند. این متخصصان، در ارزیابی نیازهای کشورهای درخواست‌کننده، تشریح توصیه‌هایی برای بهترین اقدامات برای برخورد با فساد و اجرای اقدامات توصیه‌شده از سوی برنامه جهانی مبارزه با فساد به دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد کمک خواهند کرد.

۴-۳-۳-۱۰ کارکردهای ممکن

- ارزیابی مستقل و بدون تعصب از هزینه ساختارسازی (برای مثال یک پل، مدرسه،

- خانه یا بیمارستان) برای کاهش سوانح و تلاش برای بازسازی؛
- ارزیابی بی‌طرفانه از مناقصه یا مزایده‌های کلان دربارهٔ قراردادهای هنگفت. می‌توان از افراد وابسته به امکانات ارزیابی بین‌المللی برای بررسی فرایند نهایی مناقصه‌ها دعوت کرد. به درخواست مرجع ملی مسئول صدور قرارداد، دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد، خدمات مشورتی ویژه‌ای را ارائه خواهد کرد که دربرگیرندهٔ تمامی مراحل منتهی به انعقاد قرارداد، به‌خصوص ایجاد معیارهایی برای گزینش یا انتخاب نامزدهاست. تأثیرات مستقیم این امر بهبود عمومی شفافیت این قراردادها، رقابت واقعی میان نامزدها و کیفیت رقابتی واقعی در زمینهٔ مبادلات بین‌المللی خواهد بود؛
 - تقویت حاکمیت قانون. برای مثال، در مورد ابعاد پرونده‌های اخیر بین‌المللی، نقض کنوانسیون ژنو راجع به جنایات جنگی و جنایات علیه بشریت بررسی خواهد شد تا از چنین وقایعی درس گرفته شود و اتخاذ اقدامات آینده ازسوی جامعهٔ بین‌المللی در مورد کارگزاران فاسد، هنگامی که از حوزه‌های حفاظت شدهٔ خود خارج می‌شوند، تسهیل شود؛
 - آزمودن «قابلیت اجرای» کنوانسیون دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد و کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد هنگامی که کشورها قانون لازم‌الاجرائی را تصویب و اعلام می‌کنند؛
 - اجرای یک سازوکار داوری در چارچوب «توافق برنامهٔ ملی مبارزه با فساد»؛
 - مقررات ناظر بر چنین سازوکاری ممکن است به مواردی از فساد و ارتشا بپردازد و قراردادهایی که این سازوکار برای آنها اعمال می‌شود را تعریف کند. این سازوکار ممکن است در معاهدات زیرمنطقه‌ای یا منطقه‌ای یا کنوانسیون‌های مبارزه با جرائم اقتصادی، خواه به‌عنوان بخشی از معاهدات و خواه به‌عنوان یک پروتکل نیز گنجانده شود. دولت‌ها یا سایر اعضا پرونده‌ها را به شورای داوران ارجاع خواهند داد. اصول و تشریفات داوری به اصولی ارجاع داده خواهند شد که ازسوی کمیسیون حقوق تجارت بین‌المللی ملل متحد وضع شده‌اند. برای هر مبادلهٔ تجاری بین‌المللی یا قرارداد دولتی که در این سازوکار می‌گنجد، باید توافق‌نامه‌ای ازسوی طرف‌ها و دولت‌ها امضا شود تا این سازوکار داوری بین‌المللی صلاحیت لازم را بیابد؛
 - نمایندگان دولت‌های عضو یا شرکت‌های حاضر در یک مبادلهٔ تجاری بین‌المللی که در

صلاحیت داوران بین‌المللی می‌گنجد، حق اقامه دعوا برای داوری را احراز خواهند کرد. داوران نیز تصمیمات خود را برای طرف‌های داوری خواهند فرستاد و به‌علت استلزامات کیفری فساد و ارتشا، باید یک نسخه از تصمیم خود را به مرجع ذی‌صلاح نظام عدالت کیفری ملی ارسال کنند. مرجع بین‌المللی مبارزه با فساد ممکن است خصوصاً در رسیدگی به ابتکارات فاسد از مناطق شمالی^۱ و همچنین احتمالاً در جایی که نمونه‌ای از درگیری احزاب سیاسی در «فساد کلان» کشف می‌شود به کمیته ناظر کمک کند؛

- اجرای کارکرد بازرسی ویژه نهادهای ملل متحد. نهادها به دنبال افزایش آگاهی از نظام شکایت کشورهای جنوبی هستند تا از طریق آن صدای خود را به گوش دیگران برسانند.

۱۱-۳-۳-۴ تأثیر مورد انتظار

در سطح ملی، اجرای برنامه‌های پیشنهادی برای افزایش کارایی و شفافیت تشریفات مالی و قراردادی، به مبادلات بین‌المللی کارآمدتری منتهی خواهد شد. این امر ممکن است به نوبه خود سرمایه‌های ملی را برای برنامه‌های اجتماعی-اقتصادی آزاد کند و آنها را به سرمایه‌گذاری تجاری اختصاص دهد.

از نظر بین‌المللی، این برنامه شفافیت و پاسخ‌گویی پیرامون تجارت جهانی را ارتقا می‌بخشد؛ این امر باعث بالارفتن عدم قطعیت سوداگری مربوط به انتفاع از اعمال فاسد می‌شود. همچنین، این امر بر پیامدهای متهم شدن (از جمله استرداد و حبس، ضمانت اجراهای مالی، افشای رسانه‌ای بین‌المللی، لکه‌دار شدن شهرت حرفه‌ای و وارد شدن در فهرست سیاه) تأکید می‌کند و از این طریق مانع از ورود به چنین اعمالی می‌شود. پاسخ‌گویی افزایش یافته در جامعه سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی، از ایجاد سازوکار شکایتی ناشی می‌شود که برای رسیدگی به نگرانی‌های جامعه مدنی در ارتباط با انجام دادن برنامه‌های کمک‌رسانی در یک کشور مشتری طراحی شده است.

۱۲-۳-۳-۴ نهادهای شرکت‌کننده

- دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد؛

- سازمان شفافیت بین‌المللی؛^۱
- سازمان همکاری و توسعه اقتصادی؛
- صندوق بین‌المللی پول؛^۲ و
- بانک جهانی.

۴-۳-۴ پیش‌شرط‌ها و خطرها

چالش‌های اساسی تأسیس چنین تشکیلاتی عبارت‌اند از:

- مکان این تشکیلات؛
- رسیدگی به مسائل حاکمیت ملی؛
- شناسایی افراد کلیدی برای مداخله؛ و
- هدایت و شناسایی دامنه فعالیت‌ها.

۴-۳-۵ برنامه‌های مرتبط

برای اینکه مرجع بین‌المللی مبارزه با فساد موفق باشد، لازم است برنامه‌های زیر نیز به‌طور هم‌زمان اجرا شوند:

- باید از طریق اسناد و یا کنوانسیون‌های بین‌المللی مرتبط، دستور کار بین‌المللی روشنی را از جمله منابع لازم ایجاد کرد؛
- باید مشاغل را آموزش داد، به آنها کمک و اختیاراتی اعطا کرد تا از مشارکت در رفتارهای غیرقانونی، خواه به‌عنوان قربانی و خواه به‌عنوان مرتکب مبادلات فاسد اجتناب کنند؛
- باید از طریق طراحی کدهای رفتاری، آموزش، تعلیم و همایش‌ها، معیارهای اخلاقی مشاغل را ارتقا بخشید؛
- باید برای حسابداری و حسابرسی، معیارهای عالی طراحی شود و همچنین، شفافیت در دادوستدها ارتقا یابد؛
- باید قواعد و مقرراتی را تدوین کرد که مرز روشنی میان فعالیت‌های قانونی و غیرقانونی ترسیم می‌کنند؛

1. Transparency International (TI)
2. International Monetary Fund (IMF)

- باید برای مشکل مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی راه‌حل‌های دستوری اتخاذ کرد؛ و
- باید سازوکارهای نظارتی داخلی کافی، آموزش کارکنان و برای تخلفات ضمانت‌اجراهایی پیش‌بینی کرد.

۴-۴ برنامه‌شانزدهم - مهار فساد در فرایند تدارکات

تدارکات دولتی جایی است که بخش دولتی و خصوصی با هم دادوستد دارند. هنگامی که از موضوع فساد در دولت بحث می‌شود، بیشتر مردم فوراً به رشوه‌هایی که در اعطای قراردادهای مربوط به کالاها و خدمات دریافت و پرداخت می‌شوند می‌اندیشند و از واژه فنی تدارکات استفاده می‌کنند.

فعالیت‌های اندک در مقایسه با فرایند تدارکات وسوسه‌های بزرگ‌تری را ایجاد یا فرصت‌های بیشتری را برای فساد فراهم می‌کنند. هر سطحی از دولت و هر نوع سازمان دولتی، غالباً کالاها و خدماتی را در مقیاس وسیعی، که متضمن پول زیادی است، خریداری می‌کند. تدارکات در بسیاری از کشورها، تا حدی به این دلیل که بسیار شایع است و درباره آن تبلیغات می‌شود، یکی از شایع‌ترین فسادهای دولتی شناخته شده است.

۴-۴-۱ تدارکات دولتی در برابر منافع خصوصی

برای افراد غیرمتخصص، تشریفات تدارکات پیچیده و حتی گیج‌کننده جلوه می‌کند. این تشریفات غالباً به روش‌های مختلف و بدون خطر کشف شدن، دستکاری می‌شوند. غالباً برخی مفسدین احتمالی، در هر دو سوی مبادله، هم‌دستان آماده و خواهان خود را پیدا می‌کنند. نسبت به این نکته که خریداران (خواه کسانی که فرایند تدارکات را انجام می‌دهند و خواه کسانی که این تصمیمات را تأیید می‌کنند) نگران حفظ اموال خود نیستند، زیرا در حال صرف «پول دولت» هستند، باید دقت ویژه‌ای داشت.

۴-۴-۱-۱ وجود در هر مکان

فساد در تدارکات چیزی است که تصور می‌شود صرفاً در کشورهای در حال توسعه با دولت‌های ضعیف و کارکنان فقیر پیدا می‌شود. در سال‌های اخیر، به وفور ثابت شده که

در کشورهای «توسعه‌یافته‌تر» نیز تدارکات فاسد ممکن است جزء لاینفک دادوستدها باشد. همچنین، فساد در تدارکات قلمرو انحصاری خریدار که اختیار خرج را دارد نیست، بلکه به‌سادگی ممکن است از سوی عرضه‌کننده یا طرف قراردادی که پیشنهاد درخواست نشده‌ای را ارائه می‌کند آغاز شود. قطعاً مسئله اصلی آن است که در این باره چه می‌توان کرد؟

۲-۱-۴ اصول تدارکات عادلانه و کارا

تدارکات باید اقتصادی و مبتنی بر اصل «ارزش نهادن به پول» باشد. این امر باید به بهترین کیفیت کالا و خدمات در ازای مبلغ پرداخت شده یا کیفیت قابل قبول کالا یا خدمات در ازای پایین‌ترین مبلغی که پرداخت می‌شود منتهی شود، نه اینکه لزوماً به ارزان‌ترین کالای موجود یا مطلقاً به بهترین کیفیت موجود بینجامد، بلکه بهترین ترکیب برای برآورده کردن نیازهای خاص مورد نظر است. «مبلغ» معمولاً «مبلغ ارزیابی شده» و به این معناست که عوامل دیگری نظیر هزینه‌های عملیاتی، دسترسی لوازم یدکی و تشکیلات خدماتی مدنظر قرار می‌گیرند.

تصمیمات ناظر بر اعطای قرارداد باید عادلانه و بی‌طرفانه باشند. نباید از سرمایه عمومی برای تأمین منافع دیگران استفاده کرد. باید با توجه به مهلت‌ها، رازداری و مسائل دیگر با همگان به‌طور برابر رفتار کرد.

۳-۱-۴ فرایند باید شفاف باشد

شرایط تدارکات، قواعد و معیارهای تصمیم‌گیری باید به سهولت در دسترس عرضه‌کنندگان و طرف‌های قرارداد احتمالی باشند و ترجیحاً به‌عنوان بخشی از دعوت به آن اعلام شوند. گشایش مناقصه‌ها باید علنی باشند و تمام تصمیمات به‌طور کامل و مکتوب ضبط شوند.

۴-۱-۴ ضرورت پاسخ‌گویی

تشریفات باید نظام‌مند و قابل‌اعتماد باشند و سوابقی که تمام تصمیمات و اقدامات را شرح می‌دهند و توجیه می‌کنند را باید حفظ و نگهداری کرد.

۴-۱-۵ شایستگی و سلامت در تدارکات

شایستگی و سلامت عرضه‌کنندگان و طرف‌های قرارداد را تشویق می‌کند نهایت تلاش خود را انجام دهند و این امر به نوبه خود، به کارایی بهتر تدارکات می‌انجامد. خریدارانی که از رعایت معیارهای عالی و پاسخ‌گویی و عدالت ناتوان خیلی زود با به‌عنوان شریکان شغلی فقیر شناخته می‌شوند. بدیهی است، لزومی ندارد که ارتشا و فساد به‌عنوان بخشی ضروری از دادوستد شناخته شود. تجربه نشان می‌دهد در صورتی که تمایل و اراده‌ای برای مبارزه با تدارکات فاسد وجود داشته باشد، کارهای زیادی را می‌توان برای مهار آن انجام داد. برای شناخت بهتر نحوه برخورد با فساد در تدارکات، نخست دانستن اینکه این کار چگونه انجام می‌شود کمک بسیاری خواهد کرد.

۴-۲-۲ چگونگی تأثیر فساد بر تصمیمات راجع به تدارکات

قراردادها متضمن یک خریدار و یک فروشنده هستند. هرکدام از آنها روش‌های بسیاری برای فاسد کردن فرایند تدارکات در هریک از مراحل دارند. عرضه‌کنندگان می‌توانند:

- برای تثبیت قیمت‌های مناقصه تبانی کنند؛
 - معیارهای فنی تبعیض‌آمیز را تبلیغ کنند؛
 - نابجا در فعالیت ارزیابان مداخله کنند؛ و
 - پیشنهاد رشوه دهند.
- پیش از آنکه قراردادی اعطا شود، خریداران می‌توانند:
- خصوصیتی را برای جانب‌داری از عرضه‌کنندگان خاصی مهیا کنند؛
 - اطلاعات راجع به فرصت‌های قراردادها را محدود کنند؛
 - برای توجیه اعطای یک قرارداد بدون رقابت، ادعای فوریت کنند؛
 - رازداری پیشنهادهای عرضه‌کنندگان را نقض کنند؛
 - با گذاشتن پیش‌شرط‌های نامناسبی برای صلاحیت از عرضه‌کنندگان احتمالی سلب صلاحیت کنند؛ و
 - رشوه بگیرند.

مستقیم‌ترین رویکرد آن است که از طریق مذاکره مستقیم و بدون هرگونه رقابتی،

برای اعطای قرارداد به طرف دلخواه تدبیری اندیشید. حتی در نظام‌های تدارکات مبتنی بر تشریفات رقابتی، معمولاً استثناهایی وجود دارد که مذاکره مستقیم را امکان‌پذیر می‌سازد، برای مثال:

- در موارد فوریت شدید به دلیل حوادث ناگوار؛
- در جایی که امنیت ملی در خطر باشد؛
- در جایی که نیاز بیشتری ایجاد شود و از پیش قراردادی وجود داشته باشد؛ یا
- در جایی که فقط یک عرضه‌کننده وجود دارد که می‌تواند نیازی خاص را برطرف کند.

۴-۴-۳ دستکاری از سوی خریداران: چگونه می‌توان کاری کرد که طرف دلخواه

برنده شود

حتی در جایی که رقابت وجود دارد، باز هم می‌توان نتیجه را به سمت عرضه‌کننده دلخواه منحرف کرد. در صورتی که فقط افراد معدودی از زمان مناقصه مطلع باشند، رقابت کاهش و نابرابری برای برنده شدن طرف دلخواه افزایش می‌یابد.

۴-۴-۳-۱ شرایط از پیش تعیین شده نامناسب برای صلاحیت

رقابت شرکت‌کنندگان در مناقصه را می‌توان با ایجاد شرایط نامناسب یا غیرضروری از پیش تعیین شده برای صلاحیت محدود کرد و بدین وسیله صرفاً به شرکت‌های خاصی اجازه شرکت داد. در عین حال، اگر شرایط از پیش تعیین شده برای صلاحیت به درستی اعمال شوند، ممکن است تشریفات کاملاً مناسبی برای تضمین این امر باشند که شرکت‌کنندگان تجربه و توانایی مناسب برای انجام شرایط قرارداد را دارند. با این حال، اگر استانداردها و معیارهای صلاحیت خودسرانه و یا نادرست باشند، ممکن است روشی برای خارج کردن شرکت‌کنندگان شایسته ولی ناخواسته باشند.

۴-۴-۳-۲ خصوصیات مهیا شده

می‌توان طرف‌های جدی ولی ناخواسته‌ای که می‌خواهند از موانع مذکور عبور کنند را به‌طور مؤثر و با مهیا کردن خصوصیات مهیا شده که مناسب یک عرضه‌کننده خاص است حذف کرد.

استفاده از نام تجاری و شماره مدل تجهیزات از سوی عرضه‌کننده مرجح تا حدی آشکار است، اما همین نتیجه را می‌توان با گنجاندن ابعاد معین، ظرفیت‌ها و مشخصات جزئی طرحی که فقط عرضه‌کننده دلخواه می‌تواند آنها را برآورده کند نیز به‌دست آورد. معمولاً از ناتوانی و قصور رقابت‌کنندگان در برآوردن این ویژگی‌ها که معمولاً تأثیری بر اجرای اساسی نیازها ندارند، به این دلیل که «جواب‌گو نیستند»، حيله‌ای است برای رد پیشنهاد آنها.

۳-۳-۴ نقض رازداری

مناقصه رقابتی در قراردادهای فقط در صورتی ممکن است اجرا شود که پیشنهادها تا زمان مقرر برای اعلام نتایج محرمانه باقی بماند. روشی ساده برای از پیش تعیین کردن نتیجه آن است که خریدار رازداری در پیشنهادها را نقض و مبلغ را به عرضه‌کننده مرجح اعلام کند تا بدین وسیله بتواند رقم پایین‌تر را پیشنهاد دهد. این روش به‌ویژه اگر به پیشنهاددهندگان اجازه داده نشود که در زمان باز کردن پیشنهادها حاضر باشند دشوار نیست.

۴-۳-۴ ابداع معیارهای جدید

آخرین فرصت برای منحرف کردن نتیجه مناقصه رقابتی مرحله ارزیابی و مقایسه است. اگر این کار به‌طور مسئولانه انجام شود، تحلیلی عینی از چگونگی جواب‌گویی هر پیشنهاد به شرایط اسناد مناقصه و تعیین بهترین پیشنهاد است. در صورتی که هدف هدایت قرارداد به سمت پیشنهادکننده دلخواه باشد، فرایند ارزیابی تقریباً فرصت‌های نامحدودی را ایجاد می‌کند. در صورتی که لازم باشد و ارزیابان را از انجام این کار بازداشت، می‌توانند معیارهای کاملاً جدیدی را، برای تصمیم‌گیری درباره آنچه «بهتر» است، جعل و سپس آنها را به‌طور ذهنی برای رسیدن به نتایج «درست» اعمال کنند. معمولاً در این فرایند، صدور اسناد مناقصه‌ای آنها را کمک می‌کند؛ اسنادی که با توجه به شرایطی که باید رعایت شود و چگونگی اتخاذ تصمیم درباره گزینش عمد مبهم و نامفهوم است.

چنین فنونی فقط نمای کلی و مختصری از برخی روش‌هاست که خریدار می‌تواند با آنها فرایند مناقصه را فاسد کند.

اینکه تصور شود همیشه خریداران طرف‌های مقصرد اشتباه است، بلکه آنها غالباً

کسانی هستند که شاید بدون مقاومتی زیاد از سوی فروشندگان به فساد کشیده می‌شوند. جدی‌ترین و پرهزینه‌ترین شکل فساد ممکن است پس از اینکه قرارداد اعطا شد و در مرحله اجرا اتفاق بیفتد. در این زمان، این خریدار کالاها یا خدمات است که می‌تواند:

- از اجرای معیارهای کیفیت و کمیت و سایر معیارهای قرارداد صرف‌نظر کند؛
- کالاهای تسلیم‌شده را برای فروش مجدد یا استفاده شخصی به کار برد؛ و
- منافع شخصی دیگری را تقاضا کند (مسافرت، شهریه مدرسه کودک، هدایا).
- ممکن است طرف قرارداد یا عرضه‌کننده بی‌وجدان از جانب خود:
- تأییدیه‌های کیفیت یا معیارها را تحریف کند؛
- بیشتر یا کمتر از واقعیت حساب‌سازی کند؛ و
- به ناظران قرارداد رشوه بپردازد.

اگر فروشندگان رشوه پرداخته باشند یا به‌منظور برنده شدن در قرارداد مبالغی که به‌طور غیرواقعی گرایانه‌ای پایین است پیشنهاد کرده باشند، فرصت‌هایشان برای بازیابی هزینه‌ها در طول اجرای قرارداد فراهم می‌شود. همچنین، ممکن است این ابتکار را هریک از طرفین انجام دهد، اما برای اینکه چنین کاری موفق باشد، فساد نیاز به همکاری مثبت، همدستی یا غفلت در اجرای وظایف از سوی طرف دیگر دارد.

۳-۴-۵ برای مبارزه با فساد در تدارکات چه می‌توان کرد؟ اصول اساسی لازم‌الاتباع

قوی‌ترین برنامه اعلام عمومی است. رسانه‌ها نقش مهمی در آگاه‌سازی عمومی از این معضل و جلب پشتیبانی برای اقدامات اصلاحی دارند. اگر برای مردم جزئیات ناخوشایند و غیرقانونی فساد روشن شود و درباره اینکه چه کسانی درگیر آن هستند، چه مبالغی پرداخت شده و تا چه اندازه برای آنها هزینه داشته و اگر ادامه داشته باشد، راجع به موارد روزافزون آن بشنوند، به‌سختی می‌توان تصور کرد که مردم خواستار اصلاحات نباشند.

اگر از اصلاح تدارکات پشتیبانی شود، می‌توان به‌طور همه‌جانبه با این معضل برخورد کرد. معمولاً نقطه شروع، تقویت چارچوب حقوقی خواهد بود و این کار از مقررات ضدفسادی آغاز می‌شود که متضمن مرجع واقعی و ضمانت اجرای کارآمد است.

۴-۳-۶ جرم‌انگاری ارتشا

فقط ایالات متحده از سال ۱۹۷۷ «قانون اقدامات فاسد خارجی»^۱ دارد و به‌طور خاص مطابق مقررات داخلی خود پرداخت رشوه به کارگزاران خارجی به‌منظور احراز یا حفظ یک دادوستد را، حتی زمانی که چنین اقداماتی خارج از کشور انجام می‌شود، جرم‌انگاری کرده است. اساساً هدف کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی که متوجه غیرقانونی دانستن فساد در دادوستد بین‌المللی کارگزاران دولتی است بین‌المللی کردن رویکرد ایالات متحده است.

۴-۳-۷ کد متحدالشکل تدارکات

این کد ممکن است اشکال مختلفی به‌خود بگیرد، اما اکنون آگاهی روزافزونی از مزایای داشتن یک کد رفتاری متحدالشکل وجود دارد که به‌روشنی اصول اساسی را تنظیم و آنها را با قواعد و مقررات مفصل در نهادهای مجری تکمیل می‌کند. بسیاری از کشورها قوانینی را، که در طول سال‌های متمادی و به‌طور اتفاقی ایجاد شده، یکجا در چنین کدی می‌گنجانند.

۴-۳-۸ تشریفات شفافیت

فراتر از چارچوب حقوقی، دفاعی دیگر در برابر فساد، تنظیم تشریفات و اقدامات شفاف برای اجرای خود فرایند مناقصه است. تا به حال کسی بر مبنای رقابت واقعی پاسخ بهتری از شیوه‌گزینش عرضه‌کنندگان یا طرف‌های قرارداد پیدا نکرده است.

- پیچیدگی یا سادگی این تشریفات به ارزش یا ماهیت کالاها یا خدماتی بستگی دارد که باید فراهم شود، اما عناصر آن در تمامی موارد مشابه‌اند؛
- توصیف روشن و عادلانه از آنچه قرار است خریداری شود؛
- تبلیغات درباره فرصت‌های ارائه پیشنهاد برای عرضه؛
- ایجاد معیارهای عادلانه برای تصمیم‌گیری درباره گزینش؛
- دریافت پیشنهادها از عرضه‌کنندگان متعارف؛

- مقایسه این پیشنهادها مطابق قواعد از پیش تعیین شده برای گزینش، تعیین اینکه کدامیک از آنها بهتر است؛ و
- اعطای قرارداد به پیشنهادکننده گزینش شده بدون الزام به کاهش مبلغ یا تغییر در پیشنهاد برنده شده.

در قراردادهای کوچک، می‌توان عرضه‌کنندگان را با تشریفات بسیار ساده‌ای انتخاب کرد که از این اصول پیروی می‌کنند. باین‌حال، باید قراردادهای بزرگ را مطابق فرایند رسمی و رقابت مناقصه‌ای اعطا کرد. این فرایند متضمن خصوصیات به‌دقت تعیین شده، دستورالعمل‌هایی برای پیشنهاددهندگان و شرایط قراردادی پیشنهاد شده است که تمامی آنها در مجموعه‌ای از اسناد راجع به مناقصه گنجانده شده است و معمولاً به طرف‌های ذی‌نفع واگذار می‌شود.

ممکن است تهیه چنین اسنادی ماه‌ها طول بکشد. طراح مناقصه باید مطمئن باشد که این الزامات زمانی در نظر گرفته و به‌اندازه کافی زود شروع می‌شوند که کالاها و خدمات در زمان نیاز آماده می‌شوند. همچنین، باید از هرگونه فشار برای تصمیمات «فوری» اجتناب شود.

۴-۴-۴ پیشرفت‌های تدارکات حضوری

۴-۴-۴-۱ گشایش پیشنهادها

یکی از نکات کلیدی برای شفافیت و عدالت برای خریدار آن است که پیشنهادها را در زمان و مکانی معین و در حضور تمام پیشنهادکنندگان یا نمایندگان آنها که قصد حضور دارند باز کرد. گشایش عمومی پیشنهادها که در آن هرکس می‌شنود چه کسانی پیشنهادهایی را ارائه کرده‌اند و مبلغ آنها چقدر بوده است، این خطر را کاهش می‌دهد که پیشنهادهای محرمانه برای دیگران فاش شود، مورد چشم‌پوشی قرار گیرد، تغییر یابد یا تحریف شود. برخی مراجع با این استدلال در برابر گشایش عمومی پیشنهادها مخالفت می‌کنند که می‌توان با باز کردن پیشنهادها از سوی یک کمیته رسمی از خریداران و بدون حضور پیشنهادکنندگان به چنین نتایجی دست یافت. بدیهی است این کار همان مزایای صداقت و عدالت را ندارد، به‌ویژه این باور رایج وجود دارد و در عمل هم غالباً این‌گونه بوده است که خریداران در اقدامات فاسد مشارکت دارند.

۲-۴-۴ ارزیابی پیشنهادها

ارزیابی صحیح و عادلانه پیشنهادها یکی از مراحل دشوار فرایند مناقصه است. در عین حال، اگر فردی بخواهد واگذاری قرارداد را به سمت یک عرضه کننده دلخواه هدایت کند، این مرحله یکی از آسان ترین مراحل است.

۳-۴-۴ اعطای نمایندگی

عموماً اصل بازرسی و حسابرسی مستقل روشی پذیرفته شده برای کشف و اصلاح اشتباهها یا تحریفهای عمدی است و نقش مهمی در تدارکات دولتی دارد. متأسفانه، برخی از این روش برای ایجاد فرصتهایی برای فساد استفاده می کنند، به خصوص اعطای نمایندگی برای تأیید قرارداد حوزه‌ای است که مباحثی را ایجاب می کند.

ظاهراً فلسفه نمایندگی قانع کننده است: مراجع سطح پایین می توانند درباره خریدهای بسیار کوچک تصمیم گیری کنند. اما در سطوح بالاتر، تصمیمات راجع به قراردادهای بزرگ تر باید بررسی و تأیید شوند. هرچه ارزش قرارداد بیشتر باشد، مرجع تأیید کننده نیز باید بالاتر باشد. خرید یک میز را مأمور خرید می تواند تأیید کند؛ خرید یک رایانه را باید مدیر تأیید کند، پیشنهاد راجع به یک جاده را باید وزیر تأیید کند و در مورد سد نیز ممکن است لازم باشد رئیس جمهور آن را تأیید کند.

ایجاد چنین گروهی مستلزم تلاش بلندمدتی است؛ کاری که هیچ گاه به طور کامل تمام نمی شود. این کار مستلزم امور زیر است: برنامه های آموزشی و بازآموزشی، امنیت در دانستن اینکه اگر طرف قراردادی که برنده می شود همانی نباشد که دلخواه وزیر است، از کارش برکنار نخواهد شد و برخورداری از حداقل سطح پرداخت برای برآورده کردن نیازهای اساسی خانواده تا وسوسه به پذیرش رشوه نشود. اگر یک گروه تدارکات شایسته ایجاد شود و مراجعی وجود داشته باشد که به آن دست یافته اند، می توان زنجیره مراجع تأیید کننده را با تأخیرهایشان و سایر خطرهای به حداقل رساند.

۴-۴-۴ بازرسی و حسابرسی های مستقل

حذف تمام بازرسی ها و حسابرسی های مستقل مطلوب نیست، زیرا نقش مهمی به عهده

دارند. باین‌حال، در برخی کشورهایی که مراحل بررسی و تأیید بسیاری در این فرایند ایجاد شده، این نظام در عمل فلج شده است. در برخی کشورها، محال است یک قرارداد کلان کمتر از دو سال از زمان دریافت پیشنهادها واگذار شود.

۴-۴-۵ اصلاحات دیگر

فهرست اقداماتی که اینجا پیشنهاد می‌شود طولانی است، اما به‌جای اینکه جزئیات فنی را به‌عنوان معیارسازی اسناد مناقصه و ایجاد تشریفات ساده شده خرید برای انواع خاص آن بررسی کند، نگاه گسترده‌ای به این موضوع کرده است.

۴-۴-۶ برنامه‌های اطلاع‌رسانی عمومی

برنامه‌های راجع به تدارکات باید به تمامی طرف‌ها توجه کنند: کارگزارانی که مسئولیت آن را به عهده دارند، عرضه‌کنندگان و طرف‌های قراردادی که در رقابت برای قراردادها ذی‌نفع هستند و عموم مردم. پیام‌ها عبارت است از:

- صلاحیت خاص یک کشور یا یکی از سازمان‌های آن دارای قواعد روشنی برای تدارک کالاهاست که بناست با جدیت اجرا شوند؛
- نقض‌کنندگان قواعد مطابق قانون تعقیب خواهند شد؛
- کارگزارانی که مانع اقدامات فاسد نمی‌شوند اخراج خواهند شد؛ و
- پیشنهاددهندگانی که قواعد را نقض می‌کنند جریمه خواهند شد، احتمالاً به زندان خواهند افتاد و با «وارد شدن در فهرست سیاه» از شرکت در قراردادهای بعدی محروم خواهند شد.

باید هر اظهاری را که بیان می‌شود با اقدامات مناسبی پشتیبانی کرد.

۴-۴-۵ حق و حساب برنده شدن و «فساد کلان»

۴-۴-۵-۱ «حق‌العمل»؛ پوششی برای فساد

همان‌طور که جورج مودی استوارت^۱ بیان کرده است، بزرگ‌ترین پوشش برای فساد در

1. George Moody-stuart

تدارکات بین‌المللی «حق‌عملی» است که به کارگزار محلی داده می‌شود. این وظیفه کارگزار است که قرارداد را به‌دست آورد. به او سرمایه کافی برای انجام این کار داده می‌شود بدون اینکه شرکت واقع در کشور توسعه‌یافته صادرکننده چیزی درباره جزئیات بداند. بنابراین، دیوار خوبی میان شرکت و عمل فاسد به‌وجود می‌آید که به آن امکان می‌دهد در صورت افشای اعمال نامطلوب تعجب، نگرانی و انکار خود را اعلام کند. همچنین، این فرایند کارگزاران محلی را قادر می‌سازد آنچه را پس از پرداخت رشوه از حق‌عمل‌های مطلوب باقی می‌ماند را برای خود نگاه دارند. ممکن است در اصل مقدار زیادی از این پول برای دادن رشوه به تصمیم‌گیرندگان در نظر گرفته شده باشد، اما قطعاً هیچ بخشی از آن گزارش نمی‌شود. چنین اقداماتی به راحت کردن همه می‌انجامد و کارکنان فروش شرکت می‌توانند به‌طور مؤثر با پول کارفرمایانشان به‌خودشان کمک کنند. بدیهی است، اگر بتوان حق‌عمل‌ها را شفاف کرد، تأثیر مهمی بر منابع فساد خواهد گذاشت.

پیشنهادکنندگان برنامه‌های خاص با رویکرد تدریجی گردهم می‌آیند و تشویق می‌شوند تا با دولت و یکدیگر وارد «پیمان ضدارتشا» شوند. پیشنهاددهندگان توافق می‌کنند تا رشوه ندهند و حق‌عمل پرداخت شده را اعلام کنند و دولت هم از طرف خود ملزم می‌شود به‌طور خاص تلاش کند این کار آلوده به فساد نشود. بنابراین، به‌طور هم‌زمان قواعد برای همگان تغییر می‌کند و بازیکنان، خود، بخشی از فرایند تغییر می‌شوند. هنگامی که قراردادهای انتخاب شده پیشنهاد می‌شوند، شرکت‌کنندگان در مناقصه به برآورده شدن اعمال نظارت و ایجاد اطمینان برای اعمال بعدی مشابه ادامه می‌دهند. تا به حال یکی از دشواری‌ها مخالفت برخی مؤسسات بین‌المللی و ام‌دهنده با هرگونه ترتیبات موردی برای هر برنامه خاص بوده است. دیدگاه آنها این بوده که قانون باید برای همه تغییر یابد. در جایی که دولت در قانع کردن قانون‌گذار خود برای حمایت از اقدامات ضدفساد با دشواری روبه‌روست و همچنین در جایی که ممکن است، حداقل در ابتدا، نظم دادن به ترتیبات جدید از توان سازمان دولت خارج باشد، موانعی ایجاد می‌شود. با این حال، می‌توان با داوطلبانه کردن گسترده پیمان ضدارتشا بر چنین مشکلاتی فائق آمد و این کار توانسته میزان دلگرم‌کننده‌ای از پشتیبانی شرکت‌های مورد نظر

بخش خصوصی را به دست آورد. در واقع، رویکرد داوطلبانه ممکن است بهتر باشد. نظارت اولیه نیز نشان می‌دهد این ابتکار موفق‌تری بوده و به‌طور عمده به کاهش میزان فساد در قراردادهای کلان منتخب کمک کرده است.

۴-۴-۶ تأثیر شفافیت بین‌المللی

سازمان شفافیت بین‌المللی^۱ مفهومی را ایجاد کرده که «جزایر سلامت» برای پیشگیری از فساد نام گرفته‌اند. این مفهوم مبتنی بر دو نگرانی معمول است:

۱. ترس از اینکه بسیاری از فشارها برای درگیر شدن در فساد ناشی از این نگرانی است که رقیبان نیز این کار را خواهند کرد؛ و
۲. درک این مطلب که در جایی که فساد فراگیر است، برخورد با آن به‌طور فوری در همه جا امکان‌پذیر نخواهد بود.

این استدلال مطرح شده که اگر بتوان با تضمین فساد نبودن یک نهاد، سازمان یا بخشی از دولت یا مبادلات، یک «جزیره سلامت» را ایجاد کرد، رقیبان مطمئن می‌شوند که اجتناب از اقدامات فاسد، آنها را در شرایط نامساعد رقابتی قرار نخواهد داد. سازمان شفافیت بین‌المللی رویکرد مبارزه با فساد خود را بر اصول اساسی زیر بنا کرده است:

- هدف این برنامه آن است که با گردهم آوردن گروه‌هایی که آشکار جانب‌دار و ستیزه‌جو نیستند، اتحادی وسیع را علیه فساد ایجاد کند. لازم است با سایر بخش‌های مرتبط جامعه مدنی، از جمله سران مشاغل، روزنامه‌نگاران، چهره‌های مذهبی، دانشگاه‌ها، سازمان‌های غیردولتی با اهداف مرتبط، اعضای اتاق‌های بازرگانی و دیگر نهادهای متخصص مشورت‌هایی شود تا منافع و امکان‌پذیری تشکیل یک بخش ملی بررسی شود. در برخی موارد، سازمان‌های غیردولتی با سابقه و با شهرت عمومی بالا اساسنامه‌های خود را برای اتخاذ رویکردهای شفافیت بین‌المللی اصلاح کرده‌اند و از آن پس، بخش ملی شفافیت بین‌المللی در کشورهای خود شده‌اند.

۱. برای اطلاعات بیشتر، ر.ک. آدرس اینترنتی و/یا کتاب مرجع شفافیت بین‌المللی.

● نقش بخش‌های ملی. بخش‌های ملی نه فقط «مالک» جنبش شفافیت بین‌المللی‌اند، بلکه آزادند تا وظایف و برنامه‌های کاری خود را تعریف کنند. با این حال، آنها باید سه قاعده رفتاری مهم را رعایت کنند:

۱. آنها به تحقیق دربارهٔ موارد مستقل فساد و افشای آنها نخواهند پرداخت، زیرا این اقدام تلاش برای ایجاد اتحادی که ارتقای حرفه‌ای و فنی نظام‌های مبارزه با فساد را افزایش می‌دهد تخریب می‌کند.

۲. آنها باید از سیاست‌بازی به‌عنوان فعالیتی جانب‌دارانه اجتناب کنند، زیرا این کار باعث خدشه‌دار شدن اعتبار شفافیت بین‌المللی خواهد شد.

۳. آنها باید به‌گونه‌ای تدریجی پای جامعهٔ مدنی را به میان بکشند. شفافیت بین‌المللی به‌جای بحث دربارهٔ برنامه‌های وسیع و مهیجی که سعی در «پاکسازی طولیه»^۱ در حمله‌ای واحد را دارند، به بحث دربارهٔ طرح‌های اجرایی دست یافتنی و بسیار خاص و در فرایندی تدریجی به‌سمت حل مشکل می‌پردازد.

۱-۶-۴-۴ دلیل نیاز به مفهوم «جزایر سلامت»

نفوذ فساد ممک است شرکت‌های مستقل یا حتی ملت‌ها را از برداشتن گام نخست برای خاتمه دادن به این اقدامات ناامید کند. وقتی همه رشوه می‌دهند، هیچ‌کس نمی‌خواهد اولین کسی باشد که این کار را متوقف کند و دست خالی بماند. شفافیت بین‌المللی رویکرد «جزایر سلامت» را برای مقابله با چنین موقعیت‌هایی طراحی کرده است. تمامی طرف‌های یک برنامهٔ خاص با استفاده از این رویکرد وارد پیمان سلامت (یا پیمان ضدارتشا) می‌شوند.

رویکرد «جزایر سلامت» در حوزهٔ فعالیت دولت نیز، که به‌طور خاص در معرض فساد است، ایجاد شده است (برای مثال جمع‌آوری عایدات). در چنین مواردی، منشعب شدن یک بخش، جداسازی آن از سایر عناصر خدمات دولتی، پرداخت مناسب به کارکنان و ملزم کردن کارگزاران به بالا بردن معیارهایشان امکان‌پذیر است.

۲-۶-۴ درس‌های آموخته شده

حوزه تدارکات دولتی برای مبارزان با فساد یک میدان جنگ است. اینجاست که بیشتر «فسادهای کلان» با بیشترین خسارتی که به‌طور مشهود بر فرایند توسعه کشورهای فقیرتر و کشورهای در حال گذار تحمیل می‌شود رخ می‌دهد. با اینکه در ابتدا شکاکانی وجود داشتند که در برابر رویکرد «جزایر سلامت» مقاومت می‌کردند، لیکن در چنین حوزه‌هایی موفقیت‌های روزافزونی حاصل شده است.

استفاده از اینترنت برای تدارکات دولتی در شهر سئول انجام شده و وعده استفاده از آن در کشور مکزیک نیز داده شده است.

۳-۶-۴ لزوم اعلام حق‌العمل‌هایی که از سوی شرکت‌کنندگان به کارگزاران داده می‌شود

برخی فکر می‌کردند قوانینی که اعلام حق‌العمل‌ها را الزامی می‌کنند باعث تخریب تدارکات رقابتی بین‌المللی خواهند شد و برخی شرکت‌ها تمایل ندارند از چنین قاعده‌ای پیروی کنند. با این حال، در جایی که چنین الزامی ایجاد شده دلایل اندکی از وجود این تأثیر منفی به‌دست آمده است. فرد درستکار چیزی برای مخفی کردن ندارد و در صورتی که فاسدان ساز و برگ خود را جمع و صحنه را ترک کنند، این حوزه بدون حضور آنها بهتر خواهد بود. این تجربه در شهر نیویورک الهامی برای مبارزان با فساد بوده و در نیجریه نیز دنبال شده است.

۴-۶-۴ لزوم وارد کردن نام شرکت‌کنندگان فاسد در فهرست سیاه

وارد کردن نام شرکت‌های راشی در فهرست سیاه سلاحی قوی است. البته، باید به دادرسی منصفانه توجه کرد و جریمه‌ها نیز باید مناسب باشند. با این حال، شکی نیست که به شرکت‌های بین‌المللی‌ای که در دهه ۱۹۹۰ از سوی سنگاپور وارد فهرست سیاه شدند ضربه قابل توجهی وارد شد و در آینده نیز دیگران پیش از تلاش برای رشوه دادن به کارگزاران سنگاپوری اندیشه خواهند کرد. بانک جهانی نیز متعاقباً همین شیوه را اتخاذ کرد و نام شرکت‌ها و افراد مندرج در فهرست سیاه را بر سایت اینترنتی خود قرار داد. این راهکار در کشورهایی که حاکمیت قانون به‌نحو شایسته اعمال می‌شود و

سازوکارهای پژوهش‌خواهی مناسبی وجود دارد بهتر عمل می‌کند.

۴-۵ برنامه هفدهم - پیمان‌های سلامت

این پیمان‌ها کارکرد مشابهی با جزایر سلامت دارند، اما به‌جای ترتیبات نهادی مستمر بر قراردادهای یا معاملات خاصی متمرکز می‌شوند. از کسانی که درگیر فرایند خاصی مثل شرکت در تدارکات دولتی هستند خواسته می‌شود تا وارد پیمان سلامت شوند؛ پیمانی که در آن همه افراد ذی‌نفع توافق می‌کنند معیارهای رفتاری خاصی را رعایت کنند و وارد اقدامات فاسد نشوند. چنین پیمان‌هایی ممکن است ماهیت قراردادی داشته باشند و به قرارداد اصلی ملحق شوند و در صورتی که یکی از طرف‌ها ناقض آن شناخته شود، اقامه دعوا را ممکن می‌سازند.

کارآمدی پیمان‌های سلامت باعث می‌شود تدارکات و قراردادهای با این فرض مورد مذاکره قرار گیرند که میان شرکت‌کنندگان رقابتی واقعی وجود دارد. این امر به کاهش هزینه‌های دولتی منتهی می‌شود و شفافیت فرایند به شرکت‌کنندگان و مردم قوت قلب می‌دهد که نه فرایند و نه نتیجه آن آلوده به فساد نیست. همچنین، شفافیت سابقه‌ای را برای پیمان‌های سلامت در آینده ایجاد می‌کند.

۴-۵-۱ شرح

پیمان سلامت شامل قراردادی است که مسئول دولتی و شرکت‌کنندگان در تدارکات یا دیگر طرف‌های ذی‌نفع در آن توافق می‌کنند از اقدامات فاسد خودداری کنند. توصیه می‌شود اقدامات خاصی که باید ممنوع شود تشریح گردد، هرچند این کار تا حدی به ماهیت فعالیتی بستگی دارد که پیمان درباره آنها اعمال می‌شود. از شرکت‌کنندگان رقیب خواسته می‌شود از پیشنهاد یا پرداخت رشوه، ایجاد هرگونه انگیزه دیگر یا جست‌وجو، تحصیل یا استفاده از امتیازهای ناروا، مثل اطلاعات داخلی، اجتناب کنند. تمام طرف‌ها باید برای تضمین پیروی از پیمان، در طول فرایند رقابت یا انعقاد قرارداد، ملزم به تدوین کتبی تشریفات و تضمینات خود شوند. می‌توان طرف‌های موفق را ملزم کرد تا وقتی قرارداد مورد توافق قرار گرفت، همین کار را برای اجرای آن انجام

دهند. از آنجاکه پیمان سلامت یک قرارداد است، معمولاً اختلافات یا مسائل تفسیری ناشی از آن را دادگاه و قوانین کشوری که در آن منعقد شده حل و فصل می‌کند، مگر آنکه خلاف آن مقرر شده باشد. چنین مواردی ممکن است شامل قراردادهای چندملیتی باشد که معمولاً در آن مشخص می‌شود مقررات و دادگاه‌های کدام کشور صالح خواهند بود و مواردی که سازوکار حل اختلاف در آنها از دادگاه‌های متعارف استفاده نمی‌کنند، مثل داوری، مطلوب هستند.

۲-۵-۴ ضمانت اجراها و جبران خسارت

جبران خسارت قرارداد معمولاً باید بر مبنای این اصل باشد که این پیمان، قراردادی میان تمام شرکت‌کنندگان است که طبق آن هریک می‌توانند به دنبال جبران خسارت قضایی باشند. بنابراین، توافق حاصل باید شامل ضمانت اجراها و جبران خسارت‌ای روشنی برای کارگزاران دولتی و شرکت‌کنندگان در تدارکات یا ارائه‌کنندگان خدمات باشد. ضمانت اجراها ممکن است شامل ارجاع رفتارهای نادرست به مجریان قانون، ممنوعیت از قراردادهای آینده و جبران خسارت‌های قراردادی برای کسانی باشد که از اقدامات نادرست متحمل ضرر شده‌اند. اگر کارمندان دولت درگیر باشند، آنها نیز باید مشمول اقدامات انضباطی قرار گیرند تا شرکت‌کنندگان ناموفق در مناقصه، که طرف قرارداد اصلی نیستند، بتوانند در صورت لزوم مطابق پیمان اقامه دعوا کنند. این پیمان جبران خسارت‌های مشخصی، از جمله خسارت‌های مالی و امکان ابطال قرارداد اصلی و برگزاری مجدد فرایند مناقصه، را نیز تعیین کند.

۱-۲-۵-۴ شفافیت

پیمان‌های سلامت باید برای مثال از طریق اعلام تمامی پرداخت‌ها از سوی دولت به طرف‌های قرارداد و از سوی طرف‌های قرارداد به طرف‌های قراردادی فرعی‌شان، شفافیت را فراهم کنند.

۲-۲-۵-۴ واسطه‌ها و کارگزاران

غالباً در دادوستدها از واسطه‌ها و کارگزاران برای پوشاندن اعمال ارتشا استفاده می‌شود.

برای کارآمد بودن توافق‌های جزایر یا پیمان‌های سلامت، باید قواعد روشنی در آنها وجود داشته باشد که یا استفاده از واسطه‌ها را ممنوع اعلام کند یا فعالیت‌های کارگزاران، گردانندگان یا دیگر واسطه‌ها را تنظیم کند تا هم شفافیت و هم جلوگیری از فعالیت‌های فاسد تضمین شود. فعالیت‌های فاسد واسطه‌ها باید موجب همان ضمانت اجراها و جبران خسارت‌هایی شود که برای شرکت‌کنندگان اصلی اعمال می‌شود.

۳-۲-۴-۵-۴ جامعه مدنی ناظر

برای تضمین نظارت کارآمد بر قراردادها، شفافیت کل فرایند مناقصه و اجرای قرارداد دارای اهمیت است. فساد ممکن است در هر مرحله‌ای اتفاق بیفتد و باید شفافیت کارآمد از شروع تا اجرای قرارداد تضمین شود. باید فضایی ایجاد شود که در آن شفافیت مفروض و مورد انتظار وجود داشته باشد و محرمانگی باید توجیه شود. بسیاری از نظارت‌های کارآمد از سوی رقیبان و سازمان‌های جامعه مدنی انجام می‌شود و در صورت امکان باید تمام مستندات و اطلاعات مربوط به آن را علنی کرد. اسناد را باید در دسترس یا در صورت امکان بر اینترنت قرار داد. مستندات باید شامل تمامی تصمیمات مربوط به فرایند مناقصه، از جمله معیارهای ارزیابی به کار رفته، دلایل این تصمیمات، هویت شرکت‌کنندگان در مناقصه و فهرست پیشنهادها ناموفق باشد. درباره اجرای قرارداد نیز باید با توجه ویژه به هرگونه تغییر در معیارهای اجرا یا مقررات ناظر بر پرداخت، معیارهای مشابهی اعمال شود.

۳-۵-۴ پیش شرط‌ها و خطرها

دوام‌پذیری پیمان‌های سلامت به تمامی شرکت‌کنندگانی بستگی دارد که ملزم به آن شده‌اند و باید شرطی برای مشارکت باشد. در غیر این صورت، رقابت ذاتاً ناعادلانه می‌شود و ممکن است طرف‌های ناموفق نتوانند علیه رقیبان فاسد جبران خسارت یا ضمانت اجرایی تحمیل کنند و این احساس که اقدامات فاسد نسبت به اقدامات غیرفاسد مزیت رقابتی دارند تقویت خواهد شد.

مقررات ناظر بر جبران خسارت قراردادی را باید به‌دقت مورد توجه قرار داد. شرکت‌کننده موفق در مناقصه و دولت طرف‌های قرارداد اصلی خواهند بود که طبق آن

هریک می‌تواند بر این مبنا که اقدام فاسدی از سوی طرف دیگر صورت گرفته اقدامی را اتخاذ کند. شرکت‌کنندگان ناموفق طرف‌های این قرارداد نیستند. با این حال، می‌توانند فقط مطابق پیمان سلامت (برخلاف ضمانت اجراها که قانونی هستند) به دنبال جبران خسارت باشند. این پیمان باید نگاشته شود تا تضمین کند چنین اقدامی (برای مثال، با تضمین دسترسی به داوری ارزان) ممکن و عملی است. در عین حال، جبران خسارت‌ها باید معقول و عادلانه باشد. در جایی که نمی‌توان ابطال قرارداد اصلی را اعلام کرد، برای مثال می‌توان جبران‌هایی چون مطالبه خسارت مالی و مسئول دانستن رقیب موفق ولی فاسد را برای گزارش کامل سودها اعمال کرد.

۴-۶ برنامه هجدهم - مدیریت نتیجه‌محور یا واقعیت‌محور

اصطلاح «مدیریت نتیجه‌محور» برای توصیف ساختار مدیریتی‌ای به کار می‌رود که اهداف روشنی را برای دستیابی و همچنین معیارها و فرایندهایی را برای ارزیابی تحقق واقعی آن اهداف تدوین می‌کند. تأثیر مدیریت نتیجه‌محور افزایش پاسخ‌گویی همه‌جانبه است. با این روش پنهان کردن فساد دشوارتر می‌شود، زیرا اجرا به‌طور مستمر تحت نظارت و بررسی قرار می‌گیرد. زمانی هم که بیان می‌شود اهداف برآورده نشده‌اند از شفافیت برخوردار است. مدیریت نتیجه‌محور و ارزیابی‌های مشابه و ساختارهای پاسخ‌گویی، به‌طور خاص در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مورد توجه قرار نگرفته‌اند، اما در دامنه اقداماتی می‌گنجد که می‌توان از آنها برای اعمال مقررات استفاده کرد؛ مخصوصاً مقرراتی که این اقدامات را به‌عنوان معیارهای از پیش تعیین شده، روشن و عینی برای تصمیم‌گیری مقرر می‌کنند.^۱

۴-۶-۱ شرح

تشریح دقیق نظام‌های مدیریت نتیجه‌محور عمدتاً با توجه به ماهیت سازمانی که در آن

۱. ر.ک. بند ۲ ماده ۵ (اقدامات عمومی با هدف پیشگیری از فساد)، بند ۱ ماده ۹ (تدارکات دولتی) و به‌خصوص قسمت پ بند ۱ (معیارهای عینی و از پیش تعیین شده برای تدارکات دولتی)، ماده ۱۰ (شفافیت و گزارش عمومی درباره تصمیم‌گیری‌ها) و قسمت ج بند ۲ ماده ۱۲ (نظارت‌های حسابرسی در بخش خصوصی).

اجرا می‌شوند و دیگر عوامل موقعیتی تفاوت دارند. باین‌حال، به‌طور کلی این نظام‌ها دارای عناصر زیر هستند:

- تدوین اهداف و مقاصد روشن برای کل فرایند یا مجموعه نظام اداری و همچنین، برای عناصر خاص هرکدام از این دو؛
- نظام ارزیابی اجرایی که بر نتایج متمرکز می‌شود؛
- فرهنگ یادگیری مبتنی بر ارزیابی و بازخورد؛
- مشارکت ذی‌نفعان در تمام مراحل طراحی و اجرای برنامه‌ها؛
- در جایی که سازمان غیرمتمرکز است، خطوط روشنی از اختیارات و پاسخ‌گویی در میان واحدهای مختلف؛ و
- پیوند محکم میان نتایج، طراحی و اختصاص منابع.

مدیریت نتیجه‌محور هم نظام مدیریتی است و هم نظام گزارش‌دهی از فعالیت‌ها. شرط تدوین اهداف روشن در ابتدا و همچنین نظامی برای ارزیابی کارآمد فعالیت‌ها، به‌عنوان ابزار مدیریتی، مرزهای اختیارات و پاسخ‌گویی را روشن و اقدامات واقعی و مورد انتظار را معین می‌کند. ایجاد ارزیابی و گزارش نتایج به‌عنوان هنجار نهادی، مخفی کردن نتایج معیار را دشوار می‌سازد. معیارسازی اهداف و روش‌های ارزیابی در کل نظام نیز مقایسه‌ای را ممکن می‌سازد که اگر یک عنصر در سطح عناصر دیگر عمل نکند، آشکار می‌شود. این امر به‌نوبه خود به مدیریت درباره حضور محتمل فساد یا ناکارایی هشدار می‌دهد. ساختارهای نوعی مدیریت نتیجه‌محور با زنجیره نتایج زیر شناخته می‌شوند:

ورودی ← فرایند ← خروجی ← نتیجه ← تأثیر

۲-۶-۴ پیش‌شرط‌ها و خطرها

۱-۶-۴ لزوم درک و پذیرش واژه‌شناسی و مفهوم

هرچند مفهوم اساسی به‌سادگی درک می‌شود، اما بسیاری از سازمان‌های دولتی در ارتباط با واژگان خاص دچار اشتباه و سوءبرداشت می‌شوند. فرایند اجرا باید با روشن شدن و تعریف واژگان مهم آغاز شود. فرایندی برای ایجاد حس از خود دانستن و التزام نیز ضروری است.

۲-۶-۴ لزوم روشن و در دسترس بودن اطلاعات

بسیاری از سازمان‌ها، هم به‌طور مکتوب و هم از طریق اینترنت و شبکه‌های داخلی الکترونیکی، کتاب‌های راهنمای زیادی را درباره مطالب، گزارش‌ها و رهنمودها منتشر می‌کنند. آموزش نظام‌مند و اشاعه «بهترین اقدامات» نیز معمولاً پیشنهاد می‌شود.

۳-۶-۲-۴ امکان پیچیده و جامع بودن مدیریت نتیجه‌محور برای کاربردها

اعمال اصلاحات مدیریتی جامع وظیفه عمده‌ای است که ممکن است، با در نظر گرفتن ماهیت مشکل مورد نظر، همیشه عملی یا به‌صرفه نباشد.

۴-۶-۲-۴ دشوار بودن مدیریت نتیجه‌محور در مشاغل و ساختارهایی که تعیین

کیفیت کار سخت است

ماهیت عملکرد یا خدماتی که ازسوی ساختاری مشخص انجام می‌شود، باید به‌دقت و با توجه به هر معیاری باشد که برای ارزیابی اقدامات به‌کار گرفته می‌شود. معیارهایی مانند اینکه چند پرونده رسیدگی شده یا به چند مشتری پاسخ داده شده بدون ارزیابی واقع‌گرایانه از کیفیت خدمات ارائه شده در بهترین حالت بی‌معنی است و در بدترین حالت تأثیر منفی دارد. برای مثال، تشویق صادرکنندگان گواهینامه رانندگی به رسیدگی به درخواست‌کنندگان بیشتر ممکن است به‌سادگی منجر به محرومیت تعداد کمتری از رانندگان فاقد صلاحیت و در نتیجه، میزان بیشتری از تصادفات شود. درحقیقت، ممکن است واقعاً برای برخی فعالیت‌های دولتی، ایجاد یا نظارت بر معیارهای کیفی کارآمد غیرممکن باشد.

۳-۶-۴ برنامه‌های مرتبط

اصلاحات نهادی با هدف پیشگیری و مبارزه با فساد در نهادهای دولتی غالباً در وسیع‌ترین بخش گنجانده خواهند شد. با اینکه ممکن است در برخی موارد تمرکز اصلی بر روی فساد باشد، اما اقدامات اصلاحی گسترده‌تر باید عناصر ضدفساد را تاحدامکان یکپارچه کنند. بنابراین، برنامه هجدهم را می‌توان در برنامه‌هایی گنجانید که هدفشان

ایجاد تغییرات در نهادهای دولتی است. به علاوه، کاهش فساد باید اقدامی مستمر باشد که در آن هیچ فرصتی نباید از دست برود. ناتوانی در گنجاندن اقدامات و تخصص‌های ضدفساد در برنامه‌های عمومی‌تر اصلاح خدمات دولتی، ممکن است به پیامدهای ناخواسته‌ای منتهی شود که در آن سایر اصلاحات، فرصت‌ها یا انگیزه‌های جدید را برای فساد ایجاد می‌کنند یا نتایجی که بیشتر به دست آمده‌اند را تنزل می‌دهند. برنامه‌های خاصی را که می‌توان به همراه یا در ترکیب با برنامه‌های کلی اصلاح خدمات دولتی به کار برد، عبارت‌اند از:

- برنامه‌هایی برای کاهش و ساختارمند کردن اختیارات؛
- برنامه‌هایی که معیارهای خدمات دولتی را ایجاد یا بر آنها نظارت می‌کنند، مانند کدهای رفتاری، سازوکارهای شکایت عمومی و پیمایش‌های ارائه خدمات؛ و
- برنامه‌هایی که انگیزه‌های منفی یا مثبت برای اصلاحات ایجاد می‌کنند، از جمله ارتقا در پاداش، موقعیت حرفه‌ای و شرایط کاری و همچنین، تنبیهات انضباطی و سایر اقدامات بازدارنده.

۷-۴ برنامه نوزدهم - استفاده از محرک‌های مثبت برای ارتقای فرهنگ و

انگیزه کارگزاران

بسیاری از عناصر راهبردهای مبارزه با فساد را می‌توان محرک‌های «منفی» توصیف کرد، به این معنا که این محرک‌ها با افزایش خطرهای همراه با پیامدهای نامطلوب برای کسانی که درگیر فسادند به دنبال بازداشتن یا مجازات رفتار فاسدند. از جمله این محرک‌ها می‌توان به تنبیهات حرفه‌ای یا حتی تعقیب کیفری اشاره کرد.

ایجاد محرک‌های مثبت، مثل افزایش دستمزد، دستمزدی که ارتباط نزدیک‌تری با عملکرد مثبت دارد، ارتقا یا بهبود موقعیت و امنیت شغلی و بهبود شرایط کاری نیز اقدام مهم ضدفساد است. به‌طور کلی، این محرک‌ها در بند ۱ ماده ۷ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد آمده‌اند که هم به استخدام، به‌کارگیری، حفظ، ارتقا و بازنشستگی کارکنان اداری و دیگر کارگزاران غیرانتخابی و هم به عواملی که در حین

استخدام آنها عمل می‌کنند مثل آموزش، حق‌الزحمه و میزان آن می‌پردازند.^۱ به‌طور کلی، محرک‌های مثبت ممکن است به شیوه‌های معین زیر از فساد پیشگیری و با آن مبارزه کند:

- دستمزدهای کافی باعث شود کارکنان برای رسیدن به معیار مطلوب زندگی به دنبال درآمدهای اضافی نباشند. این مسئله به‌ویژه در جایی اهمیت می‌یابد که شرایط اعلام و اجتناب از تعارض منافع، ممکن است کارکنان اداری را در صورتی که نتوانند از عهده قطع درآمدهای تکمیلی برآیند به مخفی کردن آنها وادارد.

- پاداش‌های اضافی را می‌توان هم به‌طور عمومی و هم با توجه به اقدامات خاص ضدفساد با بهبود عملکرد پیوند داد. چنین محرک‌هایی ممکن است در قالب افزایش پرداخت یا جایزه‌ای باشد که با ارزیابی عملکرد مرتبط است. حقوق و مزایای کافی را می‌توان به‌عنوان پاداشی برای پیروی از شرایط عدم پرداختن به کارهای بیرونی یا جست‌وجوی درآمد اضافی نشان داد.

- افزایش امنیت شغلی، موقعیت حرفه‌ای و پاداش‌ها، کارآمدی عوامل «نظارتی» را بالا می‌برد. در نتیجه، کارکنان کمتر درگیر رفتارهای ممنوع می‌شوند، زیرا در صورتی که اخراج شوند یا مورد تنبیه انضباطی یا تعقیب کیفری قرار گیرند، چیز زیادی برای دست دادن دارند. این تأثیر را می‌توان به این شکل تثبیت کرد که در قراردادهای استخدامی، قواعد انضباطی یا کدهای رفتاری رفتار فاسد یا مجرمانه باعث تنبیه انضباطی، از جمله اخراج می‌شود.

- بهبود موقعیت شغلی یا حرفه‌ای را می‌توان با تقویت معیارهای سلامت پیوند داد یا برای تقویت آنها به‌کار برد. کارکنان دارای روحیه بالا و عزت‌نفس حرفه‌ای کمتر درگیر اقدامات فاسد می‌شوند و در صورتی که به این باور تشویق شوند که فساد موقعیت آنها را خوار می‌کند، در برابر اقدامات فاسدی که روبه‌رو می‌شوند بیشتر اقدامات مثبت را اتخاذ می‌کنند.
- غالباً از محرک‌های مثبت، به‌عنوان عناصر برنامه‌های گسترده‌تر اصلاح خدمات

۱. مطابق بند ۱ ماده ۷، معیاری برای «استخدام، به‌کارگیری، حفظ، ارتقا و بازنشستگی» تنظیم شده که شامل شایستگی‌های فردی، برابری و استعداد (قسمت الف)، حق‌الزحمه کافی و میزان پرداخت برابر (قسمت پ) و برنامه‌های آموزشی و پرورشی (قسمت ت) می‌شود.

دولتی استفاده می‌شود. به این ترتیب، این محرک‌ها از کیفیت بالاتر این خدمات حمایت و به‌طور غیرمستقیم، در دیگر عناصر ضدفساد گنجانده شده در این برنامه‌ها مشارکت می‌کنند.

۴-۷-۱ شرح

۴-۷-۱-۱ انواع محرک‌های مثبت

معمولاً محرک‌های مثبت شامل هرگونه جایزه، پاداش یا مزایایی می‌شود که ممکن است یک کارمند یا نهاد را به ارتقای معیارهای سلامت، کارایی یا کارآمدی تحریک کند و در زمره امکانات اقتصادی، سیاسی و حقوقی قرار می‌گیرد که به کارمند اعطا می‌شود. در برخی موارد، وجود یا کارآمدی یک مزیت به چگونگی احساس آن ازسوی دریافت‌کننده مورد نظر بستگی دارد. به عبارت دیگر، ممکن است عملی بودن یا کارآمدی محرک‌ها، با توجه به افراد و گروه‌های مورد نظر تفاوت داشته باشند. ممکن است کارمندان سطح پایین، که درآمدشان غالباً اندک است، با افزایش درآمد یا جایزه مالی بابت عملکرد بیشتر تحت تأثیر قرار گیرند، اما کسانی که در سطوح بالاتری قرار دارند بیشتر با تغییر در شرایط کاری یا وضعیت حرفه‌ای انگیزه پیدا کنند. معمولاً محرک‌های مثبت شامل موارد زیر می‌شوند:

- افزایش در پرداخت اصلی یا در دامنه نرخ پرداخت قابل اعمال برای یک دسته کاری مشخص؛
- جایزه‌ها یا سایر پرداخت‌های مرتبط با موفقیت‌ها یا کارکردهای خاص؛
- بهبود مزایای کیفیت زندگی مانند مقررات ناظر بر اسکان یا مراقبت پزشکی؛
- بهبود مزایای مستمری یا بازنشستگی، به‌ویژه در جایی که بازنشستگی زودهنگام یا کاهش تعداد کارکنان اداری جزء نتایج مطلوب است؛
- ارتقای اعتبار یا وضعیت حرفه‌ای، خواه برای کارکنان اداری به‌طور کلی یا برای گروه‌های کاری خاص در نظام خدمات دولتی؛
- اصلاحات کلی که عدالت را در روش اختصاص انتصابات کاری و ارزیابی پاداش‌ها افزایش می‌دهد و برای مثال، به نابرابری ناشی از تبعیض بر مبنای نژاد، مذهب، فرهنگ، قومیت یا جنسیت توجه می‌کند؛ و
- سایر بهبودها در شرایط کاری.

۲-۱-۷-۴ پیوند میان محرک‌ها و سایر اصلاحات

محرک‌های مثبت ممکن است ابزار کارآمدی برای مبارزه با فساد باشند، اما تقریباً هیچ‌گاه به‌طور مجزا به کار نمی‌روند. درحقیقت، ناتوانی در ایجاد فضای مناسب و تضمین اینکه واقعاً پاداش با نتایج مطلوب ارتباط نزدیکی دارد ممکن است به هدر رفتن منابع و در برخی موارد، به ایجاد محرک‌هایی بینجامد که به رفتار فاسد پاداش تعلق می‌گیرد یا اینکه این‌گونه به‌نظر می‌رسد.

یک عامل مهم در ایجاد پیوندها هزینه‌های اقتصادی محرک‌های مثبت است. به‌طور ساده، افزایش پاداش تعداد زیادی از کارکنان اداری فراتر از امکانات مالی کشورهای در حال توسعه است و به این دلیل، محرک‌های مثبت غالباً در بسته‌های اصلاحی‌ای گنجانده می‌شوند که پرداخت‌ها و وضعیت کارکنان اداری را بهبود می‌دهد. با این حال، چنین اقداماتی باعث کاهش تعداد کارکنان و همچنین، آموزش و اصلاحات نهادی‌ای می‌شود که به تعداد کمتر کارکنان امکان می‌دهد کار را با موفقیت انجام دهند. برای توجیه پاداش بالاتر معمولاً لازم است در فعالیت صرفه‌جویی شود یا کل ارائه خدمات به‌گونه‌ای بهبود یابد که هزینه‌های اضافی را توجیه کند.^{۱ و ۲}

برای اینکه محرک‌ها نتیجه‌بخش باشند باید میان اعطای یک مزیت و نتیجه‌هایی که از آن مدنظر است پیوند نزدیکی برقرار شود. کارکنان باید از نتیجه مطلوب، آنچه از آنها انتظار می‌رود و چگونگی انجام آن از سوی آنها و این واقعیت آگاه شوند که این مزیت مشروط به عملکرد واقعی آنهاست. این امر مستلزم ایجاد اهداف خاص برای افراد و سازمان‌ها، ابزاری عادلانه ولی دقیق برای ارزیابی عملکرد و ابزاری عادلانه و بی‌طرف برای افزایش یا کاهش مزایا با توجه به عملکرد ارزیابی شده است. در جایی که فساد وجود دارد، ممکن است لازم باشد به‌وسیله ابزارهایی چون آزمون سلامت، نظارت بر تعاملات با عامه مردم و تشویق کسانی که تحت تأثیر فساد قرار گرفته‌اند به شکایت درباره آن ارزیابی مستقیمی از فساد بودن یک کارمند به‌عمل آید. علاوه بر این یا به‌طور

1. See, for Example, Lindauer, David (1994), Government Pay and Employment Policies and Economic Performance, Washington, D.C., World Bank.

۲. توجه کنید که قسمت پ بند ۱ ماده ۷ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد «... با در نظر گرفتن سطح توسعه اقتصادی کشور عضو» حق الزحمه کافی و میزان پرداخت برابر را درخواست می‌کند.

جایگزین، ممکن است لازم باشد معیارهای عملکرد فردی یا نهادی‌ای تنظیم شود که نمی‌توان با اقدامات فاسد آنها را برآورده کرد یا در صورت تحقق، حداقل درجه بالایی از سلامت فردی و یا نهادی را نشان می‌دهد.

۲-۷-۴ پیش‌شرط‌ها و خطرها

همان‌طور که اشاره شد، مشکل عمده آن است که محرک‌های مثبت گسترده برای دولت‌هایی که نیاز بیشتری به آنها دارند بسیار پرهزینه است. در موارد حاد، ناتوانی منابع دولتی برای پیش‌تیبانی از یک بخش خدمات دولتی حرفه‌ای کارآمد، غیرمستقیم به کمک مالی آن خدمات ازسوی درآمدهای فاسد کارکنانش منتهی خواهد شد. جایگزینی اولویت‌ها و نیروی بالقوه یک کالبد اقتصادی و اجتماعی فاسد، برای حاکمیت قانون و سیاست‌های دولتی کارا و کارآمد نیز هزینه بسیار بالایی دربردارد. در برخی موارد، ممکن است اصلاحات و محرک‌های مثبت ازسوی اهداگرانی پیش‌تیبانی شود که نه فقط می‌توانند منابعی برای اعطای مزایا ارائه کنند، بلکه قادرند عناصر آموزش و افزایش شایستگی، کارایی و سلامت را نیز برای کسانی که با آن مزایا در ارتباط‌اند، فراهم کنند. خطر عمده دیگر آن است که مزایا بدون پیوند روشن آنها با بهبود مورد نظر اعطا شود که در نتیجه بهبودی حاصل نخواهد شد.

۳-۷-۴ برنامه‌های مرتبط

اصلاحات نهادی با هدف پیشگیری و مبارزه با فساد در نهادهای دولتی، غالباً در اصلاحات وسیع‌تر بخش دولتی گنجانده خواهند شد. نکته حائز اهمیت این است که اقدامات اصلاحی گسترده‌تر، عناصر ضدفساد را تا حد امکان یکپارچه کنند. برنامه نوزدهم را باید با دامنه‌ای از برنامه‌ها که هدفشان ایجاد تغییرات در نهادهای دولتی است ترکیب کرد. به‌طور کلی، این برنامه را نباید به‌طور مجزا اجرا کرد. کاهش فساد باید اقدامی مستمر باشد که در آن هیچ فرصتی نباید از دست برود. به‌علاوه، ناتوانی در گنجاندن اقدامات و تخصص‌های ضدفساد در برنامه‌های عمومی‌تر اصلاح خدمات دولتی، ممکن است به پیامدهای ناخواسته‌ای منتهی شود که در آن سایر اصلاحات فرصت‌ها یا انگیزه‌های

جدیدی را برای فساد ایجاد می‌کنند یا نتایجی که پیشتر به‌دست آمده‌اند، را تنزل می‌دهند. برنامه‌های خاصی را که می‌توان به همراه یا در ترکیب با برنامه‌های کلی اصلاحی خدمات دولتی به‌کار برد عبارت‌اند از:

- برنامه‌هایی برای کاهش و ساختارمند کردن اختیارات؛
- برنامه‌هایی که معیارهای خدمات دولتی را ایجاد یا بر آنها نظارت می‌کنند، مانند کدهای رفتاری، سازوکارهای شکایت عمومی و پیمایش‌های مربوط به ارائه خدمات و مدیریت نتیجه‌محور.

۴-۸ مطالعه موردی دهم: مرجع ناظر بین‌المللی برای شفافیت قراردادهای دولتی و مبادلات تجاری بین‌المللی (نمونه‌ها)

۴-۸-۱ کشور پاپوا گینه نو، اظهار درآمدها، تمامی دارایی‌ها، دادوستدها و هدایا به کمیسیون بازرسی ویژه، ۱۹۷۶

قالب به‌کار رفته برای اظهار درآمدها، دارایی‌ها، دادوستدها و هدایا به‌نحوی که در قانون اساسی و قانون سازمانی وظایف و مسئولیت‌های رهبری مقرر شده را می‌توان در این نشانی اینترنتی مطالعه کرد: www.transparency.de/documents/source-book/contents.html

۴-۸-۲ تایلند، اعلام دارایی‌ها و بدهی‌ها، فصل دهم، بخش نخست قانون اساسی ۱۹۹۸

اصل ۲۹۱ قانون اساسی متصدیان سمت‌های سیاسی مشخص را (از جمله نخست‌وزیر، وزیر کابینه، نمایندگان مجلس قانون‌گذاری و شوراهای محلی)، از زمان به‌عنده گرفتن سمت تا زمانی که آن سمت را ترک می‌کنند، ملزم می‌کند دارایی‌ها و بدهی‌های خود، همسران و کودکان صغیرشان را به کمیسیون ملی ضدفساد اعلام کنند. اعلامی که از سوی نخست‌وزیر و وزیر کابینه صورت می‌گیرد در طول ۳۰ روز از اقرار آنها علنی می‌شود. کمیسیون ملی ضدفساد اختیار بررسی این اعلام‌ها را دارد. برای اطلاع بیشتر، ر.ک. www.transparency.de/documents/source-book/contents.html

۳-۸-۴ بانک توسعه آسیایی، رهنمودهایی برای تدارکات مشمول وام‌های بانک

توسعه آسیایی

هدف از این رهنمودها اطلاع دادن به مستقرضان بانک توسعه آسیایی و عرضه‌کنندگان و طرف‌های قرارداد آینده درباره اصول و تشریفات کلی‌ای است که باید زمان تدارک کالاها و فعالیت‌ها برای برنامه‌هایی که از سوی بانک توسعه آسیایی تأمین مالی شده‌اند مورد ملاحظه قرار گیرند. این رهنمودها بر تدارکاتی که با وام‌هایی که هم از سرمایه عادی بانک و هم از بودجه‌های مخصوص تأمین شده است اعمال می‌شود. برای اطلاع بیشتر، ر.ک. www.transparency.de/documents/source-book/contents.html

۴-۸-۴ هنگ‌کنگ، فهرست راجع به خرید و تشریفات شرکت در مناقصه، کمیسیون

مبارزه با فساد

این سند، که از سوی کمیسیون مبارزه با فساد هنگ‌کنگ صادر شده است، تشریفات نظارتی مهم و خاصی را برای اجرای نظام خرید و شرکت در مناقصه‌ها ارائه می‌دهد. این تشریفات برای پیشگیری از فساد طراحی شده‌اند، لذا این سند صرفاً شامل حوزه‌هایی می‌شود که بیشتر در معرض سوءمدیریت هستند. برای اطلاع بیشتر، ر.ک. www.transparency.de/documents/source-book/contents.html

۵-۸-۴ آفریقای جنوبی، شفافیت تدارکات دولتی عادلانه و رقابتی، اصل ۱۸۷ قانون

اساسی، ۱۹۹۴

مقررات فوق‌الذکر قانون اساسی آفریقای جنوبی مقرر می‌کند تدارکات کالاها و خدمات در هر سطح از دولت باید به‌موجب قانون مجلس قانون‌گذاری باشد. این قانون مقرراتی را برای انتصاب هیئت‌های مستقل و بی‌طرف تدارکات مقرر می‌کند تا نظامی عادلانه، عمومی و رقابتی باشد و هیئت‌های تدارکات تصمیماتشان را ثبت و دلایل آن را به طرف‌های ذی‌نفع ارائه کنند. همچنین، این قانون مداخله نایجا در تصمیمات و فعالیت‌های هیئت‌های تدارکات را ممنوع می‌کند. برای اطلاع بیشتر، ر.ک. www.transparency.de/documents/source-book/contents.html

۴-۸-۶ شفافیت بین‌المللی، قانون‌گذاری نمونه برای قراردادهای دولتی به‌منظور اعمال رویکرد پیمان ضداثتثا، ۱۹۹۵

قانون قراردادهای دولتی (مقررات اختصاصی) یک قانون نمونه است که برای اعمال پیمان ضداثتثا تدوین شده است. این قانون اقدامات خاصی را ممنوع و گنجاندن شرایط ضمنی در قراردادهای دولتی را مقرر می‌کند. برای اطلاع بیشتر، ر.ک.
www.transparency.de/documents/source-book/contents.html

۴-۸-۷ بانک جهانی، رهنمودهای تدارکات مشمول وام‌های بین‌المللی نوسازی و توسعه و اعتبارات نهاد توسعه بین‌المللی، ۱۹۹۶

رهنمودهای تدارکات مقرر می‌کنند وام‌گیرندگان و شرکت‌کنندگان در تدارکاتی که مشمول قراردادهای تأمین مالی ارسوی بانک جهانی‌اند، عالی‌ترین معیار اخلاقی را در طول تدارکات و اجرای این قراردادها رعایت کنند و چنین شرایطی در قرارداد ذکر شود.
www.transparency.de/documents/source-book/contents.html

۴-۹ مطالعه موردی یازدهم: همکاری بخش خصوصی در مبارزه با فساد در فرایند تدارکات

در بریتانیا، شرکت‌های نفتی اسو،^۱ موبیل،^۲ شل،^۳ استات‌اوایل^۴ و بریتیش پترولیوم،^۵ به این نتیجه رسیدند که افرادی مناقصه برنامه‌ها و فعالیت‌های حوزه نفت، گاز و پتروشیمی را هدف قرار می‌دادند و آماده استفاده از ابزارهای غیراخلاقی و غیرقانونی برای نفع شخصی خودشان بودند. بنابراین، این شرکت‌ها در تلاش برای از بین بردن چنین اقداماتی، سرمایه‌گذاری مشترکی را انجام دادند. در این سرمایه‌گذاری، هر شرکت سهام دارای یک نماینده با دسترسی کامل به تمام تسهیلات این سرمایه‌گذاری است. این نماینده برای مساعدت به سایر شرکت‌ها درباره مسائل مربوط به پیشگیری آماده

1. Esso
2. Mobil
3. Shell
4. Statoil
5. British Petroleum

است. انواع اصلی این مساعدت عبارت‌اند از:

الف) مشورت دادن به شرکت‌کنندگان درباره تهدیدهای دلالی اطلاعات غیرقانونی و سایر اختلالات در تدارکات؛

ب) توسعه مفاد آگاهی‌بخش و اقدامات پیشگیرانه برای به حداکثر رساندن شفافیت، از جمله مطالعات موردی؛ و

پ) فراهم کردن دسترسی به پایگاه‌های داده.

برای تضمین سلامت در فرایند مناقصه نفت، گاز و صنعت پتروشیمی این سرمایه‌گذاری مشترک سؤال‌هایی را برای هر یک از مراحل این فرایند مطرح کرده است: راهبرد، بررسی بازار، مناقصه، ارزیابی و اعطا و مدیریت. این سؤال‌ها شامل ملاحظات هم درباره سیاست‌گذاری (مناقصه، مشاغل، فناوری و امنیت اطلاعات، اجرای امنیت و سلامت^۱ و غیره) و هم درباره نگرش رفتاری نسبت به تصمیم‌گیری (عملکرد قانونی، اخلاقی، مسئولانه و عادلانه) می‌شود.

۴-۹-۱ پرسش‌های راجع به راهبرد

- آیا چالش‌های قابل توجهی در برابر راهبرد وجود دارد؟
- آیا شرایط با اهداف تناسب دارند؟
- آیا طراحی و جدول زمانی واقع‌گرایانه است؟
- آیا تمامی تغییرات توجیه و تأیید شده‌اند؟
- آیا شرایط و اوضاع و احوال مناسب‌اند؟

۴-۹-۲ پرسش‌های راجع به بررسی بازار

- آیا بررسی بی‌طرفانه‌ای درباره عرضه‌کنندگان صورت گرفته است؟
- آیا از فهرست تأیید شده‌ای از شرکت‌کنندگان در مناقصه استفاده شده است؟
- آیا شرکت‌کنندگان بی‌صلاحیت وارد یا شرکت‌کنندگان صلاحیت‌دار خارج شده‌اند؟
- آیا از اهمیت معیارهایی مثل اجرای امنیت و سلامت، شایستگی فنی و غیره کاسته شده است؟

- آیا پایگاه‌های داده سرمایه‌گذاری مشترک بررسی شده است؟

۳-۹-۴ پرسش‌های راجع به مناقصه

- آیا تشریفات کاملاً مستندی برای مناقصه وجود دارد؟
- آیا پیگیری حسابرسی مناسبی وجود دارد؟
- آیا با تمام شرکت‌کنندگان در مناقصه برابر رفتار شده است؟
- آیا گشایشی رسمی همراه با شهود از پیشنهادهای مناقصه وجود دارد؟
- آیا در تمامی مراحل اطلاعات و یا فناوری اطلاعات و همچنین، امنیت فیزیکی مناسبی وجود دارد؟

۴-۹-۴ پرسش‌های راجع به ارزیابی

- معیارهای از پیش تعیین شده چه بوده‌اند؟
- آیا دخالت بر مبنای «نیاز به دانستن» بوده است؟
- آیا هیچ حوزه جدید یا تغییری در مشخصات وجود داشته است؟
- آیا با شرکت‌کنندگان در تدارکات رفتاری برابر شده است؟
- آیا ارزیابی مناسبی از جنبه‌های فنی و تجاری وجود داشته است؟

۵-۹-۴ پرسش‌های راجع به اعطا و مدیریت

- آیا فشار نابجایی برای اعطای قرارداد به عرضه‌کننده خاصی وجود داشته است؟
- آیا اعطای قرارداد موجه و مستند بوده است؟
- آیا از شرکت‌کنندگان ناموفق کسب اطلاع و یا با آنها مصاحبه شده است؟
- آیا اصلاح ناموجهی در قرارداد وجود داشته است؟
- آیا تغییراتی درباره تخلف از ترتیب اجرای کار و بودجه یا برنامه وجود داشته است؟
- آیا گزارش‌دهی پایان یافته است؟
- آیا تماس مستمری با مرکز اصلی سرمایه‌گذاری مشترک وجود داشته است؟

۴-۱۰ مطالعه موردی دوازدهم: مدیریت نتیجه‌محور

۴-۱۰-۱ برنامه توسعه ملل متحد^۱

عنصر اصلی در نظام مدیریت نتیجه‌محور چارچوب سرمایه‌گذاری چندساله^۲ ۲۰۰۰-۲۰۰۳ برنامه توسعه ملل متحد است.^۳ سند چارچوب سرمایه‌گذاری چندساله چارچوبی چهارساله را برای فعالیت مورد نظر این سازمان تدوین کرده است. این سند بر مبنای واقعیت‌های تجربی گزینه‌های برنامه‌هایی که در سطح کشوری، منطقه‌ای و جهانی انجام شده‌اند، به‌عنوان سندی کلیدی برای مدیریت راهبردی برنامه توسعه ملل متحد مدنظر بوده است.

چارچوب سرمایه‌گذاری چندساله متشکل از دو سند اصلی است: چارچوب نتایج راهبردی^۴ و چارچوب منابع یکپارچه.^۵ این رویکرد ترکیب رویکرد «بالا به پایین» (چارچوب اهداف یا زیراهداف تصمیم‌گیری شده در سطح مرکزی) و «پایین به بالا» (نتایج مشخص در سطح کشوری از طریق فرایندی تصمیم‌گیری شده که به‌موجب آن هر دفتر کشوری و سایر واحدهای فعال برنامه توسعه ملل متحد در تنظیم ۱۵۰ چارچوب نتایج راهبردی مشارکت داشته‌اند) است. چارچوب نتایج و چارچوب منابع، هنوز در یک ردیف قرار نگرفته‌اند و اختلافی حدود پنجاه درصد میان نیازهای منابع تنظیم‌شده و منابع واقعی تخصیص‌یافته وجود دارد. در این نظام دو سند گزارش‌دهی اصلی وجود دارد:

• گزارش ماهانه نتیجه‌محور^۶ که درباره پیشرفت حاصل از مشارکت در نتایج

شناسایی شده در چارچوب نتایج راهبردی گزارش می‌دهد؛ و

• گزارش چارچوب سرمایه‌گذاری چندساله که باید ارزیابی دقیق‌تری را از نتایج

به‌دست آمده در پایان دوره چهارساله ارائه دهد.

۴-۱۰-۲ بانک جهانی

مدیریت نتیجه‌محور در این بانک بخشی از نظام‌های مختلف و شرکت‌کنندگان متفاوت است. ارزیابی در این بانک دو جنبه عمده دارد:

1. United Nations Development Programme (UNDP)
2. Multi-Year Funding Framework (MYFF)
3. Strategic Result Framework (SRF)
4. Integrated Resources Framework (IRF)
5. Results Oriented Annual Report (ROAR)

• خودسنجی از سوی واحدهای مسئول برنامه‌ها و فعالیت‌های خاص؛ و

• ارزیابی مستقل از سوی اداره ارزیابی عملیات‌ها.^۱ یک هیئتی (کمیته کارآمدی توسعه) بر نظام ارزیابی فعالیت‌ها نظارت می‌کند.

گروه تضمین کیفیت،^۲ که در سال ۱۹۹۶ تأسیس شده، سلسله‌ای از مدیران و کارکنان را با ارزیابی‌های مستمر از کیفیت فعالیت ایجاد کرده و آنها را به رسمیت می‌شناسد و به آنها برای رسیدگی به حوزه‌های مشکل‌ساز مهم در مسئولیت‌های حاضر کمک می‌کند. گروه تأمین کیفیت، محصولات قابل استفاده را با مبنای نمونه، از جمله بازنگری در نظارت‌ها، بررسی کیفیت محصولات جدید پیشنهادی و عیب‌یابی برنامه‌های مشکل، بررسی کیفیت خدمات مشورتی و عملکرد مسئولیت‌های کشوری ارزیابی می‌کند.

افزون بر این، این بانک دارای اداره حسابرسی داخلی و یک هیئت بازرسی است. در این بانک، در سطح برنامه، نظام مناسب نظارت، پیگیری، اجرا و گزارش تکمیل اجرا^۳ وجود دارد که از سوی بخش مسئول برنامه انجام می‌شود. در سطح کشوری، سند اساسی «راهبرد مساعدت کشوری»^۴ است که هر ساله یا هر دو یا سه سال بسته به اندازه، اهمیت و نیاز، تجدیدنظر می‌شود. شاخص‌های عملکرد در اسناد مختلف راهبرد مساعدت کشوری گنجانده می‌شود. «ارزیابی مستقل از سوی بخش ارزیابی فعالیت‌ها» مطابق سند «بررسی‌های مساعدت کشوری»^۵ به ارزیابی درباره فعالیت بانک در سطح کشوری می‌پردازد تا اطلاعات ارزیابی شده را وارد فرایند راهبردی کند.

در مورد ۱۵ بخش این بانک نظام مشابهی با اسناد راهبرد بخشی و بررسی‌های راهبرد بخشی در حال طراحی است.

۳-۱۰-۴ دولت ایالات متحده

قانون عملکرد و نتایج دولتی^۶ مصوب ۱۹۹۳ نهادها را ملزم می‌کند اهداف راهبردی خود

1. Operations Evaluation Department (OED)
2. Quality Assurance Group (QAG)
3. Implementation-Completion Reports (ICR)
4. Country Assistance Strategy (CAS)
5. Country Assistance Reviews (CAR)
6. Government Performance and Results Act (GPRA)

را با توجه به طرح‌های راهبردی بلندمدت و سالیانه تدوین کنند، عملکردها را با توجه به آنها ارزیابی کنند و به عموم درباره میزان برآورده شدن آنها گزارش دهند. چنین الزاماتی مستلزم موارد زیر است:

- تدوین طرح‌های راهبردی؛
- امکان‌پذیری ارائه سالیانه طرح‌های اجرایی؛ و
- گزارش سالیانه پیشرفت و نتایج عملکرد برنامه.

هدف از طرح راهبردی هماهنگ کردن سازمان و بودجه نهاد با رسالت‌ها و اهداف آن است. این طرح‌ها باید به تدوین و اجرای بودجه رهنما شوند و به‌عنوان ابزاری برای تدوین اولویت‌ها و تخصیص منابع سازگار با این اولویت‌ها عمل کنند. طرح راهبردی حداقل دوره‌ای شش ساله را دربرمی‌گیرد: سال مالی که در آن ارائه می‌شود و حداقل پنج سال پس از آن. اهداف و مقاصد آن چارچوبی را برای طراحی عملکرد سالیانه تنظیم می‌کند. این طرح باید مشتمل بر اهداف عملکرد سالیانه‌ای باشد که نهاد برای سنجش پیشرفت خود به‌سمت اجرای اهداف راهبردی خود به‌کار می‌برد و همچنین، شامل شناسایی اقدامات اجرایی‌ای شود که نهاد برای ارزیابی خود از آن استفاده می‌کند. این قانون اداره مدیریت و بودجه‌ریزی^۱ را موظف می‌کند طرح اجرایی در سطح دولتی را به‌صورت بخشی از بودجه رئیس‌جمهور فراهم کند. این طرح مبتنی بر طرح‌های اجرایی نهادی است. گزارش عملکرد سالیانه باید عملکرد واقعی را با سطوح برنامه‌ریزی شده اجرایی که در طرح اجرایی سالیانه تدوین شده مقایسه کند. هنگامی که سطح اجرایی برنامه‌ریزی شده مراعات نشود، این گزارش باید علت آن را توضیح و اقداماتی را که باید برای نائل شدن به این اهداف در آینده اتخاذ کرد شرح دهد. همچنین، این گزارش باید خلاصه‌ای از ارزیابی برنامه را، که در طول سال مالی انجام شده، ارائه کند.

۴-۱۰-۴ نهاد توسعه بین‌المللی ایالات متحده^۲

نظام مدیریت نتیجه‌محور که مبتنی بر قانون عملکرد و نتایج دولتی است، متناسب با فضای امور خارجی‌ای است که در آن عمل می‌کند. هر واحد فعال یک طرح راهبردی

1. Office of Management and Budgeting (OMB)

2. US Agency for International Development (USAID)

تهیه می‌کند، حال آنکه طرح راهبردی در سطح نهاد به‌طور مشترک تهیه می‌شود. طرح‌های راهبردی مقاصد راهبردی‌ای را روشن می‌کنند که یک واحد می‌خواهد در طول پنج تا هشت سال به آنها دست یابد. همچنین، این طرح‌ها بر فعالیت‌های برنامه‌ای آن واحد در مورد مقاصد راهبردی‌اش متمرکز می‌شوند و رابطه‌ی علی-معلولی را میان سطوح نتایج به‌دست می‌آورد و شاخص‌های اجرایی را برای سنجش پیشرفت و تخمین منابع مورد نیاز برای دست یافتن به اهداف گزینش می‌کند.

نخستین طرح راهبردی در سطح نهادی در سپتامبر ۱۹۹۷ تهیه شد. شاخص‌های اجرایی در سطح نهادی به‌طور گسترده‌ای با اهداف مدیریت توسعه بین‌المللی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ سازگار است. طرح‌ها و نتایج راهبردی سالیانه، هم در سطح نهادی و هم در سطح کشوری شامل شاخص‌های نتیجه‌ای می‌شود. گزارش‌ها و نتایج سالیانه یک واحد با گزارش «بررسی نتایج-درخواست منابع» ترکیب می‌شوند. در حالت مطلوب، باید دو بخش این گزارش با هم پیوند بخورند. اهداف سطح کشوری باید در دسترس باشند. طرح اجرایی سالیانه نهادی و تقدیم بودجه سالیانه همراه آن برای اداره مدیریت و بودجه‌ریزی طرح کوتاه‌مدت نهاد را، که باید به سیاست خارجی، مدیریت و اولویت‌های کنگره پاسخ دهد، تشریح می‌کند.

در طول سال مالی ۲۰۰۱، نهاد توسعه بین‌المللی ایالات متحده انتظار داشت درباره ۴۵۰ «هدف راهبردی» در حدود ۱۲۵ کشور فعالیت کند. از آنها ۷۵ کشور بودند که این نهاد در آنها نیروی انسانی مقیم داشت. هرکدام از این مقاصد دارای یک تمرکز نتیجه‌ای با شاخص‌ها و اهداف اجرایی بودند که با فضای محلی انطباق داشتند.

۴-۱۰-۵ دولت کانادا

در سال ۱۹۹۵ «مدیریت برای نتایج» به‌عنوان رویکردی برای بهبود فعالیت‌های دولت و ارائه خدمات به کانادایی‌ها آغاز شد. این رویکرد دارای سه گام بود:

- شناسایی تعهدات مهم برای نتایج (آنچه دولت می‌خواهد برای کانادایی‌ها به‌دست آورد)؛

• سنجش و بهبود عملکرد؛ و

• گزارش درباره موفقیت‌ها به شیوه‌ای متعادل و معتبر.

ایجاد ظرفیت مدیریت نتیجه‌محور در بخش‌ها تعهدی بلندمدت در نظر گرفته می‌شود، اما پیشرفت مناسبی در حال وقوع است. مدیریت نتیجه‌محور فقط در سطح فدرال یافت نمی‌شود. ایالت آلبرتا و سایر ایالت‌ها نیز به روش‌های مختلف اقداماتی را انجام داده‌اند. این رویکرد به این دلیل آغاز شده که اراده‌ای سیاسی برای حل مشکلات اقتصادی وجود داشته است. هدف کلی، بهبود گزارش‌دهی به مجلس قانون‌گذاری بوده است.

۴-۱۰-۶ نهاد توسعه بین‌المللی کانادا

در سال ۱۹۹۶، رئیس نهاد توسعه بین‌المللی کانادا، برای بخشی از تعهد به نتیجه‌محورتر شدن، در بیان سیاست‌گذاری این نهاد مدیریت نتیجه‌محور را اعلام کرد. اعلام این سیاست‌گذاری تجربه‌های این نهاد را در اجرای مدیریت نتیجه‌محور تجمیع و برخی واژگان کلی، مفاهیم اساسی و اصول اجرایی را ایجاد کرد. چارچوب پاسخ‌گویی این نهاد که در سال ۱۹۹۸ به تصویب رسید نیز جزء مهم دیگری از رویکرد مدیریت نتیجه‌محور است. این چارچوب پاسخ‌گویی نهاد توسعه بین‌المللی کانادا را با واژه‌های نتایج توسعه‌ای و عملیاتی در کل سطح نهاد و همچنین، برای نوآوری‌های توسعه‌ای مختلف خود مفصل برمی‌شمرد.

۴-۱۰-۷ دولت نروژ

در دولت نروژ نظام مدیریت نتیجه‌محور در سال ۱۹۹۷ و در مقررات مالی دولت ترسیم شده است. این مقررات بیشتر آنچه را در فرایند طولانی نوسازی بخش دولتی در طول دهه گذشته تدوین شده جمع‌آوری و خلاصه کرده است. این مقررات تمام ابزارهای مدیریت مالی و اجرایی را دربرمی‌گیرد و شامل بودجه‌ریزی، تخصیص اعتبار، مدیریت نهادهای فرعی، طراحی و مدیریت فعالیت نقل و انتقالات مالی می‌شود. اکنون بودجه‌ریزی به صورت واضح‌تری با فعالیت‌ها مرتبط است. در چارچوب اقتصاد مرجع بزرگ‌تری مسئول نهادهایی شده است که به نوبه خود از آنها انتظار می‌رود

پاسخ‌گوی عملکردشان باشند. برای تکمیل گزارش‌های عادی سالیانه نهاد، از وزیران خواسته می‌شود به ارزیابی برنامه‌ها، نهادها و فعالیت‌ها بپردازند. با اینکه در این مقررات فقط ارزیابی‌های تلخیصی ذکر شده است، اما مدیریت نتیجه‌محور نماینده روش جدیدی از ارائه کاربرد نظام‌مند از ارزیابی برای بهبود فرایندهای تصمیم‌گیری است. مقررات مالی دولت به وضوح بیان می‌دارد که سنجش عملکرد باید بر نتایج و همچنین، خروجی‌ها متمرکز باشد. در فضای نروژ، تبادل نظر میان ذی‌نفعان در سطوح مختلف تقریباً پیش‌شرطی برای نتیجه‌گیری از بهبود اطلاعات اجرایی است.

فصل پنجم

پیشگیری اجتماعی

۵-۱ پیشگیری اجتماعی و تواناسازی مردم

برای سهولت ارجاع، اقدامات پیشگیرانه به پیشگیری «وضع‌ی» که شرایط خاصی را هدف قرار می‌دهد و در آن باید مشکل فساد رفع شود و پیشگیری «اجتماعی» تقسیم شده است که عوامل کلی‌تر اجتماعی یا اقتصادی را به‌منظور ایجاد شرایطی هدف قرار می‌دهند که کمتر ایجادکننده یا پشتیبان اقدامات فاسدند. بیشتر اقدامات پیشگیری «اجتماعی»، باید به رشد آگاهی درباره فساد و بسیج شهروندان برای دوری کردن از فساد و انتظار سلامت از کسانی بپردازند که به‌ویژه در بخش دولتی خدمات ارائه می‌دهند. به همین دلیل، بسیاری از عناصر اجتماعی برنامه‌های مبارزه با فساد را نیز می‌توان به‌عنوان اقدامات «تواناساز» در نظر گرفت، به این معنا که این اقدامات برای اعضای جامعه به‌منظور اتخاذ اقدامات مناسب توانایی و انگیزه ایجاد می‌کند.

اقدامات دیگر در این دسته، مثل ساختارهای نظارتی و پاسخ‌گویی، بیشتر از طریق مراقبت و بازدارندگی عمل می‌کنند، اما فعالیتشان آن‌قدر وسیع است که بر کل بخش دولتی و در برخی موارد، بر بخش خصوصی نیز تأثیر می‌گذارند. بنابراین، برای مثال، اقدامات شفاف‌کننده خاص یک موقعیت، مانند فرایند تدارکات دولتی، اقداماتی وضعی در نظر گرفته می‌شوند، حال آنکه تصویب مقررات دسترسی به اطلاعات که شفافیت را در کل دولت به ارمغان می‌آورد بیشتر دارای ماهیت پیشگیری اجتماعی است. با این حال، میان این دو تا حدی هم‌پوشانی وجود دارد. این دو به‌طور پراکنده در فصل دوم کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد آمده‌اند و برخی مقررات خاص عناصر هر دو را دربرگرفته‌اند.^۱

۱. برای مثال، بندهای نخست و چهارم ماده ۷ به اقدامات عمومی می‌پردازند، درحالی‌که بندهای ۲ و ۳ مختص شرایطی هستند که به فعالیت‌های سیاسی، از جمله برگزاری و تصدی سمت انتخاباتی و تأمین مالی احزاب ←

اقدامات اجتماعی، که در بخش زیر بررسی شده است، به‌علت تأثیری که ممکن است بگذارند، به‌طور قابل توجهی از اقدامات پیشگیرانه وضعی قوی‌ترند. با این حال، این اقدامات از نظر ماهیت کلی‌ترند. بیشتر آنها شامل عناصری می‌شوند که هدفشان پیشگیری از فساد است. با این حال، بیشتر آنها فراتر می‌روند و عناصری را دربرمی‌گیرند که نتایج مطلوب دیگری را ایجاد می‌کنند. به‌طور کلی، افزایش آگاهی، سلامت و انتظارات شمار زیادی از مردم دو نتیجه را دربردارد:

• با افزایش بازدارندگی و کاهش احتمال ورود کسانی که در این کار مستعد فسادند، از فساد پیشگیری می‌کند؛ و

• عناصر واکنشی راهبردهای مبارزه با فساد را قوی‌تر و کارآمدتر می‌کند. برای مثال، از آنجا که انتظارات عمومی مداخلات برونی را دشوارتر می‌کند و کسانی که تحت تأثیر فساد قرار گرفته‌اند بیشتر احتمال دارد رویدادها را گزارش و در تحقیقات و تعقیب‌ها مشارکت کنند، سازوکارهایی چون اجرای حقوق کیفری و ساختارهای حسابرسی کارآمدتر می‌شوند.

در نهایت، موفقیت یا شکست هر راهبرد ملی مبارزه با فساد، تا حد زیادی به میزان بسیج توجه عمومی به هزینه‌های فساد بستگی دارد. در غالب موارد، این کلیت جامعه است که هزینه‌های فساد را متحمل می‌شود و تساهل یا بی‌توجهی شهروندان است که اجازه رشد فساد را می‌دهد. با اینکه ممکن است نهادها یا افراد خاصی پاسخ‌گوی موارد یا مشکلات خاص فساد باشند، اما کسانی که آنها را مسئول کرده‌اند، به‌نوبه خود پاسخ‌گوی مردم‌اند. بسیج افکار عمومی در پشتیبانی از اقدامات محکم ضدفساد نیز مستلزم بسیج پشتیبانی عمومی برای معیارهای بالای سلامت و عملکرد اداره دولتی و خصوصی و مخالفت با فساد در هر جایی است که اتفاق می‌افتد. اگر این کار انجام شود، راهبردهای مبارزه با فساد فرصت بیشتری برای موفقیت دارند.

→ سیاسی می‌پردازند. مواد فصل دوم، که بیشتر دربرگیرنده اقدامات پیشگیرانه اجتماعی است، شامل ماده ۵ (سیاست‌ها و اقدامات کلی پیشگیرانه)، ماده ۱۰ (شفافیت و گزارش‌دهی عمومی)، ماده ۱۲ (پیشگیری در بخش خصوصی) و ماده ۱۳ (مشارکت جامعه) می‌شود.

۱-۵ آموزش عمومی و تبلیغ اطلاعات^۱

هیچ وقت دو جامعه مثل هم نیستند و شناسایی پیام و مخاطبان تا حدودی متفاوت‌اند. با این حال، به‌طور کلی، باید تمرکز بر آموزش مردم درباره ماهیت واقعی و پیامدهای فساد به‌منظور تضمین شناسایی زمان وقوع و بسیج مخالفت عمومی در برابر آن باشد و اطمینان حاصل شود که مردم در مورد پرونده‌های خاص، پیشرفت و گرایش‌های جدید و اقدامات ناظر مبارزه با فساد مطلع نگاه داشته می‌شوند.

در میان عموم مردم، می‌توان گروه‌های خاص زیادی را، با توجه به موقعیتشان، با پیام‌های خاص یا به‌وسیله رسانه‌های خاص هدف قرار داد. برای مثال، شهروندان خاصی که از تشریفات اداری دولتی خاصی استفاده می‌کنند می‌توانند اطلاعاتی را درباره معیارهای رفتار اخلاقی مورد انتظار دریافت کنند و درعین حال، مأموران دولتی استخدام شده در آن همان مطالب را به همراه اطلاعات بازدارنده درباره اموری چون نظارت‌های حسابرسی، مراقبت یا ضمانت اجراهای کیفری یا سایر ضمانت‌های اجرایی که ممکن است اعمال شوند دریافت کنند.

پیام‌های عمومی درباره فساد را می‌توان منتشر یا در رسانه‌های خبری عمومی پخش کرد و درعین حال، اقدامات متمرکزتری مثل همایش‌ها یا مطالب هدفمندتر را متوجه کسانی کرد که به‌طور مستقیم درگیر فرایندهایی هستند که برای فساد مستعدترند و از رسانه مناسب برای این منظور استفاده کرد.^۲ بخش‌های ذیل دامنه‌ای از

۱. برخی مقررات کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد به شیوه‌های مختلف قصد پشتیبانی از اطلاعات دولتی را درباره فساد دارند. به‌خصوص، ر.ک. قسمت ب بند ۱ ماده ۶ (نقش نهاد یا نهادهای مبارزه با فساد در افزایش یا بسط آگاهی راجع به فساد) و بند ۲ ماده ۱۳ (تضمین آگاهی و دسترسی اعضای جامعه به نهادهای مبارزه با فساد)؛ قسمت الف بند ۱ ماده ۹ (انتشار اطلاعات خاص درباره تشریفات و قراردادهای تدارکات دولتی)؛ ماده ۱۰ (گزارش‌دهی عمومی) و مخصوصاً بند الف ماده ۱۰ (اطلاعات دولتی درباره فرایندهای کارکردی و تصمیم‌گیری) و بند پ (انتشار اطلاعات درباره خطرهای فساد)؛ قسمت الف بند ۲ ماده ۱۲ (شفافیت بخش خصوصی)؛ و ماده ۱۳ (مشارکت جامعه) و به‌خصوص قسمت‌های ب و پ بند ۱ ماده ۱۳ (دسترسی عمومی به اطلاعات و اطلاع‌رسانی عمومی مربوط به عدم تحمل فساد) و قسمت ت بند ۱ (آزادی پیگیری، دریافت و انتشار اطلاعات راجع به فساد).

۲. یک نمونه موفق کمیسیون مستقل مبارزه با فساد هنگ‌کنگ است که سالانه (۲۰۰۰) ۲۷۸۰ نشست آموزشی را برای تقویت همکاری میان نهادهای مبارزه با فساد و بخش خصوصی و دولتی برگزار می‌کند. مأموران روابط عمومی در سال از طریق ۸۰۰ مکالمه فعالیت و برنامه خاص به‌طور میانگین با ۲۰۰۰۰۰ تا ۳۰۰۰۰۰ نفر در ←

رسانه‌ها را، که می‌توان از آنها استفاده کرد، و پیام‌هایی را، که باید از طریق آنها منتشر کرد، و بخش‌های کلیدی یا مخاطبان این پیام‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهند.

۲-۱-۵ ابزار ارائه پیام‌های ضدفساد

هنگامی که اصول اساسی تدوین می‌شوند، آموزش و افزایش آگاهی را می‌توان از طریق فعالیت‌های مختلف اجرا کرد. همانند محتوا، ابزارهای ارتباطی نیز تا حدودی بستگی به مخاطبان دارند. یک برنامه ملی قوی مبارزه با فساد، شامل تعدادی گزینه‌های بالقوه است و باید رویکرد منعطفی به طراحی و اصلاح طرح‌های ارتباطی داده شود. باید از ابزارهایی مانند پیمایش مأموران درگیر و اعضای جامعه که با آنها مواجه‌اند نیز استفاده شود تا با فراهم کردن اطلاعات بازخوردی، به طراحان در ارزیابی اینکه کدام روش کارآمد است و کدام‌یک نیاز به اصلاح یا جایگزینی دارد کمک شود. برخی گزینه‌های ارتباطی عبارت‌اند از:

- می‌توان از رسانه‌های گسترده یا دارای انتشار وسیع مثل رادیو، تلویزیون و رسانه‌های مکتوب برای دسترسی به عموم مردم استفاده کرد. نه فقط می‌توان اطلاعات را با تبلیغات و آگهی‌های خدمات دولتی، بلکه با پوشش خبری نیز منتشر کرد. مأمورانی که اطلاعات را برای رسانه‌ها تهیه می‌کنند نباید آنها را دستکاری یا تحریف کنند و باید اطمینان دهند برای رسانه‌ها هم درباره موفقیت‌ها و هم شکست‌های مبارزه با فساد گزارش خوبی ارائه شده است. برای دسترسی به مردم، باید به عواملی مانند باسوادی، تدوین مطالب در قالب‌های زبانی و فرهنگی مناسب و دسترسی مخاطبان به امکانات فنی مناسب (مثل تلفن، گیرنده‌های رادیویی یا تلویزیونی و ...) توجه کرد.

- می‌توان از اینترنت و سایر شبکه‌های رایانه‌ای یا ارتباطی استفاده کرد تا هم پیام‌هایی درباره فساد منتشر شود و هم به‌عنوان ابزاری برای تشویق و تسهیل گزارش از سوی کسانی که با آن مواجه‌اند به کار رود. یک مزیت عمده، انعطاف‌پذیری رایانه‌ها در

→ ارتباطات. ۲۰۰ عضو کارمند سالیانه و به‌طور رودررو از طریق نشست‌های مردمی، کارگاه‌های آموزشی در محل کار، مدرسه و همایش‌های طراحی شده برای مشاغل و حرف، با ۴ تا ۵ درصد مردم ملاقات می‌کنند. ر.ک.

See Alan Lai, Commissioner of Hong Kong SAR's ICAC in "Building Public Confidence: The Approach of the Hong Kong Special Administrative Area of China". in UN Forum for Crime and Society (2002).

این دسته‌بندی با همکاری سازمان شفافیت بین‌المللی طراحی شده است.

تدوین، ذخیره و انتشار اطلاعات است. معایب عمده نیز شامل فقدان دسترسی به رایانه و شبکه‌ها در کشورها و گروه‌های مردم و نیاز به معیارهای اساسی مهارت فنی و سواد برای به‌کار بردن آنهاست. بالاین‌حال، دلایل نشان می‌دهند که چنین مشکلاتی در حال رفع است.

• می‌توان برای ذی‌سهمان خاص به‌منظور بحث درباره مشکلات و اقدامات پیشنهادی، همایش‌ها، نشست‌ها یا کارگاه‌هایی را برگزار کرد. این قالب پرهزینه و زمان‌بر است، لیکن امکان بهره‌برداری از منافع، بررسی دقیق مطالب ارائه شده و ارتباط دوسویه شرکت‌کنندگان را فراهم می‌کند. می‌توان از نشست‌ها برای گزارش مطالب مختلف به شرکت‌کنندگان، از جمله برنامه‌های ضدفساد و برای نظرخواهی درباره دیدگاه‌های آنها درباره آنچه باید انجام داد و چگونه می‌توان به‌نحو بهتر توضیح داد استفاده کرد. این روش‌ها فرصت مناسبی را نیز برای گروه‌های خاص فراهم می‌کنند تا مسائل اخلاقی و طراحی اصول اخلاقی برای خودشان را بررسی کنند.

• تحقیقات یا رسیدگی عمومی را می‌توان درباره فساد، به‌طور کلی، یا برای بررسی مشکلات یا پرونده‌های خاص فساد انجام داد. با اینکه بررسی موردی فساد نسبتاً ناکافی است، اما امکان دارد از حوزه‌های این معضل بررسی دقیق و شفافیت به‌عمل آورد و نتایجی را ترسیم کند که با حوزه‌های دیگر در ارتباط‌اند. در بسیاری از کشورها، چنین تحقیقاتی به امکان یا وجود رسیدگی کیفری و حقوق مربوط به دادرسی متهم در چنین رسیدگی‌هایی محدود می‌شود. ممکن است دولت بین تعقیب و تحقیق یکی را انتخاب کند یا در برخی موارد تا زمانی که تمام رسیدگی‌های کیفری مربوط تمام شود، هرگونه تحقیق را به تعویق بیندازد.

• برای مثال، می‌توان برای جمع‌آوری، تحلیل و تبلیغ اطلاعات راجع به نرخ واقعی یا فراوانی فساد، احساس مردم از فساد، کارآمدی اقدامات ضدفساد و عملکرد کلی مدیریت دولتی و سلامت آن از پیمایش استفاده کرد. هدف از پیمایش آن است که به‌جای سنجش عینی از ماهیت و میزان فساد احساس ذهنی درباره فساد ارزیابی شود. بالاین‌حال، در بسیاری از راهبردها هم ارزیابی‌های عینی و هم ارزیابی‌های ذهنی ضروری خواهند بود.

• غالباً حقوق کیفری به‌عنوان رسانه ارتباطی مورد غفلت قرار می‌گیرد. بالاین‌حال، همان‌طور که در بالا نیز ذکر شد، طراحی، قانون‌گذاری و انتشار تخلفات و تشریفات

کیفری ناظر فساد معیارهای حقوقی حداقل و در بسیاری موارد، معیارهای اخلاقی را نیز تنظیم می‌کند. جرم‌انگاری رفتار فاسد از سوی قانون‌گذار پیام مهمی را ارسال می‌کند و توجیه عقلانی و اخلاقی فساد را برای کسانی که درگیر آن هستند، دشوار می‌سازد.

● انتشار اطلاعات راجع به تحقیق، تعقیب و سایر رسیدگی‌ها، مانند رسیدگی انتظامی در پرونده‌های فساد، نیز پیام بازدارنده مهمی ارسال می‌کند. همچنین این کار به رسانه‌ها فرصت تحقیق درباره ماهیت و هزینه فساد در فضای پرونده‌های واقعی را می‌دهد که این کار، فی‌نفسه نسبت به انتشار صرف همین مطالب، علاقه مردم را بیشتر جلب خواهد کرد.

● تولید و انتشار راهبرد ملی سلامت و اقدامات ضدفساد را می‌توان برای ارسال پیام هم به عموم مردم و هم به گروه‌های خاصی به کار برد که این اقدامات برای آنها اعمال خواهد شد. مطالب منتشر شده باید در قالبی باشند که بیشتر مخاطبان را تشویق و آنها را درک کنند.

● تولید مطالب دقیق‌تر در رسانه‌های تخصصی، مثل برنامه‌ریزی امور عمومی در تلویزیون یا رادیو و مجلات دانشگاهی یا حرفه‌ای، فرصتی را برای کاوش دقیق‌تر مسائل مهم ایجاد می‌کند. مطالبی که متوجه گروه‌های دانشگاهی و حرفه‌ای و همچنین خود رسانه‌هاست باید به‌گونه‌ای تدوین شوند که هم اعضای گروه را آموزش دهند و هم به آنها در آموزش دیگران کمک کنند. برای متخصصان دانشگاهی اهمیت دارد که هم در نقش منبعی برای مشاوره در سیاست‌گذاری و تحلیل و هم در مقام ناظران شایسته خارجی در طرح‌های دولت به راهبردهای ملی کمک کنند. باید از مشارکت آنها در منابع و دسترسی به اطلاعات پشتیبانی کرد.

● بسیاری از مطالب موجود تهیه شده از سوی دولت‌ها، سازمان‌های بین‌الدولی و غیردولتی را می‌توان به‌طور کارآمد، خواه از طریق انتشار کلمه به کلمه آنها و خواه به‌عنوان منابع اطلاعاتی، برای سایر مطالب هدفمند مشابه به کار برد. نمونه‌هایی از این دست شامل برنامه مبارزه با فساد ملل متحد و اسناد بین‌المللی‌ای چون کنوانسیون‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی یا کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد است. بسیاری از مقالات دانشگاهی نیز ممکن است تحقیقات و تحلیل سیاست‌گذاری مفیدی را

به دست دهند و ابزار مهمی برای انتقال تخصص و تجربه از کشوری به کشوری دیگر باشند.

۳-۱-۵ پیام‌هایی که باید ارسال شوند

معمولاً مطالب کلی زیر در تبلیغات مبارزه با فساد گنجانده می‌شوند. همان‌طور که در بالا نیز اشاره شد، معمولاً این مطالب برای مخاطبان خاص با توضیحات مفصل‌تر و پیام‌های اضافه تکمیل می‌شوند.

۴-۱-۵ ماهیت فساد

مباحث بین‌المللی دامنه وسیعی از تلقی‌های راجع به آنچه «فساد» را تشکیل می‌دهد ترسیم کرده‌اند. در سطح ملی، سیاست‌گذاران باید درک روشنی از فساد داشته باشند و آن را به‌طور کارآمد به مخاطبان مختلف منتقل کنند. مقابله با فساد و پشتیبانی از اقدامات علیه آن را نمی‌توان تا زمانی که مردم درک روشنی از آن داشته باشند بسیج کرد.

۵-۱-۵ هزینه‌های بلاواسطه فساد

برای جلب پشتیبانی مردم، باید هم برای جامعه و هم برای افرادی که در آن زندگی می‌کنند، ثابت شود که فساد مضر است. هزینه مستقیم فساد شامل تشریفات ناعادلانه و نامعقول برای اختصاص منابع عمومی می‌شود. می‌توان به آنهایی که به دادوستد با دولت می‌پردازند، درباره هزینه‌ها و عدم قطعیت فرایندهای تدارکات فاسد توضیح داد. به مخاطبان عمومی‌تر نیز می‌توان درباره افزایش کلی هزینه‌ها و کاهش منافع توضیح داد. برای مثال، ممکن است خدمات ضروری، مانند معالجات، به این علت که اولویت‌های مراقبت پزشکی بر مبنای معیارهای فاسد طراحی شده و اختصاص یافته‌اند، در دسترس نباشند. به‌طور موردی، خدمات پزشکی به این دلیل در دسترس نیستند که بیماران توانایی پرداخت رشوه لازم را ندارند.

۶-۱-۵ هزینه‌های عمومی و باواسطه فساد

نمونه هزینه‌های باواسطه فساد شامل شکست برنامه‌های توسعه داخلی و خارجی و فساد نهادهای کلیدی مثل دادگاه‌ها و نهادهای سیاسی می‌شود. باید برای مردم ثابت کرد که

فساد افراد کمی را منتفع می‌سازد، اما در صورتی که اداره دولتی نامناسب باشد و نهادها به‌درستی عمل نکنند — حتی اگر اصلاً بتوانند کاری بکنند — عموم مردم ضرر بیشتری متحمل می‌شوند.

۵-۱-۷ معیارهای متعارف مورد انتظار در اداره دولت

باید معیارهای اصلی را برای اجرای کلی در تمام حوزه‌های اداره دولت و در فضای نهادها یا کارکردهای خاص تدوین کرد. در صورت لزوم می‌توان معیارهای رفتاری را نیز در بخش خصوصی و به‌ویژه در حوزه‌هایی که با دولت دادوستد دارند ترویج کرد. احتمالاً پیشنهاد معیارهای رفتاری، مباحث و مذاکرات راجع به آنچه مناسب است، چه چیزی برای افزایش آگاهی‌ها مفید است، اصلاح معیارهای پیشنهادی و ایجاد حس از خود دانستن و پشتیبانی از این معیارها را تسریع می‌کند. معیارهای حداقلی، به‌طور کلی از سوی حقوق‌کیفری تدوین می‌شوند و رفتاری را تعریف می‌کنند که موجب تعقیب و مجازات خواهد شد. در بسیاری موارد، معیارهای عالی‌تر به‌عنوان شرط استخدام یا موضوعی از اخلاق حرفه‌ای مورد انتظار خواهد بود. پیام مهم برای مأموران آن است که ناتوانی قانون‌گذار در جرم‌انگاری یک رفتار نباید مجوزی برای انجام آن باشد و قضاوت حقوقی قانون‌گذار و دادگاه‌ها نباید جایگزین قضاوت فردی یا حرفه‌ای دربارهٔ امور درست و نادرست شود.

۵-۱-۸ اهمیت هوشیاری و پاسخ‌گویی عمومی

باید اعضای جامعه را تشویق کرد مراقب فساد باشند و هنگامی که آن را کشف کردند، اقدامی انجام دهند. باید پشتیبانی عمومی از سازوکارها و نهادهایی که پاسخ‌گویی را افزایش می‌دهند، مثل ملزم کردن نهادهای دولتی به علنی کردن رسیدگی‌های خود تا حد امکان و حضور یک رسانهٔ عمومی بیطرف برای گزارش و شرح آن رسیدگی‌ها نیز تقویت شوند.

۵-۱-۹ اطلاعات راجع به برنامه‌های مبارزه با فساد

برای جلب همکاری و پشتیبانی از برنامه‌های پیشگیرانه و واکنشی، به اطلاعات عمومی دربارهٔ اینکه چه برنامه‌هایی مدنظر است و چرا باید از آنها پشتیبانی کرد و اطلاعات

خاص تر درباره نوع همکاری مورد نظر و چگونگی ارائه آن نیاز است. برای مثال، کارمندان دولتی باید متقاعد شوند که مبارزه با فساد به نفع آنهاست و به آنها اطلاعات خاصی مانند نشانی و شماره تلفن‌هایی که ممکن است به آنها گزارش دهند ارائه کرد. همان‌طور که پیشتر نیز اشاره شد، متقاعد کردن اطلاع‌دهندگان به اینکه به آنها اجازه داده می‌شود تا گمنام باقی بمانند یا به صورت دیگری از انتقام‌جویی محفوظ باشند نیز اهمیت دارد.^۱

۱۰-۱-۵ پیام‌های خاص برای مخاطبان خاص

معمولاً عناصر فوق در دامنه‌ای از مخاطبان خدمات دولتی اعمال می‌شوند. این پیام که گرفتن رشوه باعث ضررهای فردی و اجتماعی می‌شود و ممکن است دریافت‌کننده را موضوع مسئولیت کیفری قرار دهد، باید تقریباً به هر مخاطبی اعلام شود. با این حال، ممکن است اعمال خاص اصول کلی مبارزه با فساد متفاوت و به وظایف و «موقعیت واقعی‌ای» بستگی داشته باشد که معمولاً کسانی که آنها را انجام می‌دهند با آن روبه‌رو می‌شوند. یک رویکرد عمومی برای طراحی اصول مختص مخاطبان یا تنوع، طراحی موقعیتی واقعی است که مسائل مهم را به گونه‌ای مرتبط با مخاطب ایجاد می‌کند. سناریویی که در مشورت با گروه‌هایی چون مجریان قانون، مددکاران، مأموران بانکی یا مالی و متصدیان مراقبت‌های بهداشتی طراحی می‌شود اطمینان می‌دهد این پیام به‌نحو معناداری منتقل خواهد شد و شرکت‌کنندگان نسبت به معیارها، اصول و اقداماتی که از آنها انتظار می‌رود، احساس التزام خواهند داشت.

۱۱-۱-۵ مخاطبان پیام‌ها و اقدامات ضدفساد

می‌توان پیام‌هایی که باید منتقل شوند، دریافت‌کنندگان مورد نظر آنها و اقداماتی که باید در عمل در برابر فساد اتخاذ شوند را به چند دسته اصلی تقسیم کرد. هدف از این

۱. ر.ک. بند ۲ ماده ۱۳ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد (هر کشور عضو اقدامات مقتضی را اتخاذ خواهد کرد تا تضمین کند که نهادهای ضدفساد مربوط موضوع این کنوانسیون برای مردم شناخته شده‌اند و در صورت اقتضا دسترسی به این نهادها را برای گزارش‌دهی، از جمله به صورت ناشناس از هر حادثه‌ای که ممکن است طبق این کنوانسیون جرم تلقی شود، فراهم خواهد آورد) و بند ۴ ماده ۸ (اقداماتی برای تسهیل گزارش‌دهی از سوی مأموران دولتی).

اقدام، هم تقسیم‌بندی گروه‌هایی است که از آنها خواسته می‌شود سیاست‌گذاری‌ها یا اقدامات خاصی را اعمال کنند و هم دسته‌بندی اقدامات واقعی‌ای است که اجرایشان تکلیف می‌شود.^۱

۱۲-۱-۵ اقدامات و مخاطبان سیاسی و قانون‌گذار

با اینکه بسیاری از اقدامات را می‌توان بدون قانون اعمال کرد، اما بسیاری از اصلاحات عمده یا بنیادی نیازمند مبنایی در قانون اساسی ملی یا قوانین موضوعه‌اند. این اصلاحات عبارت‌اند از:

- تضمینات استقلال قضایی و تفکیک قوا،
- حقوق بنیادین بشری مثل آزادی اجتماعات و بیان،
- قواعد ناظر بر حمایت از استقلال گروه‌های اساسی، مثل رسانه‌ها، در جایی که مورد نیاز است و،
- ایجاد نهادهای مستقل مبارزه با فساد.

مخاطب مستقیم این اصلاحات، قانون‌گذاران، سیاست‌گذاران دولت و نهادهای دانشگاهی و در برخی موارد، دستگاه قضایی هستند. با در نظر گرفتن ماهیت این گروه‌ها، احتمال دارد آنها منابع برخی از عناصر این پیام باشند. با این حال، از آنجاکه اصلاحات ذاتاً ماهیت سیاسی دارند، معمولاً بخشی از پیام باید متوجه خود مردم نیز بشود تا پشتیبانی سیاسی لازم ایجاد شود. برای اقدامات ضدفساد پشتیبانی چندجانبه لازم است. بنابراین، تدوین و معطوف کردن اطلاعات به شیوه‌ای که وسیع‌ترین دامنه ممکن از باورهای سیاسی ملی را مورد توجه قرار دهد، ضروری خواهد بود.

۱۳-۱-۵ اقدامات و مخاطبان بخش دولتی

اقدامات بخش دولتی که از سوی برنامه‌های مبارزه با فساد حمایت می‌شوند به‌طور کلی متوجه کارکنان دولتی خواهند بود. در برخی موارد، این افراد شامل کسانی می‌شوند که سمت‌های قضایی و سیاسی دارند. در بسیاری موارد، گروه‌های خاص با مطالبی هدف

۱. این دسته‌بندی با همکاری سازمان شفافیت بین‌المللی طراحی شده است.

قرار می‌گیرند که با موقعیت کارکردی و سطح ارشدیت آنها تناسب دارد. در این مورد می‌توان اقدامات زیر را مورد توجه قرار داد:

- شفافیت بیشتر در کارکرد اصلی دولت با این تضمین که فعالیت‌ها برای عموم مردم، رسانه‌ها و تحقیقات حقوقی و دانشگاهی روشن است،
- مشارکت عمومی بیشتر در برنامه‌های اصلی، هم در قالب فرصت‌هایی برای اظهارنظر دربارهٔ سیاست‌گذاری و اجرای آن و هم در برخی موارد از طریق مشارکت واقعی در هیئت‌ها، کمیته‌ها و سایر نهادهای تصمیم‌گیر،
- تدوین و انتشار معیارهای رفتاری،
- طراحی کارکردهای اعتراض، اظهارنظر، بررسی و کارکردهای مشابه،
- ارزیابی منظم از اعتماد عمومی نسبت به کارکرد نهادهای مبارزه با فساد، نهادهای قضایی، مجریان قانون و سایر کارکردهای اصلی،
- ایجاد و مدیریت نظام‌های دسترسی به اطلاعات و،
- در جایی که مورد نیاز است، ایجاد کمیسیون‌ها و سایر نهادهای مشابه مبارزه با فساد.

۱۴-۱-۵ اقدامات و مخاطبان بخش خصوصی

می‌توان افراد و نهادهای بخش خصوصی را با مطالب و اطلاعاتی به‌منظور آموزش، مساعدت و تواناسازی آنها برای اجتناب از اقدامات فاسد هدف قرار داد. این کار شامل انتشار معیارهای اخلاقی، کدهای رفتاری و مطالب مشابه است. عناصر بخش خصوصی راهبرد ملی را می‌توان به مبادلات یا معاملات بین بخش دولتی و خصوصی محدود یا اینکه صرفاً به منافع بخش خصوصی توجه کرد.

۱۵-۱-۵ اقدامات و مخاطبان جامعهٔ مدنی

پیام‌های طراحی شده را می‌توان متوجه کل جامعهٔ مدنی یا به عناصر خاصی از آن، مثل سازمان‌های غیردولتی یا مجامع دانشگاهی مرتبط با مسائل خاص محدود کرد. برای برخی گروه‌ها، مبارزه با فساد سیاست اصلی یا فلسفهٔ وجودی است، حال آنکه برای دیگران این امر مشکلی است که باید در جریان تعقیب اهداف دیگر، مثل ارائه کارآمد

کمک، مراقبت بهداشتی یا خدمات دولتی حل شود. در بسیاری موارد، عناصر جامعه مدنی نیز منبع مهمی از اطلاعات ضدفسادند که باید با روش مکالمه دوطرفه نتیجه دهند. اقدامات جامعه مدنی باید شامل موارد زیر شود:

- شناسایی، آموزش، آگاهی‌بخشی و دخالت جامعه مدنی و سازمان‌های آن، از جمله رسانه‌ها، سازمان‌های غیردولتی، انجمن‌های شغلی و مؤسسات پژوهشی یا دانشگاهی در تحقیق و نظارت بر حکمرانی خوب، وضعیت فساد و پیشرفت‌های حاصل در مبارزه با آن؛
- ایجاد و تقویت شبکه‌های سازمان‌های غیردولتی برای سهیم بودن در اطلاعات مربوط به نوآوری‌های محلی، منطقه‌ای و ملی مبارزه با فساد؛
- تقویت، تجهیز و تشویق جامعه مدنی برای مطالبه سلامت و عدالت در دولت و دادوستدها؛ و

• طراحی پایگاه‌های داده و شبکه‌ها برای تضمین تجزیه و تحلیل و همچنین، نظارت بر روند پرونده‌های فساد و همچنین مبادله اطلاعات میان نهادهای مختلفی که از آنها برای مقابله با فساد دعوت شده است.

۲-۵ برنامه بیستم - دسترسی به اطلاعات

انتشار اطلاعات راجع به امور و مدیریت مسائل دولتی یکی از اقدامات ضدفساد است که به کرات یادآوری می‌شود. مردمی که از مسائل حکومتی تأثیرگذار بر خودشان آگاه می‌شوند و مطلع باقی می‌مانند انتظاراتی درباره معیارها خواهند داشت و در موقعیتی قرار می‌گیرند که بر کارگزاران فشار وارد می‌آورند این معیارها را رعایت کنند. بسیاری از برنامه‌ها در این مجموعه برنامه یا به‌طور خاص می‌خواهند شفافیت را به‌عنوان یک هدف ایجاد کنند یا در پشتیبانی از اهداف دیگر، عناصری از شفافیت را دربردارند. برنامه‌های بیستم، بیست‌ویکم و بیست‌ودوم، درون این دسته‌بندی قرار می‌گیرند و تلاش می‌کنند زمانی که مردم اطلاعاتی را مطالبه می‌کنند، به‌طور دقیق و به‌موقع در اختیارشان قرار گیرد (دسترسی به اطلاعات)، اطلاعات به‌طور فعال منتشر شوند، به‌گونه‌ای که کسانی که دنبال نمی‌کنند، اطلاعاتی داشته باشند و کسانی که به دنبال اطلاعات هستند، از امکانات بهتری برخوردار باشند و بتوانند با آن تقاضاهایشان را مطرح کنند (اطلاعات مردمی) و کسانی که متخصص کسب اطلاعات هستند و آنها را در اختیار مردم می‌گذارند - روزنامه‌نگاران -

تجهیز شوند و برای ایفای کارآمدترین نقش ممکن انگیزه داشته باشند. تمام این امور در حوزه فصل دوم کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد می‌گنجد. الزامات کلی بند نخست ماده پنجم از فصل دوم، دعوت به سیاست‌های ضدفسادی می‌کند که:

«... مشارکت جامعه را ارتقا می‌دهد و اصول حاکمیت قانون، مدیریت مناسب امور و

اموال دولتی، سلامت، شفافیت و پاسخ‌گویی را منعکس می‌کنند».

پس از آن، مواد بعدی به شرایط خاص‌تری می‌پردازند که بسیاری از آنها را می‌توان از طریق استفاده از یک یا چند برنامه از برنامه‌های بیستم، بیست‌ویکم و بیست‌ودوم، به‌طور کلی یا جزئی اجرا کرد.^۱

مشارکت جامعه در امور دولتی، هدف عمده کنوانسیون است و تضمین اینکه مردم دسترسی مؤثری به اطلاعات دارند، به‌طور خاص به‌عنوان یکی از ابزارها ذکر شده است، زیرا با آن می‌توان به این هدف نائل شد.^۲ دسترسی کارآمد را نیز می‌توان ابزاری برای تواناسازی دانست؛ تواناسازی هم به این مفهوم ماهوی که داشتن اطلاعات درباره مسائل و گزینه‌ها با خود توانایی اعمال نفوذ می‌آورد و بر نتایج تأثیر می‌گذارد و هم به مفهوم شکلی که دسترسی به ساختارهای اطلاعاتی معمولاً از سوی کاربر آغاز می‌شود. مردم اطلاعات را کسب می‌کنند، زیرا این کار از آنها خواسته می‌شود و کسب اطلاعات پیشین از آنها می‌خواهد تا همان‌طور که آگاهی‌شان از امور دولتی افزایش می‌یابد، با مهارتی روزافزون و حس اعتماد، آن را دوباره در آینده کسب کنند. هدف زیربنایی، همانند تمام سازوکارهای شفافیت، آموزش مردم و ترویج دانش درباره امور دولتی با در نظر گرفتن تضمین پاسخ‌گویی بالای دولت است.^۳

۱. به‌خصوص، ر.ک. قسمت الف بند ۱ ماده ۷ (کارایی، شفافیت و معیارهای عینی برای به‌کارگیری، ارتقا و ... کارکنان اداری و کارگزاران دولتی غیرانتخابی)؛ بند ۴ ماده ۷ (نظام‌هایی که شفافیت را ارتقا می‌دهند و از تعارض منافع پیشگیری می‌کنند)؛ بند ۱ ماده ۹ (نظام‌های تدارکات مبتنی بر شفافیت، رقابت و معیارهای عینی) و قسمت الف بند ۱ (توزیع عمومی اطلاعات مربوط به تدارکات)؛ ماده ۱۰ (شفافیت در اداره دولت) و قسمت الف (اطلاعات راجع به تصمیم‌گیری و حوزه‌های خاص دیگر) و قسمت ب (انتشار اطلاعات)؛ و ماده ۱۳ (مشارکت جامعه).

۲. قسمت ب بند ۱ ماده ۱۳ کنوانسیون.

3. See Alasdair Roberts, "Access to Government Information: An Overview of Issues", TI Working Paper, www.transparency.de/documents/work-papers/martin-feldman/4-preconditions.html, also Marsh, N., QC (ed.), *Public Access to Government-held Information*, British Institute for International and Comparative Law, London, 1987.

۱-۲-۵ شرح

تفاوت عمده میان نظام‌های دسترسی به اطلاعات و سایر سازوکارهای شفافیت و گزارش‌دهی عمومی این است که نظام‌های دسترسی ازسوی کاربر آغاز می‌شوند. در جایی که نظام‌های اطلاعات دولتی متضمن اطلاعاتی هستند که ازسوی نهادهای دولتی ایجاد، منتشر و آغاز شده‌اند، نظام‌های دسترسی عملاً زمانی ایجاد می‌شوند که مردم آن را مطالبه کنند. در یک نظام منظم تعادلی وجود دارد که تضمین می‌کند افراد برونی با توجه به اینکه چه اطلاعاتی درخواست و چه مسائلی پیگیری می‌شود، دستور کار را تنظیم می‌کنند و بررسی‌های مستقل اطمینان می‌دهند مأموران نمی‌توانند به‌طور خودسرانه یا نامتعارف مانع از دسترسی به اطلاعات تحقیقات شوند. درعین حال، در این نظام از افشای برخی طبقه‌های محدود اطلاعات که افشای آن ممکن است به نفع فردی باشد که آن را تقاضا می‌کند، اما به نفع کلی جامعه نباشد جلوگیری می‌شود.^۱

معمولاً مقررات مربوط به دسترسی به اطلاعات شامل تمام یا برخی از عناصر زیر است:

- نهادهای دولتی ملزم به انتشار اطلاعات اساسی درباره کاری که انجام می‌دهند و چگونگی آن هستند تا اولاً، میزان قابل توجهی از اطلاعات راجع به اهداف اطلاعات کلی و شفافیت را ارائه دهند و ثانیاً، مبنایی برای تقاضای معقول به‌منظور اطلاعات خاص ایجاد کنند. معمولاً این الزامات شامل امور زیر می‌شوند: انتشار اموری مانند شرح وظایف قانونی و سایر موارد، بودجه‌ها، گزارش‌های سالیانه و گزارش‌های منظم دیگری که به‌طور خلاصه فعالیت‌ها را ذکر می‌کنند و اطلاعات راجع به نهادهای رسیدگی‌کننده به شکایت‌ها و سایر نهادهای نظارتی، از جمله چگونگی تماس با آنها و گزارش‌هایی درباره فعالیت آنها یا مکان‌هایی که می‌توان چنین گزارش‌هایی را در آنجا پیدا کرد.^۲

۱. نمونه‌های این امر شامل تحقیقات ملی همراه با حسن‌نیت یا اطلاعات امنیتی کیفری، اطلاعات فردی درباره اشخاص، مشاوره حقوقی ممتاز به دولت و اطلاعات تجاری حساسی است که ازسوی دولت نگهداری می‌شود. بدون چنین محدودیت‌هایی برای دسترسی به اطلاعات تجاری، دسترسی به اطلاعات برای رقیبان به‌طور نا عادلانه‌ای مفید خواهد بود و برای مثال گروه‌های مجرمانه سازمان‌یافته می‌توانند با دسترسی به اموری مانند اطلاعات امنیتی کیفری، درباره اقدامات علیه آنها ازسوی مجریان قانون اطلاعاتی کسب کنند.

۲. در مورد نهادهای مبارزه با فساد، انتشار این اطلاعات ازسوی کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد الزامی شده است (بند ۲ ماده ۱۳). غالباً به‌دلیل الزامات تفکیک و استقلال کارکردی، مکان نهادهای نظارتی و گزارش‌های آنها با مکان نهادهایی که بر آنها نظارت می‌کنند متفاوت است.

● حق دسترسی به اطلاعات مستند که از نظر قانونی قابل اجرا و از سوی دولت مقرر شده است، به رسمیت شناخته می‌شود و صرفاً مطابق این استثناهاست که باید به‌طور معقول از منافع عمومی یا حریم اشخاص حمایت شود. موضوع‌هایی که به‌طور کلی از تحقیقات خارج می‌شوند عبارت‌اند از: مباحث کابینه، اقدامات قضایی، اجرای قانون و امنیت عمومی، روابط بین‌الدولی و اسناد کاری داخلی. دسترسی با ارائه فرصت متعارف به متقاضیان برای بررسی سند یا ارائه یک نسخه به آنها فراهم می‌شود.

● سازوکار بررسی مستقل برای تعیین اینکه آیا اطلاعات مورد جست‌وجو، مشمول دسترسی یا مستثنا از آن است، ثابت و محفوظ است. معمولاً کارایی این فرایند مستلزم این فرض است که اطلاعات در دسترس است و بار اثبات اینکه نباید آنها را افشا کرد، برعهده نهاد دولتی مورد نظر است.^۱ هر نهاد باید اطلاعاتی را که نگهداری می‌کند، بررسی نماید تا اسناد یا سایر عناصری که از نظرش نباید افشا شود شناسایی شود. پس از آن، از سوی مرجع مستقل بررسی صورت می‌گیرد و اگر نظرش آن باشد که هیچ‌یک از مطالب نباید افشا شود، می‌توان از آن نزد دادگاه یا دیوان مستقل تجدیدنظرخواهی کرد. معمولاً این بررسی مستقل لازم است، زیرا این اطلاعات باید از سوی کسی بررسی شود که نسبت به نهاد دولتی جانب‌داری نداشته باشد و درعین حال، بتوان به او اطمینان داشت که اطلاعات حساس را، در صورتی که تصمیم به محدودسازی آن محفوظ باشد، افشا نخواهد کرد. این کارکرد بسیار حیاتی است. اطلاعات مورد بحث غالباً بسیار حساس‌اند و بسیار اهمیت دارد که هر دو طرف به صلاح‌دید، سلامت و بی‌طرفی فرایند بررسی احترام بگذارند، بی‌آنکه هیچ‌یک در موقعیت بازنگری کامل فعالیت خود باشند.

● غالباً برای نهادهای دولتی محدوده و چارچوب زمانی‌ای مقرر می‌شود تا فرصت کافی برای جست‌وجو، جمع‌آوری و بررسی اطلاعات مورد نظر داشته باشند و اگر پیشنهاد دهند که هیچ‌یک از اطلاعات قابل افشا نیست، برای فرایند بررسی مستقل نیز محدوده و چارچوب زمانی مقرر می‌شود و درعین حال، تأخیر مفرط و نامعین نیز مجاز شمرده نمی‌شود.

۱. این قاعده از نظر شکلی نیز عادلانه است، زیرا شخصی که اطلاعات را درخواست می‌کند مجاز نیست تا این مرحله آنها را بررسی کند و بنابراین، در موقعیتی نیست که بر مبنای محتوای خود اطلاعات استدلال کند که باید آنها را افشا کرد یا خیر.

• معمولاً اطلاعات خصوصی افراد از دسترس عموم محفوظ می‌ماند، اما ممکن است این اطلاعات از سوی خود اشخاص درخواست شود. غالباً حق دسترسی افراد با حق اعتراض درباره ناقص یا نادرست بودن اطلاعات همراه است و اگر اثبات شود، حق اصلاح آن نیز وجود دارد. همچنین، برخی نظام‌ها به افراد اجازه اعتراض می‌دهند و اگر تصمیم بر آن باشد که تغییری در اطلاعات ایجاد نشود، اطلاعات جبران‌کننده آن را درخواست کنند.

۲-۲-۵ پیش‌شرط‌ها و خطرهای^۱

در بیشتر موارد، دو دهه تجربه اجرای نظام‌های اطلاعات دولتی، اکراه و ترس دولت‌ها در فراهم کردن دسترسی به اطلاعات را تأیید نکرده است. در تمام دنیا دولت‌ها پذیرفته‌اند که مردم حق دارند درباره فعالیت‌ها و کارکردهایشان اطلاع کسب کنند. مطالعات نشان می‌دهد بیشتر بخش‌های دولتی خیلی زود و بدون دشواری زیاد با این نوآوری سازگاری یافته‌اند و هزینه فراهم کردن دسترسی به اطلاعات، هنوز بخش کوچکی از بودجه اطلاع‌رسانی دولت را تشکیل می‌دهد.

با در نظر گرفتن این مطلب، زمینه‌هایی وجود دارد که نهادهای دولتی باید حق داشته باشند بر مبنای آن اطلاعات را از عموم حفظ کنند و همچنین، در این مورد برخی محدودیت‌های عملی در سیاست‌گذاری و اقدامات ناظر بر دسترسی به اطلاعات وجود دارد. در برخی کارکردهای دولت، ممکن است منافع عمومی مستلزم محرمانگی بیشتری باشد یا در فرایند اصلی در دست اقدام، محرمانگی اهمیت حیاتی داشته باشد. برای مثال، در راستای احترام به حریم خصوصی افراد، سوابق درمانی یا مسائل مربوط به امنیت ملی را می‌توان به‌طور مشروع از دسترس عموم دور نگاه داشت. به‌طور کلی‌تر، این موضوع مورد بحث قرار گرفته که اموری مانند موضوع درخواست در دسترس قرار دادن مباحث میان مأموران دولتی ممکن است باعث فرونشاندن این مباحث شود و حفظ سوابق مربوط به آنها تأثیرات مخربی بر پاسخ‌گویی و سایر ابعاد حاکمیت داشته باشد. به همین دلیل، آموزش کارگزاران دولتی درباره اهمیت شفافیت و آشکاری در حاکمیت، باید با برنامه‌های دسترسی به اطلاعات همراه باشد و ممکن است در برخی موارد لازم باشد

1. Robert Martin and Estelle Feldman, "Access to Information in Developing Countries", T.I. Working Paper, www.transparency.de/documents/work-papers/martin-feldman/4-preconditions.html.

به منظور تضمین ملاحظه کامل و صریح مسائل مهم در حوزه‌های خاص، مذاکرات را مصون از دسترسی دانست.^۱

در برخی موارد نیز ممکن است برای حق دسترسی به اطلاعات محدودیت‌های عملی وجود داشته باشد. حتی در مورد کارگزاران بانگیزه و با حسن نیت هم پاسخ دادن به درخواست‌ها می‌تواند پرهزینه و پیچیده باشد. برای شناسایی اطلاعاتی که ممکن است در زمره تقاضاها قرار بگیرند، باید تعداد زیادی پرونده دولتی بازبینی شوند و پس از آن، برای شناسایی و جدا کردن اطلاعاتی که نباید به دلایل قانونی افشا شوند، باید حجم زیادی از اطلاعات را به دقت بررسی کرد. ممکن است این کار مخصوصاً برای کشورهای در حال توسعه آن قدر سنگین باشد که از توان منابعشان خارج و اموری مانند بایگانی خودکار داده‌ها و پردازش برای تسریع و ساده‌سازی فرایندهای جست‌وجو، بازیابی و جداسازی وجود نداشته باشد.

مقررات دسترسی به اطلاعات غالباً با مقررات دیگری در حوزه‌های مرتبط همراه است. این حوزه‌ها عبارت‌اند از:

- مقررات حریم خصوصی برای تضمین حفاظت از اطلاعاتی که به دلیل حریم خصوصی افراد یا دلایل دیگر قابل دسترسی نیستند (برای مثال، اطلاعات تجاری خصوصی)،
- قوانین محرمانگی رسمی برای تعریف و شناسایی انواع اطلاعاتی که به دلایل دیگری که به امنیت ملی یا سایر منافع بنیادی مربوط می‌شوند نباید موضوع تقاضای دسترسی یا افشا قرار گیرند و،
- قواعد داخلی که الزاماتی را بر ایجاد و حفظ پرونده‌های رسمی و سایر سوابق تحمیل و شرایط از بین بردن سوابق را محدود می‌کند.

۱. برای مثال، در نظام‌های قانون‌گذاری مبتنی بر مدل انگلستان، اعضای کابینه مطابق پیمان‌شان ملزم به اصل همبستگی هستند، به نحوی که کلاً وزیران کابینه به یک صدا صحبت می‌کنند. از سوی دیگر، برای رسیدن به یک موضع مشترک و تصمیم‌گیری لازم است وزیران بتوانند در فضایی که از دسترسی و افشای عمومی محافظت می‌شود، به مخالفت و مناقشه بپردازند. برای ملاحظه مسائلی که در خود انگلستان رخ داده است، ر.ک.

DeSmith, S. and Brazier, R., *Constitutional and Administrative Law*, Penguin Books, London (new ed.), Chapter 10, "Ministerial Responsibility".

۳-۲-۵ برنامه‌های مرتبط

دسترسی به اطلاعات، یکی از برنامه‌هایی است که هدف آن بسیج جوامع مدنی از طریق آموزش عمومی و بالا بردن آگاهی‌هاست. این برنامه‌ها عبارت‌اند از:

- نظام‌های شکایت عمومی؛
- نهادهای مبارزه با فساد متکی بر نیروی مردم؛
- منشورهای شهروندی و کدهای رفتاری؛
- قانون‌گذاری دربارهٔ اطلاع‌دهندگان؛ و
- بازرس ویژه ملی و بین‌المللی.

