

آشنایی با ساختار و فعالیت‌های گروه دولت‌ها برای مبارزه با فساد

ترجمه و تألیف: بهنام یوسفیان^۱

چکیده

گروه دولت‌ها برای مبارزه با فساد (گرکو) یکی از فعال‌ترین سازمان‌های بین‌المللی درگیر در مبارزه با معضل فساد مالی-اداری است که توسط شورای اروپا تشکیل شده‌است. مطابق اساس‌نامه و آیین‌رسیدگی گرکو، این سازمان در قالب یک فرایند نظارت و ارزیابی پیوسته با استفاده از هیأت‌های کارشناسی صلاحیت‌دار و هم‌کاری چندجانبه دولت‌ها به کشورهای عضو امکان می‌دهد تا به گونه مستند و کاملاً علمی از مزیت یک ارزیابی مستقل از سیاست جنایی خود برای مبارزه با فساد بهره‌مند شوند، نقاط قوت و ضعف آن را بشناسند و پیشنهادهای عملی و مفیدی را با توجه به وضعیت خاص کشور خود دریافت کنند. گرکو می‌کوشد اعضا را از رهگذر اعمال فشار ناشی از هم‌گرایی گروهی به اصلاح نقاط ضعف تقنینی و رویه‌ای خود در جهت انطباق با معیارها و مقررات مبارزه با فساد که رعایت آنها در سطح شورای اروپا لازم است متقاعد سازد و از این رهگذر به سهم خود به دفاع از ارزش‌های حقوق بشر، حاکمیت قانون و مردم‌سالاری به‌منزله هدف‌های اصلی شورای اروپا یاری رساند.

هرچند عضویت جمهوری اسلامی ایران در این گروه دست کم در کوتاه مدت با موانعی روبه‌روست، آشنایی با مزیت‌های این‌گونه سازوکارهای نظارتی بین‌المللی فوائد بسیاری دارد و اهمیت مشارکت بیش‌تر کشور در این قبیل فعالیت‌ها و به‌ویژه عضویت در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد و کنفرانس دولت‌های عضو این کنوانسیون را به‌خوبی نشان می‌دهد. به‌علاوه، گزارش‌های تهیه‌شده گرکو، حاوی ارزنده‌ترین تجربه‌های ملی و دیدگاه‌های کارشناسی در زمینه پیش‌گیری و مبارزه با فساد است.

واژگان کلیدی

گروه دولت‌ها برای مبارزه با فساد مالی-اداری، شورای اروپا، قانونگان رفتاری، اصول

راهنمای بیست‌گانه

۱. دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه شهید بهشتی

درآمد

با توجه به اینکه فساد مالی- اداری یکی از عمده‌ترین مشکلات اجتماعی جهان امروز محسوب می‌شود، آشنایی با تجربه سایر کشورها و اقدام‌های بین‌المللی انجام‌شده برای مبارزه با این پدیده شوم، می‌تواند آموزه‌های مفیدی برای پژوهشگران و سیاست‌گذاران ایرانی دربرداشته باشد. این نوشتار با هدف به دست دادن شناختی هرچند اجمالی از ساختار و فعالیت‌های گرکو (گروه دولت‌ها در مبارزه با فساد^۱) که از سازمان‌های وابسته به شورای اروپا می‌باشد، ترجمه^۲ و تألیف شده است. ملاحظه خواهیم کرد که چگونه هم‌کاری فشرده بین‌المللی برای مقابله با فساد مالی- اداری، از طریق نظارت متقابل و فشار ناشی از ارزیابی‌های پیوسته و شفاف، به ۴۶ کشور جهان در راه رویارویی قاطعانه با این معضل کمک کرده است. اما، قبل از ورود به بحث اصلی، بررسی مختصر تاریخی فعالیت‌ها و اقدام‌های شورای اروپا، به‌منزله یکی از پیشگامان نبرد با فساد مالی- اداری، ضرورت دارد تا چگونگی تشکیل گرکو به‌عنوان نهادی که به شورای مزبور وابسته است و زیر نظر آن فعالیت می‌کند روشن شود.

الف. مقابله با فساد مالی- اداری به‌مثابه اولویت کاری شورای اروپا

از عهد باستان تا امروز، فساد مالی- اداری همیشه یکی از شایع‌ترین و زیان‌بارترین آفت‌های اجتماعی به‌شمار می‌رفته است. آنگاه که این آفت دامن‌گیر مقام‌های عمومی یا نمایندگان برگزیده مردم می‌شود، جریان طبیعی امور اداری، اجرایی، قضائی و تقنینی را مختل می‌سازد. همچنین، از اواخر قرن نوزدهم، به اثرات نامطلوب و خطرناک این پدیده در بخش خصوصی نیز توجه شده است. زیرا،

1. le Groupe d'Etats contre la corruption (Greco)

۲. قسمت عمده این مقاله از سایت رسمی گرکو ترجمه شده است، ولی برای غنای بیش‌تر مطلب با استفاده از منابع دیگری به توضیح و تکمیل بحث پرداخته و توضیحاتی نیز در مورد موقعیت ایران در هم‌کاری‌های چندجانبه در مقابله با فساد داده شده است.



گسترش فساد در این بخش ناگزیر سبب می‌شود که فضای روشن و روح‌بخش اعتماد و وظیفه‌شناسی - که حفظ آن برای تعادل و توازن در روابط اقتصادی و اجتماعی جنبه حیاتی دارد - تیره و تار شود.

افزایش سطح مبادلات اقتصادی و اجتماعی میان کشورهای مختلف در پرتو تحولات و پیشرفت‌های شگرف در عرصه ارتباطات و فناوری اطلاعات، میدان‌داری شرکت‌های چندملیتی در عرصه تجارت بین‌المللی، و پدیده موسوم به «جهانی شدن» این امکان را فراهم ساخته که آفت فساد نیز به سهولت از نقطه‌ای به نقطه دیگر جهان صادر شده و جوامع نسبتاً سالم را هم به بیماری هولناک بی‌اعتمادی و بی‌نظمی مبتلا سازد. برای نمونه، تخمین زده می‌شود که هر سال صدها میلیارد دلار به منزله عنوان رشوه پرداخت می‌شود.

هدف از تأسیس شورای اروپا پشتیبانی و پیش‌برد مردم‌سالاری تکرنگ‌گرا، حقوق بشر و حاکمیت قانون بوده است. بنا بر این، از آنجا که فساد مالی - اداری به اساس این ارزش‌ها آسیب می‌زند، شورای اروپا در مبارزه با این پدیده پیشقدم شده است. همان‌گونه که در دیباچه کنوانسیون حقوق کیفری شورای اروپا در خصوص فساد^۱ مورد تأکید قرار گرفته، فساد پدیده‌ای است که حاکمیت قانون، مردم‌سالاری و حقوق بشر را تهدید می‌کند، با حکمرانی شایسته، انصاف و عدالت اجتماعی منافات دارد، رقابت سالم را ناممکن می‌سازد، روند توسعه اقتصادی را متوقف می‌کند و ثبات نهادهای دموکراتیک و بنیان‌های اخلاقی جامعه را به مخاطره می‌افکند.

در راستای مبارزه همه‌جانبه با فساد مالی - اداری، شورای اروپا همواره از رویکردی چندمحوری پیروی کرده که از سه مؤلفه مرتبط با یکدیگر ترکیب می‌یابد: وضع قواعد و معیارهای اروپایی، نظارت بر رعایت این معیارها و سرانجام ایجاد ظرفیت‌های لازم برای یکایک کشورها و نواحی تحت پوشش از رهگذر

1. Conseil de l'Europe- STE no. 173- Convention pénale sur la corruption

برنامه‌های همکاری فنی. شورای اروپا به تدوین شماری از اسناد حقوقی با جنبه‌های متنوع مباردت ورزیده که مسائلی مانند جرم‌انگاری فساد در بخش‌های عمومی و خصوصی، مسؤولیت و پرداخت غرامت در قبال خسارت‌های ناشی از فساد، چگونگی عمل کرد مقام‌های عمومی و تأمین منابع مالی برای حزب‌های سیاسی در این اسناد مورد حکم قرار گرفته اند. این اسناد عبارت اند از: (۱) کنوانسیون حقوق کیفری در خصوص فساد؛ (۲) کنوانسیون حقوق مدنی در خصوص فساد؛ (۳) پروتکل الحاقی به کنوانسیون حقوق کیفری در خصوص فساد^۲؛ (۴) اصول راهنمای بیست‌گانه برای مبارزه با فساد^۳؛ (۵) توصیه‌نامه در خصوص قانونگذاران رفتاری برای مقام‌های عمومی^۴؛ (۶) توصیه‌نامه در خصوص قواعد مشترک در مورد تأمین منابع مالی برای حزب‌های سیاسی و فعالیت‌های انتخاباتی^۵.

تهیه و تصویب این اسناد با هدف ارتقای توانایی و ظرفیت دولت‌ها در امر مبارزه با فساد - چه در عرصه داخلی و چه در سطح بین‌المللی - صورت پذیرفته است. وظیفه نظارت بر رعایت معیارها و ضوابط مندرج در این اسناد نیز بر عهده گرکو یا گروه دولت‌ها برای مبارزه با فساد نهاده شده است.

ب. تاریخچه تأسیس گرکو

وجود اراده قاطع سیاسی در میان دولت‌های عضو شورای اروپا این سازمان را بر آن داشته تا در مدت بیش از یک دهه، پیوسته در مورد معضل فساد به فعالیت و چاره‌اندیشی بپردازد. چنان که گفته شد، این اقدام‌ها به تصویب چند سند جامع حاوی معیارها و ضوابط لازم برای مبارزه با فساد از یک سو و شکل‌گیری یک

1. civil Law Convention on Corruption (ETS 174)
2. Additional Protocol to the Criminal Law Convention o Corruption (ETS 191)
3. Twenty Guiding Principles against Corruption (Resolution (97) 24
4. The recommendation on Codes of Conduct for Public (Recommendation No. R (2000) 10
5. Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns (Recommendation Rec (2003) 4



مرجع نظارتی نیرومند با عنوان گرکو از سوی دیگر منتهی شده است. از سال ۱۹۹۱، نقاط عطف این اقدام‌ها را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد. در سال ۱۹۹۱، کمیته وزیران شورای اروپا توصیه کرد که مجموعه اقدام‌هایی برای مبارزه با جرم‌های اقتصادی (از جمله رشوه‌دهی و رشوه‌گیری) در دستور کار قرار گیرد. در سال ۱۹۹۴، وزیران دادگستری دولت‌های عضو شورای اروپا (کنفرانس نوزدهم، ولتا)^۱ به توافق رسیدند که معضل فساد باید در سطح اروپایی مورد توجه قرار گیرد؛ زیرا، این پدیده تهدیدی عمده علیه ثبات نهادهای دموکراتیک به شمار می‌رود. شورای اروپا - به‌منزله اصلی‌ترین نهاد اروپایی که مسؤولیت دفاع از مردم‌سالاری، حاکمیت قانون و حقوق بشر را عهده‌دار است - موظف شد تا به این تهدید پاسخ مناسب بدهد. وزیران مزبور اعتقاد داشتند که مبارزه مؤثر با فساد باید دامنه وسیعی داشته باشد و بنا بر این، توصیه کردند که یک گروه کاری چندرشته‌ای برای موضوع فساد^۲ تشکیل شده، یک برنامه کاری جامع برای مبارزه با فساد تهیه کرده و امکان تنظیم اسناد حقوقی در این زمینه را نیز بررسی کند. به‌ویژه، اهمیت پیش‌بینی یک سازوکار پی‌گیری و نظارت که بتواند اجرای تعهدات مندرج در اسناد حقوقی مورد نظر را تضمین کند مورد تأکید وزیران شرکت‌کننده در کنفرانس قرار گرفت.

پس از تشکیل «گروه کاری چندرشته‌ای برای موضوع فساد» در سپتامبر ۱۹۹۴، با مسؤولیت کمیته اروپایی مشکلات مربوط به جرم^۳ و کمیته اروپایی هم‌کاری‌های حقوقی^۴، مبارزه با فساد به طور جدی یکی از اولویت‌های شورای اروپا شناخته شد.

