

دانش ارزنگار

۳۷

مقالات علمی

نواوری های قانون آیین دادرسی کیفری ناظر بر رسیدگی به جرایم فاسد کارکنان دولت
علی احمدي

بررسی مقایسه ای حمایت های قانونی از افشاگران فساد در کشورهای منتخب و
جمهوری اسلامی ایران
آیت باقری

کندوکاوی در روش های برآورد ارتشاء و افتلاس
دکتر محمدجواد مق شناس

بایگاه قانونی، بنیاد و ساختار اداره حقوقی قوه قضائیه
مهران زالی پور مداب

نمونه اولویت گذاری و موضوع یابی موزه های هدف در طراحی و اجرای برنامه های نظارت و بازرسی
(به منظور تزییر وضع موجود)
دکتر میبب الله فتامی اردکانی

نقش نهادهای آمبودزمانی در دولت باز
آمنه کاشانی مومد

بررسی اثرات بهبود اندازه دولت و کیفیت نهادی بر مسن جریان امور اقتصادی
دکتر اصغر مبارک

فصلنامه دانش ارزیابی

سال دهم؛ شماره ۳۷؛ پاییز ۱۳۹۷

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: ناصر سراج

سر دبیر: ابراهیم شاهرخیان

هیأت تحریریه:

دکتر مقصود امیری، دکتر محمد باقری کمار علیا، دکتر علیرضا دیهیم، دکتر مهدی سبحانی نژاد،

دکتر سید محمدرضا سید نورانی، دکتر محمد غفاری فرد، دکتر حسین غلامی، دکتر حسین قلجی،

دکتر سیدحسن قوامی، دکتر حمیدرضا ملک محمدی، دکتر نوروز هاشم‌زهی

تلفن: ۶۱۳۶۲۱۳۵-۶۱۳۶۲۳۰۷

bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

مدیر اجرایی: آمنه کاشانی موحد

ویراستار و صفحه آرا: هدی غنیمی

ویراستار انگلیسی: محمود مهدوی فر

انتشارات: نشر علوم اجتماعی

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۵۰۰۰۰ ریال

نشانی: تهران: خیابان آیت الله طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور،

طبقه ششم، دفتر فصلنامه دانش ارزیابی

فصلنامه دانش ارزیابی به استناد مجوز شماره ۹۰/۲۵۳۹۵ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

منتشر می‌شود.

مطالب مطرح شده در مقالات موضع سازمان بازرسی نبوده و نظر نویسندگان آن‌ها می‌باشد و صحت

مطالب به عهده نویسندگان خواهد بود.

فهرست

نوآوری‌های قانون آیین دادرسی کیفری ناظر بر رسیدگی به جرایم خاص کارکنان دولت ۷

علی احمدی

بررسی مقایسه‌ای حمایت‌های قانونی از افشاگران فساد در کشورهای منتخب و جمهوری اسلامی ایران ۲۹

آیت باقری

کندوکاوی در روش‌های برآورد ارتشاء و اختلاس ۴۷

دکتر محمدجواد حق‌شناس

جایگاه قانونی، بنیاد و ساختار اداره حقوقی قوه قضائیه ۶۳

مهران زالی پور مداب

نحوه اولویت‌گذاری و موضوع‌یابی حوزه‌های هدف در طراحی و اجرای برنامه‌های نظارت و بازرسی ۸۷

دکتر حبیب‌الله فتاحی اردکانی

نقش نهادهای آمبودسمانی در دولت باز ۹۷

آمنه کاشانی موحد

بررسی اثرات بهبود اندازه دولت و کیفیت نهادی بر حسن جریان امور اقتصادی ۱۳۳

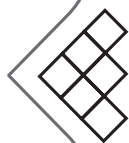
دکتر اصغر مبارک

به نام آن که جان را فکرت آموخت

در شماره جدید از فصلنامه تخصصی دانش ارزیابی، کوشیده‌ایم ضمن استمرار حفظ تنوع در مطالب، نقطه تمرکز تأکید خود را بر مباحث کلان‌تر، از جمله دولت قرار دهیم. از آنجایی که واژه فساد در نگاه‌های مرسوم جهانی در عصر حاضر، به سوءاستفاده از مناصب یا مقام‌های دولتی برای کسب منافع شخصی، اطلاق می‌شود، لذا گنجاندن عنصر دولت در بحث‌های مرتبط با فساد، بی‌راه نخواهد بود. از این رو، گاه به شکل صریح به بررسی جرایم کارکنان دولت می‌پردازیم و از تمهیدات قانونی مقابله با آن سخن می‌گوییم، گاه ساختارها را به آزمون می‌کشیم و زمانی هم از مباحث جدیدتر در کار دولت از جمله دولت باز و تقویت ابتکارات مقابله با فساد با توجه به این پدیده، بحث می‌نماییم. امید تهیه‌کنندگان و نویسندگان این مجموعه تخصصی این است که عرصه‌ای را برای تضارب آرا و همچنین ارائه تجارب منطقه‌ای و جهانی در کار مقابله با فساد در حوزه‌های نظری مبتنی بر یافته‌های عملی، فراهم آورند و در اجرای این تمهید، از تلاش‌های همکاران، خوانندگان و علاقه‌مندان به مباحث ضدفساد که محصول اندیشه و عمل خویش را در قالبی مقاله‌ای عرضه می‌نمایند، استقبال می‌نمایند تا راهگشای فعالان این عرصه باشند.

به مننه و کرمه
ناصر سراج

مقالات علميا



نوآوری های قانون آیین دادرسی کیفری ناظر بر رسیدگی به جرایم خاص کارکنان دولت علی احمدی^۱

چکیده

جرایم خاص کارکنان دولت جرایمی است که تحقق آن‌ها از سوی افراد غیر کارمند متصور نیست و به اعتبار وظایف شغلی و اداری مرتکب پیش‌بینی شده است؛ رسیدگی به جرایم کارکنان دولت که پیشینه‌ای طولانی در حقوق ایران دارد، از حیث صلاحیت با توجه به سمت و مسئولیت کارمند دولت، ناظر بر لایحه مربوط به تشکیل دیوان کیفر کارکنان دولت و طرز تعقیب مأموران دولتی در محل خدمت مصوب سال ۱۳۳۴ حالات متفاوتی دارد. در خصوص این صلاحیت خاص با توجه به تدوین قانون آیین دادرسی کیفری سال ۱۳۹۲ و اصلاحات آن در سال ۱۳۹۴، گرچه برخی موارد مشخص گردیده، لیکن ابهام‌هایی مطرح است که گاه تشتت نظریات حقوقی را به دنبال دارد. به نظر می‌رسد این صلاحیت خاص اعم از آن است که ارتکاب جرم قبل از احراز سمت باشد یا بعد از آن. به هر حال اگر رسیدگی به جرم در زمان تصدی کارمند باشد، این صلاحیت خاص اعمال می‌شود. همچنین است وقتی که جرم در زمان تصدی آن شغل ارتکاب یافته باشد و رسیدگی به آن پس از منفسک شدن کارمند صورت گیرد. این نوشتار به بررسی ابهامات موجود در این نوع صلاحیت و ارائه پاسخ‌هایی مقرون به قوانین و مقررات مربوط با عنوان نوآوری‌های قانون آیین دادرسی کیفری ناظر بر رسیدگی به جرایم برخی مقامات دولتی می‌پردازد.

کلیدواژگان: صلاحیت، جرم، مقامات دولتی، دیوان کیفر، دادگاه کیفری، آیین دادرسی کیفری

مقدمه

دادرسی کیفری از آن جهت که با نظم و امنیت جامعه، آزادی، شرافت، حیثیت و حتی حیات افراد سروکار دارد، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و اگر مرتکب، کارمند دولت باشد این اهمیت دوچندان می‌شود، زیرا اجرای عدالت کیفری در مورد کارکنان دولت نسبت به سایر افراد جامعه به مراتب سخت‌تر است، چون در افراد عادی، منفصل کردن مرتکب از شغل خود به‌عنوان جزئی از مجازات اصلی پیش‌بینی نشده است، اما کارمندی که مرتکب جرم می‌شود در نخستین مرحله شغل خود را از دست می‌دهد و اگر هم محرومیت و انفصال از شغل جزو مجازات تعزیری او پیش‌بینی نشده باشد، از طرف هیئت رسیدگی به تخلفات اداری، به‌طور موقت یا دائم از شغل خود برکنار می‌شود؛ بنابراین رسیدگی به جرایم کارکنان دولت از اهمیت خاصی برخوردار است. دیوان کیفر کارکنان دولت به‌موجب قانون تشکیل دیوان کیفر مصوب ۱۳۳۴ به‌منظور رسیدگی به جرایم کارکنان دولت نظیر اختلاس، تصرف غیرقانونی، کلاهبرداری، رشاء و ارتشاء تشکیل گردید. همچنین دیوان فوق صلاحیت رسیدگی به کلیه جرایم معاونان و مدیران کل وزارتخانه‌ها و معاونان نخست‌وزیر و مدیران کل نخست‌وزیری و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و سفرا و رؤسای دانشکده‌ها و دانشگاه‌ها و مؤسسات عالی علمی، استادان و فرمانداران و رؤسا و مستشاران و دادستان دیوان محاسبات و دارندگان پایه‌های قضایی را نیز بر عهده داشت؛ لیکن در سال ۱۳۷۳ با تصویب آیین‌نامه اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب صلاحیت رسیدگی به جرایم کارکنان دولت به دادگاه‌های عمومی جزایی محول گردیده و به‌موجب بند الف ماده ۴ قانون فوق، مراجع قضایی برای رسیدگی در این زمینه صلاحیت ذاتی عام کسب نموده‌اند، درنهایت اینکه مستند به مفاد ماده ۳۰۷ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ و اصلاحات سال ۱۳۹۴، رسیدگی به اتهامات رؤسای قوای سه‌گانه و معاونان و مشاوران آنان، رئیس و اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، اعضای شورای نگهبان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و خبرگان رهبری، وزیران و معاونان وزیران، دارندگان پایه قضایی، رئیس و دادستان دیوان محاسبات، سفیران، استانداران، فرمانداران مراکز استان و جرایم عمومی افسران نظامی و انتظامی از درجه سرتیپ و بالاتر و یا دارای درجه سرتیپ دومی شاغل در محل‌های سرلشکری و یا فرماندهی تیپ مستقل، مدیران کل اطلاعات استان‌ها، حسب مورد، در صلاحیت دادگاه‌های کیفری تهران است، مگر آنکه رسیدگی به این جرایم به‌موجب قوانین خاص در صلاحیت مراجع دیگری باشد.

مبحث اول - صلاحیت مراجع کیفری

صلاحیت در لغت به معنای صالح، شایسته و درخور بودن است (عمید، ۱۳۸۱: ۱۳۶۵). در تعریف اصطلاحی صلاحیت می‌توان گفت: «صلاحیت کیفری عبارت است از شایستگی و اختیاری که به‌موجب قانون به مراجع جزایی، برای رسیدگی به امور کیفری، واگذار شده است» (آخوندی، ۱۳۷۴: ۲۷۱). بنابراین قاضی رسیدگی‌کننده به پرونده اعم از قاضی دادسرا و دادگاه قبل از شروع به رسیدگی،

ابتدا باید صلاحیت خود (اعم از صلاحیت شخص خود یا مرجع قضایی) را احراز کند تا بتواند وارد رسیدگی شود. در امور کیفری حقوقدانان، بر مبنای نوع و اهمیت بزه ارتكابی، محل وقوع جرم و موقعیت اجتماعی بزهکار، صلاحیت را به سه نوع تقسیم کرده‌اند: الف) صلاحیت ذاتی؛ ب) صلاحیت محلی؛ ج) صلاحیت شخصی (آخوندی، ۱۳۷۴: ۲۷۱). از نظر تئوری‌های آیین دادرسی کیفری به عقیده عده‌ای از صاحب‌نظران حقوق جزا، نوع جرم، نخستین و ساده‌ترین ضابطه برای تعیین صلاحیت مراجع کیفری است؛ با این توضیح که رسیدگی به انواع جرایم با توجه به صنف دادگاه، نوع و درجه دادگاه مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. صلاحیت هر یک از دادگاه‌های مذکور در هر یک از انواع سه‌گانه جرایم، صلاحیت ذاتی نامیده می‌شود. در ایران نیز رسیدگی ابتدایی به جرایم ممکن است در صلاحیت دادگاه عمومی، انقلاب، کیفری استان یا نظامی باشد. به این ترتیب بعد از اینکه معلوم شد که مثلاً برای رسیدگی به جرم کلاهبرداری، مرجع صالح از لحاظ صدق، یک مرجع کیفری، از لحاظ نوع، یک مرجع عمومی و از لحاظ درجه، مرجع رسیدگی بدوی است، نوبت به تعیین این نکته می‌رسد که از میان مراجع کیفری عمومی بدوی و موجود در کشور کدام یک صلاحیت رسیدگی به اتهام مورد نظر را دارد؟ (خالقی، ۱۳۸۸: ۲۲۷) پاسخ به این سؤال بیان‌کننده صلاحیت محلی می‌باشد. پس نوع دیگری از صلاحیت که همراه با صلاحیت ذاتی مجموعاً تعیین‌کننده صلاحیت مرجع رسیدگی‌کننده است، صلاحیت محلی نام دارد که از آن به صلاحیت نسبی هم یاد می‌شود. صلاحیتی را که با توجه به محل ارتكاب جرم و بر مبنای اعتبار محل استقرار مرجع (حوزه) قضایی و بر مبنای قلمرو مکانی تعیین گردد صلاحیت محلی گویند (جوانمرد، ۱۳۸۸: ۲۲۳).

ملاک در تعیین صلاحیت ذاتی در امور کیفری عبارت از نوع اتهام و یا نوع جرم ارتكابی با تعبیر نوع اتهام یا جرم ارتكابی در امور کیفری خواهد بود. یکی از معیارهای مرتبط با صلاحیت ذاتی توجه به معیار شخصیت مرتکب جرم است. بر همین اساس قانون‌گذار در ماده ۳۰۷ قانون آیین دادرسی کیفری با در نظر گرفتن شخصیت مرتکبین جرم مبادرت به تعیین صلاحیت ذاتی و محلی به نحو توأمان نموده است. گرچه از حیث صلاحیت محلی (مکانی) دادگاه صالح، دادگاه مکان و محل وقوع جرم است، لیکن در خصوص برخی جرایم کارکنان دولت، بحث صلاحیت شخصی مکانی مطرح می‌باشد. البته معیار صلاحیت محلی است لیکن در مواد ۳۰۷ و ۳۰۸ قانون مذکور به معیار شخصی مکانی اشاره شده است.

نوع سوم، صلاحیت شخصی نام دارد و صلاحیت شخصی به اعتبار سمت اداری و اجتماعی و یا موقعیت خاص شخص مرتکب تعیین می‌گردد. مثل دادگاه ویژه روحانیت، در خصوص رسیدگی به جرایم روحانیون. معیار تشخیص صلاحیت شخصی، تاریخ وقوع جرم است؛ بنابراین استعفا، ترخیص، بازنشستگی و زوال سمت پس از ارتكاب جرم، تأثیری در صلاحیت دادگاه نخواهد داشت، در دادرسی تهران هم به اقتضای مقررات و قوانین خاص، دادرسی تخصصی کارکنان دولت وجود دارد

که مأمور رسیدگی به جرایم مأموران بلند پایه دولتی است لیکن در عمل دادسرای تخصصی دیگری هم در آن مستقر است چون دادسرای ویژه کارکنان دولت به غیر از رسیدگی به جرایم این گروه خاص از مأموران دولت عملاً به تمام جرایم که کارکنان دولت به نوعی در آن دخالت دارند رسیدگی می کنند.

مبحث دوم- جرایم خاص کارکنان دولت

«جرایم خاص کارکنان دولت» جرایمی هستند که در تحقق آن‌ها علاوه بر شرایط عمومی سایر جرایم، باید دو شرط دیگر نیز محقق شود؛ مرتکب کارمند دولت باشد و ارتکاب جرم به اعتبار وظیفه اداری وی صورت پذیرفته باشد. نکته قابل توجه این است که منظور از «کارمند دولت»^۱ فقط کارمندان قوه مجریه نیست، بلکه شامل کارمندان قوای سه گانه و تمامی دستگاه‌های اجرایی که از بودجه دولتی استفاده می کنند و مأموران به خدمات عمومی نیز می شود، همچنین منظور از کارمند، فقط کارمند رسمی نیست، بلکه اعم از کارمندان رسمی، پیمانی، رسمی آزمایشی و قراردادی است و کارکنان روزمزد را هم شامل می شود و نیز تفاوتی ندارد که کارمند دارای چه رژیم استخدامی باشد. به طور کلی قوانین آیین دادرسی کیفری ایران، از حیث فرآیند رسیدگی، تمایزی میان کارکنان دولت و سایر افراد قائل نمی شود و فرآیند رسیدگی برای همه به صورت یکسان و مشابه است هر چند این فرآیند تنها از دیدگاه صلاحیت دادگاه رسیدگی کننده می تواند در مورد بعضی از مقامات دولتی متفاوت باشد.

جرایم ارتكابی کارکنان دولت را می توان به پنج قسم تقسیم نمود (مهاجری، ۱۳۷۹: ۲۱):

۱- جرایمی که نوع و میزان مجازات در آن‌ها صرفاً به اعتبار ماهیت عمل مرتکب معین شده است، شخصیت اداری مرتکب تأثیری در نوع و میزان مجازات ندارد و مقام قضایی می تواند تمامی مرتکبان این جرایم را به طور یکسان مجازات کند، اعم از اینکه کارمند دولت باشند یا خیر. به عنوان مثال مواد ۵۱۳ تا ۵۱۷ قانون مجازات اسلامی در رابطه با مجازات کسانی است که به مقدسات مذهبی اهانت

۱- مستند به ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمند دستگاه اجرایی، فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیت دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می شود.

۲- ماده ۵۱۳ ق.م.ا: هر کس به مقدسات اسلام و یا هر یک از انبیاء عظام یا ائمه طاهرين (ع) یا حضرت صدیقه طاهره (س) اهانت نماید، اگر مشمول حکم ساب النبی باشد، اعدام می شود و در غیر این صورت به حبس از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد- ماده ۵۱۴ ق.م.ا: هر کس به حضرت امام خمینی، بنیانگذار جمهوری اسلامی رضوان الله علیه و مقام معظم رهبری به نحوی از انحاء اهانت نماید به حبس از شش ماه تا دو سال محکوم خواهد شد. ماده ۵۱۵ ق.م.ا: هر کس به جان رهبر و هر یک از رؤسای قوای سه گانه و مراجع بزرگ تقلید، سوء قصد نماید چنانچه محارب شناخته نشود به حبس از سه تا ده سال محکوم خواهد شد- ماده ۵۱۶ ق.م.ا: هر کس به جان رئیس کشور خارجی یا نماینده سیاسی آن در قلمرو ایران سوء قصد نماید به مجازات مذکور در ماده ۵۱۵ محکوم می شود مشروط به اینکه در آن کشور نیز نسبت به ایران معامله متقابل بشود والا اگر مجازات خفیف تر اعمال گردد به همان مجازات محکوم می شود - ماده ۵۱۷ ق.م.ا: هر کس علناً نسبت به رئیس کشور خارجی یا نماینده سیاسی آن که در قلمرو خاک ایران وارد شده است، توهین نماید به یک تا سه ماه حبس محکوم می شود مشروط به اینکه در آن کشور نیز در مورد مذکور نسبت به ایران معامله متقابل بشود. تبصره: اعمال مواد این فصل منوط به تقاضای دولت مربوط یا نماینده سیاسی آن دولت یا مطالبه مجنی علیه یا ولی او است و در صورت استرداد تقاضا تعقیب جزایی نیز موقوف خواهد شد.

کنند یا نسبت به مقامات داخلی یا مقامات سیاسی خارجی سوء قصد نمایند. قانون گذار در تمام این مواد از عبارت «هر کس» استفاده کرده است؛ یعنی هر کس مرتکب این جرم شود، این گونه مجازات خواهد شد، چه کارمند دولت باشد یا نباشد.

۲- جرایمی که شخصیت و موقعیت مرتکب در میزان مجازات مؤثر است اما این شخصیت، شخصیت اداری و شغلی مرتکب نیست، بلکه خویشاوندی و نوع ارتباط مرتکب با زیان دیده از جرم در میزان مجازات مؤثر است. در این نوع جرایم، نوع رابطه متهم با متضرر از جرم مدنظر قانون گذار بوده است و در زمان صدور حکم نیز تعیین مجازات، بدون در نظر گرفتن ارتباط و خویشاوندی مجرم با متضرر از جرم، امکان پذیر نیست. به عنوان مثال در ماده ۵۹۶ قانون مجازات اسلامی^۱ داشتن رابطه خویشاوندی مرتکب با متضرر از جرم، موجب تشدید مجازات است و در ماده ۵۵۳ و ۵۵۴ همان قانون، داشتن رابطه خویشاوندی مرتکب با یزه دیده، از حیث تخفیف مجازات است، چنانچه در تبصره ماده ۵۵۴ ق.م.ا مقرر شده است: «در موارد مذکور در ماده ۵۵۳ و این ماده در صورتی که مرتکب از اقارب درجه اول متهم باشد، مقدار مجازات در هر مورد از نصف حداکثر تعیین کرده بیشتر نخواهد بود» و نیز در تبصره ۳ ماده ۵۹۵ قانون مجازات اسلامی^۲ داشتن رابطه خویشاوندی بین مرتکب و یزه دیده موجب معافیت از کل مجازات شده است.

۳- جرایمی که ارتکاب آن‌ها از سوی کارمند دولت، موجب تشدید مجازات می شود؛ به عبارت دیگر موقعیت شغلی مرتکب و صرف کارمند بودن از حیث تشدید مجازات است اعم از اینکه جرم ارتکابی در راستای انجام وظیفه شغلی او باشد یا نباشد. به عنوان مثال: ماده ۱ قانون تشدید مجازات مرتکبان ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۵ آذر ۱۳۶۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام^۳، صرف کارمند بودن

۱- ماده ۵۹۶ ق.م.ا: هر کس با استفاده از ضعف نفس شخصی یا هوی و هوس او یا حوایج شخصی افراد غیر رشید به ضرر او نوشته یا سندی اعم از تجاری یا غیر تجاری از قبیل برات، سفته، چک، حواله، قبض و مفاسحساب و یا هر گونه نوشته ای که موجب التزام وی یا براثت ذمه گیرنده سند یا هر شخص دیگر می شود به هر نحو تحصیل نماید علاوه بر جبران خسارات مالی به حساب از شش ماه تا دو سال و از یک میلیون تا ده میلیون ریال جزای نقدی محکوم می شود و اگر مرتکب ولایت یا وصایت یا قیمومیت بر آن شخص داشته باشد، مجازات وی علاوه بر جبران خسارات مالی از سه تا هفت سال حبس خواهد بود.

۲- تبصره ۳ ماده ۵۹۵ ق.م.ا: هر گاه قرارداد مذکور بین پدر و فرزند یا زن و شوهر منعقد شود یا مسلمان از کافر ربا دریافت کند، مشمول مقررات این ماده نخواهد بود.

۳- ماده یک قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷/۹/۱۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام: هر کس از راه حيله و تقلب مردم را به وجود شرکت‌ها یا تجارتخانه‌ها یا کارخانه‌ها یا مؤسسات موهوم یا به داشتن اموال و اختیارات واهی فریب دهد یا به امور غیر واقع امیدوار نماید یا از حوادث و پیشامدهای غیر واقع بترساند و یا اسم و یا عنوان مجعول اختیار کند و به یکی از وسایل مذکور و یا وسایل تقلبی دیگر وجوه و یا اموال یا اسناد یا حوالجات یا قبوض یا مفاسحساب و امثال آن‌ها تحصیل کرده و از این راه مال دیگری را ببرد، کلاهبردار محسوب و علاوه بر رد اصل مال به صاحبش، به حبس از یک تا هفت سال و پرداخت جزای نقدی معادل مالی که اخذ کرده است محکوم می شود. در صورتی که شخص مرتکب برخلاف واقع عنوان یا سمت مأموریت از طرف سازمان‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت یا شرکت‌های دولتی یا شوراها یا شهرداری‌ها یا نهادهای انقلابی و به طور کلی قوای سه گانه و همچنین نیروهای مسلح

را موجب تشدید مجازات دانسته است و همچنین است ماده ۵۲۷ قانون مجازات اسلامی^۱ در خصوص جعل مدارک تحصیلی.

۴ - جرایمی که ارتکاب آن‌ها از سوی کارمند دولت، موجب تشدید مجازات می‌شود به شرطی که جرم ارتكابی در راستای انجام وظیفه شغلی او باشد. در غیر این صورت موجب تشدید نخواهد بود. به عنوان مثال در ماده ۵۳۲ ق.م.ا مقرر شده است که: هر یک از کارمندان و مسئولان دولتی که در اجرای وظیفه خود در احکام و تقریرات و نوشته‌ها و اسناد و سجلات و دفاتر و به جز آن‌ها از نوشته‌ها و اوراق رسمی تزویر کند اعم از اینکه امضا یا مهری را ساخته یا امضا یا مهر یا خطوط را تحریف کرده یا کلمه‌ای الحاق کند یا اسامی اشخاص را تغییر دهد، علاوه بر مجازات اداری و جبران خسارت وارده به حبس از یک تا پنج سال یا به پرداخت شش تا ۳۰ میلیون ریال جزای نقدی محکوم خواهد شد.

تفاوت ظریف بین جرایم گروه سوم و چهارم، آن است که در جرایم گروه سوم اصل مجازات برای افراد غیر کارمند مقرر شده است ولی کارمند بودن موجب تشدید مجازات است در حالی که در جرایم مربوط به گروه چهارم اصل مجازات، برای کارمند پیش‌بینی شده است لیکن اگر غیر کارمند مرتکب این جرایم شود موجب تخفیف مجازات خواهد بود.

۵ - جرایمی که تحقق آن‌ها از سوی افراد غیر کارمند متصور نیست یعنی این جرایم فقط برای محیط‌های اداری به اعتبار وظایف شغلی و اداری مرتکبان در قانون پیش‌بینی شده است و امکان وقوع آن‌ها از غیر کارمند منتفی است. این جرایم به عنوان جرایم خاص کارکنان دولت نام گرفته‌اند، مانند جرایم موضوع ماده ۵۹۸ ق.م.ا و جرایم اختلاس و ارتشاء.

مبحث سوم - صلاحیت دیوان کیفر کارکنان دولت

به منظور رسیدگی به جرایم خاص کارکنان دولت، برای نخستین بار قانون تشکیل و طرز رسیدگی دیوان جزای عمال دولت در ۲۰ دی ۱۳۰۷ تصویب شد و برابر این قانون دیوان کیفر کارکنان دولت به سه دسته از جرایم رسیدگی می‌کرد:

و نهادها و مؤسسات مأمور به خدمت عمومی اتخاذ کرده یا اینکه جرم با استفاده از تبلیغ عامه از طریق وسایل ارتباط جمعی از قبیل رادیو، تلویزیون، روزنامه و مجله یا نطق در مجامع و یا انتشار آگهی چاپی یا خطی صورت گرفته باشد یا مرتکب از کارکنان دولت یا مؤسسات و سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت یا شهرداری‌ها یا نهادهای انقلابی و یا به طور کلی از قوای سه گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمت عمومی باشد، علاوه بر رد اصل مال به صاحبش به حبس از دو تا ده سال و انفصال ابد از خدمات دولتی و پرداخت جزای نقدی معادل مالی که اخذ کرده است، محکوم می‌شود.

۱ - ماده ۵۲۷ ق.م.ا: هر کس مدارک اشتغال به تحصیل یا فارغ‌التحصیلی یا تأییدیه یا ریزنمرات تحصیلی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی داخل یا خارج از کشور یا ارزش نامه‌های تحصیلات خارجی را جعل کند یا با علم به جعلی بودن آن را مورد استفاده قرار دهد، علاوه بر جبران خسارت، به حبس از یک تا سه سال محکوم خواهد شد. در صورتی که مرتکب، یکی از کارکنان وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به دولت یا شهرداری‌ها یا نهادهای انقلاب اسلامی باشد یا به نحوی از انحاء در امر جعل یا استفاده از مدارک و اوراق جعلی شرکت داشته باشد به حداکثر مجازات محکوم می‌گردد.

دسته اول: کلیه جرایم معاونان و مدیران کل وزارتخانه‌ها و معاونان نخست‌وزیر و رؤسای دانشکده‌ها و دانشگاه‌ها و مؤسسات عالی علمی دیگر که از طرف دولت یا با کمک مستمر دولت اداره می‌شدند و استانداران و فرمانداران و رؤسای ادارات استان‌ها و شهرستان‌ها و شهرداران مراکز شهرستان‌ها و رؤسا و مدیران و اعضای هیئت‌مدیره و هیئت‌عامل شرکت‌ها و مؤسسات و مدیران سازمان‌ها و مؤسسات مأمور به خدمات عمومی و کفیل یا قائم‌مقام هر یک از مقامات مذکور و رؤسا و مستشاران و دادستان دیوان محاسبات و دارندگان پایه‌های قضایی که به‌سبب شغل و وظیفه مرتکب می‌شدند.

دسته دوم: جرایم اختلاس و تصرف غیرقانونی و ارتشاء و کلاهبرداری و جرایم موضوع ماده ۱۵۳ مکرر (ماده ۵۹۹ قانون مجازات اسلامی) و ماده ۱۵۷ قانون مجازات عمومی به‌سبب شغل و وظیفه سایر کارکنان سازمان‌ها و مؤسسات مذکور در دسته اول و کارمندان و شهرداری‌ها و شهرداران به‌جز مراکز شهرستان‌ها در صورتی که مبلغ رشوه از ۳۰/۰۰۰ ریال بیشتر می‌بود و نیز کلیه جرایم در حکم اختلاس یا تصرف غیرقانونی یا کلاهبرداری این اشخاص به همین نحو رسیدگی می‌شد.

دسته سوم: رشاء در صورتی که مرتشی یکی از اشخاص مذکور در دسته اول یا میزان رشوه بیشتر از ۵۰۰۰ ریال بود.

مبحث چهارم - صلاحیت دیوان کیفر پس از انقلاب اسلامی

با تصویب لایحه قانونی تشکیل دادگاه‌های عمومی مصوب ۱۳۵۸ و حذف مراجع اختصاصی از نظام قضایی، دیوان کیفر کارکنان دولت نیز از نظام قضایی و برابر تبصره یک ماده (۸) قانون مذکور، جرایمی که رسیدگی به آن در صلاحیت دیوان کیفر کارکنان بود در صلاحیت دادگاه‌های جزایی استان قرار گرفت و به کلیه جرایم استانداران و فرمانداران و دارندگان پایه‌های قضایی و نمایندگان مجلس شورای اسلامی در دادسرا و دادگاه جزایی تهران رسیدگی می‌شد. سپس با تصویب قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب در سال ۱۳۷۳ جرایم مذکور در سه دسته گفته‌شده (به‌استثنای دارندگان پایه‌های قضایی و استانداران و فرمانداران و نمایندگان مجلس شورای اسلامی) حسب مورد در دادگاه‌های عمومی و انقلاب مرکز استان رسیدگی می‌شد؛ و جرایم دارندگان پایه‌های قضایی و استانداران و فرمانداران و نمایندگان مجلس شورای اسلامی حسب مورد در دادگاه‌های عمومی یا انقلاب تهران مورد رسیدگی قرار می‌گرفت. متعاقب آن با توجه به تبصره ماده (۴) و تبصره یک ماده (۲۰) قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۱ و ماده (۱۴) آیین‌نامه اصلاحی مصوب ۱۳۸۱ باید گفت: جرایمی که رسیدگی به آن در صلاحیت دیوان کیفر کارکنان دولت قرار داشت (جرایم مذکور در سه دسته گفته‌شده) به‌استثنای جرایم ارتكابی از سوی مقامات مذکور در قسمت آخر تبصره ماده ۴ قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، حسب مورد در دادسرای شهرستان مرکز استان یا دادگاه کیفری استان یا دادگاه عمومی و انقلاب شهرستان مرکز استان تعقیب و رسیدگی شد. زیرا قانون‌گذار علاوه بر توجه به صلاحیت شخصی و اعتبار اداری

و شغلی و اجتماعی متهمین بر مبنای نوع جرم و اهمیت و شدت مجازات، به دادگاه کیفری استان صلاحیت رسیدگی اعطا کرد. برای نمونه جرمی که مجازات آن اعدام یا حبس ابد بود در دادگاه کیفری استان رسیدگی شد و از طرفی مطابق ماده ۱۴^۱ آیین‌نامه اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب به جز اتهامات مقامات موضوع تبصره ماده ۴^۲ قانون که تحقیقات مقدماتی و تعقیب و اقامه دعوا نسبت به آن‌ها منحصرأ توسط دادسرای تهران صورت می‌گیرد. تعقیب و اقامه دعوا نسبت به بقیه مقامات موضوع تبصره یک ماده ۸ لایحه قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب، یعنی اشخاص مذکور در ماده ۲ اصلاحی قانون دیوان کیفر (سه دسته گفته شده) توسط دادسرای شهرستان مرکز استان به عمل می‌آمد. از سوی دیگر، به موجب تبصره ۳ ماده ۳ قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۱^۳ پرونده‌هایی که موضوع آن‌ها جرایم مشمول حد زنا و لواط است و نیز جرایمی که مجازات قانونی آن‌ها فقط تا سه ماه حبس یا جزای نقدی تا یک میلیون (۱/۰۰۰/۰۰۰) ریال جزای نقدی بود، مستقیماً در دادگاه صالح اقامه شده و بدون کیفرخواست در دادگاه صالح رسیدگی می‌شد؛ که این دادگاه صالح حسب مورد می‌توانست دادگاه کیفری استان یا عمومی و یا انقلاب شهرستان مرکز استان باشد، از این رو به جز مقامات مذکور در قسمت آخر تبصره ۴ قانون اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۱ جرایمی که در صلاحیت دیوان کیفر کارکنان دولت بود حسب مورد در دادسرای انقلاب شهرستان مرکز استان یا بدون کیفرخواست مستقیماً در دادگاه کیفری استان و دادگاه عمومی و یا انقلاب شهرستان مرکز استان تعقیب می‌شد. البته باید توجه داشت در مواردی که رسیدگی به جرم ارتكابی به موجب قانون در صلاحیت سایر مراجع قضایی قرار گرفته موضوع در همان مرجع مطرح و رسیدگی می‌شد. از همین روست که قسمت آخر تبصره ماده (۴) قانون اصلاح قانون تشکیل

۱ - ماده (۱۴) آیین‌نامه اصلاحی: «به جز اتهام مقامات موضوع تبصره (۴) قانون که تحقیقات مقدماتی، تعقیب و اقامه دعوی نسبت به آن‌ها منحصرأ توسط دادسرای تهران صورت خواهد گرفت، تعقیب بقیه مقامات موضوع تبصره یک ماده (۸) لایحه قانونی تشکیل دادگاه‌های عمومی مصوب ۱۳۵۸/۱۰ شورای دادسرای شهرستان مرکز استان مربوط به عمل خواهد آمد.»

۲ - تبصره ماده (۴) قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب: «رسیدگی به جرایمی که مجازات قانونی آن‌ها قصاص عضو یا رجم یا صلب یا اعدام یا حبس ابد است و همچنین رسیدگی به جرایم مطبوعاتی و سیاسی به نحوی که در مواد بعدی ذکر می‌شود در دادگاه کیفری استان به عمل آمد. رسیدگی به کلیه اتهامات اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، وزرا و معاونین آن‌ها، معاونان و مشاوران، رؤسای سه قوه، سفرا، دادستان و رئیس دیوان محاسبات، دارندگان پایه قوه قضایی، استانداران، فرمانداران و جرایم عمومی افسران نظامی و انتظامی از درجه سرتیپ و بالاتر و مدیران کل اطلاعات استان‌ها در صلاحیت دادگاه کیفری استان سایر مراجع قضایی است...»

۳ - تبصره ۳ ماده (۳) - «پرونده‌های که موضوع آن‌ها جرایم مشمول حد زنا و لواط است. همچنین جرایمی که مجازات قانونی آنها فقط تا سه ماه حبس و یا جزای نقدی تا یک میلیون ریال می‌باشد و جرایم اطفال مستقیماً در دادگاه‌های مربوط مطرح می‌شود، مگر آنکه به تشخیص دادستان تخفیفات راجع به سایر جهات ضرورت داشته باشد.»

دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۱ مقرر داشت: «... به استثنای مواردی که در صلاحیت سایر مراجع قضایی است.» برای مثال: اگر یک روحانی که دارای سمت نمایندگی مجلس شورای اسلامی یا پایه قضایی است مرتکب جرمی شود، دادگاه کیفری استان تهران صالح به رسیدگی نبوده و دادگاه ویژه روحانیت به جرم او رسیدگی می‌نمود.

مبحث پنجم- صلاحیت رسیدگی به جرایم کارکنان دولت براساس قانون آیین دادرسی کیفری

مستند به مفاد ماده ۳۰۷ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ و اصلاحات سال ۱۳۹۴، رسیدگی به اتهامات رؤسای قوای سه گانه و معاونان و مشاوران آنان، رئیس و اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، اعضای شورای نگهبان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و خبرگان رهبری، وزیران و معاونان وزیران، دارندگان پایه قضایی، رئیس و دادستان دیوان محاسبات، سفیران، استانداران، فرمانداران مراکز استان و جرایم عمومی افسران نظامی و انتظامی از درجه سرتیپ و بالاتر و یا دارای درجه سرتیپ دومی شاغل در محل‌های سرلشکری و یا فرماندهی تیپ مستقل، مدیران کل اطلاعات استان‌ها، حسب مورد، در صلاحیت دادگاه‌های کیفری تهران است، مگر آنکه رسیدگی به این جرایم به موجب قوانین خاص در صلاحیت مراجع دیگری باشد.

مستفاد از همین قوانین و مقررات، رسیدگی به جرایم مدیران کل نهاد ریاست جمهوری، مدیران کل وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، رؤسای دانشکده‌ها و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی که از طرف دولت یا با کمک مستمر دولت اداره می‌شوند، رؤسای ادارات استان‌ها و شهرستان‌ها، شهرداران مراکز شهرستان‌ها، رؤسا، مدیران و اعضای هیئت‌مدیره و هیئت عامل شرکت‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت، رؤسا و مدیران سازمان‌ها و مؤسسات مملکتی، رؤسا و مدیران سازمان‌ها و مؤسسات مأمور به خدمات عمومی و کفیل یا قائم‌مقام هریک از مقامات مذکور و مستشاران دیوان محاسبات که به سبب شغل و انجام وظیفه مرتکب جرمی شوند در دادسرای شهرستان مرکز استان مربوط و دادگاه‌های جزایی همان مراکز رسیدگی خواهد شد.

علاوه بر موضوع یادشده، در ماده ۲۵ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ و اصلاحات سال ۱۳۹۴، به تشخیص رئیس قوه قضائیه، دادرهای تخصصی از قبیل دادسرای جرایم کارکنان دولت، جرایم امنیتی، جرایم مربوط به امور پزشکی و دارویی، رایانه‌ای، اقتصادی و حقوق شهروندی زیر نظر دادسرای شهرستان تشکیل می‌شود؛ و طبق بخشنامه شماره ۸۲/۲۰۱/۲۰ مورخ ۱۳۸۲/۲/۷ ریاست وقت قوه قضائیه، شرح وظایف دادسرای رسیدگی به جرایم کارکنان دولت به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به اتهامات مذکور در ذیل تبصره ماده ۴ قانون اصلاح تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، مصوب ۱۳۸۰؛

۲- رسیدگی به جرایم مربوط به کتاب و رسانه اعم از مطبوعات، سینما، تئاتر و اینترنت؛

۳- رسیدگی به جرایم ارتشاء و اختلاس کلیه کارکنان دولت و نیروهای مسلح از درجه سرگرد به بالا؛

۴- رسیدگی به جرایم شهرداران مناطق تهران و معاونین آنها؛

۵- رسیدگی به جرایم اتباع بیگانه به استثناء اتباع کشورهای افغانستان، هند پاکستان و بنگلادش.

مبحث ششم- مرجع صالح برای رسیدگی به جرایم رئیس جمهور، معاونان و وزیران

برابر اصل یک‌صد و چهارم قانون اساسی: «رسیدگی به اتهام رئیس جمهور و معاونان او و وزیران در مورد جرایم عادی با اطلاع مجلس شورای اسلامی در دادگاه عمومی دادگستری انجام می‌شود.» و نیز مطابق ماده (۱۹) قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲: «رسیدگی به اتهامات مربوط به تخلفات در رابطه با وظایف و اختیارات رئیس جمهور در صلاحیت دیوان عالی کشور است و در جرایم عادی از طریق دادگاه‌های عمومی دادگستری تهران و با اطلاع مجلس صورت می‌گیرد؛ و براساس تبصره ماده مذکور، در هر کدام از اتهامات نامبرده، رسیدگی مستقیماً به وسیله دادگاه انجام گرفته و دادسرا حق دخالت ندارد.»

اتهامات مربوط به تخلفات رئیس جمهور در رابطه با وظایف و اختیاراتش محدود به بند ۱۰ اصل صد و دهم قانون اساسی است که مقام رهبری با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم قانونی رئیس جمهور او را عزل می‌کند؛ اما در خصوص جرایم عادی او با توجه به قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۱ و تأسیس دوباره دادسرا و وجود دادگاه کیفری استان و رسیدگی به برخی از جرایم بدون انجام تحقیقات مقدماتی در دادسرا و موارد دیگر نقاط ابهامی وجود دارد:

اول اینکه مقنن مقصود خود را از جرایم عادی روشن نکرده است؛ آیا مقصود جرایمی است که هر فردی می‌تواند مرتکب آن شود مانند صدور چک پرداخت نشدنی یا رانندگی بدون پروانه و مانند این‌ها یا جرایمی که رئیس جمهور به اعتبار شغل و وظیفه‌اش ممکن است مرتکب گردد مانند تصرف غیرقانونی یا اخذ پورسانت و دیگر موارد؟ اداره کل حقوقی قوه قضائیه، طی نظریه شماره ۷/۶۰۰۴ مورخ ۱۳۶۲/۱۱/۲۶، در این خصوص چنین گفته است: «... و مراد از جرایم عادی مذکور در اصل یک‌صد و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جرایم غیرسیاسی و نظامی است و شامل جرایم عادی ارتکاب شده در حین انجام وظیفه یا به سبب آن‌هم می‌شود. در نتیجه، رسیدگی به جرایم عادی وزرا اعم از اینکه در حین و یا به سبب انجام وظیفه باشد یا نباشد با اطلاع مجلس در دادگاه‌های عمومی دادگستری انجام می‌شود» و شورای نگهبان در پاسخ به پرسش شورای عالی قضایی ضمن نظریه مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ آورده است: «مفاد اصل یک‌صد و چهارم قانون اساسی روشن است و نیازی به تفسیر ندارد و ارتکاب جرم در حین و یا به سبب انجام وظیفه وصف عادی بودن آن را از میان نمی‌برد و همان‌طور که در نظر مشورتی اداره حقوقی دادگستری آمده، رسیدگی به جرایم عادی (نه سیاسی،

نظامی، مطبوعاتی) ارتكابی رئیس جمهور، نخست وزیر و وزرا چه در حین یا به سبب انجام وظیفه باشد یا نباشد با اطلاع مجلس شورای اسلامی در دادگاه های عمومی دادگستری انجام می شود» (مهرپور، ۱۳۷۱: ۱۱۵). شایان ذکر است که: صدر ماده ۱۹ مقرر می دارد: «رسیدگی به اتهامات مربوط به تخلفات در رابطه با وظایف و اختیارات رئیس جمهوری در صلاحیت دیوان عالی کشور است...» ناظر به بند دهم از اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز می باشد که مقرر می دارد: عزل رئیس جمهوری با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی براساس اصل ۸۹ از اختیارات و وظایف رهبری است. منظور از جرم عادی رئیس جمهوری این است که: امکان وقوع آن از ناحیه هر فرد عادی در جامعه ممکن است و چنانچه این جرم از طرف رئیس جمهوری نیز سرزند به شرطی که در راستای انجام وظیفه اداری او نباشد، جرم عادی محسوب می شود، مانند ارتكاب جعل مدرک تحصیلی. همچنین ممکن است گفته شود که منظور، تمامی جرایم عمومی است اعم از اینکه در راستای انجام وظیفه اداری او باشد یا نباشد. در این فرض فقط جرایم خاص کارکنان دولت که امکان وقوع آن از ناحیه افراد غیر کارمند متصور نیست، می تواند مصداق جرم غیر عادی باشد، اما اداره حقوقی قوه قضائیه پاسخی غیر از آنچه ذکر شد، ارائه کرده است که صحیح به نظر می رسد. مطابق نظریه مشورتی شماره ۷/۶۰۰۴ مورخ ۱۳۶۲/۱۱/۲۶ اداره کل حقوقی قوه قضائیه، منظور از جرایم عادی، جرایم غیر سیاسی و نظامی است و شامل جرایم عادی در حین انجام وظیفه یا به سبب آن هم می شود، در نتیجه رسیدگی به جرایم عادی وزرا اعم از اینکه در حین یا به سبب انجام وظیفه باشد یا نباشد، با اطلاع مجلس در دادگاه های عمومی دادگستری (مجمع قضایی کارکنان دولت) صورت می گیرد.

دوم اینکه در حال حاضر رسیدگی بدوی در دادگستری به جرایم، حسب مورد در دادگاه عمومی یا انقلاب و یا کیفری به عمل می آید و با توجه به ظاهر ماده (۱۹) قانون پیش گفته و اصل یکصد و چهلم قانون اساسی، به اتهامات رئیس جمهور حسب مورد باید در این سه مرجع رسیدگی شود. اکنون این سؤال پیش می آید که چگونه رسیدگی به کلیه جرایم مشاوران رئیس جمهور یا فرمانداران که از حیث سلسله مراتب اداری پایین تر از رئیس جمهور قرار دارند باید در دادگاه کیفری استان در تهران رسیدگی شود، ولی در مورد رئیس جمهور حسب مورد دادگاه عمومی یا انقلاب یا کیفری استان و آن هم نه در تهران بلکه در حوزه قضایی محل وقوع جرم؟

سوم اینکه برابر تبصره ۳ قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۱ اصل بر انجام تحقیقات مقدماتی کلیه جرایم در دادسرا است، مگر در حدود مواردی که در این تبصره احصا شده و از طرفی برابر ماده (۱۹) قانون گفته شده، رسیدگی به اتهامات رئیس جمهور به طور مستقیم در دادگاه بدون دخالت دادسرا رسیدگی می شود. آیا با توجه به تأسیس دوباره نهاد دادسرا و تصویب مقررات مربوط در قالب قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه های عمومی و انقلاب تحقیقات مقدماتی

در مورد اتهامات وارد شده به رئیس جمهور در دادسرا صورت می‌گیرد؟ به نظر می‌رسد با توجه به اینکه قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات رئیس جمهور، قانون خاص بوده و در زمان تصویب با فرض وجود دادسرا این اختیار از دادسرا سلب شده و در حال حاضر نیز دادسرا دوباره تأسیس شده نمی‌توان پذیرفت که تحقیقات مقدماتی در مورد اتهام وارد شده به رئیس جمهور در دادسرا انجام می‌گیرد.

مبحث هفتم- مرجع صالح برای رسیدگی به جرایم استانداران، فرمانداران و قضات سراسر کشور

در حال حاضر به استناد مفاد ماده ۳۰۷ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ و اصلاحات سال ۱۳۹۴، رسیدگی به اتهامات رؤسای قوای سه گانه و معاونان و مشاوران آنان، رئیس و اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، اعضای شورای نگهبان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و خبرنگان رهبری، وزیران و معاونان وزیران، دارندگان پایه قضایی، رئیس و دادستان دیوان محاسبات، سفیران، استانداران، فرمانداران مراکز استان و جرایم عمومی افسران نظامی و انتظامی از درجه سرتیپ و بالاتر و یا دارای درجه سرتیپ دومی شاغل در محل‌های سرلشکری و یا فرماندهی تیپ مستقل، مدیران کل اطلاعات استان‌ها، حسب مورد، در صلاحیت دادگاه‌های کیفری تهران است، مگر آنکه رسیدگی به این جرایم به موجب قوانین خاص در صلاحیت مراجع دیگری باشد. همچنین براساس تبصره ۱ ماده مذکور، شمول این ماده بر دارندگان پایه قضایی و افسران نظامی و انتظامی در صورتی است که حسب مورد، در قوه قضائیه یا نیروهای مسلح انجام وظیفه کنند و به موجب تبصره ۲ ماده قانونی یادشده، رسیدگی به اتهامات افسران نظامی و انتظامی موضوع این ماده که در صلاحیت سازمان قضایی نیروهای مسلح می‌باشد، حسب مورد در صلاحیت دادگاه نظامی یک یا دو تهران است.

مبحث هشتم- مرجع صالح برای رسیدگی به جرایم سایر مقامات دولتی

به موجب قوانین سابق، جرایم سایر مقامات دولتی با توجه به سمت مقام دولتی در دادگاه کیفری استان تهران یا دادگاه عمومی کیفری مرکز استان محل وقوع جرم یا دادگاه کیفری محل وقوع جرم رسیدگی می‌شد، جرایم اختلاس و تصرف غیرقانونی و ارتشاء و کلاهبرداری و جرایم موضوع ماده ۱۵۳ مکرر انون مجازات عمومی و ماده ۱۵۷ قانون مجازات عمومی^۱ به سبب شغل و وظیفه سایر کارکنان سازمان‌ها

۱- ماده ۱۵۳ مکرر قانون مجازات عمومی نسخ و به جای آن ماده ۷۷ قانون تعزیرات تصویب شد و آن ماده نیز به وسیله ماده ۵۹۹ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ ملغی گردید. ماده ۵۹۹ ق.م.ا: هر شخصی عهده‌دار انجام معامله یا ساختن چیزی با نظارت در ساختن چیزی یا نظارت در ساختن یا امر به ساختن آن برای هر یک از ادارات و سازمان‌ها و مؤسسات مذکور در ماده ۵۹۸ بوده است، به واسطه تدلیس در معامله از جهت تعیین مقدار یا صفت یا قیمت بیش از حد متعارف در معامله یا تقلب در ساختن آن چیز نفعی برای خود یا دیگری تحصیل کند، علاوه بر جبران خسارات وارده به حبس از شش ماه تا پنج سال محکوم خواهد شد.

۲- ماده ۱۵۷ قانون مجازات عمومی نسخ و به جای آن ماده ۸۱ قانون تعزیرات، تصویب شد و آن ماده نیز با توجه به ماده ۶۰۳ ق.م.ا مصوب ۱۳۷۵ ملغی گردیده است. مطابق ماده ۶۰۳ ق.م.ا: هر یک از کارمندان و کارکنان و اشخاص عهده‌دار و وظیفه مدیریت و سرپرستی در وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌های مذکور در ماده ۵۹۸ که بالمباشره یا به واسطه در معاملات

و مؤسسه‌های فوق و کارمندان شهرداری‌ها و شهرداران غیرمراکز شهرستان‌ها در صورتی که مبلغ رشوه از پنج هزار ریال و مبلغ مورد اتهام در سایر جرایم (تصرف غیرقانونی، اختلاس و کلاهبرداری) از ۳۰ هزار ریال بیشتر باشد. تمامی جرایمی که به‌طور قانونی در حکم اختلاس یا تصرف غیرقانونی یا کلاهبرداری است مشمول این بند خواهد بود. رشاء در صورتی که مرتشی یکی از اشخاص مذکور در بند (الف) و یا میزان رشوه مشمول بند (ب) باشد، لیکن با تصویب قانون آیین دادرسی کیفری سال ۱۳۹۲ مستند به ماده ۳۰۸ آن رسیدگی به اتهامات مشاوران وزیران، بالاترین مقام سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسه‌های دولتی و نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی، مدیران کل، فرمانداران، مدیران مؤسسه‌ها، سازمان‌ها، ادارات دولتی و نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی استان‌ها و شهرستان‌ها، رؤسای دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی، شهرداران مراکز شهرستان‌ها و بخشداران، حسب مورد، در صلاحیت دادگاه‌های کیفری مرکز استان محل وقوع جرم است، مگر آنکه رسیدگی به این اتهامات به‌موجب قوانین خاص در صلاحیت مراجع دیگری باشد.

مبحث نهم - فروع مختلف رسیدگی به جرایم مقامات دولتی

۱- دادگاه صالح برای رسیدگی به جرایم سرپرستان استانداری و فرمانداری

با توجه به صراحت تبصره ماده ۸ لایحه قانونی تشکیل دادگاه‌های عمومی و تبصره ماده ۴ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۱ و خصوصیتی که در شخص استاندار و فرماندار وجود دارد، رسیدگی به جرایم سرپرستان استانداری و فرمانداری از شمول این تبصره‌ها خارج است و برابر مقررات باید به جرایم آنان در محل وقوع جرم رسیدگی شود. نظریه مشورتی شماره ۷/۶۰۴۷ مورخ ۱۳۷۲/۱۰/۱۵ اداره حقوقی قوه قضائیه^۱ نیز مؤید این نظر است.

۲- دادگاه صالح برای رسیدگی به جرایم قاچاق و مواد مخدر نمایندگان مجلس و استانداران

اگر مقامات مندرج در تبصره ماده ۴ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مانند استانداران، نمایندگان مجلس و مانند این‌ها مرتکب جرایم قاچاق و مواد مخدر شوند، با توجه به صدر ماده مذکور اگر مجازات ایشان اعدام باشد، در خصوص صلاحیت دادگاه انقلاب یا دادگاه کیفری استان برای

و مزایده‌ها و مناقصه‌ها و تشخیصات و امتیازات مربوط به دستگاه متبوع، تحت هر عنوانی اعم از کمیسیون یا حق‌الزحمه و حق‌العمل یا پاداش برای خود یا دیگری نفعی در داخل یا خارج کشور از طریق توافق یا تفاهم یا ترتیبات خاص یا سایر اشخاص یا نمایندگان و شعب آن‌ها منظور دارد یا بدون مأموریت از طرف دستگاه متبوعه بر عهده آن چیزی بخرد یا بسازد یا در موقع پرداخت وجوهی که حسب وظیفه به عهده او بوده یا تفریغ حسابی که باید به عمل آورد برای خود یا دیگری نفعی منظور دارد به تأدیه دو برابر وجوه و منافع حاصله از این طریق محکوم می‌شود و در صورتی که عمل وی موجب تغییر در مقدار یا کیفیت مورد معامله یا افزایش قیمت تمام‌شده آن گردد، به حبس از شش ماه تا پنج سال و یا مجازات نقدی از سه تا سی میلیون ریال نیز محکوم خواهد شد.

۱ - نظریه مشورتی شماره ۷/۶۰۴۷ - ۱۳۷۲/۱۰/۱۵ اداره حقوقی قوه قضائیه: با توجه به صراحت تبصره ذیل ماده ۸ لایحه قانونی تشکیل دادگاه‌های عمومی و خصوصیتی که در شخص استاندار و فرماندار وجود دارد، رسیدگی به جرایم سرپرستان استانداری و فرمانداری از شمول تبصره مذکور خارج است.

رسیدگی، در سنوات قبل مورد اختلاف نظر قضات بود؛ برخی معتقد بودند که با توجه به نص صریح صدر تبصره ماده ۴ رسیدگی به این جرایم در صلاحیت دادگاه کیفری استان بود و برخی دیگر عقیده داشتند که با توجه به قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب ۱۳۶۷/۰۸/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام که رسیدگی به جرایم قاچاق و مواد مخدر را در صلاحیت دادگاه انقلاب قرار داده است، باید این جرایم در دادگاه انقلاب رسیدگی شود، اما با توجه به رأی وحدت رویه شماره ۶۶۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۳۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور^۱ به نظر می‌رسد که صدر تبصره ماده ۴ که رسیدگی به جرایمی را که مجازات آن‌ها اعدام است، در صلاحیت دادگاه کیفری استان قرار داده است، منصرف از موارد صلاحیت ذاتی است؛ بنابراین به تمامی جرایم مواد مخدر صرف نظر از میزان مجازات آن در دادگاه انقلاب رسیدگی می‌شود به ویژه آن که ذیل ماده ۴ در رابطه با صلاحیت شخصی است و این صلاحیت، استثنایی نسبت به صلاحیت محلی است.

۳- دادگاه صالح برای رسیدگی به جرایم روحانیون کارمند

با توجه به آیین‌نامه دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت، مصوب ۱۳۸۴ رسیدگی به تمامی جرایم روحانیون در صلاحیت دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت است؛ علاوه بر جرایم، به اعمال خلاف شئون آن‌ها نیز در آن مرجع رسیدگی می‌گردد. دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت، نهادی است که پس از پیروزی انقلاب اسلامی به فرمان امام خمینی (ره)، تشکیل شد. هسته اولیه آن در اوایل سال ۱۳۵۹ به عنوان بخشی از دادگاه انقلاب قم، تشکیل شده بود. هدف از تشکیل آن جلوگیری از نفوذ افراد منحرف و تبه‌کار در حوزه‌های علمی و مجازات روحانیون متخلف است. در قانون اساسی یا قوانین عادی، تشکیل دادگاه ویژه روحانیت پیش‌بینی نشده است، این دادگاه از مجموعه قوه قضائیه خارج است و تحت نظارت مقام معظم رهبری قرار دارد. اختصاصی بودن آن به نحوی است که حتی نسبت به محاکم اختصاصی دیگر نظیر دادگاه‌های نظامی متمایز می‌باشد. با توجه به اینکه اگر دادسرای ویژه روحانیت رسیدگی

۱ - رأی وحدت رویه شماره ۶۶۴ - ۱۳۸۲/۱۰/۳۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور: به موجب ماده پنجم قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب اسلامی مصوب پانزدهم تیرماه هزار و سیصد و هفتاد و سه با اصلاحات و الحاقات بعدی، رسیدگی به جرایم ذیل مطلقاً در صلاحیت دادگاه‌های انقلاب اسلامی است: ۱- کلیه جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی و محاربه یا افساد فی الارض؛ ۲- توهین به مقام بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران و مقام معظم رهبری؛ ۳- توطئه علیه جمهوری اسلامی یا اقدام مسلحانه و ترور و تخریب مؤسسات به منظور مقابله با نظام؛ ۴- جاسوسی به نفع اجانب؛ ۵- کلیه جرایم مربوط به قاچاق و مواد مخدر؛ ۷- دعاوی مربوط به اصل ۴۹ قانون اساسی؛ و علی‌رغم اصلاحات و الحاقات مورخ ۱۳۸۱/۷/۲۸، این ماده کماکان به قوت خود باقی بوده و تغییر حاصل ننموده است و تبصره ذیل ماده ۴ اصلاحی قانون مرقوم صرفاً در مقام ایضاح ماده مربوط است و به ماده پس از خود که به‌طور واضح صلاحیت دادگاه‌های انقلاب اسلامی را احصاء نموده است، ارتباط ندارد. لکن مقررات تبصره یک الحاقی به ماده ۴ قانون یادشده که به موجب آن رسیدگی به جرایمی که مجازات قانونی آن‌ها اعدام می‌باشد در صلاحیت دادگاه‌های کیفری استان قرار داده است، منصرف از موارد صلاحیت ذاتی دادگاه‌های انقلاب اسلامی می‌باشد. بنا به مراتب رأی شعبه ۳۱ دیوان عالی کشور که بر این مبنا صادر شده، صحیح و منطبق با موازین و مقررات تشخیص گردیده و تأیید می‌شود. این رأی به موجب ماده ۲۷۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری در موارد مشابه برای دادگاه‌ها و شعب دیوان عالی کشور لازم‌الاجرای است.

به پرونده‌ای را به مرجع دیگری واگذار نماید، این مرجع موظف به رسیدگی است، عملاً اختلاف در صلاحیت این مرجع با سایر مراجع وجود نخواهد داشت. به دلیل شخصیت خاص مرتکب جرم، تأسیس این محکمه اختصاصی مدنظر قرار گرفته است. فرد روحانی طبق آیین‌نامه دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت، به کسی گفته می‌شود که ملبس به لباس روحانیت باشد یا در حوزه محصل باشد یا در نظر عرف روحانی محسوب شود.

مستند به ماده ۱۳ آیین‌نامه دادسراها و دادگاه‌های ویژه روحانیت، صلاحیت‌های رسیدگی مربوط است به:

الف - کلیه جرایم روحانیون؛

ب - کلیه اعمال خلاف شأن روحانیون؛

ج - کلیه اختلافات محلی محل به امنیت عمومی در صورتی که طرف اختلاف روحانی باشد؛

د - کلیه اموری که از سوی مقام معظم رهبری برای رسیدگی مأموریت داده می‌شود؛

براساس تبصره ۱ ماده ۱۳ آیین‌نامه مذکور، در مواردی که دادسرای ویژه، رسیدگی به پرونده‌ای را به سایر مراجع قضایی ذی‌ربط واگذار نماید، مراجع مذکور موظف به رسیدگی می‌باشند. همچنین به موجب تبصره ۲ ماده ۱۳ آیین‌نامه یادشده در مورد بند ج رسیدگی با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط صورت می‌گیرد. در نهایت اینکه به استناد تبصره ۳ ماده ۱۳ آیین‌نامه مذکور، کلیه اتهامات اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، وزرا و معاونین آنها، معاونان و مشاوران رؤسای سه قوه، سفرا، دادستان و رئیس دیوان محاسبات، دارندگان پایه قضائی، استانداران و فرمانداران و جرایم عمومی افسران نظامی و انتظامی از درجه سرتیپ و بالاتر و مدیران کل اطلاعات استان‌ها که به لحاظ روحانی بودن نامبردگان فوق پرونده آنان در دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت مطرح می‌گردد و نیز کلیه اتهامات نمایندگان مجلس خبرگان رهبری و ائمه جمعه در دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت تهران رسیدگی خواهد شد.

