

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سیاست‌های ضد فساد در آسیا و اقیانوسیه

چارچوب قانونی و سازمانی مبارزه با فساد در بیست و یک کشور آسیا و اقیانوسیه

بانک توسعه آسیا

ترجمه: مؤسسه موج

دفتر مطالعات اقتصادی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

بانک توسعه آسیا

سیاست‌های ضدفساد در آسیا و اقیانوسیه: چارچوب قانونی و سازمانی مبارزه با فساد در بیست‌ویک کشور آسیا و اقیانوسیه / بانک توسعه آسیا؛ ترجمه مؤسسه موج. — تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۹.

۱۴۳ ص: جدول، نمودار. — (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۹/۸۷)

ISBN: 978-964-8427-84-4: ۲۳۰۰۰ ریال

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.

۱. امور مالی — فساد — جنبه‌های حقوقی — کشورهای در حال رشد.
۲. رشوه — جنبه‌های حقوقی — کشورهای در حال رشد. ۳. پول‌شویی — جنبه‌های حقوقی — کشورهای در حال رشد. ۴. فساد سیلیسی — جنبه‌های حقوقی — کشورهای در حال رشد. الف. مؤسسه موج، مترجم. ب. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. دفتر مطالعات اقتصادی. ج. عنوان.

۲ب/س/ ۵۲۶۱ K

۱۳۸۹

این کتاب ترجمه‌ای از اثر زیر است:

Asian Development Bank, *Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific*; The Legal and Institutional Frameworks for Fighting Corruption in Twenty-one Asian and Pacific Countries, Philippines, 2004.

عنوان: سیاست‌های ضدفساد در آسیا و اقیانوسیه؛ چارچوب قانونی و سازمانی

مبارزه با فساد در بیست‌ویک کشور آسیا و اقیانوسیه

مؤلف: بانک توسعه آسیا

ترجمه: مؤسسه مرور وقایع جهان (موج) / پرویز قاسمی و آریتا گل‌زاده

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوبت چاپ: اول؛ پاییز ۱۳۸۹

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۲۳۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مترجمان است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست مطالب

سخن ناشر	۱
پیشگفتار	۵
یادداشت مؤلف	۹
چکیده	۱۳
۱ از بین بردن نقاط ضعف ساختاری و تقویت صحت و صداقت	۱۵
۲ پیگرد مؤثر و مجازات فساد	۱۸
۳ جامعه مدنی به عنوان یکی از عوامل و منابع مهم و حیاتی	۲۱
فصل اول جلوگیری از فساد	۲۵
مقدمه	۲۷
۱-۱ جلوگیری از فساد در ادارات دولتی	۲۸
۱-۱-۱ صداقت و شایستگی کارکنان دولتی	۲۹
۱-۱-۱-۱ استخدام و ترفیع کارکنان دولتی	۲۹
۱-۱-۱-۲ حقوق کارکنان دولتی	۳۴
۱-۱-۱-۳ مقررات مربوط به تضاد منافع و رفتار اداری	۳۵
۱-۱-۱-۴ الزام ارائه گزارش در مورد دارایی‌ها و دیون	۴۳
۱-۱-۲ نظام مدیریت دولتی	۴۴
۱-۱-۲-۱ جلوگیری از اعمال نفوذ بی‌مورد	۴۵
۱-۱-۲-۲ خرید دولتی	۴۸
۱-۱-۲-۳ مؤسسات و روش‌های حسابرسی	۵۳
۱-۱-۲-۴ افزایش مسئولیت‌پذیری ادارات دولتی با تحقیق و بررسی	۵۸
۱-۱-۳ محیط نظارتی شفاف	۵۹
۱-۲ مهار فساد در عرصه سیاسی	۶۱

۱-۲-۱ تأمین بودجه احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی ۶۱

۱-۲-۲ مجموعه قوانین قابل اجرا در مورد سیاستمداران
منتخب ۶۴

۱-۳ کنترل بخش بازرگانی و ترویج تجارت اخلاقی ۶۷

۱-۳-۱ کنترل و نظارت بر تجارت ۶۷

۱-۳-۲ ترویج تجارت اخلاقی ۷۰

فصل دوم مجازات و پیگرد فساد و جرائم مرتبط ۷۵

مقدمه ۷۷

۲-۱ جرم محسوب کردن ارتشاء پول شویی و ثروتاندوزی نامشروع ۷۸

۲-۱-۱ جرم محسوب کردن ارتشای مستقیم و غیرمستقیم ۷۹

۲-۱-۱-۱ حیطة تمهیدات کیفری ۷۹

۲-۱-۱-۲ مسئولیت کیفری و تعهد مدنی و اداری اشخاص

حقوقی ۸۰

۲-۱-۱-۳ صلاحیت برای تصدی مناصب دولتی ۸۱

۲-۱-۱-۴ مصادره عواید و درآمدها ۸۲

۲-۱-۲ جرم محسوب کردن پول شویی ۸۳

۲-۱-۳ جرم محسوب کردن ثروتاندوزی نامشروع ۸۶

۲-۲ کشف، رسیدگی و پیگرد فساد ۸۷

۲-۲-۱ سازمانهای مجری قانون ۸۹

۲-۲-۱-۱ سازمانهای ذیصلاح مجری قانون ۸۹

۲-۲-۱-۲ حفظ استقلال و محافظت در برابر اعمال نفوذ

بی‌مورد ۹۰

۲-۲-۱-۳ همکاری مؤثر سازمانهای مجری قانون ۹۴

۲-۲-۲ ابزارهای رسیدگی ۹۵

۲-۲-۲-۱ منابع اطلاعاتی ۹۵

- ۲-۲-۲-۲ ابزار خاص رسیدگی و تمهیدات اجرایی ۱۰۱
- ۲-۲-۳ شیوه‌های اعلام جرم و محدودیت مصونیت‌ها ۱۰۵

فصل سوم مشارکت فعال عمومی در مبارزه با فساد ۱۰۷

- مقدمه ۱۰۹
- ۳-۱ گفتمان سیاسی و همکاری میان فعالان دولتی و غیردولتی ۱۱۰
- ۳-۲ آگاه‌سازی و آموزش عمومی درخصوص موضوعات فساد ۱۱۳
- ۳-۳ تحقیق و بررسی عمومی و دسترسی به اطلاعات ۱۱۶
- ۳-۳-۱ تحقیق، نظارت و گفت‌وگوی عمومی در مورد فساد ۱۱۶
- ۳-۳-۲ دسترسی به اطلاعات ۱۱۷
- ۳-۳-۲-۱ انتشار منظم اطلاعات ۱۱۸
- ۳-۳-۲-۲ دسترسی به پرونده‌ها در صورت درخواست ۱۱۹

پیوست ۱۲۵

- طرح اجرایی ضدفساد برای آسیا و اقیانوسیه ۱۲۷
- مقدمه ۱۲۷
- ۱ ارکان اجرایی ۱۲۹
- ۱-۱ رکن اول: توسعه نظام‌های کارآمد و شفاف برای بخش دولتی ۱۲۹
- ۱-۱-۱ صحت و یکپارچگی بخش دولتی ۱۲۹
- ۱-۱-۲ مسئولیت‌پذیری و شفافیت ۱۳۱
- ۱-۲ رکن دوم: تقویت اقدامات ضدارتشا و سالم‌سازی فعالیت‌های بازرگانی ۱۳۲
- ۱-۲-۱ جلوگیری، رسیدگی و پیگرد مؤثر ۱۳۲
- ۱-۲-۲ پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری شرکتی و یکپارچه ۱۳۴
- ۱-۳ رکن سوم: حمایت از مشارکت عمومی فعال ۱۳۵

۱-۳-۱	گفت‌وگوی عمومی در مورد فساد	۱۳۵
۱-۳-۲	دسترسی به اطلاعات	۱۳۵
۱-۳-۳	مشارکت عمومی	۱۳۶
۱-۳-۴	اجرا	۱۳۶
۲	اجرای طرح	۱۳۷
۲-۱	مقدمه	۱۳۷
۲-۲	اصول اساسی اجرا	۱۳۸
۲-۳	شناخت اولویت هر کشور	۱۳۸
۲-۴	بررسی پیشرفت روند اصلاحات	۱۳۹
۲-۵	کمک به روند اصلاحات	۱۴۰
۲-۶	سازوکارها	۱۴۱
۲-۶-۱	نمایندگان کشور	۱۴۱
۲-۶-۲	کارگروه تخصصی منطقه‌ای	۱۴۱
۲-۶-۳	دبیرخانه	۱۴۲
۲-۶-۴	گروه مشورتی	۱۴۳
۲-۶-۵	تأمین بودجه	۱۴۳

سخن ناشر

پدیده فساد در طول تاریخ گریبانگیر حکومت‌ها بوده و مانع از دستیابی آنها به اهداف عالیه‌ای مانند: توزیع عادلانه فرصت‌های اقتصادی و درآمدها، برقراری عدالت اجتماعی و افزایش رفاه عمومی، احقاق حقوق اشخاص ذی‌حق، ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی، حذف انحصارطلبی، مشارکت عموم مردم در تعیین سرنوشت خود، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری سالم است. درحالی‌که مقابله با آن می‌توانسته و می‌تواند اجرای عدالت در زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و قضایی را تسهیل و تسریع کند.

نتایج مطالعات نشان می‌دهد، فساد اعتماد را که لازمه هر فعالیت اقتصادی سالم است، در جامعه از بین می‌برد؛ بر قانون اثر می‌گذارد و آن را به‌طور متفاوتی به اجرا درمی‌آورد؛ جامعه را به جنگلی تبدیل می‌کند که صاحبان سرمایه و قدرت و گاهی هم جنایت‌کاران، با تشکیلات سازمان‌یافته خود فرمانروای مطلق آن می‌شوند؛ شبکه توزیع درآمدها در جامعه را برهم می‌زند و فاصله میان فقیر و غنی را افزایش می‌دهد. این پدیده با افزایش هزینه‌های معاملات دولتی و کاهش درآمد دولت، موجب برهم زدن میانگین رشد اقتصادی و کاهش آن

می‌شود و در یک کلمه امنیت اقتصادی را که لازمه و پیش‌شرط فعالیت فعالان اقتصادی و اجرای قانون است، از بین می‌برد. از این‌رو برای کاهش آثار مزبور، شروع یک حرکت جدی و مبارزه سیستمی با این پدیده، ضرورت پیدا می‌کند.

فساد و مبارزه با آن امروزه در بسیاری از کشورهای مختلف جهان به‌عنوان مسئله‌ای اساسی مورد نظر است. به‌طوری‌که فساد به یکی از مشکلات مهم کشورهای در حال توسعه تبدیل شده است. مبارزه با فساد به دلیل گستره ملی و فراملی آن، علاوه بر اهمیت در سطح ملی، در سطح منطقه‌ای و جهانی نیز از اهمیت قابل ملاحظه‌ای برخوردار بوده و از موضوعات مورد توجه تمامی ادیان و ملت‌هاست.

امروزه به‌علت گسترش و توسعه ابزارها و وسائل ارتباطی، افزایش سرعت حرکت به‌سمت جهانی شدن اقتصادهای ملی، وابستگی بیش‌ازپیش کشورها به یکدیگر و کاهش قلمرو اقتدار حاکمیت ملی و سیر فرسایشی آن در حوزه‌های مختلف اقتصاد، سیاست و فرهنگ، روزبه‌روز بر اهمیت و حساسیت این موضوع افزوده می‌شود. به‌طوری‌که سازمان‌های بین‌المللی نظیر: سازمان ملل متحد، بانک جهانی، سازمان شفافیت بین‌المللی و اتحادیه اروپا مبارزه با آن را توصیه کرده‌اند. عده‌ای بر این عقیده‌اند که اصولاً راهی برای حل این مشکل وجود ندارد و عده‌ای دیگر نیز معتقدند مجازات و تنبیه عاملان فساد، تنها راه حل مقابله با فساد است. مشکل فساد حل نخواهد شد مگر آنکه عوامل و ریشه‌های بروز این پدیده زشت کشف و با ریشه‌کنی این عوامل، راه مقابله با فساد مهیا شود.

از این رو اهمیت موضوع مبارزه با فساد، مرکز پژوهش‌های مجلس را بر آن داشت تا در این راستا، مطالعات و بررسی‌های جامع‌تری را در دستور کار قرار دهد. کتاب حاضر، ترجمه یکی از کتب مفیدی است که در آن، ضمن ارائه ابزارهای نهادی، سازمانی و قانونی جلوگیری از فساد و نیز معرفی روش‌های رایج در برخورد با فساد و جرائم، سیاست‌های ضدفساد در آسیا و اقیانوسیه بررسی شده و چارچوب قانونی مبارزه با فساد در بیست و یک کشور آسیا و اقیانوسیه مورد تأکید قرار گرفته است. در این خصوص لازم است از تلاش مؤسسه مرور وقایع جهان (موج)، که وظیفه تهیه و ترجمه این کتاب را برعهده داشته تشکر و قدردانی به عمل آید. مرکز پژوهش‌ها از هرگونه نقد و پیشنهادی در این زمینه استقبال می‌کند.

دکتر بهزاد پورسید

معاون پژوهشی مرکز

پیشگفتار

طی دهه گذشته، جوامع و کشورهای مختلف به تأثیری که فساد و ارتشا بر رفاه و ثباتشان ایجاد کرده بود پی برده‌اند. در نتیجه دولت‌ها، بخش خصوصی و جامعه مدنی مبارزه با فساد را با بالاترین اولویت به‌طور رسمی اعلام و آغاز کرده‌اند.

در منطقه آسیا و اقیانوسیه بالغ بر ۲۳ کشور با تصویب امضای طرح اجرایی ضدفساد^۱ براساس موازین بانک توسعه آسیا،^۲ سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۳ و طرح ضدفساد برای آسیا و اقیانوسیه به‌طور عملی تعهد و پایبندی‌شان را برای مبارزه با فساد ابراز کردند که این عمل اولین گام مشترک کشورهای این منطقه محسوب می‌شد. طرح مذکور تا حد زیادی با توسعه اهداف منطقه، اولویت‌ها و اصلاحات احتمالی آن همسو و منطبق است و محورهای آن عبارت‌اند از: توسعه نظام‌های مؤثر و شفاف برای خدمات عمومی، تقویت راهکارهای ضدارتشا، ایجاد و گسترش صحت و صداقت در اقدامات تجاری و پشتیبانی و حمایت از مشارکت افراد (شهروندان) در این

1. Anti-corruption Action Plan

2. Asian Development Bank (ADB)

3. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

زمینه. طرح مذکور با قبول اینکه هر کشوری نیازهای متفاوت خاص خود را دارد، مسئولیت تعریف، ارزیابی و اجرای راهبردهای مورد نیاز در این زمینه را به عهده خود کشورها می‌گذارد. در سمینارهای آموزشی عالی‌رتبه و گفتمان‌های سیاسی - منطقه‌ای نیز تلاش‌های زیادی، در سطح ملی، در این خصوص صورت گرفته است.

انجمن بین‌المللی نیکوکاری و به‌خصوص اعضای گروه مشورتی طرح ابتکاری^۱، سرسختانه، از مشارکت کشورها در تلاش برای ایجاد سازوکارهای پایدار و دائمی ضدفساد حمایت می‌کند.

در چارچوب این طرح دولت‌های شرکت‌کننده تصمیم گرفتند مقررات سازمانی و قانونی مربوط به‌خود را بازبینی و ارزیابی کنند تا به دیدگاهی کلی و نظام‌مند درخصوص الگوی ضدفساد منطقه‌ای دست یابند و بتوانند به روند بررسی منظم مربوط به اولویت خاص ملی اقدامات اصلاحی این طرح اجرایی کمک کنند. هدف از این ارزیابی، که مبتنی بر بررسی و نظارت بر خود است، کمک به دولت‌های شرکت‌کننده و کشورهای ذی‌ربط برای درک و شناخت هرچه بهتر چالش‌هایی که این کشورها با آن مواجه‌اند، استفاده از تجارب کشورهای همسایه و در نهایت معرفی راهکارها و روش‌هایی برای کمک به اقدامات ضدفساد است. این اقدام همچنین مبنایی در ارزیابی

۱. طرح کانون وکلای آمریکا درخصوص قوانین آسیا، مؤسسه استرالیایی توسعه بین‌المللی، شورای اقتصادی حوزه اقیانوسیه، سازمان شفافیت بین‌المللی، اداره توسعه بین‌المللی انگلیس، برنامه توسعه سازمان ملل، وزارت خارجه آمریکا و بانک جهانی.

موفقیت‌های به‌دست آمده در طرح اجرایی برای کشورهای شرکت‌کننده و ذی‌ربط است. از این گذشته، اقدام مذکور به شناخت زمینه‌هایی که انجام اقدامات اصلاحی در آنها ضروری است کمک می‌کند. این گزارش، با بهره‌گیری از اطلاعات مربوط به سیاست‌ها و راهکارهای جدیدی که در این منطقه توسعه یافته‌اند و به اجرا گذاشته می‌شوند، به‌روز خواهد شد.

این گزارش مبتنی بر طرحی است که هماهنگی و سازمان‌دهی آن را جک جیبز،^۱ مدیر نظارت و همکاری منطقه‌ای بانک توسعه آسیا، و فردریک وِرل،^۲ هماهنگ‌کننده طرح‌های ضدفساد بخش ضدفساد سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، برعهده داشته‌اند و یوآخیم پُل،^۳ کارشناس حقوقی بخش ضدفساد سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، مسئول آماده‌سازی آن بوده که وی این آماده‌سازی را زیر نظر گرتا فِینر،^۴ مدیر طرح ضدفساد آسیا - اقیانوسیه در بخش ضدفساد سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، انجام داده است.

دبیرخانه طرح ضدفساد آسیا - اقیانوسیه بانک توسعه آسیا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی از کشورهای شرکت‌کننده در این طرح که در تهیه و تأمین اطلاعات مبسوط و جامع مورد نیاز این عرصه تلاش و اقدام کرده‌اند و در نتیجه سهمی در پیشرفت کلی اقدامات ضدفساد در آسیا و اقیانوسیه داشته‌اند، مراتب امتنان و سپاس خود را ابراز می‌دارد.

1. Jak Jabes
2. Fredric Wehrle
3. Joachim Pohl
4. Greta Fenner

یادداشت مؤلف

این گزارش ازسوی دبیرخانه طرح ضدفساد آسیا – اقیانوسیه بانک توسعه آسیا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی تهیه شده و حاوی اطلاعاتی است که دولت‌های تصویب‌کننده طرح اجرایی ضدفساد، برای آسیا و اقیانوسیه، با نظارت و ارزیابی گزارش‌ها و همچنین بررسی اطلاعات موجود در تارنماهای رسمی مؤسسه‌ها و سازمان‌ها ارائه کرده‌اند. البته بخش دیگری از اطلاعات این گزارش متعلق به سازمان‌های بین‌المللی مختلفی است که کشورهای حامی این طرح عضو آنها هستند. از جمله این سازمان‌ها می‌توان به سازمان بین‌المللی کارگروه مالی و مؤسسه‌های حسابرسی کل، گزارش‌های عمومی و رسمی کارگروه سازمان توسعه و همکاری اقتصادی درخصوص ارتشای مقامات دولتی – خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی اشاره کرد. اطلاعات موجود در این گزارش تا سی‌ام ژوئن سال ۲۰۰۴ جمع‌آوری شده و به همین دلیل جزئیات و اطلاعات مربوط به جمهوری پالو^۱ و ویتنام که هر دو طرح در پنجم ژوئیه ۲۰۰۴ تصویب و امضا شده‌اند در این گزارش لحاظ نشده است.

1. Republic of Palau

گزارش‌های بازنگری و بررسی‌های خصوصی^۱ کشورهای
ذی‌ربط، که این گزارش نیز مبتنی بر آن است، را می‌توان از
وب‌گاه طرح مذکور از آدرس ذیل دریافت کرد.

<http://www.oecd/daf/asia.com>

این گزارش در هفتم ژوئیه سال ۲۰۰۴، پنجمین نشست
کمیته سازمان‌دهی که در مانیل (فیلیپین) برگزار شد، مورد
تأیید قرار گرفت. هریک از کشورهای شرکت‌کننده در این
طرح، برای انجام اصلاحات و مبارزه با فساد در سطح راهبرد
ضدفساد ملی خودشان براساس موازین این طرح اجرایی،
اولویتهایی را تعریف کرده‌اند. از این‌رو می‌توان گفت که در
گزارش‌های کشورهای مذکور و این طرح که از آن گزارش‌ها
استفاده کرده‌اند اولویتهای فوق مشخص شده است. ممکن
است این گزارش به معرفی تمهیدات و راهکارهای خاصی
بپردازد که در بعضی کشورها در جریان است، اما این بدان‌معنا
نیست که امکان اجرای این راهکارها یا اقدامات مشابه در سایر
کشورها وجود ندارد. با این حال در برخی موارد اطلاعات مورد
نظر، در زمان تدوین این گزارش برای دبیرخانه طرح ضدفساد
آسیا - اقیانوسیه بانک توسعه آسیا و سازمان توسعه و همکاری
اقتصادی، قابل دسترسی نبوده است.

منظور از واژه کشور که به‌درستی و چندین بار در این
گزارش به کار رفته، قلمرو سرزمین‌های مشخصی است؛ این
مفاهیم و انتخاب‌های به کار رفته و سایر موضوعات مورد اشاره

۱. موردی صحیح‌تر است.

به هیچ وجه حاکی از دیدگاه خاص یا موضع قانونی و حقوقی یک کشور یا سرزمین به عنوان عضوی از مجمع بانک توسعه آسیا یا سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و یا موضع کشورهای عضو آن نیست.

به منظور تسهیل هرچه بیشتر، ارزش‌ها و مبلغ‌های پولی درج شده در این سند، واحدهای پولی رایج در هر کشور به دلار آمریکا^۱ تبدیل شده است. این تبدیل ارزی یا از طریق کشورهای گزارش‌دهنده و یا براساس نرخ تقریبی تبدیل ارز در ماه اکتبر سال ۲۰۰۳ صورت گرفته است.

برای اثبات و تأیید اطلاعات موجود در این گزارش بهترین اقدامات و نهایت تلاش ممکن به عمل آمده است. درواقع این گزارش بازتاب صحیحی از ارزیابی و گزارش‌های کشورهای ذی‌ربط است که در راستای اقدامات بررسی و نظارتی، به دبیرخانه^۲ مربوطه ارائه شده است. باین حال مؤلفان و نگارندگان مسئولیت دقت و صحت اطلاعات ارائه شده و کارایی قوانین، مقررات و مؤسسات مذکور در این گزارش را به عهده می‌گیرند. مسئولیت تبعات و پیامدهای استفاده از این اطلاعات در زمینه‌های دیگر و با اهداف متفاوت به عهده هیئت‌مدیره بانک توسعه آسیا، اعضای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و کشورهای عضو این سازمان نخواهد بود.

1. United States Dollar (USD)

چکیده

با توجه به تأثیرات سوء و مخرب فساد بر توسعه اقتصادی، ثبات سیاسی و رفاه اجتماعی که امروزه در سراسر جهان مشهود است، مبارزه با فساد در میان دولت‌ها و جوامع منطقه آسیا - اقیانوسیه اولویت بالایی دارد. در این راستا، بالغ بر ۲۳ کشور، به‌منظور تقویت همکاری منطقه‌ای به طرح ضدفساد بانک توسعه آسیا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی منطقه آسیا - اقیانوسیه پیوسته‌اند. با آنکه براساس طرح اجرایی مذکور در این کشورها اقدامات و اصلاحات حقوقی و سازمانی وسیعی در زمینه مقابله با فساد صورت گرفته است، اما همچنان مبارزه با فساد تا رسیدن به پیروزی و هدف نهایی راهی طولانی در پیش دارد.

این گزارش برای ارائه تصویری بهتر و واضح‌تر از چالش‌های خاصی که منطقه آسیا - اقیانوسیه در این زمینه با آن مواجه است، به بررسی ابزارهای قانونی، سازوکارهای سازمانی، سیاست‌های ضدفساد و گرایش‌های موجود در ۲۲ کشور این منطقه می‌پردازد؛ که عبارت‌اند از: استرالیا، بنگلادش، کامبوج، جزایر کوک، جزایر فیجی، هنگ کنگ، چین، هند، اندونزی، ژاپن، جمهوری قزاقستان، جمهوری کره،

جمهوری قرقیزستان، مالزی، مغولستان، نپال، پاکستان، پاپوآ گینه نو، فیلیپین، ساموآ، سنگاپور و وائواتو.

این گزارش با فراهم کردن ابزار و امکانی که در گذر زمان میزان پیشرفت در این زمینه را ارزیابی و سنجش می‌کند باعث ترویج روش‌های خوب و مؤثر و تجربه‌های به‌دست آمده در منطقه می‌شود. طرح اجرایی ضدفساد برای منطقه آسیا - اقیانوسیه که از تصویب و امضای همه کشورهای مذکور گذشته، مرجع و مبنایی استاندارد و معیاری مناسب برای این تحلیل است.

این گزارش حاکی از آن است که هریک از کشورهای فوق نسبت به اصلاحات ضدفساد توجه و اهتمام خاص خود را معطوف می‌سازند. سیاست‌ها و راهبردهای ضدفساد که در طرح اجرایی کلی نیز مطرح شده نشان می‌دهد که کشورهای موجود در منطقه مورد نظر ضمن تشخیص نیازهایشان، سطح توسعه اقتصادی و ساختار سیاسی - اجتماعی خود را نیز شناخته‌اند. البته اولویت‌ها و گرایش‌های دیگری نیز هم‌زمان در منطقه مورد نظر مرسوم است. این گزارش با اشاره به روش‌های خاص و طرح‌های خلاقانه درصدد است تا موقعیت کلی و چگونگی مبارزه علیه فساد در این منطقه را مورد ارزیابی قرار دهد.

این نوشتار در راستای طرح اجرایی مورد نظر به سه فصل تقسیم شده است: فصل اول به بحث و بررسی ابزارهای نهادی، سازمانی و قانونی موجود برای جلوگیری از فساد در بخش دولتی، فضای سیاسی و بخش خصوصی می‌پردازد. فصل دوم ضمن معرفی روش‌های موجود و رایج در برخورد با فساد و

جرائم مشابه، به بحث و بررسی روش‌ها، سازمان‌ها و نهادهای مسئول کشف، تحقیق و پیگرد فساد می‌پردازد. فصل سوم نیز تلاش و اهتمام دولت‌های منطقه آسیا-اقیانوسیه را ارزیابی می‌کند با علم به این حقیقت که اقدامات و راهکارهای ضدفساد به پشتیبانی عوامل متعددی نیاز دارد و نشان می‌دهد که این دولت‌ها در آگاه‌سازی و آموزش مردم نسبت به فساد، زمینه‌سازی و اجازه انجام بررسی‌های بیرونی و اقدامات دولتی و مشارکت عوامل غیردولتی در اجرای اقدامات و اصلاحات ضدفساد چه گام‌هایی برداشته‌اند.

۱ از بین بردن نقاط ضعف ساختاری و تقویت صحت و صداقت

یکی از پیش‌شرط‌های لازم برای هر اداره دولتی سالم و کارآمد جلوگیری از فساد در بخش دولتی است، که شامل مجموعه اقدامات موازی مشخصی بوده و هدف آنها ریشه‌کن‌سازی و از بین بردن نقاط ضعف ساختاری و درونی در همه سطوح است. هدف از انجام دادن اصلاحات در منطقه آسیا-اقیانوسیه ایجاد صداقت و شایستگی در بین کارکنان دولت از طریق تدوین قوانین و مقررات لازم برای انتخاب و گزینش افراد و همچنین انجام دادن اصلاحات ضروری در سیاست‌های منابع انسانی است. اغلب کشورهای مورد بحث در استخدام و ارتقای مستخدمان دولتی به اصل شایسته‌سالاری پایبندند و برای جذب افراد در مشاغل خالی و بلاتصدی از آگهی اعلام نیاز

دولتی بهره می‌گیرند تا ضمن جلوگیری از ترویج انتصاب اقوام^۱ و آشنایان^۲ به استقلال و شایسته‌سالاری بخش دولتی نیز کمک کنند. بسیاری از این کشورها برای جذب نیروهای مورد نیاز در مشاغل و مناصب عالی روش‌های خاصی را به کار می‌بندند. البته پرداخت حقوق و مزایای مکفی نیز یکی از موضوعات نگران‌کننده‌ای است که در بخش‌های مختلف سراسر منطقه مورد بحث وجود دارد. به‌رحال اجرای چنین اصلاحاتی اغلب به دلیل وجود برخی از واقعیت‌های مربوط به اقتصاد کلان تحت‌الشعاع قرار می‌گیرد و گاهی متوقف می‌شود.

البته شماری از کشورها - که تعدادشان رو به افزایش است - آیین‌نامه و مقررات خاصی را برای تحقق بی‌طرفی و صداقت در بخش دولتی تهیه و تنظیم کرده‌اند. برای اطمینان از اجرای کامل این مقررات به‌طور معمول تمهیدات انضباطی خاصی لحاظ شده و هم‌زمان تغییرات محسوسی نیز در محیط آیین‌نامه‌ای و آموزشی کارکنان اعمال شده است. این دستورالعمل و مقررات برای دریافت هدیه و خدمات رفاهی تعریف مشخصی ارائه می‌کند و هرگونه رشوه‌دهی یا دیگر آشکال سوءاستفاده از کالاهای دولتی را ممنوع می‌کند. براساس این مقررات، شرکت هریک از مستخدمان دولت در فعالیت‌های سیاسی و اقتصادی، به‌عنوان بخشی از مجموعه اقداماتی که از بروز تضاد و تقابل منافع جلوگیری می‌کند، در چارچوبی مشخص و با تعریف خاصی انجام می‌شود. بعضی از کشورهای مورد بحث

1. Nepotism

2. Cronyism

به منظور کاهش سطح احتیاط و ملاحظات لازم در تصمیم‌گیری‌ها، ضمن تمرکز و به کارگیری روندهای خاصی از تصمیم‌گیری، روش‌های نوینی از فناوری اطلاعات را به خصوص در برخی بخش‌های مستعد فساد مانند خریدهای دولتی و مالیات و یا ادارات صدور مجوز تجاری معرفی کرده‌اند. با گسترش و فراگیر شدن شبکه اینترنت در سراسر جهان اقداماتی که به آن اشاره شد در بسیاری از کشورهای منطقه متداول و مرسوم شده است.

