

## The Role of Anti-Corruption Non-Governmental Organizations in Corruption Prevention in Iran

*Nahid Naseri*<sup>1</sup>, *Sadeg Salimi*<sup>\*2</sup>, *Hooshang Shambayati*<sup>3</sup>

1. Ph. D. student in Penal law and criminology, Faculty of Law, Islamic Azad University, Central Tehran Branch, Tehran, Iran. Email: nahidnaseri123@gmail.com

2. Associate Professor, Department of Penal law and criminology, Faculty of Law, Islamic Azad University, Central Tehran Branch, Tehran, Iran.

\*. **Corresponding Author:** Email: sadegsalimi@yahoo.com

3. Assistant Professor, Department of Penal law and criminology, Faculty of Law, Faculty of Law, Islamic Azad University, Central Tehran Branch, Tehran, Iran. Email: hoo.shambayati@iauctb.ac.ir



S.D.I.L.L.  
The SD Institute of Law  
Research & Study



**Publisher:**  
Shahr-e- Danesh  
Research And Study  
Institute of Law

**Article Type:**  
Original Research

**DOI:**  
10.22034/jclc.2021.133150

**Received:**  
18 April 2020

**Accepted:**  
12 August 2020

**Published:**  
6 September 2021



### ABSTRACT

In recent years, reports on amount of corruption and administrative health in media and public discourse have increased. Corruption has widespread even in non-governmental organizations. Iran's Corruption Perceptions Index on January 2020 is 146 out of 180 countries and Regulatory quality index is 178 out of 193 countries. The present article deals with pathology of situation of anti-corruption non-governmental organizations and evaluate the role of state actors in anti-corruption NGOs (state-oriented NGOs) and its prevention in Iran.

This survey is a qualitative one and in terms of implementation, is a descriptive-analytical method which have been obtained by using Political Delphi technique, documentary and library tools from national and international

#### Copyright & Creative Commons:

© The Author(s). 2021 Open Access. This article is licensed under a Creative Commons Attribution Non-Commercial License 4.0, which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. To view a copy of this licence, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.



reputable databases. The statistical population is the total number of anti-corruption NGOs reported in official information sources, (9) cases. Findings showed the vast majority of founders of Anti-Corruption Non-Governmental Organizations in Iran are authorities. Non-standard Acts and regulations, depriving some of police duties and delivering it to other agencies or persons and lack of giving licenses to non-officials are some of observed problems in Iran.

Ways and conditions of establishing and granting license to anti-corruption non-governmental organizations, which is issued only to specific individuals and groups, have reduced effectiveness of anti-corruption activities. Non-state-oriented anti-corruption NGOs can combat corruption by proactive, reactive and preventative measures.

**Keywords:** Iran, Corruption, Prevention, Non-Governmental Organizations, State-oriented.

From the dissertation entitled “The Role of Non-Governmental Organizations in Preventing Corruption in Iran.”, Islamic Azad University, Central Tehran Branch, Faculty of Law, Department of Criminal Law and Criminology.

**Funding:** The author(s) received no financial support (funding, grants, sponsorship) for the research, authorship, and/or publication of this article.

**Acknowledgements:** The authors would like to thank Ms. Bita Naghashian for their cooperation in preparing and writing this research.

**Author contributions:** Nahid Naseri: Conceptualization, Methodology, Software, Validation, analysis, InvestigationResourcesData Curation, Writing - Original Draft, Writing - Review & Editing, Visualization. Sadegh Salimi: Supervision. Hooshang Shambayati: Supervision.

**Competing interests:** The authors declare that they have no competing interests.

---

### **Citation:**

Naseri, Nahid, Sadeg Salimi and Hooshang Shambayati. “The Role of Anti-Corruption Non-Governmental Organizations in Corruption Prevention in Iran” *Journal of Criminal Law and Criminology* 9, no. 17 (September 6, 2021): 75-101.

## نقش سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد در پیشگیری از فساد در ایران

ناهید ناصری<sup>۱</sup>، صادق سلیمی\*<sup>۲</sup>، هوشنگ شامبیاتی<sup>۳</sup>

۱. دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران.

Email: nahidnaseri123@gmail.com

۲. دانشیار گروه حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران.

\* نویسنده مسئول: Email: sadegsalimi@yahoo.com

۳. استادیار گروه حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران.

Email: hoo.shambayati@iauctb.ac.ir

### چکیده:

در سالیان اخیر میزان فساد گزارش شده در رسانه‌ها و گفت‌وگوهای عمومی در خصوص فساد و سلامت اداری رو به افزایش بوده است. فساد حتی در سازمان‌های غیردولتی گسترش یافته است. رتبه شاخص ادراک فساد ایران، در ژانویه ۲۰۲۰، ۱۴۶ از ۱۸۰ کشور بوده است. و رتبه کیفیت مقررات تنظیمی، ۱۷۸ از میان ۱۹۳ کشور است. مقاله حاضر به آسیب‌شناسی وضعیت سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد، ارزیابی نقش بازیگران دولتی «سازمان‌های غیردولتی دولت‌گرا» و پیشگیری از آن در ایران می‌پردازد.

پژوهش حاضر از نوع کیفی بوده و به لحاظ اجرا، توصیفی - تحلیلی، با استفاده از تکنیک دلفی سیاسی، ابزار اسنادی و کتابخانه‌ای از پایگاه‌های معتبر ملی و بین‌المللی صورت گرفته است. در بخش پیمایشی، جامعه آماری کل سمن‌های مبارزه با فساد، اعلام شده در منابع اطلاعاتی رسمی ایران، (۹) مورد است.

### کپی‌رایت و مجوز دسترسی آزاد:



کپی‌رایت مقاله در مجله پژوهش‌های حقوقی نزد نویسنده (ها) حفظ می‌شود. کلیه مقالاتی که در مجله پژوهش‌های حقوقی منتشر می‌شوند با دسترسی آزاد هستند. مقالات تحت شرایط مجوز 4.0 Creative Commons Attribution Non-Commercial License منتشر می‌شوند که اجازه استفاده، توزیع و تولید مثل در هر رسانه‌ای را می‌دهد، به شرط آنکه به مقاله اسناد شود. جهت اطلاعات بیشتر می‌توانید به صفحه سیاست‌های دسترسی آزاد نشریه مراجعه کنید.



پژوهش‌های حقوق



انجمن ایرانی حقوق کیفری



انجمن ایرانی حقوق جزا

نوع مقاله:

پژوهشی

DOI:

10.22034/jlc.2021.133150

تاریخ دریافت:

۳۰ فروردین ۱۳۹۹

تاریخ پذیرش:

۲۲ مرداد ۱۳۹۹

تاریخ انتشار:

۱۵ شهریور ۱۴۰۰



تحقیقات نشان داد اکثریت قریب به اتفاق مؤسسين سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد در ایران را مقامات تشکیل داده‌اند. مقررات غیراستاندارد، سلب برخی از اختیارات پلیس و واگذاری آن به دیگر نهادها یا اشخاص، عدم اعطای مجوز به غیرمقامات از جمله مشکلات مشاهده شده در ایران است. نحوه و شرایط اعطای مجوز تأسیس سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد که فقط برای افراد و گروه‌های خاص صورت گرفته است؛ منجر به کاهش اثربخشی فعالیت‌های مبارزه با فساد شده است. سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد غیر دولت‌گرا، با توسل به اقدامات کنشی، واکنشی و پیش‌گیرنده می‌توانند با فساد مبارزه کنند.

### کلیدواژه‌ها:

ایران، فساد، پیشگیری، سازمان‌های غیردولتی، دولت‌گرا.

برگرفته از پایان‌نامه با عنوان «نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در پیشگیری از فساد در ایران»، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز، دانشکده حقوق، گروه حقوق کیفری و جرم‌شناسی.

### حامی مالی:

این مقاله هیچ حامی مالی ندارد.

### سپاسگزاری و قدردانی:

بدین وسیله از خانم بیتا نقاشیان بابت همکاری در تهیه و نگارش این پژوهش سپاسگزاری می‌شود.

### مشارکت نویسندگان:

ناهید ناصری: مفهوم سازی، روش شناسی، اعتبار سنجی، تحلیل، تحقیق و بررسی، منابع، نظارت بر داده‌ها، نوشتن - پیش نویس اصلی، نوشتن - بررسی و ویرایش. صادق سلیمی: نظارت. هوشنگ شامبیاتی: نظارت.

### تعارض منافع:

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

### استناددهی:

ناصری، ناهید، صادق سلیمی و هوشنگ شامبیاتی «نقش سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد در پیشگیری از فساد در ایران». مجله پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی ۹، ش. ۱۷ (۱۵ شهریور، ۱۴۰۰): ۷۵-۱۰۱.

## مقدمه

سازمان‌های مردم‌نهاد بخشی از جامعه مدنی و گروه‌های ذی‌نفوذ در بستر جامعه پلورال<sup>۱</sup> و کثرت‌گرا هستند که بر اساس آن، افراد متعدد با آرمان‌های مشترک، به‌منظور به‌دست آوردن امتیازاتی برای هدف خود یا آرمانی ویژه، مواضع مشترکی را اتخاذ می‌کنند و دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهند، بدون آنکه هدف منفعت‌طلبانه یا کسب قدرت داشته باشند. البته مشروط بر اینکه اراده سیاسی حاکمان بر این امر تعلق بگیرد. چنین سازمان‌هایی مستقیماً بخشی از ساختار دولت محسوب نمی‌شوند، اما نقش بسیار مهمی به‌عنوان واسطه بین افراد، قوای حاکم و جامعه ایفا می‌کنند. این سازمان‌ها که حلقه اتصال مردم و دولت در یک جامعه هستند؛ انتقال و سازماندهی خواست‌های گروه‌های مختلف جامعه به دولتمردان را هم برعهده می‌گیرند. اگرچه در ایران این نهادها که با راهبردهای اجرایی همسو و یا بعضاً غیرهمسو با نهادهای حاکمیتی هستند، «تحت کنترل شدید دولت» قرار دارند؛<sup>۲</sup> درعین حال نظارت بر تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد و سازکارهای تشکیلاتی و مالی این سازمان‌ها، به‌ویژه در امر مبارزه با فساد، باتوجه‌به خلأهای قانونی موجود و نداشتن قانون، همواره با مشکلات جدی روبرو بوده است. البته طرح قانون ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، از سال ۱۳۸۷، آغاز شده و با تصویب این قانون وزارت کشور به‌عنوان اولین مرجع صدور مجوز معرفی شده و شورایی متشکل از نمایندگان ویژه سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها مسئولیت تأیید و صدور مجوز این دسته از سازمان‌های عمومی و تخصصی را برعهده خواهند داشت. ماده (۱۳) کنوانسیون مقابله با فساد ملل متحد که دولت جمهوری اسلامی ایران نیز به آن ملحق شده است، صراحتاً بر مشارکت جامعه تأکید دارد. هم‌اکنون، نهادهای متعددی از جمله: نیروی انتظامی، سازمان بهزیستی، وزارت علوم، وزارت ارشاد، وزارت کشور و وزارت ورزش متولی صدور مجوز سازمان‌های مردم‌نهاد هستند که هر کدام در حوزه خاصی اقدام به صدور مجوز می‌کنند. می‌توان قاطعانه گفت سخت‌گیری بیش از حد در اعطای مجوز فعالیت به سازمان‌های مردم‌نهاد به‌خصوص در حوزه مبارزه با فساد، مشکلی جدی بر سر راه فعالیت‌های مبارزه با فساد است که درنهایت خسارات آن، علاوه بر جامعه، متوجه حاکمیت نیز می‌شود. علی‌رغم تصریح بر موضوع مبارزه با فساد در سطوح عالی کشور، برای اعطای مجوز به سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد، دسته‌بندی ویژه‌ای پیش‌بینی نشده است و تنها با اشاره، ذیل دسته‌بندی موضوعات حقوق بشری قرار گرفته است.

