

نقش جریان آزاد اطلاعات در پیشگیری

اجتماعی از فساد

حمید بهره‌مند بگ‌نظر*

تاریخ دریافت ۸۷/۹/۲۵ | تاریخ پذیرش ۸۷/۱۱/۹

مبارزه با فساد - که به‌ویژه در دههٔ اخیر، اهمیت بسیاری یافته است - جنبه‌های مختلفی را دربرمی‌گیرد. امروزه در علم نوین سیاست جنایی، به همراه پیشگیری واکنشی از فساد - که در قالب نهادهای کیفی تبلور یافته است - از پیشگیری کنشی یا جرم‌شناختی نیز سخن می‌رود. این مقاله بر آن است تا پس از ارائه تعریف فساد و معرفی مختصر این دو نوع پیشگیری، با مرور تجربیات کشورهای مختلف دربارهٔ مبارزه با فساد - که می‌توان ظهور آن را در عرصهٔ بین‌المللی در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد دید - به نقش جریان آزاد اطلاعات و اهمیت آن در پیشگیری اجتماعی از فساد بپردازد.

کلیدواژه‌ها: فساد؛ جریان آزاد اطلاعات؛ پیشگیری اجتماعی؛ سیاست جنایی؛ رسانه‌ها؛ منشورهای شهروندی؛ کدهای رفتاری

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

* دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه تهران؛

مقدمه

با مراجعه به تاریخ حقوق کیفری درمی‌یابیم که از ابتدا برخورد با پدیده مجرمانه مورد توجه بشر بوده است. قانون‌نامه‌هایی از جمله اور - نمو، هیتی‌ها، اشنونا و حمورابی نشان می‌دهند که واکنش به این پدیده در قالب کیفرها، امری بسیار قدیمی است (نجفی ابرندآبادی و بادامچی، ۱۳۸۳). اما این گونه برخوردها، بیشتر جنبه واکنشی داشته و به بعد از ارتکاب جرم نظر دارد. از این رو، به این گونه مقابله با پدیده مجرمانه، پیشگیری کیفری یا واکنشی گفته می‌شود. با ظهور جرم‌شناسی به‌عنوان یک علم تجربی، اقدامات دیگری به همراه تدابیر یاد شده پیشنهاد شده و از آنجا که به پیش از ارتکاب جرم نظر داشت و هدف از آن، کاهش وقوع جرم بود، به پیشگیری غیر کیفری یا کنشی معروف شد.

پیشگیری کیفری با توجه به ماهیت اقدامات اتخاذ شده به پیشگیری وضعی و پیشگیری اجتماعی تقسیم می‌شود. در پیشگیری وضعی، اقدامات پیشگیرانه متوجه وضعیت‌ها و موقعیت‌هایی می‌شود که وقوع جرم را تسهیل می‌کنند و سعی دارد تا با دشوار کردن و بالا بردن هزینه‌های ارتکاب جرم، از وقوع جرم، ممانعت کند. اما در پیشگیری اجتماعی، سعی بر آن است تا با تأثیرگذاری بر شخصیت کسانی که ممکن است در آینده مرتکب جرم شوند، از احتمال وقوع جرم کاسته شود (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۲-۱۳۸۱).

از این رو امروزه در علم نوین سیاست جنایی، (حسینی، ۱۳۸۳ و نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۲) به همراه حقوق کیفری - که صرفاً بر جرائم نظارت دارد و دستگاه حاکمیت متصدی آن است - از پدیده مجرمانه سخن به میان می‌آید که علاوه بر جرم، شامل انحراف نیز می‌شود. همچنین به همراه واکنش کیفری، از پیشگیری کنشی بحث می‌شود و علاوه بر دستگاه حاکمیت، جامعه مدنی نیز در برخورد با پدیده مجرمانه، دارای نقش است.

همچنین فساد به‌عنوان یک پدیده مجرمانه از این قاعده مستثنا نبوده و در سیاست جنایی، سعی بر مقابله با آن است تا به همراه واکنش کیفری، از اقدامات پیشگیرانه کنشی نیز استفاده شود. در این نوشتار برآنیم تا ابتدا تعریفی از فساد ارائه کرده و سپس اقدامات

پیشگیرانه اجتماعی را - که در عرصه بین‌المللی برای مقابله با آن اتخاذ شده است - مورد بررسی قرار دهیم. در نهایت جایگاه هریک از اقدامات نام‌برده در نظام حقوقی ایران، مورد مطالعه قرار خواهد گرفت.^۱

۱ تعریف فساد

فساد که به‌عنوان یکی از مصادیق جنایات سازمان‌یافته فراملی شناخته می‌شود، نه در اسناد بین‌المللی و نه در قوانین داخلی،^۲ تعریف نشده است. هنگام مذاکرات تدوین کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد در اوایل سال ۲۰۰۲ نیز، یکی از گزینه‌های مطرح شده، آن بود که فساد در این کنوانسیون تعریف نشود و به‌جای آن، انواع یا مصادیق خاص فساد فهرست شوند (United Nations Office on Drugs and Crime, Third Edition, 2004, p. 10). در نهایت هم مشاهده می‌شود که نه در این کنوانسیون و نه در کنوانسیون ملل متحد، برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی، از فساد تعریفی ارائه نشده است. دلیل این امر هم آن است که ارائه تعریف در این متون، از آثار حقوقی مختلفی برخوردار است و با توجه به دشوار بودن ارائه تعریف، ممکن است اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها و به تبع آن، حقوق متهمان در این‌گونه جرائم نقض شود.^۳ از این‌رو در اسناد بین‌المللی و

۱. گفتنی است که در زمان نگارش این مقاله، لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد، برای مبارزه با فساد از سوی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است؛ اما با توجه به ایرادات شورای نگهبان به این مصوبه و اصرار مجلس شورای اسلامی، موضوع در مجمع تشخیص مصلحت نظام در حال بررسی است. بدیهی است در صورت تصویب الحاق ایران به این کنوانسیون، علاوه‌بر اینکه مطابق ماده (۹) قانون مدنی در حکم قانون داخلی خواهد بود، لازم است قوانین و اقداماتی برای اجرایی شدن مقررات این سند، اتخاذ شود.

۲. با مراجعه به قوانین کشورهای مختلف ملاحظه می‌شود که از فساد تعریفی حقوقی ارائه نشده و فقط مصادیق آن بیان شده است.

۳. از آنجا که دسته‌بندی جرائم در قوانین، دارای آثار شکلی و ماهوی مختلفی از جمله شمول قواعد تشدید، مرور زمان، تعلیق، مجازات‌های تبعی و تکمیلی و ... است، ارائه تعریف از فساد - که دامنه گسترده‌ای از جرائم را تحت پوشش خود قرار می‌دهد - می‌تواند بر حقوق متهمان به این جرائم، تأثیرات منفی داشته باشد.

قوانین ملی، معمولاً مصادیق این جرائم بیان می‌شود.^۱ اما در لسان حقوقی می‌توان بدون وجود این ایرادات و به منظور بررسی دقیق‌تر جرائم، دسته‌بندی‌هایی ارائه کرد و جرائم مشابه را از آن جهت که ارزش‌های مشابهی را نقض می‌کنند، تحت عناوین مختلف طبقه‌بندی کرد.