به اتهامات شرکا و معاونین و مرتبطين متهم روحانی نیز به موجب ماده ۳۱ آیین‌نامه در دادسرا و دادگاه ویژه رسیدگی می‌گردد. لازم به ذکر است که براساس ماده ۱۴ آیین‌نامه اشاره شده، دعاوی غیر کیفری علیه روحانیون مطابق قوانین در دادگاه‌های مدنی و حقوقی رسیدگی خواهد شد مگر موارد خاصی که بر حسب ضرورت رسیدگی آن «به نظر دادستان منصوب» در دادگاه ویژه اصلاح باشد. در این صورت دادسراها و دادگاه‌ها موظف‌اند که با درخواست دادسرا و دادگاه ویژه پرونده را ارسال نمایند.

۴- دادگاه صالح برای رسیدگی به جرایم شهردار غیر مرکز استان

نظریه اینکه شهردارهای غیر مراکز استان‌ها از افراد مندرج در ماده‌های ۳۰۷ و ۳۰۸ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ نمی‌باشند در مورد ایشان، صلاحیت رسیدگی با مرجع قضایی محل وقوع جرم خواهد بود. رأی وحدت رویه شماره ۵۵۰ مورخ ۱۳۶۹/۱۲/۲۱ هیئت عمومی دیوان عالی کشور

نیز در راستای تأیید این نظر است: جرایم انتسابی به شهردار با درود نظنز (شهردار غیر مرکز استان) از جرایم مذکور در ماده ۲ قانون اصلاح قانون تشکیل دیوان کیفر ۱۳۵۵ نبوده و مشمول تبصره یک ماده ۸ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی مصوب ۱۳۵۸ هم نیست، لذا رأی شعبه ۱۵ دادگاه کیفری یک اصفهان که رسیدگی را در صلاحیت حوزه محل وقوع جرم دانسته، صحیح و منطبق با موازین قانونی است.

۵- دادگاه صالح برای رسیدگی به جرایم عمومی رؤسای ادارات شهرستان‌ها که به سبب شغل یا وظیفه آنان نیست

قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب جز در مورد مقامات مذکور در تبصره ذیل ماده (۴) (فرمانداران، استانداران، وزرا، دارندگان پایه قضایی نمایندگان مجلس و...) اشاره‌ای به این موضوع ننموده لیکن با لحاظ مواد ۳۰۷ و ۳۰۸ قانون آ.د.ک سال ۱۳۹۲، چنین استنباط می‌شود که غیر از موارد استثنا شده در سایر موارد دادگاه و دادسرا محل وقوع جرم است.

۶- رسیدگی یکجا به اتهام مباشر، شریک و معاون جرم

برابر تبصره ذیل ماده (۴) قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۱ به کلیه اتهامات مقامات معین (نماینده مجلس، قاضی و مانند آن) در دادگاه کیفری استان رسیدگی می‌شود. چنانچه این اشخاص به عنوان معاون جرم شوند و مباشر اصلی جرم، فرد عادی باشد، برای مثال: اگر نماینده مجلس شورای اسلامی با علم و اطلاع، اتومبیل خود را در اختیار یک فرد بدون پروانه رانندگی در حوزه قضایی شهرستان ... قرار دهد، برابر ماده ۵۶ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۷۸: «شرکا و معاونین جرم در دادگاهی محاکمه می‌شوند که صلاحیت رسیدگی به اتهام مجرم اصلی را دارد.» اگر تبصره ذیل ماده (۴) اصلاحی بر ماده (۵۶) وارد تشخیص داده شود ضرورت دارد که دادگاه کیفری استان بدون ملاحظه ماده (۵۶) صرفاً به بزه معاون جرم رسیدگی کند و این در حالی است که معاونت در سیستم کیفری ما به عنوان یک جرم مستقل پذیرفته نشده و از تئوری مجرمیت عاریه‌ای پیروی می‌شود و در این حالت چه مباشر اصلی در دادگاه محل وقوع جرم تبرئه شود و دادگاه کیفری استان تصمیمی معارض با آن دادگاه اتخاذ نماید و چنانچه وفق ماده (۵۶) عمل نماییم برخلاف نظر مقنن، به دادگاه محل وقوع جرم اجازه رسیدگی به جرم آن‌ها، مرجع دیگری را صالح دانسته است.

به نظر می‌رسد برای رفع این تعارض دادگاه کیفری استان لازم است از اظهار نظر نهایی و صدور حکم در مورد معاون جرم تا زمان صدور حکم قطعی از دادگاه رسیدگی کننده به اتهام مباشر اصلی خودداری کند. در این راستا به موجب ماده ۳۱۱ قانون آیین دادرسی کیفری سال ۱۳۹۲، شرکا و معاونان جرم در دادگاهی محاکمه می‌شوند که صلاحیت رسیدگی به اتهام متهم اصلی را دارد، مگر اینکه در قوانین خاص ترتیب دیگری مقرر شده باشد. چنانچه اشخاص موضوع ماده ۳۰۷ قانون آیین دادرسی

کیفری سال ۱۳۹۲، در پرونده‌ای به عنوان معاون یا شریک جرم تحت تعقیب قرار گیرند و اتهام متهمان اصلی به اعتبار صلاحیت محلی در مرجعی غیر از تهران مطرح و در حال رسیدگی باشد، بنا به اهمیت رسیدگی به جرایم مقامات یادشده، موضوع صلاحیت رسیدگی تغییر نموده و براساس مفاد تبصره ماده ۳۱۱ قانون آیین دادرسی کیفری سال ۱۳۹۲، هرگاه دو یا چند نفر متهم به مشارکت یا معاونت در ارتکاب جرم باشند و یکی از آنان جزء مقامات مذکور در مواد (۳۰۷) و (۳۰۸) این قانون باشد، به اتهام آنان، حسب مورد، در دادگاه‌های کیفری تهران و یا مراکز استان رسیدگی می‌شود و چنانچه افراد مذکور در مواد (۳۰۷) و (۳۰۸) این قانون در ارتکاب یک جرم مشارکت یا معاونت نمایند به اتهام افراد مذکور در ماده (۳۰۸) نیز حسب مورد در دادگاه کیفری تهران رسیدگی می‌شود. البته این موضوع نیز یکی از نوآوری‌های قانون آیین دادرسی کیفری جدید است. درخصوص مرجع قضایی صالح در رسیدگی به جرایم شرکای جرم به نمونه رأی صادره از سوی شعبه ۳۰ دیوان عالی کشور به شماره: ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۸۶۰۰۴۶۹ مورخ ۹۱/۱۱/۹ اشاره می‌گردد:

چنانچه در پرونده‌ای فرماندار و رئیس اداره مسکن شهرستان با شراکت هم به اتهاماتی متهم باشند و پرونده فرماندار در دادسرای کارکنان دولت در تهران و پرونده رئیس اداره مسکن در دادسرای شهرستان مرکز استان مطرح شود و سپس قرار منع تعقیب در مورد اتهام فرماندار صادر شود، در این مرحله دادسرای شهرستان مرکز استان دیگر نمی‌تواند با این استدلال که جرایم شرکای جرم باید در یک مرجع و به صورت توأمان رسیدگی گردد قرار عدم صلاحیت به شایستگی دادسرای کارکنان دولت صادر نماید، زیرا در دادسرای ویژه کارکنان دولت پرونده‌ای وجود نداشته که به تبع آن درخصوص اتهام رئیس سازمان مسکن و شهرسازی شهرستان اقدام به رسیدگی گردد. (خلاصه جریان پرونده)

حسب محتویات پرونده الف. پ. شکایتی علیه الف. ی. (رئیس اداره مسکن و شهرسازی) و ر. د. فرماندار شهرستان ر؛ و همچنین رئیس مسکن مهر شهرستان ر. دایر بر قطع (تخریب) اشجار و تصرف عدوانی ملک شخصی به دادسرای عمومی و انقلاب شهرستان «ر» تقدیم نموده که دادیار محترم شعبه اول دادسرای مذکور به موجب تصمیم ۹۰۰۹۹۷۱۴۲۸۱۱۳۱۵ - ۹۰/۱۰/۲۶ درخصوص متهمین ردیف اول و سوم قرار عدم صلاحیت به شایستگی دادسرای عمومی و انقلاب شهرستان «ر» و درخصوص متهم ردیف دوم قرار عدم صلاحیت به شایستگی دادسرای عمومی و انقلاب تهران صادر نموده است. با ارجاع پرونده به شعبه دوازدهم بازپرسی دادسرای عمومی و انقلاب «ر» درخصوص اتهام رئیس اداره مسکن و شهرسازی ر. الف. ی؛ و رئیس مسکن مهر شهرستان مذکور با این استدلال که جرایم شرکای جرم باید در یک مرجع و به صورت توأمان رسیدگی گردد و درخصوص اتهام الف. فرماندار «ر» قبلاً قرار عدم صلاحیت به اعتبار دادسرای تهران صادر شده است. صرف نظر از صحت و سقم قضیه مستند به ماده ۵۶ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری قرار عدم صلاحیت به شایستگی دادسرای عمومی انقلاب شهرستان تهران صادر و پرونده را به مرجع مذکور ارسال داشته

است. توضیح اینکه مطابق برگ‌های ۵۴ و ۵۵ پرونده در خصوص شکایت الف. پ. علیه ر.د. فرماندار «ر» دایر به قطع درختان (تخریب) و تصرف عدوانی به لحاظ عدم توجه اتهام و فقد دلیل قرار منع تعقیب صادر گردیده تصویر قرار مذکور به شماره ۱۳۹۰/۱۲/۸-۸۹۰۹۹۷۲۱۳۲۳۰۰۰۰ توسط بازپرس محترم شعبه یازدهم دادسرای ویژه کارکنان دولت پیوست پرونده شده و در نتیجه بازپرس با این استدلال که اولاً پرونده اتهامی ر.د. قبل از صدور قرار عدم صلاحیت دادسرای شهرستان «ر» منتهی به صدور قرار منع تعقیب مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۸ گردیده، از این رو موجب قانونی برای صلاحیت این شعبه نیست، ثانیاً دو متهم اشاره شده، صاحب مناصب مقرر در ماده ۴ اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب نمی‌باشند و ثالثاً محل وقوع جرایم انتسابی به آنان در خارج از حوزه قضایی تهران است بنابراین قرار عدم صلاحیت خود را به شایستگی دادسرای عمومی و انقلاب شهرستان «ر» صادر و با اعلام حدوث اختلاف، پرونده را به دیوان عالی کشور ارسال داشته است. «رأی دیوان» در خصوص اختلاف در صلاحیت ایجاد شده فی مابین شعبه دوازدهم بازپرسی دادسرای عمومی و انقلاب شهرستان «ر» و شعبه یازدهم بازپرسی دادسرای ویژه کارکنان دولت موضوع اتهام رئیس اداره مسکن و شهرسازی شهرستان «ر»؛ و رئیس مسکن مهر آن شهرستان دایر بر تصرف عدوانی و قطع اشجار که هر یک به شرح مندرج در گزارش به صلاحیت دیگری مبادرت به صدور قرار عدم صلاحیت نموده‌اند با بررسی محتویات پرونده و نظر به اینکه به موجب قرار ۱۳۹۰/۱۲/۸-۸۹۰۹۹۷۲۱۳۲۳۰۰۰۰ در خصوص اتهام ر.د. فرماندار شهرستان «ر» قرار منع تعقیب صادر و پرونده مربوط به آن مختومه گردیده و در واقع در دادسرای ویژه کارکنان دولت پرونده‌ای وجود نداشته که به تبع آن در خصوص اتهام رؤسای سازمان مسکن و شهرسازی و مسکن مهر شهرستان «ر» اقدام به رسیدگی گردد، لذا بنا به مراتب فوق و با قبول استدلال بازپرس محترم شعبه یازدهم دادسرای ویژه کارکنان دولت و با توجه به محل وقوع بزه و توجه به تبصره ۱ ماده ۱۸ اصلاحی لایحه قانونی تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب ناظر به بند ۱ ماده ۲ اصلاحی از قوانین مربوط به دیوان کیفر کارکنان دولت، مستند به ماده ۵۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری ناظر به تبصره ماده ۲۷ قانون آیین دادرسی مدنی و با نقض قرار بازپرس شعبه دوازدهم دادسرای عمومی و انقلاب شهرستان «ر» و تأیید صلاحیت این مرجع و تأیید قرار بازپرس محترم شعبه یازدهم دادسرای ویژه کارکنان دولت حل اختلاف می‌گردد^۱.

۷- ارتکاب جرم قبل از احراز سمت

بر اساس قوانین قبلی، چنانچه اشخاص موضوع تبصره ماده ۴ قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب قبل از احراز مقام خود مرتکب جرمی شوند، ولی رسیدگی به جرمشان در زمان تصدی مسئولیت مطرح شود، در خصوص صلاحیت رسیدگی، اداره حقوقی قوه قضائیه در نظریه مشورتی شماره ۱۳۱۹۵۰/۷-۱۲/مهر/۱۳۶۷ این گونه اظهار نظر کرده است: «قسمت اخیر تبصره یک

۱- نمونه رأی‌های منتشر شده از سوی قوه قضائیه و مراکز و پژوهشگاه‌های وابسته به قوه قضائیه

ماده ۸ لایحه قانونی تشکیل دادگاه‌های عمومی، ناظر به صلاحیت دادرسی و دادگاه‌های جزایی تهران نسبت به جرایمی است که استانداران، فرمانداران و سایر مقامات مذکور در تبصره یادشده در زمان تصدی این مقامات مرتکب شوند و جرایم قبل از تصدی کماکان در صلاحیت محاکمی است که در زمان وقوع جرم صلاحیت داشته‌اند» مراتب در حالی است که به موجب مفاد ماده ۳۰۹ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ و اصلاحات سال ۱۳۹۴، صلاحیت دادگاه برای رسیدگی به جرایم اشخاص موضوع مواد (۳۰۷) و (۳۰۸) این قانون، اعم از آن است که در زمان تصدی سمت‌های مذکور یا قبل از آن مرتکب جرم شده باشند.

۸- کشف جرم پس از کناره‌گیری از پست

در خصوص رسیدگی به جرایم وزرا در زمان تعقیب، چنانچه شاغل در آن مقام نباشند، اداره حقوقی قوه قضائیه در نظریه مشورتی شماره ۷/۲۴۷۱ - ۲/مرداد/۱۳۵۹ این گونه اظهار نظر کرده است: «اصل ۱۴۰ قانون اساسی ناظر به وزاری است که شاغل در مقام وزارت باشند؛ بنابراین در مورد کسانی که در موقع تعقیب شاغل در مقام وزارت نباشند، رعایت اصل مذکور لازم به نظر نمی‌رسد». به نظر می‌رسد چنانچه ارتکاب جرم توسط مقامات مذکور در زمان مسئولیت آن‌ها اتفاق افتاده باشد، به جرایم آنان باید در مراجع قضایی تهران رسیدگی شود، ولو اینکه از آن مقام کناره‌گیری کرده باشند و اگر در زمان وقوع جرم، دارای آن مقام نبوده‌اند و در زمان مسئولیت آن‌ها تعقیب آغاز نشده و به جرایم آن‌ها رسیدگی نشده باشد، به جرایم آنان در مراجع قضایی محل وقوع بزه رسیدگی می‌شود و رعایت اصل ۱۴۰ و ماده ۴ قانون تشکیل دادگاه عمومی و انقلاب اصلاحی ۱۳۸۱ لازم نیست. این در حالی است که به موجب مفاد ماده ۳۰۹ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ و اصلاحات سال ۱۳۹۴، صلاحیت دادگاه برای رسیدگی به جرایم اشخاص موضوع مواد (۳۰۷) و (۳۰۸) این قانون، اعم از آن است که در زمان تصدی سمت‌های مذکور یا قبل از آن مرتکب جرم شده باشند. نتیجه اینکه اگر اشخاص موضوع مواد ۳۰۷ و ۳۰۸ قانون آیین دادرسی کیفری، در زمان تصدی خود مرتکب جرمی شوند ولی جرم مذکور تا پایان اشتغال آنان در آن پست، کشف نشود، بلکه پس از کناره‌گیری از آن پست کشف شود، قانون‌گذار رسیدگی به جرایم این اشخاص را در صلاحیت دادگاه کیفری استان تهران قرار داده است. حال با توجه به اینکه جرم در زمان تصدی به آن مشاغل تحقق یافته و صلاحیت رسیدگی به مراجع قضایی تهران ایجاد شده است، به نظر می‌رسد صلاحیت مرجع قضایی صالح (تهران) همچنان باقی است و با تغییر شغل مرتکب، صلاحیت مرجع قضایی از بین نمی‌رود.

۹- تأثیر تغییر سمت کارمند در صلاحیت دادگاه

در خصوص مرجع صلاحیت‌دار برای کارمندی که مرتکب جرمی شود و پس از آن استاندار شده و هنوز جرم وی کشف نشده باشد تا زمانی که مجدداً به شغل کارمندی اولیه بازمی‌گردد، ذکر این نکته لازم است، در صورتی که در زمان استاندار بودن وی، رسیدگی به جرم شروع شده باشد، رسیدگی

همچنان در دادگاه تهران ادامه می‌یابد، اگرچه شغل استانداری را ازدست داده و مجدداً به کارمندی بازگشته باشد، ولی چنانچه جرمی که قبل از استاندار بودن مرتکب شده است، در زمان استانداری وی نیز مورد رسیدگی واقع نشده باشد تا زمانی که مجدداً به کارمندی بازگشته است، در این صورت مرجع قضایی محل وقوع جرم، صالح به رسیدگی است.

نتیجه‌گیری

با توجه به مطالب مطروحه و مطالعه سیر تحولات لازم در نظام تعقیبی کارکنان دولت، با پیش‌بینی‌هایی که در قانون آیین دادرسی کیفری سال ۱۳۹۲ صورت پذیرفته تا حدود زیادی از نارسایی‌های مرتبط با رسیدگی به جرایم کارکنان دولت کاسته شده، از جمله رسیدگی به جرایم برخی مقامات در دادگاه کیفری تهران و برخی دیگر در محاکم کیفری مرکز استان صورت می‌گیرد که به دادرسی عادلانه و منصفانه نزدیک‌تر است و برای حفظ حقوق متهم نیز تضمین کافی می‌دهد؛ گرچه تفسیر و استنباط قضات در اعمال مقررات مربوط به صلاحیت در رسیدگی‌های کیفری همواره در کاهش اطلاع دادرسی کارگشا و مؤثر بوده، مع الوصف آمره بودن قاعده صلاحیت و ارتباط مستقیم آن با نظم عمومی ایجاد می‌کند که مقنن با نگاهی جامع و عمیق به تصویب قانونی جامع و پاسخگو به نیازهای جامعه در آیین دادرسی کیفری به‌ویژه باب صلاحیت مراجع کیفری ناظر بر کارکنان دولت مبادرت ورزد.

علاوه بر اهمیت بحث صلاحیت در این زمینه نکته مهم و ضروری دیگر که با توجه به فراوانی جرایم خاص کارکنان دولت لازم است در حوزه پیشگیری و مقابله با فساد همواره مد نظر قرار گیرد، انتخاب قضات متخصص برای صدور آرای فنی و دقیق در مورد جرایم کارکنان دولت است که یکی از ضروریات می‌باشد به نحوی که قضات برای صدور آرای بهتر در مورد جرایم کارکنان دولت، بالأخص جرایم اقتصادی و حوزه فساد مالی، ضرورت دارد به صورت تخصصی انتخاب شوند و آموزش‌های متنوع، کاربردی و گسترده‌ای را طی کنند، زیرا جرایم حوزه کارکنان دولت و اقتصادی یا فساد مالی، جزء جرایم نوین محسوب می‌شوند و در مواردی اگر همکاران قضایی، با این قبیل جرایم آشنایی نداشته باشند اگرچه با رعایت صلاحیت قانونی مرجع صالح نیز رسیدگی شود، لیکن امکان دارد بعضی از احکام صادره از اتقان قابل قبولی برخوردار نباشد. در این رابطه همچنین می‌توان با اختصاص قانونی برخی شعب برای رسیدگی به گزارش‌های دستگاه‌های نظارتی نظیر سازمان بازرسی کل کشور بر تقویت امر مبارزه با فساد مبادرت نمود.

فهرست منابع

- ۱- آخوندی، محمود، ۱۳۷۴، آیین دادرسی کیفری، جلد ۲، تهران، فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ سازمان چاپ و انتشارات.
- ۲- آیین نامه دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت مصوب سال ۱۳۶۹ و اصلاحات سال ۱۳۸۴.
- ۳- جوانمرد، بهروز، ۱۳۸۸، فرایند دادرسی در حقوق کیفری کنونی، تهران، انتشارات بهنامی.
- ۴- خالقی، علی، ۱۳۸۸، آیین دادرسی کیفری، تهران، شهر دانش، چاپ دوم.
- ۵- عمید، حسن؛ ۱۳۸۱، فرهنگ عمید، تهران، امیرکبیر، چاپ ۲۴.
- ۶- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- ۷- قانون اصلاح قانون تشکیل دیوان کیفر مصوب ۱۳۵۵.
- ۸- قانون آیین دادرسی کیفری سال ۱۳۹۲ و اصلاحات سال ۱۳۹۴.
- ۹- قانون آیین دادرسی و دادگاه های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۷۸.
- ۱۰- قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- ۱۱- قانون تشکیل دادگاه های عمومی و انقلاب اصلاحی ۱۳۸۱.
- ۱۲- قانون تعیین حدود، وظایف، اختیارات و مسئولیت های رئیس جمهوری مصوب ۱۳۶۵.
- ۱۳- قانون دیوان کیفر کارکنان دولت مصوب ۱۳۳۴.
- ۱۴- قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب ۱۳۶۷ با اصلاحات بعدی.
- ۱۵- قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵.
- ۱۶- قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴ با اصلاحات بعدی.
- ۱۷- لایحه قانونی تشکیل دادگاه های عمومی مصوب ۱۳۵۸.
- ۱۸- مهاجری، علی؛ ۱۳۷۹، جرایم خاص کارکنان دولت؛ تهران، سازمان انتشارات کیهان.
- ۱۹- مهرپور، حسین، ۱۳۷۱، مجموعه نظرات شورای نگهبان، جلد ۳، انتشارات کیهان.
- ۲۰- مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه ها و تذکرات (۱۳۸۸- ۱۳۵۹)، چاپ دوم، ویرایش اول.
- ۲۱- نظریات جناب آقای شهرام محمدزاده - مستشار معاونت آموزش قوه قضائیه - نشریه پیام آموزش شماره ۱۲، اسفند ۱۳۹۳.
- ۲۲- نظریات مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه / سایت قوه قضائیه

بررسی مقایسه ای حمایت های قانونی از افشاگران فساد در کشورهای منتخب و جمهوری اسلامی ایران آیت باقری^۱

چکیده

افشاگران نقش مهمی در افشای فساد، تقلب، سوءمدیریت و سایر تخلفاتی دارند که سلامت و امنیت عمومی، درستکاری مالی، حقوق بشر، محیط زیست و حاکمیت قانون را به خطر می اندازد. با ارائه اطلاعات درباره این بدکرداری ها، افشاگران به نجات جان های بسیار و جلوگیری از هدر رفتن میلیاردها دلار از بودجه عمومی کمک نموده و درعین حال از رسوایی ها و فجایع ناشی از آن جلوگیری کرده اند.

افشاگران اغلب در معرض خطرات فردی بسیاری قرار دارند. آن ها ممکن است اخراج، دستگیر، تحت تعقیب، وارد فهرست سیاه، تهدید و در مواد افراطی، مورد حمله قرار گیرند و حتی کشته شوند. از این رو حمایت از افشاگران در برابر رفتارهای ناعادلانه از جمله انتقام جویی، تبعیض یا صدمه به حیثیت و آبرو می تواند به عموم مردم برای گزارش تخلفات قوت قلب بخشد و در نتیجه احتمال کشف و مجازات عاملین آن ها را افزایش دهد؛ بنابراین حمایت از افشاگران از ابزارهای کلیدی برای تقویت شفافیت و پاسخگویی در دولت و شرکت های خصوصی است.

همه معاهدات جهانی و منطقه ای مبارزه با فساد بر اهمیت حمایت از افشاگران در مبارزه با فساد اذعان دارند و الزاماتی را برای حمایت از آن ها مقرر داشته اند. این معاهدات شامل کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد (مواد ۸، ۱۳ و ۲۳)، کنوانسیون های حقوق مدنی و کیفری مبارزه با فساد شورای اروپا (مواد ۹ و ۲۲)، کنوانسیون بین آمریکایی مبارزه با فساد (ماده ۸)، کنوانسیون پیشگیری و مبارزه با فساد اتحادیه آفریقا (ماده ۵) و کنوانسیون عربی مبارزه با فساد (ماده ۱۰) است.

در مقاله حاضر به بررسی وضعیت حقوقی حمایت از افشاگران فساد در ایران و چند کشور منتخب خواهیم پرداخت و برای بهبود و تصویب قوانین حمایت از افشاگران فساد در ایران پیشنهادهایی ارائه خواهد شد.

واژگان کلیدی: افشاگران، حمایت های قانونی، گزارش تخلفات و تصویب قوانین.

مقدمه

انقلاب افشاگری با گام‌های ملایم اما استوار در حال گسترش است. افشاگری که زمانی عرصه متعلق به خائنان و خبرچینان قلمداد می‌گردید، در سال‌های اخیر شاهد به رسمیت شناخته شدن آن و ارج نهادن به کار ارزشمند افشاگران فساد در بر ملا کردن جرایم و تخلفاتی بود که در نهایت منافع عمومی مردم را هدف قرار می‌داد. کشورهای مختلفی در سراسر جهان شروع به تصویب قوانینی به منظور رسمیت‌بخشی به فداکاری‌های مخلصانه افشاگران فساد نمودند، زیرا هنگامی که آن‌ها تخلفات دیگران را بر ملا می‌کنند اغلب در معرض ضررهای شخصی، مادی و کاری قرار می‌گیرند. قوانین و مقررات زیادی برای حمایت، پاداش‌دهی و توانمندسازی این افراد قهرمان تصویب می‌شوند.

قوانین حمایت از افشاگران قدمتی تاریخی دارد. در بریتانیای قرن هفتم، افشاگران می‌توانستند به نام پادشاه اقامه دعوا کنند و از هرگونه مزیت‌های ناشی از حکم دادگاه بهره‌مند شوند. در طی هزاره بعدی، دولت ایالات متحده، قانون مشابهی را در گرماگرم جنگ‌های داخلی به تصویب رساند. قانون ادعاهای واهی^۱ در سال ۱۸۶۳ افشاگران را تشویق می‌کرد تا موارد تقلب علیه دولت را گزارش نمایند. قانون یادشده بستر لازم را برای تصویب قوانین جامع فراهم ساخت، طوری که امروزه این کشور، جلودار جهانی در این زمینه محسوب می‌گردد.

به‌رغم این پیشینه، شمار زیادی از کشورهای جهان در زمینه تصویب قانون حمایت از افشاگران سرعت کندی دارند. این کشورها یا فاقد قوانین لازم در این زمینه هستند یا این قوانین فقط روی کاغذ وجود دارد و در عمل قابل اجرا نمی‌باشد. حتی در جاهایی که قوانین سفت‌وسخت و ظرفیت‌های اجرایی وجود دارد، فرهنگ ضد افشاگری، تأثیر قوانین حمایت از افشاگران را خنثی می‌سازد. همچنین در طول سال‌هایی زیاد، اتحادیه اروپا فاقد سیستم یکپارچه برای حمایت از افشاگران بود. باین حال رسوایی‌های اخیر، اهمیت ایجاد چنین شبکه‌ای را در سطح اتحادیه اروپا گوشزد کرد همچنان که این امر از سوی پارلمان اروپا در اکتبر ۲۰۱۷ مورد تأکید قرار گرفت (Marie Terracol, 2018: p5).

در سال‌های اخیر کشورهای متعددی بر اهمیت روزافزون حمایت از افشاگران پی برده‌اند و چارچوب‌های حقوقی گوناگونی را برای چنین کاری به مرحله اجرا گذاشته‌اند. اهداف سه‌گانه قوانین حمایت از افشاگران در یک نگاه در زمینه‌های زیر است: ۱- تشویق به گزارش تخلفات؛ ۲- حمایت از افشاگران و ۳- حمایت از تحقیقات لازم درباره ادعاها و جبران هرگونه اقدام تلافی‌جویانه علیه افشاگران.

اما همان‌طور که پیش‌تر عنوان گردید نظام‌های قضایی^۲ حمایت اندک و یا هیچ‌گونه حمایتی از افشاگران انجام نمی‌دهند و به‌این ترتیب فرهنگ بی‌اعتمادی و انتقام‌تداوم پیدا می‌کند. افزون‌براین، در

1 - False Claims Act

2 - jurisdictions

دولت‌هایی که حمایت‌های قانونی از افشاگران را فراهم می‌سازند، شکاف‌های بزرگی بین حوزه عمل و اجرای قوانین وجود دارد که به نوبه خود عملیات مؤثر آن‌ها را به طرز نامطلوبی با محدودیت مواجه می‌سازد. حتی با وجود قوانین حمایتی مستحکم از افشاگران، عدم پذیرش فرهنگی می‌تواند حقوق رسمی و شناخته‌شده در قوانین را بی‌اثر سازد (Ibid, p 6).

ریشه اصطلاح افشاگری

افشاگر یا سوت‌زن^۱ اصطلاحاً به کسی اطلاق می‌شود که تخلفات و اقدامات غیرقانونی افراد حقیقی و حقوقی را افشا می‌سازد. ورود اصطلاح افشاگری در ادبیات ضدتقلب و ضدفساد جهان از روش مورد استفاده توسط پلیس‌های گشتی انگلستان در باخبر کردن دیگر پلیس‌های گشتی از وجود افراد خلاف کار در شهر برگرفته شده است. پلیس‌های انگلستان بر پایه یک سنت قدیمی هنگام برخورد با یک فرد خلاف کار در شهر، هم‌زمان با تعقیب وی، در سوت خود می‌دمیدند تا با اطلاع دادن به دیگر همکاران خود آن خلاف کار را دستگیر کنند. سوت زدن عمومی‌ترین شکل ممکن از فراخوان عمومی و مطلع ساختن افراد از وقوع انجام عمل خلاف است و هدف یک سوت‌زن جلوگیری از آسیب رسیدن بیش از حد به سازمان و جامعه می‌باشد (مرادی و همکاران، ۱۳۹۳: ص ۲).

برای ورود به بحث اصلی این نوشتار لازم است تا تعریف دقیق و علمی از افشاگری ارائه نماییم تا ابهامات درباره این مفهوم برای مخاطبان متن برطرف گردد. افشاگری را می‌توان به دو شکل مضیق و موسع تعریف کرد:

در تعریف مضیق از این واژه، افشاگری عبارت است از علنی کردن اطلاعات مربوط به فعالیت‌های آلوده به فساد، غیرقانونی یا پرخطر که در سازمان‌های بخش عمومی و خصوصی ارتکاب می‌یابد، این اطلاعات به افراد و نهادهایی ارائه می‌شود که تصور می‌رود قادر به اقدام مؤثر در این زمینه هستند. افشاگری در تعریف موسع عبارت است از علنی کردن یا گزارش تخلفات از جمله فساد ولی نه محدود به آن؛ جرایم کیفری؛ نقض تعهدات قانونی؛ عدم اجرای عدالت؛ خطرات خاص مربوط به سلامت عمومی، ایمنی و محیط‌زیست؛ سوءاستفاده از قدرت؛ استفاده غیرمجاز از جوه یا دارایی‌های عمومی؛ اتلاف فاحش؛ سوءمدیریت؛ تعارض منافع؛ و هرگونه اقدامی به منظور سرپوش گذاشتن بر هریک از این‌ها (Transparency International, 2018: 7).

همان‌طور که از مفهوم تعریف افشاگری می‌توان استنباط کرد برای افشاگر پنج مؤلفه زیر را می‌توان در نظر گرفت:

- ۱- افشاگر یک شخص است؛
- ۲- کار افشاگر، برملا کردن اطلاعات است؛
- ۳- اطلاعات و اخباری که فاش می‌شود یا مربوط به سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی است و یا

نهادهای خصوصی؛

۴- اطلاعات و اخبار فاش شده در مورد فعالیت‌های غیرقانونی، غیراخلاقی و یا فعالیت‌های غیرصادقانه است؛

۵- اطلاعات و اخبار فاش شده در اختیار عموم مردم قرار می‌گیرد (عارف، ۱۳۹۵: ۱۰).

اهمیت افشاگری

حق شهروندان برای گزارش تخلفات، بخشی از حق آزادی بیان است و با اصول شفافیت و سلامت پیوند دارد. همه مردم از حقوق ذاتی برای حفاظت از رفاه و آسایش سایر شهروندان و خیر و صلاح عمومی برخوردار هستند. فقدان حمایت‌های مؤثر باعث می‌شود افشاگران در وضعیت دشواری قرار گیرند مثلاً از آن‌ها انتظار می‌رود که تخلفات را گزارش نمایند اما چنین کاری ممکن است به حرفه آن‌ها آسیب رساند یا آن‌ها را در معرض انتقام‌جویی قرار دهد.

طبق گزارش دوسالانه انجمن بازرسان رسمی، تقلب با عنوان «گزارش به ملت‌ها درباره تقلب و سوءاستفاده شغلی» سال ۲۰۱۶ که معتبرترین و گسترده‌ترین تحقیقات تقلب پژوهی در سطح بین‌المللی محسوب می‌شود، به‌رغم وجود سازوکارهای گوناگونی که برای پیشگیری و کشف تقلب در شرکت‌ها و سازمان‌ها وجود دارد از جمله حسابرسی داخلی، حسابرسی مستقل، کنترل‌های داخلی و سازوکارهای دیگر، هنوز هم افشاگری نخستین راه کشف تقلب در شرکت‌ها و سازمان‌های سراسر جهان است.

طبق این گزارش، نزدیک ۴۰ درصد از موارد تقلبی که در بازه زمانی مورد مطالعه این گزارش کشف شده‌اند، از طریق خبررسانی یک کارمند، فروشنده یا دیگر افشاگران بوده است. این مقدار در گزارش‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۲ این انجمن نیز به ترتیب ۴۲ و ۴۳ درصد بودند.

نکته با اهمیت دیگر اینکه طبق همان گزارش، در شرکت‌ها و سازمان‌هایی که دوره‌های آموزشی آگاهی از تقلب را برای کارکنان اجرا می‌کنند، بیش از نیمی از زبان‌های تقلب کاهش می‌یابند. در واقع، کارشناسان ضد تقلب با تکیه بر آمار مبتنی بر پژوهش‌های انجام شده در سطح بین‌المللی بر این باورند که بیشتر کارکنان آموزش دیده، هنگام روبه‌رو شدن با موارد مشکوک به تقلب مالی، فساد مالی و رشوه‌خواری، در صورت وجود مسیرهای مناسبی برای افشاگری، این موارد را گزارش می‌کنند.

جالب است بدانیم، طبق همین گزارش، شرکت‌ها و سازمان‌ها به شکل میانگین، هر ساله دست کم پنج درصد از درآمد خود را در اثر تقلب‌های مالی از دست می‌دهند؛ بنابراین، طبق یافته فوق، شرکت‌ها و سازمان‌ها می‌توانند با آموزش کارکنان خود برای گزارش موارد مشکوک به تقلب مالی و تعیبه سازوکارهای دریافت این اخبار و گزارش‌ها دست کم ۲/۵ درصد از درآمد سالیانه خودشان را از گزند متقلبانه حفظ کنند. به‌عنوان مثال، یک بانک ایرانی را در نظر بگیرید که نزدیک به ۲۰ هزار میلیارد ریال در سال درآمد دارد. مدیران این بانک از این طریق می‌توانند به‌طور میانگین هر سال دست کم حدود ۵۰۰ میلیارد ریال از خسارت‌های تقلب‌های مالی در بانک تحت مدیریت خود را کاهش بدهند. این در

حالی است که بعضی از کارشناسان معتقدند این اعداد برای کشورهای کمتر توسعه یافته به مراتب بیشتر و بااهمیت‌تر از این مبالغ میانگین جهانی است (قاسمی، ۱۳۹۵: خبرگزاری ایرنا). سیفا^۱ یا نهاد امور مالی و حسابرسی دولتی، ده مورد سیاست برای مبارزه با فساد را برشمرده که دومین مورد از آن سیاست‌گذاری در زمینه افشاگری است. در اغلب مواردی از این دست، کشف و تعقیب فساد دشوار می‌شود زیرا در آن‌ها، صحنه جرم، اثرانگشت، شاهد عینی و سایر عناصر جرم، وجود ندارد. افشاگران از این نظر که می‌توانند این خلأ را پر کنند، مؤثر تلقی می‌شوند. افشاگران در زمینه‌های مختلفی می‌توانند ظهور و بروز داشته باشند. برخی معتقدند افشاگران تخلفات شهرداری‌ها از این نظر که نظارت کمتری از سوی دستگاه‌های نظارتی مرکزی بر آن‌ها اعمال می‌شود و از سوی دیگر به دلیل مدیریت حجم بالایی از منابع مالی، امکان بروز فساد در آن افزایش می‌یابد، از اهمیت بالایی برخوردارند (رستمی و قاسمی، ۱۳۹۷: ص ۶۴۱).

اصول قانون‌گذاری در حوزه افشاگران

حمایت‌های قانونی از افشاگری و قوانین مربوط در کشورهای مختلف، بنا به نوع ساختارهای مدیریتی و حکومتی این کشورها، متفاوت است. همان‌گونه که بیان شد، افشاگران در معرض مخاطرات گوناگونی همچون، آزار و اذیت، اخراج از کار، تعقیب قضایی یا اداری به علت خیانت یا نشر اکاذیب و در بسیاری موارد صدمات فیزیکی، قرار دارند. از سوی دیگر، حق افشاگری با آزادی بیان و اصول شفافیت و پاسخ‌گویی مرتبط است. این امر به‌طور فزاینده‌ای مورد قبول قرار گرفته است که حمایت مؤثر از افشاگران در برابر اقدامات تلافی‌جویانه می‌تواند به شکل‌گیری محیط‌های کاری شفاف و پاسخ‌گو کمک نماید. اسناد بین‌المللی نیز به شیوه‌ها و درجات مختلف، تمهیداتی را برای دولت‌های عضو باهدف قانون‌گذاری در این زمینه مقرر داشته است، گرچه دولت‌های غیر عضو، شرکت‌ها و مؤسسات غیرانتفاعی نیز مایل به اجرا درآمدن چنین مقرراتی هستند. در این میان، سازمان شفافیت بین‌المللی نیز مبادرت به تهیه پیش‌نویسی در مورد اصولی نمود که کشورها در زمان قانون‌گذاری از آن بهره‌مند گردند. البته هر کشور به نحو مقتضی و طبق اصول اساسی نظام خود می‌تواند این پیش‌نویس را مورد توجه قرار دهد. این سازمان همچنین اذعان داشته که این اصول در حال بازبینی است و از هر پیشنهادی که به توسعه آن منجر گردد، استقبال می‌کند (سپه‌سرا، ۱۳۹۴: ص ۸۱ و ۸۲).

۱- گستره‌ی اعمال قانون

در این حوزه، قوانین مربوط به افشاگران باید طیف وسیعی از موضوعات را تحت پوشش قرار دهد و دامنه پوششی وسیعی داشته باشد. قانون باید بر افشاگری در زمینه‌هایی چون جرایم کیفری، نقض تعهدات قانونی، استنکاف از اجرای حق، مخاطرات مربوط به سلامت، امنیت یا محیط‌زیست یا سرپوش‌گذاری بر هریک از این موارد، قابل اعمال باشد و درعین حال نباید محدود به این عناوین

گردد. پوشش وسیع قانون نیز همه اشخاصی را که در معرض تلافی قرار دارند، مورد حمایت قرار دهد؛ چه این اقدامات از سوی مقامات دولتی یا کارفرمایان خصوصی انجام گیرد یا خارج از روابط سنتی کارمند - کارفرما (همچون مشاوران، پیمانکاران، مربیان، داوطلبان، کارگران فصلی، مدیران سابق، جویندگان کار و مانند اینها)، باشد. افزون اینکه، به منظور حمایت بیشتر، این گستردگی می تواند افشاگرانی که احتمال افشاگری آن‌ها وجود دارد (در حال جمع آوری ادله هستند) و یا اشخاصی که با افشاگران همکاری نزدیکی دارند را نیز در برگیرد.

۲- آیین افشاگری

بر اساس این آیین، قانون، تأسیس و کاربرد نظام‌های افشاگری درون سازمانی را که ایمن و سهل الوصول بوده و بررسی مستقل، جامع و به موقع را تضمین می کنند، توصیه خواهد کرد. همچنین در صورت لزوم، قانون، زمینه افشاگری بیرونی را نیز فراهم خواهد آورد. البته، در صورتی که برخی افشاگری‌ها در ارتباط با حوزه امنیت ملی باشد، نیازمند آن است تا قواعد مربوط به گزارش‌های درون سازمانی تقویت شده تا شاهد افشاگری بیرونی نباشیم. همچنین در هر کشوری مطابق با نظام حقوقی آن، دولت سازوکارهایی برای تشویق افشاگران، از جمله پاداش یا نظام مبتنی بر کویبی تم^۱، اتخاذ خواهد نمود.

۳- حمایت

قانون باید به گونه‌ای تنظیم گردد تا هویت افشاگر بدون رضایت او مشخص نشود، یعنی شرایط افشاگری نهان را فراهم آورد. همچنین قانون باید در برابر هر وضعیت نامساعدی که به واسطه فعل افشاگری رخ می دهد از شخص، محافظت مناسبی به عمل آورد. این امر شامل انواع آسیب‌ها از جمله اخراج، جریمه‌های شغلی، جابه‌جایی‌های تنبیهی، آزار و اذیت، از دست دادن امتیازات و موقعیت‌های شغلی و موارد مشابه خواهد بود. به علاوه، قانون باید به گونه‌ای تنظیم گردد که در صورت حادث شدن چنین اعمالی، اثبات این امر که چنین آسیب‌هایی ارتباطی با فعل افشاگری ندارد، برعهده طرف مقابل (کارفرما) باشد. همچنین قانون باید در برابر اشخاصی که با حسن نیت و صداقت اقدام به افشاگری کرده‌اند، اما اشتباهی در این زمینه مرتکب شده‌اند، حمایت لازم را به عمل آورد. در آخر، چنین تقنینی باید راه‌های احتراز از آن را به طرق مناسب محدود نماید. به این دلیل لازم است تا قراردادهای خصوصی تا آنجایی که در راستای تأثیر بر قوانین مربوط به افشاگری می‌باشند، نامعتبر قلمداد گردند (180-Charles E. Harris and others, 2009: p 197).

۱ - کویبی تم (Qui Tam)، در قانون ادعاهای واهی در ایالات متحده آمریکا مورد توجه قرار گرفته است. این قانون در سال ۱۸۶۳ در خلال جنگ داخلی آمریکا برای جلوگیری از کلاهبرداری از ارتش در فرآیند تأمین کالا به وسیله کنگره تصویب و در سال ۱۹۸۶ مورد بازنگری گسترده قرار گرفت. بر این اساس، هر شهروند در صورت داشتن شرایط می‌تواند در برابر نقض این قانون از جانب دولت اقامه دعوی کند. این عمل به عنوان اقدام کویبی تم و شخصی که دعوی را اقامه نموده، با عنوان ناقل یا نقل کننده (relator) شناخته می‌شود. پس از اقدام کویبی تم ناقل، دولت می‌تواند وارد دعوی شود. در صورت ورود دولت، ناقل مستحق دریافت ۱۵ تا ۲۵ درصد از مقداری است که به واسطه اقدام کویبی تم به دولت بازگردانده شده است. همچنین در صورت عدم مداخله دولت سهم ناقل به ۲۵ تا ۳۰ درصد افزایش خواهد یافت.

۴- اجرای قانون

قانون باید نهاد مستقلی را به منظور دریافت و بررسی شکایت ها در مورد اقدام تلافی جویانه ایجاد نماید یا نهادهای موجود را برای چنین امری تجهیز کند. به این ترتیب، هرگاه شخص افشاگر ادعا نماید که حقوق او به واسطه این عمل خدشه دار گردیده است، حق دارد که دعایش در دادگاهی مستقل و بی طرف، منصفانه و علنی رسیدگی شود. به این منظور، قانون باید زمینه جبران خسارت را به طور کامل فراهم آورد. این امر شامل توقف عمل غیرقانونی، جبران هرگونه زیان وارده به دارایی و درآمد مربوط به گذشته، حال و آینده، مخارج دادرسی و مواردی از این دست خواهد بود. گذشته از این، قانون در صورت اعصار خوانده، صندوقی به منظور جبران خسارت خواهان پیش بینی خواهد کرد.

۵- ساختار قانون گذاری، عملکرد و بازبینی

به منظور تضمین عملکرد صحیح، شفاف و قاطع و همچنین برای جلوگیری از تصویب قوانین به صورت پراکنده، دولت ها باید قانون ویژه افشاگران را وضع نمایند. چنین قانونی، نهادی عمومی را برای مشاوره در تمامی حوزه های مربوط به افشاگران، از کنترل و بررسی دوره ای عملکرد نظام مربوط به افشاگری گرفته تا ارتقای اقدامات آگاهی بخش در حوزه مقررات افشاگران برای عموم جامعه و پذیرش فرهنگ افشاگری در میان آنها، ایجاد یا نهادهای موجود را به منظور انجام چنین امری مشخص خواهد نمود. این امر نیز حائز اهمیت است که کنترل ها و بررسی های دوره ای، اتحادیه های بازرگانی، شرکت های تجاری یا سازمان های مردم نهاد (جامعه مدنی) را نیز تحت پوشش قرار دهد. سرانجام، هیچ یک از مقررات نباید به گونه ای وضع شود که مانع از اعمال حق اصحاب رسانه مبنی بر حمایت از منابع خبری خود گردد، حتی اگر در فرآیند افشاگری اشتباه صورت گرفته یا اطلاعات مربوط به آن، صحیح نباشد (همان: ص ۸۲ و ۸۳).

اینک جای آن دارد تا به طور خلاصه نگاهی به قوانین مصوب در برخی از کشورهای جهان در زمینه حمایت از افشاگران فساد بیاندازیم.

فرانسه

قانون مبارزه با فساد که در سال ۲۰۰۷ به تصویب رسید، در صدد حمایت از کارکنان شرکت های خصوصی و مؤسسات صنعتی و بازرگانی تحت مالکیت دولت از اقدامات انتقام جویانه بود. البته به شرطی که گزارش تخلفات با حسن نیت انجام می شد. با این حال هیچ نهاد مستقلی برای جمع آوری داده ها یا تعریف روشن از افشاگری و حفاظت از هویت افشاگران وجود نداشت. همچنین هیچ مجرای داخلی و خارجی خاصی برای ارائه گزارش موجود نبود (44 Transparency International, 2013.p).

اما طبق ماده ۲۵ قانون شماره ۲۰۱۳ - ۹۰۷ فرانسه در مورد شفافیت در زندگی عمومی، هیچ فردی نباید برای ارائه گزارش همراه با حسن نیت به کارفرما، یا مرجع مسئول در سازمان یا یک

سازمان غیرانتفاعی که با فساد مبارزه می‌کند از فرایندهای استخدای حذف شود یا از دسترسی به یک کارآموزی یا یک دوره آموزشی محروم بماند، یا تنبیه و اخراج شود و یا در معرض اقدامات تبعیض آمیز مستقیم یا غیرمستقیم، خصوصاً در مورد حق الزحمه، درمان، آموزش، بازگشت به کار، تکالیف، شرایط لازم، تقسیم‌بندی، ارتقای شغلی، جابه‌جایی، یا تمدید قرارداد، قرار گیرد.

یکی از شرایط حمایت از افشاگران این است که افشاگر نباید بر اساس منافع شخصی خود افشاگری کرده باشد. به همین دلیل در اینجا برخلاف حقوق آمریکا، به افشاگران پاداش داده نمی‌شود البته در صورتی که افشاگر قربانی عمل افشاشده باشد از حمایت این قانون برخوردار خواهد شد زیرا جبران خسارت هر چند متضمن نفع شخصی است اما حق او می‌باشد. همچنین برخی اشخاص که وظیفه حرفه‌ای و قانونی آن‌ها کشف و افشای جرایم و تخلفات است، از حمایت‌های این قانون برخوردار نیستند از جمله این افراد می‌توان به روزنامه‌نگاران و سایر کارکنانی که وظیفه نظارت بر شرکت‌ها را برعهده دارند، اشاره کرد. همچنین افشاگری باید با حسن نیت صورت گرفته باشد یعنی گزارش یا ادعاهای مطرح‌شده، آگاهانه برخلاف واقع نبوده باشند. دادگاه‌های فرانسه به تبعیت از رویه دیوان اروپایی حقوق بشر در مورد معیارهای سوءاستفاده از آزادی بیان در مقام افشاگری، این معیارها را برای احراز حسن نیت به کار می‌برند:

۱- افشاگر دلایل موجه برای اثبات این باور داشته باشد که اطلاعاتش صحیح است؛

۲- افشاگری برای منافع عمومی باشد؛

۳- انگیزه افشاگری، تظلم شخصی یا کینه‌جویی شخصی یا توقع پاداش شخصی نبوده باشد.

چنین مقرر گردیده که از اول ژانویه ۲۰۱۸ همه کارفرمایان باید طرح‌های گزارشگری/افشاگری را اعمال کنند. فرانسه همواره نسبت به اعمال قواعد حمایت از افشاگران در محیط‌های کار محتاط بوده است. طرح‌های افشاگران از سال ۲۰۰۵ و به تبعیت از قانون موجود در آمریکا در فرانسه پیاده‌شده که قلمرو مقررات بسیار محدودی داشته است. از جمله اینکه محدود به کارکنان بوده و تنها در مورد برخی نقض‌های قوانین و مقررات قابل اعمال بودند. در سال ۲۰۱۶ با تصویب قانون شفافیت و مبارزه با فساد و نوسازی اقتصادی، طرح جدیدی برای حمایت از افشاگران و گزارش نقض قوانین و مقررات در محیط‌های کار پیش‌بینی شد. به موجب این قانون، افشاگر عبارت است از هر فردی که با حسن نیت، یک جرم یا یک نقض شدید یا آشکار یک معاهده بین‌المللی، یک نقض شدید قانون و مقررات یا یک تهدید و لطمه جدی به منافع عمومی را که به نسبت به آن علم شخصی دارد، گزارش می‌دهد.

افشاگر باید:

۱- ابتدا موارد تخلفات را به ناظر مستقیم یا غیرمستقیم خود یا شخص دیگری که از سوی کارفرما

به این منظور منصوب شده گزارش دهد؛

۲- اگر هیچ اقدامی صورت نگیرد، مرحله دوم، ارائه گزارش به مقامات ذی‌ربط قضایی و اداری یا

به مشاور حرفه ای مجاز خواهد بود و

۳- به عنوان آخرین چاره، گزارش می تواند علنی شود و برای مثال از طریق رسانه ها منتشر گردد. همچنین می توان گزارش را در اختیار سازمان مدافع حقوق یا سازمان های دیگری که مأمور جمع آوری این نوع اطلاعات هستند، قرار داد. ایجاد مانع در برابر افشاگری به کارفرما یا به دادگاه ها، یک سال مجازات حبس و جزای نقدی به میزان ۱۵ هزار یورو را به دنبال دارد.

قانون جدید اعلام می دارد که از اول ژانویه ۲۰۱۸:

- ۱- شرکت هایی که بیش از ۵۰ کارگر دارند باید طرح حمایت از افشاگران را اجرا کنند؛
- ۲- کسب و کارهای دارای بیش از ۱۵ کارگر و گردش مالی بیش از ۱۰۰ میلیون یورو، باید آیین های گزارش دهی داخلی را برای رشاء و ارتشاء و فساد اجرا کنند؛
- ۳- شرکت هایی که خدمات مالی ارائه می دهند باید طرح های گزارش دهی برای نقض مقررات اتحادیه اروپا و بازار مالی فرانسه اعمال کنند.

افشاگران چنانچه در مقام اجرای تعهداتی که به موجب قوانین و مقررات مربوط به رازداری بر عهده دارند، افشاگری نمایند، مسئولیتی نخواهند داشت مشروط بر آنکه این عمل ضروری و متناسب باشد و آیین گزارش دهی که به موجب قانون مقرر شده رعایت شده باشد.

با این وجود، قانون ۲۰۱۶ اجازه نمی دهد اطلاعات مربوط به روابط پزشک و بیمار، وکیل و موکل یا امنیت ملی به موجب این قانون افشا گردد. افشاگران در برابر برخی تهدیدها و اقدامات از جمله در برابر تنبیه های انضباطی حمایت خواهند شد؛ اما در صورتی که گزارش ها بر اساس سوءنیت صورت گرفته باشد در معرض ضمانت اجرای انضباطی کارفرما قرار می گیرند و ممکن است دعوای مطالبه خسارات وارد بر اعتبار افراد یا شرکت علیه آن ها اقامه شود (مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری؛ گزارش توجیهی پیش نویس لایحه شفافیت، ۱۳۹۷: ص ۲۶-۲۴).

آمریکا

در ایالات متحده آمریکا، مؤسسات حقوقی و وکالتی خاصی برای حمایت از افشاگران دایر شده است که از محل دریافت پاداش اداره می شوند و به افشاگران، خدمات حقوقی ارائه می دهند. همچنین، چنانچه افشاگر، خود نیز در ارتکاب جرم و وقوع فساد دست داشته باشد هم زمان هم به مجازات محکوم می شود و هم پاداش افشاگری خود را می گیرد.

در حال حاضر، قوانین متعددی درباره افشاگری و حمایت از افشاگران در آمریکا وجود دارد. در این میان، سه قانون از برجستگی و اهمیت خاص برخوردارند:

۱- قانون ادعاهای واهی مصوب ۱۸۶۳؛

۲- قانون حمایت از افشاگران مصوب ۱۹۸۹؛

۳- قانون ساربنز - آکسلی مصوب ۲۰۰۲.

نخستین قانون حمایت از افشاگران در سال ۱۸۶۳ و با توجه به اوضاع نامناسب اقتصادی ناشی از جنگ‌های داخلی میان ایالات شمالی و جنوبی و بروز سوءاستفاده‌ها و تقلب‌های مختلف پیمانکاران در قراردادهای ارائه تدارکات جنگی به مؤسسات فدرال، با عنوان قانون ادعاهای واهی تصویب شد. همان‌طور که از عنوان این قانون برمی‌آید از کارکنانی حمایت می‌کند که پس از افشاگری، معلوم می‌شود ادعای آن‌ها خلاف واقع بوده است و از کارکنانی که در هنگام افشا، می‌دانند آنچه افشا می‌کنند خلاف واقع است، حمایت نمی‌کند و در این صورت افشاگر را به دو برابر خسارات وارد شده به متضرر، محکوم می‌نماید. معنی این حرف آن است که مجازاتی در کار نیست و از مسئولیت مدنی استفاده می‌شود. این قانون، صرف‌نظر از نیت افراد افشاکننده، صرفاً به‌منظور پیشگیری از پامال شدن منافع عموم، با مقرر کردن پاداش برای افشای فساد، کارکنان را به افشاگری تشویق می‌کند و به هر افشاگر، بین ۱۵ تا ۳۰ درصد از ارزش مالی که متعاقب افشا، به دولت بازمی‌گردد پاداش می‌دهد. قانون ساربنز-آکسلی حمایت از افشاگران در حوزه شرکت‌ها را مورد توجه قرار داد. طبق این قانون، از کارکنانی که حساب‌سازی‌ها و تقلب‌های شرکت‌ها را به کمیسیون بورس اوراق بهادار افشا کنند در برابر اقدامات تلافی‌جویانه کارفرما حمایت می‌شود.

به دنبال اجرایی شدن قوانین حمایت از افشاگران و با شناسایی حق شکایت از اقدامات تلافی‌جویانه علیه افشاگران در آمریکا، نیاز به تأسیس یک سازمان مستقل برای دریافت و بررسی شکایات و صحت و سقم تحقیقات افشاگران احساس گردید، سازمانی که با داشتن تخصص و اقدام سریع بتواند قبل از معدوم شدن اسناد و مدارک واکنش لازم را صورت دهد. به همین دلیل، به‌موجب قانون حمایت از افشاگران مصوب ۱۹۸۹، یک اداره تحقیقاتی مستقل برای حمایت از افشاگران مؤسسات فدرال ایجاد شد. بررسی اطلاعات ارائه‌شده توسط افشاگران، پیگیری تحقیقات و مشاوره و پشتیبانی، ارزیابی قوانین افشاگری و نظارت بر اجرای آن‌ها، بالا بردن سطح آگاهی عمومی به‌منظور تشویق استفاده از قوانین افشاگری، افزایش پذیرش فرهنگ افشاگری، از وظایف این اداره است (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری؛ گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت، ۱۳۹۷: ص ۴۰-۳۹).

کانادا

قانون حمایت از افشای کارکنان بخش عمومی در ۱۵ آوریل ۲۰۰۷ در کانادا به تصویب رسید، این قانون دو فرآیند مجزا را طرح‌ریزی کرده است. یک فرآیند ویژه حمایت از افشاگران و فرآیند دیگری به‌طور خاص به موارد تشویقی و پرداخت پاداش می‌پردازد. این قانون همچنین دو نهاد جدید شامل کمیسیون سلامت اداری بخش عمومی و دادگاه قانون حمایت از افشای کارکنان بخش عمومی را ایجاد کرده است. این قانون اعمال خلافی را که می‌توانند موضوع افشاگری باشند این‌گونه تعریف

کرده است: هرگونه اعمال خلاف قوانین پارلمان یا مجالس ایالتی یا هرگونه مقرراتی که ذیل این قوانین تعیین شده است، سوءاستفاده از بودجه یا ثروت های عمومی، سوء مدیریت فاحش در بخش های دولتی، هرگونه عمل یا کم کاری که منجر به ایجاد یک خطر مشخص برای جان، سلامتی یا امنیت افراد یا محیط زیست می شود (به جز خطراتی که به دلیل انجام وظیفه به ناچار وجود دارند)، انحراف جدی از مقرراتی که توسط قانون حمایت از افشای کارکنان بخش عمومی تعیین شده است و هرگونه هدایت یا مشورت به شخص دیگری برای انجام هریک از تخلفات مذکور.

استرالیا

در استرالیا و نیوزیلند، بیش از ۳۷۰ میلیون دلار در سال های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ از طریق فساد، خسارت ایجاد شده و متوسط خسارت ایجاد شده در هر پرونده فساد بیش از سه میلیون دلار بوده است. حمایت از افشاگران در استرالیا ذیل الحاقیه هایی در دو سطح فدرال و ایالتی برای ایجاد شرایط پاره ای از افشاگری های خاص فراهم شده است. شایستگی حمایت از یک افشاگر براساس قانون حمایتی و موضوع افشاگری مشخص می شود. البته تمام افشاگری ها مشمول حمایت های قانونی نمی شوند. در سطح فدرال، افشاگران تخلف، در صورتی که در موضوعات خاصی همچون امنیت ملی یا موضوعات مرتبط با بدرفتاری با مهاجران، افشاگری کنند، ممکن است با حکم حبس روبه رو شوند.

کره جنوبی

قانون حمایت از افشاگران کره جنوبی با هدف حمایت از اشخاصی که علیه متخلفین از جمله کارفرمایان افشاگری کرده اند، طراحی و در ۳۰ سپتامبر ۲۰۱۱ اجرایی شد. موارد حمایتی شامل اخراج، تعلیق، کاهش رتبه یا حقوق و هرگونه فشاری از جانب کارفرما به دلیل افشاگری می باشد. همچنین افشاگران در مواردی حق شکایت از کارفرما را به دلیل بدرفتاری و ادعای خسارت نیز خواهند داشت. این قانون همچنین علاوه بر بخش های دولتی، بخش خصوصی را نیز پوشش می دهد.

هند

قانون حمایت از افشاگران فساد در سال ۲۰۱۱ در پارلمان هندوستان به تصویب رسید. این قانون سازو کاری را برای اطلاع رسانی و بررسی هرگونه فساد و سوء استفاده از قدرت توسط مسئولین دولتی فراهم کرده است و از اشخاصی که تخلفات را در پروژه ها یا سازمان های دولتی گزارش کنند نیز حمایت قانونی به عمل می آورد. تخلفات باید در قالب سوء استفاده، فساد یا سوء مدیریت ثبت شوند. برای ادعاهای بی اساس و بدون مدرک کافی نیز مجازات در نظر گرفته شده است. این قانون همچنین مورد تأیید کابینه هند به عنوان بخشی از برنامه حرکت به سمت حذف فساد از بوروکراسی کشور قرار گرفت. قانون یاد شده در ۹ می ۲۰۱۴ با امضای رئیس جمهور به مرحله اجرایی رسید.

افغانستان

در حال حاضر اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری افغانستان مسئول حمایت از افشاگران است. در ماده ۱۴ قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری این اداره آمده است: «اشخاصی که در کشف موارد فساد اداری با حسن نیت به حیث اطلاع دهنده یا در جریان تحقیق و محاکمه، به حیث شاهد، همکاری، یا اسناد و مدارک موجه را ارائه نموده باشند، از هر نوع فشار و تهدید و رفتار غیرموجه مصون بوده، حسب احوال برای اطلاع دهنده مکافات (پاداش) اعطا می‌گردد». همچنین در بند ۲ این ماده آمده است: «افشای هویت اطلاع‌دهنده، شاهد، اهل خبره و ارائه‌کننده اسناد و مدارک بدون رضایت آن‌ها ممنوع است».