۳-۵ برنامهٔ بیست‌ویکم - بسیج جامعهٔ مدنی از طریق آموزش عمومی و بالا

بردن سطح آگاهی

موفقیت مهم برای هر برنامهٔ مبارزه با فساد تواناسازی مردم از طریق اعطای فرصت برای نظارت بر دولت، بالا بردن آگاهی آنها دربارهٔ تأثیرهای منفی فساد و کمک به تأمین حقوقشان در برخورداری از خدمات از طریق دولتی پاک و حرفه‌ای است. یکی از اهداف برنامهٔ بیست‌ویکم افزایش تعدیل و توازن از طریق افزایش تضمین استقلال دستگاه قضایی، قانون‌گذار و دستگاه اجرایی است و درعین‌حال، به جامعهٔ مدنی توانایی نظارت بر تمام تشکیلات حکومت را اعطا می‌کند که شامل قوای سه‌گانه هم می‌شوند.

هدف از برنامهٔ افزایش آگاهی، باید انتشار عمومی و وسیع مطالبی باشد که چه رفتاری از سوی دولت به‌طور جمعی و چه از کارگزاران دولتی به‌طور فردی مورد انتظار است. این آگاهی عمومی به پاسخ‌گویی بیشتر مأموران در ارائه خدمات دولتی منتهی می‌شود.

اعتماد عمومی به دولت و نهادهای مبارزه با فساد آن اهمیت بسیاری دارد که غالباً دست کم گرفته می‌شود. بدون سطح معینی از اعتماد عمومی، سازوکارهای شکایت عمومی نتیجه‌بخش نخواهند بود و شاهدان برای تسهیل تعقیب پرونده‌های مبارزه با فساد در دادگاه‌ها گام پیش نخواهند گذاشت. هدف دیگر این برنامه نشان دادن نحوهٔ جلب یا احیای اعتماد عمومی به اقدامات ضدفساد و اهمیت مدیریت این اعتماد است.

۱-۳-۵ شرح

باید شهروندان آسیب‌دیده و «اطلاع‌دهندگان» درون یک نهاد اداری را تشویق کرد تا از طریق نهادهای جدید، مثل کمیسیون‌های مبارزه با فساد یا دفاتر بازرسان ویژه یا از طریق «تلفن‌های قرمز» شکایت کنند. در صورتی که برای مردم دسترسی آسان به نهادهای معتبر جدید فراهم نشود، خطر گسترش عمیق‌تر و وسیع‌تر فساد به شدت افزایش می‌یابد. همان‌طور که بیان شد، مردم می‌توانند بزرگ‌ترین منبع اطلاعات برای نهادهای مبارزه با فساد باشند و بنابراین، باید یک رابطه مثبت و متقابلاً مفید ایجاد شود. برنامه‌های افزایش‌دهنده آگاهی‌ها که با یک نهاد شایسته مبارزه با فساد یا مؤسسه مشابهی در ارتباط است برای هرگونه مبارزه علیه فساد اهمیت دارد. باید شاکیان را متقاعد کرد به شکایتشان با جدیت رسیدگی می‌شود و خودشان هم در خطر نخواهند بود. در برخی کشورها، ممنوعیت‌های اجتماعی بر شهروندان فشار می‌آورد که همشهریان خود را «لو ندهند». باید بر چنین لکه‌های ننگی غلبه و این نظر را جایگزین آن کرد که جامعه به‌عنوان یک کل متحمل تأثیرهای فساد می‌شود و کسانی که به اندازه کافی شجاع‌اند تا مظنونان را معرفی کنند، قهرمان‌اند و باید آنها را تحسین کرد. با اینکه بحث زیادی از سوی دولت درباره افزایش آگاهی‌های عمومی وجود دارد، اما معمولاً خود جامعه مدنی به این مسائل می‌پردازد.

۱-۳-۵-۱ استفاده از اینترنت برای مبارزه با فساد

تأثیر بالقوه اینترنت در بالا بردن آگاهی‌ها بسیار عظیم است. اینترنت یک رسانه ارزان و دارای ارتباط جهانی است. جذابیت، تأثیرگذاری و کاربرد گسترده آن کاملاً آشکار است. حتی اگر دولت‌های تمامیت‌خواه نیز با آگاهی از استعداد آن در رساندن خبرهایی که نمی‌توان آنها را سانسور کرد، تلاش کنند تا روش‌هایی برای محدود کردن دسترسی به اینترنت پیدا کنند، احتمالاً تلاش آنها ناکام خواهد ماند، زیرا به‌نظر می‌رسد فناوری بر چنین اقداماتی تفوق می‌یابد.

دولت‌ها باید طرح اجرایی سلامت ملی را همراه با مطالب روزآمد منظم درباره اجرا و نتایج آن بر سایت‌های اینترنتی بگذارند. این کار نه فقط باعث می‌شود این طرح به‌طور

گسترده منتشر شود، بلکه برای عموم مردم امکان نظارت بر اجرای آن را نیز فراهم می‌کنند. همچنین، باید نتایج پیمایش‌ها و کارگاه‌های سلامت را نیز در سایت‌های اینترنتی منتشر کرد. چنین داده‌هایی، برای مردم اطلاعاتی دربارهٔ احساس آنها دربارهٔ فساد و اقدامات آموزشی به کار رفته برای پیشگیری از آن را فراهم می‌کند. می‌توان از اینترنت برای تسهیل مشارکت وسیع طرف‌های ذی‌نفع در انتشار به‌موقع اطلاعات مهم استفاده کرد و از این طریق، آگاهی‌ها را در سطح جهانی افزایش داد. به‌این ترتیب، اینترنت می‌تواند در به حداقل رساندن دوباره‌کاری و همچنین مشارکت در تجربه‌های مرتبط نقش ایفا کند.

هرقدر هم که اینترنت بتواند به‌عنوان ابزاری بسیار کارا و مقرون‌به‌صرفه برای افزایش آگاهی و ترویج مباحث در سراسر دنیا عمل کند، اما هنوز مخاطبان بسیاری از ذی‌سهمان اصلی به آن دسترسی ندارند. اینترنت عمدتاً در حد یک فایده برای مردمان اندک کشورهای غنی و جدا از مردم کشورهای فقیر و در حال توسعه باقی می‌ماند. بنابراین، هنوز لازم است از رسانه‌های مکتوب، رادیو و تلویزیون برای دسترسی به آنها استفاده کرد.

۲-۱-۳-۵ تبلیغات رسانه‌ای

افزون بر اینترنت، باید از تبلیغات رسانه‌ای برای انتشار اطلاعات ضدفساد استفاده کرد. نمونهٔ تبلیغات رسانه‌ای شامل تبلیغ در روزنامه‌ها، نشریات یا مجلات، پوستر، رادیو و تلویزیون می‌شود. در اماکن پرجمعیت، مثل پیاده‌روها، نشست‌های بزرگ و رویدادهای ورزشی می‌توان از اعلامیه‌ها استفاده کرد. درست مانند سایر شیوه‌های تبلیغاتی، جملات کوتاه و عبارتهایی که به‌راحتی در ذهن باقی می‌مانند، به بالا بردن آگاهی مردم از این مسائل کمک می‌کنند.

۳-۱-۳-۵ برنامه‌های آموزش عمومی

مردم باید یاد بگیرند:

- خودشان رشوه نپردازند؛
- رخدادهای فساد را به مراجع گزارش دهند؛

• رأیشان را نفروشد؛ و

• به کودکانشان ارزش‌های درست را بیاموزند.

برای مطلع کردن شهروندان از حقوقشان در برخورداری از خدمات و مسئولیتشان در اجتناب از اقدامات فاسد و گزارش آنها، برنامه‌های آموزش عمومی باید شامل اطلاعات دقیقی درباره دسترسی آزاد به اطلاعات، سازوکارهای موجود اعتراض و نتایج اقدامات ضدفساد باشند.

۴-۱-۳-۵ اهمیت آموزش عمومی

بخش روابط عمومی کمیسیون مستقل مبارزه با فساد هنگ کنگ، انقلابی در رویکرد مردم نسبت به فساد ایجاد کرده است (ر.ک. مطالعه موردی اول: کمیسیون مستقل مبارزه با فساد منطقه ویژه اداری هنگ کنگ). برنامه‌های تبلیغاتی و امدادی مختلفی از سوی این بخش برای آموزش مردم درباره فساد و راهبردهای مبارزه با آن سازمان یافته‌اند و برای تناسب با تغییرات محیط اجتماعی و اقتصادی اصلاح و تعدیل شده‌اند. کمیسیون مستقل مبارزه با فساد، از رسانه‌ها و تماس‌های دقیق و رودررو که در تزریق فرهنگ سلامت به نحو استثنایی کارآمد شناخته شده‌اند، استفاده جامعی کرده است. هنگ کنگ به هر روشی ثابت کرده که می‌توان فساد را کنترل کرد.

۲-۳-۵ پیش‌شرط‌ها و خطرها

غالباً به هزینه تبلیغات مؤثر برای آگاهی‌بخشی به مردم بی‌توجهی می‌شود. برای این کار، التزام سیاسی و مالی مداوم و قوی ضرورت دارد. اصلاح تفکر مردم دشوارترین و پرهزینه‌ترین بخش مبارزه با فساد است. با توجه به اینکه معمولاً نمی‌توان یک شبه تلقی مردم را تغییر داد، برای موفقیت، زمان و تداوم در بالا بردن آگاهی‌ها ضروری خواهد بود. درحقیقت، یگانه راه رسیدن به نتایج ماندگار از خودگذشتگی است. در هنگ کنگ، کمیسیون مستقل مبارزه با فساد مردم را بیش از ۲۵ سال آموزش داده است. فقط در سال ۱۹۹۸، این کمیسیون برای برگزاری ۲۷۰۰ کارگاه برای سازمان‌های دولتی و خصوصی و سایر برنامه‌های آگاهی‌بخش عمومی، ۹۰ میلیون دلار هزینه کرده است.

۳-۳-۵ برنامه‌های مرتبط

آموزش و افزایش آگاهی عمومی یکی از برنامه‌های مهمی است که بخشی از راهبردهای مبارزه با فساد محسوب می‌شود و سعی دارد تا نهادها و اقدامات جدیدی را با تکیه بر اعتماد و نیروی مردم ایجاد کند. بنابراین، احتمالاً این برنامه باید با هر کدام از برنامه‌های زیر ترکیب شود:

- دسترسی به اطلاعات؛
- بسیج جامعه مدنی از طریق آموزش عمومی و بالا بردن آگاهی‌ها؛
- نظام‌های شکایت عمومی؛
- نهادهای مبارزه با فساد متکی بر نیروی مردم؛
- منشورهای شهروندی و کدهای رفتاری؛
- قانون‌گذاری درباره اطلاع‌دهندگان؛ و
- بازرس ویژه ملی و بین‌المللی.

۴-۵ برنامه بیست و دوم - آموزش رسانه‌ها و روزنامه‌نگاری تحقیقاتی

معمولاً توانایی رسانه‌ها در شکل‌دهی تلقی جامعه و تأثیر آن بر سیاست‌های ملی و بین‌المللی نادیده گرفته می‌شود. روزنامه‌نگاران نقش واسطه‌ای مهمی بین مردم و دولت دارند. آنها مسئولیت گزارش بی‌طرفانه، عادلانه و درستکارانه اطلاعات را به عهده دارند و در جایی که به اندازه کافی شایسته و مستقل باشند، منبع مهمی از اطلاعات مستقل، معتبر و گسترده در دسترس راجع به ماهیت فساد و اقدامات انجام شده برای مهار آن هستند. یک عنصر کلیدی در رابطه میان دولت و رسانه‌ها آن است که دولت و مأموران دولتی باید درک کنند هرچند بخش رسانه‌ای جسور و مستقل ممکن است در برخی مواقع خاص دردسرساز باشد، اما چنین معایبی در مقابل مزایای داشتن یک منبع شایسته و معتبر اطلاعات عمومی مستقل و همچنین مردمی آگاه، فعال و بصیر کمتر است. انتشار اطلاعات راجع به امور و مدیریت مسائل دولتی یکی از اقدامات ضدفساد است که به‌طور مکرر ذکر می‌شود. مردمی که از مسائل حکومتی تأثیرگذار بر خودشان آگاه می‌شوند و مطلع باقی می‌مانند انتظاراتی درباره معیارها خواهند داشت و در

موقعیتی قرار می‌گیرند که بر مأموران فشار وارد می‌آورند تا این معیارها را رعایت کنند. بسیاری از برنامه‌های این مجموعه برنامه، یا به‌طور خاص می‌خواهند شفافیت را به‌عنوان یک هدف ایجاد کنند یا در پشتیبانی از اهداف دیگر عناصری از شفافیت را دربردارند. برنامه‌های بیستم، بیست‌ویکم و بیست‌ودوم درون این دسته‌بندی قرار می‌گیرند و به دنبال آن هستند زمانی که مردم اطلاعاتی را مطالبه می‌کنند، دقیق و به‌موقع در اختیارشان قرار گیرد (دسترسی به اطلاعات)؛ اطلاعات به‌طور فعال منتشر شود، به‌گونه‌ای که کسانی که دنبال نمی‌کنند اطلاعاتی داشته باشند و کسانی که به دنبال اطلاعات هستند از امکانات بهتری برخوردار باشند و بتوانند با آن تقاضاهایشان را مطرح کنند (اطلاعات مردمی) و کسانی که متخصص کسب اطلاعات هستند و آنها را در اختیار مردم می‌گذارند - روزنامه‌نگاران - تجهیز شوند و برای ایفای کارآمدترین نقش ممکن انگیزه داشته باشند. تمام این امور در حوزه فصل دوم کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد می‌گنجد. الزامات کلی بند نخست ماده پنجم از فصل دوم، دعوت به سیاست‌های ضدفسادی می‌کند که:

«... مشارکت جامعه را ارتقا می‌دهد و اصول حاکمیت قانون، مدیریت مناسب امور و

اموال دولتی، سلامت، شفافیت و پاسخ‌گویی را منعکس می‌کنند».

پس از آن، مواد بعدی به شرایط خاص‌تری می‌پردازند که بسیاری از آنها را می‌توان از طریق استفاده از یک یا چند برنامه از برنامه‌های بیستم، بیست‌ویکم و بیست‌ودوم به‌طور کلی یا جزئی اجرا کرد.^۱ از موادی که ارتباط ویژه‌ای با رسانه‌های ارتباط جمعی عمومی دارند، می‌توان به ماده ۱۰ که از بخش دولتی می‌خواهد اطلاعات را در دسترس مردم بگذارد و ماده ۱۳ که به مشارکت جامعه مدنی می‌پردازد و به‌طور خاص از دولت‌های عضو می‌خواهد تا به «آزادی برای یافتن، دریافت، نشر و توزیع اطلاعات راجع

۱. به‌خصوص، ر.ک. قسمت الف بند ۱ ماده ۷ (کارایی، شفافیت و معیارهای عینی برای به‌کارگیری، ارتقا و ... کارکنان اداری و کارگزاران دولتی غیرانتخابی)؛ بند ۴ ماده ۷ (نظام‌هایی که شفافیت را ارتقا می‌دهند و از تعارض منافع پیشگیری می‌کنند)؛ بند ۱ ماده ۹ (نظام‌های تدارکات مبتنی بر شفافیت، رقابت و معیارهای عینی) و قسمت الف بند ۱ (توزیع عمومی اطلاعات مربوط به تدارکات)؛ ماده ۱۰ (شفافیت در اداره دولت) و قسمت الف (اطلاعات راجع به تصمیم‌گیری و حوزه‌های خاص دیگر) و قسمت ب (انتشار اطلاعات)؛ و ماده ۱۳ (مشارکت جامعه).

به فساد» احترام بگذارند و آن را ارتقا بخشند و از آن پشتیبانی کنند اشاره کرد.^۱ از ماده ۸ نیز، که به کدهای رفتاری کارگزاران دولتی می‌پردازد، می‌توان با اصلاحاتی برای تدوین کد رفتاری روزنامه‌نگاران در سازمان‌های رسانه‌ای خصوصی استفاده کرد. هدف از برنامه بیست‌ودوم، تقویت اعتبار، سلامت و توانایی رسانه‌ها در ایجاد پوشش و انتشار بی‌طرفانه و متعارف پرونده‌های فساد و اقدامات ضدفساد است. چنین اقداماتی در نهایت به افزایش خطر افشای افراد و سازمان‌های فاسد می‌انجامد. همچنین، رسانه قوی می‌تواند، در رابطه با سیاست‌ها و اقدامات ضدفساد، آگاهی و میزان اعتماد را میان مردم و دولت افزایش دهد.

۱-۴-۵ شرح

نقش رسانه‌ها در اقدامات ضدفساد حیاتی است. در نتیجه، باید ارتباط میان کارگزاران مبارزه با فساد را به‌خوبی سازمان‌دهی کرد و در بسیاری موارد، اقداماتی برای توسعه یا تسهیل توانایی رسانه‌ها انجام داد تا بتوانند به‌طور کارآمد به‌عنوان دریافت‌کنندگان اطلاعات راجع به فساد عمل کنند، این اطلاعات را به شکل مستقل ارزیابی کنند و آنها را به‌طور معناداری برای ارتباطات بیشتر قرار دهند و برای عموم مردم منتشر کنند. همان‌طور که در برنامه‌های پیشین نیز ذکر شد،^۲ افزون‌بر استقلال و اعتبار، کارکرد اساسی رسانه‌های مطبوعاتی شامل توانایی آنها در تنظیم و ارائه مطالب فنی، دقیق، و قابل دسترس به عموم مردم می‌شود. این امر برای افزایش آگاهی عمومی و آموزش مردم ضروری است، اما مسئولیت بزرگ و اعمال صلاحدید را هم به دنبال دارد، زیرا لزوماً مستلزم تخصص سردبیری و «حسابرسی» است که رسانه‌ها باید با توجه به آن تصمیم بگیرند کدام‌یک از اطلاعات را گزارش دهند و کدام را رها کنند. برخی مسائل مهم روابط میان دولت و رسانه‌ها عبارت‌اند از:

● برای اینکه رسانه‌ها بتوانند به‌نحوی انتقادی و عینی اطلاعات دولت را ارزیابی کنند و همچنین، برای تضمین اعتبار گزارش‌های آنها به کل مردم باید مستقل باشند.

۱. قسمت ت بند ۱ ماده ۱۳.

۲. به‌خصوص، ر.ک. برنامه بیستم (دسترسی به اطلاعات).

بنابراین، قراردادهای دولتی با رسانه‌ها باید شفاف باشند و نباید استقلال لازم آنها را خواه در عمل و خواه در اذهان مردم به خطر بیندازند. همچنین، برای استقلال و بی‌طرفی، تفکیک مالکیت رسانه‌ها از دولت یا احزاب سیاسی، و اگر امکان‌پذیر نیست، تضمین رسانه‌های متنوع برای نمایندگی تمامی عقاید سیاسی ضروری است. همچنین، در صورت امکان، به‌کارگیری افراد در رسانه‌های مستقل نیز باید به‌صورت چندجانبه باشد.^۱

• برای اینکه رسانه‌ها اقدامات ضدفساد را به‌طور انتقادی و مستقل ارزیابی کنند، باید تخصص مناسب فنی، حقوقی، اقتصادی و سایر تخصص‌ها را داشته باشند. در بسیاری موارد، منابع دیگری مانند متخصصان حرفه‌ای یا دانشگاهی به خدمت گرفته شده می‌توانند دانش گزارشگران رسانه‌های عمومی را افزایش دهند. آموزش، بالا بردن آگاهی و ارائه گزارش فنی درباره اقدامات ضدفساد به کارکنان رسانه‌ها نیز مفید است.

• باید رسانه‌ها را تشویق کرد معیارهای رفتاری مناسب مربوط به شایستگی حرفه‌ای و بی‌طرفی خود را تدوین و اعمال کنند.

• رسانه‌ها باید برنامه‌های واقعی و ساختگی را به‌وضوح از هم تفکیک کنند و میان گزارش اخبار که وقایع را گزارش می‌کند و تحلیل یا تفسیری که وقایع را تفسیر می‌کند، تمایز قائل شوند.

• رسانه‌ها باید تاحدامکان برای تمام مردم در دسترس باشند. در جایی که این امر مستلزم استفاده از منابع دولتی است، برای مثال، برای پوشش حوزه‌های دور، باید نظارت شود دولت نتواند این منابع را برای تأثیر گذاشتن بر رسانه‌ها محدود کند. رسانه‌ها نه فقط با انتشار اطلاعات مربوط به سوءاستفاده از قدرت دولت آگاهی مردم را بالا می‌برند، بلکه می‌توانند در پشتیبانی از اقدامات ضدفساد دولت بر جامعه مدنی نیز تأثیر بگذارند. به‌علاوه، روزنامه‌نگاران، سردبیران و مالکان روزنامه‌ها می‌توانند با تسهیل مباحث عمومی درباره نیاز به معرفی سیاست‌ها و اقدامات ضدفساد، نقش فعالی در برابر فساد به عهده گیرند.

۱. رسانه‌هایی که از نظر سیاسی بی‌طرف یا چندجانبه‌اند، در روابط میان دولت و رسانه‌ها و استقلال آنها نقش مهمی دارند. به همین دلیل، تنوع کلی‌تر نیز مطلوب است: رسانه‌ها باید نماینده جامعه باشند و تنوع زبانی، فرهنگی، دینی و سایر بخش‌هایی را که در کل جامعه وجود دارد منعکس کنند.

● لازم است رسانه‌ها درباره علل، هزینه‌ها، میزان، انواع و موقعیت فساد در کشورهای خود آگاهی‌شان را افزایش دهند و همچنین، اقدامات مستمر تمام ذی‌سهمان در برابر فساد را تبیین کنند. به‌علاوه، باید به روزنامه‌نگاران آموخت فعالیت‌های دولت را ارزیابی و بر آنها نظارت و آنها را از موفقیت‌ها و معیارهای مبارزه با فساد در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی آگاه کنند. اگر قرار باشد روزنامه‌نگاران اعتبار سیاست‌های دولت خود را با دیگران مقایسه کنند و درباره آنها در دورنمایی مناسب گزارش دهند، این اطلاعات پیشین ضرورت پیدا می‌کند. تنوع و تکثرگرایی داخلی در جامعه رسانه‌ها نیز ظرفیتی را ایجاد می‌کند که باعث می‌شود آنها بتوانند با توجه به حرفه خود درباره فساد گزارش دهند.^۱

● همچنین، آموزش رسانه‌ها باید بر ایجاد شبکه کارآمد اطلاعاتی متمرکز شود. این امر شامل اطلاع دادن به روزنامه‌نگاران درباره نهادهای دولتی و غیردولتی فعال در زمینه مبارزه با فساد، حوزه‌های خاص مسئولیت، نشانی‌های تماس و دیگر اطلاعات موجود است. در صورت امکان، نمایندگان این نهادها باید گزینش شوند تا درباره فعالیت خود، یعنی هم درباره موفقیت‌ها و هم شکست‌ها، روزنامه‌نگاران را مطلع سازند. تبادل نظر مستمر و متقابل به اعتمادسازی کمک خواهد کرد و در نهایت، باید گزارش بی‌طرفانه را تضمین و نهادهای دولتی را به تضمین یک سیاست باز اطلاعاتی تشویق کرد.

باید به التزام، مسئولیت‌ها و خطرهای موجود در روزنامه‌نگاری تحقیقاتی توجه کرد. خودتنظیمی را باید ارتقا بخشید و تدوین و اجرای کد رفتاری را تشویق کرد. باید دانش مربوط به فنون حرفه‌ای کسب اخلاقی اطلاعات از سوی روزنامه‌نگاران را نیز افزایش داد. باید روزنامه‌نگاران را تشویق کرد به حریم خصوصی احترام بگذارند و نه فقط برای اخذ گزارش‌های درست، بلکه برای اجتناب از زوال اعتبار منابع را بررسی کنند. باید آنها را از خطرهایی که در روزنامه‌نگاری تحقیقاتی وجود دارد و درباره آنچه می‌توانند برای کاستن این خطرها انجام دهند و همچنین، از امکان جلب حمایت نهادهای دولتی مطلع ساخت.

۱. این امر هم شامل تنوع در معنای نهادی و هم در معنای فردی است. برای مثال، تنوع در نظارت و مالکیت رسانه‌ها، محیطی را ایجاد می‌کند که در آن روزنامه‌ای آزاد (و دارای انگیزه) می‌تواند درباره فساد دیگری گزارش دهد.

۲-۴-۵ پیش‌شرط‌ها و خطر‌ها

در صورتی که رسانه‌ها از تأثیرات سیاسی، مستقل و رها نباشند و دسترسی به اطلاعات نیز تضمین نشده باشد، آموزش رسانه‌ها و روزنامه‌نگاری تحقیقاتی اقدامی عبث خواهد بود. رسانه‌ها باید در تصمیم‌گیری دربارهٔ اینکه چه ماجرابی باید منتشر شود و اینکه آیا برای جزئیات بیشتر باید تحقیق بیشتری کنند آزاد باشند. هیچ سانسوری نباید وجود داشته باشد و دولت نباید با خودداری از تبلیغات، محروم کردن دسترسی به کاغذ روزنامه یا هر روشی که باعث محدودیت فعالیت رسانه‌ها می‌شود علیه رسانه‌ها تبعیض قائل شود. مقالات تحقیقاتی دقیق و برنامه‌های رادیویی‌ای که در دسترس بخش وسیعی از مردم قرار دارد، مانع از کمک به اقدامات فاسد خواهد شد و خطر‌ها، هزینه و عدم قطعیت را برای مفسدان افزایش می‌دهد.

همچنین، رسانه‌ها باید در نظر مردم از سلامت و اعتبار برخوردار باشند. متأسفانه، غالباً رسانه‌ها برای کسی که بیشترین پیشنهاد را بدهد «فروشی» هستند و در کشورهایی که فساد نظام‌مند وجود دارد، غالباً افراد و سازمان‌های فاسد از رسانه‌ها برای بهبود تصویرشان یا فرونشاندن یا گمراه کردن اطلاعات راجع به فعالیت‌هایشان استفاده می‌کنند. رسانه‌ها در نقش نهاد باید تقویت شوند و تعدیل و توازن در خود آنها ایجاد شود. در برخی کشورها، برخی انجمن‌های روزنامه‌نگاری حرفه‌ای تأسیس شده تا بر سلامت روزنامه‌ها و روزنامه‌نگاران نظارت کنند. شوراهای رسانه‌ها نیز می‌توانند چنین نظارتی را اعمال کنند.

باید به خطرهای خاصی که روزنامه‌نگاران تحقیقاتی با آنها روبه‌رو می‌شوند نیز توجه خاصی کرد. در سال‌های اخیر، قتل روزنامه‌نگاران به تحقیقات آنها دربارهٔ پرونده‌های فساد نسبت داده می‌شود. این مهم است که فعالیت روزنامه‌نگاران تسهیل شود تا خطرهای مورد نظر کاهش یابد و در این زمینه مؤسسات متعددی در حال برگزاری دوره‌های آموزشی هستند. باین حال، خود رسانه‌ها تحت تأثیر فساد قرار دارند. برخی روزنامه‌نگاران پول می‌گیرند تا علیه رقیبان سیاسی کسانی که به آنها پول می‌دهند مقاله بنویسند. درحالی‌که دیگران برای اینکه ماجراهای خاصی را آشکار نکنند، پول می‌گیرند. خود رسانه‌ها باید سازوکارهایی را ابداع کنند تا بتوانند خودشان را اداره و

نظارت کنند. این کار را می‌توان با اعمال کدهای رفتاری و از طریق تأسیس شورای رسانه‌هایی انجام داد که شکایت‌های راجع به فساد یا سایر اقدامات غیرحرفه‌ای یا غیرقابل قبول را دریافت می‌کند و به آنها پاسخ می‌دهد.

۳-۴-۵ برنامه‌های مرتبط

برای اینکه رسانه‌ها وظیفه خود را در بالا بردن آگاهی‌ها و گزارش‌دهی تحقیقاتی انجام دهند، سایر برنامه‌های زیر مفید خواهند بود:

- اطلاعات عمومی و بالا بردن آگاهی؛
- قانون‌گذاری دسترسی به اطلاعات؛ و
- نهادهای ناظر بر اعمال دسترسی به اطلاعات، مانند نهادهای مبارزه با فساد.

۵-۵ برنامه بیست‌وسوم - نهادهای مشترک دولت و جامعه مدنی

هدف از این برنامه آن است که به دولت کمک شود کارآمدتر عمل کند و جامعه بتواند در ایجاد محیطی که در آن رشد عادلانه و پایدار با ارائه خدمات دولتی مقرون‌به‌صرفه وجود دارد، مشارکت کامل داشته باشد.

اهمیت نهادهای خاص برای انجام دامنه‌ای از وظایف مبارزه با فساد، به‌طور گسترده و از جمله، در بخش‌های دیگر این مجموعه برنامه و کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد به رسمیت شناخته شده است.^۱ همچنین، اهمیت تضمین مداخله عناصر جامعه مدنی و دامنه وسیع نقش‌هایی که انجام می‌دهند نیز آشکار است.^۲ تلاش دولت برای سرکوب، غلبه یا نظارت مفرط بر جامعه مدنی کارآمدی و اعتبار اقدامات این جامعه را کاهش می‌دهد و به‌طور کلی نتیجه منفی دربردارد. با اینکه ممکن است ثابت شود تلاش برای پشتیبانی، کمک و به‌طور کلی همکاری با جامعه مدنی در تقویت نقش مثبت آن مفید است، اما درعین حال این تلاش راهکاری ایجاد می‌کند که از طریق آن کارگزاران دولتی می‌توانند به نظرهای ارائه شده از سوی نهادها و متخصصان

۱. ر.ک. فصل سوم، برنامه‌های سوم تا ششم و مواد ۶ و ۳۶ کنوانسیون.

۲. فصل دوم کنوانسیون و به‌خصوص ماده ۱۳ آن (مشارکت جامعه).

برون‌سازمانی توجه کنند و آنها را به‌طور کارآمد در اقدامات ضدفساد دولت به‌کار بندند. برای پر کردن این شکاف و ایجاد کانال‌های ارتباطی میان نهادهای دولتی و جامعه مدنی، می‌توان نهادهای برونی، از جمله نهادهای دارای اهداف کلی و آنهایی که به‌طور خاص برای پیشگیری از فساد و مبارزه با آن تأسیس شده‌اند را نیز به نهادهای موجود اضافه کرد. از جمله نمونه‌های افراد برون‌سازمانی در هیئت‌های مدیران، نهادهای اداره‌کننده حرفه‌های کلیدی مثل حرفه حقوقی، هیئت‌های مشترک یا سایر هیئت‌های مدیران و نظایر آنها هستند. در برخی شرایط، می‌توان افراد برونی مانند روزنامه‌نگاران، دانشگاهیان یا شهروندان عادی را نیز در کمیسیون‌های مبارزه با فساد گنجانند. همچنین، می‌توان نهادهای مشورتی تأسیس کرد که هدفشان به‌طور خاص گردهم آوردن نمایندگان منافع متناسب جامعه مدنی است تا با هم و با نمایندگان دولت به مشورت بپردازند.

همان‌طور که در بالا نیز ذکر شد، کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد هم تأسیس نهادهای دولتی برای اهداف خاص مبارزه با فساد و هم مداخله جامعه را دنبال می‌کند. باین‌حال، مقررات مجزایی وجود دارد که به دولت‌های عضو انتخاب چگونگی مداخله جامعه مدنی را واگذار می‌کند. و هیئت‌ها، کمیسیون‌ها یا سایر نهادهای مرکب که متخصصان دولتی و خصوصی یا جامعه مدنی در آن مشارکت خواهند کرد، به اجرای تعدادی از مقررات کنوانسیون کمک می‌کنند.^۱

۱-۵-۵ شرح

اصلاحات ضدفساد، دولت‌ها و جامعه مدنی را مجبور می‌کند تا راه‌حل‌های جدیدی را پیدا و راهبردهای جدیدی را تعریف کنند که شاخص‌های تأثیرگذار را به‌طور قابل توجهی بهبود می‌بخشند.

حتی در بهترین نظام‌های اجرای قانون، کارگزاران دولتی همیشه از قانون و سیاست‌های دولت پیروی نمی‌کنند. برای ایجاد محرک بیرونی برای تبعیت کارگزاران دولتی، در بسیاری از کشورها هیئت‌های کنترل اجتماعی ایجاد شده‌اند تا بر نظارت و

۱. به‌طور ویژه، ر.ک. مواد ۵، ۶ بندهای ۲ و ۳، ماده ۷ و مواد ۹، ۱۰، ۱۲ و ۱۳.

اجرای اصلاحات ضدفساد متمرکز شوند. در واقع، کشورها در تمام مناطق و بیشتر کشورهای صنعتی، استفاده از سازوکارهای کنترل اجتماعی‌ای را، که هدف از آنها بهبود کیفیت خدمات دولتی و کاهش اقدامات فاسد است، تجربه کرده‌اند.

این هیئت‌ها متشکل از نمایندگان جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی متخصص در حوزه‌های خاصی از ارائه خدمات دولتی است. در این هیئت‌ها، نمایندگان جامعه مدنی در کنار نمایندگان دولت می‌نشینند و برای مثال، در کشورهای هندوراس، کاستاریکا، سنگاپور و بوتسوانا به‌طور رایگان فعالیت می‌کنند.

بیش از یک دهه است که سازمان‌های بین‌المللی اصل تسهیل مشارکت جامعه مدنی و دولت‌ها را ارتقا بخشیده‌اند. با این حال، بیشتر کشورها به «کشتیرانی در آب‌های نامعلوم» ادامه می‌دهند، زیرا آنها برای عملکرد کارآمد سازوکارهای کنترل اجتماعی اقدامات ضدفساد راهبردهای مشخصی ندارند. اکنون زمان آن رسیده که به این نیاز توجه و به پیش‌زمینه روشن و بستر تاریخی هر مورد و همچنین موانعی که ممکن است در سر راه تدوین راهبرد به‌وجود آید دقت شود.

آن چنان که در این مجموعه برنامه آمده، بر سر راه اعمال اصلاحات ضدفساد موانع

متعددی وجود دارد:

- فقدان حاکمیت قانون؛
- فقدان دسترسی به عدالت برای گروه‌های عادی؛
- پاسخ‌گو نبودن دولت؛ و
- اجرا نکردن حقوق اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی.

بنابراین، مشکل فقط بالا بردن آگاهی‌های مردم درباره فساد نیست، بلکه در عملکرد نهادهای دولتی و روش‌هایی که مصونیت از مجازات حاکمیت قانون را تحلیل می‌برد نیز به‌شدت کمبودهای جدی شناسایی شده است. هیئت‌های کنترل اجتماعی مرکب از اعضای جامعه مدنی، که سابقه فعالیت اجتماعی، توانایی فنی و سلامت دارند، برای بهبود فرصت‌های پیشگیری از متوقف شدن اصلاحات ضدفساد از سوی منافع ویژه مرتبط با دولت نقش کلیدی دارند.

۲-۵-۵ عناصر مهم سازوکار کنترل اجتماعی کارآمد

۱-۲-۵-۵ ایجاد پیوندهای جدید میان گروه‌های ذی‌نفع مختلف

امروزه، فرایندهای یکپارچگی مردم‌سالار مستلزم ایجاد پیوندهای جدید میان جامعه مدنی و نهادهای سیاسی است. جامعه مدنی باید با راهبردهای خود هم برای ایجاد آگاهی از اقدامات ضدفساد و هم به‌منظور یافتن سازوکارهای سازنده برای دخالت جامعه در برنامه‌های دولتی پیشرفت کند. سازمان‌های جامعه مدنی محلی در مشارکت با نهادهای دولتی، دانشگاه‌ها یا مراکز تحقیقاتی، نقش سرنوشت‌سازی را در نظارت بر ویژگی‌ها و اعمال اصلاحات بازی می‌کنند. باید جامعه مدنی را متقاعد کرد تا نگرانی‌ها و نیازهای خود را از طریق هیئت‌های نمایندگان خود در نهادهای دولتی اعلام کند و نهایت تلاشش را برای گنجاندن دیدگاه‌های مختلف خود در دستور کار دولت و اعمال نظارت بر نهادها و اقدامات دولتی انجام دهد. بنابراین، ایجاد مشارکت، شبکه‌ها و ائتلاف‌ها ضرورت دارد.

درحالی‌که دولت مسئولیت تأمین نظم و قانون را عهده‌دار است، همکاری فعالان مهم اجتماعی برای اجرای این تعهد ضروری است. به دلایل مختلف، اگر در هر کشور توانایی نهادی دولت در مقابله با جهانی‌شدن ضعیف‌تر شود، این همکاری‌ها به‌طور ویژه اهمیت پیدا می‌کند. امروزه، روش‌های تقویت توانایی نهادهای محلی در پشتیبانی از کنترل اجتماعی پایین به بالا بیش از پیش ضروری شده است. همچنین، سازمان‌های جامعه مدنی باید توانایی خود را برای ایجاد «نظام‌های هشداردهنده سریع» توسعه دهند تا از فساد نظام‌مند در سطوح بالای سیاسی و اداری پیشگیری کنند.

۲-۲-۵-۵ اهمیت آموزش، نظارت و مستندسازی

آموزش، نظارت و مستندسازی عناصر حیاتی اصلاحات واقعاً پایدار و اجتماع‌محور ضدفسادند، و نیز، گام‌هایی ضروری برای نائل شدن به این اهداف هستند. باید جوامع محلی را تشویق کرد تا با استفاده از شهادت (گواهی)، نشست‌های اجتماعی و شهری، تئاترهای خیابانی، هنر و مجامع غیررسمی گفت‌وگو به این فرایندها خلاقیت بخشند. سپس نتایج نظارت و مستندسازی جمع‌آوری و تقسیم می‌شود تا طیف کاملی از

تلاش‌های فردی و اجتماعی برای مبارزه نظام‌مند با اقدامات فساد به کار رود. برای پشتیبانی از مبارزه با فساد ایجاد سازوکارهای پاسخ‌گویی نیز ضروری است. در این مورد سازمان‌های مردمی بی‌شماری در آمریکای لاتین و آسیا در بسیج کردن منابع و در دسترس قرار دادن آنها برای جوامع ضعیف موفق شده‌اند.

۳-۲-۵-۵-۵ تأسیس شبکه رصدخانه‌های مبارزه با فساد

یک روش ممکن برای اجرای این اهداف تأسیس شبکه رصدخانه‌های مبارزه با فساد است. در دسامبر ۲۰۰۰ برنامه‌ای آزمایشی با پشتیبانی مرکز حقوق بین‌المللی و توسعه اقتصادی دانشکده حقوق دانشگاه ویرجینیا آغاز شد. رصدخانه‌ها، که به‌عنوان بخشی از همکاری سه‌جانبه میان مراکز دانشگاهی و تحقیقاتی، سازمان‌های جامعه مدنی و نهادهای دولتی پاسخ‌گو تأسیس شدند، در ایجاد پایگاه‌های داده و طراحی شاخص‌ها درباره برخی اقدامات ضدفساد گزینشی مشارکت کردند. همچنین، ممکن است به‌عنوان نظام‌های هشداردهنده سریع عمل کنند. رصدخانه‌های مبارزه با فساد به ایجاد مشارکت انتقادی با نهادهای دولتی موجود، مثل مقامات تعقیب و دادگاه‌های حسابرسی، کمک می‌کنند تا کنترل پایین به بالا را در عملکرد دولت‌ها و کارآمدی سیاست‌های عمومی برای دسترسی به فقیران به‌عنوان بخشی از اقدامات ضدفساد اعمال کنند.

۴-۲-۵-۵-۵ آموزش مبارزه با فساد و تشکیل جامعه ضدفساد در سطح شهری

یک اقدام بارز برای تلفیق اندیشه اخلاقی و اقدام برای تأثیرگذاری بر سیاست‌های عمومی ضدفساد تجربه آموزش مبارزه با فساد و تشکیل جامعه‌ای ضدفساد در سطح شهری در مریدای ونزوتلا (کامپو الیاس) و در لیمپیوی پاراگوئه است. در این شهرها، دو سازمان بین‌المللی و نمایندگان جامعه مدنی با سطوح اجرایی و قانون‌گذاری دولت محلی گردهم آمدند تا نظام نظارت ماهانه را ایجاد کنند که متضمن پیمایش‌هایی از ارائه خدمات دولتی و نمونه‌هایی از شکایت‌های مرتبط با آن است. نمایندگان جامعه مدنی رایگان کار می‌کنند، درحالی‌که دولت در هر مورد تمام هزینه‌های پشتیبانی و عملیاتی پیمایش‌ها و سایر مستندسازی‌ها را پوشش می‌دهد. شاخص‌های تأثیرگذار، که برای

ارزیابی موفقیت یا شکست اقدامات مربوط به کار می‌روند، شامل زمان و پیچیدگی شکلی در ارائه خدمات، کارآمدی در ارائه خدمات، سازوکارهای پاسخ‌گویی که برای کارگزاران دولتی پاداش و جریمه مقرر می‌کنند و میزان اعتماد عمومی به نهادهای خاص می‌شوند.

۵-۲-۵ تواناسازی افراد، جوامع و دولت با بسط آگاهی

سایر مطالعات موردی چگونگی مدیریت تواناسازی افراد، جوامع و دولت از سوی کشورها به وسیله بسط آگاهی و بنابراین، شفافیت در دولت را نشان می‌دهد. تواناسازی به نوبه خود به پاسخ‌گویی بیشتر دولت منتهی می‌شود که این خود مکمل ایجاد توانایی نهادی و بهبود ارائه خدمات با فساد کمتر است. این برنامه‌ها ممکن است به فعالیت کارآمدتر دولت و مشارکت جامعه در ایجاد محیطی توانا برای رشد عادلانه و پایدار کمک کنند که به ارائه خدمات دولتی به موقع و مقرون به صرفه منتهی می‌شود.

۵-۲-۶ اهمیت توسعه اقتصادی، اصلاحات مردم‌سالار، جامعه مدنی مقتدر دارای

دسترسی به اطلاعات و حاکمیت قانون

اگر سازمان‌های دولتی و خصوصی در سطح محلی و ملی بخواهند در مبارزه با فساد موفق باشند، باید اقدامات معینی را اتخاذ کنند. به نظر می‌رسد در این مورد توسعه اقتصادی، اصلاحات مردم‌سالار، جامعه مدنی مقتدر دارای دسترسی به اطلاعات و حاکمیت قانون برای پیشگیری از فساد ضروری‌اند. موارد زیر اقدامات یا ابتکارهایی هستند که در سطوح مختلف دولتی و خصوصی عملکرد نهادهای دولتی اعمال شده‌اند و پیشنهادها و شکایت‌های چالش‌برانگیز مربوط به ارائه خدمات را منعکس می‌کنند. همان‌طور که در این مجموعه برنامه و مطالعات موردی آن ترسیم شده، سازوکارهای کنترل اجتماعی در پی رویکرد یکپارچه نسبت به تواناسازی قربانیان فساد ایجاد شده‌اند.

۵-۲-۷ تأسیس هیئت‌ها یا کمیته‌های کنترل اجتماعی

هیئت‌ها یا کمیته‌های کنترل اجتماعی فوق‌الذکر، متشکل از نمایندگان جامعه مدنی هستند که تمام آنها ملزم‌اند سابقه سلامت، فعالیت اجتماعی و تجربه خود را در

حوزه‌هایی که ازسوی هیئت‌های کنترل اجتماعی نظارت می‌شود را ثابت کنند (برای مثال خدمات رفاهی). این افراد در مریدا ازسوی شورای محلی انتخاب می‌شوند. در برخی موارد، این نمایندگان در هیئت‌های کنترل اجتماعی در کنار نمایندگان دولت می‌نشینند. غالباً نقش‌ها، ویژگی‌ها، مسئولیت‌ها و خصوصیت‌های این هیئت‌ها از طریق قوانین و مقررات محلی قانونی شده است.

۵-۵-۲-۸ تجربه‌های کنترل اجتماعی در مریدای ونزوئلا

تجربه‌های کنترل اجتماعی در مریدای ونزوئلا بهترین اقداماتی است که نشان می‌دهند سازوکارهای جامعه مدنی با چه قدرتی ممکن است بر میزان فساد، شفافیت، دسترسی به نهادها و کارآمدی ارائه خدمات تأثیر بگذارند.

۵-۵-۲-۹ شاخص‌های تأثیرگذار

در اینجا می‌توانیم شاخص‌های تأثیرگذار را پیش و پس از آنکه اصلاحات نهادی داخلی منتخب در حوزه‌های زیر اعمال شوند، ملاحظه کنیم:

- آسان‌سازی معمول‌ترین تشریفات اداری؛
- کاهش میزان اختیارات اداری در ارائه خدمات؛
- اعمال حق قانونی شهروندان در برخورداری از دسترسی به اطلاعات در نهادهای دولتی محلی؛ و
- نظارت بر معیارهای کیفیت ارائه خدمات دولتی از طریق نمونه‌برداری با سازوکارهای کنترل اجتماعی خدمات ارائه شده.

۵-۵-۲-۱۰ اهمیت نظارت

نظارت در جایی ازسوی هیئت‌های کنترل اجتماعی انجام می‌شد که حداقل نیمی از اعضایش متشکل از نمایندگان جامعه مدنی بود؛ آن هم کسانی که از پیش درباره جنبه‌های فنی مرتبط با نهادهای دولتی محلی مورد نظر آموزش دیده بودند. در این مورد، می‌توان برای مثال به مالیات، فعالیت عمومی، فراهم کردن مراقبت‌های بهداشتی و آموزش اشاره کرد. در هیچ موردی، نمایندگان جامعه مدنی ازسوی دولت انتخاب

نمی‌شدند و در تمامی موارد، هیئت‌های کنترل اجتماعی متشکل از نمایندگان نهادهایی بودند که باید تحت نظارت قرار می‌گرفتند. انجام پیمایش‌ها و بررسی‌های نهادی برای این بود که به ترتیب شاخص‌های ذهنی و عینی جمع‌آوری شوند. پیمایش‌ها بر میزان کارآمدی احساس شده، شفافیت، اعتماد عمومی و پاسخ‌گویی در ارائه خدمات نظارت می‌کردند. نتایج اعمال اصلاحات در این حوزه‌ها عبارت‌اند از:

جدول ۱-۵ درصد تغییرات دوساله در شاخص‌های مرتبط با فساد، پیش و پس از سازوکارهای کنترل اجتماعی

مورد آزمایش	فراوانی دسترسی	دسترسی به نهادها	کارآمدی	شفافیت	پیچیدگی اداری
ونزولا (شهر کامپو الیاس)	۹/۱- درصد	۱۵/۹- درصد	۷/۳ درصد	۷/۵ درصد	۹/۵- درصد

این جدول، درصد تغییرات دوساله در فراوانی‌های احساس شده از فساد، کارآمدی، شفافیت، دسترسی به نهادها و دیدگاه مراجعان از پیچیدگی اداری موجود برای خدماتی که از سوی خدمات شهری در کامپو الیاس (ونزولا) ارائه شده را نشان می‌دهد. درصد تغییرات نشان‌دهنده نوسان‌های دوساله مستمر در طول دوره ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۰ است. فراوانی‌های احساس شده از سوی کاربران مستقیم این خدمات، پس از تعامل با نهاد دولتی مورد نظر تهیه شده است. در این جدول، می‌توان در فراوانی احساس شده از اقدامات فاسد کاهش دوساله مهمی را مشاهده کرد. منظور از این اقدامات ارتشا، تعارض منافع، دلالی نفوذ و اخاذی است.

همان‌طور که می‌توان مشاهده کرد، فراوانی فساد ۹/۱ درصد کاهش یافته است. ۱۵/۹ درصد کسانی که مصاحبه شده‌اند احساس کرده‌اند دسترسی به خدمات شهری بهبود یافته است. افزایش دوساله احساس کاربران از بهبود کارآمدی ارائه خدمات ۷/۳ درصد و در شفافیت ۷/۵ درصد بوده است. مطالعات زیادی نشان داده‌اند که افزایش پیچیدگی اداری یک نهاد (که در این دوره به میزان ۹/۵ درصد کاهش داشته است) با فراوانی بیشتر فساد ارتباط دارد. هریک از نهادهای محلی مذکور در مطالعه موردی

داده‌هایی را ارائه می‌کنند تا تفاوت‌های موجود در پیچیدگی اداری اعمال شده در معمول‌ترین تشریفات هر نهاد محاسبه شود: تقاضا برای مجوز ساخت. در اینجا شاخص (داده‌های انکارناپذیر) عینی برای هر یک از نهادهای مورد نظر از طریق فرمولی محاسبه شده که سه عامل را در نظر گرفته است:

• میانگین زمان تشریفات؛

• تعداد بخش‌های اداری مورد نظر در پردازش خدمات؛ و

• تعداد مراحل تشریفات لازم برای کاربر به‌منظور کامل کردن تشریفات.

تغییرات در شاخص پیچیدگی اداری برای همان دوره ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۰ محاسبه و درصد کاهش تغییرات در آخرین ستون جدول نیز با ۹/۵ درصد کاهش نشان داده شد. لازم به ذکر است در تمامی موارد، سران نهادهای بخش‌های آزمایشی منتخب، به‌علت سلامت، اراده سیاسی و توانایی اعمال اصلاحات قبلی‌شان شناخته شده بودند. همچنین، کلید اعمال چنین اصلاحاتی انتخاب آن دسته از حوزه‌های اداری بود که نمایندگان جامعه مدنی حاضر در هیئت‌های کنترل اجتماعی نیز مصمم و قادر به دریافت آموزش فنی برای تواناسازی خود در نظارت کافی بر تشریفات مورد تحقیق بودند. در بسیاری موارد، هیئت‌های کنترل اجتماعی فقط مسئول نظارت بر شاخص‌ها نبودند، بلکه مسئول هدایت و پیگیری شکایت کاربران در مورد با ارائه خدمات نیز بودند. این نهادها برمبنای هفتگی یا ماهانه دور هم جمع می‌شدند. در تمامی موارد، قوانین محلی یا ملی با تنها هدف فراهم کردن هویت نهادی و مشروعیت رسمی برای این هیئت‌ها به تصویب می‌رسیدند.

هیئت‌های کنترل اجتماعی، از طریق نشست‌های سلامت ملی یا محلی، گروه‌های تمرکز و کمیته‌های هادی سلامت ملی و شهری، بازویی فعال و اجرایی برای اهداف و سیاست‌های معتبر جامعه مدنی بودند.

۳-۵-۵ پیش‌شرط‌ها و خطرها

معمولاً هرگونه مخالفت با هر اصلاحی از منافع خاص موجود در دولت‌های محلی و گروه‌های سیاسی خارج از دولت ناشی می‌شود. به‌طور کلی، باید بر چهار حوزه ذیل

نظارت و در صورت لزوم، به آنها رسیدگی شود.

۱-۳-۵ عضویت هیئت‌های کنترل اجتماعی

همان‌طور که اشاره شد، انتخاب اعضای هیئت‌های کنترل اجتماعی نه فقط باید شامل دامنه‌ای از تخصص‌های لازم باشد، بلکه باید به ایجاد اعتبار در اصلاحات لازم‌الاجرا نیز کمک کند. این امر مخصوصاً در مراحل اولیه و پیش از آنکه هیئتی کار خود را شروع کند صادق است، زیرا هیچ سابقه‌ای وجود ندارد که بتوان با توجه به آن اعتبار را ارزیابی کرد. باید به هر قیمتی از اینکه یک هیئتی شیفته دولت‌های محلی، منطقه‌ای یا ملی شود اجتناب کرد.

۲-۳-۵ تنظیم اهداف و انتظارات متعارف

همانند برنامه‌های ملی کلان‌تر، گرایشی به سوی نادیده گرفتن دشواری وظایف پیش‌رو و تنظیم اهداف بسیار بلندپروازانه وجود دارد. این امر به نوبه خود به انتظارات نامتعارف دامن می‌زند. اگر انتظارات برآورده نشوند، نتیجه آن ناامیدی، بدبینی و سلب اعتبار است که مانع پیشرفت بعدی می‌شود و حتی ممکن است معضل فساد را بدتر کند.

۳-۳-۵ ناتوانی در دخالت دادن تمام ذی‌نفعان

هیئت‌های کنترل اجتماعی محلی باید تمامی طرف‌های ذی‌نفع را شناسایی کنند و آنها را به‌عنوان اعضا یا شرکت‌کنندگان در اقدامات خود دخالت دهند. این کار نه فقط اطمینان می‌دهد که به تمام افراد ذی‌نفع مربوط توجه شده است، بلکه فعالیت انجام شده و نتایج به‌دست آمده را معتبر می‌سازد. همچنین، اطمینان می‌دهد ذی‌نفعانی که به آنها فرصت مداخله داده نشده است، مانع پیشرفت یا متوقف شدن آن نخواهند شد. عناصری که فاسدند یا ظاهراً چنین‌اند نیز باید در این کار گنجانده شوند.

۴-۳-۵ ناتوانی در بسیج پشتیبانی از اقدامات ضدفساد

از تمام نهادهای مبارزه با فساد، این هیئت‌های کنترل اجتماعی‌اند که بیشترین تماس را

با مردم دارند. غالباً کارکردهای محلی و کسانی که آنها را فراهم و از آنها استفاده می‌کنند بیشتر تحت تأثیر فساد قرار می‌گیرند و درعین‌حال، آموزش و بسیج آنها دشوارتر است. هیئت‌های کنترل اجتماعی باید با نشان دادن جدی بودن این معضل برای مردم محلی، اهمیت اقدامات ضدفساد و آنچه که مردم می‌توانند برای پشتیبانی از این اقدامات انجام دهند آنها را درگیر برنامه‌های مبارزه با فساد کنند. باید در هر جای ممکن از سازمان‌های جامعه مدنی محلی برای این اقدامات کمک خواسته شود.

۴-۵-۵ برنامه‌های مرتبط

برنامه‌های مرتبط با تقویت سازوکارهای کنترل اجتماعی عبارت‌اند از:

- ایجاد، انتشار، طرح و اجرای یک کد رفتاری برای کارکنان دولت؛
- ایجاد، انتشار، طرح و اجرای منشور شهروندان؛
- ایجاد سازوکار شکایت مستقل و معتبر که عموم مردم و سایر بخش‌های نظام عدالت کیفری بتوانند در آن شکایت خود را مطرح کنند؛
- ایجاد سازوکار انضباطی قادر به تحقیق درباره شکایت‌ها و اعمال اقدامات انضباطی، در صورت لزوم؛
- اجرای ارزیابی مستقل و جامع از میزان، هزینه، پوشش و کیفیت ارائه خدمات دولت، از جمله میزان احساس اعتماد میان خدمات دولتی و مردم.

۴-۵-۶ برنامه بیست و چهارم - سازوکار شکایت عمومی

هدف از سازوکار شکایت عمومی تواناسازی افرادی است که از فساد، اعمال فاسد یا سوءمدیریت عمومی آگاه شده‌اند تا به مرجع صالح گزارش دهند. این کار به اهداف خاص شناسایی و از بین بردن اقدامات یا برچیدن افراد فاسد کمک می‌کند و مانع سایر فسادها از سوی دیگران می‌شود. به‌طور کلی‌تر، این کار ابزاری قوی است برای افزایش انتظارات راجع به سلامت و معیارهای قابل قبول خدمات، و حس قدرت عمومی را القا می‌کند. با این حال، سازوکارهای گزارش‌دهی باید با برخی مسائل دشوار روبه‌رو شوند. مهم‌ترین مورد این است که ممکن است گزارش فساد و سایر جرائم گزارش‌دهنده را در

معرض انتقام‌جویی و خطر قرار دهد. به همین دلیل، بسیاری از نظام‌های گزارش‌دهی ناشناس ماندن و سایر تضمینات محافظتی را فراهم می‌کنند. مشکل رایج دیگر آن است که گاهی اوقات، از نظام‌های گزارش‌دهی برای گزارش خلاف واقع از تخلفات اداری استفاده می‌شود تا اختلافات شخصی را تسویه یا توجه به مسائل دیگر را منحرف کنند. به‌طور کلی، این وضعیت ایجاب می‌کند میان حفاظت از کسانی که فساد را گزارش می‌کنند با فرایندهای ارزیابی شکایت‌ها توازن برقرار شود و احتمالاً در مواردی که گزارشی به‌طور عمدی نادرست، گمراه‌کننده یا از روی سوءنیت باشد مسئولیت اعمال شود.

برخی مقررات کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد به این‌گونه مسائل می‌پردازند. مواد ۶ و ۳۶ تأسیس نهادهای مبارزه با فساد را که می‌توان شکایت‌ها را به آنها گزارش کرد مقرر کرده‌اند؛ مخصوصاً نهادهای اجرای قانون پیش‌بینی شده در ماده ۳۶ که در آن امور به‌طور مجزا ایجاد شده‌اند. بند ۲ ماده ۱۳ اقداماتی را مقرر می‌کند تا شناخته شدن وجود و نقش‌های این نهادها برای مردم و در دسترس بودن گزارش بدون نام فساد تضمین شود. ماده ۳۳ به‌طور خاص دعوت به محافظت از کسانی می‌کند که فساد را گزارش می‌دهند و مطابق ماده ۳۲ زمانی که رسیدگی قضایی یا سایر رسیدگی‌ها انجام می‌شود، قربانیان و شهود تحت حفاظت بیشتری قرار می‌گیرند. بند ۱ ماده ۳۷ نیز از کسانی که ممکن است درگیر فساد شده باشند درخواست می‌کند با مجریان قانون همکاری کنند که در این صورت، امکان تخفیف پیش‌بینی شده است. بند ۴ ماده ۸ نیز اقدامات خاصی را برای تشویق و محافظت از گزارش‌دهی کارگزاران دولتی‌ای که در جریان وظایف یا استخدام خود با فساد روبه‌رو شده‌اند مقرر می‌کند. تأثیرات مورد انتظار عبارت‌اند از:

- افزایش گزارش‌دهی و تحقیقات از اعمال فاسد؛
- بازدارندگی از فساد با افزایش احتمال کشف و مجازات؛
- فراهم کردن سازوکاری دیگر برای شناسایی و گزارش‌دهی فساد و به‌موجب آن تکمیل کل ارزیابی ماهیت و میزان فساد و آگاهی مردم از این معضل؛
- بهبود قدرت عمومی با دخالت دادن شهروندان در اجرای اقدامات ضدفساد؛ و
- افزایش اعتماد عمومی به اقدامات دولتی ضدفساد.

۱-۶-۵ شرح

شکایت از فساد باعث آغاز تحقیقات، تعقیب و سایر ضمانت اجراها می‌شود. بنابراین، سازوکارهای شکایت عنصر مهمی از کل راهبردها را تشکیل می‌دهد و فراهم کردن نقاط قابل دسترس و امن که بتوان در آن فساد موجود در سراسر دولت را گزارش داد ضروری است. باید نهادهای مختلفی وجود داشته باشند تا هم شهروندان و هم کارکنان اداری بتوانند رفتارهای فاسدی چون خیانت، خیانت در امانت، ترفیع شخصی یا قضاوت نادرست را بدون خسارت‌های شخصی یا مالی گزارش دهند.

۱-۶-۱-۱ سازوکارهای داخلی و خارجی

سازوکارهای شکایت ممکن است داخل نهادهای خاص یا سایر مؤسسات یا خارج از آنها باشند؛ به این معنا که در کل دولت به فعالیت بپردازند. هدف از مورد نخست آن است که سازوکار شکایت بیشتر در دسترس باشد و کارکنان آن درباره فساد نهاد مورد نظر تخصص داشته باشند؛ مثل نهادهای نظامی یا مجری قانون، دستگاه قضایی یا نظام‌های تدارکات دولتی. با این حال، از آنجاکه آنها به منابع واقعی فساد نزدیک‌ترند، توجه بیشتری لازم است تا اطمینان حاصل شود سست نشده‌اند و کسانی که به آنها گزارش می‌دهند به اندازه کافی محافظت می‌شوند. ممکن است نهادهای بیرونی درباره فساد و تخلفات اداری مشابه تخصص داشته باشند، از جمله حسابرسان، بازرسان و بازرسان ویژه یا نهادهای مجری قانون با وظایف کلی عدالت کیفری که شامل جرائم فاسد نیز می‌شوند. تشریفات باید برای هر یک از ارکان دولت الزامات روشنی را ایجاد کنند و درباره رخدادهای قابل گزارش و مرجع و چگونگی ارائه گزارش معیاری ارائه دهند. هر سازمان قواعدی را متناسب با فرهنگ خود و سازمان‌های همکارش طراحی می‌کند. معمولاً سرپرست نخستین نقطه تماس برای هر اظهاری خواهد بود. اما در صورتی که ادعا متوجه سرپرست باشد، ممکن است مأمور اخلاقیات به عنوان مرجع نخست ارجاع برای کل سازمان تعیین شود. زنجیره ارجاع به مراجع ذیصلاح تحقیق باید روشن و محدوده زمانی و معیارهای روشنی حاکم باشد تا مشخص کند کدام اظهارات را باید برای بررسی، مرجع عدالت کیفری ارجاع داد.

۲-۱-۶-۵ آگاهی و استقلال

برای موفقیت سازوکارهای گزارش‌دهی آگاهی از منابع بالقوه اطلاعاتی، که این سازوکارها در آنها وجود دارند و محیطی را فراهم می‌کنند که می‌توان بدون ترس از انتقام‌جویی یا سایر پیامدها تخلفات اداری را گزارش کرد، با اهمیت است. اقداماتی که برای تضمین آگاهی به کار می‌روند تا حدی به این مسئله بستگی دارند که این سازوکارها برای گزارش‌دهی در بستری خاص یا موارد کلی‌تر ایجاد شده‌اند.^۱ همانند سایر نهادهای ضدفساد، میزانی از استقلال لازم است تا هم بتوان حفاظت را تضمین کرد و هم دربارهٔ فساد گزارش شده اقدامی کارآمد انجام داد و بر سر آن مصالحه نکرد.^۲

۲-۱-۶-۵ برنامه‌های مرتبط

برنامه‌های مرتبط با تقویت سازوکارهای شکایت عمومی عبارت‌اند از:

- ایجاد، انتشار، طرح و اجرای کد رفتاری برای کارکنان دولتی؛
- ایجاد، انتشار، طرح و اجرای منشور شهروندان؛
- ایجاد سازوکار شکایت مستقل و معتبر که عموم مردم و سایر بخش‌های نظام عدالت کیفری بتوانند در آن شکایتشان را مطرح کنند؛
- ایجاد سازوکار انضباطی قادر به تحقیق دربارهٔ شکایت‌ها و اعمال اقدامات انضباطی، در صورت لزوم؛
- انجام یک ارزیابی مستقل و جامع از میزان، هزینه، پوشش و کیفیت ارائه خدمات دولت، از جمله میزان احساس اعتماد میان خدمات دولتی و مردم.
- آسان‌سازی تشریفات شکایت؛
- بالا بردن آگاهی مردم دربارهٔ مکان و چگونگی شکایت (برای مثال، با تبلیغات مردم را از شماره تلفنی که باید با آن تماس بگیرند، آگاه کرد)؛ و

۱. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، بند ۲ ماده ۱۳ (آگاهی عمومی یا سازوکارهای گزارش‌دهی) و بند ۴ ماده ۸ (گزارش‌دهی و حفاظت از کارگزاران دولتی).

۲. هر دو ماده ۶ و ۳۶ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، که به نهادهای مبارزه با فساد اشاره می‌کنند، استقلال را جزء عناصر ضروری ذکر می‌کنند.

● ایجاد نظام شکایت رایانه‌ای که به نهادها این امکان را می‌دهد تمام شکایت‌ها را ضبط و تجزیه و تحلیل و بر اقداماتی که برای رسیدگی به آنها اتخاذ می‌شود نظارت کنند.

۷-۵ برنامه بیست و پنجم - منشورهای شهروندی

بسیاری از اقدامات ضدفساد، از جمله آنهایی که در این مجموعه برنامه آمده‌اند، متضمن عناصری هستند که هدفشان ایجاد انتظارات مربوط به معیارهای اخلاقی و عملی و بهترین اقدامات است. می‌توان به مأموران، در صورتی که از رعایت معیارهای حداقل سرباز زنند، درباره اقدامات مناسب آموزش داد و آنها را به پیامدهای منفی کارشان تهدید کرد. اما تجربه نشان می‌دهد این اقدامات در جایی که افرادی که کار کردها برای آنها انجام و خدمات به آنها ارائه شود، انتظارات پایینی دارند کارآمدی کمتری دارند. در نتیجه، معمولاً اقدامات ضدفساد شامل عناصری می‌شوند که هدفشان طراحی، ایجاد و ارتقای معیارهای اصلی رفتار اخلاقی و اقدامات مناسب است. در این فضا، منشورهای شهروندان و اسناد مشابه را می‌توان مکملی برای کدهای رفتاری دانست. در جایی که کدهای رفتاری از داخل سازمان‌های دولتی تنظیم و اجرا می‌شود، منشورهای شهروندی با تدوین این معیارها و آگاه ساختن افراد بیرونی که با آن سروکار دارند، همان معیارها را از بیرون مقرر می‌کنند. غالباً این منشورها متشکل از حقوق و انتظارات قانونی است؛ به این مفهوم که به مشتریان یا کاربران خدمات گفته می‌شود آنها حق دارند معیار خاص و معینی را انتظار داشته باشند. در برخی موارد، برای رعایت نکردن معیارها، جبران خسارت مقرر و معمولاً به مشتریان گفته می‌شود چگونه می‌توانند شکایت کنند. اهداف اصلی منشور شهروندان عبارت‌اند از:

- ارتقای حاکمیت بهتر که خدمات دولتی را با کیفیت بالا، کارا و کارآمد ارائه می‌کند و با روشی مسئولانه، روشن، دسترس پذیر و پاسخ‌گو مدیریت می‌شود؛ و
- حفظ و ارتقای معیارهای حرفه‌ای و اخلاقی نظام اداری و نهادهای دولتی غیراداری و بهبود معیارهای پاسخ‌گویی و آشکاری در بخش دولتی گسترده‌تر.

۱-۷-۵ شرح

۱-۷-۱-۵ اصول منشور شهروندان

الف) معیارها

معیارهای صریح مربوط به کیفیت، به موقع بودن، هزینه، سلامت و پوشش خدمات را باید، همان طور که کاربران می توانند به طور متعارف انتظار داشته باشند، منتشر و بر آنها نظارت کرد. همچنین، عملکرد مطابق این معیارها را نیز باید منتشر کرد.

ب) اطلاعات و روشنی

باید درباره چگونگی مدیریت خدمات، هزینه آن، چگونگی اجرا و مسئول اجرای آن اطلاعاتی دقیق و کامل و با زبانی ساده در دسترس افراد قرار گیرد.

پ) انتخاب و مشاوره

در صورت امکان باید حق انتخاب را فراهم کرد. باید به کاربران منظم و نظام مند مشاوره داد و پیش از آنکه در مورد معیارها تصمیم نهایی گرفته شود، دیدگاه های آنها را مورد توجه قرار داد.

ت) نزاکت و سودمندی

کارکنان دولتی باید با نزاکت باشند و خدمات مفیدی را ارائه دهند. خدمات باید برای تمام کسانی که مستحق آن هستند، برابر و برای راحتی آنها ارائه شود.

ث) اصلاح امور

در صورت اشتباه، باید علاوه بر توضیح کامل و جبران خسارت سریع و کارآمد، از کاربر عذرخواهی شود. همچنین، باید درباره نظام های شکایت آسان به عموم اطلاع داده شود.

ج) ارزش نهادن برای پول

خدمات باید کارا و اقتصادی و با توجه به منابعی باشند که کشور از عهده آنها برمی آید. باید با توجه به معیارها، تأیید مستقلی از عملکرد صورت گیرد.

۲-۱-۷-۵ مکان یافتن منشورهای شهروندان^۱

برای مثال، در انگلستان و ولز، اسکاتلند و ایرلند شمالی ۴۰ منشور شهروندی وجود دارد که خدمات دولتی مهم را دربرمی‌گیرد و مهم‌ترین آنها منشور بیماران، منشور والدین و منشور مسافران است، زیرا اینها خدمات دولتی‌ای هستند که بر بیشتر مردم تأثیر می‌گذارند. هر منشور معیارهایی را تنظیم می‌کند و به مردم می‌گوید که می‌توانند چه چیزی را انتظار داشته باشند و در صورت تمایل به شکایت، چه باید بکنند. هر سازمان اطلاعاتی را منتشر می‌کند که نشان می‌دهد تا چه اندازه توانسته این معیارها را رعایت کند. برای مثال، برخی ایستگاه‌های راه‌آهن هر ماه اطلاعاتی را منتشر می‌کنند که نشان می‌دهد چند درصد از خدمات ریلی به‌موقع بوده‌اند. دولت در ماه‌های نوامبر جدول کیفیت عملکرد مدارس را منتشر می‌کند که نشان می‌دهد دانش‌آموزان در هر مدرسه کشور تا چه اندازه در آزمون‌های ملی تابستان موفق عمل کرده‌اند.

یکی از تحولات جدید، انتشار معیارهایی از سوی نهادهایی مانند مدرسه‌ها، بیمارستان‌ها و نیروهای پلیس است. آنها همان مواردی را پوشش می‌دهند که معیارها ملی ارائه می‌کنند اما متوجه نشان دادن چگونگی خدمت‌رسانی سازمان‌های محلی به جوامع محلی می‌شوند. در حال حاضر حدود ۱۰۰۰۰ مورد از این معیارها در انگلستان وجود دارد.

۳-۱-۷-۵ نشان منشور

یکی از پیشرفت‌های کلیدی در انگلستان طرح نشان منشور، یعنی نوعی از تأمین کیفیت بود. سازمان‌ها با توجه به شش معیار مورد ارزیابی قرار می‌گیرند و باید یک حوزه ابتکار را در خدمات به مشتریان نشان دهند. اگر آنها با کل معیار منطبق بودند، به آنها نشان منشور داده می‌شود که تا سه سال اعتبار دارد. پس از این مدت، آنها باید دوباره درخواست کنند.

در سال نخست (۱۹۹۱) ۲۹۶ سازمان درخواست کردند و به ۳۶ مورد از آنها نشان منشور اعطا شد. در ۱۹۹۷ تعداد متقاضیان به ۹۴۵ مورد رسید. از اعضای جامعه دعوت شد تا سازمان‌هایی که فکر می‌کنند خدمات خوبی ارائه می‌دهند را نامزد کنند و در آن

1. Citizens Charter, by Jim Barron, Head of the Office of Civil Services Commissioners, United Kingdom, Paper Presented in Ukraine National Integrity Meeting, 1997.

سال ۲۵۰۰۰ نامزد معرفی شدند.

یکی از اهداف این کار ارتقای خدمات به مشتریان با تشویق رقابت هم در درون سازمان و هم خارج از آن است.

۴-۷-۱-۵ شکایت‌ها^۱

پیشرفت کلیدی دیگر توجهی بود که به تشریفات شکایت‌ها می‌شد. یک وزیر انگلیسی هنگامی که شکایت‌ها را «جواهری در تاج سلطنتی»^۲ توصیف کرد، منظورش آن بود که نه فقط یک فرد می‌تواند اشتباهی را اصلاح کند، بلکه این فرصت را دارد تا ببیند چه چیزی شکایت را ایجاد کرده تا این نظام را بهبود بخشد.

هنگامی که منشور دادگاه‌ها در انگلستان مطرح شد، واکنش عمومی آن بود که چنین سازوکاری بسیار پیچیده است، زیرا بستگی به این دارد که آیا شکایت درباره پلیس، نهاد تعقیب یا اداره دادگاه مطرح شده که هیچ فردی مسئول آن نیست یا اینکه تمام نظام‌ها را به رسمیت نمی‌شناسد. پس از بحثی داغ، توافق شد نمی‌توان از اعضای جامعه انتظار داشت آن را درک کنند. بنابراین، در هر دادگاه وظیفه رسیدگی به شکایت‌های اولیه و نشان دادن مسیر درست به مردم به یک نفر داده شد.

یک واحد منشور در انگلستان درباره نظام‌های شکایت موجود در میان خدمات دولتی پیمایشی انجام داد و تفاوت‌های زیادی را پیدا کرد. در اینجا، از نمایندگان گروه‌های مشتریان خواسته شد در مطالعه‌ای برای طراحی ویژگی‌های تشریفات مناسب برای شکایت‌ها مشارکت کنند. این تشریفات به‌عنوان نمونه‌ای از اقدام مناسب منتشر و از برخی سازمان‌ها دعوت شد تا نظام‌هایشان را با آن تطبیق دهند.

۵-۷-۱-۵ واحد منشور شهروندان

این واحد در سال ۱۹۹۱ و با ۱۰ نفر کار خود را شروع کرد. این تعداد به سرعت به ۳۰ نفر افزایش یافت و در همین سطح باقی ماند. گروه منشور شهروندان در انگلستان به همراه دفتر نخست‌وزیر برای ترسیم منشورهای ملی فعالیت می‌کند. این گروه درباره موضوع‌های

۱. ر.ک. بند ۴ ماده ۸ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد.

خاصی، مانند نظام‌های شکایت، مطالعاتی انجام داده است. کارکنان گروه منشور شهروندان بیشتر شبیه گردانندگان شده‌اند و از طریق بحث با اداره‌ها، کارگروه‌ها و گزارش سالیانه و خبرنامه‌های منظم اقدامات مناسب را ترویج می‌کنند. امروزه مقیاس این طرح به‌جای ارزیابی نشان منشور به این معناست که واحد منشور شهروندان اکنون گروهی از ارزیابان را مدیریت می‌کند که این کار را از جانب خود انجام می‌دهند. با این حال، کارکرد اصلی این واحد همان است: تفکر درباره هدف راهبردی منشور و راهی که در پیش روست.

۵-۷-۱-۶ هیئت مشورتی

واحد منشور شهروندان در انگلستان از سوی هیئت مشورتی مساعدت می‌شود. این هیئت از سوی نخست‌وزیر منصوب شده تا درباره منشور و چگونگی اجرای آن مشورت دهد. هر عضو دارای تجربه وسیعی از خدمات به مشتریان در بخش خصوصی یا دولتی است و می‌تواند درباره منشورهای فردی و توسعه راهبردی این ابتکار با واحد فعالیت نزدیکی داشته باشد.

۵-۷-۲ پیش‌شرط‌ها و خطرها

پیش‌شرط‌های مهم برای موفقیت عبارت‌اند از:

۵-۷-۲-۱ تعهد بالا

در انگلستان، نخست‌وزیر هر شش ماه همایشی متشکل از تمامی وزیران و مشاوران وزیر کشور برگزار می‌کند تا از آنها درباره پیشرفتی که به‌دست آورده‌اند سؤال کند. مجبور بودن به گزارش در چنین مجمعی وزارتخانه‌ها را تشویق می‌کند این ابتکار را با جدیت اتخاذ کنند و مطمئن شوند که با سایر وزارتخانه‌ها همگام می‌مانند.

۵-۷-۲-۲ پشتیبانی عمومی

این برنامه به‌طور فعال به پیشرفت بخش دولتی کمک می‌کند. خدمات دولتی امکان داشتند آن را مشاهده کنند و از تجربه‌های گسترده‌تر درس بیاموزند. هرچند در برخی نمونه‌ها، حتی خدمات دولتی پیش‌تاز اموری بودند که بخش خصوصی آن را انجام می‌داد.

۳-۲-۷-۵ معیارهای اجرایی قابل سنجش

انتشار معیارها و سنجش عملکرد مطابق آنها بسیار اهمیت داشت. مردم می‌دانستند باید انتظار چه چیزی را داشته باشند و چگونه شکایت کنند. سازمان‌ها نمی‌خواستند به‌طور علنی اعلام شود ناتوان‌اند و جدول‌های کیفیت مدارس نمونه‌نخستی بود که آنها را مجبور به اصلاح کرد.

۴-۲-۷-۵ محرک‌ها

اعطای پاداش از طریق نشان منشور نیز اهمیت دارد. شگفت آنکه ثابت شده این کار با شکست روبه‌رو شده است. فایده بزرگی که نشان منشور داشت، آغاز جلب بسیاری از شکایت‌ها درباره خدماتش بود. تأمل بسیار زیادی درباره اینکه چرا باید این پاداش داده شود و آیا باید آن را حفظ کرد، در مطبوعات صورت گرفت. به‌جای خطر کردن در تقاضای مجدد و شکست، تصمیم گرفته شد این فایده طرح کنار گذاشته شود. این کار به تأکید بر این نکته کمک کرد که نشان منشور پاداشی بود که ارزش داشتن آن را داشت: درواقع، تعدادی از سازمان‌های بخش خصوصی آن را درخواست می‌کردند، درحالی‌که قطعاً صلاحیت آن را نداشتند.

۵-۲-۷-۵ منشورهای ملی و محلی

حرکت به‌سوی منشورهای محلی نیز اهمیت داشت، زیرا این کار بر نقش تأمین‌کنندگان محلی در جامعه محلی تأکید و آن را تشویق می‌کرد. ممکن است دولت مرکزی اصولی را تنظیم کند، اما نتواند هزاران خدمات محلی را که مردم از طریق آنها با دولت تماس دارند مدیریت کند.

۶-۲-۷-۵ درس‌هایی که از اشتباه‌ها آموخته شد

الف) واقع‌گرا بودن

در انگلستان خط تلفن منشور برقرار شد. هدف از ایجاد این خط آن بود که هر فرد بتواند برای فهم معیارهای خدمات در سراسر دولت و چگونگی شکایت با آن تماس

بگیرد. بررسی بازار نشان داد امکان چنین خدمتی وجود دارد و در عمل، با همکاری بخش خصوصی نظام پیچیده مدیریت تماس ایجاد شد. هنگامی که این خط به صورت آزمایشی بررسی شد، تماس‌های بسیار اندکی دریافت شد. این برنامه بسیار بلندپروازانه بود، زیرا:

- تلاش می‌کرد اطلاعات راجع به خدمات بسیار زیادی را فراهم کند؛
- هزینه ذخیره این اطلاعات و به روز کردن آنها سرسام‌آور بود؛ و
- در آن مرحله، مردم تفاوتی که منشور شهروندان ممکن بود به وجود بیاورد را احساس نمی‌کردند و بنابراین، نیازی به این خدمات نمی‌دیدند.

۳-۷-۵ برنامه‌های مرتبط

برنامه‌های ضروری پیش از آنکه منشورهای شهروندی با موفقیت اجرا شوند عبارت‌اند از:

- طراحی و ارتقای منشور شهروندی و اسناد مشابه؛
 - برنامه‌هایی که میزان آگاهی را درباره کد رفتاری و منشور شهروندان بالا می‌برند و انتظارات متناسبی را از سوی مردم، مخصوصاً کسانی که به طور مستقیم تحت تأثیر اقدامات کسانی هستند که مشمول منشور می‌شوند، ایجاد می‌کنند، مثل تبلیغات؛
 - ایجاد کدهای رفتاری مشابه؛
 - ایجاد سازوکار شکایتی مستقل و معتبر برای رسیدگی به شکایت‌ها راجع به رعایت نکردن معیارهای مورد نظر؛ و
 - ایجاد تشریفات انضباطی مناسب، از جمله دیوان‌ها و سایر نهادها برای تحقیق درباره شکایت‌ها، صدور حکم درباره پرونده‌ها و تحمیل شیوه‌های جبران خسارت یا پیامدهای دیگر.
- برنامه‌هایی که ممکن است در ارتباط با منشور شهروندان نیاز باشد، عبارت‌اند از:
- برنامه‌هایی که متضمن آموزش و بالا بردن سطح آگاهی مأموران موضوع منشورهای شهروندی هستند تا پیروی و شناسایی مشکلات آنها تضمین شود؛
 - انجام دادن ارزیابی‌های منظم، مستقل و جامع از نهادها و در جایی که ضرورت دارد، از افراد، برای سنجش عملکرد آنها با توجه به معیارهای مذکور؛
 - اجرای منشور شهروندان از طریق تحقیق و رسیدگی به شکایت‌ها و همچنین

اقدامات فعال‌تری چون «آزمون سلامت»؛ و

• پیوند دادن تشریفات اجرای یک منشور با سایر اقداماتی که ممکن است فساد را شناسایی کنند، مانند ارزیابی‌های کلی‌تر از عملکرد و مقایسه‌ی دارای‌های اعلام شده با درآمدهای شناخته شده.

منشور شهروندان را می‌توان با بسیاری از برنامه‌های دیگر به کار برد، اما ممکن است حوزه‌های هم‌پوشانی و سایر ناسازگاری‌های محتمل موجب نگرانی شود و بنابراین، باید هنگام تدوین مقررات خاص به آنها توجه کرد. این امر مخصوصاً درباره‌ی قواعد دیگری که برای کسانی به کار می‌رود که ملزم به منشور شهروندی خاص‌اند صادق است. برای مثال، منشورهای شهروندی نباید در تعارض با تخلفات کیفری باشند. در برخی نظام‌ها می‌توان توصیه کرد که با ساده‌سازی الزام افراد متعهد به یک منشور در پیروی از قانون میان سایر الزامات قانونی آشتی برقرار کرد. این کار به‌طور کارآمد تمام الزامات قانونی قابل اعمال را یکسان و به‌طور خودکار هر اصلاح قانونی یا مقرراتی آتی را منعکس می‌کند. باید توجه کرد که منشورها با سایر کدهای رفتاری قابل اعمال هماهنگ باشند و اگر ناهم‌هنگی یا مخالفتی مدنظر بوده است، باید به‌صراحت مشخص شود.

۵-۸ مطالعه‌ی موردی سیزدهم: دسترسی به اطلاعات

۵-۸-۱ پیش‌زمینه

حق دسترسی به اطلاعات دولتی حق ناشی از قانون اساسی است که بیش از ۲۳۰ سال پیش مطابق قانون آزادی مطبوعات مصوب ۱۷۶۶ در سوئد به رسمیت شناخته شد. با این حال، گرایش نو به سمت دولت شفاف از سال ۱۹۶۶ آغاز شد؛ یعنی زمانی که کنگره‌ی ایالات متحده قانون آزادی اطلاعات را به تصویب رساند، قانونی که برای نهادهای فدرال و در واقع ایالت‌های آمریکا که در قانون‌گذاری خود از آن پیروی می‌کنند لازم‌الاجراست. در سال ۱۹۸۲، کانادا، استرالیا و نیوزیلند نیز حق قانونی دسترسی به اطلاعات را به رسمیت شناختند.

۵-۸-۱-۱ راجستان هند

در روستایی کوچک و فقیر در ایالت راجستان هند، سازمان غیردولتی مردمی به‌تازگی

امکان‌پذیری قانون دسترسی به اطلاعاتی که قانون‌گذار آن را تضمین کند با اعتصاب غذایی ۵۳ روزه به اثبات رسانده است. این امر به سرعت خواستار قانونی جدید بود و به جامعه سوءاستفاده وسیع و نظام‌مند از سرمایه توسعه را از سوی سیاستمداران محلی و کارمندان دولتی نشان داد. همچنین، با شیوه عجیب خود از طریق نمایش خیمه شب‌بازی درباره میزان پولی که گفته می‌شد به کارگرانی که مرده یا مهاجرت کرده بودند یا اصلاً وجود نداشتند و صدها کیسه سیمان که به ادعای واهی خریداری شده و برای تعمیر ساختمان مدرسه‌ای کوچک به کار رفته را به اطلاع مردم رساند. طی چند هفته، بسیاری از پول‌های به تاراج رفته بازبایی شدند.^۱

۲-۱-۸-۵ استرالیا، نیوزیلند جنوبی، قانون آزادی اطلاعات، ۱۹۸۹

این قانون، که به دنبال توسعه حقوق مردم در برخورداری از دسترسی به اطلاعات است، مقرر کرده سوابق شخصی‌ای که از سوی دولت نگهداری می‌شود نباید ناقص، نادرست، قدیمی یا گمراه‌کننده باشند. این اهداف به طرق ذیل محقق خواهند شد:

- تضمین آنکه اطلاعات راجع به دولت در دسترس عموم است؛
- اعطای حق قانونی لازم‌الاجرای دسترسی به اطلاعاتی که از سوی دولت نگهداری می‌شود، و فقط باید موضوع محدودیت‌هایی باشد که به‌طور متعارف برای مدیریت مناسب ضروری است؛ و
- تواناسازی تمام مردم برای درخواست اصلاح سوابق شخصی‌شان از سوی دولت. برای بررسی داخلی درباره تصمیم‌های مربوط به افشا و همچنین بررسی از سوی بازرس ویژه و دادگاه‌ها نیز مقرراتی وضع شده است.

۳-۱-۸-۵ ایرلند، قانون دسترسی به اطلاعات، ۱۹۹۷

این قانون حق افراد برای برخورداری از دسترسی به سوابقی که از سوی نهاد دولتی نگهداری می‌شود را با توجه به استثنائاتی که از سوی قانون مقرر شده به رسمیت

1. For Further Information, Consult: Robert Martin and Estelle Feldman, "A Case Study: India and Access to Information", TI Working Paper, www.transparency.de/documents/workpapers/martin-feldman/8-india.html.

می‌شناسد. همچنین، تشریفات را برای تحصیل دسترسی، اصلاح سوابق مشتمل بر اطلاعات شخصی ناقص، نادرست یا گمراه‌کننده، بازنگری در تصمیم‌های ناظر بر اجرای این قانون که به این منظور از سوی کمیسیون اطلاعات منصوب شده و تجدیدنظرخواهی نزد دادگاه عالی برای اقامه دعوی حقوقی را مقرر می‌کند.

۴-۸-۱-۵ اوگاندا، حق دسترسی به اطلاعات، اصل ۴۱ قانون اساسی اوگاندا، ۱۹۹۵
ضوابط قانون اساسی اوگاندا برای تمامی شهروندان حق دسترسی به اطلاعاتی را تضمین می‌کند که دولت یا هریک از تشکیلات یا نهادهای آن در اختیار دارند، به‌جز مواردی که افشای اطلاعات احتمالاً به امنیت یا حاکمیت دولت آسیب می‌رساند یا در حریم خصوصی سایر افراد دخالت می‌کند.

۵-۸-۱-۵ ایالات متحده آمریکا، قانون آزادی اطلاعات،^۱ بخش ۵۵۲ از عنوان ۵
(قانون‌نامه ایالات متحده)^۲

ایالات متحده در عمل به اصل دسترسی به اطلاعات پیشگام است. قانون اصلی‌ای که در سال ۱۹۶۶ به تصویب رسید دولت فدرال را ملزم کرد امکان دسترسی به بیشتر اسنادی که در اختیارش است را فراهم سازد. قانون آزادی اطلاعات مصوب ۱۹۷۴ نیز برای غلبه بر تشریفات دست‌وپاگیر مقرر در قانون ۱۹۶۶، به دادگاه‌ها اجازه داد استثنائات وارد بر افشای اسناد خاص را بررسی کنند.

قوانین حمایت‌کننده دیگر عبارت‌اند از: قانون حریم خصوصی مصوب ۱۹۷۴^۳ که به افراد امکان می‌دهد درباره اطلاعات خود تحقیق و آنها را اصلاح کنند؛ قانون گزارش‌دهی عادلانه اعتبار^۴ که به شهروندان حق بررسی سوابقی را می‌دهد که مراجع اعتباری درباره آنها نگهداری می‌کنند؛ قانون دولت شفاف^۵ که برای مردم امکان دسترسی به نشست‌های نهادهای خاصی از دولت را فراهم می‌کند و قانون اطلاع‌دهندگان (اصلاح

1. Freedom of Information Act
2. United States Code
3. Privacy Act
4. Fair Credit Reporting Act
5. Government in the Sunshine Act, 1976

نظام اداری^۱ که هدف آن حمایت از کارکنان اداری در برابر هرگونه تنبیه از سوی دولت به علت افشای تخلفات، خطای دولت یا اطلاعاتی است که آنها به‌طور متعارف فکر می‌کردند تخلف از قاعده یا مقررات خاص، سوءمدیریت، تلف عمده سرمایه‌ها یا سوءاستفاده از اختیارات را نشان می‌دهد.

۵-۹ مطالعه موردی چهاردهم: اوگاندا: کارگاه‌های آموزشی روزنامه‌نگاری تحقیقاتی

هرچند بهبود اقتصاد اوگاندا به‌طور گسترده‌ای به رسمیت شناخته شده است، لیکن این امر این واقعیت را نمی‌پوشاند که فساد نیروی منفی عظیمی است که در این جامعه وجود دارد و ممکن است آینده سیاسی و اقتصادی آن را متزلزل کند. این خطر به‌طور رسمی از سوی جنبش مقاومت ملی و دولتی که پس از آن به قدرت رسید و اداره بازرسی کل را تأسیس کرد به رسمیت شناخته شد. این اداره نقش مهمی در تحقیقات راجع به فساد داشته و دارد.

۵-۹-۱ اهداف

هدف این کارگاه آموزش روزنامه‌نگاری تحقیقاتی، و هدف دو کارگاه تکمیلی، در نوامبر ۱۹۹۵ و مارس ۱۹۹۶، تقویت مهارت‌ها و کارآمدی روزنامه‌نگاری در اوگاندا در ایفای کارکردهای منافع عمومی در موارد زیر بود:

- بالا بردن آگاهی و درک خسارت‌هایی که فساد بر منافع عمومی وارد می‌کند؛ و
- افشای نمونه‌های فردی فساد و به‌موجب آن تقویت توان رسانه‌ها در خدمت‌رسانی به‌عنوان ابزاری برای شفافیت و پاسخ‌گویی در جامعه‌ای مردم‌سالار.
- به‌طور خاص، هدف این کارگاه عبارت بود از:
- ارتقای آگاهی حرفه‌ای و دقت در مسائل مربوط به فساد؛
- ارتقای حس تعهد و مسئولیت در روزنامه‌نگاری تحقیقاتی؛
- تشویق خودتنظیمی در حوزه روزنامه‌نگاری از طریق تدوین یک کد رفتاری مناسب (که علاوه بر امور دیگر شامل حق پاسخ و عذرخواهی هم می‌شود)؛

1. Whistleblowers (Civil Service Reform) Act, 1978

● تعمیق شناخت فنون حرفه‌ای برای تحصیل اطلاعات به‌گونه‌ای که اخلاقی باشد، به حریم خصوصی افراد احترام بگذارد و شکایت‌ها را بررسی و از دادخواهی آنها اجتناب کند؛ و

● افزایش آگاهی روزنامه‌نگاران از برنامه اصلاح نظام اداری و تأثیر آن بر رفاه جامعه.

برای دست یافتن به این اهداف، نخستین کارگاه روزنامه‌نگاری تحقیقاتی به‌طور شبانه‌روزی و به مدت یک هفته برگزار شد. این کارگاه گروهی متشکل از حدود ۳۰ روزنامه‌نگار و همچنین، گروه‌های مختلفی از مردم اوگاندا و کشورهای دیگر را گرد هم آورد. سخنرانانی که با پرسش‌های تحریک‌کننده باعث رونق مباحث شدند و به شرکت‌کنندگان اجازه می‌دادند تا پاسخ‌های خود را پیدا کنند، مشوق مشارکت فعال آنها بودند. برخی از نقش‌آفرینی‌ها و کارهای مکتوب متضمن نشست‌های کاربردی بودند.

۲-۹-۵ سازمان کارگاه‌ها

۱-۲-۹-۵ نهادهای سهام

نهادهای سهام در این برنامه عبارت بودند از: بازرسی دولت، دولت اوگاندا، انجمن آموزشی دانمارک و سازمان شفافیت بین‌المللی- اوگاندا.

۲-۲-۹-۵ شرکت‌کنندگان

تمامی ۳۰ روزنامه‌نگار تحقیقاتی حاضر در این کارگاه عضو انجمن روزنامه‌نگاران اوگاندا و نماینده روزنامه‌ها و انتشارات مختلف از سراسر اوگاندا بودند.

۳-۲-۹-۵ مضمون دوره

نخستین دوره از سه کارگاه روزنامه‌نگاری تحقیقاتی مشتمل بر مضامین زیر بود:

- فساد و نیاز به شفافیت و پاسخ‌گویی؛
- فساد و تأثیر آن بر جامعه اوگاندا: آیا بحثی در دفاع از فساد وجود دارد؟؛
- اخلاق روزنامه‌نگاری؛
- اصلاح نظام اداری و نقش آن در مبارزه آینده با فساد؛
- روزنامه‌نگاری تحقیقاتی: نقش دوجانبه رسانه‌ها و نظام اداری؛

- مسئولیت‌های دولت، رسانه‌ها و مردم در مبارزه با فساد؛
- قانون‌گذاری مبارزه با فساد در اوگاندا و بهبود آن؛
- نقش بازرسی کل دولت و حسابرسی کل؛
- نقش کمیته‌های پارلمانی؛
- نقش مدیر اداره تعقیب عمومی و پلیس در پیشگیری از جرائم؛
- قانون، واقعیت و افترا؛ و
- میزان کارآمدی رسانه‌ها.

۳-۹-۵ حداکثر مصاحبه، گزارش و ویرایش

۱-۳-۹-۵ خروجی و تأثیرهای برنامه

طراحی این سه کارگاه روزنامه‌نگاری تحقیقاتی در اوگاندا برای افزایش مهارت‌های مربوط به روزنامه‌نگاری در افشای فساد و تأثیرات آن بر رفاه عمومی بود. در تقویت توانایی رسانه‌ها برای ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی در اوگاندا، امید می‌رفت اصلاحات جامع نظام اداری که دولت اوگاندا به عهده گرفته بود پشتیبانی و درک بیشتری از سوی آن دسته از شهروندان اوگاندایی به دست آورد که تمایل دارند در یک جامعه مردم‌سالار مشارکت کنند.

۲-۳-۹-۵ گزارش راجع به کارگاه‌های منطقه‌ای روزنامه‌نگاری^۱

از این دوره آموزشی ملاحظات مختلفی حاصل شد. یک ملاحظه عمده نیاز به ارائه آموزش مشابه و البته امکان‌پذیر برای روزنامه‌نگارانی بود که در مناطق دور از شهرهای بزرگ فعالیت می‌کردند. بنابراین، طرح پیشنهادی آن بود که برای روزنامه‌نگاران محلی فعال در مناطق کارگاه‌های منطقه‌ای یک‌روزه‌ای برگزار شود. برای این کار، قرار شد یک مشاور آموزشی محلی اوگاندایی معرفی شود تا به مناطق مختلف مسافرت و به‌عنوان گرداننده رهبر عمل کند. قرار شد در این نشست‌های آموزشی از مطالبی که از پیش از سوی نهاد بانک جهانی تدوین شده بود، استفاده و از سران محلی دعوت شود درباره آنها صحبت کنند.

۱. در برخی کشورها، حمایت‌های حقوق بشری استفاده از بازرسی کلی را محدود می‌کنند یا هنگامی که یک جرم در مظان است تضمینات شکلی بیشتری را مقرر می‌کنند.

هدف از این کارگاه‌ها، حساس کردن روزنامه‌نگاران محلی دربارهٔ خطرهای فساد بود. از نگاه سیاست فعلی اوگاندا در تمرکززدایی خدمات دولتی، روزنامه‌نگارانی که در مناطق فعالیت می‌کنند نقش مهم «سگ‌های نگهبان» را ایفا می‌کنند. تمرکززدایی باعث شده فساد نیز در اوگاندا غیرمتمرکز شود و این امر چالش‌های بزرگ‌تری را برای روزنامه‌نگاران فعال در آن حوزه‌ها به وجود آورده که البته بیشتر آنها آموزش‌های کافی ندارند.

طراحی کارگاه‌ها این‌گونه بود که با سخنرانی یکی از سران محلی آغاز شود و پس از آن، با سخنرانی اصلی راجع به مشکل فساد ادامه یابد. سپس آموزش‌دهندهٔ محلی دربارهٔ مبانی روزنامه‌نگاری، اخلاق و چالش‌های گزارش‌دهی محلی آموزش خواهد داد. یک نشست مباحثه‌ای نیز برگزار خواهد شد تا شرکت‌کنندگان امکان مبادله تجربیاتشان را داشته باشند. برنامه این بود که، بین آگوست و اکتبر ۱۹۹۹، ۱۰ کارگاه با هزینه‌ای حدود ۱۵۰۰ دلار برای هریک برگزار شود. این مبلغ شامل هزینه‌های غذا، اجارهٔ محل برگزاری نشست، مسافرت، تسهیلات محلی و نوشت‌افزار می‌شد.

نخستین کارگاه در منطقهٔ موکونو^۱ برگزار شد و حدود ۳۰ روزنامه‌نگار محلی را گرد هم آورد. درسی که از این کارگاه آموخته شد آن بود که تعداد روزنامه‌نگاران آموزش ندیده بیش از آن بود که پیش‌بینی می‌شد. بسیاری از آنها کسانی بودند که از مدرسه ترک تحصیل کرده بودند و روزنامه‌نگاری برای آنها یگانه فرصتی بود که انواع آموزش‌ها را به دست آورند. کارگاه‌های بعدی در جینجا^۲، موبیل^۳، سوروتی^۴، لیرا^۵، آروئا^۶، ماساکا^۷ و کامپالا^۸ برگزار شد. حدود ۵۰ نفر برای شرکت در کارگاه موبیل اعلام آمادگی کردند که به این معنا بود که باید برخی از آنها را حذف کرد. باین‌حال، این نتیجه حاصل شد که برگزاری کارگاه‌ها در مکان‌های دورتری مثل آروئا و لیرا متضمن هزینهٔ بسیار بیشتری است. برگزاری دوره‌های باقی‌ماندهٔ برنامه‌ریزی شده غیرممکن بود.

-
1. Mukono
 2. Jinja
 3. Mbale
 4. Soroti
 5. Lira
 6. Arua
 7. Masaka
 8. Kampala

۳-۹-۵ درس‌های آموخته شده از کارگاه‌ها

- نیاز شدیدی به آموزش ارزان و کارآمد وجود دارد؛
 - بیشتر روزنامه‌نگاران محلی اوگاندا فاقد آموزش‌های اصلی هستند. در نمونه‌ای در سوروئی، یک کارگزار محلی روزنامه‌نگار هم بود و به همین دلیل، مسائل اخلاقی مهم و همچنین تعارض منافع را ایجاد کرده بود؛
 - هنوز حرفه روزنامه‌نگاری در سطح محلی در اوگاندا «چون کار دیگری وجود ندارد» برای عده‌ای یک شغل محسوب می‌شود؛
 - گزارشگران فعال در حوزه‌های محلی با چالش‌های یکسانی روبه‌رو می‌شوند که دامنه آنها از ارتباط ضعیف تا فقدان مطلق مهارت‌های اصلی است؛
 - در پی آزادسازی رسانه‌ها، اکثر روزنامه‌نگاران محلی را گزارشگران فعال در برنامه‌های رادیویی و سایر رسانه‌های اوگاندا تشکیل می‌دهند. باین‌حال، آموزش آنها ایراد دارد؛
 - این امکان وجود دارد که آموزش‌دهندگان محلی را استخدام کرد و آنها را چند روز برای ارائه آموزش مهارت‌های اصلی نزد روزنامه‌نگاران محلی فرستاد؛
 - اگر قرار است سطح حرفه‌ای‌گری روزنامه‌نگاران محلی ارتقا یابد، آموزش‌های دیگری نیز لازم است؛
 - ارائه آموزش در شرایط ساده نیز ممکن است. برای مثال، در بیشتر موارد، کلاس‌های ارزان مورد استفاده قرار گرفتند، برای تهیه غذا آشپزان محلی به کار گرفته شدند و به شرکت‌کنندگان برای حضور در کارگاه‌ها هزینه اتوبوس پرداخت شد. باین‌حال، در برخی موارد باید برای کسانی که از مناطق دور می‌آمدند هزینه مکان نیز تأمین می‌شد، و
 - دوره‌ها باید با سایر فعالیت‌های مستمر ضدفساد پیوند داشته باشند و همان‌طور که سخنرانی‌های کارگزاران محلی تأیید شد، این کار باعث می‌شود روزنامه‌نگاران با آنها به‌طور فعال‌تری در مبارزه با فساد همکاری کنند.
- در آغاز اکتبر ۱۹۹۶، برای سازمان‌دهی یک کارگاه نهایی در کامپالا بودجه دیگری درخواست شد. کامپالا حدود ۲۰۰ روزنامه‌نگار دارد و کارگاه نخست در آن شامل ۳۰ نفر از آنها بود. کارگاه دوم در ۱۱ نوامبر ۱۹۹۶ در مرکز یادبود پاپ پل برگزار شد و توانست حدود ۳۶ روزنامه‌نگار را جذب کند.

در طول این کارگاه، تصمیم گرفته شد به منافع مستمر ایجاد ائتلاف میان فعالان مختلف پرداخته شود. مدیر اداره تعقیب عمومی، آقای ریچارد بوتیرا^۱ که در دوره اصلی راجع به کنترل فساد شرکت کرده بود، سخنرانی مهمی درباره ایجاد ائتلاف ایراد کرد و سپس وارد بحث شد. این برای بار نخست بود که یک مدیر اداره تعقیب عمومی وارد بحث راجع به ایجاد ائتلاف با روزنامه‌نگاران اوگاندایی می‌شد و گام بسیار مهمی به سمت جلو محسوب شد.

۴-۳-۹-۵ نتایج حاصل از این تجربه

- پیگیری کارگاه‌های آموزشی با سری دوم کارگاه‌ها، که تا حدی برای حفظ سرعت کار و همچنین ایجاد مهارت‌های بیشتر است؛
- معرفی بخشی که به بحث درباره تشریفات ایجاد ائتلاف میان شرکت‌کنندگان و سران دولت محلی می‌پردازد؛
- آموزش بیشتری که بتوان آن را به شیوه‌ای مشابه، ولی ارزان و کارآمد طراحی کرد؛
- گواهی حضور برای شرکت‌کنندگان برای تأیید مشارکت آنها در کارگاه‌ها.

۱۰-۵ مطالعه موردی پانزدهم: باتوپله^۲ یعنی «مردم در اولویت‌اند»

۱-۱۰-۵ پیش‌زمینه

پس از نخستین انتخابات مردم‌سالار در آفریقای جنوبی در آوریل ۱۹۹۴، دولت جدید با چالش‌های بزرگی مواجه بود. باید قانون اساسی جدیدی نگاشته می‌شد و کشور تقسیم شده، که پیشتر تحت تسلط تبعیض نژادی بود، هم از نظر اجتماعی و هم از نظر اقتصادی بازسازی می‌شد. دولت در تلاش برای اصلاح خدمات دولتی با وظیفه‌ای عظیم و فوری روبه‌رو بود. بنابراین، برنامه‌ای را برای ارتقای آن پیشنهاد کرد و به‌وسیله آن به مبارزه با فساد در زندگی مردم پرداخت. این برنامه که هدف آن اعطای حقوق یکسان در برخورداری از خدمات دولتی به تمامی شهروندان و همچنین، ایجاد حس اخلاقی در زندگی مردم بود، «باتوپله» نام گرفت.

1. Richard Buteera
2. Batho Pele

باتوپله یک عبارت سسوتویی^۱ و به معنای آن است که «مردم در اولویت‌اند». گزارش دولتی باتوپله منتشر شده از سوی دولت آفریقای جنوبی از تمام بخش‌های دولتی خواست زیرمجموعه‌های خود را به ارائه خدمات بهتر تشویق کنند. این گزارش ابتکاراتی برای پاکسازی پیشنهاد کرد که از جمله می‌توان به بازنگری در قواعد و مقررات، ایجاد یک نظام ارزشی جدید و کد رفتاری برای کارکنان دولت به منظور ایجاد چارچوبی مفید برای راهبرد مبارزه با فساد به منظور ارتقای سلامت در دولت اشاره کرد. در این گزارش آمده است: «هدف از گزارش باتوپله، تهیه چارچوب سیاست‌گذاری و راهبرد اجرایی عملی برای اصلاح خدمات دولتی است».

در ۲۴ نوامبر ۱۹۹۵، گزارش دولتی راجع به اصلاح خدمات دولتی منتشر شد. این گزارش درباره آن نبود که «کدام» خدمات باید ارائه شوند، بلکه به «چگونگی» ارائه آنها مربوط می‌شد. با این حال، ضرورتاً با توجه به این مفهوم، این درک ایجاد می‌شد که رویکرد باتوپله آنچه را باید ارائه شود ارتقا خواهد داد و اطلاعاتی راجع به اینکه آیا معیارهای خدمات در عمل رعایت شده یا نه فراهم خواهد کرد.

۲-۱۰-۵ اصول باتوپله

فلسفه باتوپله بر ۸ اصل استوار است:

- مشاوره؛
- معیار خدمات؛
- دسترسی؛
- نزاکت؛
- اطلاعات؛
- آشکاری و شفافیت؛
- اصلاح؛ و
- ارزش نهادن برای پول.

۵-۱۰-۲-۱ مشاوره

«باید با شهروندان درباره سطح و کیفیت خدمات دولتی‌ای که دریافت می‌کنند مشورت کرد و در صورت امکان، درباره خدمات موجود به آنها حق انتخاب داد».

مشاوره به این معناست که از مشتری درباره نیازهایش و بهترین روشی که آنها را برآورده می‌کند، سؤال شود. برای انجام دادن این کار روش‌های مختلفی وجود دارد، اما این نکته ضروری است که باید برای همه افراد باشد.

«نتایج فرایند مشاوره باید به وزیر، شورای آموزشی پایتخت^۱ یا مرجع اجرایی مربوط و کمیته مشاور^۲ مربوطه گزارش و علنی شود» و «به‌طور گسترده به آگاهی مردم برسد».

این امر به معنای بررسی نهادی درباره فرایند مشاوره و همچنین تبادل اطلاعات میان دولت و نهادهاست.

۵-۱۰-۲-۲ معیارهای خدمات

«باید سطح و کیفیت خدمات دولتی دریافت شده از سوی شهروندان را برای آنها بازگفت تا از چیزی که باید انتظار داشته باشند آگاه شوند».

بنابراین، معیارهای خدمات دولتی بر نیازهای مشتریان متمرکز می‌شود. همچنین، لازم است معیارهای خدمات را در سطح نیاز، اما واقع‌گرایانه تنظیم کرد. خدمات باید مشتری‌محور و همیشه سنجش پذیر باشد. باید عملکردها را به‌طور منظم سنجید و حداقل سالی یک‌بار نتایج را منتشر کرد. مجموعه معیارهای منتشر شده را نباید تنزل داد. اگر معیاری رعایت نشود، دلیل آن باید مشخص شود. معیارها را باید سال به سال و گام به گام ارتقا داد.

۵-۱۰-۲-۳ دسترسی

«تمام شهروندان باید به خدماتی که مستحق آن هستند دسترسی برابری داشته باشند».

هرکس باید بتواند به خدمات دولتی دسترسی داشته باشد. به عبارت دیگر، تمامی

1. Metropolitan Educational Council (MEC)
2. Portfolio Committee

بخش‌ها ملزم‌اند دسترسی به خدمات خود را تسهیل کنند و به تدریج افزایش دهند. عوامل مختلفی بر دسترسی تأثیر می‌گذارند. یکی از آنها عامل جغرافیایی است. هنگام کمبود تأسیسات زیربنایی، وجود فاصله یک مشکل است. زبان و همچنین ارتباطات اجتماعی، فرهنگی و فیزیکی نیز از جمله مشکلات‌اند و باید به مرزهای نگرشی نیز توجه کرد. کاهش تدریجی این موانع، گام مهمی برای تسهیل دسترسی به خدمات دولتی است.

۴-۲-۱۰-۵ نزاکت

«باید با شهروندان، با نزاکت و ملاحظه برخورد کرد».

مفهوم نزاکت چیزی بیش از یک لبخند مؤدبانه و گفتن «لطفاً» و «از شما تشکر می‌کنم» است. کد رفتاری موجود برای کارکنان دولتی، که از سوی کمیسیون خدمات دولتی صادر شده، سند مهمی است که معنای نزاکت را روشن می‌کند. تمامی بخش‌ها باید مطابق اصول باتوپله یک کد رفتاری را اتخاذ کنند. این امر اهمیت دارد که خدمات گرم و دوستانه‌ای به تمامی افراد ارائه شود و نظارت بر ارتباط میان کارکنان خط مقدم و مشتریان نیز از اهمیت بسیاری برخوردار است. برنامه‌های آموزشی آینده و آموزش‌های اضافی برای دست یافتن به افزایش تدریجی معیار نزاکت لازم است.

۵-۲-۱۰-۵ اطلاعات

«باید به شهروندان درباره خدمات دولتی‌ای که مستحق دریافت آن هستند، اطلاعات کامل و دقیقی ارائه شود».

باید برای تمامی افراد اطلاعات فراهم شود و آنها را به خوبی مطلع نگاه داشت. یک راهبرد اطلاعاتی باید به دشواری‌های انتشار اطلاعات، مثل مشکلات زبانی و تفاوت‌های مشتریان، توجه کند. برای دست یافتن به این هدف روش‌های متعددی وجود دارد؛ برای مثال رسانه‌ها، پوسترها و اعلامیه‌ها. مکان انتشار نیز بسیار اهمیت دارد؛ برای مثال مدارس، مغازه‌ها و کتابخانه‌ها مکان‌های مطلوبی هستند. این امر نیز اهمیت دارد که نام و شماره تماسی به افراد داده شود تا بتوانند اطلاعات و مشورت بیشتری کسب کنند.

جدول ۲-۵ منشور شهروندی در اصول باتوپله

اصول باتوپله	منشور شهروندان
<p>۲. معیار خدمات</p> <p>«باید سطح و کیفیت خدمات دولتی دریافت شده از سوی شهروندان را برای آنها بازگفت تا از چیزی که باید انتظار داشته باشند، آگاه شوند».</p>	<p>معیارها</p> <p>باید معیارها روشن را منتشر و بر آنها نظارت کرد. این خدمتی است که هر کاربری می‌توانند به‌طور متعارف انتظار آن را داشته باشند. همچنین، باید گزارش عملکردها را با توجه به این معیارها منتشر کرد.</p>
<p>۵. اطلاعات</p> <p>«باید به شهروندان اطلاعات کامل و دقیقی درباره خدمات دولتی‌ای که مستحق دریافت آن هستند، ارائه شود».</p> <p>۶. آشکاری و شفافیت</p> <p>«باید به شهروندان درباره چگونگی اداره بخش‌های ملی و منطقه‌ای، میزان هزینه و مسئول آنها اطلاع داده شود».</p>	<p>اطلاعات و آشکاری</p> <p>باید اطلاعات کامل و دقیقی راجع به چگونگی مدیریت خدمات، هزینه آنها، چگونگی اجرا و مسئول اجرای آن، به‌طور آسان و به زبانی ساده در دسترس مردم قرار گیرد.</p>
<p>۱. مشاوره</p> <p>«باید با شهروندان درباره سطح و کیفیت خدماتی دولتی‌ای که دریافت می‌کنند مشورت کرد و در صورت امکان، درباره خدمات موجود به آنها حق انتخاب داد».</p>	<p>حق انتخاب و مشاوره</p> <p>در صورت امکان، باید حق انتخاب را فراهم کرد. باید به کاربران منظم و نظام‌مند مشاوره داد و پیش از آنکه در مورد معیارها تصمیم نهایی گرفته شود، دیدگاه‌های آنها را مورد توجه قرار داد.</p>
<p>۴. نزاکت</p> <p>«باید با شهروندان با نزاکت و ملاحظه برخورد کرد».</p>	<p>نزاکت و سودمندی</p> <p>کارکنان دولتی باید با نزاکت باشند و خدمات مفیدی را ارائه دهند. خدمات باید برای تمام کسانی که مستحق آن هستند به‌طور برابر و برای راحتی آنها ارائه شود.</p>

جدول ۲-۵ منشور شهروندی در اصول باتوپله

اصول باتوپله	منشور شهروندان
<p>۷. اصلاح</p> <p>«در صورتی که استاندارد مورد تعهد خدمات رعایت نگردد، باید از شهروندان عذرخواهی و به آنها توضیح و جبران خسارت کاملی ارائه کرد و هنگامی که شکایتی می‌شود، شهروندان باید پاسخی دلسوزانه و مثبت دریافت کنند».</p>	<p>اصلاح امور</p> <p>در صورت اشتباه، باید علاوه بر توضیح کامل و جبران سریع و کارآمد خسارت، از کاربر عذرخواهی شود. باید درباره نظام‌های شکایت آسان به عموم اطلاع داده شود.</p>
<p>۸. ارزش نهادن برای پول</p> <p>«خدمات دولتی باید به نحوی اقتصادی و کارا باشد که شهروندان بهترین ارزش ممکن برای پول را دریافت کنند».</p>	<p>ارزش نهادن برای پول</p> <p>خدمات باید کارا و اقتصادی و با توجه به منابعی باشند که کشور می‌تواند از عهده آنها برآید. باید با توجه به معیارها تأیید مستقلی از عملکرد صورت گیرد.</p>

۶-۲-۱۰-۵ آشکاری و شفافیت

«باید به شهروندان درباره چگونگی اداره بخش‌های ملی و منطقه‌ای، میزان هزینه و مسئول آنها اطلاع داده شود».

آشکاری و شفافیت برای ایجاد اعتماد و اطمینان میان بخش دولتی و مردم اهمیت بسیار دارد. برای دست یافتن به این هدف، ارائه گزارش سالیانه به مردم حائز اهمیت است. قطعاً گزارش‌های سالیانه باید تاحدامکان به‌طور گسترده منتشر شود. ابتکارهای دیگر مثل «روزهای بازدید همگانی» نیز برای ایجاد اعتماد و اطمینان لازم موثر واقع می‌شود. این اقدام باید برای مطلع نگاه داشتن مردم از آنچه در حال انجام دادن است و چگونگی فعالیت بخش دولتی و در یک کلام برای نزدیک‌تر کردن مردم به زندگی‌شان باشد.

۷-۲-۱۰-۵ اصلاح

«در صورتی که معیار مورد تعهد خدمات رعایت نشود، باید از شهروندان عذرخواهی و به آنها توضیح و جبران خسارت کاملی ارائه کرد و هنگامی که شکایتی می‌شود، شهروندان باید پاسخی دلسوزانه و مثبت دریافت کنند».

لازم است به‌هنگام اشتباه اقدامی صورت گیرد. به همین دلیل، از شکایات‌ها استقبال می‌شود، زیرا منجر به اصلاح امور می‌شوند. اصول اصلاح باتوپله رویکرد نوینی به مدیریت شکایات‌هاست. از اشتباه‌هاست که می‌توان خدمات بهتر را آموخت و آنها را ارائه کرد. بهبود نظام شکایات‌ها در کنار اصول زیر ضروری است:

الف) دسترس‌پذیری

نظام شکایات‌ها را باید به‌طور گسترده منتشر کرد و استفاده از آنها آسان باشد.

ب) سرعت

این نظام باید سریع باشد. هر قدر که پاسخ بیشتر طول بکشد، مردم ناراضی‌تر خواهند بود.

پ) انصاف

هر شکایت را باید به‌طور کامل و بی‌طرفانه مورد تحقیق قرار داد.

ت) اعتمادپذیری

اعتمادپذیری عامل مهمی است و باید به‌گونه‌ای باشد که شاکی احساس نکند دفعه بعد با او برخورد شدیدتری خواهد شد.

ث) پاسخ‌گویی

توجه به تمام شکایات‌ها حائز اهمیت است. در صورت اشتباه، تاحدامکان باید واکنش به آن سریع باشد. عذرخواهی و توضیح کامل، همانند توانایی برای جبران سریع اشتباه، واکنش‌های بسیار مهمی محسوب می‌شوند.

ج) بازنگری

زمانی که امور بهتر نمی‌شود، اصلاح آنها ممکن است از اشتباه‌ها و شکست‌های بعدی پیشگیری کند.

چ) آموزش

آموزش کارکنان برای مدیریت شکایات‌ها به‌گونه‌ای که بدانند چگونه شرایط دشواری را

به روش بهتری اداره کنند اهمیت دارد.

۵-۱۰-۲-۸ ارزش نهادن برای پول

«خدمات دولتی باید به‌نحوی اقتصادی و کارا باشد که شهروندان بهترین ارزش ممکن برای پول را دریافت کنند».

برای جلوگیری از اسراف و ناکارایی در دولت ذخیره پول و بهبود خدمات اهمیت دارد. اگرچه باید هزینه‌ها را به حداقل رساند، این کار نباید به قیمت خدمات ضعیف تمام شود. جلوگیری از اسراف و ناکارایی روشی برای کاهش کلاهبرداری و فساد است.

۵-۱۰-۳ مقایسه با کمیته انگلستان

نویسندگان «منشور شهروندان» انگلیسی در مدیریت نظام اداری دو هدف مهم را مفروض دانسته‌اند:

«ارتقای حاکمیت بهتر [...]»

حفظ و ارتقای معیارهای حرفه‌ای و اخلاقی نظام اداری و نهادهای دولتی غیراداری برای تعالی معیارهای عالی پاسخ‌گویی و آشکاری در بخش دولتی گسترده‌تر».

اصول باتویله شباهت بسیار زیادی به منشور انگلیسی دارد. نه فقط اهدافشان با هم مشترک‌اند، بلکه اصول مورد نظرشان نیز یکسان‌اند:

اما در اصول باتویله دو نکته بیشتر وجود دارد:

۵-۱۰-۳-۱ دسترسی

«تمام شهروندان باید به خدماتی که مستحق آن هستند دسترسی برابری داشته باشند».

۵-۱۰-۳-۲ اطلاعات

«باید به شهروندان درباره خدمات دولتی‌ای که مستحق دریافت آن هستند، اطلاعات کامل و دقیقی ارائه شود».

باید به این نکته توجه کرد که آفریقای جنوبی، در زمانی که اصول باتویله تدوین

می‌شد، با مشکلاتی روبه‌رو بود و در پایان دوره تبعیض نژادی و تشکیل یک دولت مردم‌سالار قرار داشت. روزنامه رسمی دولت بیان می‌کرد: «خدمات دولتی در یک جامعه متمدن و مردم‌سالار امتیاز محسوب نمی‌شود و انتظاری قانونی است.»

۴-۱۰-۵ چگونگی اجرا

هنگامی که اصولی تعریف می‌شوند، باید آنها را اجرا کرد. تجربه‌های ذیل نمونه‌ای از چگونگی اجرای اصول باتوپله در زندگی روزمره است.

۱-۴-۱۰-۵ باشگاه‌های چندمنظوره

این باشگاه‌ها در آفریقای جنوبی ابزار اصلی اجرای توسعه ارتباطات و برنامه‌های اطلاع‌رسانی‌اند. هدف آنها دسترسی به تمامی مردم و تأمین دسترسی آنها به اطلاعات است. هدف نهایی آنها «فراهم کردن دسترسی به اطلاعات و خدمات برای هر شهروند آفریقای جنوبی در ۵ دقیقه از مکان اقامت آنها در طول ۱۰ سال است.» این باشگاه‌ها، با نتایج مثبت خود دولت را به مردم نزدیک‌تر می‌کنند. آنها از دسامبر ۱۹۹۹ در حال فعالیت‌اند و درس‌های مهم زیر را ارائه کرده‌اند:

«... جوامع به خدمات دولتی نیاز دارند و از خدماتی بهره‌مند شده‌اند که ازسوی تعداد بیشتری از باشگاه‌های چندمنظوره ارائه شده است. ... بسیار مهم است که جوامع خدماتی را انتخاب کنند که نیاز دارند، زیرا بیانگر اولویت‌های یک منطقه خواهند بود.»

... پشتیبانی از فناوری در مناطق روستایی بسیار دشوار است، زیرا مخارج و ارائه خدمات نوین متضمن هزینه‌های بسیار زیادی است. برای تأمین دسترسی جوامع به فناوری نیاز به سازوکارهای سازنده‌ای است.

... هر سه رکن حکومت توانسته‌اند برای موفقیت باشگاه‌های چندمنظوره فعالیت نزدیکی با هم داشته باشند.

... رهبران سنتی شریکان اصلی تنظیم باشگاه‌های چندمنظوره‌اند و سرمایه‌ای برای

این فرایند محسوب می‌شوند.

... از آنجاکه جوامع در تنظیم باشگاه‌های چندمنظوره دخالت داشته‌اند، کسانی که آنها را مدیریت می‌کنند نشان داده‌اند جوامع تا چه اندازه به باشگاه‌های خود افتخار می‌کنند و آنها را از اوباش و مجرمان محفوظ خواهند داشت.

... ضروری است مشاهده شود باشگاه‌های چندمنظوره کارهایی را به‌عنوان اولین گام حیات خود آغاز کرده‌اند. برای باشگاه‌هایی که از پیش وجود داشته‌اند نیز باید خدمات و برنامه‌های بیشتری پیش‌بینی کرد تا ارزش بیشتری به آنها اعطا و آنها را موفق‌تر کند.»

۲-۴-۱۰-۵ توضیحاتی درباره باشگاه‌های چندمنظوره

حضور در نشست‌ها برای به اشتراک گذاشتن طرح‌ها و راهبردها از سازمانی به سازمان دیگر متفاوت است. هنگامی که باشگاهی چندمنظوره تأسیس می‌شود، برخی سازمان‌ها از ارائه منظم خدمات سر باز می‌زنند. باشگاه‌های چندمنظوره در تلاش به‌منظور ارتقای ارائه خدمات ابتکار مهمی محسوب می‌شوند و برخی سازمان‌ها به‌کندی این وضعیت را به رسمیت می‌شناسند. سازمان‌ها یا اداره‌هایی که از این باشگاه‌ها استفاده می‌کنند از دایر کردن دامنه کاملی از خدمات در آنها سر باز می‌زنند و کاربران هنوز باید برای به‌دست آوردن خدمات کامل مسافتی طولانی را طی کنند.

۳-۴-۱۰-۵ پشتیبانی مالی

تا به حال واکنش‌های ضعیفی در مورد تسهیم هزینه‌ها بروز یافته است، هرچند به‌تازگی این ابتکار شروع به جذب پشتیبانی مالی وسیع‌تری کرده است. آغاز به کارهایی که مستلزم گروه‌های اجتماعی گسترده‌اند، پرهزینه‌اند و نیاز به سرمایه‌گذاری بیشتری دارند. اداره‌ها به کارمند و تجهیزات (تلفن، رایانه، گاوصندوق و اتومبیل) نیاز دارند و در این حوزه‌ها کمبود مالی وجود دارد.

۴-۴-۱۰-۵ خطوط ارتباطی و گزارشی

نمایندگان به سازمان‌های رسمی خود (ایالتی، ملی و سیاسی) گزارش نمی‌دهند. بنابراین، تلاش برای ارتقای ارائه خدمات دولتی منظم عبث می‌ماند. پس از اینکه

درخواست‌هایی از سوی جوامع محلی ارائه می‌شود، درباره امکان‌پذیری ارائه خدمات هیچ‌گونه پیگیری‌ای وجود ندارد.

۵-۴-۱۰-۵ ارتباط افقی

باشگاه‌های چندمنظوره در برخی سال‌ها موفقیت‌هایی داشته‌اند. هنوز یک برنامه بلندپروازانه در حال اجراست. ۱۳ باشگاه چندمنظوره تأسیس شده است. بیش از ۸۰ خدمت دولتی برای کمک به جوامع ارائه شده است. درس‌های مهمی مستند شده‌اند که در درک جنبه‌های زیادی از نحوه اجرای خدمات مفید بوده‌اند.

نمونه مثبت دیگر، در برنامه یکپارچه پشتیبانی ایالتی توضیح داده شده است. دولت دماغه شرقی^۱، در حال تلاش برای اجرای خدمات دولتی خود در راستای اصول باتوپله است. نظر این دولت اصلاح عملکرد ارائه خدمات است و خلاصه دقیقی درباره چگونگی این اصلاحات ارائه می‌دهد. این هدف عبارت است از:

«ارتقای معیارهای خدمات موجود، گسترش ارائه خدمات به جوامع محروم، به رسمیت شناختن نیاز به خدمات برای همگان با معیاری مناسب، پذیرش حق شهروندان در برخورداری از این خدمات، پیروی از اصل پاسخ‌گویی و مسئولیت برای ارتقا.»

۵-۴-۱۰-۶ انتقادات

اجرای اصول باتوپله آسان نیست. همان‌طور که در جامعه آلودگی بیمارستان نیز گزارش شده، این اصول با اشتیاق فراوان مورد استقبال قرار گرفت، اما اجرای آنها بسیار کند است. انتقاد دیگر در گزارشی ذکر شده که برای کمک به سؤال‌های تحقیقاتی مطرح‌شده در مطالعه موردی «همکاری بین‌المللی با کشورهای در حال توسعه»^۲ اتحادیه اروپا نگاشته شده است. این گزارش درباره توصیف اجرای منفی اصول باتوپله در منطقه بهداشتی اودی است.

«فلسفه» باتوپله یک ابتکار و نشان‌دهنده آن است که مردم آفریقای جنوبی می‌خواهند تغییری ایجاد کنند، اما اجرای آن هنوز دشوار است.

1. The Eastern Cape Government

2. International Cooperation With Developing Countries (INCO-DC)

۱۱-۵ مطالعه موردی شانزدهم: سلامت و ظرفیت قضایی در نیجریه؛ طرح اجرایی مبتنی بر درس‌های آموخته شده^۱

۱-۱۱-۵ پیش‌زمینه

مطابق چارچوب برنامه جهانی مبارزه با فساد و در ارتباط با دهمین کنگره پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان که در آوریل ۲۰۰۰ در وین پایتخت اتریش برگزار شد، دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد با همکاری سازمان شفافیت بین‌المللی کارگاه دوروزه‌ای را برای رؤسای دیوان عالی و سایر قضات عالی‌رتبه از هشت کشور آسیایی و آفریقایی برگزار کرد.^۲ ریاست این نشست برعهده قاضی کریستوفر ویرامانتری (معاون سابق رئیس دیوان بین‌المللی دادگستری) بود. شرکت‌کنندگان عبارت بودند از: قاضی لطیفور رحمان (رئیس دیوان عالی بنگلادش)، بهاسکار رائو (رئیس دیوان ایالت کارناتاکای هندوستان)، ام. ال. اووایس (رئیس دیوان عالی نیجریه)، هون اف. ال. (رئیس سابق دیوان عالی تانزانیا)، قاضی بی. جی. اودوکی (رئیس کمیسیون خدمات قضایی اوگاندا)، قاضی پیوس لانگا (معاون رئیس دادگاه قانون اساسی آفریقای جنوبی) و قاضی گوویند بهادر شرستا (نیپال). سارات سیلوا (رئیس دیوان عالی سریلانکا) نیز عذرخواهی کرد. مخبران این نشست قاضی مایکل کربی (دیوان عالی استرالیا) و دکتر جی. دی. گنارو (رئیس سابق دیوان عالی ایتالیا) بودند. ناظران حاضر در این نشست عبارت بودند از: داتو پارام کوماراسوامی (از مالزی و مخبر ویژه ملل متحد درباره استقلال قضات و وکلا)، آقای بی. نگ کوكا (دادستان کل آفریقای جنوبی)، دکتر ای. مارکل (از انجمن بین‌المللی قضات، استرالیا) و قاضی آر. وینتر (از استرالیا). هماهنگ‌کنندگان نشست نیز عبارت بودند از: دکتر نیپال جایاویکراما و آقای جرمی پاپ (از شفافیت بین‌المللی، لندن) و دکتر پیتر لانگست (از برنامه جهانی مبارزه با فساد دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد).^۳ هدف این کارگاه بررسی ابزارهای تقویت نظام‌های سلامت ملی کشورهای

۱. این مطالعه موردی بر مبنای منبع زیر است:

Strengthening Judicial Integrity and Capacity: Lessons learned (2002) Stolpe; O.. in Report of the First Integrity Meeting for the Borno State Judiciary Meeting , Sep 19, 2002.

۲. همچنین، ر.ک. مطالعه موردی سیزدهم: دسترسی به اطلاعات.

۳. برای اطلاع بیشتر از جلسه نخست نشست قضایی راجع به تقویت سلامت قضایی.

شرکت کننده و سایر کشورها بود. موضوع بررسی، تدوین برنامه آزمایشی برای اصلاح قضایی و اجرایی بود که باید در کشورهای شرکت کننده اجرا می شد. هدف دیگر، فراهم کردن مبنایی برای بحث در جلسات بعدی این نشست و جلسات دیگر اعضای دستگاه قضایی سایر کشورها بود که با ابتکارات اتخاذ شده در این نشست برانگیخته می شد.

در طول این کنفرانس، رئیس دیوان در همکاری با مرکز بین المللی پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد پیش نویس مقدماتی طرح اجرایی دستگاه قضایی نیجریه را تدوین کرد. این پیش نویس و همچنین نتایج جلسه نخست و دوم نشست سران قضایی، مبنای تدوین برنامه آزمایشی تقویت سلامت و ظرفیت قضایی در نیجریه قرار گرفت. این برنامه در اکتبر ۲۰۰۰ با برگزاری نشست فدرالی سلامت برای رؤسای دادگستری در آبوجای نیجریه آغاز شد.^۱ بر مبنای طرح اجرایی ابتدایی که از سوی هشت رئیس دیوان عالی کشور از آسیا و آفریقا تدوین شده بود، این نشست ۱۷ اقدام را شناسایی کرد که به مهم ترین مسائل مربوط به دسترسی به عدالت، به موقع بودن و کیفیت عدالت، اعتماد مردم به دستگاه قضایی و طراحی و اجرای نظام شکایت های معتبر و پذیرا می پرداختند. همچنین، این نشست برای تهیه مبدایی که با آن بتوان پیشرفت های آینده را ارزیابی کرد، ۵۷ شاخص را مشخص کرد که باید از سوی مرکز بین المللی پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد سنجیده می شد. به علاوه، در این نشست توافق شد این برنامه ابتدا در نه دادگاه در بورنو، دلتا و لاگوس به طور آزمایشی اجرا شود. مرکز بین المللی پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد مؤسسه مطالعات پیشرفته حقوقی نیجریه^۲ را برای جمع آوری اطلاعات به کار گرفت. دور نخست جمع آوری اطلاعات تکمیل شد و مرکز با همکاری آن مؤسسه به تحلیل اطلاعات پرداخت.

مطالعه موردی حاضر قصد دارد از برنامه های اصلاحات قضایی در سراسر دنیا راجع

→Langseth/ Stolpe, Strengthening the Judiciary Against Corruption, in Strengthening Judicial Independence-eliminating Judicial Corruption, Yearbook 2000, Centre for the Independence of Judges and Lawyers, pp. 53-72.

۱. برای خلاصه ای از نخستین نشست فدرالی سلامت رؤسای دادگستری، ر.ک.

Langseth/ Stolpe, The United Nations Approach to Helping Countries Help Themselves by Strengthening Judicial Integrity-a Case Study from Nigeria, in Corruption, Integrity and Law Enforcement (ed. Fijnaut & Huberts) pp. 310, 325-328.

2. Nigerian Institute for Advanced Legal Studies (NIALS)

به چهار حوزه فوق‌الذکر، که به‌طور خاص از سوی نخستین نشست فدرالی سلامت برای رؤسای دادگستری مرتبط شناخته شده است، درس‌های آموخته شده و بهترین اقدامات را ترسیم کند.

۲-۱۱-۵ دسترسی به عدالت

۲-۱۱-۵-۱ گسترش درک عمومی از حقوق و الزامات اساسی

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: به این نتیجه رسید که رئیس دادگستری مناسب‌ترین فرد برای گزارش درباره حقوق و تعهدات اصحاب دعوا و فعالیت نظام قضایی، از جمله مسائل صلاحیت و غیره به رسانه‌هاست. در این باره، قضات از این درک سنتی فاصله گرفتند که باید از تبلیغات پرهیز و بنابراین، نباید در مصاحبه یا فعالیت‌های روشنگری شرکت کنند. باین حال، هشدار داده شد که قضات در آموزش حقوق و تعهدات به مردم باید از مسائل بحث‌برانگیز، که احتمالاً موضوع مناقشه قرار خواهد گرفت، اجتناب کنند. نظر نشست بر آن بود که می‌توان در طول دوره پیش‌بینی‌شده ۱۸ ماهه به این شاخص فرعی دست یافت.

ب) بهترین اقدامات: برخی مطالعات نشان می‌دهد فقدان اطلاعات شهروندان از حقوق و تعهداتشان و همچنین اطلاعات اساسی راجع به فرایند دادگاه‌ها از مهم‌ترین موانع دسترسی به عدالت محسوب می‌شوند.^۱ نوآوری‌های اصلاحات قضایی در برخی کشورها، علاوه بر امور دیگر، به‌طور خاص بر اتخاذ رویکردی فعال نسبت به آموزش جوامع و نمایندگان مشاغل و مدارس درباره مسائل مرتبط با مدیریت عدالت، از جمله حقوق و تعهدات اصلی شهروندان متمرکز شده‌اند. این کمک‌رسانی محلی و سایر راهبردهای

۱. در کلمبیا پیمایشی از ۴۵۰۰ خانواده روستایی صورت گرفت که ۶۶ درصد و ۴۴ درصد افراد به ترتیب «اطلاعات راجع به حقوق و تعهدات» و «اطلاعات اصلی راجع به رسیدگی‌های مقدماتی» را مهم‌ترین موانع دسترسی به عدالت در نظر گرفتند. ر.ک.

Buscaglia, Investigating the Links Between Access to Justice and Governance Factors, p. 7.

به‌موجب مصاحبه گروه‌های تمرکز کاربران در دادگاه جمهوری دومینیکن که در فضای یک ارزیابی و با تأمین مالی بانک جهانی انجام شد، تأیید شد که فقدان اطلاعات حقوقی مانع مهمی برای حفاظت از حقوق شهروندان، پیشگیری از اختلافات و حل آنها و به‌کارگیری کارآمد نظام عدالت بوده است. ر.ک.

World Bank, Dominican Republic, Statistical Review of the Justice Sector, p. 62.

ارتباطی نه فقط به نفع مردم بود، بلکه به ارتقای تصور عمومی قضات و نهایتاً به افزایش اعتماد مردم به دستگاه قضایی کمک کرد.^۱ در برخی حوزه‌های قضایی، در دادگاه‌ها با هدف ارائه اطلاعات راجع به فرایند دادگاه‌ها و وضعیت پرونده‌ها به مردم و همچنین، دریافت نظرها، پیشنهادهای و شکایت‌های آنها مراکز اطلاع‌رسانی ایجاد شد.^۲ این کار نه فقط باعث شد دسترسی به اطلاعات به‌موقع و کاربرسند برای مردم تسهیل شود، بلکه تعهدی را که پیشتر بر دوش قضات گذاشته شده بود سبک کرد.

۳-۱۱-۵ هزینه‌های مالی

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: اشاره کرد که هزینه‌های دادرسی از حوزه‌ای به حوزه دیگری متفاوت است. این نشست با آنکه از وسوسه تثبیت هزینه‌های یکسان، مخصوصاً با در نظر گرفتن عملی نبودن آن اجتناب کرد، اشاره داشت تثبیت هزینه‌های دادرسی در اختیار رئیس دیوان کشور و رؤسای دادگستری است. قانون اساسی جمهوری فدرال نیجریه به رئیس دیوان عالی و رؤسای دادگستری این اختیار را می‌دهد که قواعد دادرسی دربرگیرنده تثبیت هزینه‌ها را وضع کند. بنابراین، رؤسای دادگستری از حق اتخاذ اقداماتی برای رفع موانع تسهیل دسترسی به دادگاه‌ها، به‌خصوص هزینه‌های بالا، برخوردار شدند. همچنین، اقدامات دیگری پیشنهاد شد که شامل تسهیل حضور شهود و امکان تأسیس دادگاه‌های جدید بود. همچنین، این نشست برقراری مجدد نظامی قدیمی را پیشنهاد کرد که دادگاه‌ها به‌منظور اجرای عدالت در نزدیکی مردم جلساتی را در مکان‌های مختلف برگزار می‌کردند. همچنین، در این نشست توافق شد که این اقدام در طول دوره پیش‌بینی شده ۱۸ ماهه قابل دستیابی است.

ب) بهترین اقدامات: برخی حوزه‌های قضایی، با توجه به زمان دادرسی برای ارتقای کارایی نهادی، هزینه‌های دادرسی را به‌طور تصاعدی افزایش می‌دهند. برای مثال، در سنگاپور طرفین دیگر نمی‌توانند به‌طور نامحدود از زمان دادگاه استفاده کنند. درحالی‌که روز نخست رسیدگی از هزینه اضافی معاف است، پس از آن هر روز اضافی

1. Said/ Varela, Colombia, Modernization of the Itagüí Court System, pp. 23, 24; Dakolias/ Said, Judicial Reform, A Process of Change Through Pilot Courts, p. 6.

2. Dakolias/ Said, Judicial Reform, A Process of Change Through Pilot Courts, p. 12, 15

رسیدگی موجب هزینه‌ای اضافی می‌شود که به‌منظور جلوگیری از سوءاستفاده با توجه به زمان افزایش می‌یابد. در نتیجه بیش از ۸۰ درصد پرونده‌ها فقط در یک روز خاتمه می‌یابند.^۱ به‌علاوه، برای سوءاستفاده از فرایند دادرسی مدنی نیز قرارهای هزینه‌علیه طرف‌ها و وکلای آنها اعمال می‌شود. این کار به دادگاه این انعطاف‌پذیری را می‌دهد که به‌جای مراجعان، وکلای آنها را مسئول بداند. چنین نظامی به دادگاه‌ها امکان می‌دهد برای افراد محروم نیز حداقل به‌طور اولیه در دسترس باشند، زیرا می‌توان از درآمد اضافی ناشی از افزایش تصاعدی هزینه‌های دادرسی برای کاهش هزینه‌های اولیه استفاده کرد. با این حال، در بیشتر کشورها، موانع جدی دسترسی به عدالت از هزینه‌های بالای وکلای ناشی می‌شود. امکان استفاده از حق الوکاله مشروط به موفقیت و دعاوی حقوقی گروهی و همچنین کلینیک‌های حقوقی، دفاتر مشاوره، اداره‌های بازرسی ویژه و سازمان‌های غیردولتی مشاور تا حدودی مفیدند.^۲ دادگاه‌ها باید از این ساختارها آگاه باشند و در مواردی آنها را به مراجعان نیازمند معرفی کنند.

۴-۱۱-۵ هنجارهای فرهنگی متفاوت

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: اظهار کرد که دادگاه‌های نیجریه در مقایسه با کشورهای دیگر امتیاز استفاده از زبان‌های محلی مخصوص به مکان دادگاه را دارند تا درباره کار خود به تعامل بپردازند و حتی در صورتی که یک طرف دعوا از زبان دادگاه مطلع نباشد، مترجمان در دسترس‌اند. همچنین، این نکته بیان شد که این اقدام در تمامی دادگاه‌ها، از پایین‌ترین دادگاه گرفته تا عالی‌ترین آن، مشاهده می‌شود. با وجود این، تمامی سوابق دادگاه‌ها به زبان انگلیسی است. لذا، در نشست توافق شد برنامه‌های آموزشی و روشنگری عمومی به زبان‌های محلی متعددی اجرا شود.

ب) بهترین اقدامات: در برخی کشورها سازوکارهای حل اختلاف جایگزین ابداع شده که به طرف‌های دعوا اجازه می‌دهد راه‌حل خود را دنبال کنند. تصمیمات خودجوش نسبتاً منعطف و غیرالزام‌آور، معمولاً، هنجارهای محلی یا قبیله‌ای را منعکس می‌کند. شوراهای

1. Dakolias, Court Performance Around the World, pp. 47, 48.

2. Dietrich, Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union, p. 23.

محلی و هیئت‌ها یا شوراهای حل اختلاف دارای کارکنانی از ساکنان محلی می‌توانند از سطح بالایی از مشروعیت مردمی برخوردار و قالب مرجح حل اختلافات باشند.^۱

۵-۱۱-۵ محیط دوستانه برای اصحاب دعوا، شاهدان و دیگران

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: ملاحظه کرد اقدام فعلی به‌گونه‌ای است که شاهد را از دادگاه خارج نگاه می‌دارد و در بیشتر دادگاه‌ها هیچ تسهیلات انتظاری وجود ندارد. بنابراین، پیشنهاد شد ساختمان‌های جدید دادگاه‌ها شامل اتاق‌های انتظار برای شاهدان، اصحاب دعوا و دیگران باشد. به این نکته نیز اشاره شد که به‌سرعت نمی‌توان به این اقدام دست یافت و اجرای آن در اختیار دادگاه‌ها نیست، زیرا منابع چنین هزینه‌های مهمی در کنترل قوه مجریه است. باین‌حال، در این نشست پیشنهاد شد که رؤسای دادگستری به امکان تبدیل اتاق‌های بلااستفاده در ساختمان‌های فعلی به اتاق‌های انتظار برای شاهدان، اصحاب دعوا و همچنین افرادی توجه کنند که به قید ضمانت آزاد شده‌اند و منتظر اجرای شرایط ضمانتشان هستند.

ب) بهترین اقدامات: تسهیلات فیزیکی ناکافی که مانع فعالیت روان دادگاه‌ها می‌شوند، جنبه مهمی از اصلاحات قضایی به‌شمار می‌روند. نقایص، شرایط خراب، توزیع نامناسب فضاها، فقدان امنیت، نورپردازی و نگهداری ضعیف و فقدان حسن سلوک و نمادپردازی مناسب، مکان‌های محروم و بدون تسهیلات در مناطق روستایی یگانه کمبودهای اصلی هستند.^۲ بنابراین، بسیاری از برنامه‌های اصلاحی، با توسعه مدل‌های مفهومی ساده که به نیازهای طراحی راهبردی می‌پردازند، به تأسیسات زیربنایی توجه کرده‌اند و نیاز فزاینده به خدمات قضایی و تشریفات اخیرالتصویب شفاهی و شفاف را در نظر گرفته‌اند. در برخی کشورها، دادگاه‌ها با عنایت به پنج مفهوم اصلی زیر، عامدانه شتاب‌دهنده‌های تغییرات را تعیین کرده‌اند: حسن سلوک فرهنگی و قضایی، توسعه تسهیلات، اصلاحات ناظر بر

۱. پیمایشی در کلمبیا نشان داد که ۶۱ درصد از ۴۵۰۰ نمونه خانواده‌های روستایی، در عمل هم از نظر به‌موقع بودن و هم از نظر اعتبار، نظام‌های غیررسمی را ترجیح داده‌اند. ر.ک.

Buscaglia, Investigating the Links Between Access to Justice and Governance Factors, p. 11.
2. World Bank, Staff Appraisal Report-peru, Judicial Reform Project, p. 9; Dakolias/ Said, Judicial Reform, A Process of Change Through Pilot Courts, p. 13.

فضاها با در نظر داشتن نیاز به شفافیت بیشتر، دسترسی به مردم و فناوری روزآمد.^۱

۵-۱۱-۶ رسیدگی سریع به درخواست‌های ضمانت

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: درباره مسئله ضمانت به بحث پرداخت و به این نکته توجه کرد که برای کاهش ازدحام زندان‌ها، باید دادگاه‌ها را تشویق کرد درباره تمامی جرائم، به جز جرائم مستوجب مجازات اعدام، قرار ضمانت صادر کنند. همچنین، این نشست نیاز به ساده‌سازی تشریفات ضمانت را به رسمیت شناخت، اما توافق شد که متهم و ضامن‌های او باید برای امضای ضمانت‌نامه و امور دیگر نزد مأمور اجرا بروند. در این نشست به این نکته توجه شد که زندانیان زیادی در انتظار محاکمه‌اند و در میان آنها کسانی وجود دارند که اگرچه جرائمشان قابل ضمانت بوده، برای آنها قرار ضمانت صادر نشده و کسانی هم هستند که برای آنها قرار ضمانت صادر شده، ولی قادر به اجرای شرایط آن و سایر امور نبوده‌اند. بنابراین، تصمیم بر آن شد که ضمانت باید برای تمام متهمان جرائم قابل ضمانت در دسترس باشد، مگر آنکه شرایط خاصی وجود داشته باشد که رد این ضمانت را مجاز سازد. همچنین، این نشست بر نیاز به روشنگری عمومی تأکید و نیاز به بازنگری مقررات را برای پیش‌بینی «مجازات‌های تعلیقی» پیشنهاد کرد. همچنین، بیان شد جریمه‌های نقدی مقرر در قوانین کهنه شده‌اند و بنابراین برای هدمندتر کردن آنها باید بازنگری شوند.

۵-۱۱-۷ همکاری فزاینده میان نهادهای مختلف نظام عدالت کیفری

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: به‌طور گسترده درباره مسئله همکاری میان نهادهای دادگستری مخصوصاً در حوزه عدالت کیفری به بحث پرداخت. به این نکته اشاره شد که در تمامی ایالت‌ها سازوکار همکاری در قالب کمیته‌های عدالت کیفری‌ای وجود دارد که متشکل از نمایندگان پلیس، اداره دادستان کل، دادگاه‌ها و نهاد زندان است. همچنین بیان شد که رؤسای دادگستری به‌طور دوره‌ای از زندان‌ها بازدید

1. Malik, *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Venezuela's Search for a New Architecture of Justice*, p. 9.

می‌کنند تا تعداد زندانیان در انتظار محاکمه و کسانی که به‌طور نابجا بازداشت شده‌اند را معین کنند. بنابراین، این نشست به این نکته توجه کرد که سازوکار هماهنگی لازم برای اداره روان این نظام از قبل وجود داشته است. با این حال، تصمیم بر آن شد که شرکت‌کنندگان باید از استفاده کارآمد این سازوکار برای کاهش نسبت افراد در انتظار محاکمه و همچنین وابستگی متقابل هماهنگ میان نهادهای مختلف عدالت کیفری، یعنی نهادهای تحقیقی، تعقیبی، قضایی و کیفری یا اصلاحی مطمئن شوند.