### 1. Plural

۲. ساعره کمینی، «مبانی و حدود تأثیرگذاری سازمان‌های مردم‌نهاد بر نهادهای حاکمیتی» (پایان‌نامه کارشناسی ارشد، مرودشت: دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۹۴)، ۱.

## ۱- سیر تقنین، راهبرد، انتظام و نظارت سازمان‌های غیردولتی

### ۱-۱- سیر تقنین

به دنبال امضا و تصویب و الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مقابله با فساد ملل متحد، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، در سال ۱۳۸۷ در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی با استفاده از ظرفیت اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، تصویب شد. پس از ایرادهای شورای نگهبان و اصرار کمیسیون اجتماعی بر مصوبه خود، مطابق با اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع و در سال ۱۳۹۰ در آن مجمع، بررسی و مصوب شد. سپس در سال ۱۳۹۴ پس از تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام، از زمان انقضا تا سه سال و نیم دیگر یعنی تا ۱۳۹۷/۰۲/۰۷، تمدید شد و مجدداً همان کمیسیون تا پایان شهریور ۱۳۹۸ تمدید آزمایشی آن را مصوب نمود. این دور باطل برای چندمین بار تکرار شده و علاوه بر اینکه قانون به صورت آزمایشی تا پایان سال ۱۳۹۹ تمدید گردیده؛ مجدداً به شورای نگهبان هم ارجاع شده است. آماده نبودن لوائح و آیین‌نامه‌های پیش‌بینی شده در این قانون، همچنین فقدان سازمان‌های غیردولتی غیردولت‌گرای فعال در زمینه مبارزه با فساد؛ محدودیت‌های رسانه‌ای و بیم از افشاگری‌هایی که برخی از دولتمردان نام افشاگری غیرقانونی بر آن می‌نهند و به ماده (۵) قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۳/۰۹/۱۳، استناد می‌کنند؛ همچنین ترجیح مردم به بی‌تفاوتی برای محافظت از خود از جمله موانع دیگر در این زمینه است. افزون بر این روشی که دادگستری در بررسی پرونده‌های مربوطه طی می‌کند شایان توجه است. غیرعلنی بودن محاکمات و تعیین وکلای منتخب حاکمیت، وجود قوانین و مقررات مملو از نقض، سکوت، اجمال و تعارض، سبب طی روند بسیار کند در پیشبرد اهداف مبارزه با فساد از طریق سازمان‌های غیردولتی است.

به موجب مصوبه شماره ۵۰۶۰۸/۶۰۱۷۴ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۰۳ هیئت وزیران، وزارت دادگستری به‌عنوان مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد با همکاری دستگاه‌های نظارتی و سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط وظیفه «بازنگری و اصلاح قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» را برعهده دارد و این وظیفه برعهده دبیرخانه مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد گذاشته شده است.<sup>۳</sup> این مشکلات از عدم کیفیت مقررات تنظیمی ناشی می‌شود.

### ۱-۱-۱- کیفیت مقررات تنظیمی

«قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، دارای ۸۴ تکلیف قانونی مجزا برای نهادها و سازمان‌های مختلف بوده است. اگرچه توفیق در امر مقابله با فساد با تصویب صرف آیین‌نامه یا دستورالعمل میسر

۳. «پورتال وزارت دادگستری»، ۱۳۹۸/۱۲/۲۰.

<http://www.justice.ir/Portal/View/Page.aspx?PageId=ad3c1fa7-6605-4372-8051-2a49712250e3>

نیست، اما همین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی لازمه نهادینه‌سازی تدابیر پیشگیری و مبارزه با فساد است. از ۱۱ آیین‌نامه ذکر شده در متن قانون، پنج آیین‌نامه موضوعی و یک آیین‌نامه اجرایی جامع قانون، تصویب و ابلاغ شده است. از ۶ پایگاه اطلاعاتی یا سامانه تکلیف شده جهت راه‌اندازی و بهره‌برداری در قانون، سه سامانه ایجاد شده است. به‌رغم نقدهایی که به برخی از احکام آن وارد است، دارای ظرفیت‌های مناسبی برای پیشبرد و تسهیل امر مقابله با فساد از جمله: توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد است.<sup>۴</sup>

عدم کیفیت مناسب قوانین و مقررات و وجود روزه‌هایی برای دور زدن یا فرار از آنها، از عوامل اصلی دیگری است که سبب تضييع حقوق عامه است. شاخص کیفیت مقررات تنظیمی،<sup>۵</sup> یکی از شاخصه‌های حکومت‌داری مطلوب است که از ۲/۵۰+ تا ۲/۵۰- ارزش‌گذاری می‌شود. این شاخص راه بانک جهانی از سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۷، ارائه داده است. میانگین نمره ایران در این دوره، ۱/۴۴- امتیاز با مینیمم ۱/۷۲- امتیاز در سال ۲۰۰۹ و حداکثر ۱/۱۸- امتیاز در سال ۲۰۰۳ می‌باشد. رتبه کیفیت مقررات تنظیمی ایران بر اساس آخرین آمار اعلام شده در سال ۲۰۱۷، ۱۷۸ از میان ۱۹۳ کشور جهان است.

تعدد مراجع تصویب، شتاب‌زدگی و عدم مطالعه و بررسی کارشناسانه در تقنین و یا تصویب مقررات حاصلی جز اصلاحیه‌های پی‌درپی، لغو و ابطال قوانین و مقررات در این زمینه نداشته است. البته مصوباتی را هم که خارج از حدود اختیارات قانونی برخی نهادها صورت می‌گیرد و اختیارات یا بعضاً وظایف نهادهای مجری قانون را سلب یا تحدید می‌کند و از موانع اساسی پیشگیری از فساد نیز هست؛ باید بر عوامل دخیل در این وضعیت افزود. از جمله:

#### ۱-۱-۱- طرح نحوه صدور مجوز تأسیس تشکل‌های غیردولتی مصوبه شماره ۴۵۵/۱۴ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۷

شورای عالی اداری<sup>۶</sup> که وظایف و اختیارات پیش‌بینی شده در بند (ه) ماده (۶) آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷<sup>۷</sup> را از نیروی انتظامی سلب و طی بند (۳) مصوبه فوق تأیید صلاحیت عمومی متقاضیان تأسیس موضوع بند (ه) ماده (۶) را به‌عهده استانداری‌ها قرار داد و طی دادنامه ۸۱/۳۲۷ - ۱۳۸۱/۰۹/۱۰، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مصوبه فوق ابطال گردید.<sup>۸</sup>

۴. «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی»، سند ۳۸۸، پاراگراف ۵، آخرین ویرایش ۱۳۹۷/۱۰/۰۸، (دسترسی در ۱۳۹۸/۱۲/۰۱).

<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1095169>.

5. The global economy.com, Business and economic data for 200 countries

۶. «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. الف»، ۱۳۹۸/۰۱/۲۰،

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/129769>.

۷. یک نسخه اجازه‌نامه حاصله از شهربانی در صورتی که موضوع ثبت طبق مدلول ردیف الف از ماده ۲ این آیین‌نامه باشد؛ و رسید پرداخت حق‌الثبت.

۸. «سایت دیوان عدالت اداری»، دادنامه شماره ۸۱/۳۲۷. پرونده: ۸۰/۴۶۰/ه - آخرین ویرایش ←

آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی تصویب‌نامه شماره ۱۲۶۰۸/ت/۲۷۳۶۷ ه مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۰۹؛ و سپس اصلاح آن با تصویب‌نامه شماره ۳۴۹۰۹/ت/۳۴۹۰۹ - ۱۳۸۲/۰۶/۲۴؛ مجدداً اصلاحیه تصویب‌نامه شماره ۱۲۶۰۸/ت/۲۷۳۶۷ ه؛ با تصویب‌نامه شماره ۵۵۸۱۷۷ ت ۲۹۶۴۵ ه؛ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۵؛ و دادنامه ۳۶۶ - ۱۳۸۳/۰۸/۰۳، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال تصویب‌نامه شماره ۱۲۶۰۸/ت/۲۷۳۶۷ ه، هیئت وزیران.<sup>۹</sup> آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی، تصویب‌نامه شماره: ۲۷۸۶۲ ت ۳۱۲۸۱ ه مورخ ۱۳۸۴/۰۵/۰۸. اصلاحات و الحاقات آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد مصوب: ۱۳۸۵/۰۳/۲۸. اصلاحیه - مصوب هیئت وزیران به شماره ۲۹۰۳۳/ت/۳۷۳۷۱ ه مورخ ۱۳۸۶/۲/۲۹. اصلاحیه طرح اصلاحی آیین‌نامه ثبت شرکت‌ها مصوب ۱۳۴۰، ۱۳۸۶/۰۲/۲۴. دستورالعمل نحوه برگزاری مجامع عمومی سازمان‌های مردم‌نهاد، دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب نماینده سمن‌ها در هیئت‌های نظارت بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، ۱۳۸۶/۰۸/۰۵. ابطال، لغو و اصلاح مکرر بسیاری از مقررات فوق بیانگر پاره‌ای از واقعیت موجود است و حاکی از آن است که بخشی از علل عدم موفقیت در مبارزه با فساد و پیشگیری از آن نه تنها حاصل عدم کیفیت قوانین و مقررات است بلکه نشان‌دهنده این است که هر تصویب‌کننده‌ای بالقوه می‌تواند در پی تسلط قدرت خود بر سایر تصویب‌کنندگان باشد. مقامات بالقوه می‌توانند در سازمان‌های مردم‌نهاد نفوذ کنند و این با ویژگی‌های اساسی شکل‌گیری سازمان‌های غیردولتی در تضاد است.

### ۱-۱-۲- دستورالعمل معافیت برخی از مؤسسين سازمان‌های مردم‌نهاد از ارائه گواهی عدم سوء پیشینه کیفری

موضوع تبصره (۳) ماده (۲۲) آیین‌نامه تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی، شماره ۲۷۸۶۲/ت/۳۱۲۸۱ ه، از دیگر مقرراتی است که باتوجه به وضعیت فساد در کشور قابل تأمل است. به موجب تبصره (۳) این ماده‌واحد، تشخیص معافیت از ارائه عدم سوء پیشینه کیفری برعهده رئیس هیئت مرکزی نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد قرار گرفته است.<sup>۱۰</sup> چنین مصوباتی آشکارا به عدم موفقیت در پیشگیری از فساد دامن می‌زند و در نوع خود در جهان نادر است. ماده (۳۰) توصیه کمیته وزرا به کشورهای عضو درمورد وضعیت قانونی سازمان‌های غیردولتی در اروپا، مقرر می‌دارد: افراد را

۱۳۸۱/۰۹/۱۰، دسترسی در ۱۳۹۸/۰۱/۱۵

<https://divan-edalat.ir/aho-detail/6560>.

۹. «وبسایت قوانین دات آی آر (معاونت آموزش دادگستری استان تهران)»، دسترسی در ۱۳۹۷/۰۳/۰۴، <http://www.dastour.ir/brows/?lid=246198>.

۱۰. «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ب.» دسترسی در ۱۳۹۷/۰۳/۰۴، <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/103420>.

۱۱. علاوه بر موارد مذکور در صورتی که «رئیس هیئت مرکزی نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد کشور» تشخیص دهد، می‌تواند سایر افراد که دارای شرایط مذکور در ذیل ماده‌واحد و تبصره‌های آن باشند، حسب مورد از ارائه گواهی‌نامه عدم سوء پیشینه کیفری معاف نماید.



می‌توان از تشکیل سازمان‌های غیردولتی با شخصیت حقوقی به دنبال یک محکومیت کیفری که ثابت می‌کند آنها برای تشکیل سازمان مناسب نیستند؛ رد صلاحیت کرد. چنین رد صلاحیتی باید در ابعاد و مدت‌زمان متناسب باشد.<sup>۱۲</sup>

### ۱-۱-۱-۳- تشکیل ستاد ساماندهی فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد در شهر تهران و مصوبات شورای اسلامی شهر تهران

برگزیدن افراد به‌عنوان نمایندگان شورای شهر از جناح‌های سیاسی خاص در هر دوره، حاکی از رقابت دست‌اندرکاران قدرت و سرمایه است که می‌تواند موجب آشفتگی و بهره‌برداری مفسدان شده و مشارکت جامعه مدنی را از طریق شانه خالی کردن از زیر بار مسئولیت، محدود کند. برابر جزء (۵) قسمت (ب)، الزامات اجرایی برنامه، از ماده‌واحد الزام شهرداری به تهیه و تدوین برنامه پنج‌ساله سوم شهرداری تهران، مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۰۳، شهرداری ملزم به تدوین برنامه با مشارکت متخصصین و صاحب‌نظران و شوراییاران و تشکیل‌های مردمی گردیده است.<sup>۱۳</sup> و بر اساس ماده ۷۲ برنامه پنج‌ساله سوم توسعه شهر تهران (۱۳۹۸-۱۴۰۲) مصوب ۱۳۹۷/۱۰/۳۰، شورای اسلامی شهر تهران؛ شهرداری موظف شده بود به‌منظور بهره‌مندی از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد فعال شهری در حوزه‌های تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی، اجرا و دیده‌بانی نسبت به ایجاد سازکار شفاف جهت تعامل دوسویه مدیریت شهری و نهادهای مردمی اقدام کند. این ماده تبصره‌ای داشت که بر اساس آن آیین‌نامه شاخص‌های ارزیابی عملکرد و رتبه‌بندی سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در حوزه مدیریت شهری و چگونگی تخصیص تسهیلات، اعتبارات و امتیازات به آنها در شش ماه نخست سال اول برنامه باید توسط شورای شهر تدوین و به تأیید ستاد توان‌افزایی و حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد شورا می‌رسید.<sup>۱۴</sup> لیکن در بررسی، تبصره این ماده حذف گردید. یک عضو شورای شهر گفت: «یکی از جهت‌گیری‌های دوره پنجم مدیریت شهری رعایت مرزبندی شهرداری با سایر نهادها است. سازمان‌های مردم‌نهاد از لحاظ متولی هیچ کمبودی ندارند و انواع سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها در خصوص آنها مسئول هستند؛ پس موظف کردن شهرداری برای ارزیابی آنها علی‌رغم اینکه مغایر ذات وظایف شهرداری است باعث می‌شود این مؤسسات توقعات مالی پیدا کنند که این برای شرایط مالی فعلی شهرداری خوب نیست.»<sup>۱۵</sup> افزون‌براین، مصوبات ردیف‌های: ۲۰۱ و ۲۰۲ و ۲۸۲ و ۳۳۴ و ۳۳۵ و ۳۰ و ۳۷ و ۴۵ و ۴۹ و ۲۲۳، بیانگر بخشی از واقعیات موجود در این برهه است.<sup>۱۶</sup>

12. CM / Rec (2007) 14

۱۳. «سامانه جامع مصوبات شورای اسلامی شهر تهران، الف»، ۱۳۹۸/۰۱/۲۳، <http://laws.tehran.ir/Law/ImageText/5498>

۱۴. «سامانه جامع مصوبات شورای اسلامی شهر تهران، ب»، ۱۳۹۸/۰۱/۲۳، <http://laws.tehran.ir/Law/ImageText/4028>

۱۵. «خبرگزاری باشگاه خبرنگاران جوان»، کد خبر: ۶۸۰۲۱۸۶، ۱۳۹۷/۱۰/۲۹، <https://www.yjc.ir>

۱۶. «سامانه جامع مصوبات شورای اسلامی شهر تهران، فهرست مصوبات شورای اسلامی شهر تهران»، (اردیبهشت ←

## ۱-۲- راهبرد مبارزه با فساد

دولت ایران در مبارزه با فساد، راهبرد مبتنی بر اطلاعاتی - امنیتی را به کار گرفته است. استراتژی که سیاست ملی تعداد بسیار معدودی از کشورهای جهان است و دارای معایب عمده‌ای است. از جمله این معایب می‌توان به این موارد اشاره کرد که سازمان‌های اطلاعاتی اغلب چشمشان را بر روی فساد در درون دولت رسمی می‌بندند و بیشتر به فساد تروریسم و یا موجبات تهدید دولت علاقه‌مند هستند که در درازمدت می‌تواند به نهادینه شدن فساد در درون دولت منجر شود. در مقابله با فساد، اغلب سیاست ملی کشورها با هم متفاوت است؛ اما آنچه مهم است این است که این سیاست باید باتوجه به شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، علمی و حقوقی کشور و با ملحوظ قرار دادن الزامات و تعهدات ناشی از امضا، پیوستن به کنوانسیون، معاهدات و یا تفاهم‌نامه‌ها صورت پذیرفته، الحاق و سپس تصویب و تطبیق قوانین داخلی با دقت در قوانین و مقرراتی که مستقیم یا غیرمستقیم در رابطه با مبارزه با فساد قرار می‌گیرد؛ از جمله سازمان‌های مردم‌نهاد، صورت پذیرد.<sup>۱۷</sup> از عوامل اثرگذار دیگر در فساد عدم پاسخگویی، شفافیت و عدم دسترسی کافی به اطلاعات است. عاملی که موجب مبهم ماندن نتایج فسادهای خرد، کلان و سیاسی گشته است. عاملی که به نظر می‌رسد خود متأثر از راهبرد مبتنی بر اطلاعاتی - امنیتی حاکم بر سیاست کلان ملی ایران است. اتخاذ راهبرد تنها منحصر به دولت نیست؛ بلکه سازمان‌های غیردولتی غیردولت‌گرا، به شرط اجازه، نیز می‌توانند از مدیریت استراتژیک بهره گرفته و بر اراده دولت تأثیر بگذارند. استراتژی‌ها در هفت سازمان: حاکمیتی، تصدی‌گری، سیاسی، غیرانتفاعی، غیرانتفاعی عمومی نظیر شهرداری‌ها، صنفی و غیردولتی (NGOs) دسته‌بندی می‌شوند و مدل دیوید و هانگر<sup>۱۸</sup> برای سازمان‌های غیردولتی پیشنهاد می‌گردد. راهبرد مبتنی بر کشف و اجرای قانون و راهبرد مبتنی بر پیشگیری، در مواد (۶) و (۳۶) کنوانسیون مقابله با فساد ملل متحد به خوبی نمایانده شده است. بهترین راه مبارزه با فساد، در ایران، استفاده از راهبرد مبتنی بر کشف و اجرای قانون است.<sup>۱۹</sup>

## ۱-۳- انتظام امور سازمان‌های غیردولتی

طریق تأسیس و ثبت سازمان‌های غیردولتی یکی دیگر از موانع اساسی برای فعالیت‌های مبارزه با فساد است. نحوه تأسیس و انحلال این سازمان‌ها و شیوه‌های نظارت بر آنها و میزان دخالت دولت در هر کشور متفاوت است و کارآمدی آنها بستگی به تحقق استقلال این نهادهای مردمی دارد. در خصوص انتظام امور سازمان‌های غیردولتی، ایران الگوی پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی را برگزیده است. «درحالی که کشورهایی مانند فرانسه از الگوی پیشگیرانه از نوع اعلام قبلی و کشورهایی مانند

۱۳۷۸ تا مرداد ۱۳۹۶). ۱۳۹-۱۵۳ و ۲۹-۴)، دسترسی در ۱۳۹۸/۰۱/۲۳.

<http://shora.tehran.ir>.

۱۷. ناهید ناصری، تدوین راهبرد مبارزه با فساد در سیاست ملی ایران (تهران: نشر سبز اندیشان، ۱۳۹۲)، ۶۵-۶۶.  
18. Fred R. David and Frederick M. Hunger

۱۹. ناصری، پیشین، ۶۶

سوئیس از نظام تعقیبی استفاده می‌کنند. اصولاً انتظام حقوق و آزادی‌ها در جوامع مختلف بر اساس سه شیوه: ۱- پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی؛ ۲- پیشگیرانه از قسم اعلام قبلی و ۳- نظام تعقیبی صورت می‌پذیرد.<sup>۲۰</sup> در نظام پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی برای سازمان‌های غیردولتی، قدرت عمومی الزاماتی را برای جلوگیری از هر عمل غیرقانونی به اشخاص و گروه‌ها تحمیل می‌کند. به این ترتیب اشخاص نمی‌توانند قبل از انجام تشریفات از حقوق و آزادی‌های خویش برخوردار شوند؛ در واقع شروع فعالیت آنها مشروط به انجام اقداماتی است که از سوی قانونگذار مشخص شده است و متقاضی باید قبل از شروع هر فعالیتی از مقامات ذی‌صلاح تقاضای صدور مجوز کند. مقام یا دستگاه اداری مربوطه هم با در نظر گرفتن موازین قانونی، مصلحت عمومی و یا صلاحدید خود یا مجوز را صادر و یا از صدور آن خودداری می‌کند. در ارزیابی نظام پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی باید گفت «این افراد و گروه‌ها به دلیل هماهنگی کامل با مقام حکومتی و اخذ پروانه قبلی، در برخورداری از حقوق و آزادی‌های خویش از امنیت قضایی مطمئن‌تری برخوردارند و به شرط دمکراتیک بودن حکومت، بعد از انجام تشریفات اداری، اصولاً خطری متوجه آنان نیست؛ اما اشکال اساسی این است که حقوق و آزادی‌های مردم در ید قدرت و ابتکار عمل دولت قرار می‌گیرد و این شیوه جامعه را به سوی یک نظام هدایت شده سوق می‌دهد که عرصه را بر حقوق خدادادی انسانی تنگ می‌کند.»<sup>۲۱</sup> و «ممکن است بستر سوءاستفاده نیز فراهم گردد. ممکن است مقام یا دستگاه اداری ذی‌صلاح شیوه تبعیض‌آمیزی را در پیش گیرد و صرفاً برای وفاداران و طرفداران خود مبادرت به صدور مجوز کند و از صدور پروانه برای دیگران و خصوصاً گروه‌های منتقد، خودداری نماید.»<sup>۲۲</sup> شیوه‌ای که مصداق آن را در سازمان‌های مردم‌نهاد مبارزه با فساد در ایران می‌بینیم.

#### ۱-۴- نظارت و ارزیابی سازمان‌های غیردولتی

کاستی دیگر، نحوه نظارت و ارزیابی سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد است. دو نوع نظارت پیشینی و پسینی برای سازمان‌های غیردولتی وجود دارد. «نظارت پیشینی عملاً ناظر بر قبل از تأسیس سمن‌ها از سوی دولت است. قطعاً نظارت بر تأسیس سمن‌ها حق دولت است.»<sup>۲۳</sup> اما به محض تأسیس و دارا شدن شخصیت حقوقی، از یک سری حقوق در مرحله پسینی برخوردار می‌شوند. «یکی از مهم‌ترین این حقوق، حق دادخواهی است. نظارت پسینی ناظر به بعد از تأسیس و هنگام فعالیت و از سوی سمن‌ها است و مشارکت در مطالبات قانونی (حق خواهی) نظارت است.»<sup>۲۴</sup> به

۲۰. مسعود راعی و فرامرز عطریان، «استقلال سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران، فرانسه و سوئیس»، *مجله مطالعات حقوق تطبیقی* ۵(۲)(۱۳۹۳)، ۳۸۲.

۲۱. همانجا.

22. Colliard Claude-Albert, "Libertes publiques". 1975, Online. accessed May 23, 2019, <https://www.amazon.com/Liberte%CC%81s-publiques-Pre%CC%81cis-Dalloz-French/dp/2247011179>.

۲۳. محمدحسین رضوانی قوام‌آبادی، «مطالعه تطبیقی وضعیت حقوقی سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران و فرانسه، از تأسیس تا فعالیت»، *مجله مطالعات حقوق تطبیقی* ۶(۲)(۱۳۹۳)، ۵۶۵.

۲۴. همانجا.

اعتقاد نگارندگان مقاله حاضر، نظارت هنگامی مؤثر خواهد بود که علاوه بر اینکه ناظر به هر دو مرحله قبل و بعد از تأسیس است؛ دوسویه نیز باشد. ماده (۱۳) قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد؛ به خصوص نقشی که این نهادها در نظارت و ارزیابی ایفا می‌کنند قابل توجه است.

## ۲- سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد در ایران، اقدامات سازمان‌های غیردولتی

### ۲-۱- سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد در ایران

مهم‌ترین ویژگی‌هایی که یک سازمان غیردولتی را از دیگر سازمان‌ها متمایز می‌کند؛ غیرحکومتی بودن، غیرسیاسی بودن، داوطلبانه بودن و غیرانتفاعی بودن آنهاست. «ویژگی بارز سازمان‌های غیردولتی، همان‌طور که از نامش پیداست؛ عدم پیوند با مقامات دولتی است.»<sup>۲۵</sup> بر اساس نتایج به‌دست‌آمده از پژوهش، نگارندگان، سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد در ایران را «سازمان غیردولتی دولت‌گرا» می‌نامند؛ زیرا در ایران تاکنون، صدور مجوز برای سازمان‌های مردم‌نهاد مبارزه با فساد، فقط برای صاحب‌منصبان یا اعضای جناح‌های سیاسی خاصی صادر گردیده است که اکثریت قریب به اتفاقشان نمایندگان مجلس شورای اسلامی بوده یا هستند. این وضعیت به‌وضوح بیانگر جهات هدایت شده هستند. مضافاً اینکه نمایندگان مجلس علاوه بر حق بررسی در کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی، به مناسبت وظایف نمایندگی‌شان از حق پرسش و نظارت و استیضاح نسبت به امور برخوردار هستند. یافته‌ها نشان می‌دهد؛ علاوه بر اینکه تاریخ ثبت اکثر این سازمان‌های غیردولتی، مؤخر بر اولین نشست مشترک شورای انجمن‌ها و سمن‌های فعال در حوزه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری با فراکسیون شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد و انضباط مالی می‌باشد. اعضای آنها هم به جناح سیاسی خاصی تعلق دارند. وجود رانت‌های اطلاعاتی، تصویب مقررات متعدد، مشکلات اجرایی در فاصله زمانی تصویب تا لغو آنها، زمینه‌سازی برای ایجاد شبکه‌های (NGOs) مبارزه با فساد تعریف شده، به‌منظور در دست گرفتن قدرت و تسلط از مشکلاتی است که مانع از پیشگیری از فساد به هنگام می‌شود.

تعداد انگشت‌شماری سازمان‌های مردم‌نهاد مبارزه با فساد در ایران به ثبت رسیده است. تاکنون وزارت کشور تنها به مؤسسه‌ای مجوز فعالیت به‌عنوان سازمان غیردولتی مبارزه با فساد را داده است که اکثریت قریب به اتفاق مؤسسين آنها از وزرای سابق، وکلای مجلس یا دیگر صاحب‌منصبان بوده یا هستند. در حال حاضر با توجه به اولین نشست مشترک شورای انجمن‌ها و سمن‌های فعال در حوزه

25. Dariusz Szydtowski and Kamil Martyniak, "Cooperation Between State Agencies and NGOs in Crisis Situations", *ASEJ* 22 (4)(2018): 17-20. Online. Retrieved on 26 Jan. 2020. From: <https://asej.eu/resources/html/article/details?id=185557&language=en>

۲۶. شورای واژه‌گزینی فرهنگستان زبان و ادب فارسی، اصطلاح (NGO) را در سال ۱۳۸۵، با مفهوم «سازمانی که»

مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری با فراکسیون شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد و انضباط مالی، در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۰۳<sup>۲۷</sup>، همچنین در دومین همایش ملی هم‌افزایی ظرفیت‌های علمی و مردمی پیشگیری و مبارزه با فساد، در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۳۰، تعداد (۹) سازمان غیردولتی مبارزه با فساد در ایران معرفی شده‌اند.<sup>۲۸</sup> نکته حائز اهمیت این است که اکثر آنها پس از نشست و همایش فوق به ثبت رسیده‌اند. سازمان‌های اعلام شده عبارتند از: ۱- موسسه توسعه فراگیر آسیا، تحت عنوان شرکت مطالعاتی آموزشی مدیریت شهری توسعه فراگیر آسیا<sup>۲۹</sup>، ۲- مرکز غیردولتی توسعه فراگیر سلامت اداری و مبارزه با فساد<sup>۳۰</sup>، ۳- سازمان مردم‌نهاد دیده‌بان شفافیت و عدالت<sup>۳۱</sup>، ۴- جمعیت پایش شفاف‌سازی و ریشه‌کنی فقر و فساد<sup>۳۲</sup>، ۵- جمعیت هم‌اندیشان دادخواه (جهد)<sup>۳۳</sup>، ۶- موسسه شفافیت برای ایران، به‌عنوان یک سازمان مردم‌نهاد با عنوان «مؤسسه پیشگامان شفافیت و پیشرفت»<sup>۳۴</sup> که از آن با عنوان اندیشکده شفافیت برای ایران هم یاد می‌شود؛ ۷- جمعیت مردمی پیشگیری و مبارزه با فساد که در ثبت شرکت‌ها با نام تشکل مردمی پیشگیری و مبارزه با فساد ثبت شده است.<sup>۳۵</sup> ۸- انجمن حسابداری ایران<sup>۳۶</sup>، در سال ۱۳۷۶، تأسیس گردیده و علاوه بر آن دارای مجوز سمن نیست. ۹- هسته پژوهشی مطالعات سلامت اداری و مبارزه با فساد دانشکده مدیریت دانشگاه تهران که به همت اساتید دانشکده مدیریت شکل گرفته است و سمن محسوب نمی‌شود. تعداد اعضای ۷ موسسه فوق ۵۵ نفر می‌باشند.

بدون وابستگی‌های اداری و مالی به دولت، برای تأمین منافع عمومی فعالیت می‌کند؛ مطرح کرد و معادل «سازمان‌های مردم‌نهاد»، با صورت اختصاری «سمن» را به تصویب رساند. درحالی‌که این واژه به علت گوناگونی این سازمان‌ها، دربرگیرنده مفهوم سازمان‌های غیردولتی نیست.

۲۷. انجمن علمی مدیریت رفتار سازمانی، الف، ۱۳۹۷/۱۰/۱۵.

<http://www.iaobm.ir/news/41973>

۲۸. انجمن علمی مدیریت رفتار سازمانی، ب، ۱۳۹۷/۱۰/۱۵.

<http://www.iaobm.ir/news/41977>

۲۹. نک: سایت اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری/ میز خدمات الکترونیک/ اطلاعات عمومی شخصیت حقوقی/ شماره ۲۲۶۶۰، شناسه ملی: ۱۰۱۰۳۶۲۷۷۷۹، دسترسی در ۱۳۹۷/۱۰/۲۰.

<https://irsherkat.ssaa.ir/Design/SearchCompanyPublicInfo.aspx>.

۳۰. همان، شماره: ۳۷۸۶۶، شناسه ملی: ۱۴۰۰۵۶۰۹۵۰۳. در ثبت شرکت‌ها با نام مرکز غیردولتی توسعه فراگیر سلامت اداری، است.

۳۱. همان، شماره: ۳۶۷۳۶، شناسه ملی: ۱۴۰۰۵۲۱۷۴۳۷؛ و برای دیدن هیئت مؤسس ن.ک. سایت دیده‌بان شفافیت و عدالت.

۳۲. همان، شماره: ۴۸۳۹۵، شناسه ملی: ۱۴۰۰۸۶۹۶۴۵۳. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی، شماره ۲۱۷۳۲: ۱۲.

۳۳. همان، شماره: ۴۷۲۱۶، شناسه ملی: ۱۴۰۰۸۳۹۹۳۳۰. سایت جهد و خبرگزاری جمهوری اسلامی، کد خبر:

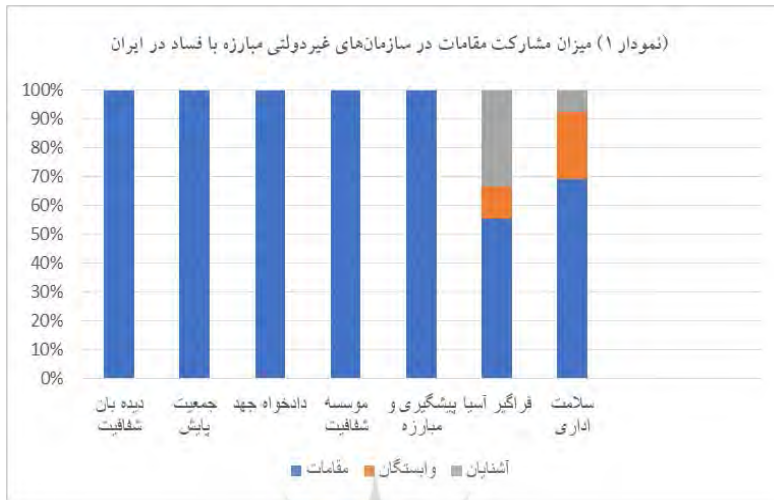
۸۳۴۱۴۴۱۴

۳۴. همان، شماره: ۴۵۴۱۱، شناسه ملی: ۱۴۰۰۷۸۰۸۶۴۱.

۳۵. همان، شماره: ۴۷۲۱۹، شناسه ملی: ۱۴۰۰۸۳۴۴۶۲۰.

۳۶. همان.. شماره: ۹۷۲۶، شناسه ملی ۱۰۱۰۰۴۰۱۵۲۸.

## نمودار ۱) میزان مشارکت مقامات و وابستگان آنها



آمار فوق با مراجعه به سایت شرکت‌ها و پیدا کردن نام صحیح موسسه، شناسه ملی آنها، تاریخ ثبت و سپس جستجو در آرکای‌های روزنامه رسمی کشور و دانلود آرکای ثبتی، استخراج اسامی اعضا و سپس پیدا کردن پیشینه سیاسی افراد تنظیم گردیده است.

تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران همواره با مشکلاتی روبرو بوده است که چنانچه نخواهیم فقدان اراده سیاسی در این زمینه را مطرح کنیم؛ دست کم باید از آشفتگی سخن گفت که برای سوءاستفاده و فساد راه را باز می‌گذارد. با نگاهی اجمالی به سیر تقنین سازمان‌های غیردولتی، عدم‌مدیریت درست را شاهد هستیم. عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، تکنولوژیکی، حقوقی و محیط زیستی از موجبات افزایش فساد هستند و تأثیرات چشمگیری بر تقنین، قضا و اجرا می‌گذارند. میزان و قدرت نهادهای مدنی فعال در یک جامعه از مهم‌ترین شاخصه‌های عینی وجود آزادی‌های مدنی و اجتماعی محسوب می‌شود.

ماده (۶) توصیه‌نامه کمیته وزرا به کشورهای عضو در مورد وضعیت قانونی سازمان‌های غیردولتی در اروپا مصوب ۱۰ اکتبر ۲۰۰۷<sup>۳۷</sup> بر این نکته تأکید دارد که: «سازمان‌های غیردولتی نباید موضوع هدایت مقامات دولتی واقع شوند». عدم‌رعایت چنین استانداردهایی، سلب اعتماد عمومی است. از سویی هیئت وزیران در جلسه‌های ۱۳۹۴/۱۲/۲، ۱۳۹۵/۰۱/۱۱ و ۱۳۹۵/۰۵/۲۷ به پیشنهاد وزارت کشور و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد را تصویب کرد. به‌موجب ماده (۱) این آیین‌نامه، نهاد مدنی نهادی غیردولتی است که به‌منظور فعالیت در راستای توسعه اجتماعی، فرهنگی و سیاسی ایجاد شده یا می‌شود و تبصره ذیل آن چنین اشعار می‌دارد: منظور از غیردولتی، عدم‌وابستگی به دولت و نهادهای حاکمیتی، عدم‌داخلت دولت و نهادهای حاکمیتی در تأسیس، اداره و استمرار و همچنین عدم‌فعالیت مقامات و

مسئولان و کارکنان دولتی و نهادهای حاکمیتی با استفاده از جایگاه حقوقی خود، به‌عنوان مؤسس یا عضو است.

## ۲-۱-۱- صدور مجوز

مشکلات صدور مجوز فعالیت برای شهروندان عادی (غیر صاحب‌منصبان) سبب چالش‌هایی از جمله عدم‌اعتماد برخی از شهروندان به غیر وابسته بودن این‌گونه سازمان‌ها شده است و این دیدگاه را دامن زده است که چنین سازمان‌هایی کماکان جزو نهادهای حکومتی هستند و لزوماً غیردولتی محسوب نمی‌شوند. ویژگی بارز نهادهای مدنی در جوامع دارای فضای سیاسی باز، آزادی فعالیت و عدم‌استفاده از بودجه و امکانات دولتی می‌باشد. «مطالعه رفتار سیاسی حاکمان ایران بیانگر این است که انجمن‌های غیردولتی که خواهان فعالیت در بستر جامعه ایران هستند نه تنها دارای امنیت روانی و آزادی‌های لازم برای فعالیت نمی‌باشند بلکه افرادی که خواهان تسهیل فعالیت انجمن‌های غیردولتی در ایران می‌باشند از سوی سیستم قضائی - امنیتی جمهوری اسلامی ایران مورد پیگرد قرار گرفته و به بهانه‌های گوناگون متحمل هزینه‌های مختلف می‌گردند. این برخوردها محدود به عدم‌اجازه فعالیت و فشار بر این افراد نبوده و صاحبان قدرت و ثروت جهت گسترش ایدئولوژی خود اقدام به ایجاد انجمن‌هایی می‌نمایند که دارای ماهیت حقوقی غیردولتی هستند اما از امکانات دولت و نهادهای دولتی در فعالیت‌های خود استفاده می‌نمایند. علی‌رغم آنکه اکثر این انجمن‌ها ماهیت حقوقی غیردولتی دارند؛ با توجه به ماهیت کارکردی‌شان، عنوان انجمن‌های شبه‌دولتی عنوانی مناسب‌تر برای آنها محسوب می‌شود و به طرق غیررسمی از سوی نهادهای امنیتی و دولتی ایران تغذیه مالی می‌شوند.»<sup>۳۸</sup> تفاوت دیدگاه مقاله حاضر با مقاله خورشیدی این است که: عنوان سازمان‌های غیردولتی دولت‌گرا به واقعیات موجود در ایران نزدیک‌تر می‌باشد. چراکه رابطه میان مردم و نمایندگان مجلس یا دیگر صاحب‌منصبان «عموم و خصوص من وجه» می‌باشد؛ به عبارت روشن‌تر همه مردم نمی‌توانند صاحب‌منصب باشند ولی نمایندگان یا صاحب‌منصبان از مردم هستند؛ بنابراین می‌توانند نسبت به تأسیس سازمان غیردولتی اقدام نمایند. علاوه بر آن از لحاظ تقسیمات نهادی چنین عنوانی ما را با مشکل مواجه می‌سازد. می‌توان چنین سازماندهی جناحی‌ای که تماماً در یک جهت است؛ امارتی بر شکل‌گیری نهادهای غیردولتی هدایت شده یا دولت‌گرا دانست.

عدم رعایت حداقل استانداردهای جهانی در تشکیل و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مانعی جدی بر سر راه پیشگیری از فساد توسط مردم است. برای پیشگیری و مبارزه با فساد، نخست باید نگاهی آسیب‌شناسانه نسبت به آن داشت. لذا آگاهی از وضعیت تصویب مقررات مربوط، سلب یا تحدید برخی اختیارات یا وظایف از بعضی مأموران اجرای قانون، راهبرد اتخاذ شده و انتظام سازمان‌های مردم‌نهاد و نحوه نظارت، گام اول در انتخاب یک یا همه از پنج راهبرد مرتبط، یعنی تغییر در تأمین مالی، نحوه

۳۸. سلیم خورشیدی، «کدام نهادهای غیردولتی به چه میزان دارای ردیف بودجه دولتی در ایران می‌باشند؟ (تحلیل آماری-مقایسه‌ای)». ۱۳۹۸/۰۴/۲۶.

پرداخت‌ها، سازماندهی، وضع مقررات و رفتارهاست که با عوامل فردی و سازمانی در هم می‌تند. تعارض منافع مؤسسين یا گردانندگان «سازمان‌های غیردولتی دولت‌گرا» که بر اساس تحقیقات صورت گرفته و مستند، بالای ۹۵٪ آنها از مقامات هستند؛ از دیگر موانع موفقیت در پیشگیری از فساد می‌باشد. آگاهی نسبت به سیر تقنین و راهبرد اتخاذ شده، برخورد نظام عدالت کیفری با مفسدان اقتصادی/اداری، نحوه اخذ مجوز تأسیس تا اجرا نه تنها بیانگر ناکارآمدی «سازمان‌های غیردولتی دولت‌گرای» مبارزه با فساد است بلکه نحوه عملکرد این گونه سازمان‌ها می‌تواند سبب پرسش‌هایی توسط عموم و بعضاً سلب اعتماد عمومی شود. این معضلات می‌تواند منتج از عدم‌اراده سیاسی در تحقق این امر و بالتبع عدم‌اراده عمومی باشد. باین حال مردم می‌توانند در پیشگیری از فساد اقداماتی را انجام دهند.

## ۲-۲- اقدامات سازمان‌های مردم‌نهاد در پیشگیری از فساد در ایران: کنشی، واکنشی و مرحله‌ای

سازمان‌های غیردولتی نقش بزرگی در تحقق توسعه پایدار در سطح بین‌المللی ایفا کرده‌اند. «گروه‌های مبارزاتی، عاملان اصلی مذاکرات بین دول بوده‌اند؛ از جمله مقررره ممنوعیت جهانی دفن زباله‌های خطرناک در زمین و از بین بردن برده‌داری. سازمان‌های غیردولتی نه تنها انرژی خود را بر دولت‌ها و فرآیندهای بین دول متمرکز می‌کنند؛ بلکه با عقب راندن دولت از تعدادی از وظایف عمومی و فعالیت‌های نظارتی، شروع به تثبیت مواضع و دیدگاه‌های خود می‌کنند.»<sup>۳۹</sup> سازمان‌های مردم‌نهاد به روش‌های مختلف از جمله فعالیت، درخواست مسئولیت پاسخگویی و حق خواهی می‌توانند با فساد مبارزه کنند و به این طریق مسئولین را پاسخگو نگهدارند. هرچند غالباً از توانایی‌های بالقوه‌ای برخوردارند، درعین حال با موانعی نیز مواجهه می‌شوند.

## ۲-۲-۱- اقدامات کنشی

در قوانین ایران تنها برخی از مصادیق فساد تحت عناوین مجرمانه جداگانه، جرم‌انگاری شده است. برای مقابله با فساد به لحاظ متفاوت بودن نحوه ارتکاب، شخصیت، موقعیت و وضعیت مرتکب و ارزش مال موردفساد، نیازمند اجرای تدابیر مختلفی از سوی عموم هستیم. اقدامات مبارزه با فساد کنشی یا اجتماعی به هر سه صورت: وضعی یا موقعیت‌مدار؛ محیطی یا جامعه‌مدار و رشدمدار قابل اجرا است. لیکن چون در پیشگیری وضعی، فرض را بر محاسبه‌گر بودن بزهکار می‌گیریم و هدف، به‌هم‌زدن این برنامه محاسبه‌گرانه است و لازمه پیشگیری رشدمدار، آموزش و مراقبت است؛ نیازمند همکاری شدید دولت هستیم. پس در این مقاله به جنبه محیطی یا جامعه‌مدار آن پرداخته می‌شود.

39. "IISD's Business and Sustainable Development: A Global Guide. The rise and role of NGOs in sustainable development" International Institute for Sustainable Development. 2013, accessed February 20, 2019. From: <https://www.iisd.org/business/ngo/roles.aspx>.





### ۲-۱-۱-۳-تحقیقات و پژوهش

تحقیقات و پژوهش از دیگر حوزه‌های فعالیت است و معمولاً میان دانشگاهیان و رسانه رواج دارد که بیشتر به جنبه‌های تئوری آن پرداخته شده است تا یافتن راه‌حل‌های عملی. با این حال با انجام این کار امکان دارد برخی از مسئولین ترجیح دهند از دکترین استفاده کنند.