در نوامبر ۱۹۹۶، کمیته وزیران برنامه کاری برای مبارزه با فساد^۵ را که گروه

1. 19th Conference of European Ministers of Justice Valetta 1994
2. Multidisciplinary Group on Corruption
3. European Committee on Crime Problems (CDPC)
4. European Committee on Legal Co-operation (CDCJ)
5. Programme of Action against Corruption

کاری یادشده تهیه کرده بود به تصویب رسانده و ۳۱ دسامبر ۲۰۰۰ را مهلت اجرای آن تعیین کرد. کمیته وزیران به‌ویژه از طرح ارائه‌شده برای تهیه یک یا چند کنوانسیون بین‌المللی برای مبارزه با فساد و پیشنهاد ایجاد یک سازوکار نظارت و پی‌گیری برای اجرایی شدن الزامات مندرج در این کنوانسیون‌ها استقبال کرد.

در ژوئن ۱۹۹۷، وزیران دادگستری دولت‌های عضو شورای اروپا (کنفرانس بیست و یکم، پراگ)^۱ نگرانی خود را از نمودهای جدید مجرمیت در جهان امروز و به‌ویژه ویژگی پیچیده، سازمان‌یافته و فراملی برخی فعالیت‌های مجرمانه ابراز داشتند. نبرد با مجرمیت سازمان‌یافته ناگزیر متضمن برخورد با معضل فساد بود. زیرا، روابط متقابل این دو به‌خوبی شناخته شده است. به‌علاوه، کمیته وزیران این واقعیت را که فساد می‌تواند ثبات نهادهای دمکراتیک را با تزلزل روبه‌رو سازد بار دیگر خاطر نشان کرد. در نتیجه، وزیران شرکت‌کننده پیشنهاد کردند که برای جرم‌انگاری هماهنگ رفتارهای مربوط به فساد و ارتقای همکاری‌ها در پی‌گرد این جرم‌ها، تلاش‌ها برای تهیه و تصویب یک کنوانسیون حقوق کیفری در خصوص فساد تشدید شود. آنان همچنین به کمیته وزیران توصیه کردند که سازوکار مؤثری برای پی‌گیری که شرکت در آن به نحو برابر برای دولت‌های عضو و غیرعضو شورای اروپا آزاد باشد پیش‌بینی شود. در اکتبر همان سال، در دومین اجلاس سران^۲ که در استراسبورگ تشکیل شد، رئیس‌ان کشور یا دولت‌های عضو شورای اروپا تصمیم گرفتند که پاسخ‌های مشترکی به چالش‌های ناشی از گسترش فساد و جرم سازمان‌یافته ضرورت دارد. آنان به کمیته وزیران دستور دادند که مجموعه‌ای از اصول راهنما را که بتواند در قانون‌گذاری و اقدام‌های عملی برای مبارزه با فساد سرلوحه کار قرار گیرد تدوین و تصویب کرده، تکمیل سریع اسناد حقوقی لازم را بر اساس برنامه کاری برای مبارزه با فساد تضمین کند و سرانجام، بدون فوت وقت سازوکار مناسب و کارآمدی را برای نظارت بر

1. 21 st Conference of European Ministers of Justice Prague, 1997
2. 2 nd Summit of Heads of State Strasbourg. 1997



اجرای این اصول راهنما و اسناد حقوقی مربوط به وجود آورد. در نوامبر ۱۹۹۷، کمیته وزیران (نشست یکصد و یکم، استراسبورگ) قطع‌نامه شماره ۹۷ (۲۴) را که شامل اصول راهنمای بیست‌گانه برای مبارزه با فساد بود به تصویب رساند و به گروه کاری چندرشته‌ای برای موضوع فساد دستور داد تا بدون تأخیر یک متن پیش‌نویس را که حاوی پیشنهاد تأسیس یک سازوکار مناسب و کارآمد برای نظارت بر رعایت اسناد شورای اروپا درباره معیارهای مبارزه با فساد باشد تقدیم کمیته مزبور کند.

در مارس ۱۹۹۸، گروه کاری یادشده پس از ملاحظه نظرهای دریافتی از کمیته اروپایی مشکلات مربوط به جرم و کمیته اروپایی همکاری‌های حقوقی متن پیش‌نویس موافقت‌نامه مربوط به تأسیس گروه دولت‌ها برای مبارزه با فساد (گرکو) را تأیید کرد. در ماه می ۱۹۹۸، کمیته وزیران (نشست یکصدودوم، استراسبورگ) مجوز تأسیس گروه دولت‌ها برای مبارزه با فساد (گرکو) را در قالب موافقت‌نامه‌های چندجانبه قابل تسری به دولت‌های غیرعضو صادر کرد.^۱ سرانجام، در یکم می ۱۹۹۹، هفده کشور تأسیس‌کننده - یعنی بلژیک، بلغارستان، قبرس، استونی، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، ایسلند، ایرلند، لتونی، لوکزامبورگ، رمانی، اسلواکی، اسلوانی، اسپانیا و سوئد - گرکو را پایه‌گذاری کردند.^۲ از آن زمان تاکنون، دولت‌های بسیار دیگری به این گروه پیوستند؛ به طوری که، تعداد اعضا اکنون به ۴۶ کشور^۳ رسیده است. جالب است بدانیم که جمهوری‌های ترکیه، ارمنستان و آذربایجان که در همسایگی ایران قرار دارند و در حال توسعه

1. RESOLUTION (98) 7 AUTHORIZING THE PARTIAL AND ENLARGED AGREEMENT ESTABLISHING THE "GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION- GRECO" Adopted by the committee of Ministers on 5 May 1998, at its 102nd Session)
2. See: the Statutory Resolution (93) 28 on partial and enlarged agreements (Adopted by the Committee of Ministers 14 May 1993 at its 92 and Session).
3. RESOLUTION (99) 5, ESTABLISHING THE GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO), Adopted on 1 st May 1999
4. GRECO: Members and Observers Situation at: 09/10/07

محسوب می‌شوند نیز در کنار کشورهای صنعتی مانند ایالات متحده امریکا، جمهوری فدراتیو روسیه و انگلستان به جرگه این گروه درآمده اند.

