

# مبارزه با فساد از منظر نظام ملی درستکاری در پرتو مقررات حقوقی و آموزه های فقهی

حسین فروغی نیا \*<sup>۱</sup>

اشرف خدادادی<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۹/۲۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۸/۲۹

## چکیده

مفهوم مبارزه با فساد از دو جنبه کلی قابل تفسیر است. گاه با رویکرد نظری ملاحظه می‌شود که مد نظر نگارندگان است و گاه در حوزه اثباتی، اجرایی و عملی قابل پیگیری است. در حوزه نظری با لحاظ تقنینی شرعی که در قالب نظریه‌های فقهی به معنای عام و خاص خویش قابل تامل است که از صدر اسلام تاکنون مورد مباحثه و مذاقه بوده است و گاه با لحاظ تقنینی وضعی که منبعت از شرع و عرف می‌باشد که بعضاً برخاسته از تجارب حقوقی سایر دول است. در عین حال، اصول کلی مدل مبارزه با فساد در فقه، کتاب و سنت ترسیم شده است و استوانه‌های آن نیز در حوزه کلامی رنگ و لعاب گرفته به نحوی که آثار آن در فقه تجلی پیدا کرده است، صرف نظر از مبانی، اصول و ادله نقلی و کلامی و عقلی مدل مبارزه، در فقه از باب طهارات مدل مبارزه ترسیم شده است و تا پایان دیات متناسب با مقتضای خویش و در چهارچوب اصول کلیات استمرار و استقرار پیدا کرده است. بر همین مبنا، جمهوری اسلامی ایران نیز با رویکردی جامع گرایانه به مسائل و احکام اسلامی خاصه با ایجاد آمبودزمان برای مبارزه با فساد توانسته، ضمن مبارزه با فساد موجبات حکمرانی خوب را فراهم سازد. در این نوشتار با رویکردی توصیفی و تحلیلی شیوه‌های مبارزه با فساد در حقوق موضوعه ایران با رویکرد نظام ملی درستکاری مورد ارزیابی قرار گرفته است که امروزه در جامعه جهانی، در زمینه شناسایی مشکل فساد مورد تاکید می‌باشد.

واژگان کلیدی: فساد، فقه امامیه، نظام ملی درستکاری، آمبودزمان.

\*۱- استادیار و عضو هیات علمی گروه حقوق بین الملل، دانشگاه فروردین قائمشهر، مازندران، ایران:

[hforoughiniya57@yahoo.com](mailto:hforoughiniya57@yahoo.com)

۲- دانشجوی دکتری حقوق بین الملل عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قائمشهر، مازندران، ایران:

[Ashraf.Khodadady@yahoo.com](mailto:Ashraf.Khodadady@yahoo.com)



## مقدمه

نویسندگان مختلف از مفهوم سیاستگذاری عمومی در مبارزه با فساد، نقطه نظرات مختلفی را ارائه دادند. هارولد لاسول، سیاستگذاری عمومی را «یک برنامه طراحی شده از اهداف، ارزش‌ها و اقدامات» می‌داند. دیوید ایستون آن را «اثرات فعالیت دولت» می‌نامد، درحالی که آستن رنی سیاستگذاری عمومی را به منزله «خطوط تعیین شده اقدامات» یا «بیان خواسته‌ها» می‌داند. توماس دای سیاستگذاری عمومی را «آنچه که دولت‌ها انجام می‌دهند، چرا این کار را انجام می‌دهند، چه تفاوتی دارد» تعریف می‌کند. آنچه که در این تعاریف به طور مشترک نهفته آن است که آن‌ها در مورد فرایند یا یک الگوی فعالیت‌های دولتی یا تصمیماتی که برای جبران مشکلات عمومی چه حقیقی و چه مجازی اتخاذ می‌شوند، بحث می‌کنند. سیاستگذاری عمومی اغلب به منزله یک تسمه نقاله تلقی می‌شود که در آن مشکلات، ابتدا به عنوان یک مسئله مورد توجه قرار می‌گیرد، دوره‌های مختلف عمل، بررسی می‌شود، سیاست‌ها تعیین می‌گردد و توسط کارکنان اجرا، ارزیابی می‌گردد و تغییر می‌یابد و سرانجام بر اساس موفقیت یا شکست آن‌ها، پایان می‌یابد. پس اساسی‌ترین جزء سیاستگذاری عمومی، مشکل و مسئله عمومی، مورد تصمیم‌گیری است و مهم‌ترین مرحله در شروع سیاستگذاری، شناخت مشکل است (اشتریان، ۱۳۸۹: ۳۳). برای نمونه مشکلاتی مانند فساد، فقر تبه‌کاری، بیکاری، تورم، محیط زیست و... تنها تعداد کمی از مشکلات سیاستگذاری عمومی است که بحث‌های بسیار زیادی را در حوزه‌های مختلف، در پی داشته است.

مسائل و مشکلات عمومی جامعه، پدیده‌هایی اجتماعی، اعم از اوضاع ساختاری و یا الگوهای کنشی هستند که در مسیر تحولات اجتماعی، بر سر راه توسعه یعنی وضعیت موجود و وضعیت مطلوب مورد توجه مردم و گروه‌های اجتماعی قرار می‌گیرند و مانع تحقق اهداف شده و تهدیدکننده ارزشها و کمال مطلوب آن‌ها می‌شوند. مشکلات اجتماعی نیز به عنوان پدیده‌هایی نامطلوب، اذهان نخبگان و افکار عمومی مردم را به خود مشغول می‌دارند، به طوری که نوعی وفاق و آمادگی جمعی برای مهار آن‌ها پدید می‌آید که مقامات رسمی کشور را به چاره‌جویی و اقدام عملی در جهت اصلاح و یا رفع و پیشگیری از آن‌ها و می‌دارد (عبداللهی، ۱۳۸۳: ۱۲).

اما در نظام اسلامی اصل بر شایسته‌سالاری، عدالتخواهی، و عدالت‌گرایی، تقوادمحوری و خدامحوری است و با هر گونه اختلال، بی‌نظمی، فساد، ناهنجاری، سوء استفاده از قدرت، تضییع حقوق مردم و بیت‌المال، اتلاف منابع، باندبازی و رابطه‌بازی، تقدم روابط بر ضوابط با شدت و قاطعیت برخورد خواهد شد و اجازه سوء استفاده و فرصت‌طلبی و خودسری به هیچ کس داده نمی‌شود.



در عین حال، نوع نگرش فقهای امامیه به حکومت، حاکمان و کارگزاران در تعامل با مردم، مسؤولیت پذیری، امانتداری، وظیفه شناسی، امر به معروف و نهی از منکر، برای احقاق حقوق مردم می‌باشد، این مهم زمانی به وجود می‌آید که حاکمان با اصلاح ساختارها و روش‌ها، اصلاح مدیران و کارگزاران، نظارت و پی گیری همه جانبه امور، اطلاع رسانی و کسب اطلاعات از عملکرد مسؤولان ذی ربط، شفافیت، مسؤولیت متقابل حاکم و مردم، اصلاح ساختار قدرت در جامعه اسلامی، به کارگیری عناصر شایسته و باکفایت به اجرای عدل و قسط و مبارزه با ظلم و فساد و فتنه و توطئه، ریشه کن کردن فساد در جامعه، پیشگیری از توسعه فساد، مبارزه با جریان فساد دست یابند (عمید زنجانی، موسی زاده، ۱۳۸۹: ۶۶).

باید اذعان داشت آنچه ضرورت و اهمیت موضوع این نوشتار را دو چندان می‌کند این است که امروزه فساد به عنوان یک مشکل اجتماعی اساسی و کلان در نزد سیاستگذاران بسیاری از کشورها تبدیل شده است. سرخوردگی از رویکردهای سنتی توسعه و تشخیص اینکه نهادهای توسعه و اقدامات حکمرانی نقشی اساسی را در توسعه اقتصادی ایفا می‌کنند، منجر به افزایش توجه به فساد گردید (همان، ۱۳۸۹: ۱۳). در کنار مسائل توسعه، علاقه رو به رشد راجع به سیاستگذاری‌های مبارزه با فساد نتیجه چند عامل دیگر نیز بوده است. نخست، عواقب منفی فساد بر کشورهای فقیر نهادهای مالی بین‌المللی<sup>۱</sup> دیگر بیش از این نمی‌توانستند از این مشکل چشم‌پوشی کنند، چرا که اگر فساد در مدیریت‌های داخلی، منابع را منحرف سازد، بیشتر کمک‌های توسعه‌ای و استراتژی‌های ضد فقر محکوم به شکست می‌شوند. بنابراین، نهادهای مالی بین‌المللی به برخورد با فساد به عنوان مؤلفه اساسی برنامه‌های توسعه خود شروع نموده‌اند. دوم، یکی از نتایج ملموس دخالت نهادهای یادشده جمع‌آوری و انتشار اطلاعات عینی است، که انجام پژوهش‌هایی که قبلاً غیرممکن بود را امکان‌پذیر نمود. دردسترس بودن اطلاعات به همراه کاربرد فنون جدید سنجش، ایجاد مجموعه داده‌های گسترده‌ای از سنجش سراسری فساد را ممکن ساخت. اطلاعات راجع به فساد با ایجاد موضوعی عینی از این بحث، به آشکار نمودن بطلان افسانه‌های قدیمی کمک نموده است. یکی از افسانه‌هایی که اطلاعات به تازگی توسعه یافته در خصوص فساد مورد پرسش قرار داده‌اند، اعتقاد به این است که تنها کشورهای توسعه یافته می‌توانند به سطوح پایین فساد دست یابند (Vazque, Granado, Boex, 2007: 10). سوم، اجماعی روبه رشد ایجاد شده که مسائلی از قبیل فقر و فساد بخشی از یک پدیده جهانی بوده، و به معنی دقیق کلمه، بدون استثنا بر تمامی کشورها تأثیر می‌گذارد. وابستگی متقابل این مسائل در بین کشورها روز به روز بیشتر آشکار می‌شود. بیماری‌ها و امراضی مانند ایدز، تبعیضی بین کشورها یا مناطق بر مبنای نژاد، مذهب، ناحیه

