

مطالعه تحلیلی نقش نهادهای غیردولتی در مبارزه با فساد^۱

امیرنظام براتی*

چکیده: فساد یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام‌های حکمرانی در جهان معاصر به شمار می‌آید که آثار آن در ابعاد اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و حتی امنیتی قابل مشاهده است. گسترش فساد می‌تواند موجب تضعیف حاکمیت قانون، کاهش کارآمدی نهادهای عمومی، اختلال در نظام رقابت اقتصادی و کاهش اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی شود. از این رو، مبارزه مؤثر با فساد مستلزم مشارکت مجموعه‌ای از بازیگران مختلف از جمله دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی است. در این میان، نهادهای غیردولتی به‌عنوان بخش مهمی از جامعه مدنی، نقش ویژه‌ای در ارتقای شفافیت، افزایش پاسخگویی و نظارت بر عملکرد نهادهای عمومی ایفا می‌کنند. هدف این مقاله بررسی نقش و ظرفیت‌های نهادهای غیردولتی در مبارزه با فساد و تحلیل سازوکارهای مشارکت مردم در این فرآیند است. این پژوهش با رویکرد تحلیلی و توصیفی تلاش می‌کند نشان دهد که نهادهای غیردولتی چگونه می‌توانند از طریق نظارت اجتماعی، آموزش عمومی، افزایش آگاهی شهروندان، افشای موارد فساد و تقویت فرهنگ مطالبه‌گری، به کاهش فساد و ارتقای سلامت اداری کمک کنند. همچنین مقاله به بررسی عوامل حقوقی و نهادی مؤثر بر میزان اثرگذاری این نهادها می‌پردازد و نقش عواملی مانند وجود چارچوب‌های قانونی مناسب، دسترسی آزاد به اطلاعات، آزادی بیان و اراده سیاسی دولت برای تعامل با جامعه مدنی را مورد توجه قرار می‌دهد.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که مشارکت مؤثر مردم و فعالیت سازمان‌یافته نهادهای غیردولتی می‌تواند به‌عنوان مکمل نظام نظارتی دولت عمل کرده و زمینه‌های افزایش شفافیت و پاسخگویی را در نظام اداری فراهم آورد. در واقع، هرچه بسترهای قانونی و نهادی برای فعالیت آزاد و مسئولانه نهادهای مدنی فراهم‌تر باشد، امکان موفقیت در مبارزه با فساد نیز افزایش می‌یابد. در نهایت، تقویت ظرفیت‌های نهادهای غیردولتی، توسعه ابزارهای مشارکت اجتماعی و حمایت از فعالیت‌های مدنی می‌تواند گامی مؤثر در جهت استقرار حکمرانی خوب، افزایش اعتماد عمومی و کاهش فساد در جوامع معاصر باشد.

کلیدواژه‌ها: نهادهای غیردولتی، جامعه مدنی، مشارکت مردم، مبارزه با فساد، شفافیت.

مقدمه

فساد اداری و اقتصادی یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام‌های حکمرانی در جهان معاصر به شمار می‌آید که آثار آن نه تنها در حوزه اقتصادی، بلکه در ابعاد اجتماعی، سیاسی و حتی امنیتی نیز قابل مشاهده است. گسترش فساد می‌تواند موجب کاهش کارآمدی نهادهای عمومی، تضعیف اعتماد عمومی، کاهش سرمایه اجتماعی و در نهایت تزلزل مشروعیت حکومت‌ها شود. در چنین شرایطی، مقابله مؤثر با فساد نیازمند رویکردی چندبعدی و مشارکت بازیگران مختلف در عرصه حکمرانی است. تجربه‌های جهانی نشان می‌دهد که مبارزه با فساد صرفاً از طریق نهادهای دولتی امکان‌پذیر نیست و تحقق آن مستلزم مشارکت فعال جامعه، بخش خصوصی و به‌ویژه نهادهای غیردولتی است.

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۳/۱۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۶/۱۵

* مدرس حقوق، گروه حقوق، دانشکده مدیریت و کمیس دریاپی، دانشگاه علوم دریایی امام خمینی (ره)، مازندران، ایران (نویسن

مسئول)؛ nezambarati@gmail.com

در دهه‌های اخیر، نقش نهادهای غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد در نظام‌های حکمرانی بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفته است. این نهادها به‌عنوان یکی از ارکان جامعه مدنی، می‌توانند با ایجاد پل ارتباطی میان دولت و شهروندان، زمینه‌های افزایش شفافیت، پاسخگویی و نظارت عمومی را فراهم سازند. نهادهای غیردولتی به دلیل استقلال نسبی، انعطاف‌پذیری سازمانی و ارتباط نزدیک با لایه‌های مختلف جامعه، ظرفیت قابل‌توجهی برای شناسایی، افشا و پیشگیری از فساد دارند. از سوی دیگر، این نهادها با آموزش عمومی، ارتقای آگاهی اجتماعی و تقویت فرهنگ مطالبه‌گری، می‌توانند نقش مهمی در کاهش زمینه‌های بروز فساد ایفا کنند.

اهمیت نهادهای غیردولتی در مبارزه با فساد زمانی بیشتر آشکار می‌شود که بدانیم بسیاری از سازوکارهای رسمی نظارت دولتی ممکن است به دلایل مختلف با محدودیت‌هایی مواجه باشند. در چنین شرایطی، حضور فعال جامعه مدنی و نهادهای غیردولتی می‌تواند به تکمیل نظام نظارتی کشور کمک کرده و موجب افزایش شفافیت در عملکرد نهادهای عمومی شود. علاوه بر این، این نهادها با ایجاد شبکه‌های اجتماعی و مدنی، امکان بسیج افکار عمومی علیه فساد و حمایت از اصلاحات نهادی را فراهم می‌آورند.

از دیدگاهی دیگر فساد یک پدیده فراگیر، پیچیده اجتماعی، سیاسی و اقتصادی می‌باشد که در تمام کشورها وجود دارد و می‌توان گفت حکمرانی خوب را ضعیف و حاکمیت قانون را به حاشیه می‌راند. فساد باعث نابسامانی در بازار و فرایند رقابت می‌گردد. اعتماد و سرمایه اجتماعی را دچار نقصان می‌نماید، به مشروعیت دولت صدمه می‌زند و باعث لطمه دیدن درستکاری بخش خصوصی می‌گردد. همچنین این پدیده شوم مانع اصلی برای توسعه بین‌المللی می‌گردد - اختلاس نظامند توسط دولتمردان غاصب به فقرا و مستمندان صدمه می‌رساند.^۱ براساس تخمین بانک جهانی هزینه جهانی فساد در حدود هزار میلیارد دلار آمریکا در هر سال می‌باشد.^۲

فساد باعث تحلیل نهادهای دموکراتیک می‌گردد، توسعه اقتصادی را کند می‌نماید و باعث بی‌ثباتی دولت می‌گردد. فساد، (بخصوص فساد اقتصادی) با تحریف فرایند انتخابات، به بنیان نهادهای مردم‌سالار، حمله می‌نماید و از حاکمیت قانون جلوگیری می‌نماید. فساد مردابی از بروکراسیهای غیرضروری را به وجود می‌آورد که تنها دلیل آن کسب رشوه و درآمدهای نامشروع می‌باشد. با ازدیاد فساد، توسعه اقتصادی از رشد باز می‌ماند و

^۱; Burger, Ethan S.; Holland, Mary S., Why the Private Sector Is Likely to Lead the Next Stage in the Global Fight against Corruption, available at <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/frdint30&div=10&id=&page=>.

^۲ جهت اطلاعات بیشتر فیه گزارش بازرسی بانک جهانی سال ۲۰۰۶، ص ۱۷۱ مراجعه نمایید.

موجب دلسردی سرمایه گذاری خارجی مستقیم^۱ می گردد؛^۲ و حتی زمینه را برای خروج سرمایه های داخلی اعم از اجتماعی و مادی فراهم می نماید. از اواسط دهه ۱۹۹۰ میلادی، فساد بعنوان یکی از مهمترین مشکلات اقتصادی و سیاسی کشورهای در سر تا سر جهان بدل گردیده است، که این مشکل مشمول تعدادی از کشورهای توسعه یافته غربی نیز بوده است.^۳

با وجود مضرات بسیار زیاد فساد، مبارزه با آن می تواند مردم سالاری و رشد اقتصادی را نهادینه نماید و زمینه را برای سرمایه گذاری خارجی، فراهم نماید. در مبارزه با فساد عوامل مختلفی از قبیل دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی نقش دارند. اما در حقیقت جامعه مدنی نقش کلیدی در مبارزه با فساد دارد. مشارکت مردم و در نهایت جامعه مدنی یکی از مهمترین محورهای استقرار حکمرانی خوب و به نوعی عنصر کلیدی استقرار حکمرانی خوب به شمار می آید.^۴ مشارکت مردم جهت مبارزه با فساد می تواند مستقیم و یا از طریق نهادهای قانونی واسطه، یا همان جامعه مدنی صورت پذیرد. این مشارکت نیازمند حضوری آگاهانه و سازمان یافته می باشد. این نوع از مشارکت از یک دیدگاه مبین آزادی اجتماعات^۵ و آزادی بیان^۶ و از دیدگاهی دیگر به معنی جامعه مدنی سازمان یافته می باشد.^۷ در مبارزه با فساد می تواند از نقش اثر گذار جامعه مدنی که شامل، مشارکت جهت نظارت بر خدمات عمومی، تقبیح فساد و افزایش آگاهی تمام بازیگران اقتصادی و سیاسی و... استفاده نمود.