باین حال مجلس افغانستان در حال تصویب یک قانون مستقل برای حمایت از افشاگران است. بر اساس این طرح، افرادی که فساد اداری را به شورای ملی اطلاع دهند، مورد حمایت اقتصادی و سیاسی قرار می‌گیرند. در صورت تصویب این طرح از سوی شورای ملی، تمامی نهادهای مسئول به‌ویژه دادستانی کل، کمیسیون مستقل حقوق بشر، ارگان‌های محلی و قضایی مبارزه با فساد اداری، اداره عالی مبارزه با فساد اداری، پلیس، حوزه‌های امنیتی و کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی می‌توانند اطلاع‌دهندگان را کمک کرده و مورد حمایت قرار دهند. طرح قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد اداری اخیراً به مجلس نمایندگان افغانستان تقدیم شد (پرنیان و همکاران، ۱۳۹۶: ص ۲۶ و ۲۷).

غنا

پارلمان غنا، قانون حمایت از افشاگران فساد را در سال ۲۰۰۶ به‌عنوان یک ابزار مهم مبارزه با فساد تصویب کرد. هدف از تصویب این قانون، تقویت قدرت مردم برای مبارزه با فساد یا هرگونه سوءاستفاده‌هایی اعلام شد که مانع از پیشرفت کشور می‌شود. قانون یادشده براساس این تفکر بنا نهاده شده است که اگر مردم قدرت افشای تخلفات را بدون ترس از محکوم شدن داشته باشند، فساد اشخاص متخلف محدود می‌شود، احترام به درستکاری و اتحاد مردم تقویت می‌گردد، کیفیت خدمات اجتماعی افزایش می‌یابد و کشور غنا سرعت پیشرفت بالاتری را تجربه می‌کند. براساس این قانون، در صورتی که متخلف در پی گزارش دهی دستگیر شود و خسارت به دولت برگردانده شود، ۱۰ درصد از مجموع اصل خسارت و جریمه دریافت‌شده توسط دولت به شخص افشاگر تعلق می‌گیرد. این میزان می‌تواند با توجه به کیفیت اطلاعات افشاشده، کمتر یا بیشتر شود.

اوگاندا

قانون حمایت از افشاگران اوگاندا در سال ۲۰۱۰ به تصویب پارلمان این کشور رسید. این قانون با هدف تسهیل روند افشاگری علیه هرگونه اعمال خلاف قوانین و مقررات رسمی کشور و جلوگیری از فساد و همچنین حمایت از افشاگران در برابر پیگرد قضایی، طراحی و اجرایی شده است. قانون حمایت از

افشاگران در اوگاندا علاوه بر بخش های دولتی، بخش های خصوصی را نیز پوشش می دهد. طبق این قانون، در صورتی که هویت شخص افشاگر بر ملا شود، عمل خلاف قانون رخ داده و شخص متخلف با مجازات حداکثر پنج سال زندان یا ۲۰ هزار شیلینگ جریمه نقدی مواجه خواهد شد. در این قانون، پاداشی معادل پنج درصد از مجموع خسارات دریافت شده برای افشاگر در نظر گرفته شده است که پاداش وی حداکثر شش ماه پس از افشاگری باید پرداخت شود.

آفریقای جنوبی

دولت آفریقای جنوبی در سال ۲۰۰۰ با اجرایی کردن قانون حمایت از افشاگران فساد نشان داد که به افشاگری همگانی نیاز داشته و قصد حمایت از نظارت مردم بر روند اجرای قانون را دارد. این قانون، کارمندانی را که علیه کارفرمایان افشاگری کنند، تحت حمایت قانونی قرار می دهد. کارمندان در برابر اخراج، تعلیق، تنزل رتبه، تحت فشار قرار گرفتن، انتقال اجباری، ممانعت از ارتقای رتبه یا هر گونه تهدید به هر یک از اقدامات مذکور تحت مصونیت قانونی قرار می گیرند (همان: ص ۲۸).

اینک در ادامه بررسی قوانین حمایت از افشاگران در کشورهای مختلف به بررسی قوانین مرتبط با حمایت از افشاگران در ایران و آخرین اقدامات انجام شده در این باره می پردازیم.

قوانین حمایت از افشاگران فساد در ایران

در کشور ما به دلیل فرهنگ سیاسی و اجتماعی حاکم بر آن، افشای مفاسد اقتصادی برای افشاگران و به ویژه رسانه ها بیشتر از آنکه تشویق به دنبال داشته باشد، در دسرفرین بوده است. شاید پیش ترها در ایران، اختلاف نظرهایی درباره پدیده فساد وجود داشت اما هیچ کس اهمیت گسترش فساد در سال های اخیر را انکار نمی کند.

از این رهگذر، برای نخستین بار در سال ۱۳۸۲ برنامه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد به تصویب رسید. سپس در سال ۱۳۸۳ آیین نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه های اداری تدوین و سرانجام لایحه ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد در سال ۱۳۸۷ تصویب گردید که سه سال به صورت آزمایشی به اجرا گذاشته شد و نهایتاً در سال ۱۳۹۰ به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید.

پیش از تصویب این قانون، جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد در سال ۲۰۰۳ ملحق شده بود. ماده ۳۳ این کنوانسیون در مورد حمایت از افشاگران فساد مقرر می دارد: «حمایت از افراد گزارش دهنده هر کشور عضو، گنجانیدن اقدامات مقتضی را به منظور تأمین حمایت از هر کسی که با حسن نیت و بنا به دلایل معقول، هر واقعتی مربوط به جرایم احراز شده براساس این کنوانسیون را به مقامات صلاحیت دار گزارش دهد در برابر هر رفتار غیر قابل توجیه، در نظام حقوقی داخلی خود مورد بررسی قرار خواهد داد» (دامکی، ۱۳۹۶: ص ۶).

ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد مستقیماً به مسئله حمایت از افشاگران فساد اداری می‌پردازد. این ماده مقرر می‌دارد: «دولت مکلف است طبق مقررات این قانون نسبت به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که با عنوان مخبر یا گزارش دهنده، اطلاعات خود را برای پیشگیری، کشف یا اثبات جرم و همچنین شناسایی مرتکب، در اختیار مراجع ذیصلاح قرار می‌دهند و به این دلیل در معرض تهدید و اقدامات انتقام‌جویانه قرار می‌گیرند، اقدام نماید.»

اقدامات حمایتی یادشده در این ماده عبارت است از عدم افشای اطلاعات مربوط به هویت و مشخصات خانوادگی و محل سکونت یا فعالیت اشخاص مذکور، فراهم آوردن موجبات انتقال آن‌ها بنا به درخواست خودشان به محل مناسب دیگر، جبران صدمات و خسارت جسمی یا مالی در صورتی که امکان جبران فوری آن از ناحیه واردکننده صدمه یا خسارت ممکن نباشد، ممنوعیت هرگونه رفتار تبعیض‌آمیز از جمله اخراج، بازخرید، بازنشسته کردن پیش از موعد، تغییر وضعیت، جابه‌جایی، ارزشیابی غیرمنصفانه، لغو قرارداد، قطع و کاهش حقوق و مزایای مخبر.

از دیگر ابداعات قانون یادشده را می‌توان از پیش‌بینی تدوین آیین دادرسی افتراقی ویژه جرایم فساد و مفاسد اقتصادی و ضرورت بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای غیردولتی در پیشگیری از فساد و مبارزه با آن نام برد (همان، ص ۷).

تهیه طرح حمایت از افشاگران فساد

عدم حمایت از افشاگران در مقابل اقدامات تلافی‌جویانه مفسدان و متخلفان، می‌تواند موجب انباشته شدن حجم فسادهای کلان شود که این امر سهم به‌سزایی در بی‌اعتمادی مردم به نظام سیاسی و سیستم اداری کشور دارد. این عدم حمایت و خلأ قانونی موجب سکوت اشخاص مطلع در مقابل اعمال خلاف قانون و فساد می‌شود و چه‌بسا در صورت افشای این اقدامات موجب شتمات دیگر همکاران و مجازات افشاگر توسط مفسدان شود. از این رو، لزوم تأسیس سازوکارهای قانونی و تصریح به این قضیه در قوانین و مقررات موجب شد تا مجلس شورای اسلامی پس از ۴۰ سال، طرحی را تهیه کند تا در سایه آن افشاگران مورد حمایت قرار گیرند.

به شرحی که گذشت، در قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد برای افشاگران فساد مشوق‌هایی در نظر گرفته شده اما به‌رغم الزامات قانونی هیچ سازوکار اجرایی برای آن پیش‌بینی نشده بود. بر همین اساس، مجلس شورای اسلامی تعلق در این زمینه را جایز ندانست و طرحی در این زمینه تدوین کرد که چتر حمایتی قانون، مانع از تعرض دیگران به افشاگران تخلفات خواهد شد. این طرح اکنون در دستور کار کمیسیون‌های تخصصی مربوط به خود قرار دارد. مطابق این طرح اشخاص حقیقی و حقوقی یا کارمندان گزارش‌دهنده هر یک از جرایم موضوع بند الف قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد علاوه بر برخورداری از حمایت‌های ماده ۱۷ قانون فوق از حمایت‌های قانونی آمران به معروف و ناهیان از منکر نیز بهره‌مند می‌شوند. این حمایت‌ها شامل موارد زیر می‌شوند:

- ۱- حفاظت از اقدامات تلافی‌جویانه مانند تنزل رتبه، اخراج، تعلیق، تحدید و تهدید اداری، کاهش مزایا، عدم ارتقای شغلی به‌رغم شایستگی و مانند اینها؛
- ۲- اولویت در ارتقا و انتصابات دستگاه متبوع و معرفی به‌عنوان کارمند برجسته؛
- ۳- دریافت نشان مبارزه با فساد و تخلف؛
- ۴- پرداخت تا ۲۰ درصد از جزای نقدی وصول‌شده به هریک از اشخاص حقیقی و حقوقی کاشف یا گزارشگر جرم (<https://www.ekhtebare.com>).

درواقع هدف قانون یادشده این است که آحاد جامعه و رسانه‌ها را تشویق کند تا در راه مبارزه با فساد اداری و اقتصادی نقش‌آفرینی کنند و با ارائه راهکارهای تأمینی و تشویقی گامی عملی و مؤثر برای همگانی کردن موضوع مبارزه با فساد اقتصادی و اداری برداشته شود. لازم به ذکر است که این طرح در مرحله بررسی قرار دارد و در صورت تبدیل شدن به قانون نقش مهمی در حمایت از افشاگران فساد و مبارزه با فساد ایفا خواهد کرد.

جمع‌بندی و توصیه‌هایی برای قانون‌گذاری در زمینه حمایت از افشاگران فساد

گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی نشان می‌دهد، اصلی‌ترین راهکار کشف فساد استفاده از ظرفیت نظارت مردمی در قالب تقویت مسیرهای گزارش فساد می‌باشد. این سازوکار علاوه بر کشف فساد، فضا را برای مفسدین ناامن کرده و موجب پیشگیری از مفاسد، به‌ویژه مفاسد سازمان‌یافته می‌گردد، زیرا در مفاسد سازمان‌یافته نیاز به همکاری مجرمین در اجرای تخلف وجود دارد و سازوکار گزارش تخلف این امکان را به وجود می‌آورد که هریک از مشارکت‌کنندگان در تخلف، به‌عنوان یک گزارش‌دهنده اقدام کنند. به‌طور کلی، به‌سزایی که در کشورهای مختلف به‌منظور تقویت فرآیندهای گزارش‌دهی فساد ایجاد شده به دو دسته کلی «حمایت و حفاظت» از گزارش‌دهندگان و «تشویق» آن‌ها تقسیم می‌شود که لازم است درخصوص ایران نیز چنین اقداماتی صورت پذیرد.

تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد که در بخش‌های حمایتی، انواع مصونیت‌ها و حفاظت‌های قانونی و حتی امنیتی از گزارش‌دهندگان در برابر هر نوع سوءرفتار که با انگیزه‌های تلافی‌جویانه انجام می‌شوند، صورت گرفته است. این موارد می‌توانند شامل اخراج از محل کار، توبیخ و جریمه، کاهش دستمزد، جابه‌جایی‌های اجباری (تبعید) تهدید و ارعاب و مانند اینها باشد که بسته‌های قانونی حمایت از گزارش‌دهندگان فساد، بسترهای قانونی و فرآیندهای روشمند مصونیت را تبیین می‌کنند.

در یک نگاه کلی، حمایت از افشاگران تخلف به سه صورت انجام می‌پذیرد:

- ۱- حمایت در مقابل انتقام‌جویی؛
 - ۲- تلاش برای محرمانه ماندن هویت گزارش‌دهندگان تخلف؛
 - ۳- کم کردن بار اثبات تخلف برای گزارش‌دهندگان تخلف.
- در کشورهای مختلف ممکن است برای افشای برخی از اطلاعات اختصاصی شرکت‌ها یا

ادارات مجازاتی وضع شده باشد. این قوانین چه بسا با گزارش تخلفات در تعارض باشد به همین دلیل از افرادی که تحت فرآیندهای مشخص اقدام به گزارش تخلفات کرده‌اند در مقابل قوانین مربوط به محرمانگی حمایت می‌شود. به عنوان مثال در آمریکا گزارش دهنده تخلفی که اقدامش برخلاف قوانین یا دستورهای اجرایی رئیس جمهور در مورد محرمانگی باشد، به وسیله قانون حمایت می‌شود. کره جنوبی نیز از افشاگرانی که طبق فرآیندهای مشخص اقدام کرده باشند در مقابل قوانین جلوگیری از تهمت و افترا محافظت می‌کند. اجرای حمایت‌های نوع سوم و چهارم با پیچیدگی‌هایی روبه‌رو است، اما ایجاد نهاد واسط یعنی مؤسسات حقوقی خصوصی یا مردم‌نهاد که از جانب افشاگران تخلف‌پگیری پرونده‌ها را بر عهده می‌گیرد تا حد زیادی می‌تواند منتهی به مخفی ماندن هویت افشاگران و کاهش هزینه‌های اثبات تخلف برای افشاگر فساد شود، زیرا نهاد واسط ایجاد شده به صورت هم‌زمان نقش تأمین مالی و حفظ هویت افشاگران فساد را بر عهده خواهد داشت. تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد که بخش دوم قوانین، به تشویق افشاگران فساد می‌پردازد و در این موارد عموماً پاداش‌های نقدی قابل توجهی از محل اخذ جریمه از متخلفین و در برخی موارد، ردیف بودجه اختصاصی در نظر گرفته می‌شود. معمولاً جوایز در نظر گرفته شده یک سوم مجموع اصل خسارت و جریمه تخلف است. این جوایز علاوه بر اینکه انگیزه‌های گزارش تخلف را افزایش می‌دهد، به دلیل ایجاد منفعت مادی، فضای فساد را در میان متخلفین به شدت ناامن می‌کند، چراکه هریک از اشخاص درگیر در یک فساد شبکه‌ای ممکن است علیه یکدیگر گزارش دهند. البته بسترسازی‌های نظارت مردمی محدود به استفاده از ابزارهای قانونی و مشوق‌های مادی نبوده و زمینه‌های فرهنگی ارزش‌بخش به مفهوم مبارزه با فساد در بین مردم با استفاده از انواع ابزارها همچون ساخت فیلم‌های سینمایی، تجلیل از گزارش‌دهندگان فساد، تعیین روز گزارش‌دهندگان و غیره ایجاد شده است. با توجه به تجارب جهانی ارائه‌شده پیرامون موضوع افشاگران فساد، مهم‌ترین نکاتی که باید در طراحی سازوکار استفاده از ظرفیت مردمی در کشف مفاسد مورد توجه قرار داد و متناسب با آن نظام قانونی را اصلاح نمود به شرح زیر است:

- ۱- ایجاد امکان استفاده از کثرت ناظران مردمی و اجازه طرح دعوی حقوقی توسط مردم به نمایندگی از حاکمیت؛
- ۲- فراهم آوردن امکان ناشناس ماندن افشاگران فساد؛
- ۳- حمایت از افشاگران در برابر اقدامات تلافی‌جویانه، جلوگیری از اخراج، اجازه انتقال به محل کار جدید، حفاظت‌های امنیتی و دیگر موارد؛
- ۴- جریمه دو تا سه برابری متخلفین نسبت به مبلغ تخلف همراه با بازپس‌گیری اصل خسارت و در نظر گرفتن درصد قابل توجهی از آن به عنوان پاداش برای افشاگر؛
- ۵- فراهم کردن امکان افشاگری توسط اشخاصی که خود نیز در فساد نقش داشته‌اند؛ شخص افشاگر باید مطابق قانون مجازات شود، اما حق دریافت پاداش برای او محفوظ است. این شیوه

باعث می‌شود فضای مفساد سازمان‌یافته‌ای که نیازمند همکاری افراد مختلف است به شدت ناامن شده و به این ترتیب این سازوکار باعث کاهش شدید تعداد تخلفات سازمان‌یافته جمعی می‌گردد؛ ۶- اعلام عمومی جوائز پرداخت‌شده و تخلفات کشف‌شده به منظور افزایش مشارکت و اعتماد عمومی؛

۷- استفاده از جریان‌سازی رسانه‌ای، فیلم و مستند به منظور افزایش احساس خطر در مفسدین و نیز افزایش مشارکت مردم؛

۸- تعیین یک روز در تقویم سالانه به‌عنوان روز حمایت از افشاگران به منظور افزایش فرهنگ گزارش تخلفات در بین مردم (همان: ص ۲۹ و ۳۲).

نتیجه‌گیری

با توجه به مغفول واقع شدن وجهه قانونی عمل افشاگری در کشور، این گونه به نظر می‌رسد که مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد قانون‌گذار و دولت به‌عنوان اهرم اجرایی در کشور باید به سمتی حرکت نمایند تا زیرساخت‌های قانونی به منظور فرهنگ‌سازی در راستای شناخت عمل افشاگری را پی‌ریزی نمایند.

نبود نهادهای حمایت‌کننده از افشاگران و از همه مهم‌تر عدم وجود تعریفی قانونی و شفاف از عمل افشاگری در کشور، فضای نامناسبی را در بین سازمان‌های ایرانی به وجود آورده است که متأسفانه افشاگری بیش از پیش مورد بی‌توجهی واقع گردیده و این فضا باعث تشدید حمله به نهادها و افرادی که مبادرت به افشاگری می‌نمایند خواهد شد.

با بهره‌گیری از تجارب کشورهای موفق و صاحب‌دانش در این خصوص و همچنین الگوبرداری از آن‌ها به دلیل تشکیل اصناف و تشکل‌های حامی افشاگران، می‌توان اقدامات مؤثری را به منظور بسترسازی فرهنگی و قانونی برای افشاگری در کشور به انجام رساند. به نظر می‌رسد روی آوردن به تمرکزمحوری و تشکیل نهادی مستقل از اصناف و سازمان‌های دولتی و غیردولتی ولی تحت نظارت مستقیم قوه قضائیه، می‌تواند راهکاری قابل‌اجرا در راستای بخشیدن وجهه‌ای قانونی به عمل افشاگری در کشور باشد.

اقدامات حمایتی و جبران خسارت از افشاگران مفساد اقتصادی و اداری در زمینه جانی، مالی و شغلی، تعامل‌پذیری و ایجاد انگیزه در ارائه گزارش‌های موردنظر از طریق تخصیص درصدی از منابع ناشی از کشف فساد، تشکیل واحدی مستقل در سازمان بازرسی کل کشور به گونه‌ای که تهیه گزارش‌ها و شکایات دریافتی به صورت محرمانه در این واحد متمرکز شود و واحد مذکور علاوه بر پیگیری موضوع و ارجاع موارد لازم به نهادهای ذی‌ربط اعم از مراجع قضایی، دیوان محاسبات کل کشور، وزارت اطلاعات و دیگر موارد، وظیفه حمایت مؤثر و مستمر جانی، مالی و شغلی و اقدامات تشویقی برای فرد گزارش‌دهنده را نیز بر عهده داشته باشد، از دیگر مواردی است که باید مورد تأمل قرار گیرد.

فهرست منابع

- ۱- دامکی، فرشته. (۱۳۹۶) بررسی سازوکارهای حمایت قانونی از افشاکنندگان فساد اداری، اولین همایش فقه و حقوق، و کالت و علوم اجتماعی.
- ۲- مرادی، علیرضا. ابراهیمی، محمدتقی و رستمی، فاطمه (۱۳۹۳). سوت زنی؛ پدیده‌ای مهجور در سازمان‌های امروزی مؤلفین، نشریه گزیده مدیریت، شماره ۱۵۲.
- ۳- عارف، رضا. (۱۳۹۵) افشاگری؛ زمینه‌ها و پیامدها. گزارش پژوهشی شماره ۹۲. مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، سازمان بازرسی کل کشور.
- ۴- رستمی، ولی و قاسمی، محمدرضا (۱۳۹۷) سازوکارهای حقوقی فعال‌سازی ظرفیت گزارش دهندگان مردمی فساد با مطالعه تطبیقی ایران و آمریکا، فصلنامه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۹، شماره ۲.
- ۵- سپه سرا، حسین (۱۳۹۴) افشاگران در پرتو تلاش‌های سازمان شفافیت بین‌الملل، فصلنامه دانش ارزیابی، شماره ۲۶، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، سازمان بازرسی کل کشور.
- ۶- پرنیان، احسان. رزقی، ابو الفضل. پرهیزکاری، سیدعباس (۱۳۹۶) استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- ۷- قاسمی، محسن افشاگری؛ اثربخش‌ترین راه مبارزه با فساد در جهان، خبرگزاری ایرنا.
- ۸- (۱۳۹۷) گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.
- 9- Marie Terracol, (2018). A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation, International Bar Association- Legal Policy & Research Unit and Legal Practice Division.
- 10- Charles E. Harris and others. (2009). Engineering Ethics: concepts and Cases. Wadsworth Cengage Learning Publisher
- 11- Transparency International, (2013). Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU.
- 12- <http://aftabnews.ir>
- 13- <https://www.ekhtebar.com>
- 14- <https://www.transparency.org>

کندوکاوی در روش های برآورد ارتشاء و اختلاس

دکتر محمدجواد حق شناس^۱

چکیده

مبارزه مؤثر با فساد مستلزم دانستن ابعاد و حجم آن است. ارتشاء و اختلاس دو نمونه از مهم ترین مصادیق فساد در اغلب کشورها هستند که هر ساله میلیاردها دلار از دارایی اشخاص حقیقی و حقوقی به خاطر آن، به هدر می رود. از این رو دانستن میزان خسارت و هزینه وارد شده در این زمینه حائز اهمیت است. به این منظور روش های مختلفی از سوی صاحب نظران و پژوهشگران حوزه مبارزه با فساد برای اندازه گیری و برآورد میزان ارتشاء و اختلاس طراحی و معرفی شده است. برخی از این روش ها، ماهیت عینی داشته و برخی دیگر بیشتر مبتنی بر ادراک و ذهنیت شهروندان است. در این نوشتار سعی شده است روش های مختلف اندازه گیری ارتشاء و اختلاس با ذکر مثال های عینی از کشورهای مختلف معرفی گردد.

واژگان کلیدی: فساد، برآورد فساد، ادراک، ارتشاء، اختلاس

مقدمه

با روشن شدن نقش فساد در توسعه نیافتگی جوامع، در سالیان اخیر علاقه سیاست گذاران و پژوهشگران به ویژه در عرصه بین‌المللی به موضوع فساد افزایش قابل توجهی داشته است. تصویب و اجرای کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد که جامع‌ترین کنوانسیون فساد تا به امروز بوده، الحاق ۴۳ کشور به کنوانسیون مبارزه با رشوه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، اقدام بانک جهانی در تقویت مشارکت این بانک در موضوع حکمرانی و راهبرد مبارزه با فساد، مشروط نمودن کمک‌های بین‌المللی به کشورهای کم‌درآمد توسط مؤسسات بین‌المللی به سوابق فساد آن کشور و مانند این‌ها جملگی در این راستا قابل ارزیابی است.

ابتکارات فوق نشان‌دهنده افزایش توافق درباره این موضوع است که فساد در کشورهای درحال توسعه، زیاد و پرهزینه و یکی از عوامل مهم کند شدن روند توسعه در این دسته از کشورها است بنابراین باید با ارائه سازوکارهای مناسب، فساد در این کشورها کاهش یابد. مشروط کردن کمک‌های بین‌المللی به وضعیت فساد در کشورها درعین حال نشان‌دهنده این باور است که در صورت اصلاح نهادهای عمومی، می‌توان فساد را در آن کشورها کاهش داد.

واقعیت این است که بخش عمده‌ای از فساد در کشورهای درحال توسعه به ضعف نظارت در نهادهای عمومی مربوط است. این موضوع باعث می‌شود نه تنها مدیران دولتی که خود را فارغ از نظارت عمومی می‌بینند به فساد گرایش پیدا کنند بلکه دیوانسالاران و کارکنان فرودست که خود را قربانی فساد دولتی می‌بینند نیز به سوی فساد کشیده شوند زیرا این روش را عقلانی‌ترین راهکار برای پیشبرد منافع خود در محیط فاسد تلقی می‌کنند (جوراف، ۲۰۱۸). به این دلیل لازم می‌نماید تا قبل از فراگیر شدن فساد، آن را مورد بررسی و مطالعه قرارداد و راه‌حل‌های مناسب برای پیشگیری و مبارزه با آن را طراحی و اجرا نمود.

در مطالعه بررسی فساد، یکی از موضوعات مهم، اندازه‌گیری درست این پدیده می‌باشد. در دو دهه گذشته گستره وسیعی از تحقیقات در مسیر معرفی روش‌های سنجش فساد انجام شده است. با توجه به اهمیت این موضوع، در این مقاله به بررسی روش‌های برآورد فساد با تأکید بر رشوه و اختلاس می‌پردازیم؛ بنابراین سؤال اصلی پژوهش حاضر چنین خودنمایی می‌کند که چه روش‌هایی برای اندازه‌گیری فساد (با تأکید بر ارتشاء و اختلاس) وجود دارد؟ همراه با این سؤال قصد داریم به هزینه‌های ارتشاء و اختلاس نیز بپردازیم. پاسخ سؤال مذکور از دشواری مضاعفی برخوردار است زیرا تقریباً تمامی فعالیت‌های فاسد، غیرقانونی است و لذا اندازه‌گیری آن دشوار است؛ با این حال اخیراً پیشرفت‌های قابل توجهی در این باره صورت گرفته است. علاوه بر این، همان‌طور که رز آکرمن در کتاب مشهور خود، فساد و دولت، نشان می‌دهد تمایز بین رفتارهای غیرقانونی همچون رشوه، با رفتارهای

عرفی مانند هدیه و انعام برای شهروندان عادی دشوار است و این می تواند سنجش فساد را با دشواری مواجه کند (رز آکرمن، ۱۳۸۵)؛ بنابراین باید به این نکته توجه داشت که هرچند در سال های گذشته تحولات عمیقی در اندازه گیری فساد رخ داده اما شواهد نشان می دهد برآوردهای فساد بسیار ناهمگن است و توافق اندکی درباره میزان فساد وجود دارد.

با توجه به اینکه فساد ابعاد و مصادیق مختلفی دارد، در این مجال تلاش کرده ایم دو مصداق مهم آن یعنی ارتشاء و اختلاس را مورد بررسی قرار دهیم. به این منظور پژوهش های انجام شده درخصوص برآورد میزان رشوه و اختلاس را که توسط نویسندگان خارجی انجام شده است مورد مطالعه و بررسی قرار داده ایم.

هزینه ارتشاء و اختلاس

بخش عمده ای از فساد در کشورهای مختلف از طریق رشوه و اختلاس انجام می شود. شواهد نشان می دهد ارتشاء و اختلاس در بسیاری از کشورهای درحال توسعه شایع بوده و در این دسته از کشورها در مقایسه با کشورهای توسعه یافته رواج بیشتری دارد. این پدیده نه تنها هزینه های بسیاری بر شهروندان تحمیل می کند بلکه باعث سلب مشروعیت نهادهای اجتماعی و سیاسی نیز می شود.

براساس آمار سازمان ملل، هر ساله بیش از هزار میلیارد دلار رشوه در جهان پرداخت می شود که میزان آن در کشورهای درحال توسعه ۱۰ برابر کشورهای توسعه یافته است (خبرگزاری ایسنا، ۱۳۹۶). این مبلغ از تولید ناخالص داخلی بسیاری از کشورهای جهان بالاتر است و در صورتی که آمار اختلاس از وجوه و صندوق های دولتی را نیز به آن اضافه کنیم می توان با آن فقر را در بسیاری از کشورهای جهان ریشه کن کرد.

با توجه به اهمیت این موضوعات، طیفی از پژوهشگران به بررسی میزان هزینه های رشوه و اختلاس در کشورهای مختلف پرداخته اند. در جدول ۱ میزان هزینه رشوه در چند کشور در برخی از تحقیقات خلاصه شده است.

جدول ۱- برآورد رشوه در برخی از تحقیقات در کشورهای منتخب

کشور مورد بررسی	موضوع	پژوهشگر	برآورد هزینه
اوگاندا	رشوه شرکتها به مقامات دولتی	اسونسون	شرکتها به ازای هر کارگر ۸۸ دلار رشوه پرداخت می کنند
اندونزی	رشوه به پلیس توسط رانندگان کامیون به خاطر اضافه بار	اولکن و بارون	رانندگان کامیون در هر بار به طور میانگین ۵ تا ۱ دلار رشوه پرداخت می کنند

کشور مورد بررسی	موضوع	پژوهشگر	برآورد هزینه
پرو	رشوه پلیس مخفی به قضات، سیاستمداران و رسانه‌ها برای حمایت از رژیم فوجی موری	مک میلان و زویدو	سیاستمداران و قضات در هر ماه بین ۳ هزار تا ۵۰ هزار دلار و رسانه‌ها در ازای حمایت هر ایستگاه تلویزیونی ۱٫۵ میلیون دلار رشوه دریافت می‌کردند.
آفریقای جنوبی و موزامبیک	پرداخت رشوه به مسئولین بنادر و ایستگاه‌های مرزی	سکوئیرا و ژانکوف	رشوه‌ها به ترتیب بالغ بر ۱۴ درصد و ۴ درصد مجموع هزینه حمل برای کانتینرهای عبوری از مرز موزامبیک و آفریقای جنوبی است.
عراق	رشوه از طریق کمتر نشان دادن قیمت نفت در برنامه نفت در برابر غذا	سیه و مورتی	دولت عراق از طریق کمتر نشان دادن قیمت نفت، ۱٫۳ میلیارد دلار رشوه دریافت کرد که ۲ درصد درآمدهای نفتی آن کشور بود
اوکراین	رشوه دریافتی از سوی کارمندان بخش دولتی	گورودنیچنکو و پیتر	جمع مقدار رشوه بین ۴۶۰ تا ۵۸۰ میلیون دلار یا در حدود یک درصد تولید ناخالص داخلی اوکراین برآورد می‌شود

برخی دیگر از پژوهشگران به برآورد میزان اختلاس از صندوق‌ها و وجوه دولتی در کشورهای مختلف پرداخته‌اند که در جدول شماره ۲ به مواردی از آن‌ها اشاره شده است.

جدول ۲- هزینه‌های اختلاس در برخی از تحقیقات در کشورهای منتخب

کشور مورد بررسی	موضوع	پژوهشگر	برآورد هزینه
اوگاندا	اختلاس وجوه آموزشی با هدف پوشش مخارج مدارس	رینیکا و اسونسون	مدارس به طور میانگین تنها ۱۳ درصد از اعتبارات را دریافت کردند
اندونزی	اختلاس بودجه ساخت جاده‌های روستایی	اولکن	وجوه خیف‌ومیل شده به طور متوسط حدود ۲۴ درصد هزینه ساخت جاده است
اندونزی	سرقت از برنج در برنامه توزیع یارانه‌ای	اولکن	حداقل ۱۸ درصد برنج قبل از رسیدن به دست خانوارها ناپدید شد
پاکستان	اعطای وام براساس روابط سیاسی	خواجا و میان	شرکت‌های دارای ارتباطات سیاسی به رغم نرخ نکول بالای ۵۰ درصد، ۴۵ درصد وام‌های بزرگ‌تری از بانک‌های دولتی دریافت کردند
هند	سرقت از دستمزدها در طرح ضمانت کارکنان روستایی	نیهاس و سوختانکار	به ازای هر روز پرداختی، ۲۳۶ روپیه به سرقت رفته درحالی‌که هر روز تقریباً ۶۰ روپیه پرداخت شده است

کشور مورد بررسی	موضوع	پژوهشگر	برآورد هزینه
چند کشوری	ارزش ارتباطات سیاسی برای شرکت‌ها در یک نمونه ۴۷ شرکتی	فاشیو	۲,۲۹ درصد افزایش ارزش شرکت در صورت انتخاب مدیر آن به مناصب سیاسی. این مقدار برای کشورهایی که فساد آن‌ها بالاتر از حد میانگین است ۴,۳۲ درصد است
برزیل	فساد در حکومت محلی	فینان و فراز	در حسابرسی‌ها به ازای هر تخلف ۳۲۷ هزار دلار انحراف منابع یا ۸ درصد مجموع مقدار حسابرسی شده کشف گردید
هند	انتخاب افراد واجد شرایط دریافت کمک توسط شورای روستا	بسلی و همکاران	عضو ارشد شورای روستا ۱۰ درصد اعمال نفوذ بیشتری دارد

با این حال برآوردهای معتبر درباره میزان فساد، اندک بوده و این برآوردها از سطح بالایی از عدم تجانس برخوردار هستند. علاوه بر حجم فساد، هزینه آن نیز باید مورد بررسی قرار گیرد زیرا صرف دانستن اندازه فساد، میزان جدی بودن مشکل را نشان نمی‌دهد؛ در مورد مصادیقی از فساد همچون رشوه و اختلاس می‌توان گفت که اگر دستمزد رسمی بوروکرات‌ها کمتر از دستمزد آن‌ها در بازار باشد میل به فساد در آن‌ها تقویت شده و با توجه به رانت‌های در اختیار آن‌ها، شواهد نشان می‌دهد این موضوع واقعاً اتفاق می‌افتد. در عمل نیز شواهد نشان می‌دهد که هزینه‌های مؤثر فساد می‌تواند بسیار بالا باشد به نحوی که فساد نرخ مالیات نهایی شرکت‌ها را افزایش و فعالیت تجاری را کاهش داده، هزینه نهایی صندوق‌های دولتی را افزایش داده و طرح‌های دولتی را با شکست مواجه می‌کند و توان دولت برای اصلاح محیط بیرونی را خنثی نموده و منجر به ناکارآمدی می‌شود.

۱- روش ادراکی

بیشتر برآوردهای فساد بر پیمایش‌های ادراکی مبتنی هستند. حُسن چنین پیمایش‌هایی این است که پوشش خوبی دارد و روشی آسان‌تر نسبت به سنجش مستقیم فساد است تا اینکه درک افراد نسبت به فساد را جويا شویم. این نوع تحقیقات همچنان مبنای بیشتر شاخص‌های فساد بین‌کشوری از جمله شاخص ادراک فساد شفافیت بین‌الملل و شاخص کنترل فساد بانک جهانی را تشکیل می‌دهند. علاوه بر این، سنجش‌های مبتنی بر ادراک در برخی از آثار اقتصادی در حوزه فساد مانند تحقیقات بین‌کشوری «مائورو» در خصوص رابطه بین فساد و رشد مورد استفاده قرار گرفته است.

اشکال سنجش‌های مبتنی بر ادراک این است که فساد را به درستی اندازه‌گیری نمی‌کنند. شاهد این مدعا، پژوهشی است که توسط «اولکن» در اندونزی اجرا شده است. وی با هدف بررسی قابل اعتماد بودن برداشت روستائیان از سطح فساد، ارزیابی آن‌ها از احتمال وجود فساد در یک پروژه جاده‌سازی را بررسی نمود. هم‌زمان، با مقایسه مبلغ تخصیص یافته از سوی دولت برای ساخت جاده و مبلغ برآورد

شده از سوی مهندسان مستقل درباره هزینه واقعی ساخت جاده، سنجش بسیار دقیقی از مقدار فساد واقعی پروژه ارائه نمود. نتایج این تحقیق نشان داد هر چند روستائیان به فساد در پروژه پی بردند، اما برداشت آن‌ها کمتر از مقدار فساد واقعی بود به نحوی که به ازای هر ۱۰ درصد بودجه تخصیص شده در این پروژه احتمال گزارش فساد توسط روستائیان تنها ۸٪ درصد افزایش داشت (اولکن، ۲۰۰۹).

علاوه بر این، برداشت روستائیان به دو دلیل دچار سوگیری بود. نخست اینکه روستائیان بیشتر می‌توانستند قیمت‌های بالا نشان داده شده (مثلاً گران‌فروشی سیمان) و نه مقادیر بالا نشان داده شده (مثلاً ارائه صورتحساب ۱۰۰۰ مترمکعبی درحالی که تنها ۸۰۰ مترمکعب تحویل شده است) را کشف کنند؛ بنابراین جای تعجب نیست که بیشتر مفاسد مربوط به زیاد از حد نشان دادن مقدار است تا قیمت. این موضوع همبستگی ضعیف بین برداشت از فساد و میزان واقعی فساد را نشان می‌دهد که این مسئله ناشی از مخفی بودن فساد است و افراد مجبورند ابعادی از فساد را که قادر به درک آن نیستند، استنباط کنند. دوم «اولکن» نشان داد برخی ویژگی‌ها همچون تحصیلات و تجارب شخصی، توان افراد در پیش‌بینی فساد واقعی را بسیار افزایش می‌دهد. این درحالی است که در اغلب پیمایش‌های ادراکی معمولاً ترکیب متفاوتی از پاسخ‌دهندگان در نظر گرفته می‌شوند که این موضوع باعث افزایش خطای پیمایش می‌شود.

یکی از راه‌های کاهش سوگیری در روش پیمایشی استفاده از نظرسنجی از خبرگان است. بانرجی و پانده در یک تحقیق، فساد سیاسی کاندیداها را با نظرسنجی از روزنامه‌نگاران مسئول پوشش انتخابات و مسئولان برگزاری انتخابات برآورد کردند. آنگاه این نتایج را با داده‌های واقعی مقایسه و همبستگی بالایی بین این دو پیدا کردند (بانرجی و پانده، ۲۰۰۹). با این حال این نوع پیمایش‌ها دارای محدودیت‌هایی است از جمله اینکه انتخاب افراد مناسب برای نظرسنجی دشوار و حتی ممکن است برداشت‌های متخصصان نیز دارای سوگیری باشد.

این نوع سوگیری‌ها می‌تواند اعتبار شاخص‌های ادراکی را زیر سؤال ببرد. به‌عنوان مثال درحالی که اندونزی در دوران سوهارتو از نظر فساد وضعیت بسیار نامطلوبی داشت اما پس از سقوط وی در سال ۱۹۹۸ بسیاری از صاحب‌نظران به این نتیجه رسیدند که وضعیت فساد در این کشور بدتر شده است. نظر اکثر صاحب‌نظران این بود که تمام مسئولین در هر دو سطح محلی و ملی رشوه دریافت می‌کنند و عدم نظارت بر رفتار آن‌ها منجر به بالاتر رفتن سطح رشوه‌ها شده است. این مسئله یعنی بدتر شدن وضعیت فساد در اندونزی را می‌توان در شاخص ادراک فساد شفافیت بین‌الملل نیز مشاهده کرد که براساس آن نمره اندونزی در سال ۱۹۹۸، ۲ بود درحالی که در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ به ۱/۷ کاهش پیدا کرد. در این مورد شاید بتوان گفت سقوط دیکتاتوری سوهارتو منجر به آزادی مطبوعاتی بیشتر و در نتیجه گزارش بیشتر پرونده‌های فساد شد. این مورد نشان می‌دهد فساد واقعی ممکن است کاهش پیدا کند درحالی که ادراک از فساد افزایش یابد. به‌همین دلیل است که اقتصاددانان برخلاف جامعه‌شناسان

در صورت امکان به سنجش مستقیم فساد گرایش دارند.

۲- پیمایش برآورد رشوه

شاید مستقیم‌ترین راه سنجش میزان ارتشاء استفاده از پیمایش رشوه‌دهندگان باشد. در بسیاری از جوامع، رشوه دادن یا گرفتن در زمره اعمال بسیار ناهنجار تلقی نمی‌شود و لذا می‌توان با استفاده از پیمایش‌های شرکت‌ها یا خانوارها میزان ارتشاء را مورد اندازه‌گیری قرار داد. نمونه‌ای از این روش را می‌توان در مقاله «اسونسون» مشاهده کرد که در آن از شرکت‌های واقع در اوگاندا نظرسنجی و میزان پرداخت رشوه از سوی آن‌ها بررسی شده است. در این نظرسنجی به‌طور میانگین شرکت‌ها به ازای هر کارگر در حدود ۸۸ دلار یا در حدود ۸ درصد مجموع هزینه‌هایشان رشوه پرداخت کرده بودند (اسونسون، ۲۰۰۳).

از آنجاکه سنجش رشوه با استفاده از پیمایش به‌راحتی قابل تکرار است، این روش به‌وفور در کشورها و در زمان‌های مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد. یکی از مجموعه داده‌های کلیدی در این زمینه پیمایش‌های بین‌المللی قربانیان جرایم (ICVS) است که شامل ۴۹ کشور بوده و در آن از افراد سؤال می‌شود آیا در طول یک سال گذشته، مسئول دولتی در آن کشور از آن‌ها درخواست کرده یا انتظار داشته که به خاطر خدمتی که ارائه کرده به وی رشوه بدهید. موکان^۱ با استفاده از این داده‌ها، به این موضوع پی برد که سطح درآمد و تحصیلات افراد تأثیر مثبتی بر احتمال درخواست رشوه در کشورهای درحال توسعه دارد درحالی‌که در کشورهای توسعه‌یافته این رابطه وجود ندارد (موکان، ۲۰۰۸). پیمایش کسب و کار بانک جهانی نیز که به موضوع شرکت‌ها می‌پردازد سؤالاتی درباره پرداخت هدایا یا وجوه غیررسمی از سوی شرکت‌ها برای دریافت مجوزهای آب، برق، خط تلفن، مجوزهای صادرات و واردات یا کسب قراردادهای زیربنایی، ملاقات با مقامات مالیاتی، تحصیل قراردادهای دولتی و به‌طور کلی تر انجام امور در کشورهای با درآمد پایین و متوسط می‌پرسد. در صورتی که این نوع داده‌ها در دسترس عموم قرار گیرند امکان ارائه برآوردهای معتبرتری از رشوه در طول زمان و در میان کشورها وجود خواهد داشت.

۳- روش مشاهده مستقیم

به‌نظر می‌رسد که بهترین روش برای اندازه‌گیری فساد، مشاهده مستقیم باشد اما این کار دشوار است زیرا افراد فاسد اغلب اجازه مشاهده رفتار فاسد خود را نمی‌دهند. با این حال، برخی از تحقیقات با استفاده از این روش انجام شده است که در این بین می‌توان به مقاله مک‌میلان و زویو^۲ درباره پرونده مونتسینو^۳ در پرو اشاره کرد. مونتسینو که رئیس پلیس مخفی در دوران ریاست جمهوری آلبرتو فوجی موری بود

1 - Mocan

2 - McMillan & Zoido

3 - Montesino

به قضات، سیاستمداران و رسانه‌های گروهی رشوه می‌داد تا از رژیم فوجی موری حمایت کنند. وی اسناد و قراردادهای امضا شده از سوی افرادی که به آن‌ها رشوه پرداخت کرده بود را به همراه تصاویر ویدئویی مربوط به پذیرش رشوه از سوی آن‌ها نگهداری می‌کرد که پس از سقوط فوجی موری این اسناد منتشر شد. مک‌میلان و زویدو از این پرونده‌ها برای برآورد میزان رشوه به مقامات مختلف دولتی استفاده کردند. سیاستمداران بسته به حضور در حزب مخالف (دریافت رشوه بیشتر) یا موافق فوجی موری (دریافت رشوه کمتر) در هر ماه به‌طور متوسط بین سه تا ۵۰ هزار دلار رشوه دریافت کرده بودند؛ میزان رشوه دریافتی توسط قضات نیز به همین میزان بود اما میزان رشوه پرداخت شده به رسانه‌ها بسیار بیشتر یعنی رقمی معادل ۱/۵ میلیون دلار در هر ماه در ازای حمایت هر شبکه تلویزیونی از رژیم فوجی موری بود (مک‌میلان و زویدو، ۲۰۰۴).

اولکن و بارونز با استفاده از همین روش میزان رشوه پرداختی از سوی رانندگان کامیون به پلیس در جاده‌های ایالت آچه اندونزی را برآورد نمودند. در این تحقیق، آمارگیران در یک دوره نه‌ماهه در پوشش کمک‌راننده با رانندگان کامیون در مسیر همراه شدند و تعداد دفعات و میزان پرداخت رشوه از سوی رانندگان کامیون هنگام توقف در باسکول یا ایستگاه پلیس را یادداشت کردند. براساس این تحقیق در مجموع در طول ۳۰۰ سفر، بیش از ۶ هزار مورد پرداخت غیرقانونی مشاهده شد. مبلغ این رشوه‌ها معمولاً اندک با میانگین نیم تا یک دلار بود که گاهی به‌صورت نقدی و گاهی به شکل کالایی (مثلاً یک بسته یا دو نخ سیگار) پرداخت می‌شد. طبق برآورد پژوهشگران، در مجموع هزینه‌های غیرقانونی ۱۳ درصد هزینه کلی سفر را در برمی‌گرفت درحالی‌که حقوق راننده کامیون تنها ۱۰ درصد هزینه نهایی سفر بود (اولکن و بارونز، ۲۰۰۹).

تحقیق دیگری نیز به این روش توسط سکوئیرا و ژانکوف در موزامبیک و آفریقای جنوبی انجام شد. آن‌ها در این تحقیق به مشاهده میزان رشوه دریافتی از سوی مأموران تسویه بار در گمرک پرداختند. این کار از طریق مشاهده مستقیم رشوه‌های پرداختی به مقامات بندر و پست مرزی در یک نمونه تصادفی با ۱۳۰۰ حمل بار انجام شد. یافته‌های نهایی نشان داد که رشوه‌های پرداخت شده به‌طور متوسط ۱۴ درصد هزینه‌های حمل برای یک کانتینر استاندارد عبوری از بندر مابوتو در موزامبیک و ۴ درصد هزینه‌های حمل برای یک کانتینر استاندارد عبوری از دوربان آفریقای جنوبی را در برمی‌گیرد (سکوئیرا و ژانکوف، ۲۰۱۰).

۴- برآورد به‌روش کسر کردن

یکی از روش‌های رایج برای برآورد فساد به‌ویژه در اختلاس‌ها برآورد از طریق کسر سازی است. در این روش، مقدار وجوه قبل از وقوع فساد با مقدار آن پس از وقوع فساد مقایسه می‌شود؛ تفاوت بین این دو مقدار، میزان فساد را نشان می‌دهد.

رینیکا و اسونسون در تحقیق خود از این روش استفاده کردند. آن‌ها با استفاده از پیمایش ردگیری

هزینه‌های دولتی (PETS)، مقدار کمک مالی ارائه شده از سوی دولت مرکزی در اوگاندا به مدارس را با مقدار کمک‌های مالی دریافتی از سوی مدارس مقایسه کرده و به نرخ حیف و میل ۸۷ درصدی رسیدند (رینیکا و اسونسون، ۲۰۰۴). با این حال تحقیق دیگری نشان داد این نرخ کمتر از ۲۰ درصد است. دلیل آن را شاید بتوان به کیفیت نگهداری اسناد مربوط دانست؛ یعنی از آنجا که مدارس، معمولاً بایگانی ضعیفی دارند مقداری از وجوه حتی در صورت دریافت توسط مدرسه ممکن است در صورت حساب‌ها وارد نشده باشد؛ بنابراین بررسی کیفیت حفظ اسناد در PETS موضوع مهمی در تکرارپذیری این روش است. بعد از این تحقیق، مطالعات مشابهی به روش PETS به‌ویژه توسط بانک جهانی در زمینه‌های مختلف انجام شد که برای مشاهده خلاصه‌ای از آن‌ها می‌توان به مقاله اولکن و پانده مراجعه کرد.

از دیگر تحقیقاتی که با استفاده از این روش انجام شده کار «فیسمن» و «وی» است. آن‌ها با مقایسه میزان صادرات هنگ‌کنگ که آمار آن از سوی دولت این کشور ارائه شده و میزان واردات گزارش شده از سوی دولت چین، مقدار فرار مالیاتی را اندازه‌گیری نمودند. در تحقیق آن‌ها سه بعد فرار مالیاتی از یکدیگر تفکیک شده است: کم‌نمایی ارزش کالا، کم‌نمایی مقادیر مشمول مالیات و زدن برچسب جعلی روی کالاهایی که مشمول مالیات بیشتری هستند تا به‌عنوان کالای با مالیات کمتر معرفی شود. آن‌ها از این اقدامات غیرقانونی برای برآورد تأثیر نرخ مالیات بر فرار مالیاتی استفاده کردند و به این نتیجه رسیدند که کالاهای مشمول مالیات بیشتر به‌طور میانگین ۴۰ درصد فرار مالیاتی بیشتری داشتند (فیسمن و وی، ۲۰۰۴).

تحقیق دیگری نیز به این روش توسط «اولکن» در مورد پروژه ساخت جاده روستایی انجام شد. در این تحقیق، وی برآورد مهندسان درباره هزینه ساخت جاده را با میزان هزینه واقعی صرف شده برای ساخت جاده مقایسه کرد؛ به‌منظور کشف مبلغ موردنیاز برای ساخت جاده، مهندسان مقدار مواد به کاررفته در آن را مورد بررسی قرار دادند؛ برای تخمین بهای محلی مصالح مورد نیاز در ساخت جاده نظرسنجی انجام شد و برای برآورد دستمزد واقعی پرداخت شده به روستائیان با آن‌ها مصاحبه صورت گرفت. با توجه به اینکه به‌طور طبیعی در زمان ساخت جاده، مقداری از مصالح از بین می‌رود، اولکن به‌طور آزمایشی چند جاده کوچک ساخت که هیچ‌گونه ضایعاتی نداشته باشند و به این طریق توانست سیستمی را طراحی کند که در صورت صفر بودن میزان ضایعات، عدد صفر را نشان دهد. براساس برآورد اولکن، هزینه‌های اضافی یعنی تفاوت بین برآورد روستائیان با برآورد مهندسان درباره هزینه ساخت جاده به‌طور متوسط حدود ۲۴ درصد مجموع هزینه‌های ساخت جاده بود (اولکن، ۲۰۰۷).

در برخی دیگر از تحقیقات روش کسرسازی از طریق مقایسه داده‌های دولتی با پیمایش‌های سراسری خانوارها انجام شده است. مثلاً اولکن با استفاده از این روش، میزان تصرف غیرقانونی برنج از برنامه توزیع برنج یارانه‌ای در اندونزی را برآورد نمود. براساس برآورد وی به‌طور متوسط حداقل ۱۸ درصد برنج یارانه‌ای حیف‌ومیل شده که این مقدار در نواحی کم‌جمعیت و ناهمگن از لحاظ قومی

بیشتر بوده است (اولکن، ۲۰۰۶). نایهوس و سوختانکار^۱ نیز در تحقیق دیگری با تفریق داده‌های دولتی و پیمایشی از یکدیگر، گزارش غیرواقعی میزان کار و پرداخت کمتر از حد دستمزدها در لایحه تضمین اشتغال روستایی در هند را برای سنجش فساد به عنوان شکافی بین مقادیر رسمی و واقعی مقایسه کردند (نایهوس و سوختانکار، ۲۰۱۰).

برای بررسی میزان فساد از طریق دست کاری قیمت‌ها راه دیگری نیز وجود دارد و آن مقایسه قیمت رسمی با قیمت بازاری آن کالا است؛ تفاوت بین این دو، میزان دست کاری قیمت‌ها را نشان می‌دهد. یکی از برجسته‌ترین پژوهش‌های انجام شده با این روش تحقیق سیه و مورتی^۲ است که فساد در برنامه نفت در برابر غذا در عراق را که توسط سازمان ملل مدیریت می‌شد را مورد بررسی قرار دادند. آن‌ها مبلغ دریافتی از سوی دولت عراق در قبال فروش نفت را با مبلغ نفت عراق در بازارهای جهانی مقایسه کرده و میزان پایین نشان دادن قیمت از سوی رژیم صدام را تخمین زدند. درحالی که مقدار فساد برآورد شده بسیار زیاد یعنی تقریباً ۱/۳ میلیارد دلار بود اما این مبلغ تنها معادل دو درصد حجم کلی نفت فروخته شده بود (سیه و مورتی، ۲۰۰۶). البته باید به این نکته توجه داشت که هرگونه بالا نشان دادن قیمت، فساد نبوده بلکه ممکن است صرفاً به دلیل عدم توانایی یا فقدان انگیزه در کسب قیمت مناسب برای دولت باشد.

۵- برآورد با استفاده از استنباط بازار

یکی دیگر از روش‌های سنجش فساد، مراجعه به بازار و داده‌های بازارها است. از جمله اولین تحقیقات با استفاده از این روش را «فیسمن» انجام داده است که در تحقیق خود ارزش ارتباطات سیاسی با رئیس‌جمهور اندونزی، سوهارتو را برآورد نمود. وی در این تحقیق مقیاسی از صفر تا چهار طراحی کرد و براساس آن، میزان وابستگی هر شرکت تجاری به سوهارتو را در زمان حکومت وی اندازه‌گیری نمود. سپس ارزش آن شرکت‌ها را در زمان سقوط رژیم سوهارتو برآورد نمود و به این طریق، ارزش بازاری ارتباطات سیاسی برای هر شرکت را اندازه‌گیری کرد. با فرض درست بودن نظریه کارآمدی بازارها، تغییر در ارزش بازار سهام هر شرکت در پی تغییر حکومت، ارزش ارتباطات سیاسی برای آن شرکت را نشان می‌دهد. یکی از استنادات فیسمن، پیش‌بینی انجام شده توسط بانک‌های سرمایه‌گذاری در جاکارتا بود که براساس آن در صورت مرگ سوهارتو، بازار در مجموع تا ۲۰ درصد افت می‌کرد. وی با استفاده از این پیش‌بینی توانست برآورد ارزش کلی ارتباط با سوهارتو را اندازه‌گیری نماید؛ بنابراین وی برآورد کرد که در حدود ۲۳ درصد ارزش بیشتر شرکت‌های مرتبط به خاطر ارتباط با سوهارتو بوده است (فیسمن، ۲۰۰۱).

روش به کار گرفته شده توسط فیسمن را هم در مورد ارتباطات شرکت با سیاستمداران برجسته و

1 - Niehaus and Sukhtankar

2 - Hsieh and Moretti

هم زمانی که سیاستمداران با بیماری حاد مواجه می شوند می توان تکرار کرد. به عنوان مثال، فیسن و همکارانش با استفاده از این نظریه، ارزش ارتباط شرکت ها با «دیک چنی» معاون وقت رئیس جمهور سابق ایالات متحده را در دو مقطع یعنی زمانی که وی به عنوان نامزد آن پست مطرح بود و زمانی که منصب را در اختیار گرفت، بررسی نمودند. این تحقیق نشان داد، برعکس مورد سوهارتو، حملات قلبی و شوک های وارده بر سلامتی دیک چنی، تأثیری بر ارزش سهام وابسته به وی نداشته است.

«فاشیو» با استفاده از همین روش نمونه بزرگ تری از کشورها را مورد بررسی قرار داد؛ وی ارتباطات سیاسی را در بیش از ۲۰ هزار شرکت تجاری در ۴۷ کشور اندازه گیری نمود. طبق تعریف وی، یک شرکت در صورتی دارای ارتباط سیاسی تعریف شد که یک عضو هیئت مدیره یا سهامدار عمده آن، سیاستمدار یعنی عضو پارلمان یا وزیر کابینه باشد. در تحقیق وی شرکت هایی مورد بررسی قرار گرفتند که اعضای هیئت مدیره و سهامداران عمده آن بعداً به مناصب سیاسی انتخاب یا گمارده شده بودند. یافته های وی نشان داد حضور یک سیاستمدار در هیئت مدیره یا سهامداران عمده شرکت، به طور متوسط ۲/۲۹ درصد ارزش سهام شرکت را افزایش می دهد. با توجه به تفاوتی که بین مورد سوهارتو در اندونزی و دیک چنی در ایالات متحده مورد بحث قرار گرفت، زمانی که وی نمونه مورد بررسی را به دو دسته کشورهای دارای فساد پایین و بالا تقسیم نمود متوجه شد که این تأثیر کاملاً ناشی از کشورهای دارای فساد بالا در نمونه مورد بررسی است؛ یعنی در کشورهای دارای فساد بیش از حد متوسط، حضور یک سیاستمدار به عنوان عضو هیئت مدیره یا سهامدار عمده ارزش بازاری سهام آن شرکت را تا ۴/۳۲ درصد افزایش می دهد در حالی که در کشورهای دارای فساد کمتر از حد متوسط، این موضوع هیچ تأثیری بر ارزش سهام آن شرکت نداشت (فاشیو، ۲۰۰۶).

برخی دیگر از تحقیقات انجام شده براساس این روش، مبتنی بر شرایط تعادلی در بازار کار است به این معنا که افراد شاغل در بخش دولتی بر این باورند که نباید تفاوتی بین آن ها و شغل معادل آن در بخش خصوصی وجود داشته باشد. بنابراین در صورتی که میزان پرداختی آن ها در بخش دولتی کمتر ولی سطح مصرف آن ها یکسان باشد، می توان استنباط کرد که افراد شاغل در بخش دولتی رشوه دریافت می کنند. مثالی از این مورد، تحقیقی است که توسط گورودنیچنکو و پیترا^۱ با استفاده از پیمایش خانوار در اوکراین انجام شده است. آن ها به این واقعیت رسیدند که کارکنان بخش های مختلف دولتی نسبت به هم تیان خود در بخش خصوصی ۲۴ تا ۳۲ درصد درآمد کمتر دریافت می کنند در حالی که سطح مصرف و دارایی آن ها یکسان بود. این موضوع نشان می داد بخش بزرگی از این شکاف با دریافت رشوه پر شده بود. طبق برآورد آن ها مقدار شکاف یا همان رشوه پرداختی بین ۴۶۰ میلیون تا ۵۸۰ میلیون دلار یا در حدود ۱ درصد تولید ناخالص داخلی است (گورودنیچنکو و پیترا، ۲۰۰۷).

۶- سایر روش‌ها

روش‌هایی که در بالا مورد بحث قرار گرفتند پرکاربردترین روش‌ها در این زمینه محسوب می‌شوند اما این موضوع به معنای آن نیست که روش دیگری وجود ندارد. به‌عنوان نمونه در آثار فراز و فینان^۱ و بrollo^۲ و همکارانش از حسابرسی رسمی نهادهای شهری در برزیل که در اختیار رسانه‌ها قرار گرفته برای شناسایی موارد فساد استفاده شده است؛ مشکل داده‌های حسابرسی این است که هم‌زمان ترکیبی از فساد واقعی و مخفی مانده از دید حساب‌رسان ارائه می‌کند و لذا این داده‌ها باید با دقت مورد استفاده قرار گیرند.

نکته حائز اهمیت اینکه در صورت قابل مشاهده بودن فساد، مقامات دولتی تمایل پیدا می‌کنند تا از روش‌های دیگر برای فساد استفاده کنند. به‌عنوان مثال بسلی^۳ در مقاله خود نشان داد احتمال اینکه ناظران بر افراد واجد شرایط دریافت کمک‌های دولتی، کارت افراد زیر خط فقر را داشته باشند ۱۰ درصد بیشتر است (بسلی و همکاران، ۲۰۱۱).

سرانجام اینکه تمامی روش‌های ذکر شده معطوف به برآورد رشوه و اختلاس است و باید توجه داشت که فساد انواع و مصادیق مختلفی دارد؛ مثلاً فرار از مسئولیت توسط کارمند دولت نیز می‌تواند شکلی از فساد محسوب شود با این تفاوت که کارمند متخلف به‌جای پول، وقت را از دولت به سرقت می‌برد. بر این اساس برخی از پژوهشگران در تحقیقات خود میزان از کارگری مددکاران و معلمان مدارس را برآورد نموده‌اند که برای نمونه می‌توان به تحقیقات چاودوری^۴ و بانرجی^۵ مراجعه کرد.

جمع‌بندی

در صورتی که بتوان فساد را به‌درستی اندازه‌گیری کرد می‌توان تصویری واقعی از آن در اختیار داشت که حاصل آن، توانایی ارائه راهبردهای مناسب برای برخورد با فساد است. به همین دلیل است که در سال‌های اخیر سنجش فساد مورد علاقه پژوهشگران حوزه فساد قرار گرفته و روش‌های مختلفی برای آن طراحی شده است. روش‌های برآورد فساد را در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان به دو روش عینی و ذهنی تقسیم کرد. روش عینی مبتنی بر مشاهده و کسب اطلاعات دقیق است در حالی که در روش ذهنی تنها به استنباط و برداشت مخاطبان مراجعه می‌شود. در صورتی که نتوان اطلاعات دقیق و مستقیمی از میزان فساد را به‌دست آورد با استفاده از روش ادراکی می‌توان میزان فساد در یک جامعه یا بخش را حدس زد اما در پاره‌ای اوقات، مستندات دقیق و درستی از میزان فساد در دسترس است یا با استفاده از مشاهده مستقیم می‌توان میزان فساد را برآورد نمود که در این صورت نیازی به روش ذهنی نیست.

1 - Ferraz and Finan

2 - Brollo

3 - Besley

4 - Chaudury

5 - Banerjee

روش ادراکی که امروزه بسیاری از مؤسسات و نهادهای بین المللی از آن برای سنجش فساد استفاده می کنند، روش رایج در میان بسیاری از مؤسسات بین المللی است. این روش چنان که اولکن در تحقیقات خود نشان داده نمی تواند فساد را به درستی اندازه گیری کند، باین حال در صورت عدم امکان مشاهده مستقیم یا روش های دیگر، چاره ای به جز استفاده از آن نیست. باین حال دسته دیگری از پژوهشگران ترجیح می دهند از رویکرد پیمایش رشوه دهندگان استفاده کنند که در آن به جای دریافت تلقی افراد از میزان فساد، میزان رشوه پرداختی و دریافتی مورد سؤال قرار گیرد. گروه سومی از پژوهشگران از روش مشاهده مستقیم برای برآورد فساد استفاده می کنند؛ در این روش با قرار گرفتن در محیطی که در آن فساد اتفاق می افتد میزان فساد رخ داده مورد سنجش قرار می گیرد.