انجمن بین‌المللی حقوق کیفری در سال ۲۰۰۴ در بخش دوم قطعنامه‌های هفدهمین کنگره بین‌المللی حقوق کیفری، بی‌آنکه از فساد تعریفی رسمی ارائه کند، منظور خود را از این واژه، چنین بیان کرده است: «سوءاستفاده از اختیارات در واگذاری یک امتیاز».^۲ بانک جهانی پس از تأکید بر این امر که واژه فساد دامنه گسترده‌ای از رفتارهای انسانی را دربرمی‌گیرد؛ آن را این‌گونه تعریف کرده است: «سوءاستفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی» (World Bank, 1994, p. 8).^۳ اما دفتر مقابله با جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد، پس از بیان اینکه از فساد هیچ تعریف جامع و متفق‌الیهی وجود ندارد، فساد را چنین تعریف می‌کند: «سوءاستفاده از منصب عمومی یا خصوصی برای نفع مستقیم یا غیرمستقیم شخصی» (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004, p. 23). همان‌گونه که مشاهده می‌شود تعریف اخیر نسبت به تعریف بانک جهانی، موسع‌تر است و علاوه بر فساد بخش عمومی، فساد بخش خصوصی را نیز شامل می‌شود.^۴ اگرچه این تعریف، تمام عناصر حقوقی لازم را برای جرم‌انگاری یک عمل دربرنمی‌گیرد؛^۵ اما می‌تواند هدف مورد نظر را از تقسیم‌بندی جرائم در ادبیات حقوقی، برآورده سازد.

۱. برای مراجعه به قوانین ملی فساد، ر.ک. به: قانون مبارزه با فساد و جرائم اقتصادی کنیا، مصوب ۲۰۰۳ و قانون پیشگیری از فساد و جرائم اقتصادی لسوتو، مصوب ۱۹۹۹.

2. "The Abuse of Authority in Exchange of an Advantage" *XVIIth International Congress of Penal Law RESOLUTIONS, Section II, Corruption and Related Offences in International Business Relations*:

<http://www.aidpbrasil.org.br/Resolutions%20-20XVIIth%20Congress%20AIDP%20-%20Ingl%C3%AAAs.pdf>

3. "The abuse of Public Office for Private gain"

۴. گفتنی است که مبارزه با فساد بخش خصوصی در کنوانسیون ملل متحد، برای مبارزه با فساد پیش‌بینی شده و ماده (۱۲) این سند، مقررات الزام‌آور و اختیاری این بحث را به‌طور مفصل مقرر کرده است.

۵. این تعریف به‌وضوح عناصر مادی و روانی جرائم فساد را مقرر نمی‌کند؛ پس نمی‌تواند تعریف حقوقی دقیقی باشد.

۲ اقدامات پیشگیرانه اجتماعی برای مقابله با فساد

چنانچه گفته شد، امروزه به همراه مقابله کیفی برای پیشگیری از جرم سعی می‌شود از اقدامات غیرکیفری نیز استفاده شود. در این چارچوب، پیشگیری اجتماعی سعی دارد تا از یک سو با هدف قرار دادن عموم مردم و القای ارزش‌ها و هنجارهای مورد قبول جامعه و از سوی دیگر سالم‌سازی فضای اجتماعی، نوعی خودکنترلی در میان آنها ایجاد کند. از این رو، برخلاف نوع دیگر پیشگیری کنشی، یعنی پیشگیری وضعی - که سعی می‌کند با ایجاد مانع خارجی، مجرم احتمالی را از ارتکاب جرم منصرف کند - در این قسم از پیشگیری سعی بر نهادینه شدن پیروی از هنجارها و ارزش‌های اجتماعی در درون افراد است.

از این رو اقدامات پیشگیرانه اجتماعی بر فرایند اجتماعی شدن افراد و در نتیجه اجتماعی سازی آنان نظارت دارد. بنابراین ارتباط این اقدامات با اطلاع‌رسانی و نهادهای متصدی آن، یعنی رسانه‌ها مسلم می‌شود. همچنین بالا بردن آگاهی مردم نسبت به فساد و پیامدهای سوء آن و بسیج آنان برای جلوگیری از ارتکاب به فساد و انتظار سلامت از کسانی که به ارائه خدمات عمومی می‌پردازند، از مؤلفه‌های پیشگیری اجتماعی است. از این رو، می‌توان بسیاری از عناصر اجتماعی برنامه‌های مبارزه با فساد را اقداماتی دانست که به تواناسازی مردم مربوط می‌شوند. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004, p. 290) در ادامه این نوشتار اقدامات پیشگیرانه اجتماعی‌ای را مورد بحث قرار می‌دهیم که می‌توانند با جریان آزاد اطلاعات در کاهش فساد مؤثر باشند.

۲-۱ دسترسی به اطلاعات

حق دسترسی به اطلاعات - که می‌تواند برای آزادی بیان مقدمه‌ای لازم تلقی شود - در ماده (۱۹) اعلامیه جهانی حقوق بشر^۱ سال ۱۹۴۹ مقرر شده است. بند «۲» ماده (۱۹) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی^۲ که برای کشورهای عضو آن سندی الزام‌آور است -

1. Universal Declaration of Human Rights.

2. International Covenant on Civil and Political Rights.

علاوه بر به رسمیت شناختن آزادی بیان، این حق را شامل آزادی تفحص و تحصیل و اشاعه اطلاعات نیز دانسته است. تأثیر حق دسترسی به اطلاعات بر کاهش فساد به این شرح است که اولاً مردم با اطلاع از حقوق خود، مرتکب فساد نمی شوند و ثانیاً می توانند از ارتکاب دیگران به فساد جلوگیری کنند.

مسلم است هنگامی که افراد نسبت به حقوق خود و فرایندهای دستیابی به این حقوق، آشنایی ندارند، ممکن است از سوی ارائه دهندگان خدمات، مورد سوءاستفاده قرار گیرند. همچنین افراد در چنین مواقعی نمی توانند موقعیت های فساد را شناسایی کرده و از ارتکاب آن جلوگیری کنند. از این رو انتشار اطلاعات درباره امور عمومی و مدیریت مسائل عمومی، از جمله اقدامات ضدفسادی است که اساس پیشگیری اجتماعی را از فساد تشکیل می دهد.

کسانی که از مسائل حکومتی تأثیرگذار بر خود آگاه می شوند، درباره استانداردهای مطلوب ارائه خدمات انتظاراتی خواهند داشت و می توانند از کارگزاران عمومی و خصوصی بخواهند تا این استانداردها را رعایت کنند (Ibid., p. 301). در واقع می توان گفت دسترسی به اطلاعات باعث ایجاد شفافیت می شود که از یک سو باعث سلب انگیزه از مرتکبان احتمالی فساد شده و از سوی دیگر احتمال شناسایی افراد فاسد را افزایش می دهد.

برای دستیابی به این هدف، باید اطلاعات مربوط به خدمات مختلف - که افراد جامعه مستحق دریافت آن هستند - به طور مستمر منتشر شود، تا کسانی که به دنبال اطلاعات نیستند، از حداقل اطلاعات برخوردار باشند و افرادی که در جست و جوی آن هستند، بتوانند آن را مطالبه کنند و کسانی که در کسب اطلاعات متخصص اند، این امکان را داشته باشند که آنها را در اختیار مردم بگذارند (Ibid.).

در این راستا، بند اول ماده (۵) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد در معرفی سیاست های ضدفسادی که دولت های عضو باید آنها را مدنظر قرار دهند مقرر می کند که این سیاست ها باید به نحوی باشند که «... مشارکت جامعه را ارتقا می دهد و اصول حاکمیت قانون، مدیریت مناسب امور عمومی و اموال دولتی، سلامت، شفافیت و پاسخ گویی را

منعکس می‌کنند». همچنین بند «ب» ماده (۶) این سند، یکی از وظایف نهادهای مسئول پیشگیری از فساد را «افزایش و نشر آگاهی درباره پیشگیری از فساد» معرفی می‌کند.