(ب) **بهترین اقدامات:** در حوزه‌های قضایی مختلف سراسر دنیا برای ارتقای همکاری و هماهنگی نهادهای مختلف درگیر در فرایند عدالت کیفری و عمدتاً برای افزایش کل کارایی این نظام از کمیته‌های عدالت کیفری استفاده می‌شود. نشست‌های منظم فعالان مختلف ابزاری برای شناسایی مشکلات، به اشتراک گذاشتن دیدگاه‌های نهادی مختلف، تبادل اطلاعات و آرا و طراحی مشترک طرح‌هایی برای توسعه فراهم می‌کنند.^۱ این نشست‌ها، مخصوصاً زمانی مفیدند که کارگزاران حاضر در سطوح عملیاتی، برای مثال در سطح دادگاه‌ها، حضور یابند، زیرا ممکن است بسیاری از مشکلات راجع به هماهنگی‌ها، مستلزم تغییرات راهبردی نباشند و بیشتر مستلزم اصلاحات موقتی در تشریفات حاضر باشند.^۲ در برخی کشورها، این کمیته‌ها در سطوح جغرافیایی و مرتبه‌ای مختلفی تشکیل شده‌اند و علاوه بر حل مشکلات راهبردی و عملی، توجه خود را به سازمان‌دهی نشست‌های آموزشی میان‌رشته‌ای، با هدف ویژه افزایش توانایی همکاری و هماهنگی در فعالان مختلف، معطوف کرده‌اند.

۸-۱۱-۵ کاهش اطلاع‌ها

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: به این نتیجه رسید که گرایش آیین دادرسی نیجریه به‌گونه‌ای است که محرک اطلاع، به‌ویژه در ثبت اظهارات طرفین دعوا، حضور شاهدان و حتی اجرای دستورهای دادگاه است. این نکته مورد توجه قرار گرفت که در حوزه حقوق مدنی، رسیدگی به اهانت به دادگاه یا عدم پیروی از دستورهای دادگاه برعهده قاضی است.

1. The Council for Court Excellence, A Roadmap to a Better Criminal Justice System, p. 3.

2. Hammergren, Enhancing Cooperation in Judicial Reform: Lessons From Latin America, pp. 6,7.

ب) **بهترین اقدامات:** نقش فعال‌تر قضات در مدیریت پرونده‌ها به جای آنکه این مدیریت به دست طرفین و وکلای آنها گذاشته شود، در بسیاری از کشورها به کاهش اطاله و افزایش شدید نرخ تصفیة فردی کمک کرده است. درحقیقت ثابت شده عملگرایی قضایی فزاینده در مدیریت پرونده‌ها، یکی از عوامل اصلی کاهش زمان تعیین تکلیف یک پرونده است.^۱ این امر نه فقط اجرای دقیق مهلت‌ها، بلکه رویکرد میانجی‌گرانه‌تر برای تشویق حل اختلاف بین طرف‌های دعوا را نیز دربرمی‌گیرد. برخی کشورها کنفرانس‌های پیش از محاکمه را ایجاد کرده‌اند که فقط هدف آنها تشویق طرفین به انجام هر کار برای حل و فصل اختلافشان تحت نظارت قضایی و با کمک یک میانجی است.^۲ روش نسبتاً ساده‌ای که موفقیت سریعی را حاصل می‌کند، کاهش کارهای عقب‌افتاده با شناسایی پرونده‌های غیرفعال و خارج کردن آنها از صف است.^۳

در حوزه‌های قضایی دیگر زمان کار دادگاه‌ها و اداره ثبت افزایش یافته است؛ اقدامی که نه فقط باعث ارتقای کل کارایی کارکنان شده، بلکه دسترسی به عدالت را نیز افزایش داده و تأثیر مثبتی بر احساس مراجعان داشته است.^۴ همان‌طور که وکیلی گرجستانی گفته است «پیش از این می‌توانستی در میان روز به آنجا بروی، ولی نمی‌توانستی یک قاضی را پیدا کنی. اما اکنون همه در آنجا در حال فعالیت‌اند».^۵

۹-۱۱-۵ کیفیت و به موقع بودن عدالت

۹-۱۱-۵-۱ افزایش به موقع بودن فرایند عدالت کیفری

الف) **نخستین نشست فدرالی سلامت:** به این نتیجه رسید که برای دست یافتن به فرایند سریع دادگستری همکاری میان نهادها ضروری است. همچنین، شرکت‌کنندگان پیشنهاد

1. Ernst & Young, *Reducing Delay in Criminal Justice System*, p. 2;

در انگلستان یک برنامه آزمایشی با هدف کاهش اطاله پرونده‌های کیفری و ابداع رسیدگی اولیه سریع و افزایش اختیارات قاضی واحد و منشی دادگاه در کمک به مدیریت پرونده توانست میانگین روزهای تعیین تکلیف پرونده‌ها را از ۸۵/۵ به ۳۰ روز کاهش دهد.

2. Dakolias, *Court Performance Around the World*, p. 47.

3. Dakolias, *Court Performance Around the World*, p. 14.

4. Dakolias, *Court Performance Around the World*, pp. 28 (Chile), p. 33 (Colombia and p. 48 (Singapore).

5. Dietrich, *Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union*, p. 8.

کردند برای افزایش همکاری میان نهادها در نظام دادگستری باید گام‌های مناسبی برداشته شود. افزون بر این، کارهای عقب‌افتاده‌ای از پرونده‌های معوق وجود دارد که در نتیجه ماهیت کند نظام دادگستری انباشته شده‌اند. بنابراین، پیشنهاد شد در رسیدگی به این پرونده‌ها اولویت‌بندی صورت گیرد. همچنین، تنفس‌های پی‌درپی و غیرضروری دادگاه نیز دلیل عمده‌ای برای اطاله فرایند محاکمات عنوان شد. بنابراین، نیاز به سخت‌گیری درباره درخواست تنفس‌ها نیز مورد تأکید قرار گرفت. همچنین، این نکته نیز بیان شد که کوتاهی قضات در برگزاری به‌موقع جلسات نیز به اطاله کمک می‌کند. برای تسهیل به‌موقع بودن فرایند محاکمات، باید بر عملکرد قضات نظارت کرد. مشاوره مستمر میان دستگاه قضایی و کانون وکلای هم باید تشویق کرد. اطاله دادرسی با برخی قواعد شکلی نیز تسهیل می‌شود. همچنین، پیشنهاد شد برای به حداقل رساندن اطاله‌ها و کاهش سوءاستفاده از فرایند، این قواعد شکلی نیز بازنگری شوند. مشکل دیگری که بر به‌موقع بودن فرایند محاکمات تأثیر می‌گذارد، فقدان نظام کارآمد مدیریت پرونده‌ها بود. این نشست پیشنهاد کرد لازم است نظام مدیریت پرونده مناسبی ایجاد شود که بار پرونده‌ها، انواع و مدت آنها را در نظر بگیرد تا اطاله‌های ناروا به حداقل برسد.

بیشتر کشورهایی که برنامه‌های اصلاح قضایی را شروع کرده‌اند برای موفق شدن تلاش‌های اصلاحی‌شان، باید به اطاله و کارهای عقب‌افتاده بسیاری توجه می‌کردند. اطاله‌های فراوان یکی از دلایل اصلی بی‌اعتمادی مردم است که باعث می‌شود مشروعیت دستگاه قضایی زیر سؤال برود و در نهایت مداخله دستگاه اجرایی را، که غالباً باعث محدود شدن استقلال آن می‌شود، ایجاد کند. برخی کشورها تلاش کرده‌اند این مسئله را با افزایش ساده تعداد قضات حل کنند. به کار گرفتن قضات بیشتر، غالباً راه حل مطلوبی برای مشکل ناکارایی است.^۱ معمولاً کمبود قاضی دلیل اصلی اطاله عنوان شده است.^۲ با این حال، این احساس عمدتاً به دادگاه‌هایی مربوط می‌شود که به جای آنکه فاقد نیروی انسانی کافی باشند، به‌طور نادرستی مدیریت می‌شوند. با اینکه ممکن است به کار گرفتن نیروهای بیشتر در برخی شرایط ضروری باشد، اما اقداماتی موفق‌تر بوده‌اند که

1. Buscaglia/ Dakolias, Comparative International Study of Court Performance Indicators, p. 13.

2. National Center for State Courts, How Many Judges Do We Need Anyway?, March 1993, p. 1.

در ارتقای نتیجه نظام به‌جای کل توانایی منابع انسانی بر کارایی‌اش تمرکز کرده‌اند.^۱ دلیل عمده اطاله مراحل دادرسی غیرضروری زیادی است که با فقدان محدودیت زمانی ترکیب شده‌اند. این امر نه فقط زمان تعیین تکلیف پرونده‌ها، بلکه گرایش نظام را به سمت اقدامات فاسد افزایش می‌دهد.^۲ برنامه‌های کاهش اطاله دادرسی ممکن است شامل کاهش میزان مراحل دادرسی و پیچیدگی هریک از مراحل از طریق قواعد شکلی ساده‌تر و شفاهی و همچنین محدودیت‌های زمانی برای هریک از مراحل دادرسی باشد.^۳ باین‌حال، «نمی‌توان با قانون‌گذاری اطاله را از بین برد.»^۴ به‌نظر می‌رسد در جایی که قضات و کارکنان قضایی با قرار و تعهدشان خود را ملزم به زمان‌های مقرر می‌کنند، فقط می‌توان به مهلت‌های هدفمند ارائه خدمات دست یافت.^۵ نشست‌های منظم برای بررسی رعایت تمامی مهلت‌های خدمات مفید است، زیرا تعهدات را تأیید و امکان اصلاحات محتمل مورد نیاز را فراهم می‌کند. سایر برنامه‌های اصلاح قضایی هم به مسئله زمان تعیین تکلیف پرونده‌ها و هم به فرهنگ کار قضایی از طریق افزایش محرک‌هایی برای کارکنان قضایی، از جمله قضات، می‌پردازند. در بیشتر حوزه‌های قضایی، کاهش زمان دادرسی واقعاً مستلزم تغییر در قواعد شکلی مربوطه است. چنین اقداماتی زمان‌برند و مستلزم اقدام یکپارچه از سوی دستگاه‌های قضایی، اجرایی و قانون‌گذاری‌اند. در یک کشور کاهش میزان تشریفات پیش‌بینی شده در قانون آیین دادرسی مدنی از بیش از ۱۰۰ مورد به ۶ مورد ممکن شد.^۶

برنامه‌های کاهش اطاله، معمولاً با حل کارهای عقب‌افتاده ترکیب می‌شوند. ثابت شده دادگاه‌هایی که کارهای عقب‌افتاده را کاهش داده‌اند، توانسته‌اند کاهش عمده زمان رسیدگی را تجربه کنند. در این مورد، برخی کشورها در به‌کار گرفتن نیروی انسانی موقتی تجربه‌های خوبی داشته‌اند. یگانه هدف از به‌کارگیری این افراد بررسی پرونده‌های عقب‌افتاده، خارج کردن پرونده‌های غیرفعال از صف، شناسایی پرونده‌هایی که نیاز فوری

1. Dakolias, Court Performance Around the World, p. 20.

2. Buscaglia, An Analysis of the Causes of Corruption in the Judiciary, p. 7.

3. Buscaglia, An Economic and Jurimetric Analysis of Official Corruption in Courts, p. 9.

4. Messick, Reducing Court Delays: Five Lessons Learned from the United States, PREM Notes, Number 34, Des. 1999, p. 1.

5. Said/ Varela, Colombia, Modernization of the Itagüí Court System, pp. 17, 18.

6. World Bank, Staff Appraisal Report – Peru, p. 10.

به اقدام قاضی دارند و آماده کردن پرونده‌ها برای رسیدگی است.^۱ قسمت عمده‌ای از اطالۀ دادرسی نیز از سوی طرفین دعوا و وکلای آنها ایجاد می‌شود. همان‌طور که پیشتر اشاره شد، ثابت شده افزایش عملگرایی قضات در مدیریت پرونده‌ها در این مورد بسیار کارآمد بوده است. این کار شامل مسئول کردن شخص قضات در تعیین سهم خود از بار پرونده‌های دادگاه، اصرار به پیروی مطلق از جدول‌های زمانی، محدود کردن اعطای اجازه تنفس و قرار منع موقت به مواردی که کاملاً موجه باشند، محدود کردن یا حتی الغای تجدیدنظرخواهی غیرقطعی و ایجاد فرهنگ به‌موقع بودن میان وکلا و اصحاب دعوا می‌شود. همچنین، هزینه دادرسی حداقل، فقدان جریمه به‌علت اقدامات مردود، نظامی که تجدیدنظرخواهی را در تمامی پرونده‌ها مجاز می‌سازد و تجمیع هزینه‌های قانونی در مراحل شکلی جدید، احتمالاً مراجعان و وکلا را تشویق می‌کند دعاوی را بدون در نظر گرفتن ارزش پرونده تا بالاترین مرحله تعقیب کنند.^۲ برخی کشورها تلاش می‌کنند علاوه بر کاهش اطاله پیش از محاکمه با تأکید بر مذاکره و میانجیگری به‌منظور حل‌وفصل دعوا رضایتمندی مراجعان را افزایش دهند.^۳ تمامی آنها به‌طور میانگین در بیش از ۷۰ درصد پرونده‌ها به موفقیت‌های مهمی در رسیدن به حل‌وفصل اختلافات دست یافته‌اند.^۴ این کار نه فقط باعث جلوگیری از کارهای عقب‌افتاده در دادگاه‌های مربوط می‌شود، بلکه بار پرونده‌ها را در مرحله

1. Buscaglia/ Dakolias, Comparative International Study of Court Performance Indicators, p. 15; World Bank, Project Appraisal Report, Model Court Development Project-argentina, Annex 2.

2. World Bank, Dominican Republic, Statistical Review of the Justice Sector, p. 4.

3. Dietrich, Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union (Poland), p. 33; Dakolias, Court Performance Around the World (Peru), p. 44; World Bank, Dominican Republic-statistical Review of the Justice Sector, p. 5.

۴. در آرژانتین یک برنامه آزمایشی موفق شد بیش از ۶۰ درصد پرونده‌ها را از طریق میانجی‌گری حل‌وفصل کند. ر.ک.

Dakolias/ Said, Judicial Reform, A Process of Change Through Pilot Courts (Argentina), p. 2.

در یک برنامه آزمایشی در تانزانیا نیز حل‌وفصل ۸۰ درصد از پرونده‌ها بدون محاکمه ممکن شد. ر.ک.

Finnegan, Observations on Tanzania's Commercial Court-a Case Study, p. 7.

در سنگاپور نیز طی پنج سال گذشته، مرکز میانجی‌گری توانسته در ۷۷٪ پرونده‌ها به حل‌وفصل مسالمت‌آمیز میان طرفین دست یابد.

The Hon. Chief Justice Yong Pung How, Speech at the Launch of "Disputemanager.com", 31 July 2002.

تجدیدنظرخواهی نیز کاهش می‌دهد.^۱

۲-۹-۱۱-۵ کاهش نسبت زندانیان در انتظار محاکمه

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: به این نتیجه رسید که به‌موقع نبودن نظام دادگستری به تراکم شدید زندان‌ها منتهی شده است؛ نظامی که عمدتاً مملو از متهمانی است که در انتظار محاکمه‌اند. این نشست به این نکته اشاره کرد که جدا از اطلاع‌داری مشکل عمده در این حوزه بی‌فایده‌گی چنین متهمانی پیش از محاکمه دادگاه است، تا جایی که برخی از آنها باید سال‌هایی بیش از آنچه ممکن بود در صورت محکومیت به جرم اتهامی در زندان سپری کنند، در انتظار محاکمه باشند. این نشست با اظهار تأسف از این وضعیت، اقدامات منظم تراکم‌زدایی و همچنین بازدید از زندان از سوی سازمان‌های حقوق بشری را پیشنهاد کرد. همچنین، نشست به این نتیجه رسید که برخی از این اطلاع‌ها به‌دلیل فقدان دسترسی مأموران قضایی به دفاتر ثبت است و پیشنهاد کرد اقدامات مناسبی برای تضمین افزایش دسترسی مأموران قضایی به این دفاتر ثبت الزامی شود.

ب) بهترین اقدامات: برخی کشورها برای کاهش تراکم زندان‌ها که به‌علت وجود تعداد زیاد افراد در انتظار محاکمه بوده است، اقدامات خاصی را اتخاذ کرده‌اند. این اقدامات لزوماً باید متضمن نهادهای متخلفی باشند که در فرایند عدالت کیفری مشارکت دارند. برای این کار، بر مراحل اولیه پردازش پرونده کیفری تمرکز خاصی شده است. این اقدامات شامل ارائه مشاوره خارج از وقت از سوی اداره دادستانی کل، استقرار دادستان‌های ایالتی در مراکز پلیس، ابداع «رسیدگی اولیه سریع» در مورد اقرارهای مستقیم و «رسیدگی اداری سریع» برای تمامی پرونده‌های دیگر و همچنین افزایش اختیارات مدیریت پرونده برای قضات و منشیان دادگاه می‌شود.^۲ مخصوصاً در مورد جنحه‌ها ممکن است رسیدگی اداری و سایر اقدامات مدیریتی جریان پرونده مشابه مذاکره سریع را که ممکن است به تعیین تکلیف زود و پیش از محاکمه پرونده منتهی شود تسهیل کند.^۳ همچنین باید

1. Finnegan, Observations on Tanzania's Commercial Court – a Case Study, p. 7.

2. Ernst & Young, Reducing Delay in Criminal Justice System, p. 2.

3. Council for Court Excellence, A Roadmap to a Better Criminal Justice System, p. 4.

به جایگزین‌های تعیین تکلیف غیربازداشتی برای مجرمان خرد توجه کرد.^۱ در حوزه‌های قضایی دیگر، دادگاه‌های تخصصی^۲ یا محاکم عادی منتخب از سوی مردم^۳ با کارکرد اجرایی رسیدگی به تخلفات کیفری خرد و دعاوی مدنی کوچک تأسیس شده‌اند.

۱۰-۱۱-۵ صلاحیت راجع به ضمانت

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: سپس درباره مسئله صلاحیت و به‌خصوص نیاز به روشن کردن صلاحیت دادگاه‌های تالی در اعطای قرار ضمانت به بحث پرداخت. این نکته مورد ملاحظه قرار گرفت که این میزان وضوح برای درک این صلاحیت ضروری است. این نشست نیاز به آموزش عمومی را مخصوصاً درباره مسئله ضمانت، مورد تأکید قرار داد، زیرا این نکته بیان شد که تعداد قابل توجهی از مردم، نسبت به حق و تشریفات ضمانت آگاهی ندارند. باین حال، نظر این نشست آن بود که چنین اقداماتی را باید با نظارت کارآمد، مانند بازرسی مرتب از دادگاه‌ها و همچنین بررسی پرونده‌ها تکمیل کرد.

ب) نخستین نشست فدرالی سلامت: درباره نیاز به هماهنگی در تعیین مجازات به بحث پرداخت. برای دست یافتن به این هدف، نشست به این نتیجه رسید که وجود سوابق کیفری دقیقی که باید در زمان صدور مجازات در دسترس باشد ضروری است. مهم‌تر از همه اینکه در نشست این توافق حاصل شد که طراحی رهنمودی منسجم برای تعیین مجازات، به‌عنوان اقدامی که دست یافتن به هماهنگی در تعیین مجازات را ممکن می‌سازد، ضروری است.

ج) بهترین اقدامات: حکم دادن بدون در نظر گرفتن قانون و رویه قضایی باعث ناهماهنگی، نداشتن قطعیت و پیش‌بینی‌ناپذیری می‌شود و در نتیجه گرایش دستگاه قضایی به فساد را افزایش می‌دهد.^۴ بسیاری از کشورها، برای ارتقای پیش‌بینی‌پذیری و کیفیت عدالت، اقداماتی را برای تقویت توانایی، تلقی، مهارت و اخلاق قضات اتخاذ کرده‌اند. این اقدامات شامل آموزش، افزایش دسترسی به مطالب حقوقی، تدوین کدهای رفتاری و بهبود نظام

1. Council for Court Excellence, A Roadmap to a Better Criminal Justice System, p. 5.

2. Dakolias, Court Performance Around the World, p. 26.

3. World Bank, Staff Appraisal Report-peru, Judicial Reform Project, p. 22.

4. Buscaglia/ Langseth, Empowering the Victims of Corruption Through Social Control Mechanisms, p. 23.

تشویقی می‌شود.^۱ برنامه‌های اصلاحی قضایی متعددی کمبود دسترسی به موقع به اطلاعات قضایی را فاش کرده‌اند. در این مورد می‌توان به کمبود دسترسی به قوانین، رویه قضایی، دکترین و ادبیات حقوقی غالب به‌علت نظام‌های ناقص اطلاع‌رسانی دادگاه‌ها و فناوری کهنه به‌عنوان موانع اصلی ارائه موفق عدالت اشاره کرد.^۲ احتمالاً آموزش زمینه‌ای است که بیشتر نهادهای اهداگر درگیر آن می‌شوند. رویکردهای مختلفی درباره محتوا و همچنین سازمان و ادامه این فعالیت‌های آموزشی وجود دارد. به نظر می‌رسد به‌تازگی انتقال روزافزونی از آموزش مسائل نظری – حقوقی به‌سوی مسائل مدیریتی و مهارت‌های عملی صورت گرفته که، از جمله می‌توان به دوره‌های رایانه، مدیریت پرونده و دادگاه، مهارت‌های کیفیت، بازدهی و رهبری اشاره کرد.^۳ بااین حال، منتقدان می‌گویند هنوز تأکید اهداگران بر برنامه‌هایی است که واقعاً تأثیری ندارند، زیرا از سوی متخصصان خارجی‌ای اداره می‌شوند که از فضای خاص کشور آگاهی ندارند و نه به‌اندازه لازم عمیق می‌شوند و نه اینکه برنامه را پیگیری می‌کنند.^۴ بنابراین، لازم است برنامه‌های آموزشی از تخصص‌های ملی و منطقه‌ای نشئت گیرند و دوام‌پذیری را با پیوند دادن فعالیت‌های آموزشی با برنامه درسی مدارس قضایی مربوطه یا سایر نهادهای آموزشی تضمین کنند.^۵ آموزش باید بر بهبود عملکرد سازمانی متمرکز شود. ارزیابی آموزشی را نباید زمانی که آموزش کامل می‌شود، بلکه باید زمانی که دانش مربوطه اعمال می‌شود، به انجام رساند. تحقیقات نشان می‌دهد تا زمانی که مهارت‌های تحصیل شده در

1. USAID, Office for Democracy and Governance, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 27.

2. Dietrich, Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union (Poland), p. 32; USAID, Office for Democracy and Governance, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 45; Dakolias, Court Performance Around the World (Ukraine), p. 51; Finnegan, Observations on Tanzania's Commercial Court—a Case Study, p. 5; Buscaglia/Langseth, Empowering the Victims of Corruption Through Social Control Mechanisms, p.24.

3. USAID, Office for Democracy and Governance, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, pp. 27, 28; Dakolias, Court Performance Around the World (Peru), p. 44.

4. Dietrich, Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union (Russia, Georgia, Romania and Romania), pp. 11, 12; Hammergren, Institutional Strengthening and Justice Reform, p. 59.

5. Dietrich, Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union (Romania), p. 13.

کارکنان نهادینه و این مهارت‌ها به‌طور طبیعی اعمال شود آموزش مربوط کارآمد نیست.^۱ همچنین، برنامه‌های آموزشی معمولاً در شهرهای بزرگ برگزار می‌شوند و غالباً در دسترس سران قضایی قرار می‌گیرند، درحالی‌که بزرگ‌ترین نیاز آموزشی در سطح دادگاه‌های تالی و مخصوصاً در خارج از شهرهای بزرگ وجود دارد. با اینکه ممکن است مورد اخیر چالش‌های بزرگ‌تری را با توجه به دوام‌پذیری ایجاد کند، لیکن نیاز فوری‌تری به آن وجود دارد.^۲ همچنین، به‌نظر می‌رسد مسافرت‌های مطالعاتی، که برای مدت زیادی به دیده‌تردید به آنها نگاه می‌شد، احتمالاً تأثیری دارند که از صرف افزایش مهارت‌های حرفه‌ای فراتر می‌رود. توجه به این نکته مهم است که آموزش نه فقط کیفیت عدالت را با افزایش توانایی‌ها و حتی بینش حرفه‌ای بالاتر می‌برد، بلکه به جذابیت این حرفه نیز کمک می‌کند که این خود در نهایت باعث جذب نامزدهای شایسته‌تر و بهتری به این کار می‌شود.^۳

تا آنجا که آموزش حقوقی دانشگاهی مدنظر است، در بسیاری از کشورها انتقاد شده که روش‌شناسی‌های تدریس نوین و کافی و برای این کار آماده نیست. به‌نظر می‌رسد آموزش حقوقی کلینیکی جایگزین‌های امیدبخشی را ارائه کند.^۴ در اینجا دانشجویان حقوق علاوه بر مهارت‌ها، ارزش و نگرش‌های اخلاقی را نیز کسب می‌کنند. دانشجویان تحت نظارت حرفه‌ای در پرونده‌های واقعی به مردمی خدمات حقوقی ارائه می‌کنند که در غیر این صورت به وکلای حقوقی دسترسی نداشتند. برنامه‌های کلینیکی آموزش حقوق در کشورهای متعدد اروپای شرقی و شوروی سابق با موفقیت زیاد اعمال شده‌اند.^۵ به‌نظر می‌رسد نکته کلیدی تعداد نسبتاً محدود دانشجویانی است که از سوی استاد و وکیل حرفه‌ای آموزش می‌بینند. کشورهای دیگر خواسته‌اند تا شکاف میان آموزش نظری حقوق و رویه قضایی را با تبدیل مراکز آموزشی قضایی به مدارس برای

1. Said/ Varela, Colombia, Modernization of the Itagüí Court System, pp. 11,12 & 18.

2. USAID, Office for Democracy and Governance, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 28.

3. Dakolias, Court Performance Around the World (Peru), p. 44.

4. Dietrich, Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union (Romania), p.25.

5. Dietrich, Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union (Romania), p.26; USAID, Office for Democracy and Governance, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 30.

قضات، که در آن قضات عالی‌رتبه به قضات آینده آموزش می‌دهند، پر کنند.^۱

۱۱-۱۱-۵ ایجاد شاخص‌های اجرایی برای دادگاه‌ها و قضات

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: درباره شاخص‌های اجرایی برای قضات، به‌عنوان روشی برای ارتقای عدالت، به بحث پرداخت. برای تعیین عملکرد قضات لازم است تشکیل به‌موقع جلسه از سوی آنها، تلاششان برای کاهش پرونده‌های عقب‌افتاده، میزان اشتباه‌های شکلی‌ای که در اجرای وظایفشان مرتکب می‌شوند، تعداد تجدیدنظرخواهی‌های مجاز درباره قضاوت ماهوی‌شان و میزان شکایت‌های عمومی درباره رفتار آنها در دادگاه ارزیابی شود. این شاخص‌ها روش معین و کارآمدی برای ارزیابی عملکرد قضات فراهم می‌کنند. علاوه بر نقش رئیس دیوان در نظارت بر عملکرد قضات، در این باره نشست به نقش شورای ملی قضایی و کمیسیون مستقل مبارزه با فساد نیز اشاره کرد.

ب) بهترین اقدامات: حتی اگر اجرای عدالت خدمتی دقیقاً مانند خدمات دیگر نباشد، اما شاخص‌های کمی و کیفی‌ای وجود دارند که بررسی عملکرد قضایی را ممکن می‌سازند. شاخص‌های کمی به معنای تعداد پرونده‌های رسیدگی شده به‌طور مطلق و به نسبت کل تقاضا، میانگین زمان حل‌وفصل و درصد پرونده‌های رسیدگی شده در زمان متعارف است. ارزیابی کیفی ذهنی‌تر و مستلزم ارزیابی بیرونی از پیش‌بینی‌پذیری، پیروی از قانون و حقانیت و همچنین رضایتمندی مراجعان است.^۲ برخی برنامه‌های اصلاح قضایی ثابت کرده‌اند که ایجاد معیارها و شاخص‌های اجرایی هم برای قضات و هم برای دادگاه‌ها به‌گونه‌ای است که روش بسیار مؤثری برای ارتقای کارایی کل نظام است. در یک حوزه دیوان عالی کشور اهداف اجرایی را برای دادگاه‌های کل کشور ترسیم کرد. سپس عملکرد هریک از دادگاه‌ها را با توجه به آنها سنجید و به کارکنان دادگاهی که رتبه آنها بالای ۴۰ درصد بود، ۵ درصد پاداش اضافه اعطا کرد.^۳ در یک برنامه آزمایشی در دادگاه کشوری دیگر از قضات انتظار می‌رود تا سهمیه ماهانه‌ای از پرونده‌ها را رسیدگی کنند و کارکنان

1. USAID, Office for Democracy and Governance, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality (Romania & Georgia), p. 66.

2. Hammergren, Institutional Strengthening and Justice Reform, p. 75.

3. Dakolias, Court Performance Around the World (Chile), p. 29.

دادگاه برای هریک از خدمات ارائه شده از سوی دفتر اداری دادگاه مهلت‌های دقیقی برای ارائه خدمات تعیین کرده‌اند. پیروی از این شاخص‌های اجرایی به‌طور منظم تحت نظارت قرار دارد.^۱ برخی متخصصان پیشنهاد کرده‌اند علاوه بر این امور، بررسی تعداد تصمیماتی که از سوی دادگاه عالی تر نقض شده و دلایل آنها نیز حائز اهمیت است.^۲

۱۲-۱۱-۵ سوءاستفاده از فرایند مدنی – ارتباطات یک‌جانبه

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: به این نکته اشاره کرد که این سوءاستفاده با قرارهای منع یک‌جانبه، دادرسی‌های نامناسب در غیاب طرفین، قضاوت در اتاق دربسته به‌جای دادگاه علنی و همچنین سوءاستفاده از فرایند ازسوی قضات کشیک^۳ مرتبط است. بنابراین، این نشست بر لزوم دقت قضات در صدور قرارهای منع یک‌جانبه و ضرورت برآوردن اهداف عدالت با استماع عادلانه به سخنان طرف‌ها تأکید کرد. درحالی‌که نشست تأکید داشت قضات باید فقط در دادگاه‌های علنی قضاوت کنند، اما نظر شرکت‌کنندگان آن بود که قضات کشیک باید فقط به مسائل واقعاً ضروری رسیدگی کنند.

۱۳-۱۱-۵ اعتماد عمومی به دادگاه‌ها

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: به این نتیجه رسید که میان رفتار قضات و سایر کارکنان قضایی و اعتماد عمومی به دستگاه قضایی ارتباط مستقیمی وجود دارد. نشست در مورد رفتار قضات هشدار داد که آنها باید از بروز تکبر قضایی، به‌گونه‌ای که آنها را غیرپاسخ‌گو نشان دهد، خودداری کنند. نظر شرکت‌کنندگان بر آن بود که قضات پاسخ‌گوی مردم هستند، به این دلیل که یک کد رفتاری موزن وجود دارد. بنابراین، پیشنهاد شد رؤسای دادگستری باید اجرای دقیق این کد و همچنین انتشار آن ازسوی قضات و درک آن ازسوی عموم مردم را تضمین کنند. همچنین، پیشنهاد شد که نظارت دقیق بر سایر کارکنان دادگاه برای تضمین وفاداری آنها به اصول مسلم مسئولیت‌های مختلفشان ضروری است.

1. Said/ Varela, Colombia, Modernization of the Itagüí Court System, pp. 17, 18.

2. USAID, Office for Democracy and Governance, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality (Dominican Republic), p. 114.

3. Vacation Judges

مطابق این نشست، جنبه دیگری که باعث ارتقای اعتماد عمومی به دادگاه‌ها می‌شود مطلع نگاه داشتن مردم از آن چیزی است که در دادگاه‌ها اتفاق می‌افتد. روشنگری عمومی ابزاری ضروری است که دادگاه‌ها می‌توانند به‌طور مؤثر از آن برای جلب اعتماد عمومی استفاده کنند.

ب) بهترین اقدامات: در برخی کشورها برای تغییر ذهنیت قضایی به‌منظور پذیرفتن اینکه نقش دستگاه قضایی ارائه خدمات به مردم است اقداماتی انجام شده است.^۱ در دادگاه‌های دیگر قضات علاوه بر نقش سنتی خود (مطالعه پرونده‌ها و صدور رأی) به فعالان اجتماعی و عضو مهمی از جامعه محلی تبدیل شده‌اند.^۲

۱۴-۱۱-۵ تقویت نظام کنترل اجتماعی

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: نظام فعلی شکایت‌های عمومی از سوی مراجعان را بررسی کرد. نتیجه آن بود که باید روش سریع و کارآمدی برای رسیدگی به شکایت از سوی مراجعان وجود داشته باشد. بدین‌منظور پیشنهاد شد باید کمیته‌های رسیدگی به شکایت‌ها را به‌سرعت مورد بررسی قرار داد.

ب) بهترین اقدامات: در برخی کشورها، اقدامات هیئت‌های کنترل اجتماعی، به‌عنوان بخشی از برنامه‌های اصلاح قضایی، نتایج مثبتی را نشان داده‌اند. «هیئت‌ها یا کمیته‌های کنترل اجتماعی» می‌توانند از سطح بالایی از مشروعیت مردمی برخوردار شوند.^۳ درحالی‌که برخی از آنها عمدتاً در خدمت فراهم کردن ابزارهای جایگزین حل‌وفصل اختلافات برای شهروندان (عمدتاً پرونده‌های خانوادگی و تجاری)، اما شرح وظیفه دیگران نظارت بر کارکرد دادگاه‌های آزمایشی در طول اصلاحات قضایی است.^۴ همچنین

1. (Pilot Project Itagüí, Columbia) Maria Dakolias, Javier Said, Judicial Reform. A process of Change Through Pilot Courts, WB 1999 (p.7).

2. Javier Said, David F. Varela, Columbia, Modernization of the Itagüí Court System. A Management and Leadership Case Study. P.24.

3. Langseth/ Buscaglia, Empowering the Victims of Corruption Through Social Control Mechanism, p. 18.

۴. این هیئت‌ها، که متشکل از نمایندگان جامعه مدنی در سطح محلی هستند، از نظر ماهیت و دامنه با یکدیگر تفاوت دارند. برای مثال، در برخی کشورها، هیئت‌های جامعه مدنی در مقاله نظام‌های مدنی جامعه‌محور ناظر بر دادگاه‌ها معرفی شده‌اند (سنگاپور و کاستاریکا) و در برخی دیگر، به رسمیت شناخته شده‌اند و کارکرد ←

ممکن است این هیئت‌ها در نظارت بر تأثیر اصلاحات نیز مداخله کنند و در مرحله پیشرفته‌تر، وظیفه آنها تأمین نظارت برونی کلی بر عملکرد دادگاه‌ها باشد. در نهایت، ممکن است این هیئت‌ها شکایت‌های شهروندان را دریافت، بررسی و سرانجام آنها را به مراجع صالح هدایت و در پیگیری آنها کمک کنند.

۱۵-۱۱-۵ انصاف و بی‌طرفی

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: انصاف و بی‌طرفی را از عوامل شتاب‌دهنده اعتماد عمومی به دادگاه‌ها معرفی کرد. دیدگاه نشست آن بود که رفتار قضات، هم در داخل و هم خارج از دادگاه تا حد زیادی تعیین‌کننده میزان اعتمادی است که مردم می‌توانند در دادگاه به آن متکی باشند. قضات نه فقط باید منصف و بی‌طرف باشند، بلکه باید نظر عموم مردم هم چنین باشد. همچنین، واگذاری تصادفی پرونده‌ها و بی‌طرفی در این مأموریت از سوی رؤسای دادگستری ضروری دانسته شده است.

ب) بهترین اقدامات: قضات نه فقط باید بی‌طرفانه قضاوت کنند، بلکه کل رفتار آنها باید پرتوی از انصاف را متجلی سازد. در این باره ممکن است کد رفتاری و حتی رهنمودهای مربوطه بسیار مفید باشند و دقیقاً نشان دهند چه رفتاری مورد انتظار است و چه رفتاری قابل قبول نیست. ترس از جانب‌داری، به‌خصوص ممکن است از واگذار کردن پرونده‌های حساس به قضاتی ناشی شود (که حتی به اشتباه) موافق حکومت تلقی می‌شوند. می‌توان با استقرار نظام واگذاری تصادفی پرونده‌ها بر این نگرانی غالب شد. اگرچه، ممکن است تشریفات واگذاری عمدی و نظام‌مند پرونده‌ها مزایایی به‌منظور بهینه‌سازی استفاده از تخصص‌های موجود و توزیع برابر حجم کاری داشته باشد، روشن است که معایب مربوط به تأثیرگذاری‌های احتمالی یا واقعی ناشی از جانب‌داری اهمیت بیشتری دارند. هنوز می‌توان توزیع برابر حجم کار را با استفاده از فرمول‌های تخمینی کار در انواع معین پرونده‌ها تضمین کرد. همچنین می‌توان برای اجتناب از افت احتمالی تخصص، شعبات موضوعی مرتبطی را در دادگاه‌ها تأسیس کرد.

→ حل‌وفصل اختلافات خود را به‌صورت سازوکارهای جایگزین و غیررسمی انجام می‌دهند (در شیلی، کلمبیا و گواتمالا).

۱۶-۱۱-۵ بی‌طرفی سیاسی

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: مسئله بی‌طرفی سیاسی را پیش‌شرطی لازم برای استقلال در نظر گرفت و در مورد سلامت قضایی نیز به بحث پرداخت. نظر نشست بر آن بود که قضات نباید در سیاست دخالت یا در انجمن‌ها، نشست‌ها یا تجمعات سیاسی خاصی مشارکت کنند. در واقع، نشست حتی به این نکته توجه کرد که رؤسای دادگاه‌ها باید همانند سایر قضات، در روش ارتباطشان با دستگاه اجرایی مراقب باشند تا مفهوم ارجمند تفکیک قوا و استقلال قضایی لطمه نبیند. نشست به این نتیجه رسید که به‌جز مواردی که قضات نقش خاصی برای ایفا دارند، باید از عمیق شدن در امور اجرایی پرهیز کنند. تفکر اجرایی یا گرایش به طرف‌داری از دولت مشکل مهمی برای قضات بسیاری از کشورهاست. بی‌طرفی سیاسی و این احساس را می‌توان با عوامل مختلفی به چالش کشاند، مانند رفتار قضات و فرایند انتصاب. از جمله رفتارهایی که ممکن است ظهور انصاف را به خطر بیندازد می‌توان به معاشرت با دستگاه اجرایی یا ارائه نظرهای حقوقی، حتی زمانی که قضات از وقایع پرونده‌ای خاص فاصله گرفته‌اند، اشاره کرد. از آنجاکه مورد اخیر در برخی سنت‌های قضایی ممکن است پذیرفتنی یا حتی تا حدودی مطلوب در نظر گرفته شود، باید رهنمودهای دقیقی، که بر مبنای داده‌های حرفه‌های حقوقی مختلف، دستگاه اجرایی، قانون‌گذاری و جامعه مدنی به‌دقت توضیح داده شده‌اند، وجود داشته باشد.

۱۷-۱۱-۵ تأمین مالی ناکافی دستگاه قضایی

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: به این نتیجه رسید که هرچند موضوع تأمین مالی مسئله‌ای فراتر از دامنه شمول شاخص‌هایی است که از عهده دستگاه قضایی برمی‌آید، اما تأمین مالی مناسب برای عملکرد کارآمد دستگاه قضایی و همچنین حفظ استقلال آن ضروری است. این نشست به این نکته اشاره کرد که در حالی که دو بال دیگر حکومت تا حد زیادی منابع کافی لازم را برای کارکردهای خود دارند، اما دستگاه قضایی همیشه محروم از سرمایه کافی برای بهینه‌سازی امور خود است. دیدگاه شرکت‌کنندگان آن بود که دستگاه قضایی باید هنوز استقلال خود را در حوزه تخصیص منابع حفظ کند. این امر باید برای تأمین شرایط لازم برای بازوی سوم حکومت تعقیب شود و به آن دست یافت.

بودجه قضایی ابزار اقتصادی مهمی برای تأمین نظام قضایی قابل اعتماد و کاراست.^۱ در برخی کشورها قانون اساسی به منظور تأمین منابع ضروری دستگاه قضایی و افزایش استقلال بودجه‌ای آن بخش حداقلی از کل بودجه حکومت را به آن اختصاص داده است. در برخی کشورها افزایش منابع بودجه‌ای به دستگاه‌های قضایی کمک کرده است تا کل عملکرد خود را بهبود بخشند.^۲ مشکل رایج باقی مانده، تخصیص ضعیف و فقدان مدیریت منابع در دستگاه قضایی، به جای فقدان کلی منابع یا در کنار آن است.^۳ مطالعات دقیق‌تر واقعاً ثابت کرده‌اند که افزایش ویژه بودجه، در جایی کارآمد بوده که بودجه اصلی با توجه به منابع مالی مورد استفاده برای دستمزدها، مزایا و کارکنان الحاقی، به‌طور تصاعدی افزوده شده است. در کشوری، به‌عنوان بخشی از نظام نوین مدیریت پرونده تصمیم گرفته شد مدیریت مناسب بودجه قضایی طراحی شود.^۴ به‌نظر می‌رسد درس مهمی که در این فضا آموخته شد آن باشد که افزایش منابع سرمایه‌ای بر زمان تعیین تکلیف تأثیر می‌گذارد، اما اضافه کردن منابع کلی به بودجه این تأثیر را ندارد. با اینکه مورد اخیر افزایش دستمزدها و تعداد کارکنان را ممکن می‌سازد،^۵ اما مورد نخست سرمایه لازم را برای بهبود فناوری اطلاعات و تسهیلات دادگاه‌ها کنار

1. John McEldowney, *Developing the Judicial Budget: An Analysis*, p. 3.

2. John McEldowney, *Developing the Judicial Budget: An Analysis*, pp. 11, 12. Crucial in this Context Were the Development of Sound Management Rules for the Judicial Budget. As e.g. in Venezuela:

بودجه قضایی را باید با نظام شفاف مدیریت پرونده‌ها، که بخش عمده‌ای از فعالیت دادگاه‌ها را پوشش می‌دهد، مرتبط کرد. تدوین بودجه باید، به‌عنوان یکی از ابزارهای اصلی انجام دادن مطالعات کارایی دادگاه‌ها، فراهم کردن اطلاعات و طراحی را ممکن سازد. ترتیب داخلی بودجه باید تضمین کند تدوین سیاست‌گذاری، اعمال و ساختارهای کارایی پشتیبانی شده‌اند. مدیریت بودجه قضایی باید پرونده‌هایی را منعکس کند که دادگاه رسیدگی کرده است و منابع لازم برای هر بخش نظام قضایی، باید به‌عنوان یک کل ارزیابی شود. نظام‌های مدیریت پرونده باید به‌اندازه کافی منعطف باشند تا تغییرات حجم پرونده‌ها را در نظر بگیرند. کنترل‌های خارجی مانند نظام حسابرسی را باید به‌طور کامل در بودجه قضایی گنجانند. آمار قضایی باید به‌طور کامل منابع اختصاص یافته و جزئیات پرونده‌ها از جمله نتایج آنها را منعکس کند. دارایی‌های سرمایه‌ای، هزینه‌های مستمر و هزینه‌های مخصوص برنامه‌ها را باید به‌طور کامل با روشی که بودجه قضایی تنظیم می‌شود، منعکس کرد.

3. USAID, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, P. 26.

4. Buscaglia/ Dakolias, *Comparative International Study of Court Performance Indicators*, p. 15.

۵. در بیشتر کشورها حدود ۹۵ درصد بودجه برای دستمزدها استفاده می‌شود.

می‌گذارد که این امر به نوبه خود نرخ تصفیه را افزایش می‌دهد.^۱ برای مثال، در سنگاپور افزایش عمده در بودجه سرمایه‌ای در سال ۱۹۹۱ با کاهش ۳۹ درصدی بعدی پرونده‌های در حال رسیدگی در سال ۱۹۹۳ روبه‌رو شد. همچنین، در پاناما افزایش بودجه سرمایه‌ای با بهبود عملکرد دادگاه‌ها دنبال شد. اما به نظر می‌رسد افزایش دستمزدهای نیروی انسانی قضایی همین تأثیر را نداشته باشد. باین حال، در بلندمدت دستمزدهای بالا ممکن است قضاات شایسته‌تر را جذب کند و در کاهش فساد مؤثر باشد.

۱۸-۱۱-۵ انتصابات نامنظم

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: به این نتیجه رسید که لازم است صرفاً افراد شایسته، صالح و سالم به مقام قاضی منصوب شوند. نظام انتصاب قضاات مورد بحث قرار گرفت و نظر شرکت‌کنندگان بر آن بود که نظام متمرکز فعلی، که در آن شورای قضایی انتصابات را مدیریت می‌کند، کاملاً مناسب است، زیرا این کار به‌طور قابل توجهی به پیشگیری از سیاسی شدن انتصاب قضاات کمک کرده است. این احساس وجود داشت که باید در معرفی افراد برای انتصاب در مسند قضا پیشکار شایسته داشت تا از انتصابات بی‌قاعده یا افراد ناشایست یا کسانی که در سلامتشان تردید است جلوگیری شود.

ب) بهترین اقدامات: با اینکه تعیین فرایند گزینشی بهتر دشوار است، لیکن برخی اصول روشن است:

- **دست یافتن به شفافیت:** یعنی با اعلان وسیع سمت‌های خالی قضایی، تبلیغ نام نامزدها، پیشینه آنها و همچنین، فرایند گزینش و معیارها، دعوت از آرای عمومی درباره صلاحیت نامزدها و تقسیم مسئولیت این فرایند بین دو نهاد مختلف.
- **آرایش شورای قضایی:** با معرفی فعالان دیگر برای رقیق‌تر کردن هرگونه ماهیت سیاسی. توصیه می‌شود وکلا و استادان حقوق و قضاات تالی مشارکت داده شوند و باید به نمایندگان اجازه داد از سوی بخشی که نمایندگی آن را برعهده دارند انتخاب شوند. به این ترتیب، این افراد پاسخ‌گویی بیشتری نسبت به گروه خود و استقلال بیشتری از سایر فعالان خواهند داشت.

1. Buscaglia/ Dakolias, Comparative International Study of Court Performance Indicators, p. 21.

• **گزینش صلاحیت‌محور:** تجربه شیلی در این باره نمونه‌ای مثبت است. در آنجا گزینش با شفافیت بی‌سابقه‌ای انجام و معلوم شد که این کار هم در ارتباط با اعتبار و هم شایستگی نامزدهای منتخب به نتایج مثبتی دست یافته است. رقابت استخدامی به‌طور گسترده‌ای تبلیغ می‌شود و ارزیابی نامزدها بر مبنای پیشینه آنهاست و دانش، توانایی‌ها و تناسب فیزیکی آنها آزمایش می‌شود و مورد مصاحبه قرار می‌گیرند. فرد منتخب در دوره‌ای شش ماهه در دانشگاه قضایی حضور می‌یابد و فارغ‌التحصیلان نسبت به رقیبان بیرونی پست‌های خالی اولویت دارند. عیب آشکار این روش هزینه آن است. دستگاه‌های قضایی اندکی وجود دارند که منابع آموزشی بلندمدت کسانی را در اختیار داشته باشند که ممکن است در نهایت در مقام قاضی انتخاب نشوند.

• **تنوع:** هرچه دستگاه قضایی تنوع کشورش را بیشتر منعکس کند بیشتر اعتماد عمومی را، که برای اعتبار آن بسیار مهم است، به دست خواهد آورد.

فرایند انتصاب، شرایط آن و میزان دستمزد به‌طور مستقیم بر کیفیت متقاضیان و نهایتاً بر کیفیت عدالت تأثیر می‌گذارد.^۱ به نظر می‌رسد دستمزد بالا و شرایط انتصاب مادام‌العمر نیز به استقلال قضات کمک کند. همچنین، بدون در نظر گرفتن دستمزد بالا در جایی که قضات فقط برای دوره زمانی محدودی منصوب می‌شوند اعتماد عمومی پایین می‌ماند.^۲ قضات مادام‌العمر با بازنشستگی در سن هفتاد سالگی و بررسی منظم عملکرد آنها، تشویق‌هایی برای بهبود عملکردشان، مانند نظام پاداش مبتنی بر بازدهی، نتایج مثبتی را نشان داده‌اند. برخی اصلاحات، تا آنجا که کارکنان قضایی هم مدنظرند، با ممنوع کردن کارکنان اداری غیرحقوق‌بگیر و مجاز ندانستن فعالیت اعضای خانواده قضات در دادگاه به‌طور خاص تبارگماری گسترده را هدف قرار داده‌اند.^۳

۱۹-۱۱-۵ نظارت بیرونی از سوی کمیسیون مستقل مبارزه با فساد

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: نظارت را کلید اصلی تضمین سلامت دادگاه‌ها، قضات و سایر نیروهای انسانی دانست. این نشست بنابر وظیفه خود برابر قانون اعمال

1. Dakolias, Court Performance Around the World, p. 22.

2. Dakolias, Court Performance Around the World (Ecuador), p.32.

3. Dakolias, Court Performance Around the World (Peru), pp. 43-44.

فساد و سایر جرائم مرتبط^۱ مصوب ۲۰۰۰ به این نتیجه رسید که کمیسیون مستقل اعمال فساد و سایر جرائم مرتبط^۲ باید بر دادگاه‌ها، رفتار قضات و سایر نیروهای انسانی نظارت و در صورت لزوم، اقدامات مناسبی را برای گزارش قضات یا کارکنان قضایی متخلف به شورای ملی قضایی و کمیته خدمات قضایی مربوطه اتخاذ کند یا اینکه اقدامات مناسبی را در ارتباط با وظیفه خود انجام دهد. همچنین، نظر بر آن بود که کمیسیون باید گزارش‌های خود را در دسترس عموم قرار دهد.

(ب) **بهترین اقدامات:** مرکز روزنامه‌نگاری تحقیقاتی فیلیپین در یک مورد باعث استعفای یک قاضی دیوان عالی کشور شد.^۳

۲۰-۱۱-۵ سازوکار شکایت معتبر و پذیرا

۲۰-۱۱-۵-۱ تأسیس نظام شکایت معتبر و کارآمد

(الف) **نخستین نشست فدرالی سلامت:** تأکید کرد که یک نظام شکایت معتبر شیوه‌ای لازم برای پاسخ‌گو کردن دستگاه قضایی در برابر مردمی است که باید به آنها خدمت کند. به همین دلیل، ایجاد این نظام نه فقط ضروری است، بلکه باید برای مردم نیز شناخته شده باشد. نشست به این نتیجه رسید که هرچند نظام فعلی شکایت که عموم مردم باید شکایت خود را نزد رئیس دیوان عالی نیجریه و در ایالت‌های مختلف نزد رؤسای دادگستری و در سطوح فدرالی و ایالتی نزد شورای ملی قضایی یا کمیته‌های خدمات قضایی مطرح کنند کاملاً کافی است، لیکن عموم مردم از این روش‌ها و همچنین تشریفات طرح این شکایت‌ها آگاه نیستند. از این رو، نتیجه‌گیری شد که نه فقط باید نظام شکایت را در دادگاه‌ها به آگاهی مردم رساند، بلکه باید چگونگی طرح آنها را نیز برای مردم توضیح داد.

همچنین، این نشست دربارهٔ مراحل شکلی لازم در ارتباط با این شکایت‌ها به بحث پرداخت و اظهار کرد باید فرصت رسیدگی منصفانه‌ای به مأمور قضایی‌ای که شکایت علیه او شده است اعطا شود و نتیجهٔ تصمیم شورای ملی قضایی یا کمیته خدمات قضایی را

1. Corrupt Practices and Other Related Offences Act, 2000

2. Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission

3. Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, USAID, January 2002, p. 36.

به شاکی اطلاع داد. در واقع، نشست پا را فراتر گذاشت و پیشنهاد کرد در موارد خاصی، که منافع عمومی ایجاب می‌کند، این تصمیمات باید به اطلاع مردم نیز برسد. همچنین شرکت‌کنندگان دربارهٔ نیاز به ممانعت از ادعاهای واهی و با سوءنیت بحث کردند، اما تأکید کردند که باید شکایت‌های بدون نام را مورد تحقیق قرار داد و فقط در صورتی نادیده گرفت که ثابت شود بی‌اساس‌اند.

ب) بهترین اقدامات: نیاز مردم به اعلام شکایت‌های احتمالی‌شان از قضات به منظور اقامهٔ دعوای انتظامی یا حتی کیفری علیه آنها ابزار تعیین‌کننده‌ای برای افزایش پاسخ‌گویی قضات است و به این وسیله هم میزان واقعی و هم میزان احساس شدهٔ فساد در حوزهٔ قضایی کاهش خواهد یافت. تمامی دستگاه‌های قضایی سراسر دنیا دارای نوعی نهاد انتظامی‌اند، اما بسیاری از آنها در تقویت احترام به دستگاه قضایی قوی و مستقل و در عین حال پاسخ‌گو مشارکت نمی‌کنند. برخی از آنها فاقد اعتماد عمومی‌اند و برخی دیگر حتی فاقد اعتماد از سوی خود قضات‌اند. در برخی کشورها، نقش غالب در نهاد انتظامی با قوهٔ مجریه است که از نظر قضات حمله‌ای مستقیم به استقلالشان محسوب می‌شود.^۱ حتی تکیهٔ انحصاری بر قضات برای تنبیه همکاران خود مشکل اعتبار را حل نمی‌کند، بلکه ثابت شده این امر در ارتباط با مسئلهٔ بد تفسیر شدهٔ انسجام میان قضات در دسرساز است.^۲ تاحدی که اعتبار و بی‌طرفی رعایت شود، تجربه‌های مثبتی در کشورهایی یافت شده که نهادهای انتظامی متشکل از تمامی گروه‌های ذی‌نفع حضور داشته‌اند، از جمله، قضات از سطوح مختلف، کانون وکلا، دفتر دادستان کل، جامعهٔ دانشگاهی، مجلس قانون‌گذاری و جامعهٔ مدنی.^۳

۱. برای مثال، در رومانی یک‌سوم اعضای شورای عالی قضات که مسئول اقدامات انتظامی غیرکیفری‌اند، مقام تعقیب هستند. ر.ک.

USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 60.

2. USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 61.

۳. برای مثال، کمیسیون قضایی اوگاندا از نمایندگان دیوان عالی کشور، وکلای منتخب جامعهٔ حقوقی اوگاندا، مأموران عالی‌رتبهٔ خدمات دولتی و مردم عادی منتخب رئیس‌جمهور تشکیل شده است. در پاراگوئه، هیئت انتظامی قضایی از دو قاضی دیوان عالی کشور، دو عضو شورای قضایی، دو سناتور و دو نماینده، که باید وکیل باشند، تشکیل شده است. ر.ک.

USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 15 & 116.

چالش دیگری که بر سر راه هر سازوکار قضایی شکایت‌ها قرار دارد تعداد و ماهیت شکایت‌هاست. تجربه کشورهای متعدد نشان می‌دهد شکایت‌ها عمدتاً از سوی اصحاب دعوای ناراضی طرح می‌شود و غالباً بی‌اساس‌اند. لازم است این مطلب را مخصوصاً با توجه به اقدامات اولیه احتمالی، مانند تعلیق در نظر گرفت. برای حفظ قضات از حملات واهی یا غیرمنصفانه از سوی اصحاب دعوای ناراضی‌ای که به دنبال استفاده از نظام انتظامی به‌عنوان فرایند تجدیدنظرخواهی جایگزین یا ساده کردن انتقام‌اند، باید اقداماتی را اتخاذ کرد.^۱ این امر فشار زیادی را بر توانایی هیئت‌های انتظامی وارد می‌کند. باید شکایت‌ها را به سرعت و به‌طور کارآمد رسیدگی کرد تا تأثیرات منفی حرفه‌ای و فردی بر قضای‌ای که معلوم می‌شود ناروا متهم شده محدود شوند.^۲ آموزش شهروندان درباره نقش و مسئولیت‌های قضات باید شامل اطلاعاتی راجع به این مسئله هم باشد که هنگامی که قضات از انجام دادن وظایفشان سرباز می‌زنند، چگونه باید شکایت کنند. به‌علاوه، به‌نظر می‌رسد تفکیک دقیق ارزیابی عملکرد از مدیریت شکایت‌ها و همچنین تنبیهات انتظامی مهم باشد.^۳

۲۱-۱۱-۵ اجرای کد رفتاری

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: به این توافق رسید که کدهای رفتاری از پیش موجود را باید با یک نظام شکایت معتبر تکمیل کرد. این نشست استدلال کرد که اعتبار هر نظام شکایت، به توانایی‌اش در واکنش کارآمد به این شکایت‌ها بستگی دارد تا اطمینان دهد در صورت اثبات شکایت‌های ناظر بر سوءرفتار مطابق کدهای رفتاری مجازات اعمال می‌شود و شاکای از اقدام اتخاذ شده مطلع خواهد شد. این کار تضمین کارآمدی و سلامت دستگاه قضایی و همچنین ایجاد پاسخ‌گویی و اعتماد عمومی به این نهاد را به همراه دارد. نشست بر نقش شورای ملی قضایی و کمیته خدمات قضایی مربوطه در اعمال کارآمد این

1. USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 115.

۲. برای مثال، در بولیوی فقدان نظامی قادر به حل‌وفصل سریع و کارآمد شکایت‌ها، باعث دلسردی بسیاری از قضات شده و گاهی برخی از آنها تصمیم می‌گیرند به‌جای دفاع از خود در رسیدگی طولانی انتظامی سِمَتشان را ترک کنند. ر.ک.

USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 115.

3. USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 117.

کد رفتاری تأکید کرد. همچنین، شرکت کنندگان به این نکته توجه کردند که هر چند برای مأموران قضایی یک کد رفتاری قدیمی وجود دارد، اما این کد به اندازه کافی به اطلاع آنها و عموم جامعه نرسیده است. نتیجه آن شد که برای مأموران قضایی پیروی از این کد و برای مردم پاسخگو نگه داشتن آنها در پیروی از آن ضروری است.

ب) بهترین اقدامات: ارتقای رفتار اخلاقی در میان قضات از طریق تدوین و اعمال یک کد رفتاری رویکردی است که از سوی بسیاری از کشورها اتخاذ شده است. با این حال، با اینکه تدوین این کد به سرعت امکان پذیر است، اما در بسیاری از کشورها اجرای آن بسیار دشوار بوده است.^۱ در همه جا نمی توان سازوکار نظارت و شکایت معتبری ایجاد کرد. در برخی کشورها، حتی به دلیل عضویت افراد غیرقاضی، مشکلات ناشی از قانون اساسی نیز ایجاد می شود. در کشورهای دیگر، هر چند برای حفظ استقلال این کمیسیون، اعضای آن صرفاً شامل قضات می شود، اما این نهاد مشکل فوق الذکر اعتبار را ایجاد کرده است. در هر صورت، برای اینکه نهاد نظارت و شکایت در نگاه مردم معتبر باشد، باید مستقل باشد.^۲ یک عنصر مهم آن است که مردم بتوانند به طور مستقیم شکایتشان را در کمیسیون مطرح کنند.^۳ در کنار تحقیق درباره شکایتها، می توان از تجزیه و تحلیل آماری و ریز ارقام برای نظارت بر الگوهای رفتاری دستگاه قضایی استفاده کرد. ابزار دیگر تضمین نظارت بر رفتار قضایی، فراهم کردن دسترسی به اطلاعات برای مردم، از جمله، تصمیمات قضایی، هزینه های دستگاه های قضایی، بودجه آن، پیشینه شخصی قضات و سایر اطلاعات آماری است. اعلام کامل عمومی به منظور اجتناب از تعارض منافع یا حتی ظهور این تعارض هاست.^۴ به علاوه، دستگاه قضایی به سازوکاری نیاز دارد تا کد رفتاری را تفسیر کند و سوابق آن تفسیرها را برای کسانی که به دنبال راهنمایی هستند در دسترس قرار دهد. تعیین چگونگی اعمال واژه های کلی یک کد در موقعیت های خاص را نباید فقط بر دوش قضات گذاشت.

در عین حال، اجرای این سازوکار باید از خود قضات نیز در برابر رفتارهای غیرمنصفانه حفاظت کند. با اینکه فرض بر این است که کدها تأثیر مثبتی بر استقلال قضایی دارند،

1. USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 31.

2. USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 52.

3. USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality (Georgia), p. 62.

4. USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality (USA), pp. 118, 119.

اما احتمال برخی سوءاستفاده‌ها نیز وجود دارد. یک‌بار از کدها برای تنبیه قضاتی استفاده شده که به‌طور کامل جزئیات کد و رفتاری را که ممنوع شده است درک نکرده‌اند. بار دیگر، از این کدها برای تنبیه قضاتی استفاده می‌شود که مستقل در نظر گرفته شده‌اند. بنابراین، تا زمانی که کدها به‌طور گسترده شناخته و درک نشده‌اند، نباید آنها را مبنایی برای اقدامات انضباطی در نظر گرفت.^۱

۲۲-۱۱-۵ ایجاد مجاری ارتباط عمومی

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: استدلال کرد برای اینکه دستگاه قضایی به نهاد خدماتی تبدیل شود، باید با مردمی که قرار است به آنها خدمت کند ارتباط کارآمدی داشته باشد. بنابراین، توافق شد دستگاه قضایی باید از این مثل قدیمی فاصله بگیرد که مأموران قضایی را فقط باید دید و نباید صدای آنها را شنید. تصمیم بر آن شد که طبق تفکر جدید، مأموران قضایی باید در برنامه‌های آموزش عمومی شرکت کنند تا مردم را نسبت به حقوقشان و چگونگی اعمال آنها آگاه سازند. باین حال، نشست اخطار کرد که در اجرای این کارکرد قضات باید تلاش کنند تا خود را به مسائل کاملاً صریح محدود و از موضوع‌های بحث‌برانگیزی که ممکن است استقلال و بی‌طرفی آنها را در مقام قاضی زیر سؤال برد اجتناب کنند. به‌علاوه، نشست به گرایش رسانه‌های مکتوب به تحریف وقایع توجه کرد و اظهار داشت قضات می‌توانند از رسانه‌های الکترونیکی برای مدیریت این برنامه‌های روشن‌گر استفاده کنند، مگر آنکه نسبت به اعتبار رسانه‌های مکتوب مورد نظر اطمینان حاصل کنند.

ب) بهترین اقدامات: تلاش برای روشن‌گری عمومی و راهبرد رسانه‌ها اجزای مهمی از برنامه‌های متعدد اصلاحات قضایی بوده‌اند. تعامل منظم میان قضات و جامعه مدنی نه فقط جنبه آموزشی دارد،^۲ بلکه به احساس عمومی مطلوب نیز کمک می‌کند.^۳ همچنین، ارتباطات عنصر بنیادین فرایند اصلاح است. رهبری اصلاحات باید رسالت و

1. USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 31.

2. Dietrich, Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union (Russia), p. 21; Argentina, Legal and Judicial Sector Assessment, p. 77.

3. Said/ Varela, Colombia, Modernization of the Itagüí Court System. A Management and Leadership Case Study, p. 23.

دیدگاه خود را هم به داخل و هم خارج از سازمان منتقل کند تا پشتیبانی لازم و نقاط فشاری^۱ را ایجاد کند که سرانجام ابتکار اصلاحی را زنده نگاه می‌دارند.^۲ در این فضا، راهبرد رسانه‌ای ضرورت دارد. این امر، مخصوصاً زمانی بیشتر صادق است که رسانه‌ها متحد طبیعی دستگاه قضایی نباشند. در برخی کشورها، رسانه‌ها تصویری بسیار منفی از قضات ترسیم می‌کنند – و «تصویر غلط نامعقول، به خرد رایج تبدیل می‌شود».^۳ ممکن است روزنامه‌نگاران همانند مردم نقش دستگاه دولتی را درک نکنند و بنابراین به ایجاد تصویری منفی از قضات کمک کنند. از این رو، راهبرد رسانه‌ای باید به اندازه کافی به دنبال بهره‌گیری از حداقل یک خروجی رسانه‌ای در این فرایند باشد، به گونه‌ای که اصلاحات را به عنوان مسئله‌ای حیاتی شناسایی کند، به تبلیغات بپردازد و خواستار شفافیت باشد. باید برای مطلع نگاه داشتن مردم از اقدامات اتخاذ شده، ظرفیت‌های روابط عمومی را توسعه داد. این کار نه فقط برای نظام قضایی پشتیبانی مردم را فراهم می‌کند، بلکه از طریق افزایش بررسی دقیق عمومی، به ایجاد ارتباط و تقویت این تصور که شهروندان نفع مشروعی در سلامت و توانایی دادگاه‌ها دارند نیز کمک می‌کند.^۴ در کشوری روزنامه‌نگاران در بخشی از یک برنامه اصلاح قضایی، تحت آموزش حقوقی قرار گرفتند تا درک و دقت آنها در گزارش‌دهی بالاتر رود.^۵

۲۳-۱۱-۵ آموزش راجع به اخلاق قضایی

الف) نخستین نشست فدرالی سلامت: آموزش راجع به اخلاق قضایی را به عنوان عنصری ضروری در نظر گرفت که سلامت دستگاه قضایی را ارتقا می‌بخشد. بنابراین، شرکت‌کنندگان بر نقش شورای قضایی ملی در به عهده گرفتن این وظیفه تأکید کردند.

1. Pressure Point

2. Fuentes-hernández, Pending Challenges for Judicial Reform: the Role of Civil Society Cooperation, pp. 6-9; Dakolias, Court Performance Indicators Around the World, p. 32. In the Dominican Republic the Judiciary Succeeded in Establishing Such a Relationship with the Media, USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 129.

3. Said/ Varela, Colombia, Modernization of the Itagüí Court System. A Management and Leadership Case Study, p. 36; World Bank, Argentina, Legal and Judicial Sector Assessment, p. 20; USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 129.

4. USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, p. 39.

5. Dietrich, Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union (Russia), p. 15.

همچنین، این نشست نتیجه گرفت که این آموزش علاوه بر قضات باید سایر کارکنان قضایی که همراه آنها کار می‌کنند را هم دربرگیرد. نشست این‌گونه استدلال کرد که این کار سلامت کل نظام را تضمین خواهد کرد.

تعدادی از متخصصان تأکید کردند که این آموزش باید برای اصلاح تلقی قضات طراحی شود — که البته ندرتاً این‌گونه بوده است. این کار عمدتاً به معنای آموزش قضات درباره اهمیت نقش آنها در جامعه است. آموزش اخلاق قضایی تأثیر مهمی بر توانایی قاضی در حفظ بی‌طرفی دارد. این‌گونه به نظر می‌رسد که کارآمدترین آموزش فعالیت از طریق تمرین بر مبنای مشکلات عملی‌ای است که قضات غالباً با آنها روبه‌رو می‌شوند. همچنین، در بسیاری از کشورها همایش‌های راجع به اخلاق قضایی، که قضات خارجی نیز در آن شرکت داشتند، با استقبال خوبی مواجه شد، مخصوصاً در جایی که قضات بازدیدکننده ابراز کرده‌اند آنها نیز با همین مسئله دست و پنجه نرم می‌کنند. بحث درباره دغدغه‌های اخلاقی رایج با همکاران خارجی به‌طور کامل مورد پذیرش است.^۱

1. USAID, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, pp.28-31.

فصل ششم

مجریان قانون

۱-۶ برملا کردن فساد

یکی از مشکلات اساسی آنهایی که فساد را تحت تحقیق قرار می‌دهند، این است که فساد برخلاف بسیاری از جرائم مرسوم، مانند سرقت مقرون به آزار یا قتل عمد، از یک قربانی مشخصی که احتمالاً اقامه دعوا کند برخوردار نیست و هیچ واقعه آشکاری که احتمال داشته باشد از سوی شهود گزارش شود وجود ندارد. به راستی، در پرونده‌های فساد، آنهایی که از این جرم آگاهی مستقیم دارند، عموماً به نحوی از آن منتفع می‌شوند که این خود گزارش آن را بعید می‌سازد. باین حال، فساد جرم «بدون قربانی» نیست؛ در بسیاری موارد، یگانه قربانی آن منافع عموم مردم است. به همین دلیل، هرگونه راهبرد مبارزه با فساد باید شامل عناصری باشد که هدفشان برملا کردن وجود فساد است:

• عناصری که مردم را تشویق می‌کنند در صورت مشاهده یا آگاهی از موارد فساد آنها را گزارش کنند؛^۱

• مطلوبیت‌هایی برای شکایت از خدمات دولتی بی‌کیفیتی که ممکن است متضمن فساد باشد؛

• آموزش عمومی راجع به فساد، آسیب‌های ناشی از آن و معیارهای اساسی که باید انتظار داشت در اداره امور دولتی رعایت شود؛^۲

۱. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، بند «۲» ماده (۱۳) (گزارش عمومی از فساد و آگاه‌سازی درباره نهادهای مبارزه با فساد)، بند «۴» ماده (۸) (گزارش از خدمات دولتی) و ماده (۳۳) (حفاظت از اشخاصی که فساد را گزارش می‌کنند).

۲. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، قسمت الف بند «۱» ماده (۶) (الزام به رشد و ارتقای آگاهی راجع به فساد)، قسمت پ بند «۱» ماده (۱۰) (نشر اطلاعات راجع به خطرهای فساد)، قسمت‌های پ بند «۱» ←

- عناصری که به‌نحو دیگری اطلاعات و دلایل راجع به فساد را فراهم می‌آورند؛ مانند شروط حسابرسی و بازرسی؛ و
 - راهبردهایی که قربانیان «مستقیم‌تر» فساد مانند شرکت‌کنندگان شکست‌خورده در یک رقابت فاسد برای جلب قرارداد دولتی یا یک سمت استخدامی را تشویق می‌کنند نسبت به احتمال فساد هوشیار باشند و در صورت مشکوک بودن آن را گزارش کنند.
- در راستای تشویق آگاهان از فساد به گزارش آن، غالباً مهم‌ترین چالش آسیب‌پذیری آنها در برابر تهدید یا ارباب ازسوی مجرمان است. زیرا معمولاً آنها به گروه‌های آسیب‌پذیر تعلق یا اینکه با مجرمان روابطی دارند. لذا آنهايي که در شرایط انزوای فیزیکی یا اجتماعی با کارگزاران سروکار دارند، مانند مهاجران جدید یا ساکنان مناطق روستایی، باید تحت برنامه‌های اطلاع‌رسانی راجع به معیارهای مورد انتظار از کارگزاران قرار گیرند و در صورت رعایت نکردن این معیارها، به آنها ابزارهای طرح شکایت داده شود. همچنین نهادهای دولتی باید مجاری‌ای را پیش‌بینی کنند که امکان گزارش درون‌سازمانی فساد را فراهم می‌کنند.^۱

۲-۶ برنامه بیست‌وششم

۱-۲-۶ رهنمودهایی برای تحقیق موفقیت‌آمیز از فساد

رهنمودهای ذیل با این هدف تدوین شده‌اند که به اعضای جامعه مجریان قانون راهکارهایی کلی برای تحقیق از فساد ارائه دهند. در اینجا هیچ‌گونه قواعد جهان‌شمولی وجود ندارد، اما بعضی عناصر ذیل را اگر بتوان در راهبردهای ملی گنجانید، مؤثر واقع خواهند شد:

- کمک به تدوین ساختارهای تحقیق که شناسایی فساد را امکان‌پذیر می‌سازند؛ و
- تجویز تحقیقات مؤثر برای ارائه اطلاعاتی که می‌توان از آنها برای تدوین و اجرای واکنش‌های مؤثر استفاده کرد.

→ (اقدامات آگاهی‌بخشی که منجر به تحمل‌ناپذیری فساد می‌شوند) و ت بند «۱» ماده (۱۳) (آزادی پژوهش و نشر اطلاعات راجع به فساد) و ماده (۶۱) (اشتراک‌گذاری پژوهش و اطلاعات راجع به فساد).

۱. ر.ک. بند «۴» ماده (۸) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد.

اطلاعات به دست آمده از این تحقیقات باید پشتیبانی از اقدامات ذیل را ممکن سازند:

- تعقیب‌های کیفی و دیگر واکنش‌هایی که اشخاص مورد نظر را هدف قرار می‌دهند؛ و
- تمهیداتی که به منظور ساختارسازی یا سازمان‌دهی مجدد اداره‌های خصوصی یا دولتی برای مقاوم‌تر کردن آنها در برابر فساد به اجرا درمی‌آیند.

استقلال و امنیت تحقیقات حائز اهمیت است، زیرا هر دوی آنها از کسانی که فساد را گزارش یا به طرق دیگری کمک می‌کنند پشتیبانی به عمل می‌آورند و آنها را به این کار تشویق می‌کنند. همچنین، این عوامل نتایج تحقیقات را چه به افشای فساد منجر شود چه نشود، تضمین می‌کنند که معتبر و قابل اعتمادند.

تقریباً تمامی مؤلفه‌های کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد را می‌توان به نحوی با برخی عناصر این برنامه مرتبط دانست. باین حال مقررات اصلی، جرائم الزام‌آور و اختیاری هستند که از دولت‌های عضو خواسته شده مطابق فصل سوم (مواد ۱۵) تا (۴۲)) به تصویب برسانند (یا تصویب آنها را در دستور کار قرار دهند). اکثر این مقررات به جرائم اصلی مانند ارتشا و اختلاس اشاره دارند که مبنای تحقیقات و همکاری میان مراجع ذیصلاح دولت‌های عضو مختلف را فراهم می‌آورند. مواد (۲۶) تا (۴۲) هیچ جرمی را مقرر نمی‌کنند، اما حاوی ضوابط دیگری هستند که غالباً با تحقیقات مرتبطاند، از جمله:

- مسئولیت کیفی یا غیرکیفری اشخاص حقوقی (ماده (۲۶))؛
- مسدود کردن، توقیف و مصادره دارایی‌ها (ماده (۳۱))؛^۱
- مقرراتی برای حمایت از قربانیان، شهود و دیگر اشخاصی که فساد را گزارش می‌کنند (مواد (۳۲) تا (۳۴))؛
- مقرراتی برای نهادهای ویژه مجری قوانین ضدفساد (ماده (۳۶))؛
- تمهیداتی برای ترغیب همکاری با مراجع مجری قانون (ماده (۳۷))؛ و
- قواعد راجع به صلاحیت (ماده (۴۲)).

علاوه بر این موارد، فصل چهارم کنوانسیون (مواد (۴۳) تا (۵۰)) حاوی مقرراتی است که برای پرداختن به پرونده‌های فساد فراملی کاربرد دارند و شامل تمهیدات خاصی برای مأموران تحقیق هستند. از جمله:

۱. ر.ک. فصل پنجم کنوانسیون که به شکل مفصل‌تری به مسئله بازبایی اموال می‌پردازد.

- شروط معاضدت قضایی (ماده (۴۶))؛
- همکاری میان نهادهای مجری قانون (ماده (۴۸))؛
- مقررات مرتبط با تحقیقات مشترک (ماده (۴۹))؛ و
- مقرراتی که به کارگیری فنون تحقیق خاص، مانند نظارت الکترونیکی را تشویق می‌کنند (ماده (۵۰)).

۶-۲-۲ آموزش درباره فساد

پیش از آنکه بتوان فساد را گزارش داد، ابتدا باید آن را شناسایی کرد. سپس باید عموم مردم و مخاطبان خاص را درباره عناصر تشکیل دهنده و طیف کامل انواع فساد، هزینه‌ها و عواقب واقعی و کلی‌تر از آن، انتظارات متعارف نسبت به معیارهای سلامت در اداره دولتی و مشاغل خصوصی آموزش داد.

بسیاری از مردم درک بسیار کمی از فساد دارند و ممکن است ندانند رفتاری که ملاحظه می‌کنند یا به آن می‌پردازند زین‌بار است. ممکن است دیگران آن را به‌عنوان یک آسیب درک کنند، اما انگیزه‌ای برای هرگونه اقدامی نداشته باشند، زیرا این مشکل را شایع و تغییرناپذیر می‌پندارند. در محیط‌هایی که فساد نهادینه و پذیرفته شده ممکن است به اقدامات آموزشی قابل توجهی نیاز باشد تا تصور عمومی نسبت به طبیعی یا ناگزیر بودن فساد تغییر یابد و اطمینان حاصل شود که جامعه نسبت به آن نگرش زیان‌بار بودن را دارد و از لحاظ اخلاقی خطا می‌داند و در بسیاری موارد جرم تلقی می‌کند. در بسیاری از کشورها اقدامات مشابهی که در گذشته نسبت به دیگر فعالیت‌های مجرمانه انجام شده، مانند جرائم راهنمایی و رانندگی، جرائم «یقه سفید» و جرائم زیست محیطی، موفقیت خود را به اثبات رسانیده‌اند.

۶-۲-۳ فرصت‌های گزارش فساد^۱

آنهایی که از فساد آگاهی دارند باید در موقعیتی قرار گیرند که بتوانند آن را گزارش

۱. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، بند «۴» ماده (۸) (گزارش کارگزاران دولتی) و بند «۲» ماده (۱۳) (تضمین آگاهی عمومی از مراجعی که می‌توانند فساد را به آنها گزارش کنند).

کنند. براین اساس، کارگزاران باید مسئولیت پرداختن به فساد را برای خود مفروض بدانند. آنها باید برای مواجهه با این موارد آموزش‌های مناسبی ببینند، برای دریافت شکایت‌ها یا شهادت‌های احتمالی سهل‌الوصول و به‌نحوی «مشهود» باشند که آنهایی که احتمالاً قصد گزارش فساد را دارند، از وجود آنها آگاهی داشته باشند و بتوانند به آسانی با آنها ارتباط برقرار کنند.

۱-۳-۲-۶ امنیت در برابر انتقام

اگر قربانیان و شهود از انتقام واهمه داشته باشند، پا پیش نخواهند گذاشت. تمهیداتی که در برابر انتقام اندیشیده می‌شود، معمولاً در اسنادی پیش‌بینی شده‌اند که به فساد و جنایات سازمان‌یافته می‌پردازند؛ به‌ویژه، در جایی که این مشکل وخامت خاصی دارد.^۱ این وضعیت به‌ویژه در فساد اداری صادق است. زیرا آنهایی که اطلاعاتی دارند، معمولاً رابطه نسبتاً نزدیکی با کارمند فاسد دارند و موقعیت این کارمند فرصت انتقام‌گیری را می‌دهد. معمولاً این تمهیدات به‌نحوی طراحی می‌شوند که نه فقط اطلاع‌دهندگان، بلکه سلامت و محرمانگی تحقیق را نیز حفظ می‌کنند. اقدامات احتیاطی معمول عبارت‌اند از تضمین ناشناس ماندن اطلاع‌دهندگان، تضمین اینکه کارگزاران متهم به فساد هیچ‌گونه دسترسی به کارکنان تحقیق، پوشه‌ها یا سوابق ندارند و اعطای اختیاراتی برای انتقال یا برکنار کردن کارگزار طی دوره تحقیق تا از هرگونه تهدید یا خدشه وارد کردن به تحقیق یا ادله جلوگیری شود.

۱. مقررات بین‌المللی اخیری که به ارباب یا انتقام پرداخته‌اند، عبارت‌اند از: مواد (۳۲) و (۳۳) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، سند GA/RES/58/4 (حفاظت از قربانیان و شهود، حفاظت از اشخاصی که فساد را گزارش می‌کنند)؛ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی، GA/RES/55/25، ضمیمه، مواد (۲۳) (درخواست از دولت‌های عضو به جرم‌انگاری ممانعت از اجرای عدالت) و (۲۴) (درخواست از دولت‌های عضو برای اتخاذ تمهیداتی برای حفاظت از شهود)؛ ماده (۲۲) کنوانسیون حقوق کیفری شورای اروپا راجع به فساد (۱۹۹۸) (حفاظت از شرکا و شهود)؛ ماده (۳) کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد (۱۹۹۶) (تمهیدات پیشگیرانه)؛ ائتلاف جهانی برای آفریقا، اصول مبارزه با فساد در کشورهای آفریقایی (۱۹۹۵) (ماده (۱۵))؛ و مواد (۲) و (۵) اصول راهنمای مجمع جهانی مبارزه با فساد و تضمین سلامت کارگزاران قضایی و امنیتی (۱۹۹۹). برای ملاحظه تحلیل‌های مفصل‌تر از تمامی این اسناد به‌جز کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، رک.

UN document E/CN.15/2001/3 (Report of the Secretary General on Existing International Legal Instruments Addressing Corruption).

در جایی که اطلاع‌دهنده «درون‌سازمانی» است امکان دارد اقدامات احتیاطی بیشتری در دستور کار قرار گیرد، زیرا او در مجاورت متهمان فعالیت می‌کند و همچنین در برخی موارد ممکن است مسئولیت‌های حقوقی بیشتری بر اثر افشای اطلاعات مورد نظر وضع شده باشد. بسیاری از کشورها برای حمایت از افراد درون‌سازمانی بخش‌های دولتی و خصوصی که اطلاعات ارائه می‌دهند، قوانین و رویه‌هایی را درخصوص «اطلاع‌دهندگان» به تصویب رسانده‌اند. در چنین مواردی، حمایت بیشتر امکان دارد شامل معافیت اطلاع‌دهندگان از دعاوی مدنی باشد که در مواردی مانند نقض توافقات محرمانگی و افترا اقامه می‌شوند و در مورد کارگزاران دولتی نیز معافیت آنها از مسئولیت کیفری ناشی از افشای اسرار دولتی یا رسمی خواهد بود. همچنین این حمایت امکان دارد مواردی را که در نهایت محرز می‌شود اطلاعات نادرست بوده ولی بر مبنای حسن نیت ارائه شده را هم دربرگیرد.

همچنین ممکن است لازم باشد برای سوءاستفاده‌های خود اطلاع‌دهندگان نیز تضمین‌هایی پیش‌بینی شود؛ به‌ویژه در جایی که آنها اجازه دارند هویتشان را پنهان نگه دارند یا از مسئولیت حقوقی در امان بمانند. برای ایجاد توازن میان این منافع ممکن است قانون‌گذار حمایت قانونی خود را به مواردی محدود کند که افشاها با حسن نیت به عمل آمده‌اند یا در جایی که اطلاع‌دهنده نمی‌تواند حسن نیت خود را ثابت کند یا اعتقاد به تخلف مبنای متعارفی ندارد، مسئولیت کیفری یا مدنی اعمال کند.

در جایی که اطلاعات اعتبار خود را به اثبات می‌رسانند و منجر به اقامه دعوی رسمی می‌شوند، غالباً امکان ناشناس نگه‌داشتن مستمر اطلاع‌دهنده وجود ندارد و حتی ممکن است پس از تحمیل مسئولیت‌ها انتقام‌جویی شود. در چنین مواردی، قانون‌گذار ممکن است جبران خسارات، انتقال اطلاع‌دهنده به اداره دیگر یا در صورتی که وی در معرض خطرهای جدی‌تری است، تغییر محل و برخورداری از یک هویت جدید را که برای مجرمان ناشناخته است در نظر بگیرد.

۲-۳-۲-۶ استقلال و اعتبار مأموران تحقیق و مقامات تعقیب

باید از قربانیان، شهود و اطلاع‌دهندگان در برابر اشخاص تحت تحقیق حمایت کرد. این

مسئله برای کارگزاران یا نهادهایی که مسئولیت تحقیق از فساد را به عهده دارند نیز حائز اهمیت است تا استقلال یا خودمختاری‌شان حفظ شود. استقلال واقعی از طریق کاستن فرصت‌های آسیب رساندن کارگزاران فاسد به تحقیق و همچنین اطمینان بخشیدن به اعتبار ادله به دست آمده برای استناد در رسیدگی‌های کیفری یا انضباطی کارایی تحقیقات را در شناسایی فساد تضمین می‌کند. همچنین، وجود این استقلال از لحاظ اعتمادبخشی هم به مأموران تحقیق مستقل و هم به نهادها یا اداراتی که به تحقیق می‌پردازند نیز اهمیت دارد. در جایی که مرجع تحقیق مستقل است مردم تا حدودی این اطمینان را دارند که در صورت وجود فساد شناسایی و برچیده خواهد شد و اگر مأموران تحقیق به این نتیجه برسند که فساد وجود ندارد یا برچیده شده است، می‌توان به دیوان‌سالاری اعتماد کرد.^۱

سازوکارهای استقلال واقعی کشورها یا نظام‌های قضایی متفاوت است. اکثر نظام‌ها عناصر استقلال قضایی را مورد توجه قرار می‌دهند تا سلامت رسیدگی‌های محاکم تضمین شود،^۲ اما ابزارهای تضمین خودمختاری اقدامات تعقیبی و تحقیقی متفاوت است. در نظام‌هایی که تحقیقات کیفری توسط قضات دادگاه‌های صلح یا دیگر مقامات قضایی انجام می‌شود، این اقدامات تحت شمول استقلال قضایی نیز قرار می‌گیرند. در جایی که تحقیقات و تعقیب‌ها به دست کارکنان غیرقضایی انجام می‌شود، ممکن است نظارت قضایی همچنان نقش آفرین باشد. با این حال، از آنجاکه حالت اخیر فقط در جایی است که پرونده‌ها نزد محاکم مطرح شده باشد، باید به دنبال شیوه‌های دیگری برای بازنگری یا نظارت بر فعالیت‌های اصلی بود؛ مانند اقدامات تحقیقی و تصمیماتی که طبق آنها مشخص می‌شود چه کسی تحت تحقیق قرار گیرد و اینکه تعقیب انجام شده به محاکم ارجاع یابد یا خیر. مشکل نظارت بر شخص ناظر نیز زمانی بروز می‌یابد که ساختارهایی برای متمایز کردن تحقیقات ضدفساد از دیگر عناصر دولتی پیش‌بینی می‌شوند. با اینکه باید

۱. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، ماده (۳۶) (استقلال نهادهای مجری قانون) و بند «۲» ماده (۱۱)

(تمهیدات خاص برای تقویت سلامت و پیشگیری از فساد مقامات تعقیبی که از استقلال نیمه‌قضایی برخوردارند).

۲. کد رفتاری مجریان قانون در ضمیمه قطع‌نامه مجمع عمومی ۳۴/۱۶۹ در ۱۷ دسامبر ۱۹۷۹. همچنین، ر.ک. رهنمودهایی برای نقش مقامات تعقیب در ضمیمه قطع‌نامه ۲۶ کنگره هشتم (هشتمین کنگره پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان سازمان ملل، ص ۱۹۴-۱۸۸).

نهادهای مورد نظر از استقلال کافی برخوردار باشند تا از فعالیت‌هایشان در برابر دخالت‌های نابه‌جا حمایت شود، اما باید تحت نظارت کافی قرار داشته باشند تا از سوءاستفاده‌ها جلوگیری و هرگونه واقعه فاسدی از سوی مأموران تحقیق و مقامات تعقیب شناسایی شود. اگرچه، در هر نظامی که نهادهای مجری قانون و مقامات تعقیب بدین‌منظور به خدمت گرفته می‌شوند این مسئله کاملاً شایع است، اما این مشکلات به‌احتمال قوی در نهادهای تخصص‌یافته برای مبارزه با فساد بسیار حساس‌ترند. دلیلی که می‌توان برشمرد این است که تقریباً به‌طور قطع اقدام به ارتشا، اعمال فشار یا دیگر مداخلات نابه‌جا بر اشخاص دست‌اندرکار، غالباً از سوی کارگزاران فاسد یا گروه‌های مجرمانه سازمان‌یافته‌ای صورت می‌گیرد که بسیار پیچیده عمل می‌کنند و از منابع مالی خوبی برخوردارند. آنچه اهمیت دارد این است که مأموران تحقیق تحت ضوابط کلی قرار گیرند و در برابر اقداماتشان پاسخ‌گو باشند. باین‌حال، این نظارت نباید تا حدی توسعه یابد که در تصمیم‌گیری‌های عملیاتی اختلال ایجاد کند، مانند اینکه آیا شخص خاصی تحت تحقیق قرار گیرد، چه شیوه‌هایی اتخاذ شود، یا اینکه آیا پس از اتمام تحقیق، پرونده تحت رسیدگی بیشتری مانند تعقیب کیفری قرار گیرد یا خیر.

۳-۲-۶ آموزش و منابع مناسب برای مأموران تحقیق

برخورداری از آموزش و منابع مناسب برای تضمین رسیدگی کارآمد به پرونده‌های گزارش شده و ترغیب آگاهان از فساد به ارائه اطلاعات ضرورت دارد. اطلاع‌دهندگان فقط در صورتی خطر گزارش را به جان می‌خرند که مطمئن باشند اقدام مؤثری علیه فساد صورت خواهد گرفت. این اطمینان مستلزم تضمین استقلال و عاری بودن مأموران تحقیق از فساد و همچنین توانایی واقعی آنها در شناسایی آن، گردآوری ادله علیه مجرمان و اتخاذ کلیه تمهیدات مورد نیاز برای برچیدن آن است. تعهد به تأمین منابع کافی نیز این نشانه قدرتمند را ارسال می‌کند که بالاترین سطوح دولت، قویاً به دنبال پیشگیری و برچیدن فسادند که هر دو آنها موجب بازداشتن مجرمان و ترغیب اطلاع‌دهندگان می‌شود. طیف وسیع انواع فساد مستلزم طیف وسیع مهارت‌ها و دانش خاص در مأموران تحقیق است. اکثر آنها بارها به‌ضرورت برخوردار از مهارت‌های حقوقی و حسابداری

برای شناسایی، حفاظت و ارائه ادله در رسیدگی‌های کیفری، انضباطی یا دیگر اقدامات پی برده‌اند. حضور مأموران تحقیق کافی که مهارت و آموزش دارند تا به‌طور کارآمد فعالیت کنند، به‌وجود منابع کافی بستگی دارد. سوای از کارکنان و بودجه، دیگر منابع، مانند نظام‌هایی برای ایجاد، نگهداری و تجزیه و تحلیل سوابق نیز حائز اهمیت است. قوی‌ترین ادله راجع به فسادهای کلان غالباً الگوی درازمدتی است که از شکایت به‌عمل آمده از سوءاستفاده‌های کوچک‌تر به‌دست می‌آیند.

لازم است مأموران تحقیق در خصوص فنون پیچیده آموزش لازم را ببینند تا بتوانند به فساد به‌ویژه پیچیدگی‌های فساد کلان و فساد کارگزاران ارشد پیشین بپردازند. باین حال، تحقیقات و رسیدگی‌های قضایی مرتبط با ردیابی، مسدود کردن، توقیف، مصادره و بازبایی عواید حاصل از فساد در نهادهای مجری قانون کشورهای در حال توسعه که با منابع محدودی مواجه‌اند، چالش خاصی را نشان می‌دهند. با اذعان به این مشکل، نویسندگان کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد و مجمع عمومی سازمان ملل تقاضای مساعدت مالی و مادی کرده‌اند تا از اقدامات کشورهای در حال توسعه در پیشگیری و مقابله با فساد پشتیبانی شود.^۱

۴-۳-۶- رابطه با دیگر نهادهای تحقیق

با توجه به نیاز به خودمختاری و استقلال و همچنین حساسیت فوق‌العاده بسیاری از پرونده‌های فساد، لازم است به‌هنگام برقراری رابطه میان مأموران تحقیق ضدفساد با دیگر نهادها موازنه دقیق به‌عمل آید. در محیط‌هایی که اعتقاد بر این است فساد نسبتاً شایع و فراگیر است، توصیه می‌شود خودمختاری کامل برقرار شود. برای مثال، در جایی که احتمال زیاد وجود دارد که خود پلیس تحت تحقیق قرار گیرد یا اینکه در مظان فساد است، توصیه نمی‌شود واحد مبارزه با فساد در این نیرو تأسیس شود. ازسوی دیگر، این نکته نیز حائز اهمیت است که مأموران تحقیق مبارزه با فساد با دیگر نهادها تعامل مؤثری داشته باشند. برای مثال، اطلاعات نزد مراجع مالیاتی یا نهادهای تحقیق پول‌شویی یا دیگر جرائم اقتصادی ممکن است از ادله فساد یا ثروت‌های فاقد توجیهی

۱. ر.ک. ماده (۶۲) کنوانسیون، به‌ویژه قسمت‌های ب (همکاری مالی و مادی) و پ بند «۲» آن (همکاری فنی).

که ممکن است از فساد حاصل شده باشد و همچنین، حسابرسی‌های نهادهای دولتی ممکن است از ناکارایی یا تخلفی که فساد محسوب نمی‌شود، ولی تحقیق بیشتر یا اعمال اصلاحات از طریق دیگر نهادها را تضمین می‌کند پرده بردارد. ماده ۳۸ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد از دولت‌های عضو می‌خواهد همکاری میان نهادهای تحقیقی و تعقیبی و دیگر کارگزاران دولتی را تقویت کنند.

۴-۲-۶ دیگر ابزارهای شناسایی فساد

با اینکه تشویق شهود فساد به گزارش آن، به‌وضوح از عمده ابزارهای شناسایی است، اما نباید از دیگر شیوه‌ها غافل ماند. همچنین، می‌توان بسیاری از شیوه‌هایی که ماهیت پیشگیری دارند و در برنامه‌های گذشته مورد بررسی قرار گرفتند را هم مدنظر قرار داد. در قسمت‌های آتی دیگر شیوه‌ها با تفصیل بیشتری مورد ارزیابی قرار می‌گیرند.

۱-۴-۲-۶ مقررات راجع به اعلام و گزارش

الزام کارگزاران دولتی به اعلام دوره‌ای دارایی‌هایشان از دارا شدن ناعادلانه جلوگیری می‌کند و ابزار قدرتمندی در اختیار مأموران تحقیق و حسابرسان قرار می‌دهد که می‌توانند از طریق شناسایی ثروت‌های فاقد توجیه به‌وجود فساد پی ببرند.

همچنین، پایبند نبودن به مقررات راجع به اعلام تعارض منافع واقعی یا بالقوه ممکن است به حسابرسان یا مأموران تحقیق این هشدار را بدهد که کارگزار مورد نظر قصد داشته از تعارض‌های شناسایی یا فاش نشده سوء استفاده فاسد به‌عمل آورد. حتی در جایی که کارگزار در پایبندی به شروط گزارش صادقانه عمل نمی‌کند، این‌گونه تمهیدات ممکن است به‌عنوان آشکارکننده‌های خلأها و تعارض‌هایی که به تحقیقات بیشتر منجر می‌شود، بسیار سودمند باشند. در نهایت ممکن است کارگزار نه برای پایبند نبودن به شروط گزارش، بلکه برای خود فساد مسئول شناخته شود. چندین مقررۀ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اعلام دارایی‌ها یا تعارض منافع یا هر دو را مقرر کرده‌اند. البته هیچ‌یک از اینها تصریح نکرده‌اند که عدم اعلام یا اعلام نادرست یا گمراه‌کننده جرم‌انگاری شوند، هرچند دولت‌های عضو اجراکننده عموماً تمایل دارند

چنین تمهیداتی را به‌عنوان بخشی از بسته‌های اجرایی مورد توجه قرار دهند.^۱ همچنین این کنوانسیون مقرر می‌کند دارا شدن غیرقانونی جرم‌انگاری و در جایی لازم‌الاجرا شود که تحصیل دارایی‌های اعلام یا کشف شده را نتوان به منبع مشروعی منتسب کرد، اما این جرم برای بعضی کشورها مشکل‌ساز شده است، زیرا مستلزم مفروض دانستن تحصیل نامشروع است که عنصری از فعل مجرمانه است.^۲

ضمانت اجرایی که علیه اعلام نکردن یا گزارش نادرست مقرر می‌شوند، تقریباً باید به‌اندازه ضمانت اجرایی که علیه فساد نهفته مقرر می‌شوند، شدید باشند تا مرتکبان نتوانند با اعلام جزئی‌تر و گزارش جرائم از زیر بار مسئولیت فرار کنند.^۳ همچنین، آنها همواره باید حداقل امکان انفصال یا برکناری از اداره را فراهم آورند. به‌این ترتیب، به رفتار فاسد می‌توان حتی در جایی که دارایی ناعادلانه از طریق دادن اطلاعات ناکافی پنهان می‌ماند پایان داد. همان‌طور که پیش از این اشاره شد، اعلام دوره‌ای منظم حتی بر الزام به اعلام به‌هنگام ورود و خروج از اداره ارجحیت دارد، زیرا امکان شناسایی فساد در حین پیشبرد آن وجود دارد و از آسیب‌های وارده به منافع عمومی می‌کاهد.

۲-۴-۶ حسابرسی و بازرسی

حسابرسی از سوابق، بازرسی فیزیکی از اماکن یا اشیا یا مصاحبه با قربانیان بالقوه، شهود یا دیگر افرادی که از اطلاعات مرتبط برخوردارند، ممکن است برای اقدامات کنشی یا پیشگیرانه به‌عنوان ابزارهای نظارت بر کیفیت و سلامت اداره دولتی و شناسایی

۱. ر.ک. کنوانسیون، بند «۵» ماده (۸) (اعلام کارگزاران دولتی)؛ و قسمت ث بند «۱» ماده (۹) (اعلام کارگزاران تدارکات دولتی). بند «۵» ماده (۵۲) از دولت‌های عضو می‌خواهد در راستای اعمال ضمانت اجرایی برای پایبند نبودن به این مقررات به‌عنوان بخشی از فصل بازیابی دارایی‌ها «... نظام‌های اعلام مالی کارآمدی را برای کارگزاران دولتی» در دستور کار قرار دهند.

۲. ر.ک. ماده (۲۰) (جرم اختیاری دارا شدن غیرقانونی).

۳. درباره اصول بین‌المللی مرتبط اخیر که به این موضوع پرداخته‌اند، برای مثال، ر.ک. بند «۲» اصل ۵ گردهمایی جهانی راجع به اصول راهنمای مبارزه با فساد برای مبارزه با فساد و تأمین سلامت کارگزاران قضایی و امنیتی (۱۹۹۹). برای ملاحظه تحلیل مفصل‌تر راجع به این سند، ر.ک.

UN Document E/CN.15/2001/3 (Report of the Secretary General on Existing International Legal Instruments Addressing Corruption).

سوءاستفاده‌های احتمالی و همچنین اقدامات واکنشی یا پسینی به‌عنوان ابزارهای تحقیق از آنهایی که در مظان فساد یا دیگر تخلفات هستند به‌کار روند.^۱ ممکن است حسابرسی‌ها بر مبنای داخلی یا محلی انجام شوند، اما راهبردهای کلی مبارزه با فساد باید یک نهاد مرکزی ملی را برای حسابرسی پیش‌بینی کنند. این نهادها به منابع و تخصص کافی نیاز دارند و برای اینکه امکان حسابرسی از سطوح بالای دولت فراهم باشد، باید از یک میزان خودمختاری اساسی برخوردار باشند؛ اگرچه، به‌اندازه استقلال قضایی نباشد. این استقلال باید به تصمیمات راجع به تعیین کارگزاران، بخش‌ها یا فعالیت‌هایی که باید حسابرسی شوند، نحوه انجام حسابرسی‌ها، قاعده‌مندی نتیجه‌گیری از دستاوردهای حسابرسی‌ها و تا حدودی نشر یا افشای این‌گونه نتایج تسری یابد.

حسابرسان و کارکنان تحقیق آنها باید از اختیار انجام دادن حسابرسی‌های منظم یا تصادفی برخوردار باشند تا بازدارندگی و نظارت کلی و همچنین، حسابرسی‌های هدفمندی که به‌ویژه نسبت به افراد یا ادارات در مظان تخلف به اجرا درمی‌آیند تضمین شود. در بسیاری از کشورها، این امر فراتر از تخلف در مرحله ظن را دربرمی‌گیرد، زیرا حسابرسان مسئول شناسایی و رسیدگی به پرونده‌های اتلاف یا ناکارایی ناشی از مشکلاتی به‌جز جرائم یا فساد نیز هستند. در جایی که مشکلاتی شناسایی می‌شود، معمولاً حسابرسان این اختیار را دارند که برای رفع مشکلات ساختاری یا نهادی اصلاحات اداری یا قانونی پیشنهاد دهند و در جایی که ظن جرم وجود دارد می‌توانند پرونده‌ها را به نهادهای مجری قانون یا مقامات تعقیب ارجاع دهند.

باید از حسابرسان با اعطای اختیارات قانونی پشتیبانی کرد؛ مانند شروطی که افراد یا اداره‌های تحت حسابرسی را ملزم به همکاری می‌کنند. با این حال، نباید به آنها اجازه داد در مقام نهادهای مجری قانون ظاهر شوند. در بسیاری از کشورها، هنگامی که ظن جرمی می‌رود، برای حمایت از موازین حقوق بشری افراد درگیر، معیارهای بالاتری از تضمین‌های شکلی به اجرا درمی‌آید. اما هنگامی که مقررات شکلی رعایت شد، مأموران تحقیق اجازه دارند برای بازداشت متهمان و گردآوری ادله اختیارات تعرض‌آمیزتری را

۱. در بعضی کشورها، حمایت‌های حقوق بشری بازرسی‌های عمومی را محدود یا در جایی که ظن جرم وجود دارد رعایت تضمین‌های شکلی بیشتری را مقرر می‌کنند.

اعمال کنند.^۱ تفکیک میان حسابرسان یا بازرسان و مأموران تحقیق اطمینان می‌دهد که گروه اول اختیارات قانونی مورد نیاز برای نظارت بر حوزه‌های نسبتاً گسترده اداره دولتی را دارد تا فساد و ناکارایی‌ها را شناسایی و راه‌حل‌های نظام‌مند یا ساختاری را ارائه کند. هنگامی که در نتیجه این اقدامات تخلف یک فرد برملا می‌شود، می‌توان آن را به نهادهایی ارجاع داد که اختیارات، منابع و تخصص ضروری برای انجام دادن تحقیقات و تعقیبات کیفری را دارند.

۳-۴-۲-۶ عملیات‌های «به دام انداختن» یا «آزمون سلامت»

یکی از اقداماتی که درخصوص آن تعارض دیدگاه‌های بیشتری مطرح است اما بدون تردید در شناسایی کارگزاران فاسد مؤثر واقع می‌شود طعمه‌گذاری یا دیگر فنون آزمون سلامت است. در این فنون، مأموران مخفی‌ای به خدمت گرفته می‌شوند که برای کارگزاران فرصت ارتکاب فساد را فراهم می‌آورند، آن هم در شرایطی که می‌توان دلایل راجع به واکنش آنها را به شکل آسان و معتبر جمع‌آوری کرد. بسته به محدودیت‌های قانونی یا سیاست‌گذاری محلی، ممکن است کارگزاران به صورت تصادفی یا برپایه دلایل یا استدلال‌ات راجع به اتهام فساد خاصی هدف قرار گیرند.

انتقادات از این روش‌ها بسیار جدی است. تقریباً حتی درستکارترین کارگزاران هم ممکن است در برابر تحریکاتی که به حد کافی اقناع‌کننده باشند تسلیم شوند؛ اراده‌ای که تحت چنین شرایطی بروز می‌کند، ضرورتاً چنین نشان نمی‌دهد که او ذاتاً فاسد است یا اینکه تخلفات مشابهی نیز در گذشته انجام داده است. این مشکل در بعضی کشورها محدودیت‌هایی که برای پیشگیری از «دام‌گستری» وضع شده‌اند را تقویت می‌کند. معمولاً

۱. در بسیاری از نظام‌های قضایی، هیچ شخصی را نمی‌توان مجبور کرد در جایی که خودش در مظان اتهام ارتکاب جرمی است با مأموران تحقیق همکاری کند. قسمت چ بند «۳» ماده (۱۴) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (سند GA/RES/2200A، ۱۲ دسامبر ۱۹۶۶، UNTS#14668) به متهم این حق را می‌دهد که «... برای شهادت علیه خودش یا اقرار به جرم تحت اجبار قرار نگیرد». این مقرر در بسیاری از اسناد حقوق بشری ملی به‌عنوان یک حق کلی در برابر خوداتهامی تفسیر شده است. با این حال، اگر این اتهامات برپایه معیاری شایسته به اثبات رسید، مأموران تحقیق این اختیار را دارند که در تفتیش و توقیف‌های خود اختیارات تعرض‌آمیزتری را اعمال کنند تا به ادله مورد نیاز دست یابند.

در این کشورها مأموران مخفی می‌توانند برای متهمان فرصت ارتکاب جرم را فراهم آورند، اما حق ندارند آنها را به‌طور واقعی ترغیب به چنین کاری کنند. برای مثال، ممکن است مأمور پلیس از سوی مأمور مخفی در شرایطی قرار گیرد که مأمور فاسد در حالت عادی تقاضای رشوه می‌کند، اما این مأموران از پیشنهاد واقعی رشوه به آنها منع شده‌اند.

این فنون هم برای بازداشتن از فساد و هم برای شناسایی و تحقیق مجرمان ابزار قدرتمندی‌اند از آنجاکه ضرورتاً به اطلاعات یا همکاری درون‌سازمانی نیازی نیست، می‌توان آنها را به‌سرعت نسبت به هر کارمند در مظان فساد در هر رده‌ای که باشد به اجرا گذاشت. اگر متهم فاسد باشد، به‌سرعت ادله معتبر جمع‌آوری می‌شوند که معمولاً به شکل نوارهای صوتی، نوارهای ویدئویی، عکس و گواهی شخصی مأموران تحقیق مربوطه هستند. این ادله ممکن است مبنایی برای تعقیب کیفری باشند یا برای اجرای دیگر شیوه‌های تحقیق مانند نظارت الکترونیکی یا تفتیش سوابق مالی مبنای موجه به‌شمار آیند. اما اگر متهم فاسد نباشد، امتناع وی از مشارکت در این کار نیز به‌طور اطمینان‌آوری آن واقعیت را اثبات می‌کند؛ البته به شرطی که تمهیدات مناسبی اتخاذ شده باشد تا اطمینان حاصل شود افراد تحت تحقیق پیشاپیش آگاه نشده‌اند و مأموران مخفی نیز به‌خوبی آموزش دیده‌اند و از صلاحیت کافی برخوردارند.

۴-۲-۶ نظارت الکترونیکی، تفتیش و توقیف و دیگر شیوه‌های تحقیق

فنونی مانند استراق سمع، نظارت بر ارتباطات الکترونیکی و تفتیش و توقیف، در بسیاری از کشورها به‌دلیل رعایت تضمین‌های حقوق بشری، در مراحل اولیه شناسایی کاربرد محدودی دارند و معمولاً منع می‌شوند؛ مگر اینکه ادله متقنی وجود داشته باشد که جرمی ارتکاب‌یافته یا در شرف وقوع است.^۱ همان‌طور که پیش از این اشاره شد،

۱. بند «۱» ماده (۱۷) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (سند GA/RES/2200A، ۱۲ دسامبر ۱۹۶۶، UNTS#14668) مقرر می‌کند «حریم خصوصی، خانواده، منزل یا مکاتبات هیچ‌کس نباید موضوع مداخلات خودسرانه یا غیرقانونی قرار گیرد...». در بسیاری از قوانین اساسی و مقررات قانونی کشورها، این مقرر به این نحو تفسیر شده که باید پیش از هر اقدامی، مجوز لازم از مرجع قضایی یا دیگر مراجع مستقل اخذ شود، آن هم برپایه زمینه‌های مناسبی که این اعتقاد را به‌وجود می‌آورند جرمی ارتکاب یافته است یا اینکه ارتکاب خواهد یافت و برای پیشگیری از وقوع جرم یا گردآوری ادله لازم است به حریم خصوصی تعرض شود.

حمایت در مراحل شکلی، طرح سؤال‌های مرتبط با صلاحیت مأموران تحقیق و تحت کنترل داشتن به کارگیری شیوه‌های تعرض آمیز تحقیق معمولاً به کارگیری چنین شیوه‌هایی را برای نهادهای مجری قانون محدود می‌کند؛ برخلاف نهادهای نظارتی کلی‌تر مانند حسابرسان، بازرسان یا بازرسان ویژه. باین حال، در جایی که ادله راجع به تخلف کیفری به کارگیری این ابزارها را توجیه می‌کند آنها بهترین شیوه‌های اثبات شده در گردآوری ادله ضروری برای شناسایی و مرتبط کردن مجرمان با یکدیگر و اثبات مجرمیت در تعقیب‌های کیفری‌اند.

ارتباطات الکترونیکی را که از طریق تلفن‌ها، سیستم‌های نامبر، پست الکترونیکی و دیگر فناوری‌ها برقرار می‌شوند می‌توان شنود و به‌عنوان دلیل ضبط کرد و مکان‌ها، رایانه‌ها، سوابق بانکی یا مالی، فایل‌ها و دیگر منابع ادله را نیز به شیوه فیزیکی یا الکترونیکی تفتیش کرد.^۱ تفتیش‌ها می‌توانند هر موقعیتی که انتظار متعارف مبنی بر کشف ادله در آنها وجود دارد را دربرگیرند؛ از جمله موقعیت‌های مرتبط با شخص در مظان اتهام یا اشخاص ثالث. لذا می‌توان قرارهای تفتیش یا مجوزهای مشابه را نه فقط برای تفتیش از حساب‌های بانکی اشخاص در مظان اخذ رشوه، بلکه برای آنهایی که در مظان پرداخت هستند نیز اخذ کرد. همچنین، قرارهای تفتیش را می‌توان علاوه بر جرائم اصلی فساد، برای جرائم مرتبط مانند پنهان‌سازی یا تطهیر عواید حاصل از فساد نیز اخذ کرد.

گاهی اوقات، شیوه‌های تعرض آمیز تحقیق به کار رفته برای تحقیق دیگر جرائم نیز ممکن است از فسادهای گذشته‌ای که ظنی نسبت به آنها وجود نداشته پُرده بردارند؛ به‌ویژه در جنایات سازمان‌یافته که مجرمان غالباً تلاش می‌کنند کارگزاران را به فساد بکشانند یا از اجرای عدالت جلوگیری کنند تا در برابر دیگر اقدامات مجرمانه‌شان و شناسایی یا مسئولیت کیفری مانع قرار دهند. فساد و ممانعت از اجرای عدالت هر دو از جرائمی هستند که ممکن است موضوع همکاری بین‌المللی میان کشورهای عضو

۱. بند «۱» ماده (۵۰) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد از دولت‌های عضو می‌خواهد: «... تاحدی که اصول اساسی نظام قانونی داخلی‌شان اجازه می‌دهد و مطابق با شرایطی که در قانون داخلی‌شان مقرر شده است...» اطمینان دهند که امکان به کارگیری فنون نظارت الکترونیکی در موارد فساد وجود دارد. این موضوع در فصل چهارم آمده است، زیرا این فنون عموماً به‌عنوان ابزارهای تحصیل دلیل مورد نیاز برای پاسخ‌گویی به درخواست‌های معاضدت قضایی خارجی مورد توجه قرار گرفته‌اند.

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته^۱ فراملی قرار گیرند. مقررۀ مشابه برای جرم‌انگاری ممانعت از اجرای عدالت که مبنای آن در کنوانسیون فوق آمده، در ماده ۲۵ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد نیز انعکاس یافته است.

دیگر اشکال نظارت الکترونیکی، مانند استفاده از دستگاه‌های ضبط ویدئویی یا صوتی نیز ممکن است به جای دلیل در پرونده‌های فساد به کار رود. با این حال، ممکن است تحت شرایطی تضمین‌ها و محدودیت‌های شکلی مبتنی بر حقوق راجع به حریم خصوصی به اجرا درنیاید، مانند اماکن عمومی و کانال‌های ارتباطی مورد استفاده در شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی آزاد یا در جایی که به شرکت‌کنندگان هشدار داده می‌شود ممکن است مکالماتشان تحت نظارت قرار گیرد. بسته به قوانین ملی، این امکان وجود دارد که ارتباطات میان کارگزاران دولتی و آنهایی که به آنها خدمت می‌کنند به طور تصادفی یا منظم تحت نظارت قرار گیرند. این در جایی است که بتوان پیشاپیش هشدار داد و نظارت با فعالیت دولتی در حال اجرا مغایرت نداشته باشد.

اگر نظارت از منظر موازین حقوق بشری، ملاحظات فنی و هزینه‌ای قابل اجرا باشد، عامل بازدارندۀ قدرتمندی محسوب می‌شود، زیرا کارگزاران همواره این احتمال را می‌دهند که مکالماتشان در معرض ضبط شدن قرار دارند و اگر مبادلات فاسد انجام شود، به عنوان دلیل استناد خواهند شد. در جایی که منابع حوزه نظارت را محدود می‌کنند، نظام اطلاع‌رسانی عمومی که با نظارت تصادفی تجمیع شده است هنوز ممکن است بازدارندگی مؤثری را ایجاد کند.

شناسایی کلاهبرداری و دیگر اشکال فساد اقتصادی نیز ممکن است با استفاده از فنون حسابداری جنایی محقق یا به کمک آنها انجام شود. این فنون معمولاً شامل ارزیابی سوابق مالی راجع به الگوهایی می‌شوند که یا غیرعادی‌اند و یا اینکه با الگوها یا هنجارهای مصوب در دیگر سوابق مغایرت دارند. مواردی مانند توازن‌های بالای

۱. مواد (۸) (فساد کلی) و (۲۳) (ممانعت از اجرای عدالت)، ضمیمه، سند GA/RES/55/25. الزام دولت‌های عضو به جرم‌انگاری فساد، اشکال متنوعی از آن را دربرمی‌گیرد که نسبت به فساد کلیه «کارگزاران دولتی» با هر هدفی لازم‌الاجرای‌اند. الزامات راجع به ممانعت از اجرای عدالت خاص‌تر است و فقط در جایی مشمول فساد می‌شود که قصد ایجاد اختلال در رویه‌های تحقیقی یا قضایی مرتبط با جرائم کنوانسیون وجود داشته باشد. اما هر دو نوع تحریمات مثبت (مانند پیشنهاد منفعت ناشایست) و منفی (مانند اقدام قهرآمیز، تهدید یا ارباب) را دربرمی‌گیرد.

غیرعادی در محاسبات انجام شده در مصارف اختیاری، نوسانات غیرعادی در توازن‌ها، پرداخت‌هایی که به‌طور غیرمعمول بالا یا مکرر هستند، سوابق نگهداری شده در قالب‌هایی که به‌سختی قابل خواندن یا تفسیرند یا هرگونه الگوی مصرف دیگر یا نگهداری سوابقی که نمی‌توان آن را به شروط عملیاتی منتسب کرد ممکن است وجود فساد یا دیگر جرائم اقتصادی را نشان دهند. حساب‌رسان می‌توانند آزمون‌های جنایی کاملی را به‌عنوان بخشی از فرایند بررسی دقیق ادله فساد انجام دهند یا اینکه مأموران تحقیق از طریق این آزمون‌ها ادله راجع به افراد یا نهادهای متهم را جمع‌آوری کنند.

هنگامی که ظن فساد می‌رود، هنوز اقدام دیرین مصاحبه با مظنونان و شهود احتمالی، همچنان یک ابزار تحقیق برجسته محسوب می‌شود. مهارت‌های تحقیق مورد نیاز مشابه دیگر اشکال تحقیقات کیفری است؛ هرچند دانش تخصصی راجع به اقدامات فاسد و موضوع‌های مربوطه، در مجموع مزیت محسوب می‌شود. با توجه به نگرانی‌هایی که نسبت به انتقام از شهود یا دیگر اطلاع‌دهندگان وجود دارد، مأموران تحقیق باید مصاحبه‌های خود را در محیطی مطمئن و ایمن انجام دهند، تمامی اقدامات لازم را برای حفاظت از اطلاعات به‌دست آمده به اجرا درآورند، هویت آنها را از افشا حفظ کنند و بتوانند مصاحبه‌ها را به شکلی انجام دهند که موجب اطمینان مضاعف اطلاع‌دهندگان شود.

۵-۴-۶-گزینش به هنگام تعیین تکلیف پرونده‌های فساد

- در جایی که افراد موارد فساد را معرفی می‌کنند، به چند روش می‌توان به آنها پرداخت:
- از طریق تعقیب‌های اداری یا کیفری که منجر به زندان، جزای نقدی، مقررات راجع به اعاده اموال یا دیگر مجازات‌ها می‌شود؛
 - از طریق اقدامات انضباطی که منجر به تمهیدات مرتبط با استخدام، مانند انفصال یا تنزل درجه می‌شود؛
 - با اقامه یا ترغیب به اقامه رسیدگی‌های مدنی که در اینجا آنهایی که مستقیماً تأثیر پذیرفته‌اند یا در مواردی خود دولت به دنبال بازبایی عواید فساد یا خسارت‌های مدنی‌اند؛ و
 - اقدامات جبرانی، مانند آموزش مجدد افراد یا ساختاربندی مجدد عملیات‌ها،

به‌نحوی که فرصت‌های فساد را از بین ببرد یا بکاهد.

به‌طور کلی، همان فنون شناسایی، رویه‌های تحقیق و مقررات دلیل‌انگاری به اجرا درخواهد آمد، صرف‌نظر از اینکه کدام فرایند گزینش شده باشد. هرچند معمولاً تعقیب‌های کیفری متضمن رعایت معیارهای بالاتری از اعتمادپذیری و محکمه‌پسند بودن ادله‌اند، زیرا عواقب کیفری شدیدی در انتظار مجرمان است. تصمیم راجع به اینکه آیا ضمانت اجراهای کیفری یا جبران‌های خفیف‌تری اجرا شوند، ممکن است فوق‌العاده مشکل باشد. در اینجا لازم است میان ملاحظات اخلاقی و معنوی با هزینه‌ها و منافع واقع‌بینانه توازن برقرار شود، هرچند خود این فرایند نیز در نظام‌هایی که اعمال نظرهای شخصی در اقدامات تعقیبی نسبتاً گسترده است در مظان فساد قرار دارد. در شرایط ذیل انجام تعقیب‌های کیفری ممکن است مطلوب یا مقدور نباشد:

۶-۴-۲-۶ ممکن است عمل جرم نباشد

گاهی اوقات، ممکن است یک رفتار براساس برنامه ملی مبارزه با فساد یا برنامه‌های داخلی یک شرکت یا اداره دولتی «فساد» تلقی شود، حال آنکه به‌هیچ‌وجه جرم نباشد. یا اینکه ممکن است یک نوع رفتار وجود داشته باشد که به‌هنگام تدوین قانون جزا مغفول مانده یا رفتاری مانند تخلف صرف از سوی بخش خصوصی باشد که فساد تلقی می‌شود، اما آن اندازه به منافع عمومی لطمه نمی‌زند تا لازم باشد جرم‌انگاری شود.

۶-۴-۲-۷ ممکن است ادله موجود از تعقیب پشتیبانی نکنند

همان‌طور که در فوق اشاره شد، دلیل و بار اثبات آن در تعقیبات کیفری معمولاً متضمن رعایت معیارهای بالایی است که به عواقب کیفری آن برمی‌گردد. گاهی اوقات، ممکن است ادله کافی برای توجیه تمهیدات اصلاحی ضعیف‌تر وجود داشته باشد، اما از تعقیب کیفری پشتیبانی نکند. در چنین مواردی، عموماً مراجع ذی‌صلاح باید تصمیم بگیرند آیا این شرایط ایجاب می‌کند تأخیر بیشتری صورت گیرد تا نیرو و هزینه کافی برای ادله مورد نیاز در این فرایند تأمین شود یا اینکه باید به‌جای آن تمهیداتی مانند اقدامات انضباطی یا جبرانی در دستور کار قرار گیرد. یکی از عوامل هزینه‌ای در چنین مواقعی،

رها کردن یک کارگزار فاسد برای مدت طولانی در یک مکان است تا تحقیق کیفری به طور کامل انجام شود. ملاحظه دیگر این احتمال است که ادله راجع به فساد گذشته از بین رفته و اجرای تعقیب غیرممکن شده است.

۸-۴-۲-۶ ممکن است تعقیب در راستای منافع عمومی نباشد

گاهی اوقات، ممکن است رفتاری در حد جرم باشد، ولی نظر مقام مربوط بر این باشد که مجرم تحت تعقیب قرار نگیرد، به این دلیل که با اتخاذ دیگر اقدامات منافع عمومی بهتر تأمین می‌شود. برای مثال، در جایی که تعداد زیادی از کارگزاران دخالت دارند، هزینه‌های تعقیب علاوه بر اقامه دعوا شامل حبس یا دیگر مجازات‌هایی می‌شود که باید به آن هزینه از دست دادن تخصص و جایگزینی کارگزاران محکوم را نیز اضافه کرد. این گونه تصمیم‌گیری‌های اختیاری ممکن است بی‌نهایت مشکل باشد. از یک سو، تعقیب مجرمان به شکل مورد به مورد بسیار هزینه‌بر است، اما اگر تصمیمی مبنی بر تعقیب نکردن اتخاذ شود، ممکن است این تصور به وجود آید که خود نظام قضایی فاسد است که به این ترتیب، دیگر بخش‌ها به فساد تشویق می‌شوند و به طور جدی مؤلفه بازدارندگی تمهیدات عدالت کیفری آسیب می‌بیند. در جایی که چنین تصمیمی اتخاذ می‌شود، باید به خوبی مستند و به شفاف‌ترین وجه ممکن اجرا شود تا از خود فساد پیشگیری کند و هر گونه تصور عمومی از فساد را از بین ببرد.

تعقیب‌ها و مجازات‌های کیفری به طور مؤثر کارگزاران فاسد را از موقعیت‌هایی که می‌توانند در آنها مرتکب جرائم دیگری شوند دور می‌سازند و افراد مورد نظر و دیگرانی را که در سمت‌های مشابه قرار دارند از این اقدام باز می‌دارند. از آنجا که اغلب اقدامات فاسد ماهیت اقتصادی دارند و به جای اینکه به صورت خودبه‌خودی ارتکاب یابند پیشاپیش طراحی می‌شوند، باید بازدارندگی عمومی بخش اساسی محتوای عدالت کیفری راهبردهای مبارزه با فساد باشد. با این حال، هزینه‌های بالای مالی و انسانی در عمل محدودیت‌هایی را بر حوزه این گونه تعقیب‌ها وارد می‌آورد و پرداختن به تعداد زیادی از تعقیب‌ها به عنوان بخشی از فرایند مبارزه با فساد ممکن است مأموران تحقیق را تحت فشار قرار دهد یا مقامات تعقیب را به امور ناشایستی مشغول کند که بر نظام

عدالت کیفری لطمه جدی وارد می‌آورد یا به فساد می‌کشاند.

در تدوین راهبردهای مبارزه با فساد، باید به تعقیب و مجازات کیفری به‌عنوان یکی از گزینه‌ها توجه شود. همچنین، باید دیگر اقدامات، که طیف آن از تمهیدات پیشگیرانه، مانند آموزش و پرورش و نهادینه کردن تمهیدات امنیتی تا ضمانت اجرای اداری یا انضباطی گسترده است، مورد توجه قرار گیرد تا مجرمان با هزینه کمتری از سازمان و به‌طور کلی از جامعه کنار گذاشته شوند. در این خصوص لازم است تمهیدات شایسته‌ای در دستور کار قرار گیرد.

۶-۲-۵ مدیریت پرونده

۶-۲-۵-۱ مدیریت تحقیق

تحقیقات درباره فساد معمولاً کلان، پیچیده و هزینه‌بر هستند. برای اینکه بهره‌برداری کارآمد از منابع تضمین و نتایج موفقیت‌آمیزی حاصل شود، باید به‌طور مؤثر عناصر و کارکنان مربوطه را مدیریت کرد. این‌گونه مدیریت نه فقط ضرورت اداری است، بلکه بخشی از راهبرد کلی حفظ سلامت تحقیق و تضمین اعتماد عمومی نسبت به نتایج آن است. به‌عنوان بخشی از راهبرد جاری مبارزه با فساد، ممکن است به برخی موضوع‌های مدیریتی به‌عنوان مؤلفه‌های یک اقدام یا رویه دائمی توجه شود؛ درحالی‌که دیگر مؤلفه‌ها متضمن توجه یا بازنگری موضوع به موضوع هستند.

گروه‌های فعال در پرونده‌های خاص معمولاً در به‌کارگیری فنون تحقیق به تخصص نیاز دارند که طیف آنها از حسابرسی‌های مالی یا دیگر بازرسی‌ها تا فنون نفوذی گسترده است. اگر از همان آغاز رسیدگی‌های قانونی به‌عنوان نتیجه جدا نشوند، ممکن است لازم باشد در گردآوری این‌گونه پرونده‌ها تجربیاتی نیز به‌دست آید و در حوزه‌هایی مانند قوانین راجع به ادله و محدودیت‌های حقوق بشری حاکم بر حوزه‌هایی مانند تفتیش و توقیف تخصص حقوقی کسب شود. به‌طور کلی، در تحقیقات پیچیده گروه‌هایی از مأموران تحقیق برای افراد خاص یا ابعاد خاصی از یک پرونده اختصاص می‌یابند. برای مثال، ممکن است یک گروه به ردیابی عایدات بپردازد و دیگران با شهود مصاحبه یا بر متهمان نظارت کنند. کلیه این کارکردها باید براساس یک راهبرد مورد توافق انجام شود و تحت نظارت

یک مدیر تحقیق یا مأمور تحقیق راهبر که به موقع و به شکل منظم و مکرر اطلاعات راجع به پیشرفت مأموران تحقیق را دریافت می کند هماهنگ شود. مصاحبه با شهود یا اجرای عملیات های تفتیش و توقیف، معمولاً وجود تحقیق و تا حدودی هدف آن را افشا می کنند. این اقدامات را نباید تا پایان تمهیداتی انجام داد که اثرگذاری آنها منوط به عدم آگاهی گروه های هدف است. از سوی دیگر، چنانچه احراز شود عواید جرم از حوزه قضایی خارج خواهد شد یا اینکه ادله از بین خواهد رفت، ممکن است این گونه رویه ها فوریت پیدا کنند، مگر اینکه اقدامات سریعی در دستور کار قرار گیرد. هماهنگی آن عوامل برای به حداکثر رساندن کارایی مستلزم صلاحیت و آگاهی کافی مأموران ارشد تحقیق است. با توجه به اهمیت بسیاری از تحقیقات، بارها منابع مالی و انسانی مورد توجه قرار خواهند گرفت و مأموران تحقیق راهبر غالباً مجبورند به دنبال منابع ضروری باشند و منابع کمیاب را به حوزه هایی از تحقیق اختصاص دهند که با کارایی بیشتر مورد استفاده قرار خواهند گرفت.

مدیریت تحقیق باید انعطاف پذیر باشد و بتواند به سرعت راهبرد و فنون را سازگار کند تا تجربیات و اطلاعات به هنگام گردآوری لحاظ شوند. با اینکه معمولاً مأموران تحقیق در خصوص مفهوم و نحوه قرار گرفتن هریک از اجزای اطلاعات نظریاتی را مطرح می کنند، اما این نظریات غالباً با پیشرفت تحقیق مستلزم اصلاح اند. لذا آنها همواره باید برای پذیرش احتمالات جایگزین و اطلاعات یا ادله ای که نشان می دهند در نظریه در حال اجرا مغایرت هایی وجود دارد آمادگی داشته باشند. تحقیقاتی که از وقایع خاصی از فساد آغاز می شوند غالباً راجع به فساد دیگری که هیچ ظنی به آن نمی رفت یا دیگر اشکال فعالیت های مجرمانه یا ناشایست دلایلی را آشکار می سازند.

۶-۲-۶ مدیریت اطلاعات

۶-۲-۶-۱ اطلاعات داخلی

مدیریت کارآمد اطلاعات باید از انعطاف پذیری پشتیبانی کند. اطلاعات باید هرچه سریع تر در دسترس کسانی که به آنها نیاز دارند قرار گیرد. سپس باید آنها را در قالبی نگهداری کرد که قابل ارجاع و آن قدر سریع دسترس پذیر باشند که در صورت نیاز بتوان

آنها را بازنگری و پیوندهای آنها با دیگر اطلاعات مرتبط را آشکار کرد.

هر بخش از اطلاعات باید براساس حساسیت یا محرمانگی مرتبط با آن و ارزیابی مرتبط با خود اطلاعات مورد ارزیابی قرار گیرد. آنهایی که با اطلاعات ناآشنا هستند نمی‌توانند به میزان حساسیت آنها پی ببرند. برای مثال، افشای وقایعی که در چارچوب تحقیق در حال اجرا بی‌اهمیت به نظر می‌رسد، ممکن است به‌طور ناخواسته هويت عامل یا اطلاع‌دهنده را افشا کند که به او قول داده شده ناشناس می‌ماند یا به بروز این وضعیت کمک می‌کند. این کار به اعتبار مأموران تحقیق لطمه می‌زند و از توانایی آنها در تحصیل اطلاعات مشابه در پرونده‌های آتی می‌کاهد.

۲-۶-۲ روابط رسانه‌ای

عنصر حساس دیگر مدیریت اطلاعات روابط رسانه‌ای است. اطمینان از اینکه اطلاعات به رسانه عمومی منتقل می‌شود، برای تضمین شفافیت و اعتبار تحقیقات حائز اهمیت است. نکتهٔ اساسی‌تر این است که بررسی دقیق رسانه‌ای و عمومی بودن آن، برای رشد انتظارات عمومی، آگاهی عمومی از وجود فساد یا اقدامات فاقد معیار و همچنین ایجاد فشار سیاسی برای اتخاذ تمهیدات علیه فساد اهمیت اساسی دارد. آگاهی عمومی از حضور مأموران تحقیق مبارزه با فساد به این دلیل حائز اهمیت است که شهود یا کسانی که به‌وقوع فساد مظنون‌اند را ترغیب و کمک می‌کند آن را گزارش و ادله را ارائه کنند. تضمین دسترسی رسانه به اطلاعات دقیق و معتبر ممکن است به این دلیل نیز حائز اهمیت باشد که تمایل به ارائه اطلاعاتی که برای تحقیق یا اشخاص یا اداره‌های تحت تحقیق نادرست یا زیان‌بار است کاهش می‌یابد.

تمهیداتی باید در دستور کار قرار گیرد که تضمین کند اطلاعاتی که برای نشر افشا می‌شوند به‌دقت بررسی شده‌اند. این بدین‌علت است که دقت، تضمین و از افشاهایی که ممکن است برای تحقیق زیان‌بار باشد جلوگیری شود. همچنین باید تضمین شود فقط افراد خاصی اطلاعات را افشا یا در کنفرانس‌های خبری و فعالیت‌های مشابه شرکت می‌کنند تا اطمینان حاصل شود اطلاعات به‌طور شایسته بررسی می‌شوند و با فضای رسانه‌ای سازگاری دارند. آنهایی که با رسانه در ارتباط‌اند، باید در دو حوزهٔ روابط

رسانه‌ای و در خصوص موضوعی که قرار است به بحث بپردازند، صلاحیت داشته باشند. آنها نباید راجع به موضوع‌های خارج از تخصصشان اظهار نظر کنند.

۶-۲-۷ مدیریت امنیت تحقیق و مأموران تحقیق

مدیریت امنیت نیز اقدامی حساس محسوب می‌شود. همان‌طور که پیش از این اشاره شد، حمایت از محرمانگی اطلاع‌دهندگان و دیگر منابع غالباً یگانه راهی است که همکاری را تضمین می‌کند؛ درز کردن اطلاعات حساس ممکن است اهداف را آگاه گرداند و به آنها امکان دهد رفتارشان را اصلاح، ادله را پنهان یا تخریب یا تلاش کنند فرایند تحقیق را به فساد بکشانند یا از بین ببرند. حفظ امنیت مؤثر مستلزم ارزیابی طیف کامل اقدامات احتمالی برای نفوذ در مأموران تحقیق مبارزه با فساد یا متلاشی کردن آنها چه به‌طور کلی چه در چارچوب تحقیقات خاص است. این اقدامات تحصیل اطلاعات را هدف قرار می‌دهد یا اینکه از طریق قطع رابطه، تخریب یا تحریف آنها از دستیابی مأموران تحقیق جلوگیری می‌کند. ممکن است این اقدامات به‌صورت تهدید یا حتی قتل مأموران تحقیق بروز یابد. بنابراین، باید حوزه‌های ذیل مورد ارزیابی قرار گیرد:

۶-۲-۷-۱ اماکن فیزیکی

اماکنی که مأموران تحقیق مبنای فعالیت خود قرار می‌دهند و اطلاعات را ذخیره می‌کنند، باید با این نگاه انتخاب شوند که می‌توان ورود و خروج به آنها را کنترل و از دسترسی اشخاص غیرمجاز جلوگیری کرد. همچنین این اماکن باید در برابر اقدامات قهرآمیز یا مخفی‌کاری برای ورود به‌هنگام حضور نداشتن اشخاص مقاوم باشند. در جایی که این اماکن بخشی از نهاد بزرگ‌تر مجری قانون یا اداره دولتی محسوب می‌شوند، باید از دیگر بخش‌های ساختمانی که در آن واقع هستند تفکیک شوند. تهدیدها برای تخریب اطلاعات یا ادله از طریق تخریب خود اماکن به شیوه‌هایی مانند آتش‌سوزی یا انفجار نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. همچنین، امنیت در برابر اشکال مختلف نظارت الکترونیکی در قالب میکروفون‌های پنهان، ناقل‌ها و دستگاه‌های مشابه نیز حائز اهمیت است. براین اساس، اماکنی باید انتخاب شود که برای فنون نظارتی

انعطاف‌پذیرند و باید بازجویی‌ها یا «پاکسازی‌های» منظمی را به‌منظور شناسایی دستگاه‌هایی که ممکن است از زمان آخرین بازرسی نصب شده باشند انجام داد.

۶-۷-۲-۲ امنیت کارکنان

لازم است امنیت و سلامت کارکنان ارزیابی و حمایت شود تا اطمینان حاصل شود مأموران تحقیق شایسته‌ای به خدمت گرفته شده‌اند و هرگونه تلاش برای مختل کردن تحقیقات از طریق تهدید، ارعاب یا آسیب‌رسانی واقعی به کارکنان خنثی می‌شود. همچنین، اگر افراد فاسد موفق شوند در این حوزه‌ها به استخدام درآیند، ممکن است تحقیقات مختل شود. به‌طور کلی، باید سابقه کارکنان، روابط خانوادگی یا دیگر روابط به‌دقت مورد بررسی قرار گیرد تا عواملی که حاکی از آسیب‌پذیری در برابر فسادند شناسایی شوند. تهدیدهای امنیت فیزیکی باید به‌طور منظم مورد ارزیابی قرار گیرد و در صورت شناسایی، از سوی دیگر نهادهای مجری قانون به‌طور جدی پیگیری شود. از جمله دیگر تمهیدات پیشگیرانه توصیه به اقدامات احتیاطی امنیتی، ناشناس ماندن و مجهز کردن مأموران تحقیق است.

۶-۷-۳-۳ اطلاعات، اسناد و ارتباطات

بخش عمده‌ای از نگرانی‌های امنیتی که در تحقیقات بروز می‌یابد، احتمال دستیابی مخاطبان تحقیق به اطلاعات حساس و به تبع آن خنثی شدن اقدامات برای تحصیل ادله علیه آنهاست. رفع این‌گونه نگرانی‌ها مستلزم مدیریت هر تحقیق به‌نحوی است که اقداماتی که توجه عمومی را به‌خود جلب می‌کنند، پیش از موعد انجام نشوند، اسناد در وضعیت مطمئنی استفاده و ذخیره شوند و انتقال یابند، دسترسی به دستگاه کپی‌برداری محدود و تحت نظارت باشد و مجاری ارتباطات الکترونیکی مانند تلفن‌های بیسیم، سیستم‌های نامبر، امواج رادیویی، پست الکترونیکی و دیگر رسانه‌ها در برابر شنود یا نظارت غیرمجاز مقاوم باشند. چنانچه امنیت فیزیکی این کانال‌ها را نتوان تضمین کرد، استفاده از فناوری رمزنگاری یا مشابه آن باید در دستور کار قرار گیرد تا اطمینان حاصل شود آنهایی که می‌توانند داده‌ها را دریافت کنند نمی‌توانند آنها را رمزگشایی و مطالعه کنند.

۴-۷-۲-۶ رابطه با دیگر نهادها

در نهایت اداره‌های مبارزه با فساد نسبت به اقداماتشان پاسخ‌گو خواهند بود. این امر مستلزم افشای به‌موقع اطلاعات نزد نهادهای سیاسی یا قضایی مسئول نظارت بر آنهاست. به‌موقع بودن این افشا ممکن است متنوع و مسئله‌ای بغرنج باشد. به‌عنوان یک اصل کلی، فقط زمانی می‌توان تحقیقات را مورد بازنگری برون‌سازمانی قرار داد که به نتیجه رسیده باشند. اگر پیش از اتمام تحقیقات سوءاستفاده‌هایی رخ دهد، آسیب‌هایی وارد خواهد شد که گاهی اوقات ممکن است جبران‌ناپذیر باشند. در چنین مواردی، شایسته است به مأموران تحقیق اجازه داده شود با کارگزاران ارشد، مانند قضات به‌منظور توصیه یا راهبری مشورت کنند. بسیاری از نظام‌ها تمهیداتی را برای چنین شرایطی در نظر گرفته‌اند.

۵-۷-۲-۶ ارزیابی تهدید

لازم است تهدیدات علیه مأموران تحقیق و تحقیقات از هر دو منظر شرایط کلی و در چارچوب هر تحقیق خاص مورد ارزیابی قرار گیرد. عوامل مرتبط عبارت‌اند از تعداد مظنونان، سازمان‌یافته یا نیافته بودن آنها، پیچیدگی فساد مورد اتهام، پیچیدگی افراد یا گروه هدف، بزرگی و گستره و عواید حاصل از فساد، اینکه اهداف مورد نظر جرائمی جز فساد نیز مرتکب شده‌اند و آیا سابقه مشخصی از تعرض یا اقداماتی که مانع تحقیقات یا تعقیب‌ها شده‌اند وجود دارد یا خیر.

۸-۲-۶ مدیریت پرونده‌های «فساد کلان» یا فراملی

پرونده‌هایی که به «فساد کلان» مربوط می‌شوند یا اینکه ابعاد فراملی مهمی دارند موضوع‌های مدیریتی بیشتری را مطرح می‌سازند. برای مثال، در جایی که کارگزاران ارشد حکومتی در مظان اتهام‌اند، درخصوص سلامت و امنیت و احتمال جذب شدن گسترده توجیهات رسانه‌ای، ملاحظات خاصی مطرح می‌شود. فساد کلان و پیچیده، منابع و ارتباطات خوبی دارد که این خود باعث تقویت این احتمال می‌شود که مراجع عادی اطلاعات، یا اطلاعات و ادله ضروری را نداشته یا از همکاری واهمه داشته باشند. ممکن

است کارگزاران ارشد در سمتی باشند که در تحقیقات مداخله کنند. میزان عواید فسادهای کلان این احتمال را قوی‌تر می‌سازد که بخشی از راهبرد کلی پرونده ردیابی و اخذ غرامت از عواید حاصل از آن باشد و در جایی که به فراسوی مرزها انتقال یافته‌اند، نسبت به ارجاع آنها اقدام شود. همچنین، اگر کارگزاران ارشد را علناً به فساد منتسب کنند، حتی اگر بعدها نیز بی‌اساس بودن این اتهام معلوم شود، باز هم به موقعیت فردی و سیاسی آنها لطمه می‌خورد.

در پرونده‌های فساد کلان، احتمال وجود عناصر فراملی بسیار بیشتر است. کارگزاران ارشد به این مسئله واقف‌اند که تا زمانی که در این سمت حضور دارند نمی‌توانند در داخل کشور پوششی برای عوایدشان ایجاد کنند، لذا عموماً آنها را در مبالغ کلان به خارج از کشور انتقال می‌دهند؛ جایی که این مبالغ سرمایه‌گذاری یا پنهان می‌شوند. در بسیاری از موارد، خود فساد عناصر خارجی دارد؛ مانند پرداخت رشوه به کارگزاران از سوی شرکت‌های خارجی که به دنبال قراردادهای دولتی‌اند یا امتناع از رعایت معیارهای قانونی داخلی پرهزینه در حوزه‌هایی مانند استخدام یا حفظ محیط زیست. همچنین، غالباً خود مجرمان نیز اقامت خارجی دارند تا در صورت پی بردن به اقدامات تحقیقی فرار کنند.

به‌طور کلی، تحقیقات فراملی یا چندملیتی تا حدود زیادی مستلزم همان هماهنگی پرونده‌های کلان داخلی است، اما این هماهنگی و مدیریت باید از طریق نهادهای متنوع مجری قانون که موظف‌اند به دولت‌های حاکم متبوع خود گزارش دهند به اجرا درآیند؛ آن هم دولت‌هایی که بالقوه طیف وسیعی از حوزه‌های سیاسی و عدالت کیفری را در اختیار دارند.

ایجاد هماهنگی معمولاً مستلزم برقراری ارتباط میان کارگزاران ارشد با هم‌تایان خارجی‌شان است تا اولویت‌ها و حوزه‌های کلی برقرار و همکاری مستقیم‌تر میان مأموران تحقیق برپایه معیارهای وضع شده محقق شود. از منظر ماهوی، گروه‌های تحقیق این نوع پرونده‌ها بسیار بزرگ‌ترند و به حوزه‌های تخصصی بیشتری می‌پردازند؛ مانند استرداد، معاضدت قضایی و پول‌شویی بین‌المللی.

در دوره جهانی شدن فعالیت‌های مشروع و نامشروع اقتصادی، برای تدوین

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، توجیهاتی فراملی ارائه شد. یکی از برجسته‌ترین آنها این واقعیت بود که کشورهای متأثر از «فساد کلان» در وضعیتی قرار ندارند که تمهیداتی را علیه آن اتخاذ کنند، در حالی که این نوع فساد ارتکاب می‌یابد و در نتیجه آن این کشورها تجهیزات کافی برای پیگیری عواید قابل توجهی که از طریق کارگزاران فاسد به خارج از کشور انتقال یافته‌اند را ندارند.^۱ نتیجه این استدلالات، فصل پنجم کنوانسیون است که بازگرداندن چنین عوایدی را به‌عنوان «اصل زیربنایی» مقرر و سپس چارچوبی را برای همکاری در چنین مواردی وضع می‌کند.

۶-۲-۹ راهبردها و فنون گزینش پرونده

با توجه به حوزه فساد، طیف پرونده‌های احتمالی موجود، طیف نتایج احتمالی و محدودیت‌هایی که بر منابع انسانی و مالی وارد است، در اکثر برنامه‌های مبارزه با فساد ملی این ضرورت احساس می‌شود که درخصوص پیگیری پرونده‌ها و نتایجی که باید دنبال شود اولویت‌هایی اعمال شود. این اولویت‌بندی شامل اعمال نظرهای قابل توجهی می‌شود که لازم است به‌دقت مدیریت شود تا نسبت به تناسب، شفافیت و اعتبار فرایند تصمیم‌گیری و نتایج آن اطمینان حاصل شود. عنصر اصلی این فرایند تنظیم و درصورت لزوم، نشر معیار گزینش پرونده است. این کار تضمین می‌کند پرونده‌های مشابه به یک روش رسیدگی خواهند شد و همچنین به شاکیان و عموم مردم اطمینان خواهد داد که پیگیری پرونده‌های گزارش شده برپایه معیارهای عینی است، نه انگیزه‌های ناشایست یا فاسد. تعامل این معیار در هر مورد متفاوت است، اما معمولاً آنچه اتخاذ می‌شود باید شامل موارد ذیل باشد:

۶-۲-۹-۱ جدی بودن و شیوع فساد مورد ادعا

با فرض اینکه هدف زیربنایی راهبرد مبارزه با فساد ملی کاستن هرچه سریع‌تر فساد در

1. See GA/RES/55/188, 56/186 and 57/244. See also Report on the Technical Workshop on Asset Recover Held in Vienna on 21 June 2002, A/AC.261/L.65, Annex, and Reports of the Secretary General, "Prevention of Corrupt Practices and Transfer of Funds of Illicit Origin", A/55/405, A/56/403 and A/57/158.

مقیاس کلی است، ممکن است اولویت به مواردی اختصاص یابد که رایج‌ترین اشکال فساد را دربرمی‌گیرند. در جایی که تعداد زیادی از افراد درگیرند، این موارد غالباً به سمت نتایج پیشگیرانه سوق خواهد یافت؛ مانند وضع معیارهای جدید اخلاقی و آموزش کارگزاران و نه تعقیبات و مجازات‌های کیفری.

۶-۲-۹-۲ ماهیت حقوقی فساد مورد ادعا

به‌طور کلی فساد از این ویژگی برخوردار است که تحت شمول جرائم دارای ضمانت اجرای کیفری و اداری، مانند ارتشا، جرائم مرتبط با پول‌شویی یا ممانعت از اجرای عدالت و فساد غیرکیفری قرار می‌گیرد. همان‌طور که پیش از این اشاره شد، ماهیت حقوقی فعالیت‌های خاص غالباً بر دسترس‌پذیری و گزینش نتایج تأثیر می‌گذارد. برای مثال، رفتاری که جرم نیست را نمی‌توان مجازات کرد. همچنین، ماهیت جرم غالباً مشخص می‌سازد کدام نهاد به آن رسیدگی کند و چگونه اولویت‌بندی شود.

۶-۲-۹-۳ پرونده‌های رویه‌ساز

باید به پرونده‌هایی که موضوع‌های اجتماعی، سیاسی یا قانونی را مطرح می‌کنند اولویت داد تا هنگامی که یک «نمونه» پرونده اولیه مورد حکم قرار می‌گیرد، نسبت به بسیاری از پرونده‌های آتی نیز قابل اجرا باشد. این نمونه‌ها عموماً شامل رفتارهای شایعی می‌شوند که تاکنون به‌عنوان فساد مورد توجه قرار نگرفته‌اند تا از این طریق تصورات عمومی تغییر یابد و همچنین شامل پرونده‌هایی می‌شوند که حوزه جرائم فساد را ارزیابی می‌کنند، چه منجر به برقراری یک رویه قضایی سودمند شوند و چه نیاز به قانون‌گذاری برای پر کردن خلأ قانونی یا اصلاح مشکلی را نشان دهند. درخصوص رویه‌های قضایی، ممکن است تجدیدنظرخواهی‌های زمان‌بری لازم باشد که این خود دلیل دیگری برای آن است که به‌محض آنکه پرونده‌ای که موضوع‌های مرتبط را مطرح می‌کند شناسایی شد این فرایند آغاز شود.