باین همه بسیاری از اقتصاددانان و متخصصان امور مالی به روش های مستقیم گرایش بیشتری دارند. آن ها ترجیح می دهند به جای استفاده از روش های قبلی از طریق بررسی صورت های مالی، تفریق منابع مالی قبل و بعد از وقوع فساد از یکدیگر و مراجعه به بازار و سازوکار قیمتی در بازار میزان رشوه و اختلاس را برآورد نمایند.

هریک از دو رویکرد فوق دارای محاسن و معایبی است که به تناسب نوع فساد و محیطی که فساد در آن اتفاق می افتد، می تواند مورد استفاده قرار گیرد.

فهرست منابع

- ۱- خبرگزاری ایسنا، «پرداخت سالانه یک تریلیون دلار رشوه در جهان»، ۲۰ آذر ۱۳۹۶، به نشانی اینترنتی:
2- www.isna.ir/news/1396092010564
- ۳- رز آکرمن، سوزان (۱۳۸۵)؛ فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاح، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: پردیس دانش
- 4- Banerjee, A. V. & Pande, R. (2009) "Parochial Politics: Ethnic Preferences and Politician Corruption.« Working Paper.
- 5- Besley, T., Pande, R. & Rao V. (2011) "Just Rewards? Local Politics and Public resource Allocation in South India.« World Bank Economic Review.
- 6- Brollo, F., Nannicini, T., Perotti, R. and Tabellini, G. (2010)."The Political Resource Curse.« NBER Working Paper.
- 7- Faccio, M. (2006)."Politically Connected Firms.« American Economic Review, 96(1): 369 386.
- 8- Ferraz, C. & Finan, F. (2010, b) "Motivating Politicians: The Impacts of Monetary Incentives on Quality and Performance.«
- 9- Fisman, R. (2001)."Estimating the Value of Political Connections.« American Economic Review, 91(4): 10951102-.
- 10- Fisman, D., Fisman, R., Galef, J. & R. Khurana. (2006). "Estimating the Value of Connections to Vice-President Cheney.« Columbia Business School mimeo.
- 11- Fisman, R. & Wei, S.J. (2004). "Tax Rates and Tax Evasion: Imports in China.« Journal of Political Economy, 112 (2004), 471496-.
- 12- Gorodnichenko, Y. & Sabirianova Peter, K. (2007). "Public Sector Pay and Corruption: Measuring Bribery from Micro Data.« Journal of Public Economics, 91(5991-963):(6-.
- 13- Hsieh ,C.R & Moretti, E. (2006)."Did Iraq Cheat the United Nations? Underpricing, Bribes, and the Oil for Food Program.« The Quarterly Journal of Economics, 121(4):12111248-.
- 14- Juraev, J.(2018). "Rational choice theory and demand for petty corruption", Journal of Eastern European and Central Asian Research, No.2.
- 15- Mauro, P. (1995). "Corruption and Growth.« The Quarterly Journal of Economics, 110(3): 681- 712.
- 16- McMillan, J. & Zoido, P. (2004). "How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru.« Journal of Economic Perspectives, 18(4): 6992-.

- 17- Mocan, N. (2008). "What Determines Corruption? International Evidence From Microdata.« Economic Inquiry, Western Economic Association International, 46(4): 493510-.
- 18- Niehaus, P and S. Sukhtankar, (2010). "Corruption Dynamics: The Golden Goose Effect.« Working Paper.
- 19- Olken, B. (2009). "Corruption Perceptions vs. Corruption Reality.« Journal of Public Economics 93, (7964-950):(8-.
- 20- Olken, B. (2007). "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia.« Journal of Political Economy, 115: 200249-.
- 21- Olken, B. and Barron, P. (2009). "The Simple Economics of Extortion: Evidence from Trucking in Aceh.« Journal of Political Economy, 117(3): 417-452.
- 22- Pande, R. & Olken, B. (2011). "Governance Review Paper: JPAL Governance Initiative". Abdul Lati Jameel Poverty Action Lab.
- 23- Reinikka, R. and Svensson, J. (2004). "Local Capture: Evidence From a Central Government Transfer Program in Uganda.« The Quarterly Journal of Economics 119(2): 67870-.
- 24- Sequeira, S. & Djankov, S. (2010). "An Empirical Study of Corruption in Ports.« MPRA Paper 21791, University Library of Munich, Germany.

جایگاه قانونی، بنیاد و ساختار اداره حقوقی قوه قضائیه

مهران زالی پور مداب^۱

چکیده

اهمیت و ضرورت پژوهش درباره جایگاه اداره حقوقی قوه قضائیه در تعیین مجازات، ناشی از جایگاه اداره حقوقی به عنوان یک منبع ارشادی در دسترس قضات در شرایط وضع قانون‌های آزمایشی و مبهم است. از آنجایی که نظریه‌های مشورتی یا همان پاسخ به استعلامات، طی روندی قانون‌مند و توسط قضات مجرب و دارای سوابق طولانی قضایی انجام می‌شود، در بین قضات محاکم و دادسراها جایگاه ویژه‌ای دارد و همچنین با توجه به اینکه بسیاری از قضات در سال‌های ابتدایی پس از استخدام هستند و هنوز به اندازه کافی تجربه کار قضایی ندارند، از نظریات اداره حقوقی قوه قضائیه به خوبی استقبال می‌کنند و آن‌ها را در رویه عملی به کار می‌گیرند. این درحالی است که نظرات مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه به دلیل احترام به اصل حفظ استقلال قضات لازم‌الاتباع به شمار نمی‌روند؛ به علاوه شأن و وظیفه اداره حقوقی برطرف کردن مشکلات مربوط به تصمیم‌گیری قضایی به طور موردی نیست و این نوع نگرش به جایگاه اداره حقوقی، سبب تزلزل جایگاه این نهاد خواهد شد. در هر حال به هر میزان که تعداد استعلام‌ها بیشتر باشد، عمل به نظریه‌های اداره حقوقی نیز بیشتر است؛ از طرفی با تصویب قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲ بیشترین تحولات در زمینه مجازات و تعیین مجازات ایجاد گردیده و این تغییر عملاً مراجعه به منابع دانشگاهی مرتبط با تعیین قضایی کیفر را کم‌رنگ کرده و متعاقباً در این زمینه مراجعه به نظریه‌های ارشادی اداره حقوقی و استعلام از اداره حقوقی برای حل چالش‌ها و ابهامات قانونی پررنگ‌تر شده است.

واژگان کلیدی: اداره حقوقی قوه قضائیه، تعیین مجازات، تفسیر قضایی، منبع مشورتی، یکپارچگی قضایی

مقدمه

ساختار نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران، به اعتبار ابتدای آن بر شرع مقدس اسلام، ساختاری است پویا، مستقل و در راستای صیانت حداکثری از حقوق عامه که تحقق آن در گرو اقتدار قضایی و تعامل سازنده قوا و همکاری فرابخشی آن‌ها است. در این مقام ارزش عملکرد قضات اداره حقوقی که یکی از ارکان اصلی قوه قضائیه را تشکیل می‌دهند و تصمیماتشان تضمین‌کننده حقوق و آزادی‌های قانونی است آشکار است. ارسطو می‌گوید: «همه امور به وسیله قانون منظم نمی‌گردد، چون وضع قانون درباره بعضی امور ممکن نیست. در این گونه موارد به تصمیم‌های خاصی احتیاج است؛ زیرا در مورد امور نامعین قاعده نیز نامعین است» (ارسطو، ۱۳۸۵: ۲۰۰). اداره حقوقی در کنار قوانین ناکارآمد (به گونه‌ای که در حال حاضر در نظام حقوق کیفری ما نزدیک به دو هزار عنوان مجرمانه وجود دارد) به انبوهی از سؤالات و ابهامات قانونی پاسخ می‌دهد. برای دستیابی به صلابت بیشتر این نهاد باید چالش‌های فراروی آن را شناخت و با پژوهش و تحقیق و نگاه کارشناسی، راه برون‌رفت از آن‌ها را یافت. سؤال قابل طرح در راستای این پژوهش این است که عملکرد اداره حقوقی در تعیین مجازات با توجه به سکوت و ابهامات قانونی چیست؟ در پاسخ به این سؤال می‌توان این فرضیه را مطرح نمود که اداره حقوقی صرفاً در موارد سکوت و ابهامات قانونی رهنمودهایی را برای تعیین مجازات ارائه می‌نماید. پژوهش حاضر در قالب روش توصیفی-تحلیلی درباره جایگاه قانونی، بنیاد و ساختار اداره حقوقی قوه قضائیه صورت گرفته است. در این روش، علاوه بر توصیف عینی و واقعی خصوصیات یک موضوع و بیان اطلاعاتی راجع به آن، به منظور بهبود شرایط کنونی و در راستای ارائه راهکارها و الگوهای پیشنهادی در زمینه مورد بحث، تلاش می‌گردد. به منظور گردآوری اطلاعات در این پژوهش، از منابع موجود در کتابخانه اعم از کتاب، مقاله، پایان‌نامه و منابع اینترنتی استفاده شده است. همچنین به منظور آشنایی با عملکرد اداره حقوقی و فقدان منابع در این زمینه و در دسترس نبودن نظریات اداره حقوقی در زمینه تعیین مجازات، پژوهش بعد میدانی نیز به خود می‌گیرد. پژوهش حاضر به عنوان جایگاه قانونی اداره حقوقی، در سه محث به پیشینه قانونی اداره حقوقی، بنیاد این نهاد و در نهایت ساختار آن می‌پردازد. در محث نخست که شامل دو بند است، جایگاه اداره حقوقی در دوره پهلوی و بعد از انقلاب بیان می‌گردد. به منظور شناخت پیشینه اداره حقوقی و اینکه این نهاد به موجب چه قانونی و با چه وظایفی شروع به کار کرده اشاره به پیشینه قانونی این نهاد ضروری به نظر می‌رسید. محث دوم با عنوان بنیاد اداره حقوقی قوه قضائیه در سه بند به بیان ماهیت صدور نظریه‌های مشورتی، مفهوم تفسیر و انواع تفسیر می‌پردازد. در این محث به شناخت «اداره» حقوقی قوه قضائیه از حیث قضایی یا اداری محسوب شدن عملکرد این اداره، پرداخته شده است. همچنین به دلیل تمایز تفسیر اداره حقوقی با تفسیر قانونی در بند ب مفهوم تفسیر و در بند ج انواع تفسیر بیان شده است. ساختار اداره حقوقی قوه قضائیه موضوع محث سوم را تشکیل می‌دهد که در ادامه آن سه بند واحدهای اداره حقوقی، کمیسیون‌های اداره حقوقی و

استعلامات حقوقی، تشریح می گردد. در این قسمت سعی بر آن بوده ذهن مخاطب با کمیسیون‌ها و شیوه پاسخ‌دهی به استعلامات حقوقی آشنا گردد.

۱- پیشینه قانونی اداره حقوقی

وزارت عدلیه نخستین وزارتخانه‌ای بود که بعد از مشروطه، قانونی درمورد سازمان و تشکیلات آن وضع شد. لیکن این قانون که با عنوان «قانون اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه» در سال ۱۳۲۹ ه.ق به تصویب رسید، تنها ناظر به تشکیلات قضایی عدلیه بود و درباره تشکیلات اداری وزارت عدلیه مطلقاً اشاره‌ای نشده بود، به همین دلیل این نکته به نظر می‌رسد که تشکیلات عدلیه مرادف با تشکیلات قضایی بوده است. با روی کار آمدن رضاخان و به دنبال تجدید سازمان و تشکیلات اداری کشور در تاریخ ۱۵ دی ۱۳۰۵، طرحی به تصویب رسید^۱ که به موجب آن دولت موظف شد ظرف سه ماه لایحه قانونی تشکیلات وزارتخانه‌ها را تقدیم مجلس کند. شاید در اثر این تکلیف قانونی بوده که در قانون جدید، هر چند به صورت فشرده و در قالب یک ماده قانونی، تشکیلات اداری وزارت عدلیه مورد توجه قرار گرفت. در نتیجه در قانون اصول تشکیلات عدلیه، مصوب تیر ماه ۱۳۰۷ که مکمل قانون سابق بود، تشکیلات دادگستری منحصر به تشکیلات قضایی نشد و دربرگیرنده تشکیلات قضایی و اداری تلقی شد. ماده اول این قانون که هسته قانونی تشکیلات اداری دادگستری را تشکیل می‌داد، سازمان اداری وزارت دادگستری را چنین تبیین کرده بود:^۲ «اداره وزارت عدلیه از قرار زیر است: ۱- اداره کابینه و ضبط کل ۲- اداره پرسنلی و تفتیش اداری ۳- اداره محاسبات ۴- اداره تهیه لوایح قانونی و ترجمه و احصاییه ۵- اداره ثبت اسناد و املاک»^۳. این ماده طبق قانون اصلاحی قانون اصول تشکیلات عدلیه (مصوب دی ماه ۱۳۱۵) نسخ شد و به جای آن چهارده ماده اول این قانون وضع شد (زرنگ)، (۱۳۱۷:۳۱۷).

الف - جایگاه اداره حقوقی در دوره پهلوی

قانون اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات عدلیه و استخدام قضات (مصوب کمیسیون قوانین عدلیه ششم دی ماه ۱۳۱۵) تشکیلات اداری وزارت دادگستری را با تفصیل بیشتری بیان کرد. به موجب ماده اول این قانون، تشکیلات مرکزی وزارت عدلیه به سه اداره کل تقسیم شد: ۱- اداره کل امور قضایی؛ ۲- اداره کل امور اداری؛ ۳- اداره کل ثبت اسناد و املاک. هر یک از این ادارات خود مشتمل بر چند اداره می‌شد که هر یک وظایف مخصوص به خود را بر عهده داشتند.

اداره حقوقی شامل سه قسمت بود:

۱- مذاکرات مجلس، دوره ششم تقنینیه، جلد اول، صص ۹۷۷-۲۸۸

۲- مجموعه قوانین سال ۱۳۱۵، انتشارات روزنامه رسمی، صص ۲۱ به بعد، مجموعه قوانین موضوعه و مسائل مصوبه دوره دهم قانون گذاری، چاپ اداره مطبوعات و اطلاعات مجلس، ۱۳۷۷، صص ۹۸ به بعد

۳- مجموعه قوانین و مصوبات دوره ششم تقنینیه، چاپخانه مجلس، ص ۱۳۹

قسمت اول: امور بین الملل (استرداد^۱، تعاون قضایی بین المللی^۲، قراردادهای قضایی و مانند این‌ها) و جمع آوری قوانین خارجی؛
 قسمت دوم: مشاوره حقوقی، رسیدگی به تقاضای عفو و تخفیف، اجرا مجازات؛
 قسمت سوم: دبیرخانه کمیسیون‌های تهیه قوانین (کمیسیون ثابت قوانین حقوقی، کمیسیون ثابت قوانین جزایی، کمیسیون اتفافی)

رسالت اصلی اداره حقوقی بررسی و اعلام نظریه مشورتی درباره سؤالات و استعلامات مراجع قضایی و اداری دادگستری بود که در هر مورد پس از بررسی موضوع به وسیله اعضا یا گروه‌های تخصصی آن اداره و کسب نظر مدیر کل قضایی دادگستری، سؤال را پاسخ می‌داد. علاوه بر این رسالت از جمله وظایفی که به موجب قانون مذکور بر عهده اداره حقوقی گذاشته شده بود، امور بین الملل و جمع آوری قوانین خارجی بود. بر این اساس ضروری بود، اداره حقوقی دادگستری سریعاً در جریان بازداشت خارجیانی که در مراجع قضایی کشور، تحت تعقیب و بازداشت درمی آمدند قرار گیرد، بنابراین مراجع قضایی به موجب نامه‌ای مشخصات و نوع اتهام تبعه خارجی را به اداره حقوقی دادگستری اطلاع می‌دادند تا ضمن اقدامات قانونی، در مواردی که وزارت امور خارجه و نمایندگی‌های سیاسی کشورهای خارجی مجاز به اطلاع از وضعیت خارجیان بازداشتی بودند، اطلاع لازم به آنان اعلام شود، این امر توسط کمیسیون‌های مشورتی که در اداره حقوقی تشکیل شده بود انجام می‌شد. این رسالت در اصلاحات بعدی همچنان پایدار ماند ولی رسیدگی به تقاضای عفو و تخفیف و همچنین اجرای مجازات که در این قانون به عهده اداره حقوقی گذاشته شده بود، در اصلاحات بعدی حذف شد و معلوم نبود که تعبیر اجرای مجازات به چه دلیل مقرر شده، ولی احتمالاً نسبت به مجازات نظارت داشته و مشورت می‌داده است.

اداره فنی دارای سه قسمت خواهد بود: ۱- مطبوعات (مجله رسمی - نشریات حقوقی)؛ ۲- ترجمه و کتابخانه، تنظیم امور مترجمین و سایر اهل خبره و مصدقین؛ ۳- آمار امور قضایی و سجل جزایی. سازمان اداری وزارت دادگستری که به موجب قوانین اصول تشکیلات عدلیه مصوب ۱۳۰۷ و اصلاحیه آن مصوب ۱۳۱۵ شامل چند اداره کل و دفاتر وزارتی می‌شد، در دوره مصدق به موجب لایحه قانونی آبان ۱۳۳۱ دستخوش تغییراتی شد؛ و تشکیلات ستادی وزارت دادگستری به موجب

۱ - در ایران اولین قراردادی که در زمینه استرداد مجرمین منعقد شده است، قرارداد سال ۱۳۰۷ با دولت افغانستان است و پس از آن قراردادهایی در همین زمینه با ترکیه، پاکستان و فرانسه منعقد شد. سرانجام در سال ۱۳۳۹ قانون استرداد مجرمین ایران در ۲۶ ماده و یک تبصره به تصویب رسید.

۲ - قانون تعاون قضایی مشتمل بر یک ماده در تاریخ بیست و چهارم تیرماه یک هزار و سیصد و نه شمسی به تصویب کمیسیون قوانین عدلیه مجلس شورای ملی رسید. ماده واحده - محاکم عدلیه و مستنطقین ایران می‌توانند تقاضایی را که از طرف محاکم و یا مستنطقین ممالک خارجه راجع به استماع شهادت شهود و یا تحقیقات دیگر از این قبیل از آن‌ها می‌شود انجام دهند مشروط بر اینکه محاکم و مستنطقین مملکتی نیز که این تحقیقات را تقاضا می‌نمایند نظیر این تقاضا را از طرف محاکم و مستنطقین ایران بپذیرند.

مواد ۱ تا ۱۵ لایحه اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات مصوب ۱۳۳۳/۱۲/۱۴ تبیین شد.^۱

به موجب ماده یکم این قانون، سازمان وزارت دادگستری به چهار اداره کل تقسیم شد: ۱- اداره کل امور اداری؛ ۲- اداره کل امور قضایی؛ ۳- اداره کل بازرسی کشور؛ ۴- اداره کل ثبت اسناد و املاک. اداره کل امور قضایی تحت نظر مدیر کل امور قضایی و مرکب از سه اداره به شرح ۱- اداره حقوقی، ۲- اداره فنی، ۳- اداره آمار و رویه قضایی می باشد.

وظایف اداره حقوقی به شرح زیر است:

اول- اظهار نظر در مورد استعلامات قضایی؛

دوم- امور قضایی و بین المللی (استرداد، تعاون قضایی، قراردادهای قضایی، جمع آوری قوانین و مقایسه ترجمه و نشر آنها، تهیه طرح های قانونی)؛

سوم- تنظیم امور دفتر و بایگانی.

همان گونه که در گفتار قبل بیان شد اظهار نظر در مورد استعلامات قضایی و پاسخگویی به سؤالات قضایی در قالب نظریات مشورتی مهم ترین رسالت اداره حقوقی بوده که همچنان در دوره های بعدی قانون گذاری برای اداره حقوقی پایدار ماند. اداره حقوقی با انجام این رسالت علاوه بر اینکه نقش مهمی در شفاف سازی قوانین داشته، سبب رویه عملی واحد در محاکم و دادرها هنگام اتخاذ تصمیم در موضوعات مشابه و یکسان می گردید. در راستای انجام این رسالت و رسالت های دیگری که به موجب قانون اصول تشکیلات دادگستری به عهده اداره حقوقی محول شده بود، در معیت اداره حقوقی یازده کمیسیون مرکب از سه تا پنج نفر عضو تشکیل شد.^۲ اعضای کمیسیون ها را وزیر دادگستری از بین قضات انتخاب می کرد و مسئولیت اداره کمیسیون ها به رئیس اداره حقوقی محول شده بود.^۳

وظایف کمیسیون های مشورتی از قرار زیر بود:

الف- تنقیح قوانین و تعیین و اعلام قوانین منسوخ و معتبر و جمع آوری آنها به ترتیب علمی و

بررسی قوانین معتبر و تطبیق آنها با اصول تشکیلات مصوب مجلس شورای ملی در بهمن ۱۳۴۱؛

ب- اظهار نظر در استعلامات و قراردادهای قضایی و امور مربوط به استرداد و تعاون قضایی که از

طرف اداره حقوقی به آنها ارجاع می شود؛

۱- مجموعه قوانین سال ۱۳۳۳، انتشارات روزنامه رسمی، ص ۱۹۴-۱۹۱

۲- ماده (۲) آیین نامه تشکیل کمیسیون های مشورتی؛ کمیسیون های مشورتی به قرار زیر است: الف- کمیسیون حقوق مدنی، ب- کمیسیون آیین دادرسی مدنی، ج- کمیسیون جزای عمومی، د- کمیسیون جزای اختصاصی، و- کمیسیون آیین دادرسی کیفری، ه- کمیسیون حقوق تجارت، ز- کمیسیون حقوق بین الملل عمومی، ح- کمیسیون حقوق بین الملل خصوصی، ط- کمیسیون امور اداری و مالی و اقتصادی، ی- کمیسیون قوانین ثبت، ک- کمیسیون تعیین اصطلاحات و لغات قضایی

۳- ماده (۱۳) آیین نامه تشکیل کمیسیون های مشورتی اداره حقوقی سال ۱۳۴۲

ج- مطالعه مداوم آرا و طرز دادرسی محاکم و پیش‌بینی و پیشنهاد تدابیر مقتضی به‌منظور جلوگیری از تضییع حق و تفسیر غلط قوانین؛

د- بررسی مداوم قوانین خارجی و جمع‌آوری و ترجمه و مقایسه و اظهارنظر در آن‌ها؛

ه- تهیه و پیشنهاد طرح‌های لازم قانونی؛

و- اظهارنظر در طرح‌هایی که برای امعان‌نظر به آن‌ها ارجاع می‌گردد؛

ز- رسیدگی و اظهارنظر نسبت به دروسی که برای دوره کارآموزی تهیه می‌شود^۱.

درمورد وظایف فوق‌الذکر، هر یک از کمیسیون‌ها به امور مربوط به خود رسیدگی و اظهارنظر می‌کردند.

وظایف اداره فنی رسیدگی به امور زیر است:

۱- امور مترجمین و کارشناسان؛ ۲- امور کتابخانه و نشریات؛ ۳- عفو و بخشودگی؛ ۴- تنظیم امور دفتر و بایگانی.

وظایف اداره آمار و رویه قضایی به شرح زیر است:

۱- جمع‌آوری آمار و سجل کیفری؛ ۲- تدوین رویه قضایی؛ ۳- تنظیم امور دفتر و بایگانی.

دیگر ادارات مذکور در این قانون دارای وظایف و تشکیلات خاصی بوده است که تشریح وظایف و تشکیلات آن‌ها در ظرفیت این تحقیق نمی‌گنجد^۲.

لایحه اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات مصوب اسفند ۱۳۳۳ به‌رغم اینکه به‌موجب لایحه قانونی شهریور ۱۳۳۵ دستخوش تغییرات کلی شد ولی مواد ۱ تا ۱۵ آن در قانون اخیر عیناً بقا گردید، در نتیجه تشکیلات ستادی وزارت دادگستری بعد از سال ۱۳۳۵ همان سازمانی بود که به‌موجب مواد ۱ الی ۱۵ قانون سال ۱۳۳۱ مقرر شده بود.

در طول سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۴۵ تشکیلات اداری وزارت دادگستری به‌صورت پراکنده گسترش یافت؛ به‌این ترتیب که گاهی دفتر یا اداره‌ای جدید تشکیل می‌شد تا اینکه در سال ۱۳۴۵ به‌منظور سامان دادن به تشکیلات اداری و حوزه ستادی وزارتخانه‌ها، تبصره ۳ ماده ۸ قانون استخدام کشوری مقرر داشت: «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون مکلف‌اند ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون، سازمان تفصیلی خود را با تعداد پست‌های ثابت سازمانی واحدهای تبعه خود تهیه و به سازمان امور اداری و استخدامی تسلیم کنند...»

به‌دنبال تصویب قانون مزبور، تشکیلات اداری وزارت دادگستری نیز تغییر یافت و اداره حقوقی که از این تغییرات بی‌بهره نبود در قانون اصول تشکیلات عدلیه سازمان و وظایف واحدهای اداری وزارت دادگستری مصوب بهمن ۱۳۴۵ شورای اداری با وظایف بیشتری مواجه شد. از جمله اظهارنظر

۱- ماده (۴) آیین‌نامه کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی سال ۱۳۴۲

۲- برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به مجموعه قوانین سال ۱۳۳۳

در مورد استعلاماتی که از طرف مراجع بررسی رسمی به عمل می‌آید، انجام امور قضایی بین‌المللی (استرداد، تعاون قضایی، تنظیم قراردادهای قضایی و مکاتبات راجع به سایر امور بین‌المللی)، تنظیم رویه‌های قضایی و انتشار آن‌ها و دفاع از دعوی علیه وزارت دادگستری.

به منظور انجام وظایف مقرر شده در این قانون و همچنین انجام اموری که وزارت دادگستری ارجاع می‌نمود، آیین‌نامه کمیسیون‌های مشورتی در معیت اداره حقوقی تدوین شد. تعداد کمیسیون‌های پیش‌بینی شده در این آیین‌نامه، همانند کمیسیون‌های پیشین اداره حقوقی ۱۱ کمیسیون بود که اعضای این کمیسیون‌ها توسط وزیر دادگستری از میان قضات حائز شرایط انتخاب می‌شد.

با توجه به تغییرات اعمال شده در قانون تشکیلات عدلیه و اضافه شدن رسالت‌های دیگر برای اداره حقوقی، (علاوه بر وظایف مقرر شده برای کمیسیون‌های مشورتی در آیین‌نامه پیشین) وظایف دیگری به موجب این آیین‌نامه (آیین‌نامه کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی سال ۱۳۴۷) به کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی محول گردید.^۱ از جمله این وظایف اظهار نظر نسبت به استعلامات قضایی بود که از طرف قضات و مراجع رسمی به اداره حقوقی محول می‌شد. این رسالت از ابتدای تشکیل اداره حقوقی تاکنون به عنوان مهم‌ترین رسالت این نهاد شناخته می‌شود تا جایی که خیلی از حقوقدانان و قضات و سایر افراد آشنا با اداره حقوقی، این نهاد را با این وظیفه می‌شناسند. اداره حقوقی این رسالت را از طریق کمیسیون‌های پیش‌بینی شده در آیین‌نامه کمیسیون‌های مشورتی انجام می‌داد. به عنوان مثال، کمیسیون حقوق جزای عمومی که از ۳ تا ۵ عضو تشکیل می‌شد به سؤالات و استعلامات مطرح شده در این زمینه پاسخ می‌داد (البته اعضای کمیسیون‌ها می‌توانستند از معاضدت یکدیگر برخوردار شوند). اعضای کمیسیون‌های مشورتی چنانچه در راستای بررسی استعلامات قضایی یا مطالعه آرای محاکم یا به هر طریق دیگر به ابهام و یا اجمال قوانین برخورد می‌نمودند و یا از تفسیر غلط قوانین که موجب تضییع حق و یا کندی دادرسی می‌گردید باخبر می‌شدند مکلف بودند نظر خود را مستدلاً و با پیشنهاد اصلاحی به اداره حقوقی اعلام نمایند تا برای اقدام مقتضی تسلیم وزارت دادگستری گردد.

انجام امور قضایی بین‌المللی همانند قوانین سابق تشکیلات، در این قانون برای اداره حقوقی نیز پیش‌بینی شد. اداره حقوقی علاوه بر امور مربوط به استرداد، تعاون قضایی، تنظیم قراردادهای قضایی و مکاتبات راجع به سایر امور بین‌الملل که بر عهده داشت (در مورد این وظایف در بند اول توضیح داده

۱- ماده ۶ وظایف کمیسیون‌های مشورتی عبارت‌اند از: الف- تنقیح مستمر و مداوم قوانین و تعیین و اعلام قوانین منسوخ و معتبر و جمع‌آوری آن‌ها به ترتیب علمی (کدیفیکاسیون) ب- اظهار نظر نسبت به استعلامات قضایی و قراردادهای قضایی و امور مربوط به استرداد و تعاون قضایی که ارجاع می‌گردد. پ- مطالعه آرای دیوان عالی کشور و هیئت عمومی و طرز دادرسی محاکم و نحوه استنباط از قوانین و پیشنهاد تدابیر لازم برای تسریع دادرسی و جلوگیری از تضییع حق و تفسیر غلط قوانین با همکاری قسمت رویه قضایی اداره حقوقی. ت- بررسی قوانین خارجی و جمع‌آوری و ترجمه و مقایسه و اظهار نظر در هر مورد که از کمیسیون‌ها خواسته می‌شود. ث- تهیه و تنظیم طرح‌های قانونی در هر مورد که وزارت دادگستری مقتضی بداند و بررسی و اظهار نظر نسبت به طرح‌هایی که به کمیسیون‌ها فرستاده می‌شود. ج- انجام سایر امور تحقیقی که وزارت دادگستری مقتضی بداند.

شد، در مورد بررسی قوانین خارجی و مقایسه آن‌ها با قوانین ایران هر گاه کمیسیون‌ها به قانون خارجی مفیدی برخورد می‌کردند، گزارش برای تهیه طرح قانونی به اداره حقوقی می‌فرستادند.^۱ در این قانون وظیفه دفاع از دعوی علیه وزارت دادگستری و تنظیم لوایح قضایی که در قوانین سابق پیش‌بینی نشده بود بر وظایف اداره حقوقی افزوده شد. در مورد این وظایف اداره حقوقی در مباحث آتی به تفصیل سخن خواهیم گفت.

ب - جایگاه اداره حقوقی بعد از انقلاب

پس از تصویب قانون اساسی و تشکیل شورای عالی قضایی به دلیل رویه پیش از انقلاب، گمان می‌رفت بسیاری از امور اداری قوه قضائیه از جمله امور مربوط به اداره کل امور قضایی که اداره حقوقی زیرمجموعه آن به‌شمار می‌رفت، در صلاحیت وزیر دادگستری قرار گیرد. از آنجایی که قانون اساسی نیز بر این امر در اصل یک‌صد و شصت صراحت نداشت، همین امر سبب اختلاف میان رئیس‌جمهور، دولت و شورای عالی قضایی گردید و هم‌زمان با بالا گرفتن اختلاف، شورای عالی قضایی طی نامه‌ای از شورای نگهبان در این زمینه نظر خواهی کرد.^۲

شورای عالی قضایی بنا به استدلال‌هایی که در همین استعلام ذکر کرده بود، مسئولیت امر را بر عهده خود می‌دانست تا اینکه شورای نگهبان نیز در پاسخ به استعلام شورای عالی قضایی مسئولیت‌های یاد شده را بر عهده این نهاد گذاشت و عملاً به اختلاف نظرها در این زمینه پایان بخشید.

بنابراین، مسئولیت اداره حقوقی که زیرمجموعه اداره کل امور قضایی بود و از سوی وزیر دادگستری اداره می‌شد، از تاریخ ۱۳۵۹/۴/۲۲ که شورای عالی قضایی، به موجب ماده واحده لایحه قانونی اختیارات مربوط به شورای عالی قضایی (۱۳۵۹/۴/۲۲) تشکیل شد، بر عهده شورای عالی قضایی قرار گرفت. البته با تشکیل شورای عالی قضایی، کمیسیون استفتانات شورای عالی قضایی شکل گرفت که جایگاه اداره حقوقی را مبهم ساخت، در سال ۱۳۶۴ کمیسیون استفتانات شورای عالی قضایی منحل و کلیه وظایف مربوط به پاسخ‌دهی به استعلامات قضایی بار دیگر به عهده اداره حقوقی نهاد

۱ - آیین‌نامه کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی، سال ۱۳۴۷

۲ - شورای عالی قضایی طی نامه شماره ۷۷۲۷ مورخ ۱۳۵۹/۹/۶، از شورای نگهبان نظر خواهی کرد: در رابطه با حدود و اختیارات وظایف وزیر دادگستری سؤال زیر مطرح است خواهشمند است با توجه به اصول ۱۵۷، ۱۶۰، ۱۶۰، ۱۵۶، ۵۸، ۵۷ قانون اساسی درباره اداره کارگزینی، اداره خدمات، اداره امور مالی، اداره روزنامه رسمی، اداره پزشکی قانونی، اداره ثبت اسناد و املاک، اداره کل امور قضایی و نظایر این‌ها این سؤال مطرح است که آیا مسئولیت اداره آن‌ها با وزیر دادگستری است که عضو قوه مجریه است یا با شورای عالی قضایی که مستقل از قوه مجریه است؟ خواهشمند است با توجه به این جهات و ضرورت یکسان بودن وضع در مورد قوه مقننه و قضائیه در رابطه با مسائل اداری و مالی مربوط به هر قوه نظر آن شورای محترم را اعلام فرمایند - از طرف شورای عالی قضایی. پاسخ شورای عالی قضایی: بسمه تعالی - شورای عالی قضایی - عطف به نامه شماره ۷۷۲۷ مورخ ۵۹/۰۹/۰۶ موضوع سؤال در شورای نگهبان مطرح و به شرح زیر اظهار نظر گردید؛ وظیفه وزیر دادگستری برقراری رابطه بین قوه قضائیه با قوه مجریه و مقننه است و عهده‌دار مسئولیت این وظیفه و وظایف مشترک با هیئت‌وزیران می‌باشد و در تشکیلات دادگستری مانند اداره امور مالی، اداره امور قضایی، کارگزینی، خدمات و پزشکی قانونی وظیفه و مسئولیتی ندارد این امر به عهده‌ی شورای عالی قضایی است - شورای نگهبان.

شد. در این راستا بخشنامه‌هایی از سوی رئیس شورای عالی قضایی^۱ به کلیه مراجع قضایی و واحدهای اداری و سازمان‌های تابعه مبنی بر پاسخگویی اداره حقوقی به سؤالات و استعلامات کلیه دادگاه‌ها و دادسراهای عمومی و دادگاه‌های صلح مستقل و دادگاه‌ها و دادسراهای انقلاب و وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت صادر گردید.

در سال ۱۳۶۸ با بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطابق اصل ۱۵۷، مسئولیت‌های قوه قضائیه به رئیس قوه قضائیه محول شد که عالی‌ترین مقام قوه محسوب و توسط مقام رهبری برای مدت ۵ سال تعیین می‌شود. متعاقباً در تاریخ ۱۳۷۱/۱۲/۹ به موجب ماده واحده «قانون اختیارات و وظایف رئیس قوه قضائیه» و سپس به موجب «قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه» مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸ وظایف و اختیارات شورای عالی قضایی به‌طور کل به رئیس قوه قضائیه محول شد. در حال حاضر برابر ساختار تشکیلاتی قوه قضائیه، اداره کل امور حقوقی زیرمجموعه معاونت حقوقی قوه قضائیه محسوب می‌شود و تشکیلات مرکزی آن در پایتخت مستقر می‌باشد.

۲ - بنیاد اداره حقوقی

مطالعه بنیاد و چرایی اداره حقوقی محتاج این است که ابتدا مفهوم «اداره» به‌خوبی شناخته شود و اینکه چرا برای یک نهاد مشورتی لفظ اداره به کار برده شده است. سپس در مورد رسالت اصلی اداره حقوقی که پاسخ‌دهی به استعلامات قضایی و صدور نظریه‌های مشورتی بوده است، سخن خواهیم گفت و اینکه وظیفه تفسیر قوانین برعهده کیست؟ آیا اداره حقوقی در صدد تفسیر قوانین است یا رفع ابهام از

۱ - بخشنامه شماره ۴۳/۶۵/ب/ش-۱۳۶۵/۱۱/۱ به مراجع قضایی و واحدهای اداری و سازمان‌های تابعه؛ بنا به تصویب شورای عالی قضایی در جلسه شماره ۲۱۴ مورخ ۱۳۶۵/۱۰/۲۸ ابلاغ می‌شود: نظر به اینکه ملاحظه می‌شود بعضی از همکاران محترم قضایی و اداری با ارسال نامه‌ای یا پرونده‌ای به شورای عالی قضایی سؤالاتی طرح و طلب پاسخ یا ارشاد می‌نمایند لزوماً پیرو بخشنامه‌های قبلی اعلام می‌شود: مسئول بررسی و اعلام نظریه مشورتی درباره سؤال و استعلامات مراجع قضایی و اداری دادگستری است که در هر مورد پس از بررسی موضوع به‌وسیله اعضاء کمیسیون تخصصی آن اداره و کسب نظر مدیر کل قضایی و معاونت قضایی دادگستری، سؤالات را پاسخ می‌دهد. از سوی دیگر رفع اجمال و ابهام و اشکالاتی که در مرحله اجرای حکم پیش می‌آید با دادگاه صادرکننده حکم است. مراجع قضایی و اداری سازمان‌های وابسته دادگستری با توجه به مراتب فوق، چنانچه به مسائل حقوقی و فقهی قابل اعتنا یا مشکلات اساسی قضایی برخورد نموده پس از رجوع به سلسله‌مراتب قضایی و اداری حوزه کاری خود رفع مشکل از ایشان نشود و خود را نیازمند نظریه مشورتی یا ارشاد بدانند می‌توانند موضوع را به معاونت قضایی دادگستری جمهوری اسلامی ایران منعکس نمایند تا اقدام لازم صورت گیرد. توجه خواهند فرمود که در ارسال پرونده‌ها باید منحصرأ به موارد ضرورت و مطالبه پرونده اکتفا شود؛ و به مفاد بندهای دوم و سوم از بخشنامه شماره ۱۲/۶۳/ب/ش مورخ ۱۳۶۳/۲/۱۳ عمل گردد. موسوی اردبیلی - شورای عالی قضایی - همچنین بخشنامه ۹۲۸۷۶۱۴ - مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۳: «نظر به اینکه کمیسیون استفتائات شورای عالی قضایی منحل گردیده و پاسخ دادن به استعلامات قضایی از وظایف قانونی دادگستری جمهوری اسلامی ایران است. به این وسیله اعلام می‌دارد که در این زمینه مستقیماً با اداره حقوقی دادگستری مکاتبه فرمایید تا از اتلاف وقت و گردش غیرمستقیم کارها جلوگیری شود، ضمناً چون در حال حاضر کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی دارای اداره حقوقی هستند لذا باید مشکلات حقوقی و قضایی این سازمان‌ها در اداره حقوقی متبوع حل و فصل گردد و در موارد تردید و بقاء ابهام ادارات حقوقی مذکور از اداره حقوقی دادگستری استعلام نمایند - رئیس شورای عالی قضایی».

پرونده‌ای خاص؟ در همین راستا به مفهوم تفسیر و انواع آن خواهیم پرداخت.

اداره از نظر لغوی مصدر ثلاثی مزید از ریشه «دور» است، بعد از آنکه به باب افعال رفته و «واو» آن حذف شده، در آخر آن یک تاء زائد قرار گرفته است که به لفظ «ها» خوانده می‌شود و به این شکل در آمده است. نخستین معنی «دور» عبارت از «به گردش در آوردن» و «حرکت دادن» است (معین، ۱۳۶۰: ۱۵۷۴). معانی دیگری که برای واژه اداره توسط متخصصان علوم اداری ارائه شده است؛ «اداره عبارت است از مجموعه واحدهای سازمان یافته‌ای که وظیفه آن‌ها تأمین منافع و نیازمندی‌های عمومی است. معنای اعم اداره، مترادف مجموع نظام اداری در یک کشور است. در معنای خاص شامل عده‌ای از اشخاص اداری است یعنی سازمان‌های معینی که دارای شخصیت حقوقی هستند، مانند خود دولت که بزرگ‌ترین شخصیت حقوقی است یا شرکت‌های دولتی» (انصاری، ۱۳۷۴: ۴۰).

در راستای توجیه بنیاد اداره حقوقی از حیث کاربردی و سازمانی می‌توان چنین مقرر داشت که؛ اداره حقوقی از لحاظ کاربردی استعلامات را از قضات و مراجع رسمی دریافت می‌کند و اقدام به صدور نظریه مشورتی می‌نماید یا در رسالتی دیگر اقدام به دفاع از دعوی علیه دستگاه قضایی می‌نماید. این عملکرد اداره حقوقی زیرمجموعه مفهوم کاربردی اداره قرار می‌گیرد. از حیث سازمانی اداره حقوقی به اعضای کمیسیون‌ها و همچنین کارمندان و دیگر امکانات که اهداف اداره حقوقی را تحقق می‌بخشند گفته می‌شود. مثلاً کمیسیون حقوق جزای عمومی از یک رئیس و شش عضو برای صدور نظریه‌های مشورتی در این زمینه تشکیل می‌شود، ذیل مفهوم سازمانی اداره قرار می‌گیرد. با توجه به مفاهیم تعریف شده از اداره درمی‌یابیم که به کار بردن لفظ اداره برای این نهاد مشورتی دارای هر دو معنای کاربردی و سازمانی آن مجموعه بوده است. برای روشن شدن اعمال اداری و اعمال قضایی در بند (الف) به تفاوت این اعمال با یکدیگر می‌پردازیم.

الف - ماهیت صدور نظریه‌های مشورتی

صدور نظریه‌های مشورتی از جانب اداره حقوقی، نوعی عمل اداری است یا یک عمل قضایی به شمار می‌رود؟ بررسی مسئله و فرایند پاسخ‌دهی به استعلامات به همراه مشورتی و غیرالزامی بودن، ماهیت صدور نظریه را به یک اقدام اداری شبیه می‌کند، ولی از سوی دیگر بررسی موردی و خاص یک قضیه یا پرونده و تعیین تکلیف نسبت به آن (به‌ویژه با لحاظ اینکه متصدیان صدور دارای سابقه قضایی طولانی‌اند)، عمل صدور نظریه را به یک عمل قضایی نزدیک می‌کند. یا اینکه اساساً صدور نظریه را باید تابع ماهیتی جداگانه کرد؟ که در ادامه به هر یک از این رویکردها اشاره می‌شود.

استعلاماتی که از اداره حقوقی قوه قضائیه صورت می‌گیرد، مربوط به مورد خاص و معین است. نهایتاً تعارض یا ابهام چندین ماده قانونی با همدیگر که رفع این اشکال یک عمل قضایی است که از سوی قضات اداره حقوقی صورت می‌گیرد، درحالی که ماهیت امر اداری رفع تنازع و ابهام و اختلاف نیست. از دیگر دلایلی که می‌توان برای تقویت این نظر استفاده کرد، جدایی و تفکیک سازمان‌های

قضایی و اداری از همدیگر است که هر کدام بیانگر ماهیت کار خود می‌باشد. عامل عمل اداری، کارمندان اداری دولت‌اند که مشمول قانون استخدام کشوری یا قوانین خاص استخدامی دیگرند. قضات اداره حقوقی نیز هر چند از کارمندان دولتی محسوب می‌شوند و دارای قانون استخدامی خاص هستند، ولی از برخی از تضمینات ویژه برخوردارند؛ مانند مصونیت قضایی، استقلال رأی و عقیده. در راستای این تفکیک برخی چنین اظهار داشته‌اند: «برای تشخیص اعمال قضایی معیارهای متعددی به‌عنوان ماهوی ارائه شده است: مانند فصل دعوا، حل مسئله حقوقی، هدف حقوق، ساختار حقوقی و تحلیل رأی دادگاه» (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۷۹). همچنین نویسنده مذکور از حیث تشخیص معیار شکلی، چنین مقرر داشته: «معیار شکلی یا صوری، صرف‌نظر از ماهیت عمل، به دنبال حل مسئله با ملاک قرار دادن تشریفات و شکل وقوع اعمال است؛ قائلین به این نظریه معتقدند دولت دو وظیفه دارد: قانون‌گذاری و اجرای آن. اجرا با قوه اداری است. اگر اجرای قانون به‌عنوان یک عمل دولتی ضمن دادرسی و با آیین خاص انجام شود، عمل قضایی است و در غیر این صورت، اداری خواهد بود.» (۱۳۸۳: ۷۹)

افزون بر این «در عمل قضایی ویژگی‌هایی وجود دارد که موجب تمایز آن از عمل اداری است و این ویژگی‌ها که نشانگر نحوه جریان و روند عملکرد در یک عمل قضایی است به شرح زیر می‌باشد:

- ۱- مربوط به مورد خاص و معین است ولی برخلاف عمل اداری، تکرارپذیر و مستمر نیست؛
- ۲- در صورت بروز اختلاف و تنازع بین دو طرف و با شکایت یکی از طرفین آغاز می‌شود؛
- ۳- جنبه شناسایی موضوع اختلاف و دعوا را دارد؛
- ۴- مبتنی بر تطبیق مورد خاص (موضوع دعوا) با حکم کلی (قانون) است؛
- ۵- با صدور رأی لازم‌الاجرا به سود یک طرف، پایان می‌پذیرد» (جمشیدی، ۱۳۹۲: ۶۰).

با توجه به تفاوت‌های عمل اداری با عمل قضایی می‌توان گفت که اداره حقوقی در رسالت اصلی خود که تفسیر قوانین و صدور نظریه‌های مشورتی است، تابع مقررات اداری نیست چرا که صدور نظریه‌های مشورتی، عمل اداری محسوب نمی‌شود. همچنین از حیث اینکه اعضای کمیسیون‌های اداره حقوقی متشکل از قضات است، اطلاق وصف اداری به نظریه‌های صادره از آن مرجع و نتیجتاً اداری دانستن آن‌ها توجیهی ندارد، ولی باین حال نباید تصور کرد که اداره حقوقی اصلاً مشمول مقررات اداری نیست زیرا قوه قضائیه یک سازمان اداری است و اداره حقوقی که زیرمجموعه آن محسوب می‌شود برخی از فعالیت‌های آن مانند اعطای مرخصی، استخدام کارکنان اداری و... اعمال اداری محسوب می‌شود، به‌این ترتیب اداره حقوقی در اعمال اداری خود هر چند فعالیت اصلی او نباشد، از مقررات اداری تبعیت می‌کند؛ بنابراین عملکرد اداره حقوقی در راستای پاسخ‌دهی به استعلامات مراجع قضایی و رسمی از طریق تفسیر قوانین یک عمل صرفاً قضایی است چرا که توسط یک نهاد قضایی و در مقام تشخیص معنای صحیح قانون که به نوعی تشخیص حق از باطل است صورت می‌گیرد. این

در حالی است که عمل اداری متضمن اجرای حق است.

ب - مفهوم تفسیر

از آنجایی که اداره حقوقی در موارد سکوت، ابهام، اجمال، تعارض قوانین و مانند این‌ها اقدام به تفسیر قوانین می‌نماید، بنابراین ضروری است ابتدا به مفهوم لغوی تفسیر (بند اول) و سپس به مفهوم اصطلاحی تفسیر (بند دوم) و در نهایت به مفهوم حقوقی تفسیر (بند سوم) بپردازیم.

«تفسیر» واژه‌ای تازی و مصدر باب تفعیل است و از ریشه ((فَسَّرَ)) گرفته شده است که به معنای ظهور و کشف است. از دید واژه‌شناسی، تفسیر به معنای هویدا کردن، پدیدار ساختن، از امر پنهان پرده برداشتن، بیان معنای سخن، پیدا کردن، آشکار کردن، واکردن خبر پوشیده، بیان و آشکار ساختن چیزی، شرح و بیان، گزارش و گزاره است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۶۸۵۳). همچنین اساتید حقوق، تفسیر را بیان و کشف مقصود گوینده دانسته‌اند. بر این اساس می‌توان گفت تفسیر عمدتاً در دو معنا به کار رفته است: یکی تبیین معنای الفاظ و دیگری بیان قصد گوینده آن‌ها که با عنایت به هر دو معنا می‌توان گفت؛ منظور از تفسیر، تبیین معنای الفاظ است برای دستیابی به قصد گوینده. همچنین تفسیر قانون، به کشف مقصود قانون‌گذار از طریق به کار بردن قواعد و مقررات ادبی یا از طریق استفاده از سوابق تاریخی اطلاق گردیده است (لنگرودی، ۱۳۷۸: ۱۳۶۵). معنی اصطلاحی تفسیر بیشتر در دو زمینه به کار گرفته می‌شود، یکی توسط مفسرین قرآن و دیگری توسط حقوقدانان (نوبخت، ۱۳۸۰: ۱)، در این بند آنچه مورد نظر ماست تفسیر در اصطلاح حقوقدانان است. برخی نویسندگان در تعریف تفسیر نوشته‌اند: «تفسیر یک قانون جست‌وجوی صحیح مفهوم آن است به نحوی که بتوان آن را به شکلی صحیحی در مورد هر حالت خاص اجرا کرد» (نوربها، ۱۳۸۷: ۱۸۸).

در هر حال تمامی این تعاریف حول محور کشف اراده واقعی قانون‌گذار می‌چرخد، اداره حقوقی نیز به دنبال کشف معنای صحیح قانون است، یعنی آنچه مدنظر قانون‌گذار بوده و نیاز به کشف دارد؛ بنابراین تمامی سؤالات حقوقی در زمینه‌های گوناگون که از سوی قضات سراسر کشور، وزارتخانه‌ها، ادارات و مؤسسات دولتی یا عمومی مطرح می‌شود، به دلیل همین ابهام، اجمال و تعارض قوانین و مقررات است و به‌طور کلی به این دلیل است که مقام استعلام‌کننده نتوانسته از ظاهر کلمات قانون معنای صحیح آن را تشخیص دهد و چرخ اداره حقوقی برای انجام چنین رسالتی (به‌عنوان رسالت اصلی) می‌چرخد.

از نظر حقوقی تفسیر عبارت است از شرح و توضیح الفاظ و عبارات قانون و بیان معانی آن‌ها، تبیین مراد مقنن و تعیین قلمرو حاکمیت قانون بر مبنای قواعد، پیش‌فرض‌ها و راهنمای مخصوص. تفسیر یک تلاش ذهنی است که به‌منظور توضیح ابهامات، رفع تعارضات، جبران نقص و سکوت‌های قانون و شناسایی مرزهای حاکمیت آن به‌عمل می‌آید. نکته‌ای که در ارتباط با موضوع تفسیر در خصوص قانون اهمیت دارد این است که قانون محمل تفسیر است، در این ارتباط گفته شده عنصر حیاتی جایگاهی که

قانون‌گذاری مدرن به دست آورده، این است که عبارات مذکور در متن قانون، مرجع نهایی مفهوم آن می‌باشد. این عبارات به یاری اقدامات مقدماتی و یا دیگر شواهدی که بیانگر خواست قانون‌گذارند، تبیین می‌شوند، ولی قانون‌گذار هرگز نمی‌تواند به سادگی اعلام کند که مثلاً این متن نظریات وی را به شیوه مناسبی منعکس نمی‌کند و بنابراین به آن نباید توجه شود؛ چراکه متن قانون صرفاً شهادی بر دستور قانون‌گذار نیست، بلکه همین که به‌طور رسمی منتشر گردید، خود قانون‌گذار می‌شود پیامی که خود پیام آور است (بهادری جهرمی، ۱۳۸۸: ۷۰).

ج - انواع تفسیر

با توجه به اهمیت موضوع تفسیر، انواع آن را از منظر اعتبار ارزش و مرجع تفسیرکننده مورد بررسی قرار می‌دهیم. تفسیر به اعتبار ارزش به دو گزینه رسمی و غیررسمی (الزامی و غیرالزامی) قابل تقسیم است. تفسیر رسمی، تفسیری است که بر پایه منطق حقوق پیروی از آن برای اشخاص الزامی و اجباری است. به دیگر سخن، استناد به آن برای اثبات حق و تکلیف، امکان‌پذیر است؛ تفسیری که قانون‌گذار از قانون می‌کند، الزامی و استنادپذیر است؛ اما تفسیر غیررسمی، تفسیری است که الزام را به‌خودی‌خود ندارد، ولی امکان تفسیر رسمی را فراهم می‌سازد. تفسیری که حقوقدانان از قوانین ارائه می‌دهند، در نظام حقوقی ما استنادپذیر نیستند، ولی در بسیاری از موارد دادرسان و یا قانون‌گذار تحت تأثیر آن به تفسیر رسمی روی می‌آورند. به بیان دیگر، تفسیری که اشخاص و یا پاره‌ای از نهادها برحسب موقعیت خاص خود از قانون به عمل می‌آورند، تفسیر حقوقی خوانده می‌شود (منصورآبادی، ۱۳۹۴: ۱۶۱). «مثلاً در گذشته کمیسیون استفتائات شورای عالی قضایی به تفسیر قانون می‌پرداخت و در حال حاضر نیز اداره حقوقی قوه قضائیه تفسیری از قانون ارائه می‌دهد. چنین تفسیری، نه ماهیت قانونی داشته، زیرا توسط قانون‌گذار انجام نمی‌شود و نه ماهیت قضایی دارد، چون دادگاه‌ها و مراجع قضایی به چنین تفسیری دست نمی‌زنند، واقعیت آن است که نباید برای مراجع قضایی لازم‌الاتباع باشد؛ اما چنین تفسیری به طور عملی (و نه قانونی) توسط محاکم به کار گرفته می‌شود. علت این است که این نوع تفسیر غالباً توسط مراجع حکومتی صورت می‌گیرد و با توجه به سلسله‌مراتب حکومتی، به نظر می‌رسد، محاکم بدون تجزیه و تحلیل آن‌ها و احتمالاً حتی به‌صورت اکراه معنوی، آن‌ها را می‌پذیرند و آنچه حقیقت دارد این است که قضات محاکم بدون تعصب و به‌دور از هر نوع ملاحظاتی باید دقیقاً این نوع تفسیرهای مشورتی را بررسی کرده و همانند نظرات علمای حقوق اگر مطابق با نظر مقنن باشد اخذ، و گرنه طرد کنند.» (رنجبر، ۱۳۷۷: ۶۱) «هدف تفسیر حقوقی جهت‌دهی قانون برای دستیابی به اغراض اجتماعی آن به‌عنوان مهم‌ترین جزء در ساختار حقوقی کشور است. نتیجه‌ای که از تفسیر حقوقی به‌دست می‌آید، این است که در گام نخست، یاری‌رسان دادرس در مقام انجام وظایف قضایی است و در گامی فراتر، می‌تواند در راستای رفع خلأها و نارسایی‌های قانونی هدایت‌گر قانون‌گذار باشد» (منصورآبادی، ۱۳۹۴: ۱۶۱). این نوع تفسیر هرچند مطابق نظر مقنن باشد و در موارد سکوت و ابهامات قانونی راهکاری

ارائه دهد ولی صرفاً یک تفسیر مشورتی به حساب می‌آید که هیچ‌گونه الزامی را برای مراجع قضایی و اشخاص به همراه ندارد. همانند تفسیری که از سوی کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی از قوانین به عمل می‌آید. از این منظر تفسیر به قانونی، قضایی و حقوقدانان (دکترین) تقسیم‌بندی می‌شود.

الف- تفسیر قانونی: منظور از تفسیر قانونی^۱ تفسیری است که خود قانون‌گذار یا مرجع و مقامی که از سوی او معرفی شده باشد، از قانون به عمل می‌آورد. در نظام حقوقی ما تفسیر شورای نگهبان از اصل‌های قانون اساسی بر پایه اصل نود و هشتم قانون یادشده و تفسیر مجلس شورای اسلامی از قانون عادی بر پایه اصل هفتادوسوم همان قانون و نیز تفسیرهای هیئت عمومی دیوان عالی کشور در مقام ایجاد وحدت رویه قضایی بر پایه ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ تفسیر قانونی به‌شمار می‌آیند. ولی تفسیری که اداره حقوقی از قوانین به عمل می‌آورد، تفسیر قانونی نبوده و الزام‌آور نیست، بلکه بیشتر به تفسیر علمای حقوقی شبیه است.

ب- تفسیر قضایی؛ منظور از تفسیر قضایی^۲ تفسیری است که بنا به اختیار حاصل از اصل هفتادوسوم قانون اساسی، دادرسان در مقام تمیز حق از قوانین به عمل می‌آورند. «روشن است که این‌گونه تفسیر از سوی دادرس برای حل و فصل اختلاف و در مقام رسیدگی و برای تطبیق و اجرای قانون درباره موضوعی که نزد وی مطرح شده است، ارائه می‌گردد. ویژگی این تفسیر، در برابر تفسیر قانونی، این است که نخست محدود به همان موضوع خاص است، دوم اینکه تنها برای دو طرف پرونده الزام‌آور است و برای دیگر دادرسان یا مراجع و اشخاص و حتی برای خود دادرس در پرونده‌ای دیگر الزامی به بار نمی‌آورد» (منصورآبادی، ۱۳۹۴: ۱۶۲). بنابراین تفسیر قانون توسط اداره حقوقی هرچند امری رایج است و تأثیر فراوانی در شرح و تبیین قانون دارد، ولی تفسیر قضایی محسوب نمی‌شود، زیرا در محاکم و در مقام دادرسی صورت نمی‌گیرد.

پ- تفسیر حقوقدانان؛ تفاسیر حقوقدانان اغلب در مواضع دانشگاهی و یا آثار منتشرشده آورده می‌شوند و الزامی نیستند. ولی «برخلاف عقاید شخصی علمای حقوق که به شکل آزاد و در کلاس‌های درس یا نشریات حقوقی انعکاس می‌یابد، نگاهی گذرا به آرای محاکم، کتاب‌های حقوقی و استناد فراوان به نظریه‌های مشورتی، اهمیت تفسیر اداره حقوقی را نشان می‌دهد، خصوصاً آنکه این نوع تفسیر معمولاً به‌وسیله مجرب‌ترین و باسابقه‌ترین دادرسان به عمل می‌آید (جلال‌الدین، ۱۳۷۹: ۳۳). از آنجا که قضات و مجریان قوانین و افراد قانون‌گذار، جملگی آموخته‌های حقوقی خود را از آرای حقوقدانان اتخاذ کرده‌اند (که اغلب متکی به دلایل عقلی و تجربی هستند) به‌صورت درونی خود را ملزم به مراعات آرای حقوقدانان می‌دانند. آرای حقوقدانان، از منابع ارشادی «راهبردی» حقوق هستند و الزام‌آور نیستند، دکترین یا تفاسیر حقوقدانان، در ایران از جایگاه ممتازی برخوردار نیست، اما در

1 - Legislative interpretation

2 - Judicial interpretation

کشورهای توسعه یافته، این دیدگاه‌ها جهت دهنده و راهکار دهنده به دستگاه قضایی و تقنینی هستند. در راستای بهره‌گیری از تجارب قضایی و تخصص حقوقدانان برجسته، تعداد ۵ کمیسیون در اداره کل حقوقی و اسناد و امور مترجمین قوه قضائیه تشکیل شده است. مطابق ماده ۲ آیین‌نامه کارگروه‌های مشورتی اداره کل حقوقی و اسناد و امور مترجمین مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ رئیس قوه قضائیه، کارگروه‌های مشورتی دائمی عبارت‌اند از: ۱- کارگروه قوانین مدنی؛ ۲- کارگروه آیین دادرسی مدنی؛ ۳- کارگروه قوانین جزایی؛ ۴- کارگروه آیین دادرسی کیفری؛ ۵- کارگروه قوانین عمومی و بین‌الملل. مطابق بند پ ماده ۶ همین آیین‌نامه، یکی از وظایف این کمیسیون‌ها، «مطالعه آرای دیوان عالی کشور و هیئت عمومی و طرز دادرسی محاکم و نحوه استنباط از قوانین و پیشنهاد تدابیر لازم برای تسریع دادرسی و جلوگیری از تضییع حق و تفسیر غلط قوانین» است. وظیفه کمیسیون قوانین جزایی، بنابر بند ج ماده ۷ این آیین‌نامه، «بررسی و اظهارنظر در امور مربوط به حقوق جزای عمومی و حقوق جزای اختصاصی است». در ماده ۹ آیین‌نامه یادشده آمده است که «هرگاه کارگروه‌های مشورتی در نتیجه بررسی استعلام قضایی یا مطالعه آرای محاکم یا به طریق دیگر، به ابهام یا اجمال قوانین برخورد نماید و یا از تفسیر غلط قوانین که موجب تضییع حق و یا کندی دادرسی است، مستحضر شوند، مراتب را اعلام می‌نمایند تا برای اقدام مقتضی تسلیم رئیس قوه قضائیه شود». افزون بر کمیسیون‌های مشورتی فوق، کمیسیون نظارت بر حسن اجرای قوانین پیشنهادهای خود را در زمینه وضع یا اصلاح قوانین و مقررات و بالا بردن سطح دانش و آگاهی مأمورین (قضایی و غیرقضایی) و یا اصلاح روش کار در دستگاه‌های مربوط به رئیس قوه قضائیه تسلیم می‌نماید (سلطانی، ۱۳۹۱:۱۳۱).