به‌علاوه ماده (۱۰) کنوانسیون، به موضوع گزارش‌دهی عمومی اختصاص دارد و از کشورهای عضو می‌خواهد تا با در نظر گرفتن حریم خصوصی و داده‌های شخصی، دسترسی به اطلاعات برای مردم تأمین شود. همچنین، ماده (۱۳) به موضوع مشارکت جامعه اختصاص دارد و «دسترسی مؤثر به اطلاعات» را مجدداً مورد تأکید قرار داده است. (برای اطلاعات بیشتر مربوط به مفاد کنوانسیون ملل متحد و استلزامات تقنینی آن، ر.ک. به:

(See for: United Nations Office on Drugs and Crime, 2006).

به این ترتیب باید دسترسی به اطلاعات به موجب قوانین لازم‌الاجرا تضمین شده و برای افراد خاطی ضمانت‌اجراهای مناسبی در عدم رعایت این الزام وضع شود. چنین قوانینی می‌تواند با در دسترس قرار دادن اطلاعات مربوط به فرایندهای تدارکات و مناقصات موفق، احتمال مداخله کارگزاران را در قراردادهای ناسالم دشوار سازد. همچنین در حوزه سیاست‌گذاری‌های کلی، انتشار اطلاعات باعث اجتناب مسئولان ارشد از اتخاذ سیاست‌هایی می‌شود که در مورد آنها کارشناسی کافی انجام نشده است (Roberts, 2003, p. 1).

اگرچه دسترسی به اطلاعات به‌طور کلی، یکی از عوامل کاهش فساد محسوب می‌شود، اما برای انتشار اطلاعات نیز استثنائاتی وجود دارد. این استثنائات شامل اسرار و اطلاعات سری و محرمانه دولتی، اطلاعات محرمانه تجاری و اطلاعات شخصی افراد جامعه است. بنابراین اصل دسترسی به اطلاعات را نباید به‌نحوی اجرا یا تفسیر کرد که حریم خصوصی افراد مورد تعرض قرار گیرد. از این رو قوانین دسترسی به اطلاعات با قوانین حفظ حریم خصوصی افراد ارتباط تنگاتنگی دارد.^۱

۱. گفتنی است در نظام حقوق ایران در رابطه با حفظ حریم خصوصی، ابتدا در تاریخ ۱۶ مرداد ۱۳۸۴، لایحه‌ای با عنوان «لایحه حمایت از حریم خصوصی» در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد که دقیقاً پس از هشت ماه، یعنی در ۱۶ فروردین سال بعد مسترد گردید. اما در ۱۴ تیر ماه همان سال، طرحی با عنوان «طرح حمایت از حریم خصوصی» اعلام ←

با توجه به مسائل یاد شده، قوانین دسترسی به اطلاعات باید شامل تمام یا برخی از عناصر زیر باشند:

۱. نهادهای دولتی به انتشار اطلاعات اساسی درباره کاری که انجام می‌دهند و چگونگی آن، ملزم هستند تا اولاً میزان قابل توجهی از اطلاعات مربوط به اهداف اطلاعات کلی و شفافیت را ارائه داده و ثانیاً مبنایی برای تقاضای معقول درباره اطلاعات خاص ایجاد کنند. معمولاً این الزامات بدین شرح است: انتشار اموری مانند شرح وظایف قانونی و سایر موارد، بودجه‌ها، گزارش‌های سالیانه و گزارش‌های منظم دیگری که به‌طور خلاصه فعالیت‌ها را بیان می‌کنند و اطلاعات مربوط به نهادهای رسیدگی‌کننده به شکایات و سایر نهادهای نظارتی، از جمله چگونگی تماس با آنها و گزارش‌هایی درباره فعالیت آنها یا مکان‌هایی که می‌توان چنین گزارش‌هایی را در آنجا یافت.

۲. حق دسترسی به اطلاعات مستند که از نظر قانونی قابل اجرا بوده و از سوی دولت مقرر شده است، به رسمیت شناخته می‌شود و فقط براساس این استثناها باید به‌طور معقول از منافع عمومی یا حریم اشخاص حمایت شود. برخی از موضوعاتی که به‌طور کلی از شمول این حق خارج می‌شوند عبارت‌اند از: مباحث مربوط به امنیت عمومی، روابط بین‌دولی و اسناد کاری داخلی. دسترسی، با ارائه فرصت متعارف به متقاضیان برای بررسی سند یا ارائه یک نسخه به آنها، فراهم می‌شود.

۳. پیش‌بینی سازوکاری برای بررسی اینکه آیا اطلاعات مورد جست‌وجو، مشمول دسترسی یا مستثنا از آن است. برای کارآمد بودن این سازوکار، باید فرض بر این باشد که اطلاعات می‌تواند در دسترس قرار گیرد و بار اثبات اینکه نباید آنها را افشا کرد، برعهده نهاد دولتی مورد نظر است. هر نهاد باید با بررسی اطلاعات خود، اسناد یا سایر عناصری را که به نظرش نباید افشا شود، شناسایی کند. پس اگر نظر مرجع مستقل بررسی‌کننده، این

→ وصول شد که در زمان نگارش این مقاله، آماده طرح در جلسه علنی است. برای دسترسی به متن لایحه و طرح فوق و اطلاع یافتن از وضعیت جاری طرح، ر.ک. به: سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به نشانی زیر:

<http://law.majlis.ir/>

باشد که هیچ‌یک از مطالب نباید افشا شود، می‌توان از این امر نزد دادگاه یا دیوان مستقل، اعتراض کرد. معمولاً بررسی این مرجع مستقل، لازم است، زیرا این اطلاعات باید از سوی مرجعی بررسی شود که نسبت به نهاد دولتی، جانب‌داری نداشته باشد و همچنین بتوان به او اطمینان داشت که اطلاعات حساس را در صورتی که تصمیم به محدودسازی آن محفوظ باشد، افشا نخواهد کرد.

۴. اغلب برای نهادهای دولتی، محدوده و چارچوبی زمانی مقرر می‌شود تا برای جست‌وجو، جمع‌آوری و بررسی اطلاعات مورد نظر فرصت کافی داشته باشند و اگر نظر بر این بود که هیچ‌یک از اطلاعات قابل افشا نیست، برای فرایند بررسی مستقل نیز محدوده و چارچوب زمانی مقرر می‌شود و با وجود این تأخیر مفرط و نامعین نیز مجاز شمرده نمی‌شود.

۵. اطلاعات خصوصی افراد معمولاً از دسترس عموم محفوظ می‌ماند؛ اما ممکن است این اطلاعات از سوی خود اشخاص درخواست شود. حق دسترسی افراد، اغلب با حق اعتراض درباره ناقص یا نادرست بودن اطلاعات، همراه است و اگر این امر اثبات شود، حق اصلاح آن نیز وجود دارد. همچنین، برخی نظام‌ها به افراد اجازه اعتراض می‌دهند و اگر تصمیم بر آن باشد که تغییری در اطلاعات ایجاد نشود، اطلاعات جبران‌کننده آن را درخواست می‌کنند (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004, pp. 302-303).

حق دسترسی به اطلاعات دولتی، به‌عنوان حقی ناشی از قانون اساسی، بیش از ۲۳۰ سال پیش، براساس قانون آزادی مطبوعات سال ۱۷۶۶ در سوئد به رسمیت شناخته شد. با این حال، گرایش نوین به سمت دولت شفاف، از سال ۱۹۶۶ آغاز شد؛ یعنی هنگامی که کنگره ایالات متحده، قانون آزادی اطلاعات را به تصویب رساند. همچنین در سال ۱۹۸۲، کانادا، استرالیا و نیوزیلند، حق قانونی دسترسی به اطلاعات را به رسمیت شناختند (Ibid., p. 303).

۱. برای اطلاع یافتن از قوانین سایر کشورها درباره آزادی اطلاعات، برای مثال، ر.ک. به:

قانون آزادی اطلاعات بلیز، مصوب ۱۹۹۴.