پ. چگونگی عضویت در گرکو، و ماهیت و ساختار گروه

بر اساس ماده ۱ اساس‌نامه^۱ گرکو، هدف این نهاد عبارت است از ارتقای ظرفیت‌ها و توانایی‌های اعضا در مبارزه با پدیده فساد از رهگذر نظارت بر چگونگی پیروی آنها از معیارهای ضد فساد شورای اروپا به کمک یک فرایند پویای ارزیابی مشترک و اعمال فشار ناشی از هم‌گرایی گروهی اعضا. گرکو به اعضای خود یاری می‌دهد تا نقاط ضعف موجود در سیاست‌های ملی خود برای مقابله با فساد را بشناسند و آنها را تشویق و ترغیب می‌کند تا اصلاحات لازم را چه در عرصه تقنینی و نیز در زمینه‌های ساختاری و رویه‌های عملی به انجام رسانند. همچنین، گرکو فضایی را برای تبادل تجربه‌های اعضا در مورد بهترین شیوه‌ها برای پیش‌گیری و کشف فساد به وجود می‌آورد.

عضویت در گرکو به دولت‌های عضو شورای اروپا محدود نمی‌شود. هر دولتی که در تهیه متن موافقت‌نامه چندجانبه درباره تأسیس گرکو مشارکت کرده باشد می‌تواند با اعلام مراتب به دبیر کل شورای اروپا به این گروه بپیوندد. از این گذشته، هر دولتی که به یکی از کنوانسیون‌های حقوق کیفری یا حقوق مدنی شورای اروپا در خصوص فساد ملحق شود، به محض عضویت در این کنوانسیون‌ها به عضویت گرکو نیز درمی‌آید و باید فرایندهای ارزیابی آن را در مورد عمل کرد خود بپذیرد.

فعالیت گرکو مطابق اساس‌نامه و نیز مجموعه قواعد آیین رسیدگی^۲ آن صورت می‌گیرد. هر دولت عضو حداکثر تا دو نفر نماینده را با داشتن حق رأی

1. STAUTE OF THE GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION

(GRECO) Appendix to Resolution (99) 5

2. GRECO Rules of Procedure, [http://WWW.Coe.Int/t/dg1/Greco/documents/2005/Greco\(2005\)6-EN.Pdf](http://WWW.Coe.Int/t/dg1/Greco/documents/2005/Greco(2005)6-EN.Pdf).



برای شرکت در نشست‌های عمومی گرکو تعیین می‌کند. همچنین، هر دولت عضو فهرستی از کارشناسان را که بتوانند برای انجام فعالیت‌های نظارتی گرکو همکاری کنند به گروه معرفی می‌کند. سایر نهادهای شورای اروپا (برای نمونه، مجمع پارلمانی شورای اروپا) نیز ممکن است نمایندگانی را در گرکو بگمارند. گرکو توانسته است در سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۱ و از رهگذر دفتر جرم و مواد اعتیادآور غیرقانونی سازمان ملل^۲ در سازمان ملل متحد موقعیت عضو ناظر را به دست آورد.

گرکو اقدام به انتخاب رئیس، معاون رئیس و اعضای دفتر خود می‌کند که در تنظیم برنامه کاری گرکو و سازمان‌دهی فرایندهای ارزیابی اعضا نقش مهمی ایفاء می‌کند.

کمیتهٔ تقنینی^۳ گرکو رکن دیگر گروه مزبور به شمار می‌رود که با شرکت نمایندگان دولت‌های عضو گرکو که در کمیته وزیران شورای اروپا حضور دارند و نیز نمایندگان ویژه سایر دولت‌های عضو گرکو تشکیل می‌یابد. تصویب بودجهٔ گرکو بر عهدهٔ این کمیته است. کمیته همچنین می‌تواند در مواردی که اقدام‌های یکی از اعضا را در اجرای توصیه‌های گرکو ناکافی ببیند بیانیه‌ای در این خصوص برای اطلاع عموم منتشر کند.

اساس‌نامهٔ گرکو یک آیین رسیدگی کلی را پیش‌بینی کرده که قابلیت انعطاف لازم را برای نظارت بر کیفیت رعایت مقررات هر یک از اسناد حقوقی مورد رسیدگی دارد.

مقر گرکو در استراسبورگ است و دبیرخانهٔ آن – که مسوول امور اداری گروه است – زیر نظر دبیر کل شورای اروپا و به ریاست دبیر اجرایی گرکو فعالیت می‌کند.

1. The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)
2. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)
3. GRECO's Statutory Committee

ت. نحوه فعالیت گرکو

از رهگذر یک فرایند پویای ارزیابی مشترک و فشار ناشی از هم‌گرایی و نظارت گروه گرکو بر سیاست‌ها و عمل‌کرد یک‌یک اعضا خود در شرایط برابر نظارت دارد. سازوکار گرکو به‌گونه‌ای تنظیم شده که متضمن رعایت دقیق اصل برابری حقوق و تکالیف اعضا باشد. تک‌تک اعضا هم در فرایندهای ارزیابی مشترک و بررسی میزان رعایت معیارها توسط سایر اعضا مشارکت می‌جویند و هم به سهم خود برای انجام همین نظارت و ارزیابی در مورد کشورهای متبوع خود بی‌هیچ قیدوشرطی هم‌کاری می‌کنند.

نظارت گرکو شامل مرحله‌های زیر است. در مرحله نخست، یک فرایند افقی نظارت و ارزیابی در مورد یک‌یک اعضا در خصوص یک یا چند موضوع مربوط به پیش‌گیری یا مقابله با فساد صورت می‌پذیرد که از آن به یک «دوره نظارتی»^۱ تعبیر می‌شود. در طول دوره نظارتی، پس از ارزیابی هر کشور، یک سلسله پیشنهاد مشخص برای پیش‌برد اصلاحات قانونی، ساختاری و رویه‌ای در کشور مورد ارزیابی ارائه می‌شود. پس از این مرحله، فرایند نظارت بر چگونگی پیروی عضو از توصیه‌های گرکو شروع می‌شود. گرکو به صورت چرخشی عمل می‌کند. در هر دوره نظارتی، کارنامه یک‌یک اعضا به‌نوبت در خصوص یک یا چند موضوع مشخص ارزیابی و پیشنهادهای لازم به آنها داده می‌شود. برای نمونه، دوره نظارتی نخست گرکو (۲۰۰۲-۲۰۰۰) موضوع استقلال، تخصص‌گرایی و امکانات فراهم‌شده برای نهادهای ملی درگیر در امر پیش‌گیری و نبرد با فساد را مورد توجه قرار داد. در این دوره، به موضوع میزان و قلمرو مصونیت مقام‌های عمومی کشورها در قبال دستگیری، پی‌گرد و ... نیز پرداخته شد. سپس، در دوره نظارتی دوم (۲۰۰۳-۲۰۰۶) به بحث شناسایی، ضبط و مصادره عواید ناشی از فساد و نیز پیش‌گیری و کشف فساد در اداره‌های دولتی و سرانجام به پیش‌گیری



