

Participation of NGOs in Decision-Making and Monitoring the Implementation of the National Anti- Corruption Programs

(Type of Paper: Research Article)

Pouria Askary ¹, Bahman Saedi ²

Abstract

These days it has been recognized that NGOs have a significant role in international law, from decision-making to rule implementation. This article analyzed the influence and role of NGOs in fighting corruption. NGOs have repeatedly demonstrated their ability to make a valuable contribution to the fight against corruption. The phenomenon of corruption is a very big problem in many countries of the world, which can include any governmental and non-governmental sector. Corruption distorts resource allocation and State's performance. Consequently, States have to take measures to enable and strengthen NGOs participation. Today, the role of international NGOs such as International Transparency, Freedom House, World Economic Forum, and International Chamber of Commerce is significant as global non-governmental pioneers against corruption.

Keywords

National Anti-Corruption Programs, Decision-Making, International Law, NGOs, Monitoring.

1. Associate Prof., Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, University of Allameh Tabataba'i, Tehran, Iran (Corresponding Author).
Email: pouria.askary@gmail.com

2. MA. in International Law, University of Tarbiat Modares, Tehran, Iran.
Email: bahmansaedilaw@gmail.com

Received: August 13, 2019 - Accepted: October 20, 2019



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

مشارکت سمن‌ها در تصمیم‌سازی‌ها و نظارت بر اجرای برنامه‌های ملی ضدفساد

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

پوریا عسکری^{۱*}، بهمن ساعدی^۲

چکیده

همگام با افزایش اهمیت رو به رشد سمن‌ها در تصمیم‌سازی و نظارت در عرصه‌های ملی و بین‌المللی، شاهد حضور و نقش‌آفرینی انکارناپذیر این نهادها در مبارزه با فساد هستیم. پدیده فساد بسیار پیچیده و فراگیر است و می‌تواند هر بخش دولتی و غیردولتی را در برگیرد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد سمن‌ها در جلوگیری از فساد و مبارزه با این معضل نقش مهمی را ایفا می‌کنند؛ بررسی رویه دولت‌ها و اقدامات سمن‌های ملی و بین‌المللی حاکی از آن است که سمن‌ها به دلیل پشتوانه مردمی و هدایت افکار عمومی با ورود در تصمیم‌سازی‌های نهادهای ملی و بین‌المللی، در اتخاذ سیاست‌های ملی ضدفساد و وضع قوانین کارآمد مشارکت فعالی دارند. نقش‌آفرینی سمن‌هایی همچون شفافیت بین‌الملل، خانه آزادی، مجمع جهانی اقتصاد و اتاق بازرگانی بین‌المللی به‌عنوان پیشگامان جهانی جنبش‌های غیردولتی علیه فساد شایان توجه است. همچنین، سمن‌ها می‌توانند در فرایند اجرا و نظارت بر اقدامات ملی ضدفساد به‌عنوان نهاد نظارتی خارج از دولت، حضور فعال و بسیار مؤثری داشته باشند.

کلیدواژگان

برنامه‌های ملی ضدفساد، تصمیم‌سازی، حقوق بین‌الملل، سمن‌ها، نظارت.

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).
Email: pouria.askary@gmail.com

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.
Email: bahmansaedilaw@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۵/۲۲ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۷/۲۸

مقدمه

فرایند آگاهی بشر نسبت به سده‌های قبلی روند صعودی داشته است؛ جهانی شدن، اشاعه ایده‌های دموکراتیک، بهبود ارتباطات و گسترش شبکه‌های اجتماعی از جمله عوامل ارتقای آگاهی بشرند. بنابراین افراد سراسر جهان از توسعه‌های سیاسی و اجتماعی در سایر نقاط دنیا آگاه می‌شوند (Edwards, 2000: 10). آگاهی افراد از معضلات پیرامون خود سبب شده در جای‌جای دنیا نهادهایی داوطلبانه با مشارکت مردم بنیان نهاده شوند تا پاسخی به توفیق نیافتن دولت‌ها در حل معضلات داخلی یا بین‌المللی- باشند. در دهه‌های اخیر، تعداد سمن‌ها^۱ به‌طور چشمگیری افزایش یافته است. این نهادها ضمن بهبود کارایی، حوزه فعالیت خود را نیز به سایر کشورها توسعه داده‌اند (Rossi, 2010: 21). امروزه سمن‌ها نقش‌های مختلفی را در سیاست و حکمرانی جهانی ایفا می‌کنند؛ شبکه‌های گوناگونی را ایجاد کرده و با جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات در بسیاری موارد دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی را برای رسیدن به اهداف خود تحت فشار قرار می‌دهند. این نهادها با هدایت افکار عمومی بر ملاحظات سیاسی اثر می‌گذارند و موضوعات مدنظر خود را در دستور کار ملی یا بین‌المللی قرار می‌دهند، از این‌رو در فرایند تصمیم‌سازی و ایجاد هنجارها و قواعد جدید مشارکت می‌کنند. همچنین سمن‌ها بر اجرای این قواعد و نحوه حل‌وفصل اختلافات ناشی از آنها نظارت می‌کنند (عسکری، ۱۳۸۸: ۳۴۷). در حقیقت تهدیدات جهانی همچون تخریب محیط زیست، فساد، تروریسم بین‌المللی و سایر نگرانی‌های جهانی وجود راه‌حلی و رای دولت‌های ملی را ایجاب کرده و در واقع شکل جدیدی از همکاری بین‌المللی را الزام می‌کند. امروزه دیگر تنها دولت‌ها نیستند که در هر حوزه‌ای از مسائل جامعه بین‌الملل با ابتنا بر اندیشه حاکمیت‌محور اقدام می‌کنند، بلکه با غامض‌تر شدن نیازهای جامعه بشری از سویی و انسانی شدن حقوق بین‌الملل از دگرسو، سمن‌ها در حوزه‌های گوناگون مشارکت فعالی دارند. در عرصه داخلی نیز حضور و فعالیت

۱. عبارت «سازمان مردم‌نهاد» با مخفف «سمن» توسط «فرهنگستان زبان و ادب فارسی»، در سال ۱۳۸۶ به‌جای «NGO» یا همان «سازمان غیردولتی (Non-governmental organization)» به‌کار رفت (http://persianacademy.ir/fa/word . Last visited: 01 June 2019).

۲. براساس منشور سازمان ملل متحد (ماده ۷۱)، اکوسوک (شورای اقتصادی و اجتماعی) در ایجاد ترتیباتی مشورتی با سمن‌های ملی و بین‌المللی مجاز است. در حال حاضر ۴۱۸۹ سمن از وضعیت مشورتی در اکوسوک برخوردارند (http://csonet.org/?menu=100. Last visited: 01 June 2019) که این امر آنها را قادر می‌سازد تا به اسناد مربوطه دسترسی داشته و همچنین در کنفرانس‌های بین‌المللی حضور پررنگی داشته باشند (Bernstorff, 2007: 13). اگرچه شناسایی موجودیت سمن‌ها توسط منشور ملل متحد به‌عنوان معادل شخصیت حقوقی در نظر گرفته نمی‌شود (Martens, 2003: 15).

سمن‌ها در زمینه‌های گوناگون موجب شده است تا قانونگذاران بیش از پیش به آنها توجه کرده و از ظرفیت این گروه از بازیگران غیردولتی استفاده کنند (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۹۴: ۵۴۲). حکمرانی دیگر مسئله صرف دولتی تلقی نمی‌شود، بلکه موضوعی میان همه بازیگران - ارگان‌های بین‌الدولی، دانشگاه‌ها، رسانه‌های جمعی، سمن‌ها، سازمان‌های جامعه مدنی^۱ و بنگاه‌های خصوصی و ...- است. با نقش‌آفرینی برجسته سمن‌ها در سال ۲۰۱۵ سران دولت‌ها با تصویب دستور کار ۲۰۳۰ بر تعیین مسیری به سوی توسعه پایدار توافق کردند. این سند حاوی ۱۷ آرمان توسعه پایدار است که باید تا سال ۲۰۳۰ تحقق یابند. تضمین تحقق حکمرانی مطلوب، عنصر کلیدی و ضروری برای رفاه مردم و بالتبع تضمین توسعه پایدار است. سمن‌ها می‌توانند کارکردهای متنوعی را در اجرایی شدن این سند ایفا کنند، آشکار است که چگونگی و کیفیت اجرای کلیت آرمان‌ها، به‌خصوص آرمان‌هایی همچون «محو فقر در تمام اشکال آن در همه جا» و «محو گرسنگی، دستیابی به امنیت غذایی و بهبود تغذیه و ترویج کشاورزی پایدار» و «ترویج رشد اقتصادی پایدار و فراگیر، اشتغال کامل و بهره‌ور و مناسب برای همه» با سطح فساد در کشورها مرتبط است. سمن‌ها می‌توانند با مشارکت و نظارت پیوسته خود، ضمن

1. Civil Society Organisations (CSOs)

- در بسیاری موارد سمن‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی دو مفهوم یکسان تلقی می‌شوند، ولی میان این دو اندکی تفاوت وجود دارد؛ سازمان‌های جامعه مدنی سازمان‌های غیردولتی و غیرانتفاعی و داوطلبانه در اقسام گوناگون هستند که توسط مردم تأسیس شده و ممکن است نزد مقامات صلاحیتدار کشوری به ثبت رسیده یا صرفاً جنبشی اجتماعی باشند که بر موضوعی خاصی متمرکزند، مانند جنبش‌های کارگری، گروه‌های محلی یا بنیادهای نوع‌دوستانه و مؤسسات تحقیقاتی. در مقابل اگرچه سمن‌ها نیز یک سازمان غیردولتی، غیرانتفاعی و داوطلبانه‌اند، اما برخلاف بسیاری از سازمان‌های جامعه مدنی، سمن‌ها در اکثر موارد به ثبت رسیده‌اند و نیز دارای ساختار و چارت سازمانی‌اند (عسکری، ۱۳۸۸: ۳۴۵).

2. Corruption

- تعریف مشخصی از فساد وجود ندارد، به طوری که کشورهای عضو مذاکره‌کننده کنوانسیون ضدفساد در مورد چگونگی تعریف فساد به اجماع نرسیده‌اند. معمول‌ترین و ساده‌ترین تعریف از فساد، تعریف آن به سوءاستفاده از قدرت عمومی برای نفع شخصی است. با این حال نباید به این نتیجه رسید که فساد در فعالیت‌های بخش‌های خصوصی وجود ندارد. به‌خصوص در تعدادی از مؤسسات بزرگ خصوصی این پدیده آشکارا به چشم می‌خورد؛ برای نمونه در ارائه خدمات یا حتی در استخدام. فساد در فعالیت‌های خصوصی که توسط دولت ایجاد شده‌اند نیز وجود دارد. در موارد متعددی از فساد، سوءاستفاده از قدرت عمومی، الزاماً نفع شخصی مدنظر نیست، بلکه می‌تواند به نفع یک حزب - وارد کردن عواید ناشی از فساد به دارایی حزب -، طبقه، طایفه، دوستان، خانواده و مانند آن باشد (Tanzi, 1998: 8-9). همچنین همه اعمال فساد در نتیجه پرداخت رشوه نیست، برای مثال یک کارمند دولتی که ادعا می‌کند بیمار است، درحالی‌که به تعطیلات رفته یا رئیس‌جمهور کشوری که در زادگاه کوچک خود فرودگاهی - بدون اینکه ضرورتی برای احداث فرودگاه وجود داشته باشد - ساخته باشد، اگرچه رشوه پرداخت نکرده، ولی مرتکب عمل فساد شده است (Tanzi, 1998: 9). در حقیقت، فساد پدیده پیچیده و دارای اشکال، عوامل و کارکردهایی متنوع در زمینه‌های مختلف است؛ فساد از یک عمل کوچک خلاف قانون گرفته تا

سرعت بخشیدن به روند اجرای این آرمان‌ها، دولت‌ها را برای عمل به این تعهدات پاسخگو سازند (Dattler, 2016: 20).