با توجه به موارد متعددی از فساد که اخیراً در بین سیاستمداران عالی‌رتبه کشورهای آسیا و اقیانوسیه بروز کرده است، جلوگیری از گسترش فساد در فضای سیاسی، توجه چشمگیری را به خود معطوف کرده و به عنوان یکی از عناصر اصلی و ضروری برای مبارزه با فساد شناخته شده است. البته تعدادی از کشورهای این منطقه نسبت به بروز این وقایع واکنش‌هایی داشته‌اند؛ مثلاً به تدوین مقرراتی پرداخته‌اند که هدف آن شفاف‌سازی، سالم‌سازی و ایجاد صداقت در میان سیاستمداران و مقامات منتخب در فضای تأمین منابع مالی احزاب سیاسی بوده است. با این حال ارزیابی میزان تأثیر این اقدامات همچنان کار دشواری است و سیاستمداران در آسیا - و سایر نقاط جهان - نسبت به اعمال چنین مقرراتی از مصونیت بالایی برخوردارند.

بخش خصوصی در مقایسه با بخش دولتی از اقدامات و تلاش‌های دولت، در جلوگیری از فساد، چندان برخوردار نبوده است. جلوگیری از فساد در بخش خصوصی به‌طور اساسی مبتنی بر معیارهای مدیریت شرکتی و تعاملات تجاری خاصی

است که ازسوی دولت و تحت نظارت آن اِعمال می‌شود. راهکارهای نظارتی - اِعمالی ازسوی خود بخش خصوصی نیز یکی دیگر از مبانی جلوگیری از فساد در این بخش است. بسیاری از کشورهای این منطقه به‌منظور نظارت بر حسابرسی شرکت، نظارت داخلی و افشای اطلاعات، قوانین و مقرراتی را تصویب کرده و یا در حال تصویب‌اند. باین حال تصویب این قوانین نیز گاهی مؤثر و کارساز نیست؛ علت این ناکامی یا وجود نقص در سازوکارهای حسابرسی جدید و یا ناشی از ابهام و خلای است که همچنان در بعضی از قوانین مربوط به این حوزه وجود دارد.

اقداماتی که دولت‌ها برای ترویج و ایجاد تجارت اخلاقی آغاز کرده‌اند، مواردی نظیر ایجاد نظام‌های تبعیت شرکتی، همچنان محدود و ناچیز هستند. برعکس، بخش تجاری - حداقل بزرگ‌ترین و فعال‌ترین شرکت‌ها و کمپانی‌های بین‌المللی - که منافع خود را در گرو جلوگیری از فساد می‌داند سعی کرده‌اند در این خصوص نظام‌های بازدارنده‌ای وضع کنند که محور اصلی آن ترویج و تقویت اخلاق و کاهش خطر رشوه‌دهی در معاملات تجاری است. ترویج تجارت اخلاقی از طریق همکاری منطقه‌ای و گفتمان سیاسی - برای مثال در چارچوب شورای اقتصادی حوزه اقیانوسیه یا اتاق بازرگانی بین‌المللی - در توسعه و گسترش این روند نقش داشته است.

۲ پیگرد مؤثر و مجازات فساد

در یک راهبرد کامل و جامع ضدفساد باید به ابزارهای بازدارنده توجه کافی و وافی شود. تمام کشورهای مورد بحث در این

گزارش به ایجاد قوانین کیفری به منظور برخورد با فساد اقدام کرده‌اند؛ بسیاری از کشورهای دیگر نیز در حال تدوین قانون پول‌شویی بوده و یا آن را به تصویب رسانده‌اند. از این گذشته، در بعضی از کشورهای مورد نظر، تمهیداتی نظیر امکان مصادره اموال و دارایی‌های نامشروع و پیگرد فساد وجود دارد که به‌عنوان یکی از عوامل مالی مهم و بازدارنده و ابزار قانونی لازم در جرم محسوب کردن فساد است. با این حال در برخی از کشورها هنوز خلأ محسوسی وجود دارد. تفسیر برخی قوانین هنوز با ابهاماتی همراه بوده و شکل‌هایی از فساد مانند ارتشای خارجی یا فساد سیاسی هنوز به‌طور کامل کنترل نشده است. فقط در معدودی از کشورها قوانین پول‌شویی عملاً به‌عنوان نوعی تمهید بازدارنده وضع می‌شوند که ابزار مؤثر برای مقابله با فساد در آنها لحاظ شده است. در نهایت باید گفت که مسئولیت ارتکاب فساد از سوی اشخاص حقوقی، هنوز هم در بسیاری از کشورها تعریف نشده است.

بنابراین، بازنگری و اصلاح قوانین در سراسر منطقه یکی از نگرانی‌های مهم و اساسی است که در آن تأکید بر موضوع پول‌شویی به توجه خاصی نیاز دارد. سایر اصلاحات قانونی مهم در جریان، بیشتر بر ابزارهای اجرایی کشف و رسیدگی فساد تأکید دارند. کشورهای دیگری نیز در حال تهیه و تدوین برنامه‌ها و قوانینی برای حفاظت از شهود و افشاکنندگان هستند تا بدین ترتیب ضمن ترغیب شهروندان از آنها به‌عنوان یکی از منابع مهم اطلاعاتی که به کشف و پیگرد فساد کمک می‌کنند محافظت

بهتری به عمل آید. از دیگر اقداماتی که در جهت تسهیل کشف و رسیدگی به فساد صورت می‌گیرد اصلاح قوانین حاکم بر جمع‌آوری مدرک و ارائه آن در دادگاه و همچنین اشاره به بهبود سازوکار و روش‌هایی است که امکان بهره‌گیری قانونی از کمک و مساعدت بین‌المللی در آنها وجود دارد. دغدغه بزرگ در این خصوص استرداد و اعاده عواید حاصل از فساد است، چراکه مقامات و مسئولان فاسد با اختلاس مبالغ هنگفتی از سرمایه‌های دولتی، آنها را در قلمرو خارجی و بیرون از مرزهای ملی ذخیره می‌کنند. به‌طور اساسی پیشرفت‌های حاصل در این زمینه از برنامه‌های موردی و گاهی تدابیر دوجانبه مربوط به مصادره اموال نشئت گرفته است، برای بسیاری از کشورهای منطقه مورد بحث روند سازمانی کردن این روش‌ها بسیار حائز اهمیت است.

در بسیاری از کشورها ساختار سازمانی اجرای قانون برای انجام دادن اصلاحات مورد توجه قرار گرفته است. مؤسسات ضدفساد تخصصی ضمن همیاری با ساختارهای کنونی اجرای قانون و نیز به‌منظور همخوانی هرچه بیشتر با پیچیدگی موضوعات مرتبط با فساد و جرائم مربوطه تلاش‌هایی را به انجام رسانده‌اند. این مؤسسات یا از هویت مستقلی برخوردارند و یا بخشی از تشکلهای مجری قانون موجود محسوب می‌شوند که وظیفه آنها مبارزه و مقابله آشکار با فساد است. البته مسئولیت مؤسسات مذکور متناسب با سطح قدرت و اختیار رسیدگی و پیگرد آنها متفاوت است؛ بعضی مسئول افزایش آگاهی و به انجام رساندن اقدامات آموزشی و پژوهشی‌اند، درحالی که در کشورهای

دیگر چنین مؤسساتی فقط عهده‌دار هماهنگی و نظارت بر عملکرد مؤسسات و سازمان‌های دولتی‌اند. در حال حاضر در این نوع مؤسسات و در سراسر منطقه مورد بحث ظرفیت‌سازی از اولویت بالایی برخوردار است.

با آنکه مسئولیت این مؤسسات ضدفساد گاهی دور از دسترس به‌نظر می‌رسد، همکاری آنها با مراکز مجری قانون مانند پلیس و مراجع رسیدگی دولتی، حتی در نظام متمرکز، از اهمیت خاصی برخوردار است، البته انجام دادن اصلاحات در این مؤسسات طی سال‌های اخیر، آنچنان که باید، مورد توجه قرار نگرفته است.

۳ جامعه مدنی به عنوان یکی از عوامل و منابع مهم

و حیاتی

عوامل غیردولتی نظیر رسانه‌ها، شرکت‌های تجاری، سازمان‌های غیردولتی^۱ و اتحادیه‌های تجاری و دانشگاهی ممکن است نقش مهمی را در ایجاد گفتمان عمومی در مورد فساد ایفا کنند. شهروندان به عنوان آخرین عوامل ذی‌نفع از استخدام دولتی و یکی از منابع مهم اطلاعات در مورد بروز خطاکاری‌ها و خلأ و نقایص بالقوه موجود در قوانین، مقررات و سازمان‌ها هستند. بنابراین، چارچوب حقوقی عملکرد جامعه مدنی و همچنین رضایت و آمادگی دولت برای استقبال و همکاری با عوامل غیردولتی باید یاری‌گر و ترغیب‌کننده عوامل مدنی در اجرای

1. Non-Governmental Organizations (NGOs)

نقش و وظایفشان باشد. در این میان رسانه‌ها تا حد زیادی به چارچوب قانونی خاصی وابسته‌اند تا به آنها اجازه بحث آزاد، دسترسی به اخبار و اطلاعات مرتبط و آزادی مطبوعاتی داده شود و ضمن ایفای نقش نظارتی خود بتوانند به‌عنوان یکی از منابع مهم اطلاعاتی انجام وظیفه کنند، و در صورت امکان نیز عملکرد آنها منجر به کشف فساد شود. طرح اجرایی موجود همچنین دولت‌ها را ترغیب و تشویق می‌کند تا از همکاری عوامل جامعه مدنی در مبارزه با فساد بهره گیرند.

در حالی که در برخی کشورها سیاست‌های موجود درباره میزان دخالت جامعه مدنی در روند اصلاحات با نوعی هشدار و احتیاط^۱ همراه است، اما در بسیاری از کشورهای منطقه مشارکت جامعه مدنی در انجام اقدامات ضدفساد رشد چشمگیری داشته است. از طرفی تلاش مبارزاتی برای افزایش آگاهی باعث شده تا مبارزه علیه فساد در رأس امور سیاسی قرار گیرد و همچنین ریشه و اساس حمایت از این اقدام در توسعه دسترسی به قوانین اطلاعاتی تأثیر بسزایی داشته است. در بعضی از کشورهای منطقه برای بررسی و تحقیقات و یا مشارکت در بعضی اقدامات تحقیقاتی خاص دولت عوامل مستقلی جذب و به‌کارگرفته شده‌اند. اندکی از کشورهای دیگر نیز هستند که سایر سازمان‌های غیردولتی فعال در عرصه ضدفساد را مورد حمایت مالی قرار می‌دهند.

در کشورهای منطقه آسیا و اقیانوسیه روی هم رفته

۱. احتیاط صحیح‌تر است.

تلاش‌های درخور توجه و مشهودی در زمینه مبارزه با فساد صورت گرفته است. با این حال خلأ و کاستی‌هایی در این خصوص وجود دارد و هنوز ظرفیت مؤسسات و سازمان‌های ضدفساد در بسیاری از کشورهای منطقه به حد کافی نیست. مجامع منطقه‌ای معروفی مانند بانک توسعه آسیا و طرح سازمان توسعه و همکاری اقتصادی که از طریق آنها کارشناسان، صاحب‌نظران و تصمیم‌سازان می‌توانند نظرها و تجربه‌هایشان را تبادل کنند به توسعه روش‌های مؤثر و استفاده از ابزارهای ظرفیت‌ساز مورد نیاز در این زمینه کمک و تأثیر بسزایی در پیشبرد سازوکارهای ضدفساد در سراسر منطقه ایفا کرده است. این گزارش ابزار مهم و مؤثری در ارزشیابی روند اصلاحات در گذر زمان و همچنین تضمین پیشرفت مستمر در این زمینه است؛ همچنین باید همکاری با عوامل غیردولتی مربوط به بخش خصوصی و جامعه مدنی تقویت شود تا امکان استفاده از همه منابع موجود فراهم آید. در نهایت، مشارکت مستمر و حمایت فعال از سوی جوامع خیریه بین‌المللی، مانند آنچه بانک توسعه آسیا و سایر همکاران آن در پیشبرد طرح مذکور به انجام رساندند، در موفقیت این روند اصلاحی، که کشورهای منطقه آسیا و اقیانوسیه را در برمی‌گیرد، نقشی حیاتی و اساسی دارد.

فصل اول

جلوگیری از فساد

مقدمه

فساد و ارتشا درواقع حاصل نقطه‌ضعف‌های ساختاری و درونی مشخصی است که هدف از تلاش برای جلوگیری از فساد ریشه‌کن ساختن این نقاط ضعف و تقویت و کمک به ایجاد صداقت، درستی و شفاف‌سازی است. درحقیقت جلوگیری از فساد هدفی مشترک در همهٔ بخش‌های حیاتی و مهم - از قبیل ادارات دولتی، فضای سیاسی و بخش تجاری - است. بااین‌حال تحقق این هدف در بخش‌های مختلف، به‌دلیل تنوع چارچوب‌های مقرراتی - نظارتی و محیط‌های عملیاتی، نیازمند ابزاری متفاوت است.

با وجود مشکلات^۱ بسیار در کشورهای مختلف و اصلاحات جاری تلاش‌های اخیر برای جلوگیری از فساد زمینه‌های مشابهی را در سراسر منطقه مدنظر دارد. به‌عنوان مثال بسیاری از کشورهایی که طرح اجرایی ضدفساد را تصویب و امضا کرده‌اند، درواقع نقش مهمی را در انجام اصلاحات اداری به عهده می‌گیرند. اغلب راهبردهای مورد استفاده در جلوگیری از فساد، مبتنی بر محور صداقت، راهکارهای مؤثر و قوانین شفاف است. فساد در عرصهٔ سیاسی اکثر کشورهای مطرح در این

۱. تفاوت‌ها صحیح است.

گزارش به توجهی روزافزون و فزاینده نیاز دارد. لزوم مسئولیت‌پذیری رهبران سیاسی و عملکرد شفاف احزاب سیاسی آغازگر روند اصلاحات در این عرصه‌ها بوده است. تجارت خصوصی یکی دیگر از زمینه‌هایی است که هدف اصلاحات ضدفساد است و علاوه بر آنکه تحت نظارت دولتی قرار می‌گیرد، تلاش و اقدامات خود را برای مبارزه و مهار فساد آغاز کرده است.

۱-۱ جلوگیری از فساد در ادارات دولتی

جلوگیری از فساد در مشاغل و ادارات دولتی در دستورالعمل اصلاحی بسیاری از کشورها اولویت بالایی دارد. البته در این خصوص تلاش‌های مختلفی در سطوح متفاوت به‌عمل آمده و موفقیت‌هایی نیز حاصل شده و اطمینان از سالم‌سازی کارکنان و مقامات دولتی به‌عنوان اشخاص حقیقی هدف از به‌انجام رساندن اصلاحات است. قوانین و دستورالعمل‌های^۱ اداری، مدیریت کلی و نظارت بر ادارات دولتی در حال بازنگری هستند و در این میان به انجام رساندن اصلاحات در بخش خریدهای دولتی با تأکید خاصی مدنظر قرار گرفته است. امروزه جلوگیری از فساد در عرصه سیاسی توجه فزاینده‌ای را به‌خود معطوف کرده است. بااین‌حال به‌دلیل موقعیت خاص مقامات و افراد منتخب و همچنین مقررات ویژه‌ای که این افراد به‌دلیل موقعیت خاص خود مشمول آن می‌شوند، اقدامات جاری در

۱. رویه‌ها صحیح است.

این زمینه در بخش جداگانه‌ای از گزارش مورد بحث و بررسی قرار گرفته است (قسمت «ب» در بخش ذیل).

۱-۱-۱ صداقت و شایستگی کارکنان دولتی

اساسی‌ترین پیش‌نیازهای لازم برای ایجاد ادارات دولتی کارآمد و مطمئن، صداقت و شایستگی کارکنان است. بسیاری از کشورهای منطقه و حتی خارج آن اقدامات و تدابیری را اتخاذ کرده‌اند تا از لحاظ شدن شایستگی و صداقت در استخدام و ترفیع کارکنان و تأمین حقوق و مزایای مکفی اطمینان حاصل کنند و بر این اساس قوانین و دستورالعمل‌هایی را برای کارکنان بخش دولتی تنظیم و ارائه کرده‌اند.

۱-۱-۱-۱ استخدام و ترفیع کارکنان دولتی

صداقت، فرصت برابر، شفافیت در استخدام و ترفیع کارکنان دولت برای اطمینان از درستکاری، شایستگی و استقلال بخش دولتی کاملاً امری ضروری و حیاتی است. البته فساد، در این مسیر بسیار مهم و حیاتی، به شکل‌های مختلفی بروز می‌کند؛ به‌عنوان مثال انتصاب و استخدام اقوام و آشنایان – استفاده از قدرت دولتی و اعمال نفوذ به‌منظور کسب نوعی امتیاز برای یکی از اعضای خانواده یا آشنایان – در بعضی از کشورها مرسوم و متداول است. معیارهای نامشخص برای تعیین شایستگی و نداشتن آگهی‌های کافی در مورد مشاغل بلا تصدی، در عمل جذب افراد مستعد و حائز شرایط را در بخش ادارات دولتی دشوار می‌کند.

یکی از پیش‌شرط‌های لازم برای گزینش، انتخاب شفاف و عادلانه و انجام ترفیعات منصفانه تعریف معیارها، دستورالعمل‌ها و چارچوب سازمانی مشخص براساس موازین قانونی است. اکثریت قریب به اتفاق کشورهای مورد بحث در این تحقیق چنین قوانینی را به تصویب رسانده‌اند. طبق این قوانین، اعلان مشاغل خالی و بلا تصدی باید از طریق درج آگهی در مطبوعات و سایر رسانه‌ها صورت گیرد. در کُره، سنگاپور و منطقه اداری ویژه هنگ کنگ در جمهوری خلق چین، که از این پس به آن هنگ کنگ - چین می‌گوییم، اینترنت به عنوان یکی از ابزارهای اطلاع‌رسانی، در مورد فرصت‌های شغلی، به مردم اهمیتی خاص و فزاینده دارد. معیارهای شایستگی معمولاً مبتنی بر شایستگی واقعی، نتایج آزمون و عملکرد افراد و یا استعدادهای به اثبات رسیده آنهاست (استرالیا، هنگ کنگ - چین، هند، ژاپن، قزاقستان، کُره، جمهوری قرقیزستان، مغولستان، نپال، پاکستان، پاپوا گینه نو، فیلیپین، سنگاپور). طبق قوانین بنگلادش ترفیعات مبتنی بر شایستگی فقط در ارتباط با مشاغل عالی صورت می‌گیرد. در حالی که در این موارد اعمال تبعیض در اغلب کشورها به طور رسمی ممنوع است، اما تمهیدات و چارچوب‌های قانونی موجود، طبق گزارش‌های آشکار بعضی از کشورها، همیشه رعایت نمی‌شود.

ساموآ، با هدف کمک به شفاف‌سازی، معیارهای تعیین شایستگی و روش‌های استخدام به طرح یک راهنمای استخدام و گزینش در بخش دولتی اقدام کرد. کمیته مشاغل دولتی

استرالیا تصمیمات کمیسیون ذی ربط و دستورالعمل‌های آن را درخصوص استخدام و ترفیع به‌طور منظم به‌روز می‌کند و همواره میزان تبعیت بنگاه‌ها و مؤسسات را از این مقررات مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌دهد. کُره نیز با هدف افزایش شفاف‌سازی در روش‌های انتصاب افراد و به تصویر کشیدن رفتارهای فسادآمیز به ایجاد یک سازوکار نظارتی اقدام کرد. بر این اساس تمامی مراحل گزینش به‌صورت مشروح در شبکه اینترنت ثبت شده و در معرض دید و بررسی عموم قرار دارد. استرالیا، هنگ کنگ – چین، پاپوآ گینه نو و فیلیپین نیز روش‌های خاصی برای اعتراض احتمالی ابداع کردند که به متقاضیان یا کارکنان دولتی امکان می‌دهد تا اعتراض و شکایت خود را درخصوص انتصاب یا ترفیعات به مجامع و محاکم مستقل ارائه کنند؛ این مراجع و محاکم مستقل ممکن است کمیسیون حفظ شایستگی‌ها در استرالیا، رئیس‌جمهور در هنگ کنگ – چین، کمیسیون مشاغل دولتی و یا کمیسیون رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی در پاپوآ گینه نو باشند.

برخی از کشورها باصراحت و به‌طور کامل انتصاب اقوام و آشنایان را ممنوع می‌کند. برای مثال در فیلیپین و جمهوری قرقیزستان اشتغال و استخدام افرادی که قرار است تحت نظارت مستقیم اقوام و خویشاوندان خود کار کنند مجاز نیست. طبق قوانین فیلیپین در موقعیت‌هایی که این شرط‌ها و محدودیت‌ها بی‌فایده‌اند و در نتیجه از این قوانین مستثنا

محسوب می‌شوند، باید انتصابات خاص را به مراجع نظارتی ذی‌صلاح گزارش دهند.

بعضی از کشورها تدابیر و برنامه‌های سازمانی خاصی را در ارتباط با دستورالعمل و رویه انتصابات و استخدام تنظیم کرده‌اند تا به‌این ترتیب خطر استخدام اقوام و آشنایان و لغزش ناشی از آن را کاهش دهند. بنگلادش، کُره، مالزی، نپال و پاکستان نظام استخدام متمرکز ایجاد کرده‌اند. برخی از کشورهای دیگر نیز روش و نظام غیرمتمرکز را انتخاب کرده‌اند؛ به‌عنوان مثال جزایر فیجی برای استخدام افراد در مشاغل دولتی غیرعالی خدمات اجرایی از روش غیرمتمرکز بهره می‌گیرد. در سنگاپور همهٔ تصمیمات مربوط به استخدام و ترفیعات از طریق یک هیئت و مرجع جداگانه صورت می‌گیرد. جزایر فیجی و وانواتو در بعضی از مشاغل خاص هیئتی را برای رسیدگی به مسائل انتصاب و استخدام مأمور کرده‌اند. بنگلادش، هند و پاکستان اجرای قوانین مربوط به ترفیعات مستخدمان کشوری را به کمیته‌های ترفیعات اداری واگذار کرده‌اند. در بنگلادش تصمیمات مربوط به ترفیع در مشاغل عالی‌رتبه را کمیته‌ای ارشد اتخاذ می‌کند که به‌عنوان «هیئت گزینش عالی»^۱ شناخته شده است. در استرالیا با تشکیل کمیسیونی جداگانه توصیه و ملاحظات لازم به مرجع مسئول انتصاب در بعضی از مشاغل ارائه می‌شود. البته برای مقابله با خطر اعمال نفوذ نابجا در استخدام و

1. Superior Selection Board

انتصابات، در مشاغل عالی، بعضی از کشورها روند انتصابات را از طریق نظام و سازوکاری خاص تحت کنترل می‌گیرند. در نپال، هند و پاکستان مراجع و هیئت‌های مرکزی مستقل، با برخورداری از موقعیت و اعتبار قانونی لازم، انتصاب افراد در مشاغل عالی کشوری را به عهده دارند. در مالزی نیز تمهیدات مشابه و مرتبطی وجود دارد که براساس آن باید یک مرجع مرکزی تمام انتصابات و استخدام‌ها را در مشاغل عالی تصویب و تأیید کند؛ درحالی‌که در تمهیدات و سازوکارهای مشابه در هنگ کنگ - چین این مرجع مستقل در مورد انتصابات مشاغل عالی فقط به ارائه مشاوره و تأیید افراد بسنده می‌کند. در مالزی نهاد ضدفساد مسئولیت تعیین صلاحیت داوطلبان مشاغل کلیدی و ترفیعات افراد شاغل در این سمت‌ها را در بخش خصوصی و دولتی برعهده دارد و نداشتن شهرت و سابقه فساد آنها را احراز می‌کند. در بعضی از ادارات دولتی انتصاب در بالاترین مشاغل نیازمند تصویب و تأییدیه مجلس، پارلمان، آن کشور است، به‌عنوان مثال در اندونزی دادستان کل (مدعی‌العموم)، رئیس دیوان عالی، قاضی کل و رئیس پلیس توسط شخص رئیس‌جمهور تعیین می‌شوند و تصمیم رئیس‌جمهور در این زمینه باید به تصویب پارلمان کشور نیز برسد. برعکس در پاکستان نخست‌وزیر می‌تواند هر شخصی را برای انتصاب در مشاغل فدرال انتخاب کند و برای این کار به تصویب سایر مجامع دولتی نیازی نیست. البته ناگفته نماند که در این کشور گاهی از این حق استفاده می‌شود.

۲-۱-۱-۱ حقوق کارکنان دولتی

به دلیل نبود حقوق مکفی در مشاغل دولتی این مشاغل برای افراد با استعداد و کارآمد جذابیتی ندارد و این موضوع به طور عملی مقاومت کارکنان را در برابر فساد از بین می برد. بنابراین حقوق مکفی کارمندان دولت یک عامل کمک کننده در جلوگیری از فساد است. بسیاری از کشورها در مقاطع زمانی مختلف و به صورت دوره‌ای حقوق کارکنان دولت را مورد بازنگری قرار داده و تغییراتی در آن لحاظ کرده اند. این تغییرات به طور معمول براساس تغییرات هزینه معاش، شاخص کلی توسعه اقتصادی و یا مقایسه حقوق‌های مشابه در بخش خصوصی لحاظ می شوند. در بعضی از کشورها تغییر حقوق در صورتی که امکان آن در بودجه دولتی وجود داشته باشد با بازنگری و تجدیدنظر در مبنای دستمزدها و به صورت تطبیق منظم پرداخت‌ها صورت می گیرد (جزایر فیجی، هنگ کنگ - چین، هند، اندونزی، ژاپن، قزاقستان، مالزی، پاپوا گینه نو، فیلیپین و سنگاپور).

بعضی از کشورها نیز اولویت را به بخش‌های آسیب پذیر داده اند؛ اندونزی و جمهوری قرقیزستان تطبیق و نظام هماهنگ حقوق را به عنوان یکی از اولویت‌های مؤسسات مجری قانون لحاظ کرده اند. برای مثال پاکستان در بعضی از واحدهای مؤسسات مجری قانون کشور خود این برنامه را پیاده کرده است. فیلیپین نیز بر همین اساس به افزایش حقوق کارکنان دادگستری این کشور اقدام کرده است تا بتواند افرادی کارآمد و توانا را جذب کند. در این راستا هدف اصلی اقداماتی که

کنگره فیلیپین انجام می‌دهد به‌روز کردن و هماهنگ‌سازی حقوق و مزایای بعضی از مشاغل موجود در مرکز رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردمی در این زمینه است. بنگلادش و جزایر کوک به‌صورت دوره‌ای ساختار حقوقی و دستمزدهای پرداختی در بخش دولتی خود را مورد بازنگری و اصلاح قرار می‌دهند تا از مکفی بودن و برابری سطح حقوق‌ها اطمینان حاصل کنند. این در حالی است که ساموآ قصد دارد با تشکیل یک دادگاه رسیدگی به مسائل حقوقی میزان و برابری حقوق و دستمزدهای پرداختی در بخش دولتی را مورد بازنگری و مذاقه قرار دهد.

۳-۱-۱-۱ مقررات مربوط به تضاد منافع و رفتار اداری

برقراری رفتار منصفانه اداری و نهادینه کردن صداقت و شایستگی به رهنمودهای شفاف و روشن نیاز دارد. آیین‌نامه، دستورالعمل‌های جامع و واضح و اقدام سریع و به‌موقع در برخورد با متخلفان و نقض‌کنندگان قوانین مبنای ایجاد معیارهای اخلاقی ارزشمند و پایدار در بخش دولتی است. امروزه، بسیاری از کشورهای مستقر در این منطقه دستورالعمل‌های خاصی برای تبیین اجرای قوانین در بخش دولتی تنظیم کرده‌اند؛ مواردی نظیر آیین‌نامه‌های مربوط به سیاست‌مداران - (رجوع کنید به ۱-۲-۱-۱ قسمت ب). استرالیا، هند، کره، مالزی، پاکستان، پاپوآ گینه نو، ساموآ و وانواتو نیز آیین‌نامه‌هایی در این زمینه تهیه و تصویب کرده‌اند و اندونزی،

مغولستان و فیلیپین نیز قوانین خاصی در زمینه تضاد منافع و مبارزه با فساد به تصویب رسانده‌اند. جمهوری قرقیزستان، سنگاپور و هنگ کنگ - چین مقرراتی در خصوص مشاغل بخش دولتی تنظیم کرده‌اند و بنگلادش نیز آیین‌نامه‌هایی برای مستخدمان و کارمندان دولت تهیه و تنظیم کرده است. در این چارچوب‌های قانونی به‌طور معمول تضاد منافع سوژه اصلی بود و عموماً به‌عنوان موقعیت و وضعیتی تعریف می‌شد که در آن ملاحظه‌های شخصی و فردی یک مسئول یا مقام دولتی را در اجرای وظیفه‌اش تحت‌الشعاع قرار می‌داد. این چارچوب‌های مقرراتی به‌طور عمومی فعالیت‌های سیاسی و اقتصادی مقامات دولتی را محدود، تعدیل و یا تنظیم می‌کند و دریافت هدایا و برخورداری از امکانات خاص رفاهی از سوی این افراد، که هر دو می‌تواند منشأ عمده‌ای از تضاد و تقابل منافع باشد، را به نوعی محدود و نظام‌مند می‌سازد. در بسیاری از این مقررات و آیین‌ها، برای اجرای رفتار غیرمجاز و ممنوع، تدابیر انضباطی خاصی در نظر گرفته شده است.