۶-۲-۹-۴ امکان‌پذیری یا احتمال‌پذیری نتایج اقناع‌کننده

چنانچه بازنگری اولیه نشان دهد هیچ نتیجه اقناع‌کننده‌ای عاید نمی‌شود، ممکن است

پرونده‌ها کم‌اهمیت تلقی شوند یا به تعویق افتند؛ مانند پرونده‌هایی که در آنها فقط نتیجه مطلوب انجام دادن تعقیب کیفری است، اما متهم فوت کرده یا در دسترس نیست یا ادله اساسی از بین رفته است. بخشی از ارزیابی چنین پرونده‌هایی باید به بازنگری نتایج احتمالی اختصاص یابد تا مشخص شود آیا جبران‌های حقوقی مناسب دیگری قابل اجرا هستند یا خیر.

۵-۹-۲-۶ دسترس‌پذیری منابع مالی، انسانی و فنی

همواره دسترس‌پذیری کلی منابع از نظر تعیین میزان پرونده‌هایی که می‌توان در یک زمان یا طی دوره زمانی مفروض رسیدگی کرد، یک دغدغه محسوب می‌شود. گرایش تغییر پرونده‌ها با پیشرفت تحقیقات نیز مستلزم بازاریابی دوره‌ای تعداد پرونده‌هاست. به‌طور کلی، این‌گونه عوامل با تنظیم اولویت‌ها براساس نوع پرونده در دست اقدام یا اولویت‌بندی تک‌تک پرونده‌ها مرتبط نخواهند بود، اما در این خصوص استثنائاتی وجود دارد. برای مثال، اگر یک پرونده کلان تحت پیگرد قرار گیرد، ممکن است منجر به تعویق اساسی تعداد زیادی از پرونده‌های کوچک‌تر شود و عدم وجود مهارت تخصصی ممکن است به‌طور موقت رسیدگی به پرونده‌های خاصی را غیرممکن سازد. ارزیابی هزینه‌ها و منافع، پیش از هر تصمیم‌گیری حائز اهمیت است. درخصوص «فساد کلان» و دیگر پرونده‌های فراملی، هزینه‌های قابل توجهی در مواردی مانند مسافرت و خدمات حقوقی خارجی وجود خواهد داشت، اما، برای مثال، ممکن است نیاز جدی‌تر تنبیه کارگزاران ارشد فاسد باشد تا مؤلفه‌های بازدارندگی و اعتبارپذیری و بازیابی عواید کلان پنهان شده در منزل و خارج از کشور تقویت شود.

۶-۹-۲-۶ معیارهای اقدامات اطلاعاتی کیفری

هنگامی که برنامه‌های مبارزه با فساد ملی از مهارت و دانش کلی برخوردار شدند و به تعداد بیشتری از پرونده‌ها پرداختند، لازم است اطلاعات ناشی از اقدامات اطلاعاتی گردآوری و ارزیابی شوند. ارزیابی معمولاً شامل تحقیق و سنجش الگوهای کلی فساد، به همراه نتایج موارد بسیار شایع یا آنهایی می‌شود که شدیدترین زیان‌های اجتماعی یا

اقتصادی را به بار می‌آورند. همچنین، این اقدام گردآوری اطلاعات محرمانه دربارهٔ الگوهای فساد و پیوند میان مجرمان خاص یا گروه‌های سازمان‌یافته را نیز دربرمی‌گیرد. تا زمانی که خاتمه دادن به فعالیت‌های گروه‌های مجرمانه و تحقق سایر پیشرفت‌های گسترده مدنظر است، این‌گونه رویه‌ها به شناسایی پرونده‌های با اولویت بالا و آنهایی که اختصاص منابع کلان به آنها ارزش دارد کمک می‌کنند. گاهی اوقات ممکن است به تحقیق حوزه‌هایی که در آنها به اقدامات اطلاعاتی نیاز است اولویت داده شود تا منابع توسعه یابد و اطلاعات گردآوری شود.

۱۰-۲-۶ فنون تحقیق

برخی فنون ذیل در تحقیق از فسادهای کلان و گسترده کارایی بالایی خود را به اثبات رسانده‌اند. به‌ویژه، انواع مختلف تحقیقات مالی از افراد در مظان فساد غالباً مستقیم‌ترین و موفقیت‌آمیزترین شیوه برای اثبات فعالیت‌های مجرمانه است.

۱-۱۰-۲-۶ تحقیقات متمرکز

اگر نتایج یک تحقیق فساد نشان دهد که فساد و ارتشا در یک بخش از خدمات دولتی رواج دارد، توصیه می‌شود بر روی بررسی نظام‌مند دارایی‌های تمامی دریافت‌کنندگان رشوه تمرکز شود (ر.ک. تحقیقات مالی و نظارت بر دارایی‌ها). با این حال، ممکن است این اقدام اطلاعات کافی را برای تضمین تحقیق بیشتر فراهم نسازد. برای مثال، برخی فعالیت‌های دولتی محرک فساد گسترده‌اند؛ به این معنا که بخش عظیمی از کارگزاران در حد ناچیز رشوه دریافت می‌کنند. مراجعی که به صدور و تأیید مجوز اشتغال دارند، مثال‌های خوبی هستند. حجم بالایی از پرداخت‌کنندگان بالقوه رشوه، یعنی مردم، هر روزه به این مراکز مراجعه می‌کنند. بسیار اتفاق می‌افتد که موانع درخواست گواهی‌نامهٔ رانندگی، اخذ مجوز احداث ساختمان جدید، درخواست کپی‌برداری از اسناد و تقریباً همهٔ خدمات دولتی، به باتلاقی از «کاغذبازی» دولتی و فرایندی طولانی تبدیل می‌شود. در چنین محیطی، ارتشا به‌عنوان ابزار رفع سریع موانع و تأخیرها به‌خوبی رشد می‌یابد. به‌این ترتیب، تحقیق از سوابق کاری یک مرکز از تحقیق سوابق مالی کارمندان مؤثرتر و

نتیجه‌بخش‌تر است. پیش از تخصیص اقدامات هر تحقیق، آنچه اهمیت دارد این است که مقرون‌به‌صرفه‌ترین ابزارها برای به خدمت گرفتن کارکنان و تمرکز نیروی تحقیق مورد ارزیابی قرار گیرد.

۲-۱۰-۲-۶ حیطة کار

پیش از آغاز تحقیقات، باید طرح شفاف و جامع حیطة کار آماده شود. این حوزه باید حاوی فهرست جامعی از تمامی منابع (انسانی، مالی، تجهیزات) باشد که برای اجرای تحقیقات مورد نیازند. لازم است نیاز احتمالی به منابع بیشتر برای حفظ محرمانه ماندن تحقیق مورد توجه ویژه‌ای قرار گیرد. ممکن است کارمند در مظان فساد خدمات کشوری با دیگر کارکنانی که می‌توانند او را از تحقیقات آگاه سازند ارتباطاتی داشته باشد؛ حتی ممکن است او یکی از کارمندان نظام عدالت کیفری باشد و در نتیجه به اطلاعات محدود دسترسی داشته باشد. براین اساس، آنچه در ابتدا اهمیت دارد این است که شیوه‌ها مورد ارزیابی قرار گیرند تا محرمانگی تحقیق تضمین شود. اقداماتی که می‌توان برای حفظ محرمانگی تحقیق انجام داد عبارت‌اند از:

- اجاره محل‌های غیرپلیسی یا مخفی و محرمانه نگه داشتن آنها؛
- استفاده از اسامی مستعار در خرید یا اجاره تجهیزات؛ و
- استفاده از سیستم‌های رایانه‌ای مستقل که به دیگر عملیات‌های دولتی متصل نیستند.

۳-۱۰-۲-۶ سند خط‌مشی

علاوه بر حیطة اختیارات، لازم است سند خط‌مشی و رویه‌ها نیز تدوین شود که محتوی شرح واضح وقایعی که باعث انجام تحقیق شده‌اند، تمامی تصمیمات اتخاذ شده در طی تحقیق و در کنار آنها توجیحات و استدلال‌ات دخالت یا دخالت نداشتن مدیریت ارشد نهادی که متهم در آنجا مشغول به کار است باشد. شایان ذکر است، احتمال دارد در تحقیق هزینه‌های پنهانی وجود داشته باشد؛ مانند از دست دادن روحیه در مؤسسه مورد نظر و از بین رفتن اعتماد بالقوه عمومی. هر تحقیق باید به شکل موردی و با توجه به هزینه و منفعت آن برای دولت و مردم مورد ارزیابی قرار گیرد.

۴-۱۰-۲-۶ گزینش تیم تحقیق

گزینش تیمی کارآمد که در تحقیق مؤثر باشد حائز اهمیت است. اعضا باید مهارت‌های تحقیقی خاص مورد نیاز را داشته و سلامت و معیارهای بالای اخلاقی‌شان به اثبات رسیده و متعهد به انجام دادن وظایف باشند. پیشینه آنها باید به‌طور کامل کنترل شده باشد؛ از جمله روابط اجتماعی و خانوادگی و شیوه زندگی آنها. به این گروه باید نسبت به تصورات شخصی از تحقیق هشدار لازم داده شود؛ به‌ویژه هنگامی که لازم است اقدامات مخفیانه‌ای انجام شود. اصولاً مهارت‌های مورد نیاز برای انجام دادن تحقیقات از فساد کلان شامل مهارت‌های تحقیق مالی، مهارت‌های اقدامات مخفیانه و نظارتی، مهارت‌های فناوری اطلاعات، مصاحبه و توانایی آماده‌سازی شهود، اقدامات اطلاعاتی و تجزیه و تحلیل، مهارت‌های نگارش بهترین گزارش و توانایی تجزیه و تحلیل اطلاعات ناشی از اقدامات اطلاعاتی می‌شوند.

هر دو عامل فوق در تحقیق از فساد اهمیت حیاتی دارند. در جریان تحقیق، بخش‌هایی از اطلاعات یا اطلاعات ناشی از اقدامات اطلاعاتی جمع‌آوری می‌شود. گروه دوم باید تجزیه و تحلیل شوند تا مأمور تحقیق بتواند اجزای اطلاعات را کنار یکدیگر قرار دهد و تصویر واضحی از روابط و وقایع که در مجموع دلایل اثبات‌کننده جرم را تشکیل می‌دهند به دست آورد. برخلاف دیگر جرائمی مانند سرقت یا قتل، که شاکی در آشکار شدن جرم ذی‌نفع است و به همین دلیل با پیش می‌گذارد، جرائم فساد و ارتشا در سایه هر دو طرف ذی‌نفع جرم ارتکاب می‌یابند. این رابطه منحصر به فرد که در آن هیچ‌یک از طرفین اعتقاد ندارند قربانی جرم شده‌اند، مانع از آگاهی مراجع ذی‌صلاح از وقوع جرم می‌شود. بنابراین، بعید است این طرف‌ها جرم را گزارش دهند. به همین دلیل، تحقیق از فساد چالش و دشواری‌های خاصی دارد. لذا گردآوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات ناشی از اقدامات اطلاعاتی در آشکار ساختن فساد اهمیت خاصی دارد. تجزیه و تحلیل مستمر نتایج به هدایت مجدد و سازگاری اقدامات و به تبع آن به تخصیص کارآمد منابع کمک می‌کند.

۵-۱۰-۲-۶ آزمون سلامت پیشگیرانه

با اینکه این‌گونه فعالیت‌ها اساساً مستلزم آمادگی و تأمین منابع قابل توجهی است، اما

ممکن است نتایج سریعی ارائه دهد که به بهترین وجه بازدارنده‌اند. نظارت نزدیک و رهنمودهای دقیق برای اجتناب از خطر دام‌گستری برای هدف، اهمیتی اساسی دارند. هرگونه تصمیم راجع به اتخاذ آزمون سلامت باید مبنای منطقی و قابل دفاعی داشته باشد. خود این آزمون باید نسبت به هدف مورد نظر منصفانه باشد تا بتوان در دادگاه به‌عنوان عمل متعارف و منصفانه از آن دفاع کرد (ر.ک. آزمون سلامت). در راستای رعایت انصاف نسبت به هدف مورد نظر و ارزیابی دقیق از مسئولیت کیفری به‌دست قاضی و هیئت منصفه، تمامی آزمون‌های سلامت باید به‌صورت الکترونیکی ضبط شود. در محکومیت‌هایی که براساس آزمون سلامت صادر می‌شوند، باید به‌طور شفاف عنصر ضروری معنوی جرم متهم مورد توجه قرار گرفته باشد. دولت نباید به دنبال ترغیب افراد به ارتکاب جرمی باشد که مستعد ارتکاب آن نیستند. بیش از هر حوزه دیگر سیاست‌گذاری، باید از مردم در برابر اتهامات نادرست یا رفتاری حمایت کرد که ممکن است آنها را به دام ارتکاب جرمی بیندازد که در صورت عدم ترغیب پلیس مرتکب آن نمی‌شدند.

۶-۲-۱۰-۶ رویکرد چندبعدی

به‌جای دنبال کردن فقط یک مسیر تحقیق، توصیه می‌شود تمامی راه‌های متعارفی که ممکن است سودمند بودن خود را به اثبات برسانند دنبال شود. این اصلاً غیرعادی نیست که اطلاعات به ظاهر کم‌اهمیت در اثبات فعلی مجرمانه جنبه حیاتی پیدا کند. همین قاعده در مورد اظهارات و اسناد نیز صادق است. هر چیزی باید به‌دقت تجزیه و تحلیل شود و به‌نام‌ها، مکان‌ها و دیگر اطلاعاتی که ممکن است به ارائه اطلاعات کمک کند و بر اعتبار ادله گردآوری شده صحه گذارد ارجاع داده شود.

۶-۲-۱۰-۷ شناسایی واسطه‌ها و گردانندگان

واسطه‌ها غالباً از جانب دیگران به ارتکاب فساد می‌پردازند. برای مثال، سیاست‌مداران پیوند ضروری میان راشیان و مرتشیان را فراهم می‌آورند؛ صاحبان مشاغل بین‌المللی ایجاد بودجه‌های مخفی را تسهیل و مبادله واقعی رشوه را محقق و به تطهیر عواید فساد کمک می‌کنند.

۸-۱۰-۲-۶ تحقیق مالی

یکی از موفقیت‌آمیزترین راه‌های ارائه ادله علیه کارگزاران فاسد دولتی انجام دادن تحقیقات مالی است، زیرا اثبات می‌کند آنها فراتر از حوزه درآمدشان دارایی‌هایی را صرف و تملک می‌کنند (ر.ک. تحقیقات مالی و نظارت بر دارایی‌ها). این چنین تحقیقی به ارائه بخش مهمی از ادله راجع به فساد کمک می‌کند و دارایی‌های غیرقانونی‌ای که در آینده امکان مصادره آنها وجود دارد را شناسایی می‌کند. با این حال، بعید است متهمان عواید ارتشا را در حساب‌های بانکی‌شان نگهداری کنند، بلکه به اشکال دیگری تبدیل می‌کنند. بنابراین، تحقیقات مالی باید بر شیوه زندگی، هزینه‌ها و اموال متهمان نیز متمرکز شوند. بر این اساس، ممکن است بی‌نهایت مفید باشد که در کنار میزان واقعی مخارج، میزان وجوه سپرده‌گذاری شده در حساب‌های بانکی متهمان طی سال‌های اخیر نیز مورد مقایسه قرار گیرد. همچنین، این‌گونه اقدامات باید بر شناسایی این مسئله نیز معطوف شوند که آیا شخص در مظان فساد حساب خارجی دارد یا خیر. صرف وجود این چنین حساب‌هایی ظن برانگیز است و نشان می‌دهد که وجوهی پنهان شده‌اند. به‌منظور حفظ کارایی، تحقیقات مالی باید به اعضای خانواده مظنونان و آنهایی که در یک منزل زندگی می‌کنند نیز تسری یابد: تجربه نشان داده از این افراد غالباً به‌عنوان کانال‌های انتقال عواید فساد استفاده شده است.

۹-۱۰-۲-۶ شناسایی بودجه مخفی

برای اینکه از پرداخت مستقیم رشوه در خارج از حساب بانکی شرکت جلوگیری شود، معمولاً در سازمان‌های بزرگ‌تر بودجه‌ای معروف به بودجه مخفی ایجاد می‌شود. این وجوه در حساب‌ها و سوابق رسمی شرکت منعکس نمی‌شوند. در صورت لزوم، پول مورد نیاز برای پرداخت رشوه از این وجوه تأمین می‌شود. شیوه‌های سامان‌یافته برای ایجاد این وجوه بسیار شبیه فنون مورد استفاده برای پول‌شویی است. یکی از شیوه‌های رایج نادرست جلوه دادن هزینه‌های کالاها یا خدمات و انتقال وجوه به حساب بودجه مخفی برای پرداخت کالاها یا خدمات مورد ادعاست. معمولاً به‌سختی می‌توان دریافت‌کننده واقعی این پول را مشخص کرد، زیرا برای مثال، در جایی که مشاورانی به خدمت گرفته

می‌شوند و طرح‌هایی به تصویب می‌رسند، فی‌الواقع این پول‌ها به صورت نقدی به بودجه مخفی بازگردانده می‌شوند.

۱۰-۱۰-۲-۶ تحقیق از بودجه مخفی

هنگامی که بودجه مخفی شناسایی شد، تحقیق باید تمامی پرداختی‌های صورت گرفته از محل آن را دربرگیرد. تمامی اشخاصی که به این بودجه دسترسی دارند، باید شناسایی شوند. شرکت‌ها و افرادی که با دولت رابطه شغلی جاری دارند و مشخصی می‌شود در مناسبتی رشوه پرداخت کرده‌اند بسیار احتمال دارد که در مناسبت‌های دیگر هم رشوه پرداخت کرده باشند.

۱۱-۱۰-۲-۶ دستورات دادگاه

اگر برای اقدامات مخفیانه خاص به منظور جمع‌آوری ادله دستور دادگاه ضرورت داشته باشد، باید به قاضی خاصی که این درخواست را دریافت می‌کند توجه ویژه‌ای مبذول داشت. این مسئله اصلاً غیرعادی نیست که متهمان روابط سیاسی و اجتماعی و همچنین دیگر متهمان، با نظام عدالت کیفری پیوندهایی داشته باشند و بتوانند با قاضی صادرکننده دستور ارتباط برقرار کنند.

۱۲-۱۰-۲-۶ تعلیق

طی دوره تحقیق، می‌توان متهمان را از وظایف اداری‌شان معلق کرد. به‌ویژه، اگر در اتخاذ تصمیمات مهم نقش داشته باشند و محکومیت بعدی بر اعتبار تصمیمات واقعی یا مدنظر آنها آثار منفی بگذارد. لذا چنانچه ضرورت ایجاد کند، می‌توان آنها را از کلیه فرایندهای تأییدی برکنار کرد. در جایی که متهم را یکی از نهادهای نظام عدالت کیفری به خدمت گرفته باشد، باید تمهیداتی اتخاذ شود تا از «شبکه‌سازی» او پس از هرگونه تعلیقی جلوگیری شود. لازم است به همکاران متهمان راجع به بازگو کردن اطلاعات به همکار تعلیق شده خود، هشدارهای لازم داده شود، زیرا او فقط مجاز است با یک ناظر خاص در سازمان ارتباط داشته باشد.

۱۳-۱۰-۲-۶ شهود

لازم است راهبرد مصاحبه‌ای فراگیر طراحی شود. این راهبرد باید تمهیداتی را دربرگیرد که بر وکلای کارشکن تفوق می‌یابند، از شهود حمایت، اعتبار آنها را تضمین و از مدیریت غیرقانونی مشکوک بر شهود جلوگیری می‌کنند. اکثر شهود پیشینه جنایی دارند، لذا نمی‌توان چندان بر اعتبارشان حساب کرد، اما آنچه اهمیت اساسی دارد این است که دخالتشان را در فعالیتهای مجرمانه پیشین بپذیرند؛ به‌ویژه اگر در فعالیتهای فاسدی دخالت داشته‌اند که به‌سبب آنها متهمان تحت تحقیق قرار گرفته‌اند. هیچ‌چیز زیان‌بارتر از این نیست که در یک پرونده تحت تعقیب، شهود مهم به‌عنوان مجرم به هیئت منصفه معرفی شوند. هرگونه پیشینه کیفری آنها باید سریع‌ترین زمان ممکن در رسیدگی، در اختیار هیئت منصفه قرار گیرد. از شهود باید در برابر تهدیدها حفاظت کرد. باصرفه‌ترین ابزارهایی که می‌توان به‌کار برد، حفظ هویت آنها تا هر زمان ممکن است. بهترین راه برای رد اتهام‌ها راجع به اتخاذ شیوه‌های بازپرسی غیرقانونی یا قول‌هایی که گروه تحقیق به شهود داده است ضبط الکترونیکی تمامی مصاحبه‌هاست. شایان ذکر است کنوانسیون‌های ملل متحد برای مبارزه با فساد و جنایات سازمان‌یافته فراملی حاوی شروطی برای حمایت از قربانیان و شهود و درخصوص گزینه دوم اشخاصی است که فساد را گزارش می‌کنند.^۱

۱۴-۱۰-۲-۶ آماده‌سازی به‌منظور ارائه در دادگاه

آنچه اهمیت اساسی دارد این است که تاحدامکان وقایع به تأیید برسند. به‌ویژه، در جایی که از شهود استفاده می‌شود، ضروری است ادله ثانویه‌ای نیز به‌دست آید که از اعتبار آنها حمایت می‌کنند. در نظام‌هایی که پلیس مطابق قانون مجبور نیست تحقیقات

۱. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی، سند GA/RES/55/25، ضمیمه ۱، مواد (۲۴) و (۲۵) و کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، سند GA/RES/58/4، مواد (۳۲) (حفاظت از قربانیان و شهود) و (۳۳) (حفاظت از اشخاصی که فساد را گزارش می‌کنند). در هر دو مورد، حمایت‌های به‌عمل آمده از شهود، به قربانیانی که شهادت می‌دهند نیز توسعه یافته است. مقرراتی که به حمایت از شهود می‌پردازند عبارت‌اند از تغییر محل و ترغیب دولت‌های عضو به انعقاد توافقات با دیگر دولت‌های عضو تا در صورت لزوم تغییر محل به خارج از کشور انجام شود.

خود را زیر نظر مستقیم مقام تعقیب عمومی انجام دهد، ضروری است مقام تعقیب از همان مراحل اولیه دخالت داده شود.

۱۵-۱۰-۲-۶ راهبرد رسانه‌ای

طی تحقیقات و رسیدگی‌های قضایی، باید راهبرد شفاف رسانه‌ای بسط داده شود تا طبق آن یک نفر رابط به رسانه گزارش دهد. دیگر کارکنان و مأموران تحقیق مربوطه باید نسبت به خسارت‌هایی که احتمال دارد بر اثر اظهارنظرهای رسانه‌ای‌شان به نتیجه موفقیت‌آمیز تحقیق و تعقیب وارد آورند آگاه شوند. همین حکم نسبت به شهود نیز قابل اعمال است. اگر یک کارگزار دولتی در مظان اتهام است، باید مدیران ارشد اداره‌ای که وی در آنجا کار می‌کند نسبت به خطر اظهارنظرهای رسانه‌ای‌شان آگاه شوند. در عین حال، باید شفاف‌سازی اصولی را رعایت کرد و رسانه را از این رسیدگی‌ها آگاه نگه داشت و به آن اجازه داد به‌طور منصفانه و مستقل رسیدگی کند، مشروط به اینکه این اقدام به‌خود تحقیق و تعقیب لطمه نزند.

۱۶-۱۰-۲-۶ تمرکز بین‌المللی

پرونده‌های فساد کلان، غالباً ابعاد بین‌المللی دارند. برای مثال، ممکن است رشوه‌دهنده سرمایه‌گذاری خارجی باشد، بودجه مخفی در کشور دیگری جز محل پرداخت رشوه قرار داشته یا رشوه مستقیماً به حساب بانکی خارجی دریافت‌کننده انتقال یافته باشد. لذا باید به مأموران تحقیق و مقامات تعقیب در خصوص معاضدت قضایی و تبادل اطلاعات ناشی از رسیدگی‌ها در سطح بین‌المللی آموزش‌های لازم داده شود.

۱۱-۲-۶ پیش‌شرط‌ها و خطرها

عوامل ذیل در تحقیقات موفقیت‌آمیز دخالت دارند:

۱-۱۱-۲-۶ استقلال مقامات تعقیب در دو سطح برون و درون‌سازمانی

در تحقیقاتی که به‌ویژه در سطوح کلان فساد انجام می‌شود، اگر قوه مجریه مستقیماً

اداره مقام تعقیب را تحت کنترل داشته باشد، دخالت سیاسی ممکن است بر تحقیقات تأثیر سوء بگذارد و از تعقیب جلوگیری کند. پلیس قضایی باید مستقیماً به مقام تعقیب گزارش کند تا تحقیق و تعقیب به صورت یکپارچه پیش رود و وفاداری متقابل تضمین شود و از تحقیقات در برابر تأثیرگذاری‌های ناشایست سیاسی که ممکن است در کار پلیس تحقیق اختلال ایجاد کند حمایت شود.

۲-۱۱-۲-۶ محرمانه ماندن مراحل اولیه تحقیق

هیچ الزامی وجود ندارد که متهم در مراحل اولیه تحقیق از آن آگاه شود. چنانچه وی پیش از آنکه پلیس بتواند ادله کافی را تحت حفاظت قرار دهد از تحقیق آگاهی یابد، ممکن است ادله را از بین ببرد و به دیگر اهداف هشدار دهد تا همان اقدامات را انجام دهند.

۳-۱۱-۲-۶ اختیارات قدرتمند تحقیق

اختیارات قدرتمند تحقیق برای تحقیق موفقیت‌آمیز حائز اهمیت اساسی است. به‌ویژه توانایی صدور دستور تفتیش و توقیف بدون مجوز قضایی، معلق کردن رازداری بانکی در جریان تحقیقات و درخواست بازداشت موقت پیشگیرانه و شنود تلفنی، بی‌نهایت کارایی خود را اثبات کرده‌اند.

۴-۱۱-۲-۶ معامله اتهام و رسیدگی‌های اختصاری

امکان توسل به معامله اتهام و رسیدگی‌های اختصاری، بی‌نهایت در افزایش کارایی رسیدگی‌های عادی پیچیده و طولانی مفید واقع می‌شوند. از معامله اتهام در تسهیل شناسایی دیگر فعالیت‌های مجرمانه نیز استفاده شده است. در اینجا متهمان با هدف کاسته شدن از محکومیت احتمالی گزارش‌های لازم را ارائه می‌دهند.

۵-۱۱-۲-۶ پیگیری پشتیبانی رسانه و عموم مردم

چندین عامل ممکن است تحقیق و تعقیب فساد را با خطر مواجه سازند. این عوامل عبارت‌اند از:

الف) قوانین مرور زمان

با توجه به پیچیدگی تحقیقات جرائم «بدون قربانی» مانند فساد، غالباً پیش از آنکه متهم به جرم ارتكابی محکوم شود مهلت مرور زمان منقضی می‌شود. لذا باید در این‌گونه قوانین بسط یا استثنائاتی مورد توجه قرار گیرد؛ به‌ویژه در جایی که مدت زمان تحقیق به‌دلیل عوامل تأثیرگذار در آن خارج از کنترل دولت است.^۱

ب) همکاری ناکارآمد بین‌المللی

درخواست دریافت اطلاعات و معاضدت قضایی باید در سریع‌ترین زمان ممکن تسلیم شود، زیرا تجربه نشان داده حتی بهترین حوزه‌های قضایی همکار با یکدیگر معمولاً حداقل اولویت‌ها را برای پاسخ به درخواست‌های همکاری در نظر می‌گیرند.

۱۲-۲-۶ برنامه‌های احتمالی مرتبط

- تصویب، نشر، بحث و تبادل نظر و لازم‌الاجرا کردن کد رفتاری برای کارکنان دولتی؛
- تصویب، نشر، بحث و تبادل نظر و لازم‌الاجرا کردن منشورهای شهروندی؛
- تصویب سازوکار شکایت‌های مستقل و معتبری که مطابق آن مردم و دیگر بخش‌های نظام عدالت کیفری بتوانند اقامه دعوا کنند؛
- تصویب سازوکار انضباطی‌ای که بتواند به شکایت‌ها راجع به تحقیق رسیدگی کند و در صورت لزوم تمهیدات انضباطی اعمال کند؛
- ارزیابی فراگیر مستقل از درجات، هزینه‌ها، فراگیری و کیفیت ارائه خدمات که شامل میزان اعتماد متصور میان مردم و خدمات دولتی نیز می‌شود؛
- تسهیل رویه‌های رسیدگی به شکایت‌ها؛
- رشد آگاهی عمومی نسبت به محل و نحوه اقامه شکایت؛ برای مثال، از طریق برنامه‌های تبلیغاتی‌ای که به مردم می‌گویند با چه شماره تلفنی تماس بگیرند؛

۱. ر.ک. ماده (۲۹) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که مقرر می‌دارد مرور زمان تعقیب‌ها طولانی شود. این دوره‌های موسع با عنایت به تأخیرهایی اعمال می‌شوند که وقایع قابل انتساب نشان می‌دهند متهم از عدالت گریخته است.

- برقراری نظام رایانه‌ای دریافت شکایت‌ها که به نهادها امکان می‌دهد تمامی شکایت‌ها را ثبت و تجزیه و تحلیل کنند و رسیدگی‌های آنها را تحت نظارت داشته باشند.

۶-۳ برنامه بیست و هفتم

۶-۳-۱ تحقیقات مالی و نظارت بر دارایی‌ها

تحقیقات مالی، در کنار ارزیابی‌های مستقیم یا غیرمستقیم دارایی‌های تحت تملک، ابزار بی‌نهایت کارآمدی برای تحقیق از فساد است. اطلاعات به دست آمده را می‌توان مبنای شروع تحقیقات بیشتر یا ادله پشتیبان اتهام‌ها از فساد قرار داد.

۶-۳-۲ شرح

۶-۳-۲-۱ محدودیت هدف (گروه) اولیه

هنگامی که تحقیقات مالی در چارچوب فعالیت‌های مرسوم مجریان قانون انجام می‌شود، برای مثال، پس از اینکه متهم دستگیر و جرم وی محرز شد، درعین حال، هدف تحقیق مالی نیز مشخص می‌شود. سپس امور مالی متهم باید تحت تحقیق خاص قرار گیرد تا ادله بیشتری از جرم کشف شود. حسابداری‌های جنایی را می‌توان برای روشن کردن حتی پیچیده‌ترین و مبهم‌ترین جرائم مالی به کار برد؛ به‌ویژه اگر هدف خاصی وجود داشته باشد که اقداماتشان بر آن متمرکز شود.

در جایی که اداره مبارزه با فساد یا مشابه آن قصد دارد به اطلاعات افشا شده یا دیگر شاخص‌های مالی و قدرت خرید یک فرد خاص استناد کند تا فساد بالقوه افشا شود، این وظیفه بسیار مشکل‌تر خواهد شد. نظارت پیشگیرانه به قصد هدف قرار دادن شاخص‌های فساد، مانند زندگی «فرا تر از درآمد»، مستلزم به‌کارگیری هوشمندانه منابع در دسترس و توجه دقیق به کسی که قرار است هدف قرار گیرد و همچنین دلیل این کار است. البته در جایی که منابع محدود نیست، این امکان وجود دارد که هر یک از کارگزاران یا تمامی گروه‌ها تحت تحقیق قرار گیرند. با اینکه بعید است یک چنین سناریویی در تمامی حوزه‌های قضایی اجرا شود، اما تخصیص گزینشی و کارآمد منابع ضرورت دارد.

در جایی که منابع نظارتی محدود است، ارزیابی جدی‌گزینه‌ش گروه هدف باید شامل میزان احتمال افشا شدن فساد در آن گروه نیز باشد. برای مثال، اگر داده‌های موجود حاکی از این باشد که کارمندان مرجع صادرکننده گواهی‌نامه رانندگی درخواست رشوه کرده‌اند، این ممکن است محرکی برای بازنگری سوابق مالی بایگانی شده از طریق کارمندان آن اداره باشد. با این حال، این اقدام به احتمال زیاد مستلزم اتلاف زمان و انرژی خواهد بود. میزان ارتشای پرداخت شده به این کارکنان احتمالاً در مقیاس پولی ناچیز است و در مجموع به‌عنوان «پول توجیبی» استفاده می‌شود و به پس‌انداز در حساب بانکی یا خریدهای بزرگ نمی‌رسد. در این گونه موارد، مأموران تحقیق باید اقدامات خود را به سمت افشاهای کارکنانی سوق دهند که وظایف دولتی‌شان آنها را در معرض رشوه‌های بالقوه بالاتری قرار می‌دهد.^۱ با اینکه احتمال تقاضای رشوه از سوی کارکنان اداره صدور مجوز نسبت به کارکنان اداره‌ای مانند تدارکات درصد بیشتری را شامل شود، اما از منظر اهداف تخصیص منابع تحقیق پیشگیرانه مالی احتمال بیشتری وجود دارد که با بازبینی اعلام مالی کارکنان اداره تدارکات شاخص‌های فساد آشکار شود.

۲-۲-۳-۶ ارزیابی شاخص‌های کلیدی شیوه زندگی

پیش از نظارت عمیق بر دارایی و شیوه زندگی، باید شیوه زندگی هدف مورد نظر را به شکل سطحی بررسی کرد تا مشخص شود آیا تحقیق بیشتر لازم است یا خیر. این بررسی را می‌توان به برخی دارایی‌های اساسی محدود کرد که بر دیگران اولویت داده شده‌اند، مانند منزل، منزل دوم یا ویلا، وسایل نقلیه و دیگر اشیایی که ارزش بالایی دارند.

۱. در بسیاری از نظام‌ها، مقررات اعلام فقط نسبت به کارکنانی اجرا می‌شود که نسبتاً در سطوح ارشد یا سمت‌هایی قرار دارند که اعتقاد بر این است در برابر فساد آسیب‌پذیری خاصی دارند تا از این طریق نیازهای دیوان‌سالارانه کاهش یابد و منابع بازنگری به اموری متمرکز شود که بهترین تأثیرات را داشته باشند. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد دو احتمال را مدنظر قرار داده و از دولت‌های عضو خواسته برای وضع مقررات اعلام در مورد تمامی کارگزاران دولتی تلاش کنند بند «۵» ماده (۸) و برای کارگزاران دولتی در بخش تدارکات (قسمت ث) بند «۱» ماده (۹) و کارگزاران دولتی سرشناسی که احتمال دارد به‌طور نامشروع دارایی‌ها را انتقال دهند (بند «۵» ماده (۵۲)) مقررات خاص‌تری را نیز پیش‌بینی کرده است.

۶-۳-۲-۳ شیوه‌های بررسی اولیه

شیوه‌های به کار رفته باید به تحصیل اطلاعات در دسترس، مانند اسناد ثبت شده دولتی و ملاحظه مستقیم محدود شود. گزینش دوم دقیق‌تر بودن خود را به اثبات رسانده است، زیرا کارگزاران فاسد تمایل دارند اموالشان را با ثبت کردن به نام دیگران مبهم نشان دهند.

۶-۳-۲-۴ شناسایی هدف

هنگامی که زمینه‌های اتهام به اثبات رسید و هدف مشخصی برای تحقیق بیشتر شناسایی شد، این بررسی نباید به اشخاص مظنون محدود شود، بلکه باید اشخاصی که با آنها روابط محکمی دارند نیز هدف قرار گیرند، مانند همسران و اعضای خانواده. بارها مشاهده شده عواید حاصل از فساد در حساب‌های بانکی همسران (و به میزان کمتر در حساب‌های فرزندان، برادران یا والدین) پس‌انداز شده است. همین شیوه که برای مبهم نشان دادن مالکیت واقعی به کار می‌رود غالباً در ثبت اموال نیز دیده می‌شود.

۶-۳-۲-۵ شاخص‌های شیوه زندگی

مأموران تحقیق باید بر منازل مسکونی ملکی یا استیجاری که شامل منازل استیجاری ایام تعطیل نیز می‌شود، خودروها، قایق‌ها، هواپیماها، مسافرت‌های دوران تعطیلات، هزینه‌های تفریحی (برای مثال رفتن به رستوران‌ها)، هزینه پوشاک، خرید آثار هنری، عتیقه‌جات و جواهرات، هزینه‌های درمانی و به‌طور کلی دیگر خریدهای کلان تمرکز کنند. این مؤلفه‌ها معمولاً برای تأیید موجه یا ناموجه بودن ارزیابی‌های مفصل از دارایی‌ها مورد توجه قرار می‌گیرند.

۶-۳-۲-۶ منابع اطلاعات

ابزارهای مورد استفاده برای تحقیق از معیارهای نامتناسب زندگی، شامل موارد ثبت شده دولتی و قراردادهایی می‌شوند که ممکن است مهیا بودن بیش از حد پول یا مال را برای مثال در خصوص اجاره یک منزل گران‌قیمت نشان دهند. مستندات بانکی و شرکت‌ها حاوی اطلاعات بیشتری‌اند. همچنین تأیید هزینه‌های به‌عمل آمده از سوی

کارگزاران دولتی یا نزدیکان آنها در افشای شاخص‌های فساد بی‌نهایت مؤثر واقع شده‌اند.

۶-۳-۲-۷ شروط اعلام مالی

الزام کارگزاران دولتی به اعلام منظم امور مالی خود، به‌ویژه آنهایی که در سطوح ارشد قرار دارند یا سمت‌هایی را اشغال کرده‌اند که در برابر فساد آسیب‌پذیری خاصی دارند، از ارتکاب فساد جلوگیری می‌کند. زیرا پنهان‌سازی ثروت نامشروع را دشوار و تحقیق و تعقیب جرائم ناشی از دارا شدن غیرقانونی را آسان می‌سازد.^۱ اصولاً از کارگزاران خواسته می‌شود ثروت خالص و منابع درآمد خود را در زمان به عهده گرفتن سمت و همچنین در فواصل زمانی منظم در تصدی آن اعلام کنند. گاهی اوقات، برای جلوگیری از پرداخت‌های آتی، ممکن است به اعلام‌های بیشتری نیاز باشد. اعلام شامل اظهارنامه‌ای می‌شود که متضمن این موارد است: کل ثروت، دارایی و درآمدهای حاصل یا تعیین تکلیف شده طی دوره اعلام و اطلاعات راجع به منابع کلیه درآمدها. قصور در ارائه اعلام دقیق و کامل یا تنظیم آن به شکل نادرست یا گمراه‌کننده جرم تلقی خواهد شد. اعلام‌ها مورد بازنگری و حسابرسی قرار می‌گیرند و ثروت‌های نامشروع یا به حساب نیامده ممکن است تحت شمول تمهیداتی قرار گیرند که طیف آنها از انفصال یا حکم انضباطی تا تعقیب کیفری و مصادره اموال گسترده است. برای حمایت از حریم خصوصی کارگزاران دولتی، اعلام‌ها را می‌توان نزد حسابرسان یا دیگر مراجع بازنگری انجام داد که به‌موجب قانون موظف‌اند آنها را به‌صورت عمومی اعلام نکنند، مگر اینکه برای اقدامات انضباطی یا تعقیبی ضرورت ایجاب کند.

۶-۳-۲-۸ حمایت از شخص ثالث

تحقیقات عمیق از منشأ اموال اشخاص ثالث فقط در صورتی مجاز است که احتمال رود آنها اموال متعلق به کارگزار در مظان فساد را در اختیار دارند و بتوان چنین احتمالی را به‌طور متعارف توجیه کرد.

۱. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، بند «۵» ماده (۸)، قسمت (ث) بند «۱» ماده (۹) و بند «۵» ماده (۵۲). قسمت (ب) بند «۱» ماده (۷) در خصوص سمت‌هایی که در برابر فساد آسیب‌پذیری خاصی دارند وضع تمهیدات بیشتری را خواستار شده است.

۹-۲-۳-۶ تحقیقات بین‌المللی

پول نامشروع دریافت شده بارها در حساب‌های بانکی خارجی ثبت شده و به نام اشخاص یا شرکت‌های دروغین پنهان می‌شود. همچنین، اموال نامشروع نیز گاهی اوقات با استفاده از هویت‌های دروغینی که درعین حال بهره‌برداری از مال را برای کارگزار فاسد محفوظ می‌دارد در حوزه‌های قضایی خارجی به ثبت می‌رسند. برای مثال، منازل و قایق‌های تفریحی نمونه‌هایی از اموالی هستند که می‌توان مالکیت آنها را از طریق ثبت به نام یک شخص یا شرکت واهی مبهم ساخت. بسته به اینکه با حوزه قضایی‌ای که وجوه در آنجا سپرده شده، سند معاضدت قضایی امضا شده باشد، باز هم به‌سختی می‌توان همکاری آن را برای شناسایی و بازیابی اموال مسروقه به‌دست آورد. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مقررات مفصلی را درخصوص همکاری بین‌المللی در چارچوب ردیابی، مسدود کردن، توقیف و اخذ غرامت از عواید فساد در پرونده‌های فراملی به‌طور کلی و بازیابی دارایی‌ها به‌طور خاص پیش‌بینی کرده است.^۱ بسته به ماهیت رفتار فاسد و کشورهای درگیر، کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی و دیگر اسناد قانونی جهانی و منطقه‌ای قابل استنادند.^۲

۱۰-۲-۳-۶ جرائم دارا شدن غیرقانونی و بار اثبات معکوس

بعضی حوزه‌های قضایی، جرائمی را پیش‌بینی کرده‌اند که بار اثبات مشروع بودن منشأ دارایی‌ها را به‌عهده کارگزاران دولتی نهاده‌اند. اصولاً از کارگزاران دولتی خواسته می‌شود به‌طور دوره‌ای کل درآمد و ثروت انباشته‌شان را اعلام کنند. قصور از این کار یا اعلام نادرست یا گمراه‌کننده معمولاً جرم تلقی می‌شود.^۳ همچنین، فرض قانونی وجود دارد

۱. ر.ک. کلیات کنوانسیون، مواد (۱۴ و ۲۳) (پول‌شویی)؛ ماده ۳۱ (مسدود کردن، توقیف و مصادره)؛ مواد (۴۳ تا ۴۸) (همکاری عمومی)؛ و فصل پنجم، مواد (۵۱ تا ۵۹) (بازیابی دارایی‌ها).

۲. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی، سند GA/RES/55/25، ضمیمه ۱، مواد (۶ و ۷) (پول‌شویی)؛ (مواد ۸ و ۹) (جرم‌انگاری فساد)؛ مواد (۱۲ تا ۱۴) (مسدود کردن، توقیف و مصادره) و (۱۶ تا ۲۱) (همکاری عمومی).

۳. بند «۵» ماده (۵۲) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد (اعلام و ضمانت اجراهای مناسب). دیگر مقررات اعلام در بند «۵» ماده (۸) و قسمت (ث) بند «۱» ماده (۹) آمده‌اند.

که هرگونه افزایش ثروت، منشأ نامشروع دارد و کارگزار را در موضعی قرار می‌دهد که پاسخ‌گوی آن باشد تا از مسئولیت کیفری بگریزد. اگر این‌گونه تمهیدات به‌دقت تدوین و مورد استناد قرار گیرند، ممکن است بی‌نهایت مؤثر واقع شوند. با این حال، در برخی کشورها ممکن است این تمهیدات حمایت‌های مندرج در قانون اساسی یا غیر آن را در خصوص منع خوداتهامی و حق برخورداری از فرض بی‌گناهی را با چالش مواجه کنند. دیگر کشورها به این مسئله این‌گونه توجه کرده‌اند که بار اصلی اثبات دارا شدن را به‌عهده مقام تعقیب نهاده‌اند تا فرض بی‌گناهی رعایت شود و این‌گونه تمهیدات را بر آن مبنا به اجرا گذاشته‌اند. با توجه به این دلایل، جرم دارا شدن غیرقانونی در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد پیش‌بینی، ولی به آن جنبه اختیاری داده شده است.^۱ برنامه‌هایی با این ماهیت، به‌طور مفصل‌تر در برنامه بیست‌وهشتم مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

۳-۳-۶ پیش‌شرط‌ها و خطر‌ها

قوانین ملی باید شرایط ثبت فراگیر دارایی‌ها و شناسایی مالکان آنها را فراهم آورند. همچنین، آنها باید به نهاد نظارتی اختیار دسترسی به اسناد ثبت شده رسمی و مستندات شرکت‌ها و بانک‌ها را اعطا کنند. ناشناس ماندن مالکیت، دشمن فطری شفافیت و پاسخ‌گویی است. اگر قوانین یک کشور برای چنین شرایطی شفاف‌سازی لازم را پیش‌بینی نکنند، احتمال دارد نظارت مالی و اقدامات تحقیقی به نتایج معناداری دست نیابند.

۴-۳-۶ برنامه‌های مرتبط

برنامه‌هایی که ممکن است به اعلام موفقیت‌آمیز دارایی‌ها کمک کنند و باید پیش از آن به اجرا درآیند عبارت‌اند از:

- کد رفتاری‌ای که به‌خوبی مشخص می‌کند چه کسی ملزم است دارایی‌هایش را به چه نحو اعلام کند؛

۱. مقررۀ اختیاری برای جرم‌انگاری «... دارا شدن غیرقانونی که به‌موجب آن افزایش قابل ملاحظه‌ای در دارایی‌های کارگزار دولتی به‌وجود می‌آید که وی نمی‌تواند توضیح متعارفی درخصوص قانونی بودن آن ارائه دهد». ماده (۲۰) کنوانسیون.

- برقراری سازوکار مستقل و معتبر شکایت‌ها به منظور رسیدگی به شکایت‌های راجع به رعایت نکردن معیارهای مقرر؛
- برقراری رویه‌های انضباطی مناسب، از جمله مراجع حل اختلاف و دیگر نهادها به منظور تحقیق از شکایت‌ها، رسیدگی به پرونده‌ها و تحمیل و اجرای جبران‌های حقوقی یا دیگر احکام مناسب.
- برنامه‌هایی که ممکن است لازم باشد در کنار کدهای رفتاری به اجرا درآیند عبارت‌اند از:
 - برنامه‌هایی که به رشد آگاهی و آموزش کارگزاران موضوع کد رفتاری می‌پردازند تا نسبت به تبعیت و شناسایی مشکلات راجع به خود کد اطمینان حاصل شود؛
 - ارزیابی از نهادها و در صورت لزوم افراد؛
 - اجرای کد رفتاری از طریق تحقیق و رسیدگی به شکایت‌ها و در کنار آن اتخاذ تمهیدات پیشگیرانه، مانند «آزمون سلامت»؛

• پیوند دادن رسیدگی‌ها به اجرای کد رفتاری از طریق دیگر تمهیداتی که ممکن است منجر به شناسایی فساد شوند؛ مانند ارزیابی‌های کلی‌تر از عملکرد و مقایسه‌ی دارای‌های اعلام شده با درآمدهای شناسایی شده، اعمال نظر در تصمیم‌گیری درباره‌ی پرداختن یا نپرداختن به رفتار مجرمانه یا دیگر رفتارهای ناشایست. ممکن است مأموری کارمندی را تحریک به پیشنهاد رشوه کند یا اینکه فرصت درخواست رشوه را برای او فراهم آورد.

۶-۴ برنامه بیست‌وهشتم

۶-۴-۱ آزمون سلامت^۱

آزمون سلامت ابزاری است که پیشگیری و تعقیب فساد را تقویت می‌کند. اهداف این آزمون عبارت‌اند از:

۱. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد به‌طور خاص به آزمون سلامت پرداخته است، اما در جایی که متغیرهایی از لحاظ قانون عادی یا اساسی از سوی دولت‌های عضو پذیرفته‌اند، تحت شمول ماده ۵۰ قرار می‌گیرند. این ماده بر استفاده از فنون تحقیق خاص تأکید دارد که از جمله آنها تحویل کنترل شده‌ی محموله و نظارت الکترونیکی هستند. در جایی که آزمون سلامت نیز به‌عنوان فن خاص تحقیقی مورد توجه قرار می‌گیرد، از دولت‌های عضو خواسته شده نسبت به اتخاذ آن اطمینان دهند، آن هم به‌نحوی که ادله به‌دست آمده از آن نیز استنادپذیر باشند.

- شناسایی کارمند خدمات کشوری یا شاخه‌ای از حکومت که به فعالیت‌های فاسد اشتغال دارد؛
- افزایش خطر واقعی و متصور شناسایی شدن برای کارگزاران فاسد تا بدین‌وسیله از رفتار فاسد اجتناب ورزند.

۲-۴-۶ شرح

۱-۲-۴-۶ عملیات‌های «به دام انداختن»

ابزار تعارض‌آمیز، اما بدون تردید مؤثر در شناسایی کارگزاران فاسد، کارگذاری تله یا دیگر فنون آزمون سلامت است. در این فنون، مأموران مخفی برای کارگزاران فرصت‌های ارتکاب فساد را در شرایطی فراهم می‌آورند که دلایل ناشی از واکنش آنها را بتوانند به شکل معتبر و آسان جمع‌آوری کنند. بسته به سیاست‌گذاری محلی یا محدودیت‌های قانونی، ممکن است کارگزاران به‌صورت تصادفی یا برپایه دلایل یا استدلالاتی مبنی بر اتهام خاص فساد هدف قرار گیرند.

این فنون ابزارهای قدرتمندی برای بازداشتن از فساد و شناسایی و تحقیق از مجرمان است. از آنجاکه این روش ضرورتاً به اطلاعات یا کمک درون‌سازمانی نیاز ندارد، می‌توان به‌سرعت آن را علیه هر کارگزار در هر سطحی که در مظان فساد است به‌کار برد. اگر متهم فاسد باشد، این فنون به‌سرعت دلایل بسیار معتبری را، که معمولاً به شکل نوار صوتی یا ویدئویی، عکس و شهادت خود مأموران تحقیق است، ارائه می‌دهند. این ادله را می‌توان مبنای تعقیب کیفری یا مبنای توجیه دیگر شیوه‌های تحقیق مانند نظارت الکترونیکی یا تفتیش سوابق مالی قرار داد. اگر متهم فاسد نباشد، امتناع وی از مشارکت در فعالیت‌های فاسد نیز تأییدی بر این واقعیت است؛ مشروط به اینکه اقدامات احتیاطی مناسبی درخصوص محرمانه ماندن عملیات انجام شده باشد و اطمینان حاصل شود که اهداف تحقیق پیشاپیش از آن مطلع نیستند و اینکه مأموران مخفی به‌خوبی آموزش دیده‌اند و از صلاحیت کافی برخوردارند.

انتقادات از این فنون نیز قابل توجه است. اگر پیشنهادها به حد کافی قانع‌کننده باشد، تقریباً حتی صادق‌ترین کارگزاران هم ممکن است اغوا شوند. تسلیم ارادی آنها در

برابر ارتشا، ضرورتاً اثبات نمی‌کند آنها ذاتاً فاسدند یا اینکه تخلفات مشابهی را در گذشته مرتکب شده‌اند.

به همین دلیل، در بعضی کشورها محدودیت‌هایی برای پیشگیری از «دام‌گستری» اعمال شده است. به‌نحوی که به مأموران مخفی اجازه داده شده فرصت ارتکاب جرم را در اختیار متهم قرار دهند، ولی اجازه ندارند به واقع او را تشویق به این کار کنند. برای مثال، ممکن است مأمور مخفی مأمور پلیس را در شرایطی قرار دهد که مأمور فاسد به‌طور عادی درخواست رشوه می‌کند، اما از اینکه واقعاً به او چنین پیشنهادی بدهد منع شده است.

۳-۴-۶ آزمون سلامت

تاکنون آزمون سلامت به‌طور مؤثر برای «آزمودن» کارگزاران دولتی به‌کار رفته است تا مشخص شود آیا در برابر پیشنهاد رشوه مقاومت می‌کنند و از درخواست آن خودداری می‌ورزند یا خیر. آزمون‌های سلامت بی‌نهایت کارایی خود را به اثبات رسانیده‌اند و ابزار بازدارنده مؤثری علیه فساد محسوب می‌شوند.

۱-۳-۴-۶ آزمون سلامت هدفمند و تصادفی

آزمون سلامت را می‌توان برای تأیید سلامت یا عدم صداقت یک کارمند در یک موقعیت خاص به‌کار برد. برای مثال، یک سناریو این است که کارمند خدمات کشوری در موقعیت عادی هر روزه‌ای قرار می‌گیرد و این فرصت به او داده می‌شود که با اختیار تصمیم بگیرد، مرتکب رفتار مجرمانه یا غیرمجرمانه ناشایستی بشود یا منصرف شود. ممکن است یک مأمور او را تحریک به پیشنهاد رشوه کند یا اینکه فرصت چنین پیشنهادی را در اختیار او قرار دهد.

همچنین آزمون سلامت را می‌توان به شکل «هدفمند» انجام داد تا به تأیید اصالت یا ادعا یا اتهام رفتار فاسد کمک کند. ممکن است مردم، مجرمان یا دیگر کارگزاران به مجریان قانون اطلاعاتی داده و مطابق آن مدعی باشند که شخص خاص یا حتی کل یک نهاد دولتی فاسد است. بارها اتفاق افتاده شاکیان ادعا کرده‌اند که یک کارگزار فاسد از آنها تقاضای رشوه کرده است.

برای مثال، در جایی که مجریان قانون به واقع درمی‌یابند که گروهی از کارگزاران یا تمامی عملیات‌ها به‌طور خاص در مظان فسادند، آزمون تصادفی ممکن است برای تأکید بر میزان فساد موجود به‌کار رود. چنانچه این عمل به‌طور مخفیانه انجام شود، می‌توان داده‌های کاملاً معتبری را گردآوری کرد که به برآورد دقیق حوزه واقعی فعالیت‌های فاسد در گروه مورد نظر کمک می‌کند. پس از اینکه داده‌های مبدأ معتبر به اثبات رسید، اهداف فاسد شناسایی شدند و دیگر استفاده‌های محرمانه از داده‌ها به اتمام رسید، می‌توان آزمون سلامت را به‌عنوان یک ابزار بازدارنده مؤثر از رفتارهای فاسد به‌کار برد. آگاهی عمومی از اجرای تصادفی و متناسب چنین آزمون‌هایی به‌طور قابل توجهی به پیشگیری از فساد کمک می‌کند.

۲-۳-۴-۶ انصاف

در یک جامعه مردم‌سالار، به‌هیچ‌وجه قابل قبول نیست که دولت به فعالیت‌هایی بپردازد که مردم را ترغیب به ارتکاب جرم می‌کنند. باین‌حال، این مسئله برای دولت کاملاً پذیرفتنی است که ملاحظه کند برخی تحت شرایط عادی و روزمره مرتکب جرم خواهند شد یا خیر. به همین دلیل، آزمون سلامت باید به سخت‌گیرانه‌ترین شکل خود به اجرا درآید. از آنجاکه این آزمون به‌طور مؤثر اقدامی تعرض‌آمیز از سوی دولت محسوب می‌شود، لازم است واقعه مورد نظر به‌صورت صوتی - تصویری ضبط تا نشان داده شود متهم بدون هیچ‌گونه تحریکی و به اراده خودش مرتکب فعل مورد نظر شده است. مفاد ضبط شده به تضمین این امر، که دولت از ادله کافی برای دنبال کردن یک تعقیب موفقیت‌آمیز برخوردار است، کمک خواهد کرد.

به‌عنوان تضمین بیشتر برای هر دو طرف دولت و اشخاص تحت آزمون، چند نفر شاهد نیز باید در محل آزمون حاضر باشند تا نسبت به آنچه ممکن است در دستگاه‌های ضبط دیده یا شنیده نشود مساعدت لازم را به‌عمل آورند. هر دو آزمون تصادفی و هدفمند باید حتی‌المقدور به شکل واقع‌گرایانه برگزار شوند تا شخص تحت آزمون در معرض تحریک‌هایی قرار نگیرد که از حالت عادی آن فراترند. برای اینکه در این آزمون‌ها رعایت انصاف شده باشد و اشخاص تحت آزمون و عموم مردم آن را بپذیرند، شیوه‌ها و

سناریوها را باید مراجع ذیصلاح ارزیابی و تأیید کنند. مقدمات این آزمون باید به‌دقت فراهم شود و اقدامات اطلاعاتی مفصلی راجع به انواع، شرایط، اشکال و میزان رشوه‌هایی که می‌توان شخص تحت آزمون را در معرض آنها قرار داد به انجام رسد.

۶-۴-۳-۳ تکرار منظم

تاکنون از چندین نیروی پلیس آزمون‌های سلامت به‌عمل آمده و تجربیاتی کسب شده است، مانند پلیس لندن، پلیس کوئینزلند استرالیا و اداره پلیس نیویورک. این تجربیات نشان داده‌اند که باوجود مشکلات، پاکسازی یک حوزه از فساد کفایت نخواهد کرد، بلکه نظام‌هایی باید تدوین شوند که به تضمین اجرای آزمون‌های آتی کمک می‌کنند. مطلوب‌ترین وضعیت ممکن انتشار این خبر است که از کلیه قوای حکومت در فواصل معین آزمون سلامت متناسبی به‌عمل آید. حتی در جایی که این امر امکان‌پذیر نیست، هدف قانع کردن مرتشیان بالقوه است که این آزمون به‌طور منظم انجام می‌شود.

۶-۴-۴ پیش‌شرط‌ها و خطرها

۶-۴-۴-۱ آزمون سلامت و ملاحظات قانون اساسی

با اینکه می‌توان آزمون سلامت را ابزاری بی‌نهایت مؤثر در تحقیق و همچنین، عامل بازدارنده عالی برشمرد، اما همواره دادگاه‌ها به‌سادگی با آن به‌عنوان شیوه‌ای از جمع‌آوری دلایل موافق نیستند. باوجود این، دلایل قابل توجهی برای به‌کارگیری آن وجود دارد. این کار یکی از مؤثرترین راه‌های ریشه‌کنی فعالیت‌های فاسد در خدمات دولتی در کوتاه‌ترین زمان است. به‌ویژه، در فسادهای شایع و در جایی که سطح اعتماد عمومی پایین است، یکی از محدود ابزارهایی است که ممکن است نتایج فوری قابل قبولی ارائه دهد و به احیای اعتماد عمومی به اداره دولتی کمک کند. نظام‌های حقوقی که سناریوهایی را در زمینه «مأمور تحریک‌کننده» تهیه می‌کنند، باید به دنبال تضمین این امر نیز باشند که این سناریوها بدین‌منظور تدوین نمی‌شوند که رفتاری را تلقین کنند، به‌نحوی که مجرمان را به واکنشی فراتر از آنچه صادقانه بروز می‌دهد وادار کنند. لذا آنچه اهمیت دارد این است که اطمینان حاصل شود این میزان تحریک‌ها فوق‌العاده و نامتعارف

نیستند. بسیاری از نظام‌های حقوق کیفری، چنانچه احراز کنند تحریک صورت گرفته فراتر از حد است، ادله ارائه شده از سوی مأمور تحریک‌کننده را نمی‌پذیرند و رد می‌کنند.

۶-۴-۴-۲ دستمزدهای مناسب به خدمات دولتی

اگر دستمزدهای کارکنان دولت بسیار پایین باشد، این خطر وجود دارد که آزمون سلامت از سوی شخص تحت آزمون یا عموم مردم اقدامی منصفانه تلقی نشود. در اینجا، این‌گونه آزمون‌ها کارایی نخواهند داشت و ممکن است به روحیه کارکنان دولت لطمه وارد آورد.

۶-۵ برنامه بیست‌ونهم

۶-۵-۱ نظارت الکترونیکی

نظارت الکترونیکی شامل گردآوری اطلاعات یا اطلاعات ناشی از اقدامات اطلاعاتی از طریق ابزارهای الکترونیکی است. می‌توان با استفاده از میکروفون‌های صوتی یا دوربین‌های ویدئویی اطلاعات را در همان مبدأ ضبط یا در حین انتقال شنود کرد، کما اینکه در خصوص تماس‌های تلفنی و پست الکترونیکی اتفاق می‌افتد. تجهیزات ضبط را می‌توان در محل حضور افراد برای انجام دادن فعالیت‌های غیرقانونی یا در مکان‌هایی که این اعتقاد وجود دارد چنین فعالیت‌هایی در آنها رخ خواهد داد پنهان یا اینکه به سیستم‌های ارتباطات موجود متصل کرد تا اطلاعات در جریان آنها شنود شوند. این اقدام را می‌توان به صورت نظارت مخفیانه، هماهنگ و آشکار انجام داد. با توجه به اینکه اکثر فعالیت‌های مرتبط با فساد ماهیت مخفیانه‌ای دارند، اشکال مختلف نظارت الکترونیکی ابزار قدرتمندی را در اختیار مأموران تحقیق و مقامات تعقیب قرار می‌دهند تا ادله حساس را تحصیل، حفظ و ارائه کنند. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، عنایت ویژه‌ای به نظارت الکترونیکی داشته است.^۱

۶-۵-۲ نظارت مخفیانه

مطابق آنچه در اینجا آمده است، زمانی به کار می‌رود که هیچ‌یک از طرفینی که

۱. بند «۱» ماده (۵۰).

فعالیت‌هایشان تحت نظارت قرار دارد، از شنود و یا مشاهده مخفیانه مجریان قانون آگاه نیستند. مثال بارز قرار دادن یک دستگاه ضبط در اتاقی است که احتمال دارد متهمان در آنجا با یکدیگر ملاقات کنند. نصب تجهیزات ضبط در محل‌های کار کارگزاران دولتی نظارت مخفیانه تلقی می‌شود، مگر اینکه به آنها این موضوع گوشزد شده باشد.

۳-۵-۶ نظارت هماهنگ

همواره با آگاهی و رضایت حداقل یک نفر از طرفین مکالمه یا فعالیت انجام می‌شود. معمولاً در ارتباطات تلفنی، ممکن است یکی از طرفین رضایت دهد مکالمه تحت نظارت قرار گیرد یا ضبط شود یا یکی از طرفین ملاقات فیزیکی موافقت کند دستگاه ضبط مخفیانه را حمل کند.

۴-۵-۶ نظارت آشکار

نصب آشکار دستگاه نظارتی یا ضبط در اماکن عمومی به صورت روزافزونی شایع شده است. به طور کلی، هدف بازداشتن از ارتکاب جرم است و همچنین، در صورتی که فعالیت غیرقانونی ارتکاب یابد، بتوان از آن ضبط صوتی یا رایج‌تر از آن تصویری تهیه کرد. بارزترین نمونه آن استفاده روزافزون از تلویزیون‌های مدار بسته در شهرهای بزرگ است. اتخاذ شیوه‌های گوناگون نظارت آشکار بر فعالیت کارگزاران دولتی یکی از رایج‌ترین ابزارهای تضمین معیارهای بالا و بازداشتن از فساد و دیگر تخلفات است.

۵-۵-۶ شرح

نظارت الکترونیکی به عنوان ابزار تحقیق غالباً یگانه شیوه در دسترس مأموران تحقیق است که آن قدر قدرتمند هست که ممکن است به پوشش محرمانه احاطه‌کننده رفتارهای فاسد نفوذ کند. رایج‌ترین شکل به کارگیری نظارت الکترونیکی ماهیت یکسانی دارد و از همکاری شهود، اطلاع‌دهندگان و قربانیان اخاذی و دیگر پیشنهادهای فاسد بهره می‌گیرد. این شیوه از آن جهت کاربرد دارد که در اکثر جوامع مردم‌سالار، مردم در برابر تعرضات دولتی از حق حریم خصوصی برخوردارند و انتظار دارند گفتار و رفتارشان

تحت شنود پلیس قرار نگیرد. باین حال، در جایی که یکی از طرفین فساد یا تبانی مجرمانه تصمیم می‌گیرد با به‌کارگیری ابزارهای الکترونیکی برای حفظ ادله از اقدام مورد نظر پرده بردارد، این تعرض دولت را به‌رغم خصوصی بودن آن برمی‌تابد. اما به‌سادگی قبول نمی‌کند که دولت تصمیم بگیرد از مکالمات و فعالیت‌های شهروندان به‌صورت مخفیانه و بدون رضایت یا آگاهی هریک از طرفین «جاسوسی» کند.

تحمل‌ناپذیری نسبت به فعالیت‌های مخفیانه از سوی دولت، عموماً از بی‌اعتمادی جامعه به آن نشئت می‌گیرد. سوءاستفاده‌های گذشته مراجع دولتی که برآمده از منافع سیاسی بود، اقدامات خصمانه شخصی و دیگر انگیزه‌های شیطانی باعث شدند بی‌اعتمادی عمومی تقویت شود، به‌نحوی که جامعه نمی‌خواهد به دولت اطمینان و اختیار افسار گسیخته‌ای به آن تفویض کند تا از فعالیت‌های شهروندان «جاسوسی» کند. برای مثال، قانون اساسی ایالات متحده از شهروندان در برابر «تفتیش و توقیف نامتعارف» دولت حمایت می‌کند.^۱ اگرچه این مقررۀ قانونی مربوط به ۲۰۰ سال قبل می‌شود، اما همچنان پابرجاست و تاکنون در سطح گسترده‌ای در رویه‌های قضایی مرتبط با تفتیش، توقیف و نظارت الکترونیکی مورد استناد قرار گرفته است. همچنین، حمایت‌های مشابهی نیز در دیگر کشورها و حقوق بین‌المللی به‌عمل آمده است.^۲

به‌طور کلی، نظارت الکترونیکی امکان گردآوری ادله را فراهم می‌کند، مشروط بر اینکه این فرایند تحت شمول نظارتی قرار گیرد که از تحقیق (که معمولاً به‌عهده قاضی مستقل است) متمایز باشد و درخصوص توجیه انجام دادن این عمل و ابزارهایی که در این راستا به‌کار گرفته می‌شوند، تضمین‌هایی وجود داشته باشد. گاهی اوقات، این تضمین‌ها نسبت به میزان تعرض آمیز بودن فنون به‌کار رفته، ماهیت اطلاعات شنود یا

1. W.H. Heath, Civil Processes to Combat Corruption, Paper Presented at the 9th International Anti-corruption Conference, www.transparency.de/iacc/9th_iacc/papers/day3/ws1/d3ws1_whheath.html.

۲. برای مثال، ر.ک. ماده ۱۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و ماده ۸ کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی. در همین باره حمایت‌های اساسی نیز در رویه قضایی منعکس شده است. ر.ک. دعوی کلاس علیه جمهوری فدرال آلمان، 1EHRR241، که در آن رأی داده شده نظارت الکترونیکی دولت آلمان که براساس نظر دقیق مقام قضایی صورت گرفته، مطابق با این کنوانسیون بوده است و در دعوی مالون علیه بریتانیا، 7EHRR14، رأی داده شده که نظام بریتانیا مطابق این کنوانسیون عمل نکرده، چون فاقد همان تضمین‌ها بوده است.

تحصیل شده و محل‌های تحت نظارت متفاوت‌اند. رشد روزافزون فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات در دهه‌های اخیر چالش بزرگی را پیش روی مجریان قانونی قرار داده است که به دنبال دسترسی قانونی به ارتباطات‌اند و همچنین قانون‌گذارانی که به دنبال ضابطه‌مند کردن چنین دسترسی‌هایی در عین برقراری توازن میان اختیارات مؤثر تحقیق و حمایت از حریم خصوصی و دیگر حقوق هستند.

۶-۵-۶ شروط و ملاحظات کلی راجع به نظارت الکترونیکی^۱

۶-۵-۶-۱ اخذ دستورها و مجوزهای قضایی

به‌طور کلی نظارت الکترونیکی جرم محسوب می‌شود و برای اینکه اقدامات مجریان قانون مشمول استثنای وارد بر این جرم شود، باید مجوز قضایی اخذ کنند. این مجوزها برپایه اطلاعات ارائه شده از سوی مجریان قانون به‌صورت یک‌جانبه اخذ می‌شوند (یعنی بدون هشدار یا اطلاع به مخاطب یا هدف تحت نظارت). معمولاً لازم است برای اعمال نظارت در فرایند تحقیق، توجیهات و توضیحاتی ارائه شود. همچنین، در بعضی نظام‌ها مأموران باید ثابت کنند ابزارهایی که تعرض آمیزی کمتری دارند در دسترس یا به‌کارگیری آنها امکان‌پذیر نبوده است. معمولاً دستور قضایی یا مجوز محدودیت‌هایی را مقرر می‌کند، مانند فهرست‌برداری از مکان‌ها یا خطوط تلفنی که ممکن است هدف قرار گیرد و مدت زمان نظارت تا از تعرضات غیرضروری به حریم خصوصی جلوگیری شود.

۶-۵-۶-۲ محدوده‌ای که به حریم خصوصی تعرض می‌شود

در بسیاری از نظام‌ها، محدوده‌ای که تضمین‌ها در آن اعمال می‌شوند به میزان انتظارات راجع به حریم خصوصی‌ای بستگی دارد که از طریق شیوه نظارتی مورد تعرض قرار می‌گیرد. برای مثال، میان ضبط مکالمات تلفنی یا مطالعه محتوای پیام پست الکترونیکی با دسترسی ساده به آنچه «داده ترافیک» نامیده می‌شود، مانند آدرس‌های

۱. این مؤلفه‌ها با مسامحه بر مبنای رویه‌های جاری در ایالات متحده آمریکا هستند که قدیمی‌ترین و یکی از وسیع‌ترین چارچوب‌های مقرراتی در این حوزه را در اختیار دارد. نهادهای فعال مجری قانون در تحقیقات ضدفساد باید با شروط قانونی لازم‌الاجرای داخلی‌شان آشنا باشند. آگاهی از بعضی شروط خارجی نیز در درخواست‌های معاضدت قضایی در پرونده‌های فراملی بسیار سودمند است.

پست الکترونیکی یا سوابق شماره تلفن به منظور شناسایی طرف‌های ارتباط خاص تفاوت وجود دارد و معمولاً گزینه دوم کمتر تعرض آمیز تلقی می‌شود. همچنین، ممکن است معیارهای بالاتر نسبت به مکان‌هایی که انتظارات بالاتری از حریم خصوصی راجع به آنها نسبت به مکان‌های عمومی‌تر وجود دارد وضع شود؛ مانند محل اقامت خصوصی یا مطب پزشکان یا دفتر وکلا. در بسیاری از نظام‌ها، استفاده از سیستم‌های نظارتی آشکار تحت کنترل ضعیفی قرار دارند یا حتی کنترل نمی‌شوند، زیرا آنهایی که در حوزه این دوربین‌ها یا دیگر تجهیزات قرار می‌گیرند از تحت نظارت قرار گرفتن خود آگاهی دارند. به همین شکل، می‌توان تضمین‌های با شدت کمتر را نسبت به نظارت مبتنی بر رضایت به اجرا درآورد. در اینجا یکی از طرفین ارتباط رضایت می‌دهد مجریان قانون اقدام به شنود و ضبط ارتباط کنند. نمونه‌های بارز در جایی است که یک طرف ارتباط مأمور مخفی است که در یک فعالیت یا سازمان مجرمانه نفوذ کرده است و همچنین در جایی که یکی از طرفین اطلاع‌دهنده‌ای است که موافقت کرده با مأموران تحقیق همکاری کند. بسیاری از تحقیقات فساد بدین شکل از نظارت الکترونیکی استفاده می‌کنند. در چنین شرایطی، نظارت و ضبط نه فقط منجر به تحصیل و حفاظت از ادله می‌شود، بلکه اعتمادپذیری خود اطلاع‌دهنده نیز تحت نظارت قرار می‌گیرد و گاهی اوقات، نظارت بر ملاقات یا فعالیت مجرمانه بدین منظور انجام می‌شود که اگر نقش اطلاع‌دهنده لو رفت یا نسبت به آن ظن به وجود آمد، برای کمک به وی یا فراری دادن او مداخله یا از وقوع فعل مجرمانه پیشگیری شود.

۳-۶-۵-۶ ضبط و حفاظت از ادله

در صورت امکان باید تمامی ارتباطات شنود شده ضبط شوند و مضبوطات به دقت تحت حفاظت قرار گیرند تا از نابودی یا تخریب آنها جلوگیری به عمل آید و دقت و اعتباری که باید برای ارائه آنها به عنوان دلیل رعایت گردد تضمین شود. توصیه می‌شود برای اطمینان بیشتر کپی‌های پشتیبان تهیه شود. رسانه‌های ضبط‌کننده شامل نوارهای صوتی و تصویری آنالوگ و انواع رسانه‌های دیجیتال‌اند. از رسانه‌های دیجیتال باید با احتیاط استفاده کرد. از آنجاکه تغییر دادن آنها آسان‌تر و درعین حال شناسایی آن مشکل است، مشکل‌تر می‌توان اعتبار آنها را در دادگاه ثابت کرد. در برخی کشورها، برنامه‌های

ضبط شده نیز اهمیت دارند، زیرا در جایی که حاوی ادله‌ای هستند که ممکن است متهم را تبرئه کنند، باید در اختیار وکیل مدافع قرار گیرند.

۶-۶ مطالعه موردی هفدهم: آزمون سلامت در پلیس لندن^۱

در اوایل دهه نود، پلیس لندن به مشکل جدی فساد پی برد و دریافت که باید برای مقابله با آن اقداماتی جدی اتخاذ کند. واحدهای مخفی مختلفی تأسیس شدند و ابتکارهای حساسی به اجرا درآمدند. ایده واحد آزمون سلامت از همین اقدامات نشئت گرفت و به صورت یک طرح درآمد.

در فوریه ۱۹۹۹، این واحد متولی اجرای آزمون‌های تصادفی سلامت شد و در آوریل ۱۹۹۹ اقدامات اطلاعاتی را در دستور کار قرار داد که به آزمون‌های سلامت منتهی می‌شدند.

از همان ابتدا، برای اینکه اطمینان حاصل شود کارکنان پلیس و عموم مردم واحد آزمون سلامت را می‌پذیرند، اقدامات خود را تحت نظارت دقیق انجام می‌داد و با مراجع قانونی ارتباط مستمر داشت تا اطمینان دهد شیوه‌های پیشنهادی منصفانه، قانونی و قابل ارزیابی‌اند.

این واحد پذیرفت که باید برای آزمون هدفمند سلامت چیزی که اکنون از آن به «اقدامات اطلاعاتی منتهی به آزمون سلامت» یاد می‌شود و همچنین برای آزمون تصادفی سلامت که نام جدید آن «کنترل تأمین کیفیت» است تعاریف شفاف و مورد اجماع ارائه شود. کنترل تأمین کیفیت نوعی بررسی (یا برنامه‌ای از بررسی‌ها) است که برای رسیدگی به حوزه یا حوزه‌های مورد نظر مشترک به کار می‌رود. این اقدام شرایط یا موقعیت‌هایی را ایجاد می‌کند که برای واکنش ازسوی فرد یا افراد طراحی شده‌اند تا از این طریق بتوان رفتار آنها و خطمشی‌ها، فرایندها و رویه‌های نیروی پلیس لندن را ارزیابی کرد.

این نیرو که به نگرانی جدی مشترک پی برده است، از واحد آزمون سلامت خواهد خواست یک سلسله کنترل‌های اطمینان از کیفیت را برای «آزمون سلامت» سازمان به انجام

1. See John Stevens, Integrity is Non-negotiable. Scotland Yard's Strategic Response to the Dangers of Corruption, Paper Presented at the 9th International Anti-corruption Conference, www.transparency.de/iacc/9...rs/day2/w11/d2ws11_jstevens.html.

برساند. سناریوهای تهیه شده در این واحد، شرایط واقع‌گرایانه‌ای را منعکس خواهد کرد که ممکن است کارکنان مجبور باشند به‌عنوان بخشی از وظایف روزمره‌شان به آن بپردازند. اقدامات اطلاعاتی منتهی به آزمون سلامت آزمونی است که اشخاص، گروه‌ها یا محل‌هایی را در نتیجه اقدامات اطلاعاتی خاصی هدف قرار می‌دهد. این آزمون موقعیت یا شرایطی را فراهم می‌آورد که برای ایجاد واکنش ازسوی فرد یا افرادی که قرار است رفتارشان ارزیابی شود طراحی شده است.

اقدامات اطلاعاتی منتهی به آزمون سلامت همواره از اقدامات اطلاعاتی ویژه انجام شده نسبت به تخلف یا فساد افراد یا گروه‌ها ناشی می‌شوند. این اقدامات ارزیابی می‌شوند و تمامی گزینه‌ها مورد توجه قرار می‌گیرند. کارآگاه بازرسی عملیات را به گروهی از مأموران واگذار می‌کند. آنها امکان‌سنجی به‌عمل می‌آورند و پیشنهادهایی را برای سناریوی اقدامات اطلاعاتی منتهی به آزمون سلامت آماده می‌کنند. معمولاً این طرح‌ها تخلف یا فساد مورد ادعا را نسبت به شخص یا اشخاصی که اعتقاد بر این است در آنها نقش دارند منعکس می‌کنند.

تأمین حقوق اشخاص یا گروه‌های تحت آزمون ازسوی هیئت منصفه ناظر تضمین شده است. در این گروه، نمایندگان گروه‌های مختلف پلیس و همچنین رهبران اجتماع و سیاستمداران، اتحادیه کارکنان کشوری، دانشگاهیان و نمایندگان پارلمان حضور دارند. واحد آزمون سلامت دریافته است که کارکنان، برخلاف آزمون‌های سلامت تصادفی، از مفهوم اقدامات اطلاعاتی منتهی به آزمون سلامت حمایت کرده‌اند. این مسئله به دنبال برگزاری همایش‌هایی با حضور کارکنان تمامی رده‌های پلیس لندن تبیین شد. تجزیه و تحلیل‌های همایش‌ها آشکار ساخت که اکثریت کارکنان با اقدامات اطلاعاتی در حال اجرای منتهی به آزمون سلامت موافق بوده‌اند، ولی اتخاذ عبارت «آزمون سلامت تصادفی» با مخالفت جدی مواجه و باعث شد نام آن به «کنترل تأمین کیفیت» تغییر کند.

این واحد در راستای فعالیت‌های خود به دنبال تحقق دو هدف اصلی است:

- تضمین ارائه خدمات باکیفیت ازسوی پلیس به مردم؛
- تضمین اتخاذ رویه‌هایی برای ریشه‌کنی فساد و رفتارهای غیراخلاقی از این حوزه و ایجاد محیطی که در آن امکان شناسایی چنین رفتارهایی وجود دارد و این مسئله

همواره در ذهن نیروهای پلیسی که ممکن است به دنبال چنین اعمالی باشند تداعی شود. نتایج به‌دست آمده مثبت ارزیابی شده‌اند: برخی اقدامات اطلاعاتی منتهی به آزمون‌های سلامت به تعقیب و محکومیت منتهی شده‌اند. برنامه کنترل‌های اطمینان از کیفیت نیز منجر به ایجاد تغییراتی در سیاست‌گذاری، اقدامات و رویه‌ها و آموزش بیشتر شده‌اند.

۶-۷ مطالعه موردی هجدهم: آزمون سلامت در اداره پلیس نیویورک‌سیتی

۶-۷-۱ پیشینه و تعریف

اداره پلیس نیویورک‌سیتی با رویکرد پیشگیری به سراغ فساد رفته است. برنامه آزمون سلامت یکی از ابزارهای مورد استفاده این اداره است تا به‌طور مؤثر از میزان شکایت‌های فساد علیه کارکنانش بکاهد و سلامت را در آن حفظ کند.

آزمون سلامت مستلزم این است که یک موقعیت یا وضعیت مصنوعی ازسوی مأموران تحقیق به‌وجود آید تا در شخص تحت آزمون واکنش ایجاد کند. این واکنش با دقت هرچه تمام‌تر و بی‌آنکه به اعتبار آزمون لطمه‌ای وارد شود، تحت نظارت قرار دارد. این وضعیت به شخص مورد نظر امکان می‌دهد آزادانه مطابق رهنمودهای اداره یا قانون عمل یا از آن خودداری کند.

۶-۷-۲ انواع آزمون‌های سلامت

پلیس نیویورک‌سیتی آزمون‌های سلامت ذیل را به‌کار می‌گیرد:

۶-۷-۲-۱ تصادفی

وضعیتی بدون جلب توجه برای شخص یا اشخاص خاصی که ممکن است با آن مواجه شوند به‌وجود می‌آید و موضوع آزمون قرار می‌گیرد. این شکل از آزمون معمولاً روندهای شناخته شده فساد از طریق مطالعات آماری را تبیین می‌کند. هدف آن تأیید یا رد داده‌های آماری و درعین حال آگاه کردن تمامی اعضای اداره از فعالیت‌های تحت نظارتشان و این مسئله است که معیارهای قابل قبول باید رعایت شوند. این‌گونه آزمون‌ها معمولاً از تعداد کافی آزمون‌های فردی تشکیل شده‌اند تا دقت روندهای مورد نظر آماری را ارزیابی

کنند. تعداد واقعی آزمون‌هایی که باید انجام شود، براساس زمان و میزان آمادگی و نوع خاص آزمون‌های مورد نظر و پیچیدگی تحقیقات آتی تعیین می‌شوند.

۶-۷-۲-۲ هدفمند

کارکنان شناسایی شده اداره موضوع یک آزمون خاص قرار می‌گیرند. این آزمون برای احیای مجدد شرایط خاصی طراحی شده که نسبت به آنها این اعتقاد متعارف وجود دارد که کارمند مورد نظر ممکن است قانون را نقض کند یا تخلفی را مرتکب شود. این آزمون معمولاً در پاسخ به ادعای تخلف انجام می‌شود، زمانی که در ادعاهای طرح شده علیه یک یا چند تن از کارمندان اداره یا دیگر عوامل فزاینده، یک الگوی اعتیاد به تکرار جرم شناسایی می‌شود.

۶-۷-۳ نتایج احتمالی آزمون سلامت

۶-۷-۳-۱ قبول

کارمند اداره به سناریوی طراحی شده واکنش نشان می‌دهد و نمره قبولی می‌گیرد.

۶-۷-۳-۲ رد

کارمند اداره به سناریوی طراحی شده واکنش نشان می‌دهد و مرتکب فعل مجرمانه یا دیگر تخلفات اداری می‌شود. تاکنون سه طبقه مجزا از تخلفات به تصویب رسیده‌اند.

۶-۷-۳-۳ تخلف کیفری

تعرضات کیفری به وقوع می‌پیوندد و موضوع برای بررسی به دادستانی ذیصلاح منطقه ارجاع می‌یابد. هنگامی که موضوع به مقام تعقیب ذیصلاح ارجاع یافت، تخلف کیفری تحمیل خواهد شد؛ اگرچه مقام تعقیب تصمیم بگیرد آن را به صورت کیفری رسیدگی نکند.

۶-۷-۳-۴ تخلف شکلی

رفتار بررسی شده طی آزمون جرم نبوده، ولی دیگر تخلفات و یا ناکارایی‌های اجرایی به ثبت رسیده است.

۶-۷-۳-۵ تخلف نظارتی

طی برگزاری آزمون تخلفات نظارتی ثبت شده است.

۶-۸ مطالعه موردی نوزدهم: رهنمودهای متحدالشکل برای تحقیقات^۱

۶-۸-۱ دیباچه

نهادهای بین‌المللی و چندجانبه با هدف ارتقای پاسخ‌گویی و کارایی دست به اصلاحاتی زده‌اند: این نهادها اداره‌هایی داخلی تأسیس کرده‌اند که امور تحقیق را انجام می‌دهند. براین اساس، اداره‌هایی تحقیق شرکت‌کننده بر لزوم هماهنگی اقداماتشان و تأیید رهنمودهای متحدالشکل برای تحقیق موافقت کرده‌اند.

هدف از طرح این رهنمودها در این سند ارائه یک رهنمود در تحقیقات است تا سازمانی که به این امور می‌پردازد در کنار قواعد و مقررات قابل اجرا به آن توجه کند. این رهنمودها هرگز به دنبال اعطا، تحمیل یا بیان تلویحی وظایف، الزامات یا حقوق قابل طرح در محاکم حقوقی یا رسیدگی‌های اداری در سازمان‌های مجری تحقیق نیستند. هیچ‌یک از مفاد این رهنمودها را نباید به‌نحوی تفسیر کرد که منجر به تحدید حقوق و وظایف کارکنان سازمان و قواعد و مقررات حاکم بر آن شود.

۶-۸-۲ رهنمودهای متحدالشکل برای تحقیق

۶-۸-۲-۱ مفاهیم اصلی: گزاره‌ها

الف) سازمان

۱. تصویب، نشر و روزآمد نگه‌داشتن قواعد شفاف رفتاری برای کارکنان، مأموران تحقیق و اعضای مرتبط.
۲. واگذاری مسئولیت‌های مقرر به‌طور شفاف و مکتوب.
۳. رعایت انصاف، شفافیت و تناسب در اجرای قواعد سازمان.
۴. تصویب و نشر امر تحقیق با تأثیرگذاری یک قاعده یا اصل.

۱. این رهنمودها از سوی سازمان ملل، بانک جهانی، دفتر مبارزه با کلاهبرداری اروپا (OLAF) و بانک توسعه اروپایی تأیید شده است.

۵. اجرای منصفانه ضمانت اجراها.
۶. برقراری قواعدی که شهود و دیگر اشخاص را تشویق به همکاری در تحقیقات می‌کنند.

ب) کارکنان

۱. حفظ منافع سازمان در فعالیت‌هایشان.
۲. تبعیت از قواعد و مقررات منتشر شده از سوی سازمان.
۳. تبعیت از امور شکلی منتشر شده از سوی سازمان.
۴. مشارکت در تحقیقات مطابق امر صادر شده.

پ) مأموران تحقیق

۱. تبعیت از اوامر، قواعد و مقررات سازمان و قوانین لازم‌الاجرای حوزه‌های قضایی مرتبط.
۲. عمل به شکل واقع‌گرایانه و مستقل.
۳. حفظ محرمانگی.
۴. اعلام هرگونه تعارض منافع بالقوه یا بالفعل به ناظران و رهایی خود از هرگونه مداخله در این‌گونه تحقیقات.

۲-۸-۶ اصطلاحات به‌کار رفته

الف) تحقیق

فرایندی مبتنی بر قانون و تحلیلی که برای گردآوری اطلاعات به‌منظور شناسایی وقوع بزه و در صورت وقوع آن، اشخاص یا مجموعه‌های مسئول آن طراحی می‌شود.

ب) اشخاص

- اشخاص حقیقی.

پ) اعضا

- اشخاص یا مجموعه‌های درگیر در ترتیبات قراردادی با سازمان یا اعضای آن.

ت) شکایت

- گزارش مکتوب یا شفاهی که مدعی وقوع بزه در سازمان یا دخالت داشتن آن است.

ث) شکای

- شخص یا مجموعه‌ای که طرح شکایت می‌کند.

ج) اداره تحقیق یا اداره ناظر

- اداره‌ای که سازمان تشکیل می‌دهد تا تحقیق در آن انجام شود یا بر تحقیقات نظارت کند.

چ) مدیران

- اشخاص حاضر در رده‌های ارشد منصوب از سوی سازمان برای نظارت بر مردم، پروژه‌ها و یا امور مالی سازمان.

ح) اصول

- ۱) تحقیق حرفه‌ای است که مستلزم بالاترین میزان سلامت فردی است.
- ۲) اشخاص مسئول در اقدامی تحقیقی باید از صلاحیت برخوردار باشند.
- ۳) مأموران تحقیق باید در طول فرایند تحقیق، واقع‌گرایی، بی‌طرفی و انصاف را رعایت کنند و به موقع تعارض منافع را به ناظران اطلاع دهند.
- ۴) مأموران تحقیق باید تلاش کنند محرمانگی و تاحدامکان حمایت از شهود را تأمین کنند.
- ۵) اقدام به تحقیق باید تعهد مأمور تحقیق را به تبیین واقعیات پرونده نشان دهد.
- ۶) یافته‌های تحقیق باید براساس وقایع مستند و تحلیل‌های مرتبط باشد، نه حدسیات و فرضیات.
- ۷) توصیه‌ها باید از حمایت یافته‌های تحقیق برخوردار باشند.

۳-۲-۶ رهنمودهای شکلی

الف) آماده‌سازی

۱. شکایت‌هایی که با جلب نظر سازمان تحقیق طرح می‌شوند باید به‌دقت بررسی و تجزیه و تحلیل شوند.
۲. شکایت‌هایی که ممکن است شامل رفتار مجرمانه یا اقدامات مغایر با قواعد و مقررات سازمان باشند باید به ثبت برسند، بررسی و ارزیابی شوند. تا مشخص شود آیا در صلاحیت موضوعی و محلی سازمان تحقیق قرار می‌گیرند یا خیر.

۳. اطلاعات دریافتی از سوی سازمان تحقیق باید از افشای غیرمجاز مصون بمانند.
۴. هویت آنهایی که نزد سازمان تحقیق شکایت می‌کنند باید از افشای غیرمجاز مصون بمانند.
۵. تمامی تحقیقات باید از سوی سازمان تحقیق مستند شوند.
۶. تصمیم راجع به تحقیقاتی که باید در دستور کار قرار گیرند و اقدامات تحقیقی‌ای که باید در هر پرونده خاص به اجرا درآیند، به‌عهده سازمان تحقیق است و باید شامل این تصمیم‌گیری نیز بشود که آیا مبنای مشروعی برای حمایت از تحقیق وجود دارد و منابع ضروری تخصیص می‌یابد یا خیر.
۷. برای آماده شدن به‌منظور شروع تحقیق باید این اقدامات صورت گیرد: تحقیقات لازم از قوانین ملی و قواعد و مقررات مربوطه سازمان، ارزیابی خطرهای موجود در پرونده، موشکافی تحلیلی دقیق از ادله‌ای که قرار است به‌دست آید و ارزیابی ارزش، ارتباط و میزان ادله، تخمین ادله مغایر با قوانین، قواعد و مقررات مربوطه و ملاحظه ابزارها و زمانی که طی آن باید یافته‌ها را گزارش و کسی که باید گزارش را به او تقدیم کرد.
۸. طراحی و اجرای تحقیق باید به‌طور متعارف اطمینان دهد که منابع تخصیص‌یافته به آن، با ادعای صورت گرفته و منافع احتمالی متناسب‌اند.
۹. در طراحی باید به تدوین معیار موفقیت برای شناسایی اهداف مناسب و دست‌یافتنی در تحقیق توجه شود.

ب) تحقیق

۱. در تحقیق باید اسناد و دیگر اشیا جمع‌آوری و تحلیل و دارایی‌ها و اماکن سازمان بررسی شوند، با شهود مصاحبه شود، ملاحظات مأموران تحقیق مورد توجه قرار گیرد و به شخص یا اشخاص تحت تحقیق فرصت پاسخ به شکایت‌ها داده شود.
۲. تحقیق و تصمیمات حساس باید به‌طور منظم از سوی مدیران سازمان تحقیق مستند و بازنگری شود.
۳. در تحقیق باید تمامی ادله، چه اتهامی و چه تبرئه‌کننده، ارزیابی شوند.
۴. ادله باید معتبر باشند، مانند گواهی تأیید شده، ادله جنایی و مستند.
۵. حتی‌الامکان مصاحبه‌ها را باید دو مأمور تحقیق انجام دهند.

۶. باید ادله مستند شناسایی و با درج منشأ سند، محل، تاریخ و نام مأمور بایگانی تحقیق، ضبط شود.
۷. ادله‌ای که احتمال می‌رود در رسیدگی‌های قضایی یا اداری مورد استناد قرار گیرد باید تحت حفاظت و مراقبت باشد.
۸. تحقیقات سازمان تحقیق نباید با قواعد و مقررات سازمان مغایر باشد و با عنایت شایسته به قوانین لازم‌الاجرای کشوری که این اقدامات قرار است در آنجا انجام شود به اجرا درآید.
۹. سازمان تحقیق ممکن است اطلاع‌دهندگان و دیگر منابع اطلاعات را به خدمت گیرد و هزینه‌ای متعارف مربوط به آنها را عهده‌دار شود.
۱۰. مصاحبه‌ها باید به زبان شخص تحت مصاحبه با بهره‌گیری از یک مترجم مستقل انجام شود، مگر اینکه به‌نحو دیگری توافق شده باشد.
۱۱. سازمان تحقیق ممکن است در مورد یک تحقیق در خصوص هنجارهای قانونی، فرهنگی و اخلاقی به دنبال مشاوره باشد.

پ) محرمانگی و حفاظت از شهود

۱. چنانچه ثابت شود از یک شاهد یا دیگر اشخاصی که به تحقیق سازمان کمک کرده‌اند، به دلیل این کمک انتقام گرفته شده است، سازمان باید اقداماتی را انجام دهد یا مدیریت اقداماتی را به عهده گیرد که از ارتکاب این اعمال یا به‌نحو دیگری از وارد آمدن آسیب به آن اشخاص جلوگیری شود.
۲. در جایی که فردی نزد مرجع ذی‌صلاح سازمان تحقیق شکایت می‌کند، باید هویت وی از افشای غیرمجاز سازمان مصون بماند.
۳. در جایی که هویت شاهد یا دیگر اشخاصی که به تحقیق سازمان کمک کرده‌اند از سوی کارکنان آن به‌طور غیرمجاز افشا شود، لازم است تمهیدات انضباطی موجود اعمال شود.

ت) دادرسی منصفانه

۱. با عنایت به زمان و نحوه افشا، رعایت انصاف، نیاز به حفظ سلامت تحقیق و منافع و قواعد حاکم بر سازمان موظف است به اشخاص تحت تحقیق نسبت به شکایت‌های صورت گرفته علیه آنها توصیه‌های لازم را ارائه کند.

۲. شیوه‌های تحقیق شامل گردآوری ادله جنایی مستند، ویدئویی، صوتی، عکس یا رایانه‌ای به انتخاب سازمان تحقیق است، مشروط به اینکه این فعالیت‌ها با قواعد و مقررات لازم‌الاجرای سازمان مغایر نباشد و با عنایت شایسته به قوانین لازم‌الاجرای کشوری که این فعالیت در آنجا انجام می‌شود، صورت گرفته باشد.
۳. اطلاعات دریافتی از شهود و اشخاص تحت تحقیق باید به‌صورت مکتوب مستند شود.

ث) یافته‌ها

۱. در جایی که یافته‌های تحقیق موضوع شکایت را به اثبات می‌رسانند، باید به مدیران ذی‌صلاح گزارش شوند و در صورت تشخیص، در کنار آنها توصیه‌هایی برای اتخاذ اقدامات اصلاحی نیز ارائه شود که شامل جبران خسارت در دادگاه‌ها، رسیدگی‌های انضباطی یا تحریمی و دیگر ضمانت‌اجراهای قابل اجرا به دستور مدیر و همچنین اقداماتی نیز برای به حداقل رساندن خطر بازگشت باشد.
۲. در جایی که یافته‌های تحقیق به هر دلیل برای اثبات شکایت کفایت نمی‌کنند یا اعتبار آن را رد می‌کنند، باید گزارش شوند و شخص مورد نظر تبرئه شود.
۳. در جایی که یافته‌های تحقیق ارائه شده طی یک تحقیق به این سمت گرایش دارند که قوانین کشور نقض شده‌اند، لازم است پرونده به نهاد ذی‌صلاح مجری قانون آن کشور ارجاع داده شود.
۴. در جایی که یافته‌های تحقیق حاکی از این هستند که شکایت بر مبنای اعتقادی ناشایست یا با سوءنیت یا جهل به حقایق طرح شده است، سازمان تحقیق توصیه می‌کند علیه شاکی دعوی مناسبی اقامه شود. باین حال، صرف پی بردن سازمان تحقیق به این واقعیت که شکایت بی‌اساس است، برای چنین واکنشی کافی به‌نظر نمی‌رسد.
۵. معیار اثبات باید با معیارهای مقرر از سوی سازمان و یا حوزه قضایی ملی در مواردی که به آنها ارجاع می‌شود منطبق باشد، ولی به‌طور کلی باید به‌طور متعارف ادله کافی ارائه شود.
۶. سازمان تحقیق باید تلاش کند توصیه‌هایش در زمان مناسب و با اطمینان به اجرا درمی‌آیند.

فصل هفتم

قانون‌گذاری مبارزه با فساد

۷-۱ برنامه سی ام

۷-۱-۱ اسناد حقوقی بین‌المللی و منطقه‌ای

بعضی فعالیت‌های فاسد ماهیت فراملی دارند یا از عناصر فراملی تشکیل شده‌اند. دیگر اشکال فساد صرفاً ملی یا داخلی محسوب می‌شوند، هرچند آنها نیز به‌نحوی بر توانمندی‌های داخلی، معیارهای زندگی و حتی ثبات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی تأثیر می‌گذارند که نگرانی‌های بین‌المللی را به‌ویژه ازسوی نهادهای دولتی، بین‌دولی و غیردولتی‌ای که مسئول توسعه بین‌المللی‌اند برمی‌انگیزند.

نگرانی‌های رو به رشد راجع به فساد به‌عنوان مشکل بین‌المللی در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ گسترش یافت و اسناد و گزارش‌هایی در پاسخ به آن تدوین شد که عبارت بودند از:

- اسناد الزام‌آور حقوقی که شروط یا معیارهای مشخصی را که ماهیت الزام‌آور قانونی دارند مقرر می‌کنند و دولت‌های عضو مکلف‌اند در چارچوب حقوق بین‌المللی به آن عمل کنند؛
- اسناد حقوقی دستوری‌ای که معیارهایی با ماهیت قانونی، ولی فاقد الزام قانونی را مقرر می‌کنند؛
- اسناد دستوری‌ای که معیارهایی با ماهیت غیرقانونی مقرر می‌کنند؛ مانند تخصیص منابع برای مبارزه با فساد؛
- دیگر اسنادی که برای مثال ممکن است حاوی تعهدات سیاسی، الزام برای تدوین اسناد یا دیگر اقدامات علیه فساد و موضوع‌های مشابه باشند.

۷-۱-۲ اسناد و گزارش‌های سازمان ملل متحد

۷-۱-۲-۱ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد^۱

این کنوانسیون در ۳۰ سپتامبر ۲۰۰۳ نهایی شد و از سوی مجمع عمومی در قطع‌نامه ۵۸/۴ به تاریخ ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ به تصویب رسید. این کنوانسیون گام مهمی را در پیشبرد مبارزه جهانی با فساد نشان می‌دهد؛ به‌ویژه آنکه دولت‌های عضو سازمان ملل برای اتخاذ رویکردی مشترک در هر دو عرصه اقدامات ملی و همکاری بین‌المللی تلاش کرده‌اند. این کنوانسیون از ۹ دسامبر ۲۰۰۳ تا ۹ دسامبر ۲۰۰۵ برای امضا مفتوح است و پس از آن، دیگر کشورها از طریق الحاق به آن می‌پیوندند. براساس مقررات خود کنوانسیون، ۹۰ روز پس از تنفيذ یا الحاق سی‌امین کشور لازم‌الاجرا خواهد بود. کشورهایی که مایل‌اند از شروط ماهوی تنفيذ و اجرا اطلاعاتی کسب کنند، با دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد به‌صورت مستقیم یا از طریق نمایندگان دائمشان در وین تماس بگیرند. کشورهایی که تمایل دارند راجع به شروط شکلی تنظیم سند تنفيذ یا الحاق، اطلاعات کسب کنند نیز مستقیماً با بخش معاهدات دفتر امور حقوقی سازمان ملل تماس بگیرند یا از طریق نمایندگان دائمشان در نیویورک اقدام کنند.^۲

۷-۱-۲-۲ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی

این کنوانسیون^۳ اساساً بر فعالیت‌های گروه‌های مجرم سازمان‌یافته متمرکز شده است. با این حال، اذعان دارد که در بسیاری موارد فساد هم ابزار و هم نتیجه فعل مجرمانه سازمان‌یافته است و بخش مهمی از فساد مرتبط با جنایات سازمان‌یافته به حد کافی

۱. برای بررسی مفصل‌تر تاریخچه شکلی و محتوای ماهوی کنوانسیون، به فصل اول این مجموعه برنامه مراجعه کنید. همچنین لازم است به این متن که در شرف چاپ است نیز مراجعه شود:

Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention Against Corruption, UNODC.

۲. اطلاعات راجع به کمک فنی قابل ارائه را می‌توان در این سایت پیدا کرد:

www.untreaty.un.org/ola-internet/assistance/section1.htm.

برای زبان‌هایی جز انگلیسی به سایت عمومی سازمان ملل، یعنی www.un.org، مراجعه کنید. همچنین، می‌توان برای تماس با بخش معاهدات به‌طور مستقیم با تلفن ۵۰۴۸-۹۶۳(۲۱۲) یا نمابر ۳۶۹۳-۹۶۳(۲۱۲) یا پست الکترونیکی treaty@un.org ارتباط برقرار کرد.

۳. سند GA/RES/55/25، ضمیمه، ۱۵ نوامبر ۲۰۰۰.

ماهیت فراملی دارد تا تدوین چندین مقرر در این کنوانسیون را توجیه کند. این کنوانسیون سند حقوقی لازم‌الاجرای بین‌المللی است؛ هر چند میزان الزام‌آور بودن هریک از مقرره‌های آن به لسان به کار رفته بستگی دارد.^۱ هم‌اکنون این سند برای امضا و تنفیذ مفتوح است و احتمال دارد طی ۲۰۰۲ یا ۲۰۰۳ به میزان تنفیذهای مورد نیاز، یعنی ۴۰ کشور، دست یابد.

این کنوانسیون برای مبارزه با فعالیت‌هایی که عموماً برای پشتیبانی از اقدامات مجرمانه سازمان‌یافته فراملی ارتکاب می‌یابند، چهار جرم خاص را مقرر می‌کند: شرکت در گروه‌های جنایت‌کار سازمان‌یافته، پول‌شویی، فساد و ممانعت از اجرای عدالت. از دولت‌های عضو خواسته شده این اقدامات را جرم‌انگاری کنند و قوانین و نظام‌های اداری لازم را برای استرداد، معاضدت قضایی، همکاری در حوزه تحقیق و در صورت لزوم، تمهیدات پیشگیرانه و غیره را نیز پیش‌بینی کنند تا اختیارات و مقررات موجود به سطح معیارهای مقرر در کنوانسیون برسد. علاوه بر جرم‌انگاری فساد (ماده ۸)، این سند تصویب تمهیدات لازم برای پیشگیری و مبارزه با آن را نیز خواستار شده است (ماده ۹). شروط جرم‌انگاری مقررات اصلی‌ای را در برمی‌گیرد که برای دولت‌های عضو الزام‌آور و مقررات مکمل مبتنی بر صلاح‌دیدند. جرائم الزامی فساد هر دو نوع فساد فعال و فساد منفعل را در برمی‌گیرند: «... تعهد، پیشنهاد یا اعطای ...» و همچنین «... درخواست یا پذیرش ...» هرگونه «منفعت نامشروع».

در این دو جرم، شخص فاسد باید «کارگزار دولت» باشد.^۲ امتیاز اعطا شده باید به‌نحوی با فعل یا ترک فعل فاسد کارگزار در جریان وظایف رسمی مرتبط باشد و ممکن

۱. الزامات اصلی به‌منظور جرم‌انگاری و همکاری در حوزه‌های معاضدت قضایی و استرداد عموماً الزام‌آورند، اما دیگر مقررات با شروط، محدودیت‌ها یا اعمال نظرهای دیگری از جانب دولت‌های عضو همراه‌اند. برای مثال، در الزام به جرم‌انگاری از عبارت «... باید به تصویب برسانند» استفاده شده (مواد (۵)، (۶)، (۸) و (۲۳))، درحالی‌که دیگر مواد، از عباراتی مانند «... باید تمهیدات مناسبی را در حد امکانات خود اتخاذ کند ...» (ماده ۲۴) یا «... باید توجه داشته باشد ...» (ماده ۲۸) استفاده کرده‌اند که الزامی قابل تأمل است.

۲. بند «۴» ماده (۸) مقرر می‌دارد «کارگزار دولتی» به هر شخصی اطلاق می‌شود که مطابق آنچه در قوانین داخلی تعریف شده و در قانون جزای دولت عضو مورد نظر مورد استناد قرار می‌گیرد، خدمات دولتی ارائه می‌دهد. همچنین ر.ک. یادداشت کارهای مقدماتی A/55/383/Add.1، پاراگراف ۱۹.

است این امتیاز فاسد به صورت مستقیم یا غیرمستقیم اعطا شود. همچنین از دولت‌های عضو خواسته شده معاونت در جرم را هم جرم‌انگاری کنند. علاوه بر این جرائم الزام‌آور، از دولت‌های عضو خواسته شده به جرم‌انگاری رفتاری که در آن شخص حاضر در یک کشور منفعتی را برای کارگزار دولتی واقع در کشور دیگر که آن را درخواست می‌کند یا می‌پذیرد، متعهد می‌شود، پیشنهاد می‌دهد یا اعطا می‌کند را جرم‌انگاری کنند. همچنین از دولت‌های عضو خواسته شده به جرم‌انگاری دیگر اشکال فساد نیز توجه کنند. در جایی که کارگزار دولتی در نظام عدالت کیفری مشغول است و فساد رسیدگی‌های قضایی را هدف قرار داده است، عموماً جرم ممانعت از اجرای عدالت مندرج در کنوانسیون درباره آن صدق می‌کند. این کنوانسیون علاوه بر شروط جرم‌انگاری، به تصویب مقررات دیگری برای مبارزه با فساد نیز می‌پردازد. این سند مقرر می‌دارد: «... تمهیدات مؤثر قانونی، اداری یا غیره برای ارتقای سلامت و پیشگیری، شناسایی و مبارزه با فساد کارگزاران دولتی».

این سند به جزئیات تمهیداتی که باید به تصویب برسد اشاره‌ای نمی‌کند، اما تمهیدات دیگری مقرر می‌کند تا اطمینان یابد کارگزاران اقدامات مؤثری را در دستور کار قرار می‌دهند، از جمله تضمین برخورداری از مراجع ذی‌صلاح که برای جلوگیری از تأثیرگذاری ناشایست بر آنها باید استقلال کافی داشته باشند.

دیگر مقررات کنوانسیون، به‌ویژه مواردی که پول‌شویی را جرم‌انگاری می‌کنند و امکان ردیابی، توقیف و دریافت غرامت از عواید جرم را فراهم می‌آورند ممکن است در پرونده‌های خاص فساد نیز سودمندی خود را اثبات کنند. کنوانسیون از دولت‌های عضو می‌خواهد در بالاترین حد امکان در نظام‌های قضایی داخلی‌شان مقرراتی را به تصویب برسانند که امکان مصادره عواید جرائم این کنوانسیون و دیگر اموال به‌کار رفته یا اختصاص یافته برای به‌کارگیری در جرائم این کنوانسیون را فراهم کنند. دادگاه‌ها یا دیگر مراجع ذی‌صلاح باید از اختیار دستور افشا یا توقیف سوابق بانکی، مالی یا تجاری برای کمک به ردیابی برخوردار باشند و قواعد حاکم بر رازداری بانکی نتوانند در برابر ردیابی عواید جرم یا به‌طور کلی بر سر معاضدت قضایی مانع ایجاد کنند. هنگامی که عواید یا دیگر اموال مصادره شدند، می‌توان مطابق قوانین داخلی کشوری که آنها را مصادره کرده است، تکلیفشان را روشن کرد، اما از آن دولت خواسته شده در بازگرداندن

آنها به دولت عضو درخواست‌کننده «... به ملاحظات اولویتی...» توجه داشته باشد تا جبران خسارات قربانیان یا بازگرداندن دارنده مشروع آن تسهیل شود.^۱ عموماً اجرای این کنوانسیون به مواردی محدود می‌شود که به «گروه‌های جنایت‌کار سازمان‌یافته» و وقایعی که «ماهیت فراملی» دارند مربوط می‌شوند. لذا نسبت به خود جرم فساد قابلیت اجرا ندارد و کشورها باید به‌نحوی فعالیت‌های خاص فساد را جرم‌انگاری کنند که چه جنایت سازمان‌یافته و ابعاد فراملی آن وجود داشته باشد چه نداشته باشد تحت شمول آن قرار گیرند. باین‌حال، شروط راجع به فراملی بودن و دخالت گروه‌های جنایت‌کار سازمان‌یافته باید رعایت شود تا امکان استناد به مقررات متنوع همکاری بین‌المللی در پرونده‌های فساد وجود داشته باشد.^۲ چنانچه این شروط رعایت شود، طیف وسیعی از مقررات راجع به کمک و همکاری برای کمک به تحقیقات به اجرا درخواهند آمد و در نهایت استرداد یا تعقیب مجرمان در کشورهای عضو معاهده تضمین خواهد شد.^۳

۳-۲-۱- برنامه اجرایی برای اجرای اعلامیه وین راجع به جرم و عدالت: مقابله با

چالش‌های قرن بیست‌ویکم

اعلامیه راجع به جرم و عدالت وین، اعلامیه‌ای سیاسی از کنگره دهم پیشگیری از جرم و عدالت کیفری سازمان ملل است که از ۱۰ تا ۱۷ آوریل ۲۰۰۰ در وین برگزار شد و به طیف کامل عمده موضوع‌های مجرمانه‌ای که کنگره با آن مواجه بود، مانند فساد، پرداخته است.

بند «۱۶» این اعلامیه اقدام تقویت شده بین‌المللی برای مبارزه با فساد را مقرر می‌کند و تدوین کد رفتاری و اعلامیه مبارزه با فساد و ارتشا در معاملات تجاری

۱. بند «۲» ماده (۱۴). همچنین کارهای مقدماتی به استفاده از دارایی‌های مصادره شده برای جبران هزینه‌های همکاری و حفاظت از شهود در پرونده‌های جنایات سازمان‌یافته نیز اشاره می‌کند. ر.ک. سند A/55/383/Add.1، پاراگراف ۲۵.

۲. همچنین، معیار موسع‌تری نیز درخصوص معاضدت قضایی به اجرا درمی‌آید که غالباً لازم است جنایات سازمان‌یافته فراملی به‌عنوان پیش‌شرط اجرای دیگر مقررات کنوانسیون لحاظ شود.

۳. در جایی که کشوری یک فراری را به این دلیل که تبعه‌اش محسوب می‌شود مسترد نمی‌کند، موظف است به همان شکل که اگر پرونده داخلی بود عمل می‌کرد، وی را تحت تعقیب و پرونده را در همان اولویت قرار دهد.

بین‌المللی (ر.ک. مطالب ذیل) و همچنین سند منطقه‌ای را بنیان می‌نهد.^۱ مجمع عمومی با تأیید اعلامیه وین از دبیرکل خواست برنامه‌های اجرایی را برای اقدام و پیگیری تعهدات مندرج در اعلامیه برای ملاحظه و اقدام در کمیسیون سازمان ملل در پیشگیری از جرم و عدالت کیفری آماده کند. برنامه‌های اجرایی، که شامل برنامه اجرایی مبارزه با فساد هم بودند، به‌نحو مطلوب در جلسه دهم کمیسیون تکمیل شدند.^۲ این برنامه اجرایی، به دو بخش اقدامات ملی و بین‌المللی تقسیم می‌شود. اقدامات ملی مقرر عبارت‌اند از:

- اقدامات متنوع در پشتیبانی از کنوانسیون پیشنهادی ملل متحد برای مبارزه با فساد؛ و تمهیدات متنوع مبارزه با فساد داخلی که عبارت‌اند از:
 - ارزیابی گستره مشکلات داخلی؛
 - تدوین راهبردهای ملی و برنامه‌های اجرایی؛
 - جرائم ملی، اختیارات و رویه‌های مقابله با فساد و مشکلات مرتبط؛
 - تقویت نهادهای داخلی، از جمله استقلال نهادی؛
 - نهادها و ساختارهایی که شفاف‌سازی را تقویت می‌کند؛
 - توسعه تخصص در تمهیدات مبارزه با فساد؛ و
 - تمهیدات متنوع مبارزه با فساد فراملی که عبارت‌اند از:
 - امضا، تنفیذ و اجرای اسناد بین‌المللی؛
 - تضمین ظرفیت کنونی داخلی در کمک به دیگر کشورها در پرونده‌های فساد فراملی؛
 - رشد آگاهی کارگزاران؛
 - ارائه کمک‌های مادی و غیره به دیگر کشورها، به‌طور مستقیم و از طریق برنامه جهانی ملل متحد برای مبارزه با فساد؛
 - کاهش فرصت برای مرتکبان فساد در انتقال و پنهان‌سازی عواید آن به دیگر کشورها.
- متن ارائه شده از سوی کنوانسیون، علاوه بر برنامه اجرایی مبارزه با فساد، حاوی برنامه

1. Report of the Tenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Chapter I, Part 1, Paragraph 16.

۲. پاراگراف‌های ۵ تا ۹ سند E/CN.15/2001/14/Rev.2 که در گزارش نهایی کمیسیون نیز گنجانیده شده‌اند.

اجرایی مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی و برنامه‌اجرایی مبارزه با پول‌شویی نیز می‌باشد. برنامه اول به دنبال تنفیذ و اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد است که همان‌طور که پیش از این اشاره هم شد، حاوی مقرراتی است که به اقدامات علیه فساد می‌پردازند یا با آن مرتبط‌اند. دومین برنامه، یک سلسله اقدامات ملی را مقرر می‌کند؛ از جمله جرم‌انگاری پول‌شویی در قوانین داخلی در تمامی ابعاد آن، اجرای مقررات تنظیمی، اداری و تحقیق مؤثر و پشتیبانی از ابتکار عمل‌های بین‌المللی در این حوزه. این برنامه به مسئله بازگرداندن عواید بازیابی شده در دیگر کشورها نمی‌پردازد، اما قسمت (ج) بند «۸» برنامه‌اجرایی مبارزه با فساد درخصوص این جرم به آن پرداخته است.

مفاد برنامه‌های اجرایی از لحاظ قانونی الزام‌آور نیستند. در متن برنامه‌های مختلف چنین تصریح شده است: «... کشورها تلاش خواهند کرد در صورت تشخیص ...» تا از اقدامات خاص برشمرده در برنامه‌اجرایی حمایت کنند. قطع‌نامه‌ای که طبق آن برنامه‌های اجرایی به مجمع عمومی ارائه شده بود، از کشورها دعوت می‌کند در اقداماتشان برای قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در حوزه‌های موضوعی به‌دقت این برنامه‌های متنوع را به‌عنوان راهنما مورد توجه قرار دهند.^۱

۴-۲-۱-۷ کد رفتاری بین‌المللی ملل متحد برای کارگزاران دولتی (۱۹۹۶)

به دنبال توجه به موضوع‌های فساد از سوی جلسه پنجم کمیسیون سازمان ملل راجع به پیشگیری از جرم و عدالت کیفری، مجمع عمومی، کد رفتاری بین‌المللی ملل متحد برای کارگزاران دولتی را به تصویب رساند.^۲ این کد بر ضرورت وفاداری کارگزاران به منافع عمومی، دنبال کردن کارآمدی، کارایی و سلامت، اجتناب از جانب‌داری یا رفتارهای ترجیحی و تضمین مدیریت مسئولانه بودجه و منابع عمومی تأکید می‌ورزد. همچنین مقرر می‌کند در جایی که منافع خصوصی با مسئولیت دولتی به‌هنگام تصدی سِمَت و

۱. پیش‌نویس قطع‌نامه فنلاند و آلمان که توسط کمیسیون اصلاح و تصویب شد؛ سند E/CN.15/2001/L.13.
۲. سند GA/res/51/59 در ۱۲ دسامبر ۱۹۹۶، ضمیمه. همچنین ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، بند «۳» ماده (۸) که در آن از دول عضو می‌خواهد در راستای اجرای مفاد این ماده، در تدوین کدها برای کارگزارانشان، آن کد رفتاری را مورد توجه قرار دهند.

نسبت به سمت‌های اداری پیشین در تعارض قرار می‌گیرند، سلب صلاحیت صورت گیرد یا اینکه هیچ‌گونه مشارکتی نشود تا از بروز تعارض منافع جلوگیری شود. همچنین، این کد به اعلام دارایی‌ها، امتناع از هدایا یا مطلوبیت‌ها و حفظ اطلاعات محرمانه به دست آمده در قالب سمت دولتی نیز می‌پردازد و موضوع‌های ناشی از تعارضات میان فعالیت‌های جانب‌دارانه سیاسی و منافع عمومی را بررسی کند و از کارگزاران دولتی می‌خواهد از فعالیت‌های سیاسی اجتناب کنند و سپس استثنائاتی را بر این اصل برمی‌شمرد. کارگزاران نباید در فعالیت‌های کلان سیاسی دخالت کنند، مگر اینکه خود اداره، سیاسی باشد که در این صورت یک اداره منتخب خواهد بود. فعالیت‌های عادی تر سیاسی نیز باید به کسانی محدود شود که به کارکرد آن اداره یا اطمینان به آن خدشه وارد نمی‌کنند. به این ترتیب، توازن انعطاف‌پذیری برقرار می‌شود که بسته به ماهیت فعالیت‌های سیاسی و اداره دولتی مربوطه متنوع خواهد بود. این کد رفتاری با شروط نسبتاً عمومی نگارش یافته تا راهنمای خوبی برای قانون‌گذاران و واضعان تمهیدات اداری باشد و برای دولت‌های عضو سازمان ملل از لحاظ قانونی الزام‌آور تلقی نمی‌شود.

۵-۲-۱-۷ اعلامیه ملل متحد برای مبارزه با فساد و ارتشا در معاملات تجاری بین‌المللی (۱۹۹۶)

در سال ۱۹۹۶، مجمع عمومی این اعلامیه را نیز به تصویب رساند. در جایی که کد رفتاری به فساد بخش دولتی مربوط می‌شود این اعلامیه به هر دو بخش دولتی و خصوصی می‌پردازد و مقرر می‌کند قوانینی به تصویب و اجرا برسند که ارتشا در معاملات بین‌المللی را منع و ارتشای کارگزاران دولتی خارجی را جرم‌انگاری کنند و اطمینان دهند که ارتشا معاف از مالیات نیست. همچنین، این اعلامیه به همکاری بین‌المللی در حوزه‌هایی مانند تحقیق، تعقیب و استرداد نیز می‌پردازد و از کشورها می‌خواهد اطمینان دهند که رازداری بانکی مانع این همکاری نخواهد بود. این سند تعریف ناقصی از ارتشا ارائه می‌دهد که با اینکه هر دو حالت منفعل و فعال آن را دربرمی‌گیرد، اما به مواردی محدود می‌شود که «... کارگزاران دولتی یا نمایندگان منتخب دخالت داشته باشند ...» و «در معاملات تجاری بین‌المللی وظایف دولتی نقض شود». البته، نه «کارگزار دولتی» تعریف

شده است و نه «معاملات تجاری بین‌المللی». همچنین، این اعلامیه مقرر می‌دارد معیار اقدامات حسابداری‌ای که شفاف‌سازی را ارتقا می‌بخشند و همچنین کدهای حرفه‌ای، معیارها یا بهترین اقداماتی تدوین شود که «... فساد، ارتشا و دادوستدهای مرتبط» در معاملات تجاری بین‌المللی را منع می‌کنند. ماهیت این متن از تعهد سیاسی سرچشمه می‌گیرد و از لحاظ قانونی الزام‌آور نیست و به دنبال اقداماتی است که باید از طریق مؤسسات در سطح بین‌المللی، ملی و منطقه‌ای به اجرا درآیند که البته مطابق با قانون اساسی، اصول بنیادین حقوقی، قوانین و رویه‌های ملی هر کشور خواهد بود.

۳-۱-۷ اسناد و گزارش‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱

فعالیت این سازمان شامل حوزه‌هایی می‌شود که از فساد داخلی و فراملی تأثیر می‌پذیرند یا اینکه با راهبردهای مبارزه با فساد مرتبط‌اند. از جمله حوزه‌هایی که این سازمان به‌طور کلی در آنها فعالیت می‌کند عبارت‌اند از: اصلاح اقتصادی، حکمرانی خوب و توسعه پایدار و ملاحظات خاص مانند ضابطه‌مند کردن تجارت بین‌المللی، ساختارهای واردات و صادرات، سیاست‌ها و قوانین مالیاتی و تمهیدات مبارزه با پول‌شویی. این سازمان نسبت به چندین سند حقوقی و دیگر گزارش‌ها مسئول است؛ مانند کمک مادی به کشورها، نواحی یا راجع به موضوع‌های خاص. همچنین، این سازمان گزارش‌هایی را درباره نشست‌ها و کنفرانس‌های بسیاری که به فساد و موضوع‌های مرتبط با آن پرداخته‌اند و خودش پشتیبان مالی آنها بوده منتشر کرده است.

۱-۳-۷ کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مبارزه با ارتشای

کارگزاران دولتی خارجی در دادوستد بین‌المللی (۱۹۹۷)

شورای عمومی این سازمان، در ۲۳ مه ۱۹۹۷، توصیه‌نامه‌ای را با عنوان توصیه‌نامه بازنگری شده شورای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مبارزه با ارتشا در دادوستد بین‌المللی به تصویب رساند.^۲ درضمن این سند مقرر کرد تمهیدات مؤثری

۱. اطلاعات بیشتر از جمله مفاد اسناد سازمان همکاری و توسعه اقتصادی را می‌توان از این مرجع به‌دست آورد: OECD, 2 rue André Pascal, F-75775 Paris Cedex 16, France, or on-line at www.oecd.org.

۲. گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، سند C(97)123/FINAL.

برای بازداشتن، پیشگیری و مبارزه با ارتشای کارگزاران دولتی خارجی تدوین شود که از جمله آنها جرم‌انگاری‌های مناسب در حقوق داخلی است.

در ۲۱ نوامبر ۱۹۹۷، این سند به کنوانسیون مبارزه با ارتشای کارگزاران دولتی خارجی در دادوستد بین‌المللی منتهی شد که در قالب تعهداتی قانونی تنظیم شده که برای دولت‌های عضو الزام‌آور است و با تنفیذ ۵ کشور از ده کشور بزرگ اقتصادی، در ۱۵ فوریه ۱۹۹۹، لازم‌الاجرا می‌شود.^۱ از ابتدای سال ۲۰۰۱، ۲۷ کشور این کنوانسیون را تنفیذ کرده‌اند و هفت کشور دیگر نیز آن را مورد ملاحظه قرار داده‌اند یا فرایند تنفیذ آن را طی می‌کنند.

همان‌طور که از نام این کنوانسیون پیداست، در حوزه خود نسبتاً خاص و منضبط است. تمرکز انحصاری آن بر قانون داخلی است تا ارتشای کارگزاران دولتی خارجی را جرم‌انگاری کند. این سند نسبت به هر دو حالت ارتشای فعال و منفعل قابلیت اجرا دارد، اما جز ارتشا دیگر اشکال فساد را دربر نمی‌گیرد. در مورد ارتشا نیز صرفاً بر ارتشای داخلی‌ای اعمال می‌شود که دریافت‌کننده مستقیم، غیرمستقیم یا مورد نظر منافع، کارگزار دولتی است. همچنین، این کنوانسیون مواردی را دربر نمی‌گیرد که ارتشا به مقاصد غیرمرتبط با دادوستد بین‌المللی و تحصیل یا در اختیار داشتن منافع ناشایست در این‌گونه مشاغل پرداخت می‌شوند.

الزام به جرم‌انگاری^۲ هر حالتی را دربرمی‌گیرد که مجرم «... هرگونه منفعت مالی یا غیرمالی ناموجه ... را به کارگزار دولتی خارجی ...» پیشنهاد می‌دهد، متعهد می‌شود یا ارائه می‌دهد تا دریافت‌کننده یا شخص دیگری را نسبت به فعل یا ترک فعل در یک وظیفه دولتی تحریک کند. البته هدف در اینجا باید دستیابی یا در اختیار گرفتن یک شغل یا منفعت ناشایست در مشاغل بین‌المللی باشد. از دولت‌های عضو خواسته شده جرم‌انگاری تحریک، معاونت یا تجویز ارتشا را نیز تضمین کنند و این جرائم نسبت به شرکت‌ها و دیگر اشخاص حقوقی قابل اعمال باشند. همچنین، شروع به ارتشا و تبانی در آن که بعضی

۱. سنچس حجم اقتصادی براساس سهم صادرات است که در گزارش این سازمان آمده است:

DAFFE/IME/BR(97)18/FINAL. رک. ماده (۱۵) کنوانسیون.

۲. ماده (۱).

نظام‌های حقوقی را با مشکل مواجه ساخته است، اگر معادل اقدام به ارتشای کارگزار دولتی داخلی باشد، باید جرم‌انگاری شود. اعمال نظر تعقیبی نیز به رسمیت شناخته شده، اما کنوانسیون مقرر کرده این کار باید براساس معیارهای حرفه‌ای و نه سیاسی باشد.^۱ مجازات‌ها باید «مؤثر، متناسب و بازدارنده» و از جدیت لازم برخوردار باشند تا قوانین داخلی حاکم بر معاضدت قضایی و استرداد جنبه اجرایی به خود بگیرد. هرگونه عایدات یا مال ذی‌قیمت مشابه باید تحت اختیارات توقیف و غرامت قرار گیرد یا امکان تحمیل ضمانت اجراهای مالی معادل وجود داشته باشد. همچنین، باید ارتشای کارگزاران دولتی خارجی را به اندازه ارتشای کارگزاران داخلی تحت شمول قوانین پول‌شویی ملی قرار داد. این سند مقرر می‌کند علاوه بر مجازات، باید تمهیداتی نیز در قالب فعالیت‌های حسابداری به اجرا درآید تا مانع ارتشا یا باعث شناسایی آن شود و تضمین‌هایی وجود داشته باشد تا از پنهان‌سازی رشوه‌های پرداختی شرکت‌های داخلی به کارگزاران خارجی جلوگیری شود و برای اطمینان از رعایت این تمهیدات، ضمانت اجراهای حقوقی، اداری یا کیفری مناسبی نیز پیش‌بینی شود.

از زمانی که کنوانسیون این سازمان لازم‌الاجرا شده است، کارگروه ارتشا در دادوستد بین‌المللی این سازمان فرایند جدی را برای ارزیابی وضعیت اجرا و تبعیت از مفاد آن به تصویب رسانده است. کشورها پیشرفت خود و دیگر دولت‌های عضو را ارزیابی می‌کنند. از سال ۱۹۹۹، ۲۱ کشور از ۳۴ کشور عضو از سوی همتایانشان مورد بازنگری قرار گرفته‌اند. برای هر یک از این کشورها کارگروه گزارشی تصویب کرده که شامل یک ارزیابی می‌شود و متعاقب نشست سازمان در دسترس عموم قرار گرفته است. این گروه در گزارش ژوئن ۲۰۰۰ خود از وضعیت کلی عمل به این کنوانسیون ابراز رضایت کرد.

۲-۳-۱- توصیه‌نامه‌های بازنگری شده شورای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

برای مبارزه با ارتشا در دادوستد بین‌المللی

این شورا توصیه‌نامه‌های غیرالزام‌آوری را هم درباره ارتشا در دادوستد بین‌المللی منتشر

۱. ماده (۵). همچنین این متن به توصیه‌نامه بازنگری شده ۱۹۹۷ ارجاع می‌دهد که در آن مقرر می‌کند مأموران تحقیق و مقامات تعقیب باید از منابع و اولویت‌های لازم برخوردار باشند.

کرده است. متن اصلی، که در سال ۱۹۹۴ به تصویب رسیده است، براساس پژوهش‌ها و تجربیات این سازمان در مقابله با این معضل در ۱۹۹۷ بازبینی و بازنگری بیشتری شد. این گزارش بیانگر وجود اجماع در میان کشورهای عضو سازمان است، اما از آنجا که غیرالزام‌آور محسوب می‌شود، ممکن است فراتر از مفاد کنوانسیون عمل کند و توصیه‌هایی را به عمل آورد که تخصصی‌تر و انعطاف‌پذیرترند، به نحوی که کشورها امکان می‌یابند براساس نیاز خود تمهیدات پیشنهادی را در نظام‌های حقوق داخلی‌شان و اولویت‌های ملی مبارزه با ابعاد خاص معضل فساد تغییر دهند. برای مثال، اولین توصیه‌نامه ماهوی به کشورها چنین مقرر کرده: «... [برای وضع] ... قوانین کیفری ... اقدامات جدی و معناداری انجام دهند ...». در کنار آن، ضمیمه‌ای نیز ارائه شده که در آن عناصر مورد اتفاق در قوانین کیفری و شکلی آمده است تا به ترتیب به نویسندگان قوانین ملی و مجریان قانون و مقامات تعقیب در اجرای این قوانین کمک شود. بعضی توصیه‌ها، مانند عناصر اصلی جرم ارتشا، مشابه موارد مقرر در کنوانسیون سازمان است؛ دیگر موارد، مانند معیار اعمال نظر تعقیبی، با جزئیات بیشتری آمده است. به تمهیدات ذیل نیز توصیه و به همراه هریک از آنها نیز متنی ارائه شده که در آن توضیحات و شرح مفصل‌تر آمده است:

- وضع و اجرای قوانین کیفری؛
- وضع و اجرای قوانین، مقررات و اقدامات مالیاتی؛
- اقدامات مناسب حسابداری در سطح شرکت‌ها و مشاغل؛
- مقررات بانکی، مالی و دیگر مقررات مربوطه؛
- ممانعت از تخصیص یارانه دولتی، مجوزها، قراردادهای تدارکات دولتی یا دیگر منافع دولتی به مرتکبان ارتشا به‌عنوان ضمانت اجرا؛
- علاوه بر جرم‌انگاری (ر.ک. مطالب فوق)، تضمین غیرقانونی تلقی کردن ارتشا در قوانین مدنی، تجاری و اداری؛
- ارائه همکاری بین‌المللی در تحقیقات و دیگر رسیدگی‌های قانونی.

۳-۱-۷ توصیه‌نامه شورای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی راجع به معافیت

مالیاتی ارتشای کارگزاران دولتی خارجی

این سازمان دریافته که بسیاری از موارد ارتشای بین‌المللی آن به پرداخت رشوه ازسوی

شرکت‌ها یا دیگر مؤسسات ذی‌نفع مربوط می‌شود تا منافع خارجی جذب یا در برخی موارد، منافع واقعی یا متصور رقابلی که از فنون مشابهی استفاده می‌کنند تعدیل شود. لذا برخی خط‌مشی‌ها و قوانین مالیاتی را به‌عنوان عنصر اصلی مبارزه با این مشکل گزینش کرده است.

اصولاً شرکت‌ها به‌سمت منافع مالی یک فعالیت یا معامله پیشنهادی گرایش دارند و پیامدهای مالیاتی یکی از عوامل اصلی اینچنین ملاحظات محسوب می‌شود. در اکثر کشورها، مالیات شرکت‌ها از منافع وصول می‌شود که این به شرکت‌های مؤدی مالیاتی امکان می‌دهد هزینه‌های به‌وجود آمده از این منافع را کسر کنند، مانند پژوهش و توسعه، مذاکره، حمل‌ونقل و دیگر هزینه‌ها. ارتشای کارگزاران خارجی نیز ممکن است هزینه قابل توجهی محسوب شود، به‌ویژه اگر تعداد کارگزاران مورد نظر زیاد یا دارای سمت‌های ارشد باشند. توصیه‌نامه ۱۹۹۶ به دنبال این است که کشورها با این معضل بدین‌شکل مقابله کنند که اطمینان دهند ارتشای خارجی به‌عنوان هزینه‌های حرفه‌ای قابل کسر در امور مالیاتی پذیرفته نمی‌شود. با این حال، ممکن است این توصیه‌نامه با وجود توصیه‌نامه ۱۹۹۷ و کنوانسیون، که هر دو آنها از جرم‌انگاری چنین ارتشایی حمایت کرده‌اند، تا حد زیادی تأثیرگذاری خود را از دست داده باشد. مضافاً اینکه در اکثر کشورها، به‌عنوان خط‌مشی کلی قوانین کنونی مالیاتی، هزینه‌های ناشی از ارتکاب جرم معاف از مالیات نیستند. این کنوانسیون و شرح‌های آن به‌طور خاص به تمهیدات مالیاتی ارجاع نداده‌اند، هرچند خواهان «اعمال ضمانت اجراهای مدنی یا اداری بیشتری» علیه راشیان و اجرای اقدامات حسابداری حرفه‌ای هستند که پنهان‌سازی ماهیت واقعی هزینه‌های ارتشا را غیرممکن می‌سازد.^۱ آنچه در توصیه‌نامه ۱۹۹۶ راجع به منع پذیرش ارتشا به‌عنوان معافیت مالیاتی آمده در توصیه‌نامه چهارم ۱۹۹۷ که مجموعه‌ای از توصیه‌های بازنگری شده محسوب می‌شود نیز انعکاس یافته است.

۷-۱-۴ اسناد و گزارش‌های شورای اروپا

این شورا در زمینه تدوین و تصویب تمهیدات مبارزه با فساد فعال ظاهر شده است و

۱. بند «۴» ماده (۳) و ماده (۸).

بسیاری از آنها برای تصویب یا الحاق کشورهای غیراروپایی مفتوح‌اند یا به‌عنوان رویه برای دیگر کشورهایی که در حال تدوین مقررات قانونی ملی یا منطقه‌ای برای خودشان هستند بسیار سودمندند. در سال ۱۹۹۹، این شورا گروه کشورهای مبارزه با فساد^۱ را تأسیس کرد تا ظرفیت‌های مبارزه با فساد تقویت شود و عمل به اسناد و دیگر گزارش‌های بین‌المللی تحت نظارت قرار گیرد.^۲

۱-۴-۷ کنوانسیون حقوق کیفری راجع به فساد (۱۹۹۸)

در نوامبر ۱۹۹۸، کمیتهٔ وزرای شورای اروپا متن این کنوانسیون را به تصویب رساند.^۳ این سند علاوه بر کشورهای اروپایی، برای امضا و تنفیذ دیگر دولت‌های غیرعضو که در مذاکرات آن شرکت داشته‌اند نیز مفتوح است. همچنین، دیگر دولت‌ها می‌توانند پس از لازم‌الاجرا شدن این سند به آن ملحق شوند، مشروط به اینکه پیش‌شرط‌های آن محقق شود، مانند رضایت تمامی دولت‌های متعهدی که در کمیتهٔ وزرای شورا صاحب کرسی هستند.^۴ تا اکتبر ۲۰۰۱، این کنوانسیون لازم‌الاجرا نشد و فقط نه کشور از ۱۴ کشور مورد نیاز آن را تنفیذ کردند. این کنوانسیون در قالب یک سند حقوقی الزام‌آور تدوین شده است.

این کنوانسیون طیف وسیعی از مشاغل و موقعیت‌ها را دربرمی‌گیرد، اما درخصوص فعالیت‌هایی که دولت‌های عضو باید جرم‌انگاری کنند، نسبتاً سخت‌گیر است.^۵ این کنوانسیون حاوی مقرراتی است که فهرستی از اشکال خاص فساد را جرم‌انگاری می‌کنند و هر دو حالت فساد فعال و فساد منفعل و بخش‌های دولتی و خصوصی را دربرمی‌گیرند. همچنین، این مقررات طیف پرونده‌های فراملی را هم تحت شمول قرار می‌دهند. ارتشای کارگزاران دولتی خارجی و اعضای مجامع دولتی خارجی به‌صراحت مورد توجه قرار گرفته است؛ جرائم پیش‌بینی شده در مقررات جرم‌انگاری بخش خصوصی عموماً نسبت به پرونده‌های فراملی قابلیت اجرا دارند، مشروط به اینکه در کشور عضو مورد نظر بخش

1. Group of States Against Corruption (GRECO)

۲. قطع‌نامهٔ شورای اروپا، ۵ (۹۹)، یکم مه ۱۹۹۹.

3. European Treaty Series # 173.

۴. ماده (۳۳).

۵. شرایط جرم‌انگاری در فصل دوم، مواد (۲) تا (۱۴)، آمده است. طبق ماده (۱۵)، معاونت در جرم نیز باید جرم‌انگاری شود و مسئولیت شرکت‌ها نیز در ماده (۱۸) آمده است.

کافی از جرم ارتکاب یافته باشد تا بتوان به قواعد صلاحیت داخلی تمسک کرد. اکثریت جرائم مقرر به ارتشا محدود شده‌اند، گزینه‌ای که در اینجا تعریف نشده است. تجارت تحت نفوذ و تطهیر عواید فساد نیز باید جرم‌انگاری شود، اما این اسناد به دیگر اشکال فساد، مانند اخاذی، اختلاس، تبارگماری یا تجارت درون‌سازمانی نمی‌پردازد و به دنبال تعریف یا جرم‌انگاری فساد در حالت کلی آن هم نیست.

کنوانسیون از دولت‌های عضو می‌خواهد اطمینان دهند «اشخاص یا مجموعه‌های» خاصی را به مبارزه با فساد اختصاص داده‌اند و این مراجع از استقلال، آموزش و منابعی که آنها را قادر می‌سازد به‌طور کارآمد فعالیت کنند برخوردارند.^۱ همچنین، این سند به حمایت از اطلاع‌دهندگان و شهودی که با مأموران تحقیق همکاری داشته‌اند، استرداد مجرمان، معاضدت قضایی و دیگر اشکال همکاری نیز می‌پردازد.^۲ ردیابی، توقیف و مسدود کردن اموال به‌کار رفته در فساد و عواید آن نیز مورد توجه قرار گرفته‌اند، اما در چارچوب این متن بر مبنای همکاری بین‌المللی طراحی شده است و به بازگرداندن یا دیگر اشکال تعیین تکلیف عایدات بازیابی شده نمی‌پردازد.^۳ اگر درخواست معاضدت قضایی، منافع اساسی، حاکمیت ملی، امنیت ملی یا نظم عمومی کشور طرف درخواست را تهدید کند، قابل امتناع خواهد بود، اما شامل قواعد حاکم بر رازداری بانکی نمی‌شود.^۴

۲-۴-۱-۷ کنوانسیون حقوق مدنی راجع به فساد (۱۹۹۹)

این کنوانسیون شورای اروپا اولین اقدام برای تعریف قواعد مشترک بین‌المللی حاکم بر اقامه دعوی خصوصی در پرونده‌های فساد محسوب می‌شود. در جایی که کنوانسیون حقوق کیفری به دنبال کنترل فساد از طریق تضمین برقراری جرائم و مجازات‌هاست، کنوانسیون حقوق مدنی از دولت‌های عضو می‌خواهد تضمین کنند آنهایی که از فساد تأثیر پذیرفته‌اند بتوانند مطابق قوانین مدنی علیه مرتکبان اقامه دعوا کنند. در اینجا

۱. ماده (۲۰).

۲. مواد (۲۲) و (۲۵) تا (۳۱).

۳. ماده (۲۳).

۴. بندهای «۲» و «۳» ماده (۲۶).

قربانیان فساد به‌طور مؤثر در راهبرد مبارزه با فساد شورا مورد توجه قرار گرفته‌اند. به‌طور کلی، هنگامی که به قربانیان این اختیار داده می‌شود تا به اراده خود اقامه دعوی کنند، این مزیت را به همراه دارد که تا حدودی منجر به خود اجرایی شدن کنترل‌های فساد می‌شود، هرچند تا حدودی از کنترل نهادهای دولتی می‌کاهد. ممکن است برخی شاکیان بالقوه به دلیل فقدان منابع، دسترسی نداشتن به وکیل یا عوامل مشابه به‌طور مؤثر حذف شوند. از سوی دیگر، شرکت‌های اقامه‌کننده دعوی حقوقی که برای اقامه دعوا از امکانات مالی برخوردارند، معمولاً تصمیم می‌گیرند که طرح دعوا کنند یا خیر و ممکن است براساس معیارهای حرفه‌ای یا اقتصادی، که ممکن است با راهبرد کلی مبارزه با فساد دولت نیز منطبق نباشد، مصالحه یا از اقامه دعوا صرف‌نظر کنند. همچنین، امکان اقامه دعوی حقوقی، موجب بروز رسیدگی‌های متعارض یا موازی حقوقی و کیفری می‌شود و ممکن است برای حل این مشکلات به قواعدی نیاز باشد که در حال حاضر وجود ندارند.

همانند کنوانسیون حقوق کیفری، کنوانسیون حقوق مدنی در قالب سند حقوقی الزام‌آور تدوین شده است. لازم است مقررات حقوق مدنی به تصویب برسد تا اطمینان حاصل شود کلیه متضررین از فساد می‌توانند «... خسارت‌های مادی، تضییع منافع و خسارت‌های غیر پولی» را بازبایی کنند.^۱ خسارت‌ها را می‌توان از هرکسی که مرتکب فساد شده، کسی که مجوز این کار را به دیگری داده، یا کسی که به‌منظور پیشگیری از آن از اتخاذ اقدامات متعارف سرباز زده است (که شامل خود دولت هم می‌شود) بازبایی کرد، مشروط به اینکه بتوان میان فعل و خسارت‌های مورد ادعا رابطه سببیت برقرار کرد.^۲ همچنین، چنانچه رضایت یکی از طرفین قرارداد به دلیل فساد «تضعیف» شده باشد،^۳ در صورت لزوم دادگاه این اختیار را دارد تا الزامات قراردادی را بی‌اعتبار اعلام کند. این سند از دولت‌های عضو می‌خواهد در دعوی حقوقی «به‌طور مؤثر با یکدیگر همکاری کنند»، اقداماتی را به‌منظور حفاظت از کسانی که فساد را گزارش می‌کنند

۱. بند «۲» ماده (۳).

۲. مواد (۴) و (۵).

۳. ماده (۸).

اتخاذ و اعتبار حسابداری و حسابرسی بخش خصوصی را تضمین کنند.^۱ کنوانسیون حقوق مدنی از همتای حقوق کیفری خود نسبت به حوزه انواع فساد که قابلیت اجرا دارد محدودتر است و فقط ارتشا و اقدامات مشابه آن را دربرمی‌گیرد. هرچند شامل فعالیت‌های هر دو بخش دولتی و خصوصی می‌شود. این سند هنوز لازم‌الاجرا نشده و تاکنون ۳ کشور از ۱۴ کشور مورد نیاز آن را تنفیذ کرده‌اند.

۳-۴-۱-۷ اصول راهنمای بیست‌گانه مبارزه با فساد (۱۹۹۷)

کمیته وزرای شورای اروپا قطع‌نامه‌ای که «اصول راهنمای بیست‌گانه مبارزه با فساد» را مقرر می‌کرد در نوامبر ۱۹۹۷ به تصویب رساند.^۲ این اصول چندرشته‌ای هستند و تمهیدات حقوقی و کیفری، پیشگیری مدنی، اصلاحات اداری، تمهیدات شفاف‌سازی و پژوهش را دربرمی‌گیرند. هدف آنها تشویق کشورها به مشورت با یکدیگر و هماهنگ‌سازی تمهیدات ملی به‌عنوان اقدام احتیاطی بیشتر برای مبارزه با معضل فساد فراملی است. همچنین، باید به پیوندهای میان فساد و دیگر اشکال مجرمانه، به‌ویژه، پول‌شویی و جنایات سازمان‌یافته توجه کرد.

۴-۴-۱-۷ کد رفتاری نمونه برای کارگزاران دولتی (۲۰۰۰)

شورای اروپا همانند سازمان ملل متحد کد رفتاری نمونه‌ای را برای کارگزاران دولتی تدوین و تصویب کرده است.^۳ لسان بخشی از معیارهای خاص آن ماهیتی الزام‌آور دارد، اما خود گزارش توصیه‌آمیز است و با هدف ایجاد رویه برای کشورهای که در حال تنظیم کدهای رفتاری الزام‌آور برای خودشان هستند، نگارش یافته است.

بسیاری از این معیارها، به موضوع مشابه متن سازمان ملل پرداخته‌اند، اما شورای اروپا موسع‌تر است و طیف وسیعی از ابعاد خدمات دولتی و نه فقط آنهایی که با تمهیدات یا سیاست‌های مبارزه با فساد پیوند دارند را دربرمی‌گیرد. برای مثال، ماده (۶)

۱. مواد (۱۳)، (۹) و (۱۰).

۲. قطع‌نامه ۹۷(۲۴) به تاریخ ۶ نوامبر ۱۹۹۷. این اصول از سوی گروه چندرشته‌ای در فساد تدوین شد. این گروه به دنبال کنفرانس مالتای وزرای دادگستری اروپا در سال ۱۹۹۴ تأسیس شد.

3. Council of Europe Recommendation Rec(2000) 10, of 11 May 2000, Appendix.

که به اقدامات اختیاری اختصاص دارد، آن قدر موسع است تا مشکلاتی مانند تبعیض عمومی و همچنین، رفتاری که در نتیجه تأثیرگذاری فاسد به صورت جانب‌داری خاص بروز یافته را دربرگیرد. عناصر مهم‌تر از نظر مبارزه با فساد عبارت‌اند از:

- جتناب از تعارض منافع (مواد ۸ و ۱۳ تا ۱۶)؛
- وظایف راجع به وفاداری (ماده ۵)، قانونمندی (ماده ۴) و بی‌طرفی (ماده ۷) در عمل؛
- رسیدگی به هدایا، پیشنهادهای ناشایست و دیگر اشکال تأثیرگذاری (مواد ۱۸ تا ۲۰)؛
- پاسخ‌گویی کارگزاران دولتی (مواد ۱۰) و (۲۵).

موضوع مورد نظر در مواد ۱۳ تا ۱۶ آمده است، زیرا نسبت به دیگر اسناد به‌طور مفصل‌تر به تعارض منافع پرداخته است. این مقررات به بررسی طیف احتمالی تعارض‌هایی که ممکن است بروز یابند می‌پردازند و الزامات مثبتی را پیش روی کارگزار مربوطه (که غالباً تنها شخصی است که از وجود تعارض آگاهی دارد) قرار می‌دهند تا تعارض‌های بالقوه را شناسایی و اعلام و اقداماتی را برای اجتناب از آنها اتخاذ کند و به تصمیمات قانونی یا عملیاتی اتخاذ شده از سوی دیگران برای رفع این تعارض عمل کند. این کد متذکر می‌شود که ممکن است منابع بالقوه تعارض‌های مکرر یا منظم در مجموع با برخی فعالیت‌های دولتی سازگار نباشند،^۱ ولی به ابزارهای خاص حل این تعارض‌ها اشاره‌ای نمی‌کند.^۲ همچنین، در اینجا از ضرورت اعمال کنترل‌هایی برای برقراری توازن میان اشکال مشروع فعالیت‌های سیاسی جانب‌دارانه حمایت شده و تعارض میان اقدامات جانب‌دارانه نیز بررسی شده‌اند. این مقررات به‌طور کلی به کارگزاران دولتی می‌پردازند، ولی نه آنهایی که دلیل انتخابشان خدمت در سمت‌های جانب‌دارانه سیاسی است.^۳

۱. ماده (۱۵).