پدیده فساد به‌عنوان مانعی برای بنیان نهادن حکمرانی مطلوب، مایه نگرانی بین‌المللی است؛ فساد همبستگی اجتماعی و مشارکت گسترده در زندگی اقتصادی و سیاسی را به‌واسطه اختلال در مسیر بودجه تخصیص‌یافته و ارائه خدمات عمومی تضعیف کرده و به‌طور مشخص به فقرا آسیب بیشتری وارد می‌کند. همچنین معضل فساد به دورنمای رشد اقتصادی به‌دلیل کاهش سرمایه‌گذاری خارجی آسیب می‌زند (USAID, 2005: 1). در سال ۲۰۱۱، فساد علت اعتراضات گسترده و انقلاب‌ها در سراسر جهان بود؛ بهار عربی در کشورهای تونس، مصر و لیبی نمونه‌ای از تهدیدات جدی فساد است (Mendes, 2014: 177).

همچنین توجه به این نکته ضروری است که نباید سمن‌ها را از دچار شدن به معضل فساد مبرا دانست؛ فساد پدیده فراگیری است که در هر نهادی که شفافیت، پاسخگویی و نظارت دقیق وجود نداشته باشد، رشد می‌کند. از این‌رو نوشتار حاضر با تبیین، ارزیابی و تحلیل نقش‌آفرینی برجسته سمن‌ها در مقابله با معضل فساد، امکان بروز فساد در سمن‌ها را نیز مطالعه می‌کند. این مقاله به دنبال پاسخ به این پرسش‌هاست که سمن‌ها در برنامه‌های ملی ضدفساد چه کارکردهایی دارند؟ و رویکرد جامعه بین‌الملل نسبت به مشارکت سمن‌ها در امر مبارزه با فساد چگونه است؟

به‌طور کلی، توجه به قوانین و توصیه‌های وضع‌شده برای مبارزه با فساد از طرف جامعه بین‌الملل و همچنین مرور رویه دولت‌ها این حقیقت را روشن می‌سازد که سمن‌ها می‌توانند همگام با تکامل تدریجی خود در نظام بین‌الملل، نقش بسیار مهمی در مقابله دولت‌ها با فساد دارند.

عملکرد نادرست یک نظام سیاسی و اقتصادی در سطح ملی را شامل می‌شود (آجری آیسک، ۱۳۹۳: ۴۰۰).

1. Good Governance

- مشارکت افراد در اداره جامعه در دهه‌های اخیر بسیار مورد توجه قرار گرفته و حکمرانی مطلوب به شعار و راهنما برای جامعه بین‌المللی تبدیل شده است. پرواضح است که فساد ارزش‌های مشخصی را که دربرگیرنده مفهوم حکمرانی مطلوب‌اند، تضعیف می‌کند؛ شفافیت، پاسخگویی و حاکمیت قانون از جمله این ارزش‌هاست (Wouters, 2013: 62-63). اسناد بین‌المللی ضدفساد، اغلب به ارزش‌های حکمرانی مطلوب اشاره می‌کنند (UNCAC, 2003, 10 of preamble; OECD Convention, 1997: 1 of preamble; AU Convention, , 3 of preamble and articles: 2(5), 3). حکمرانی بد، بازارها را مختل و جوامع را بی‌ثبات می‌کند، همچنین فقر و بی‌عدالتی اجتماعی را تداوم می‌بخشد. بنابراین، دولت‌ها، بنگاه‌های اقتصادی و شهروندان باید در سراسر جهان به تلاش‌ها برای مبارزه با معضل مشترک فساد از طریق ترویج و ارتقای دموکراتیک‌ترین حکومت‌ها ملحق شوند (Labelle, Huguette, The role of civil society in the fight against corruption, Transparency International, 2012, p: 8. Available at: http://www.transparency.org/news/speech/the_role_of_civil_society_in_the_fight_against_corruption. Last visited: 01 June 2019).

بنابراین پژوهش حاضر در مبحث نخست با تفکیک نقش‌آفرینی سمن‌ها در برنامه‌های ملی ضدفساد در دو بخش تصمیم‌سازی و نظارت، اشکال مشارکت این نهادها را بررسی می‌کند. بحث پایانی این مقاله به مطالعه فساد در خود سمن‌ها اختصاص دارد.

سمن‌ها به مثابه پیشتازان مبارزه با فساد

سمن‌ها به‌عنوان پیشتازان عدالت اجتماعی و برابری، نقش مهمی در تنظیم و اجرای مأموریت‌های توسعه و ضدفساد در سراسر جهان دارند. نقش حیاتی سمن‌ها در تصویب کنوانسیون ضدفساد سازمان ملل متحد شایان توجه است؛ مجموعه تلاش‌های سمن‌ها - به‌طور مشخص مشارکت فعالانه سازمان شفافیت بین‌الملل - در کنار دولت‌ها به تصویب این کنوانسیون بین‌المللی مهم منجر شد. در عین حال، این کنوانسیون به‌عنوان نخستین و تنها کنوانسیون جهانی الزام‌آور در زمینه معضل فساد در ماده ۱۳ بر مشارکت فعال سمن‌ها در مقابله با فساد تأکید دارد، با وجود این، کنوانسیون در مورد جزئیات ایفای نقش سمن‌ها روشن‌گری مبسوطی نکرده است؛ اینکه این نهادها به چه صورتی و در چه سطحی می‌توانند مشارکت کنند. به‌نظر می‌رسد دلیل این خودداری یکپارچه نبودن این نهادها باشد؛ در گستره فعالیت، جغرافیا، سطح تخصص و موضوعاتی از این قبیل، سمن‌ها وضعیت یکسانی ندارند. همچنین دامنه فعالیت این نهادها می‌تواند از کشوری به کشور دیگر با توجه به مقررات کشورها و فقدان منابع، متفاوت باشد (Carr & Outhwaite, 2011: 7).

اتکا به سمن‌ها در امر مبارزه با فساد به‌دلیل موفقیت آنها در حوزه‌های کلیدی دیگر همچون حمایت از محیط زیست، بهداشت و درمان و حقوق بشر با استفاده از راهبردهای گوناگون از جمله پشتوانه مردمی، حمایت قوی و لابی‌گری فعال قابل درک است (Carr & Outhwaite, 2011: 3). سمن‌ها، اغلب دانش عمیقی در زمینه چالش‌های موجود در حوزه فعالیت خود - به‌خصوص بخش‌هایی که مستعد فسادند - دارند. برای مثال، سال‌های زیادی است که سمن‌های فعال در حوزه حقوق بشر و محیط زیست بر رعایت استانداردهای بین‌المللی نظارت دارند. همچنین این نهادها، اطلاعات دقیقی در خصوص اجرای هنجارها، نقض یا سوءاستفاده از آنها فراهم می‌آورند و ادله به‌دست‌آمده را در جهت فشار آوردن به حکومت‌ها برای اعمال تغییرات در سیاست‌ها و رویه خود، به کار می‌گیرند (Holloway, 2008: 12-13). بی‌تردید چنین اقداماتی می‌تواند به‌عنوان الگویی مناسب و کارآمد در زمینه مبارزه با فساد به کار رود. در ادامه به‌منظور تبیین دقیق نقش‌آفرینی سمن‌ها در مبارزه با فساد، اشکال مشارکت این نهادها را بررسی می‌کنیم:

1. See: http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_transparency_international_9/#achievements. Last visited: 01 June 2019.

۱. مشارکت سمن‌ها در تصمیم‌سازی‌های ضدفساد

در تمامی کشورها و نهادهای بین‌المللی قوانین بسیاری به‌منظور کنترل، کاهش و ریشه‌کن کردن فساد وجود دارد. با این حال، نتایج حاصل از وضع این قوانین رضایت‌بخش نبوده است، چراکه فساد با تغییر شرایط به سرعت تغییر شکل می‌دهد (فرچ‌پور، ۱۳۸۳: ۴۰۹). از این‌رو برای مقابله با چنین پدیده شومی نیاز است تا در وضع قوانین ذکاوت و نکته‌بینی دقیق صورت گیرد. در چنین شرایطی مشارکت سمن‌ها در وضع قوانین مؤثر و کارآمد بسیار می‌تواند مفید باشد؛ اقدامات تخصصی و کارشناسی صورت‌گرفته در زمینه مبارزه با فساد و ارائه نظر مشورتی به دستگاه قانونگذاری در جهت اصلاح و وضع قوانین کارآمد از جمله موارد مشارکت سمن‌ها در سطح ملی است. بنابراین، در راستای کمک به حضور مؤثر سمن‌ها در امر مبارزه با فساد، توجه به ایجاد و تقویت تشکل‌های صنفی مردمی در بخش‌ها و حوزه‌های مختلف که پیگیر مسائل و مشکلات مربوط به صنف خود هستند، ضروری است. همچنین الزام ارگان‌های دولتی به نظرخواهی از این بخش‌ها در تصمیم‌سازی و پاسخ به مسائل مطروحه از سوی آنها، مبارزه همه‌جانبه و فراگیر با فساد را تسهیل می‌کند (همدمی خطبه‌سرا، ۱۳۸۷: ۲۴۶). یکی از موارد ضروری که باید در وضع قوانین ضدفساد مورد توجه قرار گیرد، شرایط خاص هر کشور است؛ اعمال اصلاحات ضدفساد و وضع قوانین باید با شرایط خاص هر کشور سنخیت داشته باشد. در این خصوص نیز سمن‌ها شریک مهم و حیاتی برای اصلاحات ضدفسادند؛ سمن‌های محلی نقش مهمی در زمینه ارائه اطلاعات به نهادهای بین‌المللی به‌منظور تدوین قوانین ضدفساد ایفا می‌کنند، زیرا دانش عمیقی از عرف‌ها، آداب و سنن، هنجارهای اجتماعی و ارزش‌هایی دارند که ممکن است روند اصلاحات ضدفساد را تسهیل کنند یا مانع اصلاحات موردنظر شوند (TI, 2008: 2). برای ارزیابی دقیق حضور سمن‌ها در تصمیم‌سازی‌های ضدفساد، ضرورت دارد دو سطح ملی و بین‌المللی مطالعه شود.

۱.۱. مشارکت در تصمیم‌سازی‌های ملی ضدفساد

با افزایش روند توسعه دموکراتیک، پارلمان‌های ملی به‌طور چشمگیری نسبت به مشارکت سمن‌ها رویه مثبتی را اتخاذ کرده‌اند؛ همچنین تعداد کشورهایی که در آنها قوه مجریه از مشاوره اولیه و گسترده با سمن‌ها استفاده می‌کنند، افزایش یافته است (TI, 2015: 29). شرکت نهادهای مدنی در فعالیتهای دولتی، به پر کردن شکاف میان حاکمیت و جامعه کمک بسیاری می‌کند و راهی به‌سوی پیشگیری از فساد خواهد بود (احمدی، ۱۳۹۳: ۳۸۳).

۱.۱.۱. مشارکت در اصلاح قوانین و تصویب قوانین ضدفساد

مشارکت و حضور مؤثر سمن‌ها در امر اصلاح و تصویب مقررات ضدفساد، مکمل راهبرد مبارزه با فساد است و به حکمرانی مطلوب منجر می‌شود (معدنچیان، ۱۳۸۲: ۱۰۸). سازمان شفافیت بین‌الملل در گزارش سال ۲۰۱۵، رویه مطلوب دولت‌ها در تسهیل مشارکت سمن‌ها در امر اصلاح و تصویب قوانین ضدفساد را مورد توجه قرار داده است؛ برای نمونه در بنگلادش و هند سمن‌ها و جامعه مدنی در تصویب «قانون حق دسترسی به اطلاعات»، «قانون حفاظت از افشاکنندگان فساد» و «قانون کمیسیون ضدفساد» نقش پیشگام و پررنگی را ایفا کرده‌اند.^۱ در بریتانیا، سمن‌ها و جامعه مدنی، دولت را برای اعمال کنوانسیون ضداارتشای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در قانونگذاری داخلی تحت فشار قرار دادند. همچنین از زمان تصویب قانون ارتشا در سال ۲۰۱۰، نهادهای غیردولتی به اقدامات خود برای ترویج اجرای این قانون و مقاومت در برابر تلاش‌ها برای تعدیل و تضعیف آن از طریق اعمال اصلاحات ادامه داده‌اند. آدر گرجستان، سازمان‌های جامعه مدنی، در فرایندی طولانی مدت از ایجاد سیستم تأیید در خصوص اعلان دارایی مقامات عمومی حمایت کردند و سرانجام در نتیجه این تلاش‌ها، دولت اصلاحات تقنینی مربوط را در اواسط سال ۲۰۱۵ به پارلمان ارائه داد. نمونه دیگر ایالات متحده آمریکا است که در سطوح فدرال و ایالتی، فعالان جامعه مدنی از کنترل قوی تر فساد، به خصوص حمایت قوی تر از افشاکنندگان فساد و اجرای قانون ارتشای خارجی حمایت کرده‌اند (TI, 2015, para:36). همچنین، سمن‌ها و بازیگران جامعه مدنی به اصلاحات قانونگذاری ضدفساد در کشورهایی مانند اندونزی، ژاپن و کره کمک شایانی کرده‌اند؛ قانون دسترسی به اطلاعات در این کشورها نتیجه تلاش فراوان جامعه مدنی بوده است (زارعی و براتی، ۱۳۹۳: ۳۲۵). در اقدامی شایان توجه، پارلمان نیوزلند، شعبه شفافیت بین‌الملل در نیوزلند را برای اظهارنظر در خصوص لایحه قانون جرائم سازمان‌یافته و ضدفساد این کشور دعوت کرد. آدر کوزوو، ائتلافی از ۱۰ سازمان جامعه مدنی در سال ۲۰۱۱ با حمایت از بازرس، مقررات مربوط به مزایای نمایندگی مجلس در دادگاه قانون اساسی این کشور را به چالش کشیدند و در نتیجه این اقدامات، دادگاه قانون اساسی این مقررات را خلاف قانون اساسی دانست (TI, 2015, para:37). نقش آفرینی برجسته سازمان‌های جامعه مدنی در اصلاح چنین قوانینی سبب شد در آوریل

۱. سازمان شفافیت بین‌الملل بنگلادش و سازمان شفافیت بین‌الملل هند نمونه‌ای از سمن‌های پیشگام و دارای تخصص و فهم عمیق از مسائل ضدفساد هستند که به ترتیب در سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ تأسیس شده‌اند (See: <http://www.transparencyindia.org/page.php?pid=17>. Last visited: 28 June 2019.)

(<https://www.ti-bangladesh.org/beta3/index.php/en/about-us>. Last visited: 28 June 2019)

2. See: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/anti-corruption-campaigners-furious-as-government-considers-softening-bribery-act-10425362.html>. Last visited: 28 June 2019.

3. See: <https://www.transparency.org.nz/category/organised-crimes-bill/>. Last visited: 28 June 2019.

۲۰۱۴ پارلمان کوزوو، مشارکت بیشتر سمن‌ها در قانونگذاری، بر تشریح مساعی و حمایت از جامعه مدنی تأکید کند (Declaration, 2014: 1-2).

در ایران با وجود برخی حمایت‌های هنجاری مهم^۱ امکان مشارکت سمن‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی در مبارزه با معضل فساد، مشارکت و حضور سمن‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی به‌عنوان نهادهای تصمیم‌ساز و ناظر بر امر مبارزه با فساد هنوز مسئله‌ای اساسی است و تاکنون اقدام جدی و اجرایی برای مشارکت این نهاد اتخاذ نشده است. مطابق ماده ۱۰ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ «وزارت کشور موظف است تمهیدات لازم را درباره توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد و سنجش شاخص‌های فساد با رعایت مصالح نظام و در چارچوب قوانین و مقررات مربوط فراهم آورد و گزارش سالانه آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید». ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد نیز ملحق شده و در ماده ۱۳ این کنوانسیون بر استفاده از سمن‌ها تأکید شده است. بنابراین، به لحاظ هنجاری سمن‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی می‌توانند با استناد به قوانین مذکور در امر مبارزه با فساد مشارکت داشته باشند. با این حال نقش مستقیم سمن‌ها در فرایند تصمیم‌سازی و شکل‌گیری مقررات داخلی ضدفساد به‌طور آشکار مورد توجه قانونگذار نبوده است. در حقیقت، ایران نمونه‌ای از کشورهایی است که در آن برنامه ضدفساد نظام‌مندی وجود ندارد؛ برخورد و مقابله با فساد در ایران براساس گزارش‌ها از جمله گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل (نمودار ذیل) وضعیت مطلوبی ندارد. به‌نظر می‌رسد در چنین شرایطی بسیج افکار عمومی، رایزنی و همفکری با مقامات تصمیم‌ساز از شیوه‌هایی است که به‌طور غیرمستقیم می‌تواند موجبات مشارکت سمن‌ها در اصلاح و وضع مقررات مؤثر در نظام حقوقی ایران را فراهم آورد (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۹۴: ۵۵۹-۵۵۸).

۱. حمایت از مشارکت مردم در امر مبارزه با معضلات اجتماعی از جمله معضل فساد، خواه به‌صورت انفرادی یا جمعی می‌تواند از اصل ۸ قانون اساسی استنباط شود؛ مطابق این اصل «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. "والمؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یاأمرون بالمعروف و ینهون عن المنکر"». بنابراین مردم چه به‌صورت شخصی و چه به‌صورت متشکل می‌توانند دولتمردان فاسد و اشخاص حقیقی یا حقوقی فاسد را براساس حقی که قانون اساسی مقرر نموده است از انجام فساد نهی کنند (زارعی و براتی، ۱۳۹۳: ۳۳۵).

۲. در کنار وضعیت مبهم امکان مشارکت سمن‌ها در تصمیم‌سازی‌ها در نظام حقوقی ایران، می‌توان به ابهام در تعداد سمن‌ها نیز اشاره کرد که اساساً اطلاعات دقیقی در خصوص تعداد سمن‌ها در دسترس نیست. در این زمینه تنها می‌توان به مصاحبه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۷ مشاور وزیر کشور و معاون امور سازمان‌های مردم‌نهاد مرکز امور اجتماعی وزارت کشور با خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا) اشاره کرد که تعداد سازمان‌های مردم‌نهاد در کشور را ۱۲ هزار و ۵۰۰ تشکیل اعلام می‌کند.

- See: <http://www.ima.ir/fa/News/82417493>. Last visited: 18 July 2019.



۱.۱.۲. مشارکت در توسعه «استراتژی‌های ملی ضدفساد»^۱

بدیهی است که بدون اتخاذ استراتژی‌های ضدفساد متناسب با هر کشوری، مبارزه مؤثر و نتیجه‌بخش با معضل فساد با مشکل مواجه می‌شود. مطالعه رویه دولت‌ها نشان می‌دهد که برخی دولت‌ها در وضع استراتژی ضدفساد تمرکز خود را به مشارکت سمن‌ها و جامعه مدنی معطوف کرده‌اند. همان‌گونه که اشاره شد، اگرچه فساد معضل جهانی است، این پدیده بیشتر در جوامع در حال توسعه یا کمتر توسعه‌یافته شکل وخیم‌تری دارد. از همین روی در این مبحث مواردی از رویه‌های مطلوب دولت‌ها در چنین جوامعی مورد توجه قرار می‌گیرد؛ در زامبیا، «کمیسیون ضدفساد زامبیا» یک تیم مشاوره ملی از افراد و جامعه مدنی برجسته همچون افرادی از بنیاد پاک‌دستی، سازمان شفافیت بین‌الملل زامبیا و استادانی از دانشگاه‌های زامبیا ایجاد کرد؛ تیم مذکور، یک پیش‌نویس استراتژی و سیاست ضدفساد ملی تهیه کرد و سپس پیش‌نویس مذکور به‌منظور رایزنی و مشورت به تعداد گسترده‌ای از ذی‌نفعانی از سمن‌ها، جامعه مدنی، کسب‌وکار، سازمان‌های عمومی و مجلس عوام به‌عنوان مقامات سنتی محلی ارائه شد. در همین زمینه کارگاه‌های آموزشی در ۹ استان این کشور برگزار شد و در گام پایانی، این

1. National anti-corruption strategies (NACS).

۲. از نمونه‌های مطلوب مشارکت سمن‌ها در اتخاذ استراتژی ضدفساد در کشورهایی با وضعیت توسعه مطلوب‌تر می‌توان به بلغارستان اشاره کرد. این کشور از نمونه‌های اولیه مشارکت فراگیر سمن‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی در امر مبارزه با فساد است. در این کشور ائتلافی از سازمان‌های جامعه مدنی «برنامه اقدام ضدفساد» را پیش‌نویس کردند که توسط یک مجمع سیاسی با بیش از ۱۵۰ نفر از مقام‌های دولتی، رهبران تجاری، سمن‌ها و سازمان‌های بین‌المللی در نوامبر ۱۹۹۸ تأیید شد. در نهایت، استراتژی ملی مبارزه با فساد این کشور به‌طور گسترده براساس برنامه اقدام پیش‌نویس سمن‌ها، تصویب شد (TI, 2015, para:38). در آفریقای جنوبی، از سال ۲۰۰۱، «مجمع ملی ضدفساد آفریقای جنوبی» دارای ۱۰ عضو از جامعه مدنی، کسب‌وکار و حکومت است. این نهاد به‌منظور کمک به استراتژی‌های ضدفساد محلی یکپارچه ایجاد شده است. همچنین این نهاد به دولت در خصوص فساد ملی مشاوره می‌دهد، رویه مطلوب ضدفساد را به اشتراک می‌گذارد و به بخش‌های مختلف در زمینه استراتژی‌های ضدفساد مشاوره می‌دهد (TI, 2015, para:39).

مشارکت‌ها یکپارچه شده و در قالب یک کارگاه آموزشی نهایی برای تعداد زیادی از ذی‌نفعان مذکور ارائه شد و سپس برای تأیید رسمی به هیأت دولت ارائه شد (TI, 2015, para: 38). از آنجا که در این کشور، سازمان‌های عمومی و دولتی ضدفساد از ظرفیت کمتری برای تحقیق در زمینه فساد برخوردارند، اطلاعات سازمان‌یافته در زمینه فساد به‌طور عمده از طریق سازمان‌های جامعه مدنی و مؤسسات تحقیقاتی، از جمله دانشگاه زامبیا - به‌واسطه نظرسنجی‌ها و مطالعات میدانی و کارهای تحلیلی این نهادها - تهیه می‌شود (TI, 2015, para: 39).

در برخی کشورها، سمن‌ها، برنامه‌های ضدفساد ملی را پایه‌گذاری و طراحی کرده‌اند؛ برای نمونه در آذربایجان، در مارس ۲۰۱۱، «مرکز توسعه اقتصادی و اجتماعی» پیش‌نویس استراتژی ملی ضدفساد را به پارلمان این کشور ارائه کرد (TI, 2015, para: 38). همچنین، در برخی کشورها سمن‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی، شرکای اصلی نهادهای ملی ضدفساد - سازمان‌های تخصصی، کمیته‌های ملی ضدفساد حکومتی یا سازمان‌های اجرایی شخصی - بوده‌اند؛ برای مثال، در گرجستان، سمن‌ها عضو شورای هماهنگی ضدفساد این کشورند که در سال ۲۰۰۹ توسط وزارت دادگستری ایجاد شده است (TI, 2015, para: 39). همچنین در این کشور، «سازمان شفافیت بین‌الملل گرجستان» از نزدیک در طراحی استراتژی ضدفساد سال ۲۰۱۵ مشارکت داشته است (TI, 2015, para: 39).

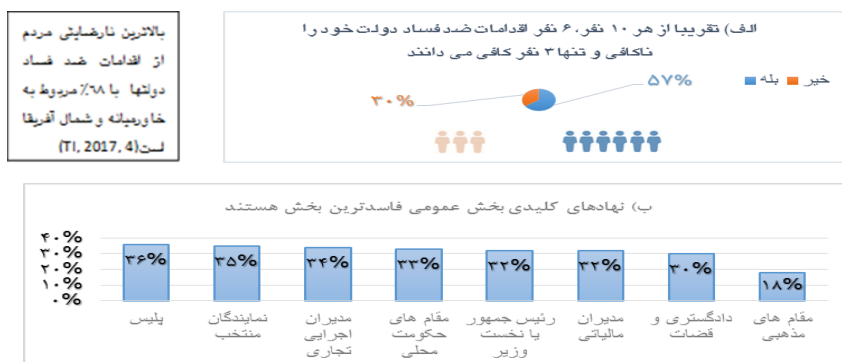
۱.۲. مشارکت در تصمیم‌سازی بین‌المللی ضدفساد

تغییرات گسترده‌ای که نظام بین‌المللی را در سال‌های اخیر متأثر ساخته، دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی را به سمت مشارکت دادن سازمان‌های جامعه مدنی سوق داده و بازیگران غیردولتی را در جایگاهی قرار داده است که نقش مهم‌تری را ایفا کنند (دوپویی و ویروچی، ۱۳۹۲: ۷۷). امروزه سمن‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای در دستور کار جلسات بین‌المللی ایفا می‌کنند؛ در تصمیم‌سازی‌های بین‌المللی تأثیر می‌گذارند، همچنین به اجرای هنجارهای بین‌المللی کمک می‌کنند. بنابراین، آنها شرکای مهم و حیاتی در اجرای پیوسته استانداردها و برنامه‌های بین‌المللی‌اند (Rebasi, 2002: 1). اهمیت رو به رشد سمن‌ها در فرایند تصمیم‌سازی در عرصه بین‌المللی به‌سبب نقش و پشتیبانی افکار عمومی جهان است. اغلب این سازمان‌ها ارزش‌ها و منافع مشترک بشریت را دنبال می‌کنند و بالتبع، اگرچه دولت‌ها قدرت اصلی تصمیم‌سازی باقی مانده‌اند، آنها باید خواسته جنبش‌های مختلف دموکراتیک را نیز مورد توجه قرار دهند (Meron, 2006: 408). مشارکت سمن‌ها در گستره بین‌المللی در قالب تهیه و ارائه گزارش از وضعیت فساد در کشورهای مختلف و نیز وضع مقررات و ابتکارات ضدفساد در فعالیتهای اقتصادی نهادهای کسب‌وکار نمایان می‌شود.

1. www.cmi.no/publications/file/2914-anti-corruption-policy-making-in-practice.pdf. Last visited: 26 May 2019.

۱.۲.۱. تهیه و ارائه گزارش‌های بین‌المللی ضدفساد

امروزه نقش سمن‌های بین‌المللی در آگاهی‌بخشی در زمینه وضعیت فساد در کشورهای مختلف و ارزیابی دلایل و عوامل گسترش فساد برجسته‌تر شده است. برای نمونه سازمان شفافیت بین‌الملل، استراتژی‌های متعددی را برای قرار دادن فساد در دستور کار نهادهای محلی، ملی و بین‌المللی تبیین کرده است؛ مهم‌ترین ابزار ضدفساد این سمن، «شاخص ادراک فساد» است؛ این شاخص، سطح فساد در کشورها را براساس نظرسنجی از افراد و کارشناسان فعالیت‌های تجاری بین‌المللی کشورهای مربوط رتبه‌بندی می‌کند (Thompson, 2005: 12). همچنین این سمن، «پیمایش پرداخت رشوه»، و «بارومتر فساد جهانی»^۴ را منتشر می‌کند؛ پیمایش پرداخت رشوه حاوی رتبه‌بندی از کشورهای صادرکننده بزرگ، با توجه به احتمال پرداخت رشوه از طرف شرکت‌هایشان به دولت‌ها و افراد خارجی است. چنین پیمایشی براساس نظرسنجی از هزاران نفر از مدیران تجاری در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه تهیه می‌شود.^۵ بارومتر فساد جهانی براساس نگرش عموم مردم نسبت به فساد منتشر می‌شود. بارومتر فساد جهانی سال ۲۰۱۷، بزرگ‌ترین نظرسنجی ضدفساد جهانی است که در بازه زمانی مارس ۲۰۱۴ تا ژانویه ۲۰۱۷ از ۱۶۲,۱۳۶ نفر از شهروندان ۱۱۹ کشور انجام گرفته است. یافته‌های کلیدی بارومتر فساد جهانی ۲۰۱۷ بدین‌قرار است:



1. Corruptions Perception Index (CPI).

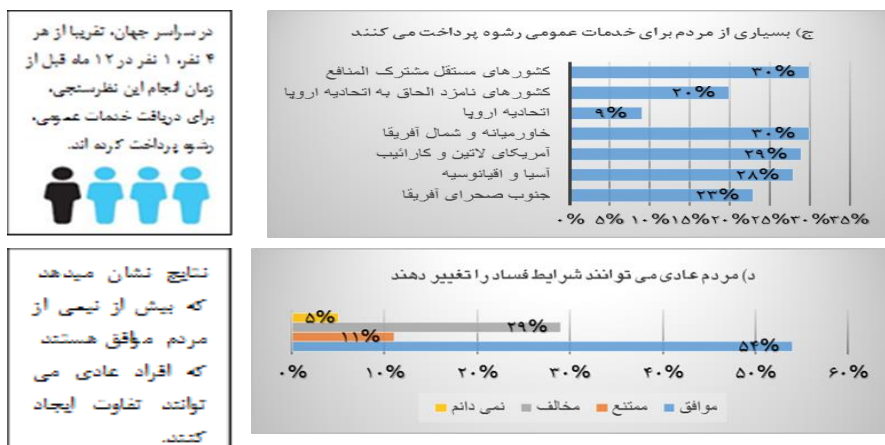
۲. برای مطالعه در زمینه سازوکار رتبه‌بندی کشورها در شاخص‌های فساد رک:

- Urra F., "Assessing corruption – An analytical review of corruption measurement and its problems: Perception, error and utility," Working Paper, 2007, Georgetown University. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN028792.pdf>

3. Bribe Payers Index (BPI).

4. Global Corruption Barometer (GCB).

5. <https://www.transparency.org/research/bpi/overview>. Last visited: 14 July 2019.



یافته‌های ارائه شده در گزارش مذکور منعکس کننده افکار عمومی جهانی در مورد فساد و تجربه ارتشاست. رتبه بندی منفی تلاش دولت‌ها برای جلوگیری از فساد نشان می‌دهد که برای کاهش سوءاستفاده در بخش عمومی و پاکسازی نهادهای سیاسی از فساد باید بیشتر تلاش شود تا این نهادها نه به منافع خود، بلکه به منافع شهروندان عمل کنند (TI, 2017: 10). تهیه و ارائه چنین گزارش‌هایی ضمن هدایت افکار عمومی علیه فساد، دولت‌ها را نسبت به اتخاذ استراتژی‌های مؤثر ضدفساد و نیز وضع قوانین کارآمد، تحت فشار قرار می‌دهد.

در میان شاخص‌های مذکور، شاخص ادراک فساد، به دلیل فراگیر بودن آن و نیز بازتاب رسانه‌ای آن، از اهمیت بیشتری برخوردار است. همچنین می‌توان به صدور توصیه‌های قانونگذاری شفافیت بین‌الملل به دولت‌ها اشاره کرد؛ برای نمونه در سال ۲۰۱۸ در خصوص دستورالعمل پیشنهادی کمیسیون اتحادیه اروپا در خصوص حمایت از افشاکنندگان فساد، شفافیت بین‌الملل به منظور وضع بالاترین حمایت و تضمین تحقق مؤثرترین رویه قانونگذاری حمایت از افشاکنندگان فساد مطابق استانداردهای بین‌المللی، توصیه‌هایی را به منظور اصلاح و تقویت این دستورالعمل ارائه کرد (TI, 2018: 1).

از موارد دیگر تلاش‌های ضدفساد سمن‌ها در عرصه جهانی می‌توان به اقدامات «خانه آزادی»^۲ اشاره کرد. این سمن در سال ۲۰۱۴ با همکاری سازمان شفافیت بین‌الملل گزارش «مبارزه با بی‌کیفری: عدالت انتقالی و مقابله با فساد» را منتشر کرد. در این گزارش از پیوندهای میان فساد و

۱. در آخرین شاخص ادراک فساد، جمهوری اسلامی ایران با نمره ۲۵ از ۱۰۰، در میان ۱۸۰ کشور، در رتبه ۱۴۹ قرار گرفت (TI, 2020, CPI).

2. Freedom house.

نقض گسترده حقوق بشر صحبت می‌شود؛ بی‌کیفری نسبت به جرائم اقتصادی، بی‌کیفری نسبت به نقض‌های حقوق بشر را در پی دارد. حاکمانی که قدرت سیاسی از دستشان خارج می‌شود ولی دارایی‌ای که از طرق غیرقانونی به‌دست آورده‌اند در دستشان باقی می‌ماند، به کمک این دارایی از پاسخگویی سرباز می‌زنند. برای نمونه «گوستو پینوشه» در شیلی، «فردیناند مارکوس» در فیلیپین و «محمد سوهارتو» در اندونزی با اتکا به اموالی که از طریق جرائم اقتصادی به‌دست آورده بودند، از پاسخگویی برای نقض حقوق بشر شانه خالی کردند. در حقیقت، دارایی نامشروع به آنها در جهت اجتناب از استرداد، تأخیر در محاکمه و ارباب شهود کمک کرد (Freedom House, 2014: 2).

۱.۲.۲. هنجارسازی بین‌المللی ضدفساد

با اینکه به رسمیت شناختن مشارکت سمن‌ها در هنجارسازی بین‌المللی ضدفساد از وضوح و شفافیت دقیقی برخوردار نیست، برخی سمن‌ها به‌گونه‌ای چشمگیر در وضع قواعد و ابتکارات ضدفساد در نهادهای کسب‌وکار مشارکت داشته‌اند. برای نمونه «اتاق بازرگانی بین‌المللی» نخستین نهادی است که مجموعه قواعد مبارزه با فساد را تصویب کرد. قواعد اتاق بازرگانی بین‌المللی به‌عنوان قواعد «خودتنظیمی» برای شرکت‌ها محسوب می‌شود و در تارنمای این نهاد به‌عنوان «رویه‌های بازرگانی مطلوب در مبارزه با فساد» توصیف شده است (Wouters et al., 2012: 33). اتاق بازرگانی بین‌المللی در هنجارسازی بین‌المللی ضدفساد برای نهادهای کسب‌وکار شش طریق مبارزه با فساد را وضع کرده است: الف) شرط مبارزه با فساد اتاق بازرگانی بین‌المللی، ب) اصول و ضوابط اخلاقی اتاق بازرگانی بین‌المللی و پیروی از کتاب راهنمای آموزش، ج) قواعد اتاق بازرگانی بین‌المللی در زمینه مبارزه با فساد، د) راهنمای ضدفساد اتاق بازرگانی بین‌المللی برای بنگاه‌های کوچک و متوسط در زمینه راستی‌آزمایی شخص ثالث، ه) دستورالعمل‌های اتاق بازرگانی بین‌المللی در زمینه هدایا و مهمان‌نوازی، و) دستورالعمل‌های اتاق بازرگانی بین‌المللی در خصوص افشاگری در مورد شخص ثالث.^۱

نمونه دیگری از فعالیت‌های هنجارساز بین‌المللی سمن‌ها ابتکار ضدفساد «مجمع جهانی اقتصاد»^۲ یعنی «بتکار مشارکت علیه فساد» است که در سال ۲۰۰۴ توسط مدیران ارشد اجرایی

1. Self-regulatory.
2. See: <http://iccwbo.org/News/Articles/2015/Six-ways-ICC-helps-businesses-fight-corruption/>. Last visited: 18 July 2019.
3. See: <https://iccwbo.org/publication/icc-anti-corruption-clause/>. Last visited: 18 July 2018.
4. See: <http://store.iccwbo.org/icc-ethics-and-compliance-training-handbook>. Last visited: 18 July 2019.
5. See: <https://iccwbo.org/publication/icc-rules-on-combating-corruption/>. Last visited: 18 July 2019.
6. See: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/icc-releases-new-anti-corruption-guide-for-smes/>. Last visited: 18 July 2019.
7. See: <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-gifts-and-hospitality/>. Last visited: 18 July 2019.
8. See: <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/>. Last visited: 18 July 2019.
9. World Economic Forum.

بنگاه‌های اقتصادی فعال در زمینه مهندسی، ساخت‌وساز، انرژی، فلزات و صنایع و معادن ایجاد شد (Cleveland *et al.*, 2009: 209). امضاکنندگان «بتکار مشارکت علیه فساد» باید به موارد ذیل پایبند باشند: الف) ایجاد «جو اخلاقی سطح بالای سازمان» از طریق تعهد آشکار و فعال مدیران نسبت به [سیاست] شدت عمل ضدفساد در همه اشکال آن، ب) ایجاد فرهنگ درونی صداقت که اقدامات اخلاقی را تشویق و شناسایی کند، همچنین پشتیبانی مثبتی برای انجام چنین اقداماتی فراهم آورد، ج) ترویج شفافیت در مجموعه سازمان و در تعامل با ذی‌نفعان، د) رعایت قوانین و آیین‌نامه‌های قابل اعمال در حوزه صلاحیتی که امضاکنندگان فعالیت‌های تجاری خود را در آن حوزه انجام می‌دهند، ه) تشویق شرکای تجاری به تقویت و وضع استانداردهای اخلاقی مشابه که مدنظر «بتکار مشارکت علیه فساد» است، و) ورود به «بتکار مشارکت علیه فساد» یا دیگر ابتکارات جمعی به‌منظور فراهم آوردن پاسخ هماهنگ نسبت به چالش فساد، خواه در جغرافیای مشخص یا در بخش‌های صنعتی (PACI, Signatory Code of Conduct).

۲. مشارکت در نظارت بر اجرای برنامه‌های ملی ضدفساد

اجرای برنامه مؤثر در مبارزه با فساد بدون حضور فعال آحاد مردم به موفقیت دست نمی‌یابد. با مشارکت عینی و عملی سمن‌ها و جامعه مدنی امکان شناسایی و کشف موانع سازمانی فراهم می‌شود (بارگاو و بولونگی‌تا، ۱۳۸۹: ۱۵۲). بنابراین، در کنار مشارکت سمن‌ها در تصمیم‌سازی ضدفساد، این نهادها در مرحله اجرای آن نیز نقش آفرینی می‌کنند (Bernstorff, 2007: 31). امروزه سمن‌ها بخشی از اجرای پیوسته معاهدات بین‌المللی‌اند و در سال‌های اخیر دخالت این نهادها در اجرا و نظارت بر معاهدات بین‌المللی از جمله در خصوص رعایت حقوق بشر و معاهدات زیست‌محیطی به تمایل و حضور همیشگی و پایدار تبدیل شده است (Rossi, 2010: 172). در تعریف نظارت در چارچوب نظام‌های حقوق بشری چنین آمده است: «نظارت به معنی مشاهده دقیق یک وضعیت یا قضیه خاصی است که برای اتخاذ اقدامات آتی انجام می‌گیرد. عناصر ذیل ماهیت نظارت را تشکیل می‌دهند: الف) نظارت در مدت زمان نسبتاً طولانی انجام می‌گیرد؛ ب) نظارت جمع‌آوری و دریافت حجم زیادی از داده‌ها را در برمی‌گیرد؛ ج) مشاهده دقیق وضعیت موردنظر از طریق بررسی مستمر یا دوره‌ای و یا تحقیق و مستندسازی رویدادها انجام می‌گیرد؛ د) استانداردها و هنجارها به‌عنوان مرجع در ارزیابی عینی وضعیت یا قضیه مورد بحث، به‌خصوص در تشخیص این امر که چه مسئله‌ای وجود دارد، به‌کار می‌روند؛ ه) ابزارها یا سازوکارها برای تعیین این امر که وضعیت موردنظر با هنجارها و استانداردهای معین

1. Tone at the top.
2. Zero tolerance policy.

مشارکت سمن‌ها در تصمیم‌سازی‌ها و نظارت بر اجرای ... ۱۰۳۷

چه نسبتی دارد، به کار می‌روند؛ و) به‌طور معمول نتیجه نظارت، ارائه گزارش در مورد وضعیت مورد بحث است؛ ز) گزارش مورد نظر متضمن ارزیابی وضعیت است که بنیانی برای اقدامات آتی فراهم می‌آورد» (7: 2001, HURIDOCS).

از منظر سمن‌ها «نظارت، مفهوم گسترده‌ای است که در زمینه‌های گوناگون به کار می‌رود؛ این اصطلاح مراحل مختلف جمع‌آوری، تأیید و تجزیه و تحلیل اطلاعات توسط سمن‌ها در زمینه موضوعات عام‌المنفعه از جمله حقوق مدنی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را توصیف می‌کند» (25: 2008, Holloway).

با ابتنای بر تعاریف مذکور، نظارت در حوزه مبارزه با فساد، مسائل و مشکلات موجود را تشخیص می‌دهد، وضعیت و کارکردهای واقعی سیستم‌ها را ارزیابی می‌کند و در نتیجه به‌طور نظام‌مند می‌تواند شیوه‌های فسادآور را در طی زمان شناسایی کند (23: 2008, Holloway).

«با توجه به ماهیت فرایند نظارت، اهمیت نظارت در مبارزه با فساد در این امر نهفته است که اغلب حقیقت در هر وضعیت فاسدی به‌عمد مبهم و پنهان است. یک شخص یا نهاد زمانی می‌تواند فرایند نظارت را با موفقیت اعمال کند که با تلاش و کوشش فراوان این اختفای تعمدی را آشکار سازد.» (24: 2008, Holloway). باید گفت که شانس کشف فساد با ارتقای شفافیت افزایش پیدا خواهد کرد، چنین روندی هزینه مورد انتظار کارمندان دولت و سیاستمداران را جهت ارتکاب فساد افزایش خواهد داد (زارعی و براتی، ۱۳۹۳: ۳۲۳).

ریچارد هالووی در بیان اهداف نظارتی سمن‌ها در امر مبارزه با فساد به این موارد اشاره می‌کند: «الف) نظارت بر مقامات عمومی یا سایر نهادها (برای نمونه احزاب سیاسی) در خصوص رعایت وظایفشان مطابق با قوانین ضدفساد، برای نمونه مقررات اعلان دارایی؛ ب) مشخص کردن سطوح و علل فساد در یک نهاد یا حوزه مشخص، به‌طور قاعده‌مند و با هدف فراهم آوردن اطلاعات مفیدی که می‌تواند برای تدوین و اتخاذ سیاست‌ها کمک کند. این امر ممکن است از طریق شناسایی حوزه‌هایی که سمن‌ها می‌توانند ضرورت انجام اصلاحات در آن حوزه را نشان دهند یا از طریق کمک به دولت‌ها برای اعمال سیاست‌های ضدفساد به‌واسطه تأیید مستقل این امر که چنین سیاست‌هایی به‌واقع اجرا شده است، انجام گیرد؛ ج) افشاگری: برای

1. Richard Holloway;

- ریچارد هالووی، فعال مورد احترام در زمینه توسعه جامعه مدنی و مبارزه با فساد در ۴۰ سال اخیر بوده است. او به‌طور گسترده در شرق و جنوب آفریقا، جنوب و جنوب شرق آسیا، منطقه اقیانوس آرام و کارائیب شرقی کار کرده است. تجربه او شامل مشارکت و همکاری با تعداد زیادی از سمن‌های محلی در سرتاسر جهان و سمن‌های بین‌المللی همچون شفافیت بین‌الملل، مجمع جهانی اقتصاد، آکسفام، خدمات امدادسانی کاتولیک، بنیاد آقاخان، سازمان‌های بین‌المللی همچون برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد، وزارت توسعه بین‌المللی، صندوق کودکان ملل متحد و بانک

جهانی می‌شود. See: <https://ptfund.org/staff/richard-holloway/>. Last visited: 30 May 2019.

توصیف و جلب توجه عموم مردم به موارد مهم فساد یا پدیده‌های مرتبط که به‌منظور ایجاد فشار عمومی برای اعمال سیاست‌های خاص یا خودداری از اعمال سیاست‌های معینی انجام می‌گیرد» (Holloway, 2008: 26).

بنابراین با توجه به اهداف نظارتی مذکور، نظارت سمن‌ها می‌تواند دامنه گسترده‌ای از نهادها و اشخاص را شامل شود: الف) دولت: وزارتخانه‌ها، ادارات، نمایندگان رسمی و کارکنان حاضر در این بخش‌ها؛ ب) بخش خصوصی: انجمن‌های بخش خصوصی، شرکت‌های خصوصی، کارکنان و نمایندگان؛ ج) نهادهای مالی: اشخاص مسئول و کارکنان؛ د) احزاب سیاسی: تک‌تک سیاستمداران و کارکنان احزاب سیاسی؛ ه) پارلمان: در هر دو سطوح ملی و محلی، تک‌تک اعضای پارلمان و افراد مسئول در آن؛ و) قوه قضائیه: قضات، وکلا، مستخدمان دادگاه‌ها (Holloway, 2008: 27).

ورود سمن‌ها به فرایند نظارت به معنای نفی چارچوب نظارتی اتخاذشده از طرف دولت نیست، بلکه این دو گونه نظارت - نظارت اعمالی از طرف دولت از یک سو و نظارت اعمالی از طرف سمن‌ها از سوی دیگر - مکمل یکدیگر در امر مبارزه با فساد هستند (مارکوس ویمیر، ۱۳۸۹: ۳). در عین حال باید متذکر شد که مشارکت سمن‌ها، علاوه بر تقویت کارآمدی دولت در اجرای برنامه ضدفساد، با ایجاد عزم ملی و تقویت اعتماد مردم نسبت به جدیت دولت در مقابله با فساد، کارکرد ارگان‌های نظارتی دولت را ارتقا می‌دهد و در نتیجه اجرای بهتر و کارآمدتر فرایند نظارت را ممکن می‌سازد. حضور سمن‌ها در فرایند نظارتی در واقع سازوکار نظارتی فرادولتی است؛ جدا از همکاری آنها با دولت‌ها در مقابله با فساد، اقدامات آنها در مجاب کردن دولت‌ها به شفافیت و پاسخگویی حاکی از جایگاه غیردولتی آنهاست. در حقیقت مشروعیت و اعتباری که این نهادها به‌واسطه پشتیبانی مردمی به‌دست آورده‌اند، برخوردار از چنین جایگاهی را مقدور می‌سازد. بنابراین این نهادها می‌توانند با ابتکارات و امکانات مردمی گسترده خود، اقشار گوناگون را در زمینه‌های مختلف آموزش دهند و در بالا بردن سطح آگاهی و فرهنگ عمومی ضدفساد تأثیرگذار باشند (احمدی، ۱۳۹۳: ۳۸۲).

با توجه به رویکرد و برنامه دولت‌ها در مقابله با معضل فساد، می‌توان نقش نظارتی متفاوت برای سمن‌ها تعریف کرد.

۲.۱. نظارت در کشوری که اراده سیاسی جدی و برنامه ملی ضدفساد وجود دارد

در کشورهایی که اراده سیاسی قوی برای مبارزه با فساد و همچنین نهادهای نظارتی رسمی مورد اعتماد وجود دارد، فرایند نظارتی مبارزه با فساد به شکل مؤثرتری از طرف دولت انجام می‌گیرد. از این رو، نهادهای مستقل دولت، مانند مقام عالی حسابرسی یا مأمور رسیدگی به شکایات مردم از سازمان‌های دولتی یا کمیسیون ویژه ضدفساد یا دیگر نهادهای نظارتی از

صلاحیت لازم برای نظارت بر فساد و همکاری با سمن‌ها برای مقابله با اعمال فاسد برخوردارند. حتی نهادهای نظارتی قوی در سطح بین‌الدولی نیز قابل مشاهده است؛ برای نمونه، نهادهای اتحادیه اروپا و شورای اروپا فرایند نظارت بر فساد را به نمایندگی از حوزه چندملیتی‌شان انجام می‌دهند (Holloway, 2008: 25). بنابراین، در چنین کشورهایی، نقش نظارتی سمن‌ها متفاوت خواهد بود. به عبارت دیگر، در صورتی که در یک دولت اراده جدی و همچنین برنامه مشخصی برای ریشه‌کن کردن فساد وجود داشته باشد، نقش نظارتی سمن‌ها بدین صورت خواهد بود: الف) نظارت بر اجرای حقیقی برنامه ضدفساد موجود، همان‌گونه که برنامه‌ریزی شده است؛ ب) تذکر آشکار یا صریح به دولت در خصوص کاستی‌ها در اجرای برنامه ضدفساد و آثار آن بر محدود کردن فساد (Holloway, 2008: 26).

مواردی از رویه مطلوب کشورها وجود دارد که در آنها سمن‌ها و جامعه مدنی در مرحله نظارت بر نهادهای ملی ضدفساد نقش آفرینی می‌کنند؛ برای نمونه در کوزوو، در حالی که نهاد ضدفساد به‌طور مستقیم در مقابل پارلمان این کشور پاسخگوست، همچنین این نهاد تحت نظارت شورایی متشکل از نمایندگان از مجلس، مقامات مرکزی و محلی، دیوان عالی، دادستانی و جامعه مدنی قرار دارد (TI, 2015, para: 39). در لیتوانی، دپارتمان پیشگیری از فساد این کشور دارای یک شورای مشورتی عمومی متشکل از ۱۵ سمن است و فرایند کاندیداتوری برای دپارتمان نیز دربرگیرنده شورایی است که یکی از نمایندگان آن از جامعه مدنی است (TI, 2015, para:39). در هنگ‌کنگ، یک «کمیته مشورتی شهروندان» راجع به روابط عامه مشارکت جامعه مدنی در فعالیت کمیسیون مستقل ضدفساد ملی را تضمین می‌کند (TI, 2015, para: 39).

۲.۲. نظارت در کشوری که اراده سیاسی جدی و برنامه ملی ضدفساد وجود ندارد

در برخی کشورها -اغلب کمتر توسعه‌یافته یا در حال توسعه- دلایل قوی وجود دارد که نظارت دولت و نهادهای بین‌المللی به‌تنهایی کافی نیست و فعالیت گسترده سمن‌های ملی و محلی در این کشورها امری ضروری است: الف) دولت‌ها ذاتاً تمایل دارند نتایج نظارت و فعالیت‌های ضدفسادشان را در صورتی که چنین نظارتی به افشای اطلاعاتی منجر شود که خواستار افشای آن نیستند، تحریف کنند؛ ب) فساد از عوامل بالقوه عدم موفقیت در انتخابات است، بنابراین اگر حکومتی به هر نحوی بخواهد در قدرت باقی بماند، باید نتایج و یافته‌های ضدفساد را پنهان کند؛ ج) نظارت نهادهای بین‌المللی محدود است و سازمان‌های بین‌المللی -به‌خصوص سازمان‌های دوجانبه^۱ ممکن است بنا به دلایل استراتژیک تمایلی نداشته باشند که مشکلات کشورهای

1. bilateral organisations;

متحدشان را افشا کنند. افزون بر این، سازمان‌های بین‌المللی دامنه فعالیت محدودتری دارند و دسترسی کاملی به سطوح محلی ندارند و در حقیقت، این سازمان‌ها غیرممکن است بتوانند همچون سمن‌های محلی و ملی عمیقاً و به‌طور دقیق به تحقیق و بررسی بپردازند (Holloway, 2008: 25). بنابراین در کشورهایی که اراده سیاسی جدی و برنامه مشخصی برای مقابله با فساد وجود ندارد، نقش نظارتی سمن‌ها به‌صورت ذیل خواهد بود: الف) تذکر و روشننگری مؤثر به حکومت و عامه مردم در زمینه آثار مخرب فساد و ضرورت وضع و اتخاذ برنامه و فعالیت‌های ضدفساد؛ ب) شناسایی سیستم‌های اصلی یا فرایندهای آسیب‌پذیر و در معرض فساد و پیشنهاد اتخاذ اقدامات و اصلاحات به‌منظور کاهش فرصت‌های فسادآور؛ ج) تحقیق و بررسی و نظارت بر اعمال فاسد و آثار آنها و همچنین این اعمال و تأثیرات مخرب را در معرض توجه حکومت و عامه مردم قرار دادن؛ د) ایجاد ائتلاف‌های ضدفساد (Holloway, 2008: 26-27).

فساد در سمن‌ها

معمولاً فساد معضلی است که حکومت‌ها، بخش‌های عمومی و بخش‌های کسب‌وکار را در برمی‌گیرد. با این حال، بی‌تردید سمن‌ها نسبت به حکومت‌ها و شرکت‌های کسب‌وکار از فساد بالقوه، مصون نیستند. آنچنان‌که در ایران، در راستای شفافیت و مقابله با فساد و سوءاستفاده از وضعیت سمن‌ها، لایحه شفافیت که در یک تیرماه ۱۳۹۸ از طرف دولت به مجلس تقدیم شد، وزارت کشور را مکلف می‌کند که ضمن راه‌اندازی پایگاه اطلاعات تشکل‌های مردم‌نهاد در خصوص مستندات قانونی تأسیس سمن‌ها، مشخصات و مدیران فعلی، موضوع و هدف تشکل، میزان و مشخصات منابع درآمدی و هزینه‌ای اقدام لازم را به‌منظور دسترسی عموم به اطلاعات مربوطه اتخاذ کند.^۱ برای نمونه در سال ۱۹۹۲، نهاد نظارتی بنگلادش از بی‌نظمی جدی در سمن‌ها از

- سازمان‌های دوجانبه، سازمان‌های دولتی یا غیرانتفاعی‌اند که در یک کشور تشکیل شده‌اند. این سازمان‌ها به نیازمندان سایر کشورها -اغلب کشورهای در حال توسعه- خدماتی همچون کمک‌های پزشکی یا جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی ارائه می‌کنند. یکی از قدیمی‌ترین و بزرگ‌ترین سازمان‌های دوجانبه دولتی «نمابندگی ایالات متحده برای توسعه بین‌المللی» است.

۱. ماده ۲۴: وزارت کشور مکلف است: پ) پایگاه اطلاعات تشکل‌های مردم‌نهاد را راه‌اندازی کرده و مشخصات تمامی تشکل‌هایی را که با اخذ مجوز از وزارت کشور، سازمان بهزیستی کشور و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، تحت هر عنوان تشکیل داده‌اند مشتمل بر مستندات قانونی تأسیس، مشخصات مؤسسان و مدیران فعلی، موضوع و هدف تشکل، میزان و مشخصات منابع درآمدی و هزینه‌ای به‌ویژه میزان دریافت کمک از منابع دولتی و عمومی، شعب یا دفاتر استانی، گزارش گردش مالیاتی، میزان استفاده از معافیت‌های مالیاتی، صورت‌های مالی تأییدشده و گزارش عملکرد سالانه آنها را در سامانه مذکور منتشر نماید و در دسترس عموم قرار دهد. تمامی تشکل‌های مردم‌نهاد مکلف‌اند اطلاعات مذکور را مطابق دستورالعملی که

جمله فساد در چندین سمن بزرگ این کشور خبر داد که به لغو مجوز آنها منجر شد، اگرچه تصمیم دولت چند ساعت پس از مداخله چندین حامی مالی برجسته لغو شد! (Steffek & Hahn, 2010: 163). در این مورد، همچنین می‌توان به نیجریه اشاره کرد؛ در بخش مرفه‌نشین «لاگوس» یا در بخش‌های به‌سرعت در حال رشد «بوجا» یا حتی در خیابان‌های شلوغ شهرهای بسیار کوچک مانند «ومواها» در ایالت «بیا» تابلوهایی با نوشته‌هایی همچون «وقف/ایدز»، «قدم/علیه ایدز»، «جوانان علیه ایدز»، «خیریه مسیحی ایدز» و «بنیاد ایدز نایجا» همه جا جلب توجه می‌کنند؛ این تابلوها، رشد فزاینده سمن‌ها در نیجریه، در طی بیش از دو دهه گذشته را نشان می‌دهند. احتمالاً هیچ مشکل اجتماعی به اندازه بیماری ایدز نتوانسته در نیجریه موجب ایجاد این تعداد سمن شود. از سال ۲۰۰۲، «صندوق اضطراری رئیس‌جمهوری آمریکا برای درمان بیماری ایدز» و «صندوق جهانی برای مبارزه با ایدز، سل و مالاریا» در مجموع ۲/۲۵ میلیارد دلار به نیجریه کمک کرده‌اند که بخش عمده این کمک‌ها در نهایت به سمن‌ها تخصیص یافته است. حامیان مالی دیگر نیز صدها میلیون دلار کمک کرده‌اند (Smith, 2012: 475). تحقیقات نشان می‌دهد که بسیاری از سمن‌ها که ظاهراً برای مقابله با بیماری ایدز ایجاد شده‌اند، در واقع جعلی و متقلبانه‌اند (Smith, 2012: 475-476). در حقیقت، کمک‌های مالی زیادی که در اختیار سمن‌ها قرار می‌گیرد، زمینه را برای افراد سودجو و فرصت‌طلب فراهم می‌آورد که در صورت فقدان سیستم‌های صحیح پاسخگویی و شفافیت در سمن‌ها، امکان سوءاستفاده بسیار زیاد است. در نمونه‌ای دیگر، در سال ۲۰۰۵ دولت کنیا شورای سمن‌ها را به دلیل فساد مالی منحل کرد؛ این ادعا مطرح بود که طی چندین سال کمک‌های مالی به قربانیان ایدز توسط سمن‌ها غارت شده است. از دیگر موارد گسترده فساد سمن‌ها می‌توان به افغانستان اشاره کرد، جایی که پرداخت‌های هنگفت مالی به سمن‌ها - بدون هیچ نظارتی - فرصت بی‌نظیری را برای فرصت‌طلبان فراهم آورده است تا به جای خدمت‌رسانی و صرف این کمک‌ها در اهداف تخصیص یافته، به دنبال افزایش ثروت خود باشند (Carter, 2013: 11). با اینکه تعداد کمی آمار قابل اعتماد در خصوص اینکه چه مقدار پول «آیساف» توسط سمن‌ها هزینه می‌شود، وجود دارد، اما به نظر می‌رسد سمن‌ها همه «کمک‌های رسمی توسعه» را که از طریق بودجه مرکزی دولت افغانستان هزینه نمی‌شود یا پول‌هایی را که از طریق بودجه «تیم‌های بازسازی ولایات» و «تمایندگی ایالات متحده برای توسعه بین‌المللی» تخصیص می‌یابد، جذب می‌کنند. درحالی‌که پرداخت‌های «کمک‌های رسمی توسعه» افزایش می‌یابد، برخی سمن‌ها هم کسب سود را دنبال می‌کنند؛ بسیاری از سمن‌ها حتی برنامه‌های توسعه‌ای ندارند، بلکه جایی برای سود تجاری شخصی و تقلب

توسط وزیر کشور ابلاغ می‌شود جهت درج در سامانه یادشده در اختیار وزارت کشور قرار دهند.

1. See: Munene, Henry, Rwanda: Why NGO Corruption in Africa is Unsettling, <https://allafrica.com/stories/200508240369.html>. Last visited: 18 July 2019.

مجرمانه‌اند (Carter, 2013: 11). در حال حاضر ۴۳۳۸ سمن محلی ثبت شده است و ۴۴۵ سمن بین‌المللی در افغانستان وجود دارد. نظام سمن‌ها در افغانستان سبب رشد فزاینده سازمان‌های سودجو و مافیایی شده است. با افزایش انتقادات از نحوه نظارت دولت افغانستان بر کارایی سمن‌ها، وزارت اقتصاد افغانستان در سال ۲۰۱۰ تحقیقاتی را در خصوص تقلب در سیستم سمن‌ها شروع کرد که در نتیجه این تحقیقات بیش از ۲۰۰۰ سمن به دلیل فقدان هرگونه کارایی منحل شدند (Carter, 2013: 11). البته فساد سمن‌ها صرفاً محدود به جوامع کمتر توسعه‌یافته نیست؛ برای مثال رسوایی فساد مالی در سمن‌های شناخته‌شده آمریکایی مانند «راه متحد آمریکا»، «صنایع حسن نیت»، «نجمن سرطان آمریکا» و «صلیب سرخ آمریکا» گزارش شده است (Kimemia, 2013: 36). بنابراین شواهد کافی وجود دارد که نشان می‌دهد سمن‌ها نیز مانند سایر بخش‌ها از فساد مصون نیستند و احتمال بروز فساد در همه سمن‌ها فارغ از گرایش‌های مذهبی یا نوع‌دوستانه آنها وجود دارد (Kimemia, 2013: 37). از این‌رو شفافیت داوطلبانه و پاسخگویی سمن‌ها اهمیت زیادی دارد. امروزه بسیاری از کارشناسان بر شفافیت و پاسخگویی سمن‌ها و ارائه گزارش‌های بیشتر از فعالیت‌های آنها تأکید دارند؛ چنین شفافیتی می‌تواند در مورد کارکنان، اقدامات، منابع مالی و هزینه‌ها و اهداف این نهادها باشد (Charnovitz, 2005: 18-30). واضح است که سمن‌ها - خواه ملی یا بین‌المللی - باید اقدامات لازم را برای تضمین پاسخگویی خود در خصوص کمک‌های دریافتی برای توسعه و اقدامات انسان‌دوستانه اتخاذ کنند. شفافیت بیشتر در تمام جنبه‌های کار سمن‌ها به مردم این امکان را می‌دهد که در مورد کارایی سمن‌ها و اینکه کدامیک از آنها از منابع تخصص‌یافته به‌صورت منطقی استفاده می‌کند، آگاهی بیشتری کسب کرده و بالتبع در مورد هرگونه کمک مالی به سمن‌ها با دقت بیشتر اقدام کنند (Szporluk, 2009: 356). برای نمونه در ایران، لایحه شفافیت، سازوکار شفافیت و پاسخگویی سمن‌ها در خصوص کمک‌های دریافتی را مدنظر قرار داده است. بنابراین، برخورداری از سازوکار پاسخگویی از ملاحظات اولیه حامیان مالی سمن‌هاست؛ چنین سازوکاری باید از طریق ساختار اداری سمن‌ها نهادینه شود. استانداردهایی را که نشان‌دهنده وجود سازوکار پاسخگویی و شفافیت در سمن‌ها هستند، می‌توان به‌صورت ذیل طبقه‌بندی کرد: الف) ساختار اداری روشن، به‌طور مشخص در رابطه با نقش نهادهای اداری اصلی؛ همچون کارکردهای هیأت مدیره و مدیرعامل، فهرست

۱. ماده ۲۳: احزاب و تشکل‌های مردم نهاد مکلف‌اند میزان کمک‌ها و هدایای نقدی و غیرنقدی اشخاص حقیقی یا حقوقی که صرفاً در چارچوب مجاز مصرح در قوانین و مقررات مربوط به آنها صورت می‌گیرد و همچنین هویت آن اشخاص را در دفاتر قانونی خود ثبت نموده و از طریق پایگاه‌های اطلاع‌رسانی خود یا به طریق مقتضی منتشر کرده و در دسترس عموم قرار دهند.

تبصره ۲: اخذ هرگونه کمک از منابع ناشناس از سوی احزاب و تشکل‌های مردم‌نهاد، ممنوع است. دریافت هرگونه کمک مالی از سوی آنها باید به نام شخصیت حقوقی حزب یا تشکل انجام گیرد.

اعضای هیأت مدیره و شهرهای محل اقامت و هر مجموعه‌ای که سمن تحت کنترل آن است، باید شناسایی شود؛ ب) توصیف نهادهای اداری: اختیارات و مسئولیت‌های اساسی، وظایف اعضای هیأت مدیره، حداقل اعضای هیأت مدیره، مقررات عضویت (واجد شرایط بودن، تعلیق، اخراج و انتخاب مجدد)، فرایند انتخاب دموکراتیک و روشن، حداقل تعداد جلسات هیأت مدیره و روش برگزاری جلسات (دستورالعمل در خصوص شروع جلسات، چگونگی تعیین تاریخ، دستورالعمل در زمینه تعیین دستور کار و ...)، فرایند تصمیم‌گیری (حد نصاب مورد نیاز، نحوه رأی دادن و ثبت تصمیمات) و وجود مؤلفه‌های آشکار که تصمیم‌گیری به‌صورت جمعی انجام می‌گیرد، ضبط مدت زمان جلسات هیأت مدیره، مقررات مربوط به تعارض منافع (برای هیأت مدیره و کلیت سازمان)، مقررات مربوطه به هرگونه دریافت مالی هیأت مدیره؛ ج) صلاحیت‌های هیأت مدیره: بررسی سالانه عملکرد مدیرعامل، بررسی عملکرد مالی مدیریت و صورت‌حساب‌های مالی سالیانه، مسئولیت انتخاب مدیرعامل، مسئولیت انتخاب حسابرس (Trivunovic, 2011: 5-6). دومین ملاحظه مدنظر حامیان مالی سمن‌ها، وجود مدیریت صحیح مالی است که به‌نظر می‌رسد برای تحقق مدیریت صحیح مالی باید شرایط ذیل در هر سمنی محقق شود: الف) وجود ابزار حسابداری اولیه: دفاتر حساب‌ها (دفتر کل و دفتر وقایع روزنامه و ...)، دفتر درآمدهای نقدی، دفتر پرداخت‌های نقدی، سوابق حساب‌های بانکی؛ ب) روش‌های حسابداری عمومی: خط‌مشی‌ها و رویه‌های نوشته‌شده که از اصول پذیرفته‌شده حسابداری و کنترل پیروی می‌کنند، دسته‌بندی کارکردهای متفاوت مسئولان ذی‌ربط همچون مدیرعامل، حسابدار و صندوقدار؛ ج) گزارش‌های مالی و نگهداری سوابق: صورت‌حساب‌های مالی سالانه درآمد و هزینه‌ها؛ د) روش‌های حسابرسی: حسابرسی و بازرسی‌های سالانه اعمال‌شده توسط هیأت مدیره (حسابرس نباید با هیچ شخصی در سازمان رابطه‌ای داشته باشد)؛ ه) روش‌های پیشگیری از تقلب و اقدامات ضد پولشویی: حسابرسی مستمر نسبت به وجوه دریافتی، استفاده از حساب‌های بانکی ثبت‌شده جهت انتقال پول، دستورالعمل مشخص برای تأیید هویت، اعتبار و حسن نیت ذی‌نفعان، حامیان مالی و سمن‌های وابسته، نگهداری امن و محرمانه از لیست حساب‌های بانکی سمن (Trivunovic, 2011: 6). بنابراین برای مصون ماندن خود سمن‌ها از معضل فساد، وجود ساختارهای اداری دموکراتیک که در آن شفافیت و پاسخگویی تضمین شده باشد، امری ضروری و مسلم است.

نتیجه‌گیری

فساد، مانعی جدی برای توسعه سیاسی و اقتصادی کشورهاست؛ این پدیده ضمن افزایش هزینه‌های اقتصادی، با تضعیف دموکراسی بر مشروعیت حکومت‌ها آسیب می‌زند و دولت‌ها را در وضعیتی قرار می‌دهد که به احتمال زیاد با خطرهای اقتصادی، سیاسی و حتی امنیتی