ایجاد تغییرات سریع در فضای کاری مشاغل دولتی مستلزم بررسی و بازنگری منظم در آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های موجود است. مدل و الگوهای جدید همکاری با بخش تجاری، مشارکت و همکاری بخش‌های خصوصی و دولتی و جابه‌جایی و انتقال کارکنان بین بخش‌های خصوصی و دولتی در واقع حاکی از زمینه‌های مخاطره‌آمیز نوظهوری است. بنابراین به‌منظور واکنش سریع نسبت به چنین چالش‌هایی و بهره‌گیری از تخصص‌های

موجود در این عرصه گره، مالزی و هنگ کنگ - چین با ادغام شعب مؤسسات ضدفساد خود، در به روز کردن و یکی سازی دستورالعمل و آیین نامه های موجود، مشارکت کردند. کامبوج، جزایر کوک، جزایر فیجی، جمهوری قرقیزستان و پاکستان در حال برنامه ریزی و اجرای اصلاحات اساسی در آیین نامه های اداری خود هستند.

الف) تضاد منافع با انجام فعالیت های اقتصادی یا سیاسی

طرح ها و برنامه های مختلفی به منظور اجتناب یا کنترل تضاد منافع به اجرا گذاشته شد. طرح اول مبتنی بر شفاف سازی، طرح دوم بر تطبیق ناپذیری و ناسازگاری و طرح سوم بر ترکیبی از این دو اصل استوار بود. درواقع نظام ها و طرح های مبتنی بر شفاف سازی از کارکنان ذی ربط می خواست تا هرگونه تضاد منافع را اعلام کنند؛ به تعبیری اگر فعالیت هریک از طرفین باعث چنین تضاد و منافاتی می شد، ممکن بود کسب مجوز برای آن فعالیت ضروری و الزامی شود، اما به طور اساسی نظام مبتنی بر ناسازگاری هرگونه فعالیتی که به بروز تضاد منافع منجر شود را نفی و ممنوع می کند.

درواقع بسیاری از مقررات مربوط به تضاد منافع به مشارکت کارکنان دولتی در فعالیت های اقتصادی یا سیاسی مربوط است؛ در بنگلادش، هند، ژاپن، جمهوری قرقیزستان، نپال و فیلیپین مشارکت کارکنان دولتی در فعالیت های سیاسی ممنوع و یا به طور کامل محدود است؛ درحالی که قوانین

استرالیا چنین فعالیتی را برای این افراد مجاز می‌داند، اما درعین حال هر مقام یا مسئولی که نامزد شرکت در انتخابات شود باید در بدو دوران مبارزه انتخاباتی و دوران تصدی بر شغل جدید، در صورت انتخاب شدن، از شغل و سمت دولتی قبلی استعفا دهد.

در بعضی از کشورها فعالیت یا سرمایه‌گذاری کارکنان دولت در بنگاه‌ها و شرکت‌های بخش خصوصی ممنوع و یا دارای محدودیت‌هایی است (بنگلادش، جزایر فیجی، هنگ کنگ - چین، هند، اندونزی، ژاپن، جمهوری قرقیزستان، فیلیپین و سنگاپور). در نپال، اندونزی و سنگاپور کارکنان دولت پیش از خرید سهام یا تصدی به عنوان مدیر شرکت‌های خصوصی باید از وزارتخانه یا مرجع عالی ذی ربط مجوز یا تأییدیه دریافت کنند. در هنگ کنگ - چین، اندونزی و فیلیپین سرمایه‌گذاری یا فعالیت در مشاغل وابسته و تابعه بخش دولتی ممنوع است. طبق قوانین و مقررات هند کارکنان و مسئولان دولتی باید اشتغال اقوام و وابستگان نزدیکشان در سازمانی که خود آنها در آن فعالیت دارند را گزارش دهند. براساس قوانین جمهوری قرقیزستان سهام‌داران باید در طول تصدی بر منصب‌های دولتی سهام خود را به یک تراست منتقل کنند.

ب) مقررات مربوط به هدایا و مهمان‌نوازی

گاهی اوقات هدایا و مهمان‌نوازی به عنوان پوششی برای فساد مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرد و به همین خاطر مستعد ایجاد

تضاد منافع است. از این رو طبق مقررات و آیین‌نامه بسیاری از کشورها قبول هدایا و استفاده از امکانات و خدمات رفاهی پیشنهادی ممنوع و یا با محدودیت‌هایی همراه است. قزاقستان، کره و فیلیپین مقرراتی دارند که تعیین می‌کند اعضای خانواده مسئولان و مقامات دولتی تا چه میزان می‌توانند هدایایی را قبول و از امکانات رفاهی واگذار شده استفاده کنند.

براساس این تمهیدات و دستورالعمل‌ها در قرقیزستان هدایای دریافتی باید به صندوق مشخصی تحویل داده شود و یا گزارش دریافت آن به بازرسان ذی‌ربط ارائه شود؛ در ژاپن، نپال، هند و مالزی این اقدام در مورد هدایایی که ارزش آنها از حد معینی بیشتر بود صورت می‌گرفت. در ژاپن شهروندان می‌توانند، در صورت درخواست فردی، به اطلاعات مربوط به هدایای دریافتی مسئولان به ارزش تقریبی بیش از ۱۷۰ دلار آمریکا دسترسی پیدا کنند. در مغولستان دریافت هدایا باید به وزارت دارایی گزارش شود و اگر ارزش هدیه دریافتی از یک ماه حقوق دریافت‌کننده بیشتر باشد باید هدیه به وزارتخانه مربوطه تحویل داده شود؛ البته دریافت‌کننده هدیه سپس می‌تواند آن را از وزارت دارایی خریداری کند.

به‌طور معمول در این مقررات هدایای کوچک و ناچیز از این شروط معاف هستند. کوچک و ناچیز بودن هدایا براساس یک شاخص ارزشی ثابت و یا براساس شرایط خاصی تعیین می‌شود. در کشورهای مختلف سقف ثابت ارزش قابل قبول هدایا متفاوت و این مسئله تا حدودی نشانگر وضعیت اقتصادی

آن کشورهاست. به عنوان مثال سقف ارزش هدایا در قزاقستان ۱۰ دلار، در گره ۲۵ دلار، در ژاپن ۵۰ دلار و در مالزی ۱۲۵ دلار آمریکاست. از آنجاکه تعیین ارزشی ثابت برای هدایا ممکن است در جلوگیری از بروز فساد مؤثر نباشد، مقررات و آیین‌نامه‌های فیلپین در این زمینه دریافت هدایایی که به طور مشهود و آشکار ارزش بالایی دارند را ممنوع کرده و می‌توان گفت که دریافت هدایا در این کشور مشمول «شرایط خاص» است. در کشوری نظیر مالزی نیز اگر اطلاعات دقیقی در مورد هدیه دریافتی در دسترس نباشد، دریافت هدیه، صرف‌نظر از ارزش آن، باید به مراجع ذی‌ربط گزارش شود.

ج) تضاد منافع مربوط به دوره بعد از اشتغال

تضاد منافع ممکن است حتی بعد از تصدی بر یک شغل دولتی منافع عمومی را به خطر اندازد و تهدید کند. به همین خاطر بعضی کشورها برای فعالیت‌های شغلی و حرفه‌ای افرادی که قبلاً از کارکنان دولت بوده‌اند، تحت شرایط خاص و برای دوره زمانی معین، محدودیت‌هایی وضع می‌کنند، برای مثال در هنگ کنگ - چین بازنشستگان بخش کشوری که طی دو سال بعد از بازنشستگی قصد اشتغال یا فعالیت در عرصه‌های تجاری و اقتصادی را داشته باشند باید از دولت مجوز و تأییدیه اخذ کنند. اشتغال مجدد در مورد مقامات عالی‌رتبه به طور معمول زمانی بالغ بر شش ماه بعد از انفصال از خدمات دولتی امکان‌پذیر است. البته براساس قوانین استرالیا محدودیت مستقیم

و مشخصی برای فعالیت‌های بعد از دوره اشتهال در بخش دولتی وجود ندارد. به هر حال نبود آیین‌نامه و مجموعه قوانینی الزام‌آور و لازم‌الاجرا به‌طور عملی به بروز تضاد منافع دامن می‌زند و باعث می‌شود هریک از مؤسسات خصوصی دستورالعمل و آیین‌نامه خاص خود را تدوین کنند؛ درعین حال اعمال دوره‌های انتظار از مواردی است که اجرای آن توصیه شده است. در بنگلادش در صورتی که کارمند یا مسئول دولتی به‌صورت بازنشستگی پیش از موعد قصد ترک سازمان متبوع خود را داشته باشد، اخذ مجوز و تأییدیه دولتی برای شروع فعالیت جدید الزامی است.

د) راهنمایی و آموزش درخصوص رفتار اخلاقی و خطرهای فساد

اجرای مقررات و مجموعه قوانین موجود به‌خودی‌خود برای ایجاد و تقویت رفتار اخلاقی در بخش دولتی کافی نیست. رهبری، راهنمایی شفاف و برنامه‌های آگاه‌سازی می‌توانند مکمل مناسبی برای اجرای مقررات موجود باشند. در این خصوص استرالیا رهنمود و توصیه کاربردی و عملی جامعی دارد که به‌صورت بروشور و از طریق تارنما، چگونگی برخورد با تضاد منافع و موضوعات اخلاقی را تبیین می‌کند. بسیاری از کشورها از اهمیت آموزش موضوعات مربوط به فساد و اخلاقیات آگاه‌اند. آگاهی ضدفساد بخش ثابتی از برنامه‌های آموزشی کارمندان شاغل در بنگلادش، هند، ژاپن،

فیلیپین، سنگاپور و هنگ‌کنگ - چین است. در سنگاپور و هنگ‌کنگ - چین مؤسسات فعال در عرصه ضدفساد مسئولیت این‌گونه آموزش‌ها را به عهده دارند. جمهوری قرقیزستان نیز هم‌اکنون برنامه‌های آموزشی آماده‌سازی کارمندان را در دست اجرا دارد.

ه) اجرای قوانین و آیین‌نامه‌ها

تمهیدات و جرائم انضباطی مرسوم‌ترین ابزار کاربردی در اجرای آیین‌نامه‌ها و قوانین هستند. نظام‌های اجرایی خاص گاهی علاوه بر اقدامات و جرائم کیفری به واکنش‌های زمان‌گیر و تنبیهی روی می‌آورند که مؤثرتر از جریمه‌های جزایی مرسوم‌اند. تنبیه و جرائم انضباطی در پاکستان و فیلیپین مرسوم و اغلب شامل انفصال از خدمت است.

جمهوری قرقیزستان، مالزی، نپال و فیلیپین تمهیدات و مشوق‌هایی برای اجرای مجموعه قوانین موجود در این زمینه لحاظ کرده‌اند. نامزدها و داوطلبانی که سابقه‌ای از فساد یا سوءاستفاده از قدرت داشته باشند برای انتصاب در مشاغل کلیدی یا ترفیع در بخش دولتی و یا بعضی از مؤسسات و سازمان‌ها، فاقد صلاحیت تلقی می‌شوند؛ حتی ممکن است این افراد از دریافت حقوق خدمات مربوط نیز محروم شوند. سازمان ضدفساد مالزی نظارت بر انتخاب مقامات و مسئولان واجد شرایط را برعهده دارد.

۴-۱-۱ الزام ارائه گزارش در مورد دارایی‌ها و دیون

تمهیدات و اقدامات موجود درخصوص جلوگیری از بروز فساد در ادارات و بخش دولتی به‌مراتب فراتر از نظارت بر کارکنان دولت در زمان اشتغال آنهاست. از آنجاکه ثروت و دارایی مقوله‌ی مشهود و آشکاری است، بعضی از کشورها با ارزیابی و کنترل دقیق دارایی‌ها و دیون کارکنان دولت هرگونه ثروت نامشروعی را، به‌عنوان یکی از شاخص‌های رفتار و عملکرد توأم با فساد، کشف می‌کنند. در برخی کشورها همه کارکنان دولت بایستی اطلاعات مربوط به دارایی‌ها و دیون خود را به‌طور منظم گزارش کنند (بنگلادش، جزایر فیجی، هند، قزاقستان، مالزی، نپال، پاکستان، فیلیپین، سنگاپور و وانواتو)؛ البته کامبوج نیز لایحه مشابهی در این زمینه تنظیم کرده است. در نپال و فیلیپین دارایی اعضای خانواده‌ی مقامات و کارکنان دولت، به‌منظور کشف و جلوگیری از انتقال رسمی دارایی‌ها، نیز کنترل می‌شود.

در استرالیا، اندونزی، ژاپن، کره، و پاپوآ گینه نو فقط کارمندان و مقامات عالی‌رتبه ملزم‌اند اطلاعات مربوط به دارایی‌های خود را اعلام و ثبت کنند. کارکنان دولتی سنگاپور علاوه‌بر اموال و دارایی باید میزان سهام سرمایه‌گذاری، دارایی‌های فردی و حتی سهامی که در شرکت‌های غیرفعال دارند را نیز اعلام کنند؛ از این گذشته آنها هر ساله باید بدهی نداشتن خود را اعلام کنند. مقامات و کارمندان عالی‌رتبه در هنگ‌کنگ - چین و افرادی که مشاغلی حساس و کلیدی در اختیار دارند باید به‌طور منظم میزان سرمایه‌گذاری و

دارایی‌های خود را اعلام کنند. در قزاقستان نه تنها کارکنان دولت، بلکه همه شهروندانی که خریده‌های کلانی انجام داده‌اند باید اظهارنامه درآمدی خود را تکمیل و ارسال کنند. جمهوری قرقیزستان هم‌اکنون در حال آماده‌سازی و تدوین مقرراتی است که براساس آن کارکنان، مسئولان عالی‌رتبه و خویشاوندان آنها باید وضعیت درآمد و میزان دارایی خود را اعلام کنند.

با آنکه در بسیاری از کشورها کارکنان و مسئولان دولتی ملزم به ارائه چنین گزارش‌هایی هستند، اما در اغلب کشورها هنوز مشخص نیست که آیا این اظهارنامه‌ها به‌طور دقیق مورد بررسی قرار می‌گیرند یا خیر و اینکه اطلاعات جمع‌آوری شده در آنها چطور استفاده می‌شود. البته فیلیپین تنها کشوری است که این اطلاعات را در دسترس عموم قرار می‌دهد. در این کشور همچنین ارتباط مشترکی میان مؤسسات دولتی و سازمان‌های غیردولتی برقرار شده است تا این دو بخش با نظارت بر سبک زندگی مسئولان و کارکنان دولت کسب هرگونه ثروت نامشروعی را کشف کنند.

۲-۱-۱ نظام مدیریت دولتی

تمهیدات و اقداماتی که به آن اشاره شد، به‌طور عمده بر صداقت و شایستگی فردی مستخدمان و کارکنان بخش دولتی تأکید دارد. از این گذشته اغلب کشورها سعی دارند تا حد ممکن ادارات و بخش دولتی را در مقابل دخالت و اعمال نفوذ

بی‌مورد و نابجا در سطح سازمانی مصون و مبرا کنند. هدف از اقدامات و تدابیری که در این خصوص اتخاذ شده هماهنگ‌سازی، تبیین دستورالعمل‌ها و سازوکارها و درعین‌حال اعمال محدودیت بر آزادی عمل و برخی اختیارات موجود است. وقتی این اقدامات غیرممکن یا غیرقابل اجرا باشد روش‌های دیگری در نظارت بر تماس‌ها، ارتباطات بین مسئولان دولتی و شهروندان مورد استفاده قرار می‌گیرد تا از بروز فساد احتمالی جلوگیری شود. به‌خصوص بخش‌های مستعد فساد مانند بخش خرید دولتی تحت نظارت نظام‌ها و دستورالعمل‌های خاصی قرار می‌گیرند که در آنها کنترل دقیق و عملکرد شفاف به‌طور کامل صورت می‌گیرد. حسابرسی و سایر اقدامات نظارتی و مراقبتی از تدابیر دیگری هستند که برای افزایش مسئولیت‌پذیری در بخش دولتی به‌کار گرفته می‌شوند.

۱-۲-۱-۱ جلوگیری از اعمال نفوذ بی‌مورد

تدابیر و برنامه‌های سازمانی در تعیین اینکه روش‌های اداری و اجرایی تا چه حد در معرض دخالت، اعمال نفوذهای نابجا و فساد قرار دارند، نقش بسزایی ایفا می‌کنند. وجود اختیارات، قوانین و مقررات ابهام‌آمیز زمینه و فرصت لازم برای گسترش فساد را فراهم می‌کند. کشورهای منطقه سعی دارند علاوه‌بر اقداماتی که در این حوزه برای بهبود و شفاف‌سازی تمهیدات قانونی انجام داده‌اند (رجوع کنید به بخش ۱-۳-۱) با غیرشخصی کردن روندهای اداری و از بین بردن روابط

ارباب‌رجوع، مانع از بروز و گسترش رفتارهای اداری غیرقانونی و مواردی نظیر درخواست رشوه شوند. روش‌های غیرشخصی آن‌لاین و چرخش شغلی منظم کارمندان از دیگر اقدامات و تدابیر کاربردی و متداولی است که برای مقابله با این خطرات اداری به‌کار گرفته می‌شود.

الف) دولت الکترونیک

بسیاری از کشورها برای ارائه خدمات به مردم از فناوری اطلاعات بهره می‌گیرند. این روش که از آن به‌عنوان دولت الکترونیک^۱ یاد می‌شود به طرق مختلف فرصت‌های احتمال بروز فساد را کاهش می‌دهد، معامله و تعامل آن‌لاین به‌طور عملی ارائه خدمات را غیرشخصی و استاندارد می‌کند و به‌این‌ترتیب فضای چندانی برای پرداخت یا دریافت رشوه باقی نمی‌گذارد؛ از این گذشته استفاده از رایانه مستلزم آن است که قوانین و روش‌های اجرایی استاندارد و شفاف باشد تا آزادی عمل، سوءاستفاده و دیگر فرصت‌های لازم برای بروز فساد به حداقل برسد و چون در روش‌های رایانه‌ای امکان رهگیری عملیات اجرایی وجود دارد این روش به‌عنوان یکی از راهکارهای بازدارنده فساد مورد استفاده قرار می‌گیرد.

استرالیا، هنگ‌کنگ - چین، کره، مالزی، پاکستان، فیلیپین و سنگاپور از کشورهایی هستند که به‌طور گسترده برای اجرای خدمات دولت الکترونیک تلاش می‌کنند. به‌عنوان مثال، در

1. E-government

گُره، شهروندان می‌توانند به‌طور هم‌زمان پیشرفت اجرایی درخواست آن‌لاین خود را برای اخذ جواز و اجازه‌نامه‌های مورد نظرشان کنترل کنند. در پاکستان هم‌اکنون با تجدید ساختار در اداره کل مالیات سعی شده است با معرفی فناوری اطلاعات از تماس و ارتباط بین مالیات‌دهندگان و مالیات‌گیرندگان تا جای ممکن کاسته شود. امروزه در هندوستان و فیلیپین اسناد مربوط به خریدهای دولتی باید به‌صورت آن‌لاین در دسترس باشد. کامبوج نیز بهره‌گیری از فناوری اطلاعات را به‌منظور ارائه خدمات اداری مورد توجه و حمایت قرار می‌دهد.

ب) چرخش شغلی کارکنان

چرخش شغلی منظم و به‌موقع کارمندان و متصدیان با کاهش هرگونه تنگ‌نظری و کوتاه‌بینی به مهار و کنترل فساد کمک می‌کند. در بعضی از کشورها چرخش شغلی کارمندان دولت براساس یک برنامه ثابت در موقعیت‌ها و یا در شرایط خاصی صورت می‌گیرد. چرخش کارمندان دولت در بنگلادش، جزایر فیجی، هنگ‌کنگ – چین، هند، اندونزی، قزاقستان، گُره و سنگاپور به‌طور منظم انجام می‌شود. در سایر کشورها چرخش کارمندان فقط در شرایط و سطوحی خاص صورت می‌گیرد؛ در وانواتو چرخش کارکنان فقط در سطح مدیران انجام می‌شود؛ در فیلیپین مخاطب این چرخش شغلی بعضی از مقامات پلیس ملی یا مسئولان اداره درآمدهای بین‌المللی هستند و چرخش آنها نیز به‌طور منظم صورت می‌گیرد؛ در پاپوآ گینه نو افسران پلیس

مشمول این چرخش هستند؛ مالزی این روش را از مدت‌ها پیش در بعضی از مؤسسات و سازمان‌هایش اجرا کرده است و همچنین براساس تنظیم لایحه‌ای کارکنانی که در ارتباط و تماس مستقیم با شهروندان فعالیت می‌کنند باید به‌طور منظم و چرخشی مشاغل خود را عوض کنند. پاکستان نیز با اتخاذ تدابیر جدید سعی دارد تماس و مراودات فردی میان کارکنان دولت و ارباب‌رجوع را به حداقل رساند. سازمان ضدفساد نپال برای جلوگیری هرچه بهتر از سوءاستفاده اختیارات به تهیه و توزیع کتابچه راهنمای اداری میان همه ادارات دولتی - که به‌خصوص با ارباب‌رجوع و شهروندان عادی سروکار دارند - اقدام کرده است.

۲-۱-۲ خرید دولتی

بخش خریدهای دولتی درواقع یکی از عرصه‌های مستعد فساد است. سیستم‌های خرید باید به‌منظور مهار و کنترل فساد از شفافیت، رقابت و معیارهای مشخصی در تصمیم‌گیری برخوردار باشند. اصلاح روش‌های خرید دولتی به‌عنوان یکی از اولویت‌های مورد تأکید در سراسر منطقه مورد بحث شناخته شده است. اغلب کشورها قوانین و مقرراتی را برای نظارت بر خریدهای دولتی وضع کرده‌اند (استرالیا، بنگلادش، جزایر فیجی، هنگ‌کنگ - چین، هند، اندونزی، جمهوری قرقیزستان، مالزی، مغولستان، نپال، پاپوآ گینه نو، پاکستان، فیلیپین، ساموآ، سنگاپور و وانواتو). بعضی از این کشورها هم‌اکنون در حال اصلاح روش‌های جاری در خریدهای دولتی هستند.

بنگلادش اخیراً با تنظیم و صدور دستورالعمل مشخصی در زمینه خریدهای دولتی، عهده‌دار نظارت و ارزیابی روش‌های خرید دولتی بوده است. ساموآ نیز با تهیه و تدوین یک راهنما و دستورالعمل در تلاش برای استانداردسازی خریدهای دولتی و شفاف‌سازی روند آن است.

در این خصوص روند اصلاحات جاری در منطقه به‌طور اساسی بر معرفی روش خرید اینترنتی تأکید دارد (استرالیا، هند، ژاپن، کره، مالزی، پاکستان، فیلیپین). گروه کارشناسی خرید دولتی^۱ سازمان همکاری‌های اقتصادی آسیا - اقیانوسیه^۲ در سال ۲۰۰۳ توسعه سیستم‌های خرید الکترونیکی را مورد تأکید قرار داد. از دیگر زمینه‌هایی که در آن روند اصلاحات جریان دارد، استانداردسازی و متمرکز کردن خریدهای دولتی است، اندونزی از این قاعده مستثناست چون خریدهای دولتی در این کشور در حال حاضر به‌صورت غیرمتمرکز انجام می‌شود. البته موارد دیگری نظیر بعضی معیارهای بین‌المللی مانند مقررات غیرقابل اجرای سازمان همکاری اقتصادی آسیا - اقیانوسیه در مورد خریدهای دولتی، که در سال ۱۹۹۱ اتخاذ شد، و یا توافق‌نامه سازمان تجارت جهانی در خصوص خریدهای دولتی مواردی هستند که روند اصلاحات در این عرصه را در بعضی از کشورها تحت‌الشعاع قرار می‌دهند.

اغلب مقررات و چارچوب‌های قانونی نظارت بر خریدهای

1. Government Procurement Experts Group

2. Asia-Pacific Economic Cooperation's (APECs)

دولتی به انتشار طرح‌های مهم و مرتبط در این زمینه احتیاج دارند که برای مثال می‌توان از طریق درج در جراید رسمی، روزنامه‌ها یا اینترنت به آن مبادرت کرد (استرالیا، کامبوج، جزایر فیجی، هنگ‌کنگ - چین، هند، اندونزی، ژاپن، کره، مغولستان، نپال، پاکستان، فیلیپین و سنگاپور)؛ البته مغولستان از حیث قوانین مربوط به خرید مهمات، تجهیزات و خدمات مرتبط با امنیت ملی از این قاعده مستثناست. ژاپن از جمله کشورهایی است که شرایط استاندارد را برای پیشنهاددهندگان و مزایده‌گذاران تعیین کرده است. روند و مسیر انتخاب فروشندگان براساس مقررات و قوانین صورت می‌گیرد و در بعضی موارد گروه یا هیئتی تعیین می‌شوند تا در عقد قراردادهای توصیه و مشوق‌هایی لحاظ کنند (بنگلادش، جزایر فیجی، هنگ‌کنگ - چین، مالزی، فیلیپین).

در بعضی از کشورها برگزاری و واگذاری مناقصه به‌عنوان تمهید و تدبیری برای کنترل و نظارت عمومی است؛ کره و فیلیپین از کشورهای عمل‌کننده به این شیوه هستند. کره با افشای عمومی اسناد در شبکه اینترنت و انتشار آگهی‌های خرید و اطلاعات مربوط به انتخاب نهایی پیمانکار و مقاطعه‌کار مورد نظر، شفاف‌سازی شیوه‌های خرید را انجام می‌دهد. نپال با انتشار اسنادی در روزنامه یا تابلوهای اعلانات علت قبول شرایط مزایده را تبیین می‌کند. استرالیا برای انعکاس مسائل مربوط به مزایده و مناقصه‌های دولتی تا حد زیادی از اینترنت بهره می‌گیرد، برای مثال ارائه اطلاعات مربوط به مناقصه‌های دولتی را در این شبکه منتشر می‌کند. در بعضی از کشورها

اعضای سازمان‌های جامعه مدنی، دانشگاهی و یا تکنسین‌ها بر روش‌های خرید و تصمیمات مربوط به آن نظارت دارند. در فیلیپین دو ناظر در هیئت منتخب مسئول واگذاری مناقصه‌ها حضور دارند، یکی از این دو ناظر نماینده قانونی گروه خصوصی در این بخش و یا به عبارتی ناظر خرید قانونی و دیگری نماینده‌ای از یک سازمان غیردولتی است.

در قوانین بعضی از کشورها تمهیداتی پیش‌بینی شده است تا مانع از تضاد منافع در روند خریدهای دولتی شود. به‌عنوان مثال در فیلیپین بعضی روابط خانوادگی کارمندان یک اداره با یک شرکت به‌طور عملی صلاحیت انجام معامله و خرید را از آن شرکت سلب می‌کند. در مالزی نیز چنین مقرراتی وجود دارد.

روش‌ها و سازوکارهای بازنگری و رسیدگی نقش مهمی را در تضمین راهکارهای قانونی و همچنین در روند اصلاحی کشف فساد ایفا می‌کنند. البته این بازنگری و بررسی مستلزم حفظ سوابق و اسناد مربوط به خرید برای مدت مشخص و از پیش تعیین شده و اجرای سازوکارهای نظارتی کاملاً جداگانه است. باین حال تاکنون به‌ندرت معیار مشخص و کاملی برای نظارت و رسیدگی به روش‌ها و تصمیمات اتخاذ شده در زمینه خریدهای دولتی ارائه شده است. بنگلادش، ژاپن، کره، مالزی و پاکستان از جمله کشورهایی هستند که اسناد، مدارک و سوابق تمام خریده‌ها، اقدامات و تصمیمات مرتبط را به‌طور کامل نگهداری می‌کنند. هنگ کنگ - چین، ژاپن، کره، مالزی و

پاکستان برای اعتراض و پیگیری این روند خرید مسیر اجرایی لازم را ایجاد کرده‌اند. باین‌حال، هنگ‌کنگ - چین، کُره و پاکستان از سازوکارها و روش‌هایی برخوردارند که براساس آن تصمیمات خرید را به چالش می‌کشند و اصلاحات لازم را در آن اعمال می‌کنند.

بسیاری از کشورهای منطقه - جزایر فیجی، ژاپن، اندونزی، قزاقستان و فیلیپین - به‌منظور حمایت از اجرای این قوانین درصددند جریمه و مجازات‌هایی برای معاملات ناصحیح وضع کنند و همچنین با تنظیم روش‌های انضباطی با آن دسته از کارکنان دولت که در انجام معاملات و خریدهای غیرقانونی دولتی نقش دارند مقابله کنند. از این گذشته ژاپن کارمندان و مسئولان دولتی را در قبال خسارت‌های احتمالی مسئول و پاسخ‌گو می‌داند. درخصوص معاملات نادرست به‌طور معمول جرائم کیفری موجود تأثیر کمتری در مقایسه با ممنوعیت کامل شرکت‌ها از انجام معاملات آتی با دولت دارد؛ در نتیجه بعضی از مراجع قضایی اجازه فعالیت شرکت‌های تجاری رشوه‌دهنده و تعامل آنها با دولت را برای مدت معینی ممنوع و یا جرائم اجرایی دیگری را در مورد آن شرکت‌ها اعمال می‌کنند (ژاپن، کُره، فیلیپین، سنگاپور).