<http://www.freedominfo.org/documents/Belize%20FOIA%201994.pdf>.

←

قانون دسترسی به اطلاعات ایرلند، مصوب ۱۹۹۷.

همچنین در ایران در زمان نگارش این مقاله، لایحه‌ای با عنوان «لایحه آزادی اطلاعات» در صحن علنی مجلس در حال بررسی بوده و برخی از مواد آن به تصویب رسیده است.^۱ ماده (۲) این لایحه، حق افراد را در دسترسی به اطلاعات به رسمیت شناخته است و چنین مقرر می‌کند: «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آنکه قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آنها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود».

در ادامه، ماده (۶) این لایحه به وظیفه نهادهای عمومی در ارائه اطلاعات به مردم، اشاره می‌کند و اصول آن را این‌گونه پیش‌بینی می‌کند: «مؤسسات عمومی مکلف‌اند اطلاعات موضوع این قانون را مطابق با اصول زیر در دسترس مردم قرار دهند:

الف) دسترسی به اطلاعات حق مردم است.

ب) دسترسی باید در حداقل زمان ممکن صورت گیرد.

ج) دسترسی بدون تبعیض و عمومی باشد.

د) اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است باید از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد.

تبصره: استثنائات وارد بر حق دسترسی ضرورتاً باید مستند به قانون و محدود به اطلاعات طبقه‌بندی شده باشد».

بر اساس ماده (۷) این لایحه، علاوه بر نهادهای عمومی، مؤسسات خصوصی نیز با در نظر گرفتن شرایطی به ارائه اطلاعات لازم به مردم مکلف شده‌اند.^۲

→ <http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?DocID=837>.

قانون ارتقای دسترسی به اطلاعات آفریقای جنوبی، مصوب ۲۰۰۰.

<http://www.info.gov.za/gazette/acts/2000/a2-00.pdf>.

۱. برای دسترسی به متن کامل لایحه و اطلاع یافتن از آخرین وضعیت آن، ر.ک. به: سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. «ماده (۷): مؤسسات خصوصی موظف‌اند با رعایت مقررات این قانون اطلاعات مورد نیاز افراد را که برای اجرای حقوق یا حمایت از حقوق آنها ضروری است در دسترسشان قرار دهند، مگر اینکه با حقوق مسلم قانونی مؤسسه مغایرت داشته باشد».

اطلاعاتی که باید مؤسسات عمومی منتشر کنند، به جز استثنائاتی که مقرر شده، شامل اطلاعات مربوط به عملکرد و بیلان کاری آنهاست و موارد آن به نحو تمثیلی در بندهای شش گانه ماده (۱۸) مقرر شده است.^۱

همچنین استثنائاتی که برای آزادی دسترسی به اطلاعات وجود دارد، در فصل چهارم این لایحه بدین شرح مقرر شده است: اسرار دولتی (موضوع ماده (۲۳))، اطلاعات مربوط به حریم خصوصی افراد (موضوع ماده (۲۴))، اطلاعاتی که افشای آن می تواند جان یا سلامتی افراد را به مخاطره بیندازد (موضوع ماده (۲۶))، اطلاعات تجاری (موضوع ماده (۲۷)) و اطلاعاتی که به تحقق این امور لطمه شدید وارد می کنند: امنیت و آسایش عمومی، پیشگیری از جرائم یا کشف آنها، بازداشت یا تعقیب مجرمان، مشروط به اینکه به حقوق متهمان و محکومان لطمه وارد نسازد، ممیزی مالیات یا عوارض قانونی یا وصول آنها و اعمال نظارت بر مهاجرت به کشور (موضوع ماده (۲۸)).

۲-۲ آموزش همگانی و بالا بردن سطح آگاهی مردم

برای مبارزه با فساد، صرف در دسترس قرار دادن اطلاعات برای مردم کافی نیست، بلکه باید سطح آگاهی های مردم را نیز افزایش داده و آنها را برای نظارت بر حوزه هایی که ممکن است

۱. ماده (۱۸): هریک از مؤسسات عمومی باید جز در مواردی که اطلاعات دارای طبقه بندی می باشد، در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست کم به طور سالیانه اطلاعات عمومی شامل عملکرد و بیلان خود را با استفاده از امکانات رایانه ای و حتی الامکان در یک کتاب راهنما که از جمله می تواند شامل موارد زیر باشد، منتشر سازد و در صورت درخواست شهروند با اخذ هزینه تحویل دهد:

الف) اهداف، وظایف، سیاست ها و خط مشی ها، ساختار.

ب) روش ها و مراحل اتمام خدماتی که مستقیماً به اعضای جامعه ارائه می دهد.

ج) سازوکارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات آن مؤسسه.

د) انواع و اشکال اطلاعاتی که در آن مؤسسه نگهداری می شود و آیین دسترسی به آنها.

ه) اختیارات و وظایف مأموران ارشد خود.

و) تمام سازوکارها یا آیین هایی که به وسیله آنها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان های غیردولتی می توانند

در اجرای اختیارات آن واحد مشارکت داشته یا به نحو دیگری مؤثر واقع شوند.»

در معرض فساد قرار بگیرند، آموزش داد. از این رو، دولت‌ها موظف‌اند به‌خصوص با استفاده از رسانه‌ها، به ویژه رسانه‌های ملی، به آموزش مردم برای مبارزه با فساد اهتمام ورزند.^۱ برای دستیابی به این امر، باید همراه با حفظ استقلال دستگاه‌های حکومتی، اعم از دستگاه قضایی، قانون‌گذار و قوه مجریه، جامعه مدنی را به نظارت بر فعالیت‌های قوای سه‌گانه قادر ساخت. دخالت دادن جامعه مدنی در برخورد با پدیده مجرمانه، از جمله عناصر اصلی یک سیاست جنایی سنجیده است که آن را از سیاست کیفری - که نقش مبارزه با جرم را انحصار دولت می‌داند - متمایز می‌سازد.

پیش شرط این امر، آن است که استانداردهای مورد انتظار از سوی دستگاه‌های حکومتی و کارگزاران دولتی به‌طور وسیع انتشار یابند تا به این ترتیب پاسخ‌گویی این دستگاه‌ها و کارگزاران در ارائه خدمات عمومی افزایش یابد. این کار می‌تواند به اعتمادسازی در میان مردم بیانجامد.

گفتنی است که در مبارزه با فساد، اعتماد عمومی به دولت و نهادهای مبارزه با فساد، از اهمیت بسیاری برخوردار است و بدون وجود اعتماد عمومی، سازوکارهای شکایت عمومی، نتیجه‌بخش نخواهند بود و دستگاه قضایی نمی‌تواند رسالت خود را در اجرای عدالت ایفا کند. زیرا در این حالت مردم به‌عنوان شاهدان و متضرران اصلی از فساد، برای تعقیب پرونده‌های مبارزه با فساد در دادگاه‌ها اقدامی نخواهند کرد (Ibid., p. 306). بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که آموزش مبارزه با فساد می‌تواند در کارایی بیشتر پیشگیری کیفری از فساد، مؤثر باشد.

در برخی فرهنگ‌ها، شهروندان خود را از سوی جامعه تحت فشار می‌بینند و «لو دادن» همشهریان برای آنها لکه ننگی به حساب می‌آید. باید برای شهروندان این احساس ایجاد شود که این کار آنها در نهایت برای جامعه به‌عنوان یک کل، مفید است و در صورت عدم گزارش فساد، جامعه و به تبع خود آنها، از تأثیرات سوء فساد در امان نخواهند بود. در واقع

۱. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پس از مبارزه با تمام مظاهر فساد (بند «۱» اصل سوم)، یکی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران را «بالا بردن سطح آگاهی‌های مردم در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر» دانسته است (بند «۲» اصل سوم).

باید برای مردم این باور ایجاد شود که افراد در صورت گزارش فساد، قهرمانانی هستند که شجاعت این کار را داشته‌اند و باید آنها را تحسین کرد (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004, p. 308).

پیش شرط این امر آن است که میان دولت و مردم ارتباط مناسبی وجود داشته باشد و مردم، دولت و دولتمردان را از آن خود بدانند تا معرفی یک مفسد به دولت، نوعی خیانت به مردم محسوب نشود. همچنین باید برای مردم این اعتماد به وجود آید که در صورت گزارش فساد، اولاً با مفسد به نحو شایسته و عادلانه برخورد خواهد شد و ثانیاً خود آنها خسارتی را متحمل نخواهند شد.^۱

در صورتی که دولت بتواند اعتماد مردم را جلب کند؛ افزایش آگاهی و جلب مشارکت مردم را جامعه مدنی خود متقبل خواهد شد؛ اگرچه نقش حمایتی دولت در افزایش دانش مردم به طور کامل ضروری به نظر می‌رسد.

به منظور بسیج جامعه مدنی و بالا بردن سطح آگاهی‌های مردم می‌توان از اقدامات زیر استفاده کرد:

۱-۲-۲ استفاده از فناوری‌های نوین در مبارزه با فساد

فناوری نوین در حوزه اطلاع‌رسانی، به خصوص اینترنت، می‌تواند در بالا بردن آگاهی‌های مردم به طور عمده سهم داشته باشد. از جمله خصوصیات این فناوری، ارزان و سریع بودن و امکان ارتباط جهانی آن است. جذابیت و تأثیرگذاری اینترنت و کاربرد گسترده آن انکارپذیر نیست و تلاش دولت‌ها برای محدود کردن دسترسی به آن معمولاً ناکام باقی می‌ماند (Ibid., p. 307). بنابراین به نظر می‌رسد که دولت‌ها خود باید از این ابتکار استفاده کرده و آن را در راستای افزایش آگاهی‌های مردم به کار بندند.

۱. بنابراین لازم است از قربانیان و شهود در مراحل دادرسی حمایت مناسبی به عمل آید. در این باره ر.ک. به: مواد (۳۲) و (۳۳) کنوانسیون مبارزه با فساد.

دولت‌ها باید طرح‌های اجرایی سلامت ملی را به همراه مطالب روزآمد منظم درباره اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های خود و نیز نتایج آن را روی سایت‌های اینترنتی قرار دهند. این کار باعث انتشار گسترده این طرح‌ها و نیز فراهم شدن امکان نظارت بر اجرای آنها از سوی مردم می‌شود. به علاوه باید نتایج پیمایش‌های انجام شده درباره میزان فساد و سلامت در جامعه و تلقی مردم از آن و همچنین نتایج کارگاه‌های سلامت را در سایت‌های اینترنتی منتشر کرد. این داده‌ها به مردم درباره احساسشان نسبت به فساد و اقدامات آموزشی به کار رفته برای پیشگیری از آن اطلاعاتی ارائه می‌کند.

البته در رابطه با محدودیت‌های اینترنت باید گفت اگرچه این ابزار بسیار کارآمد و مقرون به صرفه است؛ اما در بسیاری از مناطق از جمله در کشور ما، هنوز مخاطبان بسیاری به آن دسترسی ندارند. از این رو لازم است برای بالا بردن آگاهی‌های مردم علاوه بر استفاده از این رسانه، از ابزارهای دیگری که مردم به آنها دسترسی بیشتری دارند، مثل رادیو و تلویزیون و همچنین رسانه‌های مکتوب، استفاده کرد.

۲-۲-۲ تبلیغات رسانه‌ای

چنانچه گفته شد، با توجه به محدودیت‌های اینترنتی باید از رسانه‌های دیداری و شنیداری و همچنین مکتوب از جمله روزنامه‌ها، مجلات و پوسترها (در مناطق پرجمعیت مثل ورزشگاه‌ها، میدین و خیابان‌های اصلی) استفاده کرد. استفاده از جملات کوتاه و عبارت‌هایی که به سادگی در ذهن باقی می‌ماند برنامه‌های تلویزیونی و رادیویی کوتاه و جذاب، می‌توانند در افزایش آگاهی‌های مردم مؤثر باشند.

۲-۲-۳ استفاده از مطالب آموزشی در مدارس و دانشگاه‌ها

نهادهای آموزشی هر جامعه، از جمله آموزش و پرورش و نیز نهادهای آموزش عالی، می‌توانند در انتقال مفاهیم ضدفساد به دانش‌آموزان و دانشجویان بسیار مؤثر باشند.^۱

۱. برای مطالعه بیشتر درباره شیوه‌های آموزش مقابله با فساد به کودکان و نوجوانان و چگونگی گنجاندن برنامه‌های

گنجاندن مطالب آموزشی به بالا بردن آگاهی این افراد از فساد و ماهیت و پیامدهای آن - که ممکن است بر یک جامعه تأثیر بگذارد - کمک کرده و می‌تواند در پیشگیری از فساد نقش عمده‌ای ایفا کند. محتوای این آموزش می‌تواند شامل این موارد باشد: ۱. اینکه خود این افراد رشوه نپردازند. ۲. وقوع فساد را به مراجع ذیصلاح گزارش دهند. ۳. هنگام انتخابات، آرای خود را به کسی نفروشند. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004, p. 307)

علاوه بر این نهادها، نهادهای آموزشی غیررسمی مانند نهادهای مذهبی نیز می‌توانند این پیام‌ها را به مخاطبان خود برسانند. نکته قابل توجه اینکه اگر چنین پیام‌هایی در دوران کودکی به‌درستی به کودکان آموخته شود، تأثیر بسیار مهمی در پیشگیری از جرم خواهد داشت. از این رو نقش نهادهای آموزشی پیش از مدرسه و نیز خود مدارس، دارای اهمیت بسزایی است. همچنین خانواده‌ها باید بیاموزند که علاوه بر تعهد به سلامت، باید این ارزش‌ها را به نیز کودکان خود آموزش دهند.^۱

نهادهای دولتی می‌توانند برای بالا بردن سطح آگاهی‌های کارکنان خود، کارگاه‌های آموزشی دایر کرده یا در دوره‌های ضمن خدمت، موادی از مطالب ارائه شده را به آموزش ماهیت فساد و آثار منفی آن و چگونگی برخورد با آن اختصاص دهند.

گفتنی است که برای بالا بردن آگاهی‌های مردم، یک التزام و تعهد سیاسی و مالی مداوم و قوی مورد نیاز است. زیرا معمولاً یک‌شبه نمی‌توان تلقی مردم را نسبت به فساد و اقدامات ناظر به مقابله با آن تغییر داد و برای موفقیت این برنامه، زمان و تداوم اقدامات ضروری است و مسئولان و متصدیان این امر باید حوصله کافی داشته و برای به‌دست آوردن نتایج ماندگار از خود گذشتگی نشان دهند.

→ مبارزه با فساد در برنامه‌های آموزشی مدارس ر.ک. به:

Transparency International, *Teaching Integrity to Youth, Examples from 11 countries*, Germany, Berlin, 2004.

۱. در این باره می‌توان به اهمیت پیشگیری رشدمدار که از اقسام پیشگیری اجتماعی به معنای وسیع کلمه است، اشاره کرد.

برای مثال در هنگ کنگ، کمیسیون مستقل مبارزه با فساد، مردم را برای مدتی بیش از ۲۵ سال آموزش داده است و فقط در سال ۱۹۹۸ با هدف برگزاری ۲۷۰۰ کارگاه آموزشی برای سازمان‌های دولتی و خصوصی و سایر برنامه‌های آگاهی‌بخش، ۹۰ میلیون دلار هزینه کرده است (Ibid., p. 308).