مواجه می‌شوند. آنچنان‌که فساد عامل عمده بهار عربی در سال ۲۰۱۱ و گسترش ناآرامی‌ها، شورش‌ها و درگیری‌های داخلی در کشورهای غرب آسیا و شمال آفریقا بود. حمایت از حقوق بشر، حکمرانی مطلوب، تحقق آرمان‌های توسعه پایدار و تلاش‌ها علیه فساد عمیقاً با هم مرتبط‌اند. فساد در حکومت‌ها، آشکارا دولت‌ها را در اجرای تعهدات بنیادین حقوق مدنی، سیاسی و اقتصادی ناتوان می‌سازد. در همین زمینه می‌توان به حقوق مندرج در ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر اشاره کرد که وفق آن، مشارکت در اداره امور کشور، دسترسی برابر به خدمات عمومی و اینکه اساس و منشأ قدرت حکومت اراده مردم باشد، حق‌هایی هستند که همه مردم خواه به صورت انفرادی یا متشکل باید از آنها برخوردار باشند. با بروز فساد و کاهش پاسخگویی دولت به شهروندان، برخورداری از خدمات عمومی نه به‌عنوان یک حق، بلکه در مقابل ارتشا به مردم ارائه خواهد شد. همچنین فساد با تضعیف ارزش‌هایی همچون شفافیت، پاسخگویی و حاکمیت قانون، به دموکراسی و حکمرانی مطلوب آسیب می‌زند و در نتیجه مانع عمده‌ای برای تحقق حقوق مندرج در ماده مذکور خواهد شد. همچنین تحقق آرمان‌های توسعه پایدار در کشورها منوط به ریشه‌کنی فساد است؛ فساد مانع جدی برای ریشه‌کنی فقر، گرسنگی و نابرابری اقتصادی است. مرور رویه دولت‌ها در زمینه فساد و همچنین مطالعه اقدامات ضدفساد سمن‌های ملی و بین‌المللی نشان می‌دهند که موفقیت هر ابتکار و اقدامی در زمینه مبارزه با معضل فساد، به اراده قوی سیاسی و مشارکت گسترده سمن‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی وابستگی حیاتی دارد. سمن‌ها نقشی کلیدی در مبارزه با فساد ایفا می‌کنند؛ از تصمیم‌سازی‌های ملی ضدفساد گرفته تا نظارت بر اجرای مقررات ضدفساد، هدایت افکار عمومی علیه ارتشا و در نهایت جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در جامعه. امروزه دخالت و مشارکت سمن‌ها، بخش جدایی‌ناپذیر هرگونه ائتلاف موفق ضدفساد را تشکیل می‌دهد. در حقیقت برای موفقیت برنامه‌های ضدفساد، سمن‌ها در کنار دولت‌ها، به عنوان یکی از ستون‌های اصلی ائتلاف علیه فساد باید نقش مؤثر و پایداری داشته باشند. نهادینه کردن مشارکت مردمی و نظارت سمن‌ها در پیشگیری و مبارزه با فساد، عامل عمده‌ای برای ایجاد شفافیت و پاسخگویی در نهادهای دولتی و در نتیجه تضعیف موقعیت‌های فسادزاست. مفید واقع شدن چنین مشارکتی در تجربه کشورهای و نظام‌های حقوقی که از ابتکار مشارکت سمن‌ها - خواه ملی یا بین‌المللی - استفاده کردند، به اثبات رسیده است. الگو قرار دادن و استفاده از تجربیات چنین کشورهایی در برنامه‌ریزی‌ها و اتخاذ استراتژی‌های ضدفساد، می‌تواند بسیار مفید واقع شود.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. بارگاوا، وینای؛ بولونگیتا، امیل (۱۳۸۹)، *چالش فساد در آسیا: بررسی مواردی از آن و ساختاری برای اقدام بر ضد فساد*، ترجمه علیرضا دیهیم و حسین عظیم‌بیک، تهران: زمان نو.
۲. دوپویی، پی‌یر ماری؛ ویروچی، لوییزا (۱۳۹۲)، *سازمان‌های غیردولتی در حقوق بین‌الملل*، ترجمه مجید بخشی گنجه، تهران: شهر دانش.
۳. فرج‌پور، مجید (۱۳۸۲)، «فقر، فساد و تبعیض» *موانع توسعه در ایران*، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
۴. مجموعه مقالات همایش کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد: دستاوردها و چالش‌ها (۱۳۹۳)، تهران: میزان.
۵. معدنچیان، ابراهیم (۱۳۸۲)، *بررسی وضعیت و برنامه‌ریزی برای مبارزه با فساد اداری در کره جنوبی و تانزانیا*، تهران: پژوهشکده امام خمینی (ره) و انقلاب اسلامی.
۶. همدی، خطبه‌سرا، ابوالفضل (۱۳۸۷)، *فساد مالی «علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن»*، چ دوم، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

ب) مقالات

۷. رضانی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۹۴)، «مطالعه تطبیقی وضعیت حقوقی سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران و فرانسه؛ از تأسیس تا فعالیت»، *مطالعات حقوق تطبیقی*، دوره ۶، ش ۲، صص ۵۴۱-۵۶۷.
۸. عسکری، پوریا (۱۳۸۸)، «مناسبات سازمان ملل متحد و سازمان‌های غیردولتی در آیین تغییر»، *مجله پژوهش‌های حقوقی شهر دانش*، سال هشتم، ش ۱۵، صص ۳۴۳-۳۵۹.
۹. ویمر، مارکوس (۱۳۸۹)، «مبارزه با فساد و نقش اتاق‌های بازرگانی و انجمن‌های صنفی»، ترجمه مهدی پورمیری، حسین، *مجله نامه اتاق بازرگانی*، ش ۵۰۹، صص ۱۶-۱۹.

۲. انگلیسی

A) Book

1. Bhargava, Vinay & Bolongaita, Emil (2004), *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action*, Directions in Development; Washington, DC: World Bank (In Persian).
2. Edwards, Michael (2000), *NGO Rights and Responsibilities, a New Deal for*

Global Governance, the Foreign Policy Centre, UK.

3. Farajpour, Majid (2003), *Poverty corruption and Discrimination*, Tehran, Iran: Rasa Cultural Services Institute Publishing ([In Persian](#)).
4. Hamdami Khotbehsara, Abolfazl (2008), "*Causes, contexts and strategies to combat corruption*", Research Institute for Strategic Studies, Second Edition ([In Persian](#)).
5. Holloway Richard (2008), *NGO Corruption Fighters' Resource Book –How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption*, Impact Alliance (online). Available at: http://www.impactalliance.org/file_download.php?location=S_U&filename=11618854321Holloway_NGO_Corruption_Fighters%27_Resource_Book%5B1%5D.pdf. Last visited: 18 August 2019.
6. Madanchian, Ebrahim (2003), *a Study of the Situation and Planning to Fight Corruption in South Korea and Tanzania*, Tehran, Iran: Research Institute of Imam Khomeini and Islamic Revolution ([In Persian](#)).
7. Mendes, Errol P.(2014), *Global Governance, Human Rights and International Law Combating the Tragic Flaw*, Routledge Taylor & Francis Group.
8. Meron, Theodor (2006), *the Humanization of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague Academy of International Law Monographs.
9. NGOs in international law: efficiency in flexibility? (2008), edited by Pierre-Marie Dupuy, Luisa Vierucci, Cheltenham, U.K. ; Northampton, Mass : E. Elgar ([In Persian](#)).
10. Steffek Jens & Hahn, Kristina (2010), *Evaluating Transnational NGOs Legitimacy, Accountability, Representation*, Palgrave Macmillan UK.
11. The Proceedings of Seminar the United Nations Convention against Corruption: Achievements and Challenges, (2014), Tehran, Iran: Iranian Association for UN Studies ([In Persian](#)).

B) Thesis

12. Kimemia, Douglas (2013), organizational culture and corruption: a multiple case study of non-governmental organization in Kenya, A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy at Virginia Commonwealth University.
13. Rossi, Ingrid (2010), *Legal Status of Nongovernmental Organizations in International Law*, Catholic University of Leuven, Faculty of Law.

C) Article

14. Askari, Pouria (2009), "Developments in United Nations Relations Regarding Mutual Interactions with Non-Governmental Organizations", *Journal of Legal Research*, Vol. 8, Issue 15, pp. 343-359 ([In Persian](#)).
15. Bernstorff, Jochen von (2007), "Non-State Actors in law-making and in the shaping of policy: On the legality and legitimacy of NGO participation in international law". Study for the preparation of the Konrad-Adenauer-Foundation's Conference on International Law 2007. Available at: https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_12358_2.

- pdf/4e2e1560-2408-8bfd-9f855dea3e38c200?version=1.0&t=1539663983878.
Last visited: 18 August 2019.
16. Carr, Indira & Outhwaite Opi, (2011), “non-Governmental Organisations (NGOS) Fighting: Corruption: Theory and Practice”. Available at: Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1739867>. Last visited: 18 August 2019.
 17. Carter, Joseph L.(2013), “Aiding Afghanistan; How Corruption and Western Aid Hinder Afghanistan’s Development”, *Foreign Policy Journal*.
 18. Charnovitz, Steve (2005), “Accountability of Nongovernmental Organizations (NGOs) in Global Governance”, *GWU Law School Public Law Research Paper* No. 145. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=716381>. Last visited: 18 August 2019.
 19. Cleveland, Margot. Favo, Christopher M. Frecka Thomas J. Owens, Charles L, (2009), “Trends in the International Fight against Bribery and Corruption”, *Journal of Business Ethics*, 90, pp. 199–244.
 20. Dattler, Raffaella (2016), “Not Without Us: Civil Society's Role in Implementing the Sustainable Development Goals”, *IPPF European Network*. Available at: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/319308/6-Not-without-us-civil-society-role-implementing-SDGs.pdf?ua=1. Last visited: 18 August 2019.
 21. Martens, Kerstin (2003), “Examining the (Non-) Status of NGOs in International Law”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 10, Issue. 2 Art, 1.
 22. Ramazani Ghavamabadi, Mohammad Hossein (2016), “Comparative study of the legal status of NGOs in Iran and France: from the establishment to work”, *Journal: Comparative Law Review*, Vol. 6, No. 2; pp.(s) 541 - 567 (In Persian).
 23. Rebasti Emanuele, Vierucci Luisa (2002), “A Legal Status for NGOs in Contemporary International Law?”. Available at: <https://esil-sedi.eu/wp-content/uploads/2018/04/VierucciRebasti-1.pdf>. Last visited: 18 August 2019.
 24. Smith, Daniel Jordan (2012), “AIDS NGOS and corruption in Nigeria”, *Health & Place*, Vol. 18, Issue 3, pp.475-480.
 25. Szporluk, M., (2009), ‘A Framework for Understanding Accountability of International NGOs and Global Good Governance’, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol.16, No.1, pp. 339–361.
 26. Tanzi, Vito, (1998), “Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures”, *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, pp.1-39.
 27. Thompson Theresa, Shah, Anwar (2005), “Transparency International’s Corruption Perceptions Index: Whose Perceptions Are They Anyway?”, *Discussion draft working paper*. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ShahThompsonTransparencyinternationalCPI.pdf>. Last visited: 18 August 2019.
 28. Trivunovic, Marijana (2011), “Countering NGO corruption: Rethinking the conventional approaches”, *Chr. Michelsen Institute (CMI) - U4 Issue, Anti-Corruption Resource Centre*, Available at: <https://www.u4.no/publications/countering-ngo-corruption-rethinking-the-conventional-approaches.pdf>. Last visited: 18 August 2019.

29. Weimer, Markus (2007), *Anti-Corruption and the Role of Chambers of Commerce and Business Associations*, Publisher: Chr. Michelsen Institute (In Persian).
30. Wouters Jan, Ryngaert Cedric (2012), Sofie Cloots, Ann, "The Fight Against Corruption in International Law", *Leuven Center for Global Governance Studies*, Working Paper No. 94. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2274775>. Last visited: 18 August 2019.

D) Document & Resolution

31. ECOSOC, UN Doc. E/2014/INF/5, 3 December 2014.
32. International Chamber of Commerce (ICC), ICC Rules on Combating Corruption, prepared by the ICC Commission on Corporate Responsibility and Anti-corruption, 2011.
33. Kosovo Assembly, "Declaration", 3 April 2014.
34. The Charter of the United Nations, signed on 26 June 1945 in San Francisco, entered into force on 24 October 1945.
35. United Nations Convention against Corruption (UNCAC), adopted 31 October 2003, entered into force: 14 December 2005.
36. World Economic Forum, Partnering Against Corruption Initiative (PACI); Signatory Code of Conduct.

E) Report

37. Freedom House, Combating Impunity: Transitional Justice and Anti-Corruption: Conclusions from Practitioners' Dialogues on Transitional Justice, 2014.
38. Human Rights Information and Documentation Systems (HURIDOCS), what is Monitoring, Vol. 1. By Manuel Guzman and Bert Verstappen, 2001.
39. Transparency International (TI), Civil Society Participation, Public Accountability and the UN Convention against Corruption, 2015.
40. Transparency International (TI), Corruption Perceptions Index, 2020.
41. Transparency International (TI), Global Corruption Barometer, 2017.
42. Transparency International (TI), Global Corruption Barometer, 2013.
43. Transparency International (TI), UNCAC and the participation of NGOs in the fight against corruption, 2008.
44. Transparency International (TI), Whistleblower Protection in the EU: Analysis of and Recommendations on the Proposed EU Directive, 2018.