^۱ Foreign Direct Investment

^۲ <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption>

^۳ Edward Fokuoh Ampratwum Fitzwilliam, The fight against corruption and its implications for development in developing and transition economies, College, University of Cambridge, Cambridge, UK, Journal of Money Laundering Control, 2011

^۴ United Nations Economic and Social Commission, What is Good Governance?, available at www.unescap.org.

^۵ اصل بیست و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: تشکیل اجتماعات و راه پیمایی ها، بدون حمل سلاح، به شرط آن که محل به مبانی اسلام نباشد آزاد است.

^۶ اصل یکصد و هفتاد و پنجم: در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد. وسایل ارتباط جمعی (راديو - تلویزیون) بایستی در جهت روند تکاملی انقلاب اسلامی در خدمت اشاعه فرهنگ اسلامی قرار گیرد و در این زمینه از برخورد سالم اندیشه های متفاوت بهره جوید و از اشاعه و ترویج خصلت های تخریبی و ضد اسلامی جداً پرهیز کند.

^۷ United Nations Economic and Social Commission, Ibid.

از آنجایی که بیشتر پرونده های فساد مربوط به مقامات عمومی و شرکتهای خصوصی می باشد، جامعه مدنی بعنوان یک بازیگر مستقل، می تواند منافع عمومی را نمایندگی می نماید و از آن محافظت نماید و به صورت منحصر به فردی فساد را محکوم نماید و مبادرت به افشای پرونده های مرتبط با آن نماید و فشارهای لازم را (به بخش خصوصی و دولتی) جهت اعمال اصلاحات لازم وارد نماید.^۱ اما سوال اساسی اینجاست که نهادهای غیر دولتی مدنی در مبارزه با فساد چیست؟ آیا در کشور ما ساختار و قوانین موجود اجازه حضور جامعه مدنی در مبارزه با فساد را صادر می نماید؟ به راستی آسیب اساسی جامعه مدنی در مبارزه با فساد چیست و چگونه می توان جامعه مدنی را در مبارزه با فساد تقویت نمود؟

با این حال، میزان اثرگذاری نهادهای غیردولتی در مبارزه با فساد به عوامل مختلفی بستگی دارد؛ از جمله وجود چارچوب های قانونی مناسب، تضمین آزادی بیان، دسترسی آزاد به اطلاعات، و همچنین اراده سیاسی دولت برای همکاری با جامعه مدنی. در صورت فراهم بودن این شرایط، نهادهای غیردولتی می توانند به یکی از مهم ترین ابزارهای تحقق حکمرانی خوب، ارتقای سلامت اداری و تقویت پاسخگویی در نظام سیاسی تبدیل شوند. بر این اساس، مقاله حاضر با هدف بررسی نقش و کارکرد نهادهای غیردولتی در مبارزه با فساد تدوین شده است و تلاش دارد با تحلیل ظرفیت های جامعه مدنی، ابعاد مختلف مشارکت اجتماعی در ارتقای شفافیت و کاهش فساد را مورد واکاوی قرار دهد. سؤالات پژوهش به شرح زیر می باشد:

نهادهای غیردولتی چه نقشی در مبارزه با فساد و ارتقای شفافیت در نظام حکمرانی ایفا می کنند؟

چه عوامل حقوقی و نهادی بر میزان اثرگذاری نهادهای غیردولتی در مقابله با فساد تأثیرگذار است؟

نهادهای غیردولتی از چه سازوکارهایی برای افزایش پاسخگویی و نظارت بر عملکرد دولت استفاده می کنند؟

تقویت نقش نهادهای غیردولتی چگونه می تواند به استقرار حکمرانی خوب و کاهش فساد منجر شود؟

در این راستا این مقاله در دو فصل نقش جامعه مدنی در مبارزه با فساد مورد بررسی قرار می گیرد فصل اول به مشارکت فعال جامعه مدنی در مبارزه با فساد می پردازد و سپس در فصل دوم تقویت نقش جامعه مدنی جهت مبارزه با فساد با نظر به قوانین و مقررات مورد بررسی قرار می گیرد. شایان ذکر است در این مقاله نقش جامعه مدنی کشور در مبارزه با فساد مورد آسیب شناسی قرار می گیرد.

^۱Clean Gov biz, Civil society empowerment, This work is published on the responsibility of the Secretary-General of the OECD, 2013, available at www.cleangovbiz.org.

۱- مشارکت فعال جامعه مدنی در مبارزه با فساد

مبارزه علیه فساد بدون پشتیبانی، مشارکت و هشیاری شهروندان نمی تواند به پیروزی نایل گردد. رسانه ها، انجمنهای مدنی و تجاری، اتحادیه های تجاری و دیگر بازیگران غیر دولتی نقشی اثرگذار در مورد شکل گیری تبادل نظر مردم و افزایش آگاهی عمومی، راجع به اثرات منفی فساد را بر عهده دارند. این نهادهای همچنین به نظارت دقیق و موشکافانه بر عملکرد دولت و نهادهای عمومی، در زمینه امورات روزانه^۱ و هم در زمینه سازماندهی رسمی و نهادسازی در مبارزه علیه فساد، می توانند نقش آفرینی نمایند. بنابراین هرچه بتوان نقش مستقیم مردم و نهادهای و تشکلهای مردم نهاد را در امر مبارزه با فساد افزایش داد، نتایج بهتری می توان کسب کرد و هر چه میزان عملی و ماهوی اعتماد و اتکا به مردم بیشتر شود، همکاری آنها هم افزایش پیدا می کند. تجربه کشورهای درحال توسعه و توسعه یافته نشان داده است که به رسمیت شناختن و زمینه سازی (هنجاری، ساختاری و رفتاری) در افزایش نظارت عموم مردم و نهادهای خودجوش برخاسته از آحاد ملت یک از مهمترین و اثرگذارترین ابزارهای مبارزه با فساد می باشد^۲. بنابراین شرکت در کشف و جلوگیری از فساد و جمع آوری و هماهنگی فعالیتهای شهروندان با تلاشهای دولت جهت مبارزه با فساد از جمله مواردی است که مشارکت جوامع مدنی در مبارزه با فساد را نشان می دهد. مشارکت موثر جامعه مدنی در مبارزه با فساد بستگی به سه عامل اساسی دارد:^۳

۱- وجود چهار چوب قانونی لازم که "نهادهای جامعه مدنی"^۴ را قادر نماید بدون محدودیت سیاسی و قانونی در مبارزه با فساد مشارکت نمایند.

۲- رضایت و اراده دولت مردان جهت به کار گیری موثر جامعه مدنی.

۳- درگیری موثر و ماهوی جوامع مدنی در مبارزه با فساد (نیت ماهوی در جهت مبارزه با فساد).

از دیدگاهی دیگر دو رویکرد اساسی در مورد مبارزه با فساد وجود دارد: یکی رویکرد بالا به پایین و دیگری رویکرد پایین به بالا. رویکرد بالا به پایین مجبور است با توسعه قوانین جدید، نهادهای و هنجارها، از سوء استفاده و

^۱ Daily life

^۲ همدی خطیه سرا، ابوالضل، فساد مالی علل، زمینه ها و راهبردهای مبارزه با آن، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، انتشارات فردوس، ۱۳۷۸، ص ۲۴۵.

^۳ OECD, Fighting Corruption What Role for Civil Society? The Experience of the OECD, This report was prepared by Irène Hors of the OECD Anti-Corruption Division. It is published on the responsibility of the Secretary-General of the OECD.

^۴ Civil society organizations'

اختلاس نهادهای عمومی و اجرایی جلوگیری نماید. اگر چه ضعف عمده این رویکرد این می باشد که خیلی از نهادها متهم به فساد، مسئول تغییرات قانونی اعمال شده می باشند. در این رویکرد کسانی که از فساد بهره می برند چندان تمایلی به پایان دادن آن را، برخلاف آنانی که از انجام فساد متضرر می شوند، ندارند. بنابراین به این دلیل است که بر اهمیت رویکرد پایین به بالا یا رویکرد مردمی تاکید می شود که مستلزم بسیج شهروندان معمولی برای مبارزه با فساد است. فریاد بلند و هماهنگ مردمی در مبارزه با فساد تدارک دهند نیروی تغییری است که می توان عنوان نمود به تنهایی باعث بهبود مستمر زیر ساختهای خواهد گشت.^۱ و مبارزه با فساد را در نهایت به نتیجه خواهد رساند.