### ۲-۱-۱-۴-نظارت مدنی

نظارت مدنی از دیگر فعالیت‌هایی است که سازمان‌های غیردولتی می‌توانند برای پیشگیری از فساد انجام دهند. «سازمان‌های غیردولتی سه نقش مهم در ارتقای حاکمیت خوب یا جلوگیری از فساد دارند که می‌تواند به سه دسته طبقه‌بندی شود: توانمندسازی مدنی، دفاع مدنی و نظارت مدنی.»<sup>۴۴</sup> در نظرسنجی که چریل گری<sup>۴۵</sup> و دانیل کوفمن<sup>۴۶</sup> از مقامات عمومی و اعضای جامعه مدنی در اقتصادهای نوظهور، برای رتبه‌بندی اثربخشی راه‌حل‌های گوناگون داخلی انجام داده‌اند؛ «توسعه دیده‌بان مقابله با فساد داخلی، دارای کمترین میزان اثربخشی در لیست اقدامات ضد فساد داخلی بوده است. راه‌حل‌های دیگر به ترتیب دارای اثربخشی بیشتری بوده است: اصلاح هزینه‌ها و تدارکات، تورم پایین، تسریع خصوصی‌سازی، مؤسسات دموکراتیک بیشتر، اصلاح نظام مالیاتی، افزایش شفافیت بودجه، مقررات زدایی بیشتر/اقتصاد آزاد، افزایش حقوق بخش عمومی، اجرای جریمه‌های شدید برای فساد عمومی و رهبری واحد.»<sup>۴۷</sup>

### ۲-۱-۲-درخواست مسئولیت پاسخگویی

عدم پاسخگویی برخی مسئولین و عدم شفافیت در اطلاع‌رسانی و مقابله با مفسدان، عدم اراده سیاسی مبنی بر رسیدگی عادلانه و شفافیت در پرونده‌های قضایی فساد که می‌تواند بیانگر بیم بخشی از دستگاه اداره کشور از افشای منشأ منابع مالی به کار گرفته شده برای بعضی امور باشد؛ منجر به بیم پایدار و در نتیجه کاهش اعتماد اجتماعی و همبستگی شده و تا حد زیادی تضعیف مشارکت جامعه مدنی در امور اجتماعی و تقاضا برای مسئولیت پاسخگویی دولت یا مقامات را فراهم آورده است. «مشکلات فساد و ضعف در پاسخگویی، فاکتورهایی هستند که باعث افزایش فساد می‌شوند. در واقع، سیاست قبل از هر چیز سبب فراگیری شیوه‌های فاسد پدید آمده، شده است. فقدان «اراده سیاسی» در میان مقامات برای مبارزه با فساد، شامل: منافع سیاسی واگذار شده، باز بودن محدود و همکاری بازیگران دولتی، دیدگاه‌های باریک بازیگران دولتی نسبت به سازمان‌های جامعه مدنی، لفاظی‌های بازیگران دولتی و عدم پایداری راهبرد و کمپین مبارزه با فساد و فقدان «اراده عمومی»

May 24, 2019, <https://espace.curtin.edu.au/bitstream/handle/20.500.11937/59667/Som%20Borann%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

44. Ibid, 345.

45. Cheryl W. Gray

46. Daniel Kaufmann

47. Cheryl W. Gray and Daniel Kaufmann, "Corruption and Development" 9-10. IMF, 1998. accessed May 23, 2019, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/gray.pdf>.

در میان عموم مردم در تلاش‌های پیشگیری از فساد، شامل فقدان اعتماد عمومی، مشارکت عمومی محدود در جنگ با فساد و درگیر شدن در فعالیت‌های فاسد است که این موضوع به شدت تحت تأثیر فقدان «اراده سیاسی» قرار دارد.<sup>۴۸</sup> تا زمانی که دولت قادر به پرداختن به فساد خود نباشد، هیچ الزام واقعی برای تغییر، بدون فشار بیرونی ندارد و تا زمانی که هم به عنوان بازیکن فاسد و هم به عنوان مجری ضد فساد عمل می‌کنند؛ کمتر مؤثر هستند؛ پس نیاز به اقدام جمعی و مسئولیت در رسیدگی به فساد، بیشتر حس می‌شود. توجه به نقش سازمان‌های غیردولتی در مبارزه با فساد کمک زیادی به تلاش‌های مبارزه با فساد می‌کند؛ بنابراین، درک نقش‌ها و موانع مواجه شده با سازمان‌های غیردولتی دولت‌گرا از لحاظ ساماندهی ممکن‌ترین اقدامات و مکانیسم‌ها برای افزایش آن قابل توجه است.

### ۲-۱-۲-۳- حق خواهی

نظارت سازمان‌های غیردولتی بر اقدامات دولت و نیز نظارت عموم مردم بر اقدامات دولت باید برای پیشگیری از فساد، مورد استفاده قرار گیرد. این مهم با انتشار تحقیقات به منظور آگاهی دادن و حمایت صورت می‌گیرد. نیز سازمان‌های غیردولتی باید خواستار افشای اطلاعات عمومی نگهداری شده توسط دولت و انتشار آن برای عموم مردم باشند. «بی‌طرفی سیاسی، حرفه‌ای بودن و عمل‌گرایی از مشخصه‌های بارز اعتمادسازی اجتماعی است. تمایلات سیاسی و ماهیت کسب‌وکار گونه سازمان‌های غیردولتی اعتبار و اقدامات سازمان‌های غیردولتی را مشکل‌ساز و بی‌اثر می‌کند.»<sup>۴۹</sup> نتیجه این عدم‌تعدیل این است که آنها پیش از اینکه به فکر مشارکت باشند به فکر راه‌اندازی کسب‌وکار برای خودشان هستند و پیامد، تضعیف عمل‌گرایی خواهد شد. «عده‌ای امر شرکت دادن بیشترین تعداد کنشگران در سیاست جنایی را صرفاً انتقال افراطی وظایف دولت تلقی خواهند کرد. عده‌ای دیگر برعکس آن را یک روش فعال می‌دانند که هدف آن پیشبرد ارتقای آموزش مسئولیت و هموار کردن مردم‌سالاری محلی برای تأمین امنیت بیشتر است.»<sup>۵۰</sup>

با وجود تصویب، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۸۸) و آیین‌نامه‌های آن؛ (سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات)، نبود مکانیسم مناسب برای دسترسی به اطلاعات در دست دولت؛ شاهد عدم‌پذیرش مشاوره و یافته‌های بیرونی سازمان‌های غیردولتی هستیم. شانه خالی کردن از بار مسئولیت نظارت و ارزیابی سازمان‌های غیردولتی، نظیر آنچه در شورای شهر تهران ذکر شد؛ باید مورد حق خواهی قرار گیرد.

شورای عالی اداری در یکصد و هشتاد و دومین جلسه، مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۳۰، به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور، در اجرای «سیاست‌های کلی نظام اداری»، ابلاغی رهبری و «نقشه راه اصلاح نظام اداری»، مصوبه شماره ۲۰۶/۹۳/۵۶۰ - تاریخ ۱۳۹۳/۱/۲۰ را به منظور تداوم اصلاحات در نظام اداری کشور، برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دوره دوم را مشتمل بر ۱۰ برنامه تصویب

48. Borann Som, op. cit., 18-19.

49. Ibid, 370.

۵۰. کریستین لازرژ، درآمدی بر سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی‌ابرنادآبادی (تهران: میزان، ۱۳۹۶)، ۱۶۵.

نمود. تعمق در این برنامه فوق آرمانی، نقشی که برای فعالان توسعه کشور قائل شده؛ یک سیاست جنایی مشارکتی ضد فساد را در ذهن تداعی می‌کند. درحالی که نه‌تنها در عمل چنین نیست، بلکه عدم توجه به پیشنهادهای سازمان‌های غیردولتی که گاه مانند توپ به این طرف و آن طرف شوت می‌شوند؛ همکاری‌های گزینشی و فشاری که بعضی اوقات دولت بر کسب‌وکار می‌آورد؛ از جمله جلوه‌های فقدان اراده سیاسی می‌باشد و بیانگر ارتباط میان زمینه سیاسی و فساد است. البته «اراده» به دو فقدان اراده سیاسی و فقدان اراده عمومی قابل تفکیک است. فقدان اراده عمومی نخست حاصل فقدان اعتماد عمومی است. اینکه: (برخی مقامات عمومی ممکن است فاسد باشند؛ قانون اجرا نمی‌شود یا اجرای آن به صورت جزئی است؛ واحدهای مبارزه با فساد مستقل نیستند و با سیاست‌ها مرتبط هستند؛ مؤسسات عمومی فاسد هستند؛ جنگ دولت علیه فساد یک لفاظی سیاسی محض است). حتی تغییر موضع ۱۸۰ درجه‌ای برخی مسئولین در اتخاذ یک راهبرد واحد مبتنی بر کشف و اجرای قانون<sup>۵۱</sup> یا راهبرد مبتنی بر پیشگیری<sup>۵۲</sup>، یا یک راهبرد ترکیبی دستخوش نان به نرخ روز خوردن است. برای نمونه: «ایجاد سازمان مبارزه با فساد، موازی کاری و فسادآور است»<sup>۵۳</sup> و ۹ ماه بعد، «برخی از قوانین مبارزه با فساد برای کاهش تشریفات قوه قضائیه باید اصلاح شود. اگر مجلس بتواند چند سازمان را ادغام و سازمان مبارزه با فساد مقتدر ایجاد کند بسیار خوب است»<sup>۵۴</sup>. عامل دوم که بر اراده عمومی در مبارزه با فساد تأثیرگذار است؛ محدودیت مشارکت عمومی است (عدم اعتماد به نفس اکثریت مردم، این اعتقاد که هیچ چیز از مشارکت عمومی تغییر نمی‌کند؛ مردم نمی‌توانند در مقابل قدرت مقامات پایداری کنند؛ ذهنیت ترس آور عموم، ترس از قرار گرفتن در مشکلات یا از دست دادن منافعشان چون کسب‌وکار؛ و ذهنیت سنتی، اینکه حکومت یا فساد مقوله‌ای مربوط به رهبران است)؛ و عامل سوم درگیر بودن عموم در فساد است. اینکه (این سیستم عموم مردم را به درگیر شدن در فساد، تشویق می‌کند. همه فاسد هستند (یادگیری اجتماعی)؛ مردم وقتی فرصتی به دست آورند فساد می‌کنند؛ مثال بارز آن، سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد هستند. البته هر علت به نوبه خود نتیجه‌ای از سایر علل است.

## ۲-۲-۲- اقدامات واکنشی

حقوق کیفری به‌عنوان شاخه‌ای از حقوق عمومی، نماد دولت است و حق مجازات نیز در انحصار

۵۱. نک: ماده ۳۶ کنوانسیون مقابله با فساد ملل متحد

۵۲. نک: ماده ۶ همان کنوانسیون

۵۳. وزیر دادگستری: (۱۳۹۴/۰۲/۰۷)، «پایگاه اطلاع رسانی دولت». دسترسی در ۱۳۹۶/۱۲/۲۰، <https://dolat.ir/detail/262026>.

۵۴. وزیر دادگستری: (۱۳۹۴/۱۱/۱۳)، سایت تابناک»، کد خبر: ۵۶۵۲۹۰، دسترسی در ۱۳۹۴/۱۱/۱۳، <http://www.tabnak.ir>.

دولت، کیفر، واکنش جامعه علیه جرم است؛ و دولت از طرف جامعه و به نام جامعه تعقیب و مجازات می‌کند و هدف آن حفظ انسجام اجتماعی است که موجب تقویت احساسات جمعی شده و مخاطبین آن غیر مجرمین هستند تا با مرعوب شدن از مشاهده مجازات بزهکار دست از ارتکاب جرم بردارند. «مفهوم سنتی مبارزه با فساد با ابزارهای سرکوبگرانه فقط از سال‌ها پیش برجای مانده است؛ زیرا آشکار شده که سرکوب فقط یک راه مبارزه با فساد است که معمولاً چیزی را در حوزه شرایط و اوضاع و احوال تغییر نمی‌دهد و این امکان وجود و توسعه فساد را فراهم می‌آورد.»<sup>۵۵</sup> نظام عدالت کیفری نه تنها واکنش‌های کیفری علیه جرم را به صورت عام یا خاص شامل می‌شود بلکه همه واکنش‌هایی که حتی در قالب غیر کیفری و اجتماعی از نهاد عدالت کیفری خارج می‌شوند؛ در برمی‌گیرد. بالتبع نهاد عدالت کیفری اعم است از نظام پلیسی، قضایی و پیرا قضایی (وکلا، مددکاران، سازمان زندان‌ها و غیره). سیاست کیفری، تدبیر و چاره‌اندیشی راجع به کیفر و سیاست‌گذاری راجع به آن است که منحصراً در اختیار دولت می‌باشد و کیفر محور است و ناظر بر جرم اتفاق افتاده است. لیکن سیاست جنایی تدبیر و چاره‌اندیشی راجع به جرم است که یک بُعد آن را کیفر و بُعد دیگر آن را پیشگیری تشکیل می‌دهد و از این رو همه این سیاست در اختیار دولت نیست بلکه پاسخ‌ها و کنش‌های مدنی و غیردولتی هم بخشی از آن را تشکیل می‌دهد و جرم محور است.

ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری، یکی از ظرفیت‌هایی است که سازمان‌های غیردولتی با اتکا به آن می‌توانند نسبت به مرتکبین جرایم اعلام جرم کنند. «یکی از اشکالات اساسی تبصره ماده این است که باید شرایط و ویژگی‌های لازم برای مشارکت سازمان‌های غیردولتی مشخص می‌شد تا با حاکمیت قانون، زمینه هر چه بیشتر مشارکت این سازمان‌ها میسر شود و از سوی دیگر موجبات برخورد سلیقه‌ای را منتفی کند. البته چنانچه بیان جزئیات، خارج از چهارچوب قانون است، می‌توان تعیین شرایط موصوف را به تدوین آیین‌نامه موقوف کرد.»<sup>۵۶</sup> متأسفانه علی‌رغم گذشت سال‌ها هنوز تبصره (۳) این ماده اجرا نشده است. سؤالی که مطرح می‌شود این است که بزه‌دیده جرایم اقتصادی و اداری چه کسانی هستند و آیا سازمان‌های غیردولتی ایجاد شده مبارزه با فساد دولت‌گرا، برای این امر مورد وثوق مردم هستند؟ که در سایت‌های خود بخشی را به گزارش‌های موارد فساد، اختصاص داده‌اند، یا ترفندی برای مقاصد سیاسی و جناحی یا اطلاعاتی آنان است؟

از آنجاکه تقنین، در اولین حلقه زنجیره سیاست جنایی فساد قرار دارد؛ بالتبع بر قضا و اجرای قانون نیز تأثیر می‌گذارد. تله قانونی از موانع اساسی مبارزه با فساد توسط سازمان‌های غیردولتی غیر دولت‌گرا است و به قانونگذاری اشاره دارد که بیشتر تمعدا ایجاد شده یا اصلاً ایجاد نشده و بیشتر

55. Drago Kos and Ivar Tallo. "Expert opinions on the Draft Law of Ukraine on the Principles of Prevention and Counteraction of Corruption" 27 December 2007, <https://rm.coe.int/16806edfcd> (Accessed 26 Jan. 2020).

۵۶. غلامحسین کوشکی، «سازمان‌های غیردولتی: از انفعال تا مشارکت رو به فعال در تعقیب دعوی عمومی با نگاهی به قانون آیین دادرسی کیفری»، فصلنامه پژوهش حقوق کیفری ۲(۴)(۱۳۹۲)، ۷۹.

برای خدمت به یک گروه اجرا شده یا نشده تا برای خدمت به منافع عمومی جامعه. تله قانونی شامل تفکیک قدرت، قوانین و واحدهای غیراستاندارد مبارزه با فساد و نیز عدم اجرای قانون است. همچنین وابسته و به شدت تحت تأثیر آن است؛ فقدان اراده سیاسی نخبگان سیاسی بالا در دستگاه دولتی که قصد باز گذاردن راه گریز در چهارچوب قانونی را در طی ایجاد و اجرای قانون دارند؛ به طوری که بتوانند آن را به نفع گروه خود تفسیر کنند.

«پیشنهاد شورای عالی استان‌ها در خصوص اصلاح مواد (۷) و (۹) و (۱۱) «آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد» در کمیسیون سیاسی و دفاعی دولت با محوریت بررسی پیشنهاد شورای عالی استان‌ها در خصوص اصلاح مواد مذکور از این آیین‌نامه در تاریخ ۱۳۹۸/۰۲/۲۵، مورد تصویب قرار گرفته است. در این آیین‌نامه، شورایی با عنوان «شورای ملی توسعه و حمایت از تشکل‌ها» پیش‌بینی شده است. از آنجاکه شورای عالی استان‌ها یکی از وظایف خود را ترغیب، تشویق و ایجاد شرایط مشارکت مردم در تشکل‌های مردم‌نهاد معرفی می‌کند؛ این شورا به استناد اصل (۱۰۲) قانون اساسی و بند (۳) ماده (۸۸) قانون «تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» پیشنهادی را برای اصلاح مواد مذکور به هیئت دولت ارائه کرد تا زمینه عضویت نمایندگانی از سه شورای شهرستان، استان و عالی استان‌ها در شورای توسعه و حمایت از تشکل‌ها در سطوح ملی، استانی و شهرستانی فراهم شود.<sup>۵۷</sup> این رویکرد نشانی از تمایل دولت برای کنترل و مداخله در سازمان‌های مردم‌نهاد است و به راحتی نشان‌دهنده (GNGOs) بودن این سمن‌ها است تا (NGOs) بودنشان. چندین گروه مختلف از سازمان‌های غیردولتی وجود دارد. بعضی از سازمان‌های غیردولتی با دولت یک اتحاد را تشکیل می‌دهند و برخی گروه‌های دیگر تشکیل می‌دهند. این بدان معناست است که درگیری میان آنها وجود دارد. «مشکلات سطح تهران به عنوان فضایی که دولت همواره داعیه دخالت در امور آن را دارد؛ نشان می‌دهد که مهم‌ترین عامل آن، استیلا سازمان‌ها و نهادهای دولتی بر حوزه‌های غیر وظیفه‌ای به صورت ناکارآمد است.»<sup>۵۸</sup> دولت درون سازمان‌های غیردولتی.

## ۲-۳- اقدامات پیش‌گیرنده یا مرحله‌ای

ادوین لمرت<sup>۵۹</sup> در رهیافت واکنش اجتماعی، تدابیر پیشگیری مرحله‌ای که ناظر بر پیشگیری اولیه، ثانویه و ثالث می‌باشد؛ ارائه داد. هرچند پیشگیری اولیه که متضمن تدابیر کاهنده وقوع اختلال و به حداقل رساندن فاکتورهای خطر نسبت به تمام افراد جامعه است؛ می‌تواند از طریق آموزش اخلاقی مؤثر واقع شود لیکن پیشگیری ثانویه که در پی درمان و اصلاح بزهکارانی است که رفتارهای

۵۷. «پایگاه اطلاع‌رسانی شورای عالی استان‌ها»، دسترسی در ۹۸/۱۲/۲۰.

<http://shoraha.org.ir>.

۵۸. محمدباقر فرهنگ، «بررسی نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در تحقق حکمروایی مطلوب» «مقاله ارائه شده در کنفرانس بین‌المللی پژوهش در علوم رفتاری و اجتماعی، ترکیه، استانبول (۱۳۹۴).

59. Edwin Lemert

کج‌روانه نخستین آنها حاکی از قرار گرفتن ایشان در معرض بزهکاری پایدار است؛ کاربردی در جرم خاص فساد ندارد؛ اما پیشگیری ثالث که دربرگیرنده تدابیر مراقبتی و نظارت بر مفسدانی است که مجازات را تحمل کرده و از فرآیند پاسخ‌دهی نظام عدالت کیفری خارج شده‌اند؛ می‌تواند از طریق تحت نظر بودنشان توسط جامعه مدنی و رسانه‌ها مؤثر واقع شود.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

تعدد مراجع تصویب قوانین و مقررات، شتاب‌زدگی و عدم توجه به هنجارها، عدم آسیب‌شناسی به هنگام و عدم بررسی کارشناسانه در تقنین و یا تصویب مقررات مبارزه با فساد، حاصلی جز اصلاحیه‌های پی‌درپی، یا نسخ قوانین و مقررات و آزمایشی باقی ماندن آنها نداشته است. آخرین رتبه کیفیت مقررات تنظیمی ایران در جهان ۱۷۳ از ۱۹۳ کشور در سال ۲۰۱۷ اعلام شده است. دولت ایران در مبارزه با فساد، راهبرد مبتنی بر اطلاعاتی - امنیتی را به کار گرفته است. راهبردی که سیاست ملی تعداد بسیار معدودی از کشورهای جهان است و دارای معایب عمده‌ای است؛ از جمله سازمان‌های اطلاعاتی اغلب چشمشان را بر روی فساد در درون دولت رسمی می‌بندند که در درازمدت به نهادینه شدن فساد در درون دولت منجر می‌شود. در خصوص انتظام امور سازمان‌های غیردولتی، ایران الگوی پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی را برگزیده است. نظارت پیشینی ناظر بر قبل از تأسیس و صدور مجوز صورت می‌گیرد. درحالی‌که هر دو نوع نظارت پیشینی و پسینی برای پیشگیری از سوءاستفاده‌ها لازم هستند. مجوز فعالیت سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد، تاکنون فقط برای افراد و گروه‌های خاصی صادر شده که از مقامات بوده و دولت‌گرا هستند و منجر به این مسئله شده که حقوق و آزادی‌های مردم در ید قدرت و ابتکار عمل دولت قرار گرفته است. این شیوه انحصاری و ضدرقابت افقی، جامعه را به سوی یک نظام هدایت شده سوق داده و بستر سوءاستفاده را فراهم کرده است. سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد غیردولت‌گرا، می‌توانند با توسل به اقدامات کنشی، چون فعالیت مسئولیت برای پاسخگویی و حق خواهی؛ و اقدامات واکنشی با اعلام شکایت با استفاده از ظرفیت ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری؛ و اقدامات پیش‌گیرنده از طریق تحت نظر داشتن مفسدانی که محکومیت خود را سپری کرده‌اند به وسیله افشاگری رسانه‌ها، با فساد مبارزه کنند و به این طریق مسئولین را پاسخگو نگه دارند. سازمان‌های غیردولتی هرچند غالباً از توانایی‌های بالقوه‌ای برخوردارند، درعین حال با موانعی نیز مواجه می‌شوند. با توجه به وضعیت کنونی ایران و عدم اجماع مقامات مسئول در اتخاذ یک رویکرد واحد، می‌توان گفت مادام که دولت درون سازمان‌های غیردولتی باشد؛ سدی آهنین در مقابل مردم برای مبارزه با فساد وجود دارد؛ ولی ارتقای آگاهی مردم برای مطالبه حقوقشان، تأثیرگذار خواهد بود. برای مبارزه کارآمد با فساد راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود:

۱- ممنوعیت تأسیس سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد، توسط دولتمردان، حداقل مادام که در مصدر قدرت هستند.

۲- تلاش برای استانداردسازی قوانین و بهبود رتبه کیفیت مقررات تنظیمی؛ از طریق سرعت بخشیدن به اصلاح و تعیین تکلیف وضعیت قانون آزمایشی مبارزه با فساد و ارتقای نظام سلامت

اداری موجود و نهایی کردن مقررات مربوط به مشارکت شهروندان در زمینه مبارزه با فساد با استفاده از کارشناسان آسیب‌شناس اجتماعی؛ چه مبارزه با فساد، با وجود گپ‌ها و تله‌های قانونی، قضاوت‌های سفارشی، عدم اجرای قانون، نتیجه‌ای جز عدم اعتماد اجتماعی و تبعاً عدم اراده مشارکت مردم را در پی نخواهد داشت.

