



پیشگیری از فساد اداری با تأکید بر فناوری اطلاعات

پدیدآورده (ها) : محسنی، فرید

حقوق :: دیدگاه های حقوق قضایی :: بهار 1392 - شماره 61 (علمی-پژوهشی)
از 139 تا 174

آدرس ثابت : <http://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1072369>

دانلود شده توسط : محمد حسین خانی

تاریخ دانلود : 21/09/1394

مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) جهت ارائه مجلات عرضه شده در پایگاه، مجوز لازم را از صاحبان مجلات، دریافت نموده است، بر این اساس همه حقوق مادی برآمده از ورود اطلاعات مقالات، مجلات و تألیفات موجود در پایگاه، متعلق به "مرکز نور" می باشد. بنابر این، هرگونه نشر و عرضه مقالات در قالب نوشتار و تصویر به صورت کاغذی و مانند آن، یا به صورت دیجیتالی که حاصل و بر گرفته از این پایگاه باشد، نیازمند کسب مجوز لازم، از صاحبان مجلات و مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) می باشد و تخلف از آن موجب پیگرد قانونی است. به منظور کسب اطلاعات بیشتر به صفحه [قوانین و مقررات](#) استفاده از پایگاه مجلات تخصصی نور مراجعه فرمائید.



پایگاه مجلات تخصصی نور

پیشگیری از فساد اداری با تأکید بر فناوری اطلاعات

فرید محسنی¹

(تاریخ دریافت: 1391/12/23 - تاریخ تصویب: 1392/02/15)

چکیده

فساد اداری از جمله جرائم و معضلاتی است که همه دولت‌ها در صدد مبارزه با آن می‌باشند. جرائم زیر گروه فساد اداری از زمره جرائم یقه سفیدی است که از پیچیدگی‌های خاصی برخوردار می‌باشد و با روش‌های متنوعی ارتکاب می‌یابد. غالباً منشأ این گونه جرائم، سوء استفاده شخصی کارمندان از منابع عمومی و نیز بهره بردن از زوایای تاریک، مبهم و غیر شفاف امور اداری است. در مقابل، روش‌های مقابله و پیشگیری از آن از موضوعات مهمی است که همواره در کانون توجه دولت‌ها قرار داشته است. اگرچه سیاست جنائی دولت‌ها همواره در جهت مبارزه با فساد اداری بوده، ولی ابزارهای لازم برای اعمال این سیاست محدود بوده است. پدیداری فناوری اطلاعات، امکان و مجالی مطلوب برای ایجاد دولت الکترونیک و در نتیجه پیشگیری از این قبیل جرائم تلقی می‌گردد. نوشتار حاضر، ضمن بحث در مورد مفهوم و ویژگی‌های فساد اداری، اهمیت کاربرد فناوری اطلاعات برای شفاف سازی و نیز تسهیل اجراء قوانین مرتبط با آن را تبیین می‌نماید.

واژگان کلیدی: فساد اداری، فناوری اطلاعات، شفافیت، دولت الکترونیک، جرم شناسی، پیشگیری.

1- استادیار گروه حقوق جزا و عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری. Email: mohseni@afra.net.com

مقدمه

فساد اداری،¹ دلایل و آثار آن، به دلیل شیوع و اهمیت، از جمله موضوعاتی هستند که به نحوی فزاینده و در قالب‌های گوناگون در برنامه‌ها و دستور کار سیاستگذاران، سیاستمداران، قانونگذاران، مجریان قانون و سایر ارکان حکومت‌ها در سطوح ملی و بین‌المللی قرار می‌گیرند. به عبارت دیگر، اگر پدیده‌ی فساد را، صرف‌نظر از نوع آن، ویروسی بیماری را تلقی نماییم، تمامی کشورهای دنیا، در حوزه‌های مختلف اداری، مالی، قضایی و ... کم و بیش به آن مبتلا و در تلاش برای ریشه‌یابی و مبارزه با آن هستند. به عنوان مثال، بانک جهانی (The World Bank) در سال 1997 در طی بررسی‌های به عمل آمده توسط آن نهاد، به این نتیجه رسید که بین توسعه‌ی اقتصادی و کاهش فساد، رابطه‌ی نزدیکی برقرار است و ابتکارات ضد فساد بسیاری، در نظام‌ها و حوزه‌های صلاحیت مختلف شکل گرفته‌اند (Miller, 2011, p.1).

فساد در دولت، بدون شک، از جدی‌ترین تهدیدگران تمامیت اخلاقی یک ملت و مانع توسعه و پیشرفت می‌باشد. علاوه بر این، تضعیف قوانین و مقررات طراحی شده در راستای افزایش مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی اداری و اجتماعی نهادها و مؤسسات مختلف نیز از دیگر عوارض جانبی بی‌شمار آن می‌باشند. به همین دلیل، این موضوع به ویژه با نگاهی به آثار جهانی فساد، دموکراسی و توسعه، به موضوعی بحث برانگیز و قابل توجه تبدیل شده است. البته فساد، پیشگیری و مبارزه با آن، هیچ یک موضوعات جدیدی نبوده و از مزمن‌ترین و دردناک‌ترین جراحات وارده بر پیکر نظام اداری محسوب می‌گردند. اگر چه در گذر زمان، فساد، چهره‌های گوناگونی به خود گرفته و بشر نیز همواره سعی در استفاده از روش‌های جدید و کارآمدتری برای مبارزه با آن داشته است. آنچه که دیدگاه و رویکرد کشورها و جامعه جهانی را نسبت به فساد، در سال‌های اخیر، متمایز می‌سازد، آگاهی از آن و دغدغه‌ی مردم، مسئولین و سازمان‌های بین‌المللی برای پیکار با این معضل بزرگ است. به ویژه آن که، امروز با جلوه‌های پیچیده‌تر این پدیده روبرو هستیم که ارکان تقنینی، اجرایی و کیفری نظام‌های

1- در این مقاله هرگاه کلمه فساد به تنهایی به کار رفته، منظور فساد اداری است.

گوناگون را با دشواری‌های بسیار و نیاز مبرم برای بکارگیری تمهیدات جدیدتر مواجه ساخته است.

برای مبارزه با انواع فساد به عنوان یکی از بزرگترین و پیچیده‌ترین معضلات عصر حاضر، راهکارهای گوناگونی پیشنهاد و در جوامع مختلف به کار گرفته شده است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: ایجاد شفافیت (Transparency)، تعهد سیاسی (Political Commitment)، پاسخگویی اداری (Administrative Accountability)، ساده‌سازی شکلی (Procedural Simplification)، مشارکت در جامعه‌ی مدنی (Civil Society Participation)، (Sondhi, 2000, p.3) و استفاده از فناوری اطلاعات (Information Technology (IT)) که به عنوان یکی از مدرن‌ترین رهیافت‌های نظارتی محصول عصر ارتباطات و فناوری اطلاعات، در سطح وسیع، در راستای کاهش و پیشگیری از فساد مورد استفاده قرار می‌گیرد. البته لازم به ذکر است که فناوری اطلاعات نیز مانند هر پدیده‌ی دیگر، دارای مجموعه‌ای از ابعاد و کاربردهای مثبت و منفی بوده و صرفاً واجد آثار ضد فساد نمی‌باشد. به عبارت دیگر، به دلیل وجود خلاءها و کاستی‌های قانونی و صلاحیتی، عوامل دست اندرکار فساد، از عناصر و نهادهایی مانند قوانین رازداری بانکی (Banking Secrecy Laws)، بندرگاه‌های امن مالیاتی (Tax Heavens) و دیگر مراکز غیرمقیم (Offshore Centers) و معضلات همکاری‌های بین‌المللی در تعقیب این جرائم، حداکثر سود را می‌برند (Report on Master Training Seminar, ADB-OECD Anti-Corruption Initiative, 2003, p.11).

تسری فناوری اطلاعات، به بخش عمومی و سایر عرصه‌هایی که بستری مناسب برای شکل‌گیری انواع فساد محسوب می‌گردند، در کنار شکل‌گیری ابعاد پیشگیرانه و کاهش دهنده‌ی فناوری مذکور، در قالب امکان نظارت‌های پیشرفته در این زمینه، چالش‌های جدیدی را به دنبال آورده است که ناشی از فرصت‌های تازه و بی‌سابقه در جهت نیل به اهداف مالی و عملی این دسته از مجرمین می‌باشند. به عنوان مثال، سرعت نقل و انتقالات آنی الکترونیکی در زمینه‌ی تبادل اطلاعات و جابجایی وجه، فقدان کنترل و حفاظت‌های لازم و مناسب در سیستم‌های رایانه‌ای، فراهم کننده‌ی بهترین فرصت‌های ارتکاب جرم، برای بزهکاران آشنا با

دانش کامپیوتر و یا فعالیت‌های پولی و بانکی غیرقانونی و دیگر انواع اعمال خلاف قانون در این حوزه را فراهم نموده است (Ibid, p.13).

نگاهی به ادبیات مرتبط با فساد اداری و روش‌های نظارت بر آن، حاکی از تنوع موضوعات مطروحه در این زمینه می‌باشند. اما با توجه به تازگی موضوع مبارزه با فساد اداری با تکیه بر فناوری اطلاعات، و فرصت‌ها و چالش‌هایی که در این زمینه به ارمغان آورده، نوشتار حاضر، به این موضوع اختصاص یافته است. اما ابتدا لازم است برای روشن‌تر شدن دامنه بحث، به تشریح ماهیت فساد اداری و جایگاه آن در چشم انداز جرم شناسی پردازیم.

1- ماهیت فساد اداری و جایگاه آن از دیدگاه جرم شناسی

بر مبنای یک انگاره‌ی دمکراتیک، قدیمی و بنیادین، همگان در برابر قانون برابرند (Everyone Is Equal Under the Law). اما این قاعده‌ی اصیل و باشکوه، در مرحله‌ی عمل، با موانع و چالش‌هایی روبروست. به ویژه اگر مظنونین به فساد، تجاری ثروتمند، مدیران عالی رتبه نظام اداری یا سیاستمدارانی برجسته و با نفوذ باشند. این تنها یک نمونه از پیچیدگی‌ها و دشواری‌های فساد و جرائم زیرمجموعه‌ی آن، به لحاظ ماهیت جرم شناسانه و چالش‌های پیش روی آن، در زمینه‌ی کشف جرم، تعقیب و مجازات اینگونه بزه‌کاران می‌باشد. به طور کلی، نرخ تعقیب و رسیدگی موفقیت‌آمیز پرونده‌های فساد در حوزه‌های مختلف از جمله نهادهای دولتی، شرکت‌های بزرگ و چندملیتی و ... در سراسر جهان، حتی در کشورهایی که اقدام به قانونگذاری و جرم انگاری در قالب قوانین جامع ضد فساد نموده اند، بسیار پایین است (Ibid, p.10). عدم موفقیت در این زمینه و دشواری‌های مرتبط به کشف و اثبات اینگونه جرائم، معلول عواملی چند می‌باشند که اهم آن‌ها در این قسمت به اختصار مورد بررسی قرار می‌گیرند.

تحقیق و رسیدگی به فساد و زیرمجموعه‌های آن، یکی از دشوارترین فرآیندهای رسیدگی به جرائم محسوب می‌گردند. در اغلب موارد، این تحقیق و پیگیری، باید بدون وجود صحنه‌ی جرم، اثر انگشت، شاهد عینی و سایر عناصر لازم در این زمینه، انجام گیرد. فساد و مصادیق مختلف آن، از ماهیتی بسیار سری و پیچیده برخوردارند که فقط دربردارنده‌ی دو طرف راضی

از وقوع این عمل و فاقد انگیزه برای افشاء حقیقت می‌باشد. در نتیجه، به واسطه‌ی ماهیت پوشیده و توافقی فساد، حتی در صورتی که شهودی در مورد عمل مجرمانه وجود داشته باشد، در اغلب موارد، به دلیل مشارکت و مداخله‌ی آنان در اعمال مذکور، اعتبار آنان برای حضور در دادگاه به عنوان یک شاهد، در هاله‌ای از ابهام قرار می‌گیرد (Man-Wai, 2002, p.196).

به عبارت دیگر، برخلاف بسیاری از جرائم سنتی مانند سرقت یا قتل، هیچ بزه دیده یا شاهد مستقیم و مشخصی که اقدام به شکایت یا گزارش دهی در مورد اعمال ارتكابی نماید، وجود ندارد. بنابراین، در موارد مربوط به فساد، دایره‌ی افرادی که در مورد جرم ارتكابی، اطلاعات صحیح و مستقیم در دست دارند، اغلب به کسانی محدود می‌گردد که به نحوی در اینگونه جرائم ذینفع هستند و همین ویژگی، یکی از مهم‌ترین دلایلی است که احتمال گزارش دهی و طرح شکایت در مورد چنین جرائمی را بسیار ضعیف و بعید می‌سازد (UN Anti- Corruption Toolkit, 2002, p.183). فقدان شاکی خصوصی و ویژگی خاص اینگونه جرائم موضوع بزه دیده فرضی را در توجیه اطراف و ارکان جرم به دنبال داشته است.

یکی از نکات مهم در مورد ویژگی و ماهیت جرم شناسانه‌ی فساد، که باید در این قسمت مورد توجه قرار گیرد، این است که برخلاف برخی ادعاهای به عمل آمده، فساد، جرمی بدون بزدیده (Victimless) نیست. بلکه تنها قربانی آن در بسیاری از موارد، منافع عمومی جامعه است که نه از وقوع جرم مطلع بوده و نه در موقعیت گزارش دهی در مورد آن قرار دارد. البته جرائم زیر مجموعه‌ی فساد، در برخی موارد، دارای بزه دیدگانی نسبتاً مستقیم می‌باشند. شرکت‌کنندگان ناموفق در یک رقابت فاسد مانند قراردادهای عمومی یا موقعیت‌های استخدامی، از مصادیق بارز اینگونه موارد هستند. البته این افراد نیز باید از آگاهی‌های لازم در مورد احتمال وجود فساد در این زمینه‌ها و انگیزه لازم برای گزارش دهی برخوردار گردند (Ibid). در هر حال تفاوت آشکاری بین اینگونه جرائم با انواع دیگر از جرائم مشاهده می‌گردد.

قدرت و نفوذ این گروه از بزه‌کاران، یکی دیگر از دلایل پیچیدگی‌ها و دشواری‌های کشف جرائم این حوزه، تحقیق، رسیدگی و اعمال مجازات نسبت به آنان است. افراد مذکور،

با استفاده از امتیازات و برتری‌های خود در زمینه‌های مختلف، به راحتی دیگر افراد مرتبط با پرونده را از طریق ارباب و وحشت، تهدید، تطمیع و ... مجبور به سکوت نموده و هرگونه تحقیق و بررسی در این زمینه را عقیم و بی نتیجه می‌سازند (Man-Wai, op. cit, p.195).

چالش برانگیزترین جنبه‌ی این موضوع، گستره‌ی وسیع اعمال منحرفانه و مجرمانه‌ی زیر مجموعه‌ی فساد، به همراه ابهام فراوان در مرزها و مصادیق آن می‌باشد. به بیان دیگر، فساد اداری، دارای ابعاد واضح و روشنی نبