

Principles Governing On Establishment of National Anti-corruption Agencies in the Islamic Republic of Iran by Use of Transnational Practices

(Type of Paper: Research Article)

Mahmud Hekmatnia¹, Saleh Amiri^{1*}

Abstract

Due to the complexity of the nature and manner of committing corruption-related crimes, mechanisms to combat these crimes also require special requirements. One of the most important of these mechanisms is the national anti-corruption institutions, which specialize in combating corruption and have been expanding in recent years. Based on the article with descriptive-analytical method and during a comparative advantage measurement, it can be claimed that the model of institutional unity is more compatible with the legal order of the Islamic Republic of Iran than institutional pluralism. Also, in designing the proposed single institution, the principles that have not been considered in the current anti-corruption institutions of the country should be considered. Among the most important of these principles is the immunity of the officials of the Anti-Corruption Institution, the independence of the institution in providing financial credits and its internal and external accountability.

Keywords

Permanence Principle, Principle of Mission, Accountability, United Nations Convention against Corruption, National Anti-Corruption Agency.

1. Prof Law Department of the Institute of Islamic Culture and Thought, Tehran, Iran.

Email: mh.hekmatnia@yahoo.com

2. PhD Candidate of Public International law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author). Email: Saleh.amiri@ut.ac.ir

Received: May 14, 2022- Accepted: September 11, 2022



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.

اصول حاکم بر تشکیل نهاد ملی مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران با بهره‌گیری از تجارب فراملی

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

محمود حکمت‌نیا^۱، صالح امیری^{۲*}

چکیده

نظر به پیچیدگی ماهیت و نحوه ارتکاب جرائم مرتبط با فساد، سازوکارهای مبارزه با این جرائم نیز اقتضات ویژه‌ای را طلب می‌کنند. از جمله مهم‌ترین این سازوکارها نهادهای ملی مبارزه با فساد هستند که به‌طور تخصصی به مبارزه با فساد می‌پردازند و در سالیان اخیر رو به گسترش بوده‌اند. بر مبنای نوشتار با روش تحلیلی-توصیفی و طی یک مزیت‌سنجی تطبیقی، می‌توان ادعا کرد که الگوی وحدت نهادی نسبت به تعدد نهادی با نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران سازگارتر است. همچنین در طراحی نهاد واحد پیشنهادی باید اصولی را که در نهادهای مبارزه با فساد فعلی کشور مورد توجه نبوده‌اند، مدنظر قرار داد. از جمله مهم‌ترین این اصول مصونیت مسئولان نهاد مبارزه با فساد، استقلال نهاد در تأمین اعتبارات مالی و پاسخگویی درون‌نهادی و برون‌نهادی آن است.

کلیدواژگان

اصل دوام، اصل مأموریت، پاسخگویی، کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد، نهاد ملی مبارزه با فساد.

۱. استاد گروه حقوق پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، تهران، ایران. Email: mh.hekmatnia@yahoo.com
۲. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل عمومی دانشگاه تهران، ایران، تهران (نویسنده مسئول). Email: Saleh.amiri@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۲/۲۴ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۲۰

مقدمه

امروزه بیش از ۱۵۰ نهاد تخصصی مبارزه با فساد در کشورهای مختلف جهان مشغول به فعالیت هستند (UNODC, 2020: 1). خاستگاه اولیه نهاد های تخصصی مبارزه با فساد از سال ۱۹۵۰ میلادی آسیای شرقی بود (UNODC, 2020: 3)، در نیمه دوم سده بیستم قریب به ۵۰ کشور جهان چنین نهادی را در ساختار سیاسی-حقوقی خود تأسیس کردند. در سال ۱۹۶۱ کنوانسیون آمریکایی مبارزه با فساد بر تأسیس نهاد مبارزه با فساد تأکید کرد (UNODC, 2020: 3) و در همان سال کنفرانس ضابطان قضایی تخصصی مبارزه با فساد که به ابتکار سازمان همکاری و توسعه اقتصادی تشکیل شده بود، در بیانیه‌ای به لزوم آموزش تخصصی و تجهیز مناسب ضابطان در امر مبارزه با فساد تأکید کرد (OECD, 2013: 19). متعاقباً کنوانسیون کیفری اروپایی مبارزه با فساد نیز در ماده ۱۹ خود بر وجود اشخاص و نهادهای تخصصی در زمینه مبارزه با فساد تأکید ورزید (CLCC, 1999: Art.19). در سال ۲۰۰۳ نیز کنوانسیون آفریقایی مبارزه با فساد بر لزوم مقابله تخصصی با مقوله فساد تأکید کرد (AUCPCC, 2003)

سرانجام در سال ۲۰۰۳ جامع‌ترین سند حقوقی بین‌المللی در زمینه مبارزه با فساد و پیشگیری از آن تصویب شد که متعاقباً ۱۸۷ کشور جهان از جمله جمهوری اسلامی ایران بدان ملحق شدند. بر مبنای کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد، دولت‌های عضو مکلفاند نهادهای ملی با رویکرد پیشگیری از فساد (UNCAC, 2003: Art.6) و آموزش مقابله با آن (UNCAC, 2003: Art.36) را در ساختار حقوقی خود بگنجانند. پاراگراف ۱۳ ماده ۴۶ از دولت‌های عضو می‌خواهد که در نظم حقوقی خود نهادهای مربوط به مبارزه با فساد را به‌گونه‌ای طراحی کنند که قادر به پاسخگویی به درخواست‌های معاضدت قضایی دوجانبه نیز باشد (UNCAC, 2003: Art.46.Prara 13). همچنین در ماده ۵۸ کنوانسیون نهادی برای نظارت بر تراکنش‌های مالی عواید حاصل از جرائم فساد در قالب واحد اطلاعات مالی پیش‌بینی شده است (UNCAC, 2003: Art.58). دفتر مبارزه با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد، در راهنمای تقنینی اجرای کنوانسیون که در سال ۲۰۰۶ منتشر کرد، این مهم را متذکر شده که تمامی سازوکارهای نهادی پیش‌بینی‌شده در کنوانسیون می‌تواند در قالب یک نهاد متمرکز تجلی یابد (UNODC, 2006: 21).

در این نوشتار ابتدا به این پرسش پاسخ خواهیم داد که کدام‌یک از الگوهای تعدد نهادی و نهاد واحد می‌توانند به شکل مناسب‌تری در ساختار سیاسی-حقوقی جمهوری اسلامی ایران به مسئله مبارزه با فساد بپردازند. پس از آن به بررسی اصولی که باید بر طراحی و کارکرد چنین نهادی حاکم باشد خواهیم پرداخت. در این زمینه اصول حاکم بر طراحی نهاد ملی مبارزه با فساد، اصول حاکم بر رهبری نهاد، اصول حاکم بر نیروی انسانی نهاد، اصول حاکم بر تأمین

مالی نهاد بررسی خواهد شد و در انتهای مباحث میزان انطباق ساختارهای موجود در جمهوری اسلامی ایران با اصول مذکور محل بحث خواهد بود.

تبیین ترجیح نهاد واحد ملی بر تعدد نهادی در مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران

از جمله مواردی که در ایجاد نهاد ملی مبارزه با فساد همواره در کشورهای گوناگون مورد بحث قرار گرفته است، آن است که آیا نهاد مذکور باید به صورت متمرکز و در قالب ساختاری متمرکز با مأموریت‌های متعدد ایجاد شود یا مأموریت‌های مربوط به امر مبارزه با فساد و پیشگیری از آن از جمله سنجش فساد، آموزش در زمینه مبارزه با فساد، مقابله قضایی با فساد، ردیابی و مصادره اموال فساد و سایر موارد مرتبط باید در بستر مأموریت‌های دستگاه‌های گوناگون تعریف شود.

امروزه نهادهای متعددی در جمهوری اسلامی ایران متولی بخشی از امر مبارزه با فساد هستند. سازمان بازرسی کل کشور به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری^۱، صرفاً آن بخش از موارد فساد را بررسی می‌کند که تخطی از قانون محسوب می‌شوند؛ تعریفی از فساد که با مفهوم آن در ادبیات حقوقی روز دنیا همخوانی ندارد و فسادهای قانونی^۲ را شامل نمی‌شود. دیوان محاسبات صرفاً تخلفات از هزینه کرد بودجه عمومی کشور را مدنظر قرار می‌دهد^۳، این در حالی است که بخش عظیمی از منابع مالی مرتبط با پرونده‌های فساد ذیل سازوکارهای مندرج در قوانین بودجه قرار نمی‌گیرند.

سایر دستگاه‌های متولی مبارزه با فساد نیز از ضعف ساختاری رنج می‌برند و سازوکار اجرایی لازم در این زمینه را ندارند. برای مثال در ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی صرفاً دبیرخانه سازوکار منظمی دارد، آن هم بدون آنکه قانونی لازم‌الاجرا از فعالیت آن پشتیبانی کند.^۴ دبیرخانه شورای مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد نیز هیچ‌گونه امکان عملیاتی برای مبارزه با فساد و پیشگیری از آن را دارا نیست. البته حتی در صورت ترجیح الگوی تعدد نهادی، یکی از معیارهایی که برای سنجش میزان کارایی الگو باید استفاده شود، میزان عدم تداخل وظایف آن نهاد با سایر نهادهای مشابه و به عبارت بهتر پرهیز از موازی کاری است. از این رو حتی اگر الگوی تعدد نهادی در یک کشور مستقر شود، این امر نباید به تعرض حدود و ثغور ماهیت نهادهای موازی در شرح وظایف یکدیگر منجر شود، زیرا در

۱. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۶۰، ماده ۱.

2. Legal Corruption

۳. قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، ماده ۱.

4. <http://nezarat.gov.ir/portal/home/>

بدترین حالت به ناکارآمدسازی نهادها و در کم‌ضررترین حالت موجب رقابت ناسالم مابین آنان منجر می‌شود. از دیگر سو نهاد واحد نیز زمانی می‌تواند کارآمد تلقی شود که از نظر نیروی انسانی و منابع مالی به شکل مناسبی تجهیز شده باشد، در غیر این صورت گاه برآیند نهادهای متعدد در کشورهای گوناگون به لحاظ دسترسی به منابع مالی متعدد، عملکرد بهتری را از خود نشان داده‌اند (UNODC, 2020: 9). در مجموع ترجیح تقسیم مأموریت‌ها بین نهادهای متعدد یا تفویض آن به نهادهای واحد، بسته به کفایت سازوکارهای قانونی موجود در کشور برای مبارزه با فساد دارد. برای مثال در برخی کشورها حمایت کافی از مقام تعقیب‌کننده جرم به‌طور کلی حتی در قانون اساسی نیز گنجانده شده است (CFRB, 1988: Art.128) و در برخی دیگر از کشورها اختیارات مقام تعقیب در زمینه جرائم فساد کارایی لازم را نداشته است، از این رو سازوکارهای مناسب تخصصی مربوط به جرائم فساد یا در دل دادستانی‌ها ایجاد شده^۱ یا به نهاد ملی مبارزه با فساد اختیار تعقیب نیز داده شده است^۲ تا به نحوه کارآمدتر به انجام مأموریت‌های خویش بپردازند.