دو عامل اساسی دیگر نیز نشان دهنده میزان کمک بازیگران غیردولتی با منابع ارزشمند خود، جهت همراهی با تلاشهای دولت، در زمینه مبارزه با فساد می باشد. از یک سو، چهارچوب قانونی جوامع مدنی جهت برخورداری از اجتماع و گردهمایی و اقدامات لازم در این زمینه، شرایط ممتازی را ایجاد می نماید و یا در برخی کشورها موانعی را ایجاد می نماید و بی انگیزگی در مبارزه با فساد را حاکم می نماید. از سوی دیگر، دیدگاههای کلی یک دولت نسبت به همکاری با بازیگران غیره دولتی ممکن است کم یا بیش بر اساس تشریک مساعی، "رابطه آزاد و دوجانبه، و مثمر ثمر"^۲ باشد.

در گزارشی که توسط سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه^۳ منتشر شده است؛ عنوان گردیده که، تمام کشورهای که در گزارش مذکور تحت بررسی قرار گرفته اند، حمایتهای فزاینده خود را از بازیگران جامعه مدنی که متعهد به مبارزه با فساد گردیده اند، اعلان نموده اند. در حال حاضر روز به روز کشور های بیشتری اذعان به نقش موثر جامعه مدنی برای مبارزه با فساد دارند و این کشورها در حال توسعه قوانین و ایجاد شرایط و زیر ساختهای مربوطه می باشند و حتی پروژه های خاصی از همکاری و تعامل را با نهادهای مدنی در مورد موضوع فساد، آغاز نموده اند.

از منظر اصول کلی بانک جهانی، هر چه مشارکت جامعه مدنی در نظارت بر دولت بیشتر باشد، منجر به بهبود مستمر و اصلاح حکمرانی خواهد شد و در نهایت چنین فرایندی فساد را کاهش خواهد داد. به نظر می رسد که

^۱ <https://www.newtactics.org/conversation/empowering-citizens-fight-corruption>

^۲ Open and Fruitful

^۳ Organization for Economic Co-operation and Development

شانس کشف فساد، با افزایش شفافیت افزایش پیدا خواهد نمود. چنین روندی هزینه مورد انتظار کارمندان دولت و سیاستمداران را جهت انجام فساد افزایش خواهد داد.^۱ به نظر می رسد دولت ها با استفاده از روشهای زیر نقش ماهوی مردم و مشارکت آنان را در خصوص موضوع مبارزه با فساد افزایش خواهد داد:

۱-۱. سیاستهای تعاملی و همکاری ما بین دولت و نهادهای مدنی:

همکاری جامعه مدنی با حکومتها در جهت مبارزه با فساد می تواند اشکال مختلفی از قبیل افزایش آگاهی، برنامه های آموزشی جهت فعال کردن مشارکت و رسمیت بخشیدن به این مشارکت، در تفسیر قوانین موجود و "روندی سازمانی"^۲ را با خود به همراه می آورد. با توجه به نگرانی های موجود در مورد فساد، جامعه مدنی می تواند اصلاحاتی را که نیاز به آن از اهمیت بسیار بالایی جهت مبارزه با فساد برخوردارند، را به وجود بیاورد. در این رابطه، برخی از حکومتها به طوری فعال با بازیگران غیردولتی همکاری می نمایند و به دنبال این می باشند که از کارشناسان و منابع جامعه مدنی بهره مند گردند.

بعنوان مثال در کشور فیلیپین دولت و بازیگران جامعه مدنی به طور رسمی قدمهای مشترکی را جهت مبارزه با فساد در بخش عمومی، آغاز نموده اند. هدف این ائتلاف نظارت بر "سبک زندگی"^۳ مقامات دولتی و کارمندان این بخش، جهت کشف و ریشه کنی فساد و سوء استفاده احتمالی، می باشد. به نظر می رسد در این ائتلاف، مسئولیت جامعه مدنی، جمع آوری اطلاعات در مورد سبک زندگی مقامات دولتی و موارد مربوط به آن می باشد. سپس چنین اطلاعاتی مورد تایید نهادهای مدنی شرکت کننده قرار می گیرد و بعد از آن توسط آلودزمن^۴ تحقیقات لازم صورت می پذیرد. وقتی که مدارک مورد تصدیق قرار بگیرد، پرونده مقام متهم به دادگاه صالح ارجاء می گردد.^۵

^۱ Robert Klitgaard, Heather Basert, Working together to fight corruption : state, society and the private sector in partnership, Originally published in: Governance Innovations: Lessons from Experience, Building Government-Citizen-Business Partnerships, Suzanne Taschereau and Jose Edgardo L. Campos, eds., 1997, pp. 59-81.

^۲ Institutional procedure

^۳ life style

^۴ مقام مسیولی است که در مورد شکایت شهروندان از دولت تحقیق می نماید. ('public official who investigates citizens' (complaints against the government)

^۵ , ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific ,Active Public Involvement ,Public Scrutiny and Access to Information,p.49-60,available at, www.oecd.org.

با ارتقای حکمرانی و استقرار حکمرانی خوب و به دیدگاهی دیگر دولت باز در کشورها، بخش دولتی، بخش خصوصی، و جامعه مدنی و مردم خودبخود مجبور خواهند بود در مبارزه علیه فساد شرکت نمایند.^۱ بازیگران جامع مدنی همچنین کمکها شایانی به اطلاعات قانونگذاری در کشورهای مربوطه نموده اند. قانون دسترسی به اطلاعات در کشورهایی از قبیل اندونزی، ژاپن، کره تا حد زیادی در نتیجه فداکاری جامعه مدنی بوده است. جامعه مدنی به نقش اثرگذار خود در آموزش عمومی، جهت فهم بهتر و استفاده از این قوانین جدید جهت مبارزه با فساد اثرگذاری زیادی داشته است..

۲- افزایش آگاهیها و آموزش عمومی در مورد پیامدهای فساد:

دومین نقش کلیدی بازیگران جامعه مدنی در مبارزه با فساد، آموزش و افزایش آگاهی توده مردم، در مورد فساد می باشد. مبارزه با فساد نمی تواند بدون حمایت عمومی به موفقیت دست یابد. اگر شهروندان و بنگاههای تجاری در هر سطحی از جامعه خود توقع به پرداخت رشوه را داشته باشند و در تعامل با دولت عادت به پرداختهای غیر قانونی حتی بعنوان یک "شر لازم"^۳ عادت نمایند، لازم است قبل از تغییرات سیستماتیک جهت مبارزه با فساد، تغییر نگرش مردم اتفاق بیفتد.^۴ چنین نقشی در بعضی از کشورهای در حال توسعه مانند اندونزی، کره جنوبی، جزایر فیجی، مالزی، فیلیپین، سنگاپور و برخی دیگر از کشورها به رسمیت شناخته شده است. دولت کشورهای عنوان شده، حمایت از جامعه مدنی را در این زمینه آغاز نموده است. برنامه های آموزشی همگانی جهت مبارزه با فساد می تواند شامل موارد زیر باشد.^۵

۱- اینکه مردم بیاموزند که رشوه ندهند؛

۲- موارد فساد را به مسئولین مربوطه گزارش نمایند؛

^۱ Huguette Labelle, A Speech about The Role of Civil Society in the Fight Against Corruption, 15 February 2012 – Hotel Meliá, Santo Domingo, Dominican Republic.

^۲ Anti-Corruption Policies In Asia and Pacific available at <http://www.oecd.org>.

(On 14 December 1960, 20 countries originally signed the Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development. Since then, 14 countries have become members of the Organisation).

^۳ Necessary evil

^۴ Economic development institute of the world bank, 1999. curbing corruption, toward a model for building national integrity, edited by Rich Staphenhurst, Sahr J. Kpundeh.

^۵ فرج پور، مجید، فقر، فساد و تبعیض، موانع توسعه در ران، موسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۸۳، ص ۴۱۸.

۳- آرای خود را نفروشد؛

۴- ارزشهای صحیح و واقعی را به فرزندانشان بیاموزند.

از دیدگاهی دیگر می توان گفت آموزش قوی ترین ابزار در شکل گیری نگرشهای اجتماعی جهت مبارزه با فساد، به شمار می رود. در تصدیق نقش آموزش در مبارزه با فساد، "موسسه راهبردی ملی مبارزه با فساد لهستان"^۱ بر لزوم افزایش استانداردهای کیفیت در دبیرستانها و مراکز تحصیلات عالی تاکید نموده است... و چنین تأکیدی به دلیل اجرای سیاستهایی است که هدف آن افزایش نقش نظام آموزش ملی برای ارائه آموزشهای ضد فساد و آگاه سازی مردم در جهت مبارزه با فساد می باشد.^۲

در کشور کره جنوبی، حمایت دولت از نهادهای جامعه مدنی در مورد فعالیتهای مبارزه با فساد شامل کمکهای مالی نیز می گردد. این کشور همکاری خود با جامعه مدنی را با آموزش ضد فساد در مدارس عمومی به مرحله اجرا گذاشته است: این دولت بعد از یک پژوهش به این نتیجه رسید که در میان نسل جوان، آگاهی کمی در مورد اثرات فساد وجود دارد. در این راستا، موسسات تحقیقاتی غیردولتی یک برنامه آموزشی را در مورد مبارزه با فساد، مسایل مربوط به حکمرانی و اخلاق را جهت آموزش آغاز نمودند. آموزش این برنامه به کودکان و جوانان در مدارس عمومی نشان دهنده همکاری وزارت آموزش این کشور با جامعه مدنی می باشد. همکاریهای مشابهی مابین جامعه مدنی و دولت در کشور مالزی نیز اتفاق افتاده است.