کشورهای کُره، فیلیپین و سنگاپور شرکت پیمان‌کاری را که محکوم به ارتشا باشد به حالت تعلیق درمی‌آورند. در هنگ‌کنگ - چین، طبق دستورالعمل اجرایی موجود، هر شرکتی که به هر نحوی در فساد مشارکت و فعالیت داشته

باشد از فهرست پیمان‌کاران مورد تأیید حذف می‌شود. در گره نیز نام شرکت یا مؤسسه‌ای که به دلیل خطاکاری و اقدام غیرقانونی در زمینه خریدهای دولتی مجازات شده باشند، علاوه بر درج در جراید رسمی در سیستم اطلاعات مالی سراسری کشور نیز وارد می‌شود؛ در پاکستان نیز لیست سیاهی از شرکت‌های خاطی در تارنمای سازمان خرید این کشور منتشر می‌شود. گره نیز در قراردادهای خرید از ابتکاری موسوم به «پیمان درستی»^۱ استفاده می‌کند؛ پاکستان نیز در خریدهایی که ارزش آن بیش از ۱۷۰ هزار دلار آمریکا باشد از همین ابتکار استفاده می‌کند. این پیمان که درواقع حاصل رویکرد سازمان شفافیت بین‌المللی^۲ است، شرطی را شامل می‌شود که براساس آن اگر شرکت مورد نظر حائز شرایط معامله با دولت نباشد، از این تعامل کنار گذاشته می‌شود.

۳-۱-۲-۱ مؤسسات و روش‌های حسابرسی

فعالیت در ادارات دولتی درواقع^۳ در فضای در حال تکاملی جریان دارد که هم‌زمان با بروز چالش‌های جدید زمینه‌های مخاطره‌آمیزی از فساد نیز در آن شکل می‌گیرد. بنابراین نظارت و کنترل منظم بر این عرصه با هدف اطمینان از صحت و سلامت این ادارات کاملاً ضروری است. نتیجه حاصل شده به

1. Integrity Pacts

2. Transparency International (TI)

۳. درواقع اضافه است.

تعبیر واضح‌تر این است که نظارت مؤثر و اثربخش مستلزم نوعی نظارت بیرونی و مضاعف از طریق مؤسسات حسابرسی مستقل و جداگانه است. چنین مؤسساتی نقش مهمی در کمک به حفظ و افزایش سلامت مدیریت مالی و شفاف‌سازی عملکرد و مسئولیت دولت ایفا می‌کنند و در جلوگیری و پیگرد روش‌های فساد مشارکت دارند. استقلال کامل مؤسسات حسابرسی - از نقطه‌نظر کارکنان و بودجه، برخورداری از اختیارات فراگیر، قدرت کافی در تحقیق و تفحص و اختیاراتی نظیر احضار شهود و تصرف اسناد - مواردی هستند که برخورداری از آن برای داشتن عملکرد صحیح و بهینه در این مؤسسات ضروری است.

تمام کشورهای مشمول در این گزارش، برای نظارت و حسابرسی از بیرون، به تأسیس و راه‌اندازی مؤسسات خاصی اقدام کرده‌اند تا بر عملکرد دولت، تشکلهای اجرایی و دیگر مراجع دولت نظیر شرکت‌های دولتی نظارت کنند. البته عملکرد^۱ سازوکار و اختیارات این مؤسسات حسابرسی در کشورهای مختلف فرق دارد، اما باین حال یکپارچگی و انسجام تعدادی از کشورها و پایبندی و تعهدشان به شرایط سازمان بین‌المللی مؤسسات حسابرسی کل^۲ باعث اتخاذ و به‌کارگیری معیارهای واحدی در سراسر منطقه شده است. اغلب کشورها، مؤسسه حسابرسی کل متمرکزی راه‌اندازی کرده و روش‌های حسابرسی داخلی غیرمتمرکز مختلفی را به‌کار بسته‌اند. در

۱. مقدمات نهادی صحیح است.

2. International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

اغلب این کشورها (بنگلادش، جزایر فیجی، هنگ کنگ - چین، هند، اندونزی، ژاپن، نپال، پاکستان، و فیلیپین) مؤسسات حسابرسی کل از اعتباری قانونی برخوردار است؛ این وجهه، اعتبار قانونی و تمهیداتی که مؤسسات مذکور از آن برخوردارند برای تضمین استقلال آنها از دولت است.

مقررات مربوط به انتصاب یا انفصال رئیس مؤسسه حسابرسی نیز از دیگر مواردی است که استقلال این مؤسسات را نشان می‌دهد. در گره و مالزی شخص رئیس دولت، رئیس‌جمهور، مدیر یا رئیس مؤسسه حسابرسی را تعیین می‌کند؛ در مغولستان این انتصاب ازسوی پارلمان و در هنگ کنگ - چین ازسوی رئیس‌جمهور انجام می‌شود. رئیس یا مدیر مؤسسه حسابرسی کل به‌طور معمول برای دوره زمانی معینی تعیین می‌شود و انفصال از این منصب یا در صورت استیضاح و یا تحت شرایط خاصی صورت می‌گیرد. در بعضی کشورها این افراد از حق مصونیت برخوردارند و بر آن اساس رؤسای مؤسسات حسابرسی، بابت انجام اعمالی که در حوزه مسئولیت یا وظایف آنهاست، مشمول پیگرد نمی‌شوند (گره، نپال، پاپوآ گینه نو). درحالی‌که برخی کشورها به مؤسسات مذکور اجازه می‌دهند تا کارکنان مورد نیازشان را خودشان استخدام کنند؛ مالزی و نپال کارگروه و کمیته‌های کشوری و تشکلهای مشابهی را مسئول انجام این کار کرده‌اند.

در اغلب کشورها، بودجه مؤسسه حسابرسی مشمول قوانین و مقررات خاصی است که استمرار خودگردانی و استقلال آنها را تضمین و از هرگونه کسری بودجه و کمبود

مالی در آنها جلوگیری می‌کند. به هر حال باید توجه داشت که محدودیت منابع مالی یا هرگونه محدودیت در قدرت و اختیارات و یا استقلال این مؤسسات اثربخشی و کارایی آنها را در بسیاری از کشورها با تهدید مواجه می‌کند.

اختیارات مؤسسهٔ حسابرسی به‌طور معمول همهٔ وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی را دربرمی‌گیرد (بنگلادش، هنگ‌کنگ - چین، اندونزی، ژاپن، کره، نپال، پاکستان و فیلیپین). از این گذشته بسیاری از کشورها شرکت‌های دولتی خود را نیز در حیطهٔ اختیارات نظارتی مؤسسات حسابرسی گنجانده‌اند (بنگلادش، اندونزی، کره، نپال، فیلیپین) و حتی شرکت‌ها و بنگاه‌های تحت حمایت و هدایت دولت، صندوق‌های دولتی، بانک‌ها و تشکل‌های دولتی - محلی را نیز مشمول نظارت این مؤسسات کرده‌اند (هنگ‌کنگ - چین، اندونزی، ژاپن، کره، نپال، پاکستان، پاپوآ گینه نو و فیلیپین). در بسیاری از کشورها نظیر پاپوآ گینه نو این مؤسسات حسابرسی نظارت بر مساعدت‌ها و کمک‌های بلاعوض خارجی را نیز برعهده دارند.

چشم‌انداز و ابعاد اجرایی حسابرسی درواقع مشروعیت و کارایی صرف هزینه‌های دولتی را دربرمی‌گیرد. اغلب مؤسسات حسابرسی از قدرت و اختیار لازم برای دسترسی به تمامی سوابق و پرونده‌های دولتی برخوردارند تا هر کارمند دولتی را در جایگاه آزمون و تحقیق قرار دهند؛ البته مغولستان از این قاعده مستثناست. باین حال برخورداری از این قدرت و اختیار یا قدرت احضار شهود و تصرف اسناد در هیچ‌یک از کشورهای

مورد بحث، اولویتی بر امتناع اداره ذی ربط از این امر ندارد (مالزی، پاکستان). علاوه بر وظیفه حسابرسی، بعضی از کشورهای منطقه به مؤسسات حسابرسی کل خود قدرت و اختیارات اجرایی و تنبیهی نیز داده‌اند. مؤسسات حسابرسی در ژاپن، مغولستان و پاپوآ گینه نو در صورت ارتکاب تخلف هریک از کارکنان دولت، وارد آمدن خسارت اساسی و یا نقض قانون یا قوانین بودجه‌ای می‌توانند اقدام تنبیهی و انضباطی مورد نظر خود را نسبت به فرد خاطی اجرا کنند.

در مؤسسات حسابرسی اغلب کشورها دو نوع حسابرسی متفاوت انجام می‌شود، حسابرسی مالی ساختارهای اداری - دولتی و نظارت انتخابی. در حسابرسی مالی از صحت و سلامت معاملات مالی دولت اطمینان حاصل می‌شود، در حالی که در نظارت انتخابی صحت و درستی عملکرد نظام‌های حسابرسی داخلی مورد نظارت و بررسی قرار می‌گیرد (هنگ کنگ - چین و فیلیپین).

مؤسسات حسابرسی اغلب کشورها، با توجه به محدودیت منابع، باید حسابرسی سازمان‌ها و ادارات خاص مورد نظرشان را متناسب با معیارهای مختلف انتخاب خود اولویت‌بندی کنند. لازم به ذکر است که مثلاً در گُره ممکن است خود شهروندان به حسابرسی خطاهای اداری یا اقدامات منجر به زیان اقدام کنند.

فقط درمعدودی از کشورها قوانین و مقررات صریحی مبنی بر افشا و انتشار عمومی گزارش‌های حسابرسی وجود دارد؛ (جزایر فیجی، هنگ کنگ - چین، هند، ژاپن، مغولستان، نپال و

وانواتو). با این حال بعضی کشورها، مبنای دسترسی به چنین گزارش‌هایی را به صورت اختیاری لحاظ می‌کنند (بنگلادش، مالزی و فیلیپین) و بعضی دیگر از پایگاه‌های اینترنتی مؤسسات مذکور در این خصوص استفاده می‌کنند. طبق قانون مالزی انتشار گزارش‌های حسابرسی ممنوع است.

بعضی از دولت‌ها حیطه وظایف مؤسسات حسابرسی را از دایره حسابرسی محض فراتر برده و نوعی وظیفه مشاوره‌ای و توصیه‌ای نیز به آنها داده‌اند. درواقع وظیفه‌ای شبیه به شعبه‌های مشورتی بعضی از سازمان‌ها و مؤسسات ضدفساد - و امکان انجام دادن این وظیفه مضاعف را در پیشبرد روش‌های جاری مؤسسات و در چارچوب اداره‌های دولتی فراهم ساخته‌اند (هنگ کنگ - چین، ژاپن، کره، مغولستان، نپال، پاکستان، فیلیپین). به هر حال در بعضی کشورها نظیر مغولستان نقش این مؤسسات صرفاً به تجزیه و تحلیل مؤسسات ارزیابی شده محدود می‌شود. ناگفته نماند که گسترش نقش مؤسسات مذکور با هدف استفاده از دانش و تجربه این مؤسسات در اصلاح سازوکارهای ناکارآمد و روش‌های مستعد فساد صورت می‌گیرد.

۴-۲-۱- افزایش مسئولیت‌پذیری ادارات دولتی با^۱ تحقیق و

بررسی

حسابرسی درواقع بازرسی و ارزیابی عملکرد و اقدامات مستند - فقط مستند - سازمان‌های اداری را فراهم می‌کند. تحقیق از

۱. از طریق، صحیح است.

شهروندان و ارباب رجوعانی که با این سازمان‌ها تماس داشته‌اند نیز به حسابرسی کمک می‌کند. این شهروندان کمکی هستند برای کشف و شناسایی زمینه‌های مستعد فساد که به انجام دادن اصلاحات ساختاری و سازمانی نیاز دارند و پس از انتشار گزارش حسابرسی به گفت‌وگوهای عمومی دربارهٔ مشکل موجود می‌پردازند. در نتیجه بعضی از کشورهای منطقه برای ارزیابی علل و وسعت فساد در برخی از ادارات بخش دولتی به انجام چنین تحقیقاتی پرداخته‌اند. به‌عنوان مثال کمیته مستقل ضدفساد گره^۱ در دوره‌های زمانی معین، سطح و میزان صداقت و سلامت هریک^۲ مؤسسات دولتی را بررسی و ارزیابی می‌کند. یکی از اهداف این ارزیابی‌ها ترغیب ادارات بخش دولتی به رسیدگی داوطلبانه به مشکلات شناخته شده در آنهاست. بر این اساس، مالزی برنامهٔ منظمی برای ارزیابی بخش دولتی خود آغاز کرده است.

۳-۱-۱ محیط نظارتی^۳ شفاف

محیط نظارتی شفاف^۴ و بی‌ابهام درواقع^۵ سومین عنصر مهم و کلیدی برای برخورداری از یک بخش دولتی سالم، کارآمد و شفاف است، چون وجود قوانین صریح و روش‌های قابل اجرا

1. Korea Independent Commission Against Corruption (KICAC)

۲. از، اضافه شود.

۳. تنظیم‌گر یا مقررات‌گذار، صحیح است.

۴. روشن، صحیح است.

۵. درواقع، اضافه است.

به‌طور عملی جایی را برای ظهور و بروز فساد نمی‌گذارد.^۱ آزادی عمل و ابهام در مقررات قانونی مربوط به فعالیت‌های اقتصادی خصوصی از جمله مسائل و موضوعات خاص مشکل‌ساز محسوب می‌شود.

در نتیجه باید گفت اغلب کشورهای مورد بررسی در این گزارش به‌طور مستمر محیط نظارتی خود را ارزیابی می‌کنند تا بهبود و کارآمدسازی لازم را در آن ایجاد کنند و در این مسیر نگاه ویژه‌ای به بخش‌های مستعد فساد نیز دارند. به‌عنوان مثال مغولستان به‌تازگی اصلاحاتی در مقررات مربوط به مجوز فعالیت‌های تجاری خصوصی این کشور انجام داده است. بسیاری از کشورهای منطقه با نهادینه کردن این بازنگری مقرراتی، کارگروه یا کمیته خاصی را برای نظارت بر روش‌های جاری و در صورت لزوم ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی مسئول کرده‌اند. هنگ‌کنگ - چین، هند، کره، مالزی، نپال، فیلیپین و سنگاپور این مسئولیت را به شعب مشورتی سازمان‌ها و مؤسسات ضدفساد برتر و در رأس خود داده‌اند. در ژاپن دفتر حسابرسی کل مسئولیت ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی به دولت را دارد. در هندوستان اداره اصلاحات اداری به‌صورت مستمر و دائمی روش‌های جاری را تحت کنترل دارد و توصیه‌های لازم را در این زمینه ارائه می‌کند. در پاپوآ گینه نو واحد مدیریت اصلاحات بخش دولتی ساختار سازمان‌های بخش دولتی را تحت نظارت و بررسی قرار می‌دهد. برخی از کشورها به اهمیت نقش جامعه

۱. به‌طور ویژه، در ابتدای جمله بیاید.

مدنی در اصلاح و بهبود چارچوب نظارتی واقف هستند. به عنوان مثال، جزایر فیجی، کره و سنگاپور برای پی بردن و شناخت روش های ناکارآمد و نقاط ضعف اداری در بخش دولتی، تا حد زیادی به مشورت با نمایندگان بخش خصوصی یا سازمان های غیردولتی متکی هستند.

۱-۲ مهار فساد در عرصه سیاسی

بی شک دریافت و پرداخت رشوه به هیچ وجه منحصر به کارمندان دولت نیست برعکس بسیاری از رسوایی های مربوط به فساد که طی دهه گذشته اتفاق افتاده و همچنان افشا نشده است،^۱ مربوط به سیاستمداران عالی رتبه بوده و تا حد زیادی باعث تضعیف ثبات سیاسی - اجتماعی کشور متبوعشان شده است. بعضی از کشورها نیز در واکنش به این رخدادها مقررات و قوانینی وضع کرده اند که هدف اصلی آن شفاف سازی و سالم سازی عملکرد احزاب سیاسی، سیاستمداران و مقامات ارشد منتخب است.

۱-۲-۱ تأمین بودجه احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی

رشوه هایی که به تصمیم سازان ذی نفوذ پرداخت می شود، اغلب در لفافه کمک های مالی اهدایی به احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی صورت می گیرد. بنابراین افشا، کنترل، محدودیت و

۱. ترجمه کاملاً خلاف متن اصلی است، یعنی به جای افشا نشده، پوشیده مانده صحیح است.

حسابرسی بودجه احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی ابزارهای مهمی در کشف، پیگیری و جلوگیری از فساد در سطوح عالی و پیشگیری از اجرای روش‌های نامناسب در عرصه‌های سیاسی هستند. بسیاری از کشورها بودجه احزاب سیاسی و منابع مالی مبارزات انتخاباتی را مشمول تعهدات، الزام به گزارش و گاهی در بعضی موارد حائز شرایط مذاقه و بررسی عمومی می‌دانند. از آنجا که منابع مالی احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی براساس نظام حقوقی بسیاری از کشورها موضوعات متفاوت و جداگانه‌ای محسوب می‌شوند، بنابراین پرداختن به آنها مستلزم تدابیر و راهکارهای متفاوتی است.

موقعیت خاص احزاب سیاسی - شرکت‌های خصوصی که ارتباط نزدیکی با فضای دولتی دارند - درواقع در الگوها و چارچوب قانونی هر کشور ترسیم شده و مشخص است. بعضی کشورها نظیر هنگ کنگ - چین، قزاقستان و فیلیپین احزاب سیاسی را در چارچوب نظام حقوقی خاصی قرار نمی‌دهند، بلکه قوانین حاکم بر موقعیت قانونی و تعهدات احزاب فوق همان قوانین عمومی مربوط به شرکت‌ها و تشکلهای مدنی هستند. به‌طور کلی این قوانین در اجرای تعهدات حسابداری، افشا، منابع مالی و حسابرسی مصداق الزام‌آوری ندارند. نظام احزاب سیاسی به‌عنوان سازمان‌های مدنی، بررسی تبعات و پیامدهای دیگری را ایجاب می‌کند که مربوط به تأمین مالی و بودجه حزب است. در هنگ کنگ - چین احزاب سیاسی معمولاً به‌عنوان کمپانی یا شرکت به ثبت رسیده‌اند. احزاب سیاسی که به‌عنوان شرکت به

ثبت رسیده‌اند باید در صورت لزوم گزارش‌های مالی خود را به پلیس ارائه دهند؛ این احزاب اگر به‌عنوان کمپانی به ثبت رسیده باشند باید گردش مالی سالیانه خود را همراه با اطلاعات کاملی از کل دیون و سرمایه سهام خود به اداره کل ثبت شرکت‌ها، کمپانی‌ها، ارائه کنند. در قزاقستان احزاب سیاسی ممکن است برای تأمین منابع مالی خود به انجام فعالیت‌های تجاری بپردازند.

استرالیا، هند، اندونزی، ژاپن، کره، مغولستان، پاکستان و پاپوآ گینه نو موقعیت و تعهدات احزاب سیاسی را براساس موازین قانونی تعریف و ترسیم می‌کنند. در نپال موقعیت احزاب سیاسی طبق قانون اساسی و قانون خاص احزاب سیاسی تنظیم می‌شود. فقط بعضی از کشورهای مورد بحث، نظارت و برنامه‌ریزی خاصی درباره منابع مالی احزاب سیاسی انجام داده‌اند (استرالیا، هند، ژاپن، پاپوآ گینه نو، سنگاپور). این کشورها از احزاب سیاسی می‌خواهند تا منابع درآمدی خود را افشا کنند؛ همه کشورهای فوق به‌غیر از سنگاپور اظهاریه درآمدی خود را در دسترس عمومی قرار می‌دهند. استرالیا، ژاپن، پاپوآ گینه نو و سنگاپور در نهایت حمایت‌های مالی ناشناخته را، حداقل در صورتی که از آستانه معینی فراتر بود، ممنوع کردند. از این گذشته، ژاپن مرز مشخصی میان «مشارکت مالی» و «اعمال نفوذ یا خرید دسترسی» ترسیم می‌کند؛ قوانین این کشور در خصوص اعطای کمک‌های سالیانه یک حامی به یک حزب سیاسی محدودیت‌هایی را وضع و اعمال می‌کند. استرالیا، پاپوآ گینه نو و سنگاپور در صورت فراتر رفتن

حجم حمایت‌های مالی از مرزی مشخص حامیان مالی را به اظهار و افشای ماهیت کمک‌هایشان به احزاب سیاسی ملزم می‌کنند. بودجه مبارزات انتخاباتی که مشمول مجموعه قوانین و مقررات متفاوتی است معمولاً بخشی از قوانین انتخاباتی کشور است. این مجموعه مقررات محدودیت‌هایی را بر صرف هزینه‌های مبارزات انتخاباتی اعمال می‌کند و هریک از نامزدها یا احزاب را به ثبت سوابق و بایگانی اسناد مربوط به منابع مالی و هزینه‌های آنها ملزم می‌کند (بنگلادش، هنگ‌کنگ - چین، هند، اندونزی، قزاقستان، کره، مالزی، نپال، پاکستان، پاپوآ گینه نو و فیلیپین). گزارش‌های مربوط به این حوزه باید برای بررسی دقیق و جامع به مراجع ذی‌ربط، که معمولاً کمیسیون انتخاباتی است، ارائه شود. در بسیاری از قلمروها و سرزمین‌ها نظیر هنگ‌کنگ - چین، کره، مغولستان و فیلیپین این گزارش‌ها به‌منظور بررسی‌های لازم حداقل در دوره زمانی مشخصی بعد از انتخابات در دسترس عموم قرار می‌گیرد. با این حال این روش در کشورهایی مانند کامبوج و نپال به‌طور منظم صورت نمی‌گیرد. جزایر کوک اخیراً الزام و تعهد احزاب سیاسی را در مورد ارائه اطلاعات مربوط به بودجه و هزینه‌های انتخاباتی برداشته است.

۲-۲-۱ مجموعه قوانین قابل اجرا در مورد سیاست‌مداران

منتخب

مقررات مربوط به انفصال و تمهیدات انضباطی قابل اجرا در مورد

مقامات دولتی به همان ترتیب برای سیاستمداران منتخب قابل اجرا نیست، البته پاکستان از این قاعده مستثناست چون در این کشور سیاستمداران از بعضی جهات از موقعیت مقامات دولتی برخوردارند. گاهی حتی قوانین مصونیت مانع از پیگرد کیفری سیاستمداران است (رجوع کنید به ۲-۲-۳). بنابراین مجموعه قوانین و مقررات مربوط به سیاستمداران و تمهیدات مشابه در بعضی از کشورهای منطقه توسعه و تدوین یافته است.

مجموعه قوانین و مقررات مربوط به سیاستمداران درواقع توجه و فکر این عده را از ابزارهای لازم برای ادارات و بخش دولتی به وظایفی مانند ارائه گزارش، قوانین بخش دولتی و بعضی از اقدامات و تدابیر تنبیهی و انضباطی معطوف می‌سازد. در کشورهایی نظیر بنگلادش، جزایر کوک، هند، قزاقستان، مالزی، مغولستان، پاپوا گینه نو، پاکستان، فیلیپین و وانواتو ارائه گزارش از سوی نمایندگان منتخب - و در بعضی کشورها از سوی اعضای کابینه - در مورد میزان ثروت و درآمدی که دارند امری ضروری است. پاکستان، فیلیپین و وانواتو اطلاعات حاصل از گزارش‌های دریافتی در این زمینه را در دسترس عموم قرار می‌دهند. در کشورهایی نظیر جزایر فیجی، ژاپن، مغولستان و وانواتو مجموعه قوانین و مقررات مربوط به نمایندگان به تصویب رسیده است. این قوانین به‌طور اساسی به موضوعاتی نظیر تضاد منافع و دریافت هدایا می‌پردازد. در فیلیپین مشارکت مقامات عالی‌رتبه دولتی، خویشاوندان آنها و اعضای کنگره در بعضی از فعالیت‌های تجاری ممنوع است.

البته اجرای این قوانین و مقررات با مشکلات خاصی روبه‌رو است؛ در برخی کشورها تشکل و ساختارهای اداری حائز شرایط اجرای احکام^۱ سیاست‌مداران منتخب محسوب نمی‌شوند. در پاپوآ گینه نو و وانواتو محکومیت ناشی از نقض جدی اصول رهبری ممکن است به انفصال از خدمت، رد صلاحیت از نامزدی انتخابات و یا عدم انتصاب در بعضی از مشاغل عالی به‌مدت سه سال، پاپوآ گینه نو، و یا به مدت ده سال، وانواتو، بیانجامد. در فیلیپین مرجع رسیدگی به شکایات می‌تواند تدابیر انضباطی خاصی را در مورد مقامات و مسئولان منتخب به‌کار بندد.

در بنگلادش، هند و پاپوآ گینه نو اگر نمایندگان منتخب برخلاف دستورالعمل و رویکرد احزاب خود اقدام یا اظهارنظری کنند، ممکن است از پارلمان اخراج شوند، زیرا چنین رفتاری به‌عنوان دریافت رشوه تلقی می‌شود. طبق قانون اساسی هند اگر هریک از اعضای مجلس این کشور به‌صورت اختیاری خواستار پایان عضویت خود شود و یا برخلاف رویکرد و دستورالعمل حزب متبوع خود اظهارنظر کند و رأی دهد، از او برای ادامه عضویت و فعالیت در مجلس سلب صلاحیت می‌شود. براساس قانون صلاحیت نامزدها و احزاب سیاسی پاپوآ گینه نو، در صورتی که اعضای پارلمان این کشور برخلاف رویکرد و منافع حزب متبوع خود رأی دهند و اظهارنظر کنند، برای مثال در خصوص بودجه و موضوعات قانون اساسی یا در هنگام انتخاب نخست‌وزیر همان‌طور که گفته شد برخلاف احزاب متبوع خود

۱. الزام به جای اجرای احکام.

عمل کنند و رأی دهند، با جریمه‌ای مواجه می‌شوند که ممکن است به انفصال آنها از عضویت در پارلمان انجامد.

۱-۳ کنترل^۱ بخش بازرگانی و ترویج تجارت اخلاقی

درحقیقت برای ایجاد یک بخش دولتی کارآمد، سالم و شفاف که هدف آن مصونیت و ایمن‌سازی کارکنان دولت در قبال دریافت یا پرداخت رشوه باشد، تلاش صورت می‌گیرد. این در حالی است که رویکرد جامع طرح اجرایی به‌طور اساسی در پی خشکاندن ریشهٔ ارتشاست که بیشتر در بخش تجاری رواج دارد. روش‌های مهار فساد در این بخش برگرفته از اصول دوگانهٔ اجرا^۲ و مشارکت است. از یک‌سو دولت‌ها معیارهای خاصی را برای مدیریت شرکت، قوانین شفاف‌سازی، الزام به ارائه گزارش و نیازمندی‌های حسابرسی وضع می‌کنند؛ همچنین این دولت‌ها گاهی نظارت مؤثر و سازوکارهای کارآمدی را برای اجرای هرچه بهتر این قوانین اعمال می‌کنند. ازسوی دیگر تلاش دولت‌ها برای تقویت راهکارهای بخش خصوصی، افزایش سازوکارهای نظارتی - داخلی، ایجاد اخلاق شرکتی و نظام‌های سازگاری از اهمیت یکسان و درخور توجهی برخوردار است.

۱-۳-۱ کنترل و نظارت بر تجارت

درواقع الزام شرکت‌ها به بایگانی و حفظ سوابق و مدارک که

۱. تنظیم یا مقررات‌گذاری صحیح است.

۲. الزام صحیح است.

تصویرگر دقیق و درستی از معاملات مالی آنها به همراه جزئیات آن است، از اجرای روش‌های متداول در معاملات نامشروع و ناصحیح جلوگیری می‌کند؛ این روش‌های نادرست می‌تواند دستکاری و ایجاد تغییرات در ماهیت معاملات نامشروع و ثبت سوابق مالی آن و یا اهمال در ثبت جزئیات در حین بایگانی صحیح سوابق و اسناد مالی معاملات باشد که ممکن است نامشروع یا معیوب بودن احتمالی معامله را مشخص کند.

در این خصوص اغلب کشورها مقرراتی برای نظارت بر حسابداری شرکتی، کنترل داخلی و سایر نیازمندی‌های مورد نیاز برای افشای اطلاعات مربوط به این مقوله را وضع کرده و به اجرا گذاشته‌اند. برخی کشورها نیز سازوکارهایی را برای نظارت بر اجرای این قوانین به کار گرفته‌اند که از جمله آنها می‌توان به بررسی منظم اسناد شرکت و انجام حسابرسی بیرونی اشاره کرد. در حال حاضر بسیاری از کشورهایی که هنوز این قوانین و مقررات نظارتی را وضع نکرده‌اند، می‌کوشند تا قوانین موجودشان را در زمینه افشای اطلاعات و حسابداری با معیارهای موجود و مرتبط بین‌المللی، مانند قوانین و مقررات هیئت بین‌المللی استانداردهای حسابداری^۱، مطابقت دهند. استرالیا، سنگاپور و هنگ کنگ - چین در این خصوص به تشکیل کمیته با کمیسیون‌هایی اقدام کرده‌اند، تا توصیه‌ها و ملاحظات اصلاحی در زمینه نظارت شرکتی، گزارش مالی و بهبود شفاف‌سازی در شرکت‌ها از طریق این کمیته‌ها

1. International Accounting Standards Board

مطرح شود. البته محور اصلی این اقدام، نظارت و کنترل داخلی و سازوکارهای مسئولیت‌پذیری است، اما به‌هرحال هدف اساسی آن بهبود بخشیدن به صحت و صداقت سوابق و سالم‌سازی اسناد و مدارک شرکتی است. بعضی از کشورهای منطقه برای جلوگیری از ارائه گزارش‌های مالی جعلی و توأم با تقلب، جرائم کیفری خاصی را در نظر می‌گیرند (بنگلادش، جزایر فیجی، هنگ‌کنگ - چین، ژاپن، کره، مالزی و سنگاپور).