از سوء استفاده از اشخاص حقوقی (اعم از شرکت‌های تجاری و غیره) به مثابه گریزگاهی برای ارتکاب و در امان ماندن از مسؤوولیت ناشی از فساد توجه شد. در نهایت، دوره نظارتی سوم که از ژانویه ۲۰۰۷ آغاز شده است به دو موضوع جرم‌انگاری‌های مندرج در کنوانسیون حقوق کیفری در خصوص فساد و نیز شفافیت نحوه تأمین منابع مالی حزب‌ها اختصاص خواهد یافت.^۱

پس از انجام ارزیابی اولیه، یک روند نظارتی دقیقاً تعریف شده شروع می‌شود که در چهارچوب آن، یک هیأت کارشناسی برای ارزیابی نحوه عمل کرد یک دولت عضو معین توسط گرکو گماشته می‌شود. تحلیل وضعیت هر کشور بر اساس یافته‌هایی صورت می‌گیرد که با توجه به پاسخ‌های مکتوب دولت مربوط به یک پرسش‌نامه و اطلاعات جمع‌آوری شده در خلال دیدار اعضای هیأت از کشور مزبور و ملاقات با مقام‌های عمومی و نمایندگان جامعه مدنی به دست می‌آید. پس از دیدار اعضای هیأت از کشور مورد نظر، هیأت گزارشی را به صورت مقدماتی تهیه می‌کند که نسخه‌ای از آن برای اظهار نظر در اختیار کشور مورد بررسی قرار می‌گیرد و این گزارش بعد از دریافت دیدگاه‌های آن کشور سرانجام در جلسه گرکو مطرح شده و متن آن به تصویب می‌رسد. در قسمت نتیجه‌گیری چنین گزارش‌هایی مشخص می‌شود که آیا وضعیت موجود در آن کشور از لحاظ قانونی و رویه عملی با معیارها و ضوابط مورد نظر شورای اروپا هماهنگی و انطباق دارد یا خیر. در این نتیجه‌گیری، پیشنهادهایی نیز گنجانده می‌شود که از دولت مربوط می‌خواهد که طی مدت هجده ماه اصلاحات مشخصی را اجرا کند. علاوه بر این، ملاحظه‌هایی نیز مطرح می‌شود که انتظار می‌رود دولت مزبور به آنها توجه کند؛ هرچند ارائه گزارش در مورد چگونگی اقدام در مورد این ملاحظه‌ها در فرایند نظارت بر رعایت مقررات^۲ که پس از آن شروع می‌شود الزامی نخواهد بود.

1. <http://www.coe.int/t/dgl/Greco/evaluations-en>
2. compliance procedure

یکی از نقاط قوت گرکو وجود فرایند نظارت بر رعایت مقررات است که برای اطمینان یافتن از اجرایی شدن توصیه‌های مندرج در گزارش ارزیابی اولیه پیش‌بینی شده است. نحوه کار به این صورت است که مقام‌های کشور مورد نظر در مدت هجده ماه از تاریخ تصویب گزارش ارزیابی اولیه گزارشی حاوی شرح اقدام‌های خود برای عمل به توصیه‌های مزبور به همراه مدارک اثباتی کافی تهیه می‌کنند و آنگاه، گرکو با در نظر گرفتن چنین گزارشی مشخص می‌کند که آیا به توصیه‌ها به‌طور جزئی یا کلی ترتیب اثر داده شده یا به آنها بی‌توجهی شده است. چنانچه معلوم شود که توصیه‌ها به‌طور کامل رعایت نشده‌اند، گرکو تصمیم می‌گیرد که پس از گذشت مدت هجده ماه دیگر وضعیت کشور مورد نظر را از لحاظ عمل به توصیه‌های باقی‌مانده بررسی کند. گزارش‌های مربوط به نظارت بر رعایت مقررات و پیوست‌های آنها که به تصویب گرکو می‌رسد نیز حاوی نتیجه‌گیری‌های روشن در مورد یکایک توصیه‌های قبلی است تا بتوان تصمیم گرفت که آیا نیازی به ادامه فرایند نظارتی بر عمل کرد دولت مربوط وجود دارد یا اینکه می‌توان به این فرایند خاتمه داد. سرانجام، آیین رسیدگی گرکو برای برخورد با اعضای که پاسخ‌های آنها نسبت به توصیه‌های گرکو به‌طور مطلق تأییدناپذیر باشد، فرایند ویژه‌ای را پیش‌بینی کرده که بر اساس یک رویکرد تشدیدشونده و تدریجی استوار است.

ث. قلمرو کار گرکو و محتوای معیارها و ضوابط

از آنجا که مأموریت گرکو - به طوری که توضیح داده شد - نظارت پیوسته بر چگونگی پیروی دولت‌های عضو از معیارها و ضوابط ضد فساد معتبر در سطح شورای اروپا است، درک صحیح محتوای فعالیت این گروه یا سازمان فرعی بین‌المللی بدون آشنایی - هرچند مختصر - با این معیارها و ضوابط امکان‌پذیر نخواهد بود. به همین دلیل، در ادامه این نوشتار به معرفی فشرده چند سند



حقوقی که اساس کار نظارتی گرکو را تشکیل می‌دهند می‌پردازیم.

۱. اصول راهنمای بیست‌گانه برای مبارزه با فساد^۱

این سند که در قالب قطع‌نامه شماره ۲۴ (۹۷) کمیته وزیران شورای اروپا صادر شده است اصول یک راه‌برد کامل و همه‌جانبه را برای مبارزه با پدیده فساد مالی - اداری به دست می‌دهد. شرح این اصول که در حقیقت از رهگذر کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد امروزه تا حد زیادی جنبه جهان‌شمول پیدا کرده اند خارج از موضوع بحث ما خواهد بود. با وجود این، چون اساسی‌ترین جنبه فعالیت گرکو نظارت بر رعایت همین اصول است، متن آنها در زیر نقل می‌شود.