کشورهای دیگر از قبیل جزایر فیجی، قزاقستان و فیلیپین رویکردهای مشابهی را از قبیل تشویق معلمان جهت تعلیم دانش آموزان به رعایت مسایل مربوط به اخلاق را در سطوح مدارس و تحصیلات عالی اعمال نموده اند. در چهارچوب "برنامه صداقت و امانت داری کشور مالزی"^۳، که براساس یک نظر سنجی ملی در مورد میزان

^۱The National Strategy for Counteracting Corruption.

^۲The Open Government Initiative (OGI) project is implemented in Bulgaria by DPK Consulting with funding from the United States Agency for International Development (USAID) and covers activities related to institutional capacity building, prevention of corruption, enhancing the transparency and accountability, and reinforcing the rule of law, particularly in the areas of public sector auditing and public procurement. OGI supports the efforts of civil society to enlist broader public participation in the fight against corruption and encourages cooperation with state institutions, the media, and the private sector. Since the outset of the project, there have been three calls for proposals for anti-corruption projects with fourteen projects of civic organizations implemented in 2003 and 2004.

^۳Malaysia's National Integrity Plan

درک مردم از فساد، در ژانویه ۲۰۰۳ تکمیل گردیده بود، دولت "موسسه صداقت و پاکدستی مالزی" را تاسیس نمود. هدف این موسسه افزایش آگاهی مردم در مورد فساد و نیاز به افزایش شفافیت در حوزه خدمات عمومی می باشد. در کشور کره جنوبی و فیلیپین چنین نقشی را به نهادهای ضد فساد و یا ادره بازرسی که شکایت مردم از نهادهای دولتی را پی گیری می نماید، تفویض نموده اند.

علاوه بر پروژه های یاد شده در نظامهای آموزشی، که هدف آن القای اخلاق و پاکدستی و نگرشهای از این قبیل می باشد، از کودکی آغاز می گردد؛ در این وادی کشورهای دیگری هستند که خود را درگیر برنامه های جامع تری در مورد مبارزه با فساد، نموده اند، به طوری که کل شهروندان را مورد هدف گذاری خود قرار داده است. بعنوان نمونه، نهادهای ضد فساد هنگ کنگ، چین و کره جنوبی مبارزه ی رسانه ای به خصوصی را جهت مبارزه با فساد آغاز نموده اند. قزاقستان نیز "شاخص های سطح فساد" را منتشر می نماید تا مردم قادر باشند که مناطق، شعب^۲ و و بخشهای مربوطه را با هنجارهای اخلاقی خود مقایسه نمایند. در آن واحد، این پروژه موجد، انگیزه برای "نهادهای هدف"^۳ و شعب نهادهای عمومی می باشد تا رفتار و نگرش خود را (در مورد فساد) تغییر نمایند. اندونزی چنین مبارزاتی را به همراه ائتلافی از بازیگران غیردولتی، از قبیل، نمایندگان از بخش خصوصی، و نمایندگان از جامعه مدنی بین المللی علیه فساد به سرانجام رسانیده است. چنین اقداماتی از سوی اندونزی به این دلیل می باشد که که فهم مبارزه با فساد و حمایت از این مبارزه را برای شهروندان خود تسهیل نماید و اصلاحات مربوط به حکمرانی^۴ را در دولت خود انجام دهد. پروژه های مختلفی در این منطقه از قبیل؛ انتشار اطلاعات، بروشورها، کتابها و پخش مبارزات ضد فساد از طریق رایو و تلویزیون، شروع گردیده است.

۳- " نظارت ، نکته سنجی عمومی "^۵ و دسترسی به اطلاعات:

سومین نقش کلیدی که مردم و جامعه مدنی در مبارزه با فساد بازی می نمایند، این است که با نکته سنجی، بر بازیگران دولتی و نهادهای عمومی نظارت نمایند و در نهایت آنها را به پاسخگویی وادار نمایند. این نظارت و

^۱ Corruption Level Indices

^۲ Branches

^۳ Targeted Institution

^۴ - مولفه های مربوط به حکمرانی خوب مولفه ها یی هستند که مهمترین آنها به این شرح می باشند: شفافیت (Transparency)، مسئولیت (Responsibility)، پاسخگویی (Accountability) مشارکت (participation)، حاکمیت قانون (The Rule Of Law)، انعطاف پذیری (Flexibility) و کارایی و اثر بخشی (Effective and Efficient).

^۵ Public Scrutiny

نکته سنجی "ابزاری توانمند"^۱ برای جلوگیری از فساد می باشد و یک مکمل کلیدی برای اجرای قوانین و اثر گذاری نهادها قانونی می باشد. دوپیش شرط برای تحقق نظارت مردم و جامعه مدنی بر دولت و بخش عمومی، جهت مبارزه با فساد وجود دارد: یکی آزادی بیان^۲ و دیگری دسترسی به اطلاعات مربوطه - اگر چه این پیش شرطها در برخی کشورها به طور کافی حالت اجرایی به خود نگرفته اند و حتی در برخی کشورهای دیگر، تحقق این دو عامل مهم ابر مانده است و با کم و کاستی های فراوانی مواجه است. در زیر این دو پیش شرط به تفصیل مورد بررسی قرار می گیرد:

۳-۱. نکته سنجی عمومی، نظارت و آزادی بیان (در مورد مبارزه با فساد):

در حقیقت، بازیگران جامعه مدنی در صورت به رسمیت شناختن نقش آنها در مبارزه با فساد، سهم به سزایی در "تحقیق و تفحص"^۳ از دولت و فعالان بازرگانی و بازداشتن آنها از ارتکاب به فساد را بر عهده دارند. ارتقای این نقش اجتناب ناپذیر جامعه مدنی جهت مبارزه با فساد، هنوز در بین رهبران سیاسی برخی از کشور مورد استفاده و بهره برداری قرار نگرفته است. اگر چه در مطالب عنوان شده، مثالهایی از فیلیپین، یکی از کشورهایی که جامعه مدنی جهت نظارت بر دولت مورد استفاده قرار گرفته است، مبین این می باشد که مزایای زیادی از این نظارت و نکته نظر سنجی مردم این کشور، جهت مبارزه با فساد به دست آمده است.

رسانه ها از بازیگران بسیار مهم غیر دولتی جهت بازرسی دقیق و یا همان تفحص مطبوعاتی از فعالیت نهادهای دولتی و عمومی می باشد. امکان دارد که با پایش^۴ و نظارت این مطبوعات از دولت، شخصیتهای سیاسی و "بخش بازرگانی"^۵ نیز نقش نظارتی مهم خود را ایفا نمایند و تحقیق و تفحص در مورد مبارزه با فساد را شروع نمایند و اجازه بدهند که فساد کشف گردد. گزارش رسانه ها در مورد فساد کمک زیادی به آموزش عمومی خواهد نمود. گزارشهای صریح و بی پرده نیازمند آزادی و استقلال مطبوعات و دسترسی به اطلاعات می باشد. در برخی از کشورها در حال توسعه و توسعه یافته، این پیش شرطها باعث موفقیت مبارزه علیه فساد گردیده است. بعنوان مثال یکی از مهمترین کمکهایی که جامعه مدنی در مبارزه با فساد در کشور بلغارستان انجام داده

^۱ Powerful Means

^۲ Free discussion

^۳ Monitoring and Investigating

^۴ Screening

^۵ business sector

است، قراردادان فساد در لیست بالاترین نگرانی های عمومی است. همچنین جامعه مدنی در این کشور به ابزاری برای افزایش فعالیتهای دولت بر علیه فساد بدل گردید و فشار زیادی را برای اصلاحات کلیدی مورد نظر، به دولت اعمال نموده است.^۱

۳-۲. دسترسی به اطاعات :

اگر اطاعات ابزار قدرت است در آن صورت دسترسی شهروندان و جامعه مدنی به اطاعات موجب توانمند شدن جامعه مدنی در نظارت دقیق بر عملکرد دولت می گردد. یک پیش شرط بسیار مهم برای قادر سازی شهروندان برای برای نظارت و موشکافی در مورد نهادهای عمومی، دولت، احزاب سیاسی و سیاستمداران منتخب، حق بنیادین دسترسی به اطاعات می باشد. اگر چه در حال حاضر فقط تعدادی از کشورها چنین اصلاحاتی را اعمال نموده اند اما بارها و به کرات توسط بازیگران جامعه مدنی اعمال و مورد حمایت قرار گرفته است. امروزه در خیلی از کشورها مخالفت و بی میلی با آزادی دسترسی به اطاعات، به طور گسترده ای توسط نهادهای امنیتی دولتی با توسل به محرمانه بودن توجیه می گردد؛ و یا به بهانه هایی اینچنین، از استقرار این حق بنیادین جلوگیری به عمل می آورند.