حال باید به این پرسش پاسخ داد که با توجه به نظم سیاسی_حقوقی حاکم بر ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران، وضعیت کنونی تعدد نهادی برای مبارزه با فساد در کشور الگوی کارآمدی است یا باید به طراحی نهاد ملی در این زمینه اندیشید؟ در ادامه و با این رویکرد مزایا و معایب هر دو الگو را بر خواهیم شمرد:

۱. مزیت‌سنجی الگوی تعدد نهادی

از مهم‌ترین نکاتی که در خصوص نهاد مبارزه با فساد باید مدنظر قرار گیرد، تأمین مناسب منابع مالی و انسانی است. در الگوی تعدد نهادی، تجمیع منابع مالی و انسانی نهادهای گوناگون موجب برطرف کردن مناسب نیازهای ساختار مبارزه با فساد می‌شود. نهادهای مختلف احتمالاً در این حالت می‌توانند دسترسی مناسب‌تری به نیروهای متخصص داشته باشند. همچنین با تقسیم وظایف نهادهای مذکور که بعضاً به‌صورت مجزا به یکی از قوای سه‌گانه منتسب می‌گردند، نوعی توازن بین قوای سه‌گانه در امر مبارزه با فساد حاکم می‌شود و پذیرش نهادها را با این تقسیم کار در بین ساختارهای مختلف تقنینی، اجرایی و قضایی بالا می‌برد.

چنین الگویی چون به هماهنگی بین نهادی قوی نیاز دارد، مناسب کشورهایی است که ساختارهای قانونی نهادینه‌شده‌ای بر مبنای درجه بالایی از حاکمیت قانون دارند. به‌طور معمول در چنین کشورهایی نهادهای گوناگون در ساختار حقوقی به‌خوبی با یکدیگر کار می‌کنند و هر

1. Look At: Jordan, Integrity and Anti-Corruption Law, No. 13 of 2016, art. 17, And Fluri and Badrack, eds., Anti-Corruption Measures in Ukraine after the Revolution of Dignity, pp. 12-13

2. Look At: Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009, part II, sect. 5 (6), And United Kingdom, Serious Fraud Office, "SFO historical background and powers". Available at www.sfo.gov.uk/.

نهاد وظایف خود را به خوبی انجام می‌دهد. در چنین کشورهایی وجود یک نهاد هماهنگ‌کننده بین نهادهای مبارزه با فساد گوناگون کفایت می‌کند^۱ و نیازی به تمرکز وظایف در یک نهاد مرکزی وجود ندارد.

۲. مزیت سنجی الگوی تک‌نهادی

وجود نهاد واحد ملی در زمینه مبارزه با فساد، هم در بعد داخلی و هم در بعد بین‌المللی تکلیف متولی مبارزه با فساد در یک کشور را مشخص می‌کند. در بعد داخلی این الگو منجر به الزام به پاسخگویی نهاد متولی می‌شود و امکان فرافکنی مسئولیت بر دوش دیگری را در مابین نهادهای موازی سلب می‌کند. در زمینه بین‌المللی نیز تکلیف نهادهای مشابه را در دیگر کشورها برای ارتباط با یک کشور مشخص می‌کند و تعاملات مربوط به معاضدت‌های قضایی فراملی را در استرداد دارایی‌های ناشی از فساد و یا در زمینه استرداد مرتکبان جرائم فساد مشخص می‌کند. همچنین نهاد واحد می‌تواند ابزارهایی مانند سنجش و آموزش فساد را مستقیماً به ضابطان تخصصی خود در زمینه مقابله یا نیروهای مرتبط با پیشگیری منتقل کند. بسیاری از کارشناسان معتقدند که تعدد نهادی کارایی نهاد ملی مبارزه با فساد را کاهش می‌دهد و به برخورد جزیره‌ای غیرمؤثر در زمینه مبارزه با فساد منجر می‌شود (Quah, 2009: 10).

۳. الگوی مناسب جمهوری اسلامی ایران، تعدد نهادی یا وحدت نهادی

در جمهوری اسلامی ایران نهادهای متعددی در زمینه مبارزه با فساد یا پیشگیری از آن مشغول به فعالیت هستند. شورای مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد که دبیرخانه آن در وزارت دادگستری مستقر است، طبق بند ۱۲ ماده ۳ آیین‌نامه خود^۲ وظیفه نظارت و پیگیری مستمر بر اجرای مفاد کنوانسیون و ارزیابی آن را بر عهده دارد و باید طبق بند ۳۸ آیین‌نامه مذکور، در فرایند مرور اجرای تعهدات منبث از کنوانسیون در جمهوری اسلامی ایران تلاش کند که گزارش دهی مناسبی در خصوص نهادهای ملی مبارزه با فساد و پیشگیری از آن به دبیرخانه کنوانسیون ارائه کند؛ مأموریتی که با توجه به سردرگمی نهادی موجود در زمینه مبارزه با فساد در کشور، احتمالاً اجرای آن با دشواری روبه‌رو خواهد شد. ستاد هماهنگی مبارزه

۱. برای نمونه درباره نهاد هماهنگ‌کننده کشور انگلستان ر.ک: <https://www.ukanticorruptioncoalition.org>

شایان ذکر است که براساس رتبه‌بندی سال ۲۰۲۱ سازمان شفافیت بین‌الملل، انگلستان در شاخص ادراک

فساد رتبه ۱۱ را با نمره ۷۸ از ۱۰۰ در بین کشورهای جهان کسب کرده است. برای اطلاعات بیشتر ر.ک:

<https://www.transparencv.org/en/cpi/2021>

۲. آیین‌نامه مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، ۱۳۹۲، هیأت وزیران، ماده ۳.

۳. همان

با مفاسد اقتصادی با دبیرخانه مستقر در ریاست جمهوری^۱، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور^۲، شورای عالی مبارزه با پولشویی^۳، مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد، کمیته پیگیری آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه^۴، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات^۵، فراکسیون مبارزه با مفاسد اقتصادی مجلس شورای اسلامی^۶، مرکز اطلاعات مالی، کمیته‌های سلامت اداری و صیانت از حقوقی مردم و... بخشی از نهادهای متولی مبارزه با فساد اقتصادی و پیشگیری از آن در کشورند. بر این اساس می‌توان نهادهای عمومی‌تری را که مبارزه با فساد به‌عنوان بخشی از مأموریت آنها قرار دارد، افزود. از جمله سازمان بازرسی کل کشور^۷، معاونت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم قوه قضائیه^۸، اداره کل امور بین‌الملل قوه قضائیه^۹ و پلیس بین‌الملل نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران را افزود. نهادهای مذکور به طرز فزاینده‌ای در قوای سه‌گانه در حال افزایش هستند، اما کارایی و ناکارایی آنها باید به‌طور جدی بررسی شود.

رتبه جمهوری اسلامی ایران در شاخص ادراک فساد در سال ۲۰۲۱ توسط سازمان شفافیت بین‌الملل ۱۵۰ از بین ۱۸۰ کشور تعیین شده است. همچنین کشورمان در زمینه توفیق در کاهش ادراک فساد براساس این تقسیم‌بندی، نمره ۲۵ را از ۱۰۰ کسب کرده است و با کشور گواتمالا در یک جایگاه ایستاده است (Transparency, 2021; CPI). این در حالی است که برخی کشورهای همسایه جمهوری اسلامی ایران توانسته‌اند جایگاه مناسبی را در این رتبه‌بندی جهانی کسب کنند، به طوری که قطر رتبه ۳۱ و امارات متحده عربی رتبه ۲۴ (Transparency, 2021; CPI) را توسط سازمان مزبور کسب کرده‌اند. اگرچه شاید در بادی امر انتقاداتی به شیوه رتبه‌بندی مذکور وارد آید، به هر روی مقبولیت جهانی این رتبه‌بندی موجب شده است تا یکی از ملاک‌های انتخاب کشور مقصد توسط سرمایه‌گذاران خارجی قلمداد شود.

به هر روی در حالت فقدان سازوکار سنجش فساد در داخل کشور، اجمالاً با اندکی تغییر شاید بتوان این رتبه‌بندی را ملاک توفیق کشور در مبارزه با فساد قرار داد و این پرسش را مطرح کرد که چرا علی‌رغم تعدد نهادهای متولی در زمینه مبارزه با فساد و پیشگیری از آن،

1. Look at: <http://nezarat.gov.ir/>

۲. این شورا در اجرای ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران تشکیل شده است.

۳. این شورا حسب ماده ۴ قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶ با ریاست وزیر امور اقتصاد دارایی تشکیل شد.

۴. آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه مصوب ۱۳۹۲ که به استناد ماده ۳۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ۱۳۹۰ تصویب شد.

5. Look at: <https://dotic.ir/cat/123>

۶. این فراکسیون در سال ۱۳۹۵ تأسیس شد.

7. Look at: <https://www.bazresi.ir/>

8. Look at: <http://scpd.eadl.ir/>

9. Look at: <https://bia-judiciary.eadl.ir/>

جمهوری اسلامی ایران نتوانسته است به وضعیت نسبی مطلوب در این زمینه دست یابد؟ اگرچه می‌توان پاسخ‌های گوناگونی به این پرسش داد، به نظر می‌رسد از منظر مورد بحث نوشتار حاضر بتوان به این نکته اشاره کرد که تعدد نهادهای موازی مبارزه با فساد در کشور الگوی موفق در جمهوری اسلامی ایران نبوده است. ساختار سیاسی_حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران که در قانون اساسی کشور پیش‌بینی شده است، با هیچ کشوری در جهان شبیه نیست. پیچیدگی این ساختار موجب می‌شود که تعیین جایگاه نهادها مضاف به آن نیازمند مذاقه و بررسی کارشناسی باشد. چنین غیرمنظم بدون آمایش کلی ساختار نهادهای مبارزه با فساد در این ساختار، به عدم مشاهده برون‌داد مناسب در زمینه مبارزه با فساد منجر شده است. از طرفی چنانکه ذکر شد، تعدد نهادی مناسب کشورهایی است که شاخص حاکمیت قانون در آنان بالا بوده و ساختار حقوقی از قدمت کافی برای ایجاد هماهنگی حقوقی بین نهادهای موازی برخوردار باشد. به عبارتی بهتر در ساختار حقوقی ما باید مناسبات قانونی مناسب برای تبعیت قوای سه‌گانه از سیاست‌های ضدفساد نهادهای متولی وجود داشته باشد تا به کارایی این نهادها امیدوار بود. صرف عضویت افراد از قوای سه‌گانه در یک شورا در صورت فقدان بسترهای قانونی نمی‌تواند به فراقوه‌ای کردن ساختار مبارزه با فساد در کشور منجر شود.