مؤسسات مالی در طرح‌های فساد اغلب به‌عنوان یک واسطه مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرند. بنابراین، مقررات و نظارت بر مؤسسات فوق یکی از ابزارهای مهم کشف، جلوگیری و پیگرد فساد به‌خصوص در سطوح عالی است. اغلب کشورهای منطقه در این رابطه به تشکیل هیئت و کمیته‌های تخصصی - نظارتی اقدام کرده‌اند. در این زمینه همکاری بین‌المللی، مساعدت و همیاری متقابل به اتخاذ و استفاده از معیارهای مشترک کمک می‌کند؛ کمیته‌های تشکیل شده در اغلب کشورهای منطقه در مورد استانداردها و الگوهای سازمان بین‌المللی کمیسیون‌های اوراق بهادار^۱ اتفاق نظر دارند. مقامات ذی‌ربط و مسئول در استرالیا، هنگ‌کنگ - چین و هند یادداشت تفاهم چندجانبه این سازمان را درخصوص مشاوره، همکاری و تبادل اطلاعات امضا کرده‌اند؛ با امضای این یادداشت تفاهم کشورهای مذکور متعهد شده‌اند در رابطه با انجام وظایف قانونی مربوط به نظارت و بازرسی مالی به کمک متقابل یکدیگر بپردازند.

1. International Organization of Securities Commissions

۲-۳-۱ ترویج تجارت اخلاقی

عاملان و مؤسسات بازرگانی به‌طور فزاینده‌ای در حال پی بردن به منافع حیاتی و نقش خود در مبارزه و ریشه‌کنی فساد هستند. ارتشا نه تنها دغدغه و نگرانی روحی و اخلاقی ایجاد می‌کند، بلکه منافع بلندمدت هر تجارتی را نیز به چالش می‌کشد؛ چون ضمن افزایش هزینه‌ها و خطرهای باعث افت کارایی و کاهش درجه‌بندی اعتبار کشور شده و مانع از فعالیت سرمایه‌گذاران می‌شود. بعضی از شرکتی‌های بخش خصوصی می‌دانند که مسئولیت جلوگیری از فساد تجاری به‌طور اساسی ریشه در مدیریت شرکت دارد، از این‌رو سعی کرده‌اند، با توسعه و اجرای برنامه‌های سازگار، هرچه سریع‌تر استانداردها و معیارهای الزامی ارائه شده از سوی مسئولان ذی‌ربط کشور متبوع خود را محقق و اجرا کنند. در سال‌های اخیر بعضی از کشورهای فعال در سراسر منطقه به اتخاذ و اجرای برنامه‌های هماهنگ‌سازی شرکتی اقدام کرده‌اند. این برنامه‌ها شامل مجموعه قوانین و آیین‌نامه‌های شرکتی، آموزش‌های اخلاقی منظم و ایجاد ادارات تخصصی هماهنگ‌سازی و مبانی اخلاقی است.

در بعضی از کشورها دولت از اقدامات بخش بازرگانی در این زمینه حمایت فعالانه‌ای می‌کند و همچنین در توسعه و تقویت اخلاق تجاری و برنامه‌های هماهنگ‌سازی شرکتی نقشی فعال دارد. به‌عنوان مثال هنگ‌کنگ - چین، اندونزی، ژاپن، کُره و سنگاپور کمیته‌های خاصی در این‌باره تشکیل می‌دهند و یا برای تجزیه و تحلیل و ارائه رهنمودهای لازم از طریق کمیسیون‌های

ضدفساد وارد عمل می‌شوند. کمیسیون ضدفساد هنگ کنگ - چین و کمیته نظارت شرکتی سنگاپور به تهیه و تدوین رهنمودها و راهکارهای مؤثری اقدام کرده‌اند تا به‌عنوان دستورالعمل و آیین‌نامه شرکتی مورد استفاده قرار گیرد. اگرچه تبعیت و پیروی از این رهنمودها و دستورالعمل‌ها در هیچ کشوری اجباری نیست، اما همه شرکت‌های سنگاپوری باید هرگونه تخطی و انحراف از این اصل را به‌طور مشروح در گزارش‌های سالیانه خود ارائه کنند. شرکت‌های گره‌ای و مراجع ذی‌ربط برای مهار و کنترل فساد در خریدهای دولتی از ابتکار پیمان درستی استفاده می‌کنند. این پیمان که ازسوی سازمان شفافیت بین‌المللی ارائه شده و توسعه یافته درواقع به مفهوم نوعی پایبندی و تعهد دوسویه از طرف شرکت‌های مزایده‌گذار و همچنین مراکز خریدار ذی‌ربط است که با هدف پرهیز از روش‌های فسادآمیز انجام می‌شود. در توسعه و تدوین شاخص‌های تبعیت و ارائه آموزش‌های مرتبط مؤسسات و سازمان‌های ضدفساد بعضی از کشورها نقش فعالی دارند. در هنگ کنگ - چین مؤسسه ضدفساد، برای شرکت‌ها، با برگزاری سمینار و همایش‌های مرتبط به توسعه، ترویج و انتشار دستورالعمل‌های مؤثر در مبارزه با فساد می‌پردازد. مالزی نیز به همین ترتیب مشغول اجرای برنامه‌های آموزشی در مورد درستی و اخلاق برای مدیران شرکت‌هاست.

کمیسیون مستقل ضدفساد گُره در قالب برنامه‌ای که مخاطب اصلی آن شرکت‌های دولتی هستند، موارد اصلاحی

مشخصی را برای لحاظ شدن در مقررات و روش‌های جاری مستعد فساد پیشنهاد می‌کند. شرکت‌ها با مشارکت و همیاری یکدیگر اصلاحات لازم و یکپارچه‌ای را برای مقررات موجود پیشنهاد می‌دهند. سپس کمیسیون مستقل ضدفساد گره این نظرها و پیشنهادهای را بررسی می‌کند و پشتیبانی لازم برای اجرای این اصلاحات را از شرکت‌های مذکور به عمل می‌آورد.

اقدامات به نسبت محتاطانه‌ای که دولت‌ها تاکنون در خصوص ترویج و تقویت اخلاق در تجارت و همچنین اجرای برنامه‌های یکپارچه‌سازی شرکتی انجام داده‌اند، با تلاش‌های انجام شده از سوی سازمان‌های تجاری منطقه‌ای نظیر شورای اقتصادی حوزه اقیانوسیه^۱ و انجمن رهبران عالی‌رتبه تجاری و نمایندگان ۱۲۰۰ شغل از بیست عرصه اقتصادی فعال در آسیا و اقیانوسیه در عمل کامل‌تر و بهتر شده است.

در ۲۱ نوامبر سال ۱۹۹۷، هیئت‌مدیره و کمیته رهبری شورای اقتصادی حوزه اقیانوسیه بیانیه این شورا را در خصوص استانداردهای لازم برای تعامل بین بخش بازرگانی و دولت تأیید کردند و پذیرفتند. این بیانیه شامل پیشنهادهای و توصیه‌های اصلاحی شورا برای اجرا در بخش بازرگانی و دولت است. در سال ۱۹۹۹، شورای اقتصادی مذکور به منظور تقویت هرچه بیشتر درستی، شفافیت و مسئولیت‌پذیری در معاملات میان شرکت‌ها و مراکز دولتی به تدوین منشور معیار معاملات^۲ اقدام کرد. شرکت‌های عضو نیز به اتخاذ این منشور ترغیب شده بودند. این

1. Pacific Basin Economic Council (PBEC)

2. Charter of Transaction Standards

منشور شامل مجموعه‌ای از اصول و قواعد مربوط به مبارزه با فساد است، یکی از این اصول حاکی است که هیچ‌یک از شرکت‌های بازرگانی نباید به مقامات دولتی یا اقوام آنها امتیازی واگذار کند یا وعده‌ای دهد که برای آن، مسئول یا کارمند فوق به واگذاری یا اعطای یک امتیاز تجاری متقابل ترغیب شود؛ بدیهی است جلوگیری از وقوع چنین محرک‌هایی مستلزم رد این مشوق‌های ناصحیح است. از این گذشته شرکت‌های عضو شورای اقتصادی حوزه اقیانوسیه ضمن اطمینان از صحت و درستی معاملات مالی باید ثبت دقیق و بایگانی اسناد حسابداری آن را به گونه‌ای انجام دهند که در صورت لزوم انجام بازرسی به راحتی در اختیار هیئت مدیره، مرجع نظارتی ذی ربط یا حسابرسان قرار گیرد. این شرکت‌های عضو همچنین باید نبودن هیچ گونه حساب محرمانه یا سند پنهانی را تضمین و تمام اسناد و معاملات ذی ربط را به درستی و به دقت ثبت و ضبط کنند.

همان طور که گفته شد، همه این شرکت‌ها به راه اندازی نظام‌های حسابرسی جداگانه‌ای ترغیب شده‌اند تا از طریق آن هر معامله به نوعی نقض کننده اصول منشور را تشخیص دهند. در نهایت باید گفت که شرکت‌های بازرگانی باید آیین نامه و مقرراتی را تدوین و اجرا کنند که با اصول این منشور مطابقت داشته باشد. این مجموعه مقررات باید به گونه‌ای به عاملان یا کارکنان القا کند که آنها ملزم و موظف‌اند در صورت رؤیت اسناد نادرست و ناقص بلافاصله بروز این رخداد غیرقانونی را به سطوح مدیریت ارشد شرکت گزارش دهند.

اتاق بازرگانی بین‌المللی^۱ باجدیت مجموعه قوانین مبارزه با اخذ رشوه در فعالیت‌های تجاری بین‌المللی را ترویج و از آن حمایت می‌کند. این مجموعه قوانین الگوهای بازرگانی مفیدی محسوب می‌شوند و به نوعی در بازرگانی بین‌المللی به‌عنوان یکی از شیوه‌های نظارت بر خود تلقی می‌شود. شرکت‌ها و بنگاه‌های تجاری و بازرگانی همواره ترغیب می‌شوند تا به‌طور داوطلبانه این قوانین را به اجرا درآورند. این قوانین استفاده از عاملان و پیمان‌کاران فرعی را به‌عنوان یکی از عوامل زمینه‌ساز پرداخت‌های غیرقانونی مورد توجه قرار می‌دهد. مجموعه قوانین مربوط به اتاق بازرگانی بین‌المللی موضوع ارتشا در بخش خصوصی را مدنظر دارد. در بعضی از کشورها اتاق‌های بازرگانی ملی برای شرکت‌های عضو الگوهای قانونی خاصی به‌عنوان نمونه‌ای از این قوانین تهیه کرده‌اند.

در خاتمه لازم به ذکر است که سازمان‌های بین‌المللی مخصوصی نظیر شورای اقتصادی حوزه اقیانوسیه و بانک جهانی با حضور تصمیم‌سازان و رهبران و پیشگامان تجاری منطقه باعث تشکیل میزگرد آسیا درخصوص نظارت شرکتی^۲ می‌شوند. بانک توسعه آسیا نیز برای بهبود هرچه بیشتر این نظارت شرکتی در کشورهای در حال توسعه عضو، مساعدت و کمک‌های فنی لازم را ارائه می‌کند.

1. International Chamber of Commerce (ICC)

2. Asian Roundtable on Corporate Governance

فصل دوم

مجازات و پیگرد فساد
و جرائم مرتبط

مقدمه

اگر اقدامات پیشگیرانه علیه فساد با عوامل بازدارنده مؤثری همراه نباشد، به طور قطع غلبه بر فساد محقق نخواهد شد. وجود یک نظام جامع حقوقی به عنوان یک عامل بازدارنده فساد عمل و بستر لازم برای پیگرد آن را فراهم می‌کند. کشورهای منطقه برای نیل به این هدف باید همه مظاهر فساد و جرائم مرتبط با آن را، نظیر پول‌شویی جرم تلقی کنند و سازوکارهای مؤثر و سازمان‌های کارآمدی در این رابطه ایجاد کنند و به کار گیرند که به خوبی این مقررات را اجرا کند. البته اقدامات بین‌المللی متعددی که در این خصوص در جریان است در راستای ایجاد اصلاحات لازم در این بخش هدایت می‌شود. بنابراین می‌توان گفت که برای مثال در مبارزه علیه پول‌شویی که برای جامعه بین‌المللی نیز اولویت دارد، موفقیت و پیشرفت‌های چشمگیری حاصل شده است. باین حال مقررات و قوانین ضدفساد، هنوز با خلأ و کاستی‌های متعددی توأم است.

در آسیا و اقیانوسیه اقداماتی که در راستای اجرای قوانین این حوزه انجام می‌شود، به طور عمده مبتنی بر ایجاد مؤسسات و مراکز تخصصی و متمرکزی است تا مسئولیت رسیدگی به فساد و پول‌شویی را به عهده گیرند. از طرف دیگر بعضی از

کشورها طی سال‌های اخیر اصلاحاتی را در روش‌های جاری و مقررات سازمانی خود انجام داده‌اند.

۲-۱ جرم محسوب کردن^۱ ارتشا، پول‌شویی و ثروت‌اندوزی

نامشروع

جرم محسوب کردن ارتشا و پول‌شویی درواقع خط قرمز میان رفتار مقبول و نامقبول را با وضع کردن مجازات ترسیم می‌کند؛ و این اقدام نیز پیش‌نیاز بسیاری از اقدامات اجرایی نظیر مصادره دارایی‌های نامشروع و مساعدت‌های قانونی بین‌المللی است (رجوع کنید به ۲-۲-۲-۲ قسمت «ج» قانون کیفری دوگانه). همه اعضای ذی‌نفع در طرح اجرایی، مانند بسیاری از کشورهای جهان، سازوکار و تمهیدات قانونی مشخصی را برای رسیدگی و مقابله با اقدامات توأم با فساد ایجاد کرده‌اند؛ در مسیر انجام اصلاحات لازم در این تمهیدات، روند و جریانی بین‌المللی جاری است تا پیش از وقوع جلوی معاملات توأم با ارتشا گرفته شود. به‌هرحال در بسیاری از کشورها خلأ و ابهام موجود در مقررات همچنان اقدامات صورت گرفته در جهت کشف و پیگرد مؤثر موارد ارتشا را با موانعی روبه‌رو می‌کند. بنابراین اقدامات اصلاحی و تکمیلی خاصی لازم است تا مشخص کند قوانین و مقررات موجود دقیق و جامع هستند و نقش مهمی در بازدارندگی مؤثر جریان فساد دارند.

۱. جرم‌انگاری رایج‌تر است.

۲-۱-۱ جرم محسوب کردن ارتشای مستقیم و غیرمستقیم

جرم محسوب کردن ارتشای مستقیم و غیرمستقیم دارای عملکرد سه‌گانه‌ای است: در حالت اول قوانین شفاف برای تبیین رفتار و عملکرد قابل قبول وجود دارد؛ حالت دوم به سازمان‌های مجری قانون امکان می‌دهد تا اقدامات تنبیهی و اصلاحی لازم را به کار بندند و حالت سوم اینکه جرم شمردن ارتشا با این مضمون درواقع پیش‌شرط لازم برای مجازات سایر عواملی است که مثلاً در اقدامی مانند پول‌شویی دست دارند. بر این اساس و به‌منظور تأثیر هرچه بیشتر قوانین موجود علیه ارتشا باید ابعاد این جرم را به‌وضوح تبیین کنند و ضمن معرفی عواملی که بابت ارتکاب این جرم مشمول مجازات خواهند بود، تبعات حاصل از نقض این قوانین را مشخص کنند.

۲-۱-۱-۱ حیطة تمهیدات کیفری

همه کشورهای تصویب‌کننده طرح اجرایی ارتکاب^۱ همه کارکنان دولتی داخلی را به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم جرم محسوب کرده‌اند و اغلب کشورها مجازات‌های مشمول جرائم مربوطه را به‌طور صریح بیان کرده‌اند. درحوزه قضایی کشورهایی مانند سنگاپور و هنگ‌کنگ — چین، اقدام به ارتشای مستقیم یا غیرمستقیم اعضای پارلمان مشمول مجازات و کیفر است. به‌هرحال با تعمیم موضوع ارتشا به کارکنان دولتی خارجی حیطة و گستره ابعاد کیفری این مسئله متفاوت

۱. ارتشا صحیح است.

می‌شود. در کشورهایی مانند استرالیا، ژاپن، کره و سنگاپور ارتشای مستقیم کارکنان دولتی خارجی جرم تلقی می‌شود. در تمام کشورهای مشمول این گزارش ارتکاب ارتشا مشمول جریمه یا حبس مدت‌دار است. در مورد جریمه و مجازات‌های پولی، اغلب کشورها سقف مشخصی را تعیین کرده‌اند. با توجه به اینکه تأثیر مجازات و جریمه‌های پولی به وضعیت مالی و تمکن افراد بستگی دارد، تعیین سقف این نوع جریمه متناسب با میزان و مقدار رشوه دریافتی یا پرداختی تعیین می‌شود. به عنوان مثال، در کره، افرادی که درخواست یا دریافت رشوه می‌کنند به پرداخت جریمه‌ای بالغ بر هشت هزار دلار آمریکا یا پنج سال حبس محکوم می‌شوند و هرچه مقدار رشوه پرداختی یا دریافتی بیشتر باشد، مجازات آن نیز شدیدتر و سنگین‌تر می‌شود.

۲-۱-۱-۲ مسئولیت کیفری و تعهد مدنی و اداری اشخاص

حقوقی

در بسیاری از پرونده‌های مربوط به ارتشا و فساد، منافع اقتصادی حاصل از این اقدام متوجه یک شخص حقوقی است. از آنجاکه پیگرد کیفری اشخاص در چنین مواردی اثر بازدارندگی چندانی ندارد، بعضی کشورها در صورت ارتکاب فساد یا ارتشا، برای اشخاص حقوقی تعهدات کیفری، مدنی یا اداری وضع می‌کنند. این کشورها به منظور اجرای کامل جرائم و مجازات‌های مربوط به این اشخاص آنها را در ارتکاب چنین جرمی مانند یک شخص حقیقی در نظر می‌گیرند. استرالیا، ژاپن و کره از جمله کشورهایی

هستند که این تمهید را به کار بسته‌اند، باین حال لازم به ذکر است که این ابزارهای مجازات به آن دسته از اشخاص حقوقی مربوط است که مرتکب و مشمول ارتشای مستقیم کارکنان دولتی خارجی می‌شوند. از آنجاکه محکومیت حبس و زندانی اشخاص حقوقی ممکن نیست، این اشخاص علاوه بر محکومیت بابت ارتکاب جرم که متناسب با ارتکاب جرم مشابه در اشخاص حقیقی است، بدون توجه به شرایط محکومیت، به پرداخت یک جریمه مضاعف نیز محکوم می‌شوند. همان‌طور که گفته شد بعضی از کشورها برای ارتکاب ارتشا از سوی اشخاص حقوقی مجازات‌های مدنی و اداری وضع می‌کنند که یکی از این مجازات‌ها سلب صلاحیت محکومان حقوقی از فعالیت و شرکت در قراردادهای خرید و فروش دولتی است.

۳-۱-۱-۲ صلاحیت برای تصدی مناصب دولتی

برخی کشورها مقررات دیگری برای تکمیل مجازات‌های نقدی و حبس وضع کرده‌اند که بر آن اساس از ادامه تصدی در مشاغل دولتی افراد مرتکب جرائم فوق سلب صلاحیت می‌شود (جزایر فیجی، گره، مالزی، مغولستان، پاپوا گینه نو، پاکستان، وانواتو و قزاقستان نیز درصدد وضع چنین مقرراتی هستند). برای مثال در گره شخصی که به دلیل اقدام به فساد، مربوط به فعالیت شغلی خود، استعفا دهد و یا از ادامه خدمت اخراج شود، به مدت پنج سال از تصدی کلیه مشاغل موجود در مؤسسات و سازمان‌های دولتی و حتی بعضی از مؤسسات خصوصی سلب صلاحیت می‌شود. پاپوا گینه نو و وانواتو این

مقررات را در مورد بسیاری از مقامات و مسئولان ارشد دولتی اعمال می‌کنند. در مغولستان نیز شخصی که به ارتشا محکوم شده ممکن است به مدت سه سال صلاحیت خود را برای تصدی در بعضی مشاغل دولتی از دست دهد و از انجام برخی فعالیت‌های اقتصادی و تجاری نیز منع شود.

۴-۱-۱-۲ مصادره عواید و درآمدها

از دیگر عوامل و مجازات‌های بازدارنده‌ای که بیش از محکومیت حبس و جریمه نقدی در جلوگیری از جرائم این بخش مؤثر است، مصادره عواید و درآمدهاست. مصادره در این زمینه تأثیرات بازدارنده و پیشگیرانه‌ای دارد که جذابیت و انگیزه ارتکاب جرم را کاهش می‌دهد.

برخی کشورها نظیر هنگ کنگ – چین، اندونزی، ژاپن، کره، مالزی، نپال، پاکستان، فیلیپین و سنگاپور مصادره عواید و درآمدهای حاصل از ارتشا را مجاز و یا الزامی می‌دانند. در اغلب کشورها مرجع رسیدگی‌کننده و مسئول توقیف اموال، در مرحله تحقیق، این تمهیدات و مقررات را اعمال می‌کند. به‌هرحال باید توجه داشت، در مواردی که ارتشا و رشوه‌خواری به‌صورت نوعی امتیاز خاص مثل انتصاب در یک شغل مهم صورت می‌گیرد، اجرای این تمهیدات و مقررات را با مشکل مواجه می‌کند. البته برخی کشورها در مواجهه با این معضل راهکارهای متفاوتی دارند، برای مثال در کشور کره قاضی مجاز است در صورتی که مقدار رشوه دریافتی به دارایی دیگری تبدیل

شده باشد، دستور مصادره اموال محکوم را، برابر با مقدار رشوه، صادر کند. در مقابل ژاپن مصادره اموال را فقط به ارتشا محدود می‌کند. درواقع ژاپن و کره، قوانین مصادره عواید حاصل از این جرم را مشمول اشخاص حقوقی می‌داند.

۲-۱-۲ جرم محسوب کردن^۱ پول‌شویی

به‌طور معمول برای پنهان کردن منشأ درآمدهای نامشروع آن را وارد معاملات و فعالیت‌های دیگری می‌کنند. در نتیجه می‌توان گفت که شخص ثالث دیگری نیز در این قضیه دست دارد که عاملان فساد را در انجام این رفتار مجرمانه یاری می‌دهد. بر این اساس، جرم محسوب کردن پول‌شویی، عامل بازدارنده مؤثری در قبال چنین اقدامی است ازاین‌رو ابزار قانونی و تمهید مناسبی برای مقابله با فساد محسوب می‌شود. باین‌حال برای اغلب کشورهای ذی‌نفع در طرح اجرایی این موضوع مایه نگرانی و دغدغه است. در نتیجه، تمهیدات و چارچوب قانونی دیگری اخیراً در نپال و پاکستان وضع شده و یا مراحل آماده‌سازی آن را طی می‌کنند. ازآنجاکه بعضی از کشورهای آسیا و اقیانوسیه در طرح‌های منطقه‌ای و بین‌المللی خاصی نظیر کارگروه اجرایی مالی و گروه آسیا - اقیانوسیه در رسیدگی به پول‌شویی، مشارکت و یا نسبت به آن تعهد دارند، در نتیجه همه قوانین موجود در این کشورها از استانداردهای مشابهی برخوردارند.

۱. جرم‌انگاری صحیح است.

به‌منظور تسهیل و راحتی در کشف و پیگیری پول‌شویی، کشورهای نظیر جزایر کوک، جزایر فیجی، هنگ‌کنگ - چین، اندونزی، ژاپن، کره، فیلیپین، ساموآ و سنگاپور همواره از شرکت‌ها یا واسطه‌های مالی خواهان احتیاط و دقت لازم در فعالیت‌شان هستند. برخی کشورها نیز در این زمینه، با کمیته نظارت بانکی باسل^۱ همکاری فعالانه‌ای داشته‌اند. گفتنی است که این کمیته یک تشکل بین‌المللی است که در راستای پیشبرد و ارتقای نظام‌های نظارتی صحیح بانکی فعالیت می‌کند. هنگ‌کنگ - چین، هند، اندونزی، کره، مالزی و سنگاپور در تهیه و تدوین اصول اساسی این کمیته، درخصوص نظارت بانکی مؤثر، مشارکت و همکاری نزدیکی داشته‌اند.

برخی دیگر از کشورهای منطقه اقیانوسیه - مانند جزایر فیجی، پاپوآ گینه نو، ساموآ، وانواتو - اخیراً طرح مشابهی را تحت عنوان انجمن ناظران مالی کشورهای اقیانوسیه^۲ به اجرا درآورده‌اند که در راستای تقویت نظارت بانکی در کشورهای این منطقه فعالیت می‌کند. کشورهای دیگری نظیر جزایر کوک و جزایر فیجی قصد دارند با انجام اصلاحات لازم در قوانین خود، به استانداردهای بین‌المللی موجود در زمینه قوانین مربوط به پول‌شویی برسند. اندونزی و فیلیپین به‌ترتیب در ماه‌های اکتبر و مارس سال ۲۰۰۳ اصلاحیه قوانین مربوط به پول‌شویی را تصویب کردند.

سازوکار ارائه گزارش، مؤسسات و سازمان‌های مالی را

1. Basel Committee on Banking Supervision

2. Association of Financial Supervisors of Pacific Countries

ملزم می‌کند تا هرگونه معاملات مشکوکی را در گزارش خود لحاظ کنند و به همین دلیل این سازوکار یکی از ابزارهای مفید و مؤثر در جلوگیری از ارتکاب جرائم بالقوه و احتمالی محسوب می‌شود. ارائه چنین گزارشی، در کشورهایی نظیر بنگلادش، جزایر کوک، جزایر فیجی، هنگ کنگ - چین، اندونزی، ژاپن، کره، پاکستان، فیلیپین، ساموآ و سنگاپور الزامی است. گزارش‌های ارائه شده سپس ازسوی مؤسسات تخصصی ضدپول‌شویی بانک مرکزی و یا سایر مراکز ذی‌ربط بررسی می‌شود و در صورت لزوم تحقیق و رسیدگی به آن نیز صورت می‌گیرد. اغلب کشورها برای ترغیب مؤسسات مخاطب به ارائه چنین گزارشی آنها را در قبال اتهاماتی که حاصل اعتماد و حسن نیت آنها در گزارش ارسالی بوده است، از هرگونه مجازات اداری، کیفری و مدنی تبرئه می‌کنند.

برای آنکه قوانین ضدپول‌شویی تأثیر بازدارنده‌ای در قبال فساد داشته باشند، باید آن را جرم الزام‌آوری بدانند. البته این مسئله هنوز در بسیاری از کشورها مصداق کاملی ندارد.

در برخی کشورها جرم انگاشتن پول‌شویی، اشخاص حقوقی که مانند بانک‌ها به‌عنوان واسطه‌های اجرایی فعالیت می‌کنند را نیز دربرمی‌گیرد. البته در چنین مواردی، مجازات‌های کیفری به‌طور اساسی به جریمه‌های نقدی محدود می‌شود. بااین‌حال با توجه به میزان ثروت و تمکن مالی عاملان پول‌شویی و کم بودن جریمه‌ها بعید است که این شکل مجازات تأثیر بازدارندگی مؤثری داشته باشد. جزایر کوک و ساموآ مقرراتی برای اصلاح و

جبران ناکارآمدی این مجازات وضع کرده‌اند که چارچوب آن علاوه بر مسئولیت فردی، دربرگیرنده نمایندگان اشخاص حقوقی فعال در یک مرجع رسمی که از انجام معامله مشکوک مطلع‌اند نیز است. اندونزی از جمله کشورهایی است که برای شرکت‌های دخیل در امر پول‌شویی مجازات‌های اداری، لغو پروانه کسب یا فسخ آن، اعمال می‌کند.

۳-۱-۲ جرم محسوب کردن ثروت‌اندوزی نامشروع

تحت پیگرد قرار دادن اقدام به ارتشا و به‌خصوص ارائه سند و مدارک کافی علیه چنین اقدامی در دادگاه کار بسیار دشواری است. چرا که کشف، پیگرد و مصادره اموال و دارایی‌های پنهانی که به مالکیت اعضای خانواده یا سایر عوامل درآمده‌اند، بسیار دشوار است. برعکس، کشف ثروت مشکوک و زندگی تجملی مقامات دولتی و سیاست‌مداران به‌طور تقریبی به‌سادگی امکان‌پذیر است. در نتیجه بعضی کشورها برخورداری مقامات و مسئولان دولتی از ثروتی نامشخص و بیش از حد را جرم می‌دانند؛ قوانین اجرایی و نظام‌های نظارتی خاصی برای رعایت بهتر تمهیدات و مقررات مربوط به این موضوع نیز وجود دارد.

ثروت‌اندوزی نامشروع - مقامات و کارکنان دولتی که ثروت آنان از میزان حقوق و مزایای دولتی گذشته و حالشان خیلی بیشتر است - در بنگلادش، هنگ‌کنگ - چین، هند، مالزی، نپال، پاکستان، فیلیپین و سنگاپور جرم محسوب می‌شود. هند، مالزی، نپال، پاکستان و فیلیپین، برای افزایش تأثیر و کارایی تمهیدات

قانونی موجود در این زمینه، وظیفه اثبات^۱ اتهام به متهم را تغییر داده‌اند. پاپوآ گینه نو نیز در حال آماده‌سازی تمهیدات قانونی مشابهی است. وقتی یکی از کارمندان یا مستخدمان دولت طی دوران تصدی بر شغل خود دارایی و ثروتی کسب کند که به‌طور آشکار با سطح حقوق و سایر درآمدهای قانونی او نامتناسب باشد، کسب این اموال در وهله اول از منظر دادگاه غیرقانونی تلقی می‌شود، مگر آنکه کارمند مذکور بتواند مشروعیت آنها را اثبات کند. بنابراین ممکن است این دارایی در طول مراحل تحقیق توقیف و ضبط و بعد از محکومیت مصادره شود.