گسترش دسترسی همگانی به اطاعات آگاهی عمومی را در موارد زیر افزایش خواهد داد:

الف- حقوق شهروندان،

ب- اهداف برنامه های کاری، بودجه ها و شاخص های عملکرد دولت؛

ج- فرایند طرح ریزی و تصمیم گیری دولت

هدف از گسترش دسترسی همگانی به اطاعات افزایش آگاهی عمومی و شفاف سازی در مورد وظایف و عملکرد حکومت با هدف پاسخگو تر نمودن تمام ساختارهای آن اعم از سه قوه مجریه، قضاییه و مقننه می باشد. بر اساس پژوهش "سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه"^۲ هر چه میزان دسترسی به اطاعات بیشتر باشد مبارزه با فساد دارای اثر گذاری بیشتری است. در حقیقت شفاف سازی برای اطمینان از اعتبار فرایند نظارت بسیار مهم

^۱ Anti corruption Reforms in Bulgaria, civil society against corruption, center for the study of democracy, 2005, p.105.

^۲ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, Fighting Corruption What Role For CIVIL Society? The Experience of The OECD, 2003, p13 .

می باشد. همچنین دسترسی به اطلاعات یک نیاز ضروری برای اجازه به نهادهای جامعه مدنی جهت "همکاریهای مستند"^۱ جهت مبارزه با فساد می باشد.

هنگامی که حکومت عملکرد خود را در معرض دید جامعه قرار دهد، شهروندان اطلاعات لازم را برای حفظ و اجرای حقوق اساسی یشان خواهند داشت. این شفافیت ابزاری ارزشمند برای کاستن از میزان فساد می باشد.^۲ به طور کلی دسترسی به اطلاعات فرا تر از جریان عادی انتشار مدارک می باشد؛ همچنین نظارت موثر مستلزم این است که دولت و نهادهای عمومی به محض درخواست شهروندان و جامعه مدنی؛ پرونده های مورد نظر جهت بررسی دقیق آنها در معرض دسترس آنها قرار گیرد. دولتها و و قانونگذاران در گذشته در این مورد با محافظه کاری و احتیاط عمل نموده اند و برخی از آنها هنوز این سیاست خود را ادامه می دهند و شهروندان خود را از برخورداری از این حق، که اغلب در قانون اساسی تضمین گردیده است محروم می نمایند. اگر چه در حال حاضر تعداد بیشتری از دولتها متوجه گردیده اند که دسترسی شهروندان و جامعه مدنی به اطلاعات بخشی از وظایف آنها است و در حال حاضر اجازه دسترسی به برخی اطلاعات و پرونده ها که در گذشته بعنوان اطلاعات محرمانه تلقی می گردیدند، صادر گردیده است.

بازیابی اعتماد در موسسات عمومی و خصوصی با دسترسی به اطلاعات امکان پذیر خواهد بود. دسترسی آزاد به اطلاعات اثرگذاری بسیار زیادی در ارتقای شفافیت دارد و شاید مهمترین سلاح در مبارزه با فساد باشد. تنها با به دسترسی به اطلاعات و شفافیت بیشتر در هر بخشی از جامعه، چه محلی و چه دولتی، جامعه مدنی با همراهی دولت و بخش خصوصی، می تواند فساد را افشا نماید و از بازتولید آن جلوگیری نماید.^۳ شاید اغراق نباشد که اگر این همکاری نباشد مبارزه با فساد راه به جایی نخواهد برد. نحوه دسترسی به اطلاعات به شرح زیر است:

۳-۲-۱. انتشار روزمره اطلاعات :

در برخی از کشورها از قبیل هنگ کنگ، چین، کره جنوبی، مالزی، فیلیپین و سنگاپور، جهت دسترسی آسان، سریع، ارزان و مستقیم عمومی به اطلاعات موجود در تعداد زیادی از اسناد و مدارک، از فناوری اطاعات به

^۱ Documented Contributions

^۲ فرج پور، مجید، فقر، فساد و تبعیض، موانع توسعه در ایران، تهران، موسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۸۳، ص ۴۱۶

^۳ Peter Eigen, 2002, Measuring and combating corruption, The Journal of Policy Reform, , Vol. 5(4), pp. 187-201.

ویژه اینترنت، استفاده می گردد. چنین اطلاعاتی شامل گزارشهای بازرسی، اسناد بودجه و "مواد قانونی"^۱ می گردد. وسعت و قلمروی چنین اطلاعات عمومی در کشورهای مختلف به طور قابل توجهی با هم تمایز دارد و این تمایز بستگی سیاستهای نهادهای حکومتی دارد. اگر چه "شرکتهای با مالکیت دولتی"^۲ در مفهوم موسع بخشی از نهادهای حکومتی می باشند، معمولاً اطلاعات مربوط به خود را منتشر نمی نمایند. اما کشور قزاقستان یکی از معدود استثنایایی است که در نظر دارد گزارهای سالیانه شرکتهای دولتی را در آینده منتشر نماید.^۳

۳-۲-۲. دسترسی به پرونده ها به محض درخواست:

در گذشته ای نه چندان دور، در خیلی از کشورها، فرهنگ خدمات عمومی از محرمانه بودن اطلاعات طرفداری می نمود. اما امروزه در کشورهای به خصوصی بر این نگرش تاکید می گردد و به طور کلی امنیت کشورها بعنوان توجیه و دلیل در این زمینه مطرح می گردد. این کشورها در مورد دسترسی شهروندان به اطلاعات، مقاومت شدیدی از خود نشان می دهند، اگر چه معمولاً قانون اساسی آنها حق بنیادین دسترسی به اطلاعات را به رسمیت شناخته باشد. با این حال، در نتیجه فشار جامعه مدنی، کشورهای بیشتری (استرالیا، هند، ژاپن، کره، پاکستان، جزایر فیجی، اندونزی) قانون دسترسی به اطلاعات را مورد تصویب قرار داده اند.^۴

۴-۱-۴. ابزراهای قانونی دسترسی به اطلاعات برای شهروندان

اگر چه قوانین اساسی مربوطه در اکثر کشورها شبیه به هم می باشد اما متون قانونی حاکم بر دسترسی به اطلاعات به طور گستردهای با هم متفاوت می باشد. در برخی کشورها فقدان قانونگذاری مناسب و شفاف از اعمال و اجرای قانونی این حق جلوگیری می نماید. بعنوان مثال، دادگاه عالی فیلیپین در راستای مقابله با این معضل، حکمی را مبنی بر دسترسی به اطلاعات صادر نمود تا اینکه قانون دسترسی به اطلاعات به تصویب رسید.

^۱ Legal material

^۲ state-owned enterprises (SOEs).

^۳ ADB/ The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, Active Public Involvement in the Fight against Corruption, chapter 3, P. 58.

^۴ قانون دسترسی به اطلاعات در کشور جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۸ تصویب گردیده است اما هنوز آیین نامه های آن مورد تصویب قرار نگرفته است. در صورتی که براساس قانون وزارت فرهنگ باید ظرف سه ماه از تصویب قانون نسبت به تهیه آیین نامه های مربوط به این قانون اقدام می نمود.

۵- قلمرو و محدود آزادی اطلاعات

کشورهای که قانون دسترسی به اطلاعات را تصویب نموده اند تا اندازه بسیار زیادی از لحاظ دسترسی به اطلاعات با هم متفاوت می باشند. با وجود اینکه چنین قانونی شیوی موثری را برای دسترسی به اطلاعات فراهم نموده است، اما سه فاکتور اساسی در آن مشهود است:

۱- حیطه استثنائات، ممانعت و موارد محرمانه جهت دسترسی به اطلاعات^۱؛

۲- وجود آیین دادرسی و مجازات مستقل^۲؛

۳- ملزومات دیگر جهت دسترسی شهروندان به اطلاعات، مانند هزینه مربوطه^۳؛

معمولاً قوانین تنظیم کننده آزادی اطلاعات، بعنوان یک "قاعده جهانی"^۴ دسترسی به پرونده ها و اطلاعات را نهادینه می نماید، که متعاقباً بعضی از موانع و استثنائات، این دسترسی را محدود می نماید. موانع معمولاً به تمام بدنه دولت مربوط می گردد که ماهیت اطلاعات مستثنی شده از دسترسی عمومی و یا موضوع مربوطه به آن را مشخص نمی نمایند. استنهاها از این قبیل در قانون کشورهای از قبیل بنگلادش، هند و پاکستان، که تمام اطلاعات نظامی و نیروهای پلیس، از قبیل بودجه و امور مالی از قانون دسترسی به اطلاعات مستثنی کرده است. در مقابل چنین محدودیتی، قوانین و مقررات ژاپن فقط از افشای اطلاعات به خصوصی که ممکن است امنیت ملی و حوزه های مرتبط با آن را آسیب برساند، استثنا قایل گردیده است. در ژاپن اگر سند خاصی حاوی اطلاعات طبقه بندی شده باشد، آن قسمتی از سند که محرمانه نیست باید در معرض دسترسی قرار بگیرد.