ایراد دیگر تعدد نهادی آن است که تعدد متولی مبارزه با فساد «پاسخگویی» را تضعیف می‌کند، زیرا هر نهاد می‌تواند انجام وظایف منتسب به خود را در حیطه دیگری قلمداد کند و از پاسخگویی در زمینه میزان توفیق در وظایف محوله امتناع ورزد.

به نظر می‌رسد ضعف در تبیین مفهوم فساد در نظم حقوقی ایران، به ضعف در طراحی نهادهای ملی مبارزه با فساد منجر شده است. در حالی که در تجارب روز نظام‌های کیفری در دنیا سازوکارهای واحدی وجود دارند که به جای تمرکز بر مرتکبان جرائم فساد، دارایی‌های ناشی از فساد را هدف قرار می‌دهند و با سرعت و دقت بسیار زیادی به ردیابی و توقیف و مصادره آن می‌پردازند^۱، تعدد نهادهایی با سیاست‌های قدیمی در امر مبارزه با فساد در کشور، به ناکارایی آنان منجر شده است. از سوی دیگر گسترش آیین‌نامه‌ای برخی از این نهادها که اغلب صورت شورایی دارند موجب شده است تا نتوانند برای هماهنگی بین خود مبنای قانونی قابل اتکایی بیابند. بر تمامی اینها باید انحصار مفهوم فساد در قید قانونی را از جمله دیگر ضعف‌های تضعیف‌کننده کارکردی نهادهای مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران دانست.

در نتیجه آشفتگی نهادهای متعدد مبارزه با فساد که خود ناشی از نبود «سند ملی مبارزه با فساد» در کشور است، به اختلال جدی در امر مبارزه با فساد در کشور منجر شده است. با این توضیحات و با توجه به ساختار حقوقی_سیاسی کشور، به نظر می‌رسد تبعیت از

الگوی نهاد واحد ملی مبارزه با فساد در صورت برخورداری از حمایت‌های قانونی، تجهیز مناسب مالی و نیروی انسانی و همچنین جایگذاری مناسب، بتواند توفیقات به‌مراتب بهتری را در زمینه پیشگیری از فساد و مقابله با آن کسب کند.

در ادامه می‌کوشیم به این مسئله پاسخ دهیم که چه اصولی باید بر تأسیس و مأموریت‌های نهاد ملی مبارزه با فساد حاکم شود.

اصول حاکم بر طراحی نهاد ملی مبارزه با فساد

در سال ۲۰۱۲، به ابتکار دفتر مبارزه با جرم مواد مخدر سازمان ملل متحد^۱، برنامه توسعه سازمان ملل متحد^۲ و کمیسیون امحای فساد اندونزی^۳ نشست با حضور متخصصان کشورهای مختلف جهان در زمینه «اصول حاکم بر نهادهای مبارزه با فساد ملی» برگزار شد. در بیانیه پایانی نشست مذکور، اصول شانزده‌گانه‌ای به‌منظور استقرار نهادهای ملی مبارزه با فساد تدوین و توصیه شد.^۴ اصول مذکور را می‌توان در پنج دسته اصول حاکم بر ماهیت نهاد، اصول مرتبط با رهبری نهاد، اصول مرتبط با نیروی انسانی نهاد، اصول مرتبط با تأمین مالی نهاد و اصول مرتبط با نظارت بر نهاد دسته‌بندی کرد. در ادامه به تشریح و تبیین این اصول خواهیم پرداخت.

۱. اصول حاکم بر ماهیت نهاد

در بیانیه جاکارتا بخشی از اصول شانزده‌گانه مرتبط به ساختار خود نهاد ملی مبارزه با فساد هستند که باید در طراحی آن مدنظر قرار گیرند. اصل مأموریت، اصل تشریک مساعی و اصل دوام در این دسته از اصول جای می‌گیرند.

الف) اصل مأموریت^۵

در خصوص این اصل در بیانیه مذکور آمده است: «نهادهای ملی باید مأموریت‌ها و وظایف واضحی برای مقابله با فساد از طریق پیشگیری، آموزش، افزایش آگاهی، تحقیق و پیگرد قانونی داشته باشند، چه از طریق یک نهاد و چه از طریق چند نهاد که به نحو مقتضی با یکدیگر هماهنگ شده‌اند» (Jakarta, 2012: Rec.1).

1. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)
2. United Nations Development Programme (UNDP)
3. Corruption Eradication Commission (KPK) Indonesia
4 Look at: Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies, Jakarta, 26-27 November 2012, Available at: https://www.unodc.org/documents/corruption/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf
5. Mandate principle

تجارب کشورهای گوناگون نشان داده است که بسیاری از نهادهای ملی با گستره‌ای وسیع از مأموریت‌هایی مواجهند که اختیارات کافی برای انجام آنها ندارند. به عبارتی بهتر وظایف، اختیارات و ابزارها همخوانی لازم را با یکدیگر نداشته و در راستای هم تعریف نشده‌اند. برای نمونه در بسیاری از نهادهای مبارزه با فساد در کشورها، تکلیف «شفاف‌سازی دارایی‌های مقامات عمومی»^۱ در شرح وظایف پیش‌بینی شده است، اما نهاد مذکور توان اجبار مقامات عمومی به شفاف‌سازی دارایی‌های خود را ندارد (UNODC, 2020: 8). در اختیار قرار دادن منابع و اختیارات کافی نشان از قاطعیت اراده سیاسی کشور برای انجام مأموریت‌های نهاد ملی دارد. نمی‌توان کشف فساد را به نهادی واگذار کرد، اما ضابطان قضایی آموزش‌دیده را برای تعقیب موارد در اختیار آن قرار نداد. شکل ایده‌آل شفاف‌سازی مأموریت‌ها^۲ و اختیارات مرتبط با آن استفاده از سازوکار تقنینی برای تبیین این امر است. چنانکه گفتیم، شوراها را تشکیل شده بر مبنای آیین‌نامه در کشور، از آنجا که اختیارات مصرح قانونی را دارا نیستند و نمی‌توانند به‌صورتی فراقوه‌ای به انجام مأموریت‌های خود بپردازند، صرفاً توهم کفایت سازوکارهای مبارزه با فساد را ایجاد می‌کنند، بدون آنکه کارکرد مؤثری در این زمینه داشته باشند؛ امری که به‌مراتب از نبود این شوراها آسیب‌زایی بیشتری را در پی خواهد داشت.

ب) اصل تشریک مساعی^۳

بیانیه جاکارتا در خصوص این اصل اذعان می‌دارد: «نهادهای ملی مبارزه با فساد نباید به‌صورت انتزاعی عمل کنند. این نهادها باید در تعامل با نهادهای دولتی، جامعه مدنی، بخش خصوصی و سایر ذی‌نفعان از جمله در قالب همکاری‌های بین‌المللی به انجام وظایف خود بپردازند» (Jakarta, 2012: Rec.1).

اگرچه این اصل بیشتر در زمینه الگوی چند نهادی کاربرد دارد، در صورت وجود نهاد ملی واحد مبارزه با فساد نیز قابلیت اعمال آن برقرار خواهد بود (UNODC, 2020: 13). نهاد ملی باید در بحث آموزش با نهادهای متوالی آموزش مانند وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری یا حتی صداوسیما کشور در ارتباط مداوم باشد؛ در بحث سنجش میزان فساد با نهادهایی که سازوکارهای آمایش و سنجش آماری تخصصی را دارند، تعامل کند و با واحدهای دادستانی ارتباط مستمر داشته باشد.

در بحث بین‌المللی نیز این نهاد حسب فصل چهارم و پنجم کنوانسیون مبارزه با فساد^۴ باید

1. Asset disclosure
2. Clear Mandate
3. Collaboration Principle

۴. فصل چهارم کنوانسیون در خصوص همکاری‌های بین‌المللی است و فصل پنجم نیز به مقوله استرداد دارایی‌های ناشی از فساد می‌پردازد. نگاه کنید به:

توانایی تعامل و ردوبدل کردن مکاتبات مربوط به استرداد مرتکبان جرائم فساد، معاضدت‌های قضایی مربوط و استرداد دارایی‌های ناشی از فساد را داشته باشد. (IPCL, 2015: Art.7) الگوی وحدت نهادی این مزیت را دارد که به راحتی توسط دیگر کشورهای مخاطب، درخواست‌های احتمالی به رسمیت شناخته می‌شود و از سردرگمی آنان جهت تعیین مرجع صالح می‌کاهد. به بحث تشریک مساعی باید اهمیت رابطه بین نهاد ملی مبارزه با فساد و جامعه مدنی را نیز افزود.^۱ ارتباط دوسویه نهادهای ملی و جامعه مدنی می‌تواند به بهبود ادراک فساد در جامعه منجر شود و احساس وجود اراده سیاسی جدی در زمینه مبارزه با فساد را در بین آحاد جامعه ایجاد کند.

ج) اصل دوام^۲

در خصوص این اصل در بیانیه جاکارتا آمده است: «نهادهای ملی مبارزه با فساد باید منطبق بر اصول بنیادین حقوقی هر کشور و در قالب سازوکارهای تقنینی متقن مانند قانون اساسی یا قوانین خاص تشکیل گردند تا بدین نحو تداوم حیات آنان تضمین شود» (Jakarta, 2012: Rec.1). اصل دوام تلاشی است برای محافظت از موجودیت نهاد مبارزه با فساد در برابر فشارهای مقامات سیاسی ذینفع در جرائم فساد (Chene, 2013: TI). فساد به خاطر عواید مالی سرشاری که نصیب مرتکبان خود می‌کند، قدرت اعمال نفوذ زیادی را به آنان اعطا می‌کند. مضاف بر آنکه مرتکبین جرائم فساد علی القاعده از مقامات عمومی و در بعضی سطوح مقامات سیاسی‌اند. قدرت مالی و سیاسی مذکور به خصوص در صورت موفق بودن نهاد ملی مبارزه با فساد، ممکن است به صورت تلاش به منظور حذف کلی نهاد یا ایجاد اختلال در ساختار آن تجلی یابد. از همین روست که کشورها می‌کوشند نهادهای ملی مبارزه با فساد خود را با قوانین مستحکم حمایت کنند. کارشناسان سازمان ملل در برخی از موارد برای جلوگیری از بروز این وضعیت و در صورت وجود ظرفیت در نظم حقوقی داخلی کشورها، توصیه می‌کنند که در قوانین خاص به منظور اصلاح ساختار نهاد ملی مبارزه با فساد، آستانه رأی بالاتری در مراجع تقنینی در نظر گرفته شود. (UNODC, 2020: 21) این آستانه رأی از ایجاد لابی‌های پارلمانی برای تغییر مغرضانه ساختار نهاد ملی مبارزه با فساد جلوگیری می‌کند.