۳- ساختار اداره حقوقی قوه قضائیه

یکی از بزرگ‌ترین گفتمان‌های حاکم بر سازمان‌ها و نهادهای اداری، وجود نهادی برای پاسخگویی به استعلامات قضایی و مراجع رسمی بوده است. هرچند اداره حقوقی قوه قضائیه نهادی مشورتی برای قضات و مراجع رسمی است؛ اما با بیان نظرات صریح خود درباره متن قوانین توانسته گام بزرگی در تحقق شفافیت قوانین بردارد. «چنان‌که یکی از واحدهای اداری و پرثمر دادگستری جمهوری اسلامی ایران و مرجع رفع اشکالات قضایی و بررسی لوایح و قوانین و تنظیم آیین‌نامه‌های ارجاع شده از طرف رئیس قوه قضائیه است. این اداره در جلوگیری از تفسیر غلط قوانین و سوءاستنباط از آن‌ها نقش مهمی دارد همچنین مشاور و راهنمای خوبی برای قضات سراسر کشور و سایر مراجع رسمی است» (شهری، ۱۳۶۴:۱۷۵). مهم‌ترین وظایف اداره کل حقوقی و اسناد و امور مترجمین به شرح زیر است:

- ۱- دریافت استعلامات از مراجع رسمی و اظهارنظر در خصوص آن‌ها؛
- ۲- صدور نظریه‌های مشورتی توسط کمیسیون‌های مربوط؛
- ۳- جمع‌آوری، تنظیم و انتشار نظریه‌های مشورتی برای استفاده در محاکم و دادسراها؛
- ۴- دفاع از دعاوی علیه دستگاه قضایی؛

- ۵- ساماندهی امور بایگانی را کد با توجه به فن آوری روز؛
- ۶- انجام امور تفکیک، تنظیم و تعیین فهرست مشروح سوابق و پرونده‌هایی که از نظر قوه قضائیه زائد، قابل امحا یا تحویلی به سازمان اسناد ملی تشخیص داده شده‌اند؛
- ۷- همکاری و هماهنگی با سازمان اسناد ملی در زمینه‌های مورد لزوم (امحاء پرونده‌ها)؛
- ۸- انجام امور مربوط به ترجمه‌های رسمی و نظارت بر کار مترجمین رسمی دادگستری و دارالترجمه‌ها؛
- ۹- انجام سایر امور ارجاعی از جانب مقام مافوق.
- در ادامه به ادارات زیرمجموعه اداره حقوقی پرداخته سپس درباره چگونگی پاسخ‌دهی به استعلامات حقوقی (که مهم‌ترین رسالت اداره حقوقی است) اشاره می‌کنیم، آنگاه به نحوه فعالیت کمیسیون‌های مشورتی می‌پردازیم.

الف - واحدهای زیرمجموعه اداره حقوقی

اداره کل حقوقی مشتمل بر اداره استعلامات و امور کمیسیون‌ها، اداره اسناد و بایگانی را کد و اداره امور مترجمین بوده که به اختصار کارکرد و وظایف اداره‌های مذکور را بیان خواهیم کرد.

اداره استعلامات و امور کمیسیون‌ها با ارائه دیدگاه‌های کارشناسی به قضات و مراجع رسمی مشاوره می‌دهد. مشاوره‌های این اداره از طریق مستشاران و معاونین انجام و پس از اعمال نظر مدیرکل به‌عنوان نظریه مشورتی به مرجع استعلام‌کننده منعکس می‌شود. دفاع از دعوی مطروحه در محاکم علیه قوه قضائیه «در بخش دفاع در مقابل دعوی طرح شده علیه دستگاه قضایی، هرگونه اعلام دعوی از سوی اشخاص حقیقی یا حقوقی از جمله دعوی ملکی، مطالبه دیه، مطالبه دین و جبران خسارت وارده انجام می‌شود. به‌این ترتیب که هرگونه دادخواست علیه قوه قضائیه پس از ارسال به اداره حقوقی از سوی مرجع مربوط، توسط مدیرکل به این اداره ارجاع شده و مستشار مربوط پس از تهیه لایحه و طی تشریفات اداری آن را به مرجع موردنظر اعاده می‌دهد. در صورت صدور رأی به نفع قوه قضائیه کار پایان یافته تلقی می‌شود تا زمانی که طرف دعوی درخواست تجدیدنظر ارائه دهد که موضوع مجدد به این اداره ارجاع و روند لایحه‌نویسی در این مرحله نیز همانند مرحله نخست انجام و برای مرجع مربوط ارسال می‌شود. بر پایه آمار موجود در سال ۱۳۹۵ به تعداد ۴۸ فقره دعوا علیه دستگاه قضایی، طی تنظیم لایحه دفاعیه، پاسخ داده شده که در این میان در برخی از جلسات رسیدگی نیز مستشار مربوط حضور داشته است». همچنین تنقیح و بررسی آرای محاکم با هدف به‌روز کردن قوانین و آشکارسازی نقایص آن‌ها از وظایف این اداره می‌باشد. تدوین مجموعه‌های قوانین تنقیح شده حقوقی و کیفری و نظریات در سال‌های گذشته نیز حاصل تلاش کارکنان این اداره است.

۱- مذکور در گزارش وزیر دادگستری به سران سه قوه و مقامات جمهوری اسلامی ایران در اجلاس بزرگداشت هفته قوه قضائیه، ۱۳۹۵، ص ۲۰.

اداره دیگر اداره اسناد و بایگانی را کد است؛ این اداره وظیفه مدیریت، نظارت و به سامان کردن وضعیت بایگانی پرونده‌های مختومه قضایی را دارد که برخی از آن‌ها قدمتی در حدود یک قرن دارند. همچنین نظارت بر تفکیک، تنظیم و تعیین فهرست مشروح پرونده‌هایی که از نظر قوه قضائیه زائد، قابل امحا یا تحویلی به سازمان اسناد ملی و کتابخانه ملی تشخیص داده شده‌اند. همکاری با سازمان اسناد ملی و کتابخانه ملی، بررسی و ارزشیابی سوابق، ارائه طرح‌های مناسب در مورد نحوه بایگانی و حفاظت فیزیکی پرونده‌های راکد، اجرای طرح یکنواخت کردن بایگانی پرونده‌های جاری و طرح شماره‌گذاری این پرونده‌ها به عهده این اداره است. علاوه بر وظایف مصوب همکاران، این اداره با رویکردی پژوهشی و تلاشی مستمر مبادرت به استخراج اطلاعات ارزشمند تاریخی از پرونده‌های مهم نموده تا در فرصت مناسب نسبت به انتشار آن اقدام شود.

و در نهایت اداره امور مترجمین قابل اشاره است که این اداره به‌طور کلی امور مربوط به نظارت، پذیرش، گزینش، کارآموزی، تحلیف، اعطای پروانه، تمدید پروانه، تأیید اسناد ترجمه مترجمان رسمی و همچنین اعطای جواز تأسیس دارالترجمه، ارجاع ترجمه‌های دولتی به مترجمین رسمی، اعزام مترجمین رسمی به محاکم را به عهده دارد. لازم به ذکر است که در جدیدترین تحول در ساختار این اداره با موافقت ریاست قوه قضائیه اداره امور مترجمین رسمی و اداره اسناد و بایگانی راکد، از اداره کل حقوقی منفک و اداره کل جدیدی تحت عنوان اداره کل فنی ایجاد شده است. این اداره تحت نظر معاونت حقوقی فعالیت خود را به تدریج آغاز می‌نماید.

ب - کمیسیون‌های اداره حقوقی

علاوه بر وظایفی که قانون بر عهده اداره حقوقی گذاشته است، برای انجام اموری که رئیس قوه قضائیه ارجاع می‌نماید، کارگروه‌های مشورتی در معیت اداره کل حقوقی تشکیل شده است. اداره حقوقی دارای پنج کارگروه مشورتی دائمی است که عبارت‌اند از ۱- کارگروه قوانین مدنی، ۲- کارگروه آیین دادرسی مدنی، ۳- کارگروه قوانین جزایی، ۴- کارگروه آیین دادرسی کیفری، ۵- کارگروه قوانین عمومی و بین‌الملل. همچنین در اجرای ماده ۲ آیین‌نامه کارگروه‌های مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه مصوب ۱۳۸۹/۲/۲۵ رئیس قوه قضائیه، پنج کمیسیون در خصوص موضوعات خاص در اداره حقوقی تشکیل شده است که عبارت‌اند از: کمیسیون خانواده، کمیسیون مواد مخدر و قاچاق، کمیسیون اجرای احکام مدنی، کمیسیون اراضی و منابع طبیعی و کمیسیون قوانین تجارت که این پنج کمیسیون با موضوعات خاص تشکیل شده و حوزه کاری کمیسیون‌های مذکور محدودتر و خاص‌تر است. علاوه بر این ده کمیسیون در حوزه آیین دادرسی کیفری، کمیسیون فوق‌العاده آیین دادرسی کیفری نیز اضافه شده است و با احتساب آن، در حال حاضر یازده کمیسیون در اداره کل حقوقی تشکیل شده است. هر کارگروه از یک رئیس و شش عضو تشکیل می‌شود، رئیس و اعضای کارگروه از سوی رئیس قوه قضائیه به مدت سه سال منصوب خواهند شد. حداقل یک نفر از اعضای کارگروه از قضات

اداره کل حقوقی (مدیرکل، معاونان و مستشاران) و یک نفر دیگر از قضات اداره کل تدوین لوایح و آیین‌نامه‌ها (مدیرکل، معاونان و مستشاران) و حداکثر دو نفر از میان قضات بازنشسته و بقیه از قضات دارای گروه نه به بالا انتخاب می‌شوند. در هر کارگروه یکی از معاونان یا مستشاران اداره کل حقوقی که به عضویت کارگروه مشورتی انتخاب می‌شود علاوه بر عضویت، سمت دبیری کارگروه را نیز خواهد داشت. مسئول اداره جلسات کارگروه و انجام امور آن رئیس هر کارگروه است و هرگاه در امر کارگروه‌ها و تشکیل آن اشکالی پیش آید، مراتب را به اداره کل حقوقی اطلاع می‌دهد.

«شیوه فعالیت کمیسیون‌ها مشابه است. استعلامات ارجاع شده به اداره کل حقوقی در دو سطح کارشناسی مقدماتی و کمیسیون مربوط مورد بررسی قرار می‌گیرد. پس از وصول استعلام، مدیرکل یا یکی از معاونان، آن را به یکی از مستشاران که معمولاً از قضات عالی‌رتبه و باتجربه‌اند، ارجاع می‌دهد. آن مستشار، ابتدا با بررسی سوابق مربوط، اگر سابقه اظهارنظری در آن زمینه به دست آورد و خود نیز موافق آن باشد، موافقت خود را با ارسال پاسخ بر اساس نظریه سابق‌الصدور اعلام می‌کند. چنانچه با آن نظریه موافق نباشد و یا در آن زمینه سابقه اظهارنظر به دست نیاید، با مطالعه دقیق و بررسی قوانین و مقررات حاکم بر موضوع، با استدلال و استناد به اصول و قواعد و قوانین و مقررات، نظر خود را کتباً در پرونده منعکس کرده، آن را - براساس تقسیم کار موجود - برای ملاحظه به نظر یکی از معاونان اداره کل حقوقی می‌رساند، معاون مربوط نیز به نوبه خود با بررسی و مطالعه و امعان نظر دقیق، نظریه کتبی خود را در پرونده اظهار و آن را برای کسب نظر مدیرکل حقوقی قوه قضائیه ارسال می‌کند. در این مرحله اگر مدیرکل با نظر مستشار و معاون موافق باشد، پاسخ (نظریه مشورتی) بر اساس آن صادر و برای مرجع استعلام‌کننده فرستاده می‌شود، اما اگر در این روند، اتفاق نظر حاصل نشود و یا به تشخیص مدیرکل، موضوع، اقتضای بررسی بیشتری داشته باشد، به یکی از کمیسیون‌های تخصصی اداره کل حقوقی - که از قضات برجسته از جمله قضات دیوان عالی کشور و یکی از قضات اداره کل حقوقی تشکیل می‌شود - ارجاع می‌گردد. سپس بر اساس نظریه‌ای که این کمیسیون به اتفاق یا اکثریت اظهار و اعلام می‌کند، پاسخ (نظریه مشورتی) تهیه و برای استعلام‌کننده ارسال می‌شود» (شاه‌حیدری‌پور و رفیعی، ۱۳۹۵: ۱۱۰).

ج - استعلامات حقوقی

اداره کل حقوقی قوه قضائیه وظیفه پاسخگویی به استعلامات حقوقی قضات سراسر کشور اعم از قضات دادگاه‌های بخش، دادسرا، دادگاه‌های بدوی، دادگاه‌های تجدیدنظر و دیوان عالی کشور را در تمامی سطوح برعهده دارد. همچنین پاسخگویی به استعلامات تمامی مراجع دولتی، مراجع عمومی و رسمی را نیز عهده‌دار است، بنابراین از تمامی وزارتخانه‌ها و مراجع دولتی، مراجع عمومی مثل شهرداری، سازمان تأمین اجتماعی و موارد دیگر، استعلام وجود دارد. «پس از پیروزی انقلاب و حصول تغییرات بنیادی

در تمامی زمینه‌ها و من جمله در روابط حقوقی مردم و قوانین موضوعه و تصفیه کادر قضایی و بازنشسته شدن بسیاری از قضات سابق و اشتغال قضات جدید، حجم و تعداد استعلامات قضایی و حقوقی به نحو چشمگیری زیاد شده و احتیاج به نظریات مشورتی اداره حقوقی محسوس تر گردیده است. همچنان که بررسی آمار استعلامات قضایی تاکنون نشان‌دهنده این مهم است.^۱ این امر شدت احتیاج قضات و مراجعی را که با امور حقوقی سروکار دارند به نظرها و رهنمودهای اداره حقوقی ثابت می‌کند، شورای عالی قضایی با عنایت به این نیاز مقرر داشته که نظریات اداره حقوقی بعد از پیروزی انقلاب، در زمینه امور جزایی و مدنی چاپ و منتشر گردد و هیئتی برای آن مأمور شده بود» (شهری، ۱۳۶۴: ۱۷۵۹). از مطالعه استعلامات بعد از انقلاب تاکنون معلوم می‌شود که بیشتر استعلامات درباره رابطه دو قانون از دیدگاه ناسخ و منسوخ بودن یا خاص و عام بودن، به‌قرار زیر است؛

۱) آیا فلان قانون یا فلان ماده از قانون سابق درحال حاضر قابل استناد است و می‌توان به آن استناد نمود یا خیر؟ در این راستا چالش‌هایی که در زمان تصویب قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ برای شروع به جرم‌های خاص مبنی بر نسخ یا عدم نسخ^۲ آن‌ها مطرح شد و زمینه دخالت اداره حقوقی را فراهم نمود، قابل اشاره است. همچنین از اداره حقوقی راجع به «تعدد» سؤال شده است که آیا تبصره یک ماده ۱۳۴ ق.م.ا.مصوب سال ۱۳۹۲ ناسخ ماده ۱۳۱ همین قانون هست یا خیر و اگر نیست کاربرد تبصره یک در چه مواردی است.^۳ علاوه بر موارد فوق می‌توان به نظریه مشورتی ۷/۹۵۲ مورخ ۱۳۹۲/۵/۲۶ اداره حقوقی که در راستای پاسخ به این ابهام که آیا مقررات خاص تخفیف مجازات در قوانین جداگانه همانند ماده یک قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری به‌موجب مقررات قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ نسخ ضمنی شده است یا خیر اشاره نمود.

۲- در پاره‌ای از قوانین قبلی، استعلام‌کنندگان شبهه مخالفت آن را با شرع دارند، لذا در مورد قابل استناد و اجرا بودن یا نبودن آن‌ها سؤال مطرح می‌شود: مانند مسئله مرور زمان در امور حقوقی و مجازات

۱ - در زمینه قانون مجازات اسلامی مصوب ۹۲ در سال ۱۳۹۲، (۳۷۳ نظریه مشورتی) سال ۱۳۹۳، (۳۷۱ نظریه مشورتی) سال ۹۴، (۱۹۴ نظریه مشورتی) سال ۹۵، (۲۴۹ نظریه مشورتی) و تا پانزدهم خرداد ۱۳۹۶، (تعداد ۴۴ نظریه مشورتی) صادر گردیده است. در زمینه قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۹۲ تا پانزدهم خرداد ۹۶، (تعداد ۱۸۹۷ نظریه مشورتی) نیز صادر گردیده است. به نقل از مرکز آمار اداره حقوقی قوه قضائیه.

۲- در این زمینه می‌توان به نظریه مشورتی شماره ۷/۹۶۴، مورخ ۱۳۹۲/۵/۲۶ اداره حقوقی در راستای اینکه آیا با تصویب ماده ۱۲۲ قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲ شروع به جرایم خاص از جمله شروع به جرم‌های مقرر در قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری نسخ می‌شود یا خیر اشاره نمود.

۳- در راستای پاسخ به استعلام مذکور در نظریه شماره ۹۲-۱/۱۶۸-۸۰۳ مورخ ۹۲/۶/۱۶ چنین بیان کرده است: «تبصره یک ماده ۱۳۴ ق.م.ا.مصوب ۱۳۹۲ ناسخ ماده ۱۳۱ همین قانون نیست. اصولاً در مواد مختلف یک قانون موضوع ناسخ و منسوخ بودن قابل توجیه نیست و در هریک از دو مقررات (تبصره ۱ ماده ۱۳۴ و ماده ۱۳۱ ق.م.ا.) حکم خاصی وضع شده است، ماده ۱۳۱ راجع به تعدد معنوی که ناظر به فعل واحد است که عناوین متعدد جزایی دارد مثل فروش مال امانی که هم خیانت در امانت است و هم انتقال مال غیر، اما در تبصره ۱ ماده ۱۳۴ نتایج متعدد حاصله از فعل واحد مد نظر است مثل اینکه کسی با یک عبارت به دو نفر فحاشی کند».

عاقده و زوج در عقد ازدواج غیررسمی و نظایر آن‌ها. درخصوص مورد اخیرالذکر اداره حقوقی در نظریه شماره ۷/۶۰۵۶-۱۳۸۳/ا/۱۰-م طرح کرده بود: درمورد ازدواج غیررسمی (ازدواج ثبت نشده) که قبل از تصویب ماده ۶۴۵ ق.م.ا واقع شده باشد با توجه به نظریه شماره ۱۴۸۸ مورخ ۱۳۶۳/۵/۹ شورای نگهبان تعقیب و مجازات زوج غیر مشروع است. همچنین اداره حقوقی در نظریه شماره ۷/۴۵۶۲-۱۳۸۶/۷/۹ همین عقیده را مطرح کرده بود.^۱

۳) ابهام، اجمال و یا تناقض پاره‌ای از قوانین تازه مصوب شده، عدم آشنایی با اصطلاحات فقهی به کاررفته در قوانین و عدم توضیح آن‌ها از طرف مقنن و یا عدم اطلاع از اصول مسلم و مورد قبول حقوقی و قضایی از دیگر موارد مورد اعلام از اداره حقوقی است. در این موارد نظریه‌های متفاوتی از اداره حقوقی منتشر شده است.^۲ قضات اداره حقوقی با مواردی از این قبیل سروکار دارند و این مسائل، لزوم انجام اصلاحات در قوانین موضوعه و (تا حد امکان) بیان تعاریف جامع و مانع از اصطلاحات و عناوین به کاررفته در قوانین و رفع ابهامات و تفصیل و مجملات قانونی را به کمک اساتید فقه و حقوق، هر چه بیشتر آشکار می‌سازد و نیز شتاب بخشیدن به گام‌هایی که در این راه برداشته می‌شود را ضروری می‌نماید.

نتیجه‌گیری

اداره حقوقی قوه قضاییه متصدی پاسخ‌دهی به پرسش‌ها و استعلامات قضات است که می‌توان گفت در سال‌های اخیر در امر کیفر گزینی یا تعیین قضایی مجازات بسیار مؤثر بوده است، هر چند از ابتدای تأسیس تاکنون به موجب مقرره‌گذاری‌های مختلف این نهاد دستخوش تغییرات متعددی شد، ولی ارائه نظر مشورتی و پاسخ‌دهی به استعلامات قضایی و مراجع رسمی همچنان به عنوان رسالت اصلی آن محفوظ مانده است.

از نگاه آسیب‌شناسی مرتبط با علمی بودن نظریات مشورتی، این نظریات با آسیب‌هایی همراه است که در عمل نمی‌تواند به هدف خود در یکنواخت‌سازی تعیین کیفر نزدیک شود. از جمله اینکه عدم تخصص اداره و کثرت سؤالات سبب می‌شود گاه نظریه‌های اداره حقوقی مختصر، بدون استدلال و گاه اشتباه باشد. علاوه بر این، صدور نظریه‌های مشورتی متعارض با نظریه‌های قبلی و پاسخ‌های مردد به سؤالات و عدم رعایت روح قانون از دیگر آسیب‌های مرتبط با علمی بودن نظریه‌های مشورتی اداره

۱- نظریه شماره ۷/۴۵۶۲-۱۳۸۶/۷/۹-اداره حقوقی: «هر کس پس از لازم‌الاجرا شدن قانون، مرتکب بزه‌های مذکور در ماده ۶۴۵ ق.م.ا شود. با استناد به مقررات ماده مذکور قابل تعقیب و مجازات است. لیکن چنانچه بزه‌های مذکور قبل از لازم‌الاجرا شدن قانون ارتکاب یافته باشند، با توجه به بند ۳ نظریه ۱۴۸۸-مورخ ۱۳۶۳/۵/۹ شورای نگهبان که مجازات عدم ثبت ازدواج را شرعی ندانسته غیرقابل تعقیب و مجازات می‌باشد.»

۲- به‌عنوان مثال در نظریه مشورتی ۷/۸۹۷۸-۱۳۸۱/۱۰/۱۱-آمده است: «اگرچه ماده ۴۲ ق.م.ا (ماده ۱۲۵ فعلی) مجازات شریک جرم را مجازات فاعل مستقل آن جرم اعلام داشته، اما درمورد دیه طبق ملاک مقررات مذکور در باب ششم همان قانون درخصوص اشتراک در جنایات؛ اعم از اینکه عمدی باشد یا شبه عمد یا خطا؛ مسئولیت پرداخت دیه به نسبت مساوی بر عهده مرتکبین می‌باشد.»

حقوقی است که باید از سوی قضات این نهاد مشورتی مطرح نظر قرار گیرد. علاوه بر آنچه از این حیث مطرح شد، وجود و حفظ ارتباط بین محافل علمی دانشگاهی و اداره حقوقی علاوه بر اینکه قضات این نهاد را از آخرین نظرات دکترین و کتب آنان مطلع می‌نماید، موجب می‌شود نظرات علمی تر در اذهان قضات اداره حقوقی شکل گیرد و ارشادات این نهاد به مسیر علمی و صحیح تر رهنمون گردد.

به دلیل علمی تر و هماهنگ شدن نظریه‌های اداره حقوقی با متون قانونی، بهتر است از متخصصین مربوط در هر کمیسیون استفاده شود؛ زیرا نحوه استدلال در هر یک از رشته‌های حقوقی متفاوت است، قضات و اساتید حقوق مدنی برای حل موضوع و یک دعوی حقوقی از مفاهیم و آموزه‌های حقوق خصوصی و اساتید حقوق عمومی از اصول حقوق عمومی بهره می‌برند، ولی برای به کارگیری اصول حاکم بر جرایم و مجازات به قاضی کیفری و اساتید حقوق کیفری نیاز است؛ بنابراین شایسته است به منظور تقویت کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی از اساتید برجسته حقوق، نظرخواهی و بهره‌گیری نمود. به این ترتیب، فعالیت کمیسیون‌های مشورتی در کنار بهره‌گیری از اساتید خبره و مسلط، عملاً منجر به یکسان‌سازی استنباط از قوانین و مقررات و پیشگیری از بروز نظرات متعارض خواهد گردید.

برای مثمرتر واقع شدن نظریه‌های مشورتی اداره حقوقی توجیه و نقد این نظریه‌ها از سوی حقوقدانان و کارشناسان و همچنین انتشار مجموعه نظریه‌های مشورتی، پیشنهاد می‌گردد. همچنین اداره حقوقی نباید خود را مکلف به پاسخ‌دهی تمامی استعلامات دریافتی بداند، بلکه ضروری است تکیه مقام استعلام کننده و مقام پاسخ‌دهنده بر رفع ابهام و اجمال از متون قانونی و چالشی‌ترین مسائل باشد تا حل پرونده‌های مطرح شده در مراجع قضایی.

فهرست منابع

- ۱- ارسطو (۱۳۸۵) اخلاق نیکو ماخوس، ترجمه محمد حسن لطفی، تهران، انتشارات طرح نو، چاپ دوم.
- ۲- انصاری، ولی الله (۱۳۷۴) کلیات حقوق اداری، از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی، تهران، انتشارات میزان، چاپ هفتم.
- ۳- بهادری جهرمی، محمد (۱۳۸۸) اصول و مبانی حاکم بر تفسیر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- ۴- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۲) ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات کتابخانه گنج دانش، چاپ ششم.
- ۵- جمشیدی، علیرضا، رستمی غازانی، امید (۱۳۹۲) تمرکز امور قضایی در قوه قضائیه، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۶۳.
- ۶- دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۷) لغت‌نامه، جلد ۵، تهران، موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم.
- ۷- رنجبر، حسین (۱۳۷۷) تفسیر قوانین کیفری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- ۸- زرننگ، محمد (۱۳۸۱) تحول نظام قضایی ایران از مشروطه تا سقوط رضاشاه، جلد دوم، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول.
- ۹- سلطانی، مهدی (۱۳۹۱) حقوق جزای عمومی، جلد نخست، تهران، نشر دادگستر، چاپ اول.
- ۱۰- شهری، غلام‌رضا (۱۳۶۴) سیری در دادگستری جمهوری اسلامی ایران، مطالعات حقوقی و قضایی، شماره ۱.
- ۱۱- شهری، غلام‌رضا، جهرمی، ستوده (۱۳۷۳) مجموعه نظریات مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه در زمینه مسائل کیفری از سال ۱۳۵۸ تا ۱۳۷۱، جلد اول، تهران، نشر روزنامه رسمی.
- ۱۲- شاه‌حیدری‌پور، محمدعلی، رفیعی، احمد (۱۳۹۵) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳ و نظریه‌های مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، چاپ اول.
- ۱۳- قیاسی، جلال‌الدین (۱۳۷۹) روش تفسیر قوانین کیفری، قم، انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم، چاپ اول.
- ۱۴- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۳) اعتبار امر قضاوت شده در دعوی مدنی، تهران، انتشارات میزان، چاپ ششم.
- ۱۵- معین، محمد (۱۳۷۸) فرهنگ فارسی، جلد اول، تهران، انتشارات امیرکبیر، چاپ بیست و ششم.
- ۱۶- منصورآبادی، عباس (۱۳۹۴) حقوق کیفری عمومی (۱)، جلد نخست، تهران، انتشارات میزان، چاپ اول.
- ۱۷- مذاکرات مجلس، دوره ششم تقنینیه، جلد اول.

- ۱۸- مجموعه قوانین سال ۱۳۱۵، انتشارات روزنامه رسمی.
- ۱۹- مجموعه قوانین موضوعه و مسائل مصوبه دوره دهم قانون گذاری (۱۳۷۷) چاپ اداره مطبوعات و اطلاعات مجلس.
- ۲۰- مجموعه قوانین و مصوبات دوره ششم تقنینیه، چاپخانه مجلس.
- ۲۱- نوربها، رضا (۱۳۸۷) زمینه حقوق جزای عمومی، تهران، کتابخانه گنج دانش، چاپ بیست و چهارم.
- ۲۲- نوبخت، حسین (۱۳۸۰) شیوه‌های تفسیر قوانین مدنی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

نحوه اولویت گذاری و موضوع یابی حوزه های هدف در طراحی و اجرای برنامه های نظارت و بازرسی (به منظور تغییر وضع موجود)

دکتر حبیب الله فتاحی اردکانی^۱

چکیده

در مباحث برنامه ریزی سازمان بازرسی کل کشور طی سالیان اخیر در هر دو حوزه راهبردی و برنامه های سالیانه اقدامات مؤثری صورت پذیرفته است. با این حال محور اصلی در این فرآیند، همچنان بر طراحی برنامه از طریق شناسایی آسیب ها، حوزه های هدف، موضوع یابی و تعیین محیط استوار است. به همین دلیل شناخت چالش های اجرایی به منظور آسیب شناسی و بهره برداری در فرآیند طراحی برنامه ها و به تبع آن اجرای مأموریت های سازمان، در ارتقای اثربخشی های ضد فساد بازرسی، حائز اهمیت است. این مقاله با تحلیل و ارزیابی نتایج مطالعات صورت گرفته سازمانی و چالش های برنامه های نظارت و بازرسی سازمان طی دهه اخیر، محورهایی را برای اولویت گذاری در تشخیص و تدوین موضوعات ارائه می دهد که امید است در ارتقای فرآیند برنامه ریزی و در نتیجه اثربخشی نتایج فعالیت های سازمان در هر دو حوزه نظارت و بازرسی تأثیرگذار باشد.

نکته ای که در اینجا باید به آن اشاره کرد اینکه مقاله حاضر با توجه به غلبه جنبه کاربردی آن و نیاز به کنارگذاشتن حشو زوائدی در کلام، از چهره یک مقاله مطول خارج شده و ضمن رعایت اختصار تلاش نموده تا با پرداختن به موضوعات اصلی به صورت خلاصه، در کمترین زمان، حداکثر سودمندی را برای اجرا به همراه داشته باشد.

واژگان کلیدی: آسیب شناسی، اولویت گذاری، موضوع یابی، تعیین محیط، اجرای پیشنهادها

مروری بر مطالعات صورت گرفته

در پروژه تحقیقاتی «آسیب شناسی گزارش های کیفی سازمان» در سال ۱۳۹۴ که توسط مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد انجام شده و به دسته بندی و اولویت گذاری علل ضعف در گزارش های کیفی پرداخته، به نقش برنامه اشاره شده است. در اینجا با وجود سهم ۵ درصدی این گونه پرونده ها از کل گزارش های سازمان موارد زیر قابل توجه بوده است:

۱. مشکل برنامه ریزی برای بازرسی ها از نظر زمان بندی و موضوعیابی؛
۲. ضرورت تعیین روش و ضوابط الزام آور برای انتخاب موضوعات؛
۳. ضرورت دائمی وجود آسیب شناسی برای سازمان؛
۴. تأثیر ماهیت موضوع در گزارش های سازمان؛
۵. ارتباط اثربخشی ها با وضعیت و نتایج گزارش های سازمانی.

در جدیدترین «تحلیل و ارزیابی آسیب های سازمان» در سال ۱۳۹۶ که توسط اداره کل منابع انسانی و تحول اداری انجام شد، براساس نظرات پاسخ دهندگان به ترتیب سه فرآیند زیر به عنوان فرآیندهای دارای اولویت برای رسیدگی در حوزه نظارت و بازرسی اعلام گردیده است:

۱. نحوه بررسی و تنقیح گزارش ها در سازمان؛
۲. چگونگی پیگیری و اجرای پیشنهادهای گزارش های نظارت و بازرسی؛
۳. بازنگری در نحوه تدوین برنامه های نظارت و بازرسی.

طی گزارش تحلیلی از «موانع اجرای پیشنهادهای سازمان» که توسط مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد در سال ۱۳۹۶ انجام شده گزیده ای از موانع به شرح زیر است:

۱. فقدان فهم مشترک از مفهوم حسن جریان امور و تأکید بر بعد بازرسی در مقایسه با جنبه نظارتی؛
۲. عدم توجه لازم به فرآیند آسیب شناسی موضوعی و محیطی دستگاه های بازرسی شونده قبل از ارائه برنامه نظارت و بازرسی و شرایط بحرانی دستگاه ها؛
۳. فقدان بانک اطلاعات جامع و به روز رسانی شده در خصوص مجموعه آسیب ها و چالش های دستگاه های اجرایی کشور؛
۴. وجود برخی پیش فرض های بعضاً غیر واقعی به صورت اولیه در فرآیندهای طراحی و اجرایی برنامه های مصوب؛
۵. تفاوت برداشت، عدم تعامل و هماهنگی بعضاً ناکافی بین واحدهای صف و ستاد در فرآیند برنامه ریزی؛

۶. شائبه وجود کمی گرایی در مقابل کیفیت گرایی در ارائه برنامه ها و گزارش ها؛

۷. خلأ برنامه راهبردی پنج ساله سازمان که گاه منجر به تغییر سیاست ها و رویکردهای برنامه ریزی و مدیریت عملکرد می شود؛

۸. وجود برخی خلأهای فنی - تخصصی به‌ویژه در به‌کارگیری ابزارهای نوین به‌صورت کلان و سالانه در مراحل مختلف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی؛

۹. کیفیت بعضاً پایین برخی پیشنهادهای مبهم بودن برخی از آن‌ها، فقدان قابلیت اجرا، عدم توجه به بستر و ریشه‌های سوء جریان، در نظر نگرفتن توان و ظرفیت دستگاه، مرتبط بودن اجرای پیشنهاد به سایر دستگاه‌ها و قابل‌سنجش نبودن آن و مانند این‌ها.

علاوه‌بر یافته‌های مذکور به‌نظر می‌رسد در حوزه اجرایی به‌دلیل تبعیت ساختار واحدهای عملیاتی سازمان از ساختار دولت و رویکرد صرف این واحدها به حوزه‌های نظارتی، برخی چالش‌ها و مسائل کلان جامعه که رسیدگی به آن‌ها فرابخشی بوده و نیازمند کار تیمی و مشارکت واحدهای عملیاتی است (نرخ بالای بیکاری و چالش اشتغال، وضعیت رکود و تورم و موارد دیگر) کمتر مورد توجه قرار گیرد. از این‌رو توجه بیشتر به این موضوعات باید مدنظر متولیان امر در حوزه برنامه‌ریزی قرار گیرد.

نتایج مطالعات

در خصوص شناسایی آسیب‌های اصلی کشور مطالعات و داده‌های آماری نشان می‌دهد:

۱. روند کمی چالش‌های اداری و مالی و وقوع تخلفات مربوط در حوزه‌هایی که دارای معاملات هستند (مناقصه و مزایده) دارای بیشترین تخلفات و فساد اقتصادی بوده است؛
 ۲. بخش خدمات، بیمه و بانک در خصوص نوع و نحوه ارائه تسهیلات و حمایت‌های مادی با توجه به بار مالی و نقش تأثیرگذار در عرصه تولید و اشتغال با نارضایتی گسترده‌ای مواجه شده‌اند؛
 ۳. بخش ساخت‌وساز و فعالیت‌های عمرانی به‌عنوان فاسدترین صنعت نام برده می‌شود که دلیل اصلی آن پروژه‌محور بودن و پیچیدگی ماهیت و فرآیندهای اجرایی آن است (۱۰ درصد کل گردش مالی کشورهای غربی و ۳۰ درصد خاورمیانه)؛
 ۴. چالش پروژه‌ها و فعالیت‌های عمرانی ناشی از معاملات عمده (مزایده - مناقصات) در کلیه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها وجود دارد اما برخی دستگاه‌ها به‌دلیل پروژه‌محور بودن از اهمیت بیشتری برخوردار است.
- در خصوص چالش‌های موجود در حوزه قراردادهای پروژه‌ها، معاملات عمده، مزایده‌ها، مناقصات مطالعات انجام شده عمده‌ترین مشکلات عمومی این حوزه را به‌شرح زیر آشکار می‌سازد:
۱. وجود فرآیندهایی نظیر اخذ مجوز طراحی و پروانه، موافقت اصولی، گواهی‌نامه‌های ترخیص کالا و خدمات؛
 ۲. لزوم پیگیری و تعامل با بخش‌های مختلف دولتی در راستای سرمایه‌گذاری و جلب حمایت دولت و مشارکت مردمی و بخش خصوصی؛
 ۳. استفاده از پیمانکاران، مشاوران و دیگر عوامل درگیر در کار؛
 ۴. وجود برخی قوانین و مقررات دست‌وپاگیر و غیرضرور؛

۵. تشریفات قانونی و مذاکرات مربوط به جزئیات فنی؛
 ۶. هزینه‌های مربوط به مراحل اجرایی قراردادها؛
- بررسی‌ها نشان می‌دهد دلایل اختصاصی وجود آسیب در حوزه‌های مالی و پرداخت‌ها (به‌طور مشخص بانک و بیمه) به شرح زیر است:
۱. بیشترین چالش اقتصادی در بخش تولید و اشتغال مربوط به روند تسهیلات و معوقات بانکی در این حوزه است؛
 ۲. به‌علت بانک‌محور بودن فعالیت‌های اقتصادی و مالی در ایران، چالش اصلی در مسیر اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در این بخش قرار دارد؛
 ۳. با توجه به رقابتی نبودن نظام بانکی در ایران ۶۰ درصد از سهم بازار مربوط به چند بانک می‌باشد.
 ۴. رقم معوقات اعلام‌شده طی سالیان اخیر بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد (۸۰ درصد مربوط به ۳۰ نفر) نشان‌دهنده زیان هنگفت دولت در این بخش می‌باشد؛
 ۵. براساس گزارش‌های بازرسی، حدود ۷۳ درصد هزینه‌های مربوط به طرح‌های اقتصادی استان‌ها از محل اعتبارات بانکی است؛
 ۶. در بررسی‌های اداری و رسانه‌ای سیستم بانکی به‌عنوان یکی از محورهای اصلی ضعف در عملکرد و نارضایتی مردم اعلام‌شده است.
- باتوجه به بیشترین تخلفات و فسادهای گزارش‌شده دریافتی از اداره کل برنامه‌ریزی و بودجه سازمان بازرسی کل کشور و نارضایتی‌های مردمی اعلام‌شده از سوی مرکز رسیدگی به شکایات، سوءجریان و اطلاعات خبری و آسیب‌های شناسایی‌شده از جانب همکاران نظارت همگانی و نتایج بازرسی‌های انجام‌شده، بیشترین حوزه‌های دچار آسیب اداری، مالی و اجرایی به تفکیک نوع دستگاه و موضوع شامل موارد زیر است:

حوزه‌های آسیب از لحاظ موضوعی (به‌صورت خاص)

سیاست‌های پولی و مالی

۱. معاملات عمده (مزایده - مناقصات)؛
۲. پرداخت تسهیلات بانکی؛
۳. اخذ گواهی، صدور مجوز و موافقت اصولی؛
۴. روند واگذاری و پیمانکاری پروژه‌ها؛
۵. کیفیت طرح‌ها و برنامه‌های عمرانی؛
۶. خرید و فروش کالا و خدمات؛
۷. هزینه‌های مالی و پرداختی دستگاه‌ها؛
۸. ساخت و سازهای شهری؛

۹. کاربری اراضی ملی و منابع طبیعی؛

۱۰. فرآیند واگذاری‌های دولتی.

حوزه‌های آسیب‌آز لحاظ محیطی (به‌صورت عمومی)

۱. حوزه بیمه و بانک‌ها (تسهیلات اعطایی)؛

۲. حوزه شهرداری‌های کشور (پروژه‌ها)؛

۳. حوزه مسکن و شهرسازی (قراردادها)؛

۴. حوزه صنایع و معادن و بازرگانی (معاملات عمده)؛

۵. حوزه تولیدی و کشاورزی و قراردادهای منعقد؛

۶. حوزه سازمان‌های وابسته به دولت (مدیریت و عملکرد)؛

۷. حوزه شرکت‌های وابسته به وزارتخانه‌ها (هزینه و درآمدها)؛

۸. حوزه شرکت‌های وابسته به نهادهای انقلابی و بنیادها (قراردادها)؛

شناخت اولویت در برنامه‌های نظارت و بازرسی

با توجه به چالش‌های پیش‌گفته که برگرفته از نتایج بررسی‌ها، بازرسی‌ها و اعلانات واصله به سازمان بازرسی کل کشور است، می‌توان اولویت‌های مأموریت‌های سالیانه واحدهای عملیاتی سازمان را با تمرکز بر دو حوزه نظارت - بازرسی به‌صورت زیر تدوین نمود:

اولویت مأموریت‌های نظارتی:

۱. سیاست‌ها، طرح‌ها و برنامه‌های ابلاغی؛

۲. مصوبات مجامع و شوراها؛

۳. معاملات کلان و عمده؛

۴. فرآیند انتخاب پیمانکاران؛

۵. واگذاری قراردادها؛

۶. کیفیت اجرایی پروژه‌ها؛

۷. تخصیص و هزینه‌کرد اعتبارات؛

۸. طی تشریفات اداری و مالی؛

۹. دادوستدهای تجاری؛

۱۰. حق‌العمل‌های فروش؛

۱۱. منابع سرمایه‌گذاری؛

۱۲. تسهیل‌کنندگان و واسطه‌های بانکی؛

۱۳. اسناد حساب‌های دولتی؛

۱۴. مبادی ورود کالا و گمرکات؛
۱۵. استفاده از اموال و امکانات عمومی در اختیار؛
۱۶. فرآیندهای مالی و بودجه دستگاه‌ها؛
۱۷. خریدهای داخلی و خارجی؛
۱۸. الحاقیه‌ها و جزئیات فنی؛
۱۹. اخذ وام و گشایش اعتبارات؛
۲۰. اخذ مجوزها و گواهی‌ها؛
۲۱. صدور پروانه و موافقت اصولی؛
۲۲. پروژه‌های فن آوری اطلاعات؛
۲۳. مصوبات سفرهای استانی هیئت دولت؛
۲۴. اصلاح الگوهای مصرف و هزینه.

اولویت مأموریت‌های بازرسی:

۱. عملکرد مالی دستگاه‌ها؛
۲. هزینه کرد و درآمدها؛
۳. حساب‌های خاص؛
۴. حساب‌های بانکی و تنخواه؛
۵. پاداش و فوق‌العاده دریافتی؛
۶. پرداخت‌های مشاوران ارشد و مدیران؛
۷. پرداخت‌های غیررسمی و خارج شمول؛
۸. عوامل و کارگزاران اجرایی؛
۹. مالکیت و حقوق دولتی؛
۱۰. خصوصی سازی و واگذاری‌ها؛
۱۱. تشریفات، همایش‌ها و جلسات.

الزامات برنامه‌های نظارت و بازرسی

حوزه‌های استراتژیک

به نظر می‌رسد مهم‌ترین حوزه‌ها و مسائل راهبردی (استراتژیک) به منظور اعمال نظارت و بازرسی شامل موارد زیر است:

۱. حوزه تولید و اشتغال (کار، قانون کار...)
۲. حوزه خصوصی سازی و فضای کسب و کار؛

۳. حوزه اقتصادی و یارانه‌ها (روش‌های اجرایی مرتبط)؛
۴. حوزه سرمایه‌گذاری (داخلی و خارجی)؛
۵. حوزه بازرگانی و مبادلات (صادرات، واردات، پیمان‌های داخلی و خارجی، وجوه انتقالی)؛
۶. حوزه بانکداری و بیمه؛
۷. حوزه مالیه عمومی و مالیات‌ها؛
۸. حوزه مدیریت گمرکات؛
۹. حوزه طرح‌های زیربنایی و کلان؛
۱۰. حوزه کشاورزی و توسعه؛
۱۱. حوزه صنعت و نیرو؛
۱۲. حوزه انرژی (نفت و گاز)؛
۱۳. حوزه فناوری؛
۱۴. حوزه حمایت‌های اجتماعی؛
۱۵. حوزه تبلیغات و رسانه‌ها؛
۱۶. حوزه خدمات شهری؛
۱۷. حوزه بحران‌ها (پیشگیری و کاهش خسارات)؛
۱۸. حوزه مدیریت دولتی؛
۱۹. حوزه سرمایه‌های انسانی؛
۲۰. حوزه آموزش و پرورش و آموزش عالی؛
۲۱. حوزه سلامت و درمان (بهداشت و اجتماعی)؛
۲۲. حوزه دادرسی و احقاق حقوق عمومی؛
۲۳. حوزه تحقیقات و توسعه علوم (مراکز علمی، دانشگاه و حوزه).

توسعه مدیریت

به منظور اجرایی نمودن برنامه‌های نظارت و بازرسی لازم است تا توجه به موارد زیر در دستور کار جدی قرار گیرد:

۱. مسائل مربوط به منابع انسانی و توسعه مدیریت در سطح کلان (انتصابات، ترفیعات، ترخیص)؛
۲. مسئله التزام عملی به قوانین مقررات و نحوه اجرای آن‌ها؛
۳. مسائل مربوط به اجرای صحیح و دقیق قانون برنامه‌بودجه؛
۴. مسائل مدیریت بازار سرمایه و فعالیت‌های مالی و پولی در کشور؛
۵. مسائل مربوط به شرایط کارآفرینی، افزایش اشتغال، کاهش بیکاری - کسب و کار (سیاست‌های اقتصاد مقاومتی)؛

۶. مسائل مربوط به اصلاح سیستم‌ها، فرآیندها، حذف مقررات غیر شفاف به منظور رفع سوءاستفاده‌ها؛
۷. مسائل مربوط به جلوگیری افزایش تصدی‌گری دولت (سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی)؛
۸. مسائل مربوط به سوءاستفاده احتمالی دولت از منابع مالی، بانکی، بازار سرمایه (بورس)؛
۹. مسائل مربوط به نظام عرضه و تقاضا، واردات و صادرات و نقش دولت در این زمینه؛
۱۰. مسائل استراتژیک در حوزه آموزش و پرورش و آموزش عالی کشور (طرح تحول)؛
۱۱. مسائل استراتژیک سلامت اجتماعی (کاهش میزان سلامت اجتماعی در کل کشور، شهر و روستا)؛
۱۲. مسائل مربوط به منابع درآمد و نحوه انتقال یا هزینه وجوه حاصله در دستگاه دولتی و عمومی به منظور شفاف‌سازی و رفع مشکلات؛
۱۳. مسائل مربوط به هزینه‌کرد بودجه در مراکز سرمایه‌گذاری، پیمان‌های داخلی و خارجی و پرداخت‌های انتقالی به خارج کشور؛
۱۴. مسائل مربوط به معاملات با اشخاص وابسته به مقامات؛
۱۵. حسابرسی عملیات با توجه به مأموریت‌های سازمان؛
۱۶. مسائل مربوط به خدمات‌رسانی به مردم و میزان رضایت‌مندی از خدمات دولتی؛
۱۷. مسائل مربوط به زیرسیستم‌های فناوری نوین، فن‌آوری اطلاعات، فضاها و شبکه‌های مجازی؛
۱۸. مسائل مربوط به حوزه تهدیدزایی و فرصت‌سازی چالش‌ها و مشکلات.

جمع‌بندی

سازمان بازرسی طی سال‌های فعالیت خود، به تناسب تجارب، برنامه‌ها و رویکردهای متفاوت، اما روبه‌رشدی، در بحث تنظیم برنامه‌های مؤثر مقابله با تخلفات و فسادهای اداری و مالی داشته است که پیچیدگی و سرعت تحولات اخیر ایجاب می‌نماید برای اثربخشی و کارآمدی بیشتر تلاش‌های مضاعفی صورت پذیرد.

با وجود نقش معمول هدایتی و تخصصی حوزه برنامه‌ریزی در فرایند طراحی و تدوین موضوعات نظارت و بازرسی لازم است چرخه کامل برنامه‌ریزی در سازمان با محوریت و مشارکت حوزه صف به‌دلیل اشراف و تسلط حرفه‌ای آنان بر موضوع و محیط‌های موردنظر صورت پذیرد.

تأکید شاخص‌های نظام ارزیابی عملکرد و همچنین برنامه‌ریزی سازمان در بحث سرانه بازرسی برای بازرسی‌های امور در مرکز و استان‌ها سبب گردیده تا گاه، کمی‌گرایی در تنظیم برنامه‌های نظارت و بازرسی بر کیفیت اولویت پیدا کند.

از سوی دیگر عدم توجه به اسناد بالادستی، سند آمایش، اصول و سیاست‌های کلان کشور در برنامه‌ها، گاه موجب می‌شود تا دستگاه‌های اجرایی از نبود نظارت سوءاستفاده نموده و وظایف محوله

را به‌درستی انجام ندهند.

نکته قابل‌تأمل دیگر اینکه ظرفیت گروه‌های بررسی و نظارت راهبردی در معاونت‌های عملیاتی در صورت فراهم آمدن شرایط مناسب، ظرفیت قابل‌توجهی برای استفاده از نظرات کارشناسی شده در فرآیند طراحی و انتخاب برنامه‌ها با توجه به نتایج بررسی‌های آسیب‌شناسی شده از حوزه تخصصی و راهبردی سازمان است.

سرانجام، امید است موارد پیشنهادی به‌ویژه در مراحل تنظیم اولویت‌های برنامه‌ای، در سطوح راهبردی سازمان مورد بحث و بررسی مورد توجه قرار گرفته و به تسهیل در اتخاذ تصمیمات منجر شود.

فهرست منابع

- ۱- تحلیل و ارزیابی آسیب‌های سازمان بازرسی کل کشور. (۱۳۹۶)، اداره کل منابع انسانی و تحول اداری سازمان بازرسی کل کشور.
- ۲- حق‌شناس، محمدجواد. (۱۳۹۷)، «چرا پیشنهاد اجرا نمی‌شود؟»، گزارش پژوهشی شماره ۱۱۳، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.
- ۳- عارف، رضا، مهدوی‌فر، محمود. (۱۳۹۴)، «آسیب‌شناسی گزارش‌های کیفی سازمان بازرسی کل کشور»، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.

نقش نهادهای آمبودزمانی در دولت باز^۱

آمنه کاشانی موحد^۲

چکیده

نهادهای آمبودزمانی^۳ (OIs) به عنوان نگهبان حقوق شهروندی و به عنوان واسطه میان شهروندان و نهادهای دولتی، عمل می کنند. در حالی که وجود این مؤسسات از مفهوم دولت باز^۴ ریشه گرفته، نقش آن‌ها در ارتقای پدیده باز بودن در اداره عمومی، به اندازه کافی شناخته نشده یا مورد استفاده قرار نگرفته است. گزارش حاضر، بر اساس یک پیمایش، نقش نهادهای آمبودزمانی در سیاست‌ها و فعالیت‌های دولت باز را مورد بررسی قرار داده است. همچنین توصیه‌هایی را در این زمینه ارائه می کند که چگونه نهادهای آمبودزمانی با توجه به ارتباط‌های برجسته خود با مردم و دولت‌ها، می توانند شفافیت، درستکاری، پاسخگویی و مشارکت ذی نفعان را تقویت نمایند؛ چگونه نقش آن‌ها در استراتژی‌ها و ابتکارات ملی دولت باز می تواند تقویت شود؛ و چگونه می تواند به درستی در قلب یک دولت باز قرار گیرند.

واژگان کلیدی: نهادهای آمبودزمانی، دولت باز، شفافیت، پاسخگویی، درستکاری، مشارکت ذی نفعان

۱- این مقاله ترجمه و تلخیصی از گزارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه با همین نام است که در سال ۲۰۱۸ با حمایت و همکاری آمبودزمان اروپایی منتشر شد.

۲- رئیس گروه بررسی و تحقیقات مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

3 - Ombudsman institutions

4 - Open Government

پیشگفتار

در زمانی از کم اعتمادی به دولت و نهادهای عمومی که ضمن آن، انتظارات شهروندان در حال افزایش و میزان مشارکت رأی دهندگان در حال کاهش است، دولت‌ها برای تجدید تعامل با شهروندان برای ایجاد دموکراسی‌های اثربخش و تضمین رشد فراگیر فراخوانده می‌شوند. دولت باز از سوی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) به عنوان «فرهنگ حکمرانی بر پایه اصول شفافیت، درستکاری، پاسخگویی و مشارکت ذی‌نفعان» تعریف شده است. به این ترتیب، کشورها رهیافتی را برای بازسازی چارچوب‌های حکمرانی خود ارائه می‌دهند که شهروندان و رفاه آن‌ها را در قلب سیاست‌گذاری قرار می‌دهد.

در حالی که دولت‌ها به شکلی فزاینده دسترسی به اطلاعات را برای عموم مردم و مشارکت شهروندان در سیاست‌گذاری و توزیع خدمات ارائه می‌دهند، این گام‌ها صرفاً آغاز یک فرایند برای تحقق بخشیدن به رابطه دولت-شهروندی است. آمبودزمان نهادی است که به شکل سنتی با شهروندان ارتباط برقرار می‌کند، به عنوان نگهبان حقوق شهروندی عمل می‌نماید و به مثابه یک واسطه با اداره عمومی، نقشی حیاتی در این فرایند دارد. ارتباط برجسته آمبودزمان با شهروندان و همچنین تخصص آن در عملکرد اداره عمومی، آن را در موقعیتی منحصر به فرد برای ارتقای اصول دولت باز، هم در عملکرد خود و هم در اداره عمومی قرار می‌دهد.

شناخت این فرصت و ساخت آن براساس کار کمیته حکمرانی عمومی OECD و آمبودزمان اروپایی در این عرصه یعنی تعهد آن‌ها به اصول شفافیت، درستکاری، پاسخگویی و مشارکت ذی‌نفعان، این دو نهاد را بر آن داشت تا مجموعه داده‌هایی را گرد آورده و براساس آن تحلیل کنونی نقش نهادهای آمبودزمانی در دولت باز را توسعه دهند.

این گزارش با توجه به روندها و چالش‌های رایج و همچنین بسیاری از شیوه‌های نوآورانه در سراسر جهان، اولین در نوع خود است؛ زیرا این گزارش نقش نهادهای آمبودزمانی را در قلب دستورکار دولت باز جهانی نشان داده و توصیه‌های سیاستی محکمی را برای تقویت نقش خود در آن ارائه می‌دهند. به عبارت دیگر، داده‌ها نشان می‌دهد که فرهنگ دولت باز، بخشی از «دی ان ای» نهادهای آمبودزمانی است، اما آن‌ها می‌توانند به شکل استراتژیک‌تری در اجرای تعهدات خود برای تبدیل شدن به الگویی برای دیگر کشندگان بخش عمومی استفاده کنند. علاوه بر این، نهادهای آمبودزمانی به شکل منظم بر پایه تجارب و بینش خود در مورد توزیع خدمات در سطح ملی و بخش مشارکت‌های مهمی را در اصلاحات اداره عمومی به وجود می‌آورند هرچند هنوز نقش خود را به صورت کامل به عنوان قهرمانان سیاست‌ها و ابتکارات دولت باز به کار نمی‌گیرند. بر این اساس، گزارش حاضر با فراخواندن نهادهای آمبودزمانی و همچنین دولتی به منظور به دست آوردن فرصتی برای درگیر شدن بیشتر نهادهای آمبودزمانی در تجدید دموکراسی‌های خود، افزایش شفافیت، پاسخگویی، درستکاری و مشارکت

ذی‌نفعان برای خدمات عمومی بهتر، اعتماد شهروندی بیشتر و نهادهای فراگیرتر، به پایان می‌رسد.

۱- مقدمه

در فضایی از کاهش اعتماد به دولت و افزایش انتظارات شهروندان، از دولت‌ها خواسته می‌شود چرخه‌های سیاست‌گذاری خود را باز کنند تا شهروندان نقش فعال‌تری را ایفا نموده، شفافیت و پاسخگویی را تقویت کنند و خدمات بهتری را ارائه نمایند. یافته‌های گزارش OECD با عنوان «دولت باز؛ فضای جهانی و راه پیش رو»، نشان داد که بسیاری از کشورها به طراحی و اجرای ابتکارات دولت باز متعهد هستند (OECD, 2017).

در حقیقت، چیزی حدود ۳۰ درصد از دولت‌ها، دارای نهادهای مستقلی مانند نهادهای آمبودزمانی هستند که به‌عنوان سازوکارهایی افقی، برای هماهنگ کردن استراتژی‌ها و ابتکارات دولت باز خود تنظیم شده‌اند.

با افزودن قوه مقننه، قوه قضائیه، دولت‌های فراملی و نهادهای مستقل، کشورها به‌شکلی فزاینده از مفهوم دولت باز به‌سوی آنچه OECD «کشور باز» نامیده است، حرکت می‌کنند. براساس توصیه شورای دولت باز OECD، یک کشور زمانی کشور باز نامیده می‌شود که:

«قوه مجریه، مقننه و قضائیه، نهادهای عمومی مستقل و تمامی سطوح دولت - با به رسمیت شناختن نقش‌ها، امتیازات و استقلال کلی آن‌ها براساس چارچوب قانونی و نهادی موجود خود - اقدام به همکاری، ایجاد هم‌افزایی و به اشتراک‌گذاری رویه‌های مطلوب و درس‌های آموخته‌شده در میان خود و سایر ذی‌نفعان باهدف تقویت شفافیت، درستکاری، پاسخگویی و مشارکت ذی‌نفعان در حمایت از دموکراسی و رشد فراگیر می‌نمایند.»

به‌صورت خاص، نقش نهادهای آمبودزمانی در دولت باز نقشی دوگانه است. نخست نهادهای آمبودزمانی به‌عنوان یک کنشگر در چارچوب نهادی کشوری یا سرزمینی، می‌توانند اصول دولت باز را برای عملکرد خود به کار گیرند. این نقش می‌تواند شامل افزایش شفافیت و پاسخگویی فعالیت‌ها، مدیریت و بودجه آن‌ها باشد، اما می‌تواند ذی‌نفعان را در اتخاذ مأموریت خود به شکلی اثربخش‌تر نیز درگیر نمایند. دوم، نهادهای آمبودزمانی به‌عنوان نهادی که با شهروندان تعامل دارد و بر این مسئله نظارت می‌کند که آیا حقوق شهروندان محترم شناخته‌شده و توصیه‌های سیاستی را ارائه می‌دهد، صرفاً در استراتژی‌ها و ابتکارات دولت باز کشوری یا سرزمینی خود مشارکت نمی‌کند، بلکه می‌تواند در اجرای این اصلاحات نظارت و مشارکت نموده و دولت را پاسخگو نگه‌دارد (OECD, 2016).

با این حال، همان‌طور که داده‌های ۹۳ نهاد آمبودزمانی مربوط به ۶۵ کشور و سرزمین و آمبودزمان اروپایی نشان داده، نقش نهادهای آمبودزمانی در مقیاس وسیع در جنبش دولت باز تاکنون به‌درستی مطالعه نشده است. بنابراین، گزارش حاضر نقش نهادهای آمبودزمانی را در این عرصه بررسی می‌کند و توصیه‌هایی را در مورد چگونگی ارتباط ویژه با شهروندان و دولت ارائه می‌دهد. نهادهای آمبودزمانی

می‌تواند کنشگرانی کلیدی در ارتقای شفافیت، درستکاری، پاسخگویی و مشارکت ذی‌نفعان به‌منظور تقویت نقش آن‌ها در دولت باز و قرار دادن آن‌ها در قلب یک کشور باز باشند.

۲- نهادهای گوناگون آمبودزمانی در سراسر جهان

نهادهای آمبودزمانی (OIs) به یک ویژگی مشترک در چارچوب‌های نهادی بسیاری از کشورها تبدیل شده‌اند. باین وجود، نقش، اختیار و دامنه مداخله آن‌ها می‌تواند از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد زیرا آن‌ها در زمینه سیاسی، نهادی و تاریخی مختلفی به فعالیت می‌پردازند. از زمان تأسیس اولین نهاد آمبودزمانی در سوئد در سال ۱۸۰۹، اختیارات نهادهای آمبودزمانی براساس نیازهای خاص کشورها (به‌عنوان مثال پس از جنگ‌های داخلی، استقلال، تحکیم دموکراسی، تحول حقوق بین‌الملل حقوق بشر و سایر موارد) تحول یافته است.

اصطلاح «آمبودزمان» ترجمه انگلیسی یک کلمه سوئدی خنثی از نظر جنسیتی، به معنای «نماینده» یا «پروکسی» است. در قرن نوزدهم، نقش آمبودزمان در قانون اساسی سوئد گنجانده شد و به یک نهاد مهم که پارلمان را به ابزاری ضروری برای نظارت بر اجرای دولتی و قضایی مجهز کرد، تبدیل شد. همگام با حرکت کشورها به سوی تحکیم دموکراسی و حمایت از حقوق مدنی، نهادهای آمبودزمانی به سرعت در سراسر جهان گسترش یافتند. به‌عنوان مثال، در اروپا، شمار نهادهای آمبودزمانی پس از جنگ جهانی دوم افزایش یافت تا از شهروندان در مقابل نقض حقوق بنیادی‌شان محافظت کنند. بعدها، در دهه ۱۹۶۰، نهادهای آمبودزمانی در امریکای شمالی و اقیانوسیه نیز گسترش یافتند. در امریکای شمالی، اولین نهاد آمبودزمانی در ایالات متحده ایجاد شد، زیرا این کشور در معرض پنهان‌کاری و رسوایی دولتی بود (انجمن آمبودزمانی ایالات متحده آمریکا). نیوزیلند نیز اولین کشور در منطقه خود برای ایجاد یک نهاد آمبودزمانی بود، که در نتیجه الهام‌بخش کشورهای مشترک‌المنافع شد (Olsen, 2011). به دنبال آن، در آسیا، نهادهای آمبودزمانی در دهه ۱۹۸۰ شروع به ظهور نمودند، اما در امریکای لاتین، اکثر نهادهای آمبودزمانی در دهه ۱۹۹۰ ایجاد شد، زیرا این منطقه در دوره‌ای از اصلاحات نهادی باهدف تشویق و تقویت مشارکت، حاکمیت قانون، پاسخگویی و حکمرانی دموکراتیک قرار داشت (Ugglä, 2004). نهادهای آمبودزمانی آفریقایی در همان دوره با افزایش چشمگیر روبه‌رو شدند، زیرا چندین کشور آفریقایی به سمت شکل‌های دموکراتیک دولت هدایت شدند (Reif, 2004). سرانجام، اکثر نهادهای آمبودزمانی در کشورهای اروپای مرکزی و شرقی در سال ۱۹۹۰ یا بعد از آن در خلال فرایند دموکراسی‌سازی خود تأسیس گردیدند.

گستره وسیع اختیارات مشخص نهادهای آمبودزمانی

کشورها و سرزمین‌های سراسر جهان، در سطوح ملی و فراملی، نهادهای آمبودزمانی را با انواع اختیارات ایجاد کرده‌اند که گستره‌ای از پذیرش و رسیدگی به شکایات علیه ادارات دولتی برای حفاظت از حقوق بشر را دربر می‌گیرد. تنوع این اختیارات بر چگونگی تعامل آمبودزمان‌ها و اینکه با چه ذی‌نفعانی

کار می‌کنند، اثر می‌گذارد. همچنین مسائلی که آن‌ها تحقیق می‌کنند و توصیه‌های سیاستی را ارائه می‌دهند، از این تأثیر، بی‌نصیب نیستند و از این رو بر نقشی که نهادهای آمبودزمانی می‌توانند در ارتقای اصول دولت باز بازی کنند، تأثیر گذارند.