علاوه بر نگرانی‌های مربوط به امنیت ملی، قوانین اغلب ممکن است شرکتهای دولتی را در زمینه‌هایی که منافع مشروعشان و اطلاعات محرمانه باید محافظت گردد، از قانون دسترسی به اطلاعات معاف می نماید. قوانین سری حیطه دسترسی به اطلاعات را محدود می نماید. در حقیقت در این در این منطقه، دیدگاه‌های متمایل به تصویب قوانین سری به همان اندازه دیدگاه‌های تصویب قوانین دسترسی به اطلاعات قدرتمند می باشد. بعنوان مثال اندونزی، مالزی، سنگاپور قوانینی اینچنینی را تصویب نموده اند و یا در حال تصویب آن هستند.

علاوه بر اعمال محدودیتهای قانونی برای دسترسی به اطلاعات، عبارات مبهم در قوانین، راههای گریزی زیادی برای دولت و نهادهای دولتی جهت محدود سازی دسترسی به اطلاعات فراهم می نماید. این بدین معنی است که

^۱The scope of exceptions, exclusions and secrecy laws;

^۲The existence of independent appeal procedures and penalties;

^۳ Requirements imposed on the requesting citizen, such as fees.

^۴ Global Rule

در بعضی مواقع، دسترسی به اطلاعات مربوط به فساد، بر اساس اصل محرمانه بودن^۱ و یا حفظ حریم خصوصی افراد ممنوع می‌گردد.^۲ در هند، عنوان محرمانه بر روی یک سند آن را از نظارت و دسترسی عمومی معاف می‌نماید، و این موضوع نیز مهم نیست که محتوای آن در حقیقت محرمانه بودنش را توجه می‌کند یا نه. تعدادی از موانع دیگر از قبیل هزینه های دسترسی به اطلاعات و ضعف در امور مربوط به بایگانی محدودیتهایی را در دسترسی آزاد به اطلاعات وارد نموده است. بعنوان مثال در ژاپن هزینه دسترسی به اطلاعات، در فیلپین بایگانی ضعیف ممکن است دسترسی به اطلاعات را با محدودیتهایی مواجه نماید.

با توجه به اعمال نظرات شخصی و در برخی موارد قوانین غیرشفاف نیاز به آیین تجدید نظر خواهی، اعمال شیوه های جبران خسارت و ... در قوانین دسترسی به اطلاعات امری ضروری است. این نظام تجدید نظر خواهی یا قضایی است و یا اداری. در بعضی اوقات هر دو شیوه ذکر شده وجود خواهند داشت.^۳ در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات جمهوری اسلامی ایران کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پیش بینی گردیده است. بر خلاف آیین دادرسی دادگاه هارسیدگی دیوانی و اداری^۴، کمیسیونهای اطلاعاتی و یا مراجع شکایت از

^۱National Secrecy

۲- ماده ۱۳ و ۱۴ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات جمهوری اسلامی ایران - "ماده ۱۳ در صورتی که درخواست متقاضی به اسناد و اطلاعات طبقه بندی شده (اسرار دولتی) مربوط باشد مؤسسات عمومی باید از در اختیار قرار دادن آنها امتناع کنند. دسترسی به اطلاعات طبقه بندی شده تابع قوانین و مقررات خاص خود خواهد بود. ماده ۱۴- چنانچه اطلاعات درخواست شده مربوط به حریم خصوصی اشخاص باشد و یا در زمره اطلاعاتی باشد که با نقض احکام مربوط به حریم خصوصی تحصیل شده است، درخواست دسترسی باید رد شود".

۳- ماده ۱۸- به منظور حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی که خدمات عمومی ارائه می دهند، تدوین برنامه های اجرایی لازم در عرصه اطلاع رسانی، نظارت کلی بر حسن اجراء، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگسازی، ارشاد و ارائه نظرات مشورتی، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به دستور رئیس جمهور با ترکیب زیر تشکیل می شود:

- الف - وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی (رئیس کمیسیون) .
- ب - وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات یا معاون ذی ربط .
- ج - وزیر اطلاعات یا معاون ذی ربط .
- د - وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح یا معاون ذی ربط .
- هـ - رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور یا معاون ذی ربط .
- و - رئیس دیوان عدالت اداری .
- ز - رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی .
- ح - دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات کشور .

^۲Tribunals

دولت، معمولاً فرایند دادرسی ارزن و سریعی را پیش بینی می نمایند. اگر چه کارایی این مراکز دادرسی جهت دسترسی به اطلاعات تا میزان زیادی به استقلال و اختیارات تفویضی به این مراکز و شخص تفیض کننده بستگی دارد.

۶- شیوه های مشارکت مردم و جامعه مدنی در مبارزه با فساد:

۶-۱. شیوه مشارکت مردم

اعمال کنترل و نظارت بر مدیران، مسؤولان، حاکمان و کارگزاران دولت- از سوی مردم به صورت مستقیم و غیرمستقیم- در همه حال ضروری است، چرا که قدرت فساد می آورد و ممکن است باعث انحراف حتی افرادی شود که در ابتدا قابل اعتماد و درستکار بودند.^۱ اعمال نظارت به طور غیرمستقیم از سوی نمایندگان واقعی مردم صورت می پذیرد اما اعمال نظارت مستقیم مردم به طور مستقیم می تواند حداقل از طریق اصل هشتم قانون اساسی محقق گردد در این اصل از قانون اساسی مقرر گردیده است که "در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت". بنابراین مردم چه به صورت شخصی و چه به صورت متشکل می توانند دولت مردان فاسد و اشخاص حقیقی و حقوقی فاسد را بر اساس حقی که قانون اساسی در اصل هشتم مقرر نموده است از انجام فساد نهی نمایند. همچنین چنین حقی در حال حاضر در ماده ۱۰ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد تصریح گردیده است و نقش جامعه مدنی جهت مبارزه با فساد در این ماده به رسمیت شناخته شده است. در این ماده تصریح گردیده است: "وزارت کشور موظف است تمهیدات لازم را درباره توسعه و تقویت سازمانهای مردم نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد و سنجش شاخصهای فساد با رعایت مصالح نظام و در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط فراهم آورد و گزارش سالانه آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید". بنابراین با استناد به قوانین مختلفی مردم و جوامع مدنی می توانند در مبارزه با فساد شرکت نمایند و هیچ محدودیتی حداقل از لحاظ هنجاری وجود ندارد و صرفاً از لحاظ رفتاری و ساختاری تاکنون اقدام خاصی در زمینه نهادهای مردم نهاد جهت مبارزه با فساد صورت نگرفته است. بنا بر این مشارکت مردم و جامعه مدنی در زمینه های مبارزه با فساد از سوی کسانی که با ریاکاری و به صورت مکارانه مبادرت به سوء استفاده از قدرت خود در جهت منافع شخصی می نمایند و به نوعی مرتکب فساد سیاسی و اقتصادی می گردند مانع بزرگی تلقی

۱ خسروی، علیرضا، هفته نامه جام، شماره ۲۹۶ قابل دسترسی در www.farsnews.com/newstext.php

می‌گردد، اما در حال حاضر سازو کاری قانونی برای مردم و در نهایت جوامع مردم نهاد فراهم گردیده است تا مردم بتوانند استفاده از پروسه اثر گذار بر اساس حاکمیت قانون در امر بسیار مهم مبارزه با فساد شرکت نمایند. شیوه مشارکت مردم می‌تواند به شرح زیر صورت پذیرد:

۶-۱-۱. شیوه مشارکت مردم در مبارزه با فساد از طریق رسانه های اجتماعی

رسانه های جمعی این امکان را برای مردم فراهم می‌نماید که نگرانی های خود را در مورد فساد بیان نمایند و به اطلاعات در مورد فساد صورت گرفته دسترسی پیدا نمایند. در نهایت رسانه های جمعی باعث تحلیل سیستم فساد و موجب تقویت مشارکت مردم در مبارزه با فساد می‌گردد.

۶-۱-۲. ایجاد کمیته مبارزه با فساد: از طریق جمع آوری امضا و موارد دیگر و ارسال آن برای نماینده گان خود در مجلس و یا مراکز مرتبط در قوای سه گانه.