<sup>۱</sup> International Financial Institutions



جغرافیایی، یا درآمد سرانه قایل نمی‌شوند. در نتیجه، سیاست‌های مهار در کشورهایی که بیشتر تحت تأثیر این موضوعات قرار دارند برای جلوگیری از شیوع جهانی و خارج از کنترل ضروری است. در واقع، فهم این نکته که فساد پدیده‌ای جهانی است روشن می‌سازد که مبارزه علیه فساد مسئله مربوط به کمک بین‌المللی نیست، بلکه موضوعی مربوط به ادامه حیات جهانی است (Ibid: 15).

### ۱- مفهوم فساد در اصطلاح فقهی و حقوقی

فساد در لغت به معنای باطل شدن و از بین رفتن است، می‌گویند: آن شی فاسد شد یعنی باطل شد و از بین رفت (شریف جرجانی، بی تا: ۱۴۰). بعضی گفته‌اند: فساد ضد صلاح و خروج شی از حد اعتدال آن است (راغب اصفهانی، ۱۴۱۲: ۲۷۹) و نیز گفته شد: فساد گرفتن مال به ظلم است و مفسد ضد مصلحت است (فیروزآبادی، ۱۳۴۶: ۳۳). به عنوان مثال خداوند برای مالک شدن روش صحیح و شرعی تعیین کرده که در حقیقت راه مستقیم و اعتدال است، پس گرفتن مال مردم به ظلم انحراف و خروج از راه مستقیم بود و آن را فساد گویند.

فقه پژوهان اصطلاح فساد را بیشتر در عبارات و معاملات مورد بحث قرار داده و تقسیم‌بندی کرده‌اند. برخی از فقه‌نگاران فساد را عبارت از عمل خلاف شرعی می‌دانند که اثر بر آن مترتب نمی‌شود. این فقیهان میان عبارات و معاملات فرقی قائل نمی‌شوند مگر در موارد استثنایی. فقهای حنفی فاسد را عملی تعریف کرده‌اند که در اصل مشروع است اما در ضعف خود غیر مشروع است (ابن نجیم، ۱۴۲۴: ۴۱۸).

همچنین در ذات خود مشروع است اما یک صفت غیر مشروعی بر آن عارض شده و آن را فساد می‌کند. از این رو معلوم می‌شود که در نامشروع بودن صفتی که در بر معامله وارد می‌شود اختلاف نظری وجود ندارد بلکه اختلاف نظر در مورد نتیجه که این صفت به بار می‌آورد وجود دارد.

بنابراین در فقه اسلامی کلمه فساد به عملی گفته می‌شود که خلاف احکام شریعت اسلام باشد. خواه این عمل خلاف شرع شامل درجه شدید یعنی حرام باشد و یا شامل مکروهات باشد. در امور عادی یا غیر عادی باشد.

### ۲- احترام به مالکیت مشروع از نگاه فقه امامیه

در فقه امامیه برای مالکیت مشروع اهمیت و احترام زیادی قائل شده است و این مهم به عنوان یک اصل در بخش قضایی و اقتصادی مورد توجه می‌باشد پس وقتی ما به مالکیت مشروع و حلال احترام بگذاریم این به منزله احترام به شخص مالک می‌باشد که نوعی امنیت اقتصادی و اجتماعی ایجاد می‌کند و در صورت



تزلزل آن اقتصاد نیز آسیب خواهد دید. از طرفی دیگر ما شاهد برخی فساد در حوزه اقتصادی هستیم که اگر همه دستگاه‌های نظارتی و بازرسی و قضایی با آن برخورد نکنند آسیبی جدی به حکومت اسلامی وارد می‌کند. برای برخورد با این مقوله راهکارهای زیادی تدوین شده و دولت با ابزارهای مختلف در صدد برخورد با آن هستند. جمهوری اسلامی ایران با فراگیری از دستورات اسلام و قانون اساسی و عادی ضمن احترام به مالکیت مشروع اهتمام ویژه‌ای دارد تا بتواند در قالب سازمان بازرسی کل کشور و همکاری دیگر دستگاه‌های اجرایی، قانونگذاری و انتظامی خاصه اجرای اصل ۴۴ برای مبارزه با مفساد اقتصادی با این پدیده شوم برخورد کند.

### ۳- الگوی مبارزه با فساد از لحاظ فقهی

در شریعت اسلام به دلیل مبعوض بودن مطلق فساد و با همه گستره آن نزد شارع تعدی، لزوماً در حجت عدم تحقق آن مکانیسمی را در کتاب و سنت تعبیه نموده است که بیشتر متعرض آن شدیم و شارع در دو قالب الزام و... به ایجاد و الزام آن به ترک برای مبارزه ارائه طریق بوده است و جلوه‌های این قاعده در لسان فقه نگاران و آثار آن‌ها پدیدار است، پیش از آن که به نمونه‌هایی از آن اشاره شود ضروری است گفته شود چهره مبارزه با فساد در حکم وضعی همچون بطلان و ضمانت در حوزه عبادات و معاملات مثل اقامه صلاه در مکان غضبی و بطلان معامله صبی و جنون و حکم تکلیفی حرمت و کراهت و به تبع آن مجازات خود را نشان داده است.

مثلاً در باب عبادات مدل مبارزه در کتاب جهاد و بخش امر به معروف و نهی از منکر طراحی شده است. و مراحل مبارزه با مظاهر فساد جزء به جزء تبیین گشته است (شیخ مفید، ۸۴ و سید مرتضی، ۷۷). در واقع جنس مبارزه در این حوزه (عبادی) قسمتی به صورت مادی و عملی می‌باشد. همچون جهاد دفاعی و مرحله سوم امر به معروف و نهی از منکر و بخش دیگر آن جعل حکم تکلیفی و حکم وضعی می‌باشد مثل نماز و روزه (محقق حلی، ۱۳۶۳: ۲۱۲).

در باب معاملات در جهت دفع فساد، دو مدل را همگام با هم لحاظ نموده است.

الف - وضع قواعد ایجابی مثل شرایط اساس صحت معامله

ب - وضع قواعد سلبی، مثل حرمت ربا و جعل خیار برای وضع ضرر و غبن.

در این بخش به اختصار به شرح هر یک اشاره می‌شود:



### ۳-۱- وضع قواعد و ضوابط معاملات

قانونگذار اسلام برای معنادار شدن رفتار منصفانه در حیات و زندگی دنیوی و جریان یافتن نظم و قانون در رگه‌های جامعه و پدیدار نشدن نابهنجاری برای شکل‌گیری معاهدات صحیح و دفع فسادهایی همچون ضرر، غبن و اکل مال غیر، شرایط و قواعد منسجمی را طراحی کرده است و چنانچه قواعد ملووظ مراعات نگردد اساساً معامله صحیح تحقق پیدا نمی‌کند، درحقیقت وجود این شرایط دیوار بلندی است برای نفوذ نکردن فساد و دژ محکمی است در جهت تحقق قسط و عدالت (همان ماخذ) همانند ماده ۱۴۰ قانون مدنی و ماده ۱۹۰ قانون مدنی که متأثر از فقه امامیه وضع شده است.

### ۳-۲- حرمت اخذ ربا

یکی دیگر از مصادیق مبارزه با فساد در حوزه معاملات حرمت اخذ ربا می‌باشد که به شهادت آیات متعدد شریفه اعلان مبارزه با خدا و رسول خدا (ص) می‌باشد (البقره، ۲۷۹).  
گرچه در خصوص متعلق ربا بین اندیشمندان فقه تصارب آراء است اما جنس مشترک همه اختلافات چیزی از حرمت ربا نمی‌کاهد. مثلاً شهید ثانی (ره) معتقد است ربا در باب صلح جریان دارد و حرام است (شهید ثانی، ج ۱: ۳۷۴).  
لکن محقق حلی در شرایطی قائل به عدم جریان آن در صلح است و از نظر ایشان ربا تنها در باب بیع قابل فرض است (حلی، همان: ۳۹۱).