۱. اتخاذ تدابیر مؤثر برای پیش‌گیری از فساد و برای رسیدن به این غایت، افزایش آگاهی‌های عمومی و ارتقای رفتارهای منطبق با اصول رفتار حرفه‌ای؛
۲. تضمین جرم‌انگاری هماهنگ فساد، اعم از اینکه جنبه ملی یا بین‌المللی داشته باشد؛

۳. اطمینان یافتن از اینکه اشخاص مسؤؤل در امر پیش‌گیری، تحقیق، پی‌گرد و رسیدگی قضائی به جرم‌های مربوط به فساد از استقلال و آزادی عمل متناسب با وظایف خود بهره‌مند بوده، از اعمال نفوذ ناشایست مصون مانده و وسایل کارآمد برای جمع‌آوری دلایل، محافظت از اشخاصی که به مقام‌ها در مبارزه با فساد یاری می‌رسانند، و نیز حفظ جنبه محرمانه تحقیقات در اختیار داشته باشند؛

۴. پیش‌بینی اقدام‌های مناسب برای ضبط و بازستانی عواید ناشی از فساد؛

۵. اتخاذ تدابیر لازم برای جلوگیری از سوءاستفاده از اشخاص حقوقی به‌منزله وسیله‌ای برای پوشش دادن و پنهان کردن جرم‌های مربوط به فساد؛

۶. محدود ساختن مصونیت از تحقیق، پی‌گرد یا رسیدگی قضائی به جرم‌های مربوط به فساد و اکتفا ورزیدن به قدر ضرورت در یک جامعه دموکراتیک؛

۷. ارتقای تخصص‌گرایی اشخاص و مراجع دست‌اندرکار که در مبارزه با فساد و تأمین آموزش و امکانات کافی برای آنان به منظور انجام صحیح وظایف خود؛
۸. اطمینان یافتن از اینکه قوانین مالی و مقام‌های مسوول اجرای آنها به نحو مؤثر و هماهنگی به مبارزه با فساد کمک می‌کنند؛ به‌ویژه سلب امکان قانونی یا عملی احتساب رشوه‌ها یا سایر هزینه‌های مربوط به فساد به‌منزلهٔ هزینه‌های قابل قبول مالیاتی؛
۹. تضمین اینکه تشکیلات سازمانی، فعالیت‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری در دستگاه‌ها و اداره‌های دولتی با توجه به ضرورت مبارزه با فساد سامان‌دهی شوند؛ به‌ویژه تأمین حداکثر شفافیت ممکن تا جایی که با حسن جریان امور منافات نداشته باشد؛
۱۰. اطمینان یافتن از اینکه مقررات مربوط به حقوق و وظایف مقام‌های عمومی با الزامات مبارزه با فساد سازگار بوده و اقدام‌های انضباطی مناسب و مؤثری را پیش‌بینی کرده باشند؛ و بیان هرچه دقیق‌تر رفتار مورد انتظار از مقام‌های عمومی از رهگذر شیوه‌های مناسب مانند قانونگان رفتاری؛
۱۱. اطمینان یافتن از اینکه فرایندهای مناسب حساب‌رسی در مورد فعالیت‌های بخش عمومی و دستگاه‌ها و اداره‌های دولتی اعمال می‌شوند؛
۱۲. پشتیبانی از نقشی که حساب‌رسی در خارج از اداره‌های دولتی عمومی می‌تواند در پیش‌گیری و کشف فساد داشته باشد؛
۱۳. تضمین اینکه سامانهٔ مسوولیت و پاسخ‌گویی در نهادهای عمومی به پیامدهای ناشی از رفتار فسادآلود مقام‌های عمومی توجه لازم را داشته باشد؛
۱۴. وضع مقررات و آیین‌های به قدر کافی شفاف برای انجام معاملات در بخش عمومی به‌گونه‌ای که به گسترش رقابت منصفانه و بازدارندگی برای مرتکبان فساد بینجامد؛
۱۵. تشویق نمایندگان برگزیده به وضع قانونگان رفتاری و گسترش مقررات مربوط



به تأمین منابع مالی حزب‌های سیاسی و فعالیت‌های انتخاباتی که موجب بازدارندگی از فساد شود؛

۱۶. اطمینان یافتن از اینکه مطبوعات و وسایل ارتباط جمعی برای دریافت و انتشار اطلاعات مربوط به موارد فساد آزادی داشته باشند، مگر به موجب محدودیت‌ها و ضوابطی که در یک جامعه دموکراتیک ضرورت دارد؛

۱۷. اقدام لازم برای آنکه حقوق مدنی به ضرورت مبارزه با فساد توجه داشته و به‌ویژه حاوی وسایل جبران مؤثر برای اشخاصی باشد که به حقوق و منافع آنان بر اثر فساد لطمه وارد شده است؛

۱۸. تشویق فعالیت‌های پژوهشی در زمینه فساد؛

۱۹. اطمینان یافتن از اینکه در تمامی جنبه‌های مبارزه با فساد، ارتباط احتمالی آن با جرم‌های سازمان‌یافته و پول‌شویی در نظر گرفته شود؛

۲۰. توسعه هر چه بیش‌تر هم‌کاری‌های بین‌المللی در کلیه زمینه‌های مربوط به مبارزه با فساد.

۲. کنوانسیون حقوق کیفری در خصوص فساد^۱

این کنوانسیون که در تاریخ ۲۷ ژانویه ۱۹۹۹ در استراسبورگ به امضاء رسیده یکی از مهم‌ترین اسنادی است که بر اساس برنامه کاری مبارزه با فساد تنظیم شده و از تاریخ یکم ژوئیه ۲۰۰۲ قدرت اجرایی یافته است. تاکنون ۳۶ کشور اقدام به تصویب یا الحاق به این کنوانسیون کرده اند^۲. لازم به ذکر است که عضویت در کنوانسیون در شرایط خاصی برای برخی دولت‌های غیر عضو شورای اروپا نیز امکان‌پذیر خواهد بود.