۶-۱-۳. تاسیس نهادهای مبارزه با فساد

همانگونه که عنوان گردید در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته نقش جوامع مدنی و مردم در مبارزه با فساد از اثر گذاری بسیار زیادی را داشته است. بعنوان نمونه در کشور کره جنوبی امروزه نهاد مدنی "PSPD" از اثر گذاری بسیار زیادی را در مبارزه با فساد در نهادهای خصوصی، عمومی و حتی دولتی برعهده داشته است و نهاد شهروندان نگران برای استقرار حکمرانی خوب ابرا^۳ در کشور فیلیپین، توانسته است با فساد از گونه های متفاوت در بخشهای دولتی و خصوصی با همراه نمودن افکار عمومی مبارزه نماید.

۶-۲-انواع جامعه مدنی و شیوه مشارکت جامعه مدنی در مبارزه با فساد:

در ابتدا بهتر است جامعه مدنی را به ۲ دسته به شرح زیر تقسیم نمایم:

۱- جامعه مدنی عام: تمام نهادهای غیر دولتی که نماینده صنف خود می‌باشند.

^۱ People's Solidarity for Participatory Democracy.

^۲ Citizens' Coalition for Economic Justice.

^۳ The Concerned Citizens of Abra for Good Government (CCAGG), a citizens' group in a remote province of the Philippines that carries out on-the-spot checks on infrastructure projects to ensure that government money is used for its intended purpose. Monitoring of government projects began following the rapid decay of several bridges and roads that seemed to go. Nowhere. (<http://www.transparency.org>).

۲- جامعه مدنی خاص: جامعه مدنی است که صرفاً هدف آن مبارزه با فساد می باشد و با نامهایی مانند " دیده بان فساد" و ... تشکیل می گردد. همان گونه که عنوان گردید این گونه تشکلهای مردم نهاد اثر گذاری بسیاری را در مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته بر عهده داشته اند که در این مقاله نقش اثر گذار این گونه از نهادهای مردم نهاد بیشتر مورد توجه می باشد. شیوه مشارکت جامعه مدنی در مبارزه با فساد می تواند شامل موارد ذکر شده در زیر خلاصه گردد

۱- حضور نهادهای میانجی و به طور کلی جامعه مدنی به عنوان ناظران و تصمیم سازان در مبارزه با فساد. ۲- مبارزه با فساد از طریق تفحص مطبوعاتی؛

۳- فعالیت نهادهای مدنی در حوزه های فرهنگ سازی و فرهنگی؛

۴- مبارزه با فساد در همکاری با دولت؛

۵- مشارکت در قانون گذاری در مبارزه با فساد؛^۱

در مبارزه با فساد، جامعه مدنی می تواند از طریق مکانیزم های مختلفی مشارکت کند که عمدتاً حول محور نظارت، آگاهی بخشی و مطالبه گری می چرخد. این نقش ها شامل موارد زیر است:

- افزایش شفافیت و آگاهی عمومی: افشای اطلاعات، روشنگری در مورد مصادیق فساد و آموزش شهروندان،
- نظارت مستقیم و گزارش دهی: رصد فعالیت های دولت و بخش خصوصی، گردآوری مدارک و گزارش موارد فساد به نهادهای ناظر،
- ایجاد فشار اجتماعی و سیاسی: سازمان دهی کمپین ها، ارائه مطالبات اصلاحی و وادار کردن نهادهای حکومتی به پاسخگویی
- مشارکت تخصصی و مشاوره: ارائه راهکارهای کارشناسی و مشارکت در فرآیند تدوین قوانین و سیاست های ضد فساد.

تجربه کشورهایمانند فیلیپین نشان می دهد نهادهای تخصصی جامعه مدنی (مانند نهادهای نظارت بر خریدهای دولتی یا شبکه های شفافیت) می توانند در کاهش فساد بسیار مؤثر باشند و فضای امن برای

^۱ مانند تدوین و تصویب قانون دسترسی به اطلاعات در کشورهایی از قبیل اندونزی، ژاپن، کره تا حد زیادی در نتیجه فداکاری جامعه مدنی بوده است.

فعالیت این نهادها وابسته است. در غیاب این بسترها، ظرفیت جامعه مدنی برای مقابله با فساد به شدت محدود می‌شود.

نتیجه گیری و ارائه پیشنهادات:

الف - نتیجه گیری:

نتیجه گیری

بررسی نقش نهادهای غیردولتی در مبارزه با فساد نشان می‌دهد که این نهادها به‌عنوان یکی از ارکان اصلی جامعه مدنی، ظرفیت قابل توجهی در ارتقای شفافیت، افزایش پاسخگویی و تقویت سلامت اداری دارند. یافته‌های این پژوهش بر اساس پرسش‌های مطرح‌شده در مقدمه حاکی از آن است که مبارزه مؤثر با فساد تنها در صورتی امکان‌پذیر است که علاوه بر اقدامات دولت، سازوکارهای مشارکت مردمی و فعالیت‌های نهادهای غیردولتی نیز به‌صورت جدی مورد توجه قرار گیرد. در واقع، تجربه‌های مختلف حکمرانی در جهان نشان می‌دهد که هرچه نقش جامعه مدنی و نهادهای غیردولتی در نظارت عمومی و مطالبه‌گری تقویت شود، احتمال بروز فساد کاهش یافته و شفافیت در نظام اداری افزایش می‌یابد.

در پاسخ به پرسش نخست مبنی بر نقش نهادهای غیردولتی در مبارزه با فساد و ارتقای شفافیت در نظام حکمرانی، نتایج نشان می‌دهد که این نهادها از طریق سازوکارهایی مانند نظارت اجتماعی، افشای موارد فساد، آموزش عمومی، افزایش آگاهی شهروندان و تقویت فرهنگ پاسخگویی می‌توانند نقش مهمی در کاهش فساد ایفا کنند. نهادهای غیردولتی به دلیل ارتباط مستقیم با مردم و آشنایی با مسائل و مشکلات اجتماعی، قادرند اطلاعات و داده‌های ارزشمندی درباره عملکرد نهادهای عمومی گردآوری کنند و از طریق انتشار این اطلاعات، زمینه‌های افزایش شفافیت را فراهم سازند. علاوه بر این، این نهادها با ایجاد شبکه‌های اجتماعی و مدنی، مشارکت مردم در فرآیندهای نظارتی را افزایش داده و به نوعی مکمل نظام نظارت رسمی دولت محسوب می‌شوند.

در ارتباط با پرسش دوم، یعنی عوامل حقوقی و نهادی مؤثر بر میزان اثرگذاری نهادهای غیردولتی در مقابله با فساد، می‌توان گفت که وجود چارچوب‌های قانونی مناسب، یکی از مهم‌ترین پیش‌شرط‌های موفقیت این نهادها است. قوانین و مقرراتی که فعالیت آزاد و مستقل نهادهای غیردولتی را تضمین کند، امکان دسترسی آنان به اطلاعات عمومی را فراهم سازد و از مشارکت آنها در فرآیندهای تصمیم‌گیری حمایت نماید، نقش اساسی در افزایش کارآمدی این نهادها دارد. همچنین اراده سیاسی دولت برای تعامل با جامعه مدنی و پذیرش نقش نظارتی

آن نیز از عوامل مهم در این زمینه به شمار می‌آید. در واقع، هرچه فضای سیاسی و حقوقی کشور برای فعالیت نهادهای مدنی بازتر و شفاف‌تر باشد، این نهادها بهتر می‌توانند وظیفه خود را در مبارزه با فساد انجام دهند. پرسش سوم پژوهش به سازوکارهایی می‌پردازد که نهادهای غیردولتی از طریق آن‌ها می‌توانند پاسخگویی دولت را افزایش دهند. نتایج نشان می‌دهد که این نهادها از ابزارهای مختلفی مانند مطالبه‌گری اجتماعی، گزارش‌دهی عمومی، پژوهش‌های مستقل، فعالیت‌های رسانه‌ای، آموزش شهروندان و مشارکت در سیاست‌گذاری‌های عمومی استفاده می‌کنند. یکی از مهم‌ترین کارکردهای نهادهای غیردولتی، ایجاد فرهنگ شفافیت و مسئولیت‌پذیری در جامعه است. زمانی که شهروندان نسبت به حقوق خود آگاه باشند و از طریق نهادهای مدنی بتوانند مطالبات خود را مطرح کنند، نهادهای دولتی نیز ناگزیر به پاسخگویی و اصلاح عملکرد خود خواهند شد. علاوه بر این، نهادهای غیردولتی می‌توانند با همکاری رسانه‌ها و نهادهای علمی، اطلاعات دقیق و تحلیل‌های کارشناسی درباره پدیده فساد ارائه دهند و از این طریق زمینه‌های اصلاح ساختارهای اداری و اقتصادی را فراهم سازند.