۲-۳ نقش رسانه‌ها در مقابله با فساد

چنانچه گفته شد، دسترسی مردم به اطلاعات، از جمله عناصر اصلی مبارزه با فساد را تشکیل می‌دهد. از این رو، رسانه‌ها که در راستای عملی ساختن حق آزادی بیان به انتشار اطلاعات می‌پردازند، می‌توانند در مبارزه با فساد نقش مهمی داشته باشند. نقش رسانه‌ها در این باره دوسویه است؛ به این معنا که رسانه‌ها از یک سو با انتقال اطلاعات درباره خدمات عمومی، مردم را با حقوق خود آشنا کرده، انتظار آنها را برای ارائه استانداردهای خاصی افزایش می‌دهند و می‌توانند خودداری از فساد را به آنها بیاموزند و همچنین ایشان را با برنامه‌های دولت برای مبارزه با فساد آشنا کنند و از سوی دیگر، رسانه‌ها به عنوان نماینده مردم می‌توانند با ایفای نقش یک ناظر، وقوع فساد را افشا کنند. بنابراین رسانه‌ها می‌توانند با بالا بردن آگاهی‌های مردم، در پیشگیری از فساد مؤثر باشند و همچنین با افزایش شفافیت در امور دولتی از وقوع فساد ممانعت کنند.

بدیهی است اگر حق اساسی آزادی بیان برای رسانه‌ها به رسمیت شناخته نشود، یا اینکه در عمل، موجبات اعمال آن فراهم نشود، نمی‌توان انتظار داشت که رسانه‌ها، رسالت خود را در مبارزه با فساد به خوبی ایفا کنند. همچنین برای دستیابی به این هدف، لازم است دسترسی به اطلاعات (موضوع تیتراژ ۱-۲) در عمل تضمین شود و رسانه‌ها از مداخله دولت‌ها رها باشند تا بتوانند نقش نظارتی خود را به طور مستقل ایفا کنند و با تشخیص مصادیق فساد، آن را اعلام کنند^۱ (دبلیو پاتی، افوسو - آماه و دیگران، ۱۳۸۴، ص ۳۵). تأکید بر این نقش

۱. برای مثال، می‌توان به نقش رسانه‌ها در رسوایی «لاک هید» اشاره کرد که در آن افشاگری یک نشریه محلی به ←

نظارتی رسانه‌هاست که باعث شده از آن به عنوان قوه چهارم حکومت‌ها یاد شود. از این رو استقلال رسانه‌ها برای ارزیابی انتقادی و عینی اطلاعات دولت و همچنین تضمین اعتبار گزارش‌های آنها به کل مردم، ضرورت دارد. بنابراین باید قراردادهای دولتی با رسانه‌ها شفاف بوده و نباید استقلال لازم رسانه‌ها را چه در عمل و چه در اذهان مردم به خطر انداخت. همچنین، برای تضمین استقلال و بی‌طرفی، تفکیک مالکیت رسانه‌ها از دولت یا احزاب سیاسی، و اگر مورد اخیر امکان‌پذیر نباشد، تضمین رسانه‌های متنوع برای انعکاس تمام عقاید سیاسی، ضروری است (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004, p. 310).

چنانچه دسترسی به اطلاعات به حد کافی تضمین نشود یا رسانه‌ها از نفوذ سیاسی دستگاه حاکمیت مستقل نباشند؛ اقدامات آنها برای بالا بردن آگاهی‌های مردم تلاش بیهوده‌ای خواهد بود؛ زیرا این امکان وجود دارد که اطلاعات ناقص موجود در دسترس رسانه‌ها و همچنین وابستگی سیاسی آنها، رسانه‌ها را به عاملی مبدل سازد که به جای مبارزه با فساد در نهادهای عمومی، به تطهیر وجهه این نهادها پردازند.

به علاوه نباید فراموش کرد که رسانه‌ها در صورتی می‌توانند در مبارزه با فساد مؤثر واقع شوند که خود نزد مردم از سلامت و اعتبار برخوردار باشند. متأسفانه در بسیاری از کشورها، رسانه‌ها برای کسی که بیشترین پیشنهاد را بدهد، فروشی هستند و در کشورهایی که فساد نظام‌مند وجود دارد، غالباً افراد و سازمان‌های فاسد از رسانه‌ها برای موجه جلوه دادن تصویر خود یا گمراه کردن اطلاعات مربوط به فعالیت‌های‌شان استفاده می‌کنند. از این رو در برخی کشورها انجمن‌های خبرنگاری حرفه‌ای تأسیس شده تا بر سلامت خبرنگاران نظارت کنند (Ibid., p. 312).

یکی از راه‌های حفظ استقلال رسانه‌ها این است که با تشویق آنها موجبات طراحی و اجرای استانداردهای رفتاری مناسب مربوط به حرفه و بی‌طرفی آنان را فراهم آورد تا به این وسیله رسالت رسانه‌ها از حالت انتزاعی خارج شده و ملموس شود.

گفتنی است که اگر رسانه‌ها وظیفه تحقیقاتی خود را برای کشف و افشای فساد به‌خوبی انجام دهند همیشه با مخاطراتی روبه‌رو هستند. به این معنا که خبرنگاران سالمی که به دنبال افشای فساد هستند، مدام از سوی مفسدان در خطر تهدید و انتقام‌جویی قرار دارند؛ به‌خصوص اینکه فساد معمولاً به‌صورت سازمان‌یافته و از سوی افرادی ارتکاب می‌یابد که از قدرت و اختیارات فراوانی برخوردارند. از این‌رو باید حمایت‌هایی برای این افراد در نظر گرفته شود. اگر دستگاه قضایی، ارائه‌دهنده این حمایت‌ها باشد، باید خود این دستگاه لااقل در کلیت، سالم باشد و خبرنگاران بتوانند به آن اعتماد کنند. اما اگر دستگاه قضایی قابل اعتماد نباشد یا اینکه خود فاسد بوده و موضوع تحقیقات رسانه‌ها قرار گیرد، دیگر نمی‌توان به حمایت از خبرنگاران در برابر تهدیدات مفسدین، چندان امید داشت.

همچنین مسئله دیگری که رسانه‌ها را در این راه با مخاطره روبه‌رو می‌کند، خطر پیگرد قانونی به‌دلیل افترا یا توهین است. ترس از طرح این دعاوی، اغلب روزنامه‌نگاران را مجبور به عدم نشر اطلاعاتی می‌کند که از طرق مختلف به‌دست آورده‌اند، اما ممکن است این اطلاعات برای ارائه در محاکم کافی نباشند (دبلیو پاتتی، افوسو - آماه و دیگران، ۱۳۸۴، ص. ۳۸). البته آبرو و اعتبار افراد و نهادهای دولتی و خصوصی ایجاب می‌کند هر مطلب مشکوکی که صحت آن مبهم است، به‌خصوص از سوی رسانه‌هایی با دامنه و گستره تبلیغاتی وسیع، به آنها منتسب نشود. از این‌رو ارائه فرصت تحقیقات کافی به رسانه‌ها برای به‌دست آوردن دلایل لازم، اهمیت بیشتری می‌یابد؛ زیرا به این وسیله و با ارائه مطالب دقیق، هم حقوق افراد و نهادها محفوظ می‌ماند و هم رسانه‌ها می‌توانند رسالت نظارتی خود را به‌خوبی انجام دهند.