یکی دیگر از آسیب‌های جدی متصور در تشکیل نهادهای آیین‌نامه‌ای در امر مبارزه با فساد، احتمال جدی عدم رعایت اصل دوام در آنان است. تشکیل چنین نهادهایی اگرچه از حیث عدم نیاز به رعایت تشریفات قانونگذاری سهل می‌نماید، اما به همین نسبت نیز انحلال آنان با سادگی بیشتری صورت می‌پذیرد و این تزلزل بی‌شک بر کارکرد آنان مؤثر است.

United Nation Convention Against Corruption, 2003. Chapter 4 and Chapter 5

۱. ر.ک: قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۳، ماده ۱۱

2. Permanence Principle

د) وضعیت جمهوری اسلامی ایران در زمینه اصول حاکم بر ماهیت نهاد ملی مبارزه با فساد به نظر می‌رسد که در نظم حقوقی ایران، اصل مأموریت در برخی نهادهای مرتبط با مبارزه با فساد مورد توجه بوده و عملکرد آنان بر مبنای قانون تشریح شده است.^۱ در خصوص اصل دوام نیز نهادهایی مانند سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات، از پشتوانه تقنینی کافی در اصول بنیادین حقوقی کشور برخوردارند.^۲ اگرچه نهادهای مذکور به صورت جامع و مانع تمامی اشکال مرتبط با جرائم فساد را شامل نمی‌شوند، بلکه با ابزارهای اختصاصی خود برخی از صور فساد را مورد توجه قرار می‌دهند. در زمینه اصل تشریک مساعی اما وضعیت موجود کمی پیچیده‌تر است. ساختارهای موجود برای نیل به اهداف این اصل رویکردی کدخدامنشانه را اتخاذ کرده‌اند و با تشکیل شوراهای متعدد متشکل از نمایندگان قوای سه‌گانه سعی در ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های متولی فساد داشته‌اند؛ رویکردی که به جای ایجاد اقتدار عمودی قانون محور که لازمه مبارزه با فساد است، به رایزنی‌های افقی ناکارآمد بین دستگاهی بسنده می‌کند.

۲. اصول حاکم بر رهبری^۴ نهاد

این اصول به منظور صیانت از مسئولان نهادهای ملی مبارزه با فساد توصیه می‌شوند. همان استدلالاتی که لزوم صیانت از کلیت نهاد ملی مبارزه با فساد را تبیین می‌کند، در خصوص مسئولان این نهادها نیز می‌تواند صادق باشد. مسئولان نهادهای ملی مبارزه با فساد باید از فشارهای سیاسی به دور باشند تا بتوانند استقلال خود را حفظ کرده و برای بقای خود تن به سازش‌های نابجا در زمینه مرتبط با فعالیتشان ندهند. این اصول در سه زمینه انتصاب مسئول نهاد، استمرار فعالیت وی و شیوه عزل او جاری خواهد بود.

الف) انتصاب مسئول نهاد مبارزه با فساد^۵

«مسئولان نهادهای ملی باید از طریق فرایندی منصوب شوند که مواضع غیرسیاسی، بی‌طرفی،

۱. ر.ک: قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۶۰، مجلس شورای اسلامی، همچنین قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، مجلس شورای اسلامی

۲. ر.ک: اصل ۵۵ و اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۳. ر.ک: آیین‌نامه مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، ۱۳۹۲، شماره ۴۷۹۱۸/ت/۱۹۰۸۴۹ ه و همچنین: ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی که حتی در سطح مقررات نیز از

سازوکارهای قانونی لازم بهره‌مند نیست:

<http://nezarat.gov.ir/portal/home/?generaltext/165066/343826/%D9%85%D8%B9%D8%B1%D9%81%DB%8C-%D8%B3%D8%AA%D8%A7%D8%AF/>

4. Leadership

5. Appointment

عدم انتفاع، پایبندی اخلاقی و شایستگی آنها را تضمین کند» (Jakarta, 2012: Rec.1). فرایند انتخاب مسئول نهاد مبارزه با فساد لزوماً باید غیرسیاسی^۱ باشد. درهم تنیدگی نظام دیوان سالاری و نظام سیاسی همواره از موارد مخل شایسته سالاری است. نهاد ملی مبارزه با فساد نهادی تخصصی است که اداره آن نیازمند دانش فنی مکفی است. انتصابات سیاسی نمی تواند ملاحظات این چنینی را برآورده سازد. مضاف بر آنکه انتصاب سیاسی در نتیجه به وامدار کردن رهبری نهاد به جریان های غالب سیاسی منجر می شود و بی طرفی وی را مخدوش می کند. مشخص کردن عدم گرایش های سیاسی مسئول نهاد، می تواند از طریق بررسی سوابق وی، عدم عضویت نامبرده در احزاب سیاسی (COB, 2008: Art.31) و عدم مداخله وی در تأمین مالی احزاب احراز شود. (CON, 2015: Art.238) این وضعیت باید در طول دوران تصدی نیز ادامه یابد. بی طرفی^۲ و عدم انتفاع^۳ از دیگر خصوصیات است که باید در مسئول نهاد مبارزه با فساد احراز شود، زیرا در بسیاری از نهادهای ملی وظایف نهاد شبه قضایی است و بدیهی است که در این موارد رعایت اصول انصاف بی طرفی و عدم ذی نفع بودن مسئول نهاد را اقتضا می کند (JIAL, 2016: Art.6). همچنین مسئول نهاد به عنوان یک مقام عمومی مشمول موارد حاکم بر مدیریت تعارض^۴ منافع نیز می شود. مؤلفه دیگری که باید در انتخاب مسئول نهاد مدنظر قرار گیرد، شایستگی^۵ است. کشورهای مختلف گستره وسیعی از معیارها را برای احراز شایستگی مسئول نهاد به عنوان پیش شرط در قوانین ذکر کرده اند. از تحصیلات و سوابق کاری مرتبط گرفته تا حتی در بعضی موارد وضعیت صحت سلامت جسمانی و تسلط کامل بر زبان رسمی کشور (LNAC, 2015: Art.6). تحصیلات و سوابق کاری مرتبط مهم ترین معیار برای احراز شایستگی هستند.

مسئول نهاد به عنوان شاخص ترین معرف نهاد، باید اصول بنیادین اخلاقی^۶ را رعایت کند و بدان ها پایبند باشد. از آنجا که این معیار کیفی ممکن است به عنوان مستمسکی جهت ایجاد اختلال در انتصاب افراد صالح توسط جریان های سیاسی ذی نفوذ قلمداد شود، معیارهای مذکور باید مبتنی بر قانون و شاخص های عینی باشد (SIPC, 2020: Art.7). برای مثال سابقه محکومیت کیفری قطعی می تواند دلیلی بر عدم رعایت اصول اخلاقی توسط نامبرده باشد.

معیار عمده دیگر این است که مسئول نهاد هم در بین مردم آحاد جامعه مقبولیت داشته باشد و هم بین مقامات عمومی رسمی (UNODC, 2020: 26). عدم مقبولیت عمومی مسئول نهاد و انتخاب سیاسی او به بی اعتمادی به عملکرد کلی نهاد ملی مبارزه با فساد منجر خواهد شد و تأثیری بر بهبود وضعیت ادراک فساد در جامعه نخواهد گذاشت.

1. Apolitical Stance
2. Impartiality
3. Neutrality
4. Conflict of Interest
5. Competence
6. Integrity

مهم‌ترین معیاری که کارشناسان دفتر مبارزه با جرم و مواد مخدر، کارشناسان برنامه توسعه سازمان ملل متحد و همچنین متخصصان کشورهای بر آن تأکید کرده‌اند (UNODC, 2020: 26)، «انتخاب مسئول نهاد به صورت فرایندی»^۱ است. انتخاب مسئول نهاد باید به صورت باز^۲، شفاف^۳، رقابتی^۴ و مشارکتی^۵ صورت پذیرد. در لیتوانی که بر اساس رتبه‌بندی سال ۲۰۲۱ سازمان شفافیت رتبه خوبی در رده‌بندی شاخص ادراک فساد دارد، کاندیداهای تصدی مسئولیت نهاد در صورت واجد بودن شرایطی که از پیش تعیین شده‌اند، برای شرکت در فرایند انتخاب ثبت‌نام می‌کنند، سپس توسط کارشناسان متخصص احراز صلاحیت تخصصی می‌شوند و آنگاه برای مصاحبه به شورای امنیت ملی و سپس هیأت وزیران معرفی می‌گردند. در پایان حکم انتصاب توسط پارلمان صادر خواهد شد.^۶ در اسلوانی نیز، داوطلبان می‌توانند به صورت آزادانه برای تصدی مسئولیت نهاد ملی مبارزه با فساد ثبت‌نام کنند و صلاحیت آنان توسط مجمعی که متشکل از اعضای پارلمان، دولت، سمن‌های فعال در زمینه مبارزه با فساد و شورای مستقل قضایی آن کشور است بررسی و پس از انتخاب توسط شورا، ابلاغ مربوطه توسط رئیس‌جمهور صادر می‌شود.^۷ در برخی کشورها، پس از فراخوان عمومی جهت کاندیداتوری تصدی ریاست نهاد، تصمیم‌گیری در خصوص انتخاب گزینه اصلح، توسط شوراهایی متشکل از نمایندگان بخش دولتی، بخش خصوصی و نهادهای مدنی صورت می‌پذیرد و ابلاغ به‌طور معمول توسط بالاترین مقام رسمی کشور صادر می‌شود.^۸ در برخی کشورها هیأت امنایی که در معرفی آنان حتی انجمن اتحادیه‌های مطبوعاتی نیز نقش دارند، توسط پارلمان انتخاب می‌شود و آنگاه هیأت امناء از بین کاندیداهایی که آزادانه ثبت‌نام کرده‌اند، ریاست نهاد را انتخاب می‌کنند (UNODC, 2020: 30).

در مواردی در برخی کشورها قریب به ۶۰۰ کاندیدا در ثبت‌نام اولیه برای تصدی ریاست نهاد ملی مبارزه با فساد شرکت می‌کنند و پس از گذراندن آزمون‌های تخصصی و آزمون روانشناسی، ده کاندیدا برای انتخاب به پارلمان معرفی می‌گردند و در نهایت رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس کشور ابلاغ مسئول نهاد ملی مبارزه با فساد را امضا می‌کند (OECD, 2013: 29). مقبولیت رئیس نهاد توسط تمامی جریان‌های سیاسی عمده کشور، تضمینی بر عدم سوگیری‌های سیاسی وی خواهد بود. در کشورهایی که احزاب در ساختار سیاسی نقش عمده‌ای دارند، در برخی موارد تأیید

1. Appointment through a process

2. Open

3. Transparent

4. Competitive

5. Participatory

6. Look at: Latvia, Law on the Corruption Prevention and Combating Bureau (2012), sect. 4.

7. Look at: Slovenia, Integrity and Prevention of Corruption Act, art. 9; and CAC/COSP/WG.4/2014/2, para. 61.

8. Look at: Burkina Faso, Organic Law No. 082-2015/CNT, arts. 33–34.

حزبی که اقلیت سیاسی را نمایندگی می‌کند، برای انتصاب مسئول نهاد مبارزه با فساد ضروری است^۱ تا به این وسیله بی‌طرفی وی برای آحاد جامعه احراز شود.

