

شماره 3

رهنمودهای حکومت‌داری خوب

سیاست‌ها و نهادهای
ضد فساد



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

مرکز ارتقاء درستکاری در سکتور دفاعی

مرکز ارتقاء درستکاری در سکتور دفاعی (CIDS) تدابیر درستکاری کاری و ضدفساد و نیز حکومتداری خوب در سکتور دفاعی را ترویج می‌کند. این مرکز و همکاران نوژی و بین‌المللی آن به دنبال ایجاد کفایت کاری، افزایش آگاهی و فراهم کردن امکانات عملی برای کاهش ریسک فساد می‌باشند. مرکز ارتقاء درستکاری در سکتور دفاعی در سال 2012 توسط وزارت دفاع ناروی ایجاد شد.

نظرات ارائه شده در این جزوه متعلق به نویسندگان آن است و لزوما دیدگاه وزارت دفاع ناروی را منعکس نمی‌کند و نباید به این وزارت‌خانه منتسب شود.

درباره نویسنده

فرانچسکو کاردونا (Francisco Cardona) کارشناس بین‌المللی همکار با مرکز ارتقاء درستکاری در سکتور دفاعی متخصص شناخته‌ای است که تمرکز او بر طراحی و ارزیابی اصلاحات در خدمات ملکی و ادارات عامه، قوانین اداری و عدلی، سیاست‌های ضد فساد و نیز نهادسازی می‌باشد. او تجربه گسترده‌ای در سطح بین‌المللی دارد؛ آقای کاردونا در اسپانیا، کشور متبوعش، در عرصه خدمات ملکی کار خود را آغاز کرد و سپس به مدت پانزده سال به عنوان تحلیلگر ارشد پالیسی در سازمان‌های بین‌المللی مثل سازمان همکاری‌های اقتصادی اروپا و پروگرام سیگما مشغول کار بوده است. در سیگما او به حدود 25 کشور در حال گذار و توسعه در اروپای شرقی، افریقا، امریکای لاتین و حوزه کارائیب در زمینه‌های کاری خود مشوره داده است. او به عنوان یک حقوقدان (دانشگاه والنسیا، 1976) فارغ التحصیل شده و چند مدرک ماستری در اداره عمومی دارد.

مقدمه

رهنمود حکومتداری خوب

چارچوب دموکراسی و حاکمیت قانون می باشد. برای دستیابی به این هدف، برخورداری از پرسونل ملکی با معیارهای اخلاقی شخصی و نیز مسلکی حیاتی است.

رهنمود پالیسی‌ها و نهادهای ضد فساد به قلم فرانچسکو کاردونا نوشته شده و انگرید بوستروود آن را ویرایش کرده است. از هر دو به خاطر کار الهام‌بخشان تشکر می‌نمایم.

از نظرات و پیشنهادات شما در رابطه با رهنمودهای حکومتداری همیشه استقبال می‌شود (cids@ifs.mil.no). معلومات بیشتر درباره مرکز ارتقاء درستکاری در سکتور دفاعی را می‌توانید در وبسایت www.cids.no به دست بیاورید.

بارد بریدروپ

دایرکتور مرکز ارتقاء درستکاری در سکتور دفاعی

رهنمود حکومتداری خوب یک سلسله جزوات کوچک است که هر کدام یک موضوع خاص مهم در خصوص حکومتداری خوب (یا مدیریت خوب) در سکتور دفاعی را بحث می‌کند. هدف از تهیه این شکل از جزوه این است که به راحتی خوانده شود، بدون آن‌که موضوعات مطرح در آن که چندبُعدی و گاهی تخنیکی هستند، بیش از حد ساده‌سازی شود. با این‌حال، این رهنمودها به شکل غیرتخنیکی نوشته شده و برای فهم آن نیاز نیست که خواننده در یک رشته خاص تخصص داشته باشد. هر فرد علاقه‌مند به آموختن یک یا چند موضوع مرتبط با حکومتداری خوب در سکتور دفاعی - و یا کلاً در سکتور عمومی - می‌تواند این رهنمودها را مطالعه کرده و بهره‌برد. علاوه بر این، این رهنمودها با اهداف تعلیمی هم می‌تواند به کار گرفته شود.

مرکز ارتقاء درستکاری در سکتور دفاعی یک مرکز با کفایت تحت مدیریت وزارت دفاع ناروی می‌باشد و نقشی فعال در پروگرام‌های ارتقاء درستکاری ناتو دارد. ماموریت این مرکز شامل کار ملی و بین‌المللی، به شمول پروژه، کورس، ظرفیت‌سازی و ارتقاء کفایت کاری است. هدف ارتقاء درستکاری به شکل سیستماتیک کاهش ریسک فساد و دیگر رفتارهای غیراخلاقی و هم‌زمان، بهبود شفافیت و حسابدهی به منظور ایجاد شرایط لازم برای حکومتداری خوب در

فهرست

- 3.....مقدمه
- 4.....یک موسسه ضد فساد چیست؟
- 5.....کارکردها، صلاحیت‌ها و مسئولیت‌ها
- 7.....عوامل موفقیت
- 13.....نوع‌شناسی و مدل‌های موسسات ضدفساد
- معضل بین سرکوب فساد
- 18.....و جلوگیری از آن
- درس‌های آموخته شده از نهادهای سازنده
- 21.....پالیسی‌های ضدفساد
- 24.....نتیجه‌گیری

این جزوه به موضوع نهادینه‌سازی سیاست‌های ضدفساد از طریق نهادها یا موسسات متخصص در مبارزه با فساد می‌پردازد. این نهادها در سال‌های اخیر، تحت مدیریت سازمان‌های بین‌المللی و پیمان‌های بین‌المللی، در کشورهای مختلف حضور دارند و به عنوان ابزاری برای جلوگیری از فساد و مبارزه با آن به کار گرفته می‌شوند. آمار نشان می‌دهد که حدود یکصد موسسه ضد فساد و یا Anti-Corruption Agencies در سرتاسر جهان وجود دارد. و تأثیرگذارترین سند در سازماندهی و اهداف این نهادها «کنوانسیون سازمان ملل بر ضد فساد» است که توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد (UNCAC) در 31 اکتبر 2003 به امضاء رسید.

فساد عارضه بیماری‌های عمیق‌تر اجتماعی، و مشکلات حل‌ناشده حکومتمداری در نتیجه نقص در پروسه ایجاد یک دولت موثر و پاسخگو است.¹ وجود فساد نشان‌دهنده ضعف نهادهای حکومتمداری و ناکامی چهره‌های ارشد سیاسی در مدیریت منابع کشور است، و اگر فساد سیستماتیک باشد، می‌تواند تهدیدی بزرگ به امنیت یک کشور نیز به شمار آید. همان ضعف نهادی که منجر به تولید فساد می‌شود می‌تواند بر امنیت ملی و بین‌المللی تأثیر منفی بگذارد. فساد هزینه سنگین اقتصادی بر شهروندان تحمیل می‌کند و مانعی بزرگ بر سر راه انکشاف اقتصادی می‌باشد. فساد تأثیراتی مخرب بر بافت اجتماعی دارد و اعتماد عامه به نهادهای عمومی و دولت را زایل می‌سازد.

1 OECD, 2007; "Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action - (پالیسی و اصول ضدفساد: تعیین اجندا برای اقدام جمعی)". Paris: OECD-DAC Publishing. At: <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/39618679.pdf>

یک موسسه ضد فساد چیست؟

این یکی از تعاریف بسیار زیاد یک موسسه ضد فساد است، اما دو عنصر اصلی یعنی کارکرد (کفایت و توانایی) و جایگاه (و در نتیجه سلسله مراتب حسابدگی) بنیان تمام تعریف‌ها از یک موسسه ضد فساد و یا دیگر اشکال چنین موسساتی در سطح ملی را تشکیل می‌دهد. طوری که در این جزوه خواهیم دید، موسسات ضد فساد در کشورهای مختلف اشکال زیادی به خود می‌گیرد که به عملکرد، حوزه صلاحیت، و مسیر تعیین شده حسابدگی² آن‌ها ربط دارد.

یک موسسه ضد فساد یا ACA را می‌توان یک موسسه مستقل تعریف کرد که در دسترس نهادهای اجرایی دولتی قرار داشته و وظیفه آن هماهنگی تمام فعالیت‌های مرتبط با تطبیق استراتژی ضد فساد در کشور و ارائه نظرات و گزارش‌ها به منظور طراحی مجدد و یا با بهبود آن استراتژی است. این‌که ساختار یک موسسه ضد فساد چیست و نقش و جایگاه آن در ساختار دولتی چگونه است، هم برای حفاظت از خودمختاری مسلکی و استقلال نهادی موسسه ضد فساد ضرور است و هم برای حصول اطمینان از حسابدگی مسلکی و ارزیابی کار و موثریت موسسه در آینده. ضعف در ساختار و عملکرد به مرور زمان یک موسسه ضد فساد را به ناکامی می‌کشاند.

2 OECD, 2013; "Specialised Anti-corruption Institutions: Review of Models". Paris: OECD Publishing. At: <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm> -

موسسات خاص ضد فساد: مرور مدل‌ها - نشر سازمان همکاری‌های اقتصاد اروپا در پاریس

کارکردها، صلاحیت‌ها و مسئولیت‌ها

اصلی‌ترین کارکردهایی که به یک موسسه ضد فساد نسبت داده می‌شوند این‌هاست:
هستند.