### ۳-۳- جعل خیار و اقاله

یکی دیگر از راه‌های دفع فساد همچون ضرر و غبن وضع خیار و اقاله در معاهدات الزامی و التزامی می‌باشد.  
در این که تعداد اختیارات در فقه چند تا است امر اختلافی است برخی مثل شهیدین (ره) قائل به وجود چهارده قسم خیار هستند (شهید اول: ۲۹۶ و شهید ثانی، ۱: ۲۸۵) و گروهی دیگر به هفت نوع خیار اعتقاد دارند (نجفی: ۲۳، ۳۱۹).

### ۳-۴- تحریم اکل مال باطل

مصدق دیگری از برخورد با فساد حرمت اکل مال غیر به استناد آیه شریفه (یا ایها الذین آمنوا لاتاکلو اموالکم بینکم بالباطل) (النساء، ۲۹) می‌باشد. از این رو فقیهان با عنایت به آیه مزبور چنانچه متعاقبین در



باب معاملات در مال دیگری بدون حفظ شرایط قانونی، شرعی و عرفی تصرف نمایند. این تصرف را شرعاً روا نمی‌شمرند و آن را مصداق بارز اکل مال غیر می‌دانند، مثلاً معامله با مجنون، معامله با صغیر غیر ممیز، فقدان صراحت ایجاب و قبول در انشاء و انعقاد عقد و... (محقق کرکی: ۱۴۱۴، ۳۵۹ و سید علی طباطبائی: ۲۳، ۶۲۸).

### ۳-۵- تحریم غصب و اتلاف مال غیر

هر کسی تصرف غیر مجاز در مال دیگری بنماید و این استیلا عدوانی باشد غصب محسوب می‌شود در غاصب ضمن آنکه از مجازات برخوردار است ملزم به استرداد عین یا مثل و قیمت مال است و اگر هم استیلا عدوانی نبوده باشد به استناد قاعده علی الید ما اخذت حتی تردید در حکم غاصب است که مکلف به تدارک می‌باشد (میرزا حبیب الله رشتی، ۸۲، نراقی، ۱۴۰۸: ۵۴).

### ۳-۶- بطلان و ضمانت

پاره‌ای از قیود و اعراض عقود و معاملات در حالاتی بطلان و در حالات دیگر ضمانت است، در مورد بطلان بحث آن گفته شد، اما در خصوص ترتیب ضمانت و فلسفه جعل آن باید گفته شود برای دفاع از حقوق مدنی جامعه و دفع ضرر احتمالی می‌باشد، چون زمانی که فرد ضامن است در واقع مکانیسم جبرانی نهاده می‌شود.

البته ضمانت گاه ناشی از قرارداد است و گاه منشاء غیر قراردادی دارد، در هر صورت مانع تحقق و شکل‌گیری فساد معامله می‌باشد، همانند تعدی و تفریط امین در حفظ مال مورد امانت.

### ۴- الگوی جزائی مبارزه با فساد

در بخش جزائیات یا فقه جزائی روش مبارزه در چهار قالب حدود، تعزیرات، قصاص و دیات خودش را نشان می‌دهد. فساد در بخش جزائی گاه ناظر به مجری قانون در طول فرآیند دادرسی اعم از تحقیق و تعقیب و اجرا می‌باشد که در این صورت مطابق شرع قانون اساسی باید حقوق متهم از حیث شکلی و ماهوی کاملاً رعایت شود تا ظلمی تحقق پیدا نکند و یا حتی دادرس در بررسی ماهیت جرم با عنایت به اصل قانونی بودن به تناسب جرم و مجازات و تفسیر مضیق، تفسیر به نفع متهم و لحاظ قواعد در او، اضطرار و اکراه، اصل برائت، دفاع مشروع و جهل موضوعی یا حکمی باید مانع از بروز فسادی همچون بی‌عدالتی و



ستم شود و گاه ناظر به مجرم می باشد که متناسب با نوع جرم کیفر می شود (علیرضا فیض، ۱۳۸۶: ۱۹۳-۱۹۶).

## ۵- مبارزه با فساد در حقوق موضوعه ایران

### ۱-۵- نقش آمبودزمان برای مبارزه با فساد در حقوق موضوعه ایران

آمبودزمان برای ایفای نقش خود در زمینه مبارزه با فساد نیازمند سازوکارها و پشتوانه‌های مختلفی است که قدرت و اقتدار آن را افزایش دهد. در این زمینه مولفه‌های مختلفی قابل بررسی است. استقلال، اجبار و قدرت قانونی گسترده و معین، قابلیت دسترسی و برخورداری از سایر جنبه‌های قدرت از جمله عوامل تاثیرگذار در افزایش قدرت آمبودزمان است.

آمبودزمانی که دارای استقلال سازمانی و فردی است به شیوه بهتری می‌تواند نقش خود را در حمایت از شهروندان ایفا نماید. انتخاب دموکراتیک یا انتخاب رئیس آمبودزمان توسط مقامات عالی رتبه یک کشور، پشتوانه قانونی را برای آمبودزمان فراهم می‌نماید. این پشتوانه قانونی، شرایط لازم را برای مبارزه با اشخاص و مدیران فاسد در هر سطحی فراهم می‌سازد. اجازه بررسی و کشف مصادیق فساد را در سازمان‌های مختلف ایجاد می‌کند، اجازه بررسی موارد مشکوک به فساد را بدون دریافت شکایات از سوی شهروندان می‌دهد، زمینه انتشار گزارش‌ها و موارد فساد را فراهم می‌کند. برخورداری آمبودزمان از قدرت قانونی روشن و مشخص به او این اختیار را می‌دهد که بدون هراس وارد عرصه فسادآلود و مشکوک گردد به او این قدرت را می‌دهد که موارد تخطی از هنجارهای قانونی و سوء مدیریت‌ها را متذکر شده و در صورت لزوم افشا نماید (Pienaar, 1999: 1-8). قابلیت دسترسی مردم به آمبودزمان نیز یکی از مولفه‌های قدرت آمبودزمان- هاست. هر چه قابلیت دسترسی به آن‌ها بیشتر باشد آمبودزمان از قدرت عملیاتی و انعطاف‌پذیری بیشتری برخوردار است. مردم فارغ از وضعیت مالی، اجتماعی و منابع قدرت، باید بتوانند به آمبودزمان دسترسی داشته باشند. این امر قدرت آمبودزمان را در برخورد با مفسدان افزایش می‌دهد زیرا تجربه هر یک از مردم یا سازمان‌های دولتی، راهنمای ارزشمندی در جلب توجه آمبودزمان به سوی فساد محسوب می‌شود. ارتباط و همکاری موثر آمبودزمان با رسانه‌ها و نهادهای مدنی، نقش مهمی در افزایش قابلیت دسترسی به آمبودزمان ها می‌باشد. البته دسترسی آمبودزمان به سایر مولفه‌های قدرت نیز نقش مهمی در تحقق اهداف و مأموریت- های آن در جهت حمایت از حقوق شهروندی خواهد داشت. استفاده از سایر نهادهای دولتی و ناظر و





همکاری با آنها، قدرت مازادی را برای آمبودزمان ایجاد می‌کند و او را در کشف شواهد لازم در زمینه مبارزه با فساد یاری می‌نماید (Ibid).

## ۲-۵-تصمیم آمبودزمان در خصوص بررسی موارد مشکوک فساد

آمبودزمان‌ها شکایت‌های مختلفی را دریافت می‌کنند که قادر به رسیدگی به همه این موارد نیستند. قوانین مختلفی حوزه اقتدار آمبودزمان‌ها را محدود می‌سازد. در واقع معیارهای زیر می‌تواند راهنمای پذیرش یا رد شکایت‌های مردم در زمینه مبارزه با فساد توسط آمبودزمان‌ها باشد:

- آیا شکایت مطرح شده در حوزه قدرت قانونی آمبودزمان است؟
- آیا شاکی منافع شخصی معینی در مورد موضوع شکایت دارد؟
- آیا مسئله مطرح شده در مرحله قبل از تشکیل دادگاه است؟

آمبودزمان به لحاظ سنتی با موضوع مبارزه با سوء مدیریت سروکار دارد و سوء مدیریت به طور کلی از درجاتی از فساد در مدیریت دولتی فراتر می‌رود. بنابراین آمبودزمان باید از فساد پیشگیری نماید به ویژه در مواردی که موجب سوءمدیریت و سوءعملکرد می‌شود. به منظور تحقق این کارکرد و ارتقای مدیریت دولتی، آمبودزمان باید رابطه مبتنی بر اعتماد و اطمینان را بین افرادی که وظیفه نظارت بر آنها را بر عهده دارد، به وجود آورد (POPE, 2000: 88). این نکته به او کمک می‌کند تا به راحتی و بدون واگم از نظارت شوندگان، به امر نظارت و بازرسی خود بپردازد. در برخی کشورها این دیدگاه اتخاذ شده که آمبودزمان با حق دسترسی به اسناد دولتی برای نظارت و مبارزه با فساد، مناسب‌تر و بهتر از پلیسی است که مبتنی بر قوانین خشک پلیسی، فعالیت می‌کند. از اقدامات مهمی که توسط آمبودزمان‌ها در خصوص تصمیم‌گیری در موارد فساد انجام می‌گیرد، می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

## ۱-۲-۵-نظارت مالی

در برخی کشورها مثل تایوان و گینه نو آمبودزمان دارای موقعیت ویژه‌ای برای بررسی و نظارت بر اعلامیه‌های درآمد و دارایی ارائه شده توسط مقامات دولتی است. در این شرایط آمبودزمان مستقل از دولت، با برخورداری از اعتماد عمومی و ظرفیت بازرسی و جستجوگری می‌تواند موثرتر عمل نماید.