ب) استمرار فعالیت مسئول نهاد^۲

طبق بیانیه جاکارتا، «در صورت تعلیق، برکناری، استعفا، بازنشستگی یا پایان تصدی، کلیه اختیارات رئیس نهاد ملی طی مدت معقولی تا تعیین رئیس جدید نهاد، طبق قانون باید به یکی از مقامات مربوطه در درون خود نهاد ملی تفویض می‌شود» (Jakarta, 2012, Recommend 1). اصل استمرار این مهم را دنبال می‌کند که وقفه‌های زمانی مابین تعویض مسئولان نهاد، مورد سوءاستفاده ذینفعان احتمالی قرار نگیرد. همچنین امکان تعیین سرپرستان موقتی که اصول مربوط به فرایند انتخاب را طی نکرده‌اند، از بین می‌برد. چنین افرادی ممکن است در بازه زمانی کوتاه بر مسند هدایت نهاد بشینند و اقدام به ایجاد اختلال در مقابله با پرونده‌های مفسدان اقتصادی کنند. از همین روست که طبق اصل استمرار، انتخاب سرپرستان موقت باید از درون نهاد ملی و به موجب قانون صورت گیرد. زیرا نیروهای مستقر در نهاد ملی حداقلی از شایستگی‌های مربوط را در زمان انتخاب طی کرده‌اند که در بخش‌های بعدی این نوشتار به آن خواهیم پرداخت. به همین استدلال در برخی کشورها فرایند جانشینی به صورت خودکار و حسب قانون^۳ صورت می‌گیرد و در صورت فقدان مسئول نهاد به دلایلی که ذکر شد، یکی از معاونان وی یا مقامات هم‌تراز معاون، سرپرست موقت نهاد تلقی خواهند شد (UNODC, 2020: 30). اختیارات سرپرستان باید به نحوی باشد که اختلالی در ادامه کار نهاد به وجود نیاید. نکته مهم دیگر اینکه سرپرستان باید به صورت محدود و در بازه زمانی از پیش تعیین شده فعالیت کنند. نبود محدودیت زمانی برای سرپرست، موجب خروج مدیریت نهاد از کارویژه خود خواهد شد. متأسفانه در نهادهای مرتبط مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران سازوکاری در این زمینه پیش‌بینی نشده است. مبنای آیین‌نامه‌ای برخی از این نهادها موجب تزلزل موقعیت خود این نهاد است و عدم تضمین استمرار فعالیت مسئول نهاد بر این تزلزل می‌افزاید.

ج) عزل مسئول نهاد^۴

حسب بیانیه جاکارتا «مسئول نهاد ملی مبارزه با فساد باید از «امنیت شغلی»^۵ برخوردار باشد و عزل وی باید تنها حسب قانون و با تشریفات که برای برکناری مقامات بلندپایه مانند مسئولان

1. Look at: Australia, New South Wales, Independent Commission against Corruption Act 1988, No. 35, sect. 64A. And Constitution of Bhutan of 2008, art. 27 (2).

2. Continuity

3. Delegation by law

4. Removal

5. Security of Tenure

قضایی کشورها به کار می‌رود، صورت پذیرد» (Jakarta, 2012: Rec.1). بهترین راه برای تضمین امنیت شغلی مذکور تعیین بازه زمانی مشخص برای دوران تصدی مسئول نهاد است. چون رسیدگی به پرونده‌های فساد به علت پیچیدگی‌های این جرائم معمولاً زمان‌بر است، این دوره نباید چندان کوتاه باشد، از طرف دیگر به منظور آنکه مسئول نهاد نخواهد برای بقای خود با جریان‌های سیاسی تبانی کند، انتخاب وی نباید برای دوره‌های بعدی قابل تجدید باشد. کارگروه کارشناسی تخصصی دفتر مبارزه با جرم و مواد مخدر، دوره زمانی ۵ تا ۹ سال را بازه زمانی مطلوبی برای اهداف پیش‌گفته تلقی کرده است. (CAC/COSP/WG.4/2014/2, 2014: para. 63). چنین الگویی بازه زمانی مناسبی را برای مدت تصدی مسئول نهاد فراهم خواهد کرد. دلایل عزل نیز باید دلایلی محدود و مبتنی بر قانون باشد. در برخی کشورها مواردی مانند سوء رفتار مسئول نهاد یا ناتوانی وی از انجام وظایف به دلیل ضعف قوای جسمانی یا دماغی از دلایل عزل محسوب می‌شوند.^۱ شرایط عزل می‌باید در قانون تأسیس نهاد احصا شوند و مقام عزل کننده می‌تواند هیأت انتصابی مسئول نهاد باشد. همچنین در برخی کشورها عزل مسئول نهاد نیاز به اجازه پارلمان دارد.^۲ به هر طریق عزل نباید به صورتی ساده صورت پذیرد. سازوکارهای مرتبط با عزل مسئول نهاد شاید از مهم‌ترین اصول ناظر بر حفظ استقلال نهاد است. متأسفانه در کشور ما سازوکاری که تضمین‌کننده بقای مسئول نهاد باشد و نامبرده را از تغییر در معادلات سیاسی مصون بدارد، وجود ندارد. برای نمونه در خصوص عزل دبیر ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی یا عزل دبیر مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد تابع مقرره خاصی نیست و اولی با اراده معاون اول رئیس‌جمهور و دومی بنابر تصمیم وزیر دادگستری صورت می‌پذیرد.

د) وضعیت جمهوری اسلامی ایران در زمینه اصول حاکم بر رهبری نهاد ملی مبارزه با فساد
در هیچ‌یک از مؤلفه‌های سه‌گانه‌ای که در این بخش برشمرده شد، تجارب موفق دیگر کشورها با وضعیت حقوقی جمهوری اسلامی ایران در زمینه اصول حاکم بر رهبری نهاد ملی مبارزه با فساد منطبق نیست. نحوه انتخاب مسئولان نهادهای مرتبط با مبارزه با فساد تضمین‌کننده استقلال آنان نیست و علی‌القاعده به صورت انتصابی و نه انتخابی تعیین می‌شوند. تنها استثنای نسبی در این زمینه نحوه انتخاب رئیس سازمان بازرسی^۳ و رئیس دیوان محاسبات کشور است.^۴ اگرچه از سویی ترتیبات مندرج در قوانین مرتبط با این دو نهاد نیز فاصله زیادی با

1. Look at: Mauritius, Prevention of Corruption Act, 2002, No. 5, sect. 23 (1).

2. Look At: Sri Lanka, Commission to Investigate Allegations of Bribery or Corruption Act, No. 19 (1994), part I, sect. 5 (a)

۳. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۶۰، مجلس شورای اسلامی، ماده ۴.

۴. قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، مجلس شورای اسلامی، ماده ۱۱.

اصول مدرن دیگر کشورها در انتصاب مسئولان نهادهای مبارزه با فساد دارد و از سویی دیگر چنانکه گفته شد، نهادهای مذکور نهادهای جامع مبارزه با فساد تلقی نمی‌گردند. در زمینه استمرار فعالیت و نحوه عزل^۱ مسئول نهاد نیز وضعیت مشابهی در نظم حقوقی کشور حاکم است. نهادهای تخصصی مبارزه با فساد که از پشتوانه تقنینی ضعیف‌تری برخوردارند به طریق اولی در عزل و نصب مسئولان خود نیز از ثبات لازم برای مبارزه با فساد برخوردار نیستند.

۳. اصول حاکم بر نیروی انسانی نهاد

کیفیت کارکرد یک نهاد هیچ‌گاه افزون بر مجموع کیفیات نیروی انسانی آن نخواهد بود. در نهادهای ملی مبارزه با فساد، نیروی انسانی با فشارهای درون نهادی و برون‌سازمانی متعددی روبرو خواهد بود که در صورت نبود استانداردهای لازم در چینش نیروها، کارایی نهاد با مشکلات جدی روبه‌رو خواهد بود. اصول چندی در بیانیه جاکارتا سعی در تشریح شرایط ضروری که باید بر نیروی انسانی شاغل در نهادهای ضد فساد حاکم باشند، کرده است. در ادامه این نوشتار به تشریح اصول مزبور خواهیم پرداخت.

الف) استانداردهای اخلاقی^۲

حسب بیانیه جاکارتا، «نهادهای ضد فساد باید بالاترین استانداردهای اخلاقی را در به‌کارگیری نیروهای خود مدنظر داشته باشند و سازوکاری کارآمد را برای سنجش مستمر کارکنان در این زمینه اتخاذ کنند» (Jakarta, 2012: Rec.1). پیش از این نیز ماده ۸ کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد به مقوله لزوم اتخاذ استانداردهای اخلاقی در زمینه مقامات عمومی پرداخته شده بود (UNCAC, 2003: Art8) و پیش از آن اسناد بین‌المللی متعددی از جمله قطعنامه ۵۱/۵۹ مجمع عمومی سازمان ملل متحد به این مسئله پرداخته بود (Res, 51/59, 1997). اگرچه اسناد مذکور به کلیت مقامات عمومی توجه داشته‌اند و نه اختصاصاً مقامات شاغل در نهادهای ضد فساد که طبیعتاً درجه بیشتری از حساسیت باید در مورد آنان لحاظ شود. کشورهای گوناگون^۳ از طریق آموزش‌های دوره‌ای، نظارت مداوم، مقررات مربوط به مدیریت تعارض منافع^۴ و اظهارنامه‌های افشای دارایی^۵ سعی در تضمین انطباق کارکنان نهادهای مبارزه با فساد خود با استانداردهای اخلاقی داشتند. همچنین نهادهای ملی مبارزه با فساد نیازمند قوی‌ترین سازوکارهای درونی گزارش‌گری

۱. قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، مجلس شورای اسلامی، تبصره ماده ۱۱.