اصلی‌ترین کارکردهایی که به یک موسسه ضد فساد نسبت داده می‌شوند این‌هاست:

جلوگیری از فساد مسئولیت کلیدی است که معمولاً به موسسات ضد فساد نسبت داده می‌شود. اما این کار بسیار پیچیده است و شامل تدابیر زیاد و مجموعه‌ای از اقدامات همزمان و تعقیبی است که برای حصول از پیوستگی و موثریت آن، باید با هماهنگی دقیق اجرا شود. این تدابیر و اقدامات می‌تواند شامل ارتقاء و حفاظت از درستکاری مقامات، به شمول قضات و افرادی که در تمویل احزاب سیاسی دست دارند، باشند. حفاظت از درستکاری به نوبه خود ممکن است شامل مدیریت تنازع منافع، از طریق نظارت بر همخوانی این منافع و مستندسازی اعلام دارایی‌ها و دیگر منافع مقامات عمومی، از جمله مقامات منتخب، باشد. سیاست‌های پیشگیرانه از فساد هم می‌تواند شامل ارزیابی دقیق سکتورها و یا فعالیت‌های مشخص، مثل خریداری عمومی، پروسه‌های اداری، دسترسی به معلومات مرتبط به حقوق عامه، و ارزیابی ریسک فساد در سکتور خصوصی باشد.

افزایش آگاهی از فساد و آموزش و تعلیم درباره آن به طور اساسی، شامل تبلیغ و تشویق درستکاری، از طریق انکشاف فعالیت‌های آموزشی و تعلیمی برای گروه‌های اجتماعی و یا سکتورهای خاص است. علاوه بر این، این امر می‌تواند شامل ایجاد همکاری میان

1. پیشنهاد پالیسی ضد فساد
2. هماهنگی، نظارت و تحقیق در مورد فساد
3. جلوگیری از فساد
4. افزایش آگاهی و تعلیمات در مورد مبارزه با فساد
5. تحقیق اتهامات فساد
6. تعقیب عدلی موارد فساد

ترکیب این کارکردها در یک موسسه ضد فساد در کشورهای مختلف می‌تواند متفاوت باشد. برخی موسسات ضد فساد بیشتر بر روی پیشگیری از فساد تأکید می‌کنند تا تحقیق و یا تعقیب عدلی آن. برخی دیگر بر روند معکوس تأکید می‌نمایند. معمولاً کارکردهای یک موسسه ضد فساد متشکل از انکشاف و هماهنگی استراتژی‌های ضد فساد و پلان‌های کاری، نظارت و هماهنگی در تطبیق، ارزیابی کفایت و موثریت تدابیر ضد فساد است. تحقیق در مورد فساد می‌تواند به ما نشان دهد که فساد در یک کشور چقدر گسترده است و کدام سکتورها بیشترین آسیب‌پذیری را دارند. موسسات ضدفساد کانون‌های

سازمان‌های جامعه مدنی نیز باشد.

تعقیب عدلی فساد نیز، اگر به موسسات ضد فساد سپرده شود، مشکل‌زا خواهد شد، چرا که دفاع از منافع عامه در یک دوسیه جنایی وظیفه دادستان کل و یا لوی ثارنوالی است. خسارت‌مندان چنین دوسیه‌ای نیز حقوق خود را دارند و معلوم نیست که سپردن دفاع از حقوقشان به یک موسسه ضد فساد موثرتر باشد. از سوی دیگر، دخیل کردن یک موسسه ضد فساد با هدف تعقیب عدلی یک دوسیه اتهام فساد، در هنگامی که نهاد عدلی تصمیم گرفته باشد که تعقیب دوسیه را بنا به موجود نبودن شواهد کافی متوقف کند، سودمند است.

تحقیق در مورد فساد می‌تواند فعالیت‌های دشوار برای یک موسسه ضد فساد باشد، چرا که تحقیق جنایی معمولاً از سوی پولیس، ثارنوالی‌ها و یا محاکم قضایی صورت می‌گیرد. تحقیق و موشکافی درباره تصمیم‌های مدیران دولتی و هزینه‌های مالی آن‌ها معمولاً به کنترل‌گران داخلی و مفتش‌های بیرونی سپرده می‌شود. اگر یک موسسه ضد فساد صلاحیت تحقیقی داشته باشد، این صلاحیت می‌تواند در مغایرت دائمی با مسئولیت‌های آن‌ها قرار بگیرد. اما هیچ توافق عمومی در این زمینه که آیا یک موسسه فساد باید صلاحیت دخیل شدن در حوزه کار پولیس، مقامات قضایی و یا مفتشان مالی را داشته باشد یا نه، وجود ندارد. با این حال، بعضی موسسات ضد فساد صلاحیت تحقیقی در برخی حوزه‌های مشخص (مثل تحقیق ابتدایی درباره شکایات شهروندان و یا اتهامات وارد شده از سوی کارمندان ملکی افشاءگر نهاد‌های عمومی را دارند تا تعیین کنند که آیا آن اتهامات باید به شکل یک پرونده جنایی مطرح شود یا خیر و سپس دوسیه را به نهاد مسئول برای تعقیب عدلی ارائه می‌کنند).

عوامل موفقیت

است که نهادهای خدمات عمومی از آن برخوردارند. این امر بر کارکرد تحلیل پالیسی و توصیه آن نیز صدق می‌کند. هرچه کارکردهای یک موسسه ضد فساد در راستای تحقیق و انفاذ قانون بیشتر باشد، به همان نسبت درجه استقلال عمل بیشتری نیاز دارد.

تخصص به معنای آن است که قانون یک مأموریت متمرکز و روشن برای یک موسسه ضد فساد تعیین کرده و تمام کارمندان آن از نظر مسلکی تخصص لازم را دارند. کارمندان به طول کلی باید تمام مهارت‌های مرتبط برای یک موسسه ضد فساد را دارا باشند تا آن موسسه بتواند مأموریت خود را موفقانه اجرا کند. کنوانسیون شورای اروپا در مورد قانون جنایی ضد فساد (ماده بیستم) قبل از هر چیز بر تخصص تأکید می‌کند؛ مثلاً، تخصص ثارنوالان ضدفساد در نهادهای انفاذ قانون. در کشورهای توسعه یافته تخصص اغلب از طریق سپردن وظایف مرتبط با مبارزه با فساد به کارمندان و یا واحدهای برحال نهادهای انفاذ قانون به دست می‌آید. در کشورهای رو به توسعه و در حال گذار، جایی که فساد معضلی جدی است و حضور کشورهای کمک کننده گسترده است، گرایش به ایجاد نهادهای ضدفساد جداگانه با هدف تضمین تخصص کارکنان آن بیشتر است.

به طور کلی، نهادهای ضدفساد برای دستیابی به موفقیت در مبارزه فعال بر ضد این پدیده، و بخصوص نهادهای مسئول تعقیب عدلی دوسیه‌های فساد، به این ظرفیت‌های حداقلی نیاز دارند: اول،

معیارهای موسسات ضد فساد که توسط کنوانسیون های بین‌المللی، بخصوص UNCAC (ماده ششم) و کنوانسیون قانون جنایی شورای اروپا در مورد فساد (ماده بیستم)، ذکر شده، عبارت است از:

■ استقلال

■ تخصص

■ مهارت

■ منابع و کارمندان کافی

استقلال درجات متفاوتی دارد. یک موسسه ضد فساد، بسته به کارکردی که برای آن تعیین می‌شود، ممکن است درجه بالا یا پایینی از استقلال داشته باشد. استقلال به معنای توانایی برای تصمیم‌گیری و اقدام بی‌طرفانه و بدون نفوذ بیرونی، بخصوص در فعالیت‌های تحقیقی موسسه، است. این امر در عمل، در کنار دیگر موضوعات، به معنای حفاظت از دخالت سیاسی و هرگونه فشار دیگر نیز می‌باشد. بنابراین، استقلال عمل یک موسسه ضد فساد ارزشی است که اگر اراده سیاسی برای مبارزه با فساد وجود نداشته و یا ضعیف باشد، به دست نخواهد آمد. اگر مسئولیت اصلی یک موسسه ضد فساد آموزش، ارتقاء آگاهی عامه و یا انجام مسئولیت محدود در زمینه پیشگیری از فساد باشد، درجه استقلال عملی که نیاز دارد، کمی بیشتر از خودمختاری حرفه‌ای عمومی

آن‌ها باید در خصوص جرائم جدی تخصص پیدا کنند و بر آن متمرکز شوند و رسیدگی به موارد کوچک فساد را به نهادهای عادی انفاذ قانون بسپارند. دوم، موسسات ضد فساد باید در همکاری نزدیک با یک واحد نیروی پولیس متخصص در جرائم اقتصادی و مالی پیچیده همکاری کنند و باید به افرادی که دانش و مهارت خاص در این زمینه‌ها دارند، بخصوص به مفتشان مالی و دیگر افراد مسکلی از وزارت مالیه و یا نهادهای تفتیش و نیز مختصان تکنولوژی معلومات، دسترسی داشته باشند. سوم، قضات نیز نیاز دارند به اندازه ثارنوالان از دانش تخصصی در زمینه فساد برخوردار باشند. چهارم، حوزه صلاحیت موسسات ضد فساد و نیز قضات مختص باید ملی باشد و بدون هیچ محدودیتی تمام قلمرو کشور را پوشش دهد. پنجم، تشریح جرائم جنایی مرتبط با فساد در قانون جزا باید واضح و بدون ابهام باشد (به توضیح پایین مراجعه کنید) و قوانین مربوط به روند قضایی این جرائم نیز یکدست باشد. ششم، سلسله مراتب حسابدهی ثارنوالان متخصص ضدفساد، از کارمندان پایین‌رتبه تا ثارنوال عمومی باید واضح و در عمل موثر باشد. استقلال مسکلی ثارنوالان نیز باید با قانون تضمین شده باشد. و سرانجام این‌که، از ظرفیت‌های تحقیقی و سازوکارهای موثر جمع‌آوری شواهد از طریق تحقیقات مخفی، استراق سمع، دسترسی به حسابات بانکی و تدابیر کارآمد برای حفاظت از شاهدین نباید چشم‌پوشی کرد.

گرچه این‌ها معیارهای بین‌المللی برای موفقیت نهادهای ضد فساد است، اما پایداری و دوام این موثر را هیچ‌وقت نمی‌توان تضمین کرد. بسیاری کشورها به دلایل سیاسی و غیره، مشکلات جدی در برآورده ساختن معیارهای بین‌المللی دارند. پیشگیری از فساد و کنترل آن پروسه‌های پالیسی به شدت کفایت‌محور دولتی و غیردولتی با هدف محدود ساختن موارد و گستره فساد است. این پروسه‌ها نیازمند ترکیبی از اصول راهنما و طرزالعمل هستند. تلاش‌ها برای موثر ساختن کنترل فساد مستلزم رویکردهای قاطعانه و پیشگیرانه در اعطای مشوق و اعمال محدودیت، تطبیق معیارهای درستکاری بیرونی و درونی، تدابیر طرزالعملی، نهادی، ساختار و آموزشی، مکانیزم‌های کنترل به هم پیوسته،

و همچنین قوانین، اصول اخلاقی و عرفی قابل تطبیق است.

سازمان‌های بین‌المللی خصوصی و عمومی که کارشان تعیین استانداردهاست، همواره تلاش کرده‌اند که اصول و ابزار لازم برای ایجاد هماهنگی در مبارزه با فساد در سرتاسر اروپا و جهان ایجاد کنند. اما ثمربخشی تمام این تلاش‌ها و کارامدی آن به عنوان یک سیستم معقول درستکاری، نیازمند اداره سیاسی و تعهد دولتی قوی بوده و همانند هر عرصه دیگر، در این زمینه نیز رهبری خوب و متعهد در سطوح بالا حیاتی است.

دلیل اصلی موجودیت یک نهاد ضد فساد می‌تواند موفقیت آن را در آینده تضمین کند. دلایل زیادی وجود دارد که چرا یک حکومت دست به ایجاد یک موسسه ضدفساد بزند. تعداد زیادی از کشورها، معمولاً خارج از سازمان همکاری‌های اقتصادی اروپا، چنین نهادهایی تحت فشار بین‌المللی و ملی ساخته‌اند تا ماده ششم UNCAC را تطبیق کنند.

ماده ششم UNCAC: نهاد و یا نهادهای پیشگیر از فساد

1. هر کشور عضو، مطابق به اصول بنیادین سیستم عدلی خود، از وجود نهاد و یا نهادهایی در آن کشور، طوری که مناسب است، اطمینان حاصل میکند که از راه‌هایی مثل موارد ذیل بتواند از فساد پیشگیری کند:

(a) تطبیق پالیسی‌هایی که در ماده 5 این کنوانسیون ذکر شده، و نیز طوری که مناسب است، نظارت و هماهنگی در تطبیق آن پالیسی‌ها.

(b) افزایش انتشار دانش و آگاهی درباره پیشگیری از فساد.

2. هر کشور عضو به نهاد و یا نهادهای مورد اشاره

پاراگراف یکم این ماده، استقلال عمل لازم را مطابق به اصول بنیادین سیستم قضایی خود، اعطا خواهد کرد تا آن نهاد و یا نهادها را به انجام وظایفشان به طور موثر و آزاد از هر گونه نفوذ ناخواسته، قادر سازد.

مواد و منابع لازم و کارمندان متخصص و نیز آموزش‌هایی که این کارمندان ممکن است برای انجام وظایف خود نیاز داشته باشند، باید فراهم شود.

3. هر یک از کشورهای به عضو منشی عمومی سازمان نام و نشانی مقام یا مقام‌های باصلاحیتی را ارائه خواهد کرد که می‌توانند به دیگر کشورها در تطبیق تدابیر خاص برای جلوگیری از فساد کمک کنند.

تطبیق مفاد UNCAC طوری که در ماده فوق آمده، ممکن است انگیزه‌های مختلفی داشته باشد، از جمله نیاز یک حکومت به رسیدگی به رسوایی‌های فساد، بحران اعتماد عامه به نهادهای عمومی و یا کاهش اعتماد مردم به طبقه سیاستمدار.

اما به هر دلیل که باشد، مهم است که تلاش‌های ضدفساد در چارچوب کلی حکومتداری - به شمول اصلاحات حکومت - دیده شود و این‌که مسئولیت اصلاحات در دست کسانی است که ظرفیت قانونی و تصمیم‌گیری لازم برای مدیریت پروسه تقویت چارچوب‌های درستکاری عمومی را دارند. چنان مشروعیتی فقط می‌تواند از طریق رای مردم به نمایندگان سیاسی تضمین شود. بسیار دشوار است، بخصوص برای ناظران خارجی، که استراتژی‌های عملی و یا مسیرهای اصلاحات سیاسی را شناسایی کنند، در حالی که برای حکومت‌ها، دشواری اصلی نه شناسایی استراتژی و مسیر، بلکه ریسک تخریبی از اسوی افراد بانفوذ، مثل صاحبان تجارت، سیاستمداران و یا حتی شبکه‌های جنایتکارانی است که در فساد دست دارند و می‌خواهند وضعیت به شکلی که هست باقی بماند.

در حالی که حکومت مسئولیت نهایی برای تدوین پالیسی‌های ضدفساد را دارد، اصلاحات سیستمی ضد فساد مستلزم رویکردی جامع و همه شمول نسبت به قانونگزاری و تطبیق قانون است. مشوره‌های جمعی با ذینفعان با هدف کمک به تهیه و توشیح قوانین برای موفقیت بسیار حیاتی است. پس‌زمینه نیز مهم است، به این معنا که کشورهای مختلف ترکیبی از پالیسی‌های مختلف و نهادهای مناسب وضعیت خود نیاز دارند. دست‌اندرکاران اصلاحات باید نگرانی‌های مختلف در عرصه حکومتداری، ظرفیت و کفایت، انکشافی، مشکلات هماهنگی، نتایج مورد انتظار، مشارکت عمومی، اعتماد به نهاد و غیره را درک کنند، چرا که این‌ها نیز بخشی از تلاش‌های ضد فساد است و باید به شکل سیستماتیک به آن پرداخته شود.

موفقیت همچنین به انتظارات از یک موسسه از همان آغاز کارش نیز بستگی دارد. به طور خاص، یک موسسه ضدفساد نه می‌تواند جایگزین یک حکومت فاسد و یا بی‌کفایت شود و نه هم درمانی برای ناکامی‌های چنین حکومتی است. یک موسسه ضدفساد به تنهایی خود نمی‌تواند فقدان اعتبار دیگر نهادها، بخصوص نهاد حکومت، اداره عمومی و قضا، را جبران کند. طوری که آنت‌ورث (Unsworth) می‌گوید، فساد به طور فزاینده‌ای نتیجه حکومتداری ضعیف دیده می‌شود و مبارزه با آن به جای روی دست‌گرفتن پروسه‌های سیاسی، به طور گسترده‌ای بر روی کارکردهای نهادها استوار است.³ انتظارات بیش از حد از یک موسسه ضد فساد بدون معرفی اصلاحات برای بهبود حکومتداری عمومی در یک کشور و ترمیم پروسه‌های سیاسی یک جامعه، بی‌فایده و حتی مخرب است.

3 Unsworth, Sue. 2007; "Rethinking Governance to Fight Corruption". U4 Brief 2007:7. Available at: <http://www.u4.no/publications/rethinking-governance-to-fight-corruption/>

روشی که یک موسسه ضدفساد با محیط سیاسی پیرامون خود تعامل می‌کند نیز یکی از عوامل موفقیت است. در این رابطه، قضیه موسسه پرتگالی ضد فساد (Alta Autoridade Contra a Corrupção) آموزنده است. به گفته‌ی دوسا⁴ افول این موسسه ضدفساد ربطی به عملکرد آن نداشت، بلکه مشکل اصلی تنش‌های میان این موسسه و سیاستمداران بود. کار این نهاد اغلب منافع سیاستمداران را به چالش می‌کشید و احتمالاً اولین نهاد ضدفساد پرتگالی بود که در دنیای غرب ظهور کرد. این موسسه در سال 1983 توسط فرمان حکومتی به عنوان بخشی از فعالیت سیاسی برای کاهش نارضایتی عمومی از احزاب ایجاد شد. اما قرار نبود که فساد در احزاب سیاسی را تحقیق کند. در سال 1986 به این نهاد صلاحیت‌های تحقیقاتی داده شد و موسسه با تحقیقاتش منافع ساختارهای سیاسی را مورد تهدید قرار داد تا آن‌که در سال 1992، پارلمان پرتگال، بدون هیچ بحثی درباره عملکرد این موسسه، قانونی را برای انحلال این موسسه توشیح کرد. و این درست زمانی بود که دیگر کشورهای غربی به فکر ایجاد موسسات ضدفساد شده بودند.

جانسون ات ال. عوامل موفقیت این موسسات را به پنج حوزه تقسیم می‌کند:

1. عوامل زمینه‌ای: درجه موفقیت موسسات ضدفساد باید در زمینه‌های محیطی آن‌ها دیده شود: فرهنگ‌های سازمانی، سطح انکشاف ملی و ثبات سیاسی که منجر به ایجاد موسسات شده است. نمی‌شود انتظار داشت که یک موسسه ضدفساد در کشوری که مشکلات حکومتداری جدی دارد، به طور موثر کار کند.

2. عوامل مربوط به چارچوب‌های قانونی و پالیسی: موسسات ضدفساد با محدودیت‌های مختلفی در نتیجه انتخاب پالیسی در جریان پروسه تقنین روبرو می‌شوند که می‌تواند ماموریت و وضعیت قانونی آن‌ها، جایگاه، صلاحیت‌های خاص، به اشتراک‌گذاری کفایت‌ها و معلومات، استقلال مالی، پروسه‌های گزارش‌دهی آن‌ها را تعیین کند. تمام موسسات ضد فساد بنا بر قانون به نوعی مستقل هستند، اما در عمل، درجه خودمختاری هر موسسه در کارکرد آن به شدت متفاوت است. در بسیاری موارد، موسسات ضدفساد فقط در نام خود از نظر عملی و مالی مستقل هستند.

3. عوامل سازمانی: سطح پایین کارکرد همچنین به دلیل کمبود پرسونل و پروسه‌های حسابداری و نیز کمبود و یا نبود مدیریت لازم برای تعیین ظرفیت سازمان در انجام وظایف و دستیابی به ماموریت آن است. ظرفیت تخنیکی یک موسسه ضد فساد همچنین می‌تواند از همکاری غیرموثر دیگر مقامات ناشی شود. مشکلات در دستیابی به شواهد مربوط به فساد و یا معلومات درباره عرصه‌های ریسک‌پذیر نسبت به فساد در دیگر نهادها و بخش‌های دولتی می‌تواند باعث کاهش موثریت موسسات ضد فساد شود. این موسسات اغلب فاقد صلاحیت برای حصول اطمینان از انفاذ توصیه‌های خود در دیگر نهادهای عمومی هستند. در بیشتر موارد، چارچوب قانونی برای همکاری بین نهادی از ابتدا به درستی پایه‌گذاری نشده است. علاوه بر آن، اغلب ماموریت در نظر

4 De Sousa, Luís. 2009; "Does Performance Matter to Institutional Survival? The Method and Politics of Performance Measurement for Anti-corruption Agencies". *EUI Working Paper RSCAS 2009/9*. Available at: <http://ancorage-net.org/content/documents/does%20performance%20matter%20to%20institutional%20survival.pdf>

گرفته شده برای موسسات ضدفساد بسیار کلی‌تر از آن است که بتوانند به آن دست یابند. وقتی ماموریت این موسسات چند منظوره باشد از آن‌ها انتظار می‌رود که فساد را از بین ببرند (عملکرد مبنی بر هراس از مجازات) در حالی که همزمان به عنوان یک موسسه مشوره‌دهی برای پیشگیری از فساد (عملکرد مبنی بر اعتماد) نیز عمل می‌کنند.

4. عوامل مالی: کمبود منابع مالی کافی تهدیدی دائمی برای موجودیت هر سازمان است. هرچند بودجه‌های کلان لزوماً به دستاوردهای کلان نمی‌انجامد، اما مهم است که در نظر گرفته شود که برخی از موسسات ضدفساد تحت شرایط مالی بسیار دشوار کار می‌کنند و این امر ممکن است موثریت آن‌ها در دستیابی به اهدافشان را به شدت کاهش دهد.

5. عوامل رهبری و تخصص: مهارت‌های فردی، تجربه، و دانش کارمندان موسسات ضدفساد پایه‌های موفقیت این سازمان‌ها هستند. مسائل مربوط به ظرفیت، هم‌ظرفیت تخنیکی و هم‌ظرفیت‌های کلی عملکرد (مثل رهبری، مدیریت قوای بشری، پلانگزارای و یادگیری سازمانی) را دربر می‌گیرد. یکی از مزایای موسسات ضدفساد در مقایسه با نهادهای سنتی انفاذ قانونی، ظرفیت آن‌ها در تولید رویکردهای مبتنی بر دانش برای مبارزه علیه فساد، از طریق ارزیابی ریسک‌ها و دیگر مطالعات تخصصی است. در اصول، این نهادها باید به یک تیم متخصص دسترسی داشته باشند و همزمان، قادر باشند که از دانش و تجربه دیگر واحدهای نظارتی و مقرراتی بهره‌برده و معلومات خود را هم با آن‌ها شریک سازند. در عمل اما، تعداد اندکی از موسسات ضدفساد به ظرفیت‌های درون‌سازمانی تحقیقاتی و تولید دانش دسترسی دارند.⁵

دیگر عوامل موفقیت می‌تواند همکاری موسسه

ضدفساد با نهادهای بین‌المللی و داخلی، مثل رسانه‌ها، سازمان‌های غیردولتی عمده، پوهنتون‌ها و دیگر موسسات ضدفساد در جهان باشد. چنین همکاری‌هایی برای جمع‌آوری معلومات، انکشاف دانش، دستیابی به حمایت تخنیکی و سیاسی و ایجاد همکاری در رابطه با تحقیقات در زمینه یک دوسیه مشخص فساد در داخل و بیرون از کشور مفید است. ترویج «عملکرد خوب» از طریق شبکه‌سازی ملی و بین‌المللی می‌تواند از تعهد قوی و نقش و جایگاه یک موسسه ضدفساد نمایندگی کند.

مکانیسم‌های حسابدهی کافی نیز به حصول اطمینان از مشروعیت و اعتبار یک موسسه ضدفساد کمک کرده و بنابراین، احتمال موفقیت آن را افزایش می‌دهد. در واقع، فارغ از آن‌که یک موسسه ضدفساد بر روی کاغذ تا چه حد مستقل و خودمختار است، در هر صورت باید بخشی از سیستم چک و بیلانس و یا بررسی و توازن یک کشور باشد. طوری که پیشتر گفته شد، استقلال عمل درجاتی دارد. معیارهای بین‌المللی در خصوص موسسات ضد فساد، بخصوص معیارهای کنوانسیون UNCAC و کنوانسیون قانون جنایی شورای اروپا، توصیه نکرده‌اند که استقلال کاری این موسسات به اندازه استقلال قضات باشد. بنابر معیارهای سازمان همکاری‌های اقتصادی و انکشاف (OECD) اشکال حسابدهی باید متناسب با سطح تخصص موسسه ضدفساد، جایگاه نهادی، ماموریت، عملکرد و صلاحیت‌های آن در برابر دیگر نهادها و افراد باشد.⁶

حسابدهی عمومی باید شامل ابعاد حسابدهی به عامه به منظور کسب حمایت مردم در مواردی باشد که نهاد ضدفساد با انگیزه‌های سیاسی مورد انتقاد و حمله قرار می‌گیرد. یک نوع از حسابدهی عمومی اطمینان دادن به مردم درخصوص دسترسی به موسسه ضدفساد است. این موسسات باید مکانیسم‌های واقعی ایجاد کنند که از طریق آن مردم بتوانند تحت قوانین حفاظت از هویت خود و به صورت ناشناس، شکایات خود از فساد را ثبت و به مبارزه با فساد کمک کنند. این کار ثابت شده که راهی خوب برای

5 Johnson, Jesper et al. 2011; "How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators". U4 Issue 2011:8. Available at: <http://www.cmi.no/publications/file/4171-how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption.pdf>

6 OECD. 2013.

مثل دیگر نهادهای عمومی تعیین موفقیت یا ناکامی یک موسسه فساد نیز کار آسان نیست.⁷ ممکن است این گرایش وجود داشته باشد که در سنجش عملکرد یک موسسه ضدفساد فقط از شاخصه‌های مدیریتی استفاده شود. این شاخصه‌ها هرچند مفید است اما ابعاد سیاسی تلاش‌های ضد فساد را نمی‌توان با چارچوب‌های مدیریتی اندازه گرفت. علاوه براین، طوری که پیشتر دیدیم، پایداری یک موسسه ضدفساد، لزوماً به کارکرد آن وابسته نیست. برای دستیابی به نتایج قطعی، این موسسات باید بخشی از تلاش‌های وسیع‌تر سیاسی بر ضد فساد باشند.

تسهیل مشارکت شهروندان در تلاش‌های پیشگیرانه از فساد است. گزارش‌دهی فساد بدون افشاء هویت فرد نیازمند پژوهش اولیه و حداقلی از سوی موسسه ضدفساد است تا معلومات دریافت شده از شهروندان را تایید کرده و سپس قضیه را طی دوسیه‌ای به ثارنوالی و یا پلیس تسلیم دهد.

7 Johnson, Jesper et al. 2011.

نوع‌شناسی و مدل‌های موسسات ضدفساد

1. نهادهای چندمنظوره ضدفساد

این مدل برجسته‌ترین نمونه رویکرد تک-نهادی مبتنی بر سه ستون اصلی است: الف) تحقیق، ب) پیشگیری و پ) ارتقاء آگاهی و تعلیم عامه. با این حال، در بسیاری موارد مسئله تعقیب عدلی قضایا یک کارکرد جداگانه به حساب می‌آید تا آن‌که موسسه استقلال کامل خود را حفظ کند و بتواند به بررسی و توازن یا چک و بیلبانس در درون سیستم نیز ادامه دهد. موسسات چندمنظوره، بنابراین، باید صلاحیت‌های گسترده‌ای داشته و هم از نظر قانونی و هم عملی مستقل باشند.

این مدل به طور عمومی نمونه چنین موسساتی در کمیسیون مستقل هنک‌گنگ بر ضدفساد و اداره تحقیقات عملکردهای فسادآلود در سنگاپور به شمار می‌رود. همین مدل انگیزه‌بخش ایجاد نهادهای مشابه در تمام قاره‌ها به شمول نیو ساوت ویلز در استرالیا، ریاست جرایم فساد و اقتصادی در بوتسوانا، دفتر خدمات تحقیقی خاص در لیتوانیا، اداره پیشگیری و مبارزه با فساد در لتویا، اداره مرکزی ضدفساد در پولند و بازرس کل دولتی در اوگاندا شده است. تعداد دیگری از این گونه نهادها، مثلاً در کوریا، تایلند، ارجنتاین و اکوادور نیز عناصری از استراتژی‌های مدل سنگاپور و هنک‌گنگ را تطبیق کرده‌اند. اما هستند موسساتی که کمتر پیرو این معیارها می‌باشند.

با توجه به تنوع نهادهای ضدفساد در جهان و تفاوت‌ها در عملکرد و اهداف آن‌ها، دشوار است که بتواند تمام الگوهای ساختاری این موسسات را شناسایی است. بنابر معیارهای سازمان همکاری‌های اقتصادی و انکشاف، هنر موسسه نیاز دارد با درنظرداشت ارزش‌های فرهنگی، قوانین و وضعیت‌های اداری خود را با محیط کاری کشور محل فعالیتش تطبیق دهد.⁸ شناسایی «عملکردهای خوب» و مدل‌های کارآمد در تاسیس موسسات ضدفساد ممکن است. اما هیچ شواهد قطعی وجود ندارد که نشان دهد کدام مدل در پیشگیری یا مبارزه با فساد موثرترین آن‌هاست.

مرور مقایسوی مدل‌های مختلف موسسات متخصص در مبارزه با فساد با در نظرداشت کارکرد آن‌ها می‌تواند به شکل زیر دسته‌بندی شود.⁹

- موسسات چندمنظوره ضدفساد
- موسسات انفاذ قانون با تخصص ضدفساد
- موسسات تدوین‌کننده پالیسی‌های ضدفساد و پیشگیری از آن

8 OECD, 2013.
9 Ibid.

2. انواع نهادهای انفاذ قانون

3. نهادهای پیشگیر از فساد

مؤسسات ضدفساد که صلاحیت انفاذ قانون را دارند، می‌توانند از طریق نهادهای کشفی، تحقیقی و تعقیب عدلی به این وظیفه خود عمل کنند. گاهی صلاحیت‌های مؤسسات ضدفساد دارای صلاحیت انفاذ قانون می‌تواند شامل پیشگیری، هماهنگی و تحقیق نیز باشد. این مدل همچنین می‌تواند نتیجه گنجاندن کشف، تحقیق و تعقیب عدلی موارد فساد در یک نهاد یا واحد انفاذ قانون باشد. شاید این ساختار مؤسسات ضدفساد رایج‌ترین شکل آن در کشورهای حوزه همکاری‌های اقتصادی و انکشاف باشد. این همان مدلی است که اداره ملی ناروی برای تحقیق و تعقیب عدلی جرایم فساد و اقتصادی، دفتر مفتش ویژه عمومی برای مقابله با فساد در بلجیم، دفتر مفتش ویژه عمومی برای مقابله با جرایم اقتصادی مرتبط با فساد در اسپانیا، اداره جلوگیری از فساد و جرایم سازمان‌یافته در کرواشیا، ریاست ملی ضدفساد رمانیا و دفتر ملی تحقیقات مرکزی بر ضد فساد در هنگری یا مجارستان، بر آن بنا شده است. این مدل همچنان می‌تواند بر نهادهای تحقیقات داخلی با حوزه محدود صلاحیت برای کشف و تحقیق فساد در درون نهادهای انفاذ قانون نیز به کار گرفته شود. مثال‌های این نهاد شامل دپارتمنت تحقیقات داخلی در آلمان، پولیس متروپولیتن/قوماندانی ضدفساد در بریتانیا و خدمات کنترل داخلی پولیس ملی در آلبانیا است.

مدل نهادهای پیشگیر از فساد رویکردی است که بیشتر مؤسسات ضدفساد بر آن استوار است. گرچه این مدل ساختارهای نسبتاً متفاوتی دارد اما سه دسته کلی این نهادها به شرح زیر است:

(a) شوراهای هماهنگی ضدفساد: این ساختارها معمول برای رهبری تلاش‌های اصلاحات برای مقابله با فساد ایجاد می‌شوند، بخصوص با هدف انکشاف، تطبیق و نظارت بر یک استراتژی ملی ضد فساد. شوراهای ضدفساد (کمیسون‌ها و یا کمیته‌ها) شامل مسئولان نهادهای دولتی و وزرا، نمایندگان قوای مجریه، مقننه و قضاییه هستند و علاوه بر آن نمایندگی جامعه مدنی نیز ممکن است شامل باشند. این شوراهای معمولاً نهادهای دائمی نیستند اما با جلسات منظم اداره می‌شوند و ممکن است از حمایت سکرتریت‌های دائمی برخوردار باشند. به عنوان مثال، شورای هماهنگی پالیسی ضد فساد در گرجستان تحت حمایت سکرتریت وزارت عدلیه، کمیسیون مبارزه با فساد در آذربایجان و کمیسیون بین‌وزارتی مبارزه با فساد در آلبانیا، که سکرتریت آن در کابینه وزرای این کشور است، از جمله این نوع ساختارها به شمار می‌روند. شوراهای عالی ضدفساد در تاجیکستان، اوکراین و روسیه نیز وجود دارد.

(b) نهادهای پیشگیر از فساد: این نهادها نیز مشخصاً با هدف جلوگیری از فساد ایجاد می‌شوند، اما ساختارهای دائمی دارند و ماموریت آنها نیز وسیعتر است. نهادهای پیشگیر از فساد همچنان مسئولیت هماهنگی استراتژی‌های ضدفساد را برعهده دارند اما به جز این، کارهای دیگری، مثل ارزیابی ریسک فساد و تدوین پلان‌های درست‌کاری و صداقت در نهادها و سکتور عمومی، پیشگیری از تنازع منافع، اعلام دارایی‌ها، تمویل احزاب سیاسی، لابی‌گری و ارزیابی قوانین ضدفساد نیز انجام می‌دهند. به عنوان مثال کمیسیون پیشگیری از فساد (در اسلوانیا)، ریاست ابتکار ضدفساد (مونته‌نگرو)، آژانس ضدفساد (صربستان)، اداره خدمات مرکزی برای جلوگیری از فساد (فرانسه)، اداره خدمات مرکزی برای پیشگیری از فساد (ICPC در مراکش) و تا حدی، کمیسیون مبارزه با فساد (در آذربایجان) از جمله نهادهای پیشگیر از فساد محسوب می‌شوند.

(c) نهادهای عمومی که در جلوگیری از فساد سهم دارند اما مستقیماً به عنوان «نهادهای ضدفساد» خوانده نمی‌شوند: برخی کشورها نهادهای ویژه‌ای برای مسائل تعریف شده خاص مرتبط با جلوگیری از فساد، مثل پیشگیری از تنازع منافع، اصول اخلاقی، درستکاری و کنترل دارایی‌هایی مقامات عمومی و یا پارلمانی، ایجاد کرده‌اند. نمونه‌های این نهادها شامل آژانس ملی درستکاری و صداقت در رمانیا، اداره درستکاری و صداقت در هالند، دفتر اخلاق حکومتداری در ایالات متحده، کمیسیون عالی اصول اخلاقی در لیتوانیا، کمشنر پارلمانی برای معیارها در مجلس عوام بریتانیا، مفتش عالی اعلام و تفتیش دارایی‌ها در آلبانیا و کمیسیون مستقل ارزشیابی، شفافیت و درستکاری در اداره عامه در ایتالیا می‌باشند.

اضافه بر این، بسیاری از نهادهای موجود دولتی به عنوان بخشی از مسئولیت‌هایشان در جلوگیری از فساد سهم می‌گیرند. این نهادها شامل ادارات تفتیش (مثلاً دفتر مفتش عمومی در برازیل) و یا نهادهای مسئول خریداری عمومی (مثلاً، بورد رسیدگی به شکایات در خصوص خریداری عمومی در ناروی) هستند. نهادهای داخلی و بیرونی تفتیش، مقامات اداره‌های مالیات و نهادهای عمومی مشابه نیز نقشی مهم در جلوگیری و کشف فساد ایفاء می‌کنند. کمیسیون‌های مرکزی انتخاباتی نیز در برخی کشورها نقش نهاد انفاذکننده مقررات درخصوص تمویل احزاب سیاسی و کمپین‌های انتخاباتی را دارند. مثلاً کمیسیون انتخابات در بریتانیا از جمله این نهادهاست. ادارات داوری تجارت و کسب و کار هم در چند کشور مثل در روسیه و گرجستان، برای جلوگیری از فساد در کمپانی‌ها ایجاد شده‌اند.

کمیسیون‌های دولتی و مدنی نقشی کلیدی در پیشگیری از فساد در ادارات عمومی دارند. نقش آنها حصول اطمینان از خدمات مسلکی و مبتنی بر پاداش و محافظت ادارات عمومی از نفوذ سیاسی ناخواسته است. این نهادها همچنین ممکن است مسئولیت ارائه توصیه و آموزش به کارکنان دولتی در خصوص معیارهای اخلاقی و یا جمع‌آوری معلومات درباره دارایی‌های مقامات و تصدیق آن را داشته باشند. نمونه این نوع نهادها عبارتند از شورای اصول اخلاقی برای ادارات عمومی در ترکیه، دپارتمنت اداره عامه و خدمات عمومی در چارچوب وزارت مالیه در استونیا و نیز دفتر صدراعظم در اتریش. و سرانجام این‌که واحدهای داخلی درستکاری و صداقت و اصول اخلاقی در وزارتخانه‌ها و دیگر نهادهای عمومی به ارتقاء و یا انفاذ مقررات اخلاقی و ضدفساد در درون همان ساختاری می‌پردازند که به آن تعلق دارند.

پیش از دسته‌بندی فوق از سوی سازمان همکاری‌های اقتصادی و انکشاف، هیلبرون طبقه کمیسیون‌های ضدفساد را به این شکل پیشنهاد کرده بود:

در مدل تحقیقاتی سنگاپور، اداره تحقیقات عملکردهای فسادآلود، پس از تغییر ساختار آن در سالهای 1970 بر روی تحقیق و انفاذ قانون متمرکز است. تلاش‌هایی وجود داشته تا همزمان فضا مناسبی برای سرمایه‌گذاری ایجاد شود. این اداره سلسله مراتب سختگیرانه‌ای دارد که از رئیس‌جمهور شروع شده و به مقامات پایین‌تر ادامه می‌یابد. سختگیری‌های این اداره آنقدر زیاد است که برخی از ناظران آن را ابزاری در دست رژیم سیاسی نیمه‌مستبد حاکم بر سنگاپور تلقی می‌کنند.

کمیسیون مبارزه با فساد نیو ساوت ویلز استرالیا بر پیشگیری از فساد در سکتور عمومی و خصوصی متمرکز است. این کمیسیون باور دارد که از نظر کارآیی مدیریتی، بهتر است از فساد جلوگیری شود، تا آن‌که با عوارض آن مقابله و افراد فاسد تنبیه شوند. این کمیسیون تحت رهبری یک کمشنر کار می‌کند و به یک کمیته مشترک متشکل از هر دو مجلس و نیز به یک کمیته مرور کارکردها گزارش می‌دهد. کمیسیون همچنین در هماهنگی با کمیته‌های نظارت پارلمانی درباره اتهام‌های فساد تحقیق و تحلیل می‌کند. باور بر این است که کمیسیون مستقل مبارزه با فساد استرالیا در ایجاد فرهنگ قوی درستکاری و صداقت در این کشور سهم مهمی داشته است.

■ مدل جهانی، با پیروی از هنگ‌کنگ (کمیسیون مستقل مبارزه با فساد)

■ مدل تحقیقاتی، با پیروی از سنگاپور (اداره تحقیقات عملکردهای فسادآلود)

■ مدل پارلمانی با پیروی از استرالیا - کمیسیون مستقل مبارزه با فساد (ICAC)

■ مدل چندمنظوره با پیروی از اداره اخلاق حکومتداری ایالات متحده¹⁰

به طور خلاصه، ویژگی‌های اساسی این چهار مدل از قرار ذیل است:

در مدل جهانی هنگ‌کنگ کمیسیون مستقل مبارزه با فساد یک بخش تحقیقاتی دارد، یک بخش جلوگیری و یک بخش ارتباطات و افزایش آگاهی. این کمیسیون پس از ایجاد آن در سال 1974 با مشکلات زیادی در تثبیت خود در عرصه فعالیت خود روبرو شدند. شهروندان هنگ‌کنگ از این نهاد انزجار داشتند. اما این روزها، بسیاری از کارشناسان باور دارند که موفق‌ترین کمیسیون ضدفساد در جهان است.

10 Heilbrunn, John R. 2004; *Anti-corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* Washington: World Bank Institute. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf>.

مدل آمریکایی نهاد ضدفساد بر همکاری چندین نهاد مسئول تحقیق، پیشگیری و افزایش آگاهی درباره فساد و درستکاری در سکتور عمومی استوار است. دفتر اصول اخلاقی حکومتداری در سال 1978 ایجاد شد و یکی از اجزاء محیط چندنهادی است. تمرکز این اداره بر پیشگیری و آموزش و بخصوص جلوگیری از تنازع منافع و انفاذ معیارهای اخلاقی و همزمان همکاری با نهادهای تحقیقی است. از سال 1989 این اداره یک سازمان مستقل است و به رئیس‌جمهور و کنگره گزارش می‌دهد.

معضل بین سرکوب فساد و جلوگیری از آن

شواهد ارائه شده به محکمه، ثابت گردد. این شواهد باید واضح و متقاعدکننده باشد، چرا که نتیجه یک محکمه جنایی ممکن است زندان باشد که به معنای سلب حق آزادی فرد و نیز خسارت عمده به آبرو و دازایی فرد است. تنبیهات فیصله شده از سوی محاکم جنایی می‌تواند بسیار شدیدتر از تنبیهات محاکم مدنی و یا توبیخ‌های اداری باشد که معمولاً جریمه تنبیه اصلی برای بسیاری از تخلفات به شمار می‌رود. اصل «بیگناهی تا پیش از اثبات جرم» ریشه در مفهوم عدالت منصفانه بخصوص انصاف در روند محاکمه دارد.

همزمان اثبات فساد معمولاً بسیار دشوار است. به طور کلی طبیعت فساد یک عمل پنهانی و مخفیانه است و کسانی که در فساد دست دارند، آن را مخفیانه و یا در پوشش کارهای قانونی انجام می‌دهند. همه ممکن است یک مقام سیاسی یا دولتی فاسد را بشناسند، اما یافتن شواهد کافی برای اثبات فساد بودن آن مقام و قناعت دادن محکمه به طوری که «هیچ تردید معقولی» به جا گذاشته نشود، ممکن است برای سیستم عدلی بسیار دشوار باشد.

هیچ قاضی درستکار و مسلکی در یک محکمه جنایی یک سیاستمدار یا مقام دولتی و یا شرکت بزرگ را بدون شواهد واضح و متقاعدکننده مجرم نخواهد شناخت. و این خود یک محدود بزرگ قانون جزا در مبارزه با فساد است.

طوری که تا اینجا دیدیم، تلاش‌های ضد فساد در کشورها و فرهنگ‌های متفاوت است و مدل‌های مختلفی نیز دارد که برخی از آن‌ها بر سرکوب (یا تنبیه) فساد تاکید دارند و برخی دیگر بر جلوگیری از فساد و ارتقاء درستکاری و صداقت. بدیهی است که هر دو رویکرد ضروری است و باید همزمان به کار گرفته شد. در طبقه‌بندی سازمان همکاری‌های اقتصادی و انکشاف که پیشتر از آن یاد شد، یک مرز روشن میان رویکردهای مربوط به نهادهای انفاذ قانون و رویکردهای پیشگیرانه وجود دارد. این طبقه‌بندی البته که باعث تفاوت در پالیسی‌ها و انتخاب‌های ملی در امر مبارزه با فساد می‌شود.

کشورهایی که تقریباً به طور کامل بر روی قانون جزا و نهادهای عدلی در برخورد با فساد تکیه می‌کند، معمولاً بیشتر از کشورهایی که بخش عمده‌ای از منابع خود را به اجرای سیاست‌های پیشگیرانه از این پدیده اختصاص می‌دهند، با مشکل فساد روبرو هستند.

قانون جزا، گرچه بخشی جداناپذیر از کار مبارزه با فساد است، اما به تنهایی خود کافی نیست و محدودیت‌های بسیار زیادی در مقابله با پدیده فساد دارد. در رسوم غربی، خوشحخانه مقوله «بیگناه بودن افراد تا پیش از اثبات جرم» ستون قانون جزا است و این اصل در قانون اساسی بسیاری از کشورها گنجانده شده است. هیچ کس را نمی‌توان به جرمی محکوم کرد مگر آن‌ها در صورتی که بدون هیچ تردید معقولی، توسط

ضد فساد باید قادر باشد که رفتارهای فسادآلود را مشخص کند. باید این طور گفته شود که رفتار قابل شامل اقدامات عمدی (فعالانه، منفعلانه، به درخواست و یا به شکل خودداری از اقدام) مقامات رسمی (و یا مقامات عمومی) در هنگام تصرف مقام است که چه مستقیماً و چه از طریق دیگران، منجر به نقض مسئولیت رسمی آن‌ها (مثل بی‌طرفی، هدفمندی و غیره) می‌شود و در نتیجه منافع و یا فایده‌های غیرقانونی برای خود آن‌ها و یا دیگران به دنبال می‌آورد. رفتارهای قابل مجازات باید شامل وعده منافع غیرقانونی باشد که نفس تقرر در یک مقام رسمی (فساد منفعلانه) زمینه چنان وعده‌ای را میسر ساخته و همچنین اقدامات مشخص توسط افراد مشخص برای دستیابی به چنین منافی باشد (فساد فعالانه).

به عنوان مثال: آیا ثروتمند شدن مقامات رسمی باید تحت قوانین جنایی به عنوان یک تخلف بالقوه از سوی یک مقام دولتی تحقیق شود و یا این‌که این امر به حوزه خصوصی افراد ربط دارد و باید به عنوان یک تخلف شخصی تحقیق گردد؟ طوری که ملاحظه می‌شود تدوین یک قانون جزا با جمله‌بندی‌های مناسب که بتواند تمام ابعاد رفتارهای فسادآلود را در برگیرد و همزمان هر گونه رفتار غیرقانونی فسادآمیز را پیشبینی کرده و آن را تشریح کند، به شدت دشوار است.

و سرانجام این‌که، آن‌چه ما فساد سیستمی می‌نامیم، باید به عنوان یک تخلف از سوی قدرتمندان و ثروتمندان در جامعه تلقی شود. افراد فقیر به جز آنچه شبکه‌های قدرتمندان ارائه می‌کنند، فرصت و امکان بسیار ناچیزی برای رفتارهای مستقل فسادآلود دارند. آن‌چه فساد کوچک نامیده می‌شود (مثلاً پول گرفتن پولیس از یک راننده متخلف به جای جریمه کردن او) فسادهای کوچک است. جرائم جنایی معمولاً توسط مقامات بلندرتبه و مدیران ارشد در سطح بالا مرتکب می‌شود. و از آن‌جا که فساد جدی یک جرم نخبه‌گان اجتماعی و سیاسی است، این گونه فساد یک ساختار مجرمانه دارد؛ جرمی که تهداب کشور و جامعه را متاثر

علاوه بر این، قانون جزا باید در تعریف تخلفات جنایی قابل مجازات واضح باشد. ابهام در تعریف رفتارهای غیرقانونی در قانون جزا می‌تواند منجر به آن شود که یک قاضی مظنون را تبرئه کند و این کار به خاطر یک اصل قضایی عمده دیگر در آمریکا است و آن این‌که: هیچ مجازاتی بدون قانون نباید صورت گیرد اما همه قوانین این شرایط را ندارد که: الف) قانون پیش از جرم انفاذ شده باشد، ب) براساس پروسه‌های رسمی تعریف شده در قانون اساسی تدوین شده باشد، پ) باید واضح و روشن باشد که پیش‌شرط اصلی قوانین جزایی است، ت) قانون باید صریح و سختگیرانه به جرم تعریف شده اشاره داشته باشد، چرا که قیاس در تعبیر و انفاذ قوانین جنایی ممنوع است. مسلماً، توضیح نگارشی رفتار فسادآلود در قانون به نحوی که تمام این چهار اصل را دارا باشد، بسیار دشوار است. چالش این است که رفتارهای فسادآلود لزوماً تمام این چهار شرط را همزمان دارا نمی‌باشند.

در عمل، دلیل این امر این است که تقریباً ناممکن است که تمام رفتارهای پیچیده مرتبط با فساد را بتوان در چند جمله واضح، روشن و بی‌ابهام بیان کرد. عملکردها و رفتارهای فسادآلود را باید به اجزاء مختلف و عمومی تفکیک شود تا بتوان آن را در قالب کلمات بیان نمود. اما این تفکیک، که البته باید منطقی باشد، به خودی خود می‌تواند مانع دستیابی به جمله‌بندی مشخصی باشد که مورد نیاز قانون جزاست. چرا که نمی‌توان با چند جمله کل رفتارها و اعمال فسادآلود را مشخص کرد. اگر به کنوانسیون‌های عمده بین‌المللی بر ضد فساد نگاه کنیم، خواهیم دید که جمله‌بندی‌های آن به طور عمومی مبهم است، چرا که در واقع نتیجه مذاکرات طولانی سیاسی میان افراد مختلف بر سر این تعاریف است. امضاء کنندگان این کنوانسیون باید مفاد این کنوانسیون‌ها را به زبان قانون در کشور خودشان ترجمه کنند. آن‌گاه است که این سوال مطرح می‌شود که دقیقاً چه نوع اقدامات فسادآمیزی باید مجازات شود؟

ترکیب ماهیت‌های کنوانسیون‌های بین‌المللی بر

که پالیسی‌های قوی پیشگیرانه از فساد به اجرا گذاشته‌اند، کمتر از کشورهای مستبد و فاقد چنان پالیسی‌هایی در معرض فساد قرار دارند. سیاست‌های پیشگیرانه نیازمند اداره و قوانینی است که بتواند فعالانه آسیب‌پذیری نهادهای عمومی را نسبت به فساد کاهش دهد و همزمان ارزش‌هایی مثل کفایت و موثریت اداری را حفظ کند. این سیاستی است که کشورهای مثل استرالیا، ایالات متحده، آلمان و بخصوص کشورهای اسکانندیناوی پیش گرفته‌اند. این کشورها سال‌ها و حتی قرن‌ها کوشیده‌اند تا شفافیت را با تدابیر بررسی و توزان، مدیریت حساسه و مسلکی و تشویق نهادهای مدنی ارتقا بخشند. این‌ها قوی‌ترین پالیسی‌ها پیشگیری و مبارزه با فساد است.

می‌سازد. به همین دلیل است که به آن فساد سیستمی می‌گویند، چرا که بخشی از سیستمی است که جامعه را مدیریت می‌کند. فساد به دلیل ارتباط سیاسی و اجتماعی مرتکبین آن، برای حاکمیت قانون، حقوق اساسی سیاسی و اجتماعی شهروندان، برای کارکرد اقتصاد بازار آزاد به شدت مضر است و به اعتماد عامه به نهادهای دولتی ضربه می‌زند. محدودیت‌های یک رویکرد مبتنی بر فقط ابعاد سرکوب‌کننده قانون جزا برای حفاظت از تمام منافع عامه ناکافی است.

بنابراین، تدابیر وقایوی به معنای تشویق و حفاظت از درست‌کاری عمومی قابل چشم‌پوشی نیست. رژیم‌های سیاسی دموکراتیک و کشورهای

درس‌های آموخته شده از نهادهای پالیسی‌های ضد فساد

1. تشخیص مهم است - اما اولین گام در درمان فساد به شمار می‌آید. فساد چنان معضل پیچیده‌ای است که تعقیب رویکردهای ساده‌اندیشانه در مقابله با آن می‌تواند بیشتر زیان‌آور باشد تا سودمند. فساد فقط با قاطعیت و ثبات و ارتقاء تمام عناصر حیاتی یک سیستم سیاسی و اداری، هم در سکتور خصوصی و هم در سکتور عمومی، کاهش می‌یابد. برای دستیابی به این هدف، هم تدابیر سرکوب‌گرانه (مجازات فساد) و هم پیشگیرانه نیاز است. ایجاد یک سیستم منسجم یک تلاش سیاسی و تخنیکی است که باید در طول زمان حفظ شود.
2. مبارزه با فساد ابعاد چندگانه‌ای دارد. تمام پیمان‌های بین‌المللی به چندبعدی بودن فساد اذعان دارند. کنوانسیون سازمان ملل متحد در مبارزه با فساد (UNCAC) که در سال 2003 تصویب شد، مثال خوبی از تنوع جنبه‌ها و عرصه‌هایی است که جدی گرفتن آن می‌تواند تلاش‌ها بر ضد فساد را اعتبار بخشد و به موثریت آن کمک کند. اشاره به پیچیدگی فساد را می‌تواند در دو کنوانسیون دیگر - جنایی و مدنی - شورای اروپا در مبارزه با فساد مشاهده کرد. یک نهاد به تنهایی حتی اگر تمام تمرکز خود را بر مبارزه با فساد قرار دهد، باز هم نمی‌تواند به تمام جنبه‌های آن رسیدگی کند.
3. سپردن رهبری تمام تلاش‌های ضد فساد در یک نهاد (بخصوص اگر تازه تاسیس باشد) می‌تواند این تلاش‌ها را در واقع به خطر اندازد و خود دچار فساد شود. کثرت نهادها در عرصه‌های مختلف (پارلمان، حکومت، قضا، اداره عامه و ارگان‌های محلی) می‌تواند تلاش‌های ضد فساد را تقویت و مسنجم کند، مشروط به آن‌که این نهادها از پختگی و تجربه لازم و نیز از منابع و شبکه‌های مورد نیاز تخصصی برخوردار باشند.
4. درست کاری و صداقت در تمام جهان موضوع مهمی برای مدیران در هنگام استخدام افراد، و نیز برای شهروندان عادی در هنگام مقایسه کاندیداهای انتخاباتی است. درستکاری حالا از راه‌های مختلف ترغیب می‌شود، از جمله از طریق تدوین اصول کلی مدیریت، کتابچه طرزالعمل و نیز اعلام دارایی‌های شخصی مقامات، نظارت بر دارایی‌ها، آموزش و تعلیمات، شفافیت در اداره عمومی، سیاست و حسابداری شخصی.
5. این درک که نهادها به هم مرتبط هستند و این‌که اصلاحات اغلب باید هماهنگ صورت گیرند، به ترویج نظریه نهادهای «جداگانه» و شمولیت نهادهای مرتبط در استراتژی‌های ضدفساد منجر شده است. در حالی که بیشتر تمرکز هنوز هم بر

روی عناصر کلیدی اداره عامه به شمول نهادهای کنترل مالی است، حالا درک شده که نهادهای محاکمه، انفاذ قوانین و دیگر نهادهای مرتبط به تعقیب عدلی جنایی در همراهی با نهادهایی که با تقرر پرسونل دولتی و خریداری کالا و خدمات سروکار دارند، نیز به توجه نیاز دارند. وقتی مبارزه با فساد به راستی سیستمی می‌شود که یک رویکرد سیستم همه شمول در برابر آن وجود داشته باشد.

6. نهادهای کلیدی سکتور عمومی که معمولا در چنین استراتژی‌های سیستمی باید شامل باشد، حکومت و ادارات عممی در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی هستند؛ نهاد قضا و ادارات مرتبط آن، نهادهای کلیدی ناظر، مثل اداره بازرسی و تفتیش، و نهادها انفاذ قانون و دیگر عناصر سیستم تعقیب عدلی جنایی. هر استراتژی قابل اتکایی باید همیشه شامل حکومت‌های محلی، نهادهای مالی احزاب و کمپین‌های انتخاباتی باشد.

7. تجربه بین‌المللی در جهان نشان داده که نهادهای ناظر متمرکز موفقیت‌هایی فقط در کشورهایی داشته‌اند که از حکومت‌داری نسبتا خوبی برخوردار است. در بیشتر کشورهای حوزه همکاری‌های اقتصادی و انکشاف اروپا اما، تلاش‌های ضدفساد و تطبیق سیاست‌های درستکاری و صداقت در انحصار فقط یک نهاد یا آژانس نیست. بلکه نهادها و مکانیزم‌های متعددی، هر کدام با مسئولیت‌های و نقش‌های متفاوتی وجود دارد که معمولا ظرفیت بررسی کار یکدیگر را و همزمان ایجاد یک شبکه همکاری را دارند. در محیط‌هایی که حکومتداری ضعیف است، نهادهای ضد فساد معمولا در نتیجه فشار از بیرون ایجاد می‌شوند. اما اعتبار داخلی لازم را ندارند و در نتیجه حتی ممکن است خود دست به فساد بزنند. بیشتر چنین نهادهایی معمولا منفعت‌های دیگری - که می‌تواند قانونی یا غیرقانونی و یا ترکیبی از هر دو باشد- را دنبال

می‌کنند. به طور عمومی، ثابت شده که چنین نهادهایی موثر نیستند.

8. نهادهایی که به شکلی ضعیف در نهادهای اداری و سیاسی جای داده شده‌اند نیز یکی دیگر از دلایل اصلی ناکامی است. و نکته اصلی که می‌توان از این ناکامی‌ها آموخت این است که اولویت باید به تمرکز بر اصلاحاتی داده شود که همه سیستم‌های حکومتداری دموکراتیک در کل کشور را تقویت می‌سازد. بدون کار بنیادی روی اجزاء کلیدی حکومتداری احتمال ناکامی هر نهادی وجود دارد.

9. اراده سیاسی نقش حکومت در جلوگیری و مبارزه با فساد را شکل می‌دهد، بخصوص اراده یک رئیس جمهور منتخب و یا کابینه وزرا با اراده سیاسی قاطع. علاوه بر این، اراده سیاسی برای موثریت انفاذ و مرور قوانین موجود و پیشنهاد اصلاحات برای رفع خلاءهای قانونی مهم است. تعهد سیاسی به اصلاح سیستم‌های حکومتداری به نحوی که کارکرد آنها را موثر کند، حیاتی است.

10. همکاری بین‌المللی نیز ارزشمند است به شرط آن‌که سازمان‌های بین‌المللی و یا همکاری‌های دو جانبه راه‌حل‌های مشخص نهادی و یا سازمانی بر هم تحمیل نکنند. گفتگوی پالیسی باید در اصل بر اصول حکومتداری مبتنی باشد و این اصول را ارتقاء بخشیده و تضمین کند، طوری که نتیجه به دست آید، و نه متمرکز بر راه‌ها و شیوه‌های به دست آوردن آن نتایج. این نکته برای جلوگیری از گسترش تمایل به رد راه‌حل‌های خارجی مهم است. چنین راه‌حل‌هایی اغلب طوری ارائه می‌شوند که گویا کاربردی جهانی دارند در حالی در محیط تاریخی و سیاسی کاملا متفاوتی پدید آمده‌اند. شرایط محلی و مالکیت محلی بر راه حل مهم است. اصول و استانداردها البته می‌تواند جهانی باشد.

نتیجه‌گیری

1. کار مسلکی در خدمات عامه نیازمند تطبیق سختگیرانه اصول مکافات و جزا در مدیریت قوای بشری است. خویش‌خوری و مصلحت‌اندیشی‌های شخصی به بی‌طرفی نهادهای خدمات عامه ضربه می‌زند و در نتیجه مانع بزرگی بر سر انکشاف این گونه نهادها به حساب می‌آید.
 2. کار مسلکی نیازمند ثبات است. دانش لازم به تنهایی و بدون ثبات نمی‌تواند برای ارائه خدمات عمومی کافی باشد. سیاست‌زدگی نهادهای خدمات عامه دشمن ثبات است و باعث می‌شود که با هر تغییر حکومت مکرر پرسونل این نهاد هم تغییر کنند.
 3. کار مسلکی نیازمند تفکیک سیاست و اداره و بهبود وجهه آن است. خودمختاری نهادهای ارائه خدمات عمومی باید به صورت قانونی و مدیریتی حفاظت شود. ارزش خودمختاری باید در رابطه میان مقامات منتخب سیاسی و مقامات اداری که بر مبنای شایستگی انتصاب شده‌اند، یک اصل باشد؛ حتی اگر به طور عمومی مردم می‌پذیرند که یک نهاد خدمت‌رسانی خودمختار است و مدیریت خوبی دارد، باز هم دستیابی به تفکیک اداره از سیاست هدفی است که در سطح ملی باید تعقیب شود. تفویض اختیارات اداری به صورت
4. کار مسلکی نیازمند درستکاری مقامات اداری، هم منتخب و هم منتصب است. قانون و مدیریت باید درستکاری و حسابدهی کارمندان ملکی را ارتقاء داده و محافظت کند. آموزش و تدابیر اداری بخش لاینفک ابزارهای مدیریتی است. طرزالعمل‌های کاری و پلان‌ها برای ارتقاء درستکاری و صداقت می‌تواند راهنمای خوبی برای رفتار مقامات عمومی باشد.
 5. اگر اداره عمومی در یک کشور مبتلا به فساد، خویش‌خوری و سیاست‌زدگی باشد، نهادهای نظامی و امنیتی قادر نخواهد بود که وظایف مسلکی خود را به صورت پایدار انجام دهند. کار مسلکی و درستکاری در فقط یک نهاد عمومی تقریباً ناممکن است و به صورت اجتناب‌ناپذیری کوتاه مدت خواهد بود.

مجموعه رهنمودهای حکومتهاری خوب



رهنمودها، پالیسی‌ها و نهادهای ضد فساد با نهادینه‌سازی سیاست‌های ضد رفتار فسادآلود از طریق موسسات و آژانس‌های متخصص سروکار دارند. این گونه اسناد و نهادها در سال‌های اخیر در کشورهای زیادی به عنوان ابزاری برای پیشگیری و مبارزه با فساد رایج شده که بیشترین آن با نفوذ و تاثیر سازمان‌ها و پیمان‌های بین‌المللی بوده است. یک مطالعه تازه تعداد موسسات ضد فساد در سراسر جهان را یک صد موسسه اعلام کرده است. قوی‌ترین کنوانسیون بین‌المللی در رابطه با مبارزه با فساد کنوانسیون ملل متحد بر ضد فساد است که در 31 اکتبر 2003 از سوی مجمع عمومی سازمان ملل متحد تصویب شد.

رهنمودهای حکومت‌داری سلسله جزواتی است که هرکدام یک موضوع خاص در مورد حکومت‌داری و مدیریت خوب در سکتور دفاعی را بحث می‌کند. این رهنمودها را می‌توان به صورت انفرادی و با هدف یادگیری بیشتر درباره یک یا چند موضوع مرتبط با مدیریت در سکتور دفاعی - و یا سکتور عمومی به طور کلی - مطالعه نمود و علاوه بر آن می‌تواند برای مقاصد تعلیمی نیز به کار گرفته شوند.

منتشر شده توسط مرکز درستکاری در سکتور دفاعی
طراحی: www.melkeveien.no
چاپ سازمان خدمات و امنیت دولتی نروژ
دسامبر 2015



ترجمه نسخه اصلی انگلیسی به
دری توسط سازمان پیمان اطلانتیک
شمالی (ناتو) انجام شده است



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no