اختیارات اصلی

یافته‌های «پیمایش سال ۲۰۱۷ OECD در مورد نقش نهادهای آمبودزمانی در دولت باز» (که در اینجا با عنوان پیمایش OECD نامیده می‌شود) نشان می‌دهد که ۹۶ درصد از نهادهای آمبودزمانی شرکت کننده در این پیمایش، شکایت‌های شهروندان علیه ادارات دولتی را مورد پذیرش و رسیدگی قرار می‌دهند و ۶۷ درصد میان شهروندان و ادارات دولتی، واسطه‌گری می‌کنند، که بخشی از عملکرد کلاسیک نهادهای آمبودزمانی است. آن‌ها توصیه‌هایی را برای حل شکایات شهروندان پیشنهاد می‌دهند.

نهادهای آمبودزمانی، درحالی که به دنبال الگویی کلاسیک هستند اغلب دارای توانایی‌های گسترده‌ای برای بررسی پرونده‌های ارسال شده نیز می‌باشند. آن‌ها ممکن است در مورد واسطه‌گری منازعات اقدام نمایند، اما اگر راه‌حلی پیدا نکنند، توصیه‌هایی را به واحد اداری مربوطه می‌دهند. نهادهای آمبودزمانی کلاسیک فاقد هرگونه قدرت اجبارکننده هستند و صرفاً می‌تواند فشاری «نرم» را برای دستیابی به توصیه‌های خود به کار گیرند. نهادهای آمبودزمانی یک گزارش از فعالیت سالانه را به پارلمان ارائه می‌دهند تا توجه بعدی را به شکایات اصلاح شده جلب نمایند (OECD, 2016).

اختیارات حقوق بشری، حقوق کودکان و پیشگیری از شکنجه

نهادهای آمبودزمانی حقوق بشری، آمبودزمان‌هایی هستند که در چارچوب حقوقی حکمرانی خود، از اختیارات مربوط به حمایت و ارتقای حقوق بشر برخوردار گردیده‌اند (Reif, 2004). برخی نهادهای آمبودزمانی به عنوان یک نهاد ملی حقوق بشری عمل می‌کنند، درحالی که در سایر موارد، به‌رغم وجود یک نهاد رسمی حقوق بشری ملی، حمایت از حقوق بشر، بخشی از این اختیارات (آمبودزمان یونان و مدافع عمومی حقوق جمهوری اسلواکی) است.

بیش از نیمی از نهادهای شرکت کننده در پیمایش OECD با مسائل مربوط به حمایت از حقوق بشر (۵۹ درصد) سروکار داشتند و از این پاسخ‌دهندگان ۶۴ درصد شامل حمایت از حقوق کودکان نیز می‌شوند. نمونه‌هایی از نهادهای آمبودزمانی که اختیاراتشان شامل حمایت از حقوق بشر و حقوق کودکان است عبارت‌اند از: نهاد آمبودزمان کوزوو، اداره آمبودزمان جمهوری لیتوانی، آمبودزمان ماداگاسکار و آمبودزمان بورکینافاسو. علاوه بر این، شش آمبودزمان از ۹۴ نهاد آمبودزمانی که به پیمایش OECD پاسخ دادند، دارای اختیار حمایت از حقوق کودکان هستند، اما فاقد اختیار حقوق بشری هستند، نمونه آن را می‌توان در کمیته آمبودزمانی حقوق کودکان لوکزامبورگ، آمبودزمان فدرال پاکستان و آمبودزمان ساحل عاج ملاحظه نمود.

پیمایش OECD همچنین نشان می‌دهد اکثر نهادهای آموذمانی حقوق بشری پس از سال ۱۹۸۰ به‌عنوان پاسخی به دموکراسی‌گرایی، گسترش قانون حقوق بشر بین‌المللی و به‌ویژه نفوذ جنبش‌های سیاسی و اجتماعی کمک‌کننده به ایجاد نهادهای حقوق بشر ملی، ایجاد شده بودند (Reif, 2011). مسئولیت‌های این نهادها اغلب شامل دریافت شکایات مربوط به ادعای نقض حقوق بشر، انجام تحقیقات مربوط به حقوق اساسی و آزادی‌های مدنی نظیر آزادی بیان است که توسط آموذمان اسپانیا، آموذمان حقوق بشر گواتمالا و آموذمان کلمبیا به انجام رسیده است. آموزش و اطلاع‌رسانی به عموم درباره حقوق بشر، گزارش‌دهی درخصوص وضعیت کلی حقوق بشر در یک کشور یا سرزمینی خاص، انجام تحقیقات و تحلیل درمورد حقوق بشر و نظارت بر اجرای حقوق بشر بخشی از وظایف آنها است. نهادهای آموذمانی با وظیفه حقوق بشری می‌توانند به استراتژی‌ها و ابتکارات دولت باز از طریق حمایت کردن و احترام به حقوق بنیادی اساسی مانند آزادی بیان و آزادی مطبوعات که عناصر کلیدی چارچوب حقوقی و سیاستی برای دولت باز هستند، کمک نمایند.

علاوه‌براین، ۳۳ درصد از نهادهای آموذمانی که به پیمایش OECD پاسخ دادند، آموذمان‌هایی هستند که پیشگیری از شکنجه به‌عنوان بخشی از اختیاراتشان می‌باشد و ۸۱ درصد از این نهادها مسائل مربوط به حمایت از حقوق بشر را نیز رسیدگی می‌کنند. آنها همانند سازوکار پیشگیرانه ملی هستند که طبق پروتکل اختیاری کنوانسیون منع شکنجه سازمان ملل متحد (OPCAT) پیشنهاد شده است. وظایف نهادهای آموذمانی دارای اختیار پیشگیری از شکنجه شامل رسیدگی به شکایات فردی و همچنین بررسی چگونگی حفظ حقوق افراد محروم از آزادی است. نهادهای آموذمانی علاوه بر بازدیدهای مکرر از امکانات اماکنی که در آن مردم بازداشت می‌شوند، با مقامات ملی و همچنین جامعه مدنی و سازمان‌های بین‌المللی حقوق بشر به فعالیت مشغول می‌شوند.

اختیار حمایت از افشاگران^۱

حدود ۱۶ درصد از ۹۴ نهاد آموذمانی مورد پیمایش، (از جمله: آموذمان استرالیای غربی، اداره آموذمان نیوزلند، کمیسیون مبارزه با فساد ماکائو، اداره آموذمان تونگا، آموذمان ماداگاسکار و سایر موارد)، حمایت از افشاگران یا همان افشاکنندگان در زمینه منافع عمومی^۲ را به‌عنوان بخشی از اختیارات خود، شناسایی کرده‌اند. حمایت از افشاگران مدخلی برای شهروندان، مقامات عمومی و تجار برای گزارش تخطی‌های جدی مانند: «استفاده غیرقانونی، فاسد یا بی‌قاعده از پول یا منابع عمومی، رفتارهایی که سلامت عمومی، ایمنی و محیط‌زیست را در معرض خطر جدی قرار می‌دهد و یا حفظ قانون، هرگونه جرم کیفری، اهمال یا سوء مدیریت توسط مقامات دولتی» می‌باشد. نهادهای

1 - Whistle-blower

2 - Public interest disclosure

افشای منافع عمومی (PID) یک افشاگری در مورد اشتباه در بخش عمومی است که به منافع عمومی منجر می‌شود.

آموذ زمانی نقش مهمی در تسهیل افشاگری و تحقیق در مورد این تخلفات در اداره عمومی و همچنین کمک به اعتمادسازی به نهادهای عمومی و فرایند کلی دموکراتیک را ایفا می‌کنند. آن‌ها تنها یکی از انواع نهادهای مستقلی هستند که توانایی دریافت شکایت در این موضوع را دارند؛ مؤسسات دیگر، مثلاً سازمان‌های ضد فساد اداری نیز چنین می‌باشند.

کارکردهای ویژه آن‌ها می‌تواند شامل ارائه مشاوره، جهت‌دهی و اطلاعات رسانی به شهروندان و مقاماتی عمومی باشد که تمایل به افشاگری دارند یا قبلاً یک افشای محافظت‌شده‌ای را داشته‌اند، در پی ارتقای آگاهی و شناخت عمومی هستند، یا می‌خواهند رصدکننده عملیات صحیح باهدف بهبود مستمر کارها باشند. علاوه بر این، چندین نهاد آموذ زمانی برنامه‌هایی آموزشی را برای مقامات دولتی که مسئول رسیدگی به افشای منافع عمومی هستند، ارائه کرده‌اند (آموذ زمان نیو ساوت ولز). از آنجا که حمایت از افشاگران یک رکن درستکاری است، لذا نهادهای آموذ زمانی با این کارکرد خود به بهبود درستکاری و در نتیجه دولت باز کمک می‌کنند.

اختیار دسترسی به اطلاعات

دسترسی به اطلاعات بخش عمومی، یک ستون کلیدی از دولت باز است و از اهمیت بالایی برای شفافیت، درستکاری، پاسخگویی و مشارکت ذی‌نفعان برخوردار است. با شناخت این موضوع، تقریباً ۱۰۰ کشور یا سرزمین در سراسر جهان، از جمله ۶۵ درصد کشورهای منطقه لاتین و کشورهای کارائیب (LAC) و همچنین تقریباً همه کشورهای عضو OECD، قانون دسترسی به اطلاعات^۱ (ATI) یا آزادی اطلاعات^۲ (FOI) را تصویب کرده‌اند (OECD, 2016). در حالی که برخی از کشورها یا سرزمین‌ها دارای یک نهاد اختصاصی هستند که نظارت بر اجرای اثربخش آن را بر عهده دارد (کمیسیون دسترسی به اطلاعات). در دیگر کشورها یا سرزمین‌ها، این کارکرد در اختیار نهادهای آموذ زمانی قرار دارد. در واقع، طبق پیمایش OECD، ۳۹ درصد از نهادهای آموذ زمانی، خود را نهاد رسمی مسئول نظارت بر دسترسی به اطلاعات می‌دانند. وظایف آن‌ها شامل دریافت و بررسی شکایت از شهروندان، نظارت بر انطباق با قانون (از جمله افشای فعالانه)، افزایش آگاهی در میان عموم و ارائه مشاوره و توصیه‌ها در مورد چگونگی افزایش دسترسی به اطلاعات از طریق قوانین موجود است (OECD, 2015). علاوه بر این، ۷۶ درصد از نهادهای آموذ زمانی که به‌عنوان نهادهای نظارتی، دارای حق قانونی برای دسترسی به اطلاعات ذکر شده‌اند، ماهیت تصمیماتشان در مورد شکایات از دسترسی به اطلاعات، تصمیماتی توصیه‌ای^۳ است؛ تنها ۸ درصد نشان دادند که تصمیمات آن‌ها الزام‌آور^۴ است. علاوه بر این، پیمایش OECD نشان می‌دهد که نهادهایی مانند مدافع حقوق عمومی جمهوری اسلواکی، آموذ زمان منطقه

1 - Access to information

2 - Freedom of information

3 - Recommendatory

4 - Mandatory

کلانشهری آمستردام (هلند) و آمبودزمان پارلمان فنلاند با مسائل مربوط به دسترسی به اطلاعات مرتبط هستند، حتی اگر این، بخشی از اختیارات آنها نباشد. از میان آمبودزمانهایی که حمایت از دسترسی به اطلاعات جزو اختیارات آنها نمی‌باشد ۲۸ درصد، شکایت در مورد دسترسی به اطلاعات و برخورد با آنها را دریافت می‌کنند (با اکثریت تصمیم‌سازی‌های توصیه‌ای و نه الزامی)؛ ۳۷ درصد آنها را دریافت، اما سپس آنها را به مقامات صالح منتقل می‌کنند^۱. نهادهای آمبودزمانی همچنین می‌توانند در مورد دسترسی به اطلاعات دست به ابتکار عمل بزنند، آنها می‌توانند گزارش‌های ویژه‌ای در مورد این موضوع تولید کنند یا این حق را فعالانه ترویج و برای درجه بالایی از شفافیت و افشای فعالانه تلاش نمایند.

اختیار ضد تبعیض

در نهایت، ۳۸ درصد از نهادهای آمبودزمانی از مسائل ضد تبعیض به‌عنوان بخشی از اختیارات خود نام برده‌اند. در سطح اتحادیه اروپا، قانون ضد تبعیض اروپایی صرفاً این الزام را در پی دارد که نهادهای مرتبط با حق برابری با دلایل نژادی، خاستگاه قومی و جنسی تأسیس شوند. با این حال، کشورها یا سرزمین‌های گوناگون، از این نیازها فراتر رفته و نهادهایی آمبودزمانی را ایجاد کرده‌اند که به دیگر زمینه‌های تبعیض، به‌ویژه سن، گرایش جنسی، مذهب و معلولیت می‌پردازند. خدمات ارائه شده می‌تواند دارای تفاوت‌های زیادی در نهادهای آمبودزمانی مختلف باشد. نهادهای آمبودزمانی می‌توانند شهروندان را در مورد زمینه‌های مختلف تبعیض از جمله اشتغال، آموزش، مسکن، حمایت اجتماعی و مراقبت‌های بهداشتی یاری نمایند.

اطمینان از اینکه شهروندان دارای دسترسی برابر به مشاغل خدمات مدنی هستند، یک حق بنیادین مورد حمایت، در اکثر کشورهای عضو OECD است. به‌عنوان مثال، از آنجا که ظرفیت و مهارت‌های کارکنان عمومی، تعیین‌کننده موفقیت ابتکارات دولت باز است، لذا اطمینان از اینکه فرایندهای استخدام تبعیض‌آمیز نیست، یک جنبه اساسی از دولت باز تلقی می‌شود (OECD, 2016). نهادهای آمبودزمانی برای مبارزه اثر بخش با تبعیض، دستورالعمل‌های مبارزه با تبعیض را برای قضات، دادستان‌ها، کارمندان دولت و سازمان‌های غیردولتی منتشر کرده‌اند. علاوه بر این، نهادهای آمبودزمانی جلساتی آموزشی برای اعضای کارکنان در زمینه رسیدگی به شکایات علیه تبعیض را اجرا نموده‌اند. سایر فعالیت‌ها شامل: کارگاه‌ها و کمپین‌های آگاهی‌رسانی برای تأثیرگذاری مثبت بر نهادهای عمومی و خصوصی و همچنین جامعه مدنی می‌شود (شورای اروپا).

در بسیاری از کشورها یا سرزمین‌ها، نهادهای آمبودزمانی یکی از معتبرترین و قابل‌اعتمادترین نهادها هستند. در بسیاری از موارد، آنها در دسترس‌ترین نهاد عمومی می‌باشند که شهروندان می‌توانند

۱ - هم‌زمان دو نهاد آمبودزمانی شکایات را دریافت می‌کنند و اینکه چگونه با آن برخورد کنند، بستگی به پرونده دارد یا آنها مقام صالح برای رسیدگی نیستند و در نتیجه شکایات‌ها را به مقامات دیگر ارجاع می‌دهند.

پیدا کنند و این ممکن است پاسخی برای این سؤال باشد که چرا اکثریت (۶۷ درصد) آموذمان‌ها در ارتباط با موضوعات وسیع‌تر و خارج از اختیارات خود به فعالیت مشغول می‌باشند.

معماری و تکیه‌گاه نهادی

از میان ۹۴ نهاد آموذمانی که در پیمایش OECD شرکت داشتند، ۶۳ درصد دارای صلاحیت ملی، ۳۶ درصد دارای صلاحیت منطقه‌ای و ۵ درصد دارای صلاحیت محلی هستند و برخی نهادهای هر سه سطح صلاحیت را دارند^۱. علاوه بر این، نهاد آموذمان اروپایی دارای صلاحیت در سطح اروپا است و آموذمان استان مستقل ترنتو صلاحیت استانی را ارائه می‌دهد. از میان اعضای شبکه اروپایی آموذمان^۲ (ENO) که در پیمایش OECD شرکت دارند، ۴۰ درصد دارای صلاحیت منطقه‌ای و ۵۶ درصد صلاحیت ملی هستند. بنابراین، صلاحیت نهادهای آموذمانی بر روی اینکه بر کدام سطح از دولت توصیه می‌دهند و به کدام یک از دستور کارهای دولت باز می‌توانند کمک نمایند (به‌عنوان مثال دولت ملی، شهرداری و مانند آن) اثر دارد. مشروعیت نهادهای آموذمانی بسیار وابسته به تشکیل نهادین این نهادها می‌باشد. نهادهای آموذمانی به لحاظ تاریخی، دارای اتصالاتی نهادین با پارلمان هستند. نتایج پیمایش OECD نشان می‌دهد که ۷۶ درصد از نهادهای آموذمانی توسط پارلمان (پارلمان به نهاد قانون‌گذاری در سطح ملی، منطقه‌ای یا محلی اشاره دارد)، ۲۱ درصد توسط رئیس کشور و ۶ درصد توسط رئیس دولت منصوب شده‌اند.

در میان اعضای شبکه اروپایی آموذمان، انتصاب توسط پارلمان بیشتر شایع است، در حالی که ۹۴ درصد از مؤسسات به این صورت هستند، ۱۲ درصد به وسیله رئیس کشور تعیین شده و هیچ کدام توسط رئیس دولت منصوب نشده‌اند^۳. رویه انتصاب آموذمان بر توانایی آن‌ها در حفظ استقلال خود تأثیر می‌گذارد. در حالی که بسیاری از کشورها یا سرزمین‌ها برای تضمین استقلال خود، یک تکیه‌گاه نهادی با پارلمان را انتخاب می‌کنند، در برخی از کشورها، آموذمان به رئیس کشور یا دولت متصل است. به علاوه، بر اساس یافته‌های پیمایش OECD، ۸۳ درصد از پاسخ‌دهندگان تأیید کردند که در مورد فعالیت‌های نهادهای خود، به پارلمان گزارش می‌دهند (مانند موارد مربوط به نهاد آموذمان آلمان و اسپانیا). این در حالی است که تنها حدود ۲۷ درصد از آن‌ها مانند مورد آموذمان جمهوری چک و آموذمان فرانسه، به رئیس دولت و یا کشور گزارش می‌دهند (آن‌ها به پارلمان نیز گزارش می‌دهند). اکثر نهادهای آموذمانی (۶۰ درصد) در مورد استفاده از منابع خود به پارلمان و ۱۹ درصد به دولت

۱- برخی از نهادهای آموذمانی دارای چندین صلاحیت هستند. به‌عنوان مثال، آموذمان ایتالیایی دارای صلاحیت محلی و منطقه‌ای است. آموذمان پورکینافاسو دارای صلاحیت محلی، منطقه‌ای و ملی است. آموذمان جمهوری موریانی دارای صلاحیت منطقه‌ای و ملی است. آموذمان حقوق بشر گواتمالا صلاحیت‌های محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی را اعلام کرده است.

2 - European Network of Ombudsmen

۳- برخی از آموذمان‌ها پس از تصویب پارلمان، توسط رئیس جمهور منصوب می‌شوند.

یا رئیس کشور گزارش می‌دهند. سایر نهادهای آمبودزمانی مواردی هستند که به نهادهای دیگر مانند وزارتخانه‌ها و دادگاه‌های حسابرسی گزارش می‌دهند یا بودجه جداگانه‌ای ندارند اما بودجه آن‌ها بخشی از بودجه پارلمان است.

نهادهای آمبودزمانی برای انجام درست وظایف خود باید از وجود منابع مالی و انسانی مورد نیاز اطمینان داشته باشند و درعین حال، استقلال خود را نسبت به اینکه شعبه‌ای از دولت باشند که بودجه آن‌ها را تعیین می‌کند، حفظ می‌کنند (Reif, 2002). در بسیاری از موارد، نهادهای آمبودزمانی به عنوان نهادی نظارتی عمل می‌کنند که بر اجرای منافع عمومی نظارت دارند. این مسئله برای مستقل بودن نهادهای آمبودزمانی حیاتی است (Oosting, 1998). در مورد ۶۷ درصد نهادهای آمبودزمانی، بودجه توسط مجلس تخصیص داده می‌شود، ۱۵ درصد بودجه جداگانه‌ای ندارند؛ داده‌ها نشان می‌دهد که بودجه ۱۳ درصد از نهادهای آمبودزمانی توسط رئیس دولت و ۳ درصد توسط رئیس کشور تخصیص داده شده است. برای برخی از نهادها بودجه پیشنهاد شده توسط دولت / وزارت دارایی، توسط پارلمان تصویب شده است.

با توجه به حسابرسی‌های مالی نهادهای آمبودزمانی، ۴۵ درصد از نهادهای پاسخگو گزارش داده‌اند که یا یک دیوان حسابرسی یا یک مؤسسه عالی حسابرسی، حسابرسی‌های مالی آن‌ها را انجام می‌دهند. حسابرسی‌های مرتبط با پارلمان در میان نهادهای آمبودزمانی رایج نیست، فقط ۷ درصد از آن‌ها قوه مقننه را مسئول اعلام می‌کنند. علاوه بر این، ۳۰ درصد کشورها دارای حسابرسی بیرونی و ۲۰ درصد آن‌ها دارای فرآیند حسابرسی داخلی هستند. حدود ۱۵ درصد از پاسخ‌دهندگان هیچ بودجه جداگانه‌ای ندارند و ۴ درصد گزارش می‌دهند که هیچ حسابرسی در آن‌ها انجام نمی‌شود. چنان‌که در بخش بعدی بحث خواهد شد، حسابرسی مالی یک عنصر مهم برای شفافیت و پاسخگویی نهادهای آمبودزمانی است و لذا بر توانایی آن‌ها برای اینکه کنشگری در دولت باز باشند، تأثیرگذار است. علاوه بر مسئله ایجاد و حفظ تکیه‌گاهی نهادی برای آمبودزمان‌ها، توانایی آن‌ها در اعمال اختیاراتشان و اینکه یک کنشگر در سازوکارها و ابتکارات دولت باز باشند، بستگی به سطح توسعه کشور و قلمرو آن‌ها دارد. چالش‌های مرتبط با توانایی عملکرد اثربخش نهادهای آمبودزمانی با توجه به این توسعه متفاوت است.

۳- فرهنگ دولت باز نهادهای آمبودزمانی

چرایی اهمیت فرهنگ دولت باز در نهادهای آمبودزمانی

فرهنگ دولت باز به دلالت‌های اصول شفافیت، درستکاری، پاسخگویی و مشارکت ذی‌نفعان در عملکرد خود یک نهاد اشاره دارد. گزارش OECD با عنوان «دولت باز؛ فضای جهانی و راه پیش رو»، نشان می‌دهد که کشورها خود، انتخاب می‌کنند که اصول دولت باز را اساساً برای بهبود شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری بخش عمومی و همچنین برای افزایش اعتماد، مبارزه با فساد، بهبود

مشارکت شهروندان، و بهبود اثربخشی و کارآمدی بخش عمومی اجرا نمایند (OECD, 2016).
 با توجه به جایگاه منحصر به فرد آمبودزمانها، به عنوان نهادی که به شکل سنتی به شهروندان نزدیک است و همچنین به طور منظم و مستقیم با آنها ارتباط برقرار می کند باید گفت که، دولت باز، بخش اصلی از دی ان ای نهادهای آمبودزمانی است. از این منظر، نهادهای آمبودزمانی می توانند به عنوان الگوهای نقش در اعمال فرهنگ دولت باز برای کارکردهای خود کمک کنند و به کارآمدی و اثربخشی آنها در اجرای اختیاراتشان و افزایش اعتماد به نهادهای خود در حالی که خود را بیشتر باز، شفاف، پاسخگو و مسئول می سازند، همکاری نمایند.

افزون بر این، مشارکت استراتژیک تر و گسترده تر ذی نفعان - از جمله جامعه مدنی، دانشگاهی، شهروندان، علاوه بر کسانی که شکایت می کنند - می تواند از نهادهای آمبودزمانی در تقویت دقت و ارتباط توصیه های خود و ارائه ایده هایی برای راه حل های جایگزین حمایت کنند. در این بخش، میزان کنش نهادهای آمبودزمانی با توجه به اصول دولت باز تعیین می شود و رویه مطلوب در راستای ایجاد یک فرهنگ باز دولتی در نهادهای آمبودزمانی، مورد بررسی قرار می گیرد.

ترویج فرهنگ دولت باز در نهادهای آمبودزمانی

در حالی که اصول دولت باز بخشی از دی ان ای نهادهای آمبودزمانی است، چالش های متعددی برای ارتقای فرهنگ دولت باز وجود دارد با این حال، لازم به ذکر است که شمار اندکی از نهادها هیچ کدام از چالش های زیر را در نظر نگرفته اند، در حالی که شمار اندک دیگری از آمبودزمانها این سؤال را مطابق با اختیار نهاد خود، قابل اجرا نمی دانند.

فقدان یک استراتژی جامع برای اجرای اصول دولت باز، مهم ترین چالشی است که در میان همه ی نهادهای آمبودزمانی و همچنین در میان اعضای شبکه اروپایی آمبودزمان وجود دارد. به این معنی، توصیه در مورد دولت باز، از طرفداران خواستار توسعه، اتخاذ و اجرای استراتژی های دولت باز برای ترویج اصول شفافیت، درستکاری، پاسخگویی و مشارکت ذی نفعان در طراحی و توزیع سیاست و خدمات عمومی است که به نیازهای شهروندان پاسخ می دهد و در بازگرداندن اعتماد آنها به نهادهای عمومی مشارکت می کند. علاوه بر این، یک سوم از نهادهای آمبودزمانی فقدان منابع انسانی و مالی را به عنوان چالش هایی برای ارتقای فرهنگ دولت باز درون آمبودزمانها مطرح نموده اند. این توصیه همچنین اذعان می دارد که منابع انسانی، مالی و فنی کافی، یک فرهنگ سازمانی حمایتی و سواد دولت باز، برای ارتقای فرهنگ دولت باز ضروری می باشد.

به منظور حمایت از فرهنگ دولت باز در نهادهای آمبودزمانی، یک استراتژی و / یا دستورالعمل برای دولت باز و / یا مشارکت می تواند ابتکارات کلیدی دولت باز را با اهداف و شاخص های کوتاه، متوسط و بلندمدت تعریف و تنظیم کند. به این ترتیب، یک استراتژی می تواند کار نهاد را با

هماهنگ کردن چشم‌انداز، اهداف و فعالیت‌ها با منابع و ارائه نظارت و ارزیابی (M & E) برای اندازه‌گیری تأثیرات آن، هدایت کند. درحالی‌که هیچ‌یک از نهادهای آمبودزمانی شرکت‌کننده در پیمایش OECD، در مورد نقش نهادهای آمبودزمانی در دولت باز، یک استراتژی کامل دولت باز ندارند، ۴۶ درصد از نهادهای آمبودزمانی یک استراتژی برای فرهنگ دولت باز و فعالیت‌های مشارکتی خود دارند. این استراتژی‌ها به‌عنوان مثال، شامل استراتژی‌های توسعه‌یافته، ادغام اصول دولت باز در سایر استراتژی‌ها (سیاست‌های داخلی، استراتژی کلی نهاد و سایر موارد)، برنامه‌های آگاهی‌رسان و قابل دسترسی، نمودارهای خدمات یا استراتژی ارتباطی می‌باشد.

درحالی‌که آمبودزمان پلیس کیپ غربی (آفریقای جنوبی) استراتژی خاص برای نهاد خود ندارد، اما مطابق با اصولی که برای همه کارمندان دولت اعمال می‌شود، اقدام می‌نماید. این اصول شامل اصول دولت باز مانند باز بودن، شفافیت و مشاوره می‌باشد. یکی دیگر از رهیافت‌ها، تنظیم یک واحد ویژه مانند آمبودزمان ایرلند است که ورود ذی‌نفعان خود را از طریق واحد «کیفیت» وارد نمودن ذی‌نفعان و ارتباطات (QSEC) سازمان‌دهی می‌کند. این واحد که مسئول ارتباطات، وارد نمودن ذی‌نفعان و کیفیت پرونده است، سوابق را منتشر، رویدادهای توسعه‌ای را سازمان‌دهی و از درگیر شدن کنشگران خاص مانند پناه‌جویان و مهاجران حمایت می‌نماید. همچنین نشریات، کنفرانس‌های رسانه‌ای و رسانه‌های اجتماعی را مدیریت می‌کند.

این رویه‌های مطلوب نشان می‌دهد که برخی از نهادهای آمبودزمانی، اصول و ابتکارات دولت باز را به‌عنوان قلب کار خود و موضوعی استراتژیک برای دستیابی به اختیارات خود می‌شناسند. تمامی نهادهای آمبودزمانی می‌توانند استراتژی‌های دولت باز را توسعه دهند و به شکلی آرمانی، تمامی اصول دولت باز را شامل شوند، اصولی که هدایت استراتژیک را برای توسعه فعالیت‌های دولت باز و ابتکارات نهادی برای تقویت شفافیت، درستکاری، پاسخگویی و مشارکت ذی‌نفعان را فراهم آورند. این نوع استراتژی، درکی مشترک از اهداف را ارائه می‌کند و به ذی‌نفعان خارجی نیز اجازه می‌دهد تا انتظارات خویش را بشناسند. این امر «کارکرد الگوی نقش» نهادهای آمبودزمانی را تقویت می‌کند. همچنین یک واحد یا فرد اختصاصی می‌تواند مسئولیت اعمال، هماهنگی و نظارت بر اجرای استراتژی را داشته باشد. علاوه بر این، درحالی‌که نهادهای آمبودزمانی می‌دانند که ظرفیت، منابع انسانی و مقاومت در برابر تغییرات، چالش‌هایی برای فرهنگ دولت باز است، فقط ۳۸ درصد از آمبودزمان‌ها، ارائه آموزش برای کارکنان خود در مورد سیاست شفافیت و مشارکت نهادی خود را گزارش کرده‌اند. این مورد، به‌رغم آنچه بحث شد، نشانی از وجود فرهنگی از باز بودن و این واقعیت است که اکثر نهادها به‌صورت فعال با طیف وسیعی از ذی‌نفعان درگیر هستند. برخی از نهادهای آمبودزمانی در راستای آموزش کارمندان برای دولت باز رویه مطلوبی را فراهم می‌آورند که می‌تواند الهام‌بخش باشد. این رویه‌ها شامل دوره‌های

آموزشی در دسترس برای کارکنان آمبودزمان استان مستقل ترنتو (ایتالیا) است که می‌تواند به صورت داوطلبانه دوره‌های آموزشی در مورد داده‌های باز، دولت باز، دسترسی به اطلاعات سازمان یافته از سوی دانشگاه این استان را دنبال کند.

آمبودزمان کاتالان (اسپانیا) کارکنان خود را برای رسیدگی به شکایات مربوط به شفافیت آموزش داده است؛ همچنین این آموزش‌ها در آمبودزمان منطقه پیمنت ایتالیا نیز انجام شده است. کارکنان آمبودزمان آرژانتین می‌توانند در جلسات و دوره‌های آموزشی که توسط دولت برگزار می‌شوند، شرکت کنند، در حالی که آمبودزمان استرالیای غربی، جلسات آموزشی در مورد تصمیم‌سازی مسئولانه و اخلاقی را که شامل تعهدات شفافیت نهادی است، برگزار می‌کند. آمبودزمان اروپایی آموزش‌های متعددی را در مورد سیاست‌های شفافیت و مشارکت خود ارائه می‌دهد. نهادهای آمبودزمانی می‌توانند جلساتی را در خصوص دولت باز در آموزش‌های خود برای کارمندان و ایجاد همکاری با دانشگاه‌ها، جامعه مدنی و / یا دولت برای ارائه آموزش مداوم در این زمینه داشته باشند.

ارتقای اصول دولت باز در نهادهای آمبودزمانی

سیاست‌ها و شیوه‌های شفافیت و درستکاری در پی آن است تا باز بودن نهادها و در نتیجه کمک به پاسخگویی را ارتقا دهد. به این معنا، این گزارش سیاست‌هایی را که به منظور تقویت درستکاری از طریق قواعد اخلاقی، دارایی و تضادهای منافع مربوط به اعلامیه‌ها و اقدامات برای مدیریت ریسک تضاد منافع و همچنین افشای فعالانه اطلاعات کلیدی مرتبط با عملکرد نهادهای آمبودزمانی را تحلیل می‌کند. از این رهگذر می‌توان به مواردی همچون برنامه استراتژیک گزارش حسابرسی و تحقیقات آن‌ها اشاره نمود.

ارتقای درستکاری

توصیه شورای درستکاری عمومی (OECD, 2017)، فرهنگ درستکاری عمومی و پاسخگویی اثربخش را از طریق یک نظام جامع و منسجم درستکاری ترویج می‌دهد. این سند به «تنظیم استانداردهای بالای رفتاری برای مقامات دولتی»، از طریق قواعد اخلاقی یا قواعد رفتاری و در مورد ارزش‌های بخش عمومی و استانداردهای داخلی در سازمان‌های بخش عمومی و خارجی توصیه می‌کند. قواعد رفتاری نیز به عنوان یک عنصر اساسی برای درستکاری به وسیله کنوانسیون سال ۲۰۰۴ سازمان ملل متحد علیه فساد (UNCAC)^۱ شناخته می‌شوند. این کنوانسیون همچنین اعلامیه‌های دارایی و تضاد منافع را یک ستون کلیدی سیستم درستکاری می‌داند، زیرا آن‌ها به تشخیص اقدامات فاسد کمک می‌کند و ممکن است تضادهای احتمالی منافع را سست کند.

وجود یک قاعده رفتاری یا اخلاقی در میان نهادهای آمبودزمانی (۶۶ درصد از نهادهای

شرکت کننده در پیمایش OECD) رایج است و نشان می‌دهد که آن‌ها دارای چنین قواعدی هستند^۱. علاوه بر این، ۴۳ درصد این قواعد را به صورت عمومی در دسترس قرار داده‌اند، ۱۶ درصد بر اساس درخواست، ۷ درصد دارای قواعدی برای استفاده داخلی هستند و ۲۴ درصد نیز قواعدی ندارند. نهادهای آمودزمانی باقی‌مانده دارای قواعد رفتاری در حال تهیه هستند. این مقررات شامل برخی از جنبه‌های قواعد اخلاقی است و یا اینکه دارای منشور ارزشی می‌باشند. در میان آن‌هایی که قواعد خود را به صورت عمومی در دسترس قرار می‌دهند، اکثراً، قواعد خاصی را برای نهاد خود دارند، در حالی که برخی از آن‌ها قواعد رفتاری / اخلاقی را برای تمام بخش عمومی و سایر قواعد اروپای از رفتار اداری خوب استفاده می‌کنند. در حالی که اکثر نهادهای آمودزمانی (حدود ۳/۲) شرکت کننده در پیمایش OECD دارای قواعد رفتاری یا اخلاقی هستند، مکان‌هایی برای تقویت این سیاست‌ها و هماهنگی آن‌ها وجود دارد. تمامی نهادهای آمودزمانی می‌توانند قواعدی رفتاری را برای تقویت اعتماد به آمودزمان، مشروعیت آن و همچنین توانایی‌اش برای کنشگری دولت باز و ایجاد تعریفی مشترک در میان تمامی کارکنان خود از رفتار قابل انتظار را به وجود آورند. این قواعد رفتاری می‌تواند با همکاری کارکنان ایجاد شود تا اطمینان حاصل شود که درجه بالایی از همکاری داخلی وجود دارد. به همین شکل، اکثر نهادهای آمودزمانی (۶۶ درصد) کارمندان خود را ملزم به ارائه‌داری و / یا اعلام تضاد منافع خود می‌کنند علاوه بر این، ۳۲ درصد از نهادهای آمودزمانی نشان می‌دهند که این اعلام‌داری‌ها به طور عمومی در دسترس هستند، (مانند وزیر دادگستری استونی و آمودزمان جمهوری لتونی)؛ ۷ درصد، در صورت درخواست در دسترس هستند؛ ۲۸ درصد از آن‌ها به صورت عمومی در دسترس نیستند؛ و در ۳۳ درصد هیچگونه اعلام‌داری مورد نیاز نیست. در میان آمودزمان‌هایی که اعلام‌داری را الزامی می‌دانند، تقریباً نیمی از اعلام‌ها به اعلام‌داری و نیمی از آن‌ها مربوط به تضاد منافع می‌باشد. لازم به ذکر است که تقریباً ۲۵ درصد موارد نیز نیازمند هر دو گونه اعلام‌داری و تضاد منافع هستند. تقریباً نیمی از آمودزمان‌هایی که ملزم به اعلام‌داری‌ها هستند، تمام کارمندان را ملزم به این اعلام‌ها می‌نمایند، تقریباً یک‌سوم این موارد فقط مربوط به آمودزمان و کارمندان ارشد است، و در تعداد کمی فقط آمودزمان نیازمند این اعلام است. علاوه بر این، برخی از نهادهای آمودزمانی فعالیت‌ها و ابزارهایی را برای کاهش و مدیریت ریسک هر گونه تضاد منافع بالقوه یا بالفعل کارکنان وضع کرده‌اند که از آن جمله می‌توان به سیاستی در مورد تضاد منافع، تنظیمات امنیتی در سیستم مدیریت پرونده اشاره کرد. لذا زمانی که تضاد منفعی ایجاد شود، فرد کارمند مانع از رسیدگی به پرونده، ثبت منازعات، هدایا و سایر موارد، آموزش‌های چندگانه در این موضوع، ممنوعیت اجرای سایر کارها به موازات و / یا گفتگو با سرپرستان در صورت تضاد منافع می‌شود.

۱ - نهادهای بسیار کمی به منشور خدمات مراجعه می‌کنند که یک سند حاوی اطلاعات در مورد خدمات ارائه شده از سوی نهادهای آمودزمانی و نحوه دسترسی شهروندان به این خدمات است.

به همین ترتیب، تمام نهادهای آمبودزمانی دارای قواعد رفتاری می‌توانند دستورالعمل‌ها و استانداردهای مربوط به اعلام‌داری‌ها و تضاد منافع و همچنین مدیریت ریسک‌های تضاد منافع را به وجود آورند. تبادل رویه‌های مطلوب و درس‌هایی که از طریق شبکه‌های مختلف آمبودزمانی آموخته می‌شود، می‌تواند موجب اجرای اثربخش استانداردهای درستکاری عمل نیز بشود.

سیاست‌ها و فعالیت‌های شفافیت و ارتباطات در نهادهای آمبودزمانی

شفافیت نهادهای آمبودزمانی نه تنها باز بودن و پاسخگویی آن‌ها را افزایش می‌دهد، بلکه به همان اندازه برای ایجاد اختیارشان و شناخت کار و هم شناخت بهتر از سوی همه ذی‌نفعان و به ویژه شهروندان عمل می‌کند. نهادهای آمبودزمانی می‌توانند شفافیت را در انتشار اسناد به منظور هدایت کار خود (یعنی چشم‌انداز، مأموریت، استراتژی و برنامه عملیاتی)، امور مالی خود (یعنی گزارش حسابرسی) و همچنین نتایج کارشان (توصیه‌ها و پرونده‌های شکایت) تقویت کنند. سیاست‌ها و فعالیت‌های ارتباطی آن‌ها بر چگونگی انتشار این اطلاعات به شکل گسترده‌ای و دریافت کنندگان آن‌ها، تأثیر می‌گذارد.

چشم‌انداز، مأموریت، استراتژی و برنامه عملیاتی نهادهای آمبودزمانی، بینشی را نسبت به اهداف یک نهاد فراهم می‌کند و به این ترتیب ذی‌نفعان را قادر می‌سازد تا این نهاد را پاسخگو نگه دارند. در عین حال، شهروندان و دولت را در مورد آنچه مؤسسه به دنبال آن است، وضوح و شفافیت بیشتری می‌بخشد. در حالی که چشم‌انداز و مأموریت صرفاً شامل یک بیانیه در مورد آنچه آمبودزمان در آینده می‌تواند باشد و هدف نهاد است. استراتژی و برنامه عملیاتی جزئیات بیشتری را ارائه می‌دهد و شامل اهداف، فعالیت‌ها و شاخص‌ها برای اندازه‌گیری تأثیر سیاست است. نتایج پیمایش OECD نشان می‌دهد که ۷۲ درصد از نهادهای آمبودزمانی به سؤالات پاسخ دادند و چشم‌انداز، استراتژی و برنامه عملیاتی خود را به طور عمومی در دسترس قرار داده‌اند.

باین حال، نهادهای آمبودزمانی نشان‌دهنده انواعی از اسناد هستند. حدود یک سوم نهادهایی که اطلاعات را به صورت عمومی در دسترس قرار می‌دهند، یک برنامه استراتژیک را منتشر می‌کنند، مانند آمبودزمان کبک (کانادا)، آمبودزمان جمهوری چک، آمبودزمان ایرلندی و آمبودزمان پارلمانی نروژ. سایر نهادها به بیانیه چشم‌انداز و مأموریت خود اشاره می‌کنند، بعضی به صفحه «درباره ما» یا وبسایتشان و بعضی به بیانیه خود از اهداف مشترک خود اشاره می‌کنند. در این حال، چند نهاد ایتالیایی و اسپانیایی به شکلی خاص، به منشور خدمت خود که سندی حاوی اطلاعات در مورد خدمات ارائه شده توسط آمبودزمان و نحوه دسترسی شهروندان به این خدمات است، ارجاع می‌دهند. شمار اندکی از آمبودزمان‌ها اعلام می‌کنند که چشم‌انداز، استراتژی و یا برنامه عملیاتی آن‌ها بر اساس درخواست در دسترس است و این دسترسی به طور عمده از طریق یک درخواست ساده به اداره می‌باشد. اطلاعات ۸ درصد از نهادها نشان می‌دهند که آن‌ها برای عموم قابل دسترس نیستند و فقط برای استفاده داخلی می‌باشند. سرانجام، تعداد کمی از آمبودزمان‌ها (۸ درصد) فاقد چشم‌انداز، استراتژی و یا برنامه عملیاتی

هستند. درحالی که یک فرهنگ شفافیت به شکلی گسترده وجود دارد، اما تمام نهادهای آمبودزمانی می‌توانند به‌طور منظم اطلاعات کلیدی مربوط به نهاد خود، از جمله چشم انداز، مأموریت و برنامه اقدام استراتژیک خود را به شیوه مطلوب منتشر نمایند.

از دیگر شیوه‌ها برای تقویت شفافیت، انتشار گزارش‌های حسابرسی مالی است. در حسابرسی مالی یک نهاد، آنچه هزینه شده و آنچه انجام شده و آنچه در ابتدا برنامه‌ریزی شده بود، با یکدیگر مقایسه می‌شود. بر این اساس، نهاد بین‌المللی مشارکت بودجه، انتشار گزارش حسابرسی را یکی از جنبه‌های کلیدی شفافیت بودجه می‌داند. از ۸۱ درصد آمبودزمان‌هایی که حسابرسی شده‌اند، ۶۵ درصد این حسابرسی‌ها را به‌طور عمومی در دسترس قرار می‌دهند، درحالی که ۲۴ درصد دیگر، آن‌ها فقط برای استفاده داخلی نگه می‌دارند. سایر گزارش‌ها نشان می‌دهد که نتایج در دسترس مجلس یا پارلمان قرار می‌گیرد. به‌عنوان یک الگو برای اقدامات دولت باز، نهادهای آمبودزمانی می‌توانند به‌طور منظم گزارش حسابرسی مالی خود را در قالبی قابل فهم در دسترس عموم قرار دهند. برای انجام این کار، آن‌ها می‌توانند با جامعه مدنی همکاری کنند.

انتشار توصیه‌ها و تحقیقات نهادهای آمبودزمانی نیز بسیار مهم است، زیرا نه تنها باعث می‌شود تا عموم مردم از کار و تصمیمات آن‌ها مطلع شوند، بلکه اطلاعاتی درمورد عملکرد اداره عمومی که موضوعی برای بررسی آن‌ها می‌باشد، فراهم می‌گردد و به این ترتیب شفافیت بیشتری ایجاد می‌شود. به‌طور کلی ۹۲ درصد از نهادها، نتایج تحقیقات خود را منتشر می‌کنند. اما این انتشار، به روش‌های مختلفی انجام می‌شود: ۲۳ درصد از آمبودزمان‌ها، هر موردی را منتشر می‌کنند؛ ۴۳ درصد، گزارش‌ها را در یک قالب خاص گردآوری کرده‌اند؛ و ۲۶ درصد آن‌ها را در یک قالبی دیگر منتشر می‌کنند که می‌توانند شامل گزارش‌های خلاصه و همچنین موارد کلیدی و منتخب باشد.

نهادهای آمبودزمانی می‌توانند حداکثر رساندن شفافیت درمورد پرونده‌ها و توصیه‌های خود با احترام به حریم خصوصی و حقوق حفاظت از داده‌ها، به‌منظور تقویت شفافیت اداره عمومی را هدف خود قرار دهند. برخی از نهادهای آمبودزمانی، به شکل منظم، شکایت‌هایی را که با آن‌ها سروکار دارند منتشر می‌کنند. این مسئله شهروندان را قادر می‌سازد تا قبل از ارسال شکایات خود برای آمبودزمان، نتایج مربوط به موارد مشابه را مورد بررسی قرار دهند و از این طریق آن‌ها را از حقوقشان آگاه سازند مانند آمبودزمان ایرلند و آمبودزمان جمهوری چک.

انتشار اطلاعات کلیدی نهادهای آمبودزمانی اولین گام و هدف آن اطلاع‌رسانی به ذی‌نفعان است (نگاه کنید به تعریف در بخش مشارکت ذی‌نفعان در میان نهادهای آمبودزمانی) و حکایت از یک ابزار ارتباطی یک‌طرفه دارد. تمامی آمبودزمان‌هایی که در پیمایش OECD شرکت می‌کنند، تصمیمات و توصیه‌های خود را از طریق کانال‌های ارتباطی یک‌طرفه، مانند انتشار در وبسایت آمبودزمان (۸۵ درصد)، انتشار گزارش‌های منظم (۸۵ درصد) و انتشار گزارش‌های ویژه (۶۹ درصد) ارسال کرده‌اند.

برخی از نهادهای آمبودزمانی از کانال‌های دوطرفه مانند ارائه در جلسات پارلمانی (۵۳ درصد)، مشارکت منظم با قوه مقننه، مشارکت با رسانه‌ها از طریق ارتباط با رسانه‌های سنتی (۵۷ درصد)، برگزاری کنفرانس‌های مطبوعاتی (۵۱ درصد) و / یا رسانه‌های اجتماعی (۵۳ درصد)، برای برقراری ارتباط استفاده می‌کنند. در این حال، خبرنگارها و سمینارها یا کنفرانس‌های موضوعی کمتر رایج هستند.

نهادهای آمبودزمانی از مجاری مختلفی برای انتقال و اعلام یافته‌ها و توصیه‌های خود استفاده می‌کنند. با این وجود، آن‌ها می‌توانند تلاش‌های خود را در ارتباط دوطرفه تقویت نمایند و ابزارهای نوآورانه‌ای را برای استفاده از ارتباطات برای درگیر شدن با مخاطبان خود در نظر بگیرند.

چنان‌که بیان شد، نهادهای آمبودزمانی از رسانه‌های اجتماعی برای اعلام تصمیمات خود و همچنین برای آگاهی‌ها، فعالیت‌ها و پاسخ دادن به سؤالات استفاده می‌کنند. در عصر تحول دیجیتال، نهادهای عمومی خواستار برقراری ارتباط با شهروندان از طریق مجراهایی هستند که عموم، بیشتر از آن مجاری استفاده می‌کنند - از جمله رسانه‌های اجتماعی - با این حال، «حاضر نبودن» رسانه‌های اجتماعی، می‌تواند فرصتی از دست‌رفته تلقی شود. حدود ۷۱ درصد از آمبودزمان‌های پاسخ‌دهنده، عضو رسانه‌های اجتماعی هستند. فیس‌بوک (۵۷ درصد)، توییتر (۴۸ درصد) و یوتیوب (۳۰ درصد) مهم‌ترین برنامه‌ها می‌باشند. درحالی‌که هر برنامه رسانه‌های اجتماعی دارای ویژگی‌ها، فرصت‌ها و مخاطبان خاص خود است، فیس‌بوک و توییتر رایج‌ترین برنامه‌های مورد استفاده در میان نهادهای آمبودزمانی هستند که برنامه‌هایی را برای تعامل و ارتباط دوجانبه ارائه می‌دهند. به گزارش نهادهای آمبودزمانی توییتر مخصوصاً برای ارتباط با روزنامه‌نگاران و افراد صاحب نفوذ، مفید است درحالی‌که فیس‌بوک یک برنامه برای ارتباط با عموم را ارائه می‌نماید.

به‌رغم این فرصت‌ها برای برقراری ارتباط آسان با شهروندان و منتشر کردن توصیه‌ها به‌شکلی گسترده، ۲۹ درصد از نهادهای آمبودزمانی عضو رسانه‌های اجتماعی نیستند. ترس از بروز واکنش‌های منفی در این برنامه‌ها و فقدان مهارت کافی برای استفاده مناسب از آن‌ها، از جمله دلایل ذکرشده آمبودزمان‌ها برای عدم استفاده از رسانه‌های اجتماعی است. نهادهای آمبودزمانی می‌توانند استفاده خود از رسانه‌های اجتماعی را گسترش دهند تا دسترسی آن‌ها به رسانه‌ها و میان صاحبان نفوذ افزایش یابد و با مخاطبان گسترده‌تر نیز ارتباط برقرار کنند. استفاده از رسانه‌های اجتماعی باید براساس اهمیت برنامه‌های اجتماعی ویژه در حوزه‌های مربوط به آمبودزمان‌ها باشد و با آموزش کارمندان برای مدیریت رسانه‌های اجتماعی ترکیب شود.

پیمایش‌های ادراک عمومی

سازوکار دیگر نهادهای آمبودزمانی برای مشارکت با ذی‌نفعان از طریق پیمایش‌های ادراک عمومی است که راه را برای ارزیابی افکار عموم درمورد آمبودزمان‌ها و آگاهی‌رسانی به آن‌ها درمورد اختیارات آمبودزمان ارائه می‌دهد. این مسئله، اجازه می‌دهد تا کمپین‌های آگاهی‌بخشی و اطلاع‌رسانی،

هدف گذاری بهتری داشته باشند و این اطمینان حاصل شود که تمام طبقات شهروندی می‌توانند به خدمات آموذمان‌ها دسترسی یافته و از آن بهره‌مند شوند.

حدود ۴۸ درصد از آموذمان‌هایی که در پیمایش OECD حضور داشتند، یک پیمایش ادراک عمومی را انجام داده‌اند. تقریباً نیمی از آن‌ها، یک پیمایش کاربر / مشتری (یعنی یک پیمایش در جهت آزمون سطح رضایت از خدمات) و نیمی هم پیمایش عمومی خاص در مورد نهاد خود، باهدف درک سطح آگاهی و ادراک در مورد دفتر خود انجام داده‌اند. تعداد اندکی به یک نظرسنجی عمومی می‌پردازند که هدف آن آزمون سطح کلی اعتماد / اطمینان در نهادهای عمومی است. استفاده منظم از پیمایش‌های ادراک عمومی می‌تواند نهادهای آموذمانی را برای شناخت بهتر افکار عمومی در مورد آن‌ها، توانا سازد، به طوری که آن‌ها را قادر به بهبود خدمات خود نموده و نهاد خود را برای برطرف کردن نیازهای شهروندان باز نماید. برخی از آموذمان‌ها پیمایش جامع ادراک عمومی را انجام داده‌اند.

مشارکت ذی‌نفعان در میان نهادهای آموذمانی

با توجه به توصیه‌های دولت باز، مشارکت ذی‌نفعان شامل «تمام راه‌هایی است که ذی‌نفعان می‌توانند در چرخه سیاستی و طراحی و توزیع خدمات درگیر شوند». ذی‌نفع به «هر طرف علاقه‌مند و یا متأثر، از جمله افراد، بدون در نظر گرفتن سن، جنسیت، گرایش جنسی، وابستگی‌های مذهبی و سیاسی؛ و نهادها و سازمان‌ها، چه دولتی و چه غیردولتی، از جامعه مدنی، دانشگاه‌ها، رسانه‌ها و یا بخش خصوصی» اشاره دارد.

اهداف و مزایای مشارکت ذی‌نفعان چندگانه بوده و می‌تواند شامل افزایش شفافیت، دسترسی به دانش عمومی، افزایش حمایت و انطباق برای سیاست‌ها و پیش‌بینی کردن تأثیر و بسیاری موارد دیگر باشد (OECD, 2012). نهادهای آموذمانی از طریق فعالیت‌های منظم خود با شهروندان که شکایات خود را به دفاتر خود ارائه می‌دهند با ذی‌نفعان در تماس هستند. باین حال، علاوه بر این تعامل با شهروندان، نهادهای آموذمانی می‌توانند یک فرهنگ مشارکت ذی‌نفعان را که برای تضمین سیاست‌گذاری کلی ضروری است و می‌تواند برای نقش فعال‌تر نهادهای آموذمانی در تأثیرگذاری بر سیاست عمومی حیاتی باشد را انتخاب کنند.

حدود ۹۰ درصد از آموذمان‌هایی که در پیمایش OECD شرکت می‌کنند، نشان دادند که با دیگر کنشگران برای ارتقا و تحقق مأموریت‌های نهادی خود ارتباط دارند. برای این نهادها مهم‌ترین اهداف عبارت‌اند از ارتقای نقش آموذمان‌ها، ایجاد آگاهی درباره وجود آن (۹۰ درصد) و افزایش استفاده شهروندان از خدمات آن‌ها (۷۹ درصد). این مسئله بازتاب‌دهنده رویکردی است که عمدتاً بر ارتباطات یک‌طرفه تمرکز می‌نماید. باین حال، اکثریت (۷۱ درصد) نیز مزایایی که مشارکت ذی‌نفعان می‌تواند برای بهبود توانایی آن‌ها برای تحلیل و کشف مشکلات سیستم به همراه داشته باشد را تشخیص دادند. مشارکت ذی‌نفعان برای بهبود تأثیر نهادهای آموذمانی در سیاست‌گذاری (یعنی در تقویت

اجرای توصیه‌ها و تأثیر کار آن‌ها) و توسعه فعالیت‌های آمبودزمانی کمتر رایج است (حدود ۵۰ درصد). بنابراین یافته‌ها حکایت از وجود رهیافتی درون‌نگر دارند که متمرکز بر افزایش آگاهی در مورد محدوددهای از اختیارات و خدمات آمبودزمان است. نهادهای آمبودزمانی می‌توانند مشارکت ذی‌نفعان را به شکل مؤثرتری برای افزایش تأثیر و مشارکت در حکمرانی عمومی، یعنی اطمینان از اینکه فعالیت‌های مشارکتی برای تقویت تأثیر و دستیابی به توصیه‌های آن‌ها هدف قرار می‌گیرد، استفاده کنند.

مشارکت ذی‌نفعان می‌تواند در سطوح مختلف با مشارکت فعال بیشتر یا کمتر رخ دهد. براساس توصیه‌های دولت باز، این موارد عبارت‌اند از:

- اطلاعات: سطحی ابتدایی از مشارکت که با یک رابطه یک‌طرفه که در آن دولت تولید و توزیع اطلاعات به ذی‌نفعان را مشخص می‌کند، تعریف می‌شود. این اطلاعات، هم براساس تقاضای ارائه اطلاعات و هم ارزیابی «فعال» توسط دولت برای انتشار اطلاعات پوشش داده می‌شود.
- مشاوره: سطحی پیشرفته‌تر از مشارکت شامل یک رابطه دوطرفه که در آن ذی‌نفعان بازخورد را به دولت ارائه می‌دهند و بالعکس. این مورد بر مبنای تعریف پیشین از مسئله‌ای است که دیدگاه‌ها برای آن گردآوری می‌شوند و نیازمند ارائه اطلاعات مربوط، علاوه بر بازخورد در مورد نتایج فرآیند است.
- درگیر شدن: زمانی است که به ذی‌نفعان فرصت و منابع لازم (مانند اطلاعات، داده و ابزارهای دیجیتال) برای همکاری در تمامی مراحل چرخه سیاستی و طراحی و توزیع خدمات داده می‌شود. از ۹۰ درصد آمبودزمان‌هایی که با ذی‌نفعان مشارکت می‌کنند، تقریباً تمام نهادها (۸۸ درصد) اطلاعات را به اشتراک می‌گذارند، ۶۷ درصد مشورت می‌کنند و فقط بیش از نیمی از آن‌ها (۵۸ درصد) با ذی‌نفعان همکاری می‌کنند.

نمونه‌هایی از مشارکت ذی‌نفعان نشان می‌دهد که فعالیت‌های اطلاعات پایه به نهادهای آمبودزمانی اجازه می‌دهد به صورتی گسترده از کار و تأثیر آن بر زندگی شهروندان مطلع شوند در همین حال، مشاوره فرصتی را برای شناسایی مشکلات سامانمند، ارتقای توصیه‌های سیاستی یا توسعه بهتر شناخت مسائل به وجود می‌آورد. همکاری یا مشارکت به آمبودزمان‌ها اجازه می‌دهد تا از تخصص و منابع شرکا (سازمان‌های غیردولتی و دیگر کنشگران) استفاده نمایند تا پروژه‌های مشترک را مثلاً در حوزه آموزش و پرورش و ارتقای آگاهی در مورد حقوق به اجرا درآورند. مشارکت کنشگران مختلف عمده‌تاً باهدف افزایش آگاهی از نهادها در میان شهروندان و استفاده از خدمات آن است.

درحالی‌که این مسئله از اجرای اختیار اصلی آمبودزمان‌ها حمایت می‌کند، اما آن‌ها می‌توانند از طریق تقویت ابتکارات مشارکت ذی‌نفعان که هدفی برای تقویت اصلاحات حکمرانی عمومی است نیز دست به رسیدگی بزنند. ارتقای اصلاحات حکمرانی عمومی نیاز به شکایت از سوی شهروندان را

در درازمدت کاهش خواهد داد. این مسئله می‌تواند شامل ابتکارات برای شناسایی دقیق‌تر مشکلات سازمان‌ها، پیشنهاد راه‌حل‌ها و توصیه‌های نوآورانه و تقویت اجرای آن‌ها باشد. به علاوه، این ابتکارات می‌تواند هدفی برای ارتقای فرهنگ دولت باز در میان نهادهای عمومی و جامعه در کل باشد. بنابراین می‌توان تصور کرد که ابتکارات مشارکت ذی‌نفعان به‌جایی فراتر از اطلاعات رفته و شامل مشاوره یا درگیر شدن می‌شود.

علاوه‌براین، ۶۴ درصد از آمبودزمان‌ها با دیگر سازمان‌ها درخصوص شکایات شهروندان یا با سازمان‌های غیردولتی که شکایات را انتقال می‌دهند یا با سایر نهادهای مستقل (سایر آمبودزمان‌ها، نهادهای حقوق بشری و مانند آن) همکاری می‌کنند. برای مثال آمبودزمان انتاریو (کانادا)، شکایاتی را از سازمان‌ها در مورد بزرگسالان دارای معلولیت‌های پیشرفته یا کارگران آسیب‌دیده و زندانیان ایالت کبک (کانادا) دریافت می‌کند که شکایاتی در زمینه خدمات سلامتی و اجتماعی از مراکز پشتیبانی کمک‌دهی و شکایت است. دفتر ارزیابی اداری ژاپن دارای شبکه‌ای از پنج هزار شهروندان خصوصی است که مأمور دریافت شکایت هستند. رئیس دادگستری استونی، مدافع مردم رومانی و آمبودزمان صربستان نیز شکایات دریافت شده توسط سازمان‌های غیردولتی را از طرف گروه هدف خود دریافت می‌کنند. کمیته دادخواست پارلمان مکلنبورگ-ورپورن (آلمان) و آمبودزمان اسپانیا گزارش دادند که برنامه‌هایی اینترنتی مانند open.petition.org یا change.org گاهی اوقات شکایات را انتقال می‌دهند. کمیته دادخواست پارلمان بیشتر به دلیل اختیار انتشار شکایات برخط به‌منظور قادر نمودن هواداران برای شناختن این موارد، معروف است. این همکاری‌ها آمبودزمان‌ها را قادر می‌سازد تا اختیارات خود را به‌صورت اثربخش‌تری اجرا نمایند، به‌این‌ترتیب شهروندان راه‌های بیشتری برای یادگیری درباره آمبودزمان‌ها و ارائه شکایت دارند. گاهی اوقات سازمان‌های غیردولتی می‌توانند به شهروندان نزدیک‌تر باشند یا ممکن است نسبت به سازمان‌های غیردولتی کمتر از نهادهای عمومی تمایل داشته باشند. با یادگیری این شیوه‌ها، دیگر آمبودزمان‌ها نیز می‌توانند با کنشگران خارجی (سازمان‌های غیردولتی و مانند آن) برای دریافت شکایات، بدون به‌خطر انداختن استقلال این نهاد، دست به مشارکت بزنند. به‌هرحال وجود تعریف روشنی از مسئولیت‌ها و نقش‌ها برای موفقیت‌آمیز بودن این همکاری، حیاتی است.

مشارکت ذی‌نفعان مختلف

همان‌طور که گفته شد، ذی‌نفعان شامل انواع گوناگونی از کنشگران می‌شوند که می‌تواند به شکلی متفاوت در سیاست‌گذاری کمک نماید و ممکن است هنجار و سازوکارهای مختلفی را برای مشارکت اثربخش دارا باشند. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد نهادهای آمبودزمانی با انواع مختلف از کنشگران درگیر می‌شوند و به‌این‌ترتیب عموم مردم، کارشناسان دانشگاهی، سازمان‌های جامعه مدنی (CSOs)^۱

و رسانه‌ها، اغلب کنشگران خاص مشارکت هستند، این درحالی است که گروه‌های آسیب‌پذیر یا زیرمجموعه توسط آمبودزمان‌های کمتری درگیر می‌شوند.