هدف کنوانسیون پیش از هر چیز جرم‌انگاری هماهنگ برخی رفتارهای مربوط به

1. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treatis/Word/173.doc>

2. Chart of signatures and ratifications (Status as of 13/10/2007).

<http://www.conventions.coe.int/treaty/commun/cherchesig.asp?>

NT=173&CM=8&DF=&CL=ENG.

فساد و تسهیل پی‌گردد و تحقیق در جرم‌های مربوط از رهگذر هم‌کاری‌های بین‌المللی میان اعضا ست. مواد ۲ تا ۱۴ کنوانسیون به پیش‌بینی الزامات دولت‌های عضو در خصوص جرم‌انگاری هماهنگ رفتارهای زیر اختصاص یافته است: رشوه‌دهی و رشوه‌گیری در مورد مقام‌های عمومی داخلی (ماده‌های ۲ و ۳)، رشوه‌دهی و رشوه‌گیری ارتكابی در مورد اعضای پارلمان‌ها یا شوراهای عمومی داخلی (ماده ۴)، رشوه‌دهی و رشوه‌گیری در مورد مقام‌های عمومی خارجی (ماده ۵)، رشوه‌دهی و رشوه‌گیری در مورد اعضای پارلمان‌ها یا شوراهای عمومی خارجی (ماده ۶)، رشوه‌دهی در بخش خصوصی (ماده ۷)، رشوه‌گیری در بخش خصوصی (ماده ۸)، رشوه‌دهی و رشوه‌گیری در مورد مقام‌های سازمان‌های بین‌المللی (ماده ۹)، رشوه‌دهی و رشوه‌گیری در مورد اعضای مجامع پارلمانی بین‌المللی (ماده ۱۰)، رشوه‌دهی و رشوه‌گیری در مورد دادرسان و مقام‌های دادگاه‌های بین‌المللی (ماده ۱۱)، اعمال نفوذ (ماده ۱۲)، پول‌شویی درآمدهای ناشی از جرم‌های مربوط به فساد (ماده ۱۳) و سرانجام، برخی جرم‌های مربوط به حسابداری برای پوشاندن یا پنهان‌سازی فساد (ماده ۱۴).

از نکات بسیار مهم در این کنوانسیون تأکید بر مسؤولیت کیفری اشخاص حقوقی و ذکر ضوابط مربوط در ماده ۱۸ است. ماده ۱۹ نیز بر ضرورت پیش‌بینی کیفرها و ضمانت‌اجراهای مناسب، مؤثر و بازدارنده برای مرتکبان این جرم‌ها در مواد ۲ تا ۱۴ اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی تصریح دارد. در بند ۳ همین ماده، به موضوع ضبط و مصادره ابزار و وسایل جرم و نیز عواید ناشی از ارتكاب آن توجه ویژه شده است. همچنین، در ماده ۲۰ مقرراتی در مورد اشخاص متخصص و نهادهای تخصصی مبارزه با فساد پیش‌بینی شده که به‌ویژه بر استقلال آنان تأکید دارد. به علاوه، در ماده‌های ۲۱ تا ۲۳، برای تسهیل و تسریع پی‌گردد این جرم‌ها، اتخاذ تدابیر خاصی از جمله محافظت از گواهان و اشخاصی که با اعلام جرم یا به‌گونه دیگر با سامانه قضائی هم‌کاری می‌کنند بر عهده دولت‌ها نهاده شده است.

فصل چهارم کنوانسیون (ماده‌های ۲۵ تا ۳۱) به بیان اصول و مقررات هم‌کاری‌های



بین‌المللی در زمینه کیفری اعم از تعاون قضائی و استرداد و ... اختصاص یافته است؛ از جمله، مقرر شده که در صورت رد درخواست استرداد به استناد تابعیت متهم، دولت طرف درخواست مکلف است که پرونده امر را برای تحقیق و پی‌گرد در مراجع قضائی خود مطرح و به آن رسیدگی کند.

بر اساس بندهای ۳ و ۴ ماده ۳۲ و بند ۲ ماده ۳۳، عضویت در کنوانسیون به‌خودی‌خود موجب عضویت در گرکو می‌شود. بر اساس ماده ۲۴، نظارت بر اجرای مقررات کنوانسیون بر عهده گرکو است. همچنین، بند ۳ ماده ۳۸ مقرر می‌دارد که «در مواردی که یکی از اعضا اقدام به صدور اعلامیه یا استفاده از حق شرط مقرر در ماده‌های ۳۶ و ۳۷ کند، مکلف است که پیش از تجدید اعلامیه یا حق شرط خود یا در هر موقع که درخواست شود، توضیحات لازم را درباره جهات و دلایل موجهی که موجب ابقای اعلامیه یا حق شرط شده به گرکو ارائه کند».

۳. سایر اسناد حقوقی

پروتکل الحاقی به کنوانسیون حقوق کیفری در خصوص فساد^۱ در تاریخ ۱۵ می ۲۰۰۳ به امضاء رسیده است. مقررات پروتکل در واقع برای گسترش قلمرو جرم‌انگاری رشوه‌دهی و رشوه‌گیری نسبت به موارد مربوط به داوران و اعضای هیأت منصفه اعم از داخلی و خارجی وضع شده اند و در روابط میان اعضای پروتکل، چنین جرم‌هایی در حکم جرم‌های پیش‌بینی شده در خود کنوانسیون تلقی می‌شوند. ماده ۷ پروتکل وظیفه نظارت بر رعایت مقررات آن را نیز به گرکو واگذار کرده است.

کنوانسیون حقوق مدنی در خصوص فساد^۲ در تاریخ ۴ نوامبر ۱۹۹۹ در استراسبورگ امضاء و در یکم نوامبر ۲۰۰۳ لازم‌الاجرا شده است. اکنون، ۲۸ کشور عضو کنوانسیون اند.^۳

1. <http://conventions.co.int/Treaty/en/Teraties/Word/191.doc>

2. <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word.174.doc>

3. Chart of signatures and ratifications (status as of: 13/10/2007),
<http://www.conventions.coe.int/treaty/commun/ChercheSig.asp?NT=174&CM=&DF=&CL=ENG>.