2. Ethical Conduct

3. Look at: Bhutan, Anti-Corruption Commission, "Ethical Code of Conduct" (July 2008).

4. Conflict Of Interest

5. Disclosure Asset

فساد^۱ هستند. همچنین کارکنان نهاد باید از هرگونه دخالت در پرونده‌های که خود یکی از مظنونین آن هستند، برحذر داشته شوند. آنان نباید حق دریافت هیچ‌گونه از هدایا را از افراد دخیل در پرونده‌های خود داشته باشند و نباید تا مدت‌های مدید^۲ پس از قطع رابطه کاری با نهاد ملی مبارزه با فساد بتوانند به استخدام افراد یا نهادهایی که مسئول رسیدگی به پرونده آنان بوده‌اند، درآیند (UNODC, 2020: 39). هرچند آن فرد یا نهاد از اتهامات تبرئه شده باشد، زیرا ممکن است کارکنان نهاد ملی خود موجب این تبرئه بوده باشند تا بتوانند بعدها از مزایای آن بهره‌مند گردند. چنین تمهیداتی تحت عنوان سیاست‌های «درب‌های گردان»^۳ اتخاذ می‌شود.

ب) پاسخگویی درون‌نهادی^۴

بیانیه جاکارتا در این باره اذعان می‌دارد: «تمامی نهادهای ملی مبارزه با فساد باید قوانین و رویه‌های مشخصی مانند مقررات انضباطی و سازوکارهای نظارتی را به‌منظور به حداقل رساندن سوء رفتار و سوءاستفاده‌های احتمالی از اختیارات نهاد اتخاذ کنند» (Jakarta, 2012: Rec1). نهادهای ملی مبارزه با فساد به‌علت زمینه کاری خود، می‌توانند در صورت ایراد اتهامات نابجا به اشخاص حقیقی یا حقوقی آثار جبران‌ناپذیری را برای آنان به‌بار بیاورند. از همین روست که باید رویه‌های شفاف عملکردی و نظارت درون‌نهادی به‌منظور پاسخگو بودن نهاد در قبال عملکرد خویش، همواره مورد توجه باشد. آموزش‌های مستمر می‌تواند یکی از راهکارهای اطمینان از انطباق عملکرد نیروهای سازمان بر استانداردهای مدنظر سازمان باشد.

همچنین رویه رسیدگی به شکایات افرادی که بی‌دلیل یا به دلایل سیاسی^۵ توسط نهاد مورد تعقیب واقع شده‌اند، باید شفاف و قابل اتکا باشد. از دیگر نکات مهم به‌منظور اطمینان از انطباق عملکرد نیروی انسانی با معیارهای مدنظر نهاد، وجود سازوکارهای سنجش پایدار عملکرد است. در برخی کشورها نهاد ملی مبارزه با فساد سامانه‌هایی را برای وارد کردن روزانه گزارش عملکرد کارکنان تهیه کرده است که این گزارش‌ها پس از اعتبارسنجی مبنای ترفیع شغلی یا حقوقی کارمندان مزبور خواهد بود (UNODC, 2020: 43). همچنین استفاده از دوربین‌های نظارتی و سامانه‌های الکترونیکی از جمله مهم‌ترین سازوکارهای سنجش عملکرد این نهادهاست (UNODC, 2020: 44). در هنگ‌کنگ که صاحب یکی از موفق‌ترین نهادهای ملی مبارزه با فساد است، یک واحد ویژه درون‌سازمانی مسئول نظارت دقیق بر عملکرد کارکنان نهاد ملی مبارزه با فساد است.^۶

1. whistle-blowers

2. cooling-off periods

3. revolving door

4. Internal Accountability

5. Witch Hunting

6. Look at: Hong Kong Independent Commission against Corruption, "Checks and Balances, Internal Monitoring". Available at: www.icac.org/hk.

با مذاقه در مقررات مربوط به پاسخگویی درون‌سازمانی نهادهای ملی در جمهوری اسلامی ایران، دو ممیزه عمده در خصوص این سازوکارها و استانداردهای یادشده به چشم می‌خورد؛ اول آنکه هیچ سازوکاری به‌منظور پاسخگویی دوره‌ای و داوطلبانه خود نهاد یافت نمی‌شود. دیگر آنکه نهادهای ملی مبارزه با فساد در کشور تابع همان سازوکارهای نظارتی سنتی و مرسوم هستند که دیگر دستگاه‌ها نیز از آن تبعیت می‌کنند و مقررۀ خاصی در این باره وجود ندارد.

ج) مصونیت کارکنان^۱

یکی دیگر از مهم‌ترین اصول بیانیه جاکارتا که هم مربوط به مسئول نهاد مبارزه با فساد و هم مربوط به کارکنان نهاد است، اصل مصونیت است. طبق این بیانیه: «مسئولان نهادهای مبارزه با فساد و کارکنان آن، باید از تعقیب کیفری و حقوقی در زمینه اعمالی که در راستای وظایف محوله انجام داده‌اند، مصونیت داشته باشند. مسئولان و کارکنان نهاد باید از سوءاستفاده از رویه‌های قضایی علیه خود محافظت گردند» (Jakarta, 2012: Rec1). مصونیت نه تنها تعقیب کیفری، که باید تعقیب حقوقی را نیز در برگیرد، زیرا نبود آن کارکنان نهاد ملی را درگیر محاسبه هزینه-فایده انجام بهینه وظایف خواهد کرد. در استرالیا، «کمیسیون مستقل مقابله با فساد»^۲، دامنه این مصونیت‌ها را حتی به کارآموزان و شهودی که با کمیسیون همکاری می‌کنند نیز تسری داده است (UNODC, 2020: 46). البته بدیهی است که دامنه این مصونیت‌ها بی‌حدوحصر نیست و باید ضابطه‌مند باشد. معیار «حسن نیت»^۳ سنجش‌ای است که می‌تواند حدوحصر مصونیت را ضابطه‌مند سازد؛ به این معنا که کارکنان و مسئولان نهادهای ملی باید تمامی اقدامات خود را منطبق بر قوانین و مقررات مستندسازی کرده و به‌صورتی مستدل رویه عملکرد خود را در پرونده‌های تحت رسیدگی ثبت و ضبط کنند. این روش اماره‌ای است بر وجود حسن نیت کارکنان و تلاش آنان بر انطباق با مأموریت‌های ذاتی نهاد ملی.

نکته حائز اهمیت دیگر اینکه همان‌گونه که بیانیه جاکارتا اشعار می‌دارد، مصونیت باید در راستای انجام وظایف قانونی محوله^۴ اعمال شود و نه بیش از آن. بدیهی است که در غیر این صورت مصونیت خود به آسیبی درون‌سازمانی جهت توجیه اعمال فراقانونی کارکنان تبدیل خواهد شد که این امر خلاف فلسفه ذاتی مبارزه با فساد است، زیرا مقابله با فساد همواره با شاخص‌های مرتبط با حاکمیت قانون نسبت پایدار و معنادار دارد. در این زمینه که در مورد استفاده صحیح از مصونیت‌های کارکنان در راستای وظایف محوله، بار اثبات دعوا بر دوش خواهان یا خواننده است، باید به تفصیل بیشتری سخن گفت که از مجال این نوشتار بیرون است،

1. Immunity

2. Independent Commission against Corruption

3. Good Faith

4. Immunity for acts committed within the performance of a mandate

اما به ذکر این مقدار بسنده می‌کنیم که در جرائم مرتبط با فساد، به‌علت موقعیت خاص مرتکبین، قواعد معمولی اثبات دعوا در رویه قضایی کشورهای موفق اعمال نمی‌شود^۱، از این رو شاید بتوان همین قاعده را در زمینه مصونیت‌های کارکنان نهاد نیز جاری و ساری دانست. نکته حائز اهمیت دیگر آنکه، مصونیت کارکنان و مسئولان نهاد به معنای مصونیت خود نهاد ملی مبارزه با فساد نیست. البته در رویه برخی کشورها مانند مالزی، دامنه مصونیت کارکنان به خود نهاد مبارزه با فساد نیز تسری می‌یابد^۲، اما به نظر می‌رسد که چنین اقدامی دور از قواعد عام مسئولیت حقوقی و بلا توجیه است زیرا طرح دعوا علیه شخص حقیقی می‌تواند مخل کارکرد بهینه او باشد، اما شخصیت حقوقی نهاد می‌تواند با توجه به جایگاه قانونی خود، هم به عملکرد خویش ادامه دهد و هم در برابر آن پاسخگو باشد، بدون آنکه جمع این دو به ایجاد وقفه در وظایف قانونی آن منجر شود.

(د) نحوه اعمال ملزومات سلسله‌مراتب بر نیروی انسانی نهاد^۳

حسب بیانیه جاکارتا، «نهادهای ملی باید حسب رویه‌های صریح و شفاف داخلی، توانایی به‌کارگیری و ترخیص نیروهای خود را داشته باشند» (Jakarta, 2012: Rec1). نهادهای ملی نیازمند جذب کارشناسانی هستند که الزاماً کارمند دولت نیستند. متخصصانی که ردیابی‌های مالی را انجام می‌دهند یا توانایی رایزنی‌های فراملی برای اعاده دارایی‌های به‌غارت‌رفته ناشی از جرائم فساد را دارند. نهادهای ملی باید بتوانند در زمینه تأمین این نیروها خودکفایی کافی داشته باشند. همچنین سایر نهادها نباید توانایی وضع مقررات برای جذب و عزل نیروهای شاغل در نهادهای ملی را داشته باشند، زیرا به این طریق ممکن است خودکفایی نهاد را خدشه‌دار کرده و نسبت به آن اعمال نفوذ کنند.^۴ نهادهای ملی ساختاری فراقوه‌ای دارند، از این رو انتصابات درون‌نهادی نیز نباید تابعی از سایر قوا قلمداد شود. در زمینه مدل‌های قراردادی نیز نهادهای ملی مبارزه با فساد رویکردهای متفاوتی را اتخاذ می‌کنند. قراردادهای کوتاه‌مدت انعطاف عملکرد نهاد را افزایش می‌دهد و قراردادهای بلندمدت امنیت شغلی بیشتری را برای کارکنان به ارمغان می‌آورد. نهاد مبارزه با فساد هنگ‌کنگ معمولاً از قراردادهای ۳۰ ماهه استفاده می‌کند و در صورت تمایل طرفین قرارداد به قرارداد ۵ ساله تبدیل می‌شود. در انتهای قرارداد نیز در صورت رضایت از عملکرد کارکنان ۲۵ درصد مبلغ قرارداد به‌عنوان پاداش به آنان پرداخت خواهد شد. همچنین در صورت نارضایتی نهاد از عملکرد کارکنان، قرارداد

۱. ر.ک: امیری، ۱۴۰۰: ۲۲-۱.

2. Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009, sect. 72.

3. Authority Over Human Resources

4. Look at: Bhutan, Anti-Corruption Act 2011, sect. 8 (2) & Australia, Western Australia, Corruption, Crime and Misconduct Act 2003, sect. 179 (4).

قابلیت فسخ خواهد داشت (UNODC, 2020: 46). کمیسیون مستقل مبارزه با فساد جزایر موریس^۱ نیز قراردادهای کوتاه‌مدت را روش مناسب‌تری برای جذب طیف وسیع‌تری از متخصصان قلمداد می‌کند.