رسانه‌ها در تأثیر مضاعف برنامه‌های مبارزه با فساد دولت‌ها بسیار نقش دارند. چرا که اگر برنامه‌های مبارزه با فساد دولت از حمایت مردمی برخوردار نباشد، نمی‌توان به تأثیر آنها چندان امید داشت. از این‌رو، رسانه‌ها باید برنامه‌های واقعی و ساختگی مبارزه با فساد دولت را به وضوح از هم تفکیک کنند و با پشتیبانی از اقدامات واقعی دولتمردان برای مبارزه با فساد، همراهی مردم را با این اقدامات خواستار شوند.

از این رو رسانه باید برای جلب مشارکت عموم مردم با تمام آحاد ملت ارتباط برقرار کرده و دیدگاه‌های آنها را برای مبارزه با فساد منعکس کنند. در آنجا که دسترسی رسانه‌ها به عموم مردم، مثلاً برای تحت پوشش قرار دادن حوزه‌های دوردست، مستلزم استفاده از منابع عمومی است، باید این امر به گونه‌ای اجرا شود که دولت نتواند از تخصیص منابع برای تأثیر گذاشتن بر رسانه‌ها، سوءاستفاده کند.

در نهایت باید گفت که استثنائاتی از جمله اطلاعات محرمانه و مربوط به حریم خصوصی افراد - که در موضوع ۱-۲ مورد بحث قرار گرفت - در مورد حق انتشار اطلاعات رسانه‌ها نیز اعمال می‌شود.

کنوانسیون ملل متحد، برای مبارزه با فساد در موادی که به گزارش‌دهی عمومی (ماده ۱۰) و مشارکت جامعه (ماده ۱۳)) مربوط می‌شود، با تأکید بر حق مردم در «دسترسی به اطلاعات»، «فعالیت‌های مربوط به اطلاع‌رسانی همگانی» و «حمایت از آزادی جهت یافتن، دریافت، نشر و توزیع اطلاعات مربوط به فساد» به نقش رسانه‌های گروهی در مقابله با فساد به‌طور غیرمستقیم اشاره می‌کند.

همچنین برای تدوین کد رفتاری حاکم بر فعالیت‌های رسانه‌ای، می‌توان از مقررات ماده ۸) استفاده کرد که به کدهای رفتاری کارگزاران عمومی می‌پردازد.

همچنین در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نقش رسانه‌ها در بالا بردن آگاهی‌های عمومی مورد توجه قرار گرفته و برای دستیابی به این هدف، اصل ۲۴ قانون اساسی، آزادی بیان مطبوعات مورد تأکید قرار گرفته است و استثنای آن، مسائل مخل مبانی اسلام یا حقوق عمومی بیان شده است. همچنین قانون مطبوعات از جمله رسالت‌های مطبوعات را تنویر افکار عمومی و بالا بردن سطح معلومات و دانش مردم بیان کرده است. همچنین ماده ۳) این قانون مجدداً حق آزادی بیان را برای مطبوعات مورد تأکید قرار داده و در ادامه، ماده ۴) به استقلال رسانه‌ها از دولت اشاره کرده و اعمال فشار مقامات دولتی و غیردولتی را بر مطبوعات و سانسور و کنترل آنها ممنوع اعلام کرده است. در تبصره ماده

(۵) نیز ضمانت اجرای این ممنوعیت مقرر شده و برای متخلف، انفصال از شش ماه تا دو سال و در صورت تکرار، انفصال دائم از خدمات دولتی پیش‌بینی شده است. درباره محدودیت‌های انتشار اطلاعات با اینکه ماده (۶) به منافع ملی و اسناد محرمانه اشاره کرده، حفظ حریم خصوصی افراد به طور صریح بیان نشده است؛ اگرچه می‌توان این استثنا را از بند «۱۲» این ماده، یعنی «انتشار مطلب علیه اصول قانون اساسی» و لحاظ اصول بیست و دوم^۱ و بیست و پنجم^۲ قانون اساسی، استنباط کرد.

۲-۴ منشورهای شهروندی و کدهای رفتاری

همان‌گونه که گفته شد هدف اصلی پیشگیری اجتماعی، بالا بردن سطح آگاهی مردم است. یکی از ابزارهایی که این هدف را به خوبی برآورده می‌کند، منشورهای شهروندی^۳ و کدهای رفتاری^۴ است. منظور از تدوین منشورهای حقوق شهروندی آن است که مردم با استانداردهای اخلاقی و عملی هریک از خدمات آشنا شوند و انتظار اعمال آنها را داشته باشند و در صورتی که متصدیان امر از رعایت آنها سرپا زیند، بتوانند با سازوکار شکایت عمومی، اجرای این وظایف و استانداردها را خواستار شوند.

همچنین کدهای رفتاری که آن روی منشورهای حقوق شهروندی محسوب می‌شوند؛ به بیان وظایف متصدیان خدمات می‌پردازند. در این کدها، موازین رفتار مطلوبی که از گروهی از افراد، سازمان‌ها و نهادهای حرفه‌ای انتظار می‌رود، توصیف می‌شود. محتوای این کدهای رفتاری، همانند محتوای حقوق شهروندی، نسبت به کارویژه‌ها و اهداف این گروه‌ها، نهادها و سازمان‌ها متفاوت است. اگرچه کدهای رفتاری معمولاً جنبه غیررسمی

۱. اصل بیست و دوم: حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.

۲. اصل بیست و پنجم: بازرسی و نرساندن نامه‌ها، ضبط و فاش کردن مکالمات تلفنی، افشای مخابرات تلگرافی و تلکس، سانسور، عدم مخابره و نرساندن آنها، استراق سمع و هرگونه تجسس ممنوع است مگر به حکم قانون.

3. Citizens' charters

4. Codes of Conduct

دارند، اما گاهی برخی از آنها شکل قانونی به خود می‌گیرند و ضمانت اجرای حقوقی به دنبال خواهند داشت (دبلیو پاتی، افسو - آماه و دیگران، ص ۲۸).

در منشورها بحث از حقوق شهروندان و در قواعد رفتاری همین حقوق در قالب وظایف متصدیان خدمات عمومی، متجلی می‌شود. یعنی هم ارائه‌کنندگان خدمات از وظایف و استانداردهای مورد انتظار از آنها مطلع می‌شوند و هم دریافت‌کنندگان این خدمات از حقوق خود آگاهی می‌یابند؛ چنانچه مردم نسبت به حقوق خود آگاه نباشند، نمی‌توانند آنها را به خوبی مطالبه کنند و متصدیان خدمات عمومی را پاسخ‌گوی رفتارشان بدانند و در نتیجه امکان وقوع فساد افزایش می‌یابد. همچنین برای اینکه بتوان متصدیان خدمات را پاسخ‌گوی رفتارشان قرار داد، وظایفشان را بدون هیچ‌گونه ابهامی به آنها ابلاغ کرد.^۱

منشورها و کدهای رفتاری، هنگامی کارآمدی بیشتری می‌یابند که برای عدم رعایت استانداردها، جبران خسارتی پیش‌بینی و امکان شکایت نیز برای کاربران خدمات مذکور، به‌سادگی فراهم و ارائه شده باشد؛ به این معنا که ضمانت اجرای حقوقی (اعم از کیفری، حقوقی، اداری و انضباطی) به نقش پیشگیرانه اجتماعی و وضعی این منشورها و کدها کمک می‌نمایند. اهداف اصلی مورد انتظار از منشورهای شهروندی عبارت‌اند از:

۱. ارتقای حاکمیت بهتر که خدمات دولتی را با کیفیت بالا، کارا و کارآمد ارائه می‌کند.
۲. حفظ و ارتقای استانداردهای حرفه‌ای و اخلاقی نظام اداری و نهادهای دولتی غیراداری و بهبود استانداردهای پاسخ‌گویی و شفافیت در بخش دولتی (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004, p. 325).