۲. ماده (۱۵) به‌سادگی مقرر می‌کند کارگزار دولتی مربوطه باید این‌گونه تعارض‌ها را معرفی و اعلام کند و در شرایطی که ممکن است تعارض‌های دولتی بروز یابد، باید به دنبال تأییدی مقامات مافوق باشد. یگانه ابزار عملی رفع چنین تعارض‌هایی معمولاً یا الزام کارگزار مربوطه به رها کردن خود یا کنار کشیدن از منفعت تعارض‌آمیز خصوصی یا اخراج یا انتقال وی است تا اطمینان حاصل شود وظایف دولتی در تعارض قرار ندارند.

۳. بند «۴» ماده (۱) اصطلاح «کارگزار دولتی» را از آنهایی که برای یک اداره انتخاب می‌شوند، اعضای دولت و دارندگان سمت قضایی استثنا می‌کند.

۷-۱-۵ اسناد و گزارش‌های اتحادیه اروپا

۷-۱-۵-۱ کنوانسیون حمایت از منافع مالی جوامع اروپایی و پروتکل‌های الحاقی آن
این کنوانسیون (۱۹۹۵) و دو پروتکل الحاقی آن (۱۹۹۶ و ۱۹۹۷)^۱ تلاشی را از سوی اتحادیه اروپا برای مقابله با انواع تخلفات نشان می‌دهد که برای منافع مالی آن بسیار مضر است. این اسناد از لحاظ قانونی الزام‌آورند و به فساد و دیگر جرائم مالی یا اقتصادی و همچنین اقدامات مرتبط می‌پردازند، ولی تاحدی که بر منافع خود اتحادیه تأثیر می‌گذارد. این کنوانسیون فهرست فعالیت‌هایی را مورد توجه قرار داده که از آنها با عنوان «کلاهبرداری تأثیرگذار بر منافع مالی جوامع اروپایی» یاد کرده است.

پروتکل اول به فساد فعال و فساد منفعل و پروتکل دوم به پول‌شویی و مصادره عایدات کلاهبرداری و فساد به همان شکل که در سند پیشین مقرر شده‌اند می‌پردازد. اشکال فساد فعال و منفعلی که در پروتکل اول آمده‌اند عموماً شامل ارتشا و اقدامات مشابه می‌شوند. به این ترتیب، هرگونه تعهد، منفعت یا امتیازی در ازای تأثیرگذاری ناشایست بر وظیفه دولتی درخواست، پیشنهاد یا مبادله شود تحت شمول این اقدامات قرار می‌گیرد.

اشکال کلاهبرداری که در خود کنوانسیون به آن پرداخته شده دیگر حوزه‌های فساد را هم دربرمی‌گیرد، مانند ارائه اطلاعات نادرست به مرجع دولتی به منظور واداشتن وی به پرداخت وجه یا انتقال مالی که به شکل دیگری انجام نمی‌شد. پروتکل اول میان رفتار مجرمانه کارگزارانی که می‌توانند از طریق درخواست یا دریافت رشوه یا ملاحظات مشابه مرتکب «فساد منفعل شوند» با آنهایی که از طریق تعهد یا ارائه چنین ملاحظاتی برای مقاصد ناشایست مرتکب «فساد فعال» می‌شوند تمایز قائل شده است.

دیگر اسناد، به‌سادگی دولت‌های عضو را مکلف می‌کنند این اصول را در حقوق کیفری داخلی‌شان بگنجانند. این کار عموماً منجر به وضع جرائم لازم‌الاجرا نسبت به هرکسی خواهد شد که به فعالیت‌های ممنوعه اشتغال دارد. به‌طور کلی، بحث مسئولیت اشخاص حقوقی، مانند شرکت‌ها، تحت شمول همین اصل قرار می‌گیرد. ماده (۳)

1. E.U. Documents 495A1127(03), Official Journal C 316, 27/11/1995, pp.0049-0057 (Convention), 496A1023(01), Official Journal C 313, 23/10/1996, pp.0002-0010, and 497A0719(02), Official Journal C 221, 19/07/1997, pp.0012-0022.

کنوانسیون برای رؤسای مشاغل یا آنهایی که بر مشاغل نظارت دارند، مقررۀ دیگری پیش‌بینی می‌کند، یعنی برای گروه اول مسئولیت کیفری مستقل خاص و برای گروه دوم، در جایی که یک شاغل مرتکب کلاهبرداری می‌شود، مسئولیت کیفری مقرر می‌کند.

۷-۱-۵-۲ کنوانسیون مبارزه با فساد کارگزاران جامعه اروپایی یا کارگزاران دولت‌های عضو (۱۹۹۷)

این کنوانسیون^۱ اساساً به همان شروط مقرر در کنوانسیون ۱۹۹۵ در خصوص حمایت از منافع مالی (ر.ک. مطالب فوق) می‌پردازد، اما فقط رفتار کارگزاران جامعه اروپایی و دولت‌های عضو آن را مدنظر قرار می‌دهد. رفتاری که این سند نسبت به آن قابلیت اجرا دارد، اساساً ارتشا و جرائم مشابهی است که از دولت‌های عضو خواسته شده آنها را جرم‌انگاری کنند. این سند به کلاهبرداری، پول‌شویی یا دیگر جرائم مرتبط با فساد نمی‌پردازد.

۷-۱-۵-۳ اقدام مشترک ۲۲ دسامبر ۱۹۹۸ شورای اتحادیه اروپا درباره فساد بخش خصوصی

این اقدام مشترک^۲ بسیاری از مقررات مشابه اسناد پیشین اروپایی را با یک اختلاف اساسی به همراه دارد. در اینجا بر فساد بخش خصوصی تمرکز شده است. جرم‌انگاری فساد فعال و فساد منفعل ارتكابی «در جریان دادوستد» الزامی است و مواردی را دربرمی‌گیرد که نه راشی و نه مرتشی به‌هیچ‌وجه با اداره دولتی ارتباط نداشته‌اند. البته این اقدام «دادوستد» با دولت را هم دربرمی‌گیرد. خط‌مشی اصلی این است که، با استناد به قوانین کیفری دولت‌های عضو، با فعالیت‌های فاسد بخش خصوصی مبارزه شود، آن هم به این دلیل که آنها رقابت آزاد در بازار مشترک را از بین می‌برند و این منجر به آسیب اقتصادی به آنهایی می‌شود که این اقدامات را مرتکب نمی‌شوند.^۳ این متن به‌نحوی نگارش یافته که از لحاظ قانونی الزام‌آورست و از دولت‌های عضو خواسته شده تا دو سال مانده به لازم‌الاجرا شدن آن، پیشنهادهای خود را برای نحوه اجرای آن ارائه دهند.

1. Document 497A0625(01), Official Journal C 195, 25/06/1997, pp.0002-0011.

2. Document # 498X0742, Official Journal L 358, 31/12/1998, pp. 0002-004.

۳. بند «۲» ماده (۲) و بند «۲» ماده (۳).

۷-۱-۶ اسناد و گزارش‌های سازمان کشورهای آمریکایی

۷-۱-۶-۱ کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد

تمرکز اصلی راهبرد مبارزه با فساد سازمان کشورهای آمریکایی بر کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد بوده است.^۱ این کنوانسیون به‌عنوان سند حقوقی الزام‌آور تدوین شده است، هرچند بعضی از مقررات خاص آن با لسانی بیان شده‌اند که از لحاظ اجرا محدودیت‌هایی را ایجاد یا اعمال نظرهایی را امکان‌پذیر می‌کنند. به‌طور کلی، الزامات راجع به جرم‌انگاری اقدامات فاسد لازم‌الاجراست، درحالی‌که دولت‌های عضو فقط باید به نهادینه کردن دیگر مؤلفه‌ها توجه داشته باشند، مانند اجرای برخی تمهیدات پیشگیرانه. این سند از ۶ مارس ۱۹۹۷ لازم‌الاجرا شده است و ۲۰ کشور عضو سازمان کشورهای آمریکایی آن را تنفیذ کرده‌اند.^۲ کشورهایی که عضو این سازمان نیستند نیز می‌توانند به آن ملحق شوند.^۳

این کنوانسیون، نسبت به اسناد اروپایی و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، حوزه وسیع‌تری را دربرمی‌گیرد. آن اسناد اساساً بر ارتشا و متغیرهای آن تمرکز کرده‌اند و درعین حال، به رفتاری محدود شده‌اند که از سوی «... یک کارگزار دولتی یا شخصی که امور دولتی را انجام می‌دهد...» ارتکاب یابد یا بر وی تأثیر گذارد که هر دو اینها تعریف شده‌اند.^۴ اما این کنوانسیون علاوه بر ارتشای فعال و منفعل، هرگونه فعل یا ترک فعل هر شخص یا کارگزاری را نیز دربرمی‌گیرد که با قصد تحصیل منافع نامشروع و استفاده متقلبانه یا پنهان‌سازی مال حاصل از فساد نیز ارتکاب می‌یابد. به دولت‌های عضو اجازه داده شده این سند را به دیگر اشکال فساد تسری دهند، البته به شرطی که کشورهای مربوطه با آن موافق باشند. همچنین، این سند شروع به جرائم را هم دربرمی‌گیرد و نسبت به اشکال مختلف شرکای جرم، مانند تبانی‌کنندگان و آنهایی که مجرمان را

1. OAS General Assembly Resolution AG/res. 1398 (XXVI-0/96) of 29 March 1996, Annex.

تمامی اسناد این سازمان به زبان‌های اسپانیایی، انگلیسی، فرانسوی و پرتغالی موجود است.

۲. آرژانتین، باهاماس (ایالت)، بولیوی، کانادا، شیلی، کلمبیا، کاستاریکا، جمهوری دومینیکن، اکوادور، السالوادور، هوندوراس، مکزیک، نیکاراگوئه، پاناما، پاراگوئه، پرو، ترینیداد و توباگو، ایالات متحده آمریکا، اروگوئه و ونزوئلا.

۳. ماده (۲۳).

۴. ماده (۱).

تحریک یا معاونت می‌کنند قابلیت اجرا دارد.^۱ از دولت‌های عضو خواسته شده آن افعال یا ترک افعال و همچنین ارتشای فراملی و دارا شدن غیرقانونی (ر.ک. مطالب ذیل) را به‌عنوان جرائم داخلی به تصویب برسانند و اطمینان دهند که مقررات مناسبی را برای تسهیل اشکال مورد نیاز همکاری، مانند معاضدت قضایی و استرداد، تدوین می‌کنند.^۲

مسائل ارتشای فراملی و دارا شدن غیرقانونی به‌طور مجزا آمده‌اند. با توجه به اینکه برخی کشورها با ملاحظات قانون اساسی‌شان مواجه‌اند، این دسته از جرائم به قانون اساسی و اصول بنیادین نظام قانونی هریک از دولت‌های عضو واگذار شده است و درعین حال، اذعان شده که ممکن است محدودیت‌های ناشی از قوانین اساسی مانع اجرای کامل این سند شود یا آن را محدود کند. در چنین شرایطی و در جایی که یکی از دولت‌های عضو به این دلایل این اقدامات را جرم‌انگاری نمی‌کند، همچنان مکلف است با دیگر دولت‌های عضو کمک و همکاری خود را حفظ کند، البته، «... تاحدی که قوانین داخلی‌اش چنین اجازه‌ای را می‌دهد». همچنین، ارتشای فراملی و دارا شدن غیرقانونی به‌عنوان «فعالیت‌های فاسد» مورد توجه قرار گرفته‌اند که این باعث می‌شود موضوع دیگر مقررات این سند نیز قرار گیرند.

درخصوص ارتشای فراملی مقرر شده که دولت‌های عضو مکلف‌اند پیشنهاد یا اعطای رشوه به کارگزار دولتی خارجی را ازسوی کلیه اتباع، ساکنان دائم یا مشاغل مقیم در قلمروشان «... منع کنند و به مجازات برسانند...».^۳ این لسان موسع‌تر از مقرره‌های مشابه در کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی است. زیرا نه فقط ارتشای مرتبط با یک قرارداد یا دادوستد، بلکه در جایی که ارتشا با «هرگونه فعل یا ترک فعلی در فعالیت‌های دولتی کارگزار مورد نظر» مرتبط است را هم دربرمی‌گیرد. درخصوص دارا شدن غیرقانونی به‌سادگی آمده است: «افزایش قابل توجه» در دارایی‌های کارگزار دولت که نمی‌تواند به‌طور متعارف این افزایش را با فعالیت‌ها و درآمدهای

۱. ماده (۶).

۲. ماده (۷).

۳. ماده (۸).

قانونی‌اش توجیه کند جرم‌انگاری شود.

شروط جرم‌انگاری مذکور اساساً الزام‌آورند. مضافاً اینکه، از دولت‌های عضو خواسته می‌شود به یک سلسله جرائم دیگر نیز توجه کنند که اگر به تصویب برسند، مطابق کنوانسیون «فعالیت‌های فاسد» محسوب می‌شوند و زمینه اجرای شروط همکاری را حتی میان کشورهایی که آنها را به تصویب نرسانده‌اند فراهم می‌کنند.^۱

• استفاده ناشایست کارگزار از اطلاعات محرمانه؛

• استفاده ناشایست کارگزار از اموال دولتی؛

• دنبال کردن تصمیمی از مرجع دولتی برای منافع نامشروع؛

• منحرف کردن ناشایست اموال، بودجه یا اوراق بهادار دولتی.

این کنوانسیون تمهیدات پیشگیرانه‌ای را نیز مقرر می‌کند، هرچند همان‌طور که اشاره شد، الزام‌آور نیستند:^۲

• معیارهای رفتاری فعالیت‌های دولتی و سازوکارهایی برای اجرای آنها؛

• آموزش کارکنان دولت راجع به مسئولیت‌ها و قواعد اخلاقی؛

• نظام‌هایی برای ثبت درآمدها، دارایی‌ها و تعهدات آنهايي که امور دولتی را اجرا می‌کنند؛

• نظام‌های کنترل و درآمد دولتی که از فساد جلوگیری می‌کنند؛

• قوانین مالیاتی که از رفتارهای مطلوب برای هزینه‌های مرتبط با فساد جلوگیری می‌کنند؛

• حفاظت از کسانی که فساد را گزارش می‌کنند؛

• نهادهای ناظر به‌منظور پیشگیری، شناسایی، مجازات و ریشه‌کنی فساد؛

• مطالعه تمهیدات پیشگیرانه دیگر.

همانند چندین سند دیگر، رازداری بانکی را نمی‌توان دستاویز همکاری نکردن قرار داد، اما در جایی که اطلاعات حمایت شده از سوی مقررات رازداری بانکی افشا می‌شوند نمی‌توان از آنها برای مقاصدی خارج از حوزه درخواست اولیه و بدون اجازه دولت

۱. ماده (۱۱).

۲. ماده (۳).

ارائه‌دهنده استفاده کرد.^۱ واقعیت این است فعل فاسدی که با انگیزه‌ها یا اهداف سیاسی آمیخته است، ضرورتاً تحت شمول «جرائم سیاسی» قرار نمی‌گیرد تا از رویه‌های حاکم بر معاضدت قضایی و استرداد به دور ماند.^۲ این کنوانسیون دولت‌های عضو را ملزم نمی‌کند تا جرائم را عطف به‌ماسبق کنند، اما نسبت به فعالیت‌های فاسدی که پیش از لازم‌الاجرا شدن آن ارتکاب یافته‌اند قابلیت اجرا دارد.^۳

۲-۶-۱-۷ سازوکار تکمیلی اجرای کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد

به دنبال لازم‌الاجرا شدن این کنوانسیون، اولین کنفرانس دولت‌های عضو از ۲ تا ۴ مه ۲۰۰۱ در شهر بوئنوس آیرس برگزار شد تا سازوکار تکمیلی اجرای آن به تصویب برسد.^۴ این کنفرانس برقراری یک سازوکار را دنبال می‌کرد تا اجرای کنوانسیون ارتقا یابد، تعهدات خاص کنوانسیون پیگیری و همکاری‌های فنی و هماهنگ‌سازی قوانین داخلی مربوطه تسهیل شود. در این راستا کمیته کارشناسان تأسیس شد تا کنوانسیون و تک‌تک مقررات آن را، به همان شکل که دولت عضو اجرا می‌کند، از لحاظ فنی تجزیه و تحلیل کند. سپس، گزارش‌ها و توصیه‌های آن از سوی کنفرانس دولت‌های عضو بازنگری می‌شود. در این کنفرانس، نمایندگان تمامی کشورهای مربوطه حضور و این اختیار را دارند که توصیه‌ها را اجرا کنند.

کمیته کارشناسان بی‌طرفانه کشورهایی را برای بازنگری گزینش می‌کند، از طریق پرسش‌نامه اطلاعاتی را به‌دست می‌آورد و گزارش مقدماتی را تنظیم می‌کند. هر کشوری که قرار است بازنگری شود، پیشاپیش آگاه و این فرصت به آن داده می‌شود تا متن گزارش مقدماتی را بازنگری کند. در نهایت، کنفرانس کشورهای عضو گزارش‌های نهایی را بازنگری می‌کند و سپس منتشر می‌شوند. از کمیته کارشناسان خواسته شده قواعد شکلی‌اش را تصویب و منتشر کند و موظف است زمینه مشارکت شایسته جامعه

۱. ماده (۱۶).

۲. ماده (۱۷).

۳. ماده (۱۹).

4. OAS General Assembly Resolution AG/RES.1784 (XXXI-O/01), 5 June 2001, and Summary Minutes of the Conference of State Parties, Annexed.

مدنی را در این فرایند فراهم کند.

۷-۲ برنامه سی‌ویکم

۷-۲-۱ اسناد قانونی ملی

فساد سوء‌استفاده از اختیارات (دولتی) برای منافع شخصی تعریف شده است. مشکل تعریف بسیاری از اعمال به‌عنوان فساد به این واقعیت برمی‌گردد که فقط گاهی اوقات واقعاً خسارت خود را بر دولت، فرد یا عموم مردم وارد می‌آورند. عمده آسیب آنها اساساً به تصور منفی‌ای مربوط می‌شود که در نهایت منجر به کاهش اعتماد مردم به دولت می‌شود.

۷-۲-۲ حقوق کیفری

۷-۲-۲-۱ مجازات فساد و فعالیت‌های مرتبط با آن

همان‌طور که در تعریف آمد، فساد شامل هرگونه فعالیت مجرمانه مانند ارتشا، اختلاس و سرقت از منابع عمومی به‌دست کارگزاران دولتی، کلاهبرداری‌ای که به دولت خسارت می‌زند و اخاذی و همچنین، تطهیر عواید این فعالیت‌ها می‌شود. برخی رفتارهای دیگر مانند جانب‌داری و تبارگماری، تعارض منافع و همکاری با جناح‌های سیاسی تحت شرایط خاصی ممکن است تحت شمول قوانین کیفری یا اداری و به تبع آن ضمانت‌اجراهای مناسب قرار گیرند.

تمهید دیگری که شایسته است به آن توجه شود جرم‌انگاری ایجاد بودجه‌های مخفی، انباشت دارایی‌های «مجرمانه» با هدف استفاده از آنها در ارتشاست. در بسیاری از نظام‌های قانونی ملی، ایجاد بودجه‌های مخفی ضرورتاً غیرقانونی تلقی نمی‌شود.

هم‌اکنون تمایل رو به رشدی در هر دو سطح ملی و بین‌المللی برای جرم‌انگاری تصاحب ثروت فاقد توجیه مشاهده می‌شود. به‌این ترتیب، هریک از کارکنان دولتی (پیشین) که از معیار زندگی برخوردار بوده یا هستند، یا منابع مالی یا اموالی در اختیار دارند که اساساً با درآمد قانونی شناخته شده کنونی یا گذشته‌شان تناسبی ندارد و نمی‌توانند توجیه قانع‌کننده‌ای ارائه دهند تحت شمول ضمانت اجرای کیفری قرار می‌گیرند. چندین قانون‌گذار ملی این مقررات را به تصویب رسانده‌اند و در سطح

بین‌المللی نیز جرم «دارا شدن غیرقانونی» یا «ثروت فاقد توجیه» به‌عنوان ابزار مورد قبول برای مبارزه با فساد مطرح شده است.^۱

از آنجا که اشخاص حقوقی، به‌ویژه شرکت‌ها، غالباً مرتکب فساد حرفه‌ای و کلان می‌شوند، لازم است در خصوص تحمیل مسئولیت کیفری به آنها راه‌حل‌های دستوری اتخاذ شود. این موضوع از سوی بسیاری از حوزه‌های قضایی پذیرفته و در برخی اسناد حقوقی بین‌المللی مطرح شده است. شرکت‌هایی که مرتکب جرم می‌شوند یا نسبت به ارتکاب فعالیت‌های مجرمانه از سوی کارکنانشان تسامح نشان می‌دهند، ولی با هیچ‌گونه خطر انحلال یا از دست دادن دارایی‌هایشان مواجه نمی‌شوند، بعید است تبعیتشان از قانون را تقویت کنند. این مسئله به‌ویژه در جایی صادق است که انگیزه‌هایی برای رعایت نکردن قانون نیز وجود داشته باشد، آن‌گونه که غالباً در مورد فساد صدق می‌کند. علاوه بر کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی، کنوانسیون حقوق کیفری شورای اروپا نیز اعمال مسئولیت (کیفری) به اشخاص حقوقی را به‌دلیل مشارکت در فسادهای فعال و منفعل و پول‌شویی پیش‌بینی کرده است.^۲

۷-۲-۲-۲ شروط جرم‌انگاری کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد

فصل سوم این کنوانسیون، در مجموع به ۱۲ عنوان مجرمانه فساد، پنج عنوان مجرمانه مرتبط با پول‌شویی و دو عنوان مجرمانه مرتبط با ممانعت از اجرای عدالت می‌پردازد. از

۱. ر.ک. ماده (۲۰) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد (دارا شدن غیرقانونی). در برخی کشورها مفروض دانستن غیرقانونی بودن ثروتی که دستیابی به آن اثبات شده است تعرض به حق بی‌گناهی تلقی شده است، هرچند در برخی دیگر به‌عنوان تمهیدی قدرتمند برای مبارزه با فساد به اثبات رسیده است. برای بحث راجع به این موضوع‌ها و گزینه‌های جایگزین، ر.ک. برنامه‌های بیست و هفتم (تحقیقات مالی و نظارت بر دارایی‌ها) و سی و پنجم (تأمین بار اثبات در رسیدگی‌های قانونی به فساد).

۲. ر.ک. ماده ۲۶ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد. این کنوانسیون از کنوانسیون پیشین خود برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی، سند GA/RES/55/25، ضمیمه ۱، که در ماده (۱۰) آن آمده، تبعیت کرده است. از آنجا که نظام‌های حقوقی تمامی کشورها تسری مسئولیت کیفری به اشخاص حقوقی را نپذیرفته‌اند، اسناد فوق امکان تحمیل اشکال مختلف مسئولیت کیفری، مدنی یا اداری را مجاز دانسته‌اند و به اختیار قانون‌گذار داخلی گذاشته‌اند. همچنین، این اسناد مقرر می‌کنند ضمانت اجراهای پیش‌بینی شده باید «مؤثر، متناسب و بازدارنده باشند». ر.ک. بند «۴» ماده (۱۰) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد.

این موارد، با توجه به مفاهیم اساسی نظام حقوقی هریک از دولت‌های عضو، هشت عنوان الزام‌آور و دو عنوان مورد نیاز است. مابقی هم باید از سوی دولت‌های عضو مورد ملاحظه قرار گیرد، اما ضرورتی به قانون‌گذاری آنها نیست. همچنین، کنوانسیون این اصل را مقرر می‌کند که مقررات آن فقط حداقل معیارها را پیش‌بینی کرده‌اند و دولت‌های عضو می‌توانند نسبت به آنها مقررات «موسع‌تر یا شدیدتری» را به تصویب برسانند یا حفظ کنند.^۱ شروط جرم‌انگاری عبارت‌اند از:

- ارتشای فعال کارگزار دولتی داخلی (قسمت «الف» ماده (۱۵))؛
- ارتشای منفعل نسبت به کارگزار دولتی داخلی (قسمت «ب» ماده (۱۵))؛
- ارتشای فعال کارگزار دولتی خارجی یا کارگزار سازمان بین‌المللی راجع به دادوستد بین‌المللی (بند «۱» ماده (۱۶))؛
- ارتشای منفعل کارگزار دولتی خارجی یا کارگزار سازمان بین‌المللی (بند «۲» ماده (۱۶))؛
- اختلاس، سوءتصاحب یا ایجاد دیگر انحرافات در اموال به‌دست کارگزار دولتی (ماده (۱۷))؛
- ارتشای فعال کارگزار دولتی نسبت به سوءاستفاده از نفوذ (قسمت «الف» ماده (۱۸))؛
- ارتشای منفعل کارگزار دولتی نسبت به سوءاستفاده از نفوذ (قسمت «ب» ماده (۱۸))؛
- سوءاستفاده از کارکردها (اقدام غیرقانونی یا خودداری از انجام دادن فعالیت به‌منظور کسب منفعت ناشایست) (ماده (۱۹))؛
- دارا شدن غیرقانونی (افزایش قابل ملاحظه‌ی دارایی‌ها که به‌طور متعارف نمی‌توان آن را با درآمد قانونی توجیه کرد) (ماده (۲۰))؛
- ارتشای فعال شخص حاضر در بخش خصوصی در جریان فعالیت‌های مالی یا تجاری (قسمت «الف» ماده (۲۱))؛
- ارتشای منفعل شخص حاضر در بخش خصوصی در جریان فعالیت‌های مالی یا تجاری (قسمت «ب» ماده (۲۱))؛

- اختلاس اموال بخش خصوصی (ماده (۲۲))؛
- تبدیل یا انتقال عواید جرم به‌منظور پنهان ساختن یا تغییر دادن منشأ غیرقانونی آن (قسمت ۱ الف) (۱) ماده (۲۳)؛
- پنهان‌سازی یا تغییر ماهیت واقعی عواید جرم و غیره (قسمت ۱ الف) (۲) ماده (۲۳)؛
- تحصیل، تصاحب یا استفاده از عواید جرم (قسمت ۱ ب) (۱) ماده (۲۳)؛
- پنهان‌سازی (مخفی کردن یا نگهداری مستمر با آگاهی از اینکه مال مورد نظر در نتیجه یکی از جرائم کنوانسیون به‌دست آمده است) (ماده (۲۴))؛
- ممانعت از اجرای عدالت نسبت به شهادت یا دیگر ادله (بند «الف» ماده (۲۵))؛
- ممانعت از اجرای عدالت نسبت به انجام دادن وظایف اداری (بند «ب» ماده (۲۵)).

۳-۲-۷ مصادره عواید فساد

چندی است مصادره عواید جرم و دیگر اموال به‌کار رفته در ارتکاب جرم یا اختصاص یافته برای به‌کارگیری در ارتکاب جرم به‌عنوان عامل بازدارنده و ضمانت اجرا به‌کار می‌رود. چارچوب‌های اساسی ردیابی، مسدود کردن، توقیف و مصادره این دارایی‌ها یا اموال و همچنین، همکاری بین‌المللی در خصوص آن در هر دو کنوانسیون مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روان‌گردان (۱۹۸۸) و کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی (۲۰۰۰) پیش‌بینی شده است. هم‌اکنون مقررات مشابهی در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد (۲۰۰۳) پیش‌بینی شده که در حوزه بازپایی دارایی‌هایی که به‌طور غیرقانونی از یک کشور به کشور دیگر انتقال یافته‌اند توسعه قابل ملاحظه‌ای به چشم می‌خورد.^۱

در گذشته، مصادره عواید جرم مشکلات حقوقی و اجرایی را به بار آورده بود که برخی از آنها در نظام‌های حقوقی مختلف برطرف شده است. با اینکه معمولاً در خصوص

۱. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، مواد (۳۱) (مسدود کردن، توقیف و مصادره) و (۵۵) (همکاری بین‌المللی به‌منظور مصادره). تمامی مقررات پیش‌بینی شده در فصل پنجم، که در مواد (۵۱) تا (۵۹) آمده‌اند، به بازپایی دارایی‌ها اختصاص دارد.

حقوق راجع به فرض بی‌گناهی و دادرسی منصفانه ملاحظاتی اعمال می‌شود، اما در برخی کشورها براساس قاعدهٔ سبک‌تر بار اثبات مدنی «توازن احتمالات» اجازه داده شده غرامت مدنی یا شبه‌مدنی تحمیل شود.^۱ در بعضی نظام‌ها در جایی که متهم به دلیل ارتکاب جرم اصلی مطابق با رویه معمول بار اثبات دعاوی کیفری محکوم شده است، غرامت با بار اثبات کمتر نیز امکان‌پذیر است. به‌منظور رفع مشکل عواید یا دیگر اموال مرتبط با جرائمی که نمی‌توان آنها را تحت تعقیب قرار داد، بسیاری از نظام‌ها اجازه داده‌اند چنانچه ادلهٔ ارائه شده به‌صورت فراتر از ظن متعارف اثبات کند که دارایی‌ها عواید جرم هستند، بدون هیچ محکومیتی می‌توان نسبت به مصادره آنها اقدام کرد (غرامت مالی). بعضی نظام‌ها این حوزه را محدودتر و مقرر کرده‌اند اگر متهم فوت کرده یا گریخته باشد یا به هر دلیل دیگری نتوان وی را تحت تعقیب قرار داد می‌توان آن را به مواردی تسری داد که مجرم را نمی‌توان به دلیل امتیازات یا مصونیت‌ها تحت تعقیب قرار داد. همچنین، در نظام‌هایی که این مسئله مغایر با فرض بی‌گناهی تلقی نمی‌شود، می‌توان مصادره را به جرائمی مانند دارا شدن غیرقانونی نیز تسری داد.

۷-۲-۴ قوانین تسهیل‌کنندهٔ شناسایی فساد

با اینکه فساد فی‌نفسه جرمی بدون قربانی نیست، اما برخلاف اکثر جرائم، غالباً نمی‌توان قربانی آن را به آسانی شناسایی کرد. معمولاً اشخاص درگیر خود به‌نحوی ذی‌نفع محسوب می‌شوند و از محرمانه ماندن آن سود می‌برند. دستیابی به ادلهٔ روشن راجع به پرداخت واقعی رشوه می‌تواند بسیار مشکل باشد و فعالیت‌های فاسد بسیاری بدون مجازات بمانند. شیوه‌های سنتی گردآوری ادله غالباً به نتایج قانع‌کننده‌ای منتهی نمی‌شوند. برای برقراری رویه‌های جدیدتر برای گردآوری ادلهٔ قوانین بیشتری لازم است؛ مانند آزمون سلامت، مقررات راجع به عفو عمومی برای آنهايي که به معاملات

۱. این رویکرد در ایتالیا و ایالات متحده و همچنین، با یک نوسان متفاوت، در آلمان قابلیت اجرای خود را اثبات کرده است. با این حال، به‌هنگام برقراری چنین نظام‌هایی، قانون‌گذاران باید به‌خاطر داشته باشند که هرچه فرایندها و نتایج مرتبط با غرامت از پیوند نزدیک‌تری با جرائم سابق و رسیدگی‌های کیفری و مجازات‌های مشابه برخوردار باشند، احتمال بیشتری وجود دارد که محاکم داخلی معیارهایی بالاتری را برای دلیل‌انگاری و شروط سخت‌تری را برای رسیدگی که معمولاً در تعقیب‌های کیفری ملاحظه می‌شود اعمال کنند.

فساد اشتغال داشته‌اند، حمایت از اطلاع‌دهندگان، لغو و یا محدود کردن رازداری بانکی، شرکتی و حرفه‌ای گسترده، قوانین پول‌شویی و دسترسی به اطلاعات.^۱

۷-۲-۵ قوانین پول‌شویی

قوانین پول‌شویی با ارائه مبنایی برای تحقیقات مالی به شناسایی فساد و جرائم مرتبط با آن کمک شایسته‌ای می‌کنند. الزامات راجع به معرفی و ثبت و همچنین، گزارش معاملات مشکوک به نحوی که در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی و کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مقرر شده،^۲ نه فقط به شناسایی جرم پول‌شویی، بلکه به شناسایی فعالیت‌های مجرمانه‌ای که عواید نامشروعی از آنها ناشی شده‌اند نیز کمک می‌کند. براین اساس، آنچه اهمیت دارد این است که پذیرفته شود فساد نسبت به پول‌شویی جرم اصلی محسوب می‌شود.

معرفی ذی‌نفع‌های واقعی معاملات از سوی مؤسسات مالی، غالباً کار دشواری است. مجرمانی که به پول‌شویی اشتغال دارند، اصولاً از هویت‌های نادرست استفاده می‌کنند. در جایی که مؤسسات مالی درمی‌یابند هویت واقعی روابط مالی مشکوک است و به دلیل خطمشی‌های اتخاذ شده از سوی شرکت، که اساساً برپایه تضمین ناشناس ماندن طراحی شده‌اند، این شناسایی غیرممکن است باید از وارد شدن به آنها پرهیز کنند. علاوه بر این، لازم است تمامی اطلاعات مرتبط راجع به مشتری و معامله مورد نظر به ثبت برسند. برای اینکه این مهم به خوبی مدیریت شود باید حداقل این الزام وجود داشته باشد که چنانچه معامله از میزان ارزشی فراتر رفت یا در جایی که مشتری قصد دارد یک دادوستد دائمی را

۱. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، بند «۴» ماده (۸) (تمهیداتی برای تسهیل گزارش فساد از خدمات دولتی)؛ بند «۲» ماده (۱۳) (اطمینان از آگاهی عمومی از مراجعی که می‌توان به آنها فساد را گزارش کرد)؛ مواد (۳۲) و (۳۳) (حمایت از قربانیان، شهود و اشخاصی که فساد را گزارش می‌کنند)؛ ماده (۳۷) (تمهیداتی برای تسهیل همکاری با مجریان قانون، تخفیف در مجازات و غیره)؛ ماده (۴۰) (سازوکارهای فائق آمدن بر رازداری بانکی)؛ مواد (۴۶) تا (۴۹) (همکاری، کمک و غیره... در خصوص مراجع ذی‌صلاح خارجی)؛ و ماده (۵۰) (فنون خاص تحقیق).

۲. ر.ک. قسمت الف بند «۱» ماده (۱۴). همچنین، بند «۱» ماده (۵۲) که مقرر می‌دارد از معاملات یا حساب‌هایی که امکان انتقال‌های نامشروع در آنها زیاد است، بررسی دقیق و موسعی به عمل آید.

با مؤسسه برقرار کند، مانند افتتاح حساب، تشریفات ثبت به انجام رسد. صرف‌نظر از ارزش یک معامله، متصدیان مالی موظفاند معاملاتی که نسبت به آنها ظن متعارف وجود دارد که دارایی‌های ناشی از جرائم اصلی پول‌شویی محسوب می‌شوند را هم گزارش کنند. اگر مؤسسه خودش این معاملات را انجام دهد، باید مرجع گزارش‌دهنده آن مستقل باشد.

برای حمایت از مؤسسات مالی در اجرای این وظیفه باید «کاتالوگ‌های پرچم سرخ» تهیه شود که مبین مواردی هستند که مؤسسات موظفاند نسبت به معاملاتی که هدف اقتصادی واضح یا قانونی شفافی ندارند ملاحظات خاصی را اعمال کنند. معیار مرتبط با فساد — پول‌شویی با آنچه در «پرچم‌های سرخ» مواد مخدر — پول‌شویی درج می‌شود متفاوت است. این امکان وجود دارد که میان حوزه‌های پرخطر، صنایع و اشخاص و معاملات خطرناک تمایزهایی اعمال شود. براین اساس، توصیه می‌شود فهرست‌های سنتی شرایط «پرچم‌های سرخ» که به عواید احتمالی فساد پرداخته‌اند مورد توجه قرار گیرند.

الزامات فوق ضرورتاً نباید به مؤسساتی محدود شوند که مسئولیت عملیات‌های مالی را به عهده دارند، بلکه باید این الزامات به دیگر مشاغلی که اصولاً معاملات ارزشمندی انجام می‌دهند، مانند دلان یا کارگزاران طلا، سهام شرکت‌ها و دیگر کالاهای ارزشمند نیز، تسری یابد.

در این قانون، باید برای تخطی از این الزامات مجازات‌های مناسبی در نظر گرفته شود. در بعضی حوزه‌های قضایی می‌توان اقداماتی را درخصوص تضمین حمایت شایسته از کارکنان بانک مدنظر قرار داد.

۶-۲-۷ محدودیت رازداری بانکی و حرفه‌ای در کنار تدوین قوانین مناسب برای

شرکت‌ها

قوانین رازداری بانکی، مانعی جدی در برابر تحقیقات موفقیت‌آمیز فساد محسوب می‌شوند. کنوانسیون مواد مخدر، کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی و کنوانسیون مبارزه با فساد^۱ در چارچوب مصادره به موضوع رازداری بانکی پرداخته‌اند.

۱. ماده (۴۰). همچنین، ر.ک. بند «۸» ماده (۴۶) (رازداری بانکی مبنای امتناع از معاضدت قضایی قرار نمی‌گیرد).

اقدامات صورت گرفته در خصوص کاستن از میزان رازداری مالکیت حساب‌ها باعث شده در برخی بهشت‌های سنتی مالیاتی رویه‌های تعدیل شده‌ای برقرار تا دسترسی به حساب‌ها تسهیل شود و امکان مصادره به‌نحو قابل توجهی افزایش یابد، درحالی که دیگر حوزه‌های قضایی به‌دلیل اعمال مقررات موسع‌تر در حوزه رازداری بانکی سهم بیشتری از بازار بین‌المللی را تصاحب کرده‌اند.

بااین‌حال، رازداری بانکی فقط مانع تحقیقات محسوب نمی‌شود. حساب‌هایی که به‌نام یک شرکت افتتاح می‌شود، غالباً باعث می‌شوند ذی‌نفع‌های اصلی ناشناس بمانند. قوانین و مقررات بانکی که از دستیابی به اطلاعات راجع به هویت صحیح ذی‌نفع‌ها جلوگیری می‌کنند به‌عنوان منشأ نگرانی‌های نهادهای بین‌المللی مختلف شناخته شده‌اند، مانند گروه کارشناسی پاریس راجع به فساد و مجاری مالی آن^۱ و کارگروه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی راجع به فساد.^۲

۷-۲-۷ قانون‌گذاری برای دسترسی به اطلاعات

قوانین راجع به دسترسی اطلاعات، معمولاً چهار شیوه را برای تحقق این هدف اتخاذ می‌کنند که عبارت‌اند از:

- از هریک از اداره‌های دولتی خواسته می‌شود بیانیه سالیانه‌ای را درخصوص فعالیت‌هایشان منتشر کنند؛
- حق قانونی لازم‌الاجرای دسترسی به اطلاعات مستند که ازسوی دولت براساس استثنائاتی، مانند ضرورت متعارف حمایت از منافع عمومی یا حریم خصوصی، وضع شده است باید به رسمیت شناخت شود؛
- حق افراد در اصلاح کلیه سوابق حاوی اطلاعات راجع به آنها، که معتقدند ناقص، نادرست، تاریخ گذشته یا گمراه‌کننده‌اند، باید به رسمیت شناخته شود؛
- مراجع مستقل باید نظام دولایه‌ای پیش‌بینی کنند تا علیه هرگونه امتناع از ارائه اطلاعات اقامه دعوا کنند.

1. Paris Expert Group on Corruption and its Financial Channels

2. Report of the Expert Group Meeting on Corruption and its Financial Channels (Paris, 30 March to 1 April 1999), I.C.6 (f), and I.D.11.

۷-۲-۸ حقوق اداری

رویه‌های اداری که تحت نظارت قضایی قرار دارند و به حقوق شهروندان در رسیدگی، شروط ابلاغ و حق ارائه دلایل برای تصمیم‌گیری کارگزار دولتی می‌پردازند، همگی سازوکارهای مؤثری برای پیشگیری و کنترل فعالیت‌های فاسد محسوب می‌شوند، زیرا ابزاری را در اختیار جامعه مدنی قرار می‌دهند که سوءاستفاده از اختیارات را به چالش می‌کشند. همچنین، آنها سازوکارهای مؤثری برای شهروندانی محسوب می‌شوند که سیاست‌گذاری‌های غیرشفاف را به چالش می‌کشند.

با برقراری حقوق شکلی اداری، که از لحاظ قضایی لازم‌الاجراست، سیاست‌مداران امر نظارت بر رأی‌دهندگانشان را، یعنی کسانی که می‌توانند با اقامه دعوا درخصوص سوءاستفاده از قدرت سیاسی یا دیوان‌سالاری فشار عمومی ایجاد کنند، از حالت متمرکز خارج می‌سازند. در چنین مواردی، قوانین و رویه‌های ماهوی اداری را می‌توان به‌عنوان ابزارهای تضمین پاسخ‌گویی مدنظر قرار داد و به‌صورت ابزارهای کنترل سیاسی در حکومت به اجرا درآورد. این قوانین با هدف نظارت و تنبیه انضباطی کارگزاران دولتی به اجرا درمی‌آیند.

همچنین، هنگامی که حقوق اداری به‌عنوان ابزار مبارزه با فساد مورد توجه قرار می‌گیرد، لازم است به برخی نقاط ضعف‌ها نیز توجه شود. رویه‌های اداری گسترده ممکن است منجر به برقراری نظام اداری کندتر و انعطاف‌ناپذیرتر شوند. درعین حال، حقوق شکلی، که در سطح گسترده به رقبای سیاست‌مداران اعطا شده، ممکن است در راستای اهداف سیاسی و برای کسب منافع انتخاباتی به کار روند.

۷-۳ برنامه سی‌ودوم

۷-۳-۱ عفو عمومی، مصونیت و تخفیف مجازات

۷-۳-۱-۱ پیشینه

به‌طور کلی، اعمال عفو عمومی یا مصونیت در پرونده‌های فساد با اهداف بازدارندگی، مسئولیت‌کیفری و برکناری اشخاص فاسد از سمت‌هایی که ممکن است مجدداً در آنها مرتکب فساد شوند مغایر است. چندین مقرر از کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با

فساد از این خط‌مشی‌ها حمایت کرده‌اند که مهم‌ترین آنها در ماده (۳۰) آمده است. در این ماده مقرر شده به‌هنگام تحمیل ضمانت اجراها شدت جرم مورد توجه قرار گیرد.^۱ باین‌حال، شرایطی وجود دارد که می‌توان عفو عمومی یا مصونیت را اعمال کرد. مصونیت یا به هر شکل تخفیف مجازات‌ها ممکن است در جایی اعطا شود که متهم فساد را گزارش یا به‌نحو دیگری به مراجع ذی‌صلاح کمک یا با آنها همکاری کرده است. این گزینه‌ها به‌صراحت در ماده (۳۷) کنوانسیون آمده‌اند. کلی‌تر از آن، در جایی که تعداد زیادی از کارگزاران رده پایین درگیرند، عفو عمومی که به دنبال آن آموزش مجدد نیز داده می‌شود، ممکن است نسبت به هزینه‌های ناشی از تعداد زیاد تعقیب و جایگزینی تعداد زیادی از کارگزاران دولتی امری مرجح باشد. دولت‌هایی که به دنبال شروعی تازه هستند، ممکن است عفو محدود یا عمومی را ترجیح دهند تا هر آنچه از گذشته مانده را پاک کنند و با تمرکز بر روی منابع ناچیز به دنبال اجرای اصلاحاتی باشند که از فساد بیشتر جلوگیری می‌کنند، نه اینکه به دنبال تعقیب و مجازات فساد گذشته باشند. در نهایت اینکه، در موارد «فساد کلان» عفو عمومی ممکن است در جریان مذاکره راجع به انتقال آرام و بدون دردسر قدرت و یا بازگرداندن عواید جرم به کارگزاران ارشد اعطا شود. در کنار مصونیت یا تخفیف مجازات، مطابق ماده (۳۷) (همکاری با مراجع ذی‌صلاح)، این موارد برای دولتمردان درگیر با این امور مسائل سیاسی محسوب و معمولاً به‌صورت موردی تبیین می‌شوند. آنهایی که با چنین تصمیماتی مواجه‌اند، مسئولیت سنگینی دارند، زیرا باید به بهترین وجه منافع دولت و مردم را هم در زمان تصمیم‌گیری و هم در آینده مدنظر داشته باشند.

۲-۳-۷ سازوکارهای عفو عمومی، مصونیت و تخفیف مجازات

عفو عمومی سازوکاری قانونی برای اجرای عمومی است و به‌موجب آن مرجع ذی‌صلاح تصمیم می‌گیرد طیف خاصی از جرائم و یا مجرمان تحت تعقیب قرار نگیرند. براین‌اساس، تمامی مجرمانی که پیش از تاریخ مقرر برخی جرائم یا یک جرم خاص یا یکی از جرائم

۱. بند «۱» ماده (۳۰). همچنین، بند «۳» که مقرر می‌کند در راستای فعالیتهای مؤثر مجریان قانون و بازدارندگی اختیاراتی اعمال شود و بندهای «۶» و «۷» به تعلیق یا برکناری کارکنان دولتی فاسد می‌پردازند.

فهرست انتشار یافته را مرتکب شده‌اند ممکن است از شمول تعقیب خارج شوند. نحوه اجرای این امر تا حدودی به حاکمیت قانون و نحوه اجرای ساختار قانون اساسی هر کشور بستگی دارد. معمولاً، اگر قوه مقننه مرجع عالی قانون‌گذاری باشد، غیرممکن است قوای مجریه یا قضائیه بتوانند ضابطه عفو عمومی را اجرا کنند مگر اینکه مرجعی که مبادرت به این کار می‌کند از سوی قوه مقننه تأسیس و این امر به او واگذار شده باشد. این امر با اعمال صلاحیت مقامات تعقیب برخی نظام‌ها که از تعقیب جرائم صرف‌نظر و همچنین اختیارات قضات مبنی بر اینکه تعقیب‌ها را متوقف یا متهمان به جرائم را تبرئه می‌کنند تفاوت دارد. این موارد زمانی به اجرا درمی‌آیند که کارگزاران ذی‌صلاح اختیار قانونی‌شان را به صورت موردی اعمال می‌کنند، درحالی که عفو عمومی زمانی به اجرا درمی‌آید که قانون‌گذار یا نهاد تفویضی از سوی آن اعلام می‌دارد، هرکس در این طبقه خاص قرار دارد برای جرم یا جرائم مربوطه تحت تعقیب قرار نخواهد گرفت. در بسیاری موارد، عفو عمومی براساس شرایط و اوضاع و احوال اعطا می‌شود و قانون‌گذاران باید براساس سیاست‌های مورد نظرشان عفوهای عمومی را به‌دقت محدود کنند و به‌خاطر داشته باشند که اعمال گسترده آن موجب از بین رفتن بازدارندگی و حاکمیت قانون می‌شود. مقررات عفو عمومی باید با لحاظ دیگر موارد محدود شوند تا مصونیت فقط به جرائم ضروری اعطا شود که معمولاً شامل آنهایی می‌شود که متضمن انواع خاصی از فساد یا جرائم مرتبط با آن می‌شوند. همچنین، این مقررات باید از لحاظ زمانی نیز محدود باشند و نباید کلیه تخلفات آتی را دربرگیرد. مضافاً اینکه، این‌گونه مقررات غالباً متضمن رفتار شایسته در آینده هستند و آنهایی که پس از دوره عفو به ارتکاب فساد ادامه می‌دهند برای فعالیت‌هایی که در گذشته مرتکب شده‌اند نیز تحت تعقیب قرار خواهند گرفت. همچنین باید توجه داشت آنهایی که مرتکب جرائم شدید یا زیان‌بار خاصی شده‌اند تحت شمول عفو عمومی قرار نگیرند یا اینکه اختیارات بیشتری برای تعقیب چنین مواردی در کنار اعطای عفو عمومی مورد توجه قرار گیرد. همچنین، قانون‌گذارانی که به تدوین مقررات عفو عمومی می‌پردازند، باید به‌دقت پیامدهای بند «۱۱» ماده (۴۴) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد را مدنظر داشته باشند که دولت‌های عضو را ملزم می‌کند یا مجرمان را به‌موجب درخواست مسترد کنند یا اینکه

خودشان آنها را تحت تعقیب قرار دهند. با اینکه ممکن است عفو عمومی، که مجرمان و جرائم داخلی را معاف می‌گرداند، ملاحظاتی را مطرح نسازد، اما اگر از استرداد مجرمانی که باید در نظام عدالت کیفری کشور دیگری محاکمه شوند جلوگیری شود یا اینکه به دلیل ناتوانی از استرداد آنها از تعقیب داخلی‌شان نیز جلوگیری شود، به خوبی می‌توان این کشور را در معرض نقض الزامات معاهداتی قرار دهد.

مصونیت و تخفیف که معمولاً در جایی به اجرا درمی‌آیند که شخص تحت تعقیب با مراجع ذیصلاح همکاری داشته است، به اعمال صلاحدید در هر پرونده مربوط می‌شوند و ماهیت و میزان این صلاحدید به اصول بنیادین نظام حقوقی کشور مورد نظر بستگی دارد. در بعضی نظام‌ها، مقامات تعقیب می‌توانند تعقیب را متوقف کنند و متعهد شوند اگر متهم همکاری کند از تعقیب دست بردارند. در دیگر نظام‌ها، مقامات تعقیبی که ادله یک جرم را در اختیار دارند، از لحاظ قانونی، موظف‌اند آن را تعقیب کنند و در چنین مواردی باید مصونیت قانونی وجود داشته باشد. معمولاً در جایی که متهم همکاری می‌کند مصونیت یا تخفیف اعمال می‌شود و برای اینکه امکان اعمال مصونیت در هر مورد وجود داشته باشد، مبنایی برای تشخیص آن ارائه می‌شود. اما تخفیف یا کاستن از مجازات‌های لازم‌الاجرا در عمل ممکن است مشکل باشد، زیرا استقلال قضایی در برابر آن قرار می‌گیرد. اصولاً قضات باید براساس ارزیابی خود از بزه و شدت آن و هر مبنایی که قانون‌گذار در اختیارشان نهاده به تعیین مجازات مبادرت ورزند. ممکن است مقامات تعقیب در این فرایند توصیه‌ای داشته باشند، اما قضات هیچ الزامی ندارند تا به آن توصیه‌ها عمل کنند. معمولاً در چنین نظام‌هایی قانون‌گذار می‌تواند تخفیف را در اصول یا قواعد حاکم بر ضمانت اجراها بگنجانند و مقامات تعقیب حق اعمال تخفیف ندارند، ولی می‌توانند متعهد شوند که از قاضی درخواست تخفیف کنند.

۷-۳-۳ واقعیت و سازش

اجرای فرایند «واقعیت و سازش» متضمن این است که عموم مردم عمل فرد یا افراد مسئول را ببخشایند و آنها نیز در قبال مصونیت از تعقیب عواید جرم را مجدداً توزیع کنند. بخشودگی عمومی بدون بازگرداندن عواید فساد از سوی جامعه پذیرفته نمی‌شود.

ممکن است آنهایی که جرائمشان را گزارش می‌کنند، قادر به بازگرداندن کامل نباشند. در چنین مواردی، باید به احتمال تأکید نکردن بر بازگرداندن توجه شود. می‌توان اموال فعلی آنهایی را که تقاضای واقعیت و سازش می‌کنند صرف‌نظر از منشأ واقعی‌شان موضوع مالیات قرار داد. درصدی که باید مالیات پرداخت شود نیز باید مشخص شود. مجرمانی که به دخالت خود در فعالیت‌های فاسد اعتراف دارند، ممکن است این اعتراف را فرصتی برای پاک کردن فعالیت‌های مجرمانه گذشته‌شان از طریق راهی نسبتاً «ارزان» بدانند. مردم باید دربارهٔ ضرورت وجود این‌گونه سازوکارهای سازش و مزایای آن آگاهی لازم را کسب کنند. اگر این‌گونه «معامله اتهام» پذیرفته نشود، احتمال دارد بسیاری از جرائم گذشته بدون گزارش باقی بمانند و فرصت جمع‌آوری حداقل بخشی از بازبایی‌ها هرگز محقق نخواهد شد.

علاوه بر معترفان به جرائم فساد، جویندگان عفو عمومی نیز موظف‌اند دیگر اشخاص درگیر در جرائم را معرفی کنند. همچنین، باید آنها را تشویق کرد تا هرگونه اطلاعات دیگری که راجع به فعالیت‌های فاسد در اختیار دارند ارائه دهند.

وجوه و اموال بازبایی شده باید صرف «بودجه سلامت» شود تا به‌طور کلی از این طریق انگیزه‌های قوی‌تری برای ارائه خدمات دولتی به‌وجود آید و از راهبردهای مبارزه با فساد دولتی حمایت شود.

۷-۳-۴ پیش‌شرط‌ها و خطرها

توصیه می‌شود در موارد ذیل به‌جای نظام عدالت کیفری سنتی، عفو عمومی، مصونیت یا تخفیف به‌کار گرفته شود:

- دولت در حال تصویب قوانین یا خط‌مشی‌های جدید است و ضروری می‌داند هر آنچه از گذشته مانده است را پاک کند؛
- فساد نظام‌مند بوده یا هست و احتمالاً خیل عظیم پرونده‌ها، نظام عدالت کیفری را از کار خواهد انداخت یا واحدهای بزرگ ارائه خدمات دولتی را ناتوان خواهد کرد؛
- بسیاری از کارکنان دولت به‌دلیل پایین بودن دستمزدشان مجبور بودند برای زنده ماندن مرتکب فساد شوند؛

● مصونیت یا تخفیف در صورتی به متهمان یا مظنونان خاص اعطا می‌شود که در قبال آن در مبارزه با فساد همکاری کنند.

خطرهایی هم که ممکن است به دنبال اجرای عفو عمومی به‌وجود آید از بین رفتن کلی بازدارندگی و حاکمیت قانون است که باعث می‌شود مرتکبان آتی فساد نیز انتظار داشته باشند مورد عفو یا چشم‌پوشی قرار گیرند. این مسئله به‌ویژه در خصوص محیط‌هایی صادق است که کارگزاران فاسد در گذشته از مصونیت از مجازات بهره‌مند شده‌اند و ممکن است تصور شود عفو عمومی نیز بسط ساده‌خطمشی‌های گذشته و نه آغازی تازه است. همچنین انگیزه‌ای قوی وجود دارد که از عفوهای عمومی بیش از یک‌بار استفاده نشود. اجرای مکرر این سازوکار در گذشته این انتظار را به‌وجود خواهد آورد که مجدداً در آینده به اجرا درآید که در نتیجه بازدارندگی از بین خواهد رفت. دیگر خطرهای شامل مشکلاتی می‌شود که ممکن است در صورت محدود نکردن دقیق عفوهای عمومی به‌موجب قانون حادث شود، برای مثال، ممکن است امکان تحت تعقیب قرار دادن دیگر تخلفات از بین برود.

خطر دیگر به بازیابی عواید فساد از دیگر کشورها مربوط می‌شود. بازگرداندن این دارایی‌ها برای اولین بار از سوی کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد به‌عنوان یک «اصل زیربنایی» مقرر شده است، اما همکاری در چنین مواردی معمولاً منوط به اقامه تعقیب کیفری است و ممکن است دیگر کشورهای عضو تمایل نداشته باشند در جایی که کشور درخواست‌کننده مایل نیست مبادرت به تعقیب و مجازات مجرمان کند همکاری ضروری را ارائه کنند. همان‌طور که پیش از این اشاره شد، الزامات بین‌المللی برای تعقیب یا استرداد مجرمان («یا مسترد کن یا تعقیب کن») ممکن است تحت تأثیر عفوهای عمومی‌ای قرار گیرند که حوزه‌شان بسیار گسترده است.

اگر عفو عمومی مورد توجه قرار گیرد و به اجرا درنیاید، ممکن است خطرهایی بروز یابد؛ از جمله، اشباع نظام عدالت کیفری، دیوان‌های انضباطی و غیره که از حجم زیاد پرونده‌های نسبتاً کوچک فساد انباشته شده‌اند و به تبع آن منحرف شدن منابع از دیگر برنامه‌های مهم‌تر به این سمت. اگر تعداد زیادی از کارگزاران تحت تعقیب قرار گیرند، ممکن است نظام دیوان‌سالاری‌ای که به آن اشتغال دارند به‌طور جدی تضعیف شود و

کارایی این کارگزاران از بین برود. همچنین، در محیط‌هایی که فساد گسترده و نظام‌مند است، ممکن است انجام تعقیب‌های زیاد عادلانه تلقی نشود و مشکلاتی را درخصوص عدم پایبندی و واکنش منفی عمومی‌ای علیه نظام عدالت کیفری به‌وجود آورد.

۷-۴ برنامه‌سی‌وسوم

۷-۴-۱ معیارهای پیشگیری و کنترل تطهیر عواید فساد

پیشگیری و کنترل فعالیت‌های پول‌شویی با چند هدف اساسی انجام می‌شود:

- حمایت از ثبات نظام مالی بین‌المللی؛
- تسهیل فعالیت‌های مجریان قانون؛
- جلوگیری از دستیابی مجرمان به عواید جرم که در نتیجه آن در گام اول انگیزه‌های ارتکاب جرم از بین می‌رود؛
- تسهیل مصادره و بازگرداندن عواید جرم به‌منظور جبران خسارت‌های قربانیان یا مبارزه بیشتر با فساد.

۷-۴-۲ شرح

رابطه میان فساد و تطهیر عواید آن بحث جدیدی نیست و در گذشته به مناسبت‌های مختلف مورد توجه قرار گرفته است. مجمع عمومی سازمان ملل بارها درخصوص پیوند میان فساد و دیگر اشکال مجرمانه شدید، به‌ویژه جنایات سازمان‌یافته و جرم اقتصادی، مانند پول‌شویی، به‌صراحت ابراز نگرانی کرده است.^۱ از آن زمان، کمیسیون پیشگیری از جرم و عدالت کیفری سازمان ملل، رابطه میان فساد و پول‌شویی را در جلسات سالانه خود بررسی کرده است.^۲ دیگر نهادهای بین‌المللی نیز در این حوزه فعال بوده‌اند.

1. See GA/RES/5/59, 54/128, 55/61, 55/188, 56/186, 56/260, 57/244, and Reports A/AC.261/6, A/55/405, A/56/403 and A/57/158.

2. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, "Promotion and Maintenance of the Rule of Law and Good Governance - action Against Corruption", Report of the Secretary-general, p. 7 and Addendum p. 5; Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Report on the Seventh Session, "Draft Resolution for Adoption by the Economic and Social Council", p. 13, and "Promotion and Maintenance of the Rule of Law: Action Against Corruption and Bribery", p. 49.

کنوانسیون مبارزه با ارتشای کارگزاران در دادوستد بین‌المللی و کنوانسیون حقوق کیفری راجع به فساد شورای اروپا به هر دو موضوع فساد فراملی و تطهیر عواید آن پرداخته‌اند.^۱ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی (۲۰۰۰) شامل تمهیداتی برای پیشگیری و مبارزه با پول‌شویی است و فساد بخش دولتی را جرم اصلی برای پول‌شویی مندرج در کنوانسیون برمی‌شمرد. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، حاوی تمهیدات مشابهی برای پیشگیری و مبارزه با تطهیر عواید فساد و جرائم مرتبط است و یک فصل کامل از آن به مقررات موسع راجع به بازیابی یا بازگرداندن دارایی‌هایی اختصاص یافته است که به‌طور نامشروع از یک کشور به کشور دیگر منتقل شده‌اند.^۲

پیوند میان پول‌شویی و فساد فقط به تطهیر عواید آن ختم نمی‌شود و فراتر از آن را هم دربرمی‌گیرد. برای مثال، پول‌شویی تأثیر فاسدی را بر نظام‌های مالی داخلی و بین‌المللی بر جا می‌گذارد. باوجود این، از نظر اکثر بانک‌ها و بانکداران، تصمیم راجع به قبول یا رد عواید مجرمانه به‌طور انحصاری به ملاحظات مالی برمی‌گردد. تا زمانی که احتمال بازگرداندن برای بانک‌ها و بانکداران از این خطرها بیشتر باشد، پول‌شویی همچنان به از بین بردن نظام مالی ادامه خواهد داد. با اینکه اخیراً بانک‌ها اذعان یا حداقل چنین وانمود کرده‌اند که پایبندی به تغییر ذهنیت برای آنها مزایایی به دنبال داشته، اما هنوز این مسئله در دادوستدهای واقعی و به‌ویژه در نظام پاداش داخلی انعکاس نیافته است. تا زمانی که این نظام مالی به کارمندان خود برای جذب مشاغل جدید و نه برای محتاط بودنشان به‌هنگام مواجهه با مشتریان، پاداش دهد سیل عواید غیرقانونی به افراد فاسد و نهادهای مشابه ادامه خواهد داشت.^۳

از آنجاکه میان فساد و پول‌شویی پیوند نزدیکی وجود دارد، تاکنون تشکل‌های

1. OECD, Convention on Combating Bribery of Officials in International Business Transactions, 21. 11. 1997, Article 7; European Council, Criminal Law Convention on Corruption ETS No.173, Article 13.

۲. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، مواد ۱۴ (تمهیداتی برای پیشگیری از پول‌شویی)، ۲۳ (جرم‌انگاری جرائم پول‌شویی)، ۲۴ (جرم پنهان‌سازی یا نگهداری مستمر دارایی‌ها)، ۳۱ (مسدود کردن، توقیف و مصادره) و فصل پنجم، بازیابی دارایی‌ها (مواد ۵۱ تا ۵۹).

3. Oliver Stolpe, Geldwäsche and Mafia, Kriminallistik, No. 2, 2000, p. 99 and 101.

بین‌المللی مختلفی متذکر شده‌اند که راهبرد جامع مبارزه با فساد باید اقدامات پیشگیرانه کنترل‌کننده تطهیر عواید آن را نیز دربرگیرد.^۱

ارتباط ویژه میان طرح‌های پول‌شویی، نظام‌های مالی فاقد ضابطه و فساد نیز ملاحظات رو به رشدی را موجب شده است. نشست گروه کارشناسی مقابله با فساد و مجاری مالی آن که در آوریل ۱۹۹۹ در پاریس برگزار شد، به‌روشنی اظهار داشت که شیوه‌های پول‌شویی نه فقط پس از جرم بلکه در جریان و حتی پیش از پرداخت واقعی رشوه نیز به کار می‌روند. راشیان و مرتشیان مجبور به حفظ محرمانگی این‌گونه ترتیبات مخفیانه هستند و همواره سعی می‌کنند رابطه میان منشأ رشوه و مقصد آن را از بین ببرند. همچنین، به این نکته اشاره شده که به‌منظور استتار منشأ و مقصد رشوه، جریان‌های مالی خاصی در کشورها و قلمروهایی برقرار می‌شود که نظامی فراگیر و مؤثر برای شناسایی پول‌شویی و معاملات غیرقانونی مشابه ندارند، بخش‌های مالی آنها معمولاً به‌طور نامناسب تنظیم و نظارت می‌شود و قوانینشان دسترسی مراجع ذی‌صلاح قضایی به اطلاعات را تضمین نمی‌کند و قوانین شرکت‌هایشان اجازه می‌دهند شرکت‌ها و تراست‌های ظاهری تأسیس شوند تا هویت واقعی صاحبان منافع در معاملات و مالکان اصلی پول‌ها پنهان بمانند.

مبادله واقعی رشوه، مهم‌ترین عنصر جرم فساد است. هنگامی که پولی به یک نظام مالی فاقد ضابطه انتقال می‌یابد، مأموران تحقیق درخواهند یافت که گردآوری ادله اگر غیرممکن نباشد، بی‌نهایت مشکل خواهد بود. این شیوه بیشتر در ارتشای کارگزاران دولتی خارجی کاربرد دارد و در برابر کارایی کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و دیگر اسناد الزام‌آور بین‌المللی مانعی جدی تلقی می‌شود.

قانون‌گذاران ملی و سازمان‌های بین‌المللی در تلاش برای مهار پول‌شویی تأکید کرده‌اند که رویکرد فراگیری مورد نیاز است تا تمهیدات پیشگیرانه (نظارتی) و ضمانت اجرا محور را با یکدیگر تلفیق کند. هدف اقدام اول پیشگیری از سوءاستفاده از نظام مالی با هدف پول‌شویی و ایجاد یک نشانه مکتوب است که برای اقدامات تحقیقی

1. Report of the Expert Group Meeting on Corruption and its Financial Channels, Paris, 30 March to 1 April, 1999.

موفقیت‌آمیز پیش‌شرط محسوب می‌شود. جزء دوم این رویکرد تا حد زیادی به ضمانت اجرای کیفی اشکال متنوع پول‌شویی، از جمله، تطهیر عواید فساد وابسته است.

۷-۴-۳ رویکرد نظارتی

قواعدی که در ذیل می‌آید با هدف پیشگیری از پول‌شویی تدوین شده‌اند، اما حوزه وسیع‌تری را دنبال می‌کنند. هدف اصلی آنها ایجاد یک سابقه نشانه برای تمامی مشاغل، از جمله، تمامی مشاغل مشروع است تا از طریق آن در بخش مالی «ساختارهای کنترل جهانی» ایجاد شود. از منظر پیشگیری از فساد، مشکل دیگری که بروز می‌یابد، پنهان‌سازی و تطهیر عواید پول‌شویی است که تأثیر بازدارنده مهم‌تری از قانون مبارزه با پول‌شویی دارد.

۷-۴-۳-۱ قاعده «مشتری خود را بشناس»^۱

هدف این قاعده جلوگیری از فعالیت حرفه‌ای نهادهای مالی با مشتریان ناشناس است، اما اگر نسبت به ذی‌نفع به اجرا درآید، به‌طور کلی بُعد جدیدی را دربرمی‌گیرد. در جایی که خط‌مشی شرکت‌ها به‌گونه‌ای است که اساساً ناشناس ماندن را تضمین می‌کنند (مانند شرکت‌های حرفه‌ای بین‌المللی، تراست‌ها، آنستالتن،^۲ اشتیفتونگن^۳ و حساب‌های مشترک) و به همین دلیل شناسایی ذی‌نفع غیرممکن است،^۴ باید به‌طور شفاف متصدیان مالی را ملزم کرد در این‌گونه روابط شغلی وارد نشوند. اگرچه این مقرره در صورت اجرای جدی‌اش بسیار دشوار تلقی می‌شود، اما ممکن است شیوه نسبتاً قابل‌مدیریتی را برای رسیدگی به امور شرکت‌هایی فراهم آورد که با مراکز مالی فاقد ضابطه همکاری می‌کنند. این مقرره به شرکت‌های حرفه‌ای بین‌المللی و دیگر تسهیلات مشابه امکان خواهد داد، بدون نیاز به تدوین فهرست سیاه، از مراکز مالی غیرهمکار جدا شوند؛

۱. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، قسمت (الف) و بند «۳» ماده (۱۴).

۲. Anstalten

۳. Stiftungen

۴. FATF 1996 R. 11 and the Related Interpretative Notes.

رویکردی که همچنان موجب تعارض‌هایی شده است.^۱

۷-۴-۳-۲ پشتکار شایسته درباره مشتریان^۲

اصطلاح «پشتکار شایسته» به سه مقررۀ مرتبط دیگر اشاره دارد:

- الزام به جدیت بیشتر در شرایط غیرعادی؛^۳
- الزام به نگهداری فایل‌ها و سوابق شناسایی راجع به پیشینه اقتصادی معاملات غیرعادی؛^۴

• الزام به مطلع نگه‌داشتن مراجع ذی‌صلاح از معاملات مشکوک.^۵

برای مدت زمان زیادی، این قواعد در دو سطح ملی و بین‌المللی ارتقا یافته‌اند. با این حال، همچنان موارد پول‌شویی کلان در حال ارتکاب است؛ حتی در کشورهایی که این قواعد را به تصویب رسانده‌اند و حتی در مؤسسات مالی که اعلام کرده‌اند از این قواعد تبعیت می‌کنند.

۷-۴-۳-۳ بازنگری «کاتالوگ‌های پرچم سرخ» موجود

الزام به «توجه خاص به تمامی معاملات کلان پیچیده و غیرعادی و تمامی الگوهای غیرعادی معاملات که هیچ‌گونه هدف اقتصادی واضح یا ملموسی ندارند»^۶ بسیار مطرح است. ممکن است برخی معیارها به الگوی دادوستدی منتهی شود که غیرعادی به نظر می‌رسند و تقریباً این قطعیت وجود دارد که معیار مرتبط با فساد – پول‌شویی با «پرچم‌های سرخی» که مواد مخدر – پول‌شویی را نشان می‌دهند متفاوت است. توصیه می‌شود فهرست‌های سنتی «پرچم‌های سرخ» تمامی شرایطی که عواید احتمالی فساد را

1. Report of the Expert Group Meeting on Corruption and its Financial Channels (Paris, 30 March to 1 April 1999), I.C.6 (e).

۲. رک. قسمت ۱ (الف) و بند «۲» ماده (۱۴) و همچنین بندهای «۱» تا «۳» و «۶» ماده (۵۲) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد.

3. FATF 1996 R. 14.

4. FATF 1996 R. 12 and 14.

5. FATF 1996 R. 15.

6. FATF R. 14.

نشان می‌دهند مورد توجه قرار گیرند. برای مثال، مباحث اخیر میان کارشناسان به این ایده منتهی شد که باید مقرراتی وجود داشته باشد که مؤسسات مالی را ملزم کند کارکرد حساب‌های تمامی سیاست‌مداران رده بالا و رهبران حکومت را گزارش کنند. شاخص‌ها باید متصدیان مالی را تشویق کنند به هنگام مواجهه با مقادیر قابل توجهی پول که منشأ آنها به حوزه‌هایی برمی‌گردد که فساد در آنجا شایع است نهایت احتیاط را به عمل آورند. حتی در جایی که مشتری یا ذی‌نفع چه رئیس دولت، وزیر یا رهبر یک جناح باشد و چه اقدام دولتی مهمی را انجام می‌دهد باید احتیاط بسیار بیشتری به عمل آید. مضافاً اینکه، باید از مشتریانی که در بخش‌های مشاغل خاصی مانند تجارت اسلحه فعالیت می‌کنند، خواست درباره پیشینه معاملات، منشأ وجوه و مقصد آنها به سؤال‌های بیشتری پاسخ دهند.

۷-۴-۳-۴ حساس کردن متصدیان مالی

برای حساس کردن متصدیان مالی و ایجاد محرکی برای مؤسسات مالی، می‌توان شرایط پول‌شویی را شبیه‌سازی کرد. این‌گونه آزمون‌های سلامت کمک می‌کنند تا:

- متصدیان مالی دقیق‌تر شوند؛

- نیازهای آموزشی شناسایی شود.

علاوه بر این، لازم است انگیزه و ضمانت اجرایی نیز برای مؤسسات یا کارکنانشان که در چنین آزمونی شکست خورده‌اند در نظر گرفته شوند.

۷-۴-۴ حفاظت از کارکنان بانک^۱

کارکنان بانکی که با استفاده از ناشناس ماندن «اطلاع‌دهندگان» معاملات مشکوک را گزارش می‌کنند باید از حفاظت مطمئنی برخوردار باشند.

۷-۴-۵ شناسایی مؤسسات و متصدیان مالی متخلف

آزمون سلامت ممکن است به صورت رویکردی پیشگیرانه نیز اجرا شود تا مؤسسات و

۱. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، ماده (۳۳) (حفاظت از اشخاصی که فساد را گزارش می‌کنند).

متصدیان مالی‌ای که به دلیل فقدان اراده یا ظرفیت به قواعد «پشتکار شایسته» و «مشتری خود را بشناس» پایبند نیستند یا به‌طور فعال به تطهیر وجوه می‌پردازند شناسایی شوند.^۱ سپس، این‌گونه مؤسسات باید تحت شمول ضمانت‌های اجرایی قرار گیرند. با توجه به شدت تخلف صورت گرفته، می‌توان اداره اجباری مؤسسه و برکناری موقت یا دائم متصدی مالی مسئول از این فعالیت حرفه‌ای را مورد توجه قرار داد. اگر این شک وجود داشته باشد که یک مؤسسه‌ای به پول‌شویی اشتغال دارد، می‌توان آزمون‌های مشابهی را برای گردآوری ادله پشتیبان به اجرا درآورد. با این حال، این آزمون‌ها باید حق برخورداری از رسیدگی منصفانه و رعایت فرض بی‌گناهی را تضمین کنند.

۷-۴-۶ حقوق کیفری

مقررات حقوق کیفری ذیل، با مبارزه با فساد- پول‌شویی ارتباط دارند.

۷-۴-۶-۱ جرم‌انگاری فساد به‌عنوان جرم اصلی برای پول‌شویی^۲

در بعضی نظام‌های حقوقی هنوز فساد جرم اصلی برای پول‌شویی شناخته نشده است، اما این مسئله در حال تغییر است. تحت کنترل قرار دادن جرائم فساد در طرح‌های مبارزه با پول‌شویی شرطی است که در هر دو کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی و فساد آمده است.^۳ شایسته است این موضوع از منظر فنی و نه سیاسی مورد مطالعه قرار گیرد. ممکن است لازم باشد برای پرخطرتر و پرهزینه‌تر

1. Report of the Expert Group Meeting on Corruption and its Financial Channels (Paris, 30 March to 1 April 1999), I.E.14 (i).

2. Report of the Expert Group Meeting on Corruption and its Financial Channels (Paris, 30 March to 1 April 1999), I.E.14 (a).

۳. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی، قسمت ۲(ب) ماده (۶) و کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، قسمت ۲(ب) ماده (۲۳). کنوانسیون اخیر، ۱۹ عنوان مجرمانه فساد و جرائم مرتبط با آن را برمی‌شمرد، ولی اعضا ضرورتاً ملزم به تصویب تمامی آنها نیستند. شرطی که در اینجا آمده این است که «... حداقل طیف جامعی از جرائم مقرر...» در این کنوانسیون مورد توجه قرار گیرد. در عمل احتمال می‌رود ۱۰ جرم کاملاً الزامی و اکثر یا تمامی جرائم اختیاری از سوی دولت‌های عضو جرم‌انگاری شوند.

کردن ارتشای کلان فراملی، اسناد بسیار اساسی تدوین شوند.^۱

۲-۶-۴-۷ وضع معیارهای حداقل در همکاری بین‌المللی^۲

اجرای مقررۀ «هیچ عضوی حق ندارد به بهانه رازداری بانکی از معاضدت قضایی در موضوع‌های مطرح شده در چارچوب این کنوانسیون سرباز زند» باید به‌طور ویژه ارتقا یابد.^۳ با این حال، مشکل‌ترین مسئله در همکاری بین‌المللی همچنان نحوه تأمین همکاری فوری و مؤثر، بدون الزام دولت‌های عضو بر نادیده گرفتن اصول زیربنایی حقوقی‌شان و لطمه زدن به حقوق بشر است.^۴ مجدداً تأکید می‌شود اسناد تدوین شده در چارچوب شورای اروپا منبع ارزشمندی در این باره است.

۳-۶-۴-۷ جرم‌انگاری ایجاد بودجه مخفی

در بسیاری از نظام‌های حقوقی داخلی ایجاد بودجه مخفی ضرورتاً غیرقانونی تلقی نمی‌شود. انحراف هزینه‌های «ثبت نشده» را می‌توان نقض قواعد حسابداری یک کشور و شاید حتی قانون جزای آن محسوب کرد.^۵ با این حال، هیچ‌گونه تضمینی وجود ندارد که کشورهایی که اسناد مبارزه با ارتشای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی را امضا نکرده‌اند، به‌ویژه مراکز مالی فاقد ضابطه، آمادگی داشته باشند انحراف هزینه‌ها را محدود کنند. بنابراین، ضروری است در هر دو سطح ملی و بین‌المللی بودجه مخفی جرم‌انگاری شود.^۶

1. See the Paris Conclusions, p.4.

2. Report of the Expert Group Meeting on Corruption and its Financial Channels (Paris, 30 March to 1 April 1999), I.C. 7-8.

۳. این مقررۀ در اکثر معاهدات اخیری که به پول شویی پرداخته‌اند گنجانیده شده است. ر.ک. کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مبارزه با ارتشای کارگزاران دولتی خارجی در دادوستد بین‌المللی، بند «۳» ماده (۹)؛ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی، بند «۶» ماده (۱۲)، و بند «۸» ماده (۱۸) و کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، بند «۷» ماده (۳۱) و بند «۸» ماده (۴۶).

4. See p. 4 of the Paris Conclusions.

۵. ماده (۸) کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و ماده (۵) توصیه‌نامه این سازمان (Note 3).

6. See also the Report of the Expert Group Meeting on Corruption and its Financial Channels (Paris, 30 March to 1 April 1999), I.E.14 (k).

۷-۴-۶-۴ ایجاد مسئولیت کیفری برای اشخاص حقوقی^{۲۱}

مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی، قاعدهٔ مکمل اما اساسی برای افزایش خطر تسامح بنگاه‌های خصوصی‌ای است که کارکنانشان به جرائم فساد، پول‌شویی یا دیگر جرائم اقتصادی یا مالی می‌پردازند. اگر شرکت‌ها بدانند در صورت اشتغال به فعالیت‌های مجرمانه یا مسامحه با فعالیت‌های مجرمانه از سوی کارکنانشان منحل نمی‌شوند یا دارایی‌هایشان را از دست نمی‌دهند، بعید است پایبندی‌شان به قانون را تقویت کنند؛ به‌ویژه اگر انگیزه‌هایی قوی برای پایبند نبودن هم داشته باشند؛ چیزی که غالباً در فساد و پول‌شویی ملاحظه می‌شود.

۷-۴-۷ مقررات شرکتهای خصوصی

۷-۴-۷-۱ ارتقای مقررات شایستهٔ ناظر بر شرکتهای^{۲۲}

مقررات ناظر بر شرکتهای، که از افشای هویت واقعی ذی‌نفعان ممانعت می‌کنند، در مجامع مختلف بین‌المللی، مانند گروه کارشناسی پاریس راجع به فساد و مجاری مالی آن و کارگروه سازمان همکاری و توسعهٔ اقتصادی راجع به فساد، باعث بروز نگرانی‌هایی شده‌اند.^{۲۳} این حوزه نیازمند مطالعات گسترده‌ای است.^{۲۴} با این حال، در صورتی که مشتریان بخش مالی ملزم شوند هویت دقیق خود را اعلام کنند، قوانین جدید راجع به ثبت

1. Report of the Expert Group Meeting on Corruption and its Financial Channels (Paris, 30 March to 1 April 1999), I.C.6 (b) and I.E.14 (c).

۲. ر.ک. ماده (۱۰) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی و ماده ۲۶ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد. مطابق این سند، لازم است بعضی اشکال مسئولیت برای اشخاص حقوقی به تصویب برسد. برای منطبق کردن نظام‌های حقوقی که در آنها امکان اعمال مسئولیت کیفری به چنین مواردی وجود ندارد، هر دو مقرر فوق اجازه داده‌اند مسئولیت‌ها به شکل «کیفری، مدنی یا اداری» باشند، اما خواسته‌اند که ضمانت اجرای وضع شده «مؤثر، متناسب و بازدارنده» باشند.

۳. ر.ک. ماده (۱۲) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که مقرر می‌دارد تمهیداتی برای پیشگیری از فساد بخش خصوصی وضع شود. اگر کنترل‌های حسابرسی که در قسمت (ج) بند «۲» و بند «۳» ماده (۱۲) آمده است تدوین شود و با جدیت به اجرا درآید، به‌خوبی مانع پول‌شویی خواهند شد.

4. Report of the Expert Group Meeting on Corruption and its Financial Channels (Paris, 30 March to 1 April 1999), I.C.6 (f), and I.D.11.

5. See III.4 of the Limassol Conclusions.

هدفمند غیرضروری تلقی می‌شود. بعضی از مقرراتی که در فوق اشاره شد، هم‌اکنون در تمامی کشورهای عضو گروه ویژه مالی و با اندکی اصلاحات در گروه ویژه مالی کارائیب به اجرا درمی‌آیند. همچنین، این مقررات به‌طور غیرمستقیم و از طریق کدهای نمونه سازمان ملل و سازمان کشورهای آمریکایی به دیگر نقاط جهان نیز انتقال یافته‌اند. در بعضی نواحی از آنها اقتباس شده و در قوانین لازم‌الاجرای ملی یا بین‌المللی گنجانیده شده است.^۱ تا حدودی، این جزئیات به مراجع خودتنظیمی صنایع مالی تفویض شده است. این گستره جهانی از بخش بانکداری فراتر خواهد رفت و تمامی واسطه‌های مالی را دربر خواهد گرفت. با این حال، در این لحظه چالش صرفاً در تضمین تصویب توصیه‌های گروه ویژه مالی در سطح جهانی خلاصه نمی‌شود، بلکه الزام به آموزش، کنترل و اعمال ضمانت اجرای شایسته را نیز دربرمی‌گیرد.

۷-۴-۷-۲ تمهیدات بین‌المللی

حداقل چهار شیوه متفاوت برای ارتقای معیارهای ماهوی هماهنگ در مراکز مالی فاقد ضابطه وجود دارد:^۲

الف) رویکرد گام به گام: مراکز مالی فاقد ضابطه را باید تشویق کرد تا به تمهیداتی بپیوندند که رویکرد گام به گام را برای تبعیت از توصیه‌های گروه ویژه مالی ارتقا می‌بخشند. گروه‌هایی مانند کارگروه ارتشای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی یا مجمع جهانی برون‌مرزی سازمان ملل به همین منظور تأسیس شده‌اند. مراکز مالی فاقد ضابطه باید مجاب شوند بدون الزام به پیوستن به این‌گونه کارگروه‌ها، برای مثال در چارچوب گروه‌های مشارکتی منطقه‌ای، این معیارها را وضع کنند.

ب) تهیه فهرستی از حوزه صلاحیتی غیرهمکار: می‌توان مراکز مالی فاقد ضابطه را تشویق کرد در راستای تبعیت از قوانین بین‌المللی گام بردارند یا اینکه اگر به امتناع از قوانین

1. See the Council of Europe Convention 141 (See Above Note 3) and the EC Directive of 1991.

2. UNODCCP, Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering, Vienna, 29 May 1998.

کنترل و پیشگیری از جرم، مجمع جهانی برون‌مرزی را تأسیس کرده است، اقدامی که هدفش جلوگیری از دسترسی مجرمان به خدمات جهانی مالی برون‌مرزی برای تطهیر عواید مجرمانه‌شان است.

بین‌المللی مبارزه با پول‌شویی ادامه دهند، در فهرست عناصر غیرهمکار قرار خواهند گرفت.^۱ بعضی مجامع بین‌المللی به دنبال این‌گونه اقدامات یا رویکردی مشابه آن هستند تا بر مراکز برون‌مرزی غیرهمکار فشار وارد آورند. با این حال، موانع قانونی تا حدودی باعث عدم همکاری می‌شوند. بسیاری از مطالعات نشان می‌دهد پاسخ‌گویی ناکافی به درخواست‌های معاضدت قضایی و بازرسی‌های پلیسی، اساساً به موانع واقعی و نه قانونی مربوط می‌شود. در مراکز به اصطلاح برون‌مرزی، اداره‌های مجری قانون در پاسخ به درخواست‌های مساعدت قانونی بین‌المللی آکراه دارند.^۲

پ) **انزوای حوزه‌های قضایی غیرهمکار:** به‌عنوان گزینه در اقدامات قهرآمیز، اصرار بر معرفی صریح مشتریان در تمامی عملیات‌های مالی مؤسسات حاضر در حوزه‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و گروه ویژه مالی که شامل معرفی ذی‌نفع‌ها نیز می‌شود، ممکن است غیرمستقیم باعث انزوای مراکز مالی، فاقد ضابطه که با این امر موافق نیستند شود. با این حال، قواعد مصوب در خصوص معرفی مستلزم شفاف‌سازی‌هایی خواهد بود. هیچ مؤسسه مالی به آسانی ممکن نیست به معرفی مؤسسه مالی دیگری که در مرکز مالی برون‌مرزی فاقد ضابطه اقامت دارد اعتماد کند. این معرفی باید حتی در روابط شغلی با بانک‌های طرف مکاتبه مقیم در چنین حوزه‌هایی تکرار شود (اگر شرکت‌های تابع همانند بانک مادر موضوع همان معیارها قرار داشته باشند، شاید استثنا شوند).

۷-۴-۸ پیش‌شرط‌ها و خطرها

۷-۴-۸-۱ کارگروه موقت مجمع ثبات مالی

مجمع ثبات مالی، در ۱۴ آوریل ۱۹۹۹ در خصوص مراکز مالی برون‌مرزی، کارگروه موقتی را تأسیس کرد که در آن کشورهای اروپایی، آمریکایی و آسیایی و همچنین کمیته باسل در نظارت بر بانکداری، مجمع بین‌المللی ناظران بیمه، سازمان بین‌المللی کمیسیون‌های اوراق بهادار و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی شرکت داشتند. هدف

1. Report of the Expert Group Meeting on Corruption and its Financial Channels (Paris, from 30 March to 1 April 1999), I.E.13 (d).

2. Oliver Stolpe, Geldwäsche and Mafia, Kriminallistik, No. 2, 2000, p. 99-107.

اصلی این مجمع آن است تا از طریق تبیین ملاحظات محتاطانه و سلامت بازار به ارزیابی خطرهای پدیدار که مراکز مالی ساحلی برای ثبات نظام مالی جهانی به همراه دارند. همچنین، این مجمع تلاش می‌کند برای ارزیابی میزان پایبندی به معیارهای بین‌المللی روش‌شناسی خاصی را تدوین کند. گزارش نهایی آن در آوریل ۲۰۰۰ منتشر شد.

۷-۴-۸-۲ ابتکار عمل مرکز مالی بین‌المللی سازمان ملل

دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد ابتکار عمل مرکز مالی بین‌المللی را ارتقا داده است تا از دسترسی مجرمان به خدمات مالی بین‌المللی برای تطهیر عواید جرم جلوگیری شود. همچنین، در این راستا اطمینان داده است که تمامی مراکز تمهیدات مبارزه با پول‌شویی در عرصه بین‌المللی را پذیرفته‌اند و نظارت و تنظیم مؤسسات مالی آن معیارها را منعکس می‌کنند.

۷-۴-۹ گروه ویژه مالی

توصیه‌نامهٔ چهارم این سازمان که در ۱۹۹۶ روزآمد شده است، بخش اصلی ملاحظات را در تنظیم بخش مالی پوشش می‌دهد. این سازمان سوای از فعالیت‌های عادی خود، یک گروه موقت در خصوص «حوزه‌های قضایی غیرهمکار» تأسیس کرده است.

۷-۴-۹-۱ شورای اروپا

کنوانسیون شورای اروپا در خصوص پول‌شویی، تفتیش، توقیف و مصادرهٔ عواید جرم، کنوانسیون آن در خصوص معاضدت قضایی در موضوع‌های کیفری و کنوانسیون‌های حقوق کیفری و مدنی راجع به فساد،^۱ به همراه توافق‌نامه گروه کشورهای مبارزه با فساد که گروه کشورهای مبارزه با فساد را تأسیس می‌کند،^۲ مشارکت قابل توجهی در برقراری چارچوبی قانونی برای همکاری به عمل آورده است.

1. See Note 3.

2. GRECO, Strasbourg, 12 May 1999.

۲-۹-۴ اتحادیه اروپا

این اتحادیه اساساً موضوع فساد را با نگاه حمایت از منافع مالی‌اش مورد توجه قرار داده است. لذا، کار آن در خصوص مراکز مالی برون‌مرزی در چارچوب پیشگیری از تقلب مالیاتی قرار می‌گیرد. موارد بیشتر را می‌توان از ابتکار عمل‌های این اتحادیه در مبارزه با جنایات سازمان‌یافته شدید، به‌ویژه، در حوزه همکاری بین‌المللی انتظار داشت.

با وجود ابتکار عمل‌های بسیار در عرصه‌های بین‌المللی و منطقه‌ای راجع به مراکز ساحلی، خطر بسیار جدی موازی‌کاری وجود دارد. لذا اگر قرار است از موازی‌کاری و اتلاف منابع جلوگیری شود، باید هماهنگی دقیق به‌عمل آید و اطلاعات به اشتراک گذاشته شود.

۵-۷ برنامه سی و چهارم

۱-۵-۷ اطلاع‌دهندگان: حمایت از اشخاصی که فساد را گزارش می‌کنند

هدف از حمایت از اطلاع‌دهندگان تشویق مردم به گزارش جرم، تخلفات مدنی (که شامل بی‌احتیاطی و بی‌مبالاتی، نقض قرارداد و نقض قانون اداری می‌شود)، دادرسی غیرعادلانه و تهدیدها علیه سلامت و محیط زیست است که از طریق تأمین امنیت آنها در برابر بزه‌دیدگی، برکناری و دیگر اشکال انتقام صورت می‌پذیرد.

فساد در یک فرهنگ ساکن، مرموز و آرام رشد و نمو می‌یابد. مردم غالباً از این بزه آگاهی دارند، اما می‌ترسند آن را گزارش کنند. تحقیقات عمومی به‌عمل آمده راجع به فجایع و رسوایی‌های بزرگ حاکی از این است که یک چنین فرهنگ حاکم بر محیط کاری باعث اتلاف زندگی مردم شده، به امرار معاش‌ها لطمه زده، هزاران شغل را از بین برده است و دیگر نسبت به مؤسسات بزرگ هیچ‌گونه اعتمادی وجود ندارد. در مواردی ممکن است خسارت‌های وارده به قربانیان جبران شده باشد، اما هیچ‌کس بابت آنچه اتفاق افتاده مسئول شناخته نشده است. تا زمانی که «آنهايي که در سوت‌های خود می‌دمند» قربانی می‌شوند، فرهنگ سکوت حاکم خواهد بود. برای غلبه بر این مسئله و ارتقای فرهنگ شفاف‌سازی و پاسخ‌گویی، باید چارچوب شفاف و ساده‌ای برقرار شود که مردم را به گزارش‌های مشروع از فساد و دیگر تخلفات تشویق و از «اطلاع‌دهندگان» در

برابر بزه‌دیدگی یا انتقام محافظت می‌کند. اهمیت ویژه این‌گونه حمایت‌ها در مبارزه با فساد با این واقعیت نمایان می‌شود که به‌هنگام تدوین کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد دولت‌های عضو نه فقط همان حمایت‌های مبنایی پیش‌بینی شده در کنوانسیون پیشین آن، یعنی کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی را درخصوص قربانیان و شهود در نظر گرفتند، بلکه ماده دیگری را برای حمایت خاص از اشخاصی که فساد را گزارش می‌کنند اضافه کردند «... بر مبنای حسن‌نیت و زمینه‌های متعارف...»^۱.

۲-۵-۷ قانونی برای حمایت از اطلاع‌دهندگان

هدف اصلی قوانین راجع به اطلاع‌دهندگان، حمایت از افراد درون‌سازمانی است که سوءمدیریت، فساد و دیگر رفتارهای غیرقانونی یا ناشایست را گزارش می‌دهند. این کار باعث تقویت انگیزه گزارش می‌شود یا حداقل از بازداشتن اطلاع‌دهندگان بالقوه بر اثر انتقام‌جویی‌های احتمالی یا دیگر عواقب ناخوشایند جلوگیری می‌کند و همچنین رفتار منصفانه و عادلانه با آنهایی که موقعیتشان را برای مصلحت سازمان به خطر می‌اندازند تضمین می‌کند. این‌گونه نیست که اکثر اطلاع‌دهندگان بالقوه فقط تحت تأثیر قوانین موجود یا پیش‌بگذارند و به‌رحال باید در عمل تا میزان قابل قبولی اطمینان مبنی بر اینکه در برابر پیامدهایی که ممکن است از آزار و اذیت جزئی تا قتل گسترده باشد، حمایت شوند. لذا آنچه اهمیت اساسی دارد این است که هنگامی که قوانینی به تصویب می‌رسند، باید واقعاً لازم‌الاجرا باشند و این وضعیت باید به‌خوبی درک شود.

۱. درخصوص حمایت از قربانیان و شهود، ر.ک. مواد ۲۴ و ۲۵ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی (۲۰۰۰) و ماده ۳۲ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد (۲۰۰۳). سند اخیر مقرراتی را در یکدیگر ادغام می‌کند و به حمایت از کارشناسانی که در پرونده‌های فساد شهادت می‌دهند می‌پردازد، هرچند این مقررات مشابه یکدیگرند. درخصوص حمایت از آنهایی که فساد را گزارش می‌کنند، ر.ک. ماده ۳۳ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که مقرر می‌دارد: «هر کشور عضو، گنجاندن اقدامات مقتضی را به‌منظور تأمین حمایت از هرکسی که با حسن‌نیت و بنا به دلایل معقول، هر واقعه مربوط به جرائم احراز شده براساس این کنوانسیون را به مقامات صلاحیت‌دار گزارش دهد در برابر هر رفتار غیرقابل توجیه، در نظام حقوقی داخلی خود مورد بررسی قرار خواهد داد».

همچنین، لازم است در قوانین راجع به اطلاع‌دهندگان، توازن برقرار شود. با اینکه گزارش تخلف اصلی حائز اهمیت است، اما باید گزارش‌های اشتباه یا توأم با سوءنیت کسانی که قصد دارند بزهشان را پنهان، تسویه حساب یا دیگر اهداف را دنبال کنند هم مورد توجه قرار گیرند. این مسئله ممکن است منابع ارزشمند تحقیق را از بین ببرد و به اعتبار برنامه‌های مبارزه با فساد لطمه وارد آورد. لذا آنچه اهمیت دارد این است که در این قوانین آزمون‌های مشروعیت پیش‌بینی تا تفکیک گزارش‌های اصیل از اشتباه مدیریت شود. با این حال، این اقدام به‌نوبه خود ممکن است به‌طور ناشایست علیه اطلاع‌دهندگان اصلی به‌کار رود، لذا می‌توان در حمایت از آنها فرضیاتی پیش‌بینی کرد. برای مثال، براساس مقررۀ مندرج در ماده (۳۳) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، هر شخصی که براساس حسن‌نیت و قرائن متعارف گزارش می‌کند از این حمایت برخوردار خواهد بود. باید حسن‌نیت کسی که می‌خواهد تحت حمایت قرار گیرد مفروض باشد، اما اگر ثابت شد این گزارش اشتباه بوده و برپایه حسن‌نیت نبوده است، باید تحت شمول ضمانت‌اجراهایی قرار گیرد. آنهایی که به‌طور ناشایست تمهیدات مبارزه با فساد را به‌کار می‌گیرند، به‌اندازۀ خود فساد تهدیدی جدی تلقی می‌شوند.

۱-۲-۵-۷ حمایت فوری

هدف اول از وضع قوانین راجع به اطلاع‌دهندگان پیشگیری از بزه‌دیدگی، انفصال یا دیگر رفتارهای ناشایست افشاگران به‌دلیل افشای اطلاعات است. برای نیل به این مقصود بهترین راه حفظ هویت اطلاع‌دهنده و محتوای محرمانه افشا شده تا هر زمان ممکن است. در جایی که این امر امکان‌پذیر نیست یا نمی‌توان آن را تضمین کرد، لازم است از میزان تهدید صورت گرفته به شخص مورد نظر یک ارزیابی فوری به‌عمل آید و اگر این تهدید جدی بود، به یک محل امن انتقال یابد و در صورت نیاز، اختفاهای بعدی نیز انجام شود. مطابق کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، در خصوص افرادی که فقط فساد را گزارش می‌کنند، به «تمهیدات مناسب نامشخصی برای حفاظت از آنها» نیاز است. در جایی که این شخص در رسیدگی‌ها شاهد محسوب می‌شود، این امر به حفاظت

فیزیکی، شهادت از راه دور، انتقال و حتی تغییر محل به کشور دیگر تسری می‌یابد.^۱

۷-۵-۲-۲ بازدارندگی

این قانون باید کارفرمایان یا دیگر افرادی را که از اطلاع‌دهندگان به دلیل افشاگری‌های انجام شده مطابق این قانون انتقام می‌گیرند یا هرگونه اقدام متقابلی اتخاذ می‌کنند مجرم بشناسد.

۷-۵-۲-۳ جبران خسارت

این قانون باید دریافت‌کننده مفاد افشا شده را ملزم کند این مفاد و هویت اطلاع‌دهندگان را محرمانه تلقی کند. همچنین این قانون باید شامل قواعدی هم باشد که در صورت بزه‌دیدگی اطلاع‌دهندگان یا تحت انتقام قرار گرفتنشان بر اثر افشای اطلاعات، جبران خسارت یا انتصاب مجدد صورت گیرد. در خصوص انفصال، همواره اطلاع‌دهندگان نمی‌پذیرند تا در همان سمتشان باقی بمانند. لذا این قانون باید راه‌حل‌های جایگزینی را برای الزام کارفرمایان به تأمین یک شغل در شاخه یا سازمان دیگر در همان نهاد یا پرداخت خسارت مالی مدنظر قرار دهد.

۷-۵-۲-۴ هماهنگی با چارچوب قانونی

بخشی از قانون راجع به اطلاع‌دهندگان که به دنبال حمایت از آنها در برابر انفصال ناشایست است باید با قوانین کار هماهنگ باشد. این میزان حمایت تا حدودی به حوزه‌ای که کارگران از حمایت‌های کلی برخوردارند بستگی دارد. برای مثال، در جایی که معیارهای استخدامی و جبران‌های حقوقی برای انفصال ناعادلانه یا نادرست پیش‌بینی شده‌اند، فقط ضروری است تضمین شود این امور شامل اطلاع‌دهندگان هم می‌شود و به‌هیچ‌وجه نمی‌توان از آن شانه خالی کرد. در کشورهایی که «استخدام ارادی»

۱. قسمت‌های (الف) (حفاظت فیزیکی و تغییر محل) و (ب) بند «۲» (قواعد خاص برای شهادت) و بند «۳» (تغییر محل به کشور دیگر) ماده (۳۲). مطابق بند «۳»، تغییر محل‌های فیزیکی فرامرزی برپایه توافقات یا ترتیبات خاص بین کشورها خواهد بود و ضرورتی ندارد کشور مورد نظر خودش عضو این کنوانسیون باشد.

یا سیاست‌های مشابه را اجرا می‌کنند و به کارفرمایان امکان می‌دهند بدون دلیل کارگری را اخراج کنند یا تمهیدات دیگری را پیاده سازند، ممکن است به حمایت‌های سنجیده‌تر و دقیق‌تری نیاز باشد. باید از کارکنان در برابر انفصال حمایت کرد. اما اگر این اطلاع‌رسانی کارمند را نسبت به گذشته‌اش در موقعیت قدرتمندتری قرار می‌دهد، ممکن است لازم باشد به همان نسبت اقدامات احتیاطی برای مقابله با گزارش‌های نادرست اعمال شود. نکته‌ی مرتبط با این مسئله حوزه‌ای است که در آن سوءاستفاده‌ها جرم‌انگاری می‌شوند (ر.ک. پاراگراف قبل).

۷-۵-۲-۵ مرجع دریافت گزارش

به‌طور کلی، این قانون باید حداقل دو رده از نهادهایی که اطلاع‌دهندگان می‌توانند موارد مظنون را گزارش یا ادله را به آنها ارائه کنند تعیین نماید. اولین رده باید شامل مراجع درون‌سازمانی‌ای باشد که اطلاع‌دهنده در آنجا کار می‌کند، مانند ناظران، رؤسای سازمان یا مراجع ناظر درونی یا برونی که به‌طور ویژه برای رسیدگی به سوءمدیریت‌ها تعیین شده‌اند. اگر اطلاع‌دهنده کارمند دولت است، باید بتواند به مراجعی مانند بازرس ویژه، نهاد مبارزه با فساد یا حسابرس کل گزارش کند.

اطلاع‌دهندگان باید این اجازه را داشته باشند در صورتی که از افشای صورت گرفته برای یکی از نهادهای ردیف اول به نتیجه مناسبی دست نیافتند، به رده بالاتر آنها مراجعه کنند و به‌ویژه اگر شخص یا نهادی که اطلاعات برایش افشا شده:

- تصمیم گرفت تحقیق نکند؛
 - طی زمان متعارف تحقیق را به اتمام نرساند؛
 - صرف‌نظر از نتایج مثبت تحقیق هیچ اقدامی انجام ندهد؛
 - در زمانی مشخص به اطلاع‌دهنده پاسخی ندهد؛
- باز هم اطلاع‌دهندگان بتوانند مستقیماً به نهادهای رده بالاتر مراجعه کنند. البته در صورتی که آنها:

- به‌طور مستدل معتقدند در صورت طرح درون‌سازمانی قضیه یا آگاه ساختن مرجع برون‌سازمانی مربوطه بزه‌دیده خواهند شد؛

● به‌طور متعارف از پاپوش درست کردن وحشت دارند.
اعضای نهادهای رده بالاتر را می‌توان از میان نمایندگان پارلمان، دولت یا رسانه
گزینش کرد.

۶-۲-۵-۷ اجرا

تجربه نشان می‌دهد صرف قوانین راجع به اطلاع‌دهندگان مردم را تشویق به پا پیش
گذاشتن نمی‌کنند. در پیمایش انجام شده از کارگزاران دولتی نیوولز جنوبی استرالیا
در خصوص کارایی حمایت قانونی به‌عمل آمده در قانون اطلاع‌دهندگان مصوب ۱۹۹۲،
۸۵ درصد مصاحبه‌شوندگان راجع به اراده یا نظر کارفرمایانشان در حمایت از آنها تردید
داشتند. حدود ۵۰ درصد اظهار داشتند که به‌دلیل ترس از انتقام از افشا خودداری
می‌کنند. کمیسیون مستقل مبارزه با فساد نیوولز جنوبی به این نتیجه رسید که برای
کمک به اجرای این قانون باید:

- در این سازمان تعهدی واقعی به‌منظور عمل بر مبنای افشای صورت گرفته وجود
داشته باشد و از افشاگران حمایت شود؛
- نظام کارآمد گزارش داخلی برقرار شود و مورد توجه عموم اشخاص حاضر در
سازمان قرار گیرد.

۷-۲-۵-۷ قانونی برای حمایت در برابر اتهامات نادرست

از آنجاکه آگاه‌سازی شمشیری دولبه است، ضروری است از حقوق و آبروی اشخاص در
برابر اتهامات بی‌اساس، ایدایی و توأم با سوءنیت حمایت شود. وقایع پس از جنگ جهانی
در ایالات متحده و پدیده «خبرچینی» در کشورهای خودکامه، این خطر را تأیید می‌کند.
لذا، قانون‌گذاری برای حمایت از اطلاع‌دهندگان باید شامل قواعد شفاف برای بازیابی
خسارت‌های وارده بر اثر اتهامات نادرست نیز باشد. به‌ویژه، این قانون باید حاوی حداقل
تمهیدات برای بازیابی اعتبار لطمه‌دیده باشد. معمولاً قوانین کیفری برای آنهایی که
آگاهانه مبادرت به طرح اتهامات نادرست می‌کنند مجازات‌هایی در نظر گرفته‌اند. این نکته
باید به‌خوبی برای اطلاع‌دهندگان تبیین شود که اگر ادعاهای آنها بر پایه حسن‌نیت نباشد،

تحت شمول آن قواعد قرار خواهند گرفت. همان‌طور که در فوق اشاره شد، اصولاً مبتنی بودن یک گزارش بر حسن‌نیت مفروض انگاشته می‌شود، اما اگر اثبات شود این گزارش اشتباه بوده و مبتنی بر حسن‌نیت نبوده است، باید ضمانت‌اجراهای مناسبی را اعمال کرد.

۷-۵-۲-۸ رسیدگی به امور اطلاع‌دهندگان و مدیریت انتظارات آنها

به‌منظور تضمین اجرای مؤثر قوانین راجع به اطلاع‌دهندگان، آن دسته از اشخاص یا نهادهایی که گزارش‌ها را دریافت می‌کنند، باید نسبت به نحوه برخورد با اطلاع‌دهندگان آموزش ببینند. اکثر اوقات اطلاع‌دهندگان وقت و انرژی زیادی را صرف طرح ادعایشان می‌کنند. آنها از فشارهای بالا رنج می‌برند و اگر انتظاراتشان به شایستگی مدیریت نشود، ممکن است به تحقیق و همچنین به اعتماد به وجود آمده نسبت به مرجع تحقیق لطمه‌ای جدی وارد آید. در اینجا باید فرایند تحقیق و نتیجه مورد انتظار (مسئولیت کیفری، اقدام انضباطی) و همچنین احتمال ارائه ادله کافی برای اقامه دعوا و دوره و مشکلات تحقیق برای اطلاع‌دهندگان تشریح شود. همچنین، آنها باید بدانند هرچه تحقیق بیشتر طول بکشد، احتمال بیشتری وجود دارد که هویتشان آشکار شود و موضوع انواع انتقام‌جویی‌ها قرار گیرند.

۷-۵-۲-۹ حفظ اطلاع‌دهنده تا پایان راه

در جریان تحقیق، اطلاع‌دهندگان باید نسبت به پیشرفت‌های صورت گرفته اطلاعات روزآمدی دریافت کنند. باید به دغدغه‌های موجود در خصوص کارایی این نوع حمایت‌ها اذعان کرد. قانون هرگز امکان حمایت جامع را ندارد و اطلاع‌دهندگان باید از این مسئله آگاهی داشته باشند. لذا، برای مرجع تحقیق حائز اهمیت است که تمامی تلاش خود را صرف کند تا مطمئن شود اطلاع‌دهندگان با آگاهی از تمامی مراحل اتخاذ شده و در دست اقدام و آثار ناشناس ماندن مستمر آنها، واکنش‌هایی که ممکن است با آنها مواجه شوند و همچنین دیگر عواملی که ممکن است بر اراده آنها در ارائه مستمر اطلاعات به مراجع ذی‌صلاح تأثیرگذار باشد تا پایان راه خواهند ماند. مضافاً اینکه باید برای آنها دسترسی به مشاور حقوقی و وکیل را فراهم کرد.

۷-۵-۲-۱۰ جلوگیری از افشای اطلاعات

مؤثرترین راه حمایت از اطلاع‌دهندگان، حفظ محرمانگی هویت آنها و ماهیت افشایشان است. باین حال، تجربه بعضی کشورها نشان می‌دهد دریافت‌کنندگان این مفاد به این عامل مهم توجه کافی نمی‌کنند. به کرات دیده شده اطلاعات افشا شده، شایعه‌ها گسترش یافته و در نهایت اطلاع‌دهندگان متحمل انتقام شده‌اند. وضع ضمانت اجرا برای درز یافتن اطلاعات کافی نیست، بلکه راه مؤثرتر آموزش دریافت‌کنندگان افشاها درخصوص نحوه اجرای تحقیقات و درعین حال حفظ هویت اطلاع‌دهنده در هر زمان ممکن است.

۷-۵-۳ پیش‌شرط‌ها و خطرها

۷-۵-۳-۱ تصور فقدان تعهد

اگر اطلاع‌دهندگان به این اقناع نرسند که مرجع تحقیق به حمایت از آنها و مقابله با فساد پایبند است، روی خواهند گرداند و احتمالاً هیچ اقدام دیگری انجام نخواهند داد.

۷-۵-۳-۲ مرجع معتبر تحقیق

اگر هیچ مرجع مستقل برونی وجود نداشته باشد تا اطلاع‌دهندگان بتوانند مستقیماً به آنها مراجعه کنند، بسیاری از اطلاع‌دهندگان بالقوه دغدغه‌هایشان را به زبان نخواهند آورد.

۷-۵-۳-۳ شفافیت قانون

از آنجاکه قانون باید اطمینان‌آفرین باشد و مخاطبان آن غالباً سواد اندکی دارند، باید به‌نحوی نگارش یابد که به آسانی قابل درک باشد.

۷-۶ مطالعه موردی بیستم: توجه به گذشته؛ عفو عمومی، سازش و دیگر گزینه‌ها

۷-۶-۱ درآمد

کشورهای مختلفی در حال بحث و تبادل نظر راجع به فرمولی هستند که به آنها کمک کند پیوند با گذشته را قطع کنند و شروع تازه‌ای داشته باشند. باین حال، تاکنون به دلایل مختلفی که مهم‌ترین آنها مخالفت عمومی با ایده‌ها کردن مجرمان بدون اعمال

مجازات، عفو عمومی، سازش و دیگر اقدامات مشابه برای فیصله دادن گذشته است، صرفاً در برخی موارد استثنایی به اجرا درآمده است.

۷-۶-۲ کمیسیون‌های واقعیت و سازش

در چارچوب اصلاح فساد، این موضوع از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شود. زیرا بسیاری از ذی‌نفع‌های قدرتمند به‌طور مستدل واهمه دارند که معافیت از قانون جدید تهدیدی غیرضروری را برای آنها پدید می‌آورد. مباحث بر نقش «کمیسیون‌های واقعیت و سازش» (مانند تبعیض نژادی پیشین در آفریقای جنوبی) و این واقعیت تمرکز یافت که عفو عمومی در منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ باعث بروز نوعی واکنش منفی در قالب تهدید کل فرایند اصلاحات شد و به اجبار شرایط عفو عمومی تغییر یافت. برای مثال، رئیس ناحیه ویژه اداری، پس از اینکه ۲۰۰۰ نیروی پلیس به‌سمت شعبات اصلی کمیسیون مستقل مبارزه با فساد هجوم بردند و نزدیک بود آشوب به پا شود، عفو عمومی اعلام کرد. این عفو عمومی بسیار تعارض‌آمیز بود، زیرا بسیاری ادعا کردند هدف به دام انداختن مجرمان خرد بوده، درحالی‌که «ماهیان بزرگ» اجازه فرار یافتند. اعتماد به این کمیسیون کاهش یافت و همچنین روحیه کارکنان تضعیف شد. با این حال، پس از مدتی عفو عمومی به‌عنوان توفیق اجباری مورد توجه قرار گرفت؛ اگرچه، زمان‌بندی آن نیز تا حدودی الزامی بود. این اقدام به مرتکبان فساد اجازه داد زندگی شرافتمندانه‌ای در پیش گیرند، اما نسبت به آنهایی که رفتارشان را تغییر ندادند، هیچ‌گونه ترحمی نشان داده نشد. خود پلیس اولین مرجعی بود که اذعان کرد این اقدام صحیح بوده است. باوجود این، با اینکه ممکن بود کمیسیون بدون عفو عمومی با شکست مواجه شود، اما به‌رحال پاسخی شتاب‌زده به یک بحران تلقی شد و بسیاری آن را غیرمنصفانه خواندند.

۷-۶-۳ رسیدگی‌های عمومی

این مسئله که آیا «رسیدگی‌های عمومی» همراه با اشکالی از مصونیت (و شاید «مالیات» تحمیل شده بر ثروت نامشروع اعلام شده که اقدامی برای معافیت‌های مالیات بر درآمد بوده است) کارآمد و از نظر عمومی پذیرفتنی‌اند، هنوز محل بحث و مناقشه گسترده

است. این گزینه به یک ثروتمند فاسد تعلق می‌گیرد. این افراد می‌توانند مالیات متناسبی پرداخت کنند و به ثروتشان مشروعیت ببخشند. اما درعین حال، می‌توان آنها را مجبور کرد با خفت در رسیدگی‌های عمومی حاضر شوند؛ مانند آنچه در ایالت نیویورک جنوبی استرالیا انجام شده است. همچنین آنها به‌سادگی می‌توانند حساب‌هایشان را با دولت تسویه کنند. با این حال، تا زمانی که راه‌حل‌های قابل اجرایی که مورد قبول مردم عصبانی باشند، طراحی نشوند، این امر همچنان یکی از بزرگ‌ترین موانع مستقل هر اصلاحی به‌شمار خواهد آمد.

در اوگاندا پیشنهاد شد فقط کسانی مشمول عفو عمومی می‌شوند که درجات و منشأ دارا شدن غیرقانونی را گزارش کرده باشند. پس از یک دوره زمانی، تمامی کارکنان کشوری باید اعلام دارند آیا به فعالیت‌های فاسد اشتغال داشته‌اند یا خیر. باید از آنهایی که به این مسئله معترف‌اند سؤال کرد آیا حاضرند بین ۲۰ تا ۸۰ درصد وجهی را که طی ده سال گذشته از طرق فاسد به‌دست آورده‌اند برگردانند. اگر چنین کردند، دیگر برای هیچ‌گونه رفتار فاسدی که پیش از آغاز برنامه عفو عمومی مرتکب شده‌اند مجازات نخواهند شد.

همچنین، پیشنهاد شد یک «صندوق سلامت» تأسیس و این پول‌ها در آن نگهداری شود. سپس می‌توان از آنها برای ارتقای انگیزه‌ها (شرایط سکونت، دستمزدها)، مدیریت و ابزارهای مورد نیاز نهادهای مستقل مبارزه با فساد استفاده کرد. همچنین، پیشنهاد شد برنامه حمایت از شهود یا اطلاع‌دهندگان تدوین شود و در کنار آن امکان به خدمت گرفتن وکلای بین‌المللی برای اقامه دعوا علیه شرکت‌های بین‌المللی‌ای که به کارکنان کشوری رشوه می‌پردازند بررسی شود.

۷-۷ مطالعه موردی بیست‌ویکم: دارا شدن غیرقانونی

هم‌اکنون در دو سطح ملی و بین‌المللی، این تمایل رو به رشد به‌وجود آمده که تصاحب ثروت فاقد توجیه به‌دست کارکنان دولتی (پیشین) که از معیار زندگی یا منابع مالی یا اموالی برخوردار بوده یا هستند که با درآمد قانونی شناخته شده گذشته یا حال آنها تعارض فاحشی دارد و نمی‌توانند توجیه قانع‌کننده‌ای ارائه دهند جرم‌انگاری و تعیین

مجازات شود. چندین قانون‌گذار ملی این مقررات را تصویب کرده‌اند و در سطح بین‌المللی نیز جرم «دارا شدن غیرقانونی» یا «ثروت فاقد توجیه» به ابزار قابل قبول در مبارزه با فساد تبدیل شده است.^۱ می‌توان برای جرم‌انگاری ثروت فاقد توجیه ضمانت اجرای اداری پیش‌بینی کرد که مستلزم فرض بی‌قید و شرط بی‌گناهی هم نیست و به ننگ محکومیت نیز منتهی یا شخص به حبس محکوم نمی‌شود. نمونه‌های آن از دست دادن سمت اداری، جواز و قراردادهای تدارکات و اخراج از حرفه‌ای خاص است.^۲

از آنجا که بیشتر اشخاص حقوقی، به‌ویژه شرکت‌ها، فسادهای شغلی و کلانی مرتکب می‌شوند، لازم است راه‌حل‌های دستوری در خصوص مسئولیت کیفری آنها تدوین شود. بسیاری از حوزه‌های قضایی این موضوع را پذیرفته‌اند و در بعضی اسناد حقوقی بین‌المللی نیز منعکس شده است. شرکت‌هایی که مرتکب جرم می‌شوند یا نسبت به ارتکاب فعالیت‌های مجرمانه از سوی کارکنانشان تسامح نشان می‌دهند، ولی با هیچ‌گونه خطر انحلال یا از دست دادن دارایی‌هایشان مواجه نمی‌شوند، بعید است تبعیتشان از قانون را تقویت کنند. این مسئله به‌ویژه در جایی صادق است که انگیزه‌هایی برای رعایت نکردن قانون نیز وجود داشته باشد، آن‌گونه که غالباً در چارچوب فساد ملاحظه می‌شود. علاوه‌بر کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی، کنوانسیون حقوق کیفری شورای اروپا نیز اعمال مسئولیت (کیفری) در مورد اشخاص حقوقی را به‌دلیل مشارکت در فسادهای فعال و منفعل و پول‌شویی پیش‌بینی کرده است.

۷-۷-۱ کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد، ماده ۹: دارا شدن غیرقانونی

این کنوانسیون، نسبت به اسناد سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و شورای اروپا که هر دو آنها اساساً بر ارتشا و متغیرهای آن تمرکز کرده‌اند موسع‌تر است، اما همچنان به

۱. برای مثال، بخش دهم فرمان پیشگیری از ارتشای هنگ‌کنگ؛ ماده (۳۴) قانون فساد و جرم اقتصادی بوتسوانا؛ ماده (۹) کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد؛ ماده (۳۷) قانون ملی جمهوری اندونزی راجع به مبارزه با جرائم فساد، شماره ۱۹۹۹/۳۱.
۲. برای مثال، قانون 575/1965 ایتالیا.

رفتاری محدود می‌شود که از سوی «... کارگزار دولتی یا شخصی که امور دولتی را انجام می‌دهد...» ارتکاب می‌یابد یا بر او تأثیر می‌گذارد که هر دو آنها تعریف شده‌اند.^۱

این کنوانسیون، علاوه بر ارتشای فعال و ارتشای منفعل، هر فعل یا ترک فعلی که شخص یا کارگزار به منظور تحصیل نامشروع منافع مرتکب می‌شود و استفاده متقابلانه یا پنهان‌سازی اموال ناشی از فساد را نیز دربرمی‌گیرد. این سند به کشورهای عضو اجازه داده، در صورت موافقت کشورهای درگیر، دیگر اشکال فساد را هم تحت شمول آن قرار دهند. همچنین، شروع به جرم و اشکال متنوع مجرمان، مانند تبانی‌کنندگان و تحریک‌کنندگان و معاونان، را هم دربرمی‌گیرد.^۲ از دولت‌های عضو خواسته شده آن افعال یا ترک افعال و همچنین ارتشای بین‌المللی و دارا شدن غیرقانونی را به‌عنوان جرائم داخلی به تصویب برسانند و اطمینان دهند که برای تسهیل اشکال مورد نیاز همکاری، مانند معاضدت قضایی و استرداد، تمهیدات مناسبی را پیش‌بینی می‌کنند.^۳

دولت‌های عضو که هنوز اقدامی انجام نداده‌اند موظف‌اند مطابق قانون اساسی و اصول زیربنایی نظام حقوقی‌شان تمهیدات ضروری را برای تصویب قوانینی تدوین کنند که افزایش قابل توجه دارایی‌های کارگزاران دولتی که به‌طور متعارف نمی‌توانند آن را نسبت به درآمد قانونی‌شان طی انجام دادن فعالیت‌هایشان توجیه کنند جرم بشناسند.

این فعل باید در میان کشورهای عضو که دارا شدن غیرقانونی را جرم شناخته‌اند، در راستای اهداف این کنوانسیون، به‌عنوان یکی از جرائم فساد مورد توجه قرار گیرد. دولت‌های عضو که هنوز دارا شدن غیرقانونی را جرم‌انگاری نکرده‌اند، تاحدی که قوانینشان اجازه می‌دهد، باید به‌نحوی که در کنوانسیون مقرر شده درخصوص آن کمک و همکاری کنند.

۷-۷-۲ منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ، فرمان پیشگیری از ارتشا، ماده ۱۰: تصاحب

ثروت فاقد توجیه

هر شخصی که کارمند دولت بوده یا هست نسبت به درآمدهای اداری کنونی یا

۱. ماده (۱).

۲. ماده (۶).

۳. ماده (۷).

گذشته‌اش معیار زندگی بالاتری داشته باشد؛ یا اینکه منابع مالی یا اموالی دارد که با درآمد گذشته‌اش اداری‌اش متناسب نیست، اگر نتواند برای دادگاه توجیه قانع‌کننده‌ای در خصوص نحوه‌تأمین این معیار زندگی یا نحوه‌تصاحب منابع مالی یا اموال ارائه دهد، مجرم شناخته خواهد شد.

۷-۷-۳ بوتسوانا، قانون فساد و جرم اقتصادی، ماده (۳۴): تصاحب مال فاقد توجیه

مدیر یا هر کارمند ریاست که به‌طور مکتوب از مدیر مجوز دریافت کرده باشد، می‌تواند از هر شخصی که زمینه‌های متعارف وی را در این مظان قرار می‌دهد که نسبت به منابع شناخته شده کنونی یا گذشته درآمدها یا دارایی‌هایش از معیار زندگی بالایی برخوردار است؛ یا منابع مالی یا اموالی در تصاحب دارد که با منابع درآمدی یا دارایی‌های کنونی یا گذشته‌اش تناسبی ندارد، تحقیق به‌عمل آورد.

هر شخصی که نتواند به مدیر توضیح قانع‌کننده‌ای بدهد یا اینکه مأمور مطابق قسمت ۱۰ راجع به توانایی ایجاد چنین معیار زندگی یا منابع مالی یا اموالی که تحت کنترل یا تصاحبش درآمده تحقیق به‌عمل آورد مجرم شناخته می‌شود.

۷-۸ مطالعه موردی بیست و دوم: مصادره کیفری

۷-۸-۱ درآمد

اگر کارگزاران دولتی معیار زندگی یا منابع مالی یا اموالی را تحت کنترل یا تصاحب داشته باشند که با منابع درآمدی شناخته شده کنونی یا گذشته‌شان تناسب ندارد و از ارائه هرگونه توضیح قانع‌کننده‌ای در این باره عاجز باشند، باید اموالشان مصادره شود. ذی‌نفع ثروت مازاد و نه هیچ‌کس دیگر، در بهترین وضعیت برای توضیح نحوه‌تصاحب آن قرار دارد. رویه قضایی اکثر نظام‌های حقوقی با این مسئله موافق‌اند که دادگاه‌ها از متهمان بخواهند، حداقل برپایه توازن احتمالات، وجود وقایعی را اثبات کنند که «به‌طور خاص از آنها آگاهی دارند». از جمله این موارد تملکات شخصی است.

این مسئله بار اثبات را به‌عهده طرف مقابل نمی‌گذارد، اما برای گردآوری و ارزیابی ادله‌ای که به دادگاه‌ها اجازه می‌دهند مبنای تصمیم‌گیری‌شان را بر واقعیات بگذارند

قواعد ساده‌ای ارائه می‌دهد. ثروت فاقد توجیهی که تماماً از حوزه منابع درآمدی گذشته و کنونی خارج است منابع درآمدی پنهانی را نشان می‌دهد. با اینکه ممکن است این‌گونه ثروت‌ها تماماً قانونی باشند (مانند میراث، هدایا از خویشاوندان ثروتمند، یا برنده شدن بلیط‌های بخت‌آزمایی)، اما اگر دارنده نتواند یا نخواهد توضیح قانع‌کننده‌ای برای آنها ارائه دهد، احتمالاً غیرقانونی خواهند بود.^۱

هر دو کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی و مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روان‌گردان (۱۹۸۸) نمونه سودمندی را درخصوص تسهیل بار اثبات ارائه می‌دهند و سازوکار شکلی‌ای را پیش‌بینی می‌کنند که در اقدامات مبارزه با فساد اهمیت قابل توجهی دارند. این رویکرد هم جاذبه فنی و هم راهبردی دارد. به‌عنوان ابزار فنی غرامت را پیشنهاد می‌کند که نسبتاً به منابع کمی نیاز دارد و درعین حال، خطر رعایت نکردن انصاف یا خطا نیز کاهش می‌یابد. گذاشتن بار معرفی و توضیح داری‌ها به عهده کارگزار معادل جنگ‌های روان‌شناختی و فنی علیه فساد است. ترس دائمی از الزام به جوابگویی برای تملکات نامشروع باید به اضطرابی منجر شود که اثر بازدارنده دارد.

به‌منظور تسهیل بار اثبات و انتقال بار اثبات مالکیت ثروت مازاد به عهده ذی‌نفع، باید به اصول راجع به دادرسی منصفانه که در بسیاری از حوزه‌های قضایی بخش اساسی حمایت مبتنی بر قانون اساسی از حقوق بشر محسوب می‌شود، توجه ویژه‌ای کرد. برای اینکه رعایت اصول قانون اساسی تضمین شود، در فرض بی‌گناهی یا الزام مقام تعقیب به اثبات بزه تغییری داده نمی‌شود. آنچه می‌توان وضع کرد قاعده شکلی یا دلیل‌انگاری برای یک فرض قابل رد است. بعضی کشورها، مانند ایتالیا^۲ و ایالات متحده^۳ به‌منظور

۱. ماده (۷۳) (ث) قانون جزای آلمان؛ ماده (۵) قانون مصادره منافع فساد سنگاپور؛ ماده (۳۴) (الف) قانون عمومی کیفری و مدنی نروژ.

۲. دیگر کشورها مانند ایتالیا با گنجانیدن رویه‌های اداری خاصی که امکان غرامت و مصادره داری‌ها را به‌طور مستقل از محکومیت کیفری فراهم می‌آورند، چارچوب قانونی‌شان را غنا بخشیده‌اند. ماده (۲) قانون ۳۱ مه ۱۹۶۵/ شماره ۵۷۵، توقیف اموالی را پیش‌بینی می‌کند که مستقیم یا غیرمستقیم در مالکیت متهمان شرکت در انجمن‌های مافیایی هستند و ارزش آنها فراتر از درآمد یا فعالیت‌های اقتصادی‌شان به‌نظر می‌رسد یا اینکه برپایه ادله موجود، به‌طور متعارف می‌توان ادعا کرد کالاهای معرفی شده عواید فعالیت‌های غیرقانونی‌اند یا در آنها استفاده شده است.

۳. قانون مبارزه با سوءاستفاده از مواد مخدر ایالات متحده (31 U.S.C. Sec. 5316)، اقدام مصطلح «مصادره» ←

غلبه بر ملاحظات قانون اساسی، زمینه‌مصادره مدنی یا اداری را فراهم آورده‌اند. برخلاف مصادره کیفری، این‌گونه قوانین متضمن اثبات منشأ غیرقانونی برپایه «فراتر از ظن متعارف» نیستند، بلکه به احتمال بالای منشأ نامشروع و ناتوانی مالک در اثبات خلاف آن توجه می‌کنند که برای رعایت چنین شرطی کفایت می‌کند. باین‌حال، هرچه ضمانت اجراها به کیفر شباهت بیشتری داشته باشد، احتمال بروز انتقادات برپایه حقوق بشر بیشتر خواهد بود. شایان ذکر است در آلمان به‌منظور فائق آمدن بر ملاحظات طرح شده براساس فرض بی‌گناهی، مجازات علیه اموال را با همان رویکرد قرون وسطایی در رسیدگی‌های کیفری اعمال می‌کنند. این مقرره، همان‌طور که از نامش پیداست، امکان مصادره اموال غیرقانونی یا ظاهراً دارای منشأ غیرقانونی را فراهم نمی‌آورد، بلکه مجازات واقعی را مقرر می‌کند که مستقل از منشأ واقعی دارایی‌های مورد نظر به اجرا درمی‌آید. با اجرای این مقرره قانون‌گذار سعی کرده از هرگونه محدود کردن فرض بی‌گناهی اجتناب کند.

۲-۸-۷ ماده (۵) قانون مصادره منافع فساد سنگاپور

مطابق بخش ۲۳ و در راستای اهداف این قانون، منافع ناشی از فساد اشخاص هرگونه مال یا منفعتی خواهد بود که اشخاص در هر زمان، چه قبل چه بعد از دهم ژوئیه ۱۹۸۹، تصاحب کرده باشند و آن مال یا منفعت با منابع درآمدی شناخته شده تناسب نداشته باشد و دارنده آنها نتواند توضیح قانع‌کننده‌ای به دادگاه ارائه دهد.

۳-۸-۷ ماده (۵) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روان‌گردان (۱۹۸۸) و ماده (۷) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی (۲۰۰۰)

«هریک از اعضا می‌تواند ترتیباتی فراهم نماید که بار اثبات دلیل درباره منشأ قانونی

→مدنی» را پیش‌بینی کرده است. برخلاف مصادره کیفری، این تمهید متضمن اثبات فراتر از ظن متعارف منشأ نامشروع اموالی که باید توقیف شود نیست، اما به کفایت سبب محتمل عنایت خاصی دارد. در اینجا قواعد ادله آیین دادرسی کیفری قابل اجرا نیستند. اگر وجود منشأ غیرقانونی محتمل باشد، بار اثبات به مالک انتقال می‌یابد و مجبور است منشأ قانونی مال را ثابت کند. باین‌حال، از آنجاکه مصادره مدنی به حقوق متهمان و مالکیت خصوصی لطمه وارد می‌آورد، به‌شدت با انتقاد مواجه شده است.

عواید و یا سایر اموال ادعایی در معرض ضبط، به میزانی که چنین اقداماتی با اصول حقوق داخلی و طبع تشریفات قضایی و غیره آن در انطباق می‌باشد، معکوس شود».

قانون‌گذاران ملی به‌هنگام اجرای این ماده از کنوانسیون ۱۹۸۸ با مقررات بسیار متنوعی مواجه شدند که طیف آنها از برگرداندن ساده بار اثبات گرفته تا فرض قابل رد منشأ غیرقانونی دارایی‌های مورد نظر گسترده است. البته گزینه اخیر با فرض بی‌گناهی نیز در تعارض است. زیرا نقطه کاملاً مخالف را مفروض می‌گیرد. یک چنین مقرره‌ای در ماده (۴۶) قانون شماره ۷۵ پنجم مارس ۱۹۹۱ السالوادور به تصویب رسیده است. این ماده فرضی قانونی را مقرر کرده که «در صورتی پول‌ها یا عواید، ناشی از مبادلات مرتبط با جرائم مواد مخدر محسوب می‌شوند که پیشنهاد یا درخواست آنها در مدت سه سال (که عطف به‌ماسبق نیز می‌شود) از طریق یا از طرف فردی مطرح شود که به‌علت هریک از جرائم این قانون مورد تعقیب قرار گرفته است».

با این حال، به‌نظر می‌رسد اکثر دولت‌های عضو، در راستای کمک به مقامات تعقیب عمومی، بار اثبات را آسان کرده‌اند و آنها می‌توانند با ارائه شواهد و قرائنی که بیانگر منشأ غیرقانونی احتمالی دارایی‌های مورد نظرند و متهم نمی‌تواند یا نمی‌خواهد آنها را رد کند، اقدام کنند. مقرراتی مانند ماده ۱۸ قانون خاص مبارزه با مواد مخدر ژاپن و ماده ۱۲ قانون شماره ۱۹۹۴/۵۰۱ ایتالیا حاوی مفروضات مشابهی هستند.

دیگر دولت‌های عضو، مانند یونان و کنیا، در خصوص جرائم مرتبط با مواد مخدر خاص، بار اثبات معکوس ولی قابل رد را ترجیح داده‌اند. مطابق این مقررات، فرض بر این است اموالی که مجرم طی دوره مشخصی پیش از وقوع جرم به‌دست آورده است از جرائم مشابه به‌دست آمده‌اند، مگر اینکه متهم بتواند خلاف آن را اثبات کند؛ مواد (۲) و (۳) قانون پول‌شویی یونان، ۲۴ آگوست ۱۹۹۵/شماره ۲۳۳۱؛ مواد (۳۶) و (۴۰) قانون مواد مخدر و داروهای روان‌گردان کنیا، ۸ ژوئیه ۱۹۹۴/شماره ۴.

۷-۹ مطالعه موردی بیست‌وسوم: لایحه حمایت از اطلاع‌دهندگان

اگر قربانیان و شهود از انتقام واهمه داشته باشند، پا پیش نخواهند گذاشت. تمهیداتی که در برابر انتقام اندیشیده می‌شود، معمولاً در اسنادی پیش‌بینی شده‌اند که به فساد و

جنايات سازمان‌يافته مي‌پردازند؛ به‌ويژه در جايي كه اين معضل وخامت خاصي دارد. اين وضعيت به‌ويژه در فساد اداري صادق است، زيرا آنهابي كه اطلاعات دارند معمولاً رابطه نسبتاً نزديكي با كارمند فاسد دارند و موقعيت اين كارمند فرصت انتقام‌گيري را مي‌دهد. معمولاً اين تمهيدات به‌نحوي طراحي مي‌شوند كه نه فقط اطلاع‌دهندگان، بلكه سلامت و محرمانگي تحقيق را نيز حفظ مي‌كنند. اقدامات احتياطي معمول عبارت‌اند از تضمين ناشناس ماندن اطلاع‌دهندگان، تضمين اينكه كارگزاران متهم به فساد هيچ‌گونه دسترسي به كاركنان تحقيق، پوشه‌ها يا سوابق ندارند و برخورداري از اختياراتي براي انتقال يا بركنار كردن كارگزار طي دورهٔ تحقيق تا از هرگونه تهديد يا خدشه وارد كردن به تحقيق يا ادله جلوگيري شود.

در جايي كه اطلاع‌دهنده «درون‌سازماني» محسوب مي‌شود، ممكن است اقدامات احتياطي بيشتري در دستور كار قرار گيرد، زيرا او در مجاورت متهمان فعاليت مي‌كند و همچنين در برخي موارد ممكن است مسئوليت‌هاي حقوقي بيشتري بر اثر افشاي اطلاعات مورد نظر وضع شده باشد. بسياري از كشورها، در راستاي حمايت از افراد درون‌سازماني حاضر در بخش‌هاي دولتي و خصوصي كه به ارائه اطلاعات مي‌پردازند، قوانين و رويه‌هايي را در خصوص «اطلاع‌دهندگان» به تصويب رسانده‌اند. در چنين مواردی، حمايت بيشتر شامل معافيت اطلاع‌دهندگان از دعاوي مدني‌اي باشد كه در مواردی مانند نقض توافقي‌هاي محرمانگي و افترا اقامه مي‌شوند و در مورد كارگزاران دولتي معافيت آنها از مسئوليت كيفري ناشي از افشاي اسرار دولتي يا رسمي است. همچنين اين حمايت ممكن است مواردی را كه در نهايت محرز مي‌شود اطلاعات نادرست بوده، ولي بر مبنای حسن نيت ارائه شده هم دربرگيرد.

همچنين ممكن است لازم باشد براي سوءاستفاده‌هاي خود اطلاع‌دهندگان نيز تضمين‌هايي پيش‌بيني شود؛ به‌ويژه در جايي كه آنها اجازه دارند هويتشان را پنهان نگه دارند يا از مسئوليت حقوقي در امان بمانند. به‌منظور ايجاد توازن ميان اين منافع، ممكن است قانون‌گذار حمايت قانوني خود را به مواردی محدود كند كه افشاها با حسن نيت به‌عمل آمده‌اند يا در جايي كه اطلاع‌دهنده نمي‌تواند حسن نيت خود را ثابت كند يا اعتقاد به تخلف مبنای متعارفي ندارد، مسئوليت كيفري يا مدني اعمال كند.

در جایی که اطلاعات اعتبار خود را به اثبات می‌رسانند و منجر به اقامه دعوی رسمی می‌شوند، غالباً امکان ناشناس نگه‌داشتن مستمر اطلاع‌دهنده وجود ندارد و حتی ممکن است پس از تحمیل مسئولیت‌ها انتقام‌جویی به‌عمل آید. در چنین مواردی، قانون‌گذار می‌تواند جبران خسارت‌ها، انتقال اطلاع‌دهنده به اداره دیگر یا، در صورتی که وی در معرض خطرهای جدی‌تری است، تغییر محل و برخورداری از هویت جدید را که برای مجرمان ناشناخته است در نظر بگیرد.

۷-۹-۱ استرالیا، لایحه حمایت از اطلاع‌دهندگان، ۱۹۹۲ (نیوولز جنوبی)

هدف از ارائه این لایحه تشویق و تسهیل افشای فساد، سوءمدیریت و اتلاف اساسی در بخش دولتی در راستای منافع عمومی است. به این هدف از طریق توسعه و ارتقای رویه‌های مقرر برای افشای این‌گونه موارد، حمایت از اشخاص در برابر انتقام که ممکن است به دلیل افشاگری‌شان به آنها لطمه بزند و تحقیق و رسیدگی شایسته به افشاهای صورت گرفته جامعه عمل پوشانیده خواهد شد.

۷-۹-۲ استرالیا، قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان، ۱۹۹۴ (کوئینزلند)

هدف اصلی این قانون ارتقای منافع عمومی از طریق حمایت از اشخاصی است که رفتارهای غیرقانونی، بی‌احتیاطی یا بی‌مبالاتی یا رفتار ناشایست تأثیرگذار بر بخش دولتی، خطر سلامت یا امنیت عمومی یا خطر زیست محیطی را افشا می‌کنند. از آنجا که این حمایت بسیار گسترده است، این قانون حاوی برخی سازوکارهای متوازی است تا، در صورت نیاز، با رویکرد حمایتی از آنها استفاده و تصمیم‌گیری راجع به حمایت خاص از یک افشا آسان‌تر، توجه شایسته به منافع اشخاصی که افشاها علیه آنها صورت می‌گیرد تضمین و از تأثیرگذاری مغایر این قانون بر استقلال قوه قضائیه و فعالیت‌های تجاری مراکز عملیات‌های جهانی جلوگیری شود. این قانون فقط از «افشاهای در راستای منافع عمومی» حمایت می‌کند که نوع خاصی از افشاست که براساس شخصی که مبادرت به آن می‌کند، نوع اطلاعات افشا شده و مجموعه‌ای که افشا نسبت به آن صورت گرفته تعریف می‌شود.

۷-۹-۳ بریتانیا، قانون افشای منافع عمومی، (۱۹۹۸)

این قانون اصلاحیه قانون حقوق استخدامی مصوب ۱۹۹۶ است. هدف از تدوین آن تشویق مردم به ابراز نگرانی درباره تخلف در محیط‌های کاری و همچنین کمک به تضمین این امر است که سازمان‌ها به جای پیام‌رسان به پیام توجه یا اینکه در برابر وسوسه‌انگیزی برای سرپوش گذاشتن بر تخلفات جدی مقاومت کنند. این قانون نسبت به افراد شاغلی به اجرا درمی‌آید که درباره جرائم، مسئولیت‌های مدنی (که شامل بی‌احتیاطی و بی‌مبالاتی و نقض قرارداد و قوانین اداری می‌شود)، قضاوت غیرعادلانه، خطر سلامت یا امنیت محیط و سرپوش گذاشتن بر این‌گونه تخلفات، به‌طور جدی ابراز نگرانی می‌کنند. همچنین، هر دو طیف اطلاعات محرمانه و غیرمحرمانه و تخلفات فرامرزی را نیز دربرمی‌گیرد.

در بریتانیا، یک سازمان غیردولتی با عنوان «دغدغه عمومی در کار» در کنار سازمان «برنامه‌های تبلیغاتی برای آزادی اطلاعات»، مسئول فعال کردن فرایند قانون‌گذاری و هم‌اکنون به دنبال تقویت پایبندی به قانون است. این سازمان از طریق اطلاع‌رسانی عمومی قوانین و ارائه خدمات کارشناسی رایگان برای کمک به افرادی که درخصوص ارائه اطلاعات با ابهاماتی مواجه‌اند یا مطمئن نیستند که این کار را انجام دهند به این مهم می‌پردازد. همچنین، به سازمان‌هایی که رویه‌های ارائه اطلاعات را برقرار می‌کنند راهنمایی کاربردی ارائه و اطمینان خاطر می‌دهد و پشتیبانی به‌عمل می‌آورد، به کارکنان آموزش می‌دهد و به اعتلای فرهنگ جدید می‌پردازد.

۷-۹-۴ قانون تقویت اطلاع‌دهندگان ایالات متحده آمریکا (۱۹۹۸)

در قانون شایستگی فراگیر کارکنان دولتی منطقه کلمبیا (۱۹۷۸)، دو اصلاح انجام شد تا حمایت از کارمندان دولتی این منطقه که ائتلاف، کلاهبرداری، سوءاستفاده از اختیارات، تعرض به قانون یا تهدید سلامت یا امنیت عمومی را گزارش می‌کنند افزایش یابد. همچنین، این قانون به دنبال الزام ناظران دولتی این منطقه است تا، در صورت ضرورت، تعرضات قانونی را گزارش دهند و از کارمندان دولتی و طرف‌های قرارداد دولت به‌مثابه اطلاع‌دهندگان حمایت به‌عمل می‌آورد.

۷-۱۰ برنامه سی و پنجم: تأمین بار اثبات در رسیدگی‌های قانونی به فساد
 هدف این برنامه کمک به قانون‌گذاران در تدوین مقررات قانونی‌ای است که میان نیاز به تضمین اعمال ضمانت اجرای مؤثر، به‌ویژه در پرونده‌های فساد کلان و فرض مبنایی بی‌گناهی، با امعان نظر به نیازها و شرایط و اوضاع و احوال داخلی توازن برقرار کنند.

۷-۱۰-۱ شرح

یکی از مشکل‌ترین موضوع‌هایی که مقامات تعقیب در پرونده‌های فساد کلان با آن مواجه می‌شوند، پرداختن به بار اصلی اثبات به‌هنگام تعقیب مجرمان و دنبال کردن بازپایی عواید آن است. حقوق بین‌المللی و حمایت‌های مبنایی حقوق بشری اکثر کشورها مقرر می‌دارند متهمان جرائم یا در معرض مجازات‌ها از حق ناشی از فرض بی‌گناهی برخوردارند و تا زمانی که بزهی بر مبنای فراتر از ظن متعارف نزد یک دیوان صالح، مستقل و بی‌طرف به اثبات نرسد، نمی‌توان آنها را محکوم کرد و به مجازات رساند.^۱

درعین‌حال، ماهیت اکثر پرونده‌های فساد عمل به بار گران اثبات را با دشواری خاصی مواجه ساخته است. کارگزاران ارشدی که به‌طور فعال به فساد می‌پردازند، غالباً در موقعیتی قرار دارند که سد راه تحقیقات می‌شوند و ادله را تخریب یا پنهان می‌کنند. فساد شایع نهادهای تحقیق و تعقیب را در زمینه گردآوری ادله و اثبات اعتبار آن تضعیف می‌کند و ارزش اثباتی نیز به همان اندازه مشکل‌آفرین است. فساد در بالاترین سطوح ممکن است خود قانون را هم به فساد بکشاند و مدیران جانشین را با چالش دوگانه اصلاح قانون و نهادهای دولتی‌ای که اداره می‌کنند مواجه سازد و درعین‌حال، باید تلاش کنند متهمان اقدامات ارتكابی در زمانی که قوانین و اقدامات اداری قدیمی به اجرا درمی‌آمدند را تحت تعقیب قرار دهند.

موارد فوق گزینه‌های مشکلی هستند، زیرا قانون‌گذاران و کارگزاران مجبورند میان

۱. بند «۱» ماده (۱۱) اعلامیه جهانی حقوق بشر، بند «۲» ماده (۱۴) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، بند «۲» ماده (۶) کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، بند «۲» ماده (۸) کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر و بند «۱» ماده (۷) منشور آفریقایی حقوق بشر و مردم.

بنیادی‌ترین تضمین‌های عدالت کیفری از یک‌سو، و نیاز به قوانین و اقدامات مؤثری که بتوان اقدامات فاسد پیشین را اصلاح و عواید چنین اقداماتی را بازیابی کرد و از فساد آتی نیز پیشگیری به‌عمل آورد و مانع آن شد توازن برقرار کنند. اگر تضمین‌های اساسی به‌طور ناشایست تضعیف شوند، ممکن است فساد برای مدت زمان کوتاهی تحت کنترل درآید، اما بهای گزاف آن تضعیف سازوکارهای نظام عدالت کیفری است که باید هم‌پای توسعه کشور با فساد و دیگر مشکلات اجتماعی در دوره طولانی‌تری برخورد کند. اجرای قوانین یا اقداماتی که معیارهای بین‌المللی را برآورده نمی‌کنند نیز ممکن است بر اراده یا توانایی دیگر کشورها برای همکاری در پرونده‌های فراملی تأثیر بگذارد. باین‌حال، اگر تمهیدات مؤثری اتخاذ نشود، متهمان فساد از برخی مصونیت‌های کیفری برخوردار خواهند شد: ممکن است فساد استمرار یابد، عواید در دستان مفسدان باقی بماند و اعتماد اساسی مردم به قوانین و مؤسسات جدید از بین برود.

فرض مبنایی بی‌گناهی معیار زیربنایی حقوق بشری و تضمین شکلی است که نباید تغییر یابد. همان‌طور که اشاره شد، تمهیداتی وجود دارند که می‌توان بدون لطمه زدن به معیارهای مبنایی برای مقابله با مشکل اثبات فساد از آنها استفاده کرد. قابلیت اجرای هر یک از این تمهیدات و حوزه‌ای که می‌توان در آن بدون لطمه زدن به حمایت‌های حقوق بشری داخلی و بین‌المللی اقدام به قانون‌گذاری کرد از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. این برنامه‌نگاهی کلی از رویکردهای قانون‌گذاری ارائه می‌دهد که کارایی‌شان را در تسهیل گردآوری ادله در رسیدگی‌های مرتبط با فساد و درعین‌حال پایبندی به معیارهای حقوق بشری داخلی و بین‌المللی به اثبات رسانده‌اند. کلیه کشورها مجبورند با ملاحظه کنوانسیون‌های حقوق بشری ملی و منطقه‌ای و همچنین اصول مبنایی قانونی ملی راه‌حل‌هایشان را بیابند. به‌طورکلی، رویکردهایی که می‌توان مدنظر قرار داد عبارت‌اند از:

۱-۱۰-۷ تمهیداتی که به گردآوری و ارائه ادله فوریت می‌بخشند

با اینکه بار اثبات اصلی در تمامی پرونده‌های کیفری رعایت می‌شود، اما ممکن است، به‌منظور فوریت بخشیدن به گردآوری و ارائه ادله مورد نیاز مقامات تعقیب برای تأمین بار اثبات، تغییراتی به‌عمل آید. قانون امکان دارد اختیارات تحقیق را افزایش دهد یا

شروط راجع به اعتراف در رسیدگی‌ها را تسهیل کند. باین‌حال، مقامات تعقیب همچنان موظفانند بار اصلی اثبات را به‌طور مؤثر رعایت کنند، اما ممکن است دریابند آسان‌تر این است که ادله مورد نیاز برای رعایت این امر ارائه شود. می‌توان تمهیدات خاصی را به‌منظور اعطای اختیارات تحقیق اتخاذ کرد تا تضمین شود امکان کشف ادله وجود دارد و درصورت کشف، برای استناد در دادگاه تحت حفاظت و توقیف قرار می‌گیرد. با توجه به رشد روزافزون کنونی، این تمهیدات باید به ادله ذخیره شده یا انتقال‌یافته از طریق فناوری اطلاعات و ارتباطات و همچنین موضوع‌های سنتی‌تر مانند رازداری بانکی و قوانین یا اقدامات مشابه پردازند. به‌طور کلی، اختیاراتی که برپایه اتهامات مجرمانه یا در پشتیبانی از تحقیق کیفری اعطا می‌شوند تحت تضمین‌های بیشتری قرار دارند، اما ممکن است اختیارات عادی‌تر حسابرسی یا شروط افشا که صرف‌نظر از هرگونه اتهامی نسبت به تمامی کارکنان دولتی اجرا می‌شوند مورد توجه قرار گیرند. این اختیارات را می‌توان با جرائمی مانند افشای نادرست یا ممانعت از بازرسی یا حسابرسی از کارگزاران فاسدی تکمیل کرد که به شروط شفاف‌سازی پایبند نبوده‌اند تا رفتار فاسد افشا شود و ممکن است به‌جای آن به‌علت جرائم راجع به افشا تحت تعقیب قرار گیرند.