### ۲-۲-۵- دسترسی به اطلاعات

دسترسی آمبودزمان به اطلاعات نقش مهمی در اثربخشی اقدامات مبارزه با فساد دارد. هر چند در بیشتر کشورها، آمبودزمان‌ها به همه اطلاعات دولتی دسترسی ندارند اما به تدریج حق دسترسی آن‌ها به اطلاعات افزایش یافته است. از طرف دیگر، آمبودزمان می‌تواند اطلاعات ارزشمندی به قانونگذاران در جهت بررسی مجدد، اصلاح و تقویت قوانین موجود فراهم نماید، زیرا آن‌ها موارد سوءجریان و نقص قوانین را به خوبی می‌شناسند.

### ۳-۲-۵- بازخورد در زمینه کیفیت خدمات دولت

آمبودزمان می‌تواند نقش قابل توجهی در زمینه افزایش کیفیت خدمات دولتی فراهم نماید این کار از طریق ارائه بازخورد در زمینه چگونگی انجام خدمات و وظایف دولت میسر می‌شود. این نکته به ویژه برای دولت‌هایی سودمند است که سعی دارند خدمات خود را بر مبنای مشتری مداری ارائه نمایند. شکایت‌ها در واقع نشانه‌هایی هستند که منبع ارزشمندی از اطلاعات را در زمینه کیفیت خدمات دولتی ارائه می‌نمایند. معیارهای مناسب جهت رفتار با شهروندان که توسط آمبودزمان‌ها ارائه می‌شود می‌تواند عقلانیت و مشروعیت مدیریت دولتی را تقویت کند.

### ۳-۵- فرآیند تعیین آمبودزمان

در بین همه عناصر یک سیستم کنترل و تعادل، فرآیند تعیین یک آمبودزمان برای ایجاد و تداوم اعتماد عمومی از اهمیت حیاتی برخوردار است. زمانی که یک سازمان متشکل از مقامات و افرادی است که به درستی انتخاب نشده‌اند، شانس موفقیت آن به شدت محدود می‌شود. در برخی کشورها، پارلمان رسماً به انتخاب و تعیین رئیس آمبودزمان مبادرت می‌ورزد. در برخی کشورها، تعیین رئیس بر عهده رئیس دولت با مشورت رهبر حزب رقیب است (TI, 2001: 83-90). یا در موارد تعیین آمبودزمان به طور مشخص توسط قوه مجریه تعیین می‌شود. سازوکار واقعی این فرآیند در درجه دوم اهمیت قرار دارد اما یک آمبودزمان باید در نظر مردم یک سازمان مستقل، عدالت‌گرا، شایسته و در خدمت منافع مردم شناخته شود و نه به عنوان سازمانی بروکراتیک در خدمت اهداف سیاسی حزب حاکم.



### ۱-۳-۵- دوره زمانی مدیریت

موقعیت فردی که به عنوان آمبودزمان تعیین می‌شود نیازمند یک سازوکار مشخص است تا استقلال آن را تضمین نماید. بنابراین دوره مشخص مدیریتی باید برای آمبودزمان تعیین شود. تعیین این دوره به طور مشخص در کنار قدرت قانونی آمبودزمان می‌تواند آمبودزمان را در برابر نفوذ و تاثیرگذاری مقامات سیاسی مصون نگه‌دارد. حقوق و مزایا نیز نکته مهمی در زمینه وضعیت قانونی و رسمی است. یک آمبودزمان در دوره مسئولیت خود نباید شغل دیگری داشته باشد. این امر تضاد منافع و همچنین وفاداری او به یکی از طرف‌های مورد بازرسی را کاهش می‌دهد.

### ۲-۳-۵- برکناری آمبودزمان

زمانی که دوره مسئولیت یک آمبودزمان کوتاه باشد یا تضمین شده نباشد ممکن است او در نتیجه عدم اطمینان به کار خود به گونه‌ای عمل کند که به منافع عمومی زیان وارد سازد. به صورت ایده‌آل یک آمبودزمان باید وضعیتی شبیه قضات عالی داشته باشد و کنار گذاشتن او صرفاً از طریق رویه‌های قانونی مشخص امکان پذیر باشد. نمونه‌های موفق در این زمینه نشان می‌دهد برکناری آمبودزمان صرفاً به دلایلی چون ناتوانی جسمی و روحی بوده است. افزون بر این آمبودزمانی که دوره مسئولیتش به اتمام رسیده، باید از قوانین حمایتی لازم برای ایفای وظایفش برخوردار باشد.

### ۳-۳-۵- منابع

یکی از انتقادات رایج در مورد آمبودزمان کمبود بودجه است و در بعضی موارد بودجه کافی برای اقدامات آن‌ها اختصاص نمی‌یابد. در شرایط کمبود بودجه، تنها نکته‌ای که موجب تداوم کار آمبودزمان می‌شود اراده و خواست اعضای آمبودزمان است. در نظام ملی درستکاری کشورها به مسئله منابع آمبودزمان باید توجه کافی شود. آمبودزمان با توجه به موقعیت منحصر به فرد خود می‌تواند در شناخت شکاف‌ها و نقاط ضعف یک سیستم کمک فراوانی نماید. پیشنهادها و راه‌حل‌های یک سیستم مدیریتی نقش ارزنده‌ای دارد و از این رو باید به خوبی پشتیبانی شود. هرگونه نقص در تجهیز آمبودزمان می‌تواند هزینه‌های بسیار بیشتری در مورد عدم کشف فساد و سوءمدیریت به سیستم اداری یک کشور وارد نماید. سیستم مدیریت آمبودزمان باید مبتنی بر هزینه فایده و مورد تایید باشد. آمبودزمان باید مالک و صاحب بودجه خود باشد و در این زمینه به سازمان دیگری وابسته نباشد. کیفیت و تخصص کارکنان نیز قابل اهمیت است. مهارت‌های جستجوگری و آموزش‌های مرتبط از نکات مورد نیاز برای موفقیت یک آمبودزمان است (نجف پور، ۱۳۹۳: ۱۱۶).

#### ۴-۳-۵- قابلیت دسترسی

نقطه قوت یک آمبودزمان، دسترسی مستقیم شهروندان به آن است. این فرآیند باید باز و ساده باشد. با کمترین رویه اداری بتوان وارد چرخه اجرایی و رسیدگی به شکایت شد. آمبودزمان‌ها صرفاً نباید منتظر دریافت شکایت از سوی شهروندان باشند بلکه خود نیز باید بین مردم رفته و نظرات و شکایات آن‌ها را دریافت نمایند. حضور آمبودزمان‌ها در نقاط دوره افتاد و روستایی قابلیت دسترسی آمبودزمان را برای مردم افزایش می‌دهد. چنین اقداماتی، موارد شکایت را افزایش می‌دهد. در کشورهای وسیع، عدم تمرکز در اداره آمبودزمان ضروری است، راه اندازی کمپین، سایت، روزنامه و برنامه‌های رادیویی از روش‌های افزایش قابلیت دسترسی آمبودزمان در چنین کشورهایی محسوب می‌شود. افزون بر این آمبودزمان باید اعتماد کارکنان دستگاه‌های دولتی را نیز کسب کنند زیرا آن‌ها هم شکایاتی دارند و هم منبع اطلاعات ارزشمندی در زمینه مبارزه با فساد هستند. آموزش همگانی نیز بخش مهمی از نقش آمبودزمان در تحقق وظایف و مأموریت‌های آن محسوب می‌شود زیرا بسیاری از مردم به حقوق خود آگاه نیستند (عبداللهی، ۱۳۸۶: ۹۶).

#### ۵-۳-۵- اثربخشی

کسب اعتماد عمومی جهت انجام وظایف یکی از مأموریت‌های مهم آمبودزمانهاست. آمبودزمان در صورتی در این کار موفق می‌شود که بتواند اثربخشی لازم را به عموم مردم نشان دهد. داشتن منابع کافی، حمایت سیاسی، آگاهی و دانش عمومی و شناخت عملکرد آمبودزمانی می‌تواند در اثربخشی آمبودزمان‌ها موثر باشد. اقدامات آمبودزمان با ایفای نقش خود می‌تواند این اثربخشی را به دست آورد. ایفای نقش با همکاری سایر مقامات اجرایی و مدیران ارشد میسر می‌شود زیرا آن‌ها نقش مهمی در به ثمر نشستن اقدامات آمبودزمان دارند البته همان طور که گفته شد آمبودزمان باید بتواند حمایت این گروه‌ها را به دست آورد.

#### ۴-۵- رویکردهای نوین سیاستگذاری مبارزه با فساد

##### ۱-۴-۵- مفهوم سیاستگذاری مبارزه با فساد

مک کوزر (۲۰۰۷) و ماتئی (۲۰۱۱) بیان می‌کنند که به طور کلی حداقل سه رویکرد فکری اساسی در

سیاستگذاری مبارزه با فساد وجود دارد:



نخست، رویکرد مداخله‌گرا<sup>۱</sup> در این رویکرد مقامات و نهادهای مسئول مترصد وقوع و رخداد عمل فاسد می‌مانند و سپس برای دستگیری و مجازات متخلف اقدام می‌کنند. این مکتب مجازات، توانبخشی و بازدارندگی را بر می‌انگیزاند اما دارای کاستی‌هایی نیز می‌باشد که عبارتند از:

- آسیب قبلاً رخ داده است و نمی‌توان آن را جبران نمود. اکثریت جرایم گزارش نشده باقی می‌مانند دوم، رویکرد مدیریت‌گرا<sup>۲</sup> در این رویکرد افراد یا سازمان‌های خواهان درگیر شدن در کارهای فاسد را می‌توان با ایجاد نظام‌ها، رویه‌ها و پروتکل‌های مناسب از انجام چنین کارهایی دلسرد نمود یا بازداشت. در مجموع، رویکرد مدیریت‌گرا از کاهش یا حذف فرصت‌هایی که به طور کلی افراد فاسد از آن‌ها منتفع می‌شوند، حمایت می‌کند. در این رویکرد نیز محدودیت‌هایی وجود دارد، از جمله این حقیقت که افراد ضرورتاً بر طبق اصول از پیش تعیین شده رویکرد مدیریت‌گرا عمل نمی‌کنند (Mc Cusker, 2006, maeti, 2011).

به نظر کوزر و مائتی در رویکردهای گذشته، به نقش بخش خصوصی، سازمان‌های جامعه مدنی و رسانه‌ها به عنوان عوامل مهمی برای ایجاد تغییر و دگرگونی توجه کمتری می‌شد و بیشتر توجهات متوجه شاخه اجرایی دولت با تمرکز کمتری بر دستگاه‌های مقننه و قضاییه بود و همچنین توجه بیشتری به بودجه‌ها و فعالیت‌ها می‌شد به جای اینکه بر دستاوردهای اقتصادی و نتایج حاصل از این فعالیت‌ها تمرکز شود و در نهایت اینکه این رویکردها بر پاسخگویی عمودی مبتنی بوده و بر شفافیت دولت توجهی نمی‌شد.

## ۲-۴-۵- رویکرد جدید

در دهه ۱۹۹۰ رویکرد سومی در سیاستگذاری مبارزه با فساد، با عنوان رویکرد "فراگیر" یا "نظام ملی درستکاری" توسط سازمان شفافیت بین‌الملل و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه مطرح گردید. در این نظام، توازن قوا طراحی می‌شود تا پاسخگویی بین بازوها و سازمان‌های مختلف دولت برقرار گردد. سیستم تضاد منافع در بخش دولتی را مدیریت می‌کند، قدرت را به شکل مناسبی توزیع می‌نماید و شرایطی که در آن تضاد منافع بروز می‌نماید یا این تضاد تاثیر منفی بر مصلحت عمومی دارد را محدود می‌کند (Ibid: 36).

کوزر و مائتی بیان می‌کنند که در نظام دموکراتیک، دو نوع پاسخگویی وجود دارد: «پاسخگویی عمودی» که به واسطه آن انتخاب کنندگان یا حکومت شوندگان بر حکومت کنندگان اعمال کنترل می‌کنند و «پاسخگویی افقی» که در آن حاکمان در برابر دیگر سازمانها پاسخگو هستند. اصولاً، حکومت کنندگان و حکومت شوندگان یکی هستند. گروه خاصی با قدرت سیاسی وجود ندارد. مردم قدرت سیاسی را به

<sup>۱</sup> Interventionism

<sup>۲</sup> Managerialism



نمایندگان منتخب برای مدت زمانی مشخص، تفویض می‌کنند. اگر مردم ناراضی باشند، می‌توانند آن‌ها را از طریق صندوق آراء یا تقاضای استعفای آنها یا مجازاتشان برکنار کنند (POPE, 2000: 24). اما در طول تاریخ، اثبات گردیده که «پاسخگویی عمودی» ناکافی است. اگر حکومت کنندگان نتوانند از طریق جلب حمایت مردم دوباره انتخاب شوند، از طریق ترکیبی از مخفی‌کاری (به نحوی که انتخاب کنندگان از آنچه صورت می‌پذیرد مطلع نشوند) و ایجاد سیستم‌های پارتی‌بازی به هدف خود می‌رسند. همچنین حاکمان ممکن است به اقدامات توده‌ای کوتاه مدت متوسل شوند، اقداماتی که می‌تواند در بلندمدت به ضرر مردم باشد. اما در پاسخگویی افقی بازیگران در برابر یکدیگر روی یک طیف افقی مسئول هستند به جای آن که در یک ساختار سلسله مراتبی که رأس آن باریک‌تر می‌شود، در برابر رأس هرم پاسخگو باشند. در واقع به این معنی است که هیچ فرد یا نهادی در موقعیتی نیست که بر دیگران سلطه داشته باشد (POPE, 2000: 27). بدون پاسخگویی، هیچ نظامی نمی‌تواند به طریقی عمل نماید که نه منافع عمومی را و نه منافع خصوصی صاحبان قدرت را ارتقاء دهد. اساساً در کشورهای در حال توسعه و کشورهای در حال گذار، وظیفه اصلی گذار از نظامی است که اصولاً بالا به پایین است: نظامی که در آن نخه حاکم دستور می‌دهد و کم و بیش توسط کسانی که در پایین سلسله مراتب هستند، پیروی می‌شود. رویکرد جایگزین حرکت به سمت سیستم «پاسخگویی افقی» است که در آن قدرت توزیع شده است، کسی از قدرت انحصاری برخوردار نیست و همه به صورت مجزا پاسخگو هستند. در واقع، در پاسخگویی افقی یک «حلقه اخلاقی»<sup>۱</sup> خودکفا پدید می‌آید که در آن تمامی اصول در معرض خطر، توسط خود اعضای حلقه و دیگران پایش می‌شوند. بنابراین سیستم پاسخگویی عمودی جای خود را به پاسخگویی افقی داده که از رهگذر آن سیستمی از سازمان‌های بازدارنده و نگهبان طراحی می‌شوند تا سوء استفاده از قدرت توسط دیگر سازمان‌ها و قوای حکومت را کنترل نمایند. این سازمان‌ها عبارتند از: دادگاه‌ها، پارلمان‌ها، سازمان‌های نظارتی، آمبودزمان‌ها، سازمان‌های حرفه‌ای، و رسانه‌های مستقل و آزاد و...

## ۵-۵- نظام ملی درستکاری

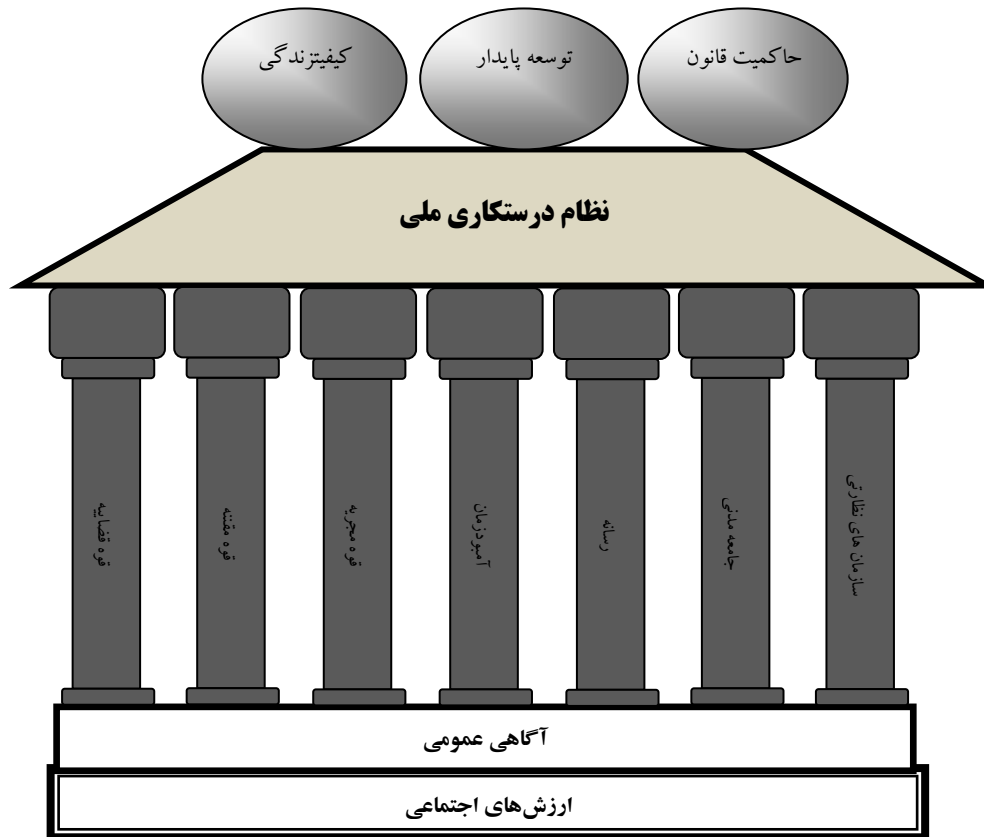
اصطلاح "نظام ملی درستکاری" نخستین بار توسط جرمی پاپ، مدیر سازمان شفافیت بین‌الملل، در دهه ۹۰ در سطح بین‌المللی انتشار یافت. بارقه‌های نخست این مفهوم در کارگاه آموزشی مبارزه با فساد در کشور تانزانیا در سال ۱۹۹۵ زده شد، که توسط سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی برگزار گردید و از آن زمان به بعد به این مفهوم شاخ و برگ داده شد و جایگاه بسیار مهمی را در سیاست‌ها و برنامه‌های مبارزه با فساد

<sup>۱</sup> Virtuous Circle



بعد از دهه ۹۰ پیدا نمود (Glynn et al, 1997: 16-24). بعد از شرح و تفصیل اصطلاح نظام ملی درستکاری در "کتاب مرجع" سال ۲۰۰۰، این مفهوم به عنوان مبنایی برای ارزیابی زیرساختار درستکاری کشورهای مختلف دنیا قرار گرفت و از آن زمان به بعد آثار متعددی در خصوص ارزیابی نظام ملی درستکاری توسط اندیشمندان مختلف نگاشته شده است. این مفهوم بیان می‌کند که یک نظام ثابت و پایدار نیست، مگر اینکه توسط نهادهای (ستون‌های) قدرتمند و مستحکمی که هر یک بتوانند کارکردهای ضروری اجتماعی خود را انجام دهند مورد حمایت و پشتیبانی قرار گیرد. پاپ بیان می‌کند که اصلاح درستکاری و اثربخشی استراتژی‌های ضدفساد را نمی‌توان تنها بر یک نهاد واحد، یا یک قانون واحد واگذار نمود، بلکه این‌گونه امور به مجموعه‌ای از سازمان‌های قدرتمند، قوانین مؤثر، اقدامات درست و استانداردهای اخلاقی تثبیت یافته نیاز دارند. پاپ بیان می‌دارد که، در جامعه‌ای که نهادهای قدرتمندی وجود داشته باشد که پشتیبان درستکاری ملی باشند، آن جامعه می‌تواند از میوه‌های آن موقعیت از طریق مزایای توسعه پایدار، غلبه حاکمیت قانون و کیفیت مناسب و معقول زندگی برای مردمانش بهره‌مند گردد. در موقعیتی که تمامی ستون‌های ضروری به درستی و به نحو مؤثری عمل نمی‌کنند تا ثبات و درستکاری را تضمین نمایند، این امر منجر به در خطر افتادن منافع اجتماعی می‌شود. به عقیده پاپ، هیچ برنامه اصلاحی به تنهایی به عنوان تنها کلید افزایش درستکاری دانسته نمی‌شود، بلکه این امر نیازمند ترکیبی از برنامه‌ها و اصلاحات است. استعاره غالب و برجسته بیان شده توسط پاپ، استعاره "معبد یونانی" است، که تمامی ستون‌های نهادی درگیر در مبارزه علیه فساد در طیف گسترده‌ای از کشورها را با یکدیگر ترکیب می‌کند. پاپ بیان می‌کند که "بعید است که یک قانون یا نهاد واحد فراهم کننده گلوله‌ای جادویی علیه فساد باشد، بلکه به نهادها و برنامه‌های اصلاحی مختلفی برای دستیابی و پشتیبانی از یک درستکاری مطلوب نیازمند است (TI 2001, Doig & McIvor, 2003a, 2003b, Larmour & Barcham, 2004)

ستون‌های نظام ملی درستکاری "استعاره معبد یونانی".



بعد از طرح این مفهوم توسط جرمی پاپ، اندیشمندان مختلف در خصوص آن به پژوهش پرداخته و تعاریف گوناگونی از آن ارائه داده‌اند.

براون معتقد است که مفهوم نظام ملی درستکاری را می‌توان به نحوی بهتر به صورت زیر تعریف نمود: "نهادهای، قوانین، رویه‌ها، اقدامات و نگرش‌هایی که درستکاری در اعمال قدرت در هر جامعه‌ای را تشویق و حمایت می‌کنند." بنابراین کارکرد نظام‌های درستکاری برای تضمین این است که قدرت بگونه‌ای اعمال شود که مطابق با ارزش‌ها، اهداف و وظایفی باشد که بدان منظور قدرت به سازمان‌ها یا افراد واگذار و سپرده شده است (Brown, 2005: 2). به نظر اولیخ درستکاری در مدیریت عمومی یا دولتی معمولاً مربوط به ابزارهای ردگیری و مقابله با فساد، سوءمدیریت و سوءرفتار، با نگاهی به تثبیت فرهنگ رفتار اخلاقی در بین تمامی مشارکت‌کنندگان نظام سیاسی- اداری است (Aulich, 2011: 4). اولیخ بیان می‌کند که یک نظام درستکاری مجموعه‌ای از نهادها و اقداماتی است که هدف جمعی آن‌ها ایجاد صداقت، شفافیت و پاسخگویی در بخش

<sup>۱</sup> Aulich





عمومی است. این نظام ترکیبی از نهادها، قوانین، مقررات، استانداردها، سیاست‌ها و رویه‌ها است که چارچوب نظارت و کنترل را فراهم می‌سازند تا یک محیط تصمیم‌گیری با کیفیت را پرورش داده و سوء رفتارها و عملکردها از جمله فساد را مورد توجه و شناسایی قرار دهند. لارمور نیز بیان می‌کند که یک نظام درستکاری مؤثر نیاز به طیفی از ترتیبات، فرآیندها و قوانین به هم مرتبط داشته که در مجموع به تولید فرهنگ اثربخش درستکاری کمک می‌کند (Larmour, 2005: 5).

رویکرد یاد شده بیان می‌دارد که برای سیاستگذاری ضدفساد، تمامی بخش‌های جامعه باید در تعامل با یکدیگر در راستای درستکاری ملی به هم نزدیک شوند و موفقیت سیاست‌های مبارزه با فساد نیازمند ائتلاف و همکاری گسترده و نزدیک بخش‌های مختلف جامعه برای حمایت از آنها است. همکاری تعهدآمیز بازیگران سیاسی (نهادهای رسمی، رسانه‌ها، بخش خصوصی و...) می‌تواند به کارآمدی و پایداری این راهبردها در درازمدت کمک نماید (McCusker, 2006: 8-15). براساس این رویکرد بازیگران مختلفی (قوه مقننه، مجریه، قضاییه، جامعه مدنی، احزاب، آموذزمان، سازمان‌های نظارتی، رسانه‌ها و...) در شناسایی مشکل فساد و نهایتاً قرارگیری آن در دستورکار دولت و نهادهای سیاستگذار این حوزه و رفع آن دخیل هستند. یکی از این بازیگران آموذزمان‌ها هستند که همواره از عوامل و متغیرهای مهم در بحث نظارت بر محیط و حراست از آن از طریق مبارزه با فساد، صیانت از حقوق شهروندی، رسیدگی به شکایات، اطلاع‌رسانی، آگاهی بخشی و تحلیل و تفسیر و نقد رویدادها بوده‌اند (ساتیاناند، ۱۳۸۷: ۱۷۵).

#### ۵-۶- آموذزمان و شاخص‌های آن در نظام ملی درستکاری

آموذزمان یک نهاد حکومتی است که ترجیحاً از سوی قوه مقننه به منظور نظارت بر اعمال اداری قوه مجریه شکل می‌گیرد. آموذزمان به طور بی‌طرفانه‌ای شکایات مردمی را جمع به عملکرد مدیریت دولتی را دریافت کرده و مورد رسیدگی قرار می‌دهد. هدف کلی آموذزمان را می‌توان «بهبود اعمال مدیریت عمومی و تقویت پاسخگویی دولت در برابر عموم مردم» دانست. دیوان عالی کانادا در خصوص اختیارات آموذزمان اعلام داشته است: «اختیارات اعطا شده به آموذزمان وی را مجاز می‌سازند آن دسته مشکلات اداری را که دادگاهها، پارلمان و قوه مجریه نمی‌توانند به طور موثری حل و فصل نمایند، مورد توجه و رسیدگی قرار دهد» (Friedmann, 1985: 206).

نهاد آموذزمان بیشتر در کشورهای دارای حکومت دموکراتیک پا گرفته است. در چنین سیستمی، افزون بر نظارت‌هایی که از سوی پارلمان، دادگاه‌ها و دیگر نهادهای بخش عمومی صورت می‌گیرد، آموذزمان به عنوان عامل کنترلی بر قدرت اجرایی یا اداری عمل می‌کند. جدای از نقش تکمیلی و متمیمی که آموذزمان



برای دادگاه‌ها و محاکم اداری دارد، مزایای دیگری که عملکرد آموذمان‌ها به عنوان مکانیسم‌های حل مسالمت آمیز اختلافات در دیگر بخش‌های عمومی دارند را می‌توان غیررسمی بودن، سرعت و قابل دسترس بودن آن‌ها دانست. یکی از مولفه قابل دسترس بودن آن، استفاده از این نهاد بدون پرداخت هزینه‌ای برای ارائه شکایات می‌باشد. آموذمان سازوکاری است که شفافیت در دولت و پاسخگویی دموکراتیک را تقویت نموده است در نتیجه به استقرار حکمرانی مطلوب (به زمامداری) در یک کشور کمک می‌کند.

### ۱-۶-۵- شاخص‌ها

شکل‌گیری نظارت آموذمانی و کارآیی آموذمان‌ها در هر جامعه نیازمند وجود و حضور مؤلفه‌ها و شاخص‌هایی است که آن‌ها را در ایفای نقش یاری می‌کند. از این رهگذر ابعاد و شاخص‌های عملکردی آموذمان‌ها در نظام ملی درستکاری، را می‌توان به صورت زیر برشمرد (TI, 2001: 83-90):

ابعاد	شاخص
ظرفیت:	۱- منابع
	۲- استقلال
حکمرانی:	۱- شفافیت
	۲- پاسخگویی
	۳- درستکاری
نقش:	۱- شاخص‌های خاص ستون، مانند تلاش‌های انجام گرفته برای مبارزه با فساد.

### ۲-۶-۵- بعد ظرفیت

بعد ظرفیت پیش‌شرطی است برای درستکاری و برای ایفای نقش آموذمان‌ها در ارتقای درستکاری کل نظام و از این رو آموذمان‌ها می‌بایست از برخی ظرفیت‌ها برخوردار باشند. این ظرفیت‌ها ساختاری، انسانی و همچنین مالی هستند و از طریق دو شاخص ارزیابی می‌شوند:

### ۱-۲-۶-۵- شاخص منابع

این شاخص میزان برخورداری آموذمان‌ها از منابع انسانی، نیروهای انسانی متخصص، نحوه آموزش نیروها، منابع مالی و سایر منابع برای عمل مطابق با درستکاری و اجرای کامل نقش‌اش به عنوان یکی از



ستون‌های مدل نظام ملی درستکاری را ارزیابی می‌کند. در دسترس بودن منابع مناسب، شاخص با اهمیتی برای آمبودزمان‌هاست تا بتواند از فساد و سایر تخلفات درستکاری دور بماند. کیفیت کارهایی که توسط آمبودزمان انجام می‌گیرد در بین سایر عوامل به موجود بودن منابع بستگی دارد. بودجه مناسب برای انجام وظایف و امور محول شده به آمبودزمان ضروری و لازم است. اگر دستمزدها مناسب باشد، افراد با استعداد نیز برای فعالیت در آمبودزمان جذب خواهند شد. افزون بر این، حقوق‌های مناسب، انگیزه سوء استفاده از قدرت تفویض شده جهت کسب درآمد بیشتر را برای افرادی که در این بخش فعالیت می‌کنند، به حداقل می‌رساند (نجف پور، ۱۳۹۳: ۲۹).

### ۲-۲-۶-۵- شاخص استقلال

این شاخص میزان استقلال آمبودزمان را بررسی می‌کند. یعنی اینکه آیا آمبودزمان‌ها در فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری‌های خود مستقل از بازیگران خارجی عمل می‌کنند یا خیر. میزان بری بودن آمبودزمان از مداخلات خارجی در انجام فعالیت‌ها، از یک طرف به عنوان شاخص با اهمیتی در خصوص استقلاله وظایف و امور در نظر گرفته شده و از طرفی دیگر کنترل و توازن مناسب را تضمین می‌کند. فردی که در هر یک از ستون‌های درستکاری مشغول به فعالیت است در خدمت اهداف و منافع سازمانی یا منافع عموم بوده و نمی‌بایست تحت تأثیر منافع شخصی یا منافع سایر گروه‌ها و بازیگران قرار گیرد. اگر منافع خارجی درونی گردد، این امر خطری را برای استقلال آن ستون ایجاد کرده که به موجب آن، دیگر افراد در خدمت منافع و اهداف سازمانی و عمومی نبوده و برای درستکاری تهدید ایجاد می‌کنند.

### ۳-۶-۵- بعد حکمرانی

هر ستونی از جمله آمبودزمان به مقررات و اقداماتی نیازمند است که از الزامات اساسی برای جلوگیری و ممانعت ورود و دخالت آن ستون در فساد دانسته می‌شود. بعد حکمرانی از طریق شاخص‌های زیر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد:

### ۱-۳-۶-۵- شاخص شفافیت

این شاخص میزان شفافیت آمبودزمان‌ها را بررسی می‌کند. یعنی اینکه آیا آمبودزمان دارای سیاست‌ها و رویه‌های مناسبی در خصوص انتشار و دسترسی آزادانه به اطلاعات است. اگر آمبودزمان در مورد عملکرد و اقداماتش شفاف عمل نماید، در این صورت به دست آوردن، نظارت و بررسی و مذاقه اطلاعات مرتبط



درباره فعالیت‌های آمبودزمان و اینکه ببینیم آیا آمبودزمان به شیوه‌ای عادلانه و بی‌طرفانه عمل نموده است یا خیر امکان‌پذیر می‌شود. به عنوان مثال شرایطی که هدفشان افشای اطلاعات درباره گماشتن رویه‌ها یا اظهارنامه‌ها (اعلامات) است به ستون‌ها این امکان را می‌دهد تا شیوه هزینه کرد پول و هرگونه تأثیرات بی-موردی که بر فعالیت‌ها وارد می‌شود را کنترل نمایند. میزان الزام آور بودن شرایط قانونی برای آن ستون مربوطه جهت انتشار اطلاعات، شاخصی است که میزان تضمین و حفاظت درستکاری را نشان می‌دهد. این شاخص بر اساس موجود بودن شرایط رسمی و قانونی و همچنین میزان موجود بودن شرایط و امکانات عملی برای مردم برای به دست اطلاعات مرتبط از آمبودزمان‌ها امتیاز بندی می‌شود (همان: ۳۱).

#### ۲-۳-۶-۵- شاخص پاسخگویی

این شاخص به دنبال ارزیابی میزان پاسخگویی آمبودزمان‌ها در خصوص اقداماتشان و همچنین میزان پاسخگو نگه داشتن آن‌ها توسط عموم مردم و سایر ستون‌ها است. این شاخص، از شاخص‌های با اهمیت درستکاری است به خاطر اینکه از افرادی که در بخش آمبودزمان مشغول به فعالیت هستند، درخواست می-کند تا در خصوص اقدامات خود مسئولیت‌پذیر باشند و این امر در مورد نقض‌های درستکاری از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این شاخص بر اساس شرایط و قوانین مناسبی که تضمین کننده پاسخگویی و گزارش‌دهی آمبودزمان و شاغلین در این بخش است، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

#### ۳-۳-۶-۵- شاخص درستی و صداقت

این شاخص به دنبال ارزیابی میزان مناسب بودن شرایط و قوانین در خصوص درستی و صداقت و میزان اجرایی شدن آن را بررسی می‌کند. شاخص‌های کلی برای درستی و صداقت عبارتند از منابع، استقلال، شفافیت و پاسخگویی. گرچه این شاخص‌ها ایده حفظ و تضمین درستکاری در درون آمبودزمان را ارائه می-دهند، اما آن‌ها این امر را به صورتی غیرمستقیم انجام می‌دهند. شاخص پنجم برای درستی و صداقت بخش آمبودزمان، وجود شرایط و قوانینی است که صراحتاً برای تضمین درستی و صداقت آن طرح می-شوند (لویس، ۱۳۸۷: ۱۱۶).

#### ۴-۶-۵- بعد نقش

این بعد میزان تعهد آمبودزمان را در انجام نقش و مسئولیت‌های خود با توجه به ارتقای سلامت و درستکاری کل نظام نهادی مورد ارزیابی قرار می‌دهد. به طور طبیعی، این امر بدان معنی است که شاخص-



های نقش مختص هر ستون بوده و به این امر بستگی دارد که چه کارکردهای خاصی از هر ستونی در سلامت و درستکاری کل نظام مشارکت و نقش دارند. شاخص‌های آمبودزمان‌ها در این بعد عبارتند از میزان تحقیقات و تفحصات انجام شده، سادگی رویه‌های بررسی و پیگیری شکایات، تعداد شکایات بررسی شده توسط آمبودزمان‌ها، چگونه بودن درک عموم مردم از آمبودزمان و عملکرد آن و...



## نتیجه گیری

به نظر می رسد با توجه به رویکرد اسلامی و فقهی و جامعیت مسائل دینی، تمام مسائل اسلامی همچون حلقه‌هایی به هم متصل هستند، به گونه‌ای که اگر به یکی از حلقه‌ها عمل نشود یا مورد بی‌توجهی قرار گیرد، احتمال گسستگی وجود دارد، لذا بایستی حکومت و تمام افراد جامعه اسلامی رویکردی جامع‌گرایانه به مسائل و احکام اسلامی خاصه در مبارزه با فساد داشته باشند تا با تحقق همه ابعاد اسلام، جامعه نمونه اسلامی محقق گردد. در هر حال با مطالعه سیاستگذاری‌های انجام شده برای مبارزه با فساد در این نوشتار ملاحظه گردید که مفاهیم مختلفی در خصوص نظام‌های درستکاری ارائه شده است. هدف کلی الگوی نظام ملی درستکاری سازمان شفافیت بین‌الملل، ارتقای درستکاری حکمرانی در جامعه است. این الگو بر پایه‌هایی متشکل از آگاهی عمومی و ارزش‌های جامعه مبتنی است. اگر آگاهی عمومی بالا باشد و ارزش‌ها قدرتمند، این امر به ستون‌هایی که بر روی آن‌ها قرار گرفتند، کمک خواهد نمود. رویکرد نظام ملی درستکاری از طریق شماری از نهادها، بخش‌ها یا فعالیت‌های اساسی کار خواهد نمود که همان ستون‌ها می‌باشند. در بین این ستون‌ها پارلمانی فعال برای دستیابی و پایدار نمودن حکمرانی خوب، سازمان‌های نظارتی و آمبودزمان‌هایی برای نظارت بر صحت و سلامت امور، یک نظام قضایی برای حفاظت از حاکمیت قانون، و... قرار دارد. نظام‌های درستکاری زمانی مؤثر بوده و به درستی عمل خواهند نمود که خطرهای درستکاری کاملاً محدود شده باشند، به عبارتی دیگر یعنی زمانی که مقامات با صداقت و درستی عمل نمایند، از تخلفات و نقض اصول درستکاری پرهیز نمایند. افزون بر این، در درون یک نظام درستکاری بازیگران مختلفی در دو سطح درونی و بیرونی وجود دارند. در درون سطح نخست بازیگران مختلف در یک رابطه بوروکراتیک یا سیاسی اداری سنتی نسبت به یکدیگر ایستاده‌اند مانند قوه مقننه، مجریه، و... و سطح دوم متشکل از شبکه‌ای از بازیگران با قدرت نظارتی و کنترلی نسبت به سلسله مراتب است که این بازیگران اغلب دارای پاسخگویی افقی نسبت به یکدیگر هستند مانند قوه قضاییه، رسانه، جامعه مدنی، آمبودزمان، سازمان‌های نظارتی و....

در مجموع هدف نهایی برقراری نظام ملی درستکاری آن است که فساد عملی با «ریسک زیاد» و «منفعت کم» باشد. به این ترتیب، این سیستم طراحی می‌شود تا قبل از هر چیز از بروز فساد پیشگیری کند به جای آن که پس از وقوع بر مجازات تکیه نماید تمامی کشورها نوعی «نظام ملی درستکاری» دارند هر چند که ممکن است فاسد و ناکارآمد باشد. این مفهوم کمک می‌کند تا رهبران سیاست‌های مبارزه با فساد روی دیدگاهی جامع تمرکز کنند.



## فهرست منابع

### منابع فارسی

-قرآن کریم

-حلی (محقق حلی) (۱۳۶۸ ه.ش)، *شرایع الاسلام*، برگردان: ابوالقاسم بن احمد یزدی، چاپ دوم، تهران، دانشگاه تهران.

-خیمینی (ره)، روح الله (۱۳۶۸ ه.ش)، *صحیفه نور*، قم، موسسه تنظیم و نشر آثار امام، جلد ۲۱.

-راغب اصفهانی، حسین بن محمد (۱۴۱۲ ه.ق)، *مفردات الفاظ القرآن*، بیروت، دارالشامیه.

-ژرژ لوئیس، مارینو (۱۳۸۷ ه.ش)، *نهاد بازرسی در قرن بیست و یکم*، ششمین اجلاس بین المللی بوینوس آیرس، تهران، قوه قضاییه، سازمان بازرسی کل کشور.

-ساتیاناند، آناند (۱۳۸۷ ه.ش)، *اقدامات آمبودزمان بر اساس قوانین اساسی*، چهارمین اجلاس بازرسان کُل آسیا، تهران، سازمان بازرسی کُل کشور.

-طباطبایی، سید محمد حسین (۱۳۹۳ ه.ش)، *المیزان فی تفسیر القرآن*، قم، اسماعیلیان.

-عبداللهی، محمد (۱۳۸۶ ه.ش)، «طرح مسائل اجتماعی در ایران اهداف و ضرورت‌ها»، *نامه انجمن - جامعه شناسی*، شماره ۳.

-عمید زنجانی، عباسعلی، موسی زاده (۱۳۸۹)، *ابراهیم، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول.

-فیض، غلیب رضا (۱۳۸۶ ه.ش)، «حوزه فقه عبادت: جایگاه خمس در اقتصاد اسلامی»، *فقه و مبانی حقوق اسلامی*، شماره ۱۰.

-کیومرث، اشتریان (۱۳۹۱ ه.ش)، *مقدمه‌ای بر روش سیاست‌گذاری فرهنگی*، تهران، انتشارات جامعه‌شناسان، چاپ اول.

-محقق ایروانی، حاج میرزا علی (۱۴۲۱ ه.ق)، *تعلیق بر مکاسب*، الطبعة الاولى، الناشر دار ذوی القربی، تهران، المطبعة سپهر.

-محقق بحرانی، شیخ یوسف (۱۳۶۳)، *الحدائق الناضرة*، قم، موسسه النشر الاسلامی التابعه لجماعه المدرسین.



-محقق حلی، ابوالقاسم نجم الدین جعفر بن الحسن (۱۳۸۹ ه.ش)، *شرایع الاسلام*، الطبعة، بی تا. الثانية، تهران، انتشارات العلمیه.

-محقق کرکی، علی بن حسین بن عبدالعال (۱۴۱۴ ه.ق)، *جامع المقاصد فی شرح القواعد*، قم، آل بیت، ج ۴.

-نجف پور، شعبان (۱۳۹۳ ه.ش)، *بررسی وضعیت رسانه در ج.ا. مبتنی بر رویکرد نظام ملی درستکاری*، رساله دکتری، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.

-نجفی، محمد حسن (۱۲۶۵ ه.ش)، *جواهر الکلام*، الطبعة السابعة، بیروت، انتشارات داراحیاء التراث العربی.

-نراقی، ملا احمد (۱۴۰۸ ه.ق)، *عوائد الایام فی بیان قواعد الاحکام و مهمات مسائل الحلال و الحرام*، تهران، انتشارات بصیرتی، چاپ سوم.

-هیجده نفر از دانشمندان حقوق دانشگاههای معتبر جهان (۱۳۷۴)، *تفسیری بر حقوق بیع بین المللی*، ترجمه مهراب داراب پور، چ اول، تهران، کتابخانه گنج دانش، چاپ سوم.

#### منابع لاتین

- V. Friedmann, *B.C. Development Corp. W.W.R. 193 (S.C.C.) at 206, 1985.*

-Brown, A.J. *The Australian National Integrity System Assessment (NISA): Towards a Framework Methodology*, Brisbane, Paper to 'Integrating Integrity' Workshop, Griffith University, November, 2003.

-Doig A & McIvor S, "The National Integrity System: Assessing Corruption and Reform." *Public Administration and Development* 23, 2003.

-Doig, A. & S. McIvor, *Qualitative Versus Quantitative Corruption Measurement: The National Integrity Study Approach, Working Paper/Draft, 2003.*

-Dye, Kenneth M. and Stapenhurst, Rick, *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*, The Economic Development Institute of the World Bank, 1998.





- Glynn, P., S. J. Kobrin, et al., "The Globalization of Corruption", in *Corruption and the Global Economy*. K. A. Elliott (ed.). Washington DC, **Institute for International Economics**, 1997.
- Larmour, P. & M. Barcham, **National Integrity Systems Pacific Islands: Overview Report**. Melbourne, **Transparency International Australia**, 2000.
- Matei, A., Matei, L., **Assessing the Anti-corruption Strategies: Theoretical and Empirical Models**, Faculty of Public Administration, National School of Political Studies and Public Administration, Str. Povernei no 6, sector 1, Bucharest, Romania, 2010.
- McCusker, R., "Review of Anti-corruption Strategies", *Technical and Background Paper, No. 23*, **Australian Institute of Criminology**, Canberra, Australia, 2006.
- Pope, J, *TI Sourcebook, Confronting corruption: The elements of a national integrity system*, Transparency, 2000.
- TI, *The National Integrity System: Concept and Practice (Country Studies Overview Report)*. Berlin, **Transparency International**, 2001.
- TI Sourcebook, *Confronting corruption: The elements of a national integrity system*, **Transparency**, 2000.
- Vazquez, Jorge Martinez.Granado,Javier Arze del & Boex Jameson, **Fighting Corruption In Public Sector**. The Netherlands, Amsterdam, Elsevier, Linacre House, Jordan Hill, 2007.