اختیارات آمبودزمان‌ها همچنین بر فرهنگ مشارکت ذی‌نفعان آن‌ها تأثیر می‌گذارد. آمبودزمان‌هایی که دارای اختیار حقوق بشری هستند (نهادهای دارای اختیارات مربوط به حقوق بشر، حقوق کودکان و / یا پیشگیری از شکنجه) به احتمال بیشتر به شکلی کلی با تمام گروه‌های مختلف ذی‌نفع درگیر می‌شوند، درحالی‌که فقط ۳ درصد ذی‌نفعان در مقابل با ۲۴ درصد نهادهای آمبودزمانی، فاقد اختیار حقوق بشری سروکار دارند. این مسئله ممکن است با تمرکز موضوعی آن‌ها مرتبط باشد، زیرا انواع گسترده‌ای از سازمان‌های غیردولتی فعال در زمینه حقوق بشر وجود دارد. با این حال، این رویه مطلوبی برای دیگر نهادهای آمبودزمانی به منظور یادگیری فراهم می‌آورد. همکاری در میان سازمان‌های حقوق بشری مربوط به حقوق بشر با گروه‌های آسیب‌پذیر یا زیرمجموعه کمتر از مشارکت با عموم مردم، متخصصین دانشگاهی، سازمان‌های جامعه مدنی و رسانه‌ها رایج است.

آمبودزمان‌ها می‌توانند بر اساس ساخت روابط خود با کنشگران مختلف، اقدام به ایجاد مشارکت نموده تا ناکارآمدی سیستم اداره عمومی و ایجاد ابتکارات مشترک برای ارتقای اصول دولت باز در اداره عمومی را بهتر تحلیل کنند. علاوه بر این، نهادهای آمبودزمانی باید این مسئله را به شکلی منظم ارزیابی کنند تا مبادا گروه‌های اجتماعی خاص برای استفاده از خدمات خود کمتر به چشم آمده باشند و لذا به شکلی خاص، ابتکارات و شیوه‌های مشارکت آن‌ها در این گروه‌ها را هدف قرار دهند.

نظارت و ارزیابی مشارکت ذی‌نفعان

نظارت و ارزیابی (M & E)^۲ بخش مهمی از سیاست‌گذاری است و همان‌طور که توصیه‌ها در مورد دولت باز مشخص کرده، این مسئله برای استراتژی‌ها و ابتکارات دولت باز نیز حیاتی است. نظارت و ارزیابی می‌تواند به شناسایی چالش‌ها، غلبه بر آن‌ها و یادگیری از آن‌ها کمک کند و همچنین پاسخگویی و مشروعیت منابع مورد استفاده را تأمین نماید. علاوه بر این، نظارت و ارزیابی در مورد سیاست‌ها باهدف تعیین نتایج مورد نظر و تأثیرات آن، حیاتی است. نظارت و ارزیابی به شرح زیر تعریف می‌شود:

- نظارت: «عملی مستمر از جمع‌آوری سامانمند داده‌ها برپایه شاخص‌های تعیین شده برای فراهم آوردن امکان مداخله مستمر [...] برای مدیریت و ذی‌نفعان اصلی از طریق شاخص‌هایی از میزان پیشرفت و دستیابی به اهداف و پیشرفت در استفاده از بودجه اختصاص یافته».
- ارزیابی: «تخمین سامانمند و عینی پروژه، برنامه یا سیاست در حال انجام یا تکمیل شده، طراحی، اجرا و نتایج آن. در اینجا، هدف، تعیین اهداف مرتبط و اجرا [...] بهره‌وری، اثربخشی، تأثیر و پایداری آن است. ارزیابی باید اطلاعاتی که قابل اعتماد و مفید هستند را ارائه دهد، اطلاعاتی که

امکان ترکیب درس‌های آموخته‌شده در فرایند تصمیم‌سازی گیرنده و دهنده را فراهم می‌کند. ارزیابی همچنین به فرایند تعیین ارزش یا اهمیت فعالیت، سیاست یا برنامه اشاره دارد. ارزیابی، یک فعالیت سامانمند و هدفمند و یک مداخله برنامه‌ریزی‌شده، درحال پیشرفت یا تکمیل شده می‌باشد (OECD, 2016).

بر این اساس، نظارت و ارزیابی درمورد ابتکارات مشارکت ذی‌نفعان برای برآورد تأثیرات آن‌ها، ارتقای کیفیت فعالیت‌ها و بهبود نتایج آن‌ها ضروری است. حدود نیمی از آموذمان‌هایی که با سایر کنشگران درگیر هستند، تأیید می‌کنند که تأثیر ابتکارات مشارکت آن‌ها را مورد نظارت و ارزیابی قرار می‌دهند. لازم به ذکر است که اکثر آموذمان‌ها به «نظارت» به‌عنوان نوعی گزارش‌دهی ابتکارات مشارکتی و «اندازه‌گیری تأثیر» به‌عنوان پیگیری تعداد شکایت‌هایی که دریافت می‌کنند، ارجاع می‌دهند. این نشان می‌دهد که فرهنگ نظارت و ارزیابی ابتکارات مشارکت ذی‌نفعان هنوز بسیار گسترده نیست. با این حال، آموذمان‌ها صرفاً نهاد درگیر در نظارت و ارزیابی از ابتکارات دولت باز نیستند بلکه آن‌ها به همان اندازه یک چالش برای دولت نیز می‌باشند. کار دایمی OECD برای یافتن یک جعبه‌ابزار برای دولت باز، می‌تواند رویه‌های مطلوب دیگری از اندازه‌گیری و ارزیابی مشارکت ذی‌نفعان را فراهم کند. علاوه‌براین، نهادهای آموذمانی می‌توانند مبادله رویه‌های مطلوب و توسعه دستورالعمل‌های نظارت و ارزیابی را در میان خود، در نظر بگیرند.

دولت باز در قلب کار نهادهای آموذمانی است. همان‌طور که در این بخش شاهد بودیم، این نهادها بسیاری از فعالیت‌هایی را که هدفشان تقویت شفافیت، درستکاری، مشارکت و پاسخگویی است را توسعه داده‌اند. با این وجود، رهیافتی استراتژیک تر از آموذمان‌ها از ایجاد یک فرهنگ دولت باز حمایت می‌کند فرهنگی که اجرای مأموریت‌های آن‌ها را مورد حمایت قرار می‌دهد، مشروعیت و اعتماد مؤسسه خود را تقویت می‌کند و موجب می‌شود تا آن‌ها کنشگرانی فعال‌تر در یک کشور باز باشند. بنابراین، آموذمان‌ها می‌توانند توسعه یک استراتژی دولت باز، اقدام برنامه یا دستورالعمل یا ادغام یک بخش اختصاصی برای دولت باز در استراتژی کلی خود را مدنظر قرار دهند. این مسئله به شناسایی اهداف، فعالیت‌های اولویت‌دار و هماهنگی آن‌ها با منابع کمک می‌کند. همچنین تعهدات سطح بالا را تقویت کرده و پایه‌ای برای نظارت و ارزیابی فراهم می‌آورد. اجتماع آموذمان‌ها همچنین می‌تواند دستورالعمل‌ها یا اصول مشترک را توسعه دهند.

۴) نهادهای آموذمانی به‌عنوان کنشگران کلیدی در سیاست‌گذاری و اصلاحات دولت باز

نقش نهادهای آموذمانی در سیاست‌گذاری و اصلاحات حکمرانی عمومی

نهادهای آموذمانی از طریق رسیدگی به شکایات، تحقیقات درمورد ابتکار خود (در صورت لزوم) و گزارش‌های آموذمانی سالانه به مؤسسات مربوط (پارلمان، رئیس دولت یا رئیس کشور)، اطلاعات زیادی را درمورد عملکرد یا ناکارآمدی ادارات دولتی جمع‌آوری می‌کنند. توصیه‌های آن‌ها نه تنها

باهداف حل مشکل خاصی است که یک شهروند به آن برخورد می‌کند، بلکه برای حل مشکلات سامانمند بیشتری برای بهبود مدیریت عمومی و پاسخگو نگه‌داشتن آن نیز هست. بنابراین، نهادهای آموذمانی نقش مهمی در سیاست‌گذاری و اصلاحات حکمرانی عمومی دارند زیرا آن‌ها از طریق تجربه‌های مبتنی بر شواهد براساس پرونده‌ها و تعامل منظم آن‌ها با شهروندان مطلع می‌شوند.

نتایج پیمایش OECD در مورد «نقش نهادهای آموذمانی در دولت باز» نشان می‌دهد که اکثر اختیارات آموذمان‌ها شامل تهیه پیشنهادها برای اصلاحات حکمرانی عمومی (۷۱ درصد) بوده است و اینکه اکثر آموذمان‌ها (۶۸ درصد) به اصلاحات کمک کرده‌اند. از میان آموذمان‌هایی که مشارکت داشته‌اند، بیشتر آن‌ها در کار اصلاحات مربوط به مدیریت عمومی (۷۵ درصد) و اصلاحات قانون‌گذاری (۷۳ درصد) بوده و شمار کمتری در تلاش برای مبارزه با فساد (۳۸ درصد) و ابتکارات دولت باز (۳۴ درصد) مشارکت داشته‌اند.

مشارکت در اصلاحات مدیریت عمومی از طریق گزارش‌ها و توصیه‌های منظم آموذمان‌ها، و همچنین از طریق مشارکت آن‌ها در مشاوره‌ها در مورد مسائل مربوط به صلاحیت آن‌ها رخ می‌دهد. به‌عنوان مثال، آموذمان خدمات عمومی اسکاتلند (بریتانیا) به صورت منظم در تحقیقات و مشاوره‌های مجلس و دولت مشارکت می‌کند و پاسخ‌های آن‌ها را در بخش اختصاصی وب‌سایت خود (www.spsos.org.uk/consultationsandquiries) منتشر می‌کند. علاوه بر این، آموذمان اروپایی تحقیقات متعددی را برای بهبود سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا (به‌عنوان مثال در مورد شفافیت گروه‌های متخصص) آغاز کرده است.

از نظر مشارکت برای اصلاحات قانون‌گذاری، نهادهای آموذمانی به انجام تغییرات قانونی و نظارتی براساس شواهد تحقیقاتی خود کمک می‌کنند. در حالی که اصلاحات پیشنهادی می‌تواند مقررات مربوط به توزیع خدمات عمومی (اشتغال، امنیت اجتماعی و غیره) را در برگیرد و شامل قوانین و مقررات مربوط به اصول دولت باز مانند دسترسی به اطلاعات یا مبارزه با فساد نیز باشد. در حالی که آموذمان پرو اساساً پیش‌نویس قانون شفافیت تصمیمات عمومی را به‌کنگره ارائه می‌دهد، دفتر مدافع حقوق بشر جمهوری ارمنستان نظر خود را در مورد تصمیم برای ایجاد یک شورای ضدفساد ارائه می‌نماید.

از نگاه مشارکت در تلاش برای مبارزه با فساد، باید توجه داشت که مبارزه با فساد بخشی از وظایف نهادهای آموذمانی است. مشارکت‌های اصلاحی می‌تواند شامل تحقیقات در مورد قراردادهای خدمات عمومی (دفتر ارزیابی اداری ژاپن)، توصیه‌هایی برای استراتژی‌های ملی ضدفساد (مؤسسه ملی حقوق بشر مولداوی، آموذمان سیرالئون) یا بازنگری‌های قانون‌گذاری باشد، همان‌طور که آموذمان فرانسه در مورد پیش‌نویس قانون شفافیت، مبارزه با فساد و نوسازی زندگی اقتصادی اظهار نظر کرده و یا کمیسیون مبارزه با فساد ماکائو که نظرات خود را در مورد پیشگیری و سرکوب رشوه در قانون بخش

خصوصی به اشتراک گذاشته است. در مقایسه اصلاحات مدیریت عمومی و اصلاحات قانون گذاری، شماری از نهادهای آمودزمانی نشان می دهند که به ابتکارات دولت باز کمک می کنند (بسیار کمتر از ۳۴ درصد). با این حال، همان طور که در زیر بحث شده است، آمودزمانها در حقیقت به ابتکارات دولت باز از طریق نقشی که آنها در اصلاحات حکمرانی بازی می کنند، کمک می نمایند.

ارتقای نقش نهادهای آمودزمانی در اصلاحات دولت باز

پیمایش OECD نشان می دهد که نهادهای آمودزمانی مهم ترین نقش خود در مشارکت برای اصلاح حکمرانی عمومی را توزیع خدمات عمومی یا بهبود مسئولیت پذیری بخش عمومی نسبت به نیازهای شهروندان و کسب و کارها در نظر می آورند.

با این حال، با در نظر گرفتن پنج فعالیت برتر آمودزمانها، آشکار می شود که اصول دولت باز در «مرکز» کار نهادهای آمودزمانی قرار دارد: بهبود پاسخگویی و شفافیت بخش عمومی، دو بخش اصلی است که اکثر آمودزمانها آن را انتخاب می کنند، هر چند آنها این نقش را به روشنی نمی شناسند. نهادهای اندکی کار خود را به عنوان نوعی کمک به بهبود مشارکت شهروندان در چرخه سیاستی می بینند؛ این پاسخ توسط ۲۰ آمودزمان از ۹۱ آمودزمان داده شد و تنها دفتر کمیته دادخواهی ساکسونی-آنهالت (آلمان) آن را به مثابه یک کمک در نظر گرفت. با این وجود، آمودزمانها می توانند نقش مهمی را برای مشارکت شهروندان ایفا نمایند؛ زیرا آنها دارای امتیاز برخورد مستقیم با شهروندان، فرصتی برای شنیدن دغدغه های آنها و ارسال آنها به چرخه سیاست از طریق گزارشها به مجلس و رئیس کشور یا دولت هستند.

علاوه بر این، گفتنی است که آمودزمانها موارد متعددی از کمک به اصلاحات اداره عمومی و اصلاحات قانون گذاری را ارائه می کنند که در واقع به دولت باز با روش های گوناگون از جمله ارتقای شفافیت دولتی (مثلاً در ارزیابی سیاستی اداره ارزیابی اداری ژاپن) یا اصلاحات قانون گذاری برای دولت باز (مثلاً کمک آمودزمان ناوارا (اسپانیا) در قانون «فورال» در مورد شفافیت و دولت باز به عنوان عضو شورای شفافیت ناوارا) یا مانند آمودزمان جمهوری بلغارستان که راهنما برای حکمرانی خوب برای شهرداریها را توسعه می دهد، کمک می نماید. نمونه های دیگر نیز از این قرار است: آمودزمان پرو، دستورالعمل های مربوط به دسترسی به اطلاعات را توسعه می دهد، کمیسیون عدالت اداری کوبا که در توسعه دسترسی به قانون اطلاعات کمک کرده است و آمودزمان کاتالان (اسپانیا) که قانون شفافیت را ارزیابی می کند. علاوه بر این، آمودزمان انتاریو (کانادا) پیشنهاد های اصلاحی را درباره شفافیت شهرداریها ارائه می دهد و آمودزمان خدمات عمومی اسکاتلند (بریتانیا) این کار را در مورد افشاگران در چارچوب مشارکت دولت خود در مشارکت دولت باز انجام داد.

بنابراین، نهادهای آمودزمانی با کار خود، اصول و شیوه های شفافیت، درستکاری، پاسخگویی و مشارکت ذی نفعان را ارتقا می دهند. آنها در جایی قرار گرفته اند که کنشگران اصلاحات دولت باز

کشور باشند و با ارائه توصیه‌هایی برای ابتکارات اصلاحی براساس تخصص، بررسی و رسیدگی به شکایات عملکرد (ناکارآمدی) مدیریت عمومی، حمایت از گفت‌وگو با شهروندان از طریق ارتباط منظم و مشارکت آن‌ها با سایر ذی‌نفعان و همچنین پاسخگو نگه‌داشتن دولت در رابطه با اصلاحات دولت باز این کار را به انجام رسانند. باین‌حال، با توجه به پاسخ‌ها، آمبودزمان‌ها در این زمینه با چندین چالش روبه‌رو هستند که سه مورد اصلی آن عبارت است از: (۱) فقدان اراده سیاسی، (۲) فقدان یک استراتژی ملی دولت باز و (۳) عدم تخصص در آمبودزمان.

گفت‌وگو با آمبودزمان‌ها نشان می‌دهد که فقدان اراده سیاسی قوه مجریه برای درگیر کردن آن‌ها ممکن است به دلیل عوامل متعددی از جمله نیاز به حفظ استقلال خود در برابر قوه مجریه باشد یا اینکه نهادهای آمبودزمانی و قوه مجریه هنوز در مورد نقش استراتژیک این نهاد در ترویج اصلاحات دولت باز بازی کند به توافق نرسیده‌اند. باین‌وجود، با تأکید بر اهمیت شفافیت، پاسخگویی و مشارکت شهروندان در کار روزمره و به‌عنوان بخشی از اختیارات آمبودزمان‌ها، این نهادها می‌توانند نقش بزرگ‌تری را در برنامه دولت باز از طریق مجاری گوناگون به‌عنوان کمیته‌های هدایت، همان‌طور که در ادامه توضیح داده می‌شود، ایفا نمایند.

علاوه بر این، فقدان یک استراتژی ملی دولت باز/ برنامه عملیاتی، نباید به‌عنوان مانعی برای نهادهای آمبودزمانی دیده شود. آن‌ها می‌توانند نقش مهمی در ارتقای اصلاحات دولت باز و اصول آن با توصیه به توسعه و / یا اتخاذ یک نقش داشته باشند. به‌علاوه، هنگامی که استراتژی ملی به تصویب می‌رسد، سازمان‌های غیردولتی می‌توانند نقش فعالی در کمک به اجرای آن و نظارت بر موفقیت تعهدات و اهداف آن داشته باشند. بنابراین، آمبودزمان‌ها قادرند فعالانه به دولت‌های خود پاسخ دهند تا راه‌هایی برای درگیر شدن در فرایند اصلاحات دولت باز را شناسایی کنند.

درحالی‌که چالش‌های پیشین بیشتر به برنامه کلی دولت باز در داخل یک کشور یا قلمرو اشاره می‌کند، آمبودزمان‌ها مسائل داخلی را به‌عنوان چالش‌ها مطرح می‌نمایند. این موارد شامل: عدم ظرفیت و تخصص در داخل آمبودزمان، کمبود منابع مالی و انسانی، و عدم اولویت در بالاترین سطح است. بنابراین، نهادهای آمبودزمانی می‌توانند برای کارکنان خود آموزش‌هایی را در مورد موضوعات مرتبط، در همکاری با جامعه مدنی، دانشگاه‌ها و مدارس مدیریت عمومی فراهم نمایند.

علاوه بر این، چندین آمبودزمان، گزینه «دیگری» یا «هیچ‌کدام» را برای نشان دادن اینکه دولت باز در جایی خارج از اختیارات آمبودزمانی قرار دارد، انتخاب کردند. درحالی‌که دولت باز ممکن است به شکل خاص در حوزه اختیارات آمبودزمان‌ها ذکر نشود، آمبودزمان‌ها می‌توانند از طریق رسیدگی به شکایت خود، به حکمرانی عمومی کمک کنند. چهار نهاد آمبودزمانی نشان دادند که هیچ‌کدام از این موارد چالش محسوب نمی‌شوند. آمبودزمان نیوزلند، الزام قانونی برای انجام تحقیقات خصوصی و حفظ محرمانگی را به‌عنوان بزرگ‌ترین چالش برای درگیر شدن با دولت باز می‌بیند.

از آنجایی که تعداد کمی از آموذزمانها نقش خود را در دولت باز منعکس کرده‌اند یا دیدگاه یا استراتژی که مشارکت آنها در اصلاحات دولت باز را هدایت می‌کند، برای نهادهای آموذزمانی مهم است که نقششان در ارتقای شفافیت، پاسخگویی، درستکاری و مشارکت ذی‌نفعان را از طریق توصیه‌های آنها در مورد اصلاحات دولت باز، اصلاحات قانونی یا نقش آنها در زمینه دسترسی به اطلاعات و مشارکت شهروندان، درک شود. به شرحی که گذشت، نهادهای آموذزمانی می‌تواند آگاهی کارمندان و نقش جمعیت حقیقی آنها را در دستور کار دولت باز دولت افزایش دهند.

نقش نهادهای آموذزمانی در مشارکت برنامه‌های عملیاتی دولت باز

دولت‌ها در سطوح ملی و زیرملی در سراسر جهان، درحال طراحی و اجرای اصلاحات دولت باز هستند. در این چارچوب، شماری از دولت‌ها و برخی از دولت‌های زیرملی... به مشارکت دولت باز بین‌المللی (OGP) پیوستند که نیازمند برنامه‌های عملیاتی دوسالانه دولت باز می‌باشد. به‌منظور تقویت اجرای برنامه‌های عملیاتی OGP، اکثر کشورها یا قلمروها سازوکارهای هماهنگ‌سازی را در بسیاری از موارد از جمله اعضای جامعه مدنی در اختیار دارند. درحالی‌که OGP مشارکت بین دولت و جامعه مدنی را ترویج می‌دهد، مشارکت سایر کنشگران در این تلاش‌ها، چه بسا ممکن است، کمتر رایج باشد.

یافته‌های پیمایش OECD نشان می‌دهد که میزان مشارکت نهادهای آموذزمانی در دستور کار دولت باز دولت زیرملی، هنوز کم است. فقط ۱۵ درصد آموذزمانها گزارش می‌دهند که در استراتژی باز یا برنامه عملیاتی دولت دخالت دارند. در برخی موارد، آموذزمانها کار را به برنامه‌های عملیاتی مشارکت دولت باز واگذار می‌کنند (آموذزمان ایرلند)، دیگر آموذزمانها نیز در اجرای برنامه (آموذزمان یونان، آموذزمان مراکش، آموذزمان نیوزلند) مشغول هستند و آموذزمان اروپایی، اتحادیه اروپا را در پیوستن به برنامه مشارکت دولت باز تشویق می‌کند. آموذزمانها همچنین می‌توانند به دستور کار دولت باز فراتر از برنامه مشارکت این دولت، کمک کنند، همان‌طور که در نیوساوت ولز (NSW) استرالیا که برنامه ۲۰۲۱ در میان اهداف خود مجموعه‌ای از اهداف مربوط به اصول باز دولتی را شامل می‌شود. این مثال‌ها نشان می‌دهد که چگونه نهادهای آموذزمانی می‌توانند در استراتژی‌های باز دولتی و فرآیند مشارکت دولت باز دخیل باشند.

همان‌طور که در بخش اول گفته شد، از ۲۶ کشور مورد مطالعه در گزارش OECD با عنوان «دولت باز؛ فضای جهانی و راه پیش‌رو» که دارای سازوکاری هماهنگ در دولت باز هستند، کمتر از ۳۰ درصد شامل نهادهای مستقل می‌باشند. به همین ترتیب، تعداد کمی (۱۳ درصد) از ۹۴ آموذزمانی که به پیمایش پاسخ دادند، تأیید کردند که در یک سازوکار هماهنگ در دولت باز دخالت دارند. به‌عنوان مثال، اداره آموذزمان نیوزلند، آموذزمان اسپانیا، آموذزمان مراکش، آموذزمان حقوق بشر گواتمالا، دفتر دبیر کل ریاست جمهوری شیلی و آموذزمان باسک (اسپانیا) اعضای یک سازوکار

هماهنگ هستند که برنامه‌های عملیاتی مشارکت دولت باز/ یا دستور کار کشوری / منطقه‌ای دولت باز را هماهنگ می‌کنند. دیگران نشان می‌دهند که اعضای سازوکارهای هماهنگی دیگری مانند مبارزه با فساد یا حقوق بشر هستند. مشارکت کم نهادهای آموذمانی در این سازوکارها ممکن است به وضعیت آن‌ها به‌عنوان یک نهاد مستقل و ترس از اینکه ممکن است در معرض خطر قرار گیرد یا اقدامات آن‌ها اشتباه تلقی شود و دیگری طرف نباشند، مرتبط است. این مشارکت اندک همچنین ممکن است نشان دهد که هنوز هم شناخت و آگاهی کمی از مشارکتی که آموذمان‌ها می‌توانند برای ابتکارات دولتی ایجاد کنند، وجود دارد. بنابراین، نهادهای آموذمانی می‌توانند در جلسات همکاری دولت باز به‌عنوان عضو رسمی یا به‌عنوان یک عضو مشورتی مشارکت کنند تا از تخصصشان در تحقیق و رسیدگی به شکایات از عملکرد (ناکارآمدی) مدیریت عمومی برای اطلاع‌رسانی از دستور کار دولت باز در حوزه‌های مربوط خود استفاده نمایند.

شماری از نهادهای آموذمانی برآنند که نقش خود را در نظارت بر تعهدات دولت باز در کشورشان ایفا نمایند و به میزان ۲۶ درصد تأیید می‌کنند که این کار را انجام می‌دهند. اکثر آموذمان‌ها نشان می‌دهند که از طریق فعالیت‌های منظم خود برای رسیدگی به شکایات شهروندان، نظارت بر انطباق مدیریت عمومی با اصول حکمرانی خوب، قواعد، قوانین و هنجارها و توصیه‌های آن‌ها، بر تعهدات دولت باز نظارت می‌کنند. این ممکن است شکایات شهروندان در ارتباط با اصول دولت باز و قواعد و قوانین مربوط مانند دسترسی به اطلاعات را شامل شود. درحالی‌که هنوز مشخص نیست تعهدات دولت باز به چه صورت در برنامه‌های عملیاتی OGP یا استراتژی‌های دولت باز ارزیابی می‌شود، دولت باز به‌عنوان بخشی از حکمرانی خوب تحت نظارت چندین آموذمان است.

نهادهای آموذمانی به لطف ثروت اطلاعاتی که از طریق کارشان دریافت می‌کنند و ارتباط‌های منظم خود با انواع ذی‌نفعان، در موقعیت خوبی قرار دارند تا اصول دولت باز را درون مدیریت عمومی ارتقا بخشند و فعالانه در دستور کار دولت باز مشارکت داشته باشند. بر این اساس، ۳۳ درصد آن‌ها از منابع اطلاعاتی، ۱۷ درصد از مطالعات و تحقیقات و ۳۰ درصد از سمینارها و دوره‌های آموزشی برای ارتقای دولت باز استفاده می‌کنند. به‌عنوان مثال، مدافعان حقوق بشر در آلبانی، گزارشی را درباره اصول حکمرانی خوب برای مقامات دولتی و همچنین کسانی که درمورد راهنما آموزش دیده‌اند، منتشر می‌کند. از دیگر رهیافت‌ها برای حمایت از اصول دولت باز، موردی است که توسط دفتر آموذمان نیوزلند و آموذمان نیو ساوت ولز (استرالیا) انجام شده است که آموزش‌هایی درمورد آزادی قانون اطلاعات ارائه می‌دهد، آموذمان پارلمانی نروژ که سخنرانی درمورد شفافیت و آزادی اطلاعات برگزار کرد. نهادهای آموذمانی با یک وظیفه مرتبط با حقوق بشر مانند دفتر کمیسیون حقوق بنیادی مجارستان و آموذمان فرانسوی، مطالعات و دوره‌های آموزشی درمورد موضوعات حقوق بشری را انجام می‌دهند. آموذمان جمهوری بوریون کافه‌های سیاسی را درمورد ضعف احزاب سیاسی و

آزادی‌های مدنی سازمان‌دهی کرده است. مؤسسه ملی حقوق بشر مولداوی در حال بررسی ایجاد یک تمایز آموذمانی برای اداره خوب که در آن، نهادها و کارمندان دولت از جمله براساس اصول دولت باز ارزیابی می‌شوند. چنین ابتکاراتی می‌تواند موجب ارتقای بیشتر دولت باز شود. براساس تخصص و ثروت اطلاعاتی آموذمان‌ها که از طریق شکایات و تحقیقات به دست می‌آید، آن‌ها می‌توانند از طریق دستورالعمل‌ها، دوره‌های آموزشی و سمینارهای درون اداره دولتی، به صورتی سامانمند برای ارتقای اصول دولت باز اقدام کنند، این چیزی است که برخی از آموذمان‌ها در حال حاضر انجام می‌دهند.

نقش نهادهای آموذمانی در دسترسی به اطلاعات

دسترسی به اطلاعات یک ستون کلیدی از دولت باز است. برخی از آموذمان‌ها خود، نهاد رسمی نظارت بر دسترسی به قانون اطلاعات (۳۹ درصد) هستند و بعضی از آن‌ها برخلاف این نهادها، شکایات را در این زمینه دریافت می‌کنند (۶۸ درصد) آن‌ها همچنین می‌توانند نقشی را در دولت باز در ترویج دسترسی به اطلاعات بازی کنند. حدود ۸۱ درصد از آموذمان‌ها در این مطالعه نقش مهمی در دسترسی به اطلاعات دارند؛ آن‌ها شکایات را در مورد دسترسی به اطلاعات دریافت می‌کنند، می‌توانند تحقیقات خاص خود را انجام دهند (تقریباً ۵۰ درصد از آموذمان‌ها دسترسی رسمی به نهاد اطلاعاتی می‌توانند انجام دهند و یک سوم از کسانی که دسترسی رسمی به نهاد اطلاعاتی ندارند، اما دریافت شکایت در این زمینه و درمان آن‌ها را می‌توانند انجام دهند)، گزارش‌های ویژه‌ای را تهیه می‌کنند (حدود ۵۰ درصد از آموذمان‌ها دسترسی به گزارش‌های نهاد اطلاعاتی را انجام می‌دهند و تعداد اندکی از آن‌ها دسترسی رسمی به نهاد اطلاعاتی ندارند، اما دریافت شکایات در این زمینه و درمان آن‌ها را انجام می‌دهند) و فعالانه این حق را ارتقا می‌بخشند (که حدود ۷۰ درصد از آموذمان‌ها دسترسی به گزارش‌های نهاد اطلاعاتی را انجام می‌دهند و تعداد کمی از آموذمان‌هایی که شکایات دریافت می‌کنند در این زمینه کار می‌کنند). برای مثال برخی از نهادهای آموذمانی تحقیقات ویژه‌ای در مورد احترام به این حق در نهادهای خاص انجام داده، یافته‌های خود را منتشر کرده‌اند و / یا آن‌ها را به پارلمان گزارش می‌دهند. رهیافتی دیگر، ارائه راهنمایی در مورد دسترسی به اطلاعات و ارائه آموزش به منظور هدف قرار دادن مقامات عمومی و هم عموم مردم است. در حالی که دسترسی به اطلاعات در قلب مأموریت و اختیارات برخی از آموذمان‌ها می‌باشد، دیگران در این مورد موضع نمی‌گیرند و به شکل فعالانه با موضوع برخورد نمی‌کنند.

همان‌طور که آموذمان‌های مختلف در ایجاد دسترسی به اطلاعات نقش مهمی در دولت باز ایفا می‌کنند، می‌توانند به عنوان کنشگری راهبردی‌تر برای پیشبرد برنامه شفافیت خود عمل کنند. در صورتی که آموذمان دارای مجوز دسترسی به اطلاعات باشد، این نهاد می‌تواند در فعالیت‌های بعدی، فراتر از نظارت بر انطباق اداری، مانند گزارش‌های ویژه برای اجرا و آموزش و راهنمایی در مورد دسترسی به اطلاعات برای مقامات دولتی مشارکت کند. در صورتی که آموذمان فاقد این اختیار باشد،

این نهاد می‌تواند همکاری خود را با دسترسی رسمی به کمیسیون اطلاعات (در صورت وجود) و در همکاری با جامعه مدنی و رسانه‌ها تقویت کند تا اطمینان حاصل شود که حق دسترسی به اطلاعات در واقع طبق قانون مجاز است و همه شهروندان به آن دسترسی پیدا می‌کنند.

نقش نهادهای آمبودزمانی در مشارکت شهروندان در چرخه سیاستی

مشارکت ذی‌نفعان یا مشارکت شهروندان از دیگر ستون‌های کلیدی دولت باز است. ادارات دولتی/ دولت‌ها در تمام سطوح دولت، در حال توسعه بخشی به بسیاری از سازوکارهای مشارکت ذی‌نفعان هستند. چنان‌که در بالا توضیح داده شد، این‌ها شامل سازوکارهای اطلاعاتی، مشورتی و مشارکت در چرخه سیاستی است، که به موجب توصیه‌های دولت باز عبارت‌اند از «۱» شناسایی اولویت‌های سیاستی؛ «۲» تهیه پیش‌نویس سند سیاست واقعی؛ «۳» اجرای سیاست؛ و «۴» نظارت بر اجرای و ارزیابی تأثیرات سیاست». در برخی موارد، مشارکت به‌عنوان یک حق اساسی تثبیت شده است؛ بعضی از کشورها یا سرزمین‌ها مشاوره را در فرآیند قاعده و مقررات‌گذاری الزامی می‌دانند؛ و برخی کشورها یا سرزمین‌ها، دستورالعمل‌ها یا منشورهای مشارکت شهروندان را توسعه بخشیده‌اند. در حالی که آمبودزمان‌ها بسیاری از شکایات را در زمینه توزیع خدمات عمومی دریافت می‌کنند، می‌توانند شکایات مربوط به مشارکت شهروندان در چرخه سیاست را هم دریافت کنند. آمبودزمان در بررسی درمورد این شکایات‌ها یا تحقیقات خود، می‌تواند به‌عنوان ناظر مشارکت ذی‌نفعان عمل کند. نهادهای آمبودزمانی می‌توانند نقش مهمی را در ارتقای نهادینه‌سازی مشارکت شهروندان از طریق یک قانون یا مقررات داخلی ایفا کنند. این عرصه‌ای جدید است که مدیران در سراسر جهان در جست‌وجوی یک چارچوب بهتر برای سیاست‌گذاری جامع هستند. در این حال، هدف حصول اطمینان از این است که تمام شهروندان، از جمله افراد آسیب‌پذیر (فقر، زنان، مهاجران، جامعه‌ی همجنس‌گرایان، و مانند آن)، بخشی از فرایند تصمیم‌سازی هستند و سازوکارهای مناسب پیش از آن برای پیشگیری از وضع سیاست‌ها و کاهش مشاوره، اتخاذ شده است. آن‌ها در حالی که ۳۸ درصد شکایاتی را در این زمینه دریافت می‌کنند، اما ۱۸ درصد از مؤسسات براساس مشارکت شهروندان خود تحقیقات را آغاز کرده‌اند. شکایات دریافت شده توسط آمبودزمان‌ها مربوط به سازمان نامناسب از فرآیندهای مشاوره درمورد سیاست‌ها، مانند برنامه‌ریزی سرزمینی، و همچنین در چند مورد درخواست برای همه‌پرسی یا پیمایش می‌باشد. تحقیقات شخصی آمبودزمان‌ها درمورد دسترسی به محل رأی‌گیری و یا عملکرد سازوکارهای مشارکت شهروندان خاص بوده است.

بنابراین، نهادهای آمبودزمانی می‌توانند در خصوص ثبت شکایات مربوط به مشارکت شهروندان به‌طور خاص به‌منظور ارزیابی میزان نقض مشارکت شهروندان است که یک مشکل سامانمند محسوب می‌شود. براساس این شکایات و تحقیقات شخصی (در صورت لزوم)، می‌توانند راهنمایی را درمورد

سازو کارهای مشارکت شهروندان برای دولت‌ها و شهروندان به منظور تقویت این فرآیندها ارائه نمایند. نقش نهادهای آمودزمانی در شفافیت در فعالیت‌های لابی‌گری (اعمال نفوذ) و شیوه‌های موقعیت بی‌ثبات حمایت از درستکاری و پاسخگویی دولتی، یکی دیگر از اصول کلیدی دولت باز می‌باشد که به نظر می‌رسد آمودزمان‌ها تاکنون در آن، کمتر فعال هستند. لابی‌گری یک نگرانی رو به رشد جهانی در مورد دولت‌ها است و چنین به نظر می‌رسد که هدف تنظیم لابی‌گری برای حصول اطمینان از شفافیت و درستکاری در فعالیت‌های مرتبط با آن باشد. توصیه‌های شورای OECD در مورد اصول شفافیت و درستکاری در لابی‌گری چنین بیان می‌دارد که «کشورها باید کنشگران کلیدی در اجرای یک طیف منسجم از استراتژی‌ها و شیوه‌ها برای دستیابی به موافقت [با مقررات لابی‌گری]» را درگیر نمایند. بر این اساس، آمودزمان‌ها می‌توانند یک کنشگر کلیدی در شفافیت در لابی‌گری و همچنین در سیاست‌های موقعیت بی‌ثبات باشند.

یافته‌های پیمایش OECD نشان می‌دهد که این عرصه نسبتاً جدیدی از مشارکت نهادهای آمودزمانی است: تقریباً هیچ نهادی به‌استثنای آمودزمان اروپایی و دفتر دبیر کل ریاست جمهوری شیلی در مورد این موضوعات کار نمی‌کند. آمودزمان اروپایی از تحقیقات استراتژیک برای کشف این زمینه و ارتقای شفافیت و پاسخگویی استفاده و به مشورت عمومی برای اصلاح ثبت شفافیت اتحادیه اروپا کمک کرده است. دفتر دبیر کل ریاست جمهوری شیلی مسئول اجرای قانون لابی‌گری است. بعضی از نهادها نظیر آمودزمان جمهوری لتونی و آمودزمان پرتغال در بحث از شفافیت لابی‌گری شرکت کرده‌اند، و آمودزمان کاتالان (اسپانیا) در ارزیابی قانون شفافیت در این موضوع مشارکت داشته است. با توجه به و موقعیت بی‌ثبات فعالیت‌ها، درگیر شدن آمودزمان‌ها در کار به استثنای آمودزمان اروپایی، بازهم درگیر شدنی پایین‌تر است.

هیچ‌کدام از این موضوعات، بخشی از اختیارات سنتی آمودزمان‌ها نیستند که بتواند توضیح دهد چرا نهادهای محدودی در این زمینه فعال می‌باشند. باین‌حال، حتی اگر این مسائل بخشی از وظایف آمودزمان‌ها هم به نظر نرسد، بازهم آن‌ها حوزه‌های جدیدی از دغدغه و کار هستند. نهادهای آمودزمانی هنوز هم می‌توانند در این زمینه‌های پیش رو مشاوره ارائه داده و در این زمینه نقش داشته باشند.

در حالی که همه دولت‌ها در تمامی سطوح دولتی یک استراتژی یا برنامه عملیاتی دولت باز ندارند که آمودزمان‌ها از طراحی، اجرا و ارزیابی آن حمایت نماید اما ابتکارات دولت باز در تمامی سطوح دولت وجود دارد و همان‌طور که این گزارش نشان می‌دهد، نهادهای آمودزمانی می‌توانند به ترویج اصول دولت باز به شیوه‌های گوناگون کمک نمایند. آمودزمان‌ها به شکلی فعال از طریق اختیارات سنتی خود درگیر اصلاحات حکمرانی عمومی هستند. باین‌وجود ظرفیت بالایی برای تشخیص اینکه چگونه مشارکت‌ها در اصلاحات حکمرانی عمومی به اصول شفافیت، پاسخگویی، درستکاری و

مشارکت ذی‌نفعان کمک می‌کند نیز وجود دارد. علاوه‌براین، ظرفیت بیشتری برای عمق‌بخشی به فعالیت‌های آمبودزمان‌ها وجود دارد که به شکل خاص ابتکارات دولت باز را هدف قرار می‌دهد.

۵) به‌سوی اصولی درمورد نقش نهادهای آمبودزمانی در دولت باز

درحالی‌که نوعی فرهنگ دولت باز در میان نهادهای آمبودزمانی رایج است، اما هنوز هم اجرای متفاوتی از اصول دولت باز در عملکرد نهادهای آمبودزمانی وجود دارد. علاوه‌براین، آمبودزمان‌ها نقشی را در استراتژی‌ها و ابتکارات دولت باز حوزه‌های مربوط خود ایفا می‌کنند. آمبودزمان‌ها به‌منظور تقویت فرهنگ دولت باز و لذا توانمندسازی خویش برای اقدام به‌عنوان الگوی نقش و تقویت مشروعیت و اعتماد خود از سوی نهادهای عمومی و عموم مردم می‌توانند اصولی مشترک را با توجه به نقش خود در دولت باز اتخاذ نمایند. این اصول، دستورالعمل‌هایی را درباره چستی فرهنگ دولت باز در درون آمبودزمان‌ها، فراهم می‌کند و به همان اندازه اهداف خود را درمورد نقش آن‌ها در برنامه دولت باز در قلمرو خود شرح می‌دهد. این اصول چارچوبی برای آمبودزمان‌ها فراهم می‌آورد، به شهروندان و نهادهای عمومی اجازه می‌دهد تا بدانند چه انتظاراتی دارند و از نهادهای آمبودزمانی در تقویت نقش خود در دولت باز حمایت می‌کند تا تبدیل به یک کنشگر فعال در یک کشور باز شوند.

پیش‌نویس اصول نقش نهادهای آمبودزمانی در دولت باز

بخش اول: شکل‌گیری اصول دولت باز در عملکرد نهادهای آمبودزمانی

برای تقویت فرهنگ دولت باز در درون آمبودزمان‌ها و همچنین مشارکت در حوزه دستور کارهای دولت باز، آمبودزمان‌ها می‌توانند موارد زیر را مدنظر قرار دهند:

- توسعه استراتژی دولت باز برای ارائه یک راهنمای استراتژیک به منظور اجرای ابتکارات دولت باز باهدف تقویت شفافیت، درستکاری، پاسخگویی و مشارکت ذی‌نفعان، هم‌زمان با شرح اهداف آمبودزمان‌ها به لحاظ کمک به بازسازی اصلاحات دولتی در قلمرو خود. از سوی دیگر، این اهداف می‌توانند در طرح استراتژی کلی آمبودزمان گنجانده شوند. استراتژی باید به شیوه‌ای شفاف و همه‌جانبه توسعه یابد؛
- تعیین یک واحد اختصاصی یا فردی خاص که مسئول توسعه، هماهنگی و نظارت بر اجرای استراتژی باشد؛
- برگزاری جلساتی درمورد دولت باز باهدف بیان و افزایش فعالیت‌های آموزشی برای کارکنان و همچنین ایجاد مشارکت با دانشگاه‌ها، جامعه مدنی و یا دولت برای ارائه فعالیت‌های مستمر ظرفیت‌سازی در این حوزه؛
- تبادل رویه‌های مطلوب و درس‌های آموخته‌شده از طریق شبکه‌های مختلف آمبودزمانی برای ترویج اجرای اثربخش سیاست‌ها و شیوه‌های تقویت نقش آن‌ها در دولت باز.

بخش دوم: ایجاد فرهنگ دولت باز در درون نهادهای آمبودزمانی

• آمبودزمان‌ها برای پرورش و تقویت فرهنگ دولت باز در درون نهادهای خود، می‌توانند موارد زیر را در نظر آورند:

• توسعه دستورالعمل‌ها و استانداردهای سیاست‌های درستکاری، مانند تصویب قوانین رفتاری، اعلام درایی‌ها و تضاد منافع، و سیاست‌هایی در مورد مدیریت ریسک‌های منازعه در خصوص توزیع منافع به صورت گسترده و تضمین اجرای آن‌ها؛

• توسعه سیاست‌های شفافیت به شکلی نظام‌مند و فعال برای انتشار تمام اطلاعات کلیدی در مورد نهاد خود، از جمله چشم‌انداز، مأموریت، برنامه عملیاتی استراتژیک و گزارش‌های حسابرسی مالی در قالب‌های به راحتی قابل فهم؛

• هدف قراردادن شفافیت حداکثری درباره پرونده‌ها و توصیه‌های خود با احترام به حریم خصوصی و حقوق حفاظت از داده‌ها؛

• تقویت تلاش‌های خود در ارتباط دوطرفه، اتخاذ ابزارهای نوآورانه برای استفاده از ارتباطات در راستای درگیر شدن با مخاطبان خود، از جمله گسترش استفاده از رسانه‌های اجتماعی؛

• استفاده از شیوه‌های اثربخش‌تر مشارکت ذی‌نفعان، به ویژه مشاوره و مشارکت برای شناسایی مشکلات سامانمند ادارات دولتی، پیشنهاد راه‌حل‌های ابتکاری و ترویج فرهنگ دولت باز در جامعه؛

• ایجاد مشارکت با کنشگران بیرونی (سازمان‌های غیردولتی، دانشگاهی و سایر موارد) برای دریافت شکایات بدون ایجاد اخلال در استقلال این مؤسسات؛

• ارزیابی نظام‌مند در مورد کم رنگ بودن حضور گروه‌های اجتماعی خاص در استفاده از خدمات خود و به شکل خاص، هدف قرار دادن ابتکارات و شیوه‌های مشارکت در این گروه‌ها؛

• توسعه رویه‌ها و دستورالعمل‌های نظارت و ارزیابی (M & E) برای سنجش موفقیت فعالیت‌های مشارکت ذی‌نفعان خود.

بخش سوم: تقویت نقش نهادهای آمبودزمانی در دولت باز

آمبودزمان‌ها برای ایفای نقشی فعال در یک کشور باز و حمایت از برنامه‌های دولت باز در حوزه خود، می‌توانند موارد زیر را در نظر آورند:

• یافتن امکان ایفای نقشی بزرگ‌تر در دستور کار دولت باز از طریق معجاری مختلف مانند مشارکت در کمیته‌های ملی دولت باز یا ارائه پیشنهادها برای اصلاحات در نظر گرفته و مورد بحث قرار گیرد. آمبودزمان‌ها همچنین می‌توانند اجرای ابتکارات دولت باز را در چارچوب مورد نظر خود از استراتژی دولت باز مورد توجه قرار دهند؛

- افزایش آگاهی کارکنان و افراد نسبت به نقش ذاتی آمبودزمانها در دستور کار ملی دولت باز از طریق مجاری ارتباطی مختلف؛
- ترویج اصول دولت باز به شکلی سامانمندتر در ارائه دستورالعملها، دوره‌های آموزشی و همایشها در مورد دولت باز به‌طور کلی و در موضوعات خاص (به‌عنوان مثال مشارکت شهروندان و دسترسی به اطلاعات) به ادارات دولتی و دیگر ذی‌نفعان براساس تخصص نهادهای آمبودزمانی و ثروت اطلاعات گردآوری‌شده از طریق شکایات و تحقیقات.

References

- 1- Association for the Prevention of Torture (APT), InterAmerican Institute for Human Rights (IIHR) (2010), Optional Protocol to the UN Convention against Torture Implementation Manual (revised edition),
- 2- www.apr.ch/content/files_res/opcat-manual-english-revised2010.pdf.
- 3- Council of Europe (n.d.), “Strengthening the Human Rights Ombudsman to fight discrimination (DISCO): Project summary”, <https://rm.coe.int/16806f1b08>.
- 4- Danish Parliamentary Ombudsman (2016), “Annual Report”,
- 5- <http://beretning2016.ombudsmanden.dk/english/annualreport2016/>.
- 6- Defensor Del Pueblo de España (2017), “Encuesta sobre transparencia”,
- 7- www.defensordelpueblo.es/otras-publicaciones/encuesta-transparencia-conclusiones/ (accessed 5 July 2018).
- 8- Equinet (n.d), “Equinet: European Network of Equality Bodies”, www.equineteurope.org (accessed 21 May 2018). European Ombudsman (2015), “Ombudsman calls on Commission to make European Citizens’ Initiative politically relevant”,
- 9- www.ombudsman.europa.eu/press/release.faces/en/59208/ (accessed 23 May 2018).
- 10- European Ombudsman (2014), “Revolving doors: Ombudsman will step up supervision of senior EU officials”,
- 11- www.ombudsman.europa.eu/press/release.faces/en/56332/.
- 12- International Ombudsman Association (n.d.), “Frequently asked questions”,
- 13- www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions.aspx (accessed 20 April 2018).
- 14- Ministerio de Modernización Presidencia de la Nación (2017), “3er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina”, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina_Action-Plan_20172019-.pdf.
- 15- New South Wales Ombudsman (2017), “Public Interest Disclosures Act 1994 Local Aboriginal Land Councils: Discussion Paper”, www.ombo.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/002050762//Public-Interest-Disclosures-Act-1994-Local-Aboriginal-Land-Councils.pdf.
- 16- New South Wales Ombudsman (n.d.), “Public interest disclosures”,
- 17- www.ombo.nsw.gov.au/what-we-do/our-work/public-interest-disclosures.

- 18- New Zealand Government (2016), “Open Government Partnership National Action Plan 20162018-”,
- 19- www.opengovpartnership.org/sites/default/files/New-Zealand_National-Action-Plan_20162018-.pdf.
- 20- OECD (2017), Recommendation of the Council on Open Government, OECD/LEGAL/0438
- 21- <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.
- 22- OECD (2016a), Open Government: The Global Context and the Way Forward, OECD Publishing, Paris,
- 23- <http://dx.doi.org/10.17879789264268104-/en>.
- 24- OECD (2016b), Committing to Effective Whistleblower Protection, OECD Publishing, Paris,
- 25- <https://doi.org/10.17879789264252639-/en>.
- 26- OECD (2015), Open Government in Morocco, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
- 27- <http://dx.doi.org/10.17879789264226685-/en>.
- 28- OECD (2012), Regulatory Consultation: A MENA-OECD Practitioners’ Guide for Engaging Stakeholders in the Rule-Making Process, OECD, www.oecd.org/mena/governance/MENA-Practitioners-Guide-%20EN.pdf.
- 29- Oficina del Ararteko (2013), “E-inclusión y participación ciudadana en las esferas social y pública a través de las TIC en Euskadi”, www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/13_3086_0/.pdf.
- 30- Office of the Ombudsman of New Zealand (n.d.), “Protected disclosures/whistle-blowing”,
- 31- www.ombudsman.parliament.nz/what-we-do/protecting-your-rights/protected-disclosures-whistle-blowing
- 32- (accessed 13 April 2018).
- 33- OHCHR (2010), Preventing Torture: An Operational Guide for National Human Rights Institutions,
- 34- www.ohchr.org/Documents/Publications/PreventingTorture.pdf.
- 35- Olsen J. (2011), “The Ombudsman Around the World”,
- 36- https://en.ombudsmanden.dk/dokument/pdf/?obvius_version=2013-07-3%14+08A003%A46.
- 37- Ombudsman of the Czech Republic (n.d.), “History and Background of the Institution of Ombudsman”,

- 38- www.ochrance.cz/en/history-of-the-institution-of-ombudsman/ (accessed 11 April 2018).
- 39- Oosting, M. (1998), *The Independent Ombudsman in a Democracy, Governed by the Rule of Law*, University of Alberta, Alberta, Canada.
- 40- Penal Reform International (n.d.), “OPCAT”,
- 41- www.penalreform.org/priorities/torture-prevention/preventive-monitoring/opcat/ (accessed 12 April 2018).
- 42- Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala (2017), “Resolución del Procurador de los Derechos Humanos en torno a la denuncia presentada por periodistas de Guatemala sobre limitaciones a la libertad de expresión y libre acceso a las fuentes de información”, www.pdh.org.gt/noticias/noticias/resoluci%C3%B3n-del-procurador-de-los-derechos-humanos-en-torno-a-la-denuncia-presentada-por-periodistas-de-guatemala-sobre-limitaciones-a-la-libertad-de-expresi%C3%B3n-y-libre-acceso-a-las-fuentes-de-informaci%C3%B3n.html (accessed 9 July 2018).
- 43- Reif, L. (2011), “Transplantation and adaptation: The evolution of the Human Rights Ombudsman”, *Boston College Third World Journal*, Vol. 312/, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/twlj/vol31/iss23/>.
- 44- Reif, L. (2004), *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Martinus Nijhoff Publishing, Boston.
- 45- Reif, L. (2002), *The International Ombudsman Yearbook*, Martinus Nijhoff Publishing, Boston.
- 46- Uggla, F. (2004), *The Ombudsman in Latina America*, Cambridge University Press, Cambridge,
- 47- www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S0022216X04007746.
- 48- United States Ombudsman Association (n.d.), “History of the Public Sector Ombudsman”,
- 49- www.usombudsman.org/about/history-of-the-public-sector-ombudsman/ (accessed 24 April 2018).

بررسی اثرات بهبود اندازه دولت و کیفیت نهادی بر حسن جریان امور اقتصادی در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته

دکتر اصغر مبارک^۱

چکیده

در این تحقیق به بررسی رابطه بین اندازه دولت و کیفیت نهادی با رشد اقتصادی در چارچوب مدل جامع و کامل نسبت به سایر مطالعات پرداخته شده و نیز با رویکرد اقتصادسنجی مدل‌های رگرسیونی انتقال ملایم تابلویی (PSTR) به عنوان یکی از برجسته‌ترین مدل‌های تغییر رژیمی در داده‌های تابلویی بررسی شده و سعی در مرتفع کردن مشکلات موجود در مطالعات تجربی پیشین را دارد. در این تحقیق از میانگین ساده چهار شاخص آزادی اقتصادی از شاخص‌های (ICRG)، شش شاخص حکمرانی خوب به عنوان شاخص‌های نهادی، اندازه دولت، شاخص نهادهای تضمین کننده اجرای قراردادها و سرمایه انسانی بر رشد اقتصادی کشورهای مورد مطالعه در دوره ۲۰۱۵-۱۹۹۵ استفاده شده است. پس از انجام آزمون پایایی متغیرها، از روش حداقل مربعات غیرخطی (NLS) برای تخمین استفاده شده و نتایج حاصل در این گروه از کشورها با رد فرضیه خطی بودن، یک مدل دو رژیمی با اندازه آستانه‌ای ۰/۱۶۲۵ و ۰/۶۲۵۱ را برای شاخص‌های کیفیت نهادی در کشورهای مورد بررسی پیشنهاد می‌کند نتایج تحقیق بیانگر تأثیر گذاری مثبت شاخص‌های کیفیت نهادی، اثربخشی اندازه دولت، آزادی اقتصادی، سرمایه انسانی و سایر متغیرهای کنترلی بر رشد اقتصادی در کشورهای مورد مطالعه، البته با شدت بیشتر در مقادیر بالاتر از حد آستانه‌ای محاسبه شده برای شاخص‌های کیفیت نهادی، شاخص‌های آزادی اقتصادی است. علاوه بر این، متغیرهای سرمایه فیزیکی در هر دو رژیم تأثیر مثبت بر رشد اقتصادی دارد.

واژگان کلیدی: کیفیت نهادی، حسن جریان امور، برآورد انتقال ملایم داده‌های ترکیبی، فساد، رشد

اقتصادی، G7 و D8

JEL: K12, K13, K23

۱. مقدمه

اقتصاددانان اندازه (مخارج) دولت و متغیرهای نهادی را از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر سطح تولید و رشد اقتصادی و در یک کلام، حسن جریان امور اقتصادی یک کشور عنوان می‌نمایند. در مطالعات زیادی در داخل و خارج کشور به بررسی اثرگذاری اندازه (مخارج) دولت و متغیرهای نهادی بر رشد اقتصادی پرداخته شده است. این مطالعات بسته به مقتضیات مکانی و زمانی نتایج مختلفی را درباره نحوه ارتباط این متغیرها گزارش کرده‌اند. از این رو، شناخت چگونگی روابط دقیق بین اندازه (مخارج) دولت و متغیرهای نهادی بر رشد اقتصادی در هر اقتصاد مستلزم انجام مطالعات تجربی است. با توجه به اهمیت بحث اندازه دولت در اقتصاد، ساختار و اندازه بخش عمومی به لحاظ مخارج در بسیاری از کشورها به‌خصوص پس از جنگ جهانی دوم رشد کرده است. این اتفاق حتی در کشورهای با ساختار نظام سرمایه‌داری نیز دیده می‌شود. بحث حدود و میزان دخالت دولت در اقتصاد از جمله مباحثی بوده که در مکاتب مختلف اقتصادی مورد بحث قرار گرفته و بخش عمده‌ای از مباحث صاحب‌نظران اقتصادی در دوره‌های مختلف را به خود اختصاص داده است. تا اوایل دهه ۱۹۶۰ میلادی در بسیاری از کشورهای درحال توسعه، نظریه رایج بر افزایش دخالت دولت تأکید داشت. این نظریه و تفکر غالب ناشی از تفکرات کینز و موفقیت‌های بعدی آن در عرصه علم اقتصاد بود. از دهه ۱۹۷۰ میلادی و با وقوع رکود تورمی در کشورهای مختلف، کاهش دخالت دولت در اقتصاد، نظریه‌ای غالب گردید. در دوره‌های اخیر، شوک‌های خارجی و شکست‌های ساختاری داخلی اثر غیرقابل اجتنابی را در اقتصاد داشته است. مداخله دولت‌ها در چنین مواردی می‌تواند یک نقش مهم و مؤثر را در تنظیم شرایط نامطلوب اقتصادی داشته باشد. نقش صحیح و اندازه متناسب دولت، به‌عنوان بحثی جدال‌برانگیز بین اقتصاددانان و دولتمردان از دوره کلاسیک‌ها و نظریات آدام اسمیت در قرن نوزدهم شروع شده است. البته، تفکرات و سیاست‌های اقتصادی به‌طور قابل ملاحظه‌ای در قرن اخیر تغییر کرده‌اند. در کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت، یکی از منابع اصلی درآمدهای دولت، درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز می‌باشد. درآمدهای نفتی از راه‌های مختلفی بر اقتصاد اثر می‌گذارد که یکی از عمده‌ترین آن‌ها اندازه دولت است. با توجه به مفهوم نظریه نهادگرایی، از اشتراک سه عامل نهاد دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی، به‌عنوان حکمرانی خوب یاد می‌شود. مفهومی که از اواخر دهه ۱۹۹۰ کلید معمای توسعه در ادبیات توسعه نام گرفته است. در میان شش شاخص مهم حکمرانی خوب، شاخص اثربخشی اندازه دولت در قالب مداخله دولت در اقتصاد و سایر فعالیت‌های سیاسی - اجتماعی قادر است در رشد و توسعه اقتصادی هر کشور از طریق فراهم کردن شرایط اشتغال کامل، ثبات سطح عمومی قیمت‌ها (کنترل تورم) و توزیع عادلانه درآمد در آن کشور نقش بسزایی داشته باشد. در این راستا آنچه از اهمیت بالایی به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته برخوردار است، کنترل میزان اندازه دولت به دلیل داشتن اثرات دوگانه بر رشد اقتصادی و افزایش نااطمینانی و بی‌ثباتی در

اقتصاد کلان و کاهش سرمایه‌گذاری بلندمدت، آن هم در نتیجه عدم توجه به شاخص‌های نهادی به خصوص اثربخشی دولت است.

بنابراین شناخت اشکال مختلف نهادها و کانال‌های اثرگذاری هر کدام بر عملکرد اقتصادی مهم‌تر از خود نهادهاست، زیرا نهادها به‌خودی‌خود باعث رشد اقتصادی نمی‌شوند، بلکه به‌واسطه اثرگذاری روی عوامل مستقیم تولید و برخی عوامل دیگر، باعث بهبود در رشد اقتصادی می‌شوند. برای این منظور در این تحقیق عامل نهادی اثربخشی اندازه دولت از شاخص‌های ترکیبی حکمرانی خوب استفاده شده است؛ و اثر این شاخص نهادی در کنار سایر شاخص‌های دموکراسی در این تحقیق در بین کشورهای گروه دی هشت به‌عنوان کشورهای در حال توسعه و کشورهای گروه جی هفت به کشورهای توسعه‌یافته با درآمد سرانه بالاتر مورد بررسی قرار گرفته است؛ بنابراین در این تحقیق ما نیز به تبعیت از آغازگران رویکرد اقتصاد نهادگرایی، شکل توسعه‌یافته مدل رشد نئوکلاسیکی سولو را برای ۱۵ کشور مذکور براساس شکل پایه‌ای مدل که به مدل منکیو، رومر و ویل (MRW) در قالب الگوی اقتصادسنجی رگرسیون انتقال ملایم داده‌های ترکیبی (PSTR)^۱ با در نظر گرفتن ناهمگنی داده‌های ترکیبی و اضافه کردن متغیرهای نهادی، شاخص اثربخشی اندازه دولت، دموکراسی و سرمایه انسانی کشورها از گروه‌های مختلف درآمدهای کشورهای (D8, G7) برای دوره زمانی (۲۰۱۵-۱۹۹۵) به کار گرفته و به پرسش اصلی تحقیق که آیا اثرگذاری متغیرهای نهادی (اثربخش اندازه دولت، دموکراسی، آزادی اقتصادی و...) در کشورهای توسعه‌یافته (G7) و در حال توسعه (D8) متفاوت می‌باشد؟ پاسخ می‌دهیم.

۲. مبانی نظری تحقیق

۲-۱. اندازه دولت، رشد اقتصادی و حسن جریان امور

نظریه ارتباط بین مخارج دولت و رشد اقتصادی، از جمله مباحث پیچیده اقتصادی قلمداد می‌شود که برای نخستین بار توماس هابس در سال ۱۶۵۰ آن را مطرح کرد. براساس نظریه هابس، عملکرد دولت در زمینه‌هایی نظیر حمایت از حقوق مالکیت، تشویق‌کننده رشد اقتصادی است. همچنین دولت می‌تواند رشد اقتصادی را از طریق توسعه امور زیربنایی تقویت نماید. هرمن نیز معتقد است که امنیت ملی، حقوق مالکیت، نظام قضایی و نظام پولی پایدار از جمله موارد تقویت‌کننده رشد اقتصادی به‌شمار می‌روند. کالدور در نظریه خود به نقد اندازه‌گیری تولید دولتی و سنجش اثر این شاخص بر رشد پرداخته است. وی معتقد است که دخالت دولت در اقتصاد، بر رشد و بهره‌وری بلندمدت اثر می‌گذارد و به‌طور مشخص تأکید می‌کند که افزایش مخارج عمومی، بر رشد اقتصادی اثر مثبت دارد. توسعه نظریه اندازه بهینه دولت و رابطه بین اندازه دولت و رشد اقتصادی را می‌توان به ریچارد آرمی (۱۹۹۵) نسبت داد.