۲-۱-۱۰-۷ اتخاذ رسیدگی‌های غیرکیفری

فرض مبنایی بی‌گناهی و بار سنگین اثبات بزه برپایه فراتر از ظن متعارف معمولاً فقط در پرونده‌های کیفری به اجرا درمی‌آید. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و دیگر اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای حقوق بشر و همچنین حمایت‌های ملی از حقوق بشر، فقط در مواردی قابل استنادند که شخص مورد نظر «... متهم به ارتکاب جرمی باشد...». با اینکه درخصوص نحوه تفسیر و اجرای آن تفاوت‌های زیادی به چشم می‌خورد، اما تفسیر محدود آن است که این فرضیه شامل رسیدگی‌های پیش از طرح اتهام و پرونده‌هایی نمی‌شود که بحث تعقیب یا اتهام در آنها مطرح نیست؛ اگرچه، ضمانت اجرای کیفری یا شبه‌کیفری‌ای مانند مصادره اموال تحمیل شود. تفسیر موسع‌تر این فرضیه را به تمامی رویه‌ها یا رسیدگی‌هایی که ممکن است به ضمانت اجرای کیفری یا شبه‌کیفری منتهی شوند تسری می‌دهد و هر دو این سناریوها را دربرمی‌گیرد. لذا، در برخی کشورها این امکان وجود دارد

که رسیدگی‌های غیرکیفری که متضمن بار اثبات کمتری نسبت به دیگر رسیدگی‌ها هستند به اجرا درآیند. بعضی از این رسیدگی‌های غیرکیفری در ذیل آمده است:

۳-۱-۱۰-۷ غرامت مدنی یا پیشگیرانه عواید فساد

معیار پایین‌تر توازن احتمالات، در جایی برای اثبات قابل استناد است که شروط قانون اساسی و غیره آن را در پرونده‌هایی که هیچ‌کس واقعاً متهم به ارتکاب جرم نیست مجاز می‌شمرند. همچنین، اگر راه‌چاره بازبایی دارایی‌ها به این ترتیب باشد که منجر به بازبایی مدنی دارایی‌های به‌دست آمده غیرقانونی برای مالکان قانونی‌شان شود، از آنجاکه مجازات محسوب نمی‌شود، می‌توان به این شروط استناد کرد. نحوه تفکیک این موارد، اصولاً به قواعد داخلی حاکم بر حقوق بشر و اصول شکلی و نحوه اجرای عملی آنها ازسوی کارگزاران و محاکم بستگی دارد. همچنین، اتخاذ رویه‌های مدنی یا پیشگیرانه در همکاری بین‌المللی نیز موضوع مهمی محسوب می‌شود، زیرا برخی کشورها اجرای گسترده این‌گونه رویه‌ها و جبران‌های حقوقی را مجاز می‌شمرند، درحالی‌که دیگران به‌منظور تضمین به‌کار نرفتن آنها به‌دلیل محدود کردن یا جلوگیری از اجرای تضمین‌های حقوق بشری که به رسیدگی‌های کیفری مربوط می‌شوند محدودیت‌هایی را اعمال می‌کنند.

کشورهایی مانند ایتالیا،^۱ ایرلند^۲ و ایالات متحده،^۳ براساس شرایط متنوع، امکان مصادره مدنی یا پیشگیرانه دارایی‌های مظنون به تعلق داشتن به فعالیت‌های مجرمانه خاص

۱. دیگر کشورها مانند ایتالیا با گنجانیدن رویه‌های اداری خاصی که امکان غرامت و مصادره دارایی‌ها را به‌طور مستقل از محکومیت کیفری فراهم می‌آورند، چارچوب قانونی‌شان را غنا بخشیده‌اند. ماده ۲ قانون ۳۱ مه ۱۹۶۵ / شماره ۵۷۵، توقیف اموالی را پیش‌بینی می‌کند که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در مالکیت متهمان شرکت در انجمن‌های مافیایی هستند و ارزش آنها فراتر از درآمد یا فعالیت‌های اقتصادی‌شان به‌نظر می‌رسد یا اینکه برپایه ادله موجود، به‌طور متعارف می‌توان ادعا کرد کالاهای معرفی شده، عواید فعالیت‌های غیرقانونی‌اند یا در آنها استفاده شده است.

۲. مطابق قانون عواید جرم ایرلند مصوب ۱۹۶۶، دادگاه عالی‌تر می‌تواند مطابق درخواست، دارایی‌هایی را که در مظان تعلق به فعالیت‌های مجرمانه‌اند توقیف کند. دستور توقیف ممکن است بدون محکومیت اولیه یا اثبات فعل مجرمانه ازسوی پاسخ‌گوی (مدنی) که در مقام رفع ادعا از او خواسته می‌شود منشأ مشروع موارد مظنون و ثروت‌های فاقد توجیه را اثبات کند صادر شود.

۳. قوانین غرامت ایالات متحده مفهوم «دعوی مدنی» را علیه خود مال گنجانیده‌اند که به‌این ترتیب اجازه می‌دهند منشأ نامشروع برپایه توازن احتمالات اثبات شود.

را فراهم می‌آورند. برخلاف مصادره‌ای که در رسیدگی‌های کیفری انجام می‌شود، قوانین راجع به غرامت الزام نمی‌کنند که منشأ نامشروع براساس «فراتر از ظن متعارف» به اثبات رسد. بلکه آنها اثبات بر مبنای توازن احتمالات را مدنظر قرار می‌دهند یا اینکه احتمال بالای نامشروع بودن منشأ را به همراه ناتوانی مالک در اثبات خلاف آن مقرر می‌کنند.

اما درباره قانون ایتالیا، کمیسیون اروپا و دیوان اروپایی حقوق بشر، اتخاذ رسیدگی‌های مدنی و بار اثبات خفیف‌تر را تأیید کرده و رای داده‌اند که به فرض بی‌گناهی تعرض نشده است، زیرا هدف قرار دادن دارایی‌ها به منظور پیشگیری از استفاده سازمان مافیا بوده است و این جریمه آن قدر جدی تلقی نمی‌شود که در زمره قوانین کیفری بگنجد. در دیگر نظام‌ها، دادگاه‌ها رأی داده‌اند که این گونه رسیدگی‌ها در زمره قوانین کیفری می‌گنجد و رعایت فرض بی‌گناهی را خواستار شده‌اند، چه به دلیل نقش دولت در اجرای این رسیدگی‌ها و چه ماهیت خود مصادره که یک مجازات کیفری محسوب می‌شود یا هر دو آنها.^۱

۴-۱-۱۰-۷ رسیدگی‌های تنظیمی، اداری یا انضباطی

با اینکه فرض بی‌گناهی و معیار بالای اثبات در پرونده‌های «کیفری» به اجرا درمی‌آید، اما بسیاری از کشورها تمهیداتی اداری یا تنظیمی دارند که بار اثبات خفیف‌تری را مقرر می‌کنند. همان‌طور که در فوق اشاره شد، آنچه «جرم» تلقی می‌شود از کشوری به کشور دیگر متفاوت است و به ماهیت و پیامدهای رسیدگی‌ها و مجرمانه پنداشتن آنها بستگی

۱. در خصوص ماده (۲) قانون ایتالیا به شماره ۱۹۶۵/۵۷۵، از کمیسیون حقوق بشر اروپا و دیوان اروپایی حقوق بشر خواسته شد تا انطباق این مقرر را با فرض بی‌گناهی مورد بازنگری قرار دهد (کمیسیون حقوق بشر اروپا، شماره ۱۹۸۶/۱۲۳۸۶). بر مبنای سه معیار تعیین ماهیت کیفری یک مقرر، یعنی طبقه‌بندی رسیدگی‌ها مطابق قانون داخلی، ماهیت اصلی‌شان و نوع و شدت مجازات، کمیسیون به این نتیجه رسید از آنجاکه مصادره در طبقه تمهیدات پیشگیرانه قرار می‌گیرد، به اندازه یک ضمانت اجرای کیفری شدید نیست. این کمیسیون رابطه خاص را به این واقعیت محول کرد که مصادره، رسیدگی قضایی به یک بزه را متبادر نمی‌کند، بلکه یک خطر اجتماعی برای پاسخ‌دهنده است که بر مبنای ظن احراز شده نسبت به مشارکت وی در یک سازمان مافیایی انجام می‌شود و فقط نسبت به این گونه اموال به اجرا درمی‌آید که بر پایه توازن احتمالات احراز شده منشأ آنها نامشروع است. در خصوص حق مالکیت که در ماده ۱ پروتکل شماره ۱ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر آمده است، دیوان اروپایی حقوق بشر بر لزوم رعایت تناسب در مصادره پیشگیرانه به عنوان ابزار مقابله با مافیا تأکید کرده است.

دارد. برای مثال، صرف‌نظر از این واقعیت که رسیدگی‌های کیفری و مجازات‌ها معمولاً تضمین‌های شکلی سخت‌تری می‌طلبند، در بعضی نظام‌های فدرال، صلاحیت‌های مبتنی بر قانون اساسی فدرال یا ایالت که به دنبال تدوین، اعمال یا اجرای این قوانین هستند، ممکن است به این تعریف وابسته باشند. یکی از عناصر اصلی غالباً عواقب ضمانت اجراهاست، یعنی حبس و تمهیدات شدیدتر مالی یا مرتبط با اموال، مانند تحمیل جزای نقدی یا مصادره اموال به غیر از عواید جرم که معمولاً مجرمانه خوانده می‌شوند. از سوی دیگر، رسیدگی‌هایی که کارفرمایان، مراجع حرفه‌ای و نظایر آنها انجام می‌دهند معمولاً غیرکیفری محسوب می‌شوند، زیرا دولت مداخله نمی‌کند و مجازات‌های بالقوه در زمره تمهیدات حرفه‌ای یا استخدامی مانند از دست دادن دستمزد یا سمت شغلی، انفصال یا از دست دادن حق فعالیت در یک حرفه قرار می‌گیرند. در چنین مواردی، ممکن است بار اثبات کاهش یا حتی تا حدودی به متهم یا مشتکی‌عنه انتقال یابد. همچنین ممکن است دیگر تضمین‌هایی که حقوق کیفری به آنها پرداخته است اجرا نشود؛ برای مثال، حق محاکمه نشدن دوباره برای یک جرم (حق منع محاکمه دوباره)، معمولاً شخصی را که به دلیل ارتشا به محکومیت کیفری رسیده از انفصال فعالیت در بخش دولتی یا خصوصی یا ممانعت از تصدی سمت دولتی نمی‌رهاند.

حوزه مقررات تنظیمی یا حقوق اداری، به‌منظور پیشگیری یا کنترل فساد، امکانات بسیاری را برای تعقیب مجرمان و تدوین قوانین فراهم می‌آورد. برای مثال، در جایی که ارتشای بخش خصوصی جرم محسوب نمی‌شود، جرائم و مجازات‌های اداری مقرر با هدف ضابطه‌مند کردن شرکت‌ها یا بازارهای مالی همچنان قابلیت اعمال خود را حفظ می‌کنند. همچنین ممکن است مقررات یا معیارهای اجرایی کارکنان دولت یا حرفه‌های ضابطه‌مند، مانند قانون نیز جرائم و مجازات‌هایی را برای اقدامات فاسد مقرر کنند که به مجازات‌های انضباطی حرفه‌ای، اخراج یا رفع امتیازات حرفه‌ای منتهی می‌شوند. در جایی که محرز می‌شود کارگزاران به فساد اشتغال داشته‌اند، مجازات انضباطی استخدامی یا حرفه‌ای ممکن است اقدام مهمی در برکناری آنها از سمت‌هایی باشد که می‌توانند به‌نحو دیگری رفتارهای فاسد بیشتری را به‌منظور ناکام گذاشتن تحقیق و تعقیب فعالیت‌های فاسد پیشین مرتکب شوند؛ اگرچه نتوان آنها را به‌طور موفقیت‌آمیز تحت تعقیب کیفری قرار داد.

۷-۱۰-۱-۵ استفاده از بار اثبات خفیف در عناصر خاص رسیدگی‌های کیفری

در بعضی نظام‌های حقوقی، پس از اینکه بار اصلی اثبات قانونی ایفا شد، می‌توان بعضی وقایع را به نفع دولت مفروض انگاشت. تأثیر این اقدام در الزام متهم به اثبات یک یا چند عنصر دیگر از جرمی که ارتکاب نیافته است ظاهر می‌شود. این وضعیت معمولاً در حوزه‌هایی مشاهده می‌شود که متهم ادله‌ای ضروری در اختیار دارد، ولی دولت به راحتی نمی‌تواند آنها را به دست آورد. گاهی اوقات، این امر باید برپایه توازن احتمالات (بار اثبات قانونی) به اثبات برسد و در دیگر موارد، ممکن است صرفاً لازم باشد ادله کافی ارائه شود تا درخصوص یک موضوع خاص که دولت بار اثبات مربوط به خودش را رعایت کرده است، ظن متعارف به وجود آید (دلیل‌انگاری بار اثبات).

۷-۱۰-۱-۶ غرامت کیفری دارایی‌ها براساس بار اثبات تخفیف‌یافته

معمولاً هنگامی که این گزینه مطرح می‌شود، ردیابی، توقیف و غرامت عایدات مجرمانه برپایه معیارهای تخفیف‌یافته اثبات امکان‌پذیر می‌شود. البته در این اثنا فرد یا افرادی نیز به محکومیت رسیده‌اند. در چنین مواردی، معمولاً خود جرم را باید براساس فراتر از ظن متعارف اثبات کرد، اما پس از آن، از این لحاظ که ادله اثبات کنند عواید حاصل در تصرف شخصی است که در معرض مصادره قرار دارد (کسی که ضرورتاً لازم نیست شخصی باشد که به همان جرم محکوم شده است) و اینکه آنها عواید جرمی محسوب می‌شوند که اثبات شده است، این معیار تخفیف می‌یابد. چنانچه امکان اجرای این سازوکارها وجود داشته باشد، برای بازیابی عواید فساد بسیار سودمندند، اما نمی‌توان از آنها برای اثبات بزه یا تحمیل ضمانت اجراهایی به جز بازیابی عواید جرم استفاده کرد. معمول‌ترین سناریو در جایی است که جرمی در جریان رسیدگی‌های منتهی به محکومیت مجرمان ثابت می‌شود، اما قوانین بعضی کشورها اجازه می‌دهند وقوع جرم نیز به اثبات برسد که به این ترتیب حتی بدون هیچ‌گونه تعقیبی به دلیل فوت مجرمان واقعی، قرار داشتن در خارج از حوزه قضایی یا تعقیب نکردن به هر دلیل دیگر، دارایی‌های مورد نظر همچنان عواید جرم محسوب می‌شوند.

با اینکه نحوه تدوین این‌گونه مقررات متفاوت است،^۱ اما اکثر آنها مبتنی بر این مفهوم‌اند که پیامدهای کیفری، مانند حبس، از محکومیت و نه رسیدگی‌های اخذ غرامت ناشی می‌شوند و به همین دلیل بار خفیف اثبات فقط در رسیدگی‌هایی اجرا می‌شود که موضوع‌های اصلی در آنها عبارت‌اند از منشأ دارایی‌ها و اینکه مالکیت یا تصاحب در ید شخصی که علیه او این رسیدگی‌ها انجام می‌شود باقی بماند یا اینکه به دولت یا دیگر طرف‌ها، که معمولاً یک یا چند قربانی جرم هستند، انتقال یابد. ملاحظه دیگر این موضوع، عملی است که شخصی که دارایی‌های مورد نظر را در تصاحب دارد معمولاً از لحاظ ارائه ادله برای اثبات نحوه تحصیل آنها نسبت به دولت در موقعیت بهتری قرار دارد. لذا ممکن است بر این مبنا که وی به یک یا چند جرمی محکوم شده است که عوایدی داشته‌اند، یا ادله نشان می‌دهد آن دارایی‌ها از جرمی ناشی می‌شوند که وقوع آن در دیگر رسیدگی‌ها به اثبات رسیده و معمولاً پای تعقیب شخص ثالثی هم در میان است فرض بر مجرمانه بودن منشأ دارایی‌ها قرار گیرد. در بعضی نظام‌ها، اگر هیچ‌گونه محکومیت کیفری در کار نباشد، وقوع جرم همچنان باید از طریق فراتر از ظن متعارف به اثبات رسد و اثبات این واقعیت که دارایی‌های مورد نظر عواید جرم هستند، ممکن است متضمن رعایت همین معیار باشد.

در بسیاری نظام‌ها، بار اثبات برعهده کسی قرار نمی‌گیرد که دارایی‌ها را از همان ابتدا در اختیار داشته است. معمولاً دولت باید ابتدا آن شخص را به جرم مورد نظر محکوم کند یا معیار مجرمانه‌ای که جرم به‌وقوع پیوسته و عوایدی از آن ناشی شده را به اثبات برساند. همچنین، ممکن است مجبور باشد اثبات کند شخصی که از او درخواست غرامت می‌شود صاحب اختیار دارایی‌هاست. در برخی موارد، به‌ویژه آنهایی که با جرائم فساد مرتبط است، این فرضیه ممکن است منجر به اثبات این امر نیز بشود که شخصی که از او درخواست غرامت می‌شود، فراتر از آنچه می‌توانسته از طریق قانونی به‌دست آورد، اموال در اختیار دارد. در این مرحله، از پاسخ‌گو خواسته می‌شود توضیحات یا ادله

۱. برای مثال بند «۷» ماده (۱۲) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی، از دولت‌های عضو می‌خواهد امکان الزام مجرم به اثبات منشأ قانونی عواید مورد ادعای جرم یا دیگر اموال در معرض مصادره را تا حدی فراهم کنند که با اصول حاکم بر قوانین داخلی‌شان و ماهیت رسیدگی‌های قضایی و غیرقضایی متناسب باشد.

قابل ردی ارائه دهد که در صورت اقناع‌پذیر بودن، یک‌بار دیگر بار اثبات به‌طور کامل به مقام تعقیب منتقل خواهد شد.^۱

تا آنجا که از دادگاه‌ها خواسته شده نسبت به بازنگری این مقررات اقدام کنند، دریافته‌اند این مقررات با فرض بی‌گناهی همخوانی ندارد.^۲ برای مثال، دیوان اروپایی حقوق بشر سازگاری مصادره مطابق قانون مواد مخدر بریتانیا را با بند «۲» ماده (۶) کنوانسیون اروپایی حقوق بشر بررسی کرد.^۳ مسئله اصلی برای دیوان در خصوص قابلیت اجرای بند «۲» ماده (۶) کنوانسیون در مصادره عواید جرم این بود که آیا درخواست

۱. نمونه‌های این‌گونه مقررات در قوانین ملی عبارت‌اند از: ماده دوازدهم قانون شماره ۱۹۹۲/۳۵۶ ایتالیا؛ بخش ۴ قانون مصادره منافع سنگاپور؛ بخش ۱۲ الف فرمان پیشگیری از ارتشای هنگ‌کنگ؛ ماده ۳۴ الف قانون عمومی کیفری و مدنی نروژ؛ ماده ۷۸ (ث) کد کیفری آلمان؛ مواد ۳۶ و ۴۰ قانون مواد مخدر و داروهای روان‌گردان کنیا، شماره ۱۹۹۴/۴؛ ماده (۸) قانون خاص مبارزه با مواد مخدر ژاپن؛ و ماده ۷۲ الف قانون عدالت کیفری بریتانیا (۱۹۸۸) که با قانون قاچاق مواد مخدر ۱۹۹۴ اصلاح شد.

۲. دادگاه‌های قانون اساسی و تجدیدنظر ایتالیا مکلف شدند راجع به انطباق ماده دوازدهم قانون ۱۹۹۲/۳۶۵ با فرض بی‌گناهی مقرر در قانون اساسی اظهارنظر کنند. این ماده اشعار می‌دارد در موارد محکومیت به سبب جرائم کیفری شدید خاص، مصادره الزامی تمامی وجوه، اموال و دیگر منابع مالی که تحت کنترل مستقیم یا غیرمستقیم مجرم قرار دارد، زمانی صورت می‌گیرد که ارزش آنها با تمامی درآمدش نامتناسب به‌نظر رسد و او نخواهد یا نتواند توضیح قانع‌کننده‌ای ارائه دهد. هر دو دادگاه به این نتیجه رسیدند که فرض بی‌گناهی در خصوص این ماده قابل اجرا نیست. مطابق اظهارنظر این دادگاه‌ها، هدف این مقرره مجازات مجرم نبوده، بلکه پیشگیری از فعالیت‌های مجرمانه مالی آتی بوده است.

(Cassazione Penale, Sezione VI, 15 April 1996 and Corte Costituzionale, Ordinanza N. 18/1996).

مجلس اعیان در دعوای رجینا علیه رزوی مجبور شد به این مسئله توجه کند که آیا فرضیات متنوع مقرر در بخش ۷۲ الف قانون عدالت کیفری (۱۹۸۸) با فرض بی‌گناهی سازگاری دارند یا خیر. براین اساس، چنانچه برای دادگاه محرز شود اموالی در تاریخ محکومیت در ید متهم قرار داشته یا به وی انتقال یافته، فرض بر این است که وی در نتیجه یا در رابطه با ارتکاب جرائمی دریافت کرده که تحت شمول این قانون قرار می‌گیرند. موضوع اصلی‌ای که اعیان باید بررسی می‌کردند این بود که آیا دستور مصادره مطابق ماده (۷۲) الف حاکمی از این است که مجرم علاوه بر جرمی که به دلیل آن محکوم شده، جرم دیگری هم مرتکب شده است یا خیر. آنها به این نتیجه رسیدند که مصادره یک «مجازات مالی» است که به جرمی تعلق می‌گیرد که مجرم به‌علت آن محکوم شده باشد و شامل اتهام به جرم دیگری نمی‌شود. (همچنین ر.ک. دعوای مکینتاش علیه لرد ادوکات (۲۰۰۱) (McIntosh v. Lord Advocate, 2001) و دعوای رجینا علیه بنجافیلد (۲۰۰۰) (Regina v. Benjafield 2000).

3. European Court of Human Rights, Case of Phillips v. the UK, No. 41087/1998.

مقام تعقیب مبنی بر صدور دستور مصادره متعاقب محکومیت متهم، مطابق مفهوم این ماده، به معنی طرح یک «اتهام» جدید است؟ با اینکه دیوان پذیرفت قانون ۱۹۹۴ به‌طور ضمنی از دادگاه ملی خواسته تا فرض را بر این بگذارد که متهم پیش از جرمی که به آن محکوم شده، به فعالیت غیرقانونی دیگری که مرتبط با مواد مخدر بوده اشتغال داشته است، اما تأکید کرد که درخواست مصادره مطابق این قانون متضمن اتهام جدیدی نیست، زیرا هدف از این رویه محکومیت یا تبرئه درخواست‌کننده نبوده است. از این رو، دیوان نتوانست به این نتیجه برسد که درخواست‌کننده علاوه بر جرمی که هم‌اکنون به سبب آن محکوم شده متحمل مسئولیت کیفری دیگری نیز شده است. براین اساس، در بعضی کشورها با استناد به آرای فوق، دادگاه‌ها چنین رأی داده‌اند که این تمهیدات با فرض بی‌گناهی سازگاری دارند، اما در دیگر کشورها این موضوع را پذیرفته‌اند یا اینکه در خصوص آنچه می‌توان مفروض دانست محدودیت‌هایی اعمال کرده‌اند.

۷-۱-۱-۷ جرائمی که در آنها برخی عناصر علیه متهم فرض گرفته می‌شود

دومین گزینه رایج، جرم‌انگاری فعالیت‌هایی است که در آنها چنانچه برخی عناصرشان ثابت شوند، دیگر موارد را می‌توان علیه متهم مفروض گرفت. رایج‌ترین کاربرد این‌گونه تمهیدات در قوانین مبارزه با فساد است که در خصوص جرائم دارا شدن غیرقانونی به اجرا درمی‌آیند. در اینجا ثروت قابل ملاحظه فاقد توجیه، موجب فرض تحصیل نامشروع می‌شود. البته تحصیل اساسی چنین ثروتی به اثبات می‌رسد. برای مثال، در نظام‌هایی که اعلام دارایی الزامی است، اثبات اینکه کارمند دولت نسبت به آنچه اعلام کرده ثروت بیشتری دارد، مستوجب محکومیت به جرم دارا شدن غیرقانونی است، مگر اینکه بتواند مشروع بودن منشأ ثروت خود را به اثبات برساند.

بی‌تردید، این‌گونه جرائم بسیار مؤثرند و بر مبنای این سیاست وضع می‌شوند که شخصی که ثروتی را در تصاحب دارد در بهترین موقعیت ممکن برای ارائه ادله راجع به نحوه دستیابی به آنها قرار دارد. اما در بسیاری از کشورها، این نوع جرم‌انگاری‌ها تعرض به فرض بی‌گناهی محسوب می‌شود. اینکه این‌گونه جرائم معتبر تلقی می‌شوند یا

خیر، تا حد زیادی به‌نحوه تفسیر حق مبتنی بر فرض بی‌گناهی و اجرای آن در هر کشور و اصول زیربنایی نظام حقوقی‌اش بستگی دارد. برای مثال، متعاقب تصویب کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد، کشورهای حوزه آمریکای لاتین و جنوبی که از نظام حقوق نوشته اروپایی تبعیت می‌کنند، (صرف) تصاحب ثروت فاقد توجیه را جرم‌انگاری کرده‌اند. کانادا و ایالات متحده با توجه به اینکه به تضمین‌های قانون اساسی‌شان در خصوص فرض بی‌گناهی لطمه وارد می‌شد چنین نکردند. چندی پیش، به‌هنگام تدوین کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد شرط جرم‌انگاری داخلی اقدامات مرتبط با دارا شدن غیرقانونی به اصول قانونی زیربنایی و مندرج در قانون اساسی هر یک از دولت‌های عضو موکول شد. زیرا این‌گونه جرائم در بسیاری از کشورها ملاحظات قانون اساسی را مطرح می‌سازند و اگر یکی از عناصر دارا شدن غیرقانونی علیه متهم مفروض دانسته می‌شد، غیرقابل اجرا بود.^۱ یک شکل از تفسیر بر این مبناست که حق ناشی از فرض بی‌گناهی به‌طور کلی شامل این حق در تک تک عناصر اصلی هر جرم نیز می‌شود. براین اساس، چنین استدلال می‌شود که برای تضمین عدم محکومیت بی‌گناه باید تمهیداتی پیش‌بینی و از نقض ساده حوزه‌های مشقت‌بار یا مشکل اثباتی از طریق قانون‌گذاران یا انتقال مشکلات تحقیق یا دلیل‌انگاری به عناصری که علیه متهم مفروض انگاشته شده‌اند جلوگیری شود.^۲ وجه دیگر تفسیر به این شکل است که اگر عناصر اصلی یک جرم براساس قاعده فراتر از ظن متعارف به اثبات رسید، این امر به‌طور مؤثر بار دلیل‌انگاری را برای رد دلایل مقام تعقیب و اثبات وقایع دیگر علیه این مقام به‌وجود می‌آورد. براین اساس، هنگامی که اثبات می‌شود کارگزار دولتی متهم ثروتی در

۱. ر.ک. ماده (۲۰) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد (دارا شدن غیرقانونی). این مقرر به‌نحو دیگری از دولت‌های عضو خواسته تا درخصوص «... افزایش قابل توجه دارایی‌های کارگزار دولتی که به‌طور متعارف نمی‌تواند آن را با توجه به درآمد قانونی‌اش توضیح دهد»، فرض را بر دارا شدن غیرقانونی بگذارند و جرائم لازم را پیش‌بینی کنند. این مقرر تا حدودی اختیاری محسوب می‌شود. زیرا چندین نماینده متذکر شدند که، اجرای کامل آن به‌دلیل حق برخورداری از فرض بی‌گناهی که مبتنی بر قانون اساسی است، میسر نیست.

2. E.g. *R. v. Vaillancourt* [1987] 2 S.C.R. 636 at 656, and *R. v. Whyte* [1988] 2 S.C.R. 3.

در این دو پرونده دیوان عالی کانادا رأی داد که حق مبتنی بر فرض بی‌گناهی مطابق بند «ت» ماده (۱۱) منشور حقوق و آزادی‌های کانادا، تمامی عناصر اصلی جرم را دربرمی‌گیرد و این قاعده باید به‌نحوی اجرا شود که متهم را، تا زمانی که تردیدهای متعارفی نسبت به بی‌گناهی یا مجرمیت وی وجود دارد، نتوان محکوم کرد.

اختیار دارد که از تمامی منابع مشروع فراتر است، می‌توان بار دلیل‌انگاری را به او تحمیل کرد تا اثبات کند از منابع مشروع و نه نامشروع به‌دست آمده‌اند.^۱ در برخی موارد، امکان استناد به قوانین عادی یا اساسی برای انتقال بار اثبات یا تخفیف آن به رابطه میان آنچه باید از سوی مقام تعقیب اثبات شود و آنچه سپس باید از سوی متهم اثبات شود بستگی دارد. اگر در اینجا پیوند واقعی وجود داشته باشد، در صورت اثبات ادعاهای مقام تعقیب، کمتر یا هیچ توجیه منطقی‌ای جز بزه مورد اتهام باقی نمی‌ماند و به‌احتمال زیاد این فرضیه تأیید می‌شود.^۲ در خصوص جرائم دارا شدن

۱. این رویکرد از سوی کمیته قضایی شورای مشاوران سلطنتی بریتانیا در یک تجدیدنظرخواهی از هنگ‌کنگ پذیرفته شد (Attorney General of Hong Kong v. Lee Kwong-kut [1993] A.C. 951). شورای مشاوران سلطنتی به این مسئله پرداخت که آیا بخش دهم فرمان حقوق هنگ‌کنگ (۱۹۹۱) که مقرر کرده «کلیه کارکنان دولتی کنونی و پیشین که معیار زندگی‌شان فراتر از درآمد کنونی یا گذشته‌شان باشد یا اینکه منابع مالی یا اموالی را تحت کنترل دارند که با درآمد اداری کنونی یا گذشته‌شان تناسب ندارد، گناهکار خواهند بود، مگر اینکه در خصوص نحوه برخورداری از چنین معیار زندگی یا تحت کنترل درآوردن منابع مالی یا اموال توضیح قانع‌کننده‌ای را به دادگاه بدهد» فرض بی‌گناهی را تثبیت کرده است یا خیر. این دادگاه رأی داد که بخش دهم، بار اثبات عدم فساد را به متهم واگذار کرده است. اما پیش از آن مقام تعقیب موظف است، برپایه فراتر از ظن متعارف، وضعیت کارمند متهم دولت، معیار زندگی او طی دوره مسئولیت، کل درآمد اداری او طی این دوره و اینکه با لحاظ جمیع شرایط و اوضاع و احوال به‌طور متعارف نمی‌توانسته با کل درآمد اداری‌اش چنین معیاری زندگی‌ای را فراهم کند، به اثبات برساند. دادگاه این موضوع را مورد ملاحظه قرار داد که در جایی که فساد مدنظر است، ضروری است به‌طور مستدل اختیارات خاص تحقیق و تحمیل شرط توضیح به متهم مورد توجه قرار گیرد. شناسایی بعضی فعالیت‌های فاسد با مشکلات ذاتی همراه است و چنانچه مسیر عادی طی شود، راه به‌جایی نخواهد برد. به‌این ترتیب، احراز شد که بخش دهم با تضمین قانون اساسی راجع به فرض بی‌گناهی سازگاری دارد. این رأی بر مبنای ضرورت نگاشته شد و فراتر از آن قابلیت استناد ندارد (Attorney General v. Lee Kwong-kut, 1993, AC 951).

۲. در پرونده سالابوئیکا، دیوان اروپایی حقوق بشر به این مسئله پرداخت که آیا کد گمرک فرانسه (مواد ۴۱۴، ۴۱۷ و ۳۹۲) آن‌گونه که بند «۲» ماده (۶) کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مقرر کرده، به فرض بی‌گناهی متعرض شده است یا خیر (Salabiuka v. France [1987] ECHR, Case No. 14/1987). آن‌گونه که محاکم فرانسه عمل می‌کنند، این قواعد مقرر می‌دارند کلیه اشخاصی که کالاهایی در یدشان است و بدون اعلام آنها به گمرکات به فرانسه وارد کرده‌اند، مسئولیت قانونی‌شان مفروض است، مگر اینکه بتوانند ثابت کنند یک واقعه خاص غیرمترقبه آنها را تبرئه می‌کند، در غیر این صورت به جرم ورود غیرقانونی کالا محکوم خواهند شد. دیوان اروپایی حقوق بشر تأکید کرد اصولاً دولت‌های عضو کنوانسیون اروپایی حقوق بشر می‌توانند تحت شرایط خاصی برای یک واقعه عینی ساده، نظیر این مسئله حکم به مجازات دهند. کنوانسیون اروپایی حقوق بشر صراحتاً و علی‌الاصول ←

غیرقانونی، این قاعده در جایی اجرا می‌شود که ساختار قانونی و اجرایی به‌نحوی تدوین شده باشد که پیش از آنکه دارا شدن اثبات شده از منابع نامشروع مفروض انگاشته شود، تمامی منابع احتمالی مشروع تحصیل ثروت حذف شده باشند.

۷-۱۰-۲ برنامه‌های مرتبط

- اعلام دارایی‌ها و تعهدات کارگزاران دولتی.
- تحقیقات مالی و نظارت بر دارایی‌ها؛
- اسناد حقوقی بین‌المللی و منطقه‌ای؛
- معیارهای پیشگیری و کنترل تطهیر عواید فساد.

→فروض قانونی یا واقعی را منع نکرده است. هرچند از دولت‌های متعهد می‌خواهد تا در محدودیت‌های مقرر در حقوق کیفری باقی بمانند. بند «۲» ماده (۶) کنوانسیون اروپایی حقوق بشر به فرضیات قانونی یا واقعی مقرر در حقوق کیفری بی‌تفاوت نبوده است. این سند از دولت‌های عضو می‌خواهد آن فرضیات را به حوزه‌های متعارف محدود کنند و به اهمیت آنچه که در معرض خطر است توجه داشته باشند و حقوق متهمان را محترم بشمارند.

فصل هشتم

نظارت و ارزیابی

۸-۱ چرا باید زحمت سنجش را بر خود هموار کنیم؟

سنجش و ارزیابی به دلایل متعدد و مرتبط اهمیت دارد.^۱ ارزیابی در ابتدای برنامه‌های مبارزه با فساد، به شناسایی ماهیت و میزان آن و همچنین اقدامات علیه آن و تنظیم اولویت‌ها و ترتیب‌گذاری عناصر برنامه‌ها کمک می‌کند. همچنین، اطلاعات اساسی «مبدایی» را که می‌توان ارزیابی‌های بعدی را با توجه به آن مقایسه کرد و مبنایی را برای اصلاحات بعدی در عناصر برنامه‌ها ایجاد می‌کند. ارزیابی دقیق و بی‌طرف اهمیت بسیار دارد و غالباً باید در برابر کسانی که برای مخفی کردن تخلفات یا شکست ساده، اطلاعات را تحریف یا گمراه‌کننده می‌کنند، از آن حفاظت شود.

سنجش نه فقط برای خود فساد، بلکه برای اطلاعات راجع به هر حوزه موضوعی که احتمالاً تحت تأثیر فساد باشد نیز مورد نیاز است. این کار مقایسه و دیگر انواع تجزیه و تحلیل را ممکن می‌سازد و امکانات اضافی‌ای را ایجاد می‌کند که از بی‌دقتی و تحریف حقایق جلوگیری می‌کند. می‌توان ارقامی که نشان‌دهنده کاهش تعداد رخدادهای فساد در یک بخش دولتی است را به‌طور چندجانبه با سایر شاخص‌های اجرایی مورد بررسی قرار داد تا برای مثال مشخص شود آیا واقعاً خود فساد کاهش یافته است یا صرفاً به حوزه‌هایی که کشف آن دشوارتر است منتقل شده است. همچنین، باید سنجش را از دیدگاه‌های مختلف انجام داد. بیشتر اطلاعات دولتی در داخل آن ایجاد می‌شود، اما ارزیابی‌های برونی و عارضی نیز حائز اهمیت است. در صورتی که افراد برون‌سازمانی که از خدمات استفاده می‌کنند اعلام دارند اوضاع وخیم‌تر شده است، ممکن است ارزیابی‌های داخلی‌ای که بهتر شدن عملکرد را نشان می‌دهند با تردید روبه‌رو شوند.

۱. همچنین برای توضیح بیشتر، ر.ک. برنامه‌های اول و دوم.

ارزیابی برونی، نوعی پیشگیری از روش‌های ارزیابی متقلبانه است، اما این هدف را نیز دارد آنچه را که از نظر مشتریان موفقیت محسوب می‌شود، به افراد داخل یک مجموعه نشان دهد. برای مثال، در بسیاری از کشورها، پلیس و نهادهای مجری قانون متعجب شدند که درحالی‌که آنها هدف اصلی خود را دستگیری و تعقیب مجرمان می‌دانستند، بزه‌دیدگان اعلام کردند احساسشان این است که فکر می‌کنند مخصوصاً در جرائمی مثل تجاوز جنسی یا زنا به عنف که درمان قربانی بسیار اهمیت دارد، شاخص اصلی موفقیت پلیس باید برطرف کردن خسارت‌ها از قربانیان باشد. در این فضا، سنجش دیدگاه‌های مختلف نه فقط به‌خود فرایند ارزیابی نشان می‌دهد که آیا برنامه‌ای موفق بوده است یا نه، بلکه در تعریف خود موفقیت نیز کمک خواهد کرد. هنگامی که موفقیت به‌خوبی تعریف شد، داده‌های دیگر نیز فراهم می‌شود: هنگامی که مردم از این مطلب آگاهی پیدا کنند که مالیات آنها در چه راهی مصرف می‌شود، حساس‌تر می‌شوند و احتمالاً مواردی را، که انتظاراتشان از موفقیت برآورده نشده است، گزارش می‌کنند. اصلاحات موفق، در برخی موارد ممکن است مانعی برای ارزیابی از خودش باشد. کارآمد و کوچک کردن امکان دارد نهادها را کارا تر کند، اما ممکن است منابع مالی و انسانی لازم برای جمع‌آوری اطلاعاتی که ارزیابی بر آنها بنا می‌شود را کاهش دهد. همچنین، تغییر نیروی انسانی و اصلاحات اداری مقایسه‌های «قبل» و «بعد» را دشوار می‌کند.

در ارائه خدمات دولتی، پرسش‌هایی وجود دارد که اگر مدیران بخواهند بر محدودیت‌های اطلاعاتی غلبه کنند، باید پاسخ آنها را بدانند.

دسته نخست پرسش‌ها به این مسئله می‌پردازد که چه چیزی نیاز به اصلاح دارد: چه چیزی را می‌توان تغییر داد؟ چه چیزی را باید اول تغییر داد؟ از اقدامات اتخاذ شده چه چیزی حاصل می‌شود؟ پیشرفت هر اقدام چگونه است؟ پاسخ‌های به‌دست آمده چقدر مطمئن هستند؟

دسته دوم پرسش‌ها به تمرکز اقدامات مربوط می‌شود. برخی از این پرسش‌ها عبارت‌اند از: آیا باید بر ارائه‌دهندگان خدمات خاصی متمرکز شویم؟ آیا گروه ویژه‌ای از کاربران خدمات (گروه‌های قومی، سنی و جنسی، دسته‌های نوعی هستند) وجود دارد

که به طور خاص از رخنه^۱ نظام صدمه ببینند؟ آیا تأثیراتی چندجانبه یا ترکیبی از اقدامات وجود دارد که بیش از تأثیرات فردی خود اثر گذارد؟

دسته سوم پرسش‌ها به هزینه‌های مالی و سیاسی کاهش رخنه نظام می‌پردازند: تحقق نظام اطلاع‌رسانی به ذی‌نفعان چه هزینه‌ای دارد؟ چقدر باید منتظر بازده بود؟ چه شواهدی از پذیرش جامعه یا رأی‌دهندگان یا انتظار عمومی برای تغییرات وجود دارد؟ میزان پذیرش نهادی از سوی نهادهای ارائه خدمات تا چه اندازه است؟

راه حل تقارن نداشتن و محدودیت اطلاعات مستلزم سنجشی است که بین خدمات و کاربران واسطه ایجاد کند: فرایندی که به موجب آن می‌توان نظر جامعه را در طراحی گنجانده. در برخی کشورها، برای تأمین این واسطه سنجشی پیمایش‌هایی باتوجه به ارائه خدمات طراحی و اعمال شده‌اند.

۸-۲ برنامه‌سی‌وششم

۸-۲-۱ پیمایش‌های راجع به ارائه خدمات

پیمایش‌های راجع به ارائه خدمات فواید مختلفی دارند. این روش اطلاعات لازم برای اعمال اصلاحات را به ارائه‌دهندگان خدمات و همچنین برای کمک به ارتقای اصلاحات اطلاعاتی را به کاربران اعطا می‌کند. این پیمایش‌ها به این دلایل ارزشمندند:

- به مصرف‌کنندگان «حق اظهارنظر» و این امکان را می‌دهند تا به ارائه‌دهندگان خدمات فشار بیاورند خدمات را با کیفیت بهتری ارائه کنند؛
 - درباره احساس مردم، با شیوه‌ای نسبتاً صریح، داده‌های عینی را فراهم می‌کنند؛
 - در فرایند ارائه خدمات، مشارکت گسترده‌تری را بین کاربران ایجاد می‌کنند.
- این پیمایش‌ها مخصوصاً به‌عنوان ابزار مدیریتی مفیدند. در نهایت، می‌توان از آنها به‌طور داخلی و از سوی مدیران در هر سطح از دولت و به‌طور خارجی از سوی نهادهای نظارتی دولتی، سیاست‌مداران، مردم و اهداگران بین‌المللی استفاده کرد. این نوع پیمایش، مبدایی را برای ارائه خدمات به مردم ایجاد می‌کند که می‌توان از آن برای بهبود طراحی برنامه‌های اصلاحی استفاده کرد. پیمایشی راجع به ارائه خدمات در کشور، توانایی طراحی

و اعمال پیمایش‌ها و همچنین اجرای مدیریت نتیجه‌محور را نیز ایجاد می‌کند. مقررات مختلف کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد به‌طور مستقیم تحقیق دربارهٔ فساد را درخواست می‌کنند، اما دربارهٔ روش‌شناسی یا حوزه‌های خاص تحقیق ساکت‌اند. به‌طور کلی، این کنوانسیون خواستار برخی اقدامات می‌شود که ممکن است برای جمع‌آوری اطلاعات لازم برای نتیجه‌بخش بودن آنها نیاز به تحقیق داشته باشند، اما طراحی برنامه‌های تحقیقاتی خاص را به خود دولت‌های عضو واگذار می‌کند. بند «۳» ماده (۵) از دولت‌ها می‌خواهد تا به‌طور دوره‌ای اسناد قانونی و اقدامات اداری مرتبط را ارزیابی کنند و قسمت ب بند «۱» ماده (۶) به نهادهای مبارزه با فساد می‌پردازد که آگاهی راجع به فساد را افزایش می‌دهند و منتشر می‌کنند و ممکن است این کار مستلزم تحقیقات مختلفی باشد. بند «۴» ماده (۶۰) از دولت‌های عضو می‌خواهد بنا به درخواست هریک از آنها، در انجام «ارزیابی‌ها، مطالعات و تحقیقات» دربارهٔ «انواع، علت‌ها، تأثیرات و هزینه‌های» فساد به یکدیگر کمک کنند. سپس، قسمت الف بند «۴» ماده (۶۳) به کنفرانس دولت‌های عضو دستور می‌دهد فعالیت‌های مختلفی، از جمله تحقیقات و بسیج مشارکت‌های داوطلبانه را تسهیل کند. حدود مداخله در این فعالیت‌ها و چگونگی کمک گرفتن از فعالیت‌های سایر نهادها، به خود کنفرانس واگذار شده است.^۱

۲-۲-۸ شرح

پیمایش راجع به ارائه خدمات از فرایند جامعه‌محور و پژوهشی عمل‌نگر ناشی می‌شود که در میانهٔ دههٔ ۱۹۸۰ در آمریکای لاتین ایجاد شد و به‌عنوان «نظارت نگاهبانی جامعه» شناخته شد. از آن زمان، نظام‌های اطلاع‌رسانی به‌ذی‌نفعان با پشتیبانی بانک جهانی در

۱. نخستین کنفرانس تا زمانی که حداقل ۳۰ کشور کنوانسیون را تنفیذ نکنند و این سند لازم‌الاجرا نشود، تشکیل نخواهد شد. بند «۲» ماده (۶۳) از دبیرکل می‌خواهد نخستین نشست را یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون تشکیل دهد. بند «۱» ماده (۶۸) نیز کنوانسیون را در نودمین روز پس از تودیع سند تنفیذ، پذیرش، تصویب یا الحاق به دفتر معاهدات سازمان ملل متحد در نیویورک لازم‌الاجرا می‌کند. قطع‌نامهٔ GA/RES/58/4 ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ که کنوانسیون را تصویب می‌کند، برخی وظایف اصلی را برای کنفرانس، در زمانی که تشکیل می‌شود، مقرر می‌دارد، اما صحتی از تحقیقات به میان نیامده است و این کار به خود کنفرانس واگذار شده است.

بوسنی و هرزگوین، مالی، نیکاراگوئه، تانزانیا و اوگاندا اجرا شد. این نظام‌ها با کمک صندوق کودکان ملل متحد (یونیسف) و برنامه توسعه ملل متحد در بولیوی، بورکینافاسو، کاستاریکا، نپال و پاکستان تأسیس شد.

در اصل، این‌گونه تلقی می‌شد که این طرح حین تهیه سریع و ارزان داده‌های دقیق، مفصل و «قابل تعقیب»، توانایی‌هایی را ایجاد کند. معمولاً این پیمایش‌ها بر ایجاد و انتقال شواهد برای طراحی اهداف در سطح بخشی، شهری، استانی، ایالتی یا کل کشور متمرکز می‌شوند. در هر یک از این محیط‌ها، نمونه‌ای از جوامع انتخاب می‌شود که کل شرایط را نشان دهد. این رویکرد امکان می‌دهد کشف وقایع به‌نحوی جامع‌محور و طی فرایندی مکرر انجام و در یک زمان به دسته‌ای از مسائل رسیدگی شود.

فرایند این پیمایش‌ها^۱ با مبدایی از پوشش، تأثیر و هزینه‌های خدمات در هیئتی از نمایندگان جوامع شروع می‌شود. این کار متضمن پیمایش خانگی است که در آن به مصاحبه‌گران محلی آموزش داده می‌شود به در خانه‌ها بروند و سؤال‌های متمرکز محدودی درباره کاربرد خدمات، میزان رضایتمندی، رشوه‌های پرداخت شده و پیشنهادهایی برای تغییرات را بپرسند. درباره این داده‌ها و بررسی نهادی از همان جوامع، در هر جامعه با کارکنان خدمات و سران آن جوامع بحث می‌شود. از ابعاد کمی استفاده می‌شود تا پیشرفت‌ها با تکرار بعدی پیمایش محک زده شود. پشتیبانی این پیمایش‌ها به‌گونه‌ای است که سنجش مکرر در مکان‌های واحد انجام می‌شود تا اشتباه نمونه‌گیری را کاهش دهد و تخمین تأثیرات را آسان سازد. ابعاد کیفی نیز نشان می‌دهد درباره مشکل چه باید کرد.

نکته اصلی پیمایش‌ها، در تعامل با شریکان پژوهش، یعنی جوامع نهفته است. بنابراین، محصول گردآوری داده‌ها از تحلیل‌های همه‌جانبه‌ای است که از طریق تعامل با جوامع به‌دست می‌آید.^۲ با بازخوراندن اطلاعات به جوامع، در خانه‌ها، جوامع و میان جوامع و مراجع محلی زمینه لازم برای گفت‌وگو راجع به اقدامات فراهم می‌شود. بسیج

1. *Service Delivery Survey (SDS): A Management Tool*. Langseth, Petter, Patricia Langan and Robert Taliencio. Washington: EDI, 1995.

۲. فرهنگ لغت جدید دانشگاهی وبستر Epidemiology را این‌گونه تعریف می‌کند: الف) شاخه‌ای از علوم پزشکی که به‌وقوع، انتشار و کنترل بیماری‌ها در یک جمعیت می‌پردازد، ب) مجموع عواملی که بود یا نبود یک بیماری یا عوامل آن را کنترل می‌کند.

نیروها برای حل مشکلات خاص نیز مبنایی برای تواناسازی است. این کار مستلزم آغاز چرخه‌ای پس از ریتم نسبتاً ثابتی است که از موضوع مورد نظر مستقل است. تجربه‌ای که در طول بیش از یک دهه از اجرا در چهل کشور به دست آمده است نشان می‌دهد، برای برنامه‌های توسعه موفق، حس از خود دانستن و تعهد از سوی مشتری ضروری است. هرچه جدیت در مشارکت (به معنای تسهیم اطلاعات، مشاوره، اتخاذ تصمیم و ابداع اقدامات) بیشتر باشد، پایداری آن بیشتر خواهد بود.

این روش برای سنجش تأثیر، پوشش و هزینه تله‌گذاری، ضمانت اجرای اقتصادی، مداخلات محیطی، نقل و انتقالات شهری، توسعه کشاورزی، خدمات بهداشتی، دستگاه قضایی و بازسازی نهادی به کار می‌رود. ثابت شده که این روش در کشورهای مختلف در ایجاد راهبردهای در نظر گرفته شده برای جامعه به منظور مبارزه با فساد خدمات دولتی مفید بوده است. نتایج قابل تعقیب در زمانی کوتاه و با هزینه‌ای پایین فراهم می‌شود. نوعاً مدت یک چرخه کامل، از مرحله طراحی تا نگارش گزارش، شش تا هشت ماه است.

۳-۲-۸ برخی نتایج پیمایش‌های راجع به ارائه خدمات

فساد (تقریباً همان طور که از تعریفش پیداست) نمایانگر جدایی میان سران و رأی‌دهندگان آنها و میان کارکنان خدمات دولتی و مردم است. نخستین کمک این پیمایش‌ها در غلبه بر این جدایی، آن است که تمام بخش‌های مردم در داده‌های گردآوری شده منعکس می‌شوند. این داده‌ها به شهرنشینان و روستاییان، مردان و زنان، ثروتمندان و فقیران، جوانان و پیران، حتی کسانی که به دلایل فیزیکی یا اجتماعی به خدمات عمومی خاصی دسترسی ندارند، حق اظهار نظر می‌دهند. گروه‌های تمرکز چندلایه گردهم می‌آیند تا راه‌حل‌های احتمالی را شناسایی کنند تا هر گروه بتواند بدین وسیله نظرها و راه‌حل‌های خود را اعلام دارد.

باین حال، گنجاندن صرف افراد در نمونه‌ای که درباره خدمات اظهار نظر می‌کنند، نمایندگی شکننده‌ای از اظهار نظر جامعه را به وجود می‌آورد. روش دومی که این پیمایش‌ها به وسیله آن این جدایی را کم‌رنگ‌تر می‌کنند درگیر کردن فعالان ذی‌نفعان در فرایند حسابرسی اجتماعی است. بازخورد داده‌ها به جوامع (همانند تانزانیا و اوگاندا) و استفاده نظام‌مند از داده‌ها برای ایجاد راه‌حل، بُعد دیگری به حق اظهار نظر جامعه در طراحی‌ها

اضافه می‌کند. در نمونه‌های فرضی، از گروه‌های تمرکز دعوت شده است در نشست‌های با سران جوامع محلی شرکت کنند تا دربارهٔ امکان‌پذیری و اعمال راه‌حل‌ها بحث شود. روش سومی که این پیمایش‌ها با آن شکاف‌ها را پر می‌کنند آن است که، به‌جای تأکید بر نقایص، بازخورد را به شیوه‌ای مثبت و با استفاده از آشکارسازی گزینه‌هایی برای دستیابی به اهداف فراهم می‌کنند. جوامع یا مناطق دارای شاخص‌های پایین‌تر نشان داده‌اند که اصلاحات معین چگونه راه‌حل‌های خود را بهبود می‌بخشند. به‌علاوه، داشتن حق اظهارنظر در تفسیر و تحلیل داده‌های حاصل به اعتمادسازی در میان ذی‌نفعان کمک و فضای مطلوبی را برای بسیج جامعه ایجاد می‌کند.

روش چهارمی که این پیمایش‌ها به‌وسیلهٔ آن به گردهم آوردن دولت و مردم کمک می‌کنند استفاده از نتایج برای مدیریت فرایند تغییر است. این فرایند با تعهد لازم از سوی دولت برای بیان نتایج آغاز می‌شود. پس از آن، نتایج هر چرخه از طریق مجموعه‌ای از کارگاه‌های «مدیریت تغییر» به ارائه‌دهندگان خدمات دولتی منتقل می‌شود. در تانزانیا نتایج در جلسهٔ محرمانهٔ کابینه مورد بحث قرار گرفت؛ جایی که یک سیاست ملی برای مبارزه با فساد تدوین شد. در اوگاندا نیز نتایج در جلسهٔ محرمانه‌ای از اعضای مجلس قانون‌گذاری ارائه شد. در هر دو کشور کارگاه‌های رسانه‌ای روزنامه‌نگاران را با داده‌ها و مدیریت صحیح نمونه‌های مثبت آشنا کردند. با این روش، کارگاه‌های مدیریت تغییر به ایجاد احساس پاسخ‌گویی، شفافیت و دولت روشن کمک کردند.

همچنین، این پیمایش‌ها داده‌های لازم را برای طراحی توسعهٔ نتیجه‌محور فراهم می‌کنند. یک واقعیت این است که ویژگی بیشتر دولت‌های محلی در کشورهای در حال توسعه درآمدهای مالی اندکشان است. رویکرد نتیجه‌محور به بهبود نتایج کمک می‌کند. باین‌حال، مدیریت نتیجه‌محور به داده‌های کمی دقیق «قابل تعقیب» نیاز دارد. برای اینکه مرجع دولتی یا شهری بتواند از طریق زیرگروه در معرض آسیب اقدامی انجام دهد، به داده‌های انکارناپذیری نیاز دارد تا زیرگروه مورد نظرش را شناسایی کند و به‌عنوان معیاری برای سنجش پیشرفت به کار گیرد. همچنین، برای بیان محدودیت‌های فرهنگی و جنسیتی داده‌های کیفی تکمیلی و نیز برای تأیید تحلیل فرضی داده‌های کمی فرصت‌هایی لازم است.

۴-۲-۸ انواع مختلف نظارت در سطح بین‌المللی

در حال حاضر، حداقل سه نوع سازوکار نظارتی که بخشی از برنامه‌های مبارزه با فساد است وجود دارد:

- آنهایی که بر مبنای اسناد بین‌المللی‌اند؛
- آنهایی که بر مبنای اسناد ملی‌اند؛
- آنهایی که ماهیت کلی‌تری دارند.^۱

امتیاز سازوکارهای مبتنی بر اسناد آن است که چارچوب حقوقی آنها روشن است و نظارت بر اعمال و تأثیر مقررات مختلف سند متمرکز می‌شود. نمونه‌های این نظارت، سازوکارهایی است که به کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مبارزه با ارتشای کارگزاران دولتی خارجی در دادوستد بین‌المللی، برنامه گروه دولت‌های ضدفساد شورای اروپا و اقدامات نظارتی داخل اتحادیه اروپا مربوط می‌شود.

تمام نظارت‌ها یا بررسی‌های رسمی کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، داخل کنفرانس دولت‌های عضو قرار می‌گیرد که مطابق ماده (۶۳) برگزار می‌شود. تهیه‌کنندگان پیش‌نویس از به‌کار بردن «نظارت» خودداری کرده‌اند، اما هنگامی که کنوانسیون لازم‌الاجرا و کنفرانس برگزار می‌شود،^۲ بند «۵» ماده (۶۳) از کنفرانس درخواست می‌کند تا:

«فراهمایی کشورهای عضو آگاهی لازم در مورد اقدامات متخذه توسط کشورهای عضو در اجرای این کنوانسیون و مشکلاتی که در این راه به آنها برخورد کرده‌اند را از طریق اطلاعات ارائه شده توسط آنها و راهکارهای بررسی تکمیلی که ممکن است توسط فراهمایی کشورهای عضو برقرار شود، به‌دست خواهد آورد».

بند «۶» ماده (۶۳) نیز از دولت‌های عضو می‌خواهد تا اطلاعات لازم را در صورتی که از سوی کنفرانس الزامی شد، تأمین کنند. همچنین، این مقرر از کنفرانس می‌خواهد

1. Petter, Langseth; (2001) Helping Member Countries Build Integrity to Prevent Corruption, Vienna 2002.

۲. همچنین برای اطلاعات بیشتر، ر.ک. بندهای «۴» تا «۶» سند GA/RES/58/4، مواد ۶۳ و ۶۸ کنوانسیون و پانوشتهای پیشین.

کارآمدترین روش دریافت و اقدام درباره این اطلاعات را معین کند و همین‌طور روشن می‌کند که ممکن است این کنفرانس از اطلاعات دولت‌های عضو، سازمان‌های صالح بین‌المللی و در صورت انتخاب، از اطلاعات سازمان‌های غیردولتی مربوطه استفاده کند. با این حال، حتی بدون داشتن این چارچوب حقوقی، نظارت بر کارآمدی راهبردهای ملی را می‌توان از طریق استفاده از پیمایش‌ها انجام داد. نمونه‌ای از این موارد، سازوکارهای به‌تازگی تأسیس شده نظارتی‌ای است که در لیتوانی، لهستان و رومانی مورد استفاده قرار گرفته‌اند. این نظارت، به‌جای یک سند حقوقی بر پرسش‌نامه‌ها، فهرست کردن پرسش‌های مربوطه درباره سیاست‌ها و قانون‌گذاری ملی استوار است. دو نمونه دیگر، شامل شاخص‌های ذهنی^۱ که از سوی سازمان شفافیت بین‌المللی طراحی شده و همچنین، پیمایش مستقل سالیانه‌ای می‌شود که از سوی کمیسیون مستقل مبارزه با فساد در منطقه ویژه اداری هنگ‌کنگ انجام می‌شود و علاوه بر موارد دیگر، سطح اعتماد میان کمیسیون و مردم، نرخ تعقیب و همچنین میزان، انواع، موقعیت و علل فساد را می‌سنجد. سازمان ملل متحد فعلاً در حال آزمودن روشی در دو کشور آزمایشی است که با استفاده از وقایع انکارناپذیر، گروه‌های تمرکز پیمایشی و مطالعات موردی، از ارزیابی کشوری مبتنی بر وقایع و همچنین ذهنیات استفاده می‌کند.

۵-۲-۸ چالش‌های سنجش تأثیر راهبردهای مبارزه با فساد

در سنجش دقیق تأثیر راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات مبارزه با فساد چالش‌های زیادی وجود دارد.

نخست، داده‌های جمع‌آوری شده باید از سوی نهادی شایسته و مستقل، که قادر به تفسیر آن داده‌ها و استخراج هرچه بیشتر اطلاعات و تحلیل‌های مفید است، تجزیه و تحلیل شود. در دسترس بودن منابع همیشه عاملی تأثیرگذار بر معتبر بودن خواهد بود. این مسئله حتی برای سازوکارهای نظارتی مبتنی بر اسناد بین‌المللی نیز صادق است؛ جایی که ضروری است نهادها و دبیرخانه‌های ناظر منابع کافی داشته باشند. بدون منابع مناسب، امکان دارد تحقیقات فاقد منابع کافی باشد و بدون منابع مستقل ممکن است

دستور کار تحقیقات از سوی کارگزاران یا اهداگران مالی دیکته شود و به همین دلیل، فاقد بی‌طرفی و اعتبار لازم باشد.^۱

دوم، سازوکارهای نظارتی بین‌المللی فعلی، به شکل نامنظمی در سراسر دنیا توزیع شده‌اند. در برخی مناطق، کشورها تمایل دارند تا در بیش از یک اقدام نظارتی مشارکت کنند، در حالی که در بخش‌های دیگر دنیا، مثل بیشتر بخش‌های آسیا، اصلاً سازوکار نظارتی وجود ندارد. بدیهی است موارد حاد دیگر، به نمونه‌هایی مربوط می‌شود که سازوکارهای متعددی در یک حوزه واحد اعمال می‌شود و دربارهٔ اینکه چگونه از اقدامات تکراری اجتناب شود، چالش‌هایی به وجود می‌آید.

سوم، نظارت هیچ‌گاه ممکن نیست پایانی برای خودش باشد. بلکه باید ابزار کارآمدی باشد که تغییرات را در سیاست‌های ملی و بین‌المللی ایجاد می‌کند و کیفیت تصمیم‌گیری را بهبود می‌بخشد. اگر نظارت با یک سند بین‌المللی پیوند بخورد، هدف اصلی باید تضمین اجرای مناسب جنبه‌های فنی آن سند و سپس تأثیرگذاری عملی اجرای آن باشد. بنابراین، نظارت به دو هدف مستقیم کمک می‌کند. این کار به آشکار کردن تفسیرهای متفاوت از سندهای مورد نظر کمک و انعکاس سریع و کارآمد مقررات آن اسناد را در سیاست‌ها و قانون‌گذاری ملی تسهیل می‌کند. اگر این‌گونه تشخیص داده شود که اجرای ناقص یا ناکارآمدی رخ داده است، می‌توان ضمانت‌اجراهایی را برای انگیزش تلاش‌های قوی‌تر برای دستیابی به موفقیت تحمیل کرد. بنابراین، نظارت دقیق با توجه به راه‌اندازی هرگونه ابتکار موفق مبارزه با فساد ضروری است.

در مورد کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، یک ضمانت اجرای ذاتی مستلزم آن است که گزارش‌های مباحث راجع به اجرا در دسترس عموم مردم قرار گیرد. این تبلیغ در کمک به ارتقای اقدامات کارآمد سازوکار مهمی است. در این باره

۱. ر.ک. پاراگراف‌های ۴ و ۹ سند GA/RES/58/4 که از کشورهای عضو می‌خواهد از اقدامات لازم برای تنفیذ و اجرای کنوانسیون حمایت کنند و از دبیرکل می‌خواهد تا دبیرخانه هم در خدمت مساعدت‌های پیش از تنفیذ باشد و هم به تجهیز مناسب کنفرانس دولت‌های عضو کمک کند. همچنین، ر.ک. قسمت پ بند «۲» ماده (۶۲) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که از دولت‌های عضو می‌خواهد از مساعدت‌های فنی پشتیبانی کنند. جدا از مقررات اصلی خدمات دبیرخانه که در بالا ذکر شد، تهیه بودجه فعالیت‌هایی که از سوی کنفرانس دولت‌های عضو برعهده گرفته می‌شود نیز به زمانی که این نهاد تشکیل می‌شود، واگذار شده است. ر.ک. بند «۲» ماده (۶۳).

می‌توان به تبلیغات راجع به شاخص‌های ذهنی سازمان شفافیت بین‌المللی مراجعه کرد. حتی اگر این شاخص‌ها صرفاً میزان فساد را آن‌گونه که عمدتاً از سوی بخش خصوصی بین‌المللی احساس می‌شود ثبت کنند، تبلیغات گسترده‌تری را جلب می‌کنند. با این حال، با آنکه شاخص‌های سازمان شفافیت بین‌المللی مفیدند عیب آشکارشان آن است که:

- همیشه شرایط واقعی را منعکس نمی‌کنند؛
- قربانیان فساد در کشورهای مورد پیمایش را دربر نمی‌گیرند؛
- هیچ‌گونه راهنمایی، درباره آنچه می‌توان برای پرداختن به این مشکلات انجام داد، ارائه نمی‌کنند یا راهنمایی اندکی ارائه می‌کنند؛
- زمانی که برنامه‌های مبارزه با فساد کشورها با توجه به بهبود امتیاز نسبت به شاخص‌های شفافیت بین‌المللی موفق در نظر گرفته نمی‌شوند، ممکن است آنها را نسبت به اتخاذ اقدامات جدی دلسرد کنند.

چهارم، اقدامات نظارتی را نمی‌توان از مسئله مساعدت‌های فنی تفکیک کرد. این نکته مهم است که نظارت نه فقط به میزان فساد، بلکه به موقعیت، هزینه و علت آن و تأثیر احتمالی راه‌چاره‌های مورد نظر نیز توجه کند. افزون بر این، از آنجاکه برای موفقیت اقدامات ضدفساد میزان اعتماد میان مردم و نهادهای مبارزه با فساد ضروری است، باید آن را هم تحت نظارت قرار داد.

ممکن است کشورهای شرکت‌کننده بر ضرورت اجرای اقداماتی که به‌عنوان «بهترین اقدامات» شناسایی شده‌اند توافق کنند، اما منابع مالی، انسانی و فنی لازم برای اجرای آنها را نداشته باشند. تحت این شرایط اقدامات نظارتی در صورتی کارآمدتر خواهند بود که با برنامه‌های کمک‌رسانی هدفمند همراه شوند. با این حال، باید اضافه کرد که تمام اقدامات نیازمند منابع عمده نیستند و مخصوصاً در فضای اقدامات پیشگیرانه می‌توان با هزینه نسبتاً کم کارهای بیشتری انجام داد.

بیشتر گردآوری داده‌ها از سوی نهادهای سنتی توسعه مبتنی بر رویکردی است که می‌توان آن را «گردآوری داده‌ها از سوی افراد خارجی برای کاربرد خارجی» توصیف کرد. پیمایش‌های بین‌المللی به بحث میسوط درباره کشورهایایی که امور آنها به شکل نامطلوب پیش می‌رود کمک می‌کنند. این پیمایش‌ها به قرار دادن مسائل در دستور کار ملی

کمک می‌کنند و آنها را در صف مقدم مباحث عمومی نگاه می‌دارند. با این حال، آنها تطبیقی و مملو از دشواری‌های آماری‌اند. هرچند در تأکید بر ضرورت پیمایش‌های داخلی که امروزه با دقتی فزاینده اجرا می‌شوند، نقش مهمی ایفا کرده‌اند. به همراه بهبود چشمگیر آگاهی‌های عمومی از میزان، انواع، علل و راه‌چاره‌های فساد در پنج ساله اخیر گردآوری داده‌های مربوط به فساد مفید است، زیرا این کار با فراهم کردن شاخص‌های اجرایی سنجش‌پذیر، که در طول زمان به‌طور شفاف و مستقل مورد نظارت قرار می‌گیرند، باعث افزایش پاسخ‌گویی دولت‌ها در برابر مردم می‌شود.

۳-۸ برنامه سی‌وهفتم

۱-۳-۸ ارزیابی‌های کشوری سازمان ملل متحد

هدف ارزیابی‌های کشوری سازمان ملل متحد فراهم کردن تصویری روشن و منسجم از شرایط کنونی کشور مورد نظر با عنایت به مسائل زیر است:

- میزان، موقعیت، انواع و هزینه فساد؛
 - علل فساد؛
 - راه‌چاره‌های فساد.
- با این حال، فقط ۲۰ درصد منابع و تلاش‌ها به این‌گونه ارزیابی‌ها اختصاص یافته است. هدف اصلی استفاده و انتشار داده‌های به‌دست آمده با مقاصد زیر است:
- افزایش آگاهی ذی‌نفعان اصلی و مردم؛
 - تواناسازی جامعه مدنی در نظارت بر دولت؛
 - فراهم کردن مبنایی برای طرح‌های اجرایی دلیل‌محور؛
 - ایجاد شاخص‌های اجرایی سنجش‌پذیر؛
 - نظارت بر اجرای طرح‌های اجرایی مبارزه با فساد.

ارزیابی‌های کشوری یکی از روش‌های معین تحقیقاتی و تحلیلی است که برای طراحی برنامه‌هایی به‌منظور اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد و ارزیابی پیشرفت آن به‌کار گرفته می‌شود. مقررات متعددی از کنوانسیون به‌طور غیرمستقیم خواستار تحقیق درباره فساد شده‌اند، اما درباره روش‌شناسی یا حوزه‌های تحقیق ساکت‌اند.

به‌طور کلی، کنوانسیون خواستار اقداماتی است که ممکن است برای نتیجه‌بخش بودن به تحقیقاتی بستگی داشته باشند که باید برای آنها اطلاعات را گردآوری کرد، اما طراحی برنامه‌های تحقیقاتی معین را به خود دولت‌های عضو واگذار می‌کند. بند «۳» ماده (۵) از کشورهای عضو می‌خواهد به‌طور دوره‌ای اسناد حقوقی مرتبط و اقدامات اجرایی را ارزیابی کنند و قسمت ب بند «۱» ماده (۶) نیز نهادهای مبارزه با فساد را پیش‌بینی می‌کند که آگاهی راجع به فساد را افزایش می‌دهد و منتشر می‌کند؛ کاری که شامل انواع مختلف تحقیقات است. بند «۴» ماده (۶۰) نیز از دولت‌های عضو می‌خواهد در صورت درخواست اجرای «ارزیابی، مطالعات و تحقیق» درباره «انواع، علل، آثار و هزینه‌های» فساد به یکدیگر کمک کنند. سپس قسمت الف بند ۴ به کنفرانس دولت‌های عضو دستور می‌دهد دامنه‌ای از فعالیت‌ها، از جمله تحقیقات و بسیج مشارکت‌های داوطلبانه را تسهیل کند. حدود مداخله در این فعالیت‌ها و چگونگی کمک گرفتن از فعالیت‌های سایر نهادها به خود کنفرانس واگذار شده است.^۱

۲-۳-۸ شرح

می‌توان ارزیابی کشوری را که به پروتکل نظارت بر فساد منتهی می‌شود به‌طور مرتب (هر دو یا چهار سال یک‌بار) انجام داد تا میزان و موقعیت فساد و همچنین پیشرفت دولت‌های عضو در مبارزه با آن را مستند کرد. این کار را می‌توان از طریق دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد (برنامه جرم) و با همکاری مؤسسه تحقیقاتی بین‌المللی عدالت کیفری سازمان ملل متحد^۲ و نهادهای دیگر مثل

۱. نخستین کنفرانس تا زمانی که حداقل ۳۰ کشور کنوانسیون را تنفیذ نکنند و این سند لازم‌الاجرا نشود، تشکیل نخواهد شد. بند «۲» ماده (۶۳) از دبیرکل می‌خواهد نخستین نشست را یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون تشکیل دهد. بند «۱» ماده (۶۸) نیز کنوانسیون را در نودمین روز پس از تودیع سند تنفیذ، پذیرش، تصویب یا الحاق در دفتر معاهدات ملل متحد در نیویورک لازم‌الاجرا می‌داند. قطع‌نامه GA/RES/58/4 ۲۱ اکتبر ۲۰۰۳ که کنوانسیون را تصویب می‌کند، برخی وظایف اصلی را برای کنفرانس، در زمانی که تشکیل می‌شود، مقرر می‌دارد، اما صحتی از تحقیقات به میان نیامده و این کار به خود کنفرانس واگذار شده است.

۲. United Nations International Criminal Justice Research Institute (UNICRI) در گذشته، مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد با برنامه کنترل مواد مخدر این سازمان ادغام شد تا دفتر مقابله با←

گالوپ^۱ انجام داد.

۸-۳-۳ انواع، میزان و موقعیت فساد

این ارزیابی‌ها بر روند سه نوع فساد نظارت می‌کنند:

● فساد در اداره دولت و فساد «خیابانی»؛

● فساد بازرگانی (مخصوصاً در دادوستدهای متوسط)؛

● فساد سطح بالا در اداره امور مالی و سیاست.

برای ارزیابی انواع، میزان و موقعیت فساد فنون مختلفی در رویکردی یکپارچه و جامع ترکیب می‌شوند. برخی از این فنون عبارت‌اند از:

۸-۳-۳-۱ مرور سوابق موجود

گام نخست، مرور سوابق موجود از طریق جمع‌آوری تمام اطلاعات راجع به مبارزه با فساد است که از پیش وجود داشته‌اند.

۸-۳-۳-۲ پیمایش افکار عمومی

این پیمایش‌ها، هم بر مبنای تجربه قطعی و هم بر مبنای احساسات مردم، به تعیین انواع، میزان و موقعیت فساد کمک می‌کنند. با انتخاب نمونه‌های شاخص و حجم نمونه و تضمین اینکه پیمایش در حیطه کار اجرا شده است و همچنین، با کنترل متقابل داده‌های پیمایش برای کمک به تضمین کیفیت داده‌ها تلاش‌های مهمی صورت گرفته است. برای تأمین داده‌های دقیق، هم در سطح ملی و هم در سطح زیرملی، حجم نمونه انتخاب می‌شود. برای مثال، در اوگاندا داده‌های پیمایشی ۴۶ منطقه کشور با میانگین ملی مقایسه می‌شود.

→ جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد در آگوست سال ۲۰۰۳ تشکیل شود. قطع‌نامه تصویب‌کننده کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد از دبیرکل می‌خواهد نهاد جدید دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد را به‌عنوان دبیرخانه کنفرانس دولت‌های عضو کنوانسیون جدید تخصیص دهد. در این دفتر، واحد مبارزه با فساد به برنامه‌های اساسی مبارزه با فساد خواهد پرداخت، درحالی‌که مسائل مرتبط با کنوانسیون از جمله مساعدت در تنفیذ، ازسوی شعبه معاهدات و امور حقوقی اداره خواهد شد. برای اطلاعات بیشتر درباره این دفتر، ر.ک.

www.unodc.org/unodc/en/about.html.

1. Gallup

این پیمایش به درخواست بازرس کل دولت که احساس می‌کرد یگانه راه مبارزه با فساد، داشتن اطلاعات درباره میزان فساد در سطح واحدهای زیرملی است به اجرا درآمد.

۸-۳-۳-۳ گروه‌های تمرکز

فن تشخیصی دیگری که در ارزیابی‌های کشوری مورد استفاده قرار می‌گیرد، گروه‌های تمرکز هستند که به موجب آن گروه‌های ذی‌نفع مورد نظر در دولت و جامعه نشست‌های مباحثاتی عمیقی را برگزار می‌کنند. این فن غالباً شامل اطلاعات بسیار دقیق درباره دیدگاه‌های مربوط به فساد، عوامل تسریع‌کننده آن و همچنین نظرهای ارزشمندی درباره نحوه مقابله دولت با آن است. نشست‌های گروه‌های تمرکز معمولاً با محوریت مسائل زیر برگزار می‌شوند:

- دامنه معضل فساد؛
- انواع و موقعیت‌های فساد؛
- آثار منفی فساد؛
- علل ریشه‌ای؛
- کارآمدی مقررات و برنامه‌های فعلی؛
- راه‌حل‌های احتمالی؛
- اولویت‌بندی مسائل.

۸-۳-۳-۴ مطالعات موردی

متخصصان محلی از مطالعات موردی برای توصیف دقیق‌تر موارد نوعی فساد استفاده می‌کنند. این کار به همگان در درک عملی چگونگی رخداد فساد کمک می‌کند. همچنین، مطالعات موردی کاربردی دقیق و مستند نهادهای مبارزه با فساد را در تنظیم دقیق تلاش‌های خود و همچنین، به آموزش مردم و گزارش‌دهندگان احتمالی یاری می‌رساند.

۸-۳-۳-۵ ارزیابی حقوقی

در اینجا کل چارچوب مبارزه با فساد، از جمله قوانین آیین دادرسی کیفری و مدنی،

مقررات نظام اداری (نظام‌نامه‌ها)، مقررات تدارکات دولتی، قوانین مبارزه با پول‌شویی، کدهای رفتاری و سایر قوانین و مقررات، مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. در صورت امکان، با نگاه یکپارچه‌سازی یک راه‌حل جامع برای تقویت نظام حقوقی، ناکارایی و ناسازگاری‌های میان مقررات مختلف تجزیه و تحلیل می‌شوند.

۸-۳-۳-۶ ارزیابی چارچوب نهادی

ظرفیت و منابع چارچوب نهادی مرتبط با مبارزه با فساد تجزیه و تحلیل می‌شود. این امر شامل ارزیابی کارآمدی سازوکارهای کنترلی و نهادهای نظارتی مسئول تضمین و نظارت بر کیفیت و سلامت چارچوب‌های نهادی مرتبط می‌شود. هدف، ارزیابی میزان فعالیت دستگاه‌های قضایی، اجرایی و تقنینی در پیشگیری و مبارزه با فساد است. همچنین، به توازن قوا توجه خاصی می‌شود و استقلال دستگاه قضایی، قوه مقننه و رسانه‌ها (که غالباً قوه چهارم نامیده می‌شوند) ارزیابی می‌شوند. هدف، شناسایی مشکلات خاصی که هریک از قوا و نهادها با آنها روبه‌رو می‌شوند و همچنین علل ریشه‌ای آنهاست. ارزیابی‌های کشوری سازمان ملل متحد به‌طور خاص بر «نقشه‌کشی فرایند» متمرکز می‌شوند تا کارکردها، تشریفات، روابط گزارش‌دهی، دسترسی به اطلاعات و محرک‌ها در چارچوب نهادی را تحلیل کنند. این نقشه‌کشی چگونگی انجام رسالت سازمان را معین، کارایی‌ها و ناکارایی‌ها را شناسایی، امکان تعارض منافع را ارزیابی و خطر اخاذی (اخذ رشوه) و اعطای رشوه را شناسایی می‌کند.

۸-۳-۳-۷ ارزیابی جامعه مدنی

فن ششم و آخر به کار رفته ارزیابی جامعه مدنی و رسانه‌هاست. برای اینکه جامعه مدنی و رسانه‌ها دولت را پاسخ‌گو نگه دارند، باید به اطلاعات دسترسی داشته باشند. همچنین، رسانه‌ها باید از تأثیرات سیاسی آزاد و مستقل باشند. ارزیابی کشورها، با توجه به دسترسی به اطلاعات، باید کاری بیش از تأیید صرف این مطلب باشد که برخی از اشکال مقررات آزادی اطلاعات موجود است. در اینجا باید مشخص شود در عمل روزنامه‌نگاران یا شهروندان تا چه اندازه به‌موقع و آزادانه به اطلاعات خاصی دسترسی دارند.

۸-۳-۴ پیش‌شرط‌ها و خطر‌ها

در حالی که گرایش پیمایش‌های بین‌المللی این است که از سوی افراد خارجی و برای استفاده در خارج از کشور انجام شود، اما پیمایش‌های ملی و زیرملی در حالت مطلوب از سوی مردم محلی (در برخی موارد با کمک افراد خارجی) و برای استفاده محلی انجام می‌شود. پیمایش‌های محلی به آغاز مباحث عمومی در کشورهای دارای مشکلات بیشتر کمک می‌کند. همچنین، این کار به قرار دادن این مسئله در دستور کار ملی و نگاه داشتن آن در صف مقدم مباحث عمومی کمک می‌کند. آگاهی عمومی از میزان، انواع، علل و راه‌چاره‌های فساد به‌طور چشمگیری در پنج سال گذشته بهبود یافته است و گردآوری داده‌های راجع به فساد با ایجاد شاخص‌های اجرایی سنجش‌پذیری که به‌طور شفاف در طول زمان تحت نظارت قرار گیرند نیز باعث افزایش پاسخ‌گویی دولت در برابر مردم خواهد شد.

۸-۴ برنامه‌سی‌وهشتم

۸-۴-۱ آمار انعکاسی به‌عنوان ابزار تحقیقاتی و پیشگیرانه

هدف این برنامه کشف میزان فساد از طریق ارزیابی شاخص‌های فرعی، مثل میزان بخش خاکستری، اقتصاد است که شامل کالاهایی چون سیگار، مشروبات الکلی و موارد مشابهی است که به‌طور غیرقانونی وارد می‌شوند. پیوند میان اقتصاد خاکستری و فساد بسیار مهم است، زیرا معمولاً اعمال فاسد ورود و خروج منابع را از این بخش و به آن «ممکن می‌سازند». در جایی که محیط اقتصادی یک کشور به‌وسیلهٔ مقررات و سایر اقدامات کارآمد واردات به‌خوبی تنظیم شده باشد، فعالیت سودآور اقتصاد خاکستری بدون توسل به فساد، برای غلبه بر اجرای مقررات موجود، دشوار می‌شود.

۸-۴-۲ شرح

استفاده از آمار انعکاسی برای ردیابی جریان «منابع» اقتصاد خاکستری و تخمین حجم این بخش در اقتصاد، جدید نیست و ثابت شده ابزار تحلیلی مهمی است که ممکن است بخش‌های اقتصادی متحمل اقدامات فاسد را هدف قرار دهد.

۳-۴-۸ دو روش برای استفاده از اطلاعات آمار انعکاسی**۱-۳-۴-۸ روش اول**

منبع اطلاعات اصلی اطلاعات آماری راجع به واردات و صادرات کالاها میان دو یا چند کشور است. هدف مقایسه داده‌های صادرات و واردات از کشور الف به کشور ب و از کشور ب به کشور الف است. اصولاً ارقام انعکاسی (صادرات یا واردات) باید با هم منطبق باشند و نباید حجم صادرات از کشور الف به کشور ب با حجم واردات به کشور ب از کشور الف داشته باشد. پیش‌شرط اساسی این کار دسترسی به داده‌های دقیق است. با استفاده از این روش‌شناسی، از جمله می‌توان از گروه کالاها، شاخه‌های اقتصاد و دوره‌های زمانی مقایسه‌هایی را انجام داد.

تفسیر نتایج باید با دقت انجام شود و عوامل متعدد مهمی که به این نتایج کمک می‌کنند در نظر گرفته شوند. نخست اینکه باید روش‌شناسی‌های محاسبه‌ای مورد استفاده کشورهای مختلف تجزیه و تحلیل شود. برای یکنواخت کردن داده‌ها باید اصلاحاتی را اعمال کرد. دوم اینکه باید بررسی دقیق قواعد گمرکی واردات و صادرات و مقررات موجود در کشورهای مورد مقایسه و روش‌های اعمال آنها را درک کرد. این گام به یکنواخت کردن داده‌ها کمک می‌کند. هنگامی که تمام عوامل ساختاری شناسایی و محاسبه شد، هرگونه نامتوازنی در آمارها را می‌توان به‌عنوان جریان غیرقانونی منابع (واردات و صادرات) در نظر گرفت و با استفاده از ساختار دقیق‌تر جریان منابع تحلیل‌های بعدی را انجام داد.

۲-۳-۴-۸ روش دوم

در روش دیگر، با استفاده از اطلاعات انعکاسی، داده‌های گمرک‌ها با اطلاعات پژوهشی بازارها مقایسه می‌شوند. در کشورهایی که تحقیقات جامعی درباره حجم و ساختار بازارهای مختلف وجود دارد، این داده‌ها تخمین نسبتاً دقیقی از حجم واقعی کالاهای وارد شده را برای یک گروه کالای معین فراهم می‌کند. این اطلاعات را می‌توان به‌طور مستقیم با اطلاعات واردات نزد مراجع گمرکی مقایسه کرد. اختلاف در این حجم‌ها حاکی از واردات احتمالی غیرقانونی است و باید به‌طور دقیق‌تر مورد بررسی قرار گیرد.

۳-۴-۸ استفاده از اطلاعات به دست آمده

برای استفاده از اطلاعات به دست آمده از طریق روش‌هایی که در زیر توضیح داده می‌شوند حداقل دو شیوه وجود دارد:

الف) به عنوان ابزار تحقیقاتی (اطلاعاتی)

اطلاعات به دست آمده را می‌توان برای هدف قرار دادن تلاش نهادهای ویژه مجری قانون به کار بست. با اینکه اطلاعات به دست آمده «فاقد هویت» است، اما درباره حوزه‌های اساسی واردات و صادرات غیرقانونی و همچنین حجم محتمل تجارت غیرقانونی سرخ‌هایی به دست می‌دهد. بنابراین، می‌توان طرح‌های خاصی را برای تحقیقات و فعالیت‌های پیشگیرانه طراحی کرد. به علاوه، آمار انعکاسی را می‌توان ابزار ارزیابی قرار داد که به سنجش کارآمدی اقداماتی که از پیش اتخاذ شده‌اند کمک می‌کند.

ب) به عنوان ابزار پیشگیرانه

همچنین، می‌توان از این نتایج برای تحلیل و بازطراحی چارچوب‌های حقوقی و نهادی استفاده کرد. وجود اختلافات چشمگیر مستمر در طول زمان شاخصی مستقیم است که نشان می‌دهد قواعد و مقررات موجود به خوبی اجرا نمی‌شوند. این وضعیت ممکن است به علت اختلافاتی در چارچوب‌های حقوقی یا نهادی باشد. بنابراین، هر دو مورد باید تجزیه و تحلیل و کنترل دقیق‌تری شوند. تجزیه و تحلیل عمیق ادله قاطعی را فراهم می‌آورد، مبنی بر اینکه نظام‌های فعلی به علت همان مقرراتی که برای حمایت از فعالیت‌های اقتصادی مشروع یا به دلایل دیگر وضع شده‌اند، با شکست روبه‌رو شده‌اند. بنابراین، می‌توان اقدامات را بر ترمیم مقررات متمرکز کرد، به گونه‌ای که برای حداکثر کردن فعالیت اقتصادی کشور اجرا شوند.

۵-۸ برنامه سی و نهم

۱-۵-۸ شاخص‌های اجرایی سنجش‌پذیر برای دستگاه قضایی

یکی از عناصر اصلی طراحی و اجرای اصلاحات در دستگاه قضایی نیاز به طراحی اقداماتی است که با ایجاد تغییرات کارآمد از طریق اصلاح رویه‌ها و تشریفات برای بهبود

شفافیت و پاسخ‌گویی و کاهش فرصت‌های فساد در خدمت پیشگیری از آن هستند و در عین حال، درجه بالایی از استقلال و خودمختاری را حفظ می‌کنند که، برای اجرای نقشی که به دستگاه قضایی سپرده شده، ضروری است. یکی از ابزارهای انجام دادن این کار کمک به قضات در طراحی و اجرای اقدامات در برنامه‌هایی است که از سوی خود دستگاه قضایی تدوین و به‌طور کامل اجرا می‌شوند. به‌طور کلی، این کار مستلزم طراحی معیارهای اجرایی و سازوکار بررسی و شفافیتی است که در آن قضات عملکرد هم‌تایان خود و دستگاه قضایی را به‌طور کلی بررسی می‌کنند و عموم مردم، هم از عملکرد مورد انتظار و هم از عملکردی که واقعاً خود قضات دارند، آگاه می‌شوند.

این کار یکی از ابزارهای متعددی است که برای اعمال ماده (۱۱) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد به کار می‌رود که خواستار اقدامات مبارزه با فساد در دستگاه قضایی و همچنین، نهادهای تعقیبی است که از میزان استقلال قضایی مشابهی برخوردارند. بند «۱» ماده (۱۱)، برای تقویت سلامت و پیشگیری از فرصت‌های فساد، خواستار حفظ استقلال قضایی و اقداماتی کلی می‌شود که ممکن است قواعد مرتبط با رفتار قضات را هم دربرگیرد. اهداف اصلی اصلاحات ضدفساد عبارت‌اند از:

- بهبود دسترسی به عدالت؛
- بهبود کیفیت عدالت؛
- افزایش سطح اعتماد عمومی به فرایند قضایی؛
- بهبود کارایی و کارآمدی در پاسخ به شکایت‌های عمومی درباره فرایند قضایی.

۲-۵-۸ شرح

می‌توان برای طراحی اهداف اصلی، گام‌ها، و برای بررسی عملکرد، شاخص‌های اجرایی و سازوکارهایی را اتخاذ کرد تا مشخص شود آیا این شاخص‌ها معتبرند و در عمل اجرا شده‌اند یا نه. باید گروه‌هایی از قضات را با کمک نهاد یا انجمن ذی‌صلاح یا در صورت امکان، رئیس دیوان عالی کشور گردهم آورد. سپس می‌توان از گروه‌های قضات، که هر یک متشکل از نمونه‌ای از قضات بدوی، تجدیدنظر و قضات مسئول موضوع‌های خاص هستند خواست تا اهداف اساسی را با نگاهی به راهبردهای توسعه‌ای و روش‌های دست‌یافتن به این اهداف و مجموعه‌ای از شاخص‌های اجرایی مورد ملاحظه قرار دهند. در این صورت،

می‌توان احراز کرد آیا این اهداف برآورده شده‌اند یا نه. در مورد اقدامات ضدفساد در بخش‌های دیگر، قضات شرکت‌کننده و گردانندگان باید توجه کنند شاخص‌هایی که تحت شمول اهداف خاص قرار می‌گیرند غالباً با سایر شاخص‌ها در ارتباطند. برای مثال، عواملی چون افزایش تعداد پرونده‌های رسیدگی شده و کاهش تأخیرهای پیش از رسیدگی ممکن است دسترسی بهتر به عدالت را نشان دهد، اما اگر سایر بررسی‌ها نشان دهد کیفیت دادرسی در نتیجه این کار افت کرده است، ممکن است دال بر بهبود کلی نباشد. استقلال قضایی مستلزم آن است که تمامی مراحل برنامه باید نخست تحت کنترل خود قضات باشد و ازسوی آنها اداره شود و نظارت بر مبنای شفافیت عمومی باشد، مگر آنکه لازم باشد نسبت به یک قاضی خاص راجع به تخلف خاص اقدامی صورت گیرد. باین حال، نیروهای انسانی دیگر، غالباً نگرش مهم و دیدگاه‌های متفاوتی را مطرح می‌کنند و در صورت امکان، باید در این فرایند گنجانده شوند. این افراد شامل نمایندگانی از حقوق‌دانان، از جمله مقامات تعقیب، وکلای مدافع و مشاوران حقوقی در رسیدگی‌های کیفری، کارکنان دادگاه‌ها و کارکنان پشتیبان و خود اصحاب دعوا می‌شوند. فهرست برخی شاخص‌های اجرایی ممکن عبارت‌اند از:^۱

۳-۵-۸ دسترسی به عدالت

۱-۳-۵-۸ معیار اول: اجرای کد رفتاری مرتبط و روزآمد برای کارکنان قضایی

شاخص‌های تأثیرگذار

۱. تاریخ آخرین بازنگری در کد رفتاری؛
۲. تعداد شکایت‌های دریافت شده مطابق کد رفتاری؛
۳. درصد شکایت‌های دریافت شده‌ای که مورد تحقیق قرار گرفته‌اند؛
۴. درصد شکایت‌های دریافت شده و تحقیق شده‌ای که تعیین تکلیف شده‌اند؛

۱. این شاخص‌ها ازسوی دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد و نشست فدرالی سلامت قضایی و برنامه‌ریزی اجرایی برای رؤسای دادگستری نیجریه طراحی شده است که در تاریخ ۲۷ تا ۲۸ اکتبر سال ۲۰۰۱ در آبوja برگزار شد. در این نشست ۳۶ رئیس دادگستری نیجریه شرکت کردند و ریاست آن برعهده رئیس دیوان عالی کشور بود و برگزاری آن ازسوی برنامه جهانی مبارزه با فساد دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد تسهیل شد.

۵. کد رفتاری پیرو بهترین معیارهای بین‌المللی؛
۶. درصد مأمورانی که درباره کد رفتاری آموزش دیده‌اند.

۲-۳-۵-۸ معیار دوم: ارتقای درک عمومی از حقوق و تعهدات بنیادین راجع به مسائل

شکلی مربوط به دادرسی

شاخص‌های تأثیرگذار

۷. تعداد قضات درگیر در برنامه‌های اطلاع‌رسانی عمومی پیشنهاد شده به رسانه‌ها و عموم مردم؛
۸. دسترس‌پذیری کد رفتاری قضایی برای مردم.

۳-۳-۵-۸ معیار سوم: سهولت دسترسی به شهود در مسائل شکلی مدنی و کیفری

شاخص‌های تأثیرگذار

۹. تعداد مراحل که شهود بدون حضور در دادگاه ادله را ارائه می‌کنند؛
۱۰. میانگین زمان و هزینه به‌منظور حضور در یک پرونده برای شهود.

۴-۳-۵-۸ معیار چهارم: هزینه امکان‌پذیر دادرسی

شاخص‌های تأثیرگذار

۱۱. درصد هزینه‌هایی که در سطح بسیار بالایی تنظیم شده‌اند.

۵-۳-۵-۸ معیار پنجم: تسهیلات فیزیکی مناسب برای شهود حاضر در دادگاه

شاخص‌های تأثیرگذار

۱۲. اتاق‌های انتظار کافی برای شهود و اصحاب دعوا.

۶-۳-۵-۸ معیار ششم: قضات سیار ذی‌صلاح رسیدگی به پرونده‌های خارج از دادگاه

و برای حوزه‌های روستایی دور دست

شاخص‌های تأثیرگذار

۱۳. تعداد قضات سیار؛

۱۴. دسترس پذیری نقل و انتقالات ضروری.

۸-۵-۳-۷ معیار هفتم: سطح اطلاع شهروندان (و به خصوص کاربران دادگاه‌ها) از ماهیت، مقیاس و دامنه تشریفات راجع به ضمانت شاخص‌های تأثیرگذار

۱۵. تعداد دادگاه‌هایی که اطلاعات اساسی راجع به ابعاد مربوط به ضمانت را به گونه‌ای نظام‌مند ارائه می‌کنند.

۸-۵-۳-۸ معیار هشتم: استفاده از مجازات‌های تعلیقی و جریمه‌های نقدی مدرج روزآمد شاخص‌های تأثیرگذار

۱۶. تصویب قوانین اختیاردهنده؛

۱۷. تعداد پرونده‌هایی که در آنها مجازات‌های تعلیقی اعمال شده‌اند؛

۱۸. تعداد پرونده‌هایی که در آنها جریمه‌های نقدی اعمال شده‌اند.

۸-۵-۴ کیفیت عدالت

۸-۵-۴-۱ معیار نهم: به موقع بودن رسیدگی دادگاه

شاخص‌های تأثیرگذار

۱۹. سطح همکاری میان نهادها؛

۲۰. اولویت‌بندی پرونده‌های عقب‌افتاده قدیمی؛

۲۱. تعداد تقاضاهای پذیرفته شده تعویق؛

۲۲. درصد جلسات رسیدگی‌ای که به موقع تشکیل می‌شوند؛

۲۳. درصد قضاتی که عملکرد آنها تحت نظارت قرار دارد؛

۲۴. سطح مشاوره میان دستگاه قضایی و کانون وکلا؛

۲۵. قواعد شکلی کاهش‌دهنده سوءاستفاده احتمالی از فرایند؛

۲۶. تعداد قضاتی که مدیریت پرونده را به عهده دارند؛

۲۷. انواع مدیریت پرونده‌ای که اجرا شده است؛

۲۸. اقدامات انجام شده منظم با توجه به تراکم پرونده‌ها؛

۲۹. بازدیدهای منظم از زندان از سوی سازمان‌های غیر دولتی حقوق بشری و سایر ذی‌نفعان؛
۳۰. میزان دسترسی کارکنان قضایی به دفاتر؛
۳۱. عدالت کیفری و سایر کمیته‌های فعال (از جمله سازمان‌های غیردولتی).

۲-۴-۵-۸ معیار دهم: اعمال اختیار دادگاه‌ها در حوزه صلاحیتشان

شاخص‌های تأثیرگذار

۳۲. تعداد قضات یا مأموران ثبت آموزش‌دیده یا بازآموده در سال اخیر؛
۳۳. میزان روشنی و اعمال صلاحیت راجع به ضمانت؛
۳۴. آرای صادره و بازنگری شده هفتگی دادگاه‌ها؛
۳۵. تعداد بازرسی از دادگاه‌ها؛
۳۶. تعداد پرونده‌هایی که طبق اختیارات بازنگری درخواست شده‌اند.

۳-۴-۵-۸ معیار یازدهم: انسجام در تعیین مجازات

شاخص‌های تأثیرگذار

۳۷. دسترس‌پذیری سوابق کیفری در زمان تعیین مجازات؛
۳۸. طراحی و پیروی از رهنمودهای ناظر بر تعیین مجازات.

۴-۴-۵-۸ معیار دوازدهم: عملکرد شخصی قضات

شاخص‌های تأثیرگذار

۳۹. درصد پرونده‌هایی که در آن قاضی به‌موقع رسیدگی را انجام داده است؛
۴۰. پرونده‌های عقب‌مانده؟ افزایش یا کاهش؟
۴۱. میزان اشتباه در تشریفات؛
۴۲. تعداد تجدیدنظرهای مجاز نسبت به احکام ماهوی؛
۴۳. رفتار در دادگاه؛
۴۴. تعداد شکایت‌های عمومی؛
۴۵. میزان درک کدهای رفتاری؛

۴۶. درصد مجازات‌های تحمیل شده مطابق رهنمودهای تعیین مجازات.

۸-۵-۴-۵ معیار سیزدهم: پیروی از الزامات دادرسی مدنی

شاخص‌های تأثیرگذار

- ۴۷. تعداد پرونده‌هایی که در آن سوءاستفاده از قرارهای منع یک‌طرفه وجود داشته است؛
- ۴۸. تعداد پرونده‌های غیرضروری‌ای که از سوی قضات کشیک رسیدگی شده است؛
- ۴۹. تعداد نمونه‌هایی از رسیدگی که به ناحق در غیاب طرفین انجام شده است؛
- ۵۰. تعداد رسیدگی‌های غیرعلنی (در دادگاه علنی نبوده‌اند).

۸-۵-۴-۶ معیار چهاردهم: تضمین قواعد معمول انتصاب قضات

شاخص‌های تأثیرگذار

- ۵۱. میزان اعتماد در میان قضات دیگر.

۸-۵-۴-۷ معیار پانزدهم: افزایش سطح آگاهی عمومی از کد رفتاری قضایی

شاخص‌های تأثیرگذار

- ۵۲. دسترس‌پذیری کد رفتاری؛
- ۵۳. تعداد شکایت‌های ناظر بر تخلفات ادعا شده.

۸-۵-۴-۸ معیار شانزدهم: اعتماد عمومی به دادگاه‌ها

شاخص‌های تأثیرگذار

- ۵۴. میزان اعتماد در میان وکلا، اصحاب دعوا، مدیران دادگاه، پلیس، عموم مردم، زندانیان و مراجعان به دادگاه‌ها؛
- ۵۵. تعداد شکایت‌ها (ر.ک. بالا)؛
- ۵۶. تعداد بازرسی از سوی کمیسیون مستقل مبارزه با فساد؛
- ۵۷. کارآمدی سیاست‌های ناظر بر تماس رسمی و اجتماعی میان دستگاه قضایی و اجرایی؛
- ۵۸. ماهیت، دامنه و مقیاس مداخله جامعه مدنی در کمیته‌های کاربران دادگاه‌ها.

۸-۵-۵ بهبود کارایی و کارآمدی در پاسخ به شکایتهای عمومی راجع به فرایند قضایی

۸-۵-۵-۱ معیار هفدهم: وجود سازوکار معتبر برای شکایت

شاخص‌های تأثیرگذار

۵۹. سازوکار شکایتی که مطابق بهترین اقدامات است؛

۶۰. میزان آگاهی مردم از سازوکار شکایت و میل آنها به استفاده از آن؛ و

۶۱. آمادگی پذیرش شکایتهای بدون نام در شرایط مناسب.

۸-۵-۶ گام‌های ممکن بعدی برای بهبود عملکرد قضایی در حوزه‌های چهارگانه

۸-۵-۶-۱ دسترسی به عدالت

کد رفتاری به روشی بررسی و در صورت نیاز، بازنگری می‌شود که بر شاخص‌های مورد توافق در کارگاه تأثیر بگذارد. این امر شامل مقایسه آن با سایر کدهای اخیر، از جمله کد رفتاری بنگلور، می‌شود. همچنین این کار اصلاحاتی را دربرمی‌گیرد تا به قضات درباره روش‌های معمول انواع خاصی از رفتارهای مرتبط با دستگاه اجرایی (برای مثال، حضور در فرودگاه برای تودیع یا استقبال از فرمانداران)^۱ رهنمودهایی ارائه کنند. دریافت شکایتهای باید به شکل ناشناس و تحقیق مناسب راجع به آنها تضمین شود. (معیار ۱،۱؛ ۱،۶؛ ۱۶،۴؛ ۱۷،۳) اقدام: رئیس دیوان فدرال.

اجرای کد رفتاری تصور کنید کد رفتاری قضایی چگونه ممکن است به‌طور گسترده‌تر در دسترس مردم قرار گیرد (برای مثال، به شکل اعلامیه یا پوستر در دادگاه‌ها) (معیار ۲،۲) اقدام: تمامی رؤسای دادگستری.

افزایش آگاهی عمومی توجه کنید که رؤسای دادگستری چگونه می‌توانند در ارتقای درک عمومی از حقوق و آزادی‌های بنیادین به‌خصوص از طریق رسانه‌ها مداخله کنند. (معیار ۲،۱) اقدام: تمامی رؤسای دادگستری.

هزینه‌های دادرسی را باید بررسی کرد تا هم مناسب و هم امکان‌پذیر باشد. (معیار ۴،۱) اقدام: تمام رؤسای دادگستری.

بررسی کافی بودن اتاق‌های انتظار برای شهود و دیگران و در جایی که این اتاق‌ها

کافی نیست، احراز اینکه آیا اتاق‌های بلااستفاده یا دیگری وجود دارد که بتوان به این منظور از آنها استفاده کرد. در جایی که این اتاق‌ها وجود ندارد، سایر احتمالات برای تأمین سایبان و سرپناه برای شهود در نزدیکی دادگاه‌ها بررسی شود. (معیار ۵,۱) اقدام: تمام رؤسای دادگستری.

بررسی تعداد قضات سیاری که توانایی رسیدگی به پرونده‌های دور از مرکز دادگاه را دارند. (معیار ۵,۱) اقدام: تمام رؤسای دادگستری؛ رئیس دیوان فدرال. بررسی ترتیبات دادگاه‌ها برای اینکه اطلاعات اساسی درباره مسائل مربوط به ضمانت به مردم ارائه شود. (معیار ۷,۱) اقدام: تمام رؤسای دادگستری. بازنگری در مجازات‌ها و میزان جزای نقدی. تأکید بر تواناسازی دادگاه برای تحمیل مجازات‌های تعلیقی و میزان روزآمد جزای نقدی. (معیار ۸,۱) اقدام: رئیس دیوان فدرال.

۲-۶-۵-۸ کیفیت عدالت

افزایش همکاری تضمین سطوح بالای همکاری میان نهادهای مختلف مسئول امور قضایی (پلیس، مقامات تعقیب و زندان‌ها) (معیار ۹,۲) اقدام: تمام رؤسای دادگستری. بررسی کارایی کمیته‌های کاربران عدالت کیفری و سایر دادگاه‌ها باید از لحاظ کارآمدی مورد بررسی قرار گیرند و در صورت وجود نداشتن، باید از طرقی مانند مشارکت سازمان‌های غیردولتی مرتبط آن را ایجاد کرد. (معیار ۹,۱۳؛ ۱۶,۵) اقدام: تمام رؤسای دادگستری.

اولویت‌بندی پرونده‌های قدیمی باید به پرونده‌های عقب‌افتاده قدیمی اولویت داد و اقداماتی برای از بین بردن تراکم برعهده گرفت. (معیار ۹,۲؛ ۹,۱۰) اقدام: تمام رؤسای دادگستری. تقاضاهای تعویق باید به مسائل مهم‌تر محدود و کمتر اعطا شود. (معیار ۹,۳) اقدام: تمام رؤسای دادگستری؛ رئیس دیوان عالی فدرال.

قواعد شکلی باید به‌منظور حذف مقرراتی که احتمال سوءاستفاده از آنها می‌رود بررسی شود. (معیار ۹,۷) اقدام: تمام رؤسای دادگستری و رئیس دیوان عالی فدرال. مدیریت زمان دادگاه‌ها در تمامی سطوح باید رسیدگی را به‌موقع انجام دهند. (معیار ۹,۴) اقدام: تمام رؤسای دادگستری.

کاهش تأخیرها افزایش مشاوره میان دستگاه قضایی و کانون وکلا برای حذف تأخیرها و افزایش کارایی. (معیار ۹,۶) اقدام: تمام رؤسای دادگستری.

افزایش تعداد قضات بررسی و در صورت لزوم افزایش تعداد قضاتی که مدیریت پرونده‌ها را انجام می‌دهند. (معیار ۹,۸) اقدام: تمام رؤسای دادگستری.

تضمین ملاقات‌های مرتب از زندان‌ها از سوی سازمان‌های غیر دولتی حقوق بشری و سایر ذی‌نفعان. (معیار ۱۰,۲) اقدام: تمامی رؤسای دادگستری.

روشن کردن اختیارات دادگاه‌های تالی برای اعطای ضمانت (برای مثال در پرونده‌های مهم). (معیار ۱۰,۲)

بازرسی از دادگاه‌ها بررسی و تضمین کفایت تعداد بازرسی از دادگاه‌ها. (معیار ۱۰,۴) اقدام: تمام رؤسای دادگستری.

بررسی و تضمین کفایت تعداد پرونده‌هایی که طبق اختیار بازنگری فراخوانده شده‌اند. (معیار ۱۰,۵) اقدام: تمام رؤسای دادگستری.

بررسی روش‌هایی که با آن دسترسی به سوابق کیفی دقیق را می‌توان در زمان تعیین مجازات انجام داد. (معیار ۱۱,۱) اقدام: تمام رؤسای دادگستری و رئیس دیوان عالی فدرال.

طراحی رهنمودهای تعیین مجازات (بر مبنای مدل ایالات متحده). (معیار ۲,۱۱) اقدام: رئیس دیوان عالی فدرال.

نظارت بر پرونده‌هایی که در آنها قرار منع یک‌طرفه اعطا شده و همچنین، بر پرونده‌هایی که در آنها قضاوت به‌طور غیر علنی یا رسیدگی به ناحق در غیاب طرفین دعوا انجام شده است تا سوءاستفاده‌ها مورد بررسی قرار گیرد. (معیار ۱۳/۱؛ ۱۳/۳؛ ۱۳/۴) اقدام: تمام رؤسای دادگستری و رئیس دیوان عالی فدرال.

تضمین آنکه قضات کشیک با بررسی فهرست‌ها و پرونده‌ها فقط به پرونده‌های ضروری رسیدگی می‌کنند (معیار ۱۳,۲) اقدام: تمام رؤسای دادگستری و رئیس دیوان عالی فدرال.

۳-۶-۵-۸ اعتماد عمومی به دادگاه‌ها

ابداع بازرسی‌های اتفاقی از دادگاه‌ها از سوی نهاد مستقل معتبر (معیار ۱۶,۳) اقدام: کمیسیون مستقل پیشگیری از فساد.

۸-۶ مطالعه موردی بیست و چهارم: انتشار و استفاده از داده‌ها در اوگاندا: بهبود تصمیم‌گیری در سطح زیرملی

۸-۶-۱ مقدمه

در سال ۱۹۹۸، بازرس کل دولت اوگاندا درخواست کرد از میان بیش از ۱۸۴۱۲ خانوار پیمایش سلامت ملی انجام شود. پس از آن، نتایج این پیمایش میان ۳۴۸ گروه تمرکز با بیش از ۵۰۰۰ شرکت‌کننده در سطح ۴۶ منطقه مورد بحث قرار گرفت. از خانواده‌ها به‌خصوص درباره تجربیاتشان از خدماتی مانند آموزش ابتدایی، بهداشت، پلیس، اداره محلی، دستگاه قضایی و مرجع درآمدهای دولتی اوگاندا^۱ پرسش شد.

۸-۶-۲ پیمایش‌های انجام شده

پیمایش‌های انجام شده عبارت‌اند از:

۸-۶-۲-۱ پیمایش سلامت

سازمان غیردولتی و غیرانتفاعی اطلاعات اجتماعی و فناوری فراگیر، در همکاری نزدیک با دفتر بازرس کل دولت، پیمایش سلامت را در اوگاندا انجام داد که در آن مشاورانی که در سطح محلی آموزش دیده و از نظر بین‌المللی تحت نظارت بودند با خانواده‌هایی که به‌طور اتفاقی انتخاب شده بودند مصاحبه می‌کردند. حجم نمونه، برای به‌دست آوردن یافته‌های خاص، برای تمامی ۴۶ منطقه اوگاندا به‌اندازه کافی بزرگ بود. در این کار، روش پیمایش نگاهبان اتخاذ شد که به‌موجب آن، از همان خانواده‌ها هر دو یا سه سال پیمایش انجام می‌شد تا با توجه به مبدأیی که در پیمایش نخست ایجاد شده بود نظارت بر پیشرفت ممکن شود.

۸-۶-۲-۲ گروه‌های تمرکز

در انجام دادن این کار، گروه‌های تمرکز حرفه‌ای سازمان‌دهی شدند و به پاسخ‌دهندگان امکان داده شد دلایل درصدهای به‌دست آمده از پیمایش را برحسب دغدغه‌های

«واقعی» روشن کنند. در طول نشست‌های گروهی، از پاسخ‌دهندگان دربارهٔ احساسشان از مشکلات و راه‌حل‌های احتمالی پرسش می‌شد. از هر گروه تمرکز یک نقل‌قول به‌عنوان دلیلی بر «میزان درد» واقعی ایجاد شده بر اثر فساد جمع‌آوری شد.

۸-۶-۲-۳ پیمایش از ارائه‌دهندگان خدمات

این پیمایش از ۱۵۰۰ کارمند اداری و برای اخذ دیدگاه‌های آنها از مشکلات انجام شد.

۸-۶-۲-۴ گروه‌های تمرکز نظردهنده

گروه‌های تمرکز دارای صاحب‌نظران مهم حوزه‌های مشکل‌زا را بررسی و دلایل فساد را اولویت‌بندی کردند. از همه مهم‌تر، این گروه‌ها امکان‌پذیری اصلاحات پیشنهادی از سوی خودشان، شهروندان، و ارائه‌دهندگان خدمات را ارزیابی کردند. به‌عبارت‌دیگر، دربارهٔ پیشنهاد‌های ارائه شده یک «آزمون واقعیت» انجام شد.

۸-۶-۲-۵ کارگاه‌ها

کارگاه‌ها و نشست‌های سلامت به مرکز ثقل فرایند مشارکت برای مهار فساد در تمام سطوح دولت تبدیل شدند. این روش ابزاری اصلی برای گذر از مرحلهٔ بالا بردن آگاهی به‌عمل شد. مرکز کارگاه‌ها کارگروه‌های کوچکی بودند که طرح‌های اجرایی را، با این نگاه که مباحث را از مرحلهٔ شکایت به‌سمت عمل هدایت کنند، طراحی می‌کردند. همچنین، از کارگاه‌های مشارکتی برای طراحی مشارکت گسترده به‌منظور حفظ سرعت حرکت استفاده شد. هر قدر مبنای مشارکت گسترده‌تر باشد، احساس از خود دانستن طرح‌های اجرایی در تمام مراحل گسترده‌تر خواهد بود و به‌احتمال بیشتر اجرا و حفظ خواهند شد.

۸-۶-۳ به‌کارگیری داده‌ها و نتایج فرایند

۸-۶-۳-۱ کارگاه‌های روزنامه‌نگاری تحقیقاتی

نقش رسانه‌ها در افزایش آگاهی‌ها برای راهبرد توسعهٔ پاسخ‌گویی در اوگاندا حیاتی بوده است. کار روزنامه‌نگاران، که به شکل قابل اطمینان دربارهٔ تخلفات سطح بالا تحقیق

می‌کنند، همراه با پشتیبانی قوی از سوی مجلس قانون‌گذاری فعال، به انتقاد از سیاست‌مداران عالی‌ترین سطوح دولت منتهی شده است. از آنجا که کمتر از ۱۵ درصد اوگاندایی‌ها اخبار خود را از رسانه‌های مکتوب دریافت می‌کنند، آموزش خبرنگاران رادیویی نیز از سال ۱۹۹۹ آغاز شد؛ یعنی زمانی که تعداد ایستگاه‌های رادیویی منطقه‌ای که غالباً در سطح مناطق محلی پخش می‌شدند رو به افزایش گذاشت. همان‌قدر که ثابت شد آموزش روزنامه‌نگاران جزئی اساسی برای تحریک مباحث ملی است، ثابت شد که آموزش خبرنگاران رادیویی در تقویت فرایند مشارکتی برای مهار فساد در سطح منطقه‌ای نیز سودمند بوده است.

۲-۳-۸- انتقاد از وزرای فاسد

در سال ۱۹۹۸، مجلس قانون‌گذاری اوگاندا درگیر چهار پرونده بود که در آنها وزرای نزدیک به رئیس‌جمهور به دلیل دارا شدن غیرقانونی مورد انتقاد قرار گرفتند یا در نتیجه انتقادهای استعفا دادند. این اقدامات پیش از این قابل تصور نبود. باین‌حال، از سال ۱۹۹۷ رسانه‌های تقویت شده، مجلس قانون‌گذاری و بازرسی کل دولت توانستند تا سود فساد کلان را کمتر و خطر آن را بیشتر کنند. این سه نهاد در مبارزه با فساد در عالی‌ترین سطوح مکمل یکدیگرند. آنها ناامنی را در میان افراد فاسد افزایش می‌دهند و به مباحث ملی درباره شفافیت و حکمرانی خوب دامن می‌زنند. چالش اساسی برای هر مجلس قانون‌گذاری که به دنبال کاهش فساد است تضمین این مسئله است که خانه خودش ایرادی نداشته باشد. اقدامات پیشگیرانه در اوگاندا شامل نظارت بر دارایی‌های اعلام شده نمایندگان مجلس قانون‌گذاری و تقویت کمیته اخلاق پارلمانی و انتشار آنها بوده است. به نظر می‌رسد تا به حال، فرایند انتقاد به‌طور گسترده‌ای شفاف و برمبنای واقعیت بوده است. باین‌حال، انتقاداتی به این فرایند وارد است.

۳-۳-۸- کمیسیون قضایی تحقیق

بیش از ۳۰ کارگاه منطقه‌ای سلامت، که پیمایش را منتشر می‌کردند، به پلیس فشار وارد آوردند. یافته‌ها حاکی از آن بود که میانگین ۶۳ درصد از مردمی که پیمایش شده

بودند، هنگام برخورد با پلیس فساد را تجربه کرده‌اند. این یافته‌ها، به همراه یافته دیگری که بیش از ۵۰ درصد از شهروندان فساد را در برخورد با دادگاه‌ها تجربه کرده‌اند، در میان افرادی که خواستار تغییرات بودند موجب عصبانیت شد. دولت در پاسخ مجبور شد واکنش معتبری ارائه کند. تصمیم بر آن شد یک کمیته سه نفره، که ریاست آن به‌عهده یک قاضی بود، به سراسر کشور مسافرت و به شکایت‌های راجع به فساد پلیس رسیدگی کند. در نتیجه این فرایند، بیش از ۴۰۰ مأمور ارشد پلیس تعلیق شدند. در واکنش، کمیسر عالی پلیس اعتبار پیمایش را زیر سؤال برد. پس از این، رسانه‌ها درآمدهای غیرقانونی‌اش را گزارش کردند و مجبور به استعفا شد.

یکی از چالش‌ها، که همچنان در برابر رویکرد کیفی در اوگاندا وجود دارد، کمک کارکنان بازرسی کل دولت به مدیران محلی منطقه در پیگیری و اجرای طرح‌های اجرایی ناشی از این فرایند است. با اینکه طراحی این مهارت متفاوت و احتمالاً مشکل‌تر است، اما اگر قرار باشد مناطق فرصتی برای مهار فساد داشته باشند، این مهارت ضرورت پیدا می‌کند. ارزیابی کشوری دوم برای اواخر سال ۲۰۰۰ یا اوایل سال ۲۰۰۱ برنامه‌ریزی شده است. به کمک نخستین پیمایش به‌عنوان معیار، درست پس از اینکه نتایج پیمایش دوم به‌طور گسترده در سراسر ۴۵ منطقه منتشر شود پاسخ‌گویی واقعی ایجاد خواهد شد.

۷-۸ مطالعه موردی بیست و پنجم: انتشار و استفاده از داده‌ها برای بهبود

کیفیت تصمیم‌گیری در مجارستان

۷-۸-۱ مقدمه

ارزیابی جامع کشوری مجارستان در مراحل نهایی اجراست. این ارزیابی با حمایت سازمان ملل متحد به بررسی میزان، موقعیت، هزینه، علل و راه‌چاره‌های فساد و کارآمدی و اعتبار تلاش‌های دولت برای مبارزه با آن می‌پردازد. این اقدام شامل پیمایش‌هایی از عموم مردم، بخش خصوصی و کارکنان اداری و همچنین مطالعات موردی و گروه‌های تمرکز هم در سطح ملی و هم در سطح شهری می‌شود. در ۲۶ اکتبر ۲۰۰۰، نشست بین‌المللی در شهر وین برنامه‌ریزی شد تا درباره نتایج این ارزیابی بحث و نظرهای سایر متخصصان بین‌المللی و کشورهای عضو سازمان ملل متحد استخراج

شود. یک نشست ملی سلامت نیز در ۲۰ و ۲۱ مارس در بوداپست برگزار شد و در آن بین ۱۰۰ تا ۱۵۰ نماینده از گروه‌های ذی‌نفع (دولت، مجلس قانون‌گذاری، بخش خصوصی، جامعه مدنی، رسانه‌ها و دیگران) مسائل را اولویت‌بندی و یک راهبرد ملی سلامت و یک طرح اجرایی مبارزه با فساد را بر مبنای موارد زیر طراحی کردند:

- ارزیابی کشوری (یافته‌های پیمایش‌ها و گروه‌های تمرکز)؛

- مطالعات موردی؛

- داده‌های متخصصان بین‌المللی در حوزه‌های راهبردی خاص؛ و

- برنامه بیست‌وپنج قسمتی وزیر دادگستری.

همچنین، دولت مجارستان یک کمیته ملی مستقل سازمان‌دهی سلامت^۱ را با نمایندگانی از جامعه بین‌المللی، جامعه مدنی، دانشگاه‌ها، رسانه‌ها، دولت، مجلس قانون‌گذاری و بخش خصوصی منصوب کرد. این کمیته بر طراحی راهبرد ملی سلامت و اجرای طرح اجرایی معتبر مبارزه با فساد برای نظام عدالت کیفری نظارت می‌کند.

۲-۷-۸ یافته‌های پیمایش مؤسسه گالوپ خلاصه‌ای از پیمایش‌های انجام شده بر

نمونه‌های مردمی در بوداپست و کل کشور

۱-۲-۷-۸ شرح تحقیق

به دنبال پیمایش‌های مهم از فساد در سال ۱۹۹۹، مؤسسه گالوپ مجارستان در چارچوب برنامه جهانی مبارزه با فساد که از سوی دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد و مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم و نهاد میان‌منطقه‌ای تحقیقات جرم و عدالت آن^۲ سازمان‌دهی شده است، پیمایش ارزیابی را در سال ۲۰۰۰ انجام داد. این پیمایش در میان مردم بوداپست، جمعیت ملی، مردم و کارمندان پنج شهر و در میان بنگاه‌های کوچک و متوسط و با پرسش‌نامه‌ها و بحث‌های گروه‌های تمرکز در حوزه‌های متعدد استخدامی انجام شد.

در سال ۲۰۰۳، گالوپ، در پیگیری این رویکرد، پیمایشی را در میان مردم بوداپست و جمعیت ملی انجام داد. این مؤسسه برای تحقیق خود از پرسش‌های

1. National Integrity Steering Committee (NISC)

2. Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI)

پرسش‌نامه‌های معیار به‌کار رفته در بسیاری از پایتخت‌های جهان برای پیمایش سازمان ملل متحد از قربانیان و همچنین از پرسش‌های دیگری نیز استفاده کرد. پیمایش سال ۲۰۰۳ در بوداپست و همچنین، پیمایش ملی در این سال سؤال‌های معین دو پیمایش پیشینشان را تکرار کردند تا بتوانند در این موارد مقایسه‌هایی را انجام دهند.

۲-۷-۸ یافته‌های اصلی تحقیق

گالوپ در پیمایش خود فساد را مواردی توصیف می‌کند که در آن یک شهروند پول یا وجهی را در طول تشریفات فرضی پیشنهاد می‌کند یا از او خواسته می‌شود آن را پیشنهاد کند تا بتواند از خدماتی که از نظر قانونی مستحق آن است، استفاده یا بتواند کمکی دریافت کند.

۱. پیمایش انجام شده در سال ۲۰۰۰ نشان داد که انواع رفتارهای مختلفی که در این حیطه قرار می‌گیرند از سوی مردم با شدت و ضعف متفاوتی فساد محسوب می‌شوند. برای مثال، تقریباً همه هنگامی که مأمور یا سیاستمداری در ازای مبلغی نسبت به جنایات سازمان‌یافته تساهل می‌کند یا هنگامی که فردی به تصمیم‌گیران رشوه می‌پردازد تا کار، سفارش یا قراردادی را تحصیل کند، این موارد را فساد می‌دانند. از سوی دیگر، پاداش به پزشکان فقط از سوی یک چهارم و انعام از سوی یک پنجم مردم فساد محسوب می‌شود.

۲. در مقایسه با وضعیت ۱۰ سال پیش مردم احساس نمی‌کنند تغییر جامعی در شفافیت یا فرهنگ اداره دولت به‌وجود آمده است یا اینکه گرایش کارگزاران برای پذیرفتن رشوه افزایش یا کاهش یافته است. نسبت کسانی که احساس می‌کنند امروزه دشوارتر است تا با رفتار مناسبی روبه‌رو شوند از کسانی که احساس مخالفی دارند بیشتر است، اما تفاوت در حاشیه خطاست. در برابر این پرسش که آیا امروزه درخواست انجام دادن یک لطف از یک کارگزار آسان‌تر یا دشوارتر است، نسبت کسانی که نمی‌دانستند یا نمی‌خواستند جواب بدهند بسیار بالا بود (۳۸ درصد)؛ نسبت کسانی که احساس می‌کردند این کار دشوارتر است بالاتر (۲۱ درصد) از کسانی بود که فکر می‌کردند این کار آسان‌تر است (۱۹ درصد)؛ اما تفاوت باز هم در حاشیه خطاست. ۲۱ درصد هم فکر می‌کردند در این باره هیچ تغییری ایجاد نشده است.

۳. اگر کسی بخواهد امری که از نظر قانونی مستحق آن است به‌خوبی انجام شود، باید رشوه بپردازد. از ۱۲ گروه از کارمندان، پنج گروه بودند که در آنها نسبت بیشتری

احساس می‌کردند که این مسئله در سال ۲۰۰۳ از ۲۰۰۰ صادق‌تر است. ظن درخواست رشوه یا پرداختی اضافه در این پنج حوزه افزایش یافته است: درمان، بخش خصوصی، اداره‌های گمرک، نمایندگان مجلس قانون‌گذاری و کارگزاران وزارتی. در میان مأموران پلیس، مراجع مالیاتی، مأموران پلیس مالیاتی و اعضای دستگاه قضایی هیچ افزایشی احساس نشد. نسبت کسانی که اعتقاد داشتند پرداخت‌های خاصی لازم است برای نمایندگان یا کارگزاران شهرداری در حاشیه‌ی خطا افزایش یافته و برای نظارت‌کنندگان و آموزگاران در حاشیه‌ی خطا کاهش یافته است. افزایش بدگمانی نسبت به گروه‌های مختلف با تغییر در موقعیت‌های احساس شده‌ی فساد متفاوت است.

۴. نمی‌توان گفت نرخ فساد بین سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۲ تغییر یافته است. در سال ۲۰۰۰ نه درصد و در سال ۲۰۰۳ ده درصد از کسانی که پرسش شده بودند اظهار کردند که در سال گذشته یک کارگزار یا کارمند دولتی، برای خدماتی که مستحق آن بودند، از آنها رشوه خواسته یا انتظار آن را داشته است. ما نمی‌دانیم که در این موارد آیا فساد در عمل اتفاق افتاده یا نه. این یک درصد در حاشیه‌ی خطای آماری قرار می‌گیرد.

۵. دو حوزه‌ی کاری وجود دارد که در آنها نسبت تقریباً بزرگی از مردم موقعیت فساد را هم در سال ۲۰۰۳ و هم در سال ۲۰۰۰ تجربه یا احساس کرده‌اند: پلیس و بخش درمان. از آنجاکه تعداد موارد اندک بوده نمی‌توانیم تعیین کنیم در این جهت آیا تغییری وجود داشته است یا نه.

۶. در سال ۲۰۰۳، از ۲۹ سِمَت و خدمات دولتی، فقط یک حوزه، یعنی بیمارستان‌ها، بود که در آن نسبت بیشتری از مشتریان احساس می‌کردند از آنها برای خدماتی که از نظر قانونی مستحق آن هستند پرداخت اضافه‌ای انتظار می‌رود. این افزایش در حاشیه‌ی خطای آماری بود و نمی‌توانیم اظهار کنیم انتظار پرداخت اضافه‌ی افزایش یافته است.

۷. بدون در نظر گرفتن پاداش پزشکی، از ۶۴۰ مشتری (یا بستگان مشتری) ۱۰ نهاد و خدمات دولتی، ۲۵ نفر، یا چهار درصد، گفته‌اند که رشوه یا مبلغ اضافه‌ای پرداخت کرده‌اند؛ این چهار درصد از کل خانواده‌هایی است که با این نهادها تماس داشته‌اند (نه از همه‌ی تماس‌های مشتریان!). این بدان معناست که در بخش غیرپزشکی فضای دولتی بیست‌وپنجمین نفری که خودش (یا خانواده‌اش) مشتری یک نهاد دولتی

بوده است در عمل حداقل سالی یک‌بار در فساد مشارکت داشته است (اما نسبت موارد فساد باید هنگامی که با کل تعداد تماس‌های مشتریان مقایسه می‌شود بسیار پایین‌تر باشد).
۸. کمتر از نیمی از جمعیت (۴۳ درصد) می‌دانند که برای گزارش تجربه فساد باید به کجا مراجعه کنند و ۵۷ درصد باقی‌مانده نمی‌دانند.

۹. نزدیک به دو سوم جمعیت (۶۲ درصد) در صورتی که فساد را تجربه کنند، حاضر به گزارش آن هستند. حدود ۳۷ درصد از این افراد حاضرند نام خود را نیز ارائه کنند، در حالی که ۲۵ درصد دیگر آن را بدون نام گزارش می‌دهند. فقط بیش از یک پنجم افراد (۲۲ درصد) فساد را گزارش نمی‌کنند و ۱۶ درصد هم نمی‌دانند که چه باید بکنند.

۱۰. مردم فقط بخش ناچیزی از کل موارد فساد را گزارش می‌دهند. از ۱۰۱۶ نفری که پرسش شده‌اند، ۱۰۱ نفر ادعا کردند که یک موقعیت فساد را احساس کرده‌اند و فقط چهار نفر از آنها آن را گزارش کرده‌اند: سه نفر به پلیس و یک نفر به دفتر رئیس اداره تعقیب عمومی. تعداد گزارش‌ها بسیار کمتر از تعداد پرونده‌ها و همچنین از تعداد افرادی است که انتظار می‌رود نسبت به افرادی که در جامعه ادعا می‌کنند آمادگی گزارش فساد را دارند و حتی می‌دانند که باید به کجا گزارش دهند.

۱۱. بیشتر افرادی که فساد تجربه شده‌شان را گزارش نمی‌دهند، ادعا می‌کنند این کار «ارزش گزارش دادن را نداشت». توضیحات رایج‌تر دیگر به ترتیب نزولی عبارت‌اند از: به این دلیل که مرتشی مأمور پلیس بود؛ به این دلیل که از انتقام‌جویی مرتشی می‌ترسیدند؛ و به این دلیل که دادن رشوه راه‌حل مشکلات آنها بوده است.

گالوپ در این پیمایش مواردی را فساد تلقی کرده که یک شهروند پول یا وجهی را در طول تشریفاتی پیشنهاد می‌کند یا از او خواسته می‌شود که پیشنهاد کند تا بتواند از خدماتی که از نظر قانونی مستحق آن است، استفاده یا بتواند کمکی دریافت کند.

۳-۲-۷-۸ خلاصه

- نسبت کسانی که فساد را در حوزه‌های خاصی فرض می‌کنند در سه سال اخیر افزایش یافته است، اما هیچ افزایشی در تعداد موقعیت‌های احساس شده برای فساد قابل اثبات نیست.
- مردم نسبت به آنچه در سه سال گذشته احساس می‌کردند موقعیت‌های بیشتری

برای فساد احساس نمی‌کنند. حدود نه تا ده درصد افراد یک موقعیت فساد را در سال گذشته احساس کرده‌اند.

• مردم افزایش گسترده‌ای را در انتظار پرداخت اضافه ازسوی مأموران پلیس یا کارکنان دولتی احساس نمی‌کنند (نسبت کسانی که می‌گویند درخواست لطف ازسوی یک کارگزار دشوارتر شده سه درصد بیشتر شده است).

• دو حوزه وجود دارد که در آنها نسبت تقریباً بزرگی از مردم موقعیت فساد را هم در سال ۲۰۰۳ و هم در سال ۲۰۰۰ تجربه یا احساس کرده‌اند: پلیس و درمان.

• علی‌رغم موارد فوق، پنج حوزه وجود دارد که در آنها نسبت تقریباً بیشتری از مردم فرض می‌کنند که نسبت به سه سال گذشته گرایشی به سمت فساد ایجاد شده است: کسانی که در بخش پزشکی، بخش خصوصی و اداره‌های گمرک کار می‌کنند و همچنین نسبت به نمایندگان مجلس قانون‌گذاری و کارگزاران وزارتی، بدبینی افزایش یافته است.

• بیش از دو درصد مردم اعتراف کرده‌اند که خود یا بستگان آنها در سال گذشته برای اقدام، شروع تشریفات یا تأمین خدمات (به‌جز درمان) عملاً مبلغ اضافی را پرداخت کرده‌اند.

• فقط بخش کوچکی از تمامی موارد فساد ازسوی مردم گزارش می‌شود. نسبت به کسانی که ادعای آمادگی گزارش را دارند درصد کمتری از مردم می‌دانند باید به کجا گزارش دهند. باین حال نسبت کسانی که در عمل فساد را گزارش می‌دهند بسیار کمتر از کسانی است که می‌دانند باید به کجا گزارش دهند.

۴-۲-۷-۸ روش‌شناسی

بین ششم تا نهم فوریه ۲۰۰۳، مؤسسه گالوپ مجارستان از طریق تلفن از ۱۰۱۶ ساکن بوداپست (حداقل ۱۶ سال) درباره مسائل مربوط به فساد سؤال کرد. بین ششم تا سیزدهم همین سال، این نهاد از ۱۰۰۹ بزرگسال (حداقل ۱۸ سال)، که در ۶۷ ناحیه مختلف مجارستان زندگی می‌کردند، درباره سایر مسائل مشخص مربوط به فساد سؤال کرد. خطای آماری نمونه‌گیری این حجم نمونه کمتر از $\pm 3/2$ درصد از کل بود.

در مارس ۲۰۰۳، پیمایشی تلفنی از ۱۵۱۳ ساکن بوداپست (حداقل ۱۶ سال) و در آوریل ۲۰۰۰، پیمایشی از نمونه نمایانگر سطح ملی از ۱۸۳۹ نفر (حداقل ۱۸ سال) انجام

شد. خطای آماری نمونه‌گیری این حجم نمونه نیز کمتر از $\pm 2/3$ درصد از کل بود. ترکیب نمونه‌ها مطابق جنسیت، گروه سنی و نوع توزیع جامعه بود. انحرافات کوچک‌تر از خواص کل جمعیت با توجه به فرایند نمونه‌گیری نیز با استفاده از توزین چندجانبه تصحیح شد.

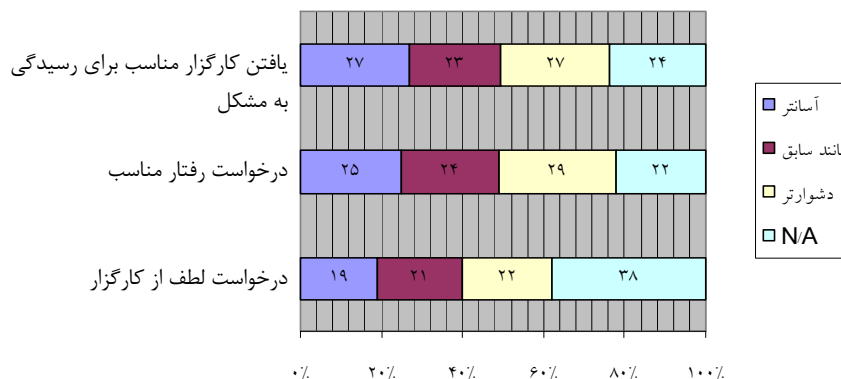
۵-۲-۷-۸ مواردی که فساد محسوب شده‌اند^۱

درصد کسانی که موقعیتی فرضی را فساد آشکار در نظر می‌گیرند:

- اگر کارگزار دولتی یا سیاستمداران در ازای مبلغی نسبت به جنایات سازمان‌یافته مسامحه کنند: ۹۴ درصد.
- اگر در اثنای جذب نیرو، اعطای یک سفارش یا قرارداد دولتی یا شهری، کسانی که به تصمیم‌گیران رشوه می‌دهند، موفق شوند: ۹۳ درصد.
- اگر یک کارگزار فقط در برابر پاداش یا رشوه به یک پرونده رسیدگی کند: ۹۲ درصد.
- اگر به جای پرداخت جریمه به مأمور پلیس راهنمایی بدون دریافت قبض جریمه مبلغی پرداخت شود: ۸۲ درصد.
- اگر در اثنای جذب نیرو، اعطای یک سفارش یا قرارداد دولتی یا شهری ملاحظات تبارگمارانه غالب باشد: ۸۱ درصد.
- اگر افراد بخواهند برای اینکه به کارشان رسیدگی شود، از آشنایان یا «پدرخوانده»^۲ استفاده کنند: ۷۵ درصد.
- اگر یک کارگزار یا کارمند دولت برای نفع خود یا بستگانش از قواعد جزئی تخلف کند: ۶۳ درصد.
- اگر یک کارگزار یا کارمند دولت هدایای کوچکی را از مشتریانش دریافت کند: ۴۵ درصد.
- پاداش به پزشکان: ۲۸ درصد.
- دادن انعام: ۲۰ درصد.

۱. تحقیق ملی، سال ۲۰۰۰، تعداد: ۱۸۳۹.

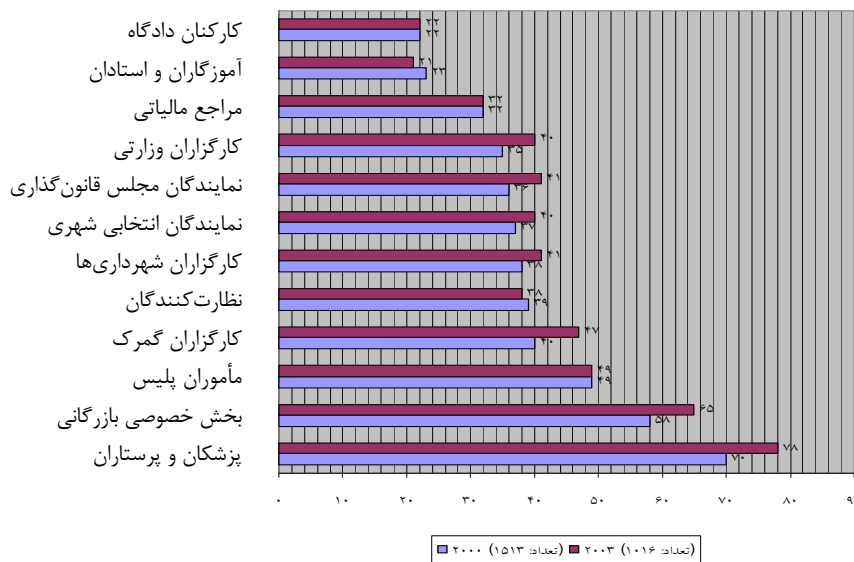
در مقایسه با ۱۰ سال گذشته، آیا در حال حاضر موارد زیر آسان‌تر یا دشوارتر است:



تحقیق بوداپست در سال ۲۰۰۳، تعداد: ۱۰۱۶

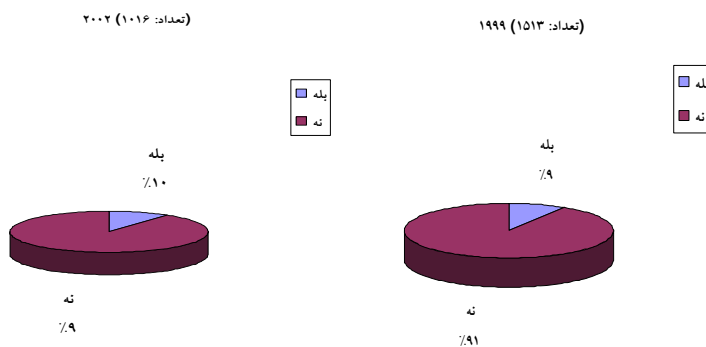
فرض فساد

احتمال اینکه فرد باید هدیه دهد یا لطفی به افراد زیر بکند:



تحقیق بوداپست، ۲۰۰۳-۲۰۰۰

شرایط «احساس شده» فساد

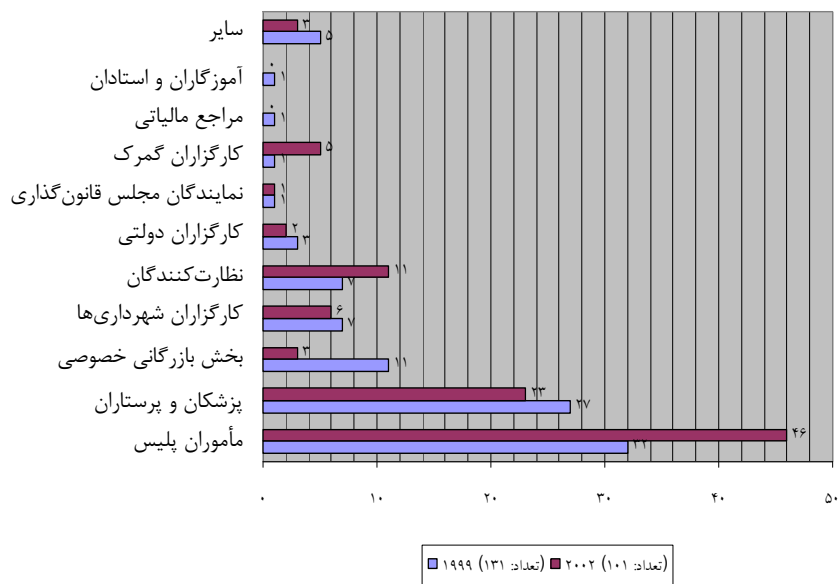


ما نمی‌دانیم آیا فساد «واقعی» وجود داشته است یا نه.

تحقیقات بوداپست، ۲۰۰۳-۲۰۰۰

کارگزارانی که انتظار پرداخت بیشتری دارند

به‌عنوان درصدی از کسانی که موقعیت فساد را احساس کرده‌اند

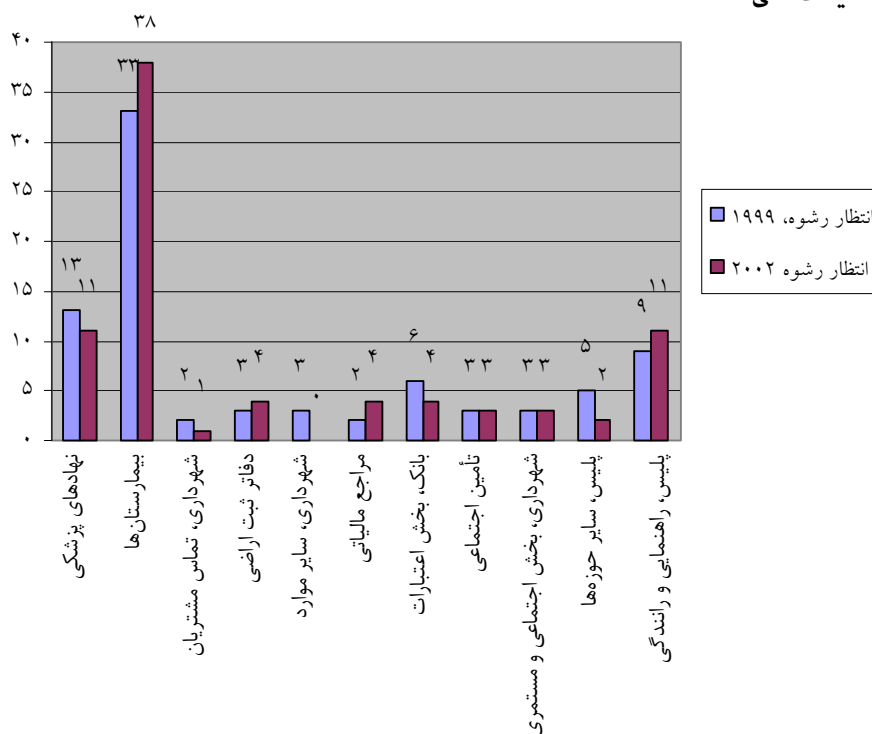


تحقیقات بوداپست، ۲۰۰۰-۲۰۰۳

احساس شرایط فساد

به عنوان درصدی از مشتریان

تحقیقات ملی، ۲۰۰۰-۲۰۰۳



مواردی که صرفاً در جریان پیمایش آشکار شدند

عنوان	تعداد مشتریان در نمونه	تعداد کسانی که احساس می‌کردند رشوه مورد انتظار است	تعداد کسانی که گفتند رشوه پرداخته‌اند
پلیس، راهنمایی و رانندگی	۹۹	۱۱	۵
مراجع مالیاتی	۱۵۲	۶	۴
هیئت بازرسی راهنمایی و رانندگی یا هیئت بازرسی فرمانده	۳۶	۲	۴

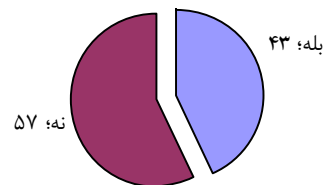
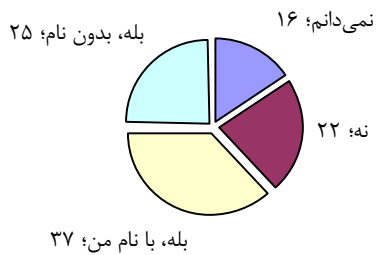
مواردی که صرفاً در جریان پیمایش آشکار شدند

عنوان	تعداد مشتریان در نمونه	تعداد کسانی که احساس می‌کردند رشوه مورد انتظار است	تعداد کسانی که گفتند رشوه پرداخته‌اند
شهرداری، بخش فنی	۴۲	۵	۲
تأمین اجتماعی	۱۳۲	۴	۲
هیئت بازرسی حوزه پلیس	۲۷	۴	۲
اداره ملی بهداشت عمومی	۴۲	۲	۲
پلیس، سایر حوزه‌ها	۷۳	۱	۱
شهرداری، اداره دارایی‌ها	۳۶	۰	۱
هیئت بازرسی بازار	۳	۱	۱

اگر شما با فساد روبه‌رو می‌شدید ... (تحقیق بوداپست، ۲۰۰۳، تعداد: ۱۰۱۶)

آیا آن را گزارش می‌کردید؟

می‌دانستید به کجا گزارش دهید؟



چرا فساد را به پلیس گزارش نکردید؟

به‌عنوان درصدی از پرونده‌های گزارش نشده

۳۵ درصد

ارزشش را نداشت

۶ درصد

پلیس طرف مرتشی بود

۱۴ درصد

جرت این کار را نداشتم، زیرا از انتقام‌جویی مرتشی می‌ترسیدم

۱۲ درصد

فساد به حل مشکل من کمک کرد

۷ درصد	پلیس کاری انجام نمی‌داد یا علاقه‌ای به این کار نداشت
۵ درصد	نمی‌توانستم کارم را به روش دیگری انجام دهم
۵ درصد	نمی‌خواستم مردم از این مسئله مطلع شوند
۴ درصد	نمی‌توانستم آن را اثبات کنم
۲ درصد	نمی‌دانستم باید به کجا مراجعه کنم
۲ درصد	به نظر من این کار منطقی نبود
۲ درصد	می‌ترسیدم یا نمی‌خواستم که پلیس درگیر این کار شود
۱ درصد	وقت این کار را نداشتم یا نمی‌خواستم به در دسر بیافتم

تحقیق بوداپست، ۲۰۰۳، تعداد ۱۰۱۶

نظارت گالوپ^۱

پس از چهار دهه از نظام تک حزبی به تدریج آشکار و آشکارتر شد که یک نظام چندحزبی به خودی خود نمی‌تواند مردم‌سالاری را تضمین کند. سؤال اساسی، کیفیت حوزه، مشاغل و خدمات دولتی بود: آیا اینها در خدمت منافع تمامی مردم‌اند یا اینکه فقط در خدمت افراد و گروه‌های خاصی هستند. عموم مردم، شرکت‌کنندگان در حیات عمومی، کارگزاران دولتی و کارکنان اداری چگونه از اختیاری که به آنها تفویض شده و از حقوق و امتیازات تصمیم‌گیریشان استفاده می‌کنند؟ آیا منافع عمومی بر اقدامات آنها حاکم است — حتی با به حاشیه فرستادن منافع شخصی خود — یا اینکه برای منافع شخصی — با تخلف از قواعد اخلاقی و یا قانونی — منافع عمومی را به حاشیه می‌فرستند؟

مؤسسه مجارستانی گالوپ با در نظر گرفتن این مطلب به‌عنوان بخشی از فعالیت‌های کنترل کیفیت خدمات دولتی انتشارات آن‌لاین دوره‌ای خود را در پاییز سال ۲۰۰۰ آغاز کرد. «نظارت گالوپ» با فعالیت‌های اطلاع‌رسانی خود باید در خدمت پاکی و شفافیت خدمات دولتی در زندگی مردم پاسخ‌گویی تصمیم‌گیران و رعایت قانون باشد. طرح اصلی گالوپ در موقعیت فعلی‌اش توسعه خدمات دولتی و فعالیت ضدفساد است و برای این کار تماس خود را با برنامه جهانی سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد حفظ می‌کند.