در فیلیپین برای آنکه جرم انگاشتن ثروت‌اندوزی نامشروع تأثیر و کارایی بیشتری داشته باشد، عوامل دولتی و نمایندگان از جامعه مدنی، به‌طور منظم و نظام‌مند، بر سبک زندگی کارکنان و مقامات دولتی نظارت می‌کنند تا موارد احتمالی حاکی از ثروت‌های مشکوک و تعریف نشده را کشف و رهگیری کنند و در نهایت تحت پیگرد قرار دهند.

۲-۲ کشف، رسیدگی و پیگرد فساد

تأثیر و کارایی قوانین و مقررات کیفری به چگونگی اجرای آنها بستگی دارد. بنابراین سازمان‌های مجری قانون که ابزار کافی برای کشف، رسیدگی و پیگرد فساد را در اختیار دارند، به‌طور عملی یکی از پیش‌شرط‌های لازم در روند جرم‌انگاری و برخورد

1. Burden of Proof

کیفری این حوزه محسوب می‌شوند. بنگلادش، ژاپن، مالزی، نپال، پاکستان، پاپوآ گینه نو و فیلیپین ضمن تأیید اهمیت پیگرد مؤثر و مشکلاتی که در این مسیر وجود دارد، براساس موازین طرح اجرایی، انجام اصلاحات در این خصوص را یکی از زمینه‌های در اولویت قرار داده‌اند. تاکنون، انجام اصلاحات در اجرای قانون و تحقیق و رسیدگی، عمدتاً بر ایجاد مراکز تخصصی و مؤسساتی متمرکز بوده که تنها وظیفه آنها مبارزه با فساد است. در حالی که محور اصلی اصلاحات اخیر مؤسسات و سازمان‌های کنونی و توان آنها در مبارزه با فساد نیست.

ماهیت پنهانی و مخفیانه فساد و نبود فرد متهمی که بتوان تحقیق و رسیدگی را از او آغاز کرد، روند تحقیق و پیگرد را با مشکل مواجه می‌کند. مجرمان و افراد ناقض قانون، به خصوص اگر کارمندان عالی‌رتبه دولت، سیاستمداران یا مدیران باشند، به‌طور معمول برای پنهان کردن فعالیت‌های غیرقانونی خود با کارشکنی و جلوگیری از روند تحقیق روش‌های مؤثری را به کار می‌گیرند. استفاده از مخفیگاه نگهداری اموال، انتقال سریع و ناشناس دارایی و اموال و همچنین روند کند مساعدت‌های قانونی بین‌المللی در این زمینه از جمله مواردی است که پیگرد و روند تحقیق را کند یا متوقف می‌کند. از این گذشته گاهی مصونیت افراد خاطی، مانع از محکومیت آنها می‌شود. بدیهی است که در چنین شرایطی تحقیق و رسیدگی به پیگرد و مجازات مؤثر عاملان فساد مستلزم وجود سازمان‌های مستقل و توانمند مجری قانون، تکنیک‌ها و روش‌های به رسیدگی و تحقیق مؤثر است.

۲-۲-۱ سازمان‌های مجری قانون

موفقیت یا عدم موفقیت سازمان‌های مجری قانون به سه عامل مهم و کلیدی بستگی دارد، اول استعداد و مهارت کارکنان، دوم استقلال و توان مقاومت آنها در برابر اعمال نفوذ و دخالت‌های نابجا و سوم همکاری مؤثر همه عوامل و ارگان‌های ذی‌ربط در این روند.

۲-۲-۱-۱ سازمان‌های ذی‌صلاح مجری قانون

پیشرفت‌های اخیر در زمینه شرکتی و رشد سریع تعامل و عملیات اقتصادی بین‌المللی همراه با پیشرفت‌های فناوری در عرصه‌های مرتبط در واقع درهای جدیدی را به روی فعالیت‌های تجاری گشوده و همچنین بستر لازم را برای انجام اقدامات تبهکارانه فراهم کرده است. بدیهی است که فساد و سایر اقدامات مجرمانه مالی نیز از این پیشرفت‌ها بهره خاص خود را می‌برند. به‌منظور تحقیق و رسیدگی مؤثرتر جرائم مالی در این محیطی که شرایط آن به‌سرعت در حال تغییر است، سازمان‌های مجری قانون همواره باید در زمینه موضوعات قانونی، حقوقی، اقتصادی، تکنیکی و سایر فنون تحقیق و رسیدگی آموزش‌های لازم را به کارکنان خود بدهند. جزایر فیجی، هنگ‌کنگ - چین، قزاقستان، مالزی، نپال، پاکستان و فیلیپین در زمینه اجرای برنامه‌های آموزشی - تخصصی برای مأموران و مراجعی که تحقیق و رسیدگی به چنین جرائمی را برعهده دارند، تلاش‌های چشمگیری به‌عمل آورده‌اند. سازمان‌ها و مؤسسات ضدفساد در هنگ‌کنگ - چین،

کُره، مالزی، فیلیپین و سنگاپور با سازمان‌های ذی‌ربط کشورهای دیگر در همین زمینه تعامل و همکاری دارند و در این همکاری به تبادل دانش و تجربیات مرتبط می‌پردازند.

باین حال آموزش مستمر و منظم کارکنان برای بالا بردن ظرفیت اجرایی سازمان‌های مجری قانون کافی نیست، چون پایین بودن حقوق و دستمزد و حجم کاری سنگین مانع از جذب داوطلبان حائز شرایط و باصلاحیت در این سازمان‌ها می‌شود، برخی کشورها نظیر قزاقستان و فیلیپین به بهبود شرایط کاری و موقعیت اقتصادی-اجتماعی کارمندان و کارکنان سازمان‌های رسیدگی و تحقیق، توجه خاصی را معطوف کرده‌اند تا از این طریق با جذب بیشتر افراد توانمند و ذی‌صلاح مانع از گسیل هم‌زمان همه نیروی کار به‌سوی بخش خصوصی شوند.

۲-۲-۱-۲ حفظ استقلال و محافظت در برابر اعمال نفوذ

بی‌مورد

نقش چشمگیر و مؤثر سازمان‌های مجری قانون باعث می‌شود که این سازمان‌ها در برابر اعمال نفوذهای نابجا آسیب‌پذیر باشند. بنابراین باید گفت که استقلال روند تحقیق و محافظت در برابر هرگونه اعمال نفوذ سیاسی یا اداری در این زمینه از پیش‌شرط‌های لازم برای تحقیق و رسیدگی مؤثر و موفق مجرمان سابقه‌دار و حرفه‌ای است. به این دلیل اغلب کشورها سعی کرده‌اند با اتخاذ برنامه‌های سازمانی خاص، استقلال و صلاحیت مقامات فعال در مراجع مجری قانون که مسئول

تحقیق و رسیدگی به پرونده‌های فساد هستند را حفظ کنند؛ برای این منظور کشورهای فوق یا به تأسیس یک سازمان تخصصی ضدفساد متمرکز اقدام کرده‌اند و یا واحدهای تخصصی ویژه‌ای را در دفاتر تحقیق و رسیدگی دایر کرده‌اند. گزینه تأسیس سازمان ضدفساد متمرکز را تعداد زیادی از کشورهای ذی‌نفع در طرح اجرایی انتخاب کرده‌اند. درحقیقت به‌نظر می‌رسد ایجاد سازمان‌ها و مؤسسات ضدفساد در منطقه گرایش و روندی جاری است؛ مالزی، نپال، سنگاپور، هنگ کنگ - چین چندین دهه است که از این الگو تبعیت می‌کنند. از طرفی اندونزی، کره، جمهوری قرقیزستان و پاکستان نیز اخیراً به تأسیس چنین سازمان‌هایی اقدام کرده‌اند و کامبوج و مغولستان نیز گام‌هایی را در این راستا برداشته‌اند. در بنگلادش قانون تشکیل یک کمیسیون ضدفساد مستقل، در سال ۲۰۰۴، به تصویب رسید. هرچند کشورهای نظیر فیلیپین، هند و وائآتو به تشکیل سازمان‌های ضدفساد آشکار گرایش چندانی ندارند، اما مؤسسات تخصصی مشابهی را در این زمینه دایر کرده‌اند. در پاپوآ گینه نو، وائآتو و فیلیپین مراجع رسیدگی به اعتراض و شکایات مردمی به‌طور تقریبی از احکام و اختیاراتی شبیه به اختیارات سازمان‌های ضدفساد برخوردارند. در فیلیپین مرجع رسیدگی به شکایت مردمی علیه دولت از ابزارهای تحقیق و رسیدگی برخوردار است. هندوستان نیز سازمان‌های نظارتی و مراقبتی غیرمتمرکزی را دایر کرده که تحقیق و رسیدگی به پرونده‌های فساد و جلوگیری از آن را عهده‌دار است.

سازمان‌های ضدفساد اغلب کشورها، درست مانند مؤسسات حسابرسی کل، از موقعیت قانونی مشخصی برخوردارند که محور اصلی آن حفظ استقلال آنهاست. مدیران یا رؤسای این سازمان‌ها در برخی کشورها به‌طور مستقیم از جانب رئیس‌جمهور و در بعضی کشورها از طرف فرمانداران یا رؤسای ایالت انتخاب و منتصب می‌شوند (بنگلادش، هنگ کنگ - چین، مالزی، پاکستان، سنگاپور). درباره مصونیت مقررات خاصی نیز تدوین شده است که هدف اصلی آنها حفظ استقلال این سازمان‌هاست.

چون بسیاری از سازمان‌های ضدفساد اساساً با توجه به الگوهای سازمان‌های مشابه موجود در استرالیا، هنگ کنگ - چین و سنگاپور شکل گرفته‌اند، بنابراین از ویژگی‌های مشترک متعددی برخوردارند. در اغلب آنها روند رسیدگی با دریافت اطلاعاتی، درخصوص موارد فساد یا بروز اعمال مجرمانه دیگر، در بخش‌های خصوصی یا دولتی آغاز می‌شود. سازمان‌های ضدفساد در کشورهایی مانند هنگ کنگ - چین، فیلیپین و سنگاپور مختارند که اگر هر جرم دیگری در مسیر تحقیق و رسیدگی فساد فاش شد، تحت پیگرد و رسیدگی قرار دهند. به‌عنوان مثال سازمان ضدفساد بنگلادش علاوه‌بر وظایف و مأموریت تعریف شده‌ای که دارد، از این اختیار نیز برخوردار خواهد بود. در چنین مواردی سازمان‌های ضدفساد پس از رسیدگی به اتهامات، پرونده‌ها را در اختیار دادستان یا دادگاه ذی‌صلاح قرار می‌دهد تا ادامه تحقیق و رسیدگی روی آنها انجام شود. سازمان‌های مذکور در انجام این روند درواقع یا

به‌عنوان سازمان‌های جایگزین مجری قانون عمل می‌کنند و یا آنها را تحت حمایت قرار می‌دهند و ممکن است در این خصوص اقدامات انضباطی خاصی نیز وضع کنند. هیچ‌یک از کشورهای مطرح در این گزارش اختیار تصمیم‌گیری در مورد پرونده‌ها را به‌طور کامل به سازمان ضدفساد آن کشور تفویض نکرده‌اند. از آنجاکه این سازمان‌ها دارای نقشی تکمیلی‌اند، موفقیت آنها تا حد زیادی به همکاری، ارتباط و عملکرد صحیح سایر سازمان‌های مجری قانون و به‌خصوص پلیس، دادگاه و دادستان بستگی دارد.

همان‌طور که پیشتر گفته شد، اغلب سازمان‌های ضدفساد به تحقیق و ارائه خدمات مشاوره‌ای به قوای مقننه و مجریه و دولت می‌پردازند (هنگ‌کنگ - چین، گره، مالزی، نپال، فیلیپین و سنگاپور). بعضی از این سازمان‌ها به ارائه آموزش‌های لازم به بخش دولتی، هنگ‌کنگ - چین، گره، فیلیپین، سنگاپور، و بخش خصوصی، هنگ‌کنگ - چین و گره، و سازمان‌های غیردولتی، فیلیپین، می‌پردازند.

کشورهایی که سازمان تخصصی ضدفساد متمرکز تأسیس نکرده‌اند، مؤسسات یا سازمان‌های دیگری را دایر کرده‌اند که در امر تحقیق و رسیدگی تخصصی و پیگرد فساد از صلاحیت و توانایی لازم برخوردارند. به‌عنوان مثال هند به تشکیل کمیسیون‌های نظارتی در سطح ایالتی و مرکزی اقدام کرده و مأموران نظارت متعددی را در هریک از ادارات دولتی به‌کار گمارده است. این سازمان‌ها، در موضوعات مربوط به فساد، بر

عملکرد مرجع تحقیق و رسیدگی مرکزی نظارت و کمک می‌کنند. در این زمینه ژاپن در دفاتر دادرسی اغلب شهرهای این کشور ادارات تحقیق و رسیدگی تخصصی دایر کرده است. این دفاتر برای رسیدگی به جرائم مالی از کارکنان مجرب و متخصصی بهره می‌گیرند.

۳-۲-۱-۲ همکاری مؤثر سازمان‌های مجری قانون

صرف‌نظر از اقدامات سازمانی هریک از کشورها باید گفت همکاری مؤثر عواملی که در این زمینه ایفای نقش می‌کنند، میزان موفقیت تحقیق و رسیدگی را تعیین می‌کند. بنابراین بهبود و افزایش همکاری بین سازمان‌های مجری قانون از اولویت‌های کنونی در بسیاری از کشورهای منطقه است. در فیلیپین این اقدامات شامل برقراری تبادل رسمی اطلاعات بین سازمان‌های مربوطه به‌منظور افزایش همکاری است و همچنین تشکیل هیئت و کمیته‌های درون‌سازمانی و کارگروه‌های اختصاصی و ایجاد سازمانی برای اجرای برنامه‌های آموزشی مشترک از دیگر اقدامات انجام شده در این کشور هستند. در همین رابطه، پاپوآ گینه نو، ائتلاف ضدفسادی تشکیل داده که هماهنگی و یکپارچه‌سازی منابع سازمان‌های مختلف مجری قانون را عهده‌دار است. گره نیز مرجعی را برای هماهنگی سیاست ضدفساد به‌کار گرفته که این مرجع از ۱۰ سازمان ذی‌ربط مانند وزارتخانه و مراکز نظارتی تشکیل شده است.

۲-۲-۲ ابزارهای رسیدگی

ظرفیت سازمان‌های مجری قانون در تحقیق و رسیدگی به فساد تا حد زیادی به ابزارهای اجرایی و سازوکار یا روش‌هایی بستگی دارد که قانون در این خصوص تعریف می‌کند. بنابراین، برای موفقیت روند تحقیق و رسیدگی، قوانین مذکور باید با در نظر گرفتن همه ویژگی‌های فساد ابزار کافی و مناسبی برای برخورد با آن ارائه کنند. با توجه به مشکلات خاصی که در روند تحقیق و رسیدگی وجود دارد، اطلاعات نیز نقش مهمی در این زمینه ایفا می‌کند. در مراحل بعدی و در سطوح گسترده‌تر تحقیق، برخورداری از ابزارهای خاص جمع‌آوری شاهد و مدرک نیز اهمیت می‌یابد.

۲-۲-۲-۱ منابع اطلاعاتی

ماهیت پنهان و غیرعلنی فساد باعث می‌شود که جریان دریافتی اطلاعات از منابع بیرونی اهمیت پیدا کند. تعهد نسبت به ارائه گزارش و نظام‌های تشویقی ممکن است باعث دسترسی به اطلاعات شود، اما باین حال اگر افشاگران از بروز اقدامات سرکوبگرانه یا تلافی‌جویانه هراس داشته باشند، منابع اطلاعاتی تهی می‌ماند. افرادی که از اقدامات مجرمانه اطلاع یافته‌اند و قصد دارند آن را نزد مقامات و مراجع دولتی افشا کنند، ممکن است در معرض خطر شناسایی شدن از سوی متهمان قرار گیرند. به این ترتیب شخصی که مدعی اطلاع از وقوع جرمی است و از او خواسته شده تا در روند مقدماتی یک

تحقیق یا در محضر دادگاه شهادت دهد امکان دارد از بروز اقدامی تلافی‌جویانه از سوی متهم بترسد، به‌خصوص اگر مراجع مسئول اجرای قوانین کیفری تضمین نکنند که هویت شاهد در طول روند تحقیق و بعد از آن ناشناخته باقی خواهد ماند.

الف) الزامات ارائه گزارش

الزام به گزارش‌دهی، یکی از ابزارهای متداول در جمع‌آوری اطلاعات مربوطه به جرائم و اقدامات مجرمانه است. همان‌طور که پیش از این گفته شد، در قوانین اغلب کشورها الزام به ارائه گزارش به‌خصوص در مورد روند تحقیق و رسیدگی به پول‌شویی لحاظ شده است. میزان استفاده کشورهای مختلف از ارائه چنین گزارش‌هایی در رسیدگی به پرونده‌های فساد باهم فرق می‌کند. به‌عنوان مثال در قوانین هندوستان و جزایر فیجی همه افراد ملزم‌اند صرف‌نظر از شغل یا موقعیت شغلی‌شان هرگونه ارتکاب به فساد از سوی عوامل دولتی را به قاضی دادگاه بخش یا نماینده قانونی گزارش دهند. جالب اینجاست که خودداری از ارائه چنین گزارش‌های جرم محسوب می‌شود. در هنگ‌کنگ - چین، ژاپن، مالزی و سنگاپور فقط کارکنان دولت ملزم‌اند هرگونه اقدام به فساد یا تلاش در این زمینه را گزارش کنند. در هنگ‌کنگ - چین و سنگاپور الزام به ارائه این گزارش به‌هیچ‌وجه به شرایطی که کارمند دولت طی آن ارتکاب فساد خاصی را گزارش کرده است، بستگی ندارد و اینکه ارتکاب این فساد در حین انجام وظیفه یا خارج از چارچوب اداری گزارش شده، مهم نیست.

برعکس، در قوانین ژاپن الزام به ارائه گزارش فقط شامل کارکنان دولت است و به علاوه چارچوب قوانین مذکور فقط اعمال و اقداماتی را دربرمی گیرد که کارمند گزارش دهنده در حین خدمت جریان وقوع آن را ارائه کرده است. تعهد و الزام ارائه گزارش در مورد فساد، با توجه به مجازات های انضباطی و کیفری که در خصوص آن اعمال می شود، لازم الاجراست.

ب) برخورداری از پاداش و معافیت از پیگرد کیفری در صورت افشا

بعضی از کشورها علاوه بر الزام به ارائه گزارش در مورد فساد - در صورتی که اطلاعات دریافتی صحیح باشد - برای مخبران پاداش نقدی در نظر می گیرند یا آنها را از مجازات های کیفری احتمالی معاف می کنند و به این ترتیب برای افشای اقدامات مجرمانه و فساد ایجاد انگیزه می کنند. در قوانین نپال که برای ارائه گزارش در مورد ارتکاب فساد هیچ گونه تعهد و الزامی ندارد، برای افرادی که اطلاعات مرتبطی ارائه می کنند، اعطای پاداش پیش بینی شده است. قانون پاکستان نیز از این ویژگی برخوردار است. بد نیست بدانیم که در گره پاداش نقدی ارائه گزارش در مورد فساد به حدود ۱۶۰ هزار دلار آمریکا می رسد. در برخی کشورها در صورتی که شخص مخبر به افشای اقدامی مبادرت کند که خود و دیگران در آن شرکت داشته اند، به عنوان پاداش، از مسئولیت کیفری مشارکت در آن جرم، معاف و تبرئه می شود. برای مثال مغولستان، نپال و فیلیپین به

رشوه‌دهندگان و شریک جرم آنها در پرونده‌های ارتشا به مأموران دولت چنین امتیازاتی اعطا می‌کنند تا آنها ترغیب شده و داوطلبانه به افشای موارد فساد در اداره یا بخش دولتی بپردازند. در قانون ضدفساد گُره تخفیف یا معافیت افشاگران از جرائم انضباطی و کیفری ناشی از مشارکتشان در جرمی که افشا می‌کنند، پیش‌بینی شده و مجاز است. جزایر کوک و مالزی برای افرادی که در اقدامی نظیر پول‌شویی دست داشته‌اند، مقررات و تمهیدات مشابهی وضع کرده‌اند.

ج) محرمانه نگه داشتن و مصونیت - محافظت از افشاگر

ترس از اقدام تلافی‌جویانه از عواملی است که افشاگری در مورد فساد و سوءرفتار دیگران را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. ازاین‌رو به‌منظور از بین بردن موانع موجود در مسیر تحقیق و رسیدگی مؤثر، حفاظت فیزیکی و قانونی از افشاگران و خبردهندگان، در سطح منطقه و سراسر جهان توجه فزاینده‌ای را به‌خود معطوف کرده است. این حفاظت ممکن است به شکل‌های متعددی صورت گیرد مانند: تضمین محرمانه و ناشناس نگه داشتن، مصونیت در قبال افترا و آبروریزی و بازگشت به‌کار بعد از انفصال از خدمت.

بسیاری از کشورها ناشناس ماندن و محرمانه بودن اقدام خبردهندگان و افشاگران را رعایت می‌کنند (جزایر کوک، جزایر فیجی، هند، گُره، جمهوری قرقیزستان، مالزی، نپال، پاپوآ گینه نو، فیلیپین و سنگاپور). جمهوری قرقیزستان و پاپوآ

گینه نو با برقراری خطوط ارتباطی ویژه، هات لاین^۱، به شهروندان امکان گزارش دهی به صورت ناشناس را می دهد. گره و هنگ کنگ - چین نیز با علم به اینکه بسیاری از شهروندان به ضمانت های حفاظتی بی اعتمادند، افشای هویت مخبر یا هر اطلاعاتی که به افشای هویت او منجر شود را جرم و قابل پیگرد تلقی کرده اند و این کشورها همچنین مسئولیت دریافت و پردازش گزارش مخبران را برعهده سازمان های ضدفساد خود گذاشته اند، چون این سازمان ها از حسن اعتماد مردم به خود بهره مندند.

محرمانه نگه داشتن و ناشناس ماندن افشاگر را نمی توان همیشه تضمین کرد و با مقرراتی که در این زمینه وجود دارد، افشاگران همواره در معرض خطر شناسایی و افشای هویت هستند. بنابراین حفاظت از حقوق و حفظ امنیت فردی از ارکان مهم و اصلی در محرمانه نگه داشتن هویت آنهاست. از طرفی محافظت از این افراد می تواند در قالب حفظ مصونیت در برابر اتفاقات احتمالی ناشی از اتهامات کذب و آبروریزی باشد؛ مالزی و سنگاپور در صورت احراز صحت و حسن نیت در اطلاعات افشا شده، افشاگران را از اتهامات مدنی، جزایی و اداری معاف و تبرئه می کنند. در بعضی از کشورها حفاظت اساسی از این افراد شامل حفاظت در برابر افشای هویت و اخراج از کار است - این درواقع حالت به خصوصی است، چون شخصی که فساد محل کارش را گزارش می کند، در قبال اقدامات تلافی جویانه احتمالی، بسیار

1. Hot Line

آسیب‌پذیر است. با این حال فقط در گُره و بعضی از حوزه‌های قضایی استرالیا تمهیدات قانونی خاصی در مورد فساد وضع و اجرا می‌شود که براساس آن انفصال از خدمت یا سایر اقدامات منجر به افشای هویت افراد در حال بازنگری است. اندونزی، ژاپن و نپال نیز لوایحی تنظیم کرده‌اند که رفع این نقیصه در آن لحاظ شده است. در پاپوآ گینه نو و فیلیپین جامعه مدنی نیز در صدد تدوین و وضع قوانین محافظت از خبردهندگان و افشاگران است و در این راه گاهی از حمایت و همراهی بعضی مراجع و مقامات دولتی مانند دفتر شکایات و رسیدگی مردمی و برخی از اعضای پارلمان فیلیپین بهره می‌برند. دولت هندوستان، با توجه به تصویب قانون مخصوص خبردهندگان و افشاگران، قطعنامه‌ای را به‌عنوان یک برنامه موقتی برای رسیدگی به شکایات و اعتراضات این افراد تنظیم و اعلام کرده است. این قطعنامه در صدد تعیین مؤسسه یا سازمانی است که کارمندان دولت و کارکنان شرکت‌های دولتی بتوانند شکایات خود را به آن تسلیم کنند. این سازمان تأمین حفاظت فیزیکی یا خسارات احتمالی وارده به افشاگران و خبردهندگان را نیز برعهده می‌گیرد.

د) محافظت از شهود

قوانین و برنامه‌های مربوط به محافظت از شهود نیز همان هدفی را که در بخش‌های قبل در مورد سایر تمهیدات توضیح داده شده دنبال می‌کند، اما این قوانین در روند کیفری از اهمیت درخور توجهی برخوردار است. از نظر بسیاری از کشورهای منطقه و جهان تأمین محافظت از شهود در دادگاه

یا در طول روند قضایی به تمهیداتی که قبلاً اشاره شد کمک قابل توجهی می‌کند. تاکنون هنگ کنگ - چین و فیلیپین برای شهودی که امنیت و سلامت فردی آنها در معرض خطر قرار دارد قوانین و برنامه‌های حفاظتی خاصی را وضع کرده‌اند؛ اندونزی و مالزی نیز در حال آماده‌سازی و تنظیم لوایح مشابهی در این زمینه هستند. تمهیدات مربوطه در کشورهایی که دارای چنین قوانین و برنامه‌هایی هستند، به‌طور معمول به‌صورت محافظت از سوی پلیس، جابه‌جایی محل سکونت و امکان استفاده از هویت جدید، برای شهود و سایر اعضای خانواده‌اش که ممکن است در معرض خطر، تهدید یا آزار باشند، انجام می‌شود.

۲-۲-۲-۲ ابزار خاص رسیدگی و تمهیدات اجرایی

بعضی از کشورها ابزارهای تحقیق و رسیدگی خاصی را در اختیار سازمان‌ها و مراکز مجری قانون خود قرار داده‌اند تا به اسناد و مدارک مربوط به ارتکاب فساد دست پیدا کنند. از این گذشته، اصلاحاتی در مقررات مربوط به روند کیفری ایجاد شده که اهم آن درخصوص دسترسی به حساب‌های بانکی و قوانین مربوط به مدارک موجه و قابل قبول برای دادگاه است.

الف) دسترسی به حساب‌های بانکی

تحقیق و رسیدگی به فساد معمولاً مستلزم دسترسی به حساب‌های بانکی است تا از این طریق رهگیری دریافت رشوه و

دستیابی به اسناد اتهام‌برانگیز امکان‌پذیر باشد. البته مقررات مربوط به رازداری بانک‌ها می‌تواند روند تحقیق و رسیدگی را تحت‌الشعاع قرار دهد. بنابراین طرح اجرایی به‌طور آشکار به این نکته اشاره می‌کند که مراجع و مراکز مجری قانون باید از این اختیار برخوردار باشند که بتوانند دستور لغو مقررات رازداری بانک و بایگانی اسناد مالی و بازرگانی را صادر کنند. به‌عنوان مثال آژانس ضدپول‌شویی^۱ فیلیپین و دفتر پاسخ‌گویی ملی پاکستان^۲ از این اختیار برخوردارند که در صورت لزوم به اطلاعات مربوط به حساب‌های بانکی دسترسی داشته باشند. واحد اطلاعات مالی جزایر کوک برای دسترسی به اطلاعات مؤسسات مالی از اختیارات وسیعی برخوردار است. در هنگ‌کنگ - چین، گُره، مالزی و نپال جست‌وجوی سوابق و بایگانی بانک و تصرف اسناد مورد نیاز مجاز است. البته در هنگ‌کنگ - چین، گُره و مالزی اخذ حکم قضایی پیش از این کار ضروری است. سازمان‌های مجری قانون در ژاپن برای دسترسی به حساب‌های بانکی کارمندان دولت، به‌منظور کنترل فعالیت‌های مشکوک احتمالی، از اختیارات لازم برخوردارند.

ب) قوانین مربوط به دلیل و مدرک

اصول آیین‌نامه‌های کیفری شامل قوانین صریحی درخصوص موجه بودن دلیل و مدرک در دادگاه است. این قوانین، با توجه به حمایت از حقوق متهم، گاهی اوقات موانع برطرف نشدنی و سختی را در مسیر تحقیق و رسیدگی قرار می‌دهند؛ این مسئله

1. Anti-money Laundering Agency

2. National Accountability Bureau in Pakistan

به‌ویژه در پیگیری و رسیدگی به فساد افراد صدق می‌کند، از این رو باعث شده تا برخی کشورها با انجام اصلاحات در مقررات موجود، روند پیگیری و رسیدگی را تا حدودی تسهیل کنند. به‌عنوان مثال اندونزی با گسترش و تعمیم انواع مدارک قابل قبول در مورد پرونده‌های فساد بسیاری از اظهارات و همچنین مضمون ارتباطات و تماس‌های الکترونیکی را به‌عنوان مدرک می‌پذیرد. هند، اندونزی و نپال نیز مقرراتی وضع کرده‌اند که وظیفه اثبات در پرونده‌های فساد را متوجه شخص مظنون یا متهم می‌کند. نپال، سنگاپور، هنگ‌کنگ – چین هر کارمند دولتی برخوردار از اموال مشکوک و غیرقابل توجیه را مسئول پاسخ‌گویی تلقی می‌کنند و این اقدام نشان‌دهنده تغییرات فاحشی در قوانین مربوط به وظیفه اثبات است. در فیلیپین وقتی یکی از کارکنان دولت در طول تصدی بر شغل دولتی خود به دارایی و اموالی دست پیدا کند که به‌طور آشکار با سطح حقوق و مزایا و دیگر درآمدهای قانونی او نامتناسب و مغایر باشد، در وهله نخست کسب این اموال غیرقانونی تلقی می‌شود و در صورتی که کارمند صاحب اموال مشروعیت آنها را ثابت نکند، مصادره می‌شود.