محتوای منشورهای شهروندی، بسته به اینکه به چه خدماتی ارتباط دارد، متفاوت است. اما یک منشور شهروندی اصولاً باید شامل این مطالب باشد: استانداردها، اطلاعات مربوط به

۱. از جمله این کدهای رفتاری در سطح بین‌المللی، می‌توان به کد رفتاری مجریان قانون که به موجب قطعنامه ۳۴/۱۶۹ مجمع عمومی سازمان ملل متحد به تصویب رسیده و اصول بنگلور: کد رفتاری قضایی که به‌وسیله گروهی قضایی متشکل از دوازده رئیس دادگستری از آفریقا و آسیا تدوین شده است، اشاره کرد. برای مطالعه بیشتر درباره کدهای رفتاری ر.ک. به: دبلیو پاتی، افسو-آماه و دیگران، ص ۲۹ به بعد.

چگونگی مدیریت خدمات، چگونگی ارائه مشورت، تأکید بر رفتار همراه با نزاکت ارائه کنندگان خدمات، نحوه جبران اشتباهات و چگونگی شکایت و درخواست جبران خسارت. برای مثال در انگلستان و ولز، اسکاتلند و ایرلند شمالی، ۴۰ منشور شهروندی وجود دارد که دربرگیرنده خدمات عمومی مهمی هستند. از جمله این منشورها می‌توان به منشور حقوق بیماران و مسافران اشاره کرد. همچنین هر سازمان، اطلاعاتی را منتشر می‌کند که نشان می‌دهد تا چه اندازه توانسته این استانداردها را رعایت کند. برای مثال، برخی ایستگاه‌های راه‌آهن، هر ماه اطلاعاتی را منتشر می‌کنند که نشان‌دهنده آن است که چند درصد از خدمات ریلی به موقع انجام شده‌اند. به علاوه، دولت در ماه‌های نوامبر، جدول کیفیت عملکرد مدارس را منتشر می‌کند که نشانگر میزان موفقیت دانش‌آموزان در هریک از مدارس کشور در آزمون‌های ملی تابستانی است (Ibid. p. 325).

نتیجه‌گیری

همان‌گونه که گفته شد، با ناکامی نهادها و ضمانت‌اجراهای کیفری در مقابله با فساد، سیاست‌گذاران قضایی با گذر از سیاست کیفری به سیاست جنایی، ازسویی نقش انحصاری دولت را در مقابله با پدیده مجرمانه زیر سؤال برده و بر نقش مهم جامعه مدنی بسیار تأکید کرده‌اند و ازسوی دیگر، علاوه بر ضمانت‌اجراهای کیفری، به نهادها و اقدامات پیشگیرانه غیر کیفری نیز به گونه‌ای خاص توجه کرده‌اند. اما همان‌گونه که به صرف پیشگیری وضعی - که بر مصون‌سازی فرصت‌های ارتکاب جرم ناظر است - به دلیل اینکه مجرمان همواره راه‌های فرار را از موانع ارتکاب جرائم خواهند یافت، نمی‌توان مانع از ارتکاب جرم شد، پیشگیری اجتماعی نیز نمی‌تواند بدون کمک گرفتن از پیشگیری وضعی از ارتکاب فساد ممانعت کند، زیرا اگر موقعیت‌های ارتکاب جرم به سهولت فراروی مردم یک جامعه قرار گیرد، حتی در بهترین جوامع نیز عده‌ای از این فرصت‌ها سوءاستفاده کرده و مرتکب فساد می‌شوند.

همچنین درباره محدودیت‌های ناظر بر اقدامات پیشگیرانه اجتماعی باید گفت از آنجا که این اقدامات بیشتر جنبه زیربنایی دارند و مستلزم فرهنگ‌سازی در جامعه هستند، برخلاف اقدامات پیشگیرانه وضعی، در کوتاه‌مدت، نتایج ملموس و قابل مشاهده‌ای به دست نخواهند داد. بنابراین لازم است از این اقدامات به همراه اقدامات پیشگیرانه وضعی - که نتایج آنها بیشتر مقطعی و موقتی است - به صورت ترکیبی استفاده کرد تا بتوان نتایج بهتری به دست آورد. از این رو چنین نتیجه‌گیری می‌شود که پیشگیری وضعی و اجتماعی، به مثابه دو بال می‌ماند که با هم می‌توانند به کاهش فساد در یک جامعه کمک کنند.

در اینجا باید متذکر شد که در تمام جوامع، چه جوامع توسعه یافته و چه جوامع در حال توسعه و عقب‌افتاده، این اقدامات نمی‌توانند وجود فساد را به طور کلی مهار کنند و فساد همواره تا حدی وجود داشته و خواهد داشت. همچنین تمام اقدامات بیان شده در این نوشتار فقط در صورتی به کاهش فساد خواهند انجامید که دارای پشتوانه اراده سیاسی قوی باشند؛ در غیر این صورت سخنرانی‌ها، اعلامیه‌ها و حتی قوانین نیز نمی‌توانند مؤثر واقع شوند.

از این رو حاکمیت یک جامعه و به خصوص دستگاه قضایی آن، که در پیشگیری و مبارزه با فساد نقش برجسته‌ای دارد، باید این اراده قوی را برای مردم به اثبات برساند. اثبات این اراده و در نتیجه آن، اعتماد مردم نیز حاصل نمی‌شود، مگر آنکه علاوه بر جدیت متصدیان امر، مردم نیز در این اقدامات به طور فعال نقش داشته باشند. در غیر این صورت و با وجود شکاف بی‌اعتمادی میان دولت و مردم، نه فقط اقدامات پیشگیرانه اجتماعی - که محوریت آن بالا بردن آگاهی‌های مردم و تواناسازی آنهاست - به بار نخواهد نشست، بلکه مقابله کیفی با موارد فساد نیز ممکن نخواهد بود، زیرا همان گونه که گفته شد، کشف موارد فساد، مستلزم همکاری گسترده اعضای جامعه مدنی است.

منابع و مأخذ

- افوسو - آماه، دبلیو پاتنی و دیگران، ۱۳۸۴. چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد (مالی)، ترجمه احمد رنجبر، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ نخست.
- حسینی، سیدمحمد، ۱۳۸۳. سیاست جنایی در اسلام و در جمهوری اسلامی ایران، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، دانشگاه تهران، چاپ اول.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین و حسین بادامچی، ۱۳۸۳. تاریخ حقوق کیفری بین‌النهرین، تهران، انتشارات سمت.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین، ۱۳۸۲. از سیاست کیفری تا سیاست جنایی [دیپاچه] در کریستین لازرژ، درآمدی به سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران، نشر میزان، چاپ اول.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین، ۱۳۸۱-۱۳۸۲. تقریرات درس جرم‌شناسی (پیشگیری)، تنظیم مهدی سیدزاده، مجتمع آموزشی عالی قم، دوره کارشناسی ارشد، نیم‌سال دوم.
- Roberts A. October 2003. Access to Government Information: An Overview of Issues, *Public Management. Electronic journal Issue*, No 2. 22.
- Transparency International, 2004. *Teaching Integrity to Youth, Examples from 11 countries*, Germany, Berlin.
- United Nations Office on Drugs and Crime, 2004. *Global Program Against Corruption, UN Anti-Corruption Toolkit*, Vienna, United Nations Office on Drugs and Crime, Third Edition.
- United Nations Office on Drugs and Crime, 2006. *Legislative Guide for the Implementation of The United Nations Convention against Corruption*, New York, United Nations Office on Drugs and Crime.
- United Nations Office on Drugs and Crime, 2004. *United Nations Handbook On Practical Anti-Corruption Measures For Prosecutors and Investigators*, Vienna, United Nations Office on Drugs and Crime.
- World Bank, 1994. *Helping Countries Combat Corruption, The Role of the World Bank*, Washington D. C., World Bank.