۸-۸ مطالعه موردی بیست و ششم: آمار انعکاسی: ابزار پیمایشی

الف ۱. به نظر شما کدام موارد سه مشکل اصلی است که کشورتان با آنها روبه‌روست؟ کارت شماره الف ۱. سه پاسخ را علامت بزنید.

الف ۱ الف	۱	ناپایداری سیاسی
الف ۱ ب	۱	مشکلات اخلاقی
الف ۱ پ	۱	فساد
الف ۱ ت	۱	درآمد پایین
الف ۱ ث	۱	جرائم
الف ۱ ج	۱	بیکاری
الف ۱ چ	۱	مراقبت‌های بهداشتی
الف ۱ ح	۱	گرانی
الف ۱ خ	۱	آموزش
الف ۱ د	۱	فقر
الف ۱ ذ	۱	رویکرد اهداکنندگان به توسعه
الف ۱ ر	۱	سایر موارد، لطفاً ذکر کنید
الف ۱ ز	۱	نمی‌دانم یا پاسخ دیگر

الف ۲. فکر می‌کنید چه تعداد از کارگزاران دولتی از اختیارات عمومی خود در جهت

منافع شخصی سوءاستفاده می‌کنند؟

فقط یک پاسخ را انتخاب کنید.

۱. تقریباً تمامی آنها

۲. بیشتر کارگزاران

۳. تعداد اندکی از کارگزاران

۴. موارد نادری از کارگزاران

۵. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

الف ۳. هنگام برخورد با کارگزار دولتی، چقدر احتمال دارد که یک شهروند به یکی از روش‌های زیر رفتار کند تا به‌طور موفقیت‌آمیز خدمات به او ارائه شود؟

۱. به‌احتمال زیاد
۲. نسبتاً محتمل
۳. نسبتاً غیرمحتمل
۴. به‌طور کلی غیر ممکن
۹. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

۹	۴	۳	۲	۱	دادن پول نقد به او	الف ۳
۹	۴	۳	۲	۱	دادن هدیه به او	الف ۳ ب
۹	۴	۳	۲	۱	لطف کردن در حق او	الف ۳ پ

الف ۴. از نظر شما تا چه اندازه انتظار دارید که در میان گروه‌های زیر سوءاستفاده از اختیارات دولت برای منافع شخصی یافت شود؟

- یک پاسخ برای هر خط
۱. تقریباً تمامی افراد
 ۲. بیشتر افراد
 ۳. تعدادی اندک
 ۴. افرادی نادر
 ۵. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

۹	۴	۳	۲	۱	روزنامه‌نگاران	الف ۴
۹	۴	۳	۲	۱	آموزگاران	الف ۴ ب
۹	۴	۳	۲	۱	اساتید یا کارکنان دانشگاه	الف ۴ پ
۹	۴	۳	۲	۱	کارگزاران وزارتخانه‌ای	الف ۴ ت
۹	۴	۳	۲	۱	کارگزاران شهرداری‌ها	الف ۴ ث
۹	۴	۳	۲	۱	کارگزاران اجرایی در نظام قضایی	الف ۴ ج
۹	۴	۳	۲	۱	قضات	الف ۴ چ

۹	۴	۳	۲	۱	مقامات تعقیب	الف ۴ ح
۹	۴	۳	۲	۱	مأموران تحقیق	الف ۴ خ
۹	۴	۳	۲	۱	وکلا	الف ۴ د
۹	۴	۳	۲	۱	مأموران پلیس	الف ۴ ذ
۹	۴	۳	۲	۱	کارگزاران گمرک	الف ۴ ر
۹	۴	۳	۲	۱	کارگزاران مالیاتی	الف ۴ ز
۹	۴	۳	۲	۱	نمایندگان دستگاه قانون گذاری	الف ۴ ژ
۹	۴	۳	۲	۱	وزرا	الف ۴ س
۹	۴	۳	۲	۱	اعضای شورای شهر	الف ۴ ش
۹	۴	۳	۲	۱	بازرگانان	الف ۴ ص
۹	۴	۳	۲	۱	پزشکان	الف ۴ ض
۹	۴	۳	۲	۱	رهبران احزاب و ائتلافات سیاسی	الف ۴ ط
۹	۴	۳	۲	۱	رهبران سیاسی محلی	الف ۴ ظ
۹	۴	۳	۲	۱	نمایندگان سازمان‌های غیردولتی	الف ۴ ع
۹	۴	۳	۲	۱	نمایندگان نهادهای اهداگر بین‌المللی	الف ۴ غ
۹	۴	۳	۲	۱	نمایندگان بازرگانی بین‌المللی	الف ۴ ف
۹	۴	۳	۲	۱	بانکداران	الف ۴ ق

الف ۵. بر چه مبنایی ارزیابی خود را از میزان فساد در کشورتان به دست آورده‌اید؟

فقط یک پاسخ را انتخاب کنید.

۱. تجربه شخصی (شما پول نقد، هدیه یا لطفی ارائه کرده‌اید)
۲. صحبت با بستگان و مردمی که می‌شناسید
۳. اطلاعات رسانه‌ای
۴. تفاوت معیارهای زندگی کارگزاران با آنچه به‌عنوان درآمد شخصی دریافت می‌کنند
۵. سایر موارد (لطفاً ذکر کنید)
۹. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

الف ۶. از نظر شما کدام یک از فعالیت‌های زیر در زمره تعریف فساد قرار می‌گیرد

یک پاسخ در هر خط.

نمی‌دانم یا بدون پاسخ	بله	نه		
۹	۲	۱	دادن هدیه به پزشک برای مراقبت ویژه از شما	الف ۶ الف
۹	۲	۱	مجاز دانستن انجام دادن لطفی برای کسب فرصت مطالعاتی ^۱	الف ۶ ب
۹	۲	۱	استفاده از ارتباطات برای معاف کردن یکی از نزدیکان از خدمت نظامی	الف ۶ پ
۹	۲	۱	میانجیگری نزد یک کارگزار عالی‌رتبه برای استخدام یکی از وابستگان	الف ۶ ت
۹	۲	۱	درخواست شخصی نزد عضو شورای شهر برای اخذ مجوز ساخت	الف ۶ ث
۹	۲	۱	دادن پول نقد به مأمور پلیس برای ابطال نکردن پروانه رانندگی	الف ۶ ج
۹	۲	۱	سوءاستفاده از موقعیت رسمی برای مقاصد بازرگانی خصوصی	الف ۶ چ
۹	۲	۱	ارائه اطلاعات رسمی به آشنایان به منظور منافع خصوصی	الف ۶ ح
۹	۲	۱	گرفتن پول از سوی کارگزاران به منظور پوشاندن یا کاهش مالیات	الف ۶ خ
۹	۲	۱	کمک‌های پیش از انتخابات به احزاب سیاسی	الف ۶ د
۹	۲	۱	پرداخت اضافی به وکیلی که در خاتمه دادن پرونده‌ای به مظنون کمک کرده است	الف ۶ ذ

الف ۷. تصور کنید فردی به کارگزاری پول یا هدیه‌ای داده و آنچه را می‌خواسته به دست آورده است. به نظر شما احتمالاً احساس این شهروند چگونه است؟

فقط یک پاسخ

۱. عصبانی

۲. برآشفته

۳. ناراحت

۴. راضی

۵. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

الف ۸. خود را در یک سِمَت رسمی با درآمد پایین تصور کنید. شما با فردی مواجه می‌شوید که پول، هدیه یا لطفی به شما ارائه می‌کند تا مشکلش را حل کنید. چه خواهید کرد؟

فقط یک پاسخ

۱. اگر همه این کار را بکنند، من هم می‌پذیرم

۲. اگر بتوانم مشکلش را حل کنم، می‌پذیرم

۳. اگر این راه حل متضمن قانون شکنی باشد، نمی‌پذیرم

۴. از آنجاکه چنین اعمالی را تأیید نمی‌کنم، نمی‌پذیرم

۵. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

الف ۹. به نظر شما اگر یکی از نمایندگان مجلس قانون‌گذاری یا عضوی از نظام اداری کارهای زیر را انجام دهد، تا چه اندازه قابل قبول است؟

فقط یک پاسخ

۱. قابل قبول

۲. تا حدی قابل قبول

۳. تا حدی غیرقابل قبول

۴. غیرقابل قبول

۵. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

۹	۴	۳	۲	۱	پذیرفتن دعوت به ناهار یا شام رایگان برای حل مشکل شخصی	الف ۹
۹	۴	۳	۲	۱	حل مشکل شخصی و پذیرفتن لطفی در ازای آن	الف ۹ ب
۹	۴	۳	۲	۱	پذیرفتن هدیه‌ای برای حل مشکلات شخصی	الف ۹ پ
۹	۴	۳	۲	۱	پذیرفتن پول برای حل مشکلات شخصی	الف ۹ ت

الف ۱۰. به نظر شما اگر یکی از کارگزاران وزارتخانه‌ها، شورای شهر و شهرداری‌ها یکی از این کارهای فوق را انجام دهد، تا چه اندازه قابل قبول است؟

فقط یک پاسخ

۱. قابل قبول

۲. تا حدی قابل قبول

۳. تا حدی غیرقابل قبول

۴. غیرقابل قبول

۵. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

الف ۱۱. اگر در سال گذشته از شما انتظار رفته تا چیزی (پول، هدیه یا لطفی) در ازای خدمات دولتی ارائه کنید، این کار از سوی چه کسی بوده است؟

یک پاسخ در هر خط.

۹	۲	۱	پزشک	الف ۱۱ الف
۹	۲	۱	آموزگار	الف ۱۱ ب
۹	۲	۱	استاد یا کارمند دانشگاه	الف ۱۱ پ
۹	۲	۱	کارگزاران وزارتخانه‌ای	الف ۱۱ ت
۹	۲	۱	کارگزاران شهرداری	الف ۱۱ ث
۹	۲	۱	کارگزاران اجرایی در نظام قضایی	الف ۱۱ ج
۹	۲	۱	قاضی	الف ۱۱ چ
۹	۲	۱	مقام تعقیب	الف ۱۱ ح
۹	۲	۱	مأمور تحقیق	الف ۱۱ خ
۹	۲	۱	مأمور پلیس	الف ۱۱ د
۹	۲	۱	مأمور گمرک	الف ۱۱ ذ
۹	۲	۱	مأمور مالیات	الف ۱۱ ر
۹	۲	۱	عضو دستگاه قانون‌گذاری	الف ۱۱ ز
۹	۲	۱	عضو شورای شهر	الف ۱۱ ژ
۹	۲	۱	بازرگانان	الف ۱۱ س
۹	۲	۱	بانکداران	الف ۱۱ ش
۹	۲	۱	دیگران، لطفاً ذکر کنید	الف ۱۱ ص

الف ۱۲. در تماسی که شما در سه سال گذشته با کارگزاران دولتی داشته‌اید، غالباً با

چه رفتاری روبه‌رو شده‌اید؟

یک پاسخ برای هر خط.

۱. در تمامی موارد

۲. در بیشتر موارد

۳. در موارد استثنایی

۴. در هیچ مورد

۹. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

۹	۳	۲	۱	به‌طور مستقیم تقاضای پول، هدیه یا لطفی دیگر می‌کردند	الف ۱۲ الف
۹	۳	۲	۱	به‌طور مستقیم تقاضا نمی‌کردند، ولی نشان می‌دادند که انتظار پول، هدیه یا لطفی دیگر را دارند	الف ۱۲ ب

الف ۱۳. در سال گذشته، هنگامی که با کارگزاران دولتی تماس داشتید، غالباً

رفتارشان چگونه بوده است؟

یک پاسخ برای هر خط.

۱. در تمامی موارد

۲. در بیشتر موارد

۳. در موارد استثنایی

۴. در هیچ مورد

۵. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

۹	۳	۲	۱	به آن کارگزار پول دادم	الف ۱۳ الف
۹	۳	۲	۱	به آن کارگزار هدیه دادم	الف ۱۳ ب
۹	۳	۲	۱	به آن کارگزار لطفی کردم	الف ۱۳ پ

الف ۱۴. اگر شما به یکی از خدمات نیازی فوری داشته باشید و کارگزاری نقضای

پول کند، شما چه خواهید کرد؟

فقط یک پاسخ.

۱. آن پول را می‌پردازم
۲. در صورتی می‌پردازم که از عهده آن بریبایم
۳. در صورتی می‌پردازم که راه دیگری برای حل مشکلم نداشته باشم
۴. به هیچ وجه آن پول را نمی‌پردازم
۵. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

الف ۱۵. به نظر شما اقدامات دولت در مبارزه با فساد در میان موارد زیر تا چه اندازه

جدی است؟

یک پاسخ برای هر خط.

نمی‌دانم یا بدون پاسخ	نه	بله		
۹	۲	۱	بازرگانان ذی‌نفوذ	الف ۱۵
۹	۲	۱	کارگزاران عالی‌رتبه دولتی	الف ۱۵ ب
۹	۲	۱	کارگزاران مادون در تماس مستقیم با مردم عادی	الف ۱۵ پ

الف ۱۶. به نظر شما کدام موارد سه عامل عمده افزایش فساد در کشور شماست؟

کارت شماره الف ۱۶. سه پاسخ را علامت بزنید.

دستمزد پایین کارگزاران دولتی	۱	الف ۱۶
بحران روحیه ^۱ دوران گذار	۱	الف ۱۶ ب
قانون‌گذاری نامناسب	۱	الف ۱۶ پ
میراث گذشته کمونیسم	۱	الف ۱۶ ت
ناکارایی نظام قضایی	۱	الف ۱۶ ث
تلاش کسانی که در قدرت‌اند برای «به‌دست آوردن پول مفت»	۱	الف ۱۶ ج
فقدان کنترل اداری دقیق	۱	الف ۱۶ چ
خصوصیت‌های فرهنگ ملی ما	۱	الف ۱۶ ح

تداخل وظایف اداری با منافع شخصی کارگزاران	۱	الف ۱۶ خ
دلیل دیگر (لطفاً ذکر کنید)	۱	الف ۱۶ د
طراحی نادرست برنامه‌های اهداکنندگان (خصوصی‌سازی)	۱	الف ۱۶ ذ
بازرگانی بین‌المللی	۱	الف ۱۶ ر
نمی‌دانم یا بدون پاسخ	۱	الف ۱۶ ز

فقط یک پاسخ در هر خط.

۱. کاملاً موافق
۲. نسبتاً موافق
۳. نه موافق و نه مخالف
۴. نسبتاً مخالف
۵. کاملاً مخالف ...
۹. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

الف ۱۸. با در نظر گرفتن فساد در کشورتان، کدامیک از اظهارات زیر به آنچه فکر

می‌کنید نزدیک‌تر است؟

فقط یک پاسخ.

۱. نمی‌توان فساد را مهار کرد
۲. همیشه فساد در کشور ما وجود خواهد داشت، ولی می‌توان آن را تا حدی محدود کرد
۳. می‌توان به‌طور عمده فساد را در کشور کاهش داد
۴. می‌توان فساد را در کشور ریشه‌کن کرد
۵. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

الف ۱۹. به‌نظر شما دامنه فساد در نهادهای زیر تا چه اندازه است؟

- | | |
|------------------------------|---------------------------------|
| به‌هیچ‌وجه افزایش نیافته است | تا بالاترین حد افزایش یافته است |
| ۱ ۲ ۳ ۴ | ۵ |
۹. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

یک پاسخ برای هر خط از ستون‌های الف ۱۹ جدول زیر کارت شماره الف ۱۹.

الف ۲۰. به نظر شما کدامیک از نهادهای زیر از همه فاسدتر است؟ فقط یک پاسخ. پاسخ را در ستون الف ۲۱ جدول زیر قرار دهید. کارت شماره الف ۲۰.

الف ۲۱. به نظر شما کدامیک از نهادهای زیر فساد کمتری دارد؟ فقط یک پاسخ. پاسخ را در ستون الف ۲۲ جدول زیر قرار دهید. کارت شماره الف ۲۱.

الف ۲۱	الف ۲۰	الف ۱۹							
۱	۱	۹	۵	۴	۳	۲	۱	ریاست جمهوری	الف ۱۹ الف
۲	۲	۹	۵	۴	۳	۲	۱	قانون‌گذاری	الف ۱۹ ب
۳	۳	۹	۵	۴	۳	۲	۱	دولت	الف ۱۹ پ
۴	۴	۹	۵	۴	۳	۲	۱	وزارتخانه‌های صنعتی	الف ۱۹ ت
۵	۵	۹	۵	۴	۳	۲	۱	دولت شهری	الف ۱۹ ث
۶	۶	۹	۵	۴	۳	۲	۱	اداره شهری	الف ۱۹ ج
۷	۷	۹	۵	۴	۳	۲	۱	ارتش	الف ۱۹ چ
۸	۸	۹	۵	۴	۳	۲	۱	گمرک	الف ۱۹ ح
۹	۹	۹	۵	۴	۳	۲	۱	اداره مالیات	الف ۱۹ خ
۱۰	۱۰	۹	۵	۴	۳	۲	۱	دستگاه قضایی	الف ۱۹ د
۱۱	۱۱	۹	۵	۴	۳	۲	۱	پلیس	الف ۱۹ ذ
۱۲	۱۲	۹	۵	۴	۳	۲	۱	کمیته پست و مخابرات	الف ۱۹ ر
۱۳	۱۳	۹	۵	۴	۳	۲	۱	کمیته انرژی	الف ۱۹ ز
۱۴	۱۴	۹	۵	۴	۳	۲	۱	نهاد خصوصی‌سازی	الف ۱۹ ژ
۱۵	۱۵	۹	۵	۴	۳	۲	۱	نهاد سرمایه‌گذاری خارجی	الف ۱۹ س
۱۶	۱۶	۹	۵	۴	۳	۲	۱	کمیسیون حفظ رقابت	الف ۱۹ ش

الف ۲۱	الف ۲۰	الف ۱۹							
۱۷	۱۷	۹	۵	۴	۳	۲	۱	الف ۱۹ ص	کمیسیون مبادلات اسناد و اوراق بهادار
۱۸	۱۸	۹	۵	۴	۳	۲	۱	الف ۱۹ ض	اداره حسابرسی
۱۹	۱۹	۹	۵	۴	۳	۲	۱	الف ۱۹ ط	بانک ملی
۲۰	۲۰	۹	۵	۴	۳	۲	۱	الف ۱۹ ظ	نهاد ملی آمار
۹۹	۹۹	۹	۵	۴	۳	۲	۱	الف ۱۹ ع	نمی‌دانم یا بدون پاسخ

الف ۲۳. به نظر شما دامنه فساد در نهادهای زیر تا چه اندازه است؟

۱. در تمامی موارد
۲. در بیشتر موارد
۳. در موارد استثنایی
۴. در هیچ مورد
۵. نمی‌دانم یا بدون پاسخ

۹	۴	۳	۲	۱	من می‌خواهم فساد را گزارش دهم	الف ۲۳ الف
۹	۴	۳	۲	۱	من می‌خواهم فساد را بدون ارائه نامم گزارش دهم	الف ۲۳ ب
۹	۴	۳	۲	۱	من نمی‌خواهم فساد را گزارش دهم	الف ۲۳ پ
۹	۴	۳	۲	۱	نمی‌دانم یا بدون پاسخ	الف ۲۳ ت

الف ۲۴. شما تا چه اندازه به اطلاعات راجع به فساد از سوی نهادهای زیر اطمینان دارید؟

۹	۴	۳	۲	۱	پلیس	الف ۲۴ الف
۹	۴	۳	۲	۱	دولت به‌طور کلی	الف ۲۴ ب
۹	۴	۳	۲	۱	رسانه‌ها	الف ۲۴ پ
۹	۴	۳	۲	۱	دادگاه‌ها	الف ۲۴ ت
۹	۴	۳	۲	۱	دولت شهری	الف ۲۴ ث
۹	۴	۳	۲	۱	نهادهای مبارزه با فساد	الف ۲۴ ج

۹	۴	۳	۲	۱	کمک‌کنندگان بین‌المللی (بازرسان ویژه)	الف ۲۴ چ
۹	۴	۳	۲	۱	سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی (شفافیت بین‌المللی)	الف ۲۴ ح
۹	۴	۳	۲	۱	نمی‌دانم یا بدون پاسخ	الف ۲۴ خ

۸-۹ مطالعه موردی بیست‌وهفتم: خودارزیابی فساد

شما انتظار چه انواعی از فساد را در کشور دارید؟

(۱) عملاً هیچ → ← به میزان گسترده (۵)

پرسش ۱ الف: فساد کلان (دادن رشوه‌های هنگفت به تصمیم‌گیران)

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱ ب: فساد خرد (پرداخت‌های جزئی به کارگزاران مادون)

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱ پ: فساد فعال (اخاذی، یعنی درخواست رشوه)

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱ ت: فساد فعال (پیشنهاد رشوه)

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱ ث: پیشنهاد یا دریافت هدایای نابجا

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱ ج: ارتشای بخش خصوصی

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱ چ: سوءاستفاده از قدرت

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱ ح: سوءاستفاده از اختیارات

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱ خ: تعارض منافع

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱ د: خودتوانگری

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱ ذ: تبارگماری

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱ ر: مشتری‌گرایی

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱ ز: کمک‌های سیاسی نابجا

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

اعتماد عمومی به نهادهای مبارزه با فساد

(۱) همیشه بله → ← همیشه نه (۵)

پرسش ۲: آیا امتناع از گزارش فساد در کشور جرم است؟

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۳ الف: مردم در صورت مشاهده فساد تا چه اندازه تمایل دارند آن را با ارائه نام

خود گزارش دهند؟

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۳ ب: مردم در صورت مشاهده فساد تا چه اندازه تمایل دارند آن را به‌طور بی‌نام

گزارش دهند؟

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

سطح سلامت در نهادهای زیر

(۱) سطح پایینی از فساد → ← سطح بالایی از فساد (۵)

پرسش ۴ الف: ریاست جمهوری

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۴ ب: مجلس ملی یا ایالتی

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

					پرسش ۴ پ: دستگاه قضایی
۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
					پرسش ۴ ت: گمرک
۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
					پرسش ۴ ث: پلیس
۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
					پرسش ۴ ج: زندانها
۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
					پرسش ۴ چ: رسانهها
۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
					پرسش ۴ ح: نظام بهداشتی
۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
					پرسش ۴ خ: آموزش
۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
					پرسش ۴ د: وزارت امور عمومی
۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
					پرسش ۴ ذ: اداره محلی
۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
					پرسش ۸ ت: سلامت کل نهادهای داخلی را درجه بندی کنید
۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم

نهادهای بین المللی

					پرسش ۶ ب الف: بانک جهانی
۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
					پرسش ۶ ب ب: سازمان ملل متحد
۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم

پرسش ۶ ب پ: صندوق بین‌المللی پول

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ ب ت: اتحادیه اروپا

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۸ ت: سلامت کل نهادهای بین‌المللی را درجه‌بندی کنید

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

کارآمدی نهادهای زیر

(۱) نیازی به بهبود نیست، بسیار کارآمد → ← نیاز فراوان به بهبود، بسیار ناکارآمد (۵)

پرسش ۶ الف الف: ریاست جمهوری

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ الف ب: مجلس ملی یا ایالتی

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ الف پ: دستگاه قضایی

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ الف ت: گمرک

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ الف ث: پلیس

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ الف ج: زندان‌ها

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ الف چ: رسانه‌ها

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ الف ح: نظام بهداشتی

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ الف خ: آموزش

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ الف د: تأمین‌کنندگان خدمات برق

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ الف ذ: وزارت امور عمومی

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ الف ر: ادارهٔ محلی

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۸ ت: کارآمدی کل نهادهای بین‌المللی را درجه‌بندی کنید

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

نهادهای بین‌المللی

پرسش ۶ ب الف: بانک جهانی

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ ب ب: سازمان ملل متحد

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ ب پ: صندوق بین‌المللی پول

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۶ ب ت: اتحادیه اروپا

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۸ ت: کارآمدی کل نهادهای بین‌المللی را درجه‌بندی کنید

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

شما انتظار چه انواعی از فساد را در کشور دارید؟

(۱) عملاً هیچ → ← به میزان گسترده (۵)

پرسش ۱۱ الف: فساد کلان (رشوه‌های کلان به تصمیم‌گیران)

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱۱ ب: فساد خرد (پرداخت‌های جزئی به کارگزاران مادون)

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱۱ پ: فساد فعال (اخاذی، یعنی درخواست رشوه)

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱۱ ت: فساد فعال (پیشنهاد رشوه)

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱۱ ث: پیشنهاد یا دریافت هدایای نابجا

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱۱ ج: ارتشای بخش خصوصی

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱۱ چ: سوءاستفاده از قدرت

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱۱ ح: سوءاستفاده از اختیارات

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱۱ خ: تعارض منافع

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱۱ د: خودتوانگری

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱۱ ذ: تبارگماری

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱۱ ر: مشتری‌گرایی

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱۱ ز: کمک‌های سیاسی نابجا

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

تجربیات

پرسش ۱۳ الف الف: آیا تا به حال از شما برای دسترسی به خدمات بهداشتی درخواست رشوه شده است؟

بله نه

پرسش ۱۳ الف ب: رشوه لازم برای دسترسی به خدمات آموزشی

بله نه

پرسش ۱۳ الف پ: رشوه لازم برای دسترسی به عدالت

بله نه

پرسش ۱۳ الف ت: رشوه لازم برای دریافت گواهی نامه رانندگی یا سایر اسناد

بله نه

پرسش ۱۳ الف ث: رشوه لازم برای عبور از ایست بازرسی پلیس

بله نه

پرسش ۱۳ الف ج: رشوه لازم برای عبور از گمرک

بله نه

پرسش ۱۳ الف چ: رشوه لازم برای برخورداری از برق

بله نه

پرسش ۱۳ الف ح: رشوه لازم برای برخورداری از تلفن

بله نه

فقط برای جامعه بازرگانی

پرسش ۱۳ ب الف: رشوه لازم برای دریافت مجوز بازرگانی

بله نه

پرسش ۱۳ ب ب: رشوه لازم برای اجتناب از بازرسی

بله نه

پرسش ۱۳ ب پ: رشوه لازم برای قراردادهای دولتی

بله نه

پرسش ۱۳ ب ت: رشوه لازم برای اخذ مجوز ساختمان

بله نه

پرسش ۱۳ ب ت: رشوه لازم برای برخورداری از ارزیابی صادقانه مالیات

بله نه

پرسش ۱۳ پ الف: دستکاری قراردادها

بله نه

پرسش ۱۳ پ ب: تدارکات

بله نه

پرسش ۱۳ پ پ: دلالی نفوذ در دستگاه قانون گذاری

بله نه

پرسش ۱۳ پ ت: اختلاس یا سوءاستفاده از قدرت از سوی رهبران سیاسی

بله نه

پرسش ۱۳ پ ث: اختلاس از بانک مرکزی به بانک‌های خارج از کشور

بله نه

پرسش ۱۳ پ ج: فساد تدارکات نظامی

بله نه

پرسش ۱۳ پ چ: پورسانت راجع به طرح‌های بزرگ کمک‌رسانی

بله نه

بخش مربوط به طبقه‌های واجد شرایط (قضات، وکلا، مقامات تعقیب و دانشگاهیان)

حوزه‌هایی که اولویت دارند:

(۱) اولویت پایین → ← اولویت بالا (۵)

پرسش ۱۰ ب: بهبود زیرساخت دادگاه‌ها

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱۰ پ: رسیدگی سریع به درخواست ضمانت

۱ ۲ ۳ ۴ ۵ نمی‌دانم

پرسش ۱۰ ت: افزایش همکاری میان نهادهای مختلف عدالت کیفری	۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
پرسش ۱۰ ث: کاهش اطالۀ دادرسی یا افزایش به موقع بودن دادگاهها	۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
پرسش ۱۰ ج: کاهش جمعیت زندانی‌های در انتظار محاکمه	۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
پرسش ۱۰ چ: افزایش انسجام در تعیین مجازات	۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
پرسش ۱۰ ح: ایجاد و نظارت بر شاخص‌های اجرایی برای نظام عدالت کیفری	۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
پرسش ۱۰ خ: سوءاستفاده از دادرسی مدنی- قرارهای یک طرفه	۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
پرسش ۱۰ د: افزایش اعتماد مردم به نظام عدالت کیفری	۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
پرسش ۱۰ ذ: سرمایه‌گذاری ناکافی در نظام عدالت کیفری	۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
پرسش ۱۰ ر: نظارت خارجی بر دادگاهها (کمیتهٔ مراجعان دادگاهها)	۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
پرسش ۱۰ ز: ایجاد سازوکاری معتبر و کارآمد برای شکایت	۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
پرسش ۱۰ ژ: اعمال کد رفتاری	۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم
پرسش ۱۰ س: آموزش اخلاق قضایی	۱	۲	۳	۴	۵	نمی دانم

بخش مربوط به طبقه‌های واجد شرایط (قضات، وکلا، مقام تعقیب و دانشگاهیان)

آیا در حوزه‌های ذیل اقدامات کافی وجود دارد:

(۱) بسیار کافی → ← بسیار ناکافی (۵)

					پرسش ۱۴ خ: قانون‌گذاری مبارزه با فساد
۱	۲	۳	۴	۵	نمی‌دانم
					پرسش ۱۴ ث الف: دستگاه قضایی
۱	۲	۳	۴	۵	نمی‌دانم
					پرسش ۱۴ ث ب: پلیس
۱	۲	۳	۴	۵	نمی‌دانم
					پرسش ۱۴ ث پ: زندان‌ها
۱	۲	۳	۴	۵	نمی‌دانم
					پرسش ۱۴ ث ت: مقام تعقیب
۱	۲	۳	۴	۵	نمی‌دانم
					پرسش ۱۴ ت: تواناسازی جامعه مدنی
۱	۲	۳	۴	۵	نمی‌دانم
					پرسش ۱۴ ث ج: آموزش و آگاهی عمومی و تخصصی
۱	۲	۳	۴	۵	نمی‌دانم
					پرسش ۱۴ ث د: نظارت اصلاحی: نظارت و ارزیابی
۱	۲	۳	۴	۵	نمی‌دانم
					پرسش ۱۴ ث ذ: همکاری بین‌المللی
۱	۲	۳	۴	۵	نمی‌دانم

پرسش ۱۹: به‌نظر شما سه اصلاح یا مداخله در اولویت برای مبارزه با فساد در کشور کدام‌اند
 ۱.

.....

۲.

.....

۳.

.....

اطلاعات راجع به پاسخ‌دهندگان، لطفاً خانه‌های زیر را پر کنید:

سن:

--	--

جنسیت:

م	ز
---	---

شغل:

بازرگان

بخش خصوصی

امور مالی و بانکی

دولتی

سازمان بین‌المللی

دانشجو

بیکار

سال‌های تجربه در شغل فعلی

--	--

۸-۱۰ مطالعه موردی بیست‌وهشتم: اقدامات نظارتی بین‌المللی برای مبارزه

با فساد^۲

۸-۱۰-۱ مقدمه

قدمت به فساد کشاندن یک نفر از سوی دیگری به اندازه خود ماهیت انسان است و تلاش برای کنترل آن از سوی افراد، دولت‌ها و صاحبان صنایع، تمام کشورها را شامل می‌شود. در همین سال‌های اخیر و به خصوص در دهه گذشته مبارزه با آثار زیان‌بار آن پویایی

۱. توصیه‌نامه و کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مبارزه با ارتشا، نمونه‌ای از افقی نوین در حقوق بین‌المللی است.

2. Professor Mark Pieth, Juristische Fakultät, Maiengasse 51, CH-4056 Basel. Tel. 00 41 61 267 25 39 (38) mark.pieth@unibas.ch.

Ms. Gemma Aiolfi, Juristische Fakultät, Maiengasse 51, CH-4056 Basel. Tel. 00 41 61 267 28 75 gemma.aiolfi@unibas.ch.

خاصی به خود گرفته است. این پیشرفت به‌خصوص در نوآوری سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در مبارزه با ارتشا در دادوستدهای بین‌المللی ظاهر شده است که در توصیه‌نامه و کنوانسیون ۱۹۹۷ آن به اوج می‌رسد. راه منتهی به این اسناد حالتی به‌خود گرفت که در طول تکامل خود و با ویژگی‌های متعدد جالب — و منحصر به فرد — سرعت بسیار بالایی به تصویب اسناد نهایی داد. بخش نخست این مطالعه موردی، این مسیر را توصیف و چگونگی توسعه آن را بررسی می‌کند. بخش دوم نیز با بررسی نوآوری‌های اخیر، صنایع مهم در تلاششان برای اتخاذ رویکردی فعال درباره مسئله ارتشا و فساد در فضای خاص تأثیر خود، جدیدترین پیشرفت‌هایی را ترسیم می‌کند که حقوق بین‌المللی را کامل‌تر می‌کنند.

۲-۱۰-۸ کنوانسیون و توصیه‌نامه بازنگری شده سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

نوآوری این سازمان در مبارزه با ارتشا در دادوستد بین‌المللی از تعهد کشورهای صنعتی (نماینده ۷۰ درصد از متخصصان جهان و ۹۰ درصد از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در سراسر دنیا) برای مبارزه با راشیان حاصل شده است. هدف این رویکرد کاهش نفوذ پرداخت‌های فاسد به بازارهای مربوطه از طریق اعمال ضمانت اجرا نسبت به راشیان و شریکان آنها و همچنین از طریق تأمین چارچوبی پیشگیرانه است. این کار به اقدامی که از سوی طرف متقاضی صورت می‌گیرد بستگی دارد و تا حدی یک رویکرد مضیق و یک‌طرفه — ولو در مجموع یک‌طرفه — است: این مفاهیم درباره ارتشای کارگزاران کشورهای غیرهمکار نیز اعمال می‌شود. یکی از جنبه‌های انگیزشی رویکرد سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، به رسمیت شناختن این اقدام — در مقدمه کنوانسیون — است که ارتشا باعث تخریب شرایط رقابتی بین‌المللی می‌شود. هدف ایجاد زمین مسطح بازی برای تجارت، که با نظارتی محکم حمایت می‌شود، ممکن است به‌نوبه خود تغییرات عمده‌ای را در شرایط «کشور قربانی» ایجاد و آن را به تعقیب مرتشیان ملزم کند.

با مقایسه این دو سند مهم، می‌توان گفت توصیه‌نامه بازنگری شده سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، در ماه مه ۱۹۹۷^۱، متضمن فهرستی از اقدامات پیشگیرانه و

۱. توصیه‌نامه بازنگری شده شورا درباره ارتشا در دادوستد بین‌المللی، ۲۳ مه ۱۹۹۷.

سرکوبگر مورد توافقی است که هم ماهیت کیفری و هم غیرکیفری دارند. کنوانسیون دسامبر ۱۹۹۷^۱ بر جرم‌انگاری این مسئله متمرکز می‌شود و آن را در قالب الزام‌آور حقوقی درمی‌آورد. خلاصه تاریخچه این اسناد آنچنان است که در زیر می‌آید.

در نتیجه رسوایی واترگیت دولت کارتر قانونی را برای مبارزه با «پرداخت‌های غیرقانونی در دادوستد بین‌المللی» به تصویب رساند.^۲ چند سال بعد، این پیشرفت از سوی اقدام سازمان ملل متحد برای پیشنهاد این دستور کار دنبال شد، اما این اقدامات به دلیل مشکلات سیاسی با شکست روبه‌رو شد. در ۱۹۸۹، عامل شتاب‌دهنده کار مقدماتی منتهی به کنوانسیون این پیشنهاد ایالات متحده بود که سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بر سند مبارزه با فساد فعالیت کند که اقدامات فاسد خارجی در سطح دنیا را جرم‌انگاری کند. تا آن زمان، بخش خصوصی در ایالات متحده احساس می‌کرد این کار به ضرر تجارت است و برای تغییرات اعمال فشار می‌کرد. افزون‌بر این، توسعه سیاسی در اروپای شرقی و پیشرفت سریع جهانی‌سازی، چشم‌اندازها را برای رویکرد جمعی موفق باز کرد که تاکنون از سایر تلاش‌های بین‌المللی برای مبارزه با ارتشا پرهیز کرده بود. نتیجه ملاحظات دقیق سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در توصیه‌نامه ۱۹۹۴ گنجانده شد؛ سند «حقوق نرم» که مسائل را برای آینده ترسیم می‌کرد.^۳ در سال‌های بعد، شرکت‌کنندگان درگیر بررسی دقیق مفاد توصیه‌نامه شدند و انتقال از اقدامات یک‌جانبه به اقدامات گروهی را رقم زدند.

بار دیگر، نتیجه سند «حقوق نرم» دیگری بود، اما این بار اعتماد بیشتر فعالان از زبان نهفته در لفافه واژگان تجویزی‌تر قابل پیش‌بینی بود. این توصیه‌نامه بازنگری شده ماه مه ۱۹۹۷ تشریفات پیگیرانه‌ای را برای نظارت بر پیشرفت اجرای توصیه‌نامه از سوی دولت‌های عضو مقرر می‌کرد. درست پس از این سند خود کنوانسیون ظاهر شد، و در دسامبر ۱۹۹۷ از سوی وزرا به امضا رسید و در فوریه ۱۹۹۹ نیز با تنفیذ شش قدرت

۱. کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مبارزه با ارتشای کارگزاران دولتی خارجی در دادوستد بین‌المللی، ۲۱ نوامبر ۱۹۹۷، که در ۱۹ دسامبر این سال به امضا رسید و از ۱۵ فوریه ۱۹۹۹ لازم‌الاجرا شده است.

۲. قانون اقدامات فاسد خارجی مصوب ۱۹۷۷ که در سال ۱۹۸۸ اصلاح شد.

۳. توصیه‌نامه شورا درباره ارتشا در دادوستد بین‌المللی، ۲۷ مه ۱۹۹۴.

اقتصادی مهم لازم‌الاجرا شد. از اکتبر ۲۰۰۱، ۳۴ کشور آن را امضا و تنفیذ^۱ و ۲۹ کشور نیز قانون‌گذاری اجرایی خود را ارزیابی کرده‌اند. سرعت تنفیذ و اجرای این کنوانسیون در حقوق بین‌المللی بی‌سابقه بوده است.

۳-۱۰-۸ روش‌شناسی «هم‌ارزی کارکردی»

این سرعت اجرا با روش‌شناسی خاص کنوانسیون در استفاده از «هم‌ارزی کارکردی» تسهیل شد. این اصل به اعمال ضمانت اجرا نسبت به ارتشای کارگزاران دولتی خارجی از سوی اعضا مربوط می‌شود. هم‌ارزی کارکردی با دستورالعمل حقوق جامعه اروپا بی‌شبهت نیست که مطابق آن، دولت‌ها موظف نیستند مقررات خود را متحد کنند، بلکه باید از طریق تعریف اهداف و ارائه گزینه ابزار مناسب با سنت‌های حقوقی محلی و مفاهیم بنیادی به دنبال هماهنگ‌سازی باشند. همچنین، هم‌ارزی کارکردی از فنی کمک می‌گیرد و آن را توسعه می‌دهد که در حقوق تطبیقی ایجاد شده است و خواستار رویکردی کل‌نگر به بررسی قانون یا مفهوم حقوقی در نظام حقوقی واحد است. این امر در عمل به معنای آن است که ملاقات‌های محلی — که بخش الزامی نظام نظارتی برای تمام کشورهایی است که عضو کنوانسیون شده‌اند — اهمیت بیشتری یافته است، زیرا نمایانگر فرصتی برای ارزیابان کشورهاست تا از طریق مباحث با نمونه وسیعی از شرکت‌کنندگان این حوزه درگیر اختلافات ظریف نظام قضایی شوند.

نگاه به برخی نمونه‌های هم‌ارزی کارکردی حاصل از کنوانسیون مبارزه با ارتشای ۱۹۹۷ ممکن است به ترسیم انعطاف‌پذیری اعمال آن کمک کند. این کنوانسیون در مورد مسئولیت اشخاص حقوقی، نسبت به چگونگی اعمال ضمانت اجراهای علیه شرکت‌های متخلف دست اعضا را تا حد زیادی باز می‌گذارد. ماده (۲) دولت‌ها را موظف می‌کند تا «مسئولیت اشخاص حقوقی» را تأسیس کنند، در حالی که بند «۲» ماده (۳) ادامه می‌دهد و می‌گوید ضمانت اجراهای غیرکیفری نیز علیه یک شخص حقوقی قابل اعمال است، مشروط بر اینکه شامل ضمانت اجراهای مالی شود و هنگامی که با هم اتخاذ

۱. افزون بر ۳۰ عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، چهار کشور غیرعضو این سازمان، یعنی آرژانتین، برزیل، بلغارستان و شیلی نیز عضو این نوآوری ضدارتشا هستند.

می‌شوند «مؤثر، متناسب و بازدارنده باشند». مسئله ضمانت اجرای کیفری در برابر ضمانت اجرای اداری اینجا اهمیت کمتری از دیگر مسائل بحث‌انگیزتر دامنه مسئولیت اشخاص حقوقی دارد. همچنین مسئله مسئولیت مطلق یا نیابتی — و مسئولیت منتسب به کارکنان یا ساختارهای تابعه — نیز مطرح شده است. در میان مسائل بسیاری که باید در این فضا مورد ملاحظه قرار گیرند کفایت ضمانت اجراها و مخصوصاً این مسئله است که آیا جریمه نقدی عواید باید به‌عنوان ضمانت اجرا باشد یا نه.^۱

بند «۳» ماده (۳) کنوانسیون اعضا را ملزم می‌کند اقدامات مناسبی را اتخاذ کنند تا رشوه و عواید ارتشا، همان‌گونه که در معاهده تعریف شده یا ارزش آنها، مشمول توقیف و مصادره قرار گیرد «... یا ضمانت اجرای مالی دارای تأثیر مشابه قابل اجرا باشد». به دنبال شرایط کنوانسیون ۱۴۱ شورای اروپا درباره پول‌شویی، تفتیش، توقیف و مصادره^۲ و کنوانسیون ۱۹۸۸ وین^۳ درباره قاچاق مواد مخدر کشورهای اروپایی مقررات جامعی برای مصادره ابداع کردند و ایالات متحده و کره به دنبال تحقق بخشیدن نتیجه‌ای مشابه از طریق جریمه‌ای کلان بودند. با در نظر گرفتن اینکه مصادره به منابع مالی و جزای نقدی به‌شدت جرم و مجرمیت مجرم بستگی دارد، این دو گزینه به ظاهر از نظر حقوقی هیچ رابطه‌ای با هم ندارند. با این حال، در فضای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هر دو رویکرد ماندنی هستند، مشروط بر اینکه تأثیر آنها قابل مقایسه باشد و این در صورتی است که تناسبی صریح و عینی با درآمد، به‌عنوان معیار، برقرار شود. در جایی که قضات به‌جای مصادره اختیارات جانبی بیشتری دارند، میزان مقایسه‌پذیری را باید مورد بررسی قرار داد و این نوع از ارزیابی ممکن است در مرحله دوم بررسی تشریفات سازمان همکاری و توسعه اقتصادی انجام شود که در زیر تشریح می‌شود.

درحالی‌که «هم‌ارزی کارکردی» ابزار مهمی برای ارزیابی رویکرد یک کشور به اجرای توصیه‌نامه و کنوانسیون است، اما بدون مشکل هم نیست. عیب مهم آن در فرایند نظارت — قطعاً — فقدان یکنواختی قانون‌گذاری اجرایی است که بررسی روشن

1. For Details See Albin Eser/Günter Heine/Barbara Huber (editors), *Criminal Responsibility of Legal and Collective Entities*, Freiburg 1998.

۲. کنوانسیون پول‌شویی، تفتیش، توقیف و مصادره درآمدهای جرم، ۸ نوامبر ۱۹۹۰.

۳. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روان‌گردان، وین، ۱۹۹۸.

یا مقایسه میان کشورها را تقریباً غیرممکن می‌سازد. وسوسه دیگر، گرایش به مقایسه آن چیزی است که - حداقل به‌طور ظاهری - فوراً قابل مقایسه به‌نظر می‌رسد؛ مثل حداکثر مجازات‌ها یا قوانین مربوط به مرور زمان. بنابراین، چالش فراروی مفسران و ارزیابان کشورها اجتناب از اعمال صرف هم‌ارزی کارکردی و در عوض، درک آن برای درخواست یک دورنمای کل‌نگر از نظام‌های حقوقی است که از یک رویکرد تطبیقی مناسب و حساس به فرهنگ و تلقی‌های حقوقی نسبت به اعمال ضمانت اجرا در کشورهایی برخوردار است که ارزیابی می‌کنند.^۱ در پرداختن به کفایت مقررات یک کشور خاص سطح معیار قابل اعمال نیز مسئله‌ساز است. هدف نباید به‌گونه‌ای باشد که فقط سطوح حداقل را تنظیم کند و همچنین، نباید یک قانون را لزوماً زمانی کامل در نظر گرفت که متضمن جزئیاتی باشد که برخی کشورها آنها را تضمین کرده‌اند. باید به‌نحوی تعادل برقرار کرد که، این فرایند با اجرای کارآمد هدف، به پیشرفت و توسعه ادامه دهد. به‌طور کلی، هم‌ارزی کارکردی هم اصل فراگیر و انعطاف‌پذیر مهمی برای فرایند ارزیابی و هم امتیازی عملی است که به شرایط خاص احترام می‌گذارد و بین سنت‌های حقوقی و قوانین اساسی تفاوت قائل می‌شود.

۴-۱۰-۸ چگونگی فعالیت ارزیابی هم‌تایان در عمل

ارزیابی کشوری که پیشتر به‌طور خلاصه ذکر شد یکی از عناصر اصلی نظارت بر اجرای توصیه‌نامه و کنوانسیون است. این ارزیابی هم‌تایان عبارت است از داوری‌ها و ارزیابی‌های رسمی، نظام‌مند و دقیق کل اعضای کنوانسیون (از جمله دولت‌های عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی که عضو کنوانسیون هستند) از جنبه‌های سیاسی و اجرایی هریک از کشورهای عضو. کارگروه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی قواعد تشریفاتی خود را برای این فن طراحی کرده و از تجربه‌های به‌دست آمده در طول تشریفات الحاق این سازمان، بازرسی‌های حقوق بشری سازمان ملل متحد و تشریفات ارزیابی متقابل گروه ویژه امور مالی^۲ با توجه به اقدامات ضد پول‌شویی کمک گرفته است.

1. See Pieth, Mark "Funktionale Aequivalenz": Praktische Rechtsvergleichung und Internationale Harmonisierung von Wirtschaftsstrafrecht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 119, 2000, pp.477- 489.

2. Financial Action Task Force (FATF)

در ارتباط با تشریفات، ارزیابی کشوری از سوی متخصصان دو کشور ارزیاب مختلف انجام می‌شود که از یک فهرست گردشی انتخاب می‌شوند. این متخصصان در مرحله نخست نظارت، اعمال حقوقی کنوانسیون مبارزه با ارتشا و توصیه‌نامه ۱۹۷۷ را بررسی می‌کنند. ارزیابان از متون توصیفی‌ای استفاده می‌کنند که از سوی دبیرخانه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تهیه شده و مبتنی بر پاسخ‌های کشورها به پرسش‌نامه و همچنین، بر مبنای مفاد حقوقی‌ای است که آنها ارائه کرده‌اند. ارزیابان نظر خود را درباره معیار اجرا، به گروه (یعنی شرکت‌کنندگان در کارگروه) ارائه می‌کنند. پیش از رسیدگی واقعی در گروه این تشریفات تعامل کامل میان ارزیابان و کشورهای مورد ارزیابی را تضمین می‌کند: برای پاسخ به پرسش‌ها، بر طرف شدن سوء تفاهمات و طراحی محوری برای بحث گروه درباره موضوع‌های خاص، عرض حال مکتوبی از سوی کشور مورد ارزیابی ارائه می‌شود و از ارزیابان و متخصصان کشور پیش‌ملاقاتی به عمل می‌آید. مرحله نخست ارزیابی از کشورهایی که تا این مرحله معیارهای بین‌المللی تکمیل شده را اجرا کرده‌اند در قالب گزارش در اینترنت منتشر شده است.^۱ در مرحله پیگیری با عنوان «مرحله ۱ مثبت»، انطباق مقررات بر مبنای انتقادهای گروه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و گزارش‌های مرحله نخست تکمیل می‌شود (این اصلاحات به گروه اعلام می‌شود. برای مثال، تاکنون درباره بلغارستان، ایسلند، جمهوری چک، ایتالیا و ژاپن انجام شده است).

مرحله دوم ارزیابی‌ها با مرحله نخست تفاوت دارد؛ به این معنا که بر اجرای عملی قانون‌گذاری اجرایی متمرکز می‌شود و این کار مستلزم نگاه به ساختارهای موجود توانا به رسیدگی به این نوع پرونده‌ها، سطح منابع به کار رفته، آموزش نیروی انسانی و مسائلی از این دست است. پرسش‌نامه‌ها به‌عنوان کار مقدماتی برای بازدید از محل فرستاده می‌شود. این در حالی است که گروه‌های ارزیابی در خود کشور به پرونده‌های رسیدگی شده توجه و با صاحبان صنایع، اتحادیه‌های کارگری، جامعه مدنی و همچنین، کارگزاران و کارمندان دولت ملاقات می‌کنند. هدف از مرحله دوم آن است که بررسی مبتنی بر وقایع و ارزیابانه باشد و به شناسایی مشکلات احتمالی در پیشگیری، کشف و تعقیب کارآمد موارد ارتشای خارجی بپردازد. ممکن است ارزیابان به کارایی ضمانت

1. www.oecd.org.

اجراها نیز توجه کنند، اما در مرحله کنونی پیشرفت این حوزه و تنوع فرهنگی فرضی درباره این مسئله، این کار ممکن است دشوار باشد.

۵-۱۰-۸ تشریفات سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

با ملاحظه هر دو مرحله ارزیابی همتایان، کارگروه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای هر کشور در دو روز متوالی، دو نشست برگزار می‌کند. در نشست نخست این گروه درباره پرسش‌های مطرح شده از سوی ارزیابان و پاسخ‌های ارائه شده از سوی کشور مربوطه بحث می‌شود. در طول بعدازظهر روز نخست، ارزیابان مرحله نخست متن ارزیابی کوتاهی را تهیه می‌کنند که به خود گزارش الصاق می‌شود و در مرحله دوم، دوباره نتیجه‌گیری‌ها و توصیه‌های پیشنهادی را بررسی می‌کنند. آنها بلافاصله در همان بعدازظهر این متن را با کشور مورد ارزیابی بررسی می‌کنند. نشست دوم، در روز بعد، بر بخش‌های متنی که حاوی قضاوت ارزشی است متمرکز می‌شود و ممکن است در صورت امکان اصلاح شود و کلمه به کلمه از سوی گروه به تصویب برسد. از آنجاکه این متن با اتفاق آرای گروه به تصویب می‌رسد، از کشور مورد ارزیابی خواسته می‌شود تا از رأی دادن خودداری کند. برای تضمین رفتار عادلانه، اخذ اتفاق آرای بقیه گروه مقرر شده و کشور مورد ارزیابی حق دارد تا نظر مخالف خود را در گزارش بیان کند. ارزیابی مرحله نخست به بخش توصیفی گزارش الحاق می‌شود که خود بر مبنای مباحث، اصلاح و با تشریفات مکتوبی تصویب می‌شود. این تشریفات برای مشارکت آن دسته از اعضای جامعه مدنی که می‌توانند نظرهای مکتوبشان را ارائه دهند یا مشارکت داشته باشند آزاد است. همچنین، تشریفات تجدیدنظرخواهی نیز وجود دارد «که به وزیرای شورای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حق تصمیم‌گیری نهایی را اعطا می‌کند» که تا به حال به اجرا درنیامده است. انتشار گزارش‌ها الزامی است و روی اینترنت قابل دسترسی خواهند بود.^۱

فنلاند نخستین کشوری است که باید هر دو مرحله اول و دوم ارزیابی‌ها درباره آن انجام شود. مرحله دوم ارزیابی از سوی متخصصان جمهوری چک و کره و همچنین اعضای

۱. ر.ک. ترتیبات تشریفاتی برای مرحله نخست، سند 1 (98)8/REV DAF/IME/BR و ترتیبات تشریفاتی مرحله دوم، سند 33(99) DAF/IME/BR.

دبیرخانه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی انجام شد. آنچه از ارزیابی کشور فنلاند حاصل می‌شود پدیده‌ای است که در سایر نظام‌های حقوقی نیز ممکن است باشد. فنلاند از سوی سازمان شفافیت بین‌المللی سالم‌ترین کشور از ۹۰ کشوری معرفی شد که در طول دو سال (۲۰۰۰ و ۲۰۰۱) در ردیف «شاخص احساس فساد»^۱ این سازمان مورد مطالعه قرار گرفته بودند. این شاخص سطح فساد احساس شده در بخش خدمات دولتی کشورهای خاصی را می‌سنجد. با این حال، این شاخص درجه‌ای که بازرگانی یک کشور در معرض رشوه دادن به کارگزاران دولتی خارجی است را دربر نمی‌گیرد. اگر ارزیابی مرحله نخست اطمینان دهد مقرراتی برای مطابقت با کنوانسیون تصویب یا اصلاح شده‌اند، می‌توان گفت مرحله دوم برای آن است که محتوای آن مقررات درک شود. بنابراین، اتخاذ دیدگاهی انتقادی نسبت به اینکه بازرگانان چگونه خود را در خارج از کشور اداره می‌کنند — برخلاف آنچه در داخل عمل می‌کنند، مخصوصاً زمانی که در کشورهای همسایه یا سایر مناطقی که محیط‌های خاصی از آنها فاسد شناخته می‌شوند — مستلزم آن است که مقامات تعقیب به رفتار شرکت‌های محلی بسیار معتبر خود، در زمانی که خارج از بازار داخلی فعالیت می‌کنند، نگاه تازه‌ای داشته باشند. این خود مستلزم ارزیابی مجدد از فنون تحقیقات، مخصوصاً، در ارتباط با جمع‌آوری ادله از خارج از کشور است. افزون بر این، دولت‌ها و صاحبان صنایع باید تلاش‌های خود را برای اطلاع‌رسانی و آموزش جوامع بازرگانی خود، با توجه به توانایی حاصل شده از قانون‌گذاری جدید یا بازنگری شده مربوط به ارتشای کارگزاران خارجی افزایش دهند. در نهایت، زمانی که تعقیب کیفری از سوی مراجع اتخاذ شود بازرگانان از تغییر مقررات آگاه خواهند شد.

۶-۱۰-۸ سایر اقدامات برای تأثیرگذاری بر تغییرات

برای ادامه، در مورد فنلاند برای نمونه، مراجع فنلاندی هنوز یک پرونده کیفری مربوط به ارتشای کارگزار دولتی خارجی را مدیریت نکرده‌اند و بدیهی است در این کشور، همانند هر جای دیگر، برای تأثیرگذاری مجریان قانون زمان لازم است. با این حال، در این مرحله از پیشرفت در عرصه بین‌المللی، بیشتر امور به تأثیرگذاری سریع تغییرات بستگی

1. See 'Global Corruption Report 2001', Transparency International, pp 232-236.

دارند؛ مخصوصاً برای حفظ اعتبار کشورهای صنعتی دربارهٔ این مسائل در نگاه شریکان آنها در کشورهای کمتر توسعه‌یافته اروپای جنوبی و شرقی.

بنابراین، نیاز به اقدامات بیشتر در بخش‌های کلیدی صنعت بیشترین اهمیت را برای حفظ و ارتقای نیروی محرکهٔ اصلاح دارد. در عمل، این کار مستلزم آن است که پیشگامان تغییراتی داخلی انجام دهند و این خود پیشرفتی خواهد بود که در طول زمان حادث خواهد شد. اما برای اینکه این تغییرات کارآمد و آشکار باشند، باید در بخش‌های خاص صنایع، مخصوصاً در جایی که رقابت شدید است، رویکردی هماهنگ وجود داشته باشد.

۷-۱۰-۸ معیارهای رو به رشد صنعتی

طراحی اصول مبارزه با پول‌شویی و لفسبرگ^۱ نمونه‌ای از آن چیزی است که بازیگران مهمی که معمولاً در یک بازار به شدت رقابتی شرکت می‌کنند (در این نمونه، یازده بانک برتر در چارچوب مشتریان خصوصی)، می‌توانند به آن دست یابند. این اصول، که در مدت نسبتاً کوتاهی از سوی بانک‌ها و جامعهٔ مدنی طراحی شد به‌طور مستمر در حال طراحی جزئیات بهترین اقدامات و همچنین، پاسخ به چالش‌های پیش‌بینی‌ناپذیری مثل نحوهٔ شناسایی سرمایه‌های تروریست‌ها هستند. از زمان اجرای این اصول از سوی این یازده بانک، روشن شده که از سوی سایر بانک‌ها که به‌طور رسمی عضو گروه و لفسبرگ نیستند نیز پذیرفته شده و به‌منظور آموزش پیروی از آنها به کار گرفته می‌شوند. با اینکه اصول و لفسبرگ به‌طور مستقیم به مسائل ارتشا و فساد نمی‌پردازد، اما شباهت آنچه می‌توان از طریق همکاری درون‌صنعتی دربارهٔ مسائل حساس دست یافت کاملاً روشن است. نمونهٔ دیگر، معیارهای سلامتی است که از سوی فدراسیون بین‌المللی مهندسان مشاور^۲ طراحی شده و هدف آن کاهش فساد در تدارکات دولتی با کمک مالی از سوی بخش خصوصی است. این معیارها مجموعه اصول پویای مشابهی است که این صنعت را به معیارهای رفتاری‌ای ملزم می‌کند که نمی‌توان از آنها عقب‌نشینی کرد.

مفهوم معیارهای صنعتی با تلاش‌های قابل تمیز جدید در بخش‌های مختلف،

1. www.wolfsberg-principles.com.

2. International Federation of Consulting Engineers (FIDIC)

3. www.fidic.org.

به‌طور تدریجی، ریشه دوانیده است، مثل صنعت نفت و گاز و صنایع زنجیره‌ای پشتیبانی آن، بخش انرژی، معادن و مهندسی قرارداد.^۱ همگی یا به ایده‌گردهم آمدن توجه می‌کنند یا در فرایند بحث درباره مسائل مربوط و پیامدهای فاش کردن اسرار داخلی خود با توجه به مسائل ارتشایی شرکت می‌کنند که به دادوستد آنها مربوط می‌شود. برای نمونه می‌توان به بررسی حوزه‌های حساسی مثل قراردادهای کارگزاران و مقایسه رویکردهایشان و احتمالاً طراحی راه‌حل عمومی برای پیشگیری از به‌کارگیری کارگزاران به‌عنوان وسیله‌ای برای ارتشا اشاره کرد. انگیزه این صنایع، از یک‌سو، تغییر چارچوب حقوق بین‌المللی و از سوی دیگر، رفع نگرانی‌های روزافزون راجع به هزینه‌های مزایای رقابتی حاصل از فساد و به‌خصوص آسیب‌پذیری بالفعل اعتباری است که اگر یک شرکت به مشتریان یا کشورهای دیگر، در آن بازرگانی انجام می‌دهد بی‌اعتنایی کند. دورنمای خودتنظیمی از طریق معیارهای صنعتی، آنها را درگیر این سناریوی خطرناک می‌کند و در آینده به‌طور فزاینده از سوی صنایع مختلف به‌کار خواهند رفت.

۸-۱۰-۸ روش‌شناسی معیارهای صنعتی

موانع جمع کردن شرکت‌های رقیب برای رسیدگی به این مسائل به‌هیچ‌وجه بی‌اهمیت نیستند. اگر در صنعتی خاص مسئله جدی ارتشا وجود داشته باشد، کل فرایند بسیار حساس می‌شود. برای اینکه صنعت بتواند بر این مسئله تأثیر بگذارد باید ترکیب گروهی که گردهم می‌آیند تعادل مناسبی داشته باشد. این به‌معنای شرکت‌های مهمی است که در بخش مورد نظر سهم مهمی از بازار جهانی را در اختیار دارند و به‌طور بین‌المللی فعال‌اند و برای آنها زمین بازی همسطح در شرایط رقابتی اهمیت اقتصادی و خطر اعتبار برای آنها اهمیت بسزایی دارد. زمان‌بندی نیز از این جایگاه برخوردار است و افراد شایسته را در زمان مناسب گردهم می‌آورد. این کار مستلزم شناسایی و مغتنم دانستن زمانی است که شرکتی مستقل تصمیمی را برای مواجهه با مشکل فساد پیش رو اتخاذ کرده — یا در راه اتخاذ این تصمیم است.

هنگامی که گروهی از شرکت‌ها می‌خواهند خطرهایی را که در برابر دادوستدشان

1. See Pieth, Mark, *Staatliche Intervention und Selbstregulierung der Wirtschaft in 'Festschrift für Lüderssen'*, Baden-baden, 2002 (Forthcoming).

قرار دارد حل کنند، با رویکردی مستقیم و بدون ابهام می‌توانند به آن دست یابند. اندازه بهینه گروهی از شرکت‌ها برای تحقق هدف پیمانی جامع بین ۱۰ تا ۱۲ شرکت است که نماینده طبقه بالای هر شرکت عضو آن است تا توانایی تصمیم‌گیری گروه به حداکثر برسد. این کار به کل فرایند سرعت و اعتبار می‌بخشد و برای تشریفات اهمیت بسیاری دارد. بدون تردید، کل این فرایند برای بیشتر شرکت‌کنندگان تجربه‌ای نوین است و امکان دارد خارج از تجربه کاری معمولشان باشد و در این شرایط، استفاده از گردانندگان خارجی که نقش مثبتی را در پروراندن این فرایند بازی می‌کنند، بسیار باارزش است. در آینده دورتر، مسئله چگونگی کنترل و نظارت بر اجرای این معیارها را باید یا از طریق تنظیم مناسب اصول ارزیابی همتایان یا از طریق نهادهای خارجی مورد توجه قرار داد. پس از اینکه معیاری صنعتی تدوین شد، ممکن است شرکت‌کنندگان بخواهند کل فرایند را «سری» نگاه دارند و بر یکدیگر نظارت کنند، یا اینکه بخواهند اسنادشان علنی شود و اجرای آن را ارتقا بخشند و دیگران را به مشارکت تشویق کنند. این جایگزین شامل مداخله سایر شرکت‌ها، خواه به‌طور مستقیم (با «مشترک‌شدن» همان‌طور که فرایند ولفسبرگ ابتدا چنین بود) و خواه به‌طور غیرمستقیم و از طریق ناظران (وضعیت فعلی گروه ولفسبرگ) باشد. بنابراین، این مسئله نیز که شرکت‌های دیگر یک صنعت چه زمانی و چگونه ممکن است به «باشگاه» ملحق شوند باید از سوی گروه مورد ملاحظه قرار گیرد.

مزایای معیارهای صنعتی سرعت و انعطاف‌پذیری جمع‌آوری آنها و این واقعیت است که می‌توان آنها را برای رسیدگی به ابعاد خاص فساد، که در هر بخش فرضی از صنعت بروز می‌یابد، منطبق کرد. تأیید شرکت‌های مهمی که با مسائل مربوط به ارتشا روبه‌رو هستند، به‌نوبه خود، تلاش‌های دولت را برای رفع این مسائل تقویت می‌کند و برای همگان سرباز زدن از مسئولیت‌های قضایی، تقنینی یا حقوقی را دشوار می‌سازد. نقطه ضعف معیارهای صنعتی به مسئله نظارت و چگونگی دست یافتن به آن بازمی‌گردد. برای مثال، تا به حال گروه ولفسبرگ گزینه نظارت بر یکدیگر را تعقیب نکرده است. ممکن است خطر احتمالی بلندمدت برای هریک از بانک‌های شرکت‌کننده کاهش اعتبار خارجی‌شان باشد؛ فقدان شفافیت در اثبات اینکه بانک‌ها در عمل چگونه این اصول را اجرا کرده‌اند، ممکن است تأثیر روابط عمومی اقدامات را خنثی و وجهه عضو بنیان‌گذار

گروه بودن را تضعیف کند. در عوض، برعهده گرفتن این مسئله، با احتمال طراحی سازوکارهای داخلی نظارتی، به ناظران خارجی واگذار می‌شود و این تغییر در حال حاضر در دست بررسی است. طراحی معیارهای صنعتی قطعاً موضوع تمام مزایا و اشکال‌های خودتنظیمی است. این معیارها در بهترین حالت محرک پویایی برای سیاست‌گذاران‌اند و به وضعیت مکملی برای قوانین موجود دست می‌یابند.

۹-۱۰-۸ چگونگی تناسب تمامی این موارد با هم

محل تلاقی مقررات بین‌المللی و ملی و معیارهای صنعتی کجاست؟ نقطه اصلی باید شرکت‌ها باشند: درحالی‌که کنوانسیون به جرم‌انگاری ارتشایی می‌پردازد که ازسوی یک فرد حقیقی ارتکاب یافته است، اما مسئله مسئولیت کیفری را در ارتباط با شرکت‌ها رها می‌کند و فقط مقرر می‌دارد که ضمانت اجراهای مالی باید «مؤثر، متناسب و بازدارنده» باشند. این مسئله که آیا می‌توان جزای نقدی را بر سود یک شرکت تحمیل کرد، هنوز در بسیاری از حوزه‌ها بدون پاسخ باقی‌مانده است و احتمالاً در آینده نزدیک به روشی متحدالشکل روشن نخواهد شد.^۱ با توجه به ضمانت اجراهای غیرکیفری علیه یک شرکت متخلف، برای نمونه، خطر محرومیت از قراردادهای مشمول مقررات بانک جهانی وجود دارد.^۲ همیشه حقوق کیفری به‌طور گزینشی اجرا شده است و ارتقای یک اثر بازدارنده به پرونده‌های زیاد نیازی ندارد و درعین حال، تحرک برای تغییر رفتار را می‌توان در آینده برداشتن یک گام به جلو و ایجاد یک ساختار شبکه‌ای اقدامات با عنایت به تلاش‌های عملی شرکت‌های درگیر در معیارهای روبه‌رشد صنعتی باشد. این تصور نسبتاً تجربیدی در عمل متضمن آن است که بخش‌های اصلی صنعتی برای طراحی معیار صنعتی درونی گردهم بیایند — این کار محوری افقی می‌سازد (مثل صنایع نفت، دفاع و داروسازی)، درحالی‌که محور عمودی زنجیره پشتیبانی هر بخش را تشکیل می‌دهد و از میان صنایع نیز عبور می‌کند و برای مثال، عرضه‌کنندگان، کارگزاران فروش و شریکان سرمایه‌گذاری مشترک را هم دربرمی‌گیرد. این رویکرد ممکن است در بلندمدت حتی به پیمان‌های

۱. حتی بند «۳» ماده (۳) کنوانسیون نیز مصادره درآمدهای شرکت‌ها را مقرر نمی‌کند.

۲. ر.ک. بند «۱۵» رهنمودهای تدارکات بانک جهانی.

فراگیر سلامت نیز منتهی شود.

با نگاه به نتایجی که تاکنون به دست آمده، روشن است که می‌توان تغییرات را اعمال و رفتارهای شکل‌یافته در این حوزه را اصلاح کرد و عوامل سیاسی و اقتصادی و همچنین خطر اعتبار همگی با هم ترکیب می‌شود و فضای تغییرات را ایجاد می‌کند. از آنجا که ۲۰ درصد بنگاه‌های چندملیتی درگیر توافقاتی در رابطه با معیارهای صنعتی هستند می‌توان انتظار داشت تغییر عقیده‌ای جهانی رخ دهد.

۸-۱۱ مطالعه موردی بیست‌ونهم: اجتناب از ارتشا و اعمال مرتبط با آن: طراحی

معیارهای صنعتی

۸-۱۱-۱ پیش‌زمینه

در طول دهه گذشته فضایی که در آن دادوستد بین‌المللی انجام می‌شد به نحو چشمگیری تغییر یافته است. بسیاری از قسمت‌های بخش خصوصی که به‌طور خاص تحت تأثیر این چالش‌ها و همچنین فرصت‌ها بوده‌اند، در نتیجه باز شدن اروپای شرقی رشد قابل ملاحظه‌ای داشته‌اند. ساختارهای جدید غیریکپارچه دولتی در حال معرفی خود به‌عنوان شریک کاری هستند و برای سیاست‌مداران، کارگزاران دولتی و بازرگانان محلی و سوسه «میان‌بر زدن» قابل ملاحظه است. در صنعت از پیش رقابتی، گاهی اوقات نمایندگان بنگاه‌های چندملیتی، با فعالیت در شرایط اخاذی، درگیر پرداخت‌های سؤال‌برانگیزی شده‌اند. آنها در انجام دادن این کار فقط خطرهای حقوقی ایجاد نمی‌کنند، بلکه — بالاتر از همه چیز — اعتبار شرکت را به خطر می‌اندازند. در پاسخ به این فضای جدید، سازمان‌های بین‌المللی، در دهه ۱۹۹۰، معیارهای هماهنگی را برای دولت‌ها طراحی کردند که هدفشان مبارزه با فساد بود. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به‌طور خاص با چند سند (توصیه‌نامه بازنگری شده ۱۹۹۷ و کنوانسیون ۱۹۷۷) در تلاش برای ممنوع کردن اقدامات فاسد خارجی در سطح جهان بوده است. سازمان‌های منطقه‌ای (مخصوصاً شورای اروپا، اتحادیه اروپا، سازمان کشورهای آمریکایی و ...) نیز این کار را دنبال کرده‌اند. مؤسسات مالی بین‌المللی سیاست‌های مبارزه با فساد خود را اتخاذ کرده‌اند؛ از جمله، محرومیت شرکت‌هایی که در فضای قراردادهایی با کمک مالی

رشوه گرفته‌اند. بخش خصوصی، مخصوصاً از طریق اتاق بازرگانی بین‌المللی، معیارهای مشابهی را برای شرکت‌ها طراحی کرده است. در حال حاضر، سازمان‌های بین‌الدولی در حال تلاش برای اجرا و اعمال این معیارها در کشورهای عضو خود هستند. از ۳۵ عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۳۴ عضو کنوانسیون را تنفیذ و مقررات مشابه را اجرا کرده‌اند و تا به حال ۳۳ قانون‌گذاری ازسوی کارگروه ارتشا ارزیابی شده است. در حال حاضر، اقدامات نهادهای مجری قانون در این کشورهای غالباً صنعتی در دست موشکافی دقیق مرحله دوم ارزیابی است (تا به حال ۴ کشور ارزیابی شده‌اند). هرچند ممکن است تفاوت میان تعهدات بین‌المللی و واقعیت فضای دادوستد در بسیاری از مناطق جهان بسیار زیاد به نظر رسد، اما هیچ تردیدی وجود ندارد که بخش خصوصی باید به این شرایط جدید تن دردهد. نمای کلی زیر به دنبال روش‌های طراحی پاسخی برای این چالش در سطح صنایع است. این نما مبتنی بر تجربه خودتنظیمی در بخش خاص (عمدتاً در بخش بانکداری، مواجهه با خطرهای پول‌شویی) است.

۲-۱۱-۸ به‌سمت معیار صنعتی

مدیران و شرکت‌ها با کارگزاران محلی‌ای روبه‌رو هستند که انتظار رشوه دارند و برای آن نیز پاسخ‌گو نخواهند بود. به‌دلیل مواجهه با افزایش خطر ضمانت‌های اجراهای کیفی، اداری و مدنی علیه مدیران و شرکت‌ها، نیاز به سیاست‌های شفاف داخلی آشکار شده است. باین‌حال، ممکن است تردید در برطرف کردن این مسائل مستقیماً با این گمان تشدید شود که رقیبان در حال تأثیرگذاری مستمر بر پرداخت‌های مخفی‌اند. بنابراین، به نفع قواعد داخلی است تا در همان چارچوب زمانی و در سطح صنایع و احتمالاً با گزینه‌ای برای نظارت اجرا شوند. دشواری این تلاش دلایل متعددی دارد. جدا از اینکه آیا اگر تمامی کارکنان یک رقیب به‌اندازه کافی تحت فشار باشند، صادق خواهند بود یا نه، بسیاری از مسائل آن‌قدر که به‌نظر می‌رسند اصلاً شفاف نیستند و باید دقیق‌تر آنها را بررسی کرد (برای مثال مسائل حساسی مثل «پرداخت‌های اجتماعی» یا قراردادهای یا حق‌الزحمه کارگزاران). افزون بر این، شرکت‌ها برای تبعیت از قواعد داخلی، طرفدار شیوه‌های مدیریتی و روش‌های سازمان‌دهی مختلفی هستند و ممکن است تمایلی به

چشم‌پوشی از آنها نداشته باشند. با این حال، تجربه‌های به‌دست آمده در سایر بخش‌ها و موضوع‌های مرتبط ثابت کرده‌اند هماهنگ‌سازی معیارهای صنعتی، ممکن و به نفع فضای دادوستد است: «اصول ضدپول‌شویی و لفسبرگ» را می‌توان نمونه موفق دانست: دوازده «بانک خصوصی» بزرگ جهان – با کمک گردانندگان – به اقداماتی پیوسته‌اند تا راهبردهای پیشگیری از پول‌شویی خود را در یک سطح مشترک متحد کنند و به این وسیله بر تفاوت‌های مقرراتی ملی غالب شوند و سایر رقیبان را خواه به‌طور صریح یا ضمنی تشویق به پیوستن کنند. به‌نظر می‌رسد امکان برقراری «رابطه حسنه» مشابه در سایر بخش‌ها وجود دارد، ولو اینکه مستلزم تجزیه و تحلیل نیازهای خاص باشد و رویکرد این هدف، باید بر شرایط آن بخش و ساختارهای پیشین منطبق شود.

۳-۱۱-۸ طراحی فرایند

برای طراحی معیارهای صنعتی، استفاده از رویکرد «بالا به پایین» مناسب‌ترین روش و این کار در گام نخست مشتمل بر تحلیل خطر است و پس از آن می‌توان مبادله قواعد خارجی پیروی از شرکت‌های مشارکت‌کننده را به‌عنوان مبنایی برای طراحی مخرج مشترک به‌کار برد. البته این مسئله قابل پیش‌بینی است که برخی شرکت‌کنندگان در مورد به اشتراک گذاشتن این اطلاعات حساس با رقیبان خود تردید داشته باشند. با این حال، تجربه نشان داده راه‌هایی برای احترام به فرهنگ‌های صنفی مختلف وجود دارد و درعین حال، می‌توان به هدف مشترکی رسید (استفاده از اصل «هم‌ارزی کارکردی» در هماهنگ‌سازی قواعد میان کشورها برای قواعد شرکت‌ها). مسئله دیگر – و به‌خصوص حساسی – که باید به آن توجه شود، موضوع سازوکار احتمالی نظارت در میان اعضای گروه است. تجربه نشان داده این موضوع به‌سختی حاصل می‌شود و باید با دقت مناسب به آن توجه کرد.

۴-۱۱-۸ نقش گردانندگان

یک گرداننده^۱ به‌عنوان رئیس کارگروه ارتشای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نقش

۱. پروفیسور مارک پیث نقش یک گرداننده را بازی کرده است.

«مرجع» را برای مطمئن شدن از اجرای معیارها در میان کشورها دارد. با این حال، «تغییر عقیده» به سرعت و با اجرای صرف قانون به دست نمی‌آید و بنابراین، صنایع کلیدی گردهم آمده‌اند تا «قواعد بازی» را از طریق اقدامات مثبت تغییر دهند. تا به حال، این گرداننده برای ابتکارات مختلفی مثل فرایند ولفسبرگ که در بالا ذکر شد و طراحی معیارهای سلامت برای فدراسیون بین‌المللی مهندسان مشاور (سازمان جهانی مهندسان مشاور) وارد عمل شده است. در بسیاری از موارد، سازمان غیردولتی شفافیت بین‌المللی در فرایند گرداندگی همکاری سودمندی داشته است. برخی ابتکارات مذکور به‌طور مشترک گرداننده شده است. به‌منظور خدمات دبیرخانه‌ای گرداننده در گذشته از «مؤسسه حکمرانی باسل»^۱ استفاده می‌کرد که مستقل بود و گرداننده درگیر آن بود. این مؤسسه می‌توانست برای گرداندن نشست‌های گروه و همچنین به‌کارگیری تجربه آن در پروراندن فرایند تا رسیدن به نتیجه‌ای موفق خدماتی را ارائه کند. این مؤسسه حداقل می‌توانست به‌عنوان یک مرکز منابع عمل کند. صرف‌نظر از رویکرد اتخاذ شده، مالکیت این فرایند باید برعهده صنایع باشد.

۸-۱۲ مطالعه موردی سی‌ام: فعال شدن بخش خصوصی: فرایند ولفسبرگ^۲

«در امور انسان‌ها موج‌های بلندی وجود دارد که اگر با جریان همراه شود، فرد را به خوش‌بختی می‌رساند. جدای از این امر، سراسر زندگی فرد در سنگلاخ‌ها و همراه با درماندگی‌ها می‌گذرد. بنابراین، همواره باید مترصد استفاده از موج‌های بلند باشیم، وگرنه بازی را خواهیم باخت.»

(ویلیام شکسپیر، جولیسوس سزار)

۸-۱۲-۱ مقدمه

این مطالعه موردی، چگونگی ایجاد اصول مبارزه با پول‌شویی ولفسبرگ^۳ را بررسی و

1. Basel Institute on Governance

۲. پروفیسور مارک پیث و گما آیولفی، دانشکده قضایی دانشگاه باسل.

۳. برای متن کامل اصول ولفسبرگ و بیانات ولفسبرگ درباره تأمین بودجه تروریسم، ر.ک.

← www.wolfsberg-principles.com.

پیشرفت‌های آن را ترسیم می‌کند و همچنین به آنچه این گروه ممکن است در آینده بپردازد، نگاهی می‌اندازد دورنمای توسعه خود گروه نیز بررسی و برخی از استلزاماتی که ممکن است در فعالیت خود داشته باشد مطرح می‌شود. اما پیش از هر چیز، قسمت نخست این بخش به جایگاه این صنعت می‌پردازد که این ابتکار را به فضای تاریخی اخیر آن رهنمون شده است. بنابراین، پیش‌زمینه این پیشرفت‌ها و همچنین تعامل ایجاد شده میان ابتکارات قانونی و «حقوق نرم» ترسیم می‌شود و کمک به بدنه رو به رشد قواعد ضدپول‌شویی را ادامه می‌دهد.

۲-۱۲-۸ بخش خصوصی فعال می‌شود، ولی حالا چرا؟

یکی از جنبه‌های مباحث انتقادی راجع به بنگاه‌های چندملیتی که مدت‌ها مورد بحث بوده، آن است که شرکتهای مختلط، گروه‌های مهم صنعتی و صنایع خدمات مالی ممکن است نسبت به تولید ناخالص بسیاری از کشورهای کوچک، گردش کاری و حتی نه فقط در کشورهایی که فعالیت می‌کنند، بلکه در سطح جهانی نیز قدرت بیشتری داشته باشند. در سطح ملی، نفوذ امن‌ای^۱ به‌طور سنتی از طریق حضور گروه‌های فشار کانالیزه می‌شود تا بر ابتکارات قانونی مؤثر بر دادوستد آنها تأثیر گذارد. اما مسئله اتخاذ رویکردی فعال‌تر برای تأثیرگذاری بر مقررات و تعریف قواعد خود، با در نظر گرفتن پویایی جهانی شدن، به‌طور معین برای بخش خصوصی و مخصوصاً در سطح بین‌المللی الزامی منطقی را به‌وجود آورده است. باین‌حال، در فضای طراحی ابتکارات ضدپول‌شویی این سؤال جدی‌تر است: چرا شرکت‌ها فقط در همین چند سال اخیر فعال شده‌اند و چرا، برای بیش از یک دهه، تعریف قواعد مبارزه با پول‌شویی را تماماً به ناظران واگذار کرده‌اند؟

این مسئله از آن جهت عجیب است که این خود بانک‌ها بودند که از پیشنهاددهندگان کشورهای گروه ۷ و دیگران درخواست کردند تا محدودیت‌هایی برای بازارهای مواد مخدر غیرقانونی ایجاد کنند. مخصوصاً بانک‌های ایالات متحده از پیش یاد گرفته بودند تا با

→ نسخه اولیه این اصول در ۳۰ اکتبر ۲۰۰۰ در شهر زوریخ سوئیس منتشر شد.

گزارش مرتب نقدینگی^۱ کنار بیابند. این گزارش به مقررات قانون رازداری بانکی ۱۹۷۰ باز می‌گردد و بهایی پذیرفتنی برای شرکت در مبارزه با جنایات سازمان یافته تلقی می‌شده است. با اینکه سیاست‌های «مشرتی خود را بشناس» ناشی از قواعد مبادلات سهام نیویورک برای شرکت‌های بورس اوراق بهادار ناآشنا نبود، اما بانک‌ها برای درگیر شدن در سیاست‌های «مشرتی خود را بشناس» و «پشتکار شایسته درباره مشتریان» آماده نبودند. این مفاهیم هم مداخله‌گرانه و هم پرهزینه و سنگین تلقی و شاید این‌گونه در نظر گرفته می‌شدند که مفاهیمی اروپایی‌اند که مناسب سنت بانکداری آمریکایی نیستند. بد نیست یادآور شویم که در این فضا، اولین نمایندگان ایالات متحده در گروه ویژه امور مالی، در پاییز ۱۹۸۹، هیچ‌گونه تمایلی به ارتقای سیاست‌های «مشرتی خود را بشناس» یا گزارش مبادلات مشکوک نداشتند. در آن زمان، علاقه اولیه آنها بر ایجاد سازوکارهای کنترل جهانی بر جریان مالی، هم به صورت نقد و هم – تا حد امکان – به صورت انتقال الکترونیکی دارایی‌ها متمرکز بود و هیچ امری دال بر این نبود که خود بانک‌ها در این زمان عقاید مختلفی نسبت به ناظران خود دارند. با تمرکز بر انتقال پول، تأکیدی بر مرحله جاسازی یعنی تودیع پول در نظام مالی ایجاد شد. بنابراین، پیچیدگی‌های لایه‌سازی بعدی و مراحل یکپارچه‌سازی به‌طور مستقیم مورد رسیدگی قرار نگرفت. به دلایل مختلف امکان پذیرش این رویکرد وجود نداشت و شاید دلیلش آن بود که اقدام علیه پول شویی در مراحل بعدی بسیار پرهزینه بود یا اینکه پی‌جویی وجوه، حداقل به‌طور نظری، مشکل را در سرچشمه حل می‌کرد و بنابراین، هرگونه کنترلی را در مراحل بعدی زاید می‌ساخت.

به نظر می‌رسد پیشرفت‌های اواخر دهه ۱۹۸۰ جهان بانکداری را به‌خصوص به این دلیل غافلگیر کرد که ناظران انگلستان، فرانسه و سوئیس با یکدیگر به همکاری پرداختند و با ناظران ایالات متحده در فضای طراحی ۴۰ توصیه‌نامه گروه ویژه امور مالی^۲ قراردادی امضا کردند که در آن اروپایی‌ها مفاهیم خود را معرفی کردند و به این نتیجه رسیدند که پیوستن به این فرایند یکی از شدیدترین سازوکارهای اجرایی است که تا به حال در حقوق بین‌المللی شناخته شده است. قواعد «پشتکار شایسته درباره

1. Routine Cash Reporting (CTR)

2. www.1.oecd.org/fatf.

مشتریان» در ۴۰ توصیه‌نامه گروه ویژه امور مالی با ترکیب راهبردهای ملی و توصیه‌نامه بین‌المللی پیشین کمیته باسل (بیانیه اصول باسل^۱ ۱۹۸۸)^۲ ایجاد شد. مقررات «مشتری خود را شناس» در این توصیه‌نامه‌ها از حقوق سوئیس اخذ شده و «بیانیه اصول باسل» پشتکار شایسته درباره مشتریان را در شرایط خاص افزایش داده است و ریشه الزام به گزارش‌دهی در توجیهات ارشادی انگلستان نهفته است. در عوض، ایالات متحده نیز توصیه‌نامه‌های گروه ویژه امور مالی را تحصیل کرد، یعنی حمایت از آن چیزی که در کنوانسیون ۱۹۸۸ وین^۳ به دست آمد و عبارت بود از التزام جامعه بین‌المللی به جرم‌نگاری پول‌شویی برای مجازات درآمدهای نامشروع و توافق بر اشتراک‌گذاری اطلاعات، حتی در زمانی که هنوز به موضوع مواد مخدر محدود بود.

در دهه‌های بعد، ناظران بانکی در سطح ملی با جامعه بانکداری خود (و همچنین بعداً با نظام غیربانکی) نزاع داشتند تا این مقررات را اجرا کنند. نتیجه ملغمه‌ای بود از قواعد نسبتاً متنوعی که اثر افزایش فوری بر رقابت نظارتی و واسطه‌گری نظارتی را به همراه داشت و بنابراین پول‌شویان توانسته‌اند از این ناسازگاری میان مراکز مالی مختلف سود ببرند. دهه ۱۹۹۰ شاهد گسترش رو به رشدی از قانون‌گذاری‌های ضدفساد برای انتقال درآمدها و سایر جرائم بود، اما در رابطه با «پشتکار شایسته درباره مشتریان» در سطح بین‌المللی امور آرام شده بود و حدود یک دهه (تقریباً تا سال ۱۹۹۹) در این حوزه هیچ اتفاقی نیفتاد. این وضعیت مخصوصاً برای بانک‌های فعال بین‌المللی ناخوشایند بود، زیرا آنها باید تمام این معیارهای مختلف را به‌طور هم‌زمان اجرا می‌کردند — و در عین حال دائماً خطر از دست دادن مشتریان خود و جذب آنها را از سوی رقیبانی که در جای دیگر مطابق چارچوب تنظیمی انعطاف‌پذیرتری فعالیت می‌کردند بپذیرند. نیاز به هماهنگی بیشتر کاملاً روشن شد، اما بانک‌ها منتظر بودند تا ناظران حرکت بعدی را انجام دهند. با این حال، سرانجام بانک‌ها فهمیدند این حرکت احتمالاً در آینده

1. Basle Statement of Principles (BSP)

۲. بانک تأدیه‌های بین‌المللی: کمیته باسل راجع به نظارت بانکداری: پیشگیری از استفاده کیفری از نظام بانکداری به‌منظور پول‌شویی، بیانیه اصول، دسامبر ۱۹۸۸.

۳. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روان‌گردان ۱۹۹۸ که در ۲۰ دسامبر ۱۹۸۸ در وین نهایی شد.

نزدیک صورت نخواهد گرفت، به خصوص به این دلیل که بین سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۰، گروه ویژه امور مالی اولویت‌های دیگری را طراحی کرد و به جای اصلاح بیشتر معیارها و عملکرد خود، بر مراکز برون‌مرزی و مخصوصاً بر کشورها و قلمروهای به اصطلاح غیرهمکار متمرکز شده بودند.

باز هم کمیته ناظران بانکداری باسل و همچنین تا حدی کارگروه ارتشای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بودند که — مستقل از هم — و فزاینده این دیدگاه را اتخاذ کردند که بر روی «پشتکار شایسته درباره مشتریان» باید کار بیشتری انجام شود. ناظران و بانک‌های مرکزی در سطح دنیا نسبت به خطرهایی که مناطق امن برون‌مرزی بر ثبات مالی جهانی وارد می‌کنند نگرانی فزاینده‌ای پیدا کردند. با این حال، اثبات ادله قطعی برای این نگرانی‌ها دشوار است، چه رسد به تعیین میزان آنها. این مسائل در سطح خرد از سوی گروهی تخصصی در مجمع ثبات مالی^۱ رسیدگی شد. کمیته نظارت بانکداری باسل^۲ جتهی را که مجمع ثبات مالی ارائه کرده بود اتخاذ کرد، اما تجزیه و تحلیل خود را بر سطح خرد انجام داد، به این معنا که آنها نیاز به حوزه نظارت شده بانکی برای دفع مشتریان پرخطر را مدنظر قرار دادند. این ابتکار تا حدی تلاش‌های مجمع ثبات مالی در مورد کشورها و قلمروهای غیرهمکار را منعکس می‌کند، اما فشاری متفاوت به آن وارد — و خانه خود را پاک می‌کند و به جای فشار آوردن به متمردان، با هدف مجبور کردن آنها به اطاعت، نقاط ورودی را کنترل می‌کند.

کارگروه ارتشای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی — که به تازگی کنوانسیون راجع به مبارزه با ارتشا در دادوستدها را به پایان رسانده بود^۳ —، با توجه به سوءاستفاده مراکز مالی برای ارتشا، دامنه فعالیت خود را گسترش داد. ثابت شد که این پیشرفت مهم است، زیرا در همین فضا سازمان غیردولتی متخصص در مبارزه با فساد، یعنی شفافیت بین‌المللی، با همکاری برخی بانک‌های خصوصی ابتکاری را برای جلب کمک آنها در پیشگیری از سوءاستفاده از مراکز مالی برای ایجاد اموال نامشروع، پرداخت رشوه

1. Financial Stability Forum (FSF)

2. Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)

۳. کنوانسیون مبارزه با ارتشا کارگزاران دولتی خارجی در دادوستدهای بین‌المللی، ۲۱ نوامبر ۱۹۹۷، که در ۱۹ دسامبر این سال به امضا رسید و از ۱۵ فوریه ۱۹۹۹ لازم‌الاجرا شده است.

و پول‌شویی آنها آغاز کرد. این زمان‌بندی به‌نظر مناسب می‌رسید، زیرا سوءاستفاده از بانک‌های خصوصی از سوی کارگزاران فاسد در دهه ۱۹۹۰ فاش شد و کارگزاران عالی‌رتبه‌ای شناسایی شدند که مقادیر عمده‌ای از اموال را از طریق بانک‌های آمریکایی و اروپایی‌ای که تلقی سستی نسبت به اصول ضدپول‌شویی نشان داده بودند اقدام به پول‌شویی کرده بودند. همان‌طور که در گزارش کمیته فرعی ایالات متحده درباره بانکداری خصوصی آمده بود، خسارات وارده به اعتبار بانک‌های مورد نظر جدی بود. این گزارش با اشاره به کوتاهی و سستی خاصی که نه فقط راجع به بانک‌های مورد نظر بود، بلکه به ماهیت بانکداری خصوصی جهانی بازمی‌گشت، انتقاداتی به‌عمل آورد. این پیشرفت‌ها به ایجاد یک فضای تغییر کمک کرد — با این تفاوت قابل توجه که این بار خود بانک‌های تحت تأثیر تصمیم گرفتند تا با این مسائل دست و پنجه نرم کنند.

۳-۱۲-۸ طراحی معیارهای صنعتی

در مرحله نخست فرایند ولفسبرگ، گردانندگان با بانک‌های اصلی ایالات متحده و اروپا صحبت کردند تا آنها را قانع کنند که با هم بودن و ارائه تعریفی مشترک از معیار ضدپول‌شویی هم می‌تواند به نفع بانک‌ها و هم به نفع کل جامعه باشد. همچنین، روشن است که این پیشرفت برای بانک‌ها زمین بازی مسطحی را در شرایط رقابتی ایجاد می‌کند. همچنین اگر ناظران معیار مشترکی اتخاذ کنند، به کاهش تنوع و عدم قطعیت کمک می‌کند — نتیجه نهایی آنکه امکان دارد هزینه‌های مدیریت خطر را تقلیل دهد. از منظر مبارزه با فساد و سوءاستفاده مالی، همان‌گونه که خصوصاً از سوی «فرمانروایان» اعمال شده است، تلاش بانک‌ها برای بازنگری در تشریفات و قواعد داخلی خود مبادلات برون‌مرزی را هم دربرمی‌گیرد و بالطبع زیرپا گذاشتن مقررات جدید (در آن زمان) ضدفساد را از سوی مشتریان دشوار می‌کند.

بانک‌های شرکت‌کننده در روزهای اولیه این نوآوری بسیار مراقب بودند، زیرا این فرایند جدید نتیجه‌اش قطعی نبود. معیار توسعه این نوآوری‌ها در بانک‌ها برای ملحق شدن به این گروه، بر مبنای اهمیت فعالیت‌های بانکداری خصوصی آنها و همچنین برای تضمین ترویج جغرافیایی — تاحدامکان — بود. برخی از بانک‌ها نیاز به اقناع شدیدی

— مخصوصاً از سوی همتایان خود — داشتند تا به این فرایند ملحق شوند. این نوآوری در واقع پس از اینکه دو بانک مشهور، در نشست اول اکتبر ۱۹۹۹ تصمیم گرفتند به عنوان گام نخست قواعد پیروی صنفی داخلی ضدپول شویی شان را مبادله کنند اوج گرفت. این گروه با فعالیت بر این مبنای متعاقباً تصمیم گرفت مخرج مشترکی را استخراج و بر مبنای آن معیاری وضع کند. «اصول ولفسبرگ» اولیه نتیجه این تلاش‌های ابتدایی بود. نخستین تجدیدنظر در این اصول در ماه مه ۲۰۰۲ منتشر شد و تا حدی در نتیجه روزآمدسازی معمول داخلی‌ای که اعضای گروه در دوره میانی برعهده گرفتند و همچنین در پاسخ به پیشرفت‌های جدید در سطح بین‌المللی مثل «پشتکار شایسته درباره مشتریان از سوی بانک‌ها» از طرف کمیته باسل منعکس شد.^۱ این فرایند نشان می‌دهد طراحی این اصول قطعاً پایانی بر خودش نبوده و تحولات بعدی در آنها مورد انتظار است. همچنین، پویایی کارگروه همان‌طور که پیش‌نویس فوری بیانیه ولفسبرگ درباره سرکوب تأمین مالی تروریسم نشان داد، پیشرفت کرد: این بیانیه در اوایل ۲۰۰۲ منتشر شد. همچنین یک جزء مکمل این فرایند، تلاش‌های گروه برای در دسترس قرار دادن و قابل استفاده کردن این اصول برای سایر مؤسسات مالی‌ای بود که ممکن بود بخواهند آنها را اعمال کنند. برای کمک به این مؤسسات، گروه برخی جزئیات این اصول را در بخش «سؤال‌های متداول» سایت اینترنتی خود بررسی کرد. این متون راهنما و توضیحات تکمیلی کارگروه‌های فرعی متشکل از نیروهای انسانی باتجربه و ارشد، که از بانک‌های شرکت‌کننده جذب شده بودند، تدوین کرده‌اند.

برای حسن ختام این فرایند، گروه ولفسبرگ در اکتبر ۲۰۰۰ کنفرانس مطبوعاتی برگزار کرد تا این اصول را منتشر و درباره آنها تبلیغ کند. مطبوعات بین‌المللی کنجکاو بودند و بنابراین عجیب نبود که بسیاری از روزنامه‌نگاران و همچنین ناظران از خود بپرسند «خوب، که چه؟ آیا این اصول بر پول شویی فائق خواهد آمد؟» این کار پرسش‌هایی را درباره پیامی که این گروه به ناظران می‌فرستد، ایجاد کرده — و می‌کند: در اتخاذ این نوآوری، آیا

۱. بانک تأدیه‌های بین‌المللی: کمیته باسل راجع به کارگروه نظارت بانکداری درباره بانکداری خارج از کشور، پشتکار شایسته درباره مشتریان از سوی بانک‌ها، اکتبر ۲۰۰۱.

بانک‌ها نسبت به مقررات دیگر یک صنعت که از پیش به دقت تنظیم شده و اکنش نشان می‌دهند یا این جنبشی از سوی بخش خصوصی برای تکمیل چارچوب مقررات است؟^۱

۴-۱۲-۸ چه استدلالی ورای این نوآوری وجود دارد؟

این اصول به عنوان کدی رفتاری که بر بانکداری خصوصی متمرکز می‌شود مخصوص این بخش از دادوستد هستند، اما در عین حال، بسیار گسترده شده‌اند و در حوزه‌های خاصی کاملاً مبهم‌اند. این نیز صحیح است که نسخه نخست معیارها تغییراتی اساسی در «پشتکار شایسته درباره مشتریان» ایجاد نمی‌کند و به مفاهیم شناسایی پیشرفته، ولی کاملاً اثبات شده و دقت مضاعف در موارد غیر معمول تکیه دارد. این نسخه به مسئله چگونگی شناسایی مالکان ذی‌نفع می‌پردازد، ولی باین حال، مسئله واگذاری «پشتکار شایسته درباره مشتریان» به اشخاص ثالث را خواه کارگزار باشد و خواه مؤسسات مالی دیگر (مخصوصاً بانک‌های طرف معامله) مبهم باقی گذاشته است.

در حالی که این اصول نوش‌دارویی برای مبارزه با پول‌شویی نیستند، اما امکان پل زدن بر روی «شکاف میان آمریکا و اروپا» را دارند و این نکته را به ذهن متبادر می‌کنند که تا همین اواخر، ایالات متحده زمان سختی را برای تقویت مقررات ضد پول‌شویی خود داشته است: طرح‌های رئیس‌جمهور کلینتون برای تحکیم نظام مقرراتی از سوی کنگره‌ای رد شد که تحت سیطره جمهوری خواهان بود و با تغییرات هدفمند در آن زمان مخالف بودند.^۲ باین حال، قوت واقعی اصول ولفسبرگ در این واقعیت نهفته است که بانک‌های شرکت‌کننده متعهد به اعمال این قواعد در تمام فعالیت‌های خود در داخل و خارج و همچنین در مراکز برون‌مرزی هستند. اگر بتوان فرض کرد که اعضای این گروه ۶۰ درصد بانکداری خصوصی بازار جهانی و شاید ۵۰ درصد سهم بازار را در هریک از مقاصد

۱. برای نمونه نظرهای مطبوعاتی، ر.ک.

The New York Times, Editorial 11.6.2000, American Banker, 11.6.2000, Financial Times, 23.10.2000, The Banker, 01.10.2001.

و برای ارجاعات بیشتر، ر.ک. بخش نظرهای مطبوعاتی سایت اینترنتی اصول ولفسبرگ.

2. See International Counter-money Laundering and Foreign Anti-corruption Act 2000, House of Representatives Report 106/2728, Committee on Banking and Financial Services, Chairman Leach.

کلیدی برون‌مرزی در دست دارند، این قواعد در عمل استعداد عظیمی را برای تبدیل شدن به اصولی برجسته در تمام این صنعت خواهند داشت.

با اینکه حدس زدن راجع به انگیزه هریک از شرکت‌کنندگان در الحاق به این نوآوری دشوار است، اما تردید اندکی وجود دارد که عناصر مختلف خطر (که عملاً در سند «پشتکار شایسته درباره مشتریان» باسل تشریح شده بود)^۱ در اذهان بانکدارانی که به حضور در نشست‌های ابتدایی دعوت شده بودند، همچنان در اولویت باشد. افزون‌بر این، باید به یاد داشت شرایطی که در سند «پشتکار شایسته درباره مشتریان» باسل و توصیه‌نامه‌های گروه ویژه امور مالی تنظیم شده است، متوجه ناظران ملی و رهنمودهایی برای معیارهای مقرراتی حداقل هستند. اما اعمال قواعد زمان‌بر است و اصلاحات بعدی غالباً زمان بیشتری می‌برند. شاید این وقفه زمانی عاملی بود که بانک‌ها را وادار کرد تا خودشان فعال شوند: نیاز به مواجهه با خطر در حالتی جامع، به مسئله بزرگی درباره اعتبار برخی بانک‌ها تبدیل شد و آنها نمی‌توانستند منتظر قانون‌گذاری تدریجی باشند. همچنین، با اینکه رهنمودهای فوق‌الذکر اساساً متوجه ناظران است، اما بانک‌ها نیز پذیرفتند که در سطح ملی می‌توان تأثیرگذار بود، زیرا دولت‌ها همیشه به دنبال آن چیزی هستند که در رابطه با خودتنظیمی ادامه داشته و با فرض اینکه بخش خصوصی بهترین اقدامات را با کمک گرفتن از سنت‌های مختلف اتخاذ کرده است، این اصول تقریباً به‌طور قطعی بر قوانین پیشنهادی راجع به این حوزه تأثیر خواهند گذاشت.

همچنین، این مطلب به درستی مورد توجه منتقدان قرار گرفت که این اصول فاقد سازوکار اجرایی مشخص‌اند. باین‌حال، نظارت غیرمستقیم از طریق نهادهای نظارتی‌ای تأمین می‌شود که گروه ولفسبرگ با آنها ملاقات‌های منظمی دارد: این معیارها اگر نتوانسته باشد ناظران را به اقدام کردن تحریک کرده باشد، سبب شده است که به‌طور قابل توجهی دقیق‌تر از آنچه در گذشته بوده‌اند، باشند.

۵-۱۲-۸ بازی «پینگ‌پنگ» با ناظران: ایجاد «رویکرد مبتنی بر خطر»

حتی اگر قواعد «پشتکار شایسته درباره مشتریان»، که از سوی کمیته باسل تهیه شده‌اند،

1. Ibid. Paras. 8-17.

به‌هنگام انتشار اصول ولفسبرگ از لحاظ تدارک پیشرفته بودند و حتی با اینکه این قواعد اشارهٔ مختصری به این اصول می‌کرد و آن را کد رفتاری اختیاری می‌دانست که می‌توانست اساس رهنمودهای نظارتی را تشکیل دهد، اما جایگزینی برای آن اصول محسوب نمی‌شد، کاملاً قطعی است که این اسناد تأثیر متقابلی بر هم می‌گذارند.^۱ گروه ولفسبرگ در پرتو متن کمیتهٔ باسل به فرایند خودانتقادی ادامه می‌دهد و در فرایندی صحیح، در این اصول اصلاحات بیشتری انجام خواهد داد. این فرایند متقابل ممکن است در نشست‌های مشترک بعدی بانک‌ها و ناظران در سال‌های پس از انتشار اصول نیز محقق شود و این «گفت‌وگو» شاید در پاراگراف نهایی بیانیهٔ ولفسبرگ دربارهٔ تأمین مالی تروریسم آشکارتر باشد. فهرست حوزه‌های بحث بیشتر با نهادهای دولتی، نه فقط پاسخی از سوی بانک‌هاست، بلکه نشان می‌دهد آنها چه چیزی را برای کمک به مبارزه با تروریسم ممکن می‌دانند و بلکه با برجسته کردن حوزه‌هایی که خود ناظران باید فعال باشند و مسئولیت بپذیرند، دست پیش نیز می‌گیرد — نقشی که معمولاً به‌خود قاعده‌گذاران واگذار شده است؛ برای مثال، تقاضاهایی از سوی ناظران راجع به تضمین قانون‌گذاری ملی مطرح شده تا به مؤسسات مالی این امکان را بدهد که نقش خود را در مبارزه با تروریسم ایفا کنند. هیچ تردیدی نیست که جامعهٔ بانکداری، به مبارزه با تروریسم متعهد شده است، هرچند این رویکرد باز «عامل فشار» ممکن است تا اندازه‌ای واکنش به واگذاری مسئولیت در نتیجهٔ ۱۱ سپتامبر باشد و نشان دهد سطح اعتماد گروه، هنگامی که به تعامل با ناظران می‌پردازد، افزایش یافته است.

در برخی حوزه‌ها، میان دیدگاه‌های ناظران و بانکداران تنش‌هایی وجود دارد: بانک‌ها در مورد توسعهٔ قواعد بسیار نگران‌اند، ولو اینکه این قواعد برای بانکداری خصوصی قابل قبول باشد، ولی برای بانکداری جزئی یا سایر بخش‌های این صنعت مناسب نباشد. برای مخالفت با فراگیری این گرایش، بانک‌ها در تلاش‌اند تا به «باسل» نشان دهند چه چیزی واقع‌گرایانه است و رویکرد مدیریتی خطر منطف‌تر کجا کارآمدتر خواهد بود. می‌توان گفت یکی از موفقیت‌های مهم صنعت بانکداری در طول دو سال اخیر، پیروزی بر ناظران است؛ یعنی هنگام طراحی هنجارهای خود، به‌جای

1. Ibid. P.5 Footnote 4.

رویکرد قاعده‌محور، از «رویکرد خطر‌محور» پیروی می‌کنند.^۱

با این حال، تفاوت میان رویکردهای «خطر» و «قاعده‌محور» چیست؟ مورد اخیر، منطقه حفاظت شده دولت است که به‌طور خودگردان در سطح ملی عمل می‌کند و در پاسخ به تعهدات بین‌المللی یا منافع خودش به‌کار می‌برد. مفهوم مدیریت خطر نیز متضمن ایجاد قواعد و تشریفات است، اما در سطح خردی از یک شرکت. هرچند ممکن است آنها نیز در واکنش به قانون‌گذاری یا توصیه‌های بین‌المللی وضع شوند — و بنابراین به‌نظر می‌رسد زمینه مشترکی میان دو رویکرد وجود داشته باشد. اما رویکرد قاعده‌محور، از هنجارهای انتزاعی و تجویزی استفاده می‌کند و واکنش به تصور نگران شکست‌های گذشته در نظام محسوب می‌شود. از سوی دیگر، مدیریت خطر گرایش دارد که عمل‌محور باشد و هم در تجربه‌های گذشته و هم آینده ریشه دارد. بنابراین، یکی از مشخصات مدیریت خطر انعطاف‌پذیری آن است: با اینکه تشریفات پیروی داخلی‌ای وجود دارد که باید دنبال شوند، اما نظام‌هایی نیز هستند که به هر یک از شرکت‌ها امکان می‌دهند عوامل خطر را تغییر دهند. این وضعیت ممکن است خود را در تصادم میان کسانی که در خط مقدم دادوستد قرار دارند و کسانی که مسئول مدیریت خطرند، مخصوصاً در بازارهای به‌شدت رقابتی نشان دهد. ممکن است این نوع تنش جنبه منفی رویکرد خطر‌محور باشد، اما در عین حال به‌نظر می‌رسد شرکت‌هایی که به‌طور فعال نظام‌های مدیریت خطر خود را ارتقا و توسعه می‌بخشند نیز نوعاً در یک‌چهارم برتر شرایط عملکرد قرار دارند و در اداره شرایط و توانایی کنترل بهتر ظاهر می‌شوند^۲ — شاید دیدگاه سنتی پیروی، به‌تدریج بتواند به‌عنوان باری سنگین مورد تجدیدنظر قرار بگیرد.

ابعاد دیگر مدیریت خطر در این فضا، به عناصر خطر دادوستد و جنبه‌های مختلف خطرهای عملیاتی در شبکه‌های به‌هم‌آمیخته راهبردی و سیاست‌گذاری نیز توجه می‌کنند. این به‌معنای آن است که مدیریت خطر به‌طور کامل از کارکرد اداره عقبه به نگرانی «پشتکار شایسته درباره مشتریان» بسط داده شده است: هدف این راهبرد آن است که مدیریت خطر از طریق چارچوبی در سازمان جا بیفتد که به‌طور خاص طراحی

1. Ibid. Para. 20.

2. PA Consulting Global 'IRM' Survey 2001.

و اجرا می‌شود و در آن خطر شناسایی، کمیت‌گذاری، کنترل و گزارش می‌شود.^۱ با توجه به نتیجه نیز تفاوت‌هایی میان این دو رویکرد وجود دارد. ممکن است پیروی از قواعد هنوز بار نتایج را برعهده دولت قرار دهد، زیرا آنها که از قانون تبعیت می‌کنند نمی‌توانند به‌علت کمبودهایی مسئول شناخته شوند که از سوی مقررات در نظر گرفته نشده‌اند. باین حال، این امر مخصوصاً در فضای در حال تغییری که بانکداران خصوصی فعالیت می‌کنند، سازنده نیست. به‌طور سنتی، مدیریت خطر بر کنترل خسارت‌های عمده‌ای متمرکز می‌شود که از نظر تاریخی با خطرهای اعتبار و بازار همراه بوده است، درحالی‌که موضوع عمدتاً این بوده که خسارت‌های عمده از دادوستد و شکست‌های عملیاتی ناشی می‌شود (و بانکداری خصوصی به‌طور خاص در معرض انواع خاصی از خطرهای عملیاتی قرار دارد).^۲ بنابراین، این پاسخی کافی برای بانک‌ها نیست که صرفاً از تعهدات قانونی پیروی کنند، بلکه باید راهبردهایی را اتخاذ کرد که به خطرهای می‌پردازند – و در اینجا بانک‌ها مسئولیت پاسخ‌گویی به این ایراد را برعهده خواهند گرفت.

در شرایط عملی، به بانک‌ها چراغ سبز نشان داده شده تا نظارت بر مشتریان را با ابزارهای ساده (و نسبتاً ارزان) شروع کنند، مگر اینکه شاخص‌های خطر کشف شوند. هنگامی که خطرهای خود را نشان می‌دهند، مؤسسات مالی مجوز کاملاً متمایز و درجه‌بندی شده‌ای از تحقیقات بیشتر را فعال می‌کنند – نظامی که نسبت به تأیید معیار شده موارد روزهای اولیه پیروی از سیاست‌های ضدپول‌شویی، بسیار کارا تر است. درست همانند نمونه «رویکرد خطر محور»، تشریفات نوینی وجود دارد که در موارد به‌اصطلاح «افراد آشکارا سیاسی»^۳ اعمال می‌شوند و به شناسایی کارگزاران، اعضای قانون‌گذار دولت، کارگزاران ارشد نظامی و اطرافیان آنها می‌پردازند و حسن‌نیت یا مشروعیت تحصیل اموالشان را احراز می‌کنند.

از سوی دیگر، بانک‌ها باید آماده باشند تا از شناسایی مالکان ذی‌نفع فراتر روند و به شناسایی ساختارهای مربوط به اشخاص حقوقی‌ای هم بپردازند که ممکن است اشخاص

1. Ibid.

2. Tim Shephard-walwyn, Operational Risk Management in Private Banking, Association of Foreign Banks in Switzerland, Zurich 21 June 2002.

3. Politically Exposed Persons (PEP)

حقیقی از آنها برای باز کردن حساب‌های بدون نام استفاده کنند.^۱ تا به حال، بانک‌ها اطلاعاتی که دریافت کرده‌اند را مورد توجه قرار داده‌اند. با این حال، به ندرت ادله مستندی را برای مالکیت ذی‌نفع لازم دانسته‌اند. به‌عنوان بخشی از رویکرد خطرمحور — سند «پشتکار شایسته درباره مشتریان» باسل، بانک‌ها را به فراتر رفتن از معیارهای موجود تشویق می‌کند — در اینجا ولفسبرگ باید با توصیه‌نامه باسل که بیان می‌دارد رابطه بانکداری فقط زمانی باید ایجاد شود، که هویت مشتری به‌نحو رضایت‌مندانهای بررسی شده باشد، سازگار شود.^۲ قطعاً همان‌طور که در بالا نیز ذکر شد، محتوای سند باسل قانونی خودکار نیست، بلکه توصیه‌هایی به ناظران کشورهای عضو است که ممکن است هنوز در سطح ملی رقیق باشند. بنابراین، مهم آن چیزی است که گروه به‌عنوان بهترین اقدام تعریف می‌کند.

هم‌گرایی ناظران و بانکداران بر رویکرد خطرمحور به تواناسازی مؤسسات مالی در طراحی مفهوم جدید جامعی از حوزه‌هایی چون بانکداران و کارگزاران طرف معامله منتهی شده و این مفاهیم به‌طور خلاصه در پایان این مطالعه موردی خواهد آمد.

۸-۱۲-۶ پیشرفت‌های نوین

بدیهی است گروه ولفسبرگ تحت تأثیر وقایع ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ قرار گرفته است. درک این مطلب که مسئولان عالی‌رتبه ناظر بر پیروی از اصول و مأموران متصدی مدیریت خطر بانک‌های مهم با چه سرعتی به تأثیر وقایع وحشتناکی که ممکن بود بر مؤسسات آنها داشته باشد پی بردند قابل ملاحظه است. در بعدازظهر آن روز شوم، نظام‌های آنها در چنان موقعیتی قرار داشتند که آماده جست‌وجوی نام‌ها بودند. با این حال، جست‌وجو بر مبنای فهرست نام‌ها و سازمان‌ها، بخشی از الگوی پیشگیری و ردیابی وضعیت مالی عوامل ترور است و حوزه‌ای نیست که نوعاً در دامنه بانکداری خصوصی بگنجد. تمرکز بر تروریست‌ها معمولاً با جرمه‌های اقتصادی در مقیاس گسترده قابل مقایسه نیست و مبالغ بسیار کوچک‌تری را دربرمی‌گیرد. این مبالغ معمولاً به‌جای بانکداری خصوصی در حوزه

1. Basel Committee on Banking Supervision, Paras. 32-33.

2. Ibid. Paras. 21-23.

بانکداری خرد وارد می‌شود. این کار استلزاماتی برای معیارهای آگاهی دارد که بانک‌ها باید — با این ضرورت که باید در دادوستد روزانه در سطح پایین‌تری عمل کنند — آن را حفظ نمایند. نمونه پرداخت به «دانش‌آموزانی» که در ایالات متحده مرتکب حملاتی شده بودند، فقط یکی از برجسته‌ترین مواردی است که این دشواری را به تصویر می‌کشد. بنابراین، این انتظار بالایی نخواهد بود که بانک‌ها باید به‌طور خودگردان در موقعیتی باشند که سرمایه‌هایی را که عمدتاً به‌منظور تأمین مالی فعالیت‌های تروریستی است شناسایی کنند. این دشواری با بی‌میلی بسیاری از ناظران ملی در تعریف «تروریسم» تشدید می‌شود و بانک‌ها را بدون رهنمودی انتزاعی رها می‌سازد و باعث می‌شود ترجمه این مفاهیم در سازوکارهای مدیریت خطر برای آنها دشوار شود. همان‌طور که پیشتر نیز گفته شد، این مشکل به‌نحوی آشکار بر بیانیه و لفسبرگ درباره تأمین مالی تروریست‌ها تأثیر گذاشته و درحالی که بانک‌ها به‌روشنی ملتزم به همکاری شده‌اند، — شبیه روشی که برای پرداختن به موارد محرومیت به‌کار بردند — اطلاعاتی را نیز درخواست کرده‌اند.

۷-۱۲-۸ حرکت‌های بعدی

۷-۱۲-۸-۱ ولفسبرگ به‌عنوان شریکی کلیدی در تدوین توصیه‌های گروه ویژه امور مالی

بدون شک، مهم‌ترین متن حاضر — جدا از سند باسل — سند مشورتی گروه ویژه امور مالی است.^۱ بیشتر آنچه پیشتر بررسی شد، در ارزیابی گروه ویژه مالی جمع‌آوری شده است: این گروه دوباره آمادگی بحث درباره دامنۀ اموری را دارد که تحت پوشش قواعد «پشتکار شایسته درباره مشتریان» قرار می‌گیرند. جالب اینکه برای اولین بار، این گروه بر تشریفات واقعی «پشتکار شایسته درباره مشتریان»، که شامل مسائلی چون اتکا بر اشخاص ثالث برای شناسایی و تأیید تعهدات می‌شود، متمرکز شده است.

انتظار می‌رود گروه ولفسبرگ همکار ارزشمندی در فرایند مشاوره باشد، زیرا درباره اینکه کدام اقدام قابل اجراست، امکان دارد استدلال معتبری ارائه کند. در رأس این امور کارگروه‌های فرعی ولفسبرگ نیز برخی مفاهیم کاملاً بدیع را در حوزه‌های خاص، به‌ویژه

1. Financial Action Task Force on Money Laundering : Review of the FATF Forty Recommendations Consultation Paper 30 May 2002.

در باره «بانکداری طرف معامله» و «کارگزاران و عرضه‌کنندگان»^۱ طراحی کرده‌اند. این مشارکت عمده در توضیحات عینی‌اش از چگونگی معنای پشتکار شایسته خطر محور در این حوزه‌ها نهفته است؛ یعنی باید چه پرسش‌هایی را درباره «بانک‌های پاسخ‌گو» با توجه به وضعیت نظارتشان، که ممکن است به‌طور عمده نسبت به مقر شرکت‌ها متفاوت باشد، پرسید.

۸-۱۲-۸ آیا ولفسبرگ رشد خواهد کرد؟

گروه ولفسبرگ در حال حاضر متشکل از دوازده بانک است که همه آنها دارای بخش بازرگانی بانکداری خصوصی مهمی هستند. در عضویت این گروه کوچک مزایا و جذابیت‌های آشکاری وجود دارد که از جمله عبارت‌اند از کارکرد تصمیم‌گیری درباره فرایندها، اجرایی کردن پیش‌نویس‌ها، توسعه اعتماد میان شرکت‌کنندگان و تضمین مشارکت فعال در نشست‌ها. جنبه منفی کوچک باقی ماندن گروه نیز آن است که ممکن است اتهامات نخبه‌سالاری و انحصارطلبی وارد شود — هرچند برای اجرای این اصول در سازمان یک مؤسسه عضویت در گروه پیش‌شرط محسوب نمی‌شود. همچنین، اگر دامنه موضوع‌هایی که این گروه در آینده بررسی می‌کند با سایر حوزه‌های بازرگانی که بانک‌های آنها درگیرشان شده‌اند هم‌پوشانی داشته باشد، ممکن است استلزاماتی را هم برای اعضای فعلی و هم اعضای بالقوه به همراه آورد.

یک مفسر، در نگاه به استعداد اصول ولفسبرگ، اعمال جهانی آنها را برگزیده و پیشنهاد کرده که سرمایه‌ها باید از سوی مؤسسات مالی بین‌المللی (مانند بانک جهانی) به سوی مؤسسات مالی ای سوق یابد که شفافیت دارند و بالاترین معیارهای سیاست‌ها و تشریفات ضد پول‌شویی را اجرا می‌کنند. این «فهرست سفید» از بانک‌هایی که این معیارها را در فعالیت‌های خود در سطح جهانی اعمال می‌کنند، با مشکل واسطه‌گری مقرراتی مبارزه می‌کند و از بهترین ویژگی‌ها و اقدامات گروه ویژه مالی، گروه باسل و اصول ولفسبرگ کمک خواهد گرفت.^۲

گردانندگان و مشاورانی که در بخش نخست این فرایند نقشی محوری در اعتلا و

1. Introducers

2. Jonathan M. Winer, Globalization, Terrorist Finance, and Global Conflict Time for a White List?, EJLR Special Edition on Terrorist Financing, 2002 Forthcoming.

اجرای این نوآوری بازی کردند — مخصوصاً در مواجهه با مقررات ضدرقابتهی — مهم باقی خواهند ماند. افزون بر این، در شرایطی که هیچ سازوکار نظارتی رسمی وجود ندارد حضور جامعه مدنی حداقل حضوری خارجی را ایجاد می‌کند که اعتبار گروه را در سطح جهان افزایش می‌دهد. در مورد مسئله گسترش، سازمان‌های غیردولتی‌ای که پیشرفت‌های گروه را ترسیم می‌کنند تمایل دارند مشاهده کنند که این اصول تاحدامکان به‌طور گسترده پذیرفته شده‌اند و بنابراین شاید ترجیح دهند شاهد نوعی از طرح گسترش باشند. ازسوی دیگر، ممکن است آنها این دیدگاه را اتخاذ کنند اکنون که بانک‌ها اراده خود را در مواجهه با خطرهای پول‌شویی نشان داده‌اند، چرا نباید به حوزه‌های دیگر دغدغه‌آمیز وارد شوند و بنابراین، به عضویت گسترده به‌عنوان موضوعی کم‌اهمیت‌تر از ایجاد یک حق ورود به طبقه عالی برخی از بزرگ‌ترین بانک‌ها نگاه کنند.

فصل نهم

همکاری قضایی بین المللی

۹-۱ درآمد^۱

به دنبال رشد نگرانی‌ها درباره فساد، مطالعات انجام شده راجع به این مشکل به‌وضوح نیاز به همکاری بین‌المللی را نشان داده‌اند. دلیل نیاز به همکاری و ارائه انواع کمک‌های فنی و توسعه‌ای این است که فساد موجود در یک کشور ممکن است بر کشورهای همان ناحیه و همچنین دیگر کشورهایی که با آن روابط مهم اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، مهاجرتی و یا دیگر پیوندها دارند تأثیر بگذارد. اقدامات کشورهای در حال توسعه در ارتقای وضعیت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و همچنین بهترین اقدامات دیگر کشورها برای کمک به آنها در این راه با مانع مواجه شده است. گرایش فساد، جنایات سازمان‌یافته و مشکلات مرتبط با آن نیز به این سمت است که از کشورهایی که در آنها فراگیر شده‌اند از طریق مجاری اقتصادی و غیره به کشورهای دیگر که چنین نیستند نفوذ کنند. جهانی شدن ساختارهای تجاری، اقتصادی و اجتماعی نیز به شیوع فسادهای فردی که عناصر فراملی دارند سرعت بخشیده است.

تمهیدات مبارزه با فساد در راستای برخورد همه‌جانبه با این معضل طراحی شده‌اند. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، دیگر معاهدات کلان چندجانبه و منطقه‌ای و

۱. همکاری قضایی بین‌المللی شامل تمهیدات ذیل می‌شود:

- استرداد؛
- معاضدت قضایی (نمونه)؛
- انتقال عواید جرم؛
- نیابت قضایی؛
- نیابت قضایی، به‌ویژه انتقال محکومین؛ و
- بازبایی وجوه غیرقانونی (ردیابی، مسدود کردن و مصادره).

دیگر اسناد، مانند این مجموعه برنامه، حاوی تمهیداتی هستند که کشورها را تشویق می‌کنند برنامه‌های مبارزه با فساد داخلی را تدوین و تصویب کنند و عناصری از این برنامه‌ها را که کارایی‌شان را در دیگر کشورها به اثبات رسانده‌اند پیشنهاد می‌کنند. هدف از این تلاش فراگیر آن است که هر یک از کشورها اقدامات کافی برای مبارزه با فساد داشته باشند و تا حدی با در نظر گرفتن تفاوت‌های ملی تضمین شود که تمامی این برنامه‌ها، اگر مشابه نباشند، حداقل به اندازه کافی برای پشتیبانی از همکاری بین‌المللی انسجام دارند. این اقدامات به پیشگیری و کنترل فساد در سطح داخلی و همکاری در حوزه‌هایی مانند کمک توسعه‌ای و فنی می‌پردازند تا امکان یابند به همان اندازه در سطح بین‌المللی موفق ظاهر شوند.

عنصر باقی‌مانده تصویب تمهیداتی است که همکاری در پرونده‌های خاص فساد فراملی یا چندملیتی را تشویق و تسهیل می‌کنند. در این حوزه همکاری بین‌المللی پیچیده‌تر است، زیرا دیگر منافع اساسی نیز به میان می‌آید. از نظر کشورها، اعمال اختیارات کیفری که شامل اقدام قهرآمیز، دستگیری، بازداشت، تعقیب، محاکمه، مجازات و دیگر تمهیدات می‌شوند، قهرآمیزترین جلوه‌های قانون‌اند و به همین دلیل، به‌دقت برای دولت‌های حاکم و نهادهایشان حفظ می‌شوند. دیگر منافع مهم نیز غالباً در پرونده‌های فساد فراملی مطرح می‌شوند: بازیابی دارایی‌های نامشروع انتقال‌یافته در پرونده‌های به‌اصطلاح «فساد کلان»، اخیراً به‌عنوان یکی از این موضوع‌ها بروز یافته است. البته از نظر اشخاص، ملاحظات حقوق بشری نیز مطرح شده است.^۱ با توجه به عواقب محکومیت کیفری، معمولاً حمایت‌های حقوق بشری کشورها برای آنهایی که در مخاطره کیفری قرار دارند قوی‌ترین حربه محسوب می‌شوند و تضمین می‌کنند این افراد در تمامی حوزه‌های قضایی مربوطه از حمایت شایسته‌ای برخوردارند؛ مسئله‌ای که در پرونده‌های فراملی نگرانی شایعی محسوب می‌شود.

همکاری بین‌المللی در موارد خاص، که معمولاً از آن به‌عنوان معاضدت قانونی یا قضایی یاد می‌شود، معمولاً مطابق یک معاهده یا سند حقوقی بین‌المللی میان گروهی از کشورها یا مطابق توافق‌نامه یا ترتیبات خاصی میان کشورها به انجام می‌رسد. توافقات یا

۱. البته، حمایت از حقوق افراد نیز به‌عنوان منافع زیربنایی کشورها مدنظر قرار می‌گیرد (و در بسیاری از کشورها از مبانی قوی قانون اساسی برخوردار است) و علت وجودی برخی سازمان‌های بین‌المللی و یک اصل مبنایی برای سازمان ملل متحد به‌شمار می‌آید.

ترتیبات از لحاظ میزان رسمیتشان متفاوت‌اند و ممکن است ماهیت کلی‌شان بر جرائم خاص یا گروهی از جرائم، مانند فساد یا جرائم مرتبط با مواد مخدر تمرکز یافته یا براساس درخواست یا تحقیق خاص میان کشورها توافق شده باشد. گاهی اوقات، در صورت نبود هیچ‌گونه معاهده، توافق‌نامه یا ترتیبات رسمی باز هم امکان معاضدت وجود دارد و آن در جایی است که مراجع ذی‌صلاح کشورهای مربوطه با آن موافقت کنند. تمامی این مسائل به‌طور کامل به قوانین کشورهای مربوطه و در مواردی به موضوع مورد نظر بستگی دارد. حوزه‌های کلی معاضدت که به‌عنوان ترتیبات رسمی تر و ساختارمند پذیرفته شده‌اند، عبارت‌اند از:

۹-۱-۱ معاضدت قضایی^۱

وسیع‌ترین طبقه که شامل بیشترین اشکال همکاری مورد نیاز برای تحقیق و تعقیب موفقیت‌آمیز است. به‌طور کلی، این فرایند شامل درخواست گردآوری ادله فیزیکی، معرفی شهود و اخذ شهادت، ارائه اسناد، انجام دادن آزمون‌های جنایی و کمک‌های مشابه می‌شود. همچنین، متضمن درخواست‌های مکرر از نهادهای مجری قانون خارجی است که از طریق مراجع مرکزی دیپلماتیک و اجرایی صورت می‌گیرد و ممکن است شامل عناصر قضایی خارجی نیز بشود؛ به‌ویژه اگر کمک مورد درخواست مستلزم تمهیدات قهرآمیزی مانند تفتیش و توقیف یا نظارت الکترونیکی باشد که به‌این ترتیب ملاحظات حقوق بشری را برمی‌انگیزد. همچنین، در برخی چارچوب‌ها این اقدام شامل کمک در ردیابی، مسدود کردن، توقیف، غرامت، تعیین تکلیف یا بازگرداندن عواید جرم می‌شود، درحالی‌که در دیگر موارد، این اقدامات به‌صورت جداگانه ارائه می‌شوند.

۹-۱-۲ ردیابی، مسدود کردن، توقیف، مصادره و بازگرداندن دارایی‌ها^۲

از زمان ظهور تمهیدات پیشگیرانه و مقابله با پول‌شویی و غرامت گرفتن عایدات جرم،

۱. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، ماده (۴۴).
۲. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، مواد (۱۴) (پیشگیری از پول‌شویی)، (۳۱) (مسدود کردن، توقیف و مصادره عواید و دیگر اموال)، ۴۰ (رازداری بانکی نباید مانع تحقیق داخلی شود)، (۴۶) (کلیات معاضدت قضایی)، و فصل پنجم (بازیابی دارایی‌ها)، مواد (۵۱) تا (۵۷). همچنین، قسمت‌های (ث) تا (ح) بند «۱» ماده (۶۰) به کمک فنی در قالب آموزش و دیگر تمهیدات مرتبط با پیشگیری از انتقال دارایی‌های نامشروع و در صورت انتقال، بازگرداندن آنها می‌پردازند.

به‌عنوان مجازات مضاعف و بازدارنده، پیگیری عایدات در فراسوی مرزهای بین‌المللی، شکل دیگری از معاضدت را به‌وجود آورده است. بسیاری از تمهیدات واقعی اتخاذ شده مشابه موارد انجام شده در قالب معاضدت قضایی است و گاهی اوقات به‌عنوان نوعی از معاضدت قضایی مورد توجه قرار می‌گیرد. دارایی‌هایی که هدف قرار می‌گیرند معمولاً یا عواید جرم هستند که شامل اموال به‌وجود آمده یا ناشی از این عایدات یا دیگر اموالی می‌شوند که برای ارتکاب جرم به‌کار رفته‌اند یا به‌نحوی با جرائم یا مجرمان ارتباط دارند. اشکال معاضدت عبارت‌اند از: نظارت بر مبادلات و تفتیش سوابق مالی به‌منظور ردیابی دارایی‌هایی که معمولاً برای عقیق گذاشتن ردیابی به دفعات نقل‌وانتقال می‌بایند، اعمال اختیارات قانونی برای «مسدود کردن» دارایی‌های مظنون به‌منظور جلوگیری از انتقال بیشتر آنها تا زمانی که بتوان منشأ و مالکان اصلی آنها را شناسایی کرد، اعمال اختیارات قانونی برای توقیف واقعی دارایی‌ها و دیگر اموال و مصادره آنها از طریق انتقال حق قانونی آنها به مراجع ذی‌صلاح.

مرحله پایانی که گاهی اوقات مشکل‌ترین مرحله است، بازگرداندن دارایی‌های مصادره شده به منشأ آنهاست. این اقدام، به‌ویژه، در پرونده‌های فساد ممکن است مشکل باشد. مشکل می‌توان دقیقاً منشأ عواید را مشخص کرد؛ حتی اگر قربانیان خاصی نیز شناسایی شوند یا اینکه آنها یا دولت درخواست‌کننده ادعای بهتری داشته باشند. غالباً پرونده‌های فساد تعداد بسیار زیادی از قربانیان ناشناس را دربرمی‌گیرند یا اینکه مجرمان کارگزاران پیشین دولتی هستند که این مسئله باعث می‌شود ادعایی که باید به آن رسیدگی شود به دولت درخواست‌کننده و نه شهروندان آن مربوط شود. دولتی که این دارایی‌ها را در اختیار دارد نیز ممکن است به این اقناع نرسد که اکنون دولت درخواست‌کننده عاری از فساد است؛ به‌ویژه در جایی که دولت جدید پس از یک دوره «فساد کلان» نهادینه‌شده بر سر کار آمده است. هر دو دولت در این وضعیت بر سر دوراهی بغرنجی قرار می‌گیرند. در غالب موارد، طی سال‌ها یا حتی ده‌ها سال، بنیة مالی دولت درخواست‌کننده بر اثر فساد و حاکمیت بد تحلیل رفته و آنچه باقی مانده داده‌ها و دیگر مراجعی هستند که ممکن نیست معیارهای بالای دلیل‌انگاری کشورهایی که دارایی‌ها در آنها پنهان شده‌اند را رعایت کنند و برای به خدمت گرفتن کارشناسان مورد نیاز هم منابع

اندکی در اختیار دارند. دولت درخواست‌شونده نیز با تحقیقات و رسیدگی‌های قانونی هزینه‌بر و پیچیده‌ای برای شناسایی و مصادره‌داری‌های مورد درخواست مواجه است. این در حالی است که احتمال دارد کشور درخواست‌کننده ادله را بدون رعایت معیارهای قضایی مصوب ارائه کند و حتی اگر کل این فرایند هم موفقیت‌آمیز باشد، این خطر وجود دارد که دارای‌ها به کارگزاران فاسد نظام جدید بازگردانده شود — آنهایی که هنوز اعتبارشان تأیید نشده است — و به‌این ترتیب، جانشینان آتی آنها با ارائه درخواست‌های مشابه به دنبال بازیابی همان اموال خواهند بود و این تسلسل ادامه خواهد داشت.

۳-۱-۹ همکاری مجریان قانون^۱

کشورهایی که تقریباً نیاز زیادی به همکاری دارند، دریافته‌اند که ضروری است میان مجریان قانون پیوند مستقیم برقرار شود. میزان رسمیت و ساختار قانونی، با توجه به کشورهای درگیر و حوزه‌ای که همکاری تحت پوشش قرار می‌دهد، متنوع است. می‌توان برای تأسیس مراجع رابط، ارسال مأموران رابط یا تشکیل گروه‌های مشترک از مأموران به‌منظور انجام دادن تحقیقات خاص، در جایی که احراز می‌شود عناصر فراملی وجود دارد، تمهیدات خاصی مانند ترتیبات اتخاذ کرد. کشورهایی که مجریان قانونشان به فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات جدید مجهزند به‌طور روزافزونی اعتماد آنها به این فناوری‌ها بیشتر می‌شود و از وبسایت‌های اینترنتی، شبکه‌های پست الکترونیکی و امکانات ایمن مشابه برای شناسایی سریع مجرمان احتمالی و عناصر فراملی پرونده‌ها، خودداری از تحقیقات موازی یا مرتبط کردن آنها به یکدیگر و پشتیبانی از تحقیقات در حال اجرا حمایت به‌عمل می‌آورند.

۴-۱-۹ استرداد^۲

استرداد فرایندی است که به‌موجب آن کشوری تمایل دارد متهمی که در کشور دیگری حضور دارد را تحت تعقیب قرار دهد و به این منظور به‌طور رسمی از آن کشور می‌خواهد

۱. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، مواد (۴۸) و (۴۹). در این بخش، ماده (۵۰) نیز گنجانیده شده که به فنون خاص تحقیق می‌پردازد، زیرا غالباً برای به‌کارگیری فنونی مانند نظارت الکترونیکی متعاقب درخواست یک کشور خارجی به مرجع خاصی نیاز است.

۲. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، ماده (۴۴).

او را بیابد و بازگرداند تا محاکمه شود. از گذشته این فرایند برای استرداد مجرمان فراری از کشورهایی صورت می‌گرفت که مجرمان پس از ارتکاب جرم به آنجا می‌گریختند، اما اخیراً بر اثر جهانی شدن، ظهور فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات جدید و دیگر عوامل موارد رو به رشدی مشاهده شده‌اند که جرائم در یک لحظه در چندین کشور ارتکاب می‌یابند و مجرمان به حوزه‌های قضایی‌ای مسترد می‌شوند که پیش از این هرگز در آنجا نبوده‌اند. معمولاً فرایند استرداد شامل چند مرحله است. کشور درخواست‌کننده با کشور درخواست‌شونده تماس می‌گیرد، مجرم را معرفی می‌کند و ادله کافی ارائه می‌دهد تا کشور درخواست‌شونده متقاعد شود یک موضوع کیفری (که معمولاً محکمه‌پسند است) برای رسیدگی وجود دارد. اگر کشور درخواست‌شونده متقاعد شد، مجرم را دستگیر و بازداشت می‌کند، به رسیدگی قضایی می‌پردازد تا مجرم بتواند نسبت به ادعا یا انگیزه‌های کشور درخواست‌کننده دفاعیات لازم را ارائه کند و اگر همچنان این اقناع وجود داشت، مجرم مسترد می‌شود. این اقدامات معمولاً از دیگر اشکال همکاری طولانی‌تر و مفصل‌تر هستند، زیرا در هر مرحله، ملاحظات حقوق بشری اساسی متهم مطرح است. ضرورتی ندارد که کشور درخواست‌کننده به‌طور کامل پرونده کیفری را به پیش ببرد، زیرا در این صورت مجرم دو بار تحت تعقیب کامل قرار می‌گیرد، اما در هر مرحله برای اقناع دادگاه‌ها و مراجع سیاسی کشور درخواست‌شونده باید ادله کافی ارائه دهد تا تعرضات به حقوق متهم توجیه‌پذیر و هیچ انگیزه ناشایستی برای استرداد وجود نداشته باشد. هزینه و پیچیدگی این فرایند بدین معناست که معمولاً از آن در پرونده‌های کوچک استفاده نمی‌شود.

۹-۱-۵ دیگر اشکال همکاری

این موارد، به نیازها و میزان خلاقیت کشورهای که ترتیبات را برقرار می‌کنند بستگی دارد. ترتیبات معمول شامل انتقال عواید جرم می‌شود^۱ که به‌موجب آن مجرم در مظان اتهام یک کشور را می‌توان در کشور دیگر تحت تعقیب قرار داد که احتمالاً دلیلش آن است که اکثر شهود یا دیگر ادله در آنجا قرار دارند یا گروهی از کشورهایی که از یک جرم تأثیر پذیرفته‌اند با یکدیگر توافق می‌کنند مرجعی که تعقیب برایش ساده‌تر است به آن رسیدگی

۱. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، ماده (۴۷).

کند. مجرمانی که محکوم شده‌اند و به مجازات رسیده‌اند نیز ممکن است پس از مدت زمانی انتقال یابند و این امکان به آنها داده می‌شود که در کشور خودشان مجازات را تحمل کنند.^۱

۹-۲ برنامهٔ چهارم

۹-۲-۱ استرداد

معمولاً استرداد تحت رسیدگی‌های دقیق قضایی قرار می‌گیرد، به‌ویژه در کشور درخواست‌شونده، زیرا ملاحظات حاکمیت ملی و همچنین حقوق بشری شخصی، که استردادش دنبال می‌شود، نیازمند حمایت است. عموماً رسیدگی‌ها در چارچوب‌های مصوب حقوق بین‌المللی و در قالب معاهدات یا دیگر توافق‌نامه‌ها یا ترتیبات میان کشورهای مورد نظر و همچنین، قوانین داخلی که قواعد مربوط به نحوهٔ تنظیم و ملاحظهٔ درخواست‌ها، بازنگری اعتبار مبنای تعقیب در صورت استرداد شخص مورد نظر و اتخاذ تضمین‌هایی برای اطمینان از اینکه کشور درخواست‌کننده می‌تواند و باید معیارهای مبنایی ماهوی و شکلی را رعایت کند صورت می‌گیرد. در بسیاری از کشورها، به اعمال نظرهای سیاسی نیز بها داده شده است. معمولاً این چارچوب‌ها محدودیت‌هایی را اعمال می‌کنند. البته ضرورتاً تمامی آنها در هر مورد به اجرا در نمی‌آید و در برخی حوزه‌ها، روند اخیر بر این بوده که موانع کاهش یابد یا حذف شود، زیرا در جرائم فراملی، فشار به‌منظور استرداد مجرمان و نرخ جرائم افزایش یافته است.

۹-۲-۱-۱ جرائم باید قابل استرداد باشند

به‌طور کلی، اسناد بین‌المللی و قانون داخلی برای هر جرمی امکان استرداد را فراهم نمی‌آورند. در برخی موارد، فهرستی از جرائم خاص و در دیگر موارد طبقاتی از جرائم پیش‌بینی شده‌اند که به فساد، قاچاق مواد مخدر، جنایات سازمان‌یافته یا دیگر حوزه‌های موضوعی خاص می‌پردازند.^۲

۱. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، ماده (۴۵).

۲. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد طبقه‌ای از جرائم قابل استرداد را پیش‌بینی می‌کند که عبارت‌اند از جرائم مصوب کنوانسیون که از طریق دولت‌های عضو اعمال یا قابل مجازات شناخته شده‌اند. ر.ک. بند «۱» ماده (۴۴). بند «۲» تصریح می‌کند کشورها همچنان می‌توانند در صورت تمایل، جرائمی که در این طبقه نیامده‌اند را مسترد کنند.

جرائم باید آن قدر شدید باشند تا استرداد قانع‌کننده باشد. استرداد برای هر دو دولت درگیر پیچیده و هزینه‌بر است و بیشتر کشورها قواعد حداقل را اجرا می‌کنند که به موجب آنها جرائمی که در معیار شدید بودن نمی‌گنجد قابل استرداد نباشند. معیار شدید بودن براساس نوع رفتار یا حداکثر مجازات احتمالی تعیین می‌شود.^۱

۹-۲-۱-۲ جرائم باید در هر دو کشور با یکدیگر منطبق باشند (مجرمیت متقابل)

این اصل به آن شکل مطلق که بعضی کشورها دنبال می‌کنند به اجرا در نمی‌آید و همواره ضروری نیست که جرائم قابل اجرا در دو کشور با یکدیگر منطبق باشند. با این حال، در اکثر موارد، کشورها در صورتی به استرداد پایبندند که رفتار اصلی معرفی شده از سوی کشور درخواست‌کننده در کشور درخواست‌شونده نیز جرم قابل استرداد باشد.^۲

۹-۲-۱-۳ باید یک معاهده، موافقت‌نامه یا ترتیبات وجود داشته باشد

برخی کشورها بدون وجود این مقرر نیز به استرداد مبادرت می‌ورزند، اما در بیشتر موارد، قوانین داخلی مبنای بین‌المللی را مقرر می‌کنند تا هم اقدام دوجانبه تضمین و هم چارچوب شکلی اساسی برقرار تا اطمینان حاصل شود تضمین‌های اساسی رعایت می‌شود. در جایی که هیچ‌چیز مقرر نمی‌شود، مبنای حقوق بین‌المللی برای استرداد ممکن است معاهده عمومی چندجانبه محسوب شود، مانند کنوانسیون‌های ملل متحد که به مواد مخدر، جنایات سازمان‌یافته فراملی یا فساد می‌پردازند، معاهدات دوجانبه میان کشورهای درگیر که گاهی اوقات فقط طیف محدودی از جرائم را دربرمی‌گیرند، یا ترتیبات خاص که به‌منظور پوشش دادن یک پرونده یا مجموعه‌ای از پرونده‌های مرتبط با هم مورد مذاکره قرار می‌گیرند.^۳

۱. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، بند «۸» ماده (۴۴).

۲. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، بند «۲» ماده (۴۳) و بندهای «۲» و «۸» ماده (۴۴). در بند «۲» ماده (۴۴) به‌صراحت آمده در صورت تشخیص می‌توان از اعمال شروط جرم‌انگاری دوجانبه صرف‌نظر کرد و بند «۸»، شروط استرداد مقرر در قانون داخلی را که در بعضی کشورها شامل شروط مجرمیت متقابل می‌شوند محفوظ می‌داند. بند «۲» ماده (۴۳) مقرر می‌کند در جایی که مجرمیت متقابل شرط می‌شود، فرض بر این است که صرف جرم بودن رفتار اصلی در هر دو کشور این شرط را برآورده می‌سازد، اگرچه آن جرائم واقعاً بر یکدیگر منطبق نباشند.

۳. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد و معاهدات مشابه هر دو احتمال را دربرمی‌گیرند. بندهای «۶» و «۷» ماده (۴۴) مقرر می‌کنند در صورت نیاز به یک معاهده، کنوانسیون باید صرفاً کفایت کند یا در این خصوص ←

۹-۲-۱-۴ استرداد نباید برای اهداف ناشایست باشد

برای تضمین بیشتر ممکن است علاوه بر معاهدات ملاحظات سیاسی نیز مورد توجه قرار گیرد تا در جایی که به اعتقاد کشور درخواست‌شونده هدف واقعی از استرداد اعمال تبعیض یا به دلایلی قرار است تعقیبی انجام شود که به رفتار مجرمانه مربوط نمی‌شود، مانند نژاد، مذهب، قومیت و ... از آن جلوگیری شود.^۱

۹-۲-۱-۵ مجرمان را فقط باید به همان دلیلی که مسترد شده‌اند تحت تعقیب قرار داد

به‌منظور جلوگیری از سوءاستفاده‌هایی که در آنها مجرمان برای یک جرم قابل استرداد مسترد می‌شوند، ولی برای مسئله دیگری تحت تعقیب قرار می‌گیرند که فی‌نفسه قابل استرداد نبوده است، بسیاری از کشورها بر ضابطه «مشخص بودن» تأکید داشته‌اند، مبنی بر اینکه کشور درخواست‌کننده حق ندارد برای دیگر جرائم اقدام به تعقیب نماید. این محدودیت همچنان اعمال می‌شود، اما تا حدودی تسامح صورت گرفته تا امکان تعقیب جرائم مرتبط وجود داشته باشد. در جایی که پس از استرداد مشخص می‌شود مجرم جرائم دیگری نیز مرتکب شده است، کشوری که اقدام به استرداد کرده می‌تواند ضابطه مشخص بودن را لغو کند تا امکان تعقیب دیگر جرائم وجود داشته باشد.^۲

۹-۲-۱-۶ در برخی کشورها، امکان استرداد مجرمان برای جرائم «سیاسی» یا «مالی»

وجود ندارد

از لحاظ تاریخی، کشورها تمایلی نداشتند، در جایی که احتمال می‌رفت کشور درخواست‌کننده به دنبال تعقیب مخالفان سیاسی دولت است یا تلاش می‌کند قوانین مالیاتی‌اش را به‌صورت فرامرزی اجرا کند، مجرمان را مسترد کنند. در معاهدات اخیر، رویه بر این

→ کشورهای عضو معاهدات دیگری منعقد کنند تا امکان استرداد جرائم مندرج در کنوانسیون فراهم شود. اگر هیچ معاهده‌ای نیاز نیست، دولت‌های عضو باید اطمینان دهند که تمامی جرائم مصوب مطابق کنوانسیون قابل استردادند.

۱. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، بند «۱۵» ماده (۴۴).

۲. بند «۳» ماده (۴۴) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، ضابطه «مشخص بودن» را مسکوت نمی‌گذارد و حتی اجازه می‌دهد در خصوص گروهی از جرائم، که یکی از آنها مطابق این کنوانسیون قابل استرداد است، استرداد صورت پذیرد.