ج) کمک قانونی بین‌المللی در روند اجرایی

فساد و جرم‌های مشابهی مانند پول‌شویی و روند آن اغلب دارای ماهیتی فراملی است. بنابراین، در بسیاری از موارد، همکاری قضایی بین‌المللی یکی از پیش‌نیازهای مهم برای

موفقیت در روند تحقیق و رسیدگی محسوب می‌شود. کمک و مساعدت قانونی بین‌المللی ممکن است به‌صورت ارائه دلیل و مدرک، توقیف و مصادره اموال و دارایی‌های نامشروع و استرداد این اموال از مجرمان و مظنونان باشد.

با توجه به گزارش‌های ارسالی از سوی کشورها، همکاری منطقه‌ای در این زمینه بسیار محدود است و به‌هیچ‌وجه رضایت‌بخش نیست. برخی کشورها نظیر فیلیپین توافق‌نامه‌های متعددی را با مضمون مبارزه علیه پول‌شویی منعقد کرده‌اند. هنگ‌کنگ - چین، ژاپن و کره به‌دلیل شرکت نکردن در چنین توافق‌نامه‌هایی مساعدت‌های خود را فقط به‌صورت مورد به مورد و متقابل و دوجانبه ارائه می‌کنند. جزایر فیجی، مالزی، وانواتو و سنگاپور به‌تازگی مقرراتی وضع کرده‌اند که براساس آن دولت در این کشورها مجاز است از طریق گفت‌وگو و مذاکره با کشورهای دیگر به انعقاد توافق‌نامه یا تدابیر مشابهی برای رسیدگی و برخورد با فساد بپردازد. شبکه‌های غیررسمی و تبادل اطلاعات که در جلسات و نشست‌های منظم گروه سامان‌دهی طرح ضدفساد بانک توسعه آسیا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی مورد حمایت و تأکید قرار می‌گیرد، از سوی طرح‌های تکمیلی دیگری مانند اجلاس بین‌المللی آژانس ضدفساد^۱ در منطقه آسیا - اقیانوسیه که سازمان‌های ضدفساد هنگ‌کنگ - چین، مالزی، کره، سنگاپور، ولز جنوبی جدید و استرالیا عضو آن هستند مورد تأیید بوده و در سطح عملی نیز

در آن مشارکت می‌کنند تا بستر لازم برای ارائه کمک‌های قانونی متقابل درخصوص موضوعات مربوط به فساد هموار و تقویت شود.

یکی از پیش‌شرط‌های اعطای کمک قانونی به یک کشور این است: جرمی که ازسوی مراجع ذی‌ربط کشور درخواست‌کننده کمک تحت پیگیری و رسیدگی است، به‌طور معمول باید در کشوری که از آن درخواست کمک شده نیز یک جرم جنایی و کیفری محسوب شود (قانون جرم متقابل که حاکی از اهمیت قوانین و مقررات جامع کیفری در مورد ارتشاست). به اعتقاد گُره، اعطای کمک قضایی به یک کشور خارجی نباید با خطر نقض حاکمیت کشور همراه باشد یا امنیت ملی، صلح، نظم و آداب‌ورسوم کشور را به مخاطره اندازد. به‌عنوان یک قانون کلی حتی وقتی چنین شرایطی ایجاد می‌شود؛ تصمیم در مورد اعطای این کمک قانونی باز به صلاحدید مراجع و مسئولان ذی‌ربط صورت می‌گیرد (استرالیا).

۲-۲-۳ شیوه‌های اعلام جرم و محدودیت مصونیت‌ها

در بسیاری از کشورها اعضای پارلمان و دیگر مسئولان عالی‌رتبه کشوری از مصونیت و امتیازات ناشی از آن برخوردارند. با آنکه این امتیازات اساساً برای محافظت این افراد در قبال پیگرد یا دخالت‌های اتفاقی است، اما گاهی برخورداری از این امتیازات ممکن است به‌وجودآورنده مانعی در روند تحقیق و رسیدگی به پرونده‌های فساد باشد. برای گسترش

اختیارات سازمان‌ها و مؤسسات مجری قانون و دولت در تلقی این افراد به‌عنوان مسئول و لغو احکام آنها در صورت احراز مبادرت به فساد شیوه‌های خاصی در قانون اساسی برخی کشورها پیش‌بینی و لحاظ شده است. به‌عنوان مثال، طبق قانون اساسی فیلیپین، در صورت احراز محکومیت یا محاکمه به‌دلیل فساد و ارتشای حتی رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، اعضای دادگاه عالی، کمیسیون‌های قانون اساسی و مرجع رسیدگی به شکایات مردمی، مدعی‌العموم، این مقامات از ادامه خدمت در سمت خود برکنار شوند. قانون اساسی نپال نیز برای بعضی از مقامات عالی‌رتبه این کشور شیوه‌های اعلام جرم و استیضاح مشابهی را در نظر گرفته است. تجربیات موجود نشان می‌دهد با وجود چنین مقرراتی که هنوز اجرای این قوانین و مقررات در عمل با مشکلاتی همراه است؛ در بسیاری از کشورهای دنیا نبود عزم و اراده سیاسی ریشه اصلی این مشکل محسوب می‌شود. با این حال قوانین و مقررات مربوط به مصونیت موارد استثنایی نیز دارد؛ در پاکستان قانون ضدفساد اعضای هیئت مقننه، قانونگذاری، را از کارکنان بخش دولتی محسوب می‌کند که علیه آنها می‌توان پیگرد و دعوی کیفری اقامه کرد. مالزی نیز معتقد است که سیاست‌مداران از هیچ مصونیت خاصی برخوردار نیستند.

فصل سوم

مشارکت فعال عمومی

در مبارزه با فساد

مقدمه

در مبارزه علیه فساد بدون برخورداری از حمایت، مشارکت و هوشیاری مردم نمی‌توان به پیروزی رسید. رسانه‌ها، شرکت‌های تجاری، تشکل‌های مدنی، اتحادیه‌های تجاری و سایر عوامل غیردولتی در ترویج و ایجاد مباحث عمومی مربوط به فساد و افزایش آگاهی در مورد آثار منفی آن نقش مهمی ایفا می‌کنند. رسانه‌ها و سایر عواملی که به آن اشاره شد اقدامات نظارتی دولت در این زمینه را نیز به تصویر می‌کشند - در زندگی روزمره و از طریق برنامه‌های رسمی مشخصی که به همین منظور سازمان‌دهی شده است - و به این ترتیب در کشف و جلوگیری از فساد و جمع‌آوری و جهت‌دهی به اطلاعات دریافتی از شهروندان، در راستای اقدامات ضدفساد دولت، مشارکت و همکاری می‌کنند.

تعیین اینکه عوامل غیردولتی تا چه حد می‌توانند منابع ارزشمند خود را با اقدامات دولت در جهت مبارزه با فساد پیوند دهند، به دو عامل مهم بستگی دارد. از یک طرف، چارچوب قانونی جامعه مدنی برای جمع‌آوری و استفاده از این منابع شرایط مطلوبی را به وجود می‌آورد و یا در بعضی از کشورها ضمن ایجاد موانع باعث افت انگیزه و محرک‌های موجود در این

زمینه می‌شود. از طرف دیگر رویکرد کلی هر حکومت و هر دولتی نسبت به همکاری با عوامل غیردولتی ممکن است کم‌وبیش رویکردی باز، مثبت و ثمربخش باشد.

البته تاکنون همه کشورهای که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته‌اند، ارتباط همکاری و حمایتی درخور توجهی با عوامل غیردولتی که براساس موازین طرح اجرایی نسبت به انجام آن متعهد هستند، برقرار نکرده‌اند. درحالی که اهمیت نقشی که این عوامل غیردولتی ایفا می‌کنند مورد قبول و تأیید بسیاری از این کشورهاست. این عوامل غیردولتی در بهبود شرایط قانونی و سازمانی مرتبط مشارکت دارند و طرح‌های خاصی را برای همکاری و گفت‌وگو با سازمان‌های مدنی درخصوص مسئله فساد آغاز کرده‌اند.

۳-۱ گفت‌وگوهای سیاسی و همکاری میان فعالان دولتی

و غیردولتی

مشارکت جامعه مدنی در مبارزه یک کشور علیه فساد ممکن است به شکل‌های مختلفی انجام شود؛ این مشارکت و همکاری می‌تواند در قالب افزایش آگاهی و برنامه‌های آموزشی یا مشارکت فعال و رسمی در تحلیل قوانین موجود و آیین‌نامه‌های سازمانی باشد. جامعه مدنی درخصوص همکاری در زمینه قوانین و مقررات می‌تواند از انجام اصلاحاتی که بسیار ضروری تشخیص داده می‌شوند، حمایت لازم را به‌عمل آورد. در این راستا بعضی از کشورها همکاری فعالانه و مؤثری را با عوامل غیردولتی آغاز

کرده‌اند و می‌کوشند تا ضمن این همکاری، تا جای ممکن، از تخصص و منابع جوامع مدنی بهره گیرند.

در پاکستان سازمان‌های مختلف جامعه مدنی در طرح ملی استراتژی ضدفساد^۱ مشارکت دارند و همچنین یک هیئت مشورتی که اعضای آن متشکل از افراد بخش‌های دولتی، جامعه مدنی، بازرگانی، رسانه‌ها و مؤسسات دانشگاهی است در این زمینه به دولت کمک می‌کنند. این هیئت درواقع مسئول توسعه و تدوین یک سیاست ملی ضدفساد جامع و فراگیر و درعین حال ارائه پیشنهادهای مرتبط به دولت است. هیئت مذکور این مسئولیت را از راه‌های مهمی انجام می‌دهد، به‌عنوان مثال با انتشار حکم آزادی اطلاعات، شفافیت در عملکرد دولت را بیشتر به تصویر می‌کشد. در بخش بازرگانی پاپوآ گینه نو سازمان‌های جامعه مدنی و نمایندگان دولت در قالب یک کمیته مشورتی رسمی باهم همکاری می‌کنند.

از دیگر نمونه‌های همکاری بین عوامل دولتی و غیردولتی، در اجرای اصلاحات سازمانی و آیین‌نامه‌ای، همکاری فعال جامعه مدنی با دولت فیلیپین برای انجام اصلاحات لازم در نظام خریدهای دولتی این کشور است. در اجرای این مهم، ازسوی دولت یک سازمان غیردولتی^۲ مسئول انجام تحلیل و ارزیابی آیین‌نامه و دستورالعمل‌های کنونی در زمینه خرید شده است. سپس سازمان غیردولتی مذکور، براساس تحلیل انجام شده، ضمن

1. National Anti-Corruption Strategy Project

2. Non-Governmental Organization (NGO)

دادن پیشنهاد اصلاحات لازم در این زمینه به دولت، سازمان‌های دولتی ذی‌ربط را آموزش می‌دهد تا ظرفیت و توان آنها را در این زمینه ارتقا دهد. این سازمان غیردولتی بر بعضی از قراردادهای خرید نیز نظارت می‌کند. در ساموآ کمیته تخصصی مربوط به اجرای اصلاحات بخش دولتی علاوه بر سیاست‌مداران و مقامات بخش دولتی شامل تعدادی از نمایندگان بخش خصوصی نیز هست. در فیلیپین عوامل دولتی و جامعه مدنی، در مبارزه علیه فساد در بخش دولتی، به‌طور رسمی و همگام با یکدیگر پیش می‌روند. هدف از ائتلاف و اتحاد عوامل این دو بخش درواقع نظارت و کنترل بر سبک زندگی یا وضعیت معیشتی کارکنان دولت است تا از این طریق بروز هرگونه فساد و ارتشای احتمالی را کشف و ریشه‌کن کنند.

در ائتلاف این دو بخش وظیفه عوامل جامعه مدنی جمع‌آوری اطلاعات در مورد اوضاع معیشتی کارمندان دولت است. این اطلاعات بعد از جمع‌آوری، پردازش و ارزیابی توسط مبادی ذی‌ربط، ازسوی دفتر رسیدگی به شکایات علیه کارکنان دولتی تحت بررسی و رسیدگی قرار می‌گیرد. در صورتی که دلایل و مدارک موجود کافی و قانع‌کننده باشد، پرونده اتهامی ازسوی دفتر رسیدگی همراه با پیوست هزینه‌های اجرایی آن در اختیار دادگاه ذی‌صلاح قرار می‌گیرد.

عوامل جامعه مدنی، در بسیاری از کشورهای منطقه، در انجام اصلاحات آیین‌نامه‌ای و مقرراتی نیز مشارکت و همکاری چشمگیری داشته‌اند. قانون آزادی اطلاعات در کشورهای نظیر

اندونزی، ژاپن، کره و پاکستان تا حد زیادی حاصل کمک و مشارکت سازمان‌های غیردولتی بوده است. این سازمان‌ها هنوز هم نقش مهمی در آموزش مردم برای درک هرچه بهتر اینکه چطور از این تمهیدات حقوقی و قانونی جدید استفاده کنند ایفا می‌کنند.

۲-۳ آگاه‌سازی و آموزش عمومی درخصوص موضوعات

فساد

آگاه‌سازی و آموزش عمومی درخصوص موضوعات فساد در بین عامه مردم دومین نقش مهم و کلیدی عوامل غیردولتی در مبارزه علیه فساد است. البته بسیاری از کشورها از قبیل کامبوج، جزایر فیجی، اندونزی، کره، مالزی، پاکستان، پاپوآ گینه نو، فیلیپین، سنگاپور و وانواتو به اهمیت این نقش کلیدی پی برده‌اند. دولت این کشورها از عوامل جامعه مدنی در اجرای این نقش نیز حمایت می‌کند. در کره حمایت دولت از اقدامات ضدفساد سازمان‌های جامعه مدنی ممکن است به‌صورت پشتیبانی و کمک مالی انجام شود. کامبوج نیز اعلام کرده است که همکاری عوامل مذکور در این کشور به‌صورت ارائه آموزش‌های ضدفساد در مدارس دولتی انجام می‌شود؛ پس از آنکه تحقیقات به‌عمل آمده نشان داد که آگاهی نسل جوان از آثار مخرب فساد بسیار ناچیز و اندک است، یک مؤسسه تحقیقاتی غیردولتی موظف شد تا برنامه آموزشی خاصی را با مضمون و محورهای اخلاق و حکومت تدوین کند. سپس این

برنامه را با کمک و همکاری وزارت آموزش و پرورش در مدارس دولتی ملی به بچه‌ها و نوجوانان آموزش دادند. همکاری‌های مشابه دیگری نیز در مدارس مالزی و وانواتو صورت گرفته است. در کشورهای دیگری نظیر جزایر فیجی، قزاقستان، گره، پاکستان و فیلیپین تلاش‌هایی در راستای اجرای رویکردهای مشابه به عمل آمده است که از جمله این تلاش‌ها ترغیب معلمان برای تربیت و آموزش موضوعات اخلاقی به دانش‌آموزان و دانشجویان در مدارس و مراکز آموزش عالی است.

چارچوب طرح ملی درستی در مالزی^۱ مبتنی بر نتایج پژوهش و تحقیق ملی درخصوص برداشت و مشاهدات مردم از فساد است که در ژانویه سال ۲۰۰۳ انجام شده است. دولت طبق این طرح دولت به تأسیس مؤسسه‌ای به همین نام، مؤسسه درستی مالزی، اقدام کرد و سعی داشت از طریق این مؤسسه آگاهی مردم در مورد فساد و لزوم شفاف بودن در بخش دولتی را افزایش دهد. گره، پاپوآ گینه نو و فیلیپین بخشی از این وظیفه را به سازمان‌های ضدفساد یا دفاتر رسیدگی به شکایات علیه کارکنان دولتی محول کرده‌اند. در پاکستان همکاری معلمان در ارائه آموزش فراگیر درخصوص موضوعات اخلاق یکی از بخش‌های اصلی روند آگاه‌سازی بوده است که در اجرای آن رسانه‌های جمعی نیز نقش داشته‌اند (فیلم‌های مستند تجسسی، مطالعات موردی پرونده‌های موفق،

1. Malaysia's National Integrity Plan

پخش سریال‌های مرتبط و غیره). البته تعامل و ارتباط با کارکنان دولت و ایجاد تغییر در شرایط و وضعیت موجود از طریق نوعی روند مشورتی در مدارس آموزش داده می‌شود که در اجرای آن وزارت آموزش و پرورش و معلمان همکاری دارند. علاوه بر این طرح‌ها که به‌طور عمده در نظام آموزش و پرورش انجام شده و هدف آن ترویج رفتار و عملکرد اخلاقی و ایجاد نگرش لازم در مردم از سنین پایه است، بعضی از کشورها اقدامات و مبارزات ضدفساد کلی‌تری را آغاز کرده‌اند که مخاطب اصلی آن همه اقشار مردم هستند. به‌عنوان مثال سازمان‌های ضدفساد هنگ‌کنگ - چین و گروه مبارزات رسانه‌ای منظمی را درباره موضوعات فساد اجرا می‌کنند. قزاقستان با انتشار شاخص‌های فساد به مردم امکان می‌دهد تا رفتار اخلاقی ادارات، شعب و مناطق را باهم مقایسه کنند. این طرح همچنین تشویق‌هایی را برای ترغیب سازمان‌ها و مؤسسات دولتی هدف، برای تغییر رفتارشان، در نظر گرفته است. اندونزی نیز مبارزاتی را به همین ترتیب آغاز کرده است و هم‌زمان با آن از ائتلاف با عوامل غیردولتی نیز بهره برده است و در این کار نمایندگانی را از بخش‌های خصوصی و جامعه مدنی بین‌المللی به همکاری گرفته است تا درک و شناخت مردم این کشور و حمایت آنها از اصلاحات حکومتی دولت راحت‌تر صورت گیرد. در این راستا طرح‌های متعدد دیگری نیز انجام شده است. انتشار کتب و بروشورهای اطلاعاتی و پخش جریان مبارزات ضدفساد از طریق رادیو و تلویزیون مواردی است که می‌توان برشمرد.

۳-۳ تحقیق و بررسی عمومی و دسترسی به اطلاعات

سومین وظیفه و نقش مهمی که مردم در مبارزه علیه فساد ایفا می‌کنند، نظارت و بررسی عوامل اجرایی و مسئول دانستن آنهاست. این نظارت و بررسی درواقع یک ابزار مؤثر در جلوگیری و برخورد با فساد است که به سازمان‌ها و تمهیدات قانونی موجود نیز کمک شایانی می‌کند. باین‌حال این نقش دو پیش‌شرط مهم دارد که در بعضی کشورها به اندازه کافی متداول نیست. یکی بحث و گفت‌وگوی آزاد و دیگری دسترسی به اطلاعات مرتبط است.

۳-۳-۱ تحقیق، نظارت و گفت‌وگوی عمومی در مورد

فساد

عوامل جامعه مدنی درواقع دارای سهم بسزایی در انجام نظارت و تحقیق در مورد فعالیت‌های دولت و بخش بازرگانی است، ازاین‌رو نقش و تأثیر بازدارنده‌ای در قبال فساد دارد. باین‌حال استقبال از این ابزار مهم و حیاتی در مبارزه با فساد، هنوز در بسیاری از کشورها، جایگاه قابل قبولی در میان رهبران سیاسی به‌دست نیاورده است. به‌رحال نمونه‌ای که پیش از این در مورد فیلیپین ذکر شد و در آن دولت این کشور کنترل و نظارت بر سازوکارهای خرید را به یک سازمان غیردولتی محول کرده بود، حاکی از امتیازات مضاعف و فوق‌العاده‌ای است که می‌توان از تحقیق و بررسی عمومی عملکرد دولت در مبارزه با فساد به‌دست آورد.

یکی از عوامل غیردولتی بسیار مهم که نقش خاصی در تحقیق و بررسی عملکرد دولت و ادارات دولتی دارد، رسانه‌ها هستند. رسانه‌ها با به تصویر کشیدن دولت، شخصیت‌های سیاسی و بخش خصوصی نقش نظارتی مؤثری در این زمینه ایفا می‌کنند. عملکرد رسانه‌ها به‌منزله تحقیق و نظارت جامعی است که بستر و امکانات لازم برای کشف و پیگیری فساد را فراهم می‌کند. گزارش‌هایی که رسانه‌ها درخصوص فساد منتشر و منعکس می‌کنند، در آگاهی و آموزش مردم نقش مهمی دارد. البته انتشار گزارش‌های صریح و بی‌پرده مستلزم آزادی و استقلال مطبوعات و دسترسی به اطلاعات است. در بعضی از کشورها پیشرفت و موفقیت‌هایی که درخصوص این پیش‌نیازهای حیاتی حاصل شده است، می‌تواند باعث موفقیت هرچه بیشتر مبارزه علیه فساد شود.

۲-۳-۳ دسترسی به اطلاعات

یکی از شروط مهمی که براساس آن مردم بتوانند دولت، ادارات دولتی، احزاب سیاسی و سیاست‌مداران منتخب را به‌دقت تحت نظارت و کنترل قرار دهند، برخورداری از حق واقعی دسترسی به اطلاعات است. بااین‌حال فقط محدودی از کشورها به‌تازگی اصلاحات لازم در این خصوص را انجام داده‌اند و عوامل جامعه مدنی اغلب راه‌اندازی و حمایت از انجام این اصلاحات را برعهده داشته‌اند. البته هنوز در بسیاری از مناطق با استناد به دلایلی نظیر امنیت دولتی، مقررات یا حریم

خصوصی تمایل چندانی نسبت به اعطای حق آزادی اطلاعات وجود ندارد.

معمولاً فرض بر این است که منظور از دسترسی به اطلاعات به مراتب فراتر از انتشار روزمره اسناد و مدارک است؛ بنابراین کنترل و نظارت مؤثر مستلزم آن است که دولت یا سازمان‌های دولتی به اقتضای نیاز و درخواست ارائه شده، پرونده‌ها و اسناد مورد نیاز را به منظور بررسی لازم ارائه کنند. دولت‌ها و قانونگذاران در گذشته - و حتی بعضی از آنها هم اکنون - از اعطای این حق امتناع می‌کردند، درحالی‌که این مسئله در قانون اساسی اغلب کشورها لحاظ شده است. با این حال طی سال‌های اخیر دولت در بسیاری از کشورها به این نتیجه رسیده که ارائه اطلاعات بخشی از وظیفه دولت است و به همین دلیل دسترسی به پرونده‌هایی را که در گذشته امکان‌پذیر نبود، مجاز کرده است.

۱-۲-۳ انتشار منظم اطلاعات

در بعضی از مناطق نظیر هنگ کنگ - چین، کره، مالزی، فیلیپین و سنگاپور استفاده از فناوری اطلاعات و به خصوص اینترنت دسترسی مستقیم عموم مردم به بسیاری از اسناد را سریع، راحت و ارزان کرده است. این اسناد و اطلاعات می‌تواند گزارش‌های حسابرسی، اسناد بودجه و موضوعات حقوقی باشد. البته ابعاد یا وسعت این اطلاعات عمومی در کشورهای مختلف تفاوت فاحشی دارد و به طور اساسی به سیاست هر اداره یا

سازمان بستگی دارد. با آنکه شرکت‌های دولتی در مفهوم وسیع‌تر قسمتی از بخش دولتی محسوب می‌شوند، اما معمولاً اطلاعات خود را منتشر نمی‌کنند. قزاقستان به‌عنوان یکی از موارد استثنا در این زمینه قصد دارد در آینده گزارش‌های سالانه شرکت‌های دولتی خود را منتشر کند.

۲-۳-۳ دسترسی به پرونده‌ها در صورت درخواست

تا چندی پیش فرهنگ بخش دولتی در بسیاری از کشورها مبتنی بر پنهان‌کاری و رازداری بود. بعضی از کشورها هنوز بر حفظ این رویکرد اصرار دارند؛ و توجیهی که برای حفظ این رویکرد دارند حفظ امنیت دولتی است. این کشورها در برابر اعطای حق دسترسی اطلاعات به شهروندان خود سرسختانه مقاومت می‌کنند، درحالی‌که قانون اساسی اغلب این کشورها دسترسی به اطلاعات را از حقوق اساسی شهروندان می‌داند. به‌هرحال در اثر تلاش و فشارهای جامعه مدنی، بسیاری از کشورها، قانون آزادی اطلاعات را تصویب و وضع کرده‌اند (استرالیا، هند، ژاپن، کره و پاکستان).

جزایر فیجی، اندونزی و نپال در حال آماده‌سازی لایحه‌ای در این خصوص هستند. در فیلیپین نیز تاکنون چندین لایحه در این زمینه به کنگره تقدیم شده است. در برخی کشورها این قانون ابتدا در سطح جامعه به اجرا گذاشته شده و در برخی دیگر مانند هند، ابتدا در سطح ایالتی اجرا شده و سپس در سطح دولت مرکزی تعمیم یافته است.

الف) ابزارهای قانونی اعطای حق دسترسی به اطلاعات برای شهروندان

با آنکه در بسیاری از کشورهای منطقه تمهیدات و پیش‌بینی‌های لحاظ شده در قانون اساسی دارای اشتراک و تشابه است، اما ابزارهای قانونی این کشورها در مورد دسترسی به اطلاعات باهم تفاوت فاحشی دارند. در برخی کشورها نبود قانون مرتبط، در عمل، مانع از اجرای قانونی این حق می‌شود. به‌عنوان مثال دادگاه عالی فیلیپین که با مشکلی این چنینی مواجه بود حکم داد که تضمین قانون اساسی به‌خودی‌خود لازم‌الاجراست، ازاین‌رو تا حد زیادی حق دسترسی به اطلاعات رعایت شد تا اینکه اخیراً لایحه تنظیمی در مورد آن به تصویب رسید.

ب) گستره و محدودیت‌های آزادی اطلاعات

کشورهایی که قانون آزادی اطلاعات را تصویب کرده‌اند، این اقدام را با ابعاد مختلف و متفاوتی انجام داده‌اند. سه عامل مهم و عمده‌ای که نشان می‌دهد تصویب این قانون تا چه حد راه‌های مؤثری را برای دسترسی به اطلاعات ارائه می‌کند عبارت است از:

۱. موارد استثنا، ممنوعیت‌ها، قوانین رازداری و محرمانه ماندن،
۲. وجود درخواست‌های قانونی جداگانه قانونی - کیفری،
۳. نیازمندی‌ها و الزاماتی نظیر هزینه یا کارمزدی که درخواست‌کننده باید بپردازد.

قوانینی که بر آزادی اطلاعات نظارت دارند، معمولاً دسترسی به پرونده‌ها و اسناد را به‌عنوان قانونی جهانی به اجرا

درمی‌آورند، اما موارد استثنا و ممنوعیت‌هایی نیز در آن وجود دارد. این موارد استثنا درواقع مربوط به کلیه مراکز دولتی است که تعهدات و چارچوب‌های حقوقی و قانونی شامل آنها نمی‌شود. به‌علاوه در این قوانین ماهیت اطلاعات یا عناوینی که از قاعده دسترسی عموم مستثناست، تصریح نشده است. به‌عنوان مثال موارد استثنایی که در مقررات و چارچوب قانونی مربوط به این بخش وجود دارد در کشورهایی نظیر بنگلادش، هند و پاکستان مشهود است. در این کشورها تمام اطلاعات مربوط به ارتش و نیروهای پلیس، شامل اطلاعات مالی و بودجه‌ای آنها، از موارد استثنای قانون دسترسی به اطلاعات به‌شمار می‌آید. برعکس در قوانین و مقررات ژاپن فقط افشای اطلاعات خاصی که به امنیت یا موضوعات مربوط به آن آسیب برساند، ممنوع است. در ژاپن اگر اسناد خاصی حاوی اطلاعات محرمانه باشد، بخش‌های غیرمحرمانه آن باید فاش شود.

این قانون، به‌دلیل وجود مسائل مربوط به امنیت ملی، غالباً شرکت‌های دولتی را، در مواردی که حفاظت از اسرار و منافع مشروع آنها الزامی است، از این قاعده مستثنا می‌کند. قوانین رازداری و محرمانه نگه داشتن برخی اطلاعات نیز دامنه دسترسی به اطلاعات را محدود می‌کند. درحقیقت وضع قوانین مربوط به رازداری و محرمانه نگه داشتن برخی اطلاعات، هم‌زمان با اتخاذ قوانین افشای اطلاعات، به گرایش منسجم و سختی در سراسر منطقه مبدل شده است. به‌عنوان مثال اندونزی، مالزی و سنگاپور به‌تازگی مقرراتی را در این خصوص

وضع کردند و یا در حال تدوین و تنظیم آن هستند.

علاوه بر محدودیت‌های قانونی که در مسیر دسترسی به اطلاعات وجود دارد، بیان مبهم و غیرصریح در تفاسیر قانونی، به دولت‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط امکان می‌دهد تا هنگام تصمیم‌گیری در مورد انتشار اطلاعات درخواستی با دست باز و طبق نظر خودشان عمل کنند. این درواقع به این معنی است، که طبق اصول مربوط به رازداری ملی یا حفظ حریم شخصی افراد، گاهی دسترسی به اطلاعات مربوط به فساد امکان‌پذیر نیست. در هندوستان اگر مهر محرمانه بر روی سند یا مدرکی خورده باشد، آن را از بررسی عمومی مستثنا می‌کند و اصلاً مهم نیست که ماهیت آن مدرک افشا نشدن آن را توجیه می‌کند یا خیر. البته موانع دیگری نیز وجود دارند، مثل بالا بودن هزینه دسترسی که ممکن است مانع از دسترسی به اطلاعات شوند. در فیلیپین وجود بایگانی، سوابق ناچیز و گاهی اوقات الزامات موجود در ارائه دلیل موجه برای درخواست دسترسی، از موانعی است که می‌توان به آنها اشاره کرد.