۵) وضعیت جمهوری اسلامی ایران در زمینه اصول حاکم بر نیروی انسانی نهاد ملی مبارزه با فساد

ترتیبات خاصی در زمینه مصونیت کارکنان نهادهای مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد. تنها در صورتی که کارکنان مذکور دارای پایه قضایی باشند، می‌توانند به مصونیت‌های این چنینی استناد کنند.^۲ در چنین وضعیتی ترتیبات بهره‌مندی از مصونیت به علت ملزومات مبارزه با فساد نیست، بلکه ریشه در مصونیت‌های کلی قضایی دارد. در زمینه پاسخگویی درون‌نهادی به منظور ایجاد سازوکارهای نظارتی و خودبهبودی درون‌سیستمی نیز ترتیبات خاصی در نهادهای مبارزه با فساد جمهوری اسلامی ایران مشاهده نشد. در زمینه ترتیبات سلسله‌مراتبی درون‌سازمانی نیز از آنجا که تشکیلات مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران فراقوه‌ای نیستند، از این رو سلسله‌مراتب درونی آنان نیز تابع ترتیبات معمول است. چنین سازوکارهایی چنانکه ذکر شد، با برای مبارزه با جرائم فساد که ماهیتی ویژه دارند، کفایت نمی‌کند.

۴. اصول حاکم بر تأمین مالی نهاد

یکی از راه‌های اعمال نفوذ بر نهادهای ملی مبارزه با فساد، کنترل منابع مالی آنان است. در طول این نوشتار بارها متذکر شده‌ایم که مرتکبان جرائم فساد، مجرمان عادی نیستند. اگر فساد را استفاده از قدرت عمومی جهت کسب منفعت شخصی بدانیم، مرتکبین جرائم فساد همان‌گونه که فرصت اعمال قدرت عمومی در جهت منافع خود را داشته‌اند، منطقی‌اً فرصت اعمال این قدرت جهت فرار از اجرای عدالت قضایی^۳ را نیز خواهند داشت.^۴ یکی از راه‌های جلوگیری از اجرای عدالت، تضعیف نهادهای مبارزه با فساد است و یکی از راه‌های تضعیف این نهادها ایجاد کمبود در منابع مالی آنان یا ایجاد اختلال در دسترسی نهاد به منابع مالی خود است. همچنین دستگاه‌های دولتی علاوه بر تخصیص کلی، نباید بتوانند در تخصیص اعتبار روزمره نهاد ایجاد اختلال کنند و

1. The Independent Commission against Corruption in Mauritius

۲. ر.ک: قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۶۰، مجلس شورای اسلامی، ماده ۵ و همچنین: قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، مجلس شورای اسلامی مواد ۱۵ و ۱۶.

3. Obstruction of Justice

۴. برای مطالعه بیشتر به ماده ۲۵ کنوانسیون مریدا رجوع شود.

به صورت مستمر برای نهاد ایجاد مانع کنند. با این توضیحات نتیجه اطمینان از استقلال نهاد ملی در تأمین مالی، اطمینان از استقلال عملکرد خود نهاد خواهد بود.

الف) نظام پرداخت^۱ و مزایا

نهمین مورد از اصول احصاشده در بیانیه جاکارتا به مسئله نظام‌های پرداخت به کارکنان نهادهای ملی پرداخته است. طبق این اصل، «نهادهای ملی باید قادر به پرداخت به کارکنان خود در سطحی باشند که به توانند به کارکنان واجد صلاحیت را به تعداد کافی به کار بگیرند» (Jakarta, 2012: Rec.1).

معیارهای کفایت کمی^۲ تعداد نیروهای نهادهای ملی مبارزه با فساد، در عمل به تنوع مأموریت‌های ذاتی نهاد و اندازه بخش دولتی که باید مورد نظارت قرار گیرد بستگی دارد (UNODC, 2020: 56). به این معنا که بعضی از نهادهای ملی مأموریت‌های محوله کمتری دارند و فی‌المثل در مصادره یا استرداد دخالتی نمی‌کند یا فاقد بخش سنجش هستند، از این رو به نفرات کمتری نیاز دارند. همچنین ممکن است محدوده نظارت به با توجه به مأموریت‌ها و حسب بخشی که باید مورد نظارت قرار گیرد، به تعداد متفاوتی از نیروی انسانی نیازمند باشد. در تحقیقی که در سال ۲۰۱۷ در مورد ده نهاد ملی مبارزه با فساد در آسیا و اقیانوسیه انجام گرفت (Ouah, 2017: 12)، مشخص شد که نسبت کارکنان نهادهای مبارزه با فساد به جمعیت کشور، از ۱ به ازای ۳۵۳۳۳ در هنگ‌کنگ تا ۱ به ازای ۴۴۶۱۴۲۲ در پاکستان متغیر است. همچنین تعداد کل نیروهای نهاد در بین ده کشور مورد بررسی، از ۱۰۰ تا ۵۰۰۰ نفر (Ouah, 2017: 12) در نوسان بوده است.

علاوه بر تعداد نفرات، معیارهای کیفی^۳ استخدام نیرو نیز ایجاب می‌کند که نهادهای ملی بتوانند متخصصانی را با پیشنهاد حقوق مکفی جذب کنند. این حقوق علی‌القاعده بیش از میانگین حقوق و مزایای کشوری است تا امکان تطمیع کارکنان یا دلسردی آنان را به حداقل برساند. کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان متحد نیز پرداخت مکفی در بخش دولتی را یکی از ملزومات کاهش فساد می‌داند (UNODC, 2003: Art.7) که این مسئله به طریق اولی به نهادهای ملی مبارزه با فساد نیز قابل تسری است. در برخی کشورها مسئول نهاد ملی اختیار تعیین حقوق و مزایا را حسب قانون دارد و این عمل را پس از مشورت با نهادهای تقنینی انجام می‌دهد.^۴ برخی کشورها نیز این پرداخت‌ها را به گونه‌ای تنظیم می‌کنند تا به ایجاد رقابت سالم مابین کارکنان نهاد ملی منجر شود.^۵

1. Remuneration

2. Sufficient Number

3. Hong Kong, China, Ibid

4. Pakistan

5. Qualified staff

6. Look at: Australia, New South Wales, Independent Commission against Corruption Act, sect. 104 (6).

7. Look at: Mauritius, Prevention of Corruption Act, No. 5, sect. 24 (1) and (3).

ب) دسترسی به منابع مالی مکفی و قابل اتکا^۱

«نهادهای ملی مبارزه با فساد باید با توجه به بودجه کشور، جمعیت و جغرافیای مورد فعالیت خود، منابع مالی کافی برای انجام مأموریت‌های خود در اختیار داشته باشند. دسترسی نهادهای ملی مبارزه با فساد باید به‌منظور توسعه تدریجی ظرفیت‌ها و اصلاح عملکرد و انجام بهینه وظایف خود، دسترسی به‌موقع، وفق برنامه، قابل اعتماد و کافی به منابع مالی داشته باشند» (Jakarta, UNODC, 2012, Rec 1, Principle 11) و مواد ۶ و ۳۶ کنوانسیون مبارزه با فساد (UNODC, 2003: Art6 & 36) علاوه بر پرداختن به موضوع نهاد ملی مبارزه با فساد، به بحث تأمین مالی این نهادها نیز پرداخته است. همان‌طور که گفته شد، این مبحث که تأمین مالی مناسب^۲ به چه معناست، با توجه به عوامل متعددی مانند جمعیت، گستره جغرافیایی و گستره نظام بوروکراتیک پاسخ‌های متفاوتی خواهد داشت، اما برخی از مطالعات پیشنهادها مشخصی در این زمینه داشته‌اند و به‌عنوان نمونه مطالعه‌ای (Jaeger, 2012: 100) میزان یک دلار بر سرانه^۳ را به‌عنوان بودجه مکفی نهاد ملی مبارزه با فساد پیشنهاد می‌کند. در کشور فیجی که رتبه^۴ ۴۵ را در شاخص ادراک فساد دارد، پارلمان وظیفه دارد^۴ اطمینان حاصل کند که بودجه کافی در اختیار کمیسیون مستقل مبارزه با فساد^۵ قرار گرفته است. بهترین راه تأمین بودجه نهاد این است که ردیفی در بودجه ملی برای آن قرار داده شود و نظام بوروکراتیک نتواند به‌راحتی بودجه آن را کاهش دهد (UNODC, 2020: 58). در ولز جنوبی^۶، پیشنهاد بودجه توسط خود کمیسیون مستقل مبارزه با فساد پس از مشورت با کمیته تخصصی پارلمان مستقیماً به نهاد تقنینی ارائه می‌شود و دولت نمی‌تواند در آن دخل و تصرفی داشته باشد (Meagher, 2007: 94). در کویت نیز نهاد ملی مبارزه با فساد خود بودجه پیشنهادی‌اش را تنظیم کرده و به وزارت امور مالی ارائه می‌دهد، در صورت اعتراض وزارت امور مالی، مسئله برای حل اختلاف به هیأت وزیران ارجاع خواهد شد.^۷ رویه‌های مطلوب^۸ پیشنهاد می‌کنند که بهترین حالت تعیین بودجه برای نهاد ملی مبارزه با فساد این است که حداقلی از بودجه به‌صورت کسری از بودجه عمومی کشور در قانون برای نهاد ملی در نظر گرفته شود تا دولت نتواند به‌عنوان تنبیه نهاد ملی، بودجه آن را کاهش دهد. برخی از ایالت‌های کانادا و آمریکا این رویه را در پیش گرفته‌اند.^۹

1. Adequate And Reliable Resources

2. Sufficient financial resources

3. \$1 Per Capita

4. Look at: Constitution of Fiji, 2013, sect. 45 (11)

5. Independent Commission against Corruption

6. The New South Wales

7. Look at: Kuwait, Law No. 2 of 2016 on Establishing the Kuwait Anti-Corruption Authority and the Provisions on Disclosure of Assets and Liabilities, art. 1

8. Best Practice

9. Look at: Center for the Advancement of Public Integrity, "Funding integrity: comparing Inspector General funding approaches" (March 2018), p.2.

ج) استقلال مالی^۱

حسب دوازدهمین اصل بیانیۀ جاکارتا، «نهادهای ملی مبارزه با فساد باید مدیریت و کنترل کامل بر روی بودجه تخصیص یافته به خود داشته باشند، بدون اینکه این کنترل به خدشه به استانداردهای متداول حسابداری و حسابرسی منجر شود» (Jakarta, 2012: Rec 1, Principle 12). در واقع مقولۀ استقلال مالی مندرج در اصل مذکور، به مقولۀ تخصیص بودجه اکتفا نکرده و مرحله هزینہ کرد بودجه اختصاص یافته را نیز مدنظر قرار می دهد تا دولت یا سایر بخش های موضوع فعالیت نهاد مبارزه با فساد نتوانند با ایجاد مانع در هزینہ کرد بودجه اختلالی در عملکرد نهاد ملی ایجاد کنند.