۳- تمرکززدایی فعالیت‌ها و مبارزات مربوط به فساد، از کلان‌شهرها و توسعه آن به شهرهای دیگر؛ البته نه با ایجاد شعبه، بلکه با تأسیس سازمان‌های مردم‌نهاد با مشارکت افراد بیشتر برای استفاده از کثرت اندیشه‌های گوناگون.

۴- حذف نهادهای غیراستاندارد و فاقد صلاحیت ذاتی در امر مبارزه با فساد و تأسیس یک سازمان متمرکز؛ با حضور فعالان بی‌طرف، حرفه‌ای و عمل‌گرا.

۵- اجرای صحیح قانون دسترسی به اطلاعات؛ به خصوص قانون بودجه در ارتباط با سازمان‌های غیردولتی غیردولت‌گرا و سازمان‌های غیردولتی دولت‌گرای مبارزه با فساد.





## فهرست منابع

### الف) منابع فارسی

- «پایگاه اطلاع‌رسانی دولت»، ۱۳۹۸/۰۲/۲۰،  
<http://dolat.ir/detail/262026>
- «پایگاه اطلاع‌رسانی شورای عالی استان‌ها»، دسترسی در ۹۸/۱۲/۲۰،  
<https://www.shoraha.org.ir/news/139802284>
- «پورتال وزارت دادگستری»، دسترسی در ۱۳۹۸/۱۲/۲۰،  
<http://www.justice.ir/Portal/View/Page.aspx?PageId=ad3c1fa7-6605-4372-8051-2a49712250e3>
- «خبرگزاری باشگاه خبرنگاران جوان»، کد خبر: ۶۸۰۲۱۸۶ ۱۳۹۷/۱۰/۲۹،  
<https://www.yjc.ir>
- «خبرگزاری جمهوری اسلامی»، کد خبر: ۸۳۴۱۴۴۱۴، ۱۳۹۸/۰۶/۱۰،  
<https://www.irna.ir>
- سلیم خورشیدی، «کدام نهادهای غیردولتی به چه میزان دارای ردیف بودجه دولتی در ایران می باشند؟ (تحلیل آماری - مقایسه‌ای)»، دسترسی در ۱۳۹۸/۰۴/۲۶،  
<http://www.ghatreh.com/news>
- راعی، مسعود و فرامرز عطریان. «استقلال سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران، فرانسه و سوئیس». *مجله مطالعات حقوق تطبیقی* ۵(۲)(۱۳۹۳): ۳۷۹-۴۰۰.
- رمضانی قوام‌آبادی، محمدحسین. (۱۳۹۴). «مطالعه تطبیقی وضعیت حقوقی سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران و فرانسه، از تأسیس تا فعالیت». *مجله مطالعات حقوق تطبیقی* ۶(۲): ۵۴۱-۵۶۷.
- «روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران شماره ۲۱۷۳۲»، دسترسی در ۱۳۹۸/۱۰/۱۲،  
<https://www.rk.ir/News/NewsList.aspx>.
- «سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»، دسترسی در ۱۳۹۸/۰۱/۲۳،  
<https://foia.iran.gov.ir/web/guest/home>
- «سامانه جامع مصوبات شورای اسلامی شهر تهران. الف»، ۱۳۹۸/۰۱/۲۳،  
<http://laws.tehran.ir/Law/ImageText/5498>
- «سامانه جامع مصوبات شورای اسلامی شهر تهران. ب»، دسترسی در ۱۳۹۸/۰۱/۲۳،  
<http://laws.tehran.ir/Law/ImageText/4028>
- «سامانه جامع مصوبات شورای اسلامی شهر تهران. فهرست مصوبات شورای اسلامی شهر تهران، (اردیبهشت ۱۳۷۸ تا مرداد ۱۳۹۶). ۱۳۹-۱۵۳ و ۲۹-۴»، دسترسی در ۱۳۹۸/۰۱/۲۳،  
<http://shora.tehran.ir>
- «سایت اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری، میز خدمات الکترونیک: اطلاعات عمومی شخصیت حقوقی»، دسترسی در ۱۳۹۷/۱۰/۲۰،  
<https://irsherkat.saa.ir/Design/SearchCompanyPublicInfo.aspx>
- «سایت انجمن علمی مدیریت رفتار سازمانی. الف»، دسترسی در ۱۳۹۷/۱۰/۱۵،  
<http://www.iaobm.ir/news/41973>

- «سایت انجمن علمی مدیریت رفتار سازمانی. ب.»، دسترسی در ۱۳۹۷/۱۰/۱۵،  
<http://www.iaobm.ir/news/41977>
- «سایت تابناک»، کد خبر: ۵۶۵۲۹۰، ۱۳۹۴/۱۱/۱۳،  
<http://www.tabnak.ir>
- «سایت جهد. درباره جهد: معرفی اعضا و هیئت‌مدیره»، دسترسی در ۱۳۹۸/۰۹/۱۵،  
<https://www.jahd-ngo.com/Jahd-Board-of-directors>
- «سایت دیده‌بان شفافیت و عدالت (۱۳۹۸) ب.»، دسترسی در ۱۳۹۷/۱۱/۲۸،  
<http://daad.ir>
- «سایت دیده‌بان شفافیت و عدالت. الف. درباره دیده‌بان: اعضای هیئت مؤسس»، دسترسی در ۱۳۹۷/۱۰/۲۰،  
<http://daad.ir>
- «سایت دیوان عدالت اداری. آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری. دادنامه ۸۱/۳۲۷». ۱۳۹۸/۰۱/۱۵،  
<https://divan-edalat.ir/aho-detail/6560>
- «سایت وزارت دادگستری. مرجع ملی کنوانسیون»، دسترسی در ۱۳۹۸/۱۲/۲۰،  
<http://www.justice.ir/Portal/View/Page.aspx?PageId=ad3c1fa7-6605-4372-8051-2a49712250e3>
- فرهند، محمدباقر. «بررسی نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در تحقق حکمروایی مطلوب». مقاله ارائه شده در کنفرانس بین‌المللی پژوهش در علوم رفتاری و اجتماعی، ترکیه - استانبول، ۱۳۹۴.  
<https://civilica.com/doc/441045>.
- قاضی، سید ابوالفضل. *بایسته‌های حقوق اساسی*. چاپ ۵۴. تهران: میزان، ۱۳۹۵.
- کمینی، ساعره. «مبانی و حدود تاثیرگذاری سازمان‌های مردم‌نهاد بر نهادهای حاکمیتی». (پایان‌نامه کارشناسی ارشد، مردودشت: دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۹۴). ۹۸/۰۲/۳۰، سایت ایران داک،  
<https://ganj.irandoc.ac.ir/viewer/d841025f34a4e05ef8bcd1b6e81638cd>.
- کوشکی، غلامحسین. (۱۳۹۲). «سازمان‌های غیردولتی: از انفعال تا مشارکت رو به فعال در تعقیب دعوای عمومی با نگاهی به قانون آیین دادرسی کیفری». *فصلنامه پژوهش حقوق کیفری* ۲(۴): ۶۵-۸۶.
- مرکز پژوهش‌ها، اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، ۱۳۹۷/۱۰/۰۸. دسترسی در ۱۳۹۷/۱۲/۰۱،  
<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1095169>.
- لازرژی، کریستین. *درآمدی بر سیاست جنایی*. چاپ ششم. ترجمه علی حسین نجفی‌ابرنادآبادی. تهران: میزان، ۱۳۹۶.
- «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. سند ۳۸۸»، ۱۳۹۷/۱۲/۰۱،  
[http://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft/state\\_popup/1095170?fk\\_legal\\_draft\\_oid=1050287](http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/1095170?fk_legal_draft_oid=1050287)
- «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. الف.»، ۱۳۹۸/۰۱/۲۰،  
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/129769>
- «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ب.»، تاریخ دسترسی ۱۳۹۷/۰۳/۰۴،  
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/103420>
- ناصری، ناهید. *تدوین راهبرد مبارزه با فساد در سیاست ملی ایران*. تهران: نشر سبز اندیشان، ۱۳۹۲.
- «وبسایت قوانین دات آی آر (معاونت آموزش دادگستری استان تهران). الف. پرونده شماره ۸۰/۴۶۰/ه»، ۱۳۹۸/۰۱/۱۵،

<http://www.ghavanin.ir/detail.asp?id=25099>

«وبسایت قوانین دات آی آر (معاونت آموزش دادگستری استان تهران). ب.»، ۱۳۹۸/۰۱/۲۰،

<http://ghavanin.ir/detail.asp?id=27705>

## ب) منابع انگلیسی

Bromideh, Ali Akbar. "The widespread challenges of NGOs in developing countries: Case studies from Iran". *International NGO Journal* 6(9)(2011): 197-202, September 2011, ISSN 1993-8225. From: [http://www.academicjournals.org/app/webroot/article/article1381914162\\_Bromideh.pdf](http://www.academicjournals.org/app/webroot/article/article1381914162_Bromideh.pdf).

Buxton, Charles. "NGO networks in Central Asia and global civil society: Potentials and limitations" *Central Asian Survey* 28(1)(2009): 43-58.

Colliard, Claude-Albert. *Libertes publiques*. 5<sup>th</sup> Ed. France: Dalloz, 1975 May 23 2019, <https://www.amazon.com/Liberte%CC%81s-publiques-Pre%CC%81cis-Dalloz-French/dp/2247011179>.

Coonjohn, Jeffrey. J. (2011). Primer on Anti-Corruption Models and Strategies for Anti-Corruption Agencies. Retrieved on 24 Sep. 2013, [jjcoonjohn.com/wpcontent/uploads/2012/04/Primer\\_on\\_ACA\\_Models\\_and\\_Strategies.pdf](http://jjcoonjohn.com/wpcontent/uploads/2012/04/Primer_on_ACA_Models_and_Strategies.pdf).

Szydtowski, Dariusz and Kamil Martyniak. "Cooperation Between State Agencies and NGOs in Crisis Situations" *ASEJ* 22 (4)(2018): 17-20, 26 Jan. 2020, <https://asej.eu/resources/html/article/details?id=185557&language=en>.

Gray, Cheryl W. and Daniel Kaufmann. "Corruption and Development," IMF, 1998, May 23, 2019, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/gray.pdf>.

International Institute for Sustainable Development. "IISD's Business and sustainable Development: A Global Guide. The rise and role of NGOs in sustainable development. 2013, February 20, 2019. From: <https://www.iisd.org/business/ngo/roles.aspx>.

Kos, Drago and Ivar Tallo. "Expert opinions on the Draft Law of Ukraine on the Principles of Prevention and Counteraction of Corruption". 27 December 2007, <https://rm.coe.int/16806edfcd> (Accessed 26 Jan. 2020).

Recommendation CM/Rec (2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organizations in Europe. 21/04/2018, <https://www.coe.int/en/web/ingo/legal-standards-for-ngos>.

Som, Borann. "Working Together for Good Governance: The Role of NGOs in Corruption Prevention in the Cambodian Public Sector". PhD diss, Curtin University, 2017, May 24, 2019, <https://espace.curtin.edu.au/bitstream/handle/20.500.11937/59667/Som%20Borann%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

the global economy.com. "Business and economic data for 200 countries". Accessed 14 December 2019, [https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb\\_regulatory\\_quality/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_regulatory_quality/)