صلاحدید و گاهی اوقات وجود ابهام در مقررات باعث می‌شود که روش‌های تجدیدنظر، جریمه یا مجازات‌ها و اصلاحات مورد نظر همچنان مسکوت بماند. لازم به ذکر است که این نوع نظام بررسی و تجدیدنظر مبنای قضایی - داوری دارد؛ گاهی نیز بهره گرفتن از هر دو روش مجاز است. برخلاف روش‌های دادگاهی، کمیته‌های اطلاعاتی یا دفاتر رسیدگی به شکایات، در محاکم داوری، معمولاً روش درخواست سریع و

کم‌هزینه‌ای دارند. با این حال تأثیر و کارایی این محاکم تا حد زیادی به استقلال و قدرت آنها بستگی دارد. در ژاپن تصمیم کمیته افشای اطلاعات تصمیم دولت را باطل و مردود نمی‌کند، اما در عین حال به اطلاع عموم می‌رسد. در پاکستان تصمیم دفتر رسیدگی به شکایات علیه مراجع دولتی بر تصمیم اداره دولتی مربوطه غالب و ارجح است. به هر حال تجدیدنظر و بررسی اطلاعات از سوی سازمان‌های مستقل هنوز در همه کشورها مجاز نیست؛ بعضی از کشورها در این زمینه فقط به روش درخواست اداری ترتیب اثر داده‌اند.

پیوست

طرح اجرایی ضدفساد برای آسیا و اقیانوسیه^۱

مقدمه^۲

ما، دولت‌های منطقه آسیا - اقیانوسیه در اکتبر سال ۱۹۹۹ و در کنفرانس مانیل و متعاقب آن در دسامبر سال ۲۰۰۰ در کنفرانس سئول، اهداف و آرمان‌هایی را ترسیم کرده‌ایم. پذیرفته‌ایم که فساد پدیده رایجی است که باعث تضعیف حاکمیت مطلوب، از بین رفتن حاکمیت قانون، آسیب دیدن رشد اقتصادی و اقدامات مربوط به کاهش فقر می‌شود و در

۱. این طرح در ۳۰ نوامبر سال ۲۰۰۱ در توکیو، ژاپن، از سوی کشورهای بنگلادش، جزایر کوک، فیجی، هند، اندونزی، ژاپن، کره، جمهوری قرقیزستان، مالزی، مغولستان، نپال، پاکستان، پاپوا گینه نو، فیلیپین، ساموآ، سنگاپور و وانواتو به امضا رسید - در ماه مه سال ۲۰۰۲ در مانیل (فیلیپین)؛ قزاقستان - در مارس سال ۲۰۰۳ در جاکارتا (اندونزی)؛ کامبوج - در آوریل ۲۰۰۳ و به صورت مکتوب؛ هنگ‌کنگ - چین - در اکتبر سال ۲۰۰۳؛ استرالیا - در ژوئیه ۲۰۰۴ در مانیل (فیلیپین)؛ جمهوری پالاو، ویتنام. بسیاری از اعضای دیگر بانک توسعه آسیا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در منطقه آسیا و اقیانوسیه نیز برای ثبت نام و امضای این طرح دعوت شده‌اند.

۲. طرح اجرایی همراه با پیوست اجرایی آن به لحاظ حقوقی سند غیرالزام‌آوری است که شامل مجموعه‌ای از اصول و معیارهای مشخص در زمینه اصلاحات سیاسی است و دولت‌های ذی‌نفع منطقه به لحاظ سیاسی به آن پایبندند و اجرای آن مبنای اختیاری دارد.

نهایت، شرایط رقابتی معاملات بازرگانی را از حالت عادی خارج می‌کند. تأیید می‌کنیم که فساد باعث ایجاد نگرانی‌های اخلاقی و سیاسی می‌شود و اینکه مبارزه با فساد مسئولیت پیچیده و خطیری است که به مشارکت همه عناصر جامعه نیاز دارد. بر این باوریم که همکاری منطقه‌ای در مبارزه علیه فساد بسیار مهم و حیاتی است. می‌دانیم که در اقدامات و تلاش‌های ملی ضدفساد، می‌توان از ابزارهای منطقه‌ای و بین‌المللی و راهکارهای مؤثر موجود در برخی کشورهای منطقه، بانک توسعه آسیا، سازمان همکاری اقتصادی آسیا - اقیانوسیه، کمیته اجرایی مالی در امر پول‌شویی،^۱ سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، شورای اقتصادی حوزه اقیانوسیه، سازمان ملل^۲ و سازمان تجارت جهانی^۳ کمک گرفت. به‌عنوان دولت‌های منطقه به اجماع رسیده‌ایم که جلوگیری

1. Financial Action Task Force (FATF)

2. United Nations (UN)

۳. به‌طور اخص چهل توصیه و پیشنهاد کمیته اجرایی مالی در امر پول‌شویی که مورد حمایت کارگروه پول‌شویی آسیا - اقیانوسیه قرار گرفته است - سیاست ضدفساد بانک توسعه آسیا - اصول و قواعد خریدهای دولتی سازمان همکاری اقتصادی آسیا - اقیانوسیه - پیمان سرمایه‌ای باسل کمیته نظارت بانکی باسل - کنوانسیون سازمان توسعه و همکاری اقتصادی درخصوص مبارزه با ارتشای مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی و ملاحظات اصلاحی آن - پیشنهادهای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در زمینه ارتقا عملکرد و رفتار اخلاقی در بخش دولتی - اصول و قواعد سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در مورد حاکمیت شرکتی - منشور شورای اقتصادی حوزه اقیانوسیه در مورد معیارهای معاملاتی بین بخش بازرگانی و دولت - کنوانسیون سازمان ملل در مورد جرائم سازمان‌یافته فراملی - توافق‌نامه سازمان تجارت جهانی در مورد خریدهای دولتی: World Trade Organization (WTO).

و مبارزه با فساد را در همه سطوح در اولویت قاطع و واقعی قرار دهیم و در این راه نسبت به تعهدات بین‌المللی موجود و یا متناسب با قواعد سرزمینی و دیگر اصول حقوق اولیه خودمان تعصب نشان ندهیم. از التزام و تعهد نمایندگان جامعه مدنی و بخش بازرگانی استقبال کنیم و از همکاری آن در راستای ارتقای سالم‌سازی تجارت و فعالیت‌های جامعه مدنی و در جهت حمایت از دولت‌های منطقه در مبارزه علیه فساد بهره گیریم. از کمک و تعهد کشورها و سازمان‌های بین‌المللی بیرون و درون منطقه استقبال کنیم و از این مساعدت در مبارزه علیه فساد از طریق اجرای برنامه‌های همکاری تکنیکی و فنی استفاده کنیم.

۱ ارکان اجرایی

به‌منظور تحقق اهداف و آرمان‌های این طرح دولت‌های شرکت‌کننده در اقدام مجدانه منطقه در این راستا حرکت و تلاش خود را بر محور سه رکن زیر قرار داده‌اند و در این مسیر از حمایت بانک توسعه آسیا، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و سایر سازمان‌ها و کشورها نیز بهره گرفته‌اند.

۱-۱ رکن اول: توسعه نظام‌های کارآمد و شفاف برای

بخش دولتی

۱-۱-۱ صحت و یکپارچگی بخش دولتی^۲

ایجاد نظام‌های یکپارچه دولتی، برای استخدام کارمندان مورد

۱. خدمات صحیح است.

۲. عنوان اصلاح شود: یکپارچگی (وحدت رویه) در خدمات دولتی.

نیاز، باید به‌گونه‌ای باشد که متضمن صداقت، برابری و کارایی مطلوب و همچنین باعث افزایش جذب افرادی شود که از عالی‌ترین سطوح صداقت و شایستگی برخوردارند. جذب و استخدام افراد مذکور از طریق روند زیر صورت می‌گیرد:

- توسعه نظام‌های پرداخت خسارت به‌نحوی که برای حفظ وضعیت معیشتی متناسب و با شرایط اقتصادی کشور مورد بحث همخوانی داشته باشد؛

- توسعه نظام‌های شفاف و صریح به‌منظور استخدام و ترفیع برای کمک به جلوگیری از سوءاستفاده در حق عزل و نصب، استخدام اقوام و آشنایان و پارتی‌بازی؛ کمک به ایجاد یک بخش دولتی مستقل و در نتیجه کمک به برقراری توازن صحیح بین انتصابات شغلی و سیاسی؛

- توسعه نظام‌هایی برای نظارت مناسب بر تصمیماتی که برحسب صلاحدید گرفته می‌شود و یا نظارت بر افراد و مسئولانی که اختیار اتخاذ چنین تصمیماتی را دارند؛

- توسعه نظام‌های پرسنلی و کارگزینی که شامل چرخش منظم و به‌موقع انتصابات است و هدف آن کاهش تنگ‌نظری‌هایی است که امکان دارد به بروز فساد منجر شود.

تدوین مجموعه قوانین اداری و آیین‌نامه‌های اخلاقی خاصی که مانع از تضاد منافع و متضمن استفاده صحیح از منابع عمومی باشد و بالاترین سطوح حرفه‌ای‌گری، شایستگی و صداقت را از طرق زیر محقق کند:

- ممنوعیت یا محدودیت تضاد منافع موجود؛

- توسعه سیستمی برای افزایش صراحت و شفافیت، برای مثال از طریق نظارت و افشای اموال و دارایی‌های فردی؛
- ایجاد نظام اداری سالمی که تضمین کند، قراردادهای منعقد شده میان مقامات دولتی و کاربران بخش بازرگانی، به خصوص در عرصه‌هایی نظیر مالیات، گمرک و سایر زمینه‌های مستعد فساد، از هرگونه تأثیر و اعمال نفوذ نابجا مبرا است؛
- تدوین و توسعه آیین‌نامه و مقرراتی که علاوه بر استانداردهای بین‌المللی مرتبط موجود، معیارهای سنتی - فرهنگی هر کشور، تعلیم و تربیت منظم، آموزش و نظارت مستمر بر کارکنان به‌منظور درک صحیح مسئولیت‌هایی که دارند نیز در آن لحاظ شده باشد؛
- اتخاذ تدابیری که تضمین کند، کارکنان ارتکاب به هر فسادی را گزارش می‌کنند و درعین حال امنیت و موقعیت شغلی آنها نیز محفوظ می‌ماند.

۱-۱-۲ مسئولیت‌پذیری^۱ و شفافیت

- نظارت بر مسئولیت‌پذیری بخش دولتی با ایجاد چارچوب قانونی کارآمد، روش‌های مدیریتی و شیوه‌های حسابرسی مؤثر از طریق:
- نظام‌ها و اقداماتی که شفاف‌سازی مالی را افزایش می‌دهد؛
 - به‌کارگیری روش‌ها و معیارهای بین‌المللی موجود در هدایت و نظارت بر سازمان‌های مالی؛

۱. پاسخ‌گویی صحیح است.

- روش‌های حسابرسی مناسبی که امکان اجرای آنها در ادارات و بخش دولتی وجود داشته باشد، همراه با نظام‌ها و اقدامات لازم برای ارائه گزارش عمومی به‌موقع در زمینه عملکرد و تصمیم‌گیری مبادی ذی‌ربط؛

- به‌کارگیری روش‌های مناسب صریح و شفاف در خریدهای دولتی که باعث ایجاد رقابت عادلانه و جلوگیری از فساد می‌شود، همراه با تسهیل و ساده‌سازی روندهای اداری؛

- تقویت و حمایت مؤسسات و سازمان‌ها در نظارت و بررسی عمومی؛

- نظام‌های دسترسی به اطلاعاتی نظیر روش ارزیابی تقاضانامه‌ها، بودجه احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی و هزینه‌های مربوط به آن؛

- روان‌سازی و تسهیل محیط‌های انضباطی از طریق حذف مقررات موازی یا زائدی که روند معاملات بازرگانی را کند می‌کند.

۱-۲ رکن دوم: تقویت اقدامات ضداارتشا و سالم‌سازی

فعالیت‌های بازرگانی

۱-۲-۱ جلوگیری، رسیدگی و پیگرد مؤثر

انجام اقدامات مؤثر برای مبارزه فعالانه علیه ارتشا از طریق:

- اطمینان از وجود قانون و مجازات‌های بازدارنده‌ای که نقش فعال و مؤثری در مبارزه با جرائم مربوط به ارتشای ارتكابی ازسوی کارمندان دولت داشته باشد؛

● اطمینان از اجرای مؤثر قانون ضدپول‌شویی، به‌نحوی که برای هرگونه اقدام تبدیلی مرتبط با فساد و سایر جرائم مشابه، متناسب با قوانین هر کشور مجازات‌های کیفری اساسی در پی داشته باشد؛

● اطمینان از اجرای قوانینی که تضمین کند پیگرد جرائم مربوط به ارتشا ازسوی مراجع و مبادی ذی‌ربط، به‌طور کامل صورت می‌گیرد؛ این مراجع ذی‌صلاح باید از اختیار و قدرت لازم برخوردار باشند تا بتوانند به بانک یا بایگانی سازمان‌های مالی و بازرگانی دستور امکان دسترسی به اسناد یا رفع مقررات مربوط به رازداری بانک را صادر کنند؛

● تقویت و افزایش ظرفیت‌های مربوط به تحقیق و رسیدگی از طریق همکاری درون‌سازمانی و اطمینان از اینکه در تحقیق و روند پیگرد، هیچ‌گونه اعمال نفوذ نابجایی صورت نمی‌گیرد؛ درعین حال برخورداری از ابزار لازم برای جمع‌آوری دلیل و مدرک کافی نیز ضروری است؛ محافظت از افرادی که در مبارزه علیه فساد به مراجع ذی‌ربط کمک می‌کنند؛ و در نهایت از طریق بهره گرفتن از منابع مالی و ارائه آموزش‌های متناسب؛

● تقویت همکاری‌های دو و چندجانبه در زمینه تحقیق و رسیدگی و سایر روندهای حقوقی از طریق توسعه نظام‌هایی که - با توجه به قوانین داخلی هر کشور - باعث تقویت این موارد می‌شود: ۱. تبادل مؤثر اطلاعات و اسناد، ۲. استرداد مجرمان به صلاحدید، ۳. همکاری در جست‌وجو و کشف اموال و دارایی‌های

قابل استرداد و همچنین اقدام به تصرف بین‌المللی و استرداد این اموال و دارایی‌ها.

۱-۲-۲ پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری شرکتی و یکپارچه

انجام اقدامات مؤثر در ایجاد پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری یکپارچه براساس معیارها و استانداردهای بین‌المللی موجود از طریق:

- ایجاد و تقویت حاکمیت یکپارچه‌ای که روش‌های مناسبی نظیر مجموعه قوانین و آیین‌نامه‌ها، ایجاد مسیرهای ارتباطی، محافظت از کارمندی که در مورد بروز فساد گزارش می‌دهند و همچنین آموزش کارکنان را برای کنترل و نظارت شرکتی به همراه داشته باشد؛

- وجود و اجرای مؤثر قوانین مربوط برای از بین بردن هرگونه حمایت غیرمستقیم از ارتشا نظیر کسر مالیات از رشوه؛
- وجود و اجرای کامل قوانینی که براساس آن شفاف‌سازی حساب‌های شرکتی الزامی و جرائم و مجازات‌های مؤثر و متناسبی را برای هرگونه سندسازی یا حذف اسناد در پی داشته باشد؛ این سندسازی با هدف رشوه دادن به کارمند دولت یا پنهان کردن این اقدام با ارتشا درخصوص دستکاری اسناد، سوابق، حساب‌ها و اظهارنامه‌های مالی شرکت‌ها صورت می‌گرفت؛

- بازبینی قوانین و مقررات مربوط به مجوزهای دولتی، قراردادهای خرید دولتی یا سایر مسئولیت‌های دولتی است و

به‌عنوان مجازات کارکنان دولتی که مرتکب ارتشا شده‌اند، می‌تواند آنها را از فعالیت در قراردادهای و پیمان‌های بخش دولتی محروم کند.

۱-۳ رکن سوم: حمایت از مشارکت عمومی فعال

۱-۳-۱ گفت‌وگوی عمومی در مورد فساد

انجام اقدامات مؤثر برای کمک و گسترش مباحث عمومی در مورد فساد از طریق:

- راه‌اندازی جریان آگاه‌سازی عمومی در سطوح مختلف؛
- حمایت از سازمان‌های غیردولتی که ضمن کمک به سالم‌سازی از راه‌های زیر به مبارزه با فساد می‌پردازند: آگاه‌سازی نسبت به فساد و هزینه‌های ناشی از آن، بسیج حمایت و پشتیبانی مدنی برای رسیدن به حکومت پاک و سالم و سندسازی و ارائه گزارش از موارد و پرونده‌های فساد؛
- آماده‌سازی و اجرای برنامه‌های آموزشی با هدف ایجاد فرهنگ ضدفساد.

۱-۳-۲ دسترسی به اطلاعات

اطمینان از اینکه عامه مردم و رسانه‌ها از آزادی دریافت و انتشار اطلاعات عمومی برخوردارند. در مورد اطلاعات خاص، مربوط به موضوعات مرتبط با فساد، این آزادی باید متناسب با قوانین داخلی هر کشور و به‌گونه‌ای باشد که کارایی عملیاتی و اجرایی دولت به‌هیچ‌وجه تحت‌الشعاع قرار نگیرد و از طریق موارد زیر

ضرری را متوجه منافع سازمان‌های دولتی و افراد نکند:

- ایجاد الزامات مشخص برای ارائه گزارش به دادگستری
- یا سایر سازمان‌های دولتی که شامل معرفی اقدامات مربوط به سالم‌سازی، مسئولیت‌پذیری و مبارزه با فساد است؛
- اجرای اقدامات و تدابیری که مستلزم برخورداری مردم از حق دسترسی به اطلاعات مناسب است.

۱-۳-۳ مشارکت عمومی

ترغیب مشارکت عمومی به انجام فعالیت‌های ضدفساد، به‌خصوص از طریق:

- همکاری و روابط نزدیک با گروه‌ها و تشکل‌های جامعه مدنی نظیر اتاق‌های بازرگانی، انجمن‌های حرفه‌ای، سازمان‌های غیردولتی، اتحادیه‌های کارگری، تعاونی‌های مسکن، رسانه‌ها و سازمان‌های دیگر؛
- حفاظت از افشاگران و خبردهندگان؛
- مشارکت سازمان‌های غیردولتی در نظارت بر برنامه‌ها و فعالیت‌های بخش دولتی.

۱-۳-۴ اجرا

دولت‌ها و کشورهای منطقه به‌منظور اجرای سه رکنی که به آن اشاره شد، دست‌به‌دست یکدیگر داده‌اند تا پیوست اجرایی طرح فوق را محقق کنند و در این راه سعی خواهند کرد تا با شرایط آن تطبیق یابند.

آن دسته از کشورهای منطقه که در این طرح مشارکت دارند، متعهدند تا موازین این طرح اجرایی را به تمام مؤسسات دولتی و رسانه‌ها تعمیم دهند و از طریق نشست‌های کارگروه تخصصی این طرح، میزان پیشرفت در اجرای اقداماتی را که در طرح مذکور لحاظ شده است محقق و ارزیابی کنند.

۲ اجرای طرح

۲-۱ مقدمه

طرح اجرایی که درخصوص آن صحبت شد، شامل معیارها و اصول غیرالزام‌آور در مورد اصلاحات سیاسی است که دولت‌های ذی‌نفع در منطقه آسیا - اقیانوسیه، که از این پس به آنها دولت‌های شرکت‌کننده می‌گوییم، به‌صورت اختیاری به آن پایبندند و سعی می‌کنند برای مبارزه با فساد و ارتشا به شیوه‌ای منسجم و هماهنگ آن را به اجرا گذارند و به‌این ترتیب در توسعه و رشد اقتصادی و ثبات اجتماعی نیز مشارکت دارند. با آنکه طرح اجرایی دارای اهداف سیاسی مشخصی است که با مبارزه علیه فساد در آسیا و اقیانوسیه در ارتباط هستند، اما از هر ایده یا شریک جدیدی استقبال می‌کند. مسئولیت به‌روز کردن مضامین و محتوای این طرح، به عهده کارگروه تخصصی آن است.

این بخش به بحث و بررسی اجرای طرح مذکور می‌پردازد. با توجه به‌موقعیت و شرایط ملی هر کشور، اجرای این طرح براساس ابزارهای موجود و روش‌های مطلوبی صورت خواهد

گرفت که کشورهای منطقه و سازمان‌های بین‌المللی توسعه داده‌اند. این سازمان‌ها عبارت‌اند از: بانک توسعه آسیا، سازمان همکاری اقتصادی آسیا - اقیانوسیه، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و سازمان ملل متحد.

۲-۲ اصول اساسی اجرا

اجرای طرح مذکور براساس دو اصل مهم و اساسی صورت خواهد گرفت: ۱. ایجاد روش و سازوکاری که براساس آن بتوان پیشرفت روند اصلاحات را اجرا و ارزیابی کرد و ۲. ارائه کمک عملی و خاص به دولت کشورهای شرکت‌کننده در زمینه اصلاحات مهم و اساسی.

بنابراین می‌توان گفت که هدف از اجرای این طرح ارائه سیاست ملی و منطقه‌ای خاص به کشورهای منطقه و حمایت سازمانی از آنهاست. این استراتژی به سیاستی تبدیل خواهد شد که برای کشورهای شرکت‌کننده شناخته شده باشد و زمینه‌ای فراهم کند که این کشورها و هم‌پیمانان آنها بتوانند ضمن پیشرفت در این زمینه، نتایج حاصل را نیز ارزیابی کنند.

۲-۳ شناخت اولویت هر کشور

با آنکه طرح اجرایی خواستار مبارزه علیه فساد است و در این راستا اهداف و سیاست‌های مشخصی ترسیم می‌کند، اما درعین حال تصریح می‌نماید که ممکن است هریک از کشورهای منطقه موقعیت و شرایط خاصی داشته باشد.

برای بررسی این تفاوت‌ها و چگونگی ارائه کمک فنی خاص به هر کشور، هریک از کشورهای شرکت‌کننده ضمن مشاوره با دبیرخانه طرح سعی می‌کنند، اولویت زمینه‌های اصلاحاتی خود که زیرمجموعه یکی از سه رکن اصلی یاد شده است را شناسایی کنند و بکوشند این اولویت را در یک بازه زمانی محتمل، اجرا کنند. اولین مشورت و تبادل نظر در مورد این اولویت‌ها، در چارچوب کنفرانس توکیو و بلافاصله بعد از تأیید و امضای طرح اجرایی صورت خواهد گرفت. شناسایی سایر زمینه‌های هدف نیز در نشست‌های دوره‌ای کارگروه تخصصی صورت خواهد گرفت که به‌طور معمول با هدف بررسی پیشرفت اجرای سه رکن اصلی طرح انجام خواهد شد.

۲-۴ بررسی پیشرفت روند اصلاحات

به‌طور اساسی پیشرفت واقعی از اولین تلاش کشورهای شرکت‌کننده که جامعه مدنی و بخش بازرگانی از آن حمایت کرده‌اند، شروع می‌شود. به‌منظور ایجاد رقابت، گسترش و افزایش مسئولیت‌های هر کشور و توجه بیشتر به کمک‌های فنی دوجانبه و بین‌المللی، سازوکاری اتخاذ خواهد شد که براساس آن بتوان پیشرفت کلی در این زمینه را بررسی و ارزیابی کرد.

روند بررسی و بازنگری بر زمینه‌های اصلاحاتی در اولویتی متمرکز است که کشورهای شرکت‌کننده انتخاب کرده‌اند. گذشته از این مبحث موضوع دیگری نیز وجود خواهد داشت که به اهمیت

موضوعات درون منطقه‌ای مشخص شده ازسوی کارگروه تخصصی می‌پردازد.

بررسی و ارزیابی پیشرفت حاصله در این زمینه، براساس گزارش‌های کشورهای شرکت‌کننده، در ارزیابی از خود، صورت خواهد گرفت. در این بازبینی و ارزیابی از روش بررسی عمومی کارگروه تخصصی استفاده می‌شود تا میزان پیشرفت هر کشور در اجرای طرح برآورد شود.

۲-۵ کمک به روند اصلاحات

با آنکه دولت‌های کشورهای شرکت‌کننده به‌طور اساسی مسئول رسیدگی به فساد و مشکلات مربوط به آن هستند، اما جامعه منطقه‌ای و بین‌المللی همراه با جامعه مدنی و بخش بازرگانی نیز در پشتیبانی از اقدامات اصلاحی کشورهای فوق نقش مهمی دارند.

کشورهای اهداکننده و سایر جناح‌ها یا تشکل‌هایی که از طرح اجرایی حمایت می‌کنند، سعی در ارائه کمک‌هایی دارند که باعث افزایش ظرفیت و توان کشورهای شرکت‌کننده و پیشرفت در زمینه‌های حائز اولویت می‌شود و به تحقق اهداف و آرمان‌های سیاست کلی این طرح کمک می‌کند.

بنابراین دولت‌های شرکت‌کننده منطقه ضمن مشورت با دبیرخانه این طرح سعی خواهند کرد تا کمک‌های مورد نیاز خود در زمینه‌های حائز اولویت را معرفی و اعلام کنند و در توسعه، سازمان‌دهی و اجرای برنامه‌های موجود با مراجع و مبادی کمک‌کننده همکاری داشته باشند.

آن دسته از کشورها یا سازمان‌هایی که مساعدت فنی و تکنیکی خود را، با کمک به انجام روش‌ها و برنامه‌هایی که از قبل در جریان بوده است، در اختیار کشورهای شرکت‌کننده و اقدامات ضدفساد آنها قرار می‌دهند، کمک‌های خود را علاوه‌بر این در قالب پرهیز از دوباره‌کاری، تسهیل امور و در صورت لزوم سرمایه‌گذاری مشترک ارائه می‌کنند. دبیرخانه طرح مذکور پشتیبانی خود را از این طرح از طریق تارنمای دبیرخانه ادامه می‌دهد (www.oecd.org/daf/asia.com). این پایگاه اینترنتی شامل اطلاعاتی درخصوص راهکارها و برنامه‌های کمکی کنونی و آتی است.

۲-۶ سازوکارها

۲-۶-۱ نمایندگان کشور

به‌منظور تسهیل در اجرای طرح مذکور هریک از کشورهای شرکت‌کننده یک نماینده به‌منظور برقراری تماس‌ها تعیین و معرفی می‌کنند. این نماینده دولتی به نیابت از کشور متبوع خود، ضمن برخورداری از اختیارات لازم، باید از پشتیبانی منابع کافی مالی و ستادی برای نظارت بر تحقق اهداف و آرمان‌های طرح اجرایی نیز برخوردار باشد.

۲-۶-۲ کارگروه تخصصی منطقه‌ای

بر این اساس یک کارگروه تخصصی نیز تشکیل خواهد شد تا گام‌به‌گام کنفرانس‌های سالیانه طرح را پیگیری کند و پیشرفت

هریک از کشورهای شرکت‌کننده در اجرای طرح را مورد ارزیابی و بررسی قرار دهد. این کارگروه متشکل از نمایندگان دولت و کارشناسان ملی موضوعات فنی مورد بحث در هر جلسه و همچنین نمایندگانی از دبیرخانه طرح و گروه مشورتی آن خواهد بود.

کارگروه تخصصی جلسات سالیانه‌ای دارد که سه هدف عمده را دنبال می‌کند: ۱. بررسی و ارزیابی پیشرفت هریک از کشورها در اجرای اولویت‌هایی که دارند، ۲. این جلسات به‌منزله محفلی برای تبادل تجربیات و پرداختن به موضوعات میان منطقه‌ای است که درخصوص اجرای اهداف سیاسی مندرج در طرح اجرایی تشکیل می‌شود و ۳. گفت‌وگو و مذاکره با نمایندگان جامعه بین‌المللی، جامعه مدنی و بخش بازرگانی به‌منظور جلب حمایت همگانی و گسترده.

گفت‌وگو و مشاوره کارگروه تخصصی در روز بعد از اجلاس سالیانه طرح انجام خواهد شد. این امر به کمیت مذکور امکان می‌دهد تا ضمن گزارش پیشرفت حاصل از اجرای اهداف طرح مذکور و ارائه روش‌های مفید و مؤثر منطقه‌ای، باعث افزایش حمایت از اقدامات ضدفساد در میان کشورهای منطقه‌ای عضو بانک توسعه آسیا شوند.

۳-۶-۲ دبیرخانه

بانک توسعه آسیا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی درواقع به‌عنوان دبیرخانه این طرح انجام وظیفه می‌کنند و به‌این‌ترتیب

مدیریت مستمر و روزمره آن را برعهده دارند. نقش این دبیرخانه کمک به کشورهای شرکت‌کننده در آماده‌سازی گزارش و بررسی آنها از خودشان هست. بدین‌منظور دبیرخانه مذکور در صورت نیاز مأموریت‌های درون‌کشوری را نیز سازمان‌دهی می‌کند.

۲-۶-۴ گروه مشورتی

دبیرخانه طرح مذکور از مساعدت یک گروه مشورتی برخوردار است که مسئولیت اصلی آن کمک به بسیج منابع برای اجرای مساعدت‌های فنی و ارائه مشاوره درخصوص اولویت‌های اجرایی در طرح مذکور است. این گروه مشورتی از کشورهای خیر، سازمان‌های خیریه بین‌المللی، نمایندگانی از جامعه مدنی و بخش بازرگانی و سازمان‌هایی نظیر شورای اقتصادی حوزه اقیانوسیه و سازمان شفافیت بین‌المللی^۱ تشکیل شده است که در اجرای طرح فوق مشارکت فعالانه‌ای داشته‌اند.

۲-۶-۵ تأمین بودجه

برنامه ارائه کمک‌های فنی و مشاوره سیاسی در راستای انجام اصلاحات دولتی و ظرفیت‌سازی در بخش بازرگانی و جامعه مدنی که در جهت اجرای طرح مذکور صورت می‌گیرد، از حمایت مالی سازمان‌های بین‌المللی، دولت‌ها و سایر احزاب منطقه‌ای و فرمانطقه‌ای برخوردارند که به‌شکل مؤثر و فعالی از این طرح حمایت می‌کنند.

1. Transparency International (TI)