در پاسخ به پرسش چهارم، یعنی چگونگی تأثیر تقویت نهادهای غیردولتی بر استقرار حکمرانی خوب و کاهش فساد، می‌توان گفت که توسعه و توانمندسازی این نهادها نقش مهمی در ارتقای کیفیت حکمرانی دارد. حکمرانی خوب مبتنی بر اصولی همچون شفافیت، پاسخگویی، مشارکت عمومی، حاکمیت قانون و کارآمدی نهادها است. نهادهای غیردولتی با تقویت مشارکت اجتماعی و نظارت عمومی می‌توانند به تحقق این اصول کمک کنند. از سوی دیگر، حضور فعال این نهادها در فرآیندهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری موجب می‌شود که منافع و مطالبات عمومی بهتر در نظر گرفته شود و احتمال شکل‌گیری فساد در ساختارهای اداری کاهش یابد.

با این حال، باید توجه داشت که نقش‌آفرینی مؤثر نهادهای غیردولتی در مبارزه با فساد نیازمند فراهم شدن بسترهای لازم در سطح ساختارهای حقوقی، سیاسی و اجتماعی است. از جمله مهم‌ترین این بسترها می‌توان به تضمین آزادی بیان، دسترسی آزاد به اطلاعات، حمایت قانونی از فعالیت‌های مدنی، تقویت فرهنگ مشارکت اجتماعی و ارتقای سرمایه اجتماعی اشاره کرد. بدون وجود این شرایط، فعالیت نهادهای غیردولتی با محدودیت‌هایی مواجه خواهد شد و توانایی آنها در مقابله با فساد کاهش می‌یابد.

ب- ارائه پیشنهادات:

بر این اساس، برای تقویت نقش مشارکت مردم و جامعه مدنی در مبارزه با فساد، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱- اصلاح محیط حکمرانی و تقویت چارچوب‌های حقوقی: تضمین استقلال و امنیت فعالیت نهادهای مدنی، تصویب و اجرای قوانین حمایت از افشاگران فساد، و الزام نهادهای دولتی به انتشار فعال اطلاعات و افزایش شفافیت در فرآیندهای تصمیم‌گیری و اداری.

۲- تقویت ظرفیت درونی نهادهای جامعه مدنی: ارتقای سطح تخصص، آموزش حرفه‌ای، شفافیت مالی و پاسخگویی درونی در نهادهای مدنی به منظور افزایش اعتماد عمومی و جلوگیری از بروز فساد در درون این نهادها.

۳- توسعه ابزارهای مشارکت شهروندی: حمایت از ایجاد سامانه‌های گزارش‌دهی مردمی، بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و پلتفرم‌های دیجیتال برای نظارت عمومی و تقویت پاسخگویی اجتماعی.

۴- گسترش آموزش و فرهنگ‌سازی عمومی: طراحی برنامه‌های آموزشی برای افزایش آگاهی شهروندان نسبت به پیامدهای فساد و راه‌های مقابله با آن، و تقویت فرهنگ مطالبه‌گری و مسئولیت‌پذیری اجتماعی.

۵- تقویت همکاری میان دولت، رسانه‌ها و نهادهای مدنی: ایجاد سازوکارهای نهادی برای تعامل سازنده میان دولت، سازمان‌های مردم‌نهاد، رسانه‌ها و مراکز علمی به منظور شناسایی و پیشگیری از فساد.

۶- حمایت از پژوهش‌ها و ابتکارات ضد فساد: توسعه مطالعات علمی و پژوهشی در حوزه مبارزه با فساد و استفاده از نتایج این پژوهش‌ها در سیاست‌گذاری‌های عمومی.

فهرست منابع

الف- فهرست منابع فارسی

- ۱- خسروی، علیرضا، هفته‌نامه جام، شماره ۲۹۶ قابل دسترسی در تارنمای: www.farsnews.com/newstext.php
- ۲- فرج پور، مجید، فقر، فساد و تبعیض، موانع توسعه در ایران، تهران، موسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۸۳،
- ۳- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحیه ۱۳۶۸.
- ۴- قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۷/۸
- ۵- قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب مجمع تشخیص مصلحت، مورخه ۱۳۸۷/۷/۲۰.
- ۶- قانون دسترسی شهروندان به اطلاعات مجمع تشخیص مصلحت، مورخه، ۱۳۸۸/۱۱/۴

- ۷-همدمی خطیه سرا، ابوالفضل، فساد مالی علل، زمینه ها و راهبردهای مبارزه با آن، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، انتشارات فردوس .
- ۸-وینای بارگاو و امیل بلون گیتا، چالش فساد در آسیا، تهران، نشر زمان نو، ۱۳۸۹ .
- ۹-زارعی، دکتر محمد حسین، حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، مجله تحقیقات حقوقی شماره ۴۰، ص. ۱۷۲.
- ۱۰- فرانسس فکویاما، سرمایه اجتماعی و جامعه مدنی، مترجم افشین خاکباز و حسن پویان. تهران، انتشارات شیرازه، ۱۳۸۹
- ۱۱-روزنامه شرق شماره ۱۷۱۴، تاریخ ۹۲/۲/۳.
- ۱۲-ریعی، علی، گفت و گو پیرامون جامعه شناسی فساد، هفته نامه آسمان، قابل دسترسی در تارنمای:
<http://www.khabaronline.ir/detail/240201/Economy/macroeconomics>
- ۱۳-منتی نژاد، صادق، جایگاه مبارزه با فساد مالی در قوانین و مقررات و نقش و وظیفه دستگاههای نظارتی نظام در مبارزه مذکور، قابل دسترسی در تارنمای:
<http://www.dadsetani.ir/Portals/dadsetani.ir/PaperAttch/616.htm>
- ۱۴-مرکزالمیری، احمد، با نظارت دکتر محمد حسین زارعی، حاکمیت قانون مفاهیم مبانی و برداشتها، تهران، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.

ب- فهرست منابع انگلیسی

- 1- Active Public Involvement ,Public Scrutiny and Access to Information, ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific,p,49-60,available at, www.oecd.org/
- 2-Anti-Corruption Policies In Asia and Pacific available at <http://www.oecd.org>.
- 5- Center for the study of democracy,2005 ,Anti corruption Reforms in Bulgaria, civil society against corruption.
- 3-ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific ,Active Public Involvement in the Fight against Corruption, chapter3, available at [www. OECD](http://www.oecd.org).
- 4-Azerbaijan Partnership For Transparency (APT), 2013,Project Engineering Civil Society In The Anti-Corruption Work, Publication by Transparency Azerbaijan , july
- 5- Burger, Ethan S.; Holland, Mary S., Why the Private Sector Is Likely to Lead the Next Stage in the Global Fight against Corruption, available at,
<http://heionline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/frdint30&div=10&id=&page=>.
- 6-Economic development institute of the world bank,1999. curbing corruption, toward a model for building national integrity,edited by Rich Staphenhurst, Sahr J. Kpundeh.
- 7-Edward Fokuoh Ampratwum Fitzwilliam, The fight against corruption and its implications for development in developing and transition economies, College, University of Cambridge, Cambridge, UK, Journal of Money Laundering Control,2011.
- 8-Global Trends in NGO law, 2009-2013 . on-line quarterly journal by Center for Non-profit Law, www.icnl.org ,-(a global increase in laws and statues limiting free

NGO and civil society activity).

9- Huguette Labelle, A Speech about The Role of Civil Society in the Fight Against Corruption, 15 February 2012, available at:

http://www.transparency.org/news/speech/the_role_of_civil_society_in_the_fight_against_corruption

11-Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) ,2003, Fighting Corruption What Role For CIVIL Society? The Experience of The

10- Peter Eigen, 2002, Measuring and combating corruption ,The Journal of Policy Reform, , Vol. 5(4), pp. 187-201 .

12-Quotation by Lisa Jordan, Ford Foundation from Visualizing Civil Society through Mapping NGOs, May 2007, by Mai-Lan Ha, Christy Helbing, Tomoko Inagaki, Rahul Lahoti, of the School of International and Public Affairs at Columbia University, for The Institute for a New Reflection on Governance, <http://sipa.columbia.edu>.

13-The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2013. This work is published on the responsibility of the Secretary-General of the OECD.

14- The United Nations Office ON Drugs And Crime, United Nations Convention against Corruption, 2004 ,New York.

15-The UN Convention against Corruption (UNCAC), 2003, signed in Mérida, Mexico, on December 9.

16-Jooyoung Kim , Joongi Kim, Shareholder Activism in Korea: A Review of How PSPD Has Used Legal Measures to Strengthen Korean Corporate Governance, Journal of Korean Law, Vol. 1, No. 1, 2001 ,available at, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=289397.

ج-فهرست سایتها

1-<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption>

2-United Nations Economic and Social Commission, What is Good Governance?, available at www.unescap.org.

3-Clean gov biz, Civil society empowerment ,This work is published on the responsibility of the Secretary-General of the OECD, 2013 ,available at www.cleangovbiz.org .

4-<http://www.khabaronline.ir>

5-<http://www.transparency.org/country/#IRN>

6-www.unescap.org/pdd.(Accountability cannot be enforced without transparency and the rule of law).

7-www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.

8-<https://www.newtactics.org/conversation/empowering-citizens-fight-corruption>.

9-<https://www.newtactics.org/conversation/empowering-citizens-fight-corruption>