مقررات کنوانسیون مسائلی مانند جبران خسارت ناشی از فساد، بطلان قراردادهای مربوط، مرور زمان دعوای، حساب‌رسی و بازرسی شرکت‌های تجاری و مسؤلیت مدنی دولت را در بر می‌گیرد. همچنین، مقرراتی برای تشویق و تقویت تعاون قضائی در امور مدنی مربوط به فساد در کنوانسیون گنجانده شده است. نظارت بر رعایت مقررات این کنوانسیون نیز بر اساس ماده ۱۴ با گرکو است.

ج. امکان عضویت و همکاری ایران با گرکو یا سازمان‌های بین‌المللی مشابه در واقع، در ساختار گرکو امکان دخالت کشورهای ثالث به‌مثابه عضو ناظر پیش‌بینی نشده است. با وجود این، با توجه به بندهای ۲ تا ۴ ماده ۴ اساس‌نامه گرکو، الحاق کشورهای غیرعضو شورای اروپا به گرکو به یکی از سه شیوه زیر ممکن است:

۱. علاوه بر دولت‌های عضو شورای اروپا، دولت‌های بلاروس، کانادا، واتیکان، ژاپن، مکزیک و ایالات متحده آمریکا و تا حدی بوسنی و هرزگوین در تهیه پیش‌نویس موافقت‌نامه تأسیس گرکو مشارکت داشته‌اند. این دولت‌ها همیشه با اطلاع دادن تصمیم خود به دبیر کل شورای اروپا می‌توانند به عضویت گرکو درآیند، مشروط بر اینکه به پیوست اطلاع‌نامه مورد نظر اعلامیه‌ای مبنی بر تعهد به پیروی از اصول راهنمای بیست‌گانه مبارزه با فساد که در ۶ نوامبر ۱۹۹۷ به تصویب کمیته وزیران شورای اروپا رسیده ارائه کنند؛

۲. همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، الحاق به هر یک از کنوانسیون‌های حقوق کیفری و حقوق مدنی شورای اروپا برای دولت‌های غیرعضو شورای اروپا در شرایطی ممکن است. در این صورت، دولت عضو کنوانسیون از تاریخ عضویت به‌منزله عضو گرکو نیز شناخته می‌شود؛

۳. سرانجام، کمیته وزیران شورای اروپا ممکن است از یک دولت غیرعضو شورا دعوت کند که به گرکو بپیوندد (در کمیته وزیران، فقط دولت‌های عضو گرکو برای این دعوت رأی می‌دهند و با سایر دولت‌های عضو گرکو که از اعضای شورای اروپا نیستند



نیز پیش‌تر مشورت می‌شود). پس از دریافت چنین دعوتی، دولت غیرعضو می‌تواند تصمیم خود را مبنی بر الحاق به گرکو همراه با اعلامیه یادشده در بند ۱ پیش‌گفته به دبیر کل شورای اروپا اطلاع دهد.

به لحاظ نظری، ایران می‌تواند از دو شیوه اخیر برای عضویت در گرکو استفاده کند و از مزیت‌های نظارت تخصصی و مستقل نسبت به سیاست جنایی خود برای مبارزه با فساد بهره‌مند شود. ولی، با توجه به برخی مشکلات سیاسی و حقوقی، امکان چنین امری در عمل بعید و دور از دسترس به نظر می‌رسد.

با وجود این، عضویت در گرکو، یگانه گزینه ممکن نیست و بهترین و معقول‌ترین شیوه آن است که ایران بکوشد در راه تأسیس یک سازوکار نظارتی منطقه‌ای با برخی کشورهای همسایه ضمن الهام گرفتن از الگوی موفق گرکو پیشقدم شود و نیز با الحاق به کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد و مشارکت در سازوکارهای نظارتی مربوط به این کنوانسیون، بخشی از نقیصه ناشی از فقدان یک سازمان منطقه‌ای مشابه را جبران کند.^۱

نتیجه‌گیری

سیاست جنایی مقابله با فساد مالی - اداری فقط زمانی امکان توفیق دارد که در یک فرایند نقد و ارزیابی پیوسته اصلاح و با استفاده از تجربه‌های ملی و خارجی تکمیل شود تا بتواند به چنین بیماری مرموز و خطرناکی پاسخ پیش‌گیرانه و درمانی مناسب بدهد. از همین رو، در کلیه سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی، بر ضرورت وجود یک سازوکار بین‌المللی برای نظارت و پی‌گیری اجرای تعهدات دولت‌ها تأکید شده و تلاش بر این است که دولت‌ها از این رهگذر، نقاط ضعف سیاست جنایی ملی خود را بشناسند و در رفع کاستی‌ها اقدام کنند. به علاوه، از آنجا که سازوکارهای نظارتی بین‌المللی وظیفه نظارت و ارزیابی خود را بر اساس داده‌های عینی و یافته‌های

1. Supra note 18

علمی و قابل اعتماد، و به شکل بی‌طرفانه‌تری انجام می‌دهند و معمولاً از شائبه سیاسی بودن برکنار اند، دولت‌ها با هر گرایش و مسلک سیاسی و ادار به پی‌گیری اصلاحات ضروری در امر مبارزه با فساد می‌شوند و از شعارزدگی یا اقدام‌های تند ولی مقطعی که حتی ممکن است تأثیرهای معکوس به بار آورد پرهیز می‌شود.

گروه دولت‌ها برای مبارزه با فساد در واقع نمونه عالی چنین سازوکار بین‌المللی مفید به شمار می‌رود. جای تأسف است که در منطقه آسیا و اقیانوسیه و به‌ویژه خاور میانه نهاد نظارتی مشابهی تشکیل نشده است تا بتوان پیشنهاد کرد که دولت ایران به عضویت آن درآید. در شرایط موجود، پیوستن ایران به کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد^۱ - که مطابق ماده ۶۳ کنوانسیون سازوکار نظارتی خاص آن با تصویب و زیر نظر کنفرانس دولت‌های عضو معین می‌شود - یک ضرورت حیاتی برای اصلاح سیاست جنایی ایران در این زمینه به شمار می‌رود.

1. United Nations Convention against Corruption, available @ <http://www.unodc.org/pdf/crime/convention-corruption/signing/convention-e.pdf>.