در انگلستان، نهادهای ملی مبارزه با فساد کنترل مناسبی روی بودجه خود دارند و حسابرسی آنان طبق استانداردهای قانونی توسط نهاد حسابرسی پارلمانی یا همان دیوان محاسبات صورت می پذیرد.^۲

نداشتن استقلال مالی نهاد ملی نیز از دیگر ضعف های موجود در ساختار نهادهای ملی مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران است. این نهادها حتی در جایی که ردیف بودجه مستقلی دارند، به طور کلی از مقررات عمومی بودجه تبعیت می کنند.^۳ از این رو تضییق و توسیع بودجه ای در آنان کاملاً در اختیار قوای بالادستی قرار دارد و مقررۀ خاصی از حیث صیانت از استقلال مالی آنان در نظم حقوقی جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد.

د) وضعیت جمهوری اسلامی ایران در زمینه اصول حاکم بر تأمین مالی نهاد ملی مبارزه با فساد

در زمینه نظام پرداخت و مزایا نهادهای موجود مبارزه با فساد در کشور اصولاً از نهادهای قوانین یکپارچه نظام های پرداخت اداری تبعیت می کنند.^۴ استقلال مالی نهاد و منابع مالی قابل اتکا اساساً هنگام تدوین اسناد تأسیس این نهادها در کشور مدنظر قرار نگرفته است. در نهادهای شورایی متولی امر مبارزه با فساد در کشور که مبنای تأسیس آیین نامه ای دارند نیز به تبع ضعف در مبنای تأسیس، ترتیبات مالی تابعی از مقررات تشکیلاتی است که شورا در آن مستقر است.^۵ به هر روی چنانکه گفتیم تضمین استقلال مالی نهاد و دسترسی آن به منابع مکفی، تضمین کننده عدم تأثیر فشارهای بیرونی به منظور ایجاد اختلال در کارکرد نهاد است و جمهوری اسلامی ایران نیز باید تدابیر ویژه ای را در این امر مدنظر قرار دهد.

1. Financial Autonomy

2. Look at: United Kingdom National Crime Agency, "Audit and risk assurance committee: terms of reference", available at www.nationalcrimeagency.gov.uk/; and HM Treasury, "Audit and risk assurance committee handbook" (March 2016), chap. 2, principle 3

۳. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۶۰، ماده ۱۳.

۴. ر.ک: قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۶۰، مجلس شورای اسلامی، مواد ۱۳ و ۱۴.

۵. ر.ک: آیین نامه مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، ۱۳۹۲، شماره

۱۹۰۸۴۹/ت/۴۷۹۱۸هـ ماده ۱۰.

نتیجه گیری

نهادهای ملی مبارزه با فساد یا ACAs، در سیاست‌های مبارزه با فساد، مهم‌ترین سازوکار اجرای برنامه‌های مبارزه با فساد در قلمرو کشورها هستند که ضعف در آنان ناکارآمدی و عدم توفیق در مبارزه با فساد یا پیشگیری از آن را در پی خواهد داشت. طراحی این نهادها باید منطبق بر اصول و استانداردهایی باشد که کارکرد آنان را تضمین کند.

در این نوشتار کوشیدیم تنها از تجارب کشورهای استفاده کنیم که تجربه موفق‌تری در این زمینه داشته‌اند و رتبه مناسبی را در شاخص ادراک فساد کسب کرده‌اند. در ابتدای بحث و در راستای بررسی مزایا و معایب بهره‌گیری از الگوی نهاد واحد یا متعدد، به این نتیجه رسیدیم که بهره‌گیری از الگوی نهاد ملی مبارزه با فساد واحد با نظم حقوقی کشور ما سازگارتر است. ادامه به بررسی میزان انطباق نهادهای موجود در جمهوری اسلامی ایران در زمینه رعایت اصول حاکم بر طراحی نهادهای ملی مبارزه با فساد پرداختیم.

به نظر می‌رسد که در نظم حقوقی ایران در زمینه اصول حاکم بر ماهیت نهاد ملی مبارزه با فساد، اصل مأموریت و دوام تا حدی در برخی نهادهای مرتبط با مبارزه با فساد مورد توجه بوده است، اما در زمینه اصل تشریک مساعی ساختارهای موجود به جای ایجاد اقتدار عمودی قانون محور که لازمه مبارزه با فساد است، به رایزنی‌های افقی ناکارآمد بین دستگاهی بسنده می‌کند. وضعیت جمهوری اسلامی ایران در زمینه اصول حاکم بر رهبری نهاد ملی مبارزه با فساد در هیچ یک از مؤلفه‌های مربوط به اصول حاکم بر رهبری نهاد ملی مبارزه با فساد، وضعیت کشور با استانداردهای فراملی موجود منطبق نیست. نحوه انتخاب مسئولان نهادهای مرتبط با مبارزه با فساد تضمین‌کننده استقلال آنان نیست و علی‌القاعده به صورت انتصابی و نه انتخابی تعیین می‌گردند. تنها استثنای نسبی در این زمینه نحوه انتخاب رئیس سازمان بازرسی و رئیس دیوان محاسبات کشور است. در زمینه اصول حاکم بر نیروی انسانی نهاد ملی مبارزه با فساد، ترتیبات خاصی در زمینه مصونیت کارکنان نهادهای مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد. تنها در صورتی که کارکنان مذکور دارای پایه قضایی باشند، می‌توانند به مصونیت‌های این چنینی استناد کنند. در آخر در زمینه وضعیت جمهوری اسلامی ایران در مقوله اصول حاکم بر تأمین مالی نهاد ملی مبارزه با فساد، استقلال مالی نهاد و منابع مالی قابل اتکا اساساً در هنگام تدوین اسناد تأسیس این نهادها در کشور مدنظر قرار نگرفته است. توجه به این نکته ضروری است که تضمین استقلال مالی نهاد و دسترسی آن به منابع مکفی، تضمین‌کننده عدم تأثیر فشارهای بیرونی به منظور ایجاد اختلال در کارکرد نهاد است و جمهوری اسلامی ایران نیز باید تدابیر ویژه‌ای را در این امر مدنظر قرار دهد.

منابع

۱. فارسی

الف) مقالات

۱. امیری، صالح؛ ملاکریمی، امید (۱۴۰۰)، «چالش‌های جمهوری اسلامی ایران در جرم‌انگاری عنوان دارا شدن نامشروع مندرج در کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، دوره ۵۱، ص ۱۳۹۵-۱۴۱۶.

ب) اسناد

۲. آیین‌نامه مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، ۱۳۹۲.
۳. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۶۰، مجلس شورای اسلامی.
۴. قانون دیوان محاسبات کشور، ۱۳۶۱، مجلس شورای اسلامی.

۲. انگلیسی

A) Books

1. UNODC, (2020), *Colombo Commentary On The Jakarta Statement On Principles For Anti-Corruption Agencies*, UNODC, Vienna.
2. OECD (2013), *Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, 2nd ed, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
3. UNODC (2006), *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, UNODC, Vienna.

B) Articles

4. Jon S. T. Quah (2009), "Combating corruption in the Asia-Pacific countries: what do we know and what needs to be done?", *International Public Management Review*, Vol. 10, No. 1.
5. De Jaegere (2012), "Principles for anti-corruption agencies, A game Changer", *Jindal Journal of Public Policy*, Vol. 1, Issue 1, India.
6. Patrick, Meagher (2014), "Anti-corruption agencies, Rhetoric Versus Reality", *The Journal of Policy Reform*, Trustees of Princeton University, United State.

C) Document

7. Criminal law Convention on Corruption of the Council of Europe, 1999
8. African Union Convention on Preventing and Combating Corruption (AUCPCC) (2003).
9. United Nation Convention Against Corruption, (2003).
10. Constitution of the Federative Republic of Brazil, 1988.

11. Jordan, Integrity and Anti-Corruption Law, No. 13 of 2016.
12. Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies, Jakarta, 26-27 November 2012, Available at: https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf
13. Italy, Penal Code, Law No. 69 on Provisions on Crimes against the Public Administration, Mafia-type Associations and False Accounting of 27 May 2015
14. Marie Chêne, “Anti-corruption clauses in constitutions”, Transparency International, Anti-Corruption Help Desk, 30 September 2013
15. Constitution of Nepal of 2015, Available at: https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2015.pdf
16. Constitution of Bhutan of 2008, Available at: https://www.constituteproject.org/constitution/Bhutan_2008.pdf?lang=en
17. Jordan, Integrity and Anti-Corruption Law, No. 13 of 2016
18. Law on the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, Ukraine, 25 February 2015
19. Integrity and Prevention of Corruption, Slovenia, 2020
20. Latvia, Law on the Corruption Prevention and Combating Bureau (2012)
21. Burkina Faso, Organic Law No. 082-2015/CNT
22. Australia, New South Wales, Independent Commission against Corruption Act 1988
23. Sri Lanka, Commission to Investigate Allegations of Bribery or Corruption Act, No. 19 (1994)
24. Report on the meeting of the Open-ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption, CAC/COSP/WG.4/2014/2, para. 63
25. Mauritius, Prevention of Corruption Act, 2002
26. Constitution of Fiji, 2013, Available at: https://www.constituteproject.org/constitution/Fiji_2013.pdf?lang=en
27. Kuwait, Law No. 2 of 2016 on Establishing the Kuwait Anti-Corruption Authority and the Provisions on Disclosure of Assets and Liabilities, 2016
28. Center for the Advancement of Public Integrity, “Funding integrity: comparing Inspector General funding approaches” (March 2018)

D) Websites

29. Hong Kong Independent Commission against Corruption, “Checks and Balances, Internal Monitoring”. Available at: www.icac.org/hk.
30. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
31. Resolution 51/59, 1997, General Assembly, Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/231078?ln=en>
32. United Kingdom National Crime Agency, “Audit and risk assurance committee: terms of reference”, available at:
33. [www.national crime agency .gov.uk/](http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/); and HM Treasury, “Audit and risk assurance committee handbook” (March 2016).

References in Persian:

A) Articles

1. Amiri, Saleh & Mollakarimi, Omid (1400) ,"Challenges of the Islamic Republic of Iran in the criminalization of the title of Illicit Enrichment in the United Nations Anti-Corruption Convention", *Tehran University Public Law Studies Quarterly*, Vol.51, Winter (In Persian).

B) Documents

2. Regulations of the National Authority and Coordination Body of the United Nations Convention to Fight Corruption, 2013 (In Persian).
3. The Law on the establishment of the General Inspection Organization of the country, 1360, Islamic Council (In Persian).
4. Law of the Court of Audit, 1361, Islamic Council (In Persian).

مقاله آماده انتشار