۲-۲. اندازه دولت و کیفیت نهادی

دخالت کم یا گسترده دولت در اقتصاد، هر کدام به عللی متفاوت، رشد اقتصادی کشورها را کند یا محدود می‌کند. برای ورود به بحث اثر عوامل نهادی و اندازه دولت بر رشد اقتصادی لازم است مروری بر ادبیات مطرح در این زمینه داشته باشیم. ابتدا به ادبیات مربوط به الگوهای رشد می‌پردازیم، زیرا شناخت نقص الگوهای پیشین که به ورود نهادها به تحلیل‌های رشد منجر شده است می‌تواند به درک بهتر موضوع کمک کند در بخش دیگر به مفهوم نهادها و اهمیت آن‌ها و اینکه چرا برخی کشورها نهادهای قوی دارند اما برخی دیگر از بستر نهادی مناسبی برخوردار نیستند، می‌پردازیم.

پرسش پیش‌پاافتاده اما هنوز قاطع در حوزه رشد و توسعه اقتصادی این است که چرا برخی کشورها ثروتمند و برخی دیگر فقیرند؟ به گفته هال جونز (۱۹۹۹)، در سال ۱۹۹۸ محصول سرانه هر کارگر در ایالات متحده آمریکا ۳۵ برابر محصول سرانه هر کارگر در کشور نیجریه بود. توضیح چنین تفاوت وسیع عملکرد اقتصادی کشورها یکی از چالش‌های اساسی اقتصادها بوده و هست. تا دهه ۱۹۹۰ الگوهای رشد تنها به بررسی عوامل اقتصادی رشد نظیر سرمایه انسانی، فیزیکی، بهره‌وری، جمعیت، شرایط جغرافیایی و جز این‌ها می‌پرداختند. این الگوها عامل تفاوت در درآمد سرانه کشورها را اختلاف در انباشت سرمایه و بهره‌وری بیان می‌کردند که این خود به طرح پرسش‌های عمیق‌تری منجر شد، مانند اینکه چرا برخی کشورها نسبت به برخی دیگر در سرمایه انسانی و فیزیکی بیشتر سرمایه‌گذاری می‌کنند؟ و یا چرا برخی از کشورها نسبت به برخی دیگر از بهره‌وری بالاتری برخوردارند؟ طرح چنین پرسش‌هایی به همراه شواهد تجربی برخی کشورها منجر به نظریه‌های جدیدی در ادبیات رشد اقتصادی شد که رشد اقتصادی را تنها محدود به عوامل اقتصادی نمی‌دانست؛ از جمله این نظریات اقتصاد نهادگرایی جدید است که عامل نهادی را وارد تحلیل‌های رشد نموده و عواملی نظیر نظام سیاسی، رفتار حاکمان، سیاست‌های عمومی، فرهنگ، مذهب و جز این‌ها در الگوهای قبلی رشد مفروض گرفته می‌شدند، از عوامل مهم تفاوت عملکرد اقتصادی کشورها معرفی کردند زیرا نهادها را شکل‌دهنده محیط اقتصادی در کشورها می‌دانستند و عامل اصلی عقب‌ماندگی برخی کشورها را نه کمبود سرمایه بلکه نبود بستر نهادی مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی مولد بیان می‌کردند.

۲-۳. فساد و اندازه دولت

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر منطقی‌سازی اندازه دولت تمرکز یافته و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فساد را در عرصه‌های مختلف اقتصادی یادآوری نموده است. همواره فساد دو تأثیر منفی بر دولت می‌تواند داشته باشد که اولی فساد در آمد دولت را با تأثیر منفی در آمد مالیات به وسیله راه‌های فرار در جمع‌آوری مالیات کاهش می‌دهد و دومی فساد هزینه‌ها را از طریق برگزاری مزایده‌ها و مناقصه‌ها به پیشنهاددهنده‌ها با بالاترین قیمت (از طریق تباری) بیش از حد افزایش می‌دهد و این روند باعث جریان وجوه کشور به سمت هزینه‌های بالاتر بر روی پروژه‌هایی اغلب بی‌کیفیت

می‌شود.

بنابراین در واکاوی علل و زمینه‌های بروز فساد اقتصادی، باوجود تنوع علت‌ها و وابسته نبودن این مقوله به علتی واحد یا عللی محدود و معین، یکی از اصلی‌ترین زمینه‌ها و گلوگاه‌های فساد اقتصادی را می‌توان فساد دولتی دانست که خود ریشه در مداخله دولت در فرآیندهای اقتصادی و توزیع منابع بین گروه‌های مختلف دارد. همچنین بسیاری از صاحب‌نظران، فساد اقتصادی را پدیده‌ای مرتبط با دولت می‌دانند و در این بین مناقصات دولتی یکی از مخاطره‌آمیزترین فرآیندهای اقتصادی دولت محسوب می‌شود. با توجه به حجم بالای مناقصات در تولید ناخالص داخلی کشورها (به‌طور متوسط بین ۱۵ تا ۳۰ درصد از تولید ناخالص داخلی) و در نتیجه به سبب وجود گستره مالی زیاد و مطرح شدن موضوع اموال عمومی در آن، امکان وسوسه برای سوءاستفاده و گسترش فساد در این بخش بسیار مهم جلوه می‌کند؛ به طوری که بنا به گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل، زیان این فساد در کشورها به‌طور متوسط بین ۱۰ تا ۲۵ درصد و در برخی موارد بالاتر از ۴۰ تا ۵۰ درصد در ارزش قرارداد تخمین زده شده است. زمینه‌های فساد اقتصادی مناقصات عمومی در ایران، به مثابه یکی از پیشخوان‌های ارتباط دولت و بخش خصوصی بررسی و تحلیل می‌شود. از آنجاکه وضع هرگونه قانون و تدبیری برای رفع این مشکل، بدون اندیشیدن به ریشه‌های آن، عملی بیهوده است و راه به جایی نمی‌برد، شناسایی زمینه‌های فساد اقتصادی در مناقصات دولتی اهمیت ویژه‌ای دارد. دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی باعث می‌شود که دولت در بسیاری از موارد نقش تولیدکننده یا توزیع‌کننده کالاهای صنعتی را داشته باشد. دولت به بسیاری از فعالیت‌های صنعتی و کشاورزی یارانه زیادی اختصاص داده و کسب رانت می‌تواند منافع سرشاری داشته باشد.

۲-۴. الگوهای رشد نئوکلاسیک و درون‌زا

الگوهای رشد نئوکلاسیک نسبت الگوهای کینزی هارود و دومار گامی به پیش بود. این الگوها با دخالت دادن قیمت عوامل تولید و جایگزینی عوامل تولید امکان ژرف‌تر نمودن الگوی پیشین را فراهم ساخت و توانست مشکل بی‌ثباتی «لبه تیغ چاقو» در طرح هارود - دومار را حل کند. در دهه ۱۹۹۰، رابرات، ام، سولو الگویی را توسعه داد که به صورت ابزار استاندارد مطالعات مربوط به رشد اقتصادی درآمده است. در این الگو، نرخ رشد اقتصادی به سرعت افزایش نهادهای عوامل تولید (کار و سرمایه) بستگی دارد. رشد جاری ممکن است نتیجه افزایش نهاد از یک یا هر دو عامل تولید باشد. برون‌زا بودن عوامل رشد در چارچوب رشد نئوکلاسیکی جایی را برای سیاست اقتصادی در تأثیر گذاردن بر نرخ تعادلی بلندمدت رشد اقتصادی در نقطه مقابل انتقال‌های کوتاه‌مدت بین حالت‌های به اصطلاح ثابت، باقی نمی‌گذارد. با وجود این، گروه سوم الگوهای رشد از سوی رومر (۱۹۸۶) و لوکاس (۱۹۸۸) مطرح شدند و نرخ رشد را به‌طور درون‌زا به وسیله عوامل داخل الگو تعیین می‌کردند. الگوهای رشد درون‌زا، در زمینه‌های مختلفی توسعه یافته‌اند، به‌طور مثال، فرض را بر وجود اثرات خارجی سرمایه‌گذاری

(به اصطلاح اثر سرریز) گذاشته، به طوری که ذخایر سرمایه ملی بازدهی فزاینده دارند در حالی که در سطح بنگاه اقتصادی بازدهی ثابت است (ویلی، برگستروم، ۱۳۸۷).

۲-۴-۱. نهادها چه چیز هستند و چرا مهم اند؟

نهاد، مفهومی گسترده دارد که به اشکال مختلف تعریف شده است؛ اما متأسفانه تعریف روشن و قابل سنجشی که بر روی آن اجماع باشد، وجود ندارد. اگر طیف وسیعی از تعریف نهادها را که در متون اقتصادی-سیاسی فعلی وجود دارد، در نظر بگیریم یک سوی این طیف تصور نهادها به عنوان قواعد بازی در یک جامعه و تعریف نورث (۱۳۷۷) از نهاد که جامع ترین است قرار داشته و بیان می کند نهادها، قوانین بازی در جامعه اند، یا به عبارتی سنجیده تر، قیودی هستند وضع شده از جانب بشر که روابط متقابل انسان ها با یکدیگر را شکل می دهند در نتیجه، نهادها باعث ساختارمند شدن انگیزه های نهفته در مبادلات بشری می شوند، چه مبادلات سیاسی باشند چه اقتصادی و اجتماعی. در یک تعبیر کلی، نهادها مشتمل بر باورها، رفتارها (حوزه عقلایی و غیر عقلایی)، سنت ها، ضوابط و مقررات حقوقی اند که پیرامون یک هسته اصلی، مجموعه هماهنگی را شکل می دهند از این لحاظ نهادهای خوب به عنوان ایجاد کننده یک ساختار انگیزشی مطرح بوده که باعث کاهش نااطمینانی، تشویق کارایی و بنابراین کمک به بهبود عملکرد اقتصادی می شود. در سوی دیگر طیف، رویکرد سازمانی به نهادها مدنظر است و شکل ویژه ای به مفهوم کلی نهادها داده است که طرح های سازمانی و رویه ای و چارچوب های مقرراتی خاص را شامل می شود. چنین نهادهایی به واسطه تسریع انتخاب های سیاسی بهتر عملکرد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می دهند. طرح هایی مانند استقلال بانک مرکزی، اطلاعات بودجه ای متوازن، طرح توافقات تجاری بین المللی و جز این ها در این طیف از تعاریف نهادی می گنجند.

۲-۴-۲. چرا برخی از نهادها در برخی کشورها ضعیف تر و در برخی قوی ترند؟

مطالعات اخیر اهمیت ویژه ای به نقش ویژگی های تاریخی و جغرافیایی در شکل گیری نهادها می دهند. هر چند تعدادی از این مطالعات نقش ویژگی جغرافیایی را رد نمی کنند با این حال بر نقش نهادها به عنوان واسطه ای کلیدی مابین اثرات جغرافیایی (نزدیکی به دریا، فاصله از بازارهای اصلی، شرایط آب و هوایی و دیگر موارد)، تاریخی و عملکرد اقتصادی تأکید دارند. این ادبیات، اختلاف نهادی جاری میان برخی کشورها را به الگوهای تاریخ استعماری نسبت می دهند. برای مثال تفاوتی بین کشورهای که اروپایی ها به مدت زیادی استعمار کرده اند با آنهایی که مدت کوتاهی مستعمره بودند و یک نخبه سیاسی محلی برای مدیریت و استخراج منابع طبیعی اعمال قدرت می کرد وجود دارد. در مورد اول توسعه نهادی در راستای تشویق مشارکت گسترده در فعالیت سیاسی و اقتصادی بود که موجب ابداعات، سرمایه گذاری و رشد اقتصادی شد؛ اما در دومی با تأکید نهادی بر حفظ قدرت و ثروت حاکم سیاسی، شرایط برای توسعه اقتصادی پایدار چندان مناسب نبود.

۲-۵. نهادهای حاکمیتی و حکمرانی خوب

واژه «حکمرانی» واژه جدیدی است که در رابطه با واژه قدیمی «دولت» معنا و مفهوم روشنی ندارد. در فرهنگ لغت آمریکایی «هریتیج»^۱ واژه حکمرانی به عنوان فعالیت، شیوه عمل یا قدرت حکم راندن دولت معنا شده است. در فرهنگ لغت انگلیسی آکسفورد، حکمرانی «فعالیت یا روش حکم راندن، اعمال کنترل یا قدرت بر فعالیت‌های زیردستان و نظامی از قوانین مقررات» تعریف می‌گردد. بانک جهانی حکمرانی را به عنوان «روشی که براساس آن قدرت بر مدیریت اقتصادی یک کشور و منابع اجتماعی آن برای رسیدن به توسعه اعمال می‌شود» تعریف می‌کند.

۳. مطالعات تجربی تحقیق

در بخش اول به مرور مطالعات تجربی انجام گرفته در خارج کشور و در بخش دوم به مرور مطالعات تجربی انجام گرفته در داخل کشور پرداخته شده است. در دو دهه اخیر که از عمر ادبیات اقتصادی سیاسی سپری می‌شود مطالعات تجربی بسیاری درباره اهمیت عوامل نهادی بر رشد اقتصادی انجام شده است بیشتر پژوهش‌ها با شاخص‌های نهادی مختلف بیانگر ارتباط معنادار نهادها با رشد اقتصادی است که به چند نمونه از آن‌ها به شرح زیر می‌پردازیم:

بلکبرن و پاول (۲۰۱۱) در مطالعه خود نشان می‌دهند در بررسی رابطه بین حاکمیت قانون، اندازه دولت و رشد اقتصادی برای سه گروه کشورهای کم‌درآمد، متوسط و پردرآمد نتیجه گرفت که حاکمیت بالاتر قانون، رشد اقتصادی را افزایش می‌دهد.

یانی من و همکاران (۲۰۱۳)، در چین با بررسی رابطه قانون، اندازه دولت و رشد اقتصادی، اظهار نموده‌اند باوجود اینکه لازمه افزایش سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی، وجود سیستم قانونی خوب، حفاظت از حقوق مالکیت و کاهش هزینه‌های معاملاتی است با این حال در کشور چین به رغم وجود یک سیستم حقوقی ضعیف، رشد اقتصادی بالا است. نتایج نشان می‌دهد که نگرش مردم نسبت به سیستم‌های غیررسمی و سبک چینی در اجرای قانون می‌تواند با پاسخ این سؤال مرتبط باشد.

در بین مطالعات داخلی نیز مطالعه مبارک و آذرپیوند (۱۳۸۸) به بررسی اثر شاخص‌های حکمرانی خوب از منظر اسلام که اثربخشی دولت نیز یکی از آن‌ها است که بر رشد اقتصادی در کشورهای اسلامی با سطوح توسعه‌یافتگی متفاوت طی دوره زمانی ۲۰۰۵-۱۹۸۰ می‌پردازند. آن‌ها نتیجه می‌گیرند که میزان اثرگذاری این شاخص‌ها بر رشد اقتصادی کشورهای ایران، مصر، ترکیه و اندونزی نسبت به سایر کشورهای مورد بررسی پایین تر است.

۳-۱. ارائه مدل و فرضیه‌های تحقیق

در این پژوهش، مدل ارائه شده توسط المرحوبی (۲۰۱۳) با استفاده از رویکرد مدل‌های رگرسیونی انتقال ملایم داده‌های ترکیبی (PSTR)، به عنوان یکی از برجسته‌ترین مدل‌های تغییر رژیمی مورد

بررسی قرار گرفته است. این رویکرد با داشتن انعطاف پذیری بالا، با وجود اینکه شکل تبعی خاص و محدود کننده را بر رابطه میان متغیرها تحمیل نمی کند، بلکه قادر به مدل سازی پیوسته رابطه غیرخطی محتمل با استفاده از تابع انتقال و بر مبنای مشاهدات متغیر آستانه ای است. در یک حالت کلی، در این تحقیق به بررسی رابطه بین متغیرهای کیفیت نهادی و اندازه بهینه دولت با رشد اقتصادی در کشورهای دو گروه متفاوت (G7, D8) پرداخته می شود. در بررسی فرضیه اثر گذاری غیرخطی شیوه متغیرهای کیفیت نهادی، آزادی اقتصادی و اندازه دولت، بر رشد اقتصادی به پیروی از تراسورتا^۱ (۲۰۰۴)، گونزالز^۲ (۲۰۰۵) و چن^۳ (۲۰۱۵) به پیروی از شکل تعمیم یافته الگوی سولو که مدل منکیو، رومر و ویل (MRW) می باشد مورد استفاده قرار گرفته است. لذا باید علاوه بر متغیرهای اقتصادی متغیرهای دیگری با عنوان عوامل نهادی به آن اضافه کرده که شکل ریاضی مدل مورد استفاده در این مطالعه به صورت زیر بیان می شود. بر اساس مدل های رشد اقتصادی متعارف؛ الگوی رگرسیونی انتقالی ملایم تابلویی (PSTR) زیر را برای بررسی این اثر گذاری غیرخطی لحاظ نموده ایم:

$$Y_t = f(K_t, A_t, L_t, \dots) \quad (1)$$

$$i = 1, 2, 3, \dots, t = 1, 2, 3, \dots$$

که در آن GY_{it} رشد درآمد سرانه واقعی، بردار متغیرهای توضیحی مدل، شامل متغیرهای $initialEG$: رشد درآمد سرانه واقعی اولیه، KI (سهم سرمایه گذاری از تولید ناخالص داخلی)؛ EFI (شاخص متغیرهای آزادی اقتصادی)؛ IG (بررداری از متغیرهای شاخص های نهادی) و در نهایت متغیرهای HC_{lit} (شاخص بهداشت و سلامت و امید به زندگی به عنوان جایگزین متغیر سرمایه انسانی)، GC_{lit} (شاخص اندازه دولت) که در گزارش های (UNDP) شاخصی برای سرمایه انسانی ارائه می دهد که مشتمل بر سه شاخص امید به زندگی (که شاخصی برای بهداشت و سلامت در جامعه است)، تحصیلات و درآمد سرانه است؛ اما از آنجا که وجود درآمد سرانه باعث ایجاد همبستگی در مدل حاضر می شود، پس در این تحقیق از شاخص کلی استفاده نشده بلکه شاخص دوران تحصیلات و امید به زندگی جداگانه وارد مدل شده است.

۲-۳. برآورد مدل و نتایج تجربی تحقیق

این پژوهش، با در نظر گرفتن یک حالت کلی از مدل رگرسیون انتقال ملایم داده های ترکیبی (PSTR) و پیروی از مدل منکیو، رومر و ویل (MRW)^۴ که در معادله (۱) ارائه شده، مدل و متغیرهای مورد بررسی مطالعه حاضر را به شکل زیر تصریح می نماید:

1 - Terasvirta

2 - Gonzalez et al, 2005

3 - Thanh

4 - Evrensel(2010)

(۲)

$$GY_{it} = C_{it} + \alpha_0 initialEg_{it} + \beta_0 GK1_{it} + \delta_0 GHC1_{it} + \delta_1 GGC2_{it} + \theta_0 GINV_{it} + \rho_0 GEF1_{it} + \tau_0 [\alpha_1 initialEg_{it} + \beta_1 GK1_{it} + \delta_1 GHC1_{it} + \delta_3 GGC2_{it} + \theta_1 GINV_{it} + \rho_1 GEF1_{it} + \tau_1 qita2 initialEg_{it} + \beta_2 GK1_{it} + \delta_2 GHC1_{it} + \theta_2 GINV_{it} + \rho_2 GEF1_{it} + \dots + \tau_1 qitan0 initialEg_{it} + \beta_n0 GK1_{it} + \delta_n0 GHC1_{it} + \delta_n1 GGC2_{it} + \theta_n0 GINV_{it} + \rho_n0 GEF1_{it} + uit$$

۳-۳. داده‌ها، متغیرها و تحلیل آماری

۳-۱- معرفی داده‌ها

بررسی این تحقیق، براساس میزان دسترسی به داده‌ها، برای ۱۵ کشور عضو کشورهای گروه هشت و هفت طی دوره ۲۰۱۵-۱۹۹۵ انجام شده است و متغیرهای این تحقیق به شرح زیر می‌باشند:

- لگاریتم GDP سرانه: از میانگین سه‌ساله غیرهمپوش این متغیر به‌عنوان متغیر وابسته، از وقفه مرتبه اول آن به‌عنوان شاخص عقب‌ماندگی و از ضریب آن به‌عنوان ضریب همگرایی استفاده شده است. اگر ضریب این متغیر بین صفر و یک برآورد شود، آن‌گاه نمی‌توان فرضیه همگرایی در بین کشورهای عضو گروه هشت و هفت را رد نمود.

- لگاریتم سرمایه‌گذاری فیزیکی (به‌صورت درصدی از GDP): نرخ سرمایه‌گذاری یکی از مهم‌ترین متغیرهای توضیحی در مدل‌های تجربی همگرایی اقتصادی است. با توجه به اثر این متغیر بر سطح درآمد سرانه در وضعیت سکون و افزایش نرخ رشد آن طی فرایند انتقال در مدل‌های رشد نئوکلاسیک و وجود اثرات ناشی از مقیاس و اثرات سرریز برای آن در مدل‌های رشد درون‌زا، انتظار می‌رود این متغیر اثر مثبتی بر سطح درآمد سرانه داشته باشد.

- سرمایه انسانی (لگاریتم شاخص‌های متوسط سال‌های تحصیل نیروی کار و سلامت و بهداشت): شاخص سرمایه انسانی ترکیبی از متوسط سطح تحصیلات (کل جمعیت، زنان و مردان)، مخارج دولت در آموزش و بهداشت نیروی کار شاغل تحصیل کرده می‌باشد که از گزارش‌های (UNDP) استفاده شده است.

- شاخص اندازه دولت: در این مطالعه مشابه با اکثر مطالعات صورت گرفته در این زمینه، نسبت مجموع هزینه‌های دولت در هر سطح فعالیت به تولید (هزینه) ناخالص داخلی (GDP) به‌عنوان اندازه دولت در آن سطح در هر کشور در نظر گرفته شده است.

- شاخص آزادی اقتصادی: برای شاخص آزادی اقتصادی، شاخص «جی وارتنی» متعلق به مؤسسه کانادایی «فریزر» می‌باشد استفاده شده است که این شاخص براساس مطالعه پنج شاخص جزئی‌تر در کشورهای جهان گردآوری شده و براساس آن کشورها از نظر آزادی اقتصادی رتبه‌بندی شده‌اند.

- فاکتورهای نهادی: متغیر محیطی که برداری از متغیرهای نهادی مؤثر بر رشد اقتصادی می‌باشد، این مجموعه شامل سه متغیر حکمرانی، دموکراسی و آزادی‌های اقتصادی است که خود شاخص

حکمرانی ترکیبی از شش شاخص شامل حق اظهار نظر و پاسخگویی، کنترل فساد، ثبات سیاسی، حاکمیت قانون، کیفیت بوروکراسی و اثربخشی دولت بوده است.

۴- تخمین مدل و نتایج تجربی

این تحقیق به بررسی تأثیر بررسی اثرات کیفیت نهادی و سرمایه انسانی بر رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه اندونزی، ایران، بنگلادش، پاکستان، ترکیه، مالزی، مصر و نیجریه و توسعه یافته شامل آلمان، ژاپن، ایتالیا، انگلیس، آمریکا، کانادا و فرانسه طی دوره زمانی (۲۰۱۵-۱۹۹۵) می‌پردازد. نتایج آزمون‌های ریشه واحد تابلویی ایم، پسران و شین (۲۰۰۳) و لوین، لین و جو (۲۰۰۳) به کار گرفته شده در این مطالعه در جدول (۱) نشان می‌دهد که متغیرهای مدل با استفاده از آزمون IPS مانا می‌باشند.

جدول ۱- آزمون‌های ریشه واحد تابلویی IPS و LLC

آزمون LLC		آزمون IPS		متغیرهای کشورهای G7
احتمال	آماره t	احتمال	آماره W	
۰,۰۳۴۲	-۳,۴۳	۰,۰۴۲۲	-۲,۴۳۳	InitialEG
۰,۰۴۵	-۱,۶۹۴	۰,۰۷۹	-۱,۴۱۱	EG
۰,۰۰۴۵	-۲,۶۷۵	۰,۴۶۵	۴,۷۷۵	GC1
۰,۰۰۳۵	-۱,۴۰۴	۰,۸۹۵	۳,۶۶۳	HC2
۰,۰۰	-۵,۲۷	۰,۳۴۳	-۰,۴۰۴	EFI
۰,۰۴	-۱,۷۴۳	۰,۶۰۴	-۰,۲۸۳	INV
۰,۰۰	-۳,۱۷۵	۰,۰۳۰	-۱,۸۷۳	KI
آزمون LLC		آزمون IPS		متغیرهای کشورهای D8
احتمال	آماره t	احتمال	آماره W	
۰,۰۵۴۴	-۴,۶۷۵	۰,۰۳۳۲	-۴,۴۳۳	InitialEG
۰,۰۰۵	-۲,۶۳۱	۰,۰۰۱۹	-۲,۳۲۳	EG
۰,۰۴۱۲۵	-۳,۷۴۴	۰,۳۵۸۵	-۱,۵۸۴	GC1
۰,۰۰۰۱۲	-۲,۷۴۴	۰,۷۴۴۱	۳,۷۴۱	HC2
۰,۰۰۳	-۲,۳۲	۰,۴۳۱	-۱,۳۰۴	EFI
۰,۰۶۷۸	-۴,۶۵۳	۰,۰۰۴	-۴,۵۶۴	INV
۰,۰۰۰۸	-۲,۵۶۴	۰,۰۰۳۰	-۲,۴۵۳	KI

مأخذ: نتایج تحقیق با استفاده از نرم افزار (Eviews)

بر آورد یک مدل رگرسیونی در صورت وجود متغیرهای نامانادر مدل، بر آوردی کاذب خواهد بود. مطابق نتیجه این آزمون در جدول (۱)، هم‌انباشته بودن متغیرها و وجود رابطه بلندمدت بین متغیرها را تأیید کرده و بیانگر آن است که وجود متغیرهای نامانامشکلی در بر آورد مدل، ایجاد نمی‌کند. همچنین به‌منظور اطمینان بیش‌تر از نتایج بررسی مانایی پسماندها به پیروی از مطالعات کادیلی و مارکوف (۲۰۱۱) و شهبازی و سعیدپور (۱۳۹۲؛ ص ۳۰) در مطالعه حاضر پسماندهای خطی و غیرخطی حاصل از مدل PSTR استخراج و مانا بودن آنها توسط آزمون‌های ریشه واحد IPS و LLC بررسی شده که نتایج آن در جدول (۳) حاکی از مانا بودن پسماندهای خطی و غیرخطی حاصل از مدل است.

جدول ۲- آزمون مانایی پسماندها

آزمون مانایی پسماندها کشورهای G7	آزمون IPS		آزمون LLC	
	آماره W	احتمال	آماره t	احتمال
پسماندهای قسمت خطی	-۴,۵۴	۰,۰۰۴	-۵,۳۴	۰,۰۰۰
پسماندهای قسمت غیرخطی	-۳,۸۵	۰,۰۲۱	-۲,۷۶	۰,۰۰۳
آزمون مانایی پسماندها کشورهای G7	آزمون IPS		آزمون LLC	
	آماره W	احتمال	آماره t	احتمال
پسماندهای قسمت خطی	-۳,۳۴	۰,۰۰۳	-۶,۲۱	۰,۰۰۵
پسماندهای قسمت غیرخطی	-۲,۴۱	۰,۰۰۱	-۴,۵۵	۰,۰۰۲

مأخذ: نتایج تحقیق (با استفاده از نرم‌افزار EViews)

در گام بعدی تحقیق پس از انجام آزمون مانایی و هم‌جمعی روی متغیرها، تخمین مدل می‌باشد. در این مرحله، ابتدا باید از وجود رابطه غیرخطی بین متغیرها اطمینان حاصل نمود. به‌این منظور لازم است فرضیه خطی بودن در مقابل فرضیه وجود الگوی PSTR با در نظر گرفتن شاخص اثربخشی دولت به‌عنوان متغیر انتقال آزمون گردد. همان‌طور که جدول (۳) نشان می‌دهد برای هر دو حالت یک و دو حد آستانه‌ای ($m=1$ و $m=2$)، فرضیه خطی بودن رد شده و نتایج، وجود رابطه غیرخطی بین متغیرها را نشان می‌دهند. پس از اطمینان از وجود رابطه غیرخطی بین متغیرها، برای مشخص شدن تعداد توابع انتقال لازم برای بررسی رفتار غیرخطی متغیرها، لازم است نبود رابطه غیرخطی باقیمانده آزمون گردد که مطابق با نتایج جدول (۳) وجود یک تابع انتقال برای تصریح رابطه غیرخطی متغیرها کافی است.

جدول ۳- آزمون‌های خطی بودن و نبود رابطه غیر خطی باقیمانده

آزمون‌های خطی بودن و نبود رابطه غیر خطی باقیمانده کشورهای G7	m=1			m=2		
	$H_0:r=0$ vs $H_2:r=1$	۱۵,۴۵۶ (۰,۰۰۶)	۲,۹۸۷ (۰,۰۱۴)	۱۶,۹۹۱ (۰,۰۰۰)	۲۵,۸۷۶ (۰,۰۰۴)	۲,۵۵۴ (۰,۰۰۵)
$H_0:r=1$ vs $H_1:r=2$	۱۴,۴۱۹ (۰,۰۱۳)	۲,۰۵۶ (۰,۰۰۳)	۱۵,۱۰۲ (۰,۰۰۱)	۱۴,۶۶ (۰,۱۲۴)	۱,۲۳۸ (۰,۲۳۵)	۱۴,۳۲ (۰,۱۲۳)
آزمون‌های خطی بودن و نبود رابطه غیر خطی باقیمانده کشورهای D8	m=1			m=2		
	$H_0:r=0$ vs $H_1:r=1$	۱۶,۵۴۳ (۰,۰۰۳)	۱۲,۹۷۶ (۰,۰۰۶)	۱۶,۹۹۱ (۰,۰۰۰)	۲۵,۸۷۶ (۰,۰۰۴)	۲,۵۵۴ (۰,۰۰۴)
$H_0:r=1$ vs $H_1:r=2$	۱۴,۴۱۹ (۰,۰۱۳)	۲,۰۵۶ (۰,۰۰۳)	۱۵,۱۰۲ (۰,۰۰۱)	۱۴,۴۶ (۰,۱۲۴)	۱,۲۳۸ (۰,۲۳۵)	۱۴,۳۲ (۰,۱۲۳)

توجه: m بیانگر تعداد مکان‌های آستانه‌ای و I بیانگر تعداد توابع انتقال می‌باشند. مقادیر احتمال مربوط به هر آماره داخل پرانتز گزارش شده است. مأخذ: نتایج تحقیق (با استفاده از نرم‌افزار MATLAB)

در مرحله بعدی، تعداد حدود آستانه‌ای مشخص می‌شود. برای این منظور به پیروی از کولیتاز و هارولین (۲۰۰۶) و جوید (۲۰۱۰)، دو مدل PSTR با یک و دو حد آستانه‌ای تخمین زده شده و برای هر کدام از آن‌ها مقادیر مجموع مجذور باقیمانده‌ها، معیار شوارتز و معیار اطلاعات آکائیک محاسبه شده که نتایج آن در جدول (۴) آمده است. با توجه به متفاوت بودن نتیجه سه معیار ذکر شده و اذعان به این نکته که معیار شوارتز نسبت به سایر معیارها مدل جمع‌وجوری را ارائه می‌دهد، از این رو با وجود اختلاف ناچیز با تکیه بر این معیار، یک مدل PSTR با یک تابع انتقال و یک حد آستانه‌ای انتخاب می‌شود.

جدول ۴- تعیین تعداد مکان‌های آستانه‌ای در یک تابع انتقال

تعیین تعداد مکان‌های آستانه‌ای در یک تابع انتقال کشورهای G7	مجموع مجذور باقیمانده‌ها	معیار شوارتز	معیار آکائیک
m=1	۶۸,۶۴	-۲,۴۳۵	-۱,۲۹۷
m=2	۴۳,۶۳	-۱,۴۳۵	-۱,۳۲۳

معیار آکانیک	معیار شوارتز	مجموع مجذور باقیمانده‌ها	تعیین تعداد مکان‌های آستانه‌ای در یک تابع انتقال کشورهای D8
-۲,۳۲۷	-۲,۵۶۱	۳۲,۵۴	m=1
-۲,۷۸۵	-۳,۴۵۱	۱۲۳,۲۳	m=2

مأخذ: نتایج تحقیق (با استفاده از نرم‌افزار MATLAB)

پس از اینکه تعداد توابع انتقال و حدود آستانه‌ای در مدل PSTR مشخص شد، در ادامه مدل فوق برآورد شده که نتایج آن در جداول (۵) و (۶) آورده شده است. نتایج جداول حاکی از آن است که حد آستانه‌ای میانگین شاخص‌های کیفیت نهادی و اندازه دولت، به ترتیب مقدار ۰/۶۲۵ و ۰/۱۶۲۷ بوده و سرعت انتقال آن از یک رژیم به رژیم دیگر معادل ۱۶/۳۲۱ و ۱۳/۵۰۶ است. در رژیم اول، یعنی قسمت خطی مدل PSTR که در آن مقدار تابع انتقال صفر در نظر گرفته شده است، براساس ادبیات هم‌گرایی اقتصادی ضریب لگاریتم تولید ناخالص سرانه اولیه منفی و بین یک و صفر می‌باشد و متغیرهای نرخ رشد سرمایه انسانی و سرانه سرمایه فیزیکی، شاخص آزادی اقتصادی، اندازه دولت و شاخص‌های کیفیت نهادی تأثیر مثبت و معنی‌دار و مثبتی بر رشد اقتصادی در کشورهای D8 و G7 دارند؛ و این بیانگر این است که در رژیم دوم که بیانگر گذار از سطوح پایین شاخص‌های کیفیت نهادی به سطوح بالاتر آن است، تأثیر متغیرها همانند رژیم اول است با این تفاوت که از شدت تأثیرگذاری مثبت شاخص‌های کیفیت نهادی، اندازه دولت و آزادی اقتصادی بیشتر شده و شدت این تأثیرگذاری در کشورهای G7 نسبت به کشورهای D8 افزایش داشته است. از طرف دیگر دو متغیر مهم دیگر که در این قسمت مورد بررسی قرار می‌گیرد شاخص کیفیت نهادها و سرمایه انسانی است. همان‌گونه که دیده می‌شود ضریب هر دو شاخص سرمایه انسانی (شاخص کیفیت آموزش و شاخص بهداشت و سلامت) در تمام رژیم‌های برآورد شده مثبت و در سطح بالایی معنی‌دار بوده، همچنین با توجه به نتایج، اثرات مثبت شاخص کیفیت نهادها که در جدول زیر مشخص است و به تبعیت از نتیجه‌گیری‌های مطالعات پیشین از جمله ساکس و وارنر (۲۰۰۱ و ۱۹۹۷)، گیلفاسون (۲۰۰۱)، هاسمن و... تأیید شده است بنابراین می‌توان عنوان کرد یکی از عواملی که در وقوع بلای منابع به‌طور معنی‌دار مؤثر است، شاخص سرمایه انسانی و کیفیت نهادها است. از جمع‌بندی اثرات متغیرهای شاخص سرمایه انسانی، کیفیت نهادها و اندازه دولت در نتایج برآورد مدل برای کشورهای گروه هشت همچنین نتایج حاصل از مدل برآورد شده برای کشورهای گروه هفت که سطح بالایی از شاخص سرمایه انسانی را دارا هستند، می‌توان به این مهم پی برد که با بهبود سرمایه انسانی، کاهش اندازه دولت و کیفیت نهادها در کشورهای گروه D8

می‌توان اثر منفی و فور منابع بر روی رشد اقتصادی را خنثی کرده و در راستای اثرگذاری مثبت

سوق داد و بنابراین از وقوع پدیده بلای منابع جلوگیری کرد. این نتیجه از اثر شاخص سرمایه انسانی، اندازه دولت و کیفیت نهادها بر روی پدیده بلای منابع در بسیاری از یافته‌های قبلی مشهود است.

جدول ۵- نتایج تخمین مدل (PSTR) برای کشورهای D8

نتایج تخمین (PSTR مدل) برای کشورهای D8	C_{it}		ضرایب ($initialEg_{it}$)		ضرایب (GKI_{it})		
	عرض از مبدا رژیم اول	۲,۲۲۱(۵,۷۴)		α_0	-۰,۰۷۴۱ (۶,۶۷۷۱)	β_0	-۰,۴۲۲(۴,۵۳)
عرض از مبدا رژیم دوم	۲,۷۴۱(۴,۷۵)		α_1	-۰,۰۲۴۴ (۸,۷۸۶)	β_1	۱,۸۰۱۰(۲,۲۹۰۵)	
ضرایب (GHC_{1it})		ضرایب (GGC_{2it})		ضرایب ($GEFI_{it}$)		ضرایب ($GINV_{it}$)	
δ_0	۰,۱۷۰۱(۸,۴۳۲)	δ_2	۰,۷۵۵۱ (۵,۲۳۵)	ρ_0	-۰,۰۷۶۸(۴,۳۸۱۶)	θ_0	۲,۰۸۹۷(۶,۹۲۰۱)
δ_1	-۰,۰۶۸۹(۴,۱۶۵۷)	δ_3	۲,۶۸۱(۳,۸۷۴)	ρ_1	۱,۰۳۶۷ (۴,۴۵۰۲)	θ_1	۴,۸۲۶۴(۷,۱۴۸۳)
$G(q_{it}, \gamma, c) = 0$ $GY_{it} = C_{it} - 0.8574initialEg_{it} + 3.1456GKI_{it} + 0.857GHC_{1it} + 0.7554GGC_{2it} + 0.07552GINV_{it} + 0.822GEFI_{it} + \epsilon_{it}$							
$G(q_{it}, \gamma, c) = 1$ $GY_{it} = C_{it} - 0.0745initialEg_{it} + 2.388GKI_{it} + 0.876GHC_{0it} + 0.966GGC_{1it} + 0.06364GINV_{it} + 0.455GEFI_{it} + \epsilon_{it}$							
C=0.1627 $\gamma = 13.506$							

جدول ۶- نتایج تخمین مدل (PSTR) برای کشورهای G7

نتایج تخمین (PSTR مدل) برای کشورهای D8	عرض از مبدا رژیم اول		عرض از مبدا رژیم دوم		ضرایب ($initialEg_{it}$)		ضرایب (GKI_{it})	
		۳,۰۴۱۶(۳,۳۴۳)		۴,۲۳۵۱(۷,۰۸۷۳)		α_0	-۰,۰۴۳۵ (۵,۸۸۷)	β_0
					α_1	-۰,۰۷۶۵۵ (۳,۴۵۵)	β_1	۱,۱۶۷(۲,۰۷۸۳)
ضرایب (GHC_{1it})		ضرایب (GGC_{2it})		ضرایب ($GEFI_{it}$)		ضرایب ($GINV_{it}$)		
δ_0	۱,۹۸۱۰(۳,۵۷۸۹)	δ_2	۰,۷۵۵۱ (۵,۲۳۵)	ρ_0	۱,۱۳۳۴ (۲,۸۹۶۳)	θ_0	۲,۰۸۲۲(۴,۴۷۰۵)	
δ_1	۲,۱۵۹۸ (۳,۵۹۴۳)	δ_3	۲,۶۸۱(۳,۸۷۴)	ρ_1	۳,۴۵۳۱ (۴,۶۷۴۴)	θ_1	۰,۱۲۰۴(۳,۱۷۰۴)	
$G(q_{it}, \gamma, c) = 0$ $GY_{it} = C_{it} - 0.374initialEg_{it} + 2.411GKI_{it} + 0.412GHC_{1it} + 0.844GGC_{2it} + 0.25452GINV_{it} + 0.741GEFI_{it} + \epsilon_{it}$								
$G(q_{it}, \gamma, c) = 1$ $GY_{it} = C_{it} - 0.8741initialEg_{it} + 1.2858GKI_{it} + 1.741GHC_{1it} + 2.851GGC_{2it} + 0.742GINV_{it} + 0.4175GEFI_{it} + \epsilon_{it}$								
C=0.625 $\gamma = 16.321$								

توجه: مقادیر داخل پرانتز نشان‌دهنده آماره t است. γ و C نیز به ترتیب بیانگر پارامتر شیب و حد آستانه‌ای هستند. مأخذ: نتایج تحقیق (با استفاده از نرم‌افزار MATLAB)

۵- نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها کاربردی

با توجه به اینکه شکاف درآمدی بین کشورها و واگرایی فزاینده بین آنها معضلی دیرینه در ادبیات رشد اقتصادی محسوب می‌گردد که در طول چند دهه اخیر کارهای تجربی چشمگیری به‌منظور شناخت عوامل این واگرایی و شکاف و درمان آن انجام شده اما باید اذعان داشت که این معضل با فراز و نشیب‌هایی همچنان گریبان‌گیر دنیای امروز می‌باشد. نتایج حاصل از برآورد مدل‌های تحقیق بیانگر مثبت بودن تأثیر شاخص کیفیت نهادی و اندازه دولت بر رشد تولید سرانه ناخالص داخلی بوده و افزایش شدت اثرگذاری آنها در سطوح بالای شاخص‌های کیفیت نهادی را گزارش می‌کند. همچنین سایر نتایج، مثبت بودن اثر سرمایه انسانی و فیزیکی بر نرخ رشد اقتصادی کشورها را نشان می‌دهد به طوری که در سطوح بالاتر شاخص کیفیت نهادی و اندازه دولت از حد آستانه‌ای محاسبه شده و شدت تأثیرگذاری مثبت آنها بیشتر می‌شود که دلالت بر قرین بودن افزایش سطح تولید ناخالص داخلی و نیز بالا آمدن آزادی اقتصادی و کیفیت نهادی و ارتقای سرمایه انسانی و فیزیکی با کاهش محدودیت در تجارت است، بنابراین با توجه به نتایج این پژوهش، می‌توان گفت که گسترش بازار، ایجاد فرصت‌های تجاری و افزایش حجم تجارت می‌تواند اثر مطلوب آزادی اقتصادی و شاخص کیفیت نهادی بر نرخ رشد اقتصادی در این کشورها را تقویت و با افزایش درآمدهای ارزی از عرضه پول بدون پشتوانه جلوگیری و در نتیجه از افزایش نقدینگی و نرخ تورم ممانعت به‌عمل آورد. همچنین اقداماتی از قبیل تمرکز سیاست‌گذاران بر کوچک‌سازی اندازه دولت از طریق حداقل‌سازی شمار سطوح و مجموعه کارکنان دولت در راستای افزایش اثربخشی دولت، پیشنهاد می‌شود. در کنار این اقدامات، نهادینه کردن سیستم‌های پاسخگویی شفاف در چارچوب اداری و حقوقی و اصول رفتار حرفه‌ای کارمندان در برخورد با شهروندان و نیز داشتن ثبات سیاستی و عدم وابستگی دولت به بانک مرکزی نیز از عوامل مؤثر در بالا بردن میزان شاخص‌های کیفیت نهادی، آزادی اقتصادی در کنار سرمایه انسانی مطلوب به‌نظر می‌رسند. علاوه بر این با توجه به منفی بودن شاخص اثربخشی شاخص‌های کیفیت نهادی، آزادی اقتصادی و سرمایه انسانی و فیزیکی بر نرخ رشد اقتصادی در کشورهای منتخب پژوهش حاضر، بدیهی به‌نظر می‌رسد که با اتخاذ و اجرای سیاست‌های مناسب از سوی سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی، نظیر کاهش حجم تصدی‌گری دولت، تقویت توان تولیدی داخل با بهره‌گیری از عوامل تولید کارآمد، ارتقای بهره‌وری عوامل تولید و استفاده از تکنولوژی‌های پیشرفته و همچنین کاهش فرار سرمایه، بتوان میزان رشد اقتصادی را در این کشورها از جمله ایران افزایش داد. بنابراین در قسمت پایانی تحقیق، با توجه به چارچوب نظری و یافته‌های تجربی تحقیق، پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه می‌شود:

۱) اهتمام به انضباط مالی در بودجه و اصلاح نظام اداری در جهت افزایش کارایی و منطقی نمودن اندازه دولت با بررسی و تطبیق جایگزینی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به‌جای بودجه‌ریزی افزایشی

در تمام دستگاه‌های اجرایی بر اساس فرایند قانونی مصوب در برنامه‌های پنج ساله پنجم و ششم توسعه دستورالعمل‌های سازمان برنامه و بودجه کشور در سامانه استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد جهت جلوگیری از افزایش بی‌رویه اندازه بودجه‌ای دولت (هزینه‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای).

۲) بررسی اجرای بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری در راستای اجرای بندهای (۱۰)، (۱۹)، (۱۶) و (۱۴) و بندهای (۱۶)، (۱۷) و (۱۸) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی توسط دستگاه‌های اجرایی بر اساس محدود زمانی مشخص شده در بندهای ابلاغی مذکور.

۳) محدود کردن بخش‌های بودجه‌ای خارج از شمول و کاهش تدریجی ردیف‌های متفرقه در قوانین بودجه سنواتی که مانع شفافیت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد شده و در نهایت زمینه‌های ایجاد فساد و رانت‌خواری را فراهم می‌آورند.

۴) جلوگیری از روند مستثنی شدن و خروج دستگاه‌ها از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری و قوانین برنامه‌های توسعه کشور و همچنین قرار گرفتن تعداد زیادی از دستگاه‌ها در این مسیر آثار نامطلوبی به دنبال دارد که با گسترش بی‌رویه ساختار سازمانی دستگاه‌های مذکور، زمینه‌های ایجاد رانت و بیشتر شدن اندازه دولت فراهم می‌شود.

۵) بررسی برقراری ارتباط مستمر و آنلاین بین سامانه‌های آمار و اطلاعات کارکنان نظام اداری، مدیریت ساختارهای دستگاه‌های اجرایی کشور، کارمند ایران، ثبت حقوق و مزایای کارکنان دولت سازمان اداری و استخدامی کشور با سامانه استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد سازمان برنامه و بودجه کشور جهت تنظیم ساختار و اندازه دولت در راستای قوانین مصوب بودجه سنواتی.

۶) کاهش سهم بودجه‌ای شرکت‌های دولتی زیان ده و غیر کارا جهت جلوگیری از دادن یارانه دولتی به شرکت‌های مذکور و واگذاری آن‌ها به بخش خصوصی در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و کاهش اندازه و تصدی‌گری‌های دولت.

۷) بررسی و تطبیق نظارت سازمان اداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه کشور برای ثبت ساختار دستگاه‌های اجرایی در سامانه ملی ساختارها و مبادله موافقت‌نامه‌های دستگاه‌های اجرایی بر اساس مهلت زمانی تعیین شده اقدام نمایند تا از گسترش بی‌رویه اندازه دولت از جنبه‌های ساختاری و مالی (بودجه‌ای) و ایجاد فساد و رانت ممانعت به عمل آید.

۸) با عنایت به اینکه حذف پست از مجموعه پست‌های سازمانی آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که گسترش بی‌رویه داشته‌اند صرف‌نظر از عدم موافقت و همراهی عمده دستگاه‌ها در این خصوص بعضاً تبعات اجتماعی و .. نیز به همراه دارد، فلذا کلیه درخواست‌های توسعه تشکیلاتی هر یک از دستگاه‌های اجرایی، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و ... در صورت لزوم صرفاً در چارچوب قوانین و مقررات مربوط اقدام و از انجام اصلاحات ساختاری بدون ضابطه و توجیه کارشناسی که بعضاً در اواخر هر دوره از عمر دولت‌ها انجام شده است اجتناب گردد.

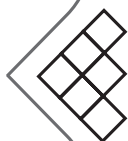
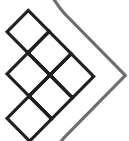
فهرست منابع

- ۱- مبارک، اصغر و زیبا آذر پیوند (۱۳۸۸)، «نگاهی به شاخص‌های حکمرانی خوب از منظر اسلام و تأثیر آن بر رشد اقتصادی»، فصلنامه اقتصاد اسلامی، سال نهم، شماره ۳۶، صص ۲۰۸-۱۷۹.
- ۲- ویلی، برگستروم. (۱۳۷۸). «دولت و رشد»، ترجمه علی حیاتی، سازمان برنامه و بودجه.
- 3- Acemoglu, D, and Robinson, J. A, (2010). The Role of Institutions in Growth and Development, Review of Economics and Institutions, Università di Perugia, Dipartimento Economia, Finanza e Statistica, vol. 1(2).
- 4- Aguirre, Álvaro, (2011). Contracting Institutions and Economic Growth, Working Papers Central Bank of Chile 643, Central Bank of Chile.
- 5- Al-Marhubi, F. A. (2000), “Corruption and Inflation”, Economics Letters, Vol. 66, No. 2, pp.199202-.
- 6- Barro, R. J. & Sala-I-Martin, X, (1992), Convergence, Journal of Political Economy, 100, 407443-.
- 7- Blackburn, K. and J. Powell (2011), “Corruption, Inflation and Growth”, Journal of Economic Letters, Vol. 113, pp. 225–227.
- 8- Chiou, Sh. J. P. Shan Wu and B. Yi Huang (2011), “How Derivative Trading Among Banks Impacts SME Lending, Interdisciplinary” Journal of Research in Business, Vol. 1, No. 4, pp. 111-.
- 9- Colletaz, G. and C. Hurlin (2006), “Threshold Effects of the Public Capital Productivity: An International Panel Smooth Transition Approach”, Working Paper, University of Orleans.
- 10- Damir, P. and E. M. Praksa (2011), “Corruption and Inflation in Transition EU Members”, Journal of Public Administration, Vol. 8, No. 1, pp. 475505-.
- 11- Eicher, Theo, S, & Leukert, Andreas, (2009). Institutions and Economic Performance: Endogeneity and Parameter Heterogeneity, Journal of Money, Credit and Banking, Blackwell Publishing, vol. 41(1), pages 19702 ,219-.
- 12- Gwartney, James, Lawson, Robert and Hall, Joshua, (2012). Economic Freedom of the World. Annual Report; Fraser Institute (Vancouver, B.C); Digital copy available at: www.freetheworld.com.
- 13- Hauner, D. and A. Kyobe (2008), “Determinants of Government Efficiency”, IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, WP/08228/.
- 14- Heston, A, summers, R. and Aten, B, (2012). Penn World Table Version 8.0, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania. Digital copy available at: <http://pwt.econ.upenn>.

edu/

- 15- Im, K.S. M. H. Pesaran and Y. Shin (2003) ("Testing for Unit Roots in Heterogeneous Panels", *Journal of Econometrics*, Vol. 115, pp. 5374-.
- 16- Levine, Ross, (2005). Law, Endowments and Property Rights, *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 19(3), pages 6188-, Summer.
- 17- North, Douglass C, (2005). *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton: Princeton University Press.
- 18- Persson, T and Tabellini, G, (2006). Democracy and Development: The Devil in the Details, *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 96(2), pages 319324-, May.
- 19- Political Risk Services (2012). *International Country Risk Guide*, The PRS Group, East Syracuse, NY.
- 20- Rahmayanti, Y. and T. Horn (2011), "Expenditure Efficiency and the Optimal Size of Government in Developing Countries", *Global Economy and Finance Journal*, Vol. 4. No. 2, pp. 4659-.
- 21- Rodrik, Dani, Subramanian, A, Trebbi, F, (2004). Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development, *Journal of Economic Growth* 9, 131-165.

چیدہ ہیتیچہ ہستیچہ انگیسیہ



Investigating the Effects of Improving Government Size and Institutional Quality on Economic Growth In developing and developed countries

Dr.Asghar Mobarak

Abstract

In this research, the relationship between government size and institutional quality with economic growth in the framework of a comprehensive and complete model has been studied in relation to other studies, and also with the econometric approach of Panel Smooth Transition regression model (PSTR) as one of the most prominent models regime modifications have been investigated in panel data and are trying to overcome the problems in previous empirical studies. In this research, the simple average of four indicators of economic freedom of the indicators (ICRG), six good governance indicators as institutional indicators, government size, the index of institutions guaranteeing the implementation of contracts and human capital on the economic growth of the countries studied in the period 1995-2018 was used. After performing the reliability test of the variables, the nonlinear least squares method (NLS) was used to estimate and the results in this group of countries were rejected by the linearity hypothesis, a two-regime with a threshold size of 0.1625/6251.0/ for institutional quality indicators in The research countries suggest that the results of the research shows that the positive effects of institutional quality indicators, the effectiveness of government size, economic freedom, human capital and other control variables on economic growth in the studied countries, however, are more intense than the thresholds calculated for Indicators of institutional quality are indicators of economic freedom. In addition, physical capital variables in both regimes have a positive effect on economic growth.

Keywords: Institutional Quality, Panel Smooth Transition regression model, Corruption, Economic Growth, G7 and D8
JEL: K12, K13, K23

The Role of Ombudsman Institutions in Open Government

Ameneh Kashani Movahhed

Abstract

Ombudsman institutions (OIs) act as the guardians of citizens' rights and as a mediator between citizens and the public administration. While the very existence of such institutions is rooted in the notion of open government, the role they can play in promoting openness throughout the public administration has not been adequately recognized or exploited. Based on a survey of 94 OIs, this report examines the role they play in open government policies and practices. It also provides recommendations on how, given their privileged contact with both people and governments, OIs can better promote transparency, integrity, accountability, and stakeholder participation; how their role in national open government strategies and initiatives can be strengthened; and how they can be at the heart of a truly open state.

Keywords: Ombudsman institutions, Open government, Transparency, Accountability, Integrity, Stakeholder participation

Prioritizing and topic searching of target areas in design and implementation of inspection programs (in order to change the existing situation)

Dr. Habibollah Fatahi Ardakani

Abstract

In the planning discussions of the GIO, effective measures have been taken in both strategic areas and annual programs in recent years. However, the main focus of this process is still on the design of the program through, identifying problems, Target areas, topic searching and determination of the environment. For this reason, recognizing the operational challenges for the pathology and exploitation of the program design process and the implementation of the missions of the organization is important in enhancing the effectiveness of anti-corruption inspections. This paper, by analyzing and evaluating the results of organizational studies and the challenges of the organization's monitoring and inspection programs during the last decade, provides the axes for prioritizing the identification and compilation of topics and hopes to be able to improve the planning process and, as a result, the effectiveness of the organization's activities in both areas of oversight and inspection. The point to be made here is that the present article, with regard to the overcoming of its practical aspect, has tried to address the main topics in summary, in the shortest possible time, with maximum usefulness for its implementation.

Keywords: Pathology, Prioritization, topic searching, Environment Determination, Implementation of Proposals

Legal Status, Foundation and Structure of the Legal Department of the Judiciary

Mehran Zalipoor Modab

Abstract

The importance and necessity of research on the role of the legal department of the judiciary in determining the punishment stem from the position of the legal department as a guiding source available to judges under the conditions under testing and ambiguous laws. Advisory theories, or the same answer to queries, have a special place among judges and prosecutors as they are conducted in a legal process by experienced judges with long judicial records. Also, since many judges are in the early years after recruitment and are still not sufficiently experienced in judicial work, they have good view for the opinions of the legal department of the judiciary and apply them in a practical manner. This is while the advisory opinions of the Judiciary's legal department are not considered due to respect for the principle of the independence of the obligatory judiciary. In addition, the status and duty of the legal department are not solving the problems related to judicial decision-making as a case. This kind of attitude to the position of the legal department will undermine the status of this institution. In any case, as the number of inquiries is higher, applying the administration's theories becomes more; on the other hand, with the adoption of the Islamic Penal Code in ۱۳۹۳, the most significant developments in the field of punishment have been created and this change substantially reduced the reference to academic resources related to the judicial determination of punishment, and subsequently reference to the guidance theories of the legal department and bureau to resolve the challenges and legal ambiguities became more prominent.

Keywords: Judiciary Law Office, Determining Punishment, Judicial Interpretation, Advice Source, Judicial Integration

A Survey on Methods for Measuring Bribery and Embezzlement

Dr. Mohammadjavad haghshenas

Abstract

An effective combating with corruption requires knowing its size and aspects. Bribery and embezzlement are two kinds of corruption in most countries, where billions of dollars are wasted for them every year. Therefore, it is important to know the amount of costs incurred for these corruptions. To this end, various methods have been developed by anti-corruption experts to measure and estimate the amount of bribery and embezzlement. Some of these methods are objective but others are based on perception. This paper attempts to introduce various methods of measuring bribery and embezzlement with objective examples from different countries.

Keywords: corruption, measuring corruption, perception, bribery, embezzlement

A comparative study of "whistleblower Protection Acts" in selected countries and Iran

Ayat Bagheri

Abstract

Whistleblowers play an essential role in exposing corruption, fraud, mismanagement and other wrongdoings that threaten public health and safety, financial integrity, human rights, the environment, and the rule of law. By disclosing information about such misdeeds, whistleblowers have helped save countless lives and billions of dollars in public funds, while preventing emerging scandals and disasters from worsening.

Whistleblowers often take on high personal risk. They may be fired, sued, blacklisted, arrested, threatened or, in extreme cases, assaulted or killed. Protecting whistleblowers from unfair treatment, including retaliation, discrimination or disadvantage, can embolden people to report wrongdoing and thus increase the likelihood that wrongdoing is uncovered and penalised.

All global and regional treaties aimed at combating corruption have recognised the importance of whistleblower protection to address corruption, and have introduced requirements to protect whistleblowers. This includes the United Nations Convention against Corruption (Articles 8, 13 and 33), the Council of Europe Civil and Criminal Law Conventions on Corruption (Articles 9 and 22 respectively), the Inter-American Convention against Corruption (Article III(8)), the African Union Convention on Preventing and Combating Corruption (Article 5(6)) and the Arab Convention to Fight Corruption (Article 10).

In this paper, we will look at the legal status of the protection of Whistleblowers in Iran and several selected countries, and suggestions will be made to improve and ratify the Whistleblower Protection Act in Iran.

Key words: Whistleblowers, Protections Act, Reporting Violations and Ratification of Acts.

Innovations of the Criminal Procedure code Concerning specific crimes committed by government employees

Ali Ahmadi

Abstract

The specific crimes committed by government employees are crimes that are not expected to be committed by non-employed persons and are based on the credibility of the job and administrative duties of the perpetrator. The crimes of government employees, which have a long history in Iran's law, are of a different nature, depending on the position and responsibility of the state employee, regarding the bill on the establishment of the Criminal Code of the state's employees and the prosecution of public officials at service approved in 1334. Regarding this special jurisdiction, due to the drafting of the Criminal Procedure Code of 1392 and its amendments in 1394, although some cases have been identified, there are some ambiguities that sometimes lead to a variety of legal opinions. However; this special jurisdiction applies if a crime is prosecuted during the occupation. It is also the case when the offense is committed during the occupation and the judicial proceedings are carried out after the employee has been detached. This paper examines the ambiguities of this type of qualification and provides answers to the relevant laws and regulations.

Keywords: Competence, Criminal Procedure code, public official, crime, offense

Articles

Innovations of the Criminal Procedure code Concerning specific crimes committed by the government employees	7
A comparative study of "whistleblower Protection Acts" in selected countries and Iran	29
A Survey on Methods for Measuring Bribery and Embezzlement	47
Legal Status, Foundation and Structure of the Legal Department of the Judiciary	63
Prioritizing and topic searching of target areas in design and implementation of inspection programs (in order to change the existing situation)	87
The Role of Ombudsman Institutions in Open Government	97
Investigating the Effects of Improving Government Size and Institutional Quality on Economic Growth In developing and developed countries	133

Evaluation Knowledge Quarterly

Volume10; Number 37;Autumn 2018

Propertier: General Inspection Organization (GIO)

Managing Director: Naser Seraj

Editor in Chief:Ibrahim Shahrokhian

Editorial Advisory Board

Dr.Maghsood Amiri, Dr.Mohammad Bagheri Komar Olia, Dr.Alireza Deyhim,
Dr.Mohammad Ghafarifard, Dr.Hossein Gheleji, Dr.Seyedhassan Ghavami,
Dr.HosseinGholami, Dr.NoroozHashemzehi, Dr.HamidrezaMalekmohammadi,
Dr.seyedmohammadreza seyednoorani, Dr.Mehdi Sobhaninejad

Publications: Publication of Social Sciences Tel: +982161362135-61362307

Editor: Mahmood Mahdavifar

bazrasi.research@136.ir

Excutive Manager:Ameneh Kashani movahhed

www.bazresi.ir

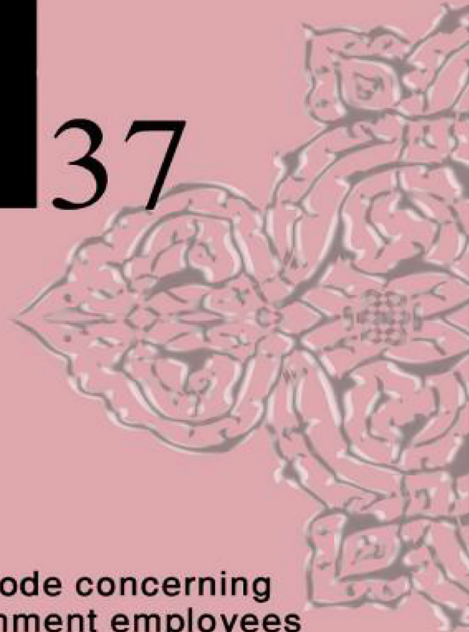
Address: 6th Floor, GIO Headquarter, Gharani Crossroad, Taleghani St., Tehran, Iran

The Journal of General
Inspection Organization

Volume 10, Number 37, Autumn 2018

Evaluation Knowledge Quarterly

37



Articles

Innovations of the Criminal Procedure code concerning specific crimes committed by the government employees

A comparative study of "whistleblower Protection Acts" in selected countries and Iran

A Survey on Methods for Measuring Bribery and Embezzlement

Legal Status, Foundation and Structure of the Legal Department of the Judiciary

Prioritizing and topic searching of target areas in design and implementation of inspection programs (in order to change the existing situation)

The Role of Ombudsman Institutions in Open Government

Investigating the Effects of Improving Government Size and Institutional Quality on Economic Growth In developing and developed countries