بوده که این محدودیت‌ها از طریق مسکوت گذاشتن همگی آنها یا به شکل رایج‌تر با پیش‌بینی یک مقرره در معاهده، مبنی بر اینکه امکان تسری آنها به جرائم سیاسی یا مالی وجود ندارد، محدود شوند.^۱

۷-۱-۲-۹ در برخی کشورها، شهروندان از حق عدم استرداد برخوردارند

در برخی کشورها، حق اتباع در حضور و باقی ماندن در کشور خودشان، جانشین اختیارات کشور در استرداد آنها می‌شود. این حق از پشتیبانی قانون اساسی برخوردار است و تغییر آن را به‌هنگام تنفیذ و اجرای یک معاهده بین‌المللی غیرممکن می‌سازد. برای برچیدن این سناریو، عموماً، در شروط معاهدات جدید آمده در صورتی که مجرمان به این دلیل مسترد نمی‌شوند باید در همان کشور تحت تعقیب قرار گیرند و این کار معمولاً با کمک کشور درخواست‌کننده صورت می‌گیرد.^۲

۸-۱-۲-۹ در برخی کشورها، چنانچه مجازات احتمالی غیرقابل قبول باشد، امکان

استرداد مجرمان وجود ندارد

رویه‌ی رو به گسترش در میان کشورهایی که در داخل مجازات اعدام را منع کرده‌اند این است که از مسترد کردن مجرمان به کشوری که ممکن است در صورت محکومیت به مجازات اعدام محکوم شوند پرهیز می‌کنند و در برخی موارد با منع قانون اساسی مواجه‌اند. در دیگر موارد، چنانچه احتمال داده شود در صورت استرداد، شکنجه یا دیگر رفتارهای ظالمانه یا نامتعارف به‌عمل می‌آید، باز هم امکان امتناع وجود دارد. این امتناع

۱. ر.ک. بند «۴» ماده (۴۴) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که مقرر می‌دارد جرائم فساد را نمی‌توان به جرائم سیاسی تسری داد و همچنین بند «۱۶» که مقرر می‌دارد دولت‌های عضو نمی‌توانند به این دلیل که جرم مورد نظر مالی است به کلی از استرداد آن امتناع کنند.

۲. ر.ک. بند «۱۱» ماده (۴۴) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد. همچنین بند «۳» ماده (۴۲) که مقرر می‌دارد دولت‌های عضو صلاحیت فرامرضی ضروری را پیش‌بینی کنند تا بتوانند شهروند متهمشان را که در کشور دیگری مرتکب جرم شده تحت تعقیب قرار دهند. این شروط معمولاً به شروط «یا مسترد کن یا تعقیب کن» موسوم‌اند و در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی و برخی معاهدات مبارزه با تروریسم نیز آمده‌اند.

ممکن است از مجاری قضایی یا اختیارات قوه مجریه به‌عمل آید. البته اگر کشور درخواست‌کننده تضمین‌های الزام‌آوری ارائه دهد که در صورت محکومیت متهم مقامات تعقیب به دنبال اجرای مجازات مرگ نخواهند بود، باز هم امکان استرداد وجود دارد.

۹-۲-۲ ظرفیت‌سازی استرداد ملی

دیگر اشکال همکاری فنی به‌طور مفصل به تأسیس مراجع ذی‌صلاح ملی می‌پردازند و عموماً برای پرونده‌های مرتبط با فساد و دیگر موارد تفاوتی ندارند، لذا در اینجا به‌طور مفصل به تمهیدات ضروری پرداخته نمی‌شود. عمده عناصر و شروط نظام ملی شامل موارد ذیل است:

۹-۲-۲-۱ توانمندی دوجانبه

الزامات استرداد دوجانبه است؛ به این معنا که مراجع ذی‌صلاح داخلی باید بتوانند استرداد از دیگر کشورها را دنبال کنند و به درخواست‌های استرداد مجرمان دیگر کشورها پاسخ دهند.

۹-۲-۲-۲ تنظیم درخواست‌های استرداد

مراجع ذی‌صلاح باید مشخص کنند شروط کشور درخواست‌شونده چیست و بتوانند آنها را برآورده کنند. معمولاً در این‌گونه موارد یک رابط میان مرجع ذی‌صلاح استرداد داخلی و مقامات تعقیب و مجریان قانون محلی، که به دنبال استردادند، نقش‌آفرینی می‌کند. باید ادله مورد نیاز برای اثبات مبنای ضروری گردآوری و برای کشور درخواست‌شونده تنظیم شود (در صورت لزوم این کار شامل ترجمه هم می‌شود).

۹-۲-۲-۳ پاسخ به درخواست‌های استرداد

مراجع ذی‌صلاح باید بتوانند مجرمان را دستگیر و بازداشت کنند، رسیدگی‌های ضروری را انجام دهند و در صورت درخواست، مجرمان را مسترد کنند. این کار معمولاً شامل همکاری میان مراجع ذی‌صلاح مرکزی یا داخلی و در جایی که متهم یافت می‌شود، همکاری با مجریان قانون محلی می‌شود.

۹-۲-۲-۴ تمرکزگرایی

اکثر معاهدات از «مراجع ذی صلاح مرکزی» صحبت می‌کنند؛ یعنی تأسیس نهادی که نقطه تماس اصلی را برای کشورهای درخواست‌کننده تأمین و کارشناسان استرداد و مسائل مرتبط با آن را در یک نقطه متمرکز می‌کنند. اصولاً کشور درخواست‌کننده می‌تواند با مرجع ذی صلاح مرکزی کشور درخواست‌شونده تماس بگیرد تا آن این درخواست را بررسی و تأیید کند که شروط اصلی قانونی و عهدنامه‌ای رعایت شده و در این صورت، آن را به مراجع ذی صلاح ملی و یا محلی ارجاع می‌دهد. این مراجع محل مجرم را شناسایی و او را دستگیر می‌کنند و رسیدگی‌های قضایی ضروری را به انجام می‌رسانند.

۹-۲-۳ برنامه‌های مرتبط

اسناد حقوقی بین‌المللی‌ای که به استرداد بابت انواع جرائم عمومی پرداخته‌اند، عبارت‌اند از:

- کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد؛
- کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی؛
- طرح کشورهای مشترک‌المنافع (طرح مرتبط با استرداد مجرمان فراری از کشورهای مشترک‌المنافع ۱۹۶۶)؛^۱
- کنوانسیون اروپایی استرداد (۱۹۵۷)، پروتکل‌های الحاقی اول و دوم؛^۲
- کنوانسیون اتحادیه اروپا درباره استرداد، ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶، موافقت‌نامه شنگن، ۱۹۹۰؛^۳
- کنوانسیون بنلوکس راجع به استرداد و معاضدت قضایی در موضوع‌های کیفری، ۲۷ ژوئن ۱۹۶۲؛^۴
- طرح کشورهای نوردیک، ۱۹۶۲؛^۵
- کنوانسیون کشورهای آمریکایی برای مبارزه با فساد؛

1. Commonwealth Scheme, Scheme Relating to the Rendition of Fugitive Offenders Within the Commonwealth, 1966.

2. European Convention on Extradition (1957); First Additional Protocol, Second Additional Protocol.

3. EU Extradition Convention of 1995 and 1996, 1990 Schengen Agreement.

4. Benelux Convention on Extradition and Judicial Assistance in Penal Matters of 27 June 1962.

5. Nordic States Scheme of 1962.

- موافقت‌نامه استرداد اتحادیه عرب، ۱۴ سپتامبر ۱۹۵۲؛^۱
- کنوانسیون معاضدت قضایی اتحادیه آفریقا، مالاگاشی، ۱۹۶۱؛^۲
- کنوانسیون استرداد جامعه اقتصادی کشورهای آفریقای غربی، ۶ آگوست ۱۹۹۴.^۳

۹-۳ برنامهٔ چهل‌ویکم

۹-۳-۱ معاضدت قضایی

معاضدت قضایی،^۴ فرایند همکاری بین‌المللی است که به‌موجب آن کشورها درخصوص گردآوری ادله برای استفاده در تحقیق و تعقیب پرونده‌های کیفری و ردیابی، مسدود کردن، توقیف و در نهایت مصادرهٔ ثروت دارای منشأ مجرمانه به دنبال جلب و ارائه همکاری هستند. این فرایند طیف بسیار گسترده‌ای از همکاری را دربرمی‌گیرد که عبارت‌اند از: تفتیش و توقیف، ارائه اسناد، ارائه اظهارات شهود از طریق ویدئو کنفرانس و انتقال موقت زندانیان یا دیگر شهود به‌منظور ارائه ادله.

این فرایند با همکاری سنتی میان نهادهای مجری قانون تفاوت دارد. همکاری مجریان قانون با یکدیگر طیف وسیعی از اقدامات اطلاعاتی و اشتراک‌گذاری اطلاعات را امکان‌پذیر می‌سازد؛ از جمله معرفی شهودی که به‌طور داوطلبانه موافقت کرده‌اند اطلاعات، اسناد یا دیگر موارد محکمه‌پسند را ارائه دهند. اگر شاهد اکراه داشته باشد، به تمهیدات قهرآمیز نیاز خواهد بود که معمولاً در قالب دستور قضایی از جانب مأمور قضایی به اجرا درمی‌آید.

همچنین، این فرایند با استرداد نیز متفاوت است؛ هرچند بسیاری از اصول قانونی بنیان نهاده شده در معاضدت قضایی از ضوابط حقوقی و اجرایی استرداد نشئت گرفته‌اند. استرداد شامل تسلیم کردن یک شخص از یک حوزهٔ حاکمیتی به دیگری است و به‌طور اساسی بر آزادی و حتی احتمالاً بر زندگی آن شخص تأثیر می‌گذارد. به‌این ترتیب، اصولاً موازین حقوقی، اجرایی و رویه‌ای استرداد، نسبت به معاضدت قضایی،

1. The Arab League Extradition Agreement of 14 September 1952.

2. Convention on Judicial Cooperation of the Union Africaine et Malagache of 1961.

3. Convention on Extradition of the Economic Community of West African States of 6 August 1994.

4. Mutual Legal Assistance (MLA)

اختیار عمل و انعطاف‌پذیری کمتری را در پاسخ به درخواست‌ها فراهم می‌کند.

۲-۳-۹ شرح

کارگروه کارشناسی از سازمان ملل، که در دسامبر ۲۰۰۱ در وین گردهم آمده بود، توصیه کرد برای اینکه معاضدت قضایی مؤثر تسهیل شود، کشورها باید اقدامات ذیل را به انجام برسانند:

۱-۳-۲-۹ اقدام اول: افزایش کارایی معاهدات معاضدت قضایی و قانون‌گذاری

مبنای قانونی مؤثر برای معاضدت قضایی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، زیرا اقدام مؤثر را تضمین می‌کند. کشورها باید قوانین و معاهدات موسعی را درخصوص معاضدت قضایی به تصویب برسانند تا یک مبنای قانونی به‌وجود آید. از آنجاکه معاهدات معاضدت قضایی برای همکاری درخصوص طیفی از سازوکارها مبنای الزام‌آور ایجاد می‌کنند، کشورها موظف‌اند حتی‌المقدور تعداد کشورهایی که با آنها از چنین روابط عهدنامه‌ای برخوردارند را افزایش دهند. نواحی یا کشورهایی که در مذاکره با بخش گسترده‌ای از معاهدات معاضدت قضایی دچار مشکل‌اند باید تدوین معاهدات معاضدت قضایی ناحیه‌ای را در دستور کار قرار دهند تا برای معاضدت چارچوب قانونی مدونی به‌وجود آید یا اگر آن اقدام امکان‌پذیر نیست، اطمینان دهند که برای معاضدت قضایی از مبنای قانونی روزآمد داخلی برخوردارند. در این چارچوب، کشورها باید به معاهدات نمونه^۱ سازمان ملل یا نواحی مربوطه^۱ یا قوانین نمونه^۲ و رهنمودها یا اظهارنظرهای مرتبط با آنها مراجعه کنند.

۱. برای مثال، معاهده نمونه ملل متحد راجع به معاضدت در موضوع‌های کیفری (ضمیمه قطع‌نامه ۱۴/۴۵/۱۱۷، ۱۴ دسامبر ۱۹۹۰) و مقررات مکمل (ضمیمه ۱ به قطع‌نامه ۵۳/۱۱۲، ۹ دسامبر ۱۹۹۸)؛ معاهده نمونه راجع به استرداد (ضمیمه قطع‌نامه ۱۴/۴۵/۱۱۶، ۱۴ دسامبر ۱۹۹۰) و مقررات مکمل (ضمیمه ۱ به قطع‌نامه ۵۲/۸۸، ۱۲ دسامبر ۱۹۹۷).

۲. برای مثال، قوانین نمونه دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد: الف) برای کشورهای تابع نظام حقوق عرفی عبارت‌اند از پیش‌نویس معاضدت در موضوع‌های کیفری ۲۰۰۲، پیش‌نویس نمونه ادله خارجی ۲۰۰۲، پیش‌نویس نمونه استرداد (اصلاحی) ۲۰۰۲، پیش‌نویس نمونه حمایت از شهود ۲۰۰۲؛ ب) برای کشورهای تابع نظام حقوق نوشته، قانون نمونه معاضدت قضایی ۲۰۰۲.

در تدوین و بازنگری معاهدات و قوانین، کشورها باید اطمینان دهند قوانین و رویه‌های داخلی بیشترین انعطاف‌پذیری را دارند و امکان همکاری گسترده و سریع وجود دارد. این مسئله به‌ویژه در جایی حائز اهمیت است که ظرفیت همکاری در خصوص موضوعی که کشور درخواست‌کننده دنبال می‌کند وجود دارد. کشورها باید به‌طور منظم این‌گونه معاهدات و قوانین را بازنگری کنند و در صورت نیاز، تکمله‌هایی به آنها بیفزایند تا اطمینان حاصل شود همگام با پیشرفت‌های مفید در حوزه عملی معاضدت قضایی در عرصه بین‌المللی به پیش می‌روند.

۲-۳-۹ اقدام دوم: تقویت کارایی مراجع ذی‌صلاح مرکزی

الف) تأسیس مراجع ذی‌صلاح مرکزی کارآمد

کنوانسیون‌های ملل متحد راجع به مواد مخدر و جرم، حاوی مقررات گسترده و تا حد زیادی مشابه‌اند که به معاضدت قضایی مربوط می‌شوند. در مقررات آنها، برای دولت‌های عضو شروطی گنجانیده شده مبنی بر اینکه دبیرکل سازمان ملل را از انتصاب مرجع ذی‌صلاح مرکزی برای دریافت، ارسال یا اجرای درخواست‌های معاضدت قضایی آگاه سازند. این اطلاعات برای کشورهای درخواست‌کننده‌ای که به طراحی و تدوین درخواست‌ها می‌پردازند جنبه حیاتی دارد. لذا باید دقیق، روزآمد و برای آنهایی که درخواست‌های معاضدت قضایی را تدوین یا ارسال می‌کنند در سطح گسترده‌ای در دسترس باشد.

کشورهایی که تاکنون در این زمینه اقدامی نکرده‌اند، باید مرجع ذی‌صلاح مرکزی‌ای تأسیس کنند که مطابق ماده ۷ کنوانسیون ۱۹۸۸، برای معاضدت قضایی با دیگر دولت‌های عضو، ارائه درخواست‌ها را تسهیل کند و به اجرای درخواست‌های دریافتی از دیگر دولت‌های عضو سرعت ببخشد. این مراجع باید از وکلایی برخوردار باشند که از لحاظ قانونی آموزش دیده‌اند، خبرگی نهادی خود را ارتقا داده‌اند و به‌طور مستمر در حوزه معاضدت قضایی فعالیت می‌کنند.

انتصاب مراجع ذی‌صلاح، که از اختیار گسترده‌ای در کنترل مواد مخدر داخلی در دیگر حوزه‌ها برخوردارند (مانند وزارت بهداشت و درمان)، حتی به‌صورت ناچیز هم باید در معاضدت قضایی حذف شود.

ب) تضمین نشر اطلاعات تماس روزآمد

کشورهای عضو کنوانسیون ۱۹۸۸ باید اطمینان دهند که اطلاعات تماس موجود در شاخه مراجع ذیصلاح ملل متحد مطابق ماده ۷ کنوانسیون، به صورت روزآمد نگهداری می‌شود و حتی المقدور، اطلاعات تماس با مراجع ذیصلاح از طریق تلفن، نمابر و اینترنت فراهم است.

پ) تضمین دسترسی پذیری ۲۴ ساعته

به طور کلی و مطابق کنوانسیون ۱۹۸۸، چنانچه ضرورت ایجاب می‌کند به درخواست‌های فوری برای معاضدت قضایی پس از ساعات کاری رسیدگی شود، مرجع مرکزی کشور مورد نظر موظف است حتی الامکان ابزارهای تماس با یک کارگزار خود را فراهم آورد. اگر هیچ ابزار قابل اعتماد دیگری موجود نباشد، کشورها می‌توانند اطمینان دهند دفتر مرکزی پلیس بین‌المللی آنها یا دیگر مجاری موجود می‌تواند پس از ساعات کاری و با عنایت به ساعات متفاوت در نواحی مختلف زمین، به یک چنین کارگزاری دسترسی داشته باشد.

ت) هماهنگی با مراجع مرکزی به این منظور

گروه کاری کارشناسی متذکر شد طیف گسترده و رو به رشدی از کنوانسیون‌های بین‌المللی از اعضا می‌خواهند گسترده‌ترین تمهیدات معاضدت قضایی را برای جرائم تحت شمول هریک از کنوانسیون‌ها فراهم آورند و همگی مقرر می‌کنند باید به این منظور مرجع مرکزی منصوب شود.

همچنین این گروه متذکر شد، اگر مراجع مرکزی متفاوتی برای گروه‌های متفاوتی از جرائم تأسیس شوند، میان اقدامات یکپارچگی به وجود نخواهد آمد و رویکردها به صورت هماهنگ به پیش نخواهد رفت. لذا به صراحت از کشورها خواسته شده اطمینان دهند مراجع مرکزی‌شان که مطابق کنوانسیون ۱۹۸۸ و کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان یافته فراملی (۲۰۰۰) تأسیس شده‌اند، یگانه نهاد از این نوع محسوب می‌شوند که در این بخش به آنها اشاره شده تا دیگر کشورها در تماس با این جزء ذیصلاح برای تمامی انواع معاضدت قضایی در موضوع‌های کیفری راحت‌تر باشند و اقدام برای معاضدت قضایی در انواع مختلف جرائم با سهولت بیشتری هماهنگ شود.

ث) کاهش اطلاع

همچنین، این گروه متذکر شد تأخیر اساسی در اجرای درخواست تا حدودی به تأخیر در ملاحظه آن از سوی مرجع دریافت‌کننده و ارسال درخواست به مرجع ذی‌صلاح اجراکننده مربوط می‌شود. کشورها باید اقدامات اساسی کنند تا اطمینان دهند درخواست‌ها به محض دریافت و بدون تأخیر، از طریق مراجع ذی‌صلاح مرکزی ارزیابی و اولویت‌بندی و به مراجع اجراکننده تسلیم می‌شود. کشورها باید به اعمال محدودیت‌های زمانی برای پردازش درخواست‌ها از سوی مراجع ذی‌صلاح مرکزی توجه داشته باشند. از کشورها خواسته شده به درخواست‌های خارجی همان اولویت تحقیقات یا رسیدگی‌های داخلی مشابه را اعطا کنند. همچنین، آنها باید اطمینان دهند نهادهای مجری در پردازش درخواست‌ها تأخیر نامتعارفی به وجود نمی‌آورند. در نظام‌های فدرال که ایالت‌های تشکیل‌دهنده کشور از مسئولیت‌های اجرایی برای به حداقل رساندن خطر پاسخ‌های با تأخیر برخوردارند، لازم است ترتیبات هماهنگ مناسبی در دستور کار قرار گیرد.

۳-۲-۳ اقدام سوم: تضمین آگاهی از مقررات قانونی داخلی و بهترین اقدامات

دسترس‌پذیری رو به رشد و بهره‌گیری از رهنمودهای عملی راجع به چارچوب قانونی داخلی و اقدامات معاضدت قضایی (کتابچه راهنما، رهنمودهایی برای مراجع ذی‌صلاح خارجی) آنچه اهمیت دارد این است که مراجع ذی‌صلاح داخلی از دسترس‌پذیری معاضدت قضایی و همچنین، از رویه‌هایی که باید برای جلب این همکاری در ارتباط با یک تحقیق یا تعقیب دنبال کنند آگاهی داشته باشند. همچنین، در جایی که ممکن است چندین مرجع در تنظیم یا اجرای چنین درخواست‌هایی دخالت کنند، به‌ویژه در حوزه‌های قضایی بزرگ‌تر، اشتراک‌گذاری اطلاعات میان آنها بسیار سودمند خواهد بود.

کشورها باید سازوکارهایی را پیش‌بینی کنند که مطابق قوانین، رویه‌ها و تشریفات معاضدت قضایی و به‌منظور تنظیم درخواست برای دیگر کشورها، اجازه دهند اطلاعات برای مراجع ذی‌صلاح داخلی منتشر شود. یک گزینه تدوین کتابچه راهنمای شکلی یا راهنمای نشر برای مجریان قانون و مراجع ذی‌صلاح تعقیبی و قضایی مربوطه است. دیگر سازوکارهای سودمند نشر منظم اخبار و برگزاری همایش برای وکلای داخلی است

تا روزآمدی آنها در خصوص پرونده‌های طرح شده، قوانین و پیشرفت‌های کلی حفظ شود. همچنین ارائه اطلاعات به مراجع ذی‌صلاح خارجی به‌عنوان اقدامی مهم در تسهیل همکاری مؤثر مورد توجه اکید قرار گرفته است. کشورها باید درباره قوانین ماهوی و شکلی داخلی مرتبط با معاضدت قضایی رهنمودهایی تدوین کنند تا مراجع ذی‌صلاح خارجی از شروطی که باید برای جلب همکاری رعایت کنند آگاهی یابند. این‌گونه رهنمودها باید به شیوه‌های مختلف، مانند نشر در وبسایت، ارائه مستقیم به هم‌تایان مجری قانون در دیگر کشورها یا توزیع از طریق دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد و مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم یا دیگر سازمان‌های بین‌المللی در دسترس مراجع ذی‌صلاح خارجی قرار گیرند.

الف) افزایش آموزش کارکنان درگیر در فرایند معاضدت قضایی

اجرای مؤثر اسناد و قوانین راجع به معاضدت قضایی بدون کارکنانی که در خصوص قوانین، اصول و اقدامات لازم‌الاجرای مربوطه آموزش مناسبی ندیده‌اند امکان‌پذیر نیست. کشورها باید برای چنین آموزشی طیف وسیعی از شیوه‌ها را به‌کار گیرند؛ آن هم به شکلی که به کارشناس امکان می‌دهد پیگیر باشد، برای مثال:

- مقالات و سخنرانی‌ها از طریق مراجع ذی‌صلاح مرکزی به‌عنوان بخشی از دوره‌ها یا کارگاه‌های آموزشی منظم برای مجریان قانون، مقامات تعقیب، قضات دادگاه‌های صلح یا دیگر مراجع ذی‌صلاح قضایی؛
- کارگاه‌ها یا همایش‌های تخصصی راجع به مبنای صلاحیت داخلی، ناحیه‌ای یا چندگانه؛
- گنجاندن برنامه‌های راجع به معاضدت قضایی به‌عنوان بخشی از برنامه درسی دانشکده‌های حقوق یا برنامه‌های آموزشی مستمر حقوقی؛ و
- تبادل کارکنان میان مراجع ذی‌صلاح مرکزی حوزه‌های قضایی مختلف.

۴-۳-۹ اقدام چهارم: در صورت تشخیص، شتاب بخشیدن به همکاری از طریق جایگزین‌ها

- در جایی که نیازی به تمهیدات قهرآمیز رسمی نیست، ارتباطات پلیسی ارزشمند محسوب می‌شود.

گروه کاری کارشناسی خواست بر این نکته تأکید کند که جز تمهیدات قهرآمیزی که عموماً مستلزم مرجع ذیصلاح قضایی است، همواره ضرورتی ندارد برای جلب همکاری دیگر کشورها به دنبال معاضدت قضایی رسمی باشیم.

هر زمان که امکان دارد، ابتدا باید اطلاعات و انجام اقدامات اطلاعاتی را از طریق روابط پلیسی پیگیری کرد که نسبت به مسیر رسمی تر معاضدت قضایی، سریع تر، ارزان تر و انعطاف پذیرتر است. این رابطه باید بر مبنای یادداشت تفاهم‌های لازم‌الاجرا یا ترتیبات منطقه‌ای موجود، چه رسمی و چه غیررسمی، از طریق سازمان پلیس جنایی بین‌المللی، پلیس بین‌المللی یا پلیس اروپایی از طریق مأموران رابط جرائم محلی برقرار شود.

● در جایی که به‌طور خاص ادله به‌صورت داوطلبانه ارائه می‌شود یا در دسترس عموم است ...

با اینکه عموماً هرگز امکان به‌کارگیری روابط پلیسی برای اتخاذ تمهیدات قهرآمیز صرف برای کشور درخواست‌کننده وجود ندارد، اما امکان تحصیل داوطلبانه ادله، ادله ناشی از سوابق عمومی یا دیگر منابعی که در دسترس عموم است وجود دارد. البته، این شیوه این مزیت را دارد که نسبت به درخواست‌های رسمی سریع تر و واکنش پذیرتر است. برخی طبقات ادله یا اطلاعات را هم می‌توان بدون نیاز به ارتباطات پلیسی به‌طور مستقیم از فراسوی مرزها به‌دست آورد؛ مانند اطلاعات ذخیره شده در اینترنت یا در دیگر منابع سوابق دولتی که در دسترس عمومی‌اند.

● یا کمک به تسریع پاسخ مؤثر به درخواست‌های رسمی خیلی فوری همچنین، بسیاری از کشورها اجازه می‌دهند درخواست‌های خیلی فوری به‌صورت شفاهی یا از طریق نمایر میان مجریان قانون مطرح شود تا بتوان برای همکاری فوری غیرقهرآمیز مورد نظر آمادگی قبلی را به‌دست آورد و درعین حال، درخواست‌های رسمی را از طریق مراجع ذیصلاح مرکزی مطرح کرد.

● اما همواره پیش از تماس با مجاری غیررسمی، مقامات مرکزی را آگاه کن در درخواست رسمی، باید ذکر شود که نسخه کپی از مجاری غیررسمی ارسال تا از موازی کاری جلوگیری شود. همچنین، در جایی که از پیش رابطه پلیسی وجود داشته است، درخواست‌نامه باید به آن اشاره و به اختصار جزئیات را مطرح کند.

● به‌کارگیری گروه‌های تحقیق مشترک

در جایی که یک جرم بعد فراملی پیدا می‌کند، برای مثال، به‌منظور تسهیل تحویل کنترل‌شدهٔ محمولهٔ مواد مخدر یا عملیات‌های نظارتی فرامرزی، کشورها باید میان مأموران خود گروه‌های مشترک تحقیق تشکیل دهند.

کشورها باید از مزایای تبادل اطلاعات ناشی از اقدامات اطلاعاتی میان نهادهای مسئول مقابله داده‌های ناشی از مبادلات مالی (متعاقب تضمین‌های مناسب) بهره‌برداری به‌عمل آورند و در صورت لزوم قوانین اختیاردهندهٔ مناسبی را تدوین و تصویب کنند.

۵-۲-۳-۹ اقدام پنجم: به حداکثر رساندن کارایی از طریق تماس شخصی مستقیم

میان مراجع مرکزی کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده

(الف) حفظ تماس مستقیم در تمامی مراحل درخواست

گزارش ۱۹۹۳^۱ بر اهمیت برقراری تماس‌های شخصی در گشودن مجاری ارتباطی و توسعهٔ آشنایی و اعتماد ضروری به‌منظور تحقق بهترین نتایج در موردپژوهی معاضدت قضایی تأکید کرده بود.

گروه کاری کارشناسی مجدداً تأکید کرد حفظ تماس شخصی میان مراجع مرکزی، مقامات تعقیب و مأموران تحقیق کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده در تمامی مراحل فرایند معاضدت از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. برای تسهیل این امر، اطلاعات مفصل راجع به تماس، مانند تلفن، نمابر و در صورت وجود، آدرس‌های پست الکترونیکی کارگزاران مسئول باید به‌طور واضح در درخواست مطرح شود. گاهی اوقات، بهتر است پیش از ارسال درخواست با کارگزار کشور درخواست‌شونده تماس گرفته تا شروط قانونی به‌طور شفاف مطرح یا رویه‌ها تسهیل شود. این‌گونه تماس‌ها را می‌توان از طریق مجاری پلیسی مذکور در فوق مانند شبکه‌های رایزن پلیسی موجود یا میان

1. UNDCP Expert Working Group on Mutual Legal Assistance and Related Cooperation (E/CN.7/1993/CRP.13).

کارگروه کارشناسی دریافت که توصیه‌های مندرج در گزارش ۱۹۹۳، دورهٔ آزمایشی خود را سپری و همچنان بهترین اقدامات را ارائه می‌کند. برخی از آنها اکنون به‌طور رسمی در اسناد بعدی منعکس شده‌اند؛ مانند ماده (۱۸) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافتهٔ فراملی، ۲۰۰۰.

مقامات تعقیب یا کارکنان مراجع مرکزی براساس فهرست مقابله و پیشگیری از مواد مخدر سازمان ملل از مراجع ذی‌صلاح، از طریق شبکه‌هایی مانند شبکه قضایی اروپایی اتحادیه اروپا، یا ساختارهای کمتر رسمی مانند انجمن بین‌المللی مقامات تعقیب، یا تماس‌های شخصی ساده برقرار کرد.

ب) مزایای دادگاه‌های صلح، مقامات تعقیب و مأموران پلیس رابط

همچنین، گروه کاری کشورها را تشویق کرد ابتکار عمل‌هایی را اتخاذ کنند؛ مانند مبادله مأموران پلیس رابط، قضات دادگاه‌های صلح یا مقامات تعقیب با کشورهایی که با آنها معاضدت قضایی قابل توجهی دارند، چه از طریق اعزام یک کارمند دائم به مرجع مرکزی آن کشور، چه از طریق اتخاذ ترتیبات کوتاه‌مدت برای تبادل کارکنان. تجربه معاضدت‌های قضایی نشان داده این‌گونه ابتکار عمل‌های «محلی» نسبت به مبادلات معمول «از راه دور» سریع‌تر و سودمندترند.

۶-۲-۳-۹ اقدام ششم: تدوین درخواست‌های مؤثر در معاضدت قضایی

تدوین درخواست معاضدت متضمن امعان نظر به برخی مقررات است؛ مانند مقررات معاهداتی (در صورت اجرا)، قانون داخلی و شروط کشور درخواست‌شونده. با این حال، توجه بسیار موشکافانه به جزئیات ممکن است منجر به اطاله غیرضروری درخواست شود یا اینکه آن قدر تجویزی می‌شود که کشور درخواست‌شونده را از طبقه‌بندی گرفته تا شیوه‌های جایگزین تأمین نتایج پایانی مورد نظر بازمی‌دارد. آنهایی که درخواست‌ها را تنظیم می‌کنند باید اصول اساسی ذیل را به اجرا درآورند:

- در تبیین موضوع بسیار خاص عمل کنید؛
- میان تحقیق یا رسیدگی‌های موجود با معاضدت مورد درخواست پیوند برقرار کنید؛
- به‌طور مشخص هدف دقیق از معاضدت را تبیین کنید؛
- در صورت امکان، به‌جای شیوه تأمین نتیجه پایانی، بر خود آن تمرکز کنید (برای مثال، ممکن است کشور درخواست‌شونده بتواند از طریق اخذ دستور قضایی ارائه ادله یا دیگر دستورات قضایی و نه اخذ قرار تفتیش، ادله را تحصیل کند)؛ و

• در اجرای اصول فوق معاضدت کنید. گروه کاری کارشناسی برای تدوین این درخواست‌ها فهرست‌های بازبینی و برنامه‌هایی را تدوین کرده است. این فهرست‌های بازبینی، شروط کلی مورد انتظار در درخواست‌ها و شروط خاص دیگر برای برخی حوزه‌های معاضدت را مقرر کرده‌اند.

۷-۲-۳-۹ اقدام هفتم: حذف یا کاهش موانع در اجرای درخواست‌ها در کشور درخواست‌شونده

الف) تفسیر انعطاف‌پذیر شروط قانونی

به‌طور کلی، کشورها باید تمام تلاش خود را صرف معاضدت گسترده با یکدیگر کنند تا اطمینان دهند مجریان قانون ذی‌صلاح داخلی در تعقیب مجرمانی که از طریق پراکندن ادله و عواید جرم در کشورهای مختلف به دنبال سرپوش گذاشتن بر اقداماتشان هستند با مانعی مواجه نمی‌شوند. همان‌طور که در ذیل آمده است، کشورها باید ساختار کنونی‌شان را ارزیابی کنند تا دریابند آیا به‌هنگام معاضدت موانع غیرضروری به‌وجود می‌آید و در این صورت درصدد کاستن یا رفع آنها برآیند.

همچنین، پیش‌شرط‌هایی که برای معاضدت محفوظ داشته شده‌اند، باید به نفع معاضدت به شکل سخاوتمندانه تفسیر شوند. شروط قوانین و معاهدات لازم‌الاجرا نباید ناشایست و سخت‌گیرانه به اجرا درآیند؛ به‌نحوی که به‌جای تسهیل معاضدت برای آن مانع‌تراشی کنند.

• به حداقل رساندن زمینه‌های امتناع و کم‌اهمیت ساختن آن

اگر قرار است میان کشورها معاضدت در وسیع‌ترین حد ممکن برقرار شود، زمینه‌هایی که ممکن است مطابق آنها درخواست رد شود، باید به حداقل برسد و به حمایت‌های بنیادین کشور درخواست‌شونده محدود شود.

بسیاری از زمینه‌های موجود امتناع از معاضدت قضایی به مسائل حقوقی و اجرایی استرداد مربوط می‌شود؛ جایی که زندگی یا آزادی گروه‌های هدف در معرض خطرهای مستقیم‌تر و فوری قرار دارد. کشورها باید به‌دقت این‌گونه زمینه‌های امتناع موجود را بررسی کنند تا مشخص شود آیا ضروری است در معاضدت قضایی پایبند آنها باشند یا

خیر. حوزه‌ای که به‌طور ویژه مورد توجه قرار گرفته مجرمیت متقابل است. چنین آمده که مواضع اتخاذ شده گوناگون‌اند: برخی کشورها این ضابطه را برای تمامی درخواست‌ها لازم‌الرعايه می‌دانند، برخی فقط آن را در تمهیدات الزام‌آور لازم‌الرعايه می‌دانند، برخی بر مبنای آن برای خود حق صلاحیدید در امتناع قائل شده‌اند و برخی دیگر برای امتناع نه شرطی و نه صلاحیدیدی مقرر کرده‌اند. از آنجاکه ممکن است به‌هنگام اجرای این مفهوم در معاضدت قضایی مشکلاتی بروز یابد، گروه کاری کارشناسی توصیه کرد به حذف یا محدود کردن اجرای این اصل توجه کنند؛ به‌ویژه در جایی که این اصل به‌عنوان پیش‌شرط الزام‌آور مورد توجه قرار گرفته است.

همچنین، ممکن است مشکلاتی بر اثر اجرای اصل منع مجازات دوباره به‌عنوان یکی از دلایل امتناع از معاضدت بروز یابد. تا جایی که امکان دارد، کشورهایی که برای امتناع به این دلایل استناد می‌کنند باید رویکرد منعطف و خلاقیتی را اتخاذ کنند تا شرایطی که باید بر این مبنا از معاضدت خودداری شود به حداقل برسد. برای مثال، در صورت لزوم باید مطمئن شوند شخصی که اکنون نسبت به همان رفتار در کشور درخواست‌شونده تحت تعقیب قرار گرفته، مجدداً در کشور درخواست‌کننده تعقیب نخواهد شد تا امکان ارائه اطلاعات به‌منظور معاضدت در تحقیقات در کشور درخواست‌کننده فراهم شود. بعضی کشورها به‌هیچ‌وجه برای امتناع به این دلایل استناد نمی‌کنند و ممکن است تمایل داشته باشند به تصویب چنین رویکردی توجه کنند. هرگونه استدلال برای امتناع باید به ندرت صورت گیرد و به موارد کاملاً ضروری محدود شود.

ب) محدود کردن به‌کارگیری محدودیت‌ها

طبق سنت، ادله انتقال یافته در پاسخ به درخواست معاضدت قضایی را نمی‌توان برای مقاصد دیگری جز آنچه در درخواست تصریح شده به‌کار برد، مگر اینکه کشور درخواست‌کننده با کشور درخواست‌شونده تماس بگیرد و رضایت صریح آن را برای دیگر مقاصد اخذ کند. با این حال، به‌منظور اجتناب از طرح شروط پرزحمت که غالباً غیرضروری نیز هستند، بسیاری از کشورها در عمل در معاضدت قضایی رویکرد ساده‌تر

را اتخاذ کرده‌اند. برای مثال، بسیاری از معاهدات جدید معاضدت قضایی از کشور درخواست‌شونده می‌خواهند درخصوص تمایلش به تحمیل محدودیت‌های بهره‌برداری خاص توصیه‌هایی را مطرح کند؛ اگر این توصیه غیرضروری به‌نظر رسد، دیگر محدودیتی در استفاده نخواهد بود.

پ) تضمین محرمانگی در موارد مناسب

بعضی کشورها در موقعیتی نیستند که محرمانگی درخواست‌ها را حفظ کنند و محتوای درخواست‌ها برای اشخاص تحت تحقیق یا رسیدگی خارجی افشا می‌شود که در نتیجه به‌طور بالقوه موجب لطمه دیدن تحقیق یا رسیدگی خواهد شد. به این نکته اشاره شده که محرمانگی درخواست‌ها غالباً در اجرای آنها عامل حساسی محسوب می‌شود. لذا توصیه شده در جایی که درخواست خاصی مطرح می‌شود، کشورهای درخواست‌شونده باید به‌منظور تضمین حفظ محرمانگی درخواست‌ها تمهیدات مناسبی را اتخاذ کنند. در شرایطی که مطابق قانون کشور درخواست‌شونده امکان حفظ محرمانگی وجود ندارد، آن کشور باید در اولین فرصت کشور درخواست‌کننده را آگاه کند و درهرصورت، پیش از اجرای درخواست به آن اجازه تصمیم‌گیری را بدهد که، باوجود فقدان محرمانگی، عملیات ادامه یابد یا خیر.

ت) اجرای درخواست‌ها مطابق تشریفات مصرح ازسوی کشور درخواست‌کننده

آنچه اهمیت دارد این است که شروط مصرح کشور درخواست‌کننده راجع به دلیل‌انگاری یا استنادپذیری رعایت تا تحقق اهداف این درخواست تضمین شود. به این نکته اشاره شده که پایبند نبودن به این شروط غالباً در رسیدگی‌های کشور درخواست‌کننده استناد به ادله را غیرممکن می‌سازد یا حداقل موجب تأخیر می‌شود (مانند جایی که قرار است شیء مورد درخواست برای گواهی یا تأیید مطابق درخواست صورت‌گرفته به کشور درخواست‌شونده بازگردانده شود). کشور درخواست‌شونده باید تمام تلاش خود را به‌کار گیرد تا رویه‌ها و تشریفات خاص را تا حدی رعایت کند که با قوانین داخلی‌اش مغایر نباشند. همچنین کشورها تشویق شده‌اند اگر قوانین داخلی

مرتبط با دریافت ادله را بتوانند به نحوی منعطف سازند که بر مشکلات استناد به ادله گردآوری شده در کشور خارجی غلبه کنند، به آن توجه خاصی مبذول دارند.

ث) هماهنگی در پرونده‌های چندصلاحیتی

هم‌اکنون پرونده‌های رو به رشدی مشاهده می‌شود که در آنها بیش از یک کشور نسبت به برخی یا تمامی شرکای جرم حق اعمال صلاحیت دارند. گاهی اوقات، برای کشورهای درگیر کارآمدترین شیوه این است که یک مرجع مستقل را برای تعقیب انتخاب کنند. در دیگر موارد، ممکن است بهترین کار این باشد که یک کشور برخی شرکای جرم را تحت تعقیب قرار دهد و بقیه را به‌عهده دیگر کشورها بگذارد. به‌طور کلی، هماهنگی در این‌گونه پرونده‌های چندصلاحیتی، در کنار دیگر موارد، از تکرر درخواست‌ها برای معاضدت قضایی از سوی کشورهای اعمال‌کننده صلاحیت جلوگیری می‌کند. در جایی که برای معاضدت درخصوص یک پرونده چندین درخواست مطرح می‌شود، کشورها تشویق شده‌اند با انجام دادن مشورت نزدیک با یکدیگر، از پیچیدگی غیرضروری و اقدامات موازی جلوگیری کنند.

ج) کاستن از پیچیدگی معاضدت قضایی از طریق اصلاح فرایندهای استرداد

طبق سنت، برخی کشورها اتباعشان را به کشوری که در آنجا جرم ارتکاب یافته مسترد نمی‌کنند. در عوض، گاهی اوقات، این‌گونه کشورها رأساً به تعقیب اتباعشان می‌پردازند که این منجر به درخواست‌های طولانی و پیچیده‌ای برای معاضدت قضایی برای تحصیل ادله ضروری از کشوری خواهد شد که جرم در آنجا ارتکاب یافته است.

اما چندی است بر تعداد کشورهایی که اتباعشان را حتی به‌طور موقت مسترد می‌کنند افزوده می‌شود، مشروط به اینکه هرگونه محکومیت در کشور متبوع به اجرا درآید. این کار از نیاز به معاضدت قضایی که در غیر این صورت به آن نیاز خواهد بود می‌کاهد. کشورهایی که اتباعشان را مسترد نمی‌کنند، باید توجه داشته باشند که رویکردشان رو به افول یا برچیده شدن است. اگر امکان استرداد وجود ندارد، کشورهای درگیر باید با نگاه تعقیب داخلی کارآمد به‌جای استرداد، به دنبال برقراری هماهنگی مؤثر باشند.

● معاضدت برای مصادره (اعمال غرامت مدنی، اشتراک‌گذاری اموال)

در معاضدت برای مسدود کردن یا توقیف و مصادره عواید جرم، موانع خاصی وجود دارد. همان‌طور که در گزارش گروه‌کاری کارشناسی راجع به غرامت اموال در مورد مسدود کردن یا توقیف آمده،^۱ مشکل بتوان این معاضدت را بر مبنای نیاز فوری جلب کرد، زیرا در فرایند معاضدت تأخیرهای ذاتی وجود دارد.

همچنین، مشکلات به این دلیل نیز بروز می‌یابند که برای اجرای درخواست‌های معاضدت رویکردهای متفاوت و برای مصادره نظام‌های متنوعی وجود دارد.

کنوانسیون ۱۹۸۸ به کشورها اجازه می‌دهد از طریق اجرای مستقیم دستور خارجی یا انجام دادن تشریفات به منظور اخذ دستور داخلی به درخواست مسدود کردن، توقیف یا مصادره عمل کنند. در نتیجه، رویکرد اتخاذی از سوی کشورها متفاوت است.

همچنین، کشورهایی که دستورات داخلی اخذ می‌کنند، بر مبنای نظام‌های متنوع داخلی مصادره اموال به این کار مبادرت می‌ورزند. در برخی کشورها، شرطی وجود دارد مبنی بر اینکه باید ادله‌ای ارائه شود که نشان دهد مالی که قرار است مصادره شود با جرم ارتباط دارد. دیگر کشورها نظام ارزش یا مزیت را اتخاذ کرده‌اند که به موجب آن فقط به دلایلی نیاز است که نشان دهد مال با شخصی مرتبط است که در مظان اتهام یا محکومیت کیفری قرار دارد.

تجربه در این حوزه به وضوح نشان می‌دهد رویکرد اجرای مستقیم به منابع جزئی نیاز دارد که این از موازی‌کاری جلوگیری می‌کند و در معاضدت مورد نظر در موعد زمانی مقرر از کارایی بسیار قابل توجهی برخوردار است. بر اساس نتایج گروه‌کاری کارشناسی راجع به غرامت دارایی‌ها، این گروه قویاً توصیه کرده کشورهایی که این رویکرد را اتخاذ نکرده‌اند، قوانینی به تصویب برسانند که به آنها اجازه می‌دهد دستورات خارجی برای توقیف، مسدود کردن و مصادره قابلیت اجرای مستقیم داشته باشند.

در این اثنا، در جایی که یک کشور به دنبال معاضدت به منظور مسدود کردن، توقیف یا مصادره اموال است، باید پیش از آن مشورت کند تا مشخص شود کدام نظام در کشور درخواست‌شونده اتخاذ شود تا بتوان درخواست مورد نظر را به‌طور شایسته به اجرا گذاشت.

همچنین، این گروه یادآور شد چندین حوزه قضایی، نظام‌هایی را برای غرامت مدنی به تصویب رسانده‌اند یا در حال تصویب آنها هستند (یعنی نیازی به اخذ محکومیت کیفری به‌عنوان پیش‌شرط صادره نهایی نیست). این گروه از به‌کارگیری غرامت مدنی به‌عنوان ابزار مؤثر برای میانه‌روی و مصادره پشتیبانی کرد. با این حال، پذیرفته شد که این فرایند چالش‌های جدیدی به‌وجود آورده است، زیرا اکثر نظام‌های معاضدت قضایی موجود غرامت مدنی را لازم‌الاجرا نکرده‌اند. این گروه توصیه کرد کشورها اطمینان دهند که نظام‌های معاضدت قضایی، درخواست‌های معاضدت به‌منظور دلیل‌انگاری یا اجرای دستور مصادره را در پرونده‌های غرامت مدنی نیز قابل اجرا بدانند. به‌دلیل ارتباطات ناکافی درباره درخواست‌های اجرای یک دستور یا دیگر چالش‌هایی که در کشور درخواست‌شونده برقرار می‌شود، مشکلاتی نیز درباره درخواست‌های راجع به مسدود کردن، توقیف و مصادره به‌وجود می‌آید. آنچه اهمیت حیاتی دارد این است که کشور درخواست‌شونده پیشاپیش از این‌گونه درخواست‌ها آگاه شود تا بتواند ادله یا اطلاعات بیشتری را که ممکن است با رسیدگی‌ها مرتبط باشد ارائه دهد. این گروه یادآور شد اشتراک‌گذاری منصفانه داری‌های مصادره‌شده میان کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده به‌عنوان ابزاری برای معاضدت دلگرم‌کننده از اهمیت برخوردار است؛ به‌ویژه برای کشورهایی که در اجرای مؤثر درخواست‌ها با کمبود شدید منابع مواجه‌اند.

چ) کاهش موانع معاضدت قضایی بروز یافته از سوی اشخاص ثالث

ممکن است متهمان یا دیگر اشخاص تلاش کنند از طریق طرح دعوای حقوقی با هدف ایجاد تأخیر در فرایند معاضدت قضایی یا قطع آن مانع تحقیق یا رسیدگی‌های کیفری شوند. با اینکه ممکن است اعطای فرصت به اشخاص ثالث برای شرکت در رسیدگی‌های خاص که بر اثر اجرای درخواست معاضدت قضایی مطرح شده‌اند، اهمیت بنیادین داشته باشد، اما به‌رحال کشورها باید اطمینان دهند که تحت هر شرایطی ساختارهای قانونی‌شان نباید به اشخاص ثالث فرصت‌های پیش‌بینی نشده‌ای اعطا کند که منجر به تأخیر نابجا معاضدت شود یا به کلی به دلایل فنی اجرای آن را متوقف سازد.

علاوه بر این، روند جدید اخذ ادله از شهود در کشور درخواست‌شونده بر این منوال است که اعتراض‌های به عمل آمده مطابق قانون کشور درخواست‌کننده به تعویق می‌افتد تا گواهی برای آن ارسال شود و آن بتواند راجع به اعتبار اعتراض تصمیم‌گیری کند. این کار از حکمرانی پر از اشتباه کشور درخواست‌شونده جلوگیری می‌کند و به کشور درخواست‌کننده اجازه می‌دهد درباره موضوع‌های مرتبط با قانون خود تصمیم‌گیری کند.

ح) در صورت لزوم، مشاوره پیش از امتناع تعویق یا مشروط کردن معاضدت

در جایی که کشور درخواست‌شونده به این مسئله توجه می‌کند که نمی‌تواند درخواست را اجرا کند، در هر حال نباید پیش از مشاوره با کشور درخواست‌کننده به‌طور رسمی انصراف دهد تا معلوم شود آیا می‌توان بر مشکلات غلبه یا به‌نحوی درخواست را اصلاح کرد که معاضدت مورد نظر را امکان‌پذیر می‌سازد یا خیر. برای مثال، در جایی که معاضدت به دلیل تحقیق یا تعقیب در حال اجرا در کشور درخواست‌شونده امکان‌پذیر نیست، ممکن است بر سر تعویق اجرای درخواست تا پس از به نتیجه رسیدن رسیدگی‌های داخلی توافق حاصل شود. یا ممکن است مشاوره، به اصلاح درخواست تفتیش و توقیف منجر شود که امکان اجرای آن مطابق قانون کشور درخواست‌شونده وجود ندارد و به گزینه دیگری که دستور ارائه نام دارد تغییر یابد. با این حال، در جایی که امکان حل این مسئله وجود ندارد، برای رد آن باید دلایلی را اقامه کرد.

۸-۲-۳-۹ اقدام هشتم: بهره‌برداری از فناوری جدید به‌منظور فوریت بخشیدن به

انتقال درخواست‌ها

کشورها باید از ابزارهای جدید ارتباطاتی برای انتقال و پاسخ‌گویی به درخواست‌های فوری معاضدت قضایی در وسیع‌ترین حد ممکن آن بهره‌برداری کنند. در جایی که سرعت از اهمیت خاصی برخوردار است، شیوه‌های سنتی و کندتر انتقال درخواست‌ها (مانند ارسال اسناد مکتوب و ممه‌ور از طرق دیپلماتیک یا سامانه‌های پستی) باعث عدم معاضدت به‌موقع می‌شود. در جایی که این نگرانی وجود دارد که ممکن است بر اثر معاضدت نکردن فوری ادله مفقود شود یا اینکه به اشخاص یا اموال آسیب جدی وارد

آید، ابزارهایی مانند تلفن، نمابر یا اینترنت باید به کار گرفته شوند. کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده باید در میان خود این مسئله را روشن کنند که چگونه اعتبار و امنیت این‌گونه ارتباطات را تأمین کنند و آیا باید پیرو این ارتباطات، درخواست مکتوب نیز از طرق مرسوم ارسال شود یا خیر.

۹-۲-۳-۹ اقدام نهم: بهره‌گیری از جدیدترین سازوکارها برای معاضدت قضایی

این گروه یادآور شد فناوری جدید در فوریت بخشیدن به معاضدت در موضوع‌های کیفی و به حداکثر رساندن کارایی فرایندهای معاضدت فرصت‌هایی را پدید آورده است. همچنین، این گروه به پیشرفت‌های صورت گرفته در مجمع بین‌المللی، مانند اتحادیه اروپا (کنوانسیون معاضدت در موضوع‌های کیفی میان دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی، ۲۲ مه ۲۰۰۰)^۱ و شورای اروپا (کنوانسیون جرائم سایبر)^۲ در خصوص اخذ ادله از طریق ارتباطات ویدئویی و شنود ارتباطات الکترونیکی اشاره کرد.

این گروه توصیه کرد کشورها پس از امکان‌سنجی و تشخیص در خصوص الحاق به این کنوانسیون‌ها توجه لازم را مبذول دارند و در حوزه‌های ذیل این توانایی را در قوانین داخلی‌شان ایجاد یا به‌نحو دیگری معاضدت فرامرزی را تسهیل کنند:

- اخذ ادله از طریق ارتباطات ویدئویی؛
- مبادله اطلاعات مالی ناشی از اقدامات اطلاعاتی میان نهادهای مسئول مقابله داده‌های معاملات مالی؛
- مبادله DNA برای کمک به تحقیق کیفی؛
- شنود ارتباطات؛
- معاضدت در تحقیق جرائم رایانه‌ای، در خصوص حفظ فوری داده‌های الکترونیکی؛
- افشای فوری داده ترافیک حفاظت شده؛
- اجازه شنود در جایی که مبادی ارتباطات مخابراتی در قلمرو کشور درخواست‌شونده قرار دارند، اما از قلمرو کشور درخواست‌کننده دسترس‌پذیرند؛ و

1. European Union Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters Between the Member States of the European Union of 22 May 2000

2. Council of Europe Convention on Cyber Crime

● نظارت «زنده» ارتباطات الکترونیکی.

۱۰-۲-۳-۹ اقدام دهم: به حداکثر رساندن دسترس‌پذیری و استفاده از منابع

تأمین منابع مناسب برای مراجع مرکزی

یک برنامه معاضدت مؤثر مستلزم تأمین منابع مناسب هم برای مراجع مرکزی ذی‌صلاح و هم برای زیرساخت ضروری است. بهترین حالت این است که کشورها اطمینان دهند برای معاضدت قضایی منابع مناسبی تخصیص یافته است. درخصوص کشورهای در حال توسعه که با اولویت‌های رقابتی فوری بسیاری برای منابع مواجه‌اند، ممکن است همیشه سطوح ایدئال منابع دست‌یافتنی نباشند.

الف) جلب کمک از کشور درخواست‌کننده

ممکن است رویکردهای ابتکاری دیگری وجود داشته باشد که بتوان برای تأمین منابع مدنظر قرار داد. نکته حائز اهمیت این است که ممکن است کشور درخواست‌شونده تمایل داشته باشد در راستای این معاضدت از کشور درخواست‌کننده کمک بطلبد. برخی نمونه‌ها از این نوع کمک‌ها که می‌توان از کشور درخواست‌کننده انتظار داشت عبارت‌اند از: تأمین کارکنان یا تجهیزات به‌منظور به‌کارگیری در اجرای درخواست و پرداخت کل یا بخشی از هزینه‌های استخدام وکیل خصوصی یا هزینه‌های عمومی. برخی کشورها دریافته‌اند به خدمت گرفتن کارکنان کشور درخواست‌کننده برای تسهیل آمادگی و تهیه پیش‌نویس یک درخواست مؤثر بسیار سودمند است.

ب) اشتراک‌گذاری دارایی‌ها

اشتراک‌گذاری اموال مصادره‌شده میان کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده شیوه مهمی برای تشویق به معاضدت و تأمین منابع بیشتر است. گروه کاری کارشناسی یادآور شد ترتیبات اشتراک‌گذاری دارایی‌ها میان کشورها، هم‌اکنون به‌عنوان پشتیبان اسناد چندجانبه‌ای مانند کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی (قسمت ب بند «۳» ماده (۱۴)) مطرح‌اند. این گروه کشورها را تشویق می‌کند

زمینه این امر را فراهم کنند تا در راستای این اهداف امکان به‌کارگیری بیشتر اشتراک‌گذاری دارایی‌ها وجود داشته باشد.

پ) بهینه‌سازی قابلیت‌های زبانی

یکی از موضوع‌های اساسی شناسایی شده نیاز به ظرفیت‌سازی زبان‌ها در میان مراجع مرکزی است. بهترین کار این است که در این مراجع کارکنان دو یا چندزبانه استخدام شوند تا ظرفیت ارتباطات غیررسمی و همچنین بازنگری و ارائه درخواست‌ها ارتقا یابد. دسترسی به مترجمان مورد اعتماد نیز اهمیت ویژه‌ای دارد تا اطمینان حاصل شود ترجمه درخواست‌های در شرف طرح دقیق‌اند و به‌طور شایسته سند اصلی را منعکس می‌کنند و در جایی که ترجمه همراه کیفیت پایینی دارد، امکان بازنگری درخواست‌های دریافتی وجود داشته باشد.

با این حال، ممکن است برخی کشورها نتوانند کارکنان دو یا چندزبانه را استخدام کنند یا اینکه به دلایل فرهنگی یا جغرافیایی دسترسی آسانی به مترجمان نداشته یا اینکه با نبود منابع مواجه باشند. در چنین مواردی، باید با تمسک به راه‌حل‌های ابتکاری مشکلات زبانی را حل کرد؛ مانند جلب کمک از دیگر نهادهای دولتی و هیئت‌های خارجی یا چنانچه در آن مورد خاص امکان‌پذیر باشد، از کشورهای درخواست‌کننده یا درخواست‌شونده.

۱۱-۲-۳-۹ اقدام یازدهم: نقش سازمان ملل در تسهیل معاضدت قضایی مؤثر

دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد و مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم به‌منظور کمک به کشورهای درخواست‌کننده در اجرای کنوانسیون‌های خاص بین‌المللی نقش‌هایی را به رسمیت شناخته و به تصویب رسانده‌اند. دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد، در رابطه با کنترل مواد مخدر و مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم، در رابطه با جنایات سازمان‌یافته فراملی به این امر مبادرت ورزیده‌اند. از جمله این اقدامات کمک به تدوین قوانین، برای مثال ارائه قانون نمونه درخصوص معاضدت قضایی، غرامت‌داری، حمایت از شهود و استناد داخلی به ادله خارجی، آموزش مقامات تعقیب و کارکنان قضایی و کارگاه‌های رفع مشکل موردپژوهی ناحیه‌ای و بین منطقه‌ای برای وکلاست.

الف) هماهنگی در کمک فنی

همچنین گروه کاری کارشناسی اذعان کرد نقش اصلی دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد و مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم در تعامل با همتیانش، اول کمک به تأسیس مراجع مرکزی کارآمد و دوم ایجاد هماهنگی در همکاری و اقدامات آموزشی در عرصه‌های ملی، ناحیه‌ای و منطقه‌ای است. در این راستا، این گروه به اهمیت کمک گرفتن از تخصص وکلایی که به موضوع‌های معاضدت قضایی مشغول‌اند و موردپژوهی به شکل روزانه تأکید کرد و آنها را به کشورهایی که به آموزش نیازمندند مرتبط ساخت و مطابق طرح مشارکتی گسترده‌تر، شبکه‌سازی اقدامات را ارائه داد.

ب) روزآمد کردن دستورالعمل ملل متحد در خصوص مراجع ذیصلاح معاضدت قضایی در راستای درخواست از کشورها به منظور ارائه دقیق، مناسب و به‌موقع اطلاعات خاص راجع به مراجع مرکزی برای ارسال یا اجرای درخواست‌های معاضدت قضایی مطابق ماده (۷) کنوانسیون ۱۹۸۸، گروه کاری کارشناسی به دفتر مقابله و پیشگیری از جرم اصرار کرد با همکاری کشورهای مورد نظر به تضمین این امر کمک کند که دستورالعمل مراجع مرکزی این نهاد در همکاری‌های موردپژوهی بین‌المللی روزمره بسیار سودمند است.

پ) تناسب میان کنوانسیون ۱۹۸۸ و کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی

در بیان شروط اساسی مشابه معاضدت مندرج در کنوانسیون‌های ۱۹۸۸ و جنایات سازمان‌یافته و کمک قضایی به‌عمل آمده از سوی دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد و مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم، گروه کارشناسی تأکید کرد این دو نهاد برای کمک به کشورها در اجرای الزامات معاضدت قضایی مطابق این کنوانسیون‌ها، همکاری نزدیکی با یکدیگر داشته باشند.

ت) تدوین مفاد آموزشی

این گروه یادآور شد گردآوری، فهرست‌گذاری و نشر تمامی قوانین راجع به کنترل مواد

مخدر، از جمله، قوانین مبارزه با پول‌شویی به‌عهدۀ دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد است. این قوانین در وب‌سایت این نهاد در دسترس است. این گروه توصیه کرد دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد تمامی رهنمودها برای مراجع درخواست‌کننده خارجی و مفاد آموزشی تهیه شده در این حوزه تخصصی را از کشورها گردآوری و تألیف کند (برای مثال، برنامه درسی دانشگاهی کشورهای مشترک‌المنافع راجع به معاضدت بین‌المللی برای مبارزه با جرم، اقدامات آموزشی هماهنگ برای قضات دادگاه‌های صلح در اسپانیا، پرتغال، فرانسه و غیره). سپس، می‌توان این مفاد را برای دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد و وب‌سایت‌های همکار که از پیوندهای مناسبی برخوردارند، براساس توافق‌نامه منعقدۀ میان ارائه‌دهندگان مفاد ارسال کرد.

این گروه، از سازمان دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد و مرکز بین‌المللی پیشگیری از جرم، دبیرخانه کشورهای مشترک‌المنافع، اتحادیه اروپا، سازمان‌های منطقه‌ای و دیگر شرکای ذی‌نفع خواست با برگزاری نشست‌های منظم برای متصدیان معاضدت قضایی، درخصوص پیشرفت‌های صورت گرفته در معاضدت قضایی و همکاری سیاسی و اجرایی، به بحث و تبادل نظر پردازند.

۳-۳-۹ پیش‌شرط‌ها و خطرها

در جریان فعالیت کارگروه کارشناسی پیش‌شرط‌ها و خطرها نیز مورد بحث قرار گرفت و در گزارش غیررسمی آن راجع به بهترین اقدامات موردپژوهی معاضدت قضایی، که از ۳ تا ۷ دسامبر ۲۰۰۱ در وین و همچنین، در گزارش گروه کاری کارشناسی پیشین که از ۱۵ تا ۱۹ فوریه ۱۹۹۳ برگزار شد، انعکاس یافت.

الف) پیش‌شرط‌های اصلی

- هر دو کشور درخواست‌شونده و درخواست‌کننده باید عضو کنوانسیون ۱۹۸۸ باشند تا بتوان به ماده (۷) آن به‌عنوان مبنای قانونی برای درخواست استناد کرد؛
- همین مسئله در مورد کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته

فراملی نیز صادق است؛ و

• باید از لحاظ داخلی این زمینه فراهم باشد که قوانین و تشریفات راجع به معاضدت قضایی به تصویب برسد یا اینکه اگر معاهدات در کشورهای مورد نظر خود اجرایی هستند (یعنی خودبه‌خود به قانون داخلی تبدیل می‌شوند)، معاهده‌ی مربوطه، چه دوجانبه چه چندجانبه، امکان طرح درخواست یا اجرای اقدام مورد نظر را فراهم آورد.

ب) خطرهای اصلی

- نبودن قوانین مناسب داخلی، فقدان اراده‌ی سیاسی به منظور اجرای معاهده یا ایجاد ظرفیت قانون‌گذاری برخوردار از زیرساخت و منابع انسانی یا مالی مناسب؛
- فقدان مرجع مرکزی کارآمد به منظور درخواست، اجرا یا انتقال به دیگران برای اجرای درخواست‌های معاضدت قضایی بین‌المللی؛
- تأخیر در اجرای درخواست و انتقال نتایج برای استفاده‌ی کشور درخواست‌کننده که معمولاً دلیل آن فقدان مراجع مرکزی است، زیرا چنانچه میان آنها ارتباطات منظمی برقرار شود، مشکلات مهم اجرای درخواست شناسایی و حل‌وفصل می‌شود؛
- تمرکز ملی درون‌نگرانه در کشور درخواست‌شونده به دلیل حاکمیت، ماهیت بسیار مهم قانون، رویه و اجرای داخلی راجع به معاضدت قضایی، به‌ویژه در خصوص قانون و رویه‌ی آیین دادرسی؛
- هزینه‌های اجرای درخواست‌ها ممکن است موجب تأخیرهای جدی و حتی ممانعت از اجرای درخواست‌ها شود، مگر اینکه دفاتر مرکزی بتوانند ارتباط برقرار و درخواست‌های موسع را محدود کنند، برای مثال، مشکلات هزینه‌ای را از طریق ترتیبات اشتراک‌گذاری هزینه حل کنند.

۴-۳-۹ برنامه‌های مرتبط

برای ملاحظه‌ی برنامه‌های مرتبط لطفاً به گزارش کارگروه کارشناسی غیررسمی راجع به بهترین اقدام موردپژوهی برای معاضدت قضایی، که از ۳ تا ۷ دسامبر ۲۰۰۱ در وین برگزار شد، مراجعه کنید.

● فهرست‌های کنترل عمومی و مکمل تدوینی از سوی گروه کاری کارشناسی که به‌منظور راهنمایی کلی در تدوین درخواست‌های معاضدت قضایی در موضوع‌های کیفری در عرصه بین‌المللی ارائه شده است.

● این فهرست کلی به محتوای اصلی تمام درخواست‌های معاضدت قضایی می‌پردازد. فهرست‌های مکمل به دیگر محتواهای مورد نیاز برای اجرای مؤثر درخواست‌های تفتیش و توقیف، ارائه اسناد، اخذ ادله یا اظهارات از شهود، انتقال موقت زندانیان برای اخذ ادله، توقیف یا مسدود کردن قبل از دادرسی یا مصادره پس از دادرسی می‌پردازند.

همچنین، این گروه با اخذ مجوز، دو فرم را تکثیر کرد که شامل یادداشت محرمانه (درخواست یا قبول)، درخواست‌های معاضدت قضایی و گواهی مؤید برای اسناد دولتی خارجی است. همچنین، برنامه مشاوره حقوقی دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد، که قانون نمونه جامعی را در مورد مواد مخدر تدوین کرده است، در دسترس تمامی نظام‌های حقوقی بزرگ قرار دارد. در زمینه معاضدت قضایی پیش‌نویس نمونه معاضدت قضایی در موضوع‌های کیفری دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد، ۲۰۰۰، پیش‌نویس نمونه ادله خارجی، ۲۰۰۰ و پیش‌نویس پول‌شویی و عواید جرم این نهاد، ۲۰۰۰، در اختیار کشورهای دارای نظام حقوق عرفی قرار دارند و برای کشورهای دارای نظام حقوق نوشته، قانون نمونه راجع به معاضدت بین‌المللی این نهاد (استرداد و معاضدت قضایی) و قانون نمونه راجع به قاچاق مواد مخدر و جرائم مرتبط با آن موجود است.

فصل دهم

بازیابی و بازگرداندن
عواید فساد

۱-۱۰ درآمد

با افزایش نگرانی‌های راجع به فساد، هم‌اکنون بسیاری از برنامه‌های مصوب شناخته شده برای نظام‌های عدالت کیفری به مقابله با آن اختصاص یافته‌اند. این برنامه‌ها شامل تمهیدات شناسایی و مصادره عواید مالی و غیرمالی فساد نیز می‌شوند. در نظام‌های حقوقی مختلف، به این مسئله به‌عنوان مجازات نگرسته می‌شود؛ ابزاری که اولاً اطمینان می‌دهد انگیزه ارتکاب فساد از بین می‌رود و ثانیاً، از شکل‌گیری منابع مالی برای مجرمانی که می‌توانند به‌خوبی برای تضعیف دولت‌ها یا ارتکاب دیگر افعال فاسد یا جرائم به‌کار روند جلوگیری می‌کند. اخیراً در فسادهای عمده یا «کلان»، برمبنای این واقعیت محرک‌های دیگری اضافه شده و آن این است که وقتی نظام فاسدی برچیده می‌شود، معمولاً جانشین آن به دنبال بازیابی عواید با این استدلال است که اینها در واقع از مردم سرقت شده‌اند و اینکه این عایدات منابع تهی دولت و حکومت جدید را که بر اثر فساد گذشته بنیه مالی‌اش تحلیل رفته را تأمین می‌کنند.^۱

۱. برخی گزارش‌ها و اسناد سازمان ملل به بازیابی اموال می‌پردازند. به‌ویژه، ر.ک. قطع‌نامه‌های ۵۴/۲۰۶، ۵۵/۱۸۸ و ۵۶/۱۸۶ مجمع عمومی که صراحتاً به انتقال‌های نامشروع و بازیابی دارایی‌ها می‌پردازند و قطع‌نامه‌های ۵۴/۱۲۸، ۵۵/۶۱ و ۵۶/۲۶۰ که در چارچوب تمهیدات کلی‌تر مبارزه با فساد به مسئله بازیابی می‌پردازند. طی همین مدت، گزارش‌هایی به شماره‌های A/۵۵/۴۰۵، A/۵۶/۴۰۳ و A/۵۷/۱۵۸ به مجمع عمومی نیز صراحتاً به این مسئله پرداخته‌اند، کما اینکه تعدادی از گزارش‌ها به کمیسیون پیشگیری از جرم و عدالت کیفری نیز چنین بوده‌اند. بازیابی دارایی‌ها صراحتاً در حیطه کار کمیته موقت بین‌دولتی نامحدود نیز گنجانیده شده که پیش‌نویس کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد در سند GA/RES/56/260 را تهیه کرد و برای کمک به نمایندگان که با این موضوع‌های ناآشنا بودند، به‌موازات جلسه دوم کمیته، در ۲۱ ژوئن ۲۰۰۲، یک کارگاه فنی نیز برگزار شد. ر.ک. سند A/AC.261/6/Add.1 و A/AC.261/7,Annex1.

فشار برای تدوین تمهیدات مؤثر برای بازیابی دارایی‌ها، بر اثر اقدامات کشورهای افزایش یافت که در دهه ۹۰ به دنبال بازیابی عواید بودند و در همین راستا با موانعی مواجه شده بودند. در پرونده‌های فساد «کلان»، تشکیلات اصلی حکومت و در بسیاری موارد، خود حکومت تحت کنترل کارگزاران فاسد قرار دارند که این باعث می‌شود تحصیل اطلاعات دقیق راجع به مقادیر غارت شده از خزانه‌ها و درآمدهای حکومت دشوار شود. اما بدیهی است این مقادیر بسیار هنگفت هستند. در سه مورد از بزرگ‌ترین موارد اتفاق افتاده در دهه نود، تخمین زده می‌شود مقادیر غارت شده از فیلیپین، هائیتی و نیجریه از ۵۰۰ میلیون تا ۵ میلیارد دلار است.^۱ واقعیت این است از آنجاکه معمولاً دارایی‌ها را کارشناسان و در زمان کافی و تحت کنترل دستگاه حاکم در دوران نظام‌های فاسد به‌خوبی پنهان کرده‌اند، ارزیابی دقیق کل عواید غیرممکن است. تجربه‌های اخیر حاکی از این است که کشورهایی که به دنبال بازیابی این‌گونه عوایدند، با موانع بزرگی مواجه‌اند، از جمله:

- معمولاً فساد «کلان»، بسیاری از نهادهای داخلی را که برای پیگیری موفقیت‌آمیز همکاری با دیگر کشورها مورد نیازند تضعیف می‌کند. نهادهای مجری قانون و نظام‌های قضایی که از فساد آسیب دیده‌اند، ممکن است در گردآوری ادله و ارائه به کشور خارجی، به‌نحوی که شروط دلیل‌انگاری آن کشور را رعایت کنند عاجز باشند. همچنین، درجه‌ای از مهارت فردی در حوزه‌هایی، مانند تحقیق مالی و اقامه دعوی، غالباً در این‌گونه کشورها وجود ندارد. در این صورت، ایجاد سریع آن غیرممکن می‌شود و دولت مجبور است به کارشناسان خارجی رو آورد.

- فساد «کلان» تا حدی به مؤسسات داخلی لطمه وارد می‌آورد که دیگر به‌عنوان منبع دارایی‌های مسروقه برای مجرمان ایمن نیستند. در محیطی که احتمال می‌رود دارایی‌ها را دیگر کارگزاران فاسد سرقت یا در صورت به قدرت رسیدن دولت جدید مصادره کنند، تقریباً تمامی کارگزاران فاسد گزینه انتقال عواید کلان فساد به خارج را

۱. دیگر موارد برجسته به ایران، پرو، پاکستان و اکراین مربوط می‌شود که همچنان در اکثر آنها این موارد مشاهده می‌شود. به‌هنگام نگارش ویرایش دوم این مجموعه برنامه که به اوایل ۲۰۰۴ برمی‌گردد، احتمالاً تغییر حکومت در عراق و گرجستان موجب عملیات‌های بازیابی شده است.

انتخاب می‌کنند. غالباً آنها سعی می‌کنند با انتقال دارایی‌ها به حوزه‌های قضایی متعدد مختلف، آنها را پنهان کنند و ردیابی‌شان را با شکست مواجه و به‌این‌ترتیب، اقدامات ردیابی و توقیف آنها را پیچیده‌تر سازند.

● فساد «کلان» تا حدی بنیة مالی کشورها را تحلیل می‌برد که آنها را غالباً با نبود منابع مورد نیاز برای انجام عملیات‌های قانونی بازیابی در عرصه بین‌المللی مواجه می‌کند. برای این‌گونه کشورها، تأمین هزینه‌های هنگفت، مانند استخدام وکلای خارجی و ارسال اوراق بهادار مالی مورد نیاز برای جبران خسارت‌های متشاکیان در جایی که دعوای حقوقی با شکست مواجه می‌شود، دشوار است.

● در زمانی که فساد در حال ارتکاب است و عوایدش به خارج از کشور انتقال می‌یابد، کارگزاران ارشد فاسد کنترل نهادها و امور اصلی حکومت را در اختیار دارند. این نهادها معمولاً شامل نهادهای مجری قانون، بانک‌ها و دیگر مؤسسات مالی می‌شود. ضوابط یا وجود ندارد یا به اجرا در نمی‌آید. این بدین معناست که معمولاً سوابق اندکی وجود دارد و هیچ‌گونه دلیل یا اطلاعات یا میزان ناچیزی از آنها باقی نمی‌ماند تا بتوان با استفاده از آنها دارایی‌های انتقال یافته را ردیابی کرد و مالکیت را به اثبات رساند.

● کشورهایی که به دنبال بازیابی دارایی‌ها هستند، غالباً از جانب کشورهایی که به دنبال کمکشان هستند با اکراه مواجه می‌شوند تا اینکه حسن‌نیت نظام جدید آشکار شود که این هم ممکن است مقداری زمان ببرد. اگر یک خطر متصور وجود داشته باشد که دارایی‌ها به‌آسانی مجدداً از سوی کارگزاران نظام جدید به غارت خواهد رفت، کشورهای پاسخ‌گو در بازگرداندن آنها اکراه خواهند داشت.

● نظام‌های مالی جهانی و فناوری‌های اطلاعات فرصت‌های جدیدی را برای انتقال و پنهان‌سازی عواید تمامی جرائم ایجاد کرده‌اند. با به‌کارگیری انتقال‌دهنده‌های سریع و پیچیده از ردیابی جلوگیری می‌شود. در حوزه پول‌شویی مهارت‌های قابل ملاحظه‌ای به‌دست آمده و وجود مقادیر بسیار کلان پول در فسادهای کلان به مجرمان این امکان را می‌دهد تا پول‌شویان ماهری را برای پنهان‌سازی دارایی‌هایشان به خدمت گیرند.

● فرایند درخواست و جلب معاضدت قضایی خارجی زمان‌بر است. این مسئله در برخی موارد به مجرمان امکان می‌دهد پیش از آنکه درخواست توقیف دارایی‌ها جنبه

اجرائی پیدا کند، مقادیر بیشتری را منتقل کنند. جامعه جهانی با اتخاذ تمهیدات «مسدود کردن» که از سرعت عمل برخوردارند، این مسئله را رفع کرده است. در اینجا از هرگونه انتقال تا انجام اقدامات بعدی جلوگیری می‌شود؛ هرچند مشکل اصلی همچنان باقی است.

● رعایت مسائل قانونی مصوب در کشورهایی که دارایی‌ها در آنجا یافت می‌شوند نیز ممکن است مشکل ایجاد کند. با اینکه برخی کشورها گرامت «مالی» را اجازه می‌دهند، اما بسیاری همچنان نمی‌توانند به گرامت متوسل شوند، مگر اینکه یک نفر به جرمی محکوم شده باشد که عواید اصلی را ایجاد کرده است.^۱ گاهی اوقات، این مسئله کاملاً غیرممکن است، مانند جایی که شخصی که دارایی‌ها را غارت کرده، مرده یا نمی‌توان موقعیتش را شناسایی کرد یا اینکه از مصونیت‌هایی برخوردار است (که غالباً در واگذاری قدرت مشاهده می‌شود). در دیگر موارد، امری محتمل اما به همان دلیل بسیار دشوار است. انجام دادن سایر ردیابی‌ها، مسدودسازی‌ها و توقیف‌ها دشوارند: ممکن است ادله استنادپذیر ناچیزی وجود داشته باشد، زیرا نهادهایی که به‌طور معمول سوابق انتقال‌ها یا جرائم نهفته را ایجاد و نگهداری کرده‌اند خودشان فاسد بوده‌اند.

● گاهی اوقات، انجام دادن تعقیبات کیفری برای بازیابی دارایی‌ها به نتیجه‌بخش بودن تمهیدات مدنی موقوف می‌شود و تا آن زمان به تأخیر می‌افتد یا معلق می‌شود. با اینکه این امر ممکن است به معیارهای سبک‌تری از دلیل‌انگاری منجر شود، اما مشکلات دیگری را به بار می‌آورد. اکثر نظام‌های حقوقی به یک کشور خارجی اجازه نمی‌دهند دعوی حقوقی اقامه کند و اگر اجازه هم بدهند، باز هم بدون ارسال ضمانت‌نامه مالی که در صورت شکست کشور خواهان در دعوی حقوقی، می‌توان با آن جبران خسارت‌های متشاکیان را تأمین کرد، امکان‌پذیر نیست. همچنین، به‌عنوان یک قاعده کلی، معاضدت قضایی‌ای که میان کشورها در حوزه موضوع‌های کیفری توسعه یافته است، به موضوع‌های حقوقی تسری نمی‌یابد.^۲ مضافاً اینکه، کشورهایی که به‌دنبال

۱. ر.ک. قسمت (پ) بند ۱ ماده ۵۴ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که از دولت‌های عضو می‌خواهد قوانینی را به تصویب برسانند که گرامت را در جایی که نمی‌توان فرد را از نظر کیفری محکوم کرد مجاز شمرند.

۲. باین حال، ر.ک. بند «۱» ماده (۴۳) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد. این بند معاضدت در موضوع‌های کیفری را الزام‌آور می‌داند، اما از کشورها می‌خواهد در امور حقوقی و اداری نیز همکاری کنند.

بازیابی هستند، ممکن است در انتخاب میان محاکمه و مجازات کارگزاران فاسد و بازیابی موفقیت‌آمیز دارایی‌ها تحت فشار قرار گیرند.

● گاهی اوقات ممکن است نسبت به دارایی‌ها ادعاهای متعددی مطرح باشد. معمولاً دولت‌های جدید کشورهایی که در گذشته قربانی فساد کلان بوده‌اند، این موضع را اتخاذ می‌کنند که کل جامعه قربانی شده‌اند و وجوه باید به دولت پرداخت شود تا در راستای منافع کشور به مصرف برسند. با این حال، ممکن است قربانیان مستقل به این ادعا مناقشه وارد کنند و به دنبال دریافت مستقیم باشند. طلبکارانی که از سوی نظام‌های فاسد گرفتار شده‌اند نیز ممکن است به دنبال بازیابی عواید شناخته شده باشند. همچنین، اگر قانونی در کشور درخواست‌شونده تصویب شده باشد که بازیابی عواید را در انواع رایج‌تری از جرائم به رسمیت می‌شناسد، ممکن است در راستای اهداف بازگرداندن یا جبران خسارت‌ها یک کشور را به‌عنوان قربانی احتمالی جرم به رسمیت نشناسد.

۲-۱۰ برنامهٔ چهل و دوم

۱-۲-۱۰ بازیابی وجوه غیرقانونی

۱-۲-۱۰-۱ بازیابی وجوه غیرقانونی با استناد به کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد

همان‌طور که اشاره شد، قوانینی که امکان مصادره عواید جرم را فراهم می‌آورند، برای مدت زیادی در بسیاری از کشورها لازم‌الاجرا نبودند. مصادره نوآوری نسبتاً جدیدی است که به دههٔ ۱۹۸۰ برمی‌گردد و توانست به کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روان‌گردان (۱۹۸۸) راه یابد.^۱ به دنبال یک دهه پیشرفت در قوانین ملی و توافق‌نامه‌ها و ترتیبات بین‌المللی، طرح وسیع‌تری در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافتهٔ فراملی گنجانیده شد که طیف وسیع‌تری از جرائم را دربرمی‌گیرد و به این ترتیب، به عواید آنها نیز تسری می‌یابد.^۲ با این حال، صرف‌نظر از مسئلهٔ حوزهٔ تحت شمول، سازوکارهای مصادرهٔ ۱۹۸۸ و ۲۰۰۰ تا حد زیادی مشابه یکدیگرند. همچنین،

۱. ر.ک. ماده (۵) کنوانسیون. همچنین، یادداشت راجع به کنوانسیون، سند E/CN.7/590 پاراگراف‌های ۵، ۱-۵، ۳.

۲. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافتهٔ فراملی، مواد (۱۲) تا (۱۴).

تجربیات حاصل از اقدامات به‌منظور بازیابی عواید فساد «کلان»، پیچیدگی پرونده‌ها و پراکنده و منحرف کردن حجم عظیم دارایی‌های مربوط، فشاری ایجاد کرد تا ابزارهای قدرتمندتری در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد پیش‌بینی شوند.

فشار بیشتر از جانب ماهیت خود جرائم وارد شد. در جایی که ممکن است طیفی از ادعاهای قابل قبول از سوی دولت‌ها و مدعیان خصوصی به عواید ناشی از قاچاق مواد مخدر یا جنایات سازمان‌یافته توسعه یابد، ادعای دولت جایگزین از جانب حکومت قدیم و مردم آن برای پافشاری بر پرونده‌های کلان فساد مشکل‌تر است. این مسئله درخصوص ادعاهای مبتنی بر حق و بزه‌دیدگی صادق است. کشورهایی که به دنبال دارایی‌ها هستند چنین استدلال می‌کنند که عواید اموالی هستند که دولت به واقع مالک آنهاست یا اینکه به اموالی مربوط می‌شود که حق داشته نسبت به آنها ادعای مالکیت کند (مانند از دست دادن کارمزدها، حق اثر و دیگر درآمدها) و بر اثر جرائمی مانند سرقت، کلاهبرداری یا اختلاس از آنها محروم شده است. همچنین، آنها چنین استدلال می‌کنند که منافع عمومی حکومت و مردم آن بر اثر سوءمدیریت آسیب دیده است، لذا، باید بتواند نسبت به عواید نامشروع آن سوءمدیریت‌ها به‌عنوان جبران خسارت‌ها و اقدام برای احیای کیفیت زندگی و توانمندسازی اقدامات حکومتی ادعا کند.

در نتیجه، مقررات راجع به غرامت کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، نسبت به مقررات معاهده پیشین، حوزه‌های گسترده‌تری را دربرمی‌گیرد. تغییر لحن بیان فوراً این واقعیت را منعکس می‌کند که فصل مجزایی از این کنوانسیون به بازیابی دارایی‌ها اختصاص یافته و در همین راستا اولین مقررۀ آن، یعنی، ماده (۵۱) چنین مقرر می‌کند: «بازگرداندن دارایی‌ها طبق این فصل، اصل اساسی این کنوانسیون محسوب می‌شود و کشورهای عضو گسترده‌ترین همکاری‌ها و معاضدت‌ها را در این مورد با یکدیگر به‌عمل خواهند آورد».^۱

الف) پیشگیری از انتقال‌های غیرقانونی

درس بزرگی که از اقدامات بازیابی گذشته گرفته می‌شود این است که مشکل، زمان‌بر،

۱. یادداشت‌های مورد توافق برای کارهای مقدماتی تصریح دارند که این ماده برای مقررات خاص‌تری که به بازیابی می‌پردازند، پیامدهای قانونی دربرندارد. ر.ک. سند A/58/422/Add.1 پاراگراف ۴۸.

پرهزینه و اگر نگوییم همیشه، غالباً ناموفق‌اند یا میزان موفقیت آنها ناچیزست. این مسئله از سوی کارشناسان و همچنین مذاکره‌کنندگان پذیرفته شده بود که گزینه کاملاً مطلوب‌تر این است که ابتدا از ارسال دارایی‌ها از طرف کارگزاران فاسد جلوگیری شود، نه اینکه سال‌های طولانی صرف پیگیری بازیابی آنها شود. این مسئله با این واقعیت کامل می‌شود که در اکثر فسادهای «کلان»، کارگزاران ارشد فاسد می‌توانند به عضویت تشکیلات حکومت درآیند و عناصر آنها را به فساد بکشانند؛ مانند مؤسسات مالی و نهادهای مجری قانون که معمولاً به‌منظور پیشگیری از انتقال‌های نامشروع در کشور به خدمت گرفته می‌شوند. نتیجه اینکه تمهیداتی بر نقش نهادها و مؤسسات خارجی‌ای که ممکن است در پیشگیری مؤثر واقع شوند و در کشورهای محل انتقال یا مقصد عواید فساد قرار دارند تمرکز می‌کنند. با اینکه ممکن است جامعه بین‌المللی نتواند در درون کشور از فساد کلان پیشگیری کند، اما می‌تواند عرصه را برای کارگزاران فاسد برای ارسال عوایدشان به دیگر کشورها به‌منظور محفوظ ماندن دشوار سازد و چنانچه این انتقال محقق شود، می‌تواند اطمینان دهد که سوابق دقیقی ایجاد و نگهداری می‌شوند که از پنهان‌سازی عواید جلوگیری و ردیابی و شناسایی موقعیت آنها و همچنین اثبات مالکیت یا استحقاق داشتن آن را بسیار آسان‌تر می‌کنند.

در فصل دوم کنوانسیون که به پیشگیری کلی می‌پردازد، اکثر تمهیدات فرض را بر این می‌گذارند که، مؤسسات اجرایی حکومت، اقدامات و تضمین‌های تجویزی را برای حمایت از مؤسسات و تمهیدات در برابر مداخلات به عهده گیرند. با این حال، تمهیدات مندرج در ماده ۱۴ که حاوی تمهیدات کلی برای پیشگیری از پول‌شویی است، فقط مؤسسات اجرایی حکومت را، که پول‌شویی و نه فساد در آنها ارتکاب می‌یابد، مخاطب قرار می‌دهد. همان تمهیدات، مانند گزارش معاملات مشکوک و گردآوری و نگهداری اطلاعات از طریق واحدهای اطلاعاتی مالی^۱ یا نهادهای مشابه ممکن است سوابق مهمی ایجاد کنند که از تطهیر موفقیت‌آمیز عواید فساد کلان جلوگیری می‌کند و اطمینان می‌دهد که می‌توان آنها را حتی پس از درخواست کشور قربانی نیز ردیابی کرد. همچنین،

۱. در خصوص واحدهای اطلاعاتی مالی ر.ک. ماده (۵۸) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد. این ماده فقط از دولت‌های عضو می‌خواهد تأسیس این‌گونه واحدها را «مورد توجه قرار دهند»، آن هم به دلیل مشکلاتی که برخی کشورهای در حال توسعه با آن مواجه‌اند.

گردآوری جامع و تجزیه و تحلیل طولانی مدت اطلاعات باید الگوهایی را نشان دهد که فساد کلان را تبیین می‌کنند، دلیل آن هم عواید هنگفت و تعداد زیاد مبادلاتی است که باید پنهان و پیوندهایی که می‌توان از آنها در ردیابی استفاده کرد قطع شوند.

فصل پنجم که به طور خاص به بازیابی دارایی‌ها می‌پردازد، تمهیدات پیشگیرانه خاص تری را اضافه می‌کند. بند «۱» ماده (۵۲) خط‌مشی‌های مبنایی «مشتري خود را بشناس» را در بانک‌ها و دیگر مؤسسات مالی مطرح می‌کند، اما سپس چنین ادامه می‌دهد «... حساب‌هایی که از طریق یا از جانب اشخاصی که امور برجسته دولتی به آنها محول شده پیگیری یا نگهداری شود و همچنین اعضای خانواده و نزدیکان آنها تحت بررسی دقیق و گسترده‌ای قرار گیرد...» و تصریح می‌کند که این‌گونه بررسی‌ها باید در راستای اهداف متعارف برای شناسایی مبادلات مشکوک باشد.^۱ یادداشت‌های مورد توافق برای کارهای مقدماتی روشن کرده‌اند که این ماده علاوه بر کارگزاران دولتی کشور(هایی) که در حوزه صلاحیتی‌شان نظارت صورت می‌گیرد، کارگزاران دولتی دیگر کشورها را نیز دربرمی‌گیرد.^۲ این بدین معناست که با اینکه احتمال دارد گزارش مبادلات منتهی به دولت کارگزار مورد نظر امکان‌پذیر یا مطلوب نباشد، اما همچنان اطلاعات برای مصارف آتی جمع‌آوری و نگهداری می‌شوند یا اینکه اگر کارگزار از نظارت و آثار آن آگاه شد، از دستیابی وی به موقعیتی امن برای پنهان‌سازی عواید نامشروع جلوگیری می‌شود.

بند «۲» ماده (۵۲) به آگاه‌سازی مؤسسات مالی اختصاص دارد که قرار است مشتریان یا حساب‌ها را تحت نظارت قرار دهند و بند «۳» از دولت‌های عضو می‌خواهد اطمینان دهند این مؤسسات برای «... یک دوره زمانی مناسب...» سوابق مربوط را نگهداری می‌کنند. درخصوص مدت زمان نگهداری سوابق هیچ‌گونه راهنمایی نشده است، اما ممکن است دولت‌های عضوی که این شروط را به اجرا می‌گذارند تمایل داشته باشند دوره‌های بسیار طولانی را مدنظر قرار دهند تا وقوع فساد «کلان» محرز شود و امکان

۱. به‌منظور ملاحظه مفهوم «نزدیکان»، ر.ک. یادداشت‌های مورد توافق برای کارهای مقدماتی، سند

A/58/422/Add.1، پاراگراف ۵۰.

۲. سند A/58/422/Add.1 پاراگراف ۴۹.

اجرای فرایند ردیابی طولانی و پیچیده عواید وجود داشته باشد. بندهای «۵» و «۶» ماده (۵۲) درخصوص «کارگزاران دولتی شایسته»^۱ شروط اعلام مالی بیشتری را مقرر می‌کنند، اما فرض را بر این می‌گذارند که این شروط از سوی حوزه صلاحیتی خودش تحمیل شود. این اقدام نسبت به برخی فسادهای رده بالا عامل کنترل‌کننده یا بازدارنده محسوب می‌شود، اما بعید است بر جدی‌ترین «فسادهای کلان» تأثیرگذار باشد، زیرا الزامی به اعلام و قرار نیست به اجرا درآید یا سوابقی هم که ایجاد شده‌اند پیش از آنکه بتوان در دولت بعدی که پیگیر این دارایی‌هاست مورد استفاده قرار داد آسیب خواهند دید.

ب) بازیابی مستقیم (مدنی) دارایی‌ها

درس دیگر فراگرفته شده از اقدامات بازیابی پیشین این است که در برخی موارد، اقامه دعوی حقوقی از مزایای قابل توجهی برخوردار است و باید به‌عنوان یک گزینه مورد توجه قرار گیرد. بازیابی مدنی مستلزم مبانی حقوقی برای طرح دعوی حقوقی است که معمولاً یا در قوانین راجع به اموال یا مسئولیت مدنی پیش‌بینی شده‌اند. در دعوی مبتنی بر اموال، کشور خواهان به‌طور مؤثر ادعا می‌کند یا مالک برحق دارایی‌هاست یا اینکه در برخی موارد، به‌جای مالکان برحق واقعی، یعنی مردم خود، اقامه دعوا می‌کند و دارایی‌ها از طریق سرقت، کلاهبرداری یا اختلاس به‌دست آمده‌اند. اما در دعوی مبتنی بر مسئولیت مدنی، ادعا به این شکل مطرح می‌شود که متهم از طریق فساد یا سوءمدیریت ضرر وارد کرده و در نتیجه آن منفعت برده است، لذا، باید جبران خسارت صورت گیرد. عمده مزایای دعوی مدنی این است که معمولاً به بار اثبات کمتری نیاز است و در کشورهایی که مصادره کیفری مالی مجاز نیست،^۲ طرح دعوی حقوقی، برای جبران حقوقی، مستلزم تعقیب یا محکومیت کیفری نیست. رایج‌ترین معاذیری که مطابق آنها نمی‌توان تعقیب را انجام داد فوت یا غیبت متهم یا خوانده است که در برخی کشورها

1. Appropriate Public Officials

۲. ر.ک. قسمت (پ) بند «۱» ماده (۵۴) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که از دولت‌های عضو که هنوز مصادره مالی را در جایی که مجرم را نمی‌توان «... به‌دلیل فوت، فرار یا غیبت یا در دیگر موارد مقتضی ...» تحت تعقیب قرار داد مجاز نمی‌شمرند، می‌خواهد زمینه آن را فراهم کنند.

به‌طور مؤثر مانع رسیدگی‌های کیفری بیشتر می‌شود، اما این مسئله بر دعوای حقوقی تأثیر نمی‌گذارد و حتی ممکن است آن را آسان‌تر کند. در برخی کشورها، چنانچه خوانده در رسیدگی‌های حقوقی حاضر نشود، احکام غیابی صادر می‌شود و اگر وی از رسیدگی‌های کیفری فرار کند، نتیجه این خواهد شد که میان دو گزینه یکی را انتخاب کند؛ یعنی یا به‌طور مفروض دعوای حقوقی را از دست بدهد یا اینکه برای دفاع از خود حاضر شود که به‌این ترتیب برای یک یا چند جرم دیگر دستگیر خواهد شد و تحت تعقیب قرار خواهد گرفت. اما یکی از معایب اصلی این است که دعوای حقوقی هزینه‌بر و پیچیده‌اند و در قوانین محلی تفاوت‌هایی دارند که این مسئله باعث می‌شود ابقای مشاور حقوقی محلی اهمیت حیاتی پیدا کند. همچنین، گاهی اوقات از لحاظ قانونی برای یک کشور امکان‌پذیر نیست که در کشور دیگری اقامه دعوا کند، زیرا آن کشور در برابر هرگونه حکم قضایی صادره علیه خودش از مصونیت حاکمیتی برخوردار است. علاوه بر این، معمولاً کمک و معاضدت‌ی که کشورها به یکدیگر در پرونده‌های کیفری می‌کنند، در دعوای حقوقی عمومیت ندارد.

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد به دنبال حل برخی از این مشکلات است تا بدین‌وسیله کارایی رسیدگی‌های حقوقی به‌عنوان ابزار بازیابی را افزایش دهد. بند «۱» ماده (۴۳) در فصلی که به‌طور کلی به معاضدت بین‌المللی می‌پردازد، مقرر می‌کند دولت‌های عضو باید در موضوع‌های کیفری با یکدیگر همکاری کنند، اما سپس از آنها می‌خواهد «... کمک به یکدیگر را در دیگر تحقیقات و رسیدگی‌های موضوع‌های حقوقی و اداری مرتبط با فساد مورد توجه قرار دهند». ماده (۵۳) در فصلی آمده که به‌طور خاص به بازیابی دارایی‌ها اختصاص دارد، سپس درصدد رفع دیگر نگرانی‌ها برمی‌آید. بند «الف» این ماده از دولت‌های عضو می‌خواهد برای تضمین اینکه دیگر کشورها می‌توانند در محاکم آنها دعوای حقوقی طرح کنند تا مالکیتشان را نسبت به اموال به‌دست آمده از طریق جرمی که مطابق کنوانسیون به تصویب رسیده را ثابت کنند، تمهیدات ضروری را بیندیشند. قسمت «ب» تمهیداتی را مقرر می‌کند که اطمینان می‌دهند دادگاه‌ها اختیار دستور پرداخت خسارت به دیگر دولت‌های عضو را دارند و قسمت «پ» به تمهیداتی می‌پردازد که اطمینان می‌دهند دادگاه‌های رسیدگی‌کننده به مصادره کیفری، به دعوای حقوقی دیگر کشورها نیز توجه می‌کنند.

پ) بازیابی از طریق مصادره کیفری

همچنین، کنوانسیون به دنبال رفع حداقل بخشی از دغدغه‌های دیرینه نسبت به مصادره کیفری است. همان‌طور که در کنوانسیون مواد مخدر (۱۹۸۸) و کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی (۲۰۰۰) آمده،^۱ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد (۲۰۰۳) اجرای دستور مصادره خارجی و اجازه به دولت‌های عضو برای پیگیری دستور مصادره در محاکم داخلی را مقرر می‌کند.^۲ مقررات مشابهی که به دستورهای داخلی و خارجی برای مسدود کردن و توقیف اموال می‌پردازند، مقررات موسعی از مسدود کردن و توقیف‌اند که در کنوانسیون پیشین ذکر شده‌اند.^۳

با اینکه معمولاً فسادهای کلان در اکثر موارد شامل پیگیری عواید یا دیگر دارایی‌های ناشی از عواید نیز می‌شوند، هر دو کنوانسیون ۲۰۰۰ و ۲۰۰۳ به مصادره دیگر اموال مرتبط با جرم نیز می‌پردازند. کنوانسیون ۲۰۰۰ از «عواید ناشی از جرائم مندرج در این کنوانسیون ...» و «... مال، امکانات یا دیگر ابزارهای مورد استفاده در جرائم مصوب مطابق این کنوانسیون یا تخصیص‌یافته به آنها ...» سخن می‌گوید. کنوانسیون ۲۰۰۳ قدری متفاوت است و به «... اموال به‌دست آمده از طریق یا به‌کار رفته در ارتکاب جرم مصوب مطابق این کنوانسیون ...» تسری می‌یابد. دلیل اصلی اعمال این تفاوت‌ها این است که طیف جرائم در این دو سند متفاوت است و اینکه برخی جرائم مندرج در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اختیاری‌اند. همان‌طور که بیان شد، کنوانسیون اخیر فقط کشورها را ملزم می‌کند زمینه مصادره کیفری داخلی را فراهم آورند و در پیگیری این مصادره نسبت به جرائم اختیاری که واقعاً در قوانین داخلی‌شان

۱. مقررات مرتبط، یعنی مواد (۵۴) و (۵۵) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، اساساً مشابه مواد (۱۲) و (۱۳) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی‌اند.

۲. بند «۱» ماده (۵۴).

۳. بند «۲» ماده (۱۲) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی را با بند «۲» ماده (۵۴) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مقایسه کنید. در مقررۀ اخیر، جزئیات بیشتری راجع به نحوه مسدود کردن یا توقیف آمده تا اهداف پیش‌بینی شده برای مصادره پیگیری و محقق شود. همچنین، قسمت (پ) بند «۲»، مفهوم حفاظت از اموال را برای اولین بار وارد این حوزه می‌کند.

به تصویب رسانده‌اند، به دول عضو کمک کنند.

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، همانند کنوانسیون‌های پیشین خود، در یک ماده برای مسدود کردن، توقیف و مصادره داخلی نظام مبنایی تأسیس می‌کند و سپس، بر ایجاد یک مقررۀ مشابه برای همکاری بین‌المللی در این‌گونه موارد متمرکز می‌شود. ماده (۵۵) می‌خواهد مطابق قوانین داخلی «بیشترین حد ممکن معاضدت» فراهم شود، چه از طریق تسلیم دستور مصادره خارجی به مجریان قانون عضو درخواست‌شونده و چه ارائه درخواست خارجی برای صدور دستور داخلی نزد مراجع ذی‌صلاح. به هر تقدیر، چنانچه دستوری صادر یا تنفیذ شود، عضو درخواست‌شونده باید تمهیداتی را اتخاذ کند تا عواید مورد نظر یا دیگر اموال را به‌منظور مصادره «... شناسایی، ردیابی، مسدود یا توقیف کند...». دیگر مقررات، به شروط راجع به محتوای درخواست‌های متنوع، شرط سپردن نسخه‌هایی از قوانین و مقررات مرتبط نزد دبیرکل^۱ و مقررات امتناع از دستورات یا تعلیق آن می‌پردازند.

گزینه دیگری که بر رویه‌های کنوانسیون‌های ۱۹۸۸ و ۲۰۰۰ اضافه می‌شود، ماده (۵۶) است که از دولت‌های عضو می‌خواهد در اتخاذ تمهیداتی تلاش کنند که اعلام اختیاری یا پیشگیرانه اطلاعات راجع به عواید را مجاز بشمرند؛ البته در صورتی که این اطلاعات برای تحقیق، تعقیب یا رسیدگی قضایی یا در تدوین درخواست مرتبط با بازبایی دارایی‌های دولت عضو مورد نظر سودمند باشد. اصل اشتراک‌گذاری اختیاری اطلاعات در مقررات معاضدت قضایی کنوانسیون ۲۰۰۰ آمده^۲ و اکنون به‌طور خاص در مورد بازبایی دارایی‌ها توسعه یافته است.

۱. در عمل، این نسخه‌ها به دفتر امور معاهدات سازمان ملل تحویل داده می‌شود که معمولاً از طریق نماینده دائم کشور عضو در نیویورک صورت می‌گیرد. اکثر این‌گونه شروط راجع به گزارش، به‌هنگام تنفیذ، پذیرش، تصویب یا الحاق به سند لازم‌الاجرا می‌شوند، کما اینکه در بند «۱۳» ماده (۴۶) راجع به ابلاغ به مرجع مرکزی دولت عضو جدید در راستای معاضدت قضایی آمده است. باین‌حال، در اینجا هیچ‌گونه ضرب‌الاجلی مقرر نشده، لذا، این الزام زمانی اجرایی می‌شود که معاهده برای دولت عضو مورد نظر لازم‌الاجرا شده باشد که در این مورد یا زمان لازم‌الاجرا شدن اولیه آن یا ۳۰ روز پس از تسلیم سند دولت عضو است که در این میان زمان دیرتر محاسبه می‌شود (بند «۲» ماده (۶۸)).

۲. بندهای «۴» و «۵» ماده (۱۸) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی.

ت) ادعا نسبت به دارايي‌هاي بازيايي شده و تعيين تکليف آنها

با اينکه مقررات کنوانسيون ملل متحد براي مبارزه با فساد که بر مسدود کردن، توقيف و مصادره داخلی حکومت دارند را می‌توان موارد توسعه‌يافته مندرج در کنوانسيون‌هاي ۱۹۸۸ و ۲۰۰۰ دانست، اما آنچه در ماده (۵۷) راجع به بازگرداندن و تعيين تکليف دارايي‌ها آمده، بيانگر تغيير مهمی است. اکثر مباحث راجع به تعيين تکليف عوايد مصادره شده از فساد به اين مسئله پرداخته‌اند که آیا حقوق اصلي مالکيت به‌موجب خود مصادره به کشور مصادره‌کننده واگذار می‌شود يا اینکه دارايي‌ها بر مبنای حق بقای مالکيت يا جبران خسارات ناشی از تخلف يا سوءمديريت واقعاً مال کشوری محسوب می‌شود که بازگرداندن آنها را پيگيري می‌کند. در برخی موارد، ادعای حق بقای مالکيت قوی‌تر است. برای مثال، کارگزار ارشدي که به‌راحتی از بانک ملی پول سرقت يا منافع را از منابع اصلي‌شان منحرف يا ديگر درآمدهای ناشی از صادرات يا ماليات داخلی را به حساب بانکی‌اش منتقل می‌کند می‌توان گفت محرز است که وجوه در اختيارش به دولت تعلق دارد. عوايد ناشی از ارتشا، اخاذی، تقلب در مناقصه و تخلفات مشابه آسیب‌هاي مجرمانه‌ای را به دولت وارد می‌آورد، اما اين عوايد وجوهی نيستند که دولت نسبت به آنها حقی داشته باشد و هرگونه ادعا نسبت به آنها بیشتر ماهيتی خسارت‌گونه دارد تا مالکيت از پيش موجود.

فصل پنجم کنوانسيون و به‌ويژه مواد (۵۱) و (۵۷) از دو جهت به اين مسئله می‌پردازد. ماده (۵۱) بازگرداندن دارايي‌ها را «اصلي زیربنایی» می‌داند، بی‌آنکه به مبنای حقوقی بازگرداندن توجهی داشته باشد. سپس، بند «۳» ماده (۵۷) مقرراتی پيش‌بینی می‌کند که بر بازگرداندن عوايد مصادره شده و ديگر اموالی که عموماً ترجيح بر بازگرداندن آنها به دولت عضو درخواست‌کننده است حکومت دارند، ولی برای مواردی که منفعت مالکانه آن عضو قوی‌تر است، قواعد قوی‌تری را پيش‌بینی می‌کند. در جایی که یک مال، وجوه ناشی از اختلاس يا وجوه تطهيرشده ناشی از آن محسوب می‌شود، باید به عضو درخواست‌کننده‌ای بازگردانده شود که آن وجوه از آنجا اختلاس شده‌اند.^۱ در جایی که اين

۱. قسمت «الف» بند «۳» ماده (۵۷).

وجوه، عواید یا دیگر اموال مرتبط با دیگر جرائم کنوانسیون محسوب می‌شوند، باید به عضو درخواست‌کننده بازگردانده شوند، اما فقط در صورتی که به‌طور متعارف پیشاپیش مالکیت آن اثبات شود یا اینکه عضو درخواست‌شونده جبران خسارت‌های وارده را به‌عنوان مبنای بازگرداندن بپذیرد.^۱ در تمامی دیگر موارد، مال به عضو درخواست‌کننده بازگردانده می‌شود، اما می‌توان به دیگر مالکان مشروع نیز بازگرداند یا اینکه به مصرف جبران خسارت‌های وارده به قربانیان جرائمی که عامل آن خسارت‌ها بودند رساند.^۲ این نوآوری که مستلزم آن است که در بسیاری از پرونده‌های مرتبط با فساد دارایی‌ها بازگردانده شود، نسبت به اسناد پیشین تحولی اساسی را نشان می‌دهد. در آن اسناد این اصل حاکم بود که کشور مصادره‌کننده نسبت به عواید، حق مالکیت انحصاری دارد که گاهی اوقات این‌گونه تعبیر می‌شد: «کسی که مصادره و تعیین تکلیف می‌کند، مسلط است».^۳ یکی دیگر از نتایج این تغییر و درسی که از برخی عملیات‌های بسیار کلان و هزینه‌بر بازیابی دهه گذشته فراگرفته شد، در بند «۴» ماده (۵۷) آمده که به عضو مصادره‌کننده اجازه می‌دهد پیش از بازگرداندن عواید یا دیگر اموال «هزینه‌های متعارف» را از آن کسر کند.

۲-۱۰-۲ پیش‌شرط‌ها و خطرها

مشکلاتی که مانع بازیابی و بازگرداندن دارایی‌ها می‌شوند، ممکن است بسته به کشورهای درگیر بسیار متنوع باشند. باوجود این، به‌نظر می‌رسد میان پرونده‌های گذشته و کنونی شباهت‌هایی وجود دارد. برای مثال، عوامل ذیل از بازیابی موفقیت‌آمیز دارایی‌ها جلوگیری یا آن را غیرممکن کنند:

- فقدان یا ضعف اراده سیاسی در کشور قربانی و همچنین در میان کشورهای که دارایی‌ها به‌سوی آنها انحراف یافته است؛

۱. قسمت (ب) بند «۳» ماده (۵۷).

۲. قسمت (پ) بند «۳» ماده (۵۷).

۳. ر.ک. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی، بند «۱» ماده (۱۴). این بند مقرر می‌کند عضو مصادره‌کننده بازگرداندن یا اشکال مختلف تعیین تکلیف را مورد توجه قرار دهد، اما این‌گونه ملاحظات کاملاً جنبه اختیاری دارد.

- فقدان چارچوب قانونی مناسب که اقدامات ضروری را به شیوه‌ای کارآمد و مؤثر مجاز می‌شمرند؛
- تخصص فنی ناکافی در کشور قربانی برای آماده‌سازی مقدمات در سطح داخلی، مانند طرح اتهامات علیه مجرمان و در سطح بین‌المللی، تدوین درخواست معاضدت قضایی؛
- تخصص فنی ویژه که اساساً به وکلای خصوصی‌ای محدود می‌شود که خدماتشان بسیار گران است و معمولاً در ایجاد ظرفیت‌های ضروری در سطح ملی نیز منفعتی ندارند؛ و
- اگرچه دولت‌های قربانی در ارتقای چارچوب نهادی و قانونی ملی مبارزه با فساد. این نقص نه فقط ممکن است منجر به غارتگری بیشتر کشور شود، بلکه به‌طور جدی به اعتبار کشور در زمان درخواست معاضدت قضایی لطمه می‌زند.

۳-۲-۱۰ فقدان ارادهٔ سیاسی

وجود ارادهٔ سیاسی قوی و متعهد در هر دو کشور درخواست‌شونده و درخواست‌کننده برای به ثمر رسیدن موفقیت‌آمیز اقدامات بازیابی حائز اهمیت است. دخالت مستقیم در منحرف کردن وجوه دولت از طریق کارگزاران دولتی رده‌بالا و حتی در غالب موارد، خود رهبران کشورها می‌تواند هرگونه اقدامی را عقیم سازد. هنگامی که دولت جدید قدرت را به‌دست می‌گیرد، اعتبار آن تا حد زیادی به اراده و میزان تواناییش برای اثبات مقابله با «فساد کلانی» بستگی دارد که از طریق دولت پیشین ارتکاب یافته است. بازیابی موفقیت‌آمیز آنچه از کشور غارت شده است ممکن است برای مردم از محکومیت و مجازات مجرمان مهم‌تر باشد. بازگرداندن وجوه مسروقه نه فقط اعتماد مردم به حاکمیت قانون را بازمی‌گرداند، بلکه منابع ضروری را نیز در اختیار دولت قرار می‌دهد تا اصلاحات وعده داده شده طی مرحلهٔ حساس رسیدن به قدرت را عملی سازد.

با این حال، حتی در جایی که دولت تصمیم می‌گیرد به امر بازیابی مبادرت ورزد، ممکن است شرایط سیاسی داخلی اجازهٔ اقدام نامحدود را ندهد. این چنین وضعیتی نه فقط بر اعتبار اقدامات بازیابی، بلکه به‌طور کلی بر دولت جدید تأثیر می‌گذارد. برای مثال، محدود کردن اقدامات بازیابی به اشخاص خاص یا گروهی از مردم می‌تواند در

فرایند گردآوری ادله مشکلاتی را به وجود آورد، زیرا ممکن است این گونه ادله به افشای دارایی‌هایی کمک کند که از طریق مردم و نه آنهایی که هدف قرار گرفته‌اند منحرف شده‌اند. گاهی اوقات، فقدان مطلق اراده سیاسی برای بازیابی تمامی وجوهی که منحرف شده‌اند، از انجام دادن اقدامات بازیابی جلوگیری می‌کند و ممکن است منجر به طرح انتقادات ملی و بین‌المللی شود. در نهایت، این مسئله ممکن است منجر به اکراه برخی اعضای درگیر برای پشتیبانی و تشریک مساعی کامل شود.

ویژگی رایج دیگر بسیاری از پرونده‌ها این است که کشورهای قربانی غالباً به‌طور انحصاری بر تحقیقات فرامرزی متمرکز و از کارهای مقدماتی اساسی در سطح ملی غافل می‌شوند. در بسیاری از حوزه‌های قضایی امید کمتری به بازیابی دارایی‌ها وجود دارد، مگر اینکه در جریان غارتگری محکومیت جرائم ارتكابی اخذ شود و ارتباط میان آن جرائم و دارایی‌های فرامرزی به اثبات رسد.

همچنین، فقدان اراده سیاسی در کشور درخواست‌شونده نیز مانعی معمول در بازیابی موفقیت‌آمیز دارایی‌های مسروقه محسوب می‌شود. ممکن است مراجع ذی‌صلاح اکراه داشته باشند نسبت به گروه‌های ذی‌نفع قدرتمندی مانند بانک‌ها اقدامی کنند. این مسئله به‌ویژه در جایی محرز است که بانک‌ها نه فقط دارایی‌ها را در اختیار دارند، بلکه در درجه اول در تسهیل انتقال آنها دخالت داشته‌اند. در هر جا که اراده سیاسی ضعیف باشد، فرصت کمتری وجود دارد که بر مشکلات قانونی و واقعی پیچیده که به‌طور معمول در بازیابی دارایی‌ها رخ می‌دهند فائق آمد.

۴-۲-۱۰ فقدان چارچوب قانونی

نمونه‌های اخیر اقدامات بازیابی نشان می‌دهد هیچ‌گونه چارچوب قانونی وجود ندارد تا برای بازیابی دارایی‌های منحرف شده از طریق اقدامات فاسد یک مبنای قابل اجرای کافی ارائه دهد. معاهدات دوجانبه و چندجانبه معاضدت قضایی، از لحاظ حوزه جغرافیایی و ماهوی بسیار محدودند، لذا غالباً اجرا نمی‌شوند، مگر اینکه در چارچوب موضوعی خاصی که آنها از آن نشئت گرفته‌اند مطرح شوند. در نتیجه، هیچ‌گونه آیین معیاری به اجرا در نمی‌آید. راهبردهای بازیابی، از بازیابی حقوقی گرفته تا کیفری یا تلفیقی از هر دوی آنها

متنوع‌اند. هر روش مزایا و معایب خود را دارد و به‌نظر می‌رسد گزینه نهایی انحصاراً به بهترین اقدام مورد انتظاری بستگی دارد که باید در حوزه صلاحیتی محل وقوع دارایی‌ها به انجام رسد. به‌این ترتیب، گزینش راهبرد مناسب مستلزم تخصص حقوقی ویژه‌ای است که اگر دسترس‌پذیر باشد، نوعاً بسیار گران تمام می‌شود. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی برخی از این مشکلات را رفع کرده، اما از آنجاکه اساساً حوزه‌اش محدود است، فقط در موارد خاصی به اجرا درمی‌آید.

۵-۲-۱۰ بروز مشکلات حقوقی

طی مرحله اول اقدامات بازیابی، چالش اصلی به ردیابی دارایی‌ها، شناسایی نقش‌آفرینان مختلف در فرایند غارتگری آنها و تعیین مسئولیت‌های کیفری یا مدنی بالقوه‌شان مربوط می‌شود. غالباً تبادل اطلاعات میان حوزه‌های قضایی مختلف و همچنین بخش دولتی و خصوصی، اگر غیرممکن نباشد، بی‌نهایت مشقت‌بار است. در چنین محیطی، اکثر تلاش‌ها در همان مرحله اول با شکست مواجه می‌شوند یا حتی در دستور کار قرار نمی‌گیرند، زیرا مشکلات به‌خوبی قابل پیش‌بینی‌اند. مشکلات حقوقی اصلی، به صلاحیت و قلمرو سرزمینی مربوط می‌شوند. در جایی که نظام‌های حقوقی با یکدیگر در تضادند، به‌ویژه هنگامی که موارد معاضدت به دو نظام حقوق عرفی و اروپای بّری مربوط می‌شود، همکاری دشوار است. معاهدات معاضدت قضایی، دشواری و ناکارایی خود را در جایی به اثبات رسانده‌اند که هدف، ردیابی و مسدود کردن دارایی‌ها در سریع‌ترین زمان ممکن است. غلبه بر مشکلات صلاحیتی، سرعت تحقیقات را غالباً تا حد مرگباری کاهش می‌دهد. تا زمانی که مأموران تحقیق در حوزه صلاحیتی دیگر به اسناد دسترسی یابند، وجوه به‌جای دیگری انتقال خواهند یافت.

مشکلات حقوقی به‌وجود آمده، بسته به حوزه صلاحیتی‌ای که اقدامات بازیابی در آنجا پیگیری می‌شود (نظام حقوق عرفی یا اروپایی) و رویکرد اتخاذ شده (بازیابی مدنی یا کیفری) متفاوت است. هر رویکرد و حوزه صلاحیتی مزایا و معایب خود را دارد. حقوق مدنی امکان مصادره و بازیابی را براساس توازن احتمالات فراهم می‌آورد که مزیت آن آشکار است، زیرا اصولاً آستانه دلیل‌انگاری آن نسبت به دعاوی کیفری کمتر است. در

مقابل، دسترسی به اطلاعات و همچنین اختیارات تحقیق در فرایند حقوقی محدود است و جدای از برخی کشورهای تابع نظام حقوق عرفی، مسدود کردن دارایی‌ها ممکن است مشکل باشد. با این حال، بازیابی مدنی تا حدی رویکردهای جایگزینی را پیش رو قرار می‌دهد تا اقامه دعوی حقوقی علیه اشخاص ثالث مورد توجه قرار گیرد. برای مثال، در بعضی کشورهای تابع نظام حقوق عرفی، هنگامی که جبران خسارت فراتر از خسارت اقتصادی ساده است و امکان مطالبه خسارت‌های معنوی و تنبیهی نیز وجود دارد، اقامه دعوا علیه تسهیل‌کنندگان غارتگری نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. مزیت دیگر بازیابی مدنی، به انتخاب آزاد حوزه قضایی برمی‌گردد که می‌توان در آنجا بازیابی عواید فساد را پیگیری کرد. اما در بازیابی کیفری، مقام تعقیب باید از شرایط از پیش مقرر صلاحیت تبعیت کند؛ حال آنکه تقریباً بازیابی مدنی را می‌توان در هر جای دنیا پیگیری کرد و شاید حتی مهم‌تر از آن این است که می‌توان به‌طور هم‌زمان در چند حوزه قضایی اقدام کرد. این مسئله به‌ویژه در جایی حائز اهمیت است که این خطر وجود دارد مجرم اموال به غارت برده را به حوزه‌ای انتقال دهد که «امکان مسدود کردن تفاهم‌آمیز آن وجود ندارد».

رویکرد حقوق کیفری، عموماً امکان دسترسی ویژه به اطلاعات را در دو سطح ملی و بین‌المللی به مأموران تحقیق می‌دهد. اختیارات تحقیق مقام تعقیب، غلبه بر رازداری بانکی و اخذ دستورهای مسدود کردن را آسان‌تر کرده است. با وجود این، مصادره و بازگرداندن به قربانی پیچیدگی بیشتری را نشان می‌دهد، زیرا هنوز اکثر نظام‌های حقوقی مقرر می‌کنند که منشأ نامشروع عواید باید بر مبنای فراتر از ظن متعارف به اثبات رسد. در رسیدگی‌های حقوقی، پیوند میان دارایی‌ها و منشأ اقدامات مجرمانه فقط باید بر پایه زمینه‌های توازن اطلاعات به اثبات رسد که از آن به‌عنوان «تفوق ادله» نیز یاد می‌شود.

مزیت آشکار دیگر بازیابی کیفری عامل هزینه است. بازیابی کیفری مستلزم منابع مالی کمتری از سوی کشور درخواست‌کننده است، زیرا اکثر اقدامات تحقیقی به‌عهده نهادهای مجری قانون کشور درخواست‌شونده است. عیب آشکار بازیابی کیفری، گاهی اوقات، به وابستگی شروط مطلق لازم‌الاتباع مندرج در قانون ملی کشورهای درخواست‌شونده مربوط می‌شود تا تشریک مساعی مراجع ذی‌صلاح به‌دست آید. دادگاه‌های کشورهای درخواست‌شونده، غالباً برای تحمیل مسئولیت یا برگزاری تشریفات اخذ غرامت از افراد،

پیش از موافقت با مسدود کردن دارایی‌ها یا نگهداری آنها به صورت مسدود، پیش‌شرط‌هایی را مقرر می‌کنند. در اکثر موارد، بازگرداندن فقط در صورتی انجام می‌شود که تصمیم نهایی راجع به تعقیب کیفری یا غرامت برای اجازه به بازگرداندن اتخاذ شود. این تشریفات باید شروط شکلی دادرسی منصفانه کشور درخواست‌شونده را رعایت کنند. همچنین، ممکن است دادگاه‌ها بخواهند این‌گونه مقرر کنند که در تشریفات کشور درخواست‌کننده، اصول حقوق بشری رعایت شود. بسیاری از کشورهای درخواست‌کننده دریافت‌اند که عمل به تمام یا بخشی از این شروط مشکل است.

دیگر ابعاد با رویه حقوقی حوزه‌های صلاحیتی مربوطه پیوند دارند. برای مثال، مزیت آشکار بسیاری از حوزه‌های صلاحیتی حقوق اروپایی، امکان مشارکت قربانی در رسیدگی کیفری به عنوان مدعی خصوصی^۱ است. این موقعیت به قربانی امکان می‌دهد به تمامی داده‌های موجود مقام تعقیب دسترسی و به دادگاه کیفری در تصمیم‌گیری راجع به جبران خسارات‌هایش (حقوقی) اعتماد داشته باشد.

در نظام حقوق عرفی، اختیارات گسترده تصمیم‌گیری مقامات تعقیب در به‌کارگیری معامله اتهام به عنوان ابزاری مؤثر در بازیابی دارایی‌ها به اثبات رسیده است. به‌ویژه در جایی که هدف اصلی اخذ محکومیت برای تک‌تک اقدامات مجرمانه نیست، بلکه مقصود بازیابی حداکثری دارایی‌های احتمالی است. در اینجا مجرمان می‌توانند در ازای کامل‌ترین شکل همکاری در معرفی محل دارایی‌های منحرف شده، از تعقیب مصون بمانند. با این حال، موانعی که در فوق اشاره شد، صرفاً بخشی از معدود مشکلات آشکاری است که کشورها با آنها دست‌به‌گریبان‌اند. اشاره کامل به تمامی سناریوهای احتمالی فراتر از مجال این مجموعه برنامه است.

۶-۲-۱۰ ظرفیت‌های فنی

یکی از بزرگ‌ترین موانع مهم در پیگیری وجوه نامشروع و تأمین بازگرداندن آنها فقدان ظرفیت در کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده است. بازیابی دارایی‌هایی که بر اثر اقدامات فاسد منحرف شده‌اند، بی‌نهایت پیچیده و در نتیجه مستلزم ظرفیت‌های

فنی بالاست. اقدامات ضروری برای بازگرداندن موفقیت‌آمیز عبارت‌اند از: تحقیقات مالی، حسابداری جنایی، درخواست برای معاضدت قضایی و درک منسجم از مقررات حقوقی کشوری که دارایی‌ها در آنجا واقع است. معدودی از وکلای دولتی یا خصوصی هستند که در این نوع فعالیت‌ها تجربه دارند و در بسیاری از حوزه‌های قضایی به‌هیچ‌وجه یافت نمی‌شوند.

در کشورهایی که فساد فراگیر است، غالباً این‌گونه ظرفیت‌ها وجود ندارد و احتمالاً خلأ ظرفیت حکومتی به ایجاد شرایط تسهیل‌کننده فساد در مراحل اولیه کمک کرده است. باین‌حال، کاستی در ظرفیت‌های قضایی، اداری و یا تحقیقات به‌طور جدی بر میزان توانایی یک کشور در انجام دادن موفقیت‌آمیز یک پرونده کمک می‌کند. تخصص فنی ضروری موجود بسیار گران تمام می‌شود. کشورهایی که به‌دست رهبران پیشین خود غارت شده‌اند، عموماً دریافته‌اند که از لحاظ بودجه با بحران اساسی مواجه‌اند. هزینه وکلای خصوصی به امیدهای نامطمئن در امکان بازیابی هزینه‌ها غالباً نمی‌تواند به‌عنوان یک گزینه مطرح باشد. معمولاً بخش خصوصی در آموزش مراجع دولتی به این نحو که بتوانند بدون کمک گرفتن از افراد برون‌سازمانی نسبت به بازیابی‌های آتی اقدام کنند منفعتی ندارد. در نتیجه، خلأ تخصص همچنان باقی می‌ماند.

۷-۲-۱۰ منابع

بازیابی دارایی‌ها ممکن است هزینه‌بر باشد. عمده کاری که می‌توان درباره آن انجام داد، به منابع موجود برای هزینه در پرونده بستگی دارد. تقریباً و به‌طور قطع، رسیدگی به پرونده‌ها چندین سال طول خواهد کشید و احتمالاً طرفین براساس توانایی تأمین هزینه دعوا شناخته خواهند شد. ممکن است در بازیابی کیفری مانع کمتری وجود داشته باشد. مجرمانی که کشورهای متبوع خود را طی سالیان طولانی غارت کرده‌اند، همانند قربانیانی که تلاش می‌کنند دارایی‌ها را بازیابی کنند، با مشکل منابع مواجه نیستند. آنها می‌توانند وکلای چیره‌دستی استخدام کنند که آماده‌اند با ابزارهای حقوقی موجود بازیابی موفقیت‌آمیز را به خطر و تعویق اندازند. مسئله عدالت نیز از این منظر مطرح است که تا چه زمان مجرمان و قربانیان می‌توانند هزینه این جنگ را متحمل شوند.

۸-۲-۱۰ پیشگیری از بزه‌دیدگی آتی

کشورهایی که قربانی شده‌اند، غالباً درزمینه پیشگیری از انحراف آتی دارایی‌ها اقدامات بسیار ناچیزی انجام داده‌اند. این مسئله نه فقط به قربانی شدن مکرر منجر می‌شود که بر بازگرداندن وجوهی که اکنون منحرف شده‌اند تأثیر منفی می‌گذارد. این مسئله قابل درک است که برخی کشورها اگر این واژه را داشته باشند که دارایی‌های بازگردانده شده احتمالاً طعمه اقدامات فاسد بعدی خواهند شد، در معاضدت خود برای بازگرداندن آنها تردید خواهند داشت. لذا کشورهایی که مبادرت به بازیابی می‌کنند، باید متعهد شوند درصدی از دارایی‌های بازیابی شده را در قالب «فوق‌العاده حکمرانی»^۱ برای تقویت چارچوب نهادی و قانونی ملی مبارزه با فساد هزینه می‌کنند.

واژگان تخصصی

Acceptance	پذیرش
Accession	الحاق
Accomplice	معاون جرم
Accountability	پاسخ‌گویی
Action Planning	برنامه‌ریزی اجرایی
Actionable Data	داده‌های قابل تعقیب
Active Corruption	فساد فعال
Ad Hoc Committee	کمیته موقت
Admissibility of Evidence	استنادپذیری ادله
Amnesty	عفو عمومی
Anonymity	ناشناس ماندن
Anti-Corruption Agency (ACA)	نهاد مبارزه با فساد
Anti-Corruption Forum (ACF)	مجمع مبارزه با فساد
Anti-corruption Office	اداره مبارزه با فساد
Appeal Mechanisms	سازوکارهای تجدیدنظرخواهی، سازوکارهای پژوهش خواهی
Approval	تصویب
Arbitrage	واسطه‌گری
Assessment	ارزیابی
Audit Office	اداره حسابرسی
Auditors	حسابرسان
Aut Dedere Aut Judicare	یا مسترد کن یا تعقیب کن
Balance of Possibilities	توازن احتمالات
Baseline	مبدأ

Best Practices	بهترین اقدامات
Beyond Reasonable Doubt	فرا تر از ظن متعارف
Bidder	پیشنهاددهنده (مناقصه / مزایده)
Blackmail	اخاذی
Blind Trusts	تراست‌های نابینا
Blueprint	طرح کلی
Bottom-up Monitoring	نظارت از پایین به بالا
Bribery	رشوه
Bureaucratic Structures	ساختارهای دیوان‌سالار
Campaign for Freedom of Information	برنامه‌های تبلیغاتی برای آزادی اطلاعات
Casework	موردپژوهی
Causal Link	رابطه سببیت
Chalk & Talk	تخته سیاه و صحبت
Checks and Balances	مراقبت و هماهنگی
Chief Judge	رئیس دادگستری
Chief Justice	رئیس دیوان عالی
Citizens' Charter	منشور شهروندی
Civil Forfeiture	غرامت مدنی
Civil Law System	نظام حقوق نوشته (رومی- ژرمنی)
Civil Service	نظام اداری
Clearance Rate	نرخ تصفیه
Clearing-house	اتاق پایاپای
Clientism	مشتری‌مداری
Closed Circuit Television (CCTV)	تلویزیون‌های مدار بسته
Code of Ethics	کد اخلاقیات
Collaboration	تشریک مساعی
Commission	حق‌العمل
Commission of Enquiry	کمیسیون بازرسی
Common Law System	نظام حقوق عرفی
Community Outreach	کمک‌رسانی محلی
Compensation	جبران خسارت

Compression Rate	نرخ تراکم
Confidential	محرمانه
Confidentiality	محرمانگی
Confiscation	مصادره
Conflict of Interest	تعارض منافع
Consensual Crime	جرم توافقی
Consensus	اجماع
Contact Information	اطلاعات تماس
Contempt-of-court Offences	جرائم توهین به دادگاه
Contextual Factors	عوامل ساختاری
Continental Law System	نظام حقوق اروپای بری
Contract Engineer	مهندس قرارداد
Conventional	متعارف
Correspondent	طرف معامله
Cost Order	قرار هزینه
Customer Due Diligence (CDD)	پشتکار شایسته درباره مشتریان
Counsel	وکیل مدافع
Country Assistance Reviews (CAR)	بررسی‌های مساعدت کشوری
Country Assistance Strategy (CAS)	راهبرد مساعدت کشوری
Court Staff	کارکنان دادگاه
Cross Examination	رسیدگی متقابل
Criminalize	جرمانگاری
Cut Corners	میان‌بر زدن
Cyber Space	فضای سایبر
Data Traffic	داده‌های حاصل از تبادل ارتباطات (داده ترافیک)
De Minimis Rules	قواعد حداقل
Debarment Proceedings	رسیدگی‌های تحریمی
Decorum	حسن سلوک
Decree	فرمان
Delegated Legislation	قانون‌گذاری تفویضی
Deregulation	حذف نظارت

Deterrence	بازدارندگی
Disincentives	سالب‌های انگیزه
Double Jeopardy	منع محاکمه دوباره
Dual Criminality	مجرمیت متقابل
Due Process	دادرسی منصفانه
Early Administrative Hearing	رسیدگی اداری سریع
Early First Hearing	رسیدگی اولیه سریع
Emanating Decision	تصمیم خودجوش
Embezzlement	اختلاس
Empowerment	تواناسازی
Entrapment	دام‌گستری
Ethics Officer	مأمور اخلاقیات
Evidence Based Management System	نظام مدیریتی دلیل‌محور
Evidentiary	دلیل‌انگاری
Evidentiary Burden of Proof	دلیل‌انگاری بار اثبات
Ex Parte Communication	ارتباطات یک‌جانبه
Ex Parte Injunctions	قرارهای منع یک‌جانبه
Examiners	ارزیابان
Extortion	اخاذی
Facilitator	گرداننده؛ تسهیل‌کننده
Favor	لطف
Favoritism	جانب‌داری
Feedback Information	اطلاعات بازخوردی
Financial Action Task Force	گروه ویژه مالی
Fiscal Offence	جرم مالی
Flip-charts	آلبوم نمودارها
Focus Groups	گروه‌های تمرکز
Foreign Public Official	کارگزار دولتی خارجی
Forensic Accounting	حسابداری جنایی
Forfeiture	غرامت
Fraud	کلاهبرداری

Freezing	مسدود کردن
Frequently Asked Questions (FAQ)	سؤال‌های متداول
Functional Equivalence Methodology	روش‌شناسی هم‌ارزی کارکردی
Gate Keeping	ممیزی
Ghost Workers	کارکنان نامرئی
Globalization	جهانی‌سازی
Godfather	پدرخوانده
Good Faith	حسن‌نیت
Good Governance	حکمرانی خوب
Governor	فرماندار
Grand Corruption	فساد کلان
Gratuity	پاداش
Ground Rules	قواعد اساسی
Hard Data	داده‌های انکارناپذیر
Hard Measures	تمهیدات سخت
Hiring	استخدام موقت
Horizontal Integration	یکپارچگی افقی
Hospitality	مهمان‌نوازی
Hot Bed	محل نشو و نمو
Hot Line	تلفن قرمز
Immunity	مصونیت
Impact Indicator	شاخص تأثیرگذار
Implementability	قابلیت اجرا
In Rem Forfeiture	غرامت مالی
Indexing	فهرست‌گذاری
Influence Peddling	دلالتی نفوذ
Inland Revenue	درآمد داخلی
Inside Knowledge	دانش درون‌سازمانی
Insider Trading	تجارت درون‌سازمانی
Inspector	بازرس
Integrity	سلامت؛ تمامیت

Integrity Fund	بودجه سلامت
Integrity Pact	پیمان سلامت
Integrity Pledge	تعهد به سلامت
Integrity Testing	آزمون سلامت
Integrity Testing Unit (ITU)	واحد آزمون سلامت
Intelligence Group	گروه اطلاعاتی
Interlocutory Appeal	تجدیدنظرخواهی غیرقطعی
Intolerance of Corruption	تحمل ناپذیری در برابر فساد
Introducer	عرضه‌کننده
Investigation	تحقیق
Investigative Journalism	روزنامه‌نگاری تحقیقاتی
Island of Integrity	جزیره سلامت
Joint Venture	سرمایه‌گذاری مشترک
Judge's Family	خانواده قاضی
Judge's Spouse	همسر قاضی
Judicial Independence	استقلال قضایی
Jurisdiction	صلاحیت قضایی
Judicial Tenure	امنیت تصدی قضا
Jurisprudence	رویه قضایی
Kickback	پورسانت
Know Your Customer (KYC)	مشتری خود را بشناس
Land-mine	تله‌گذاری
Law Week	هفته قانون
Layering	لایه‌سازی
Leadership Codes	کدهای مدیریتی
League Table	جدول کیفیت
Letter of Request	درخواست نامه
Like-minded Political Players	فعالان سیاسی هم‌عقیده
Living Wage	حداقل دستمزد
Loan	وام
Lobbyist	عامل فشار (لابیست)

Magistrate	قاضی دادگاه صلح
Maintenance	هزینه
Maladministration	سوءمدیریت
Measurement	سنجش
Mechanism	سازوکار
Middleman	واسطه
Minimization	کمینه‌سازی
Mirror Statistics	آمارهای انعکاسی
Misappropriation	سوءتصاحب
Mitigation	تخفیف مجازات
Modality	جهت‌گیری
Money Laundering	پول‌شویی
Moral Crisis	بحران اخلاق
Multi-aspect Weighting	توزین چندجانبه
Multi-jurisdictional Cases	پرونده‌های چندصلاحیتی
Multi-partisan	چندجانبه
Multipurpose Community Centers	باشگاه‌های چندمنظوره
Municipal Government	دولت شهری
Murder	قتل عمد
Mutual Legal Assistance (MLA)	معاذت قضایی
National Law Day	روز ملی قانون
Ne Bis in Idem	منع محاکمه دوباره
Necessary Evil	مصیبت اجتناب‌ناپذیر
Nepotism	تبارگماری
Non-Corporative Countries and Territories (NCCT'S)	کشورها و قلمروهای غیرهمکار
Non-participatory Countries	کشورهای غیرهمکار
Off the Books	حساب‌های محرمانه
Office	سمت، اداره
Official of a Public International Organization	کارگزار سازمان بین‌المللی دولتی
Offshore Centers	مراکز برون‌مرزی

Ombudsman	بازرس ویژه
One-size-fits-all	یک اندازه برای همه
Open Days	روزهای بازدید همگانی
Outreach Program	برنامهٔ کمک‌رسانی
Outsiders	افراد خارج از سازمان
Paper Trail	نشانهٔ مکتوب
Parent Body	نهاد مادر
Parent Legislation	قانون مادر
Partie Civile	مدعی خصوصی
Passive Corruption	فساد منفعل
Pay Up	حق و حساب دادن
Pension	مستمری
Perception Indicates	شاخص‌های ذهنی
Performance Management	مدیریت اجرایی
Permanent Order	نظام‌نامه
Petty Corruption	فساد خرد
Pillars of Integrity	پایه‌های سلامت
Placement	جاسازی
Plans of Action	برنامه‌های اجرایی
Plea-bargaining	معاملهٔ اتهام
Political Offence	جرم سیاسی
Politically Exposed Persons (PEP)	افراد آشکار سیاسی
Politicization	سیاسی‌کاری
Portfolio Committee	کمیتهٔ مشاور
Potentate	فرمانروا
Predicate Offence	جرم اصلی
Preferential Treatment	رفتار افتراقی (ترجیحی)
Preponderance of Evidence	تفوق ادله
Press Board	تابلوی مطبوعات
Pressure Point	نقطهٔ فشار
Presumption of Innocence	فرض بی‌گناهی

Preventive Forfeiture	غرامت پیشگیرانه
Pro Bono Work	کار افتخاری
Proactive Measures	تمهیدات پیشینی
Probable Cause	سبب محتمل
Probative Value	محکمه‌پسند
Process Mapping	نقشه‌کشی فرایند
Procurement	تدارکات
Production Order	دستور ارائه
Public Fund	سرمایه ملی
Public Official	کارگزار دولتی
Quality Assurance Check	کنترل تأمین کیفیت
Quis Custodiet Ipsos Custodes	چه کسی بر ناظر نظارت کند؟
Rapporteur	مخبر
Ratification	تنفیذ
Real Electronic Communications	ارتباطات الکترونیکی زنده
Reality Test	آزمون واقعیت
Reasonable Goals or Expectations	اهداف یا انتظارات متعارف
Reasonable Grounds	قرائن متعارف
Recovery	بازیابی
Recruit	استخدام
Red Flag Catalogues	کاتالوگ‌های پرچم سرخ
Red Tape	کاغذبازی
Redress	جبران خسارت
Referee	مرجع
Remedy	جبران
Results-or Fact-based Management (RBM)	مدیریت نتیجه‌محور یا واقعیت‌محور
Retainership	حق‌العمل کاری
Return	بازگرداندن
Reward	پاداش
Right-sizing	تعدیل حجم

Robbery	سرقت مقرون به آزار
Routine Cash Reporting (CTR)	گزارش مرتب نقدینگی
Rule of Law	حاکمیت قانون
Search	تفتیش
Secrecy	رازداری
Secret	سری
Seizure	توقیف
Self-critical Process	فرایند خودانتقادی
Self-enrichment	خودتوانگری
Self-implementing	خوداجرا
Self-incrimination	خوداتهامی
Self-regulation	خودتنظیمی
Sentinel Community Surveillance	نظارت نگاهبانی جامعه
Sentinel Survey Method	روش پیمایش نگاهبان
Service Delivery Surveys (SDS)	پیمایش‌های راجع به ارائه خدمات
Severance Package	بازخرید خدمت
Shell Companies	شرکت‌های ظاهری
Signature	امضا
Situational Prevention	پیشگیری وضعی
Slush Fund	بودجه مخفی
Social Payment	پرداخت اجتماعی
Social Prevention	پیشگیری اجتماعی
Social Services	خدمات اجتماعی
Soft Law	حقوق نرم
Soft Measures	تمهیدات نرم
Speed Money	زیرمیزی
Spontaneous Disclosure	افشای اختیاری
Statutes of Limitation	قوانین مرور زمان
Sting Operation	عملیات به دام انداختن
Strategic Objective	هدف راهبردی

Strict Liability	مسئولیت مطلق
Subsidized Institutions	مؤسسات یارانه‌گیر
Success Fees	حق و حساب برنده شدن
Supplier	تأمین‌کننده
Supply Chain Industries	صنایع زنجیره‌ای تدارکاتی
Suspended Sentences	مجازات‌های تعلیقی
Tax	مالیات
Temporary Injunction	قرار منع موقت
Tenure	امنیت دوره تصدی
Terms of Reference	حیطه کار
The Administration	نظام اداری
Tips	انعام
Tool	برنامه
Toolkit	مجموعه برنامه
Top-down Amendments	اصلاحات از بالا به پایین
Tort	مسئولیت مدنی
Totalitarian Governments	دولت‌های تمامیت‌خواه
Travaux Preparatoires	کارهای مقدماتی
Tribunal	دیوان
Trigger Question	سؤال‌های آغازگر
Truth and Reconciliation	واقعیت و سازش
Under-regulated Financial Centers	مراکز مالی فاقد ضابطه
Unlawful or Improper Enrichment	دارا شدن غیرقانونی یا نادرست
Vacation Judge	قاضی کشیک
Value for Money	ارزش نهادن به پول
Value or Benefit System	نظام ارزش یا مزیت
Values Retreat	بازگشت به ارزش‌ها
Vertical Integration	یکپارچه‌سازی عمودی
Vicarious Liability	مسئولیت ناشی از فعل دیگری
Victimless	بدون قربانی (جرم)
Watchdog Agencies	نهاد «سگ نگهبان»

Way to Get Things Done	راهی برای پیشبرد امور (فساد)
West Minister Style	شیوه پارلمانی بریتانیا
Whistleblower	اطلاع‌دهنده
Working Group	کارگروه
Workshop	کارگاه

منابع و مأخذ

- Anderson, Neil. 1996. *Evidenced-based Planning: The Philosophy and Methods of Sentinel Community Surveillance*. EDI.
- Beckhard, R. and W. Pritchard. 1992. *Changing the Essence: The Art of Creating and Leading Fundamental Change in Organisation*. San Francisco: Jossey-bass Publishers.
- Bryson, J. 1996. *Creating and Implementing your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organisations*. San Francisco: Jossey-bass Publishers.
- Chong Alberto and César Calderón. 1998. "Institutional Efficiency and Income Inequality: Cross Country Empirical Evidence" Mimeograph, World Bank, Washington, D.C.
- CIETinternational. 1998. *Uganda National Integrity Survey 1998: Final Report*, Washington, D.C.: EDI, World Bank.
- CIETinternational. 1995. *Performance and Perceptions of Health and Agricultural Services in Uganda*.
- Dalziel, M. 1988. *Changing Ways: A Practical Tool for Implementing Change within Organisations*. New York: American Management Association.
- Fink, A. 1995. *The Survey Kit* (9 vols.) Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Goerzen, Jean (Ed.). 1996. *Service Delivery Surveys: Applying the Sentinel Community Surveillance Methodology*, Country Overviews. EDI.
- Grey, C. 1998. *Corruption and Development*. Finance and Development. Vol 35.
- Grindle, Merilee S. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.
- IRIS. 1996. *Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption*. University of Maryland at College Park.
- Kaufmann, D. 1997. *Corruption: The Facts*. Foreign Policy. Summer.
- Keller, L. and P. Langseth, 2003. *National Conference for Cleaner Public Life*, Budapest March 2003.

- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Kpundeh, S. P. Langseth, (eds.) 1997. *Good Governance for Sustainable Development: Proceedings of a Workshop for Parliamentarians in Kampala, Uganda*. Washington, The World Bank.
- Lai, A. 1999. *Corruption Prevention: A Hong Kong Perspective*, Proceedings from the 9th SPAC Conference in Milan, 19-20 November 1999.
- Lai, A. 2001. *Building Public Confidence; The Hong Kong Approach*; in Forum on Crime and Society.
- Langseth, P. (Ed.) 2003. *United Nations Guide on Anti-corruption Policy*; Vienna Austria.
- Langseth, P. *Strengthening Judicial Integrity and Capacity Through an Integrated Approach*, 2002, in Forum on Crime and Society, Vol 2, No. 1, Dec 2002.
- Langseth, P. and Oliver Stolpe, 2002. *United Nations' Approach to Helping Countries Help Themselves by Strengthening Judicial Integrity: A Case Study from Nigeria in Corruption, Integrity and Law Enforcement*, Edited by Cyrille Fijnhaut and Leo Huberts, Kluwer Law International, Den Haag, 2002.
- Langseth, P. 2002. *Global Dynamics of Corruption, The Role of United Nations, in Strengthen Judicial Integrity and Capacity in Nigeria*; State Integrity Meeting in Lagos, May 2002.
- Langseth, P. and Mohammed, A. (Editors), 2002. *Strengthening Judicial Integrity and Capacity in Nigeria*; published by Nigerian Institute for Advanced Studies (NIALS), Abuja, Nigeria, 2002.
- Langseth, P. Oliver Stolpe, 2001. *Strengthen the Judiciary Against Corruption*. International Yearbook for Judges, Australia.
- Langseth, P. 2000. *International Co-operation: Its Role in Preventing and Combating Corruption*; at Conference of Central and East European Countries on Fighting Corruption; Bucharest, March 30-31, 2000.
- Langseth, P. 2000. *Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption*, ISPAC 1999 Conference on Responding to the Challenge of Corruption, Milan, 19-20 November.
- Langseth, P. et al. 1998. *Building Integrity to Fight Corruption in Uganda*; Fountain Publishing House, Kampala, Uganda.(ISBN 9970 02 058 7).
- Langseth, P., Rick Stapenhurst, and Jeremy Pope. 1997. *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*. Washington, D.C.: EDI Working Papers Series, World Bank.

- Langseth, P. 1998. *How to Fight Corruption on the Ground*. Economic Reform Today, Number two 1998.
- Langseth and Mugaju, 1996. *Post Conflict Uganda, Towards an Effective Civil Service*, Fountain Publishers, Kampala Uganda (ISBN: 9970 02 120 6).
- Langseth P., Katorobo J., Brett T., and Munene J., 1995. *Uganda: Landmarks in Rebuilding a Nation*, Publishers Ltd. Kampala: Fountain . ISBN (9970 02 070 6).
- Langseth, P. 1996. *Civil Service Reform in Uganda; Lessons learned from Uganda* EDI Staff Working Paper. Washington: EDI, No 95-05.
- Langseth, P., 1995. *Civil Service Reform in Uganda*; In Public Administration and Development; Vol.15, 365-390.
- Lippitt, G, Langseth, P. and Mossop, 1985. *Implementing Organizational Change* 1985, Jossey Bass. San Fransico, 1985 (English and Spanish).
- Mauro, P. 1997. *Why Worry about Corruption?* Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Nunberg, Barabara 1997. *Re-thinking Civil Service Reform: An Agenda for Smart Government*, Poverty and Social Policy working paper, World Bank, Washington, D.C.: World Bank.
- Pope; J. 2000. *Transparency International*, The TI Source Book, Berlin: Transparency International, October 2000.
- Pope, J. (Ed). 1996. *The TI Source Book*. Berlin: Transparency International.
- Pope, J. (Ed.). 1997. *National Integrity Systems: The TI Source Book* (second Edition). EDI. Washington, D.C.: World Bank.
- Presidential Commission of Inquiry Against Corruption*. 1996. Report on the Commission on Corruption. Dar-es-Salaam.
- Presidential Commission of Inquiry Against Corruption*. 1996. Service Delivery Survey: Corruption in the Police, Judiciary, Revenue, and Lands Services. Dar es Salaam.
- Rose-ackerman, S. 1997. *Corruption and Development*. Paper Prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, D.C., April 30 and May 1.
- Selener, D. 1997. *Participatory Action Research and Social Change*. Ithaca, New York: Cornell Participatory Action Research Network, Cornell University.
- Smith, S., D. Williams, and N. Johnson. 1997. *Nurtured by Knowledge: Learning to Do Participatory Action-research*. New York: The Apex Press.
- Stevens, Robert .1993. *The Independence of the Judiciary: The View from the Lord Chancellor's Office*. Oxford: Oxford University Press.

- Stone, Andrew. 1992. *Listening to Firms: How to Use Firm Level Surveys to Assess Constraints on Private Sector Development*. World Bank Working Paper Series 923.
- Urban Institute. 1998. *Selected Urban Institute Staff Reports and Publications on Performance Measurement and Program Evaluation*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Wei, S. 1997. *How Taxing is International Corruption*. NBER Working Papers. No. 6030. May.
- World Bank. 1997a. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington, D.C.: World Bank.