

شفافیت در پیشگیری از فساد

گذر و نظری بر سیاست جنایی

علی محبی
کارشناس ارشد حقوق قضائی، پردیس فارابی دانشگاه تهران

چکیده

شفافیت وضعیتی است که در آن، اطلاعات مربوط به یک فرایند تصمیم‌گیری در دسترس عموم گذاشته می‌شود تا هم از نظر قوانین و هم از نظر هویت تصمیم‌گیرندگان، بتوان موضوع را کنکاش و بررسی کرد. علاوه بر این، شفافیت امکان شناسایی را فراهم می‌کند و احتمال رفتار فاسد را کاهش می‌دهد. زیرا از موانع اطلاعاتی می‌کاهد و بررسی و نظارت را میسر می‌سازد. همین موضوع سبب می‌شود احتمال کشف فساد افزایش یابد و با افزایش احتمال گرفتار شدن، از فساد جلوگیری می‌شود. در این مقاله به بررسی شفافیت در پیشگیری از فساد در سیاست جنایی ایران پرداخته‌ایم تا بدین سؤال پاسخ دهیم که شفافیت در سیاست جنایی ایران چگونه می‌تواند از فساد جلوگیری کند و بدین پاسخ رسیدیم که هیچ دلیلی ثابت‌تر و جهانی‌تر از نظارت مردم وجود ندارد. بنابراین شفافیت با حق عموم مردم برای اطلاع از فرایندها و اقدامات دولتی، یک هنجار قانونی مبارزه با فساد و دفاع از حقوق شهروندان است.

کلیدواژه‌ها: فساد، شفافیت، پیشگیری، رشد اقتصادی، مردم‌سالاری

مقدمه

در سطح جهانی، فساد رشد اقتصادی را کاهش می‌دهد، مانع توسعه می‌شود، دولت‌ها را بی‌ثبات می‌کند، مردم‌سالاری (دموکراسی) را تضعیف می‌کند و فرصت‌هایی را برای گروه‌های خطرناکی مانند جنایتکاران، قاچاقچیان و وحشت‌افکن‌ها (تروریست‌ها) فراهم می‌آورد. در زندگی اجتماعی بشر، فساد همواره وجود داشته است و با تحولات پی‌درپی و پیشرفت جوامع انسانی، صورت‌های فساد در جوامع انسانی نیز متفاوت و به‌روز شده‌اند.

فساد می‌تواند انواع متفاوتی از اعمال مجرمانه با درجات متفاوت را دربرگیرد. در حالی که هیچ تعریف جهانی از فساد وجود ندارد، رایج‌ترین تعریف به کار رفته آن را سوء استفاده از منصب دولتی یا خصوصی برای منافع شخصی می‌داند. تعریف گسترده از فساد، شامل انواع متفاوتی از اعمال، از جمله سوء استفاده از بودجه عمومی، پذیرش رشوه، تسویه حساب،

اختلاس، تبانی، اخاذی، یا نفوذ سیاسی می‌شود. در تعریف دیگری، فساد عبارت است از شکستن یک نقش یا وظیفه برای دستیابی به منافع شخصی.

فساد و تقلب پدیده‌هایی هستند که همه کشورهای جهان کم و بیش با آن روبه‌رو هستند. پیامدهای مخرب فساد و تضاد آن با منافع عام، از جمله اتلاف منابع، کاهش رشد اقتصادی کشورها و کاهش اثربخشی، باعث توجه روزافزون به اهمیت پدیده تقلب و فساد در جوامع مختلف شده است (رهنمودهای آسوسای، ۲۰۰۳).

در این مقاله تلاش بر این بوده است که ضمن تبیین و بررسی شفافیت و اهمیت آن در پیشگیری از فساد، به بررسی این موضوع در سیاست جنایی ایران و نقد آن بپردازیم

مبحث اول: راهکارهای مقابله با فساد از منظر پیمان‌نامه کنوانسیون سازمان ملل متحد

«پیمان‌نامه سازمان ملل متحد علیه فساد»^۱، تنها سند جهانی قانونی و الزام‌آور مبارزه با فساد است. رویکرد گسترده و ماهیت اجباری بسیاری از مفاد پیمان‌نامه مزبور، آن را به ابزاری منحصربه‌فرد برای ارائه پاسخی جامع به یک مشکل جهانی تبدیل کرده است. پیمان‌نامه پنج حوزه اصلی را دربر می‌گیرد: اقدامات پیشگیرانه، جرم‌انگاری و اجرای قانون، همکاری بین‌المللی، بازپایی دارایی‌ها، کمک‌های فنی و تبادل اطلاعات. پیمان‌نامه انواع فساد مانند رشوه، نفوذ، سوء استفاده از وظایف و انواع اعمال فساد را در بخش خصوصی پوشش می‌دهد.

فساد بعد از واقع‌شدن قابل پیگرد قانونی است، اما قبل از هر چیز نیاز به پیشگیری دارد. یک فصل کامل از پیمان‌نامه به پیشگیری با اقداماتی هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی اختصاص داده شده است. پیشگیری شامل الگوی سیاست‌های پیشگیرانه، مانند ایجاد نهادهای ضد فساد، و افزایش شفافیت در تأمین مالی پوشش‌های (کمپین‌های) انتخاباتی و احزاب سیاسی است. دولت‌ها باید اطمینان حاصل کنند که خدمات عمومی آن‌ها مشمول پادمانی است که کارایی، شفافیت و استخدام براساس شایستگی را ارتقا می‌دهد. پس از استخدام، کارمندان دولتی باید مشمول کدهای رفتاری، الزامات افشای مالی و سایر موارد و اقدامات انضباطی مناسب باشند. شفافیت و پاسخ‌گویی در مسائل مالی عمومی نیز باید ارتقا یابد و الزامات خاصی برای جلوگیری از فساد در حوزه‌های به‌خصوص حیاتی بخش عمومی، مانند قوه قضاییه و تدارکات عمومی ایجاد شود.

کسانی که از خدمات عمومی استفاده می‌کنند، باید از کارمندان دولتی خود انتظار رفتار استاندارد بالایی داشته باشند. جلوگیری از فساد عمومی نیز مستلزم تلاش همه اعضای جامعه به طور کلی است. به همین دلایل، پیمان‌نامه

از کشورها می‌خواهد، مشارکت فعال سازمان‌های غیردولتی و جامعه‌محور و همچنین سایر عناصر جامعه مدنی را بالا ببرند و آگاهی عمومی را در مورد فساد و اقداماتی که می‌توان در مورد آن انجام داد، افزایش دهند. ماده ۵ پیمان‌نامه، هر کشور عضو را موظف می‌کند که شیوه‌های مؤثری را با هدف پیشگیری از فساد ایجاد و ترویج کند.

جرم‌انگاری

دیدگاه مبارزه با فساد کشورها را ملزم می‌کند، در صورتی که قبلاً طبق قوانین داخلی انواع فساد جرم شناخته نشده‌اند، برای پوشش طیف وسیعی از اعمال فساد جرایم جنایی و سایر جرایم ایجاد کنند. در برخی موارد، دولت‌ها از نظر قانونی موظف به احراز تخلف هستند.

ماده ۵۱ پیمان‌نامه، در مبارزه با فساد، و اجرای مقررات مؤثر بازپایی دارایی‌ها، از تلاش کشورها برای جبران بدترین اثرات فساد حمایت می‌کند و در عین حال به مقامات فاسد پیام می‌دهد که جایی برای پنهان کردن دارایی‌های غیرقانونی آن‌ها وجود نخواهد داشت. بر این اساس، پیمان‌نامه بازگشت دارایی‌ها به کشورهای مبدأ را به‌عنوان یک اصل اساسی در نظر گرفته است.

ماده ۴۳ دولت‌های عضو را موظف می‌کند در تحقیقات و تعقیب جرایم تعریف‌شده در پیمان‌نامه، بیشترین همکاری ممکن را با یکدیگر گسترش دهند.

ایران نیز با تصویب قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پیمان‌نامه سازمان ملل متحد در سال ۱۳۸۵ اراده خود را برای مبارزه با فساد نشان داد. طبق این ماده واحده، به دولت جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود، با رعایت اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به پیمان‌نامه سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، مصوب ۱۳۸۲/۰۸/۰۹ برابر با اکتبر ۲۰۰۳ مجمع عمومی سازمان ملل متحد مشتمل بر هفتاد و یک ماده ملحق شود.

مبحث دوم: تبیین شفافیت و اهمیت آن

شفافیت کیفیتی است که به‌راحتی دیده می‌شود و در زمینه کسب‌وکار یا امور حاکمیت، به پنهان‌نبودن اطلاعات و صادق‌بودن اشاره دارد. به تعبیر دیگر، مفهوم شفافیت این است که تمام اقدامات یک سازمان باید به اندازه کافی دقیق باشد تا مورد بررسی عمومی قرار گیرد. شفافیت به جای رویکرد «مچ‌گیری و مجازات مجرمین بعد از وقوع جرم»، رویکرد پیشگیری از ایجاد فساد و ناکارآمدی را، به‌عنوان رویکرد اصلی خود در نظر می‌گیرد و تلاش دارد از ایجاد بسترهای شکل‌گیری فساد جلوگیری کند.

به‌صورت پیش‌فرض، اطلاعات عمومی باید در دسترس همه مردم قرار گیرد، چرا که دانستن آن‌ها «حق» مردم تلقی شده

است؛ البته به جز مواردی که شفافیت عمومی موجب ضرر شود. شفافیت یعنی حق مردم برای دسترسی به اطلاعات عمومی؛ اطلاعاتی که باید، در زمانی که باید، در قالبی که باید، با کیفیتی که باید، در محلی که باید و به مخاطبی که باید، ارائه شوند. لذا وقتی همه این شروط باشند، شفافیت حاصل شده است. کمتر یا بیشتر از آن مصداق نبود شفافیت است (بوذرجمهری و ثنائی، ۱۳۹۴).

فساد یا سوء استفاده از قدرت برای منافع شخصی، شامل رشوه، اختلاس، کلاهبرداری، نفوذ سیاسی، خویشاوندی سیاسی و پرداخت‌های غیررسمی و رفتارهایی از این قبیل است. محرک‌های فساد شامل عوامل سطح فردی و دستگاهی (سیستمی) مانند فشارهای مالی، تضاد منافع با مدیریت ضعیف و دستگاه‌های نظارتی و اجرایی ضعیف است. لذا راهبردهای ضد فساد مانند شفافیت، پاسخ‌گویی و مشارکت مدنی می‌تواند بر ریسک فساد تأثیر بگذارد.

مبحث سوم: جایگاه شفافیت در سیاست جنایی ایران برای برخورد با فساد

وضعیت فساد در ایران، براساس شاخص‌هایی مانند ادراک از فساد و داده‌های حکومتی باز و نتایج تحقیقات انجام‌شده در کشور نیازمند توجه جدی است. روش‌های مبارزه با فساد در کشور غالباً از نوع مبارزهٔ پسینی است و کمتر به ممانعت پیشگیرانه پرداخته می‌شود (منظور و عباسی‌کلاش، ۱۳۹۸). یکی از مهم‌ترین راهکارهای پیشگیری از فساد، تدوین قانون دقیق شفافیت و اجرای دقیق آن است. این موضوع در طرح شفافیت قوای سه‌گانه که به‌تازگی به تأیید شورای نگهبان رسیده، پیش‌بینی شده است.

براساس آنچه در متن طرح شفافیت قوای سه‌گانه آمده است، باید در مجموعه‌هایی که به‌صورت شورایی اداره می‌شوند، از جمله مجلس شورای اسلامی، آرای مخالف، موافق و ممتنع مأخوذهٔ اعضا به تفکیک اسامی، به‌گونه‌ای که قابلیت خوانش رایانه‌ای داشته باشد، منتشر شود. نمایندگان مجلس شورای اسلامی حدود اوایل اردیبهشت ماه ۱۴۰۳، با درخواست بررسی طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها موافقت کردند و سپس به‌منظور بررسی و جمع‌بندی نهایی آن را به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها ارجاع دادند. سرانجام پس از جمع‌بندی نهایی آن در کمیسیون، بررسی کلیات این طرح و تصویب آن در صحن علنی مجلس، به تأیید شورای نگهبان رسید.

طبق این قانون تمامی دستگاه‌ها، نهادها، سازمان‌ها و مؤسسه‌های مشمول این قانون عبارت‌اند از:

- قوهٔ مقننه، شامل مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور و تمامی سازمان‌ها و مؤسسه‌ها وابسته به آن‌ها.
- قوهٔ مجریه شامل هیئت وزیران و همهٔ کمیسیون‌ها و

کارگروه‌های متشکل از وزرا یا نمایندگان دستگاه‌های دولتی، همهٔ دستگاه‌های اجرایی موضوع مادهٔ ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، همهٔ وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسه‌های انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری دولتی و همچنین دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است؛ اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته باشند و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت کنند؛ از جمله شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و تمامی مؤسسه‌ها و شرکت‌های تابع یا وابسته به آن‌ها، دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزشی و پژوهشی، اعم از دولتی و غیردولتی، دانشگاه آزاد اسلامی و مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی، از جمله شهرداری‌ها، هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و تمامی سازمان‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های تابع یا وابسته به آن‌ها، صندوق‌های بازنشتی، از جمله صندوق بازنشتی کشوری، صندوق بازنشتی نفت، و صندوق ذخیرهٔ فرهنگیان.

• قوهٔ قضاییه شامل دادگستری، دیوان عالی کشور، دادستانی کل و نیز تمامی سازمان‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های تابع یا وابسته به آن‌ها، از جمله سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان قضایی نیروهای مسلح، سازمان ثبت اسناد و املاک و همچنین شوراهای حل اختلاف.

• همهٔ شوراها و شوراهای عالی که به‌موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی یا شورای انقلاب تشکیل شده‌اند و همچنین شوراهای عالی وابسته به قوهٔ مجریه، شوراهای اسلامی شهر و روستا، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها.

• همهٔ مؤسسه‌های خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی، از جمله مراکز و کنون‌های وکلای دادگستری، کنون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، سازمان‌های نظام مهندسی، اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اصناف و تعاون، مؤسسه‌های اعتباری و شرکت‌های بیمهٔ غیردولتی و همچنین سازمان‌های مردم‌نهاد و خیریه‌ها.

تبصره: نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و سازمان انرژی اتمی از حکم این قانون مستثنا هستند. طبق مادهٔ ۲ این قانون، تمامی این دستگاه‌ها موظف‌اند داده‌ها و اطلاعاتی را که مربوط به آن دستگاه

هستند، از طریق سامانه‌های مربوط به خود منتشر و در دسترس عموم قرار دهند:

الف) اسناد تأسیس و اطلاعات درباره ساختار، مؤسسه‌ها

و شرکت‌های تابع یا وابسته، مدیران و کارکنان، وظایف و اختیارات و فرایندهای اداری، برنامه‌ها و طرح‌های مصوب و گزارش‌های عملکرد؛

ب) صورت‌های مالی و اطلاعات راجع به اموال، دارایی‌ها، درآمدها و هزینه‌ها، تخصیص و توزیع بودجه و تجهیزات، واگذاری زمین، تسهیلات، مشخصات املاک و ساختمان‌ها (تحت تملک، در اختیار و مورد استفاده یا بهره‌برداری) و همچنین کمک‌ها و واگذاری‌های بلاعوض اعم از اعطائی و دریافتی؛

پ) همه آرای قطعی دادگاه‌های عمومی و انقلاب اسلامی و همچنین مراجع غیرقضایی با رعایت موازین امنیتی و حفظ اطلاعات شخصی؛

ت) متن، متمم و الحاقات تمامی قراردادهای مربوط به معاملات بزرگ و متوسط مطابق قوانین و مقررات کشور؛

ث) مبالغ تعرفه‌ها، عوارض و هزینه‌های ارائه خدمات و مصوبات مرجع تصویب آن‌ها و مستندات مربوط به صلاحیت تصویب؛

ج) فرصت‌های سرمایه‌گذاری و همکاری در قالب‌های مشارکت و شرایط استفاده از این فرصت‌ها؛

چ) فرصت‌های اشتغال، و به کارگیری و جذب نیروی انسانی و شرایط آن؛

ح) فرایندها و مرحله‌های اداری اخذ و صدور هرگونه مجوز یا پروانه فعالیت؛

خ) تمامی اسناد بالادستی، قوانین و مقررات حوزه فعالیت خود.

به نظر می‌رسد سیاست جنایی ایران در مبارزه با فساد با تصویب طرح شفافیت قوای سه‌گانه و تأیید شورای نگهبان دست‌خوش تحول شود. با اجرای دقیق این قانون، موانع اطلاعاتی کاهش پیدا می‌کند و امکان بررسی و نظارت را فراهم می‌آورد. همین موضوع سبب می‌شود احتمال کشف فساد افزایش یابد و همچنین با افزایش احتمال گرفتارشدن مفسد، از فساد جلوگیری شود. البته به یاد داشته باشیم، رسیدن به این

مهم با همکاری و همدلی مردم و اطلاع‌رسانی رسانه‌ها در جهت تبیین اهمیت این قانون و مشارکت مردم در اجرای این طرح و آموزش‌های لازم برای بهره‌برداری از اطلاعات مورد نیاز صورت می‌پذیرد.

نتیجه

شفافیت وضعیتی است که در آن، اطلاعات مربوط به یک فرایند تصمیم‌گیری در دسترس عموم گذاشته می‌شود تا هم از نظر قوانین و هم از نظر هویت تصمیم‌گیرندگان، بتوان موضوع را کنکاش و بررسی کرد. علاوه بر این، شفافیت امکان شناسایی را فراهم می‌کند و احتمال رفتار فاسد را کاهش می‌دهد. زیرا موانع اطلاعاتی را کاهش می‌دهد و امکان بررسی و نظارت را فراهم می‌آورد. همین موضوع سبب می‌شود احتمال کشف فساد افزایش یابد و با افزایش احتمال گرفتارشدن، از فساد جلوگیری می‌شود.

شفافیت برای پرورش اعتماد عمومی به دولت و جلوگیری، پیشگیری و شناسایی مؤثر فساد حیاتی است. برای مثال، شفافیت با افزایش فرصت‌های شهروندان برای تأثیرگذاری بر مخارج، سیاست‌ها و تصمیم‌گیری دولت، مشارکت عمومی را آسان می‌سازد. ترویج شفافیت به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری در برابر فساد، از دیدگاه **جرمی بنتام** در نظریه «قدرت چشم عمومی» بازتاب یافته است. هرچه تعداد وسوسه‌هایی که اعمال قدرت سیاسی در معرض آن قرار می‌گیرد بیشتر باشد، لازم است که قوی‌ترین دلایل و ابزار برای مقاومت در برابر آن‌ها داده شود. اما هیچ دلیلی ثابت‌تر و جهانی‌تر از نظارت مردم وجود ندارد. بنابراین شفافیت با حق عموم مردم برای اطلاع از فرایندها و اقدامات دولتی که یک هنجار قانون، مبارزه با فساد و حقوق بشر است، ارتباط دارد. ایران نیز با تصویب طرح شفافیت قوای سه‌گانه گامی بلند در راستای مرحله پیش‌بینی جرم و پیشگیری از فساد برداشته است. امیدواریم با تبیین این قانون برای مردم از طریق وسایل ارتباط جمعی در جهت آگاه‌سازی مردم نسبت به نحوه دسترسی به اطلاعات لازم و کمک به اجرای هرچه بهتر این قانون بتوانیم در زمینه پیشگیری و مبارزه با جرم، فساد وضعیت آماری ایران را در این زمینه بهبود ببخشیم.

پی‌نوشت

1. united nation convention against corruption

منابع

۱. کنوانسیون شفافیت بین‌المللی سازمان ملل متحد علیه فساد، ۲۰۲۱، بند ۱.
۲. بوذرجمهری، حسین و ثنائی، مهدی (۱۳۹۴). «بررسی اقدامات راهبردی به منظور ارتقای نظام سلامت، مبتنی بر رویکرد شفافیت». نخستین کنفرانس مدیریت دولتی ایران.
۳. منظور، داوود و عباسی کلاش، مصطفی (۱۳۹۸). «نقش شفافیت در کاهش تعارض منافع و مقابله با فساد». فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی. شماره ۲۷. پاییز.
۴. فاوچی، هادی (۱۳۸۳). «هنرمودهای آسوسای، برای مقابله با تقلب و فساد». مجله دانش حسابرسی. شماره ۱۴.
۵. کریمی، محمد (۱۳۹۷). نهادهای حاکمیتی شفافیت و مبارزه با فساد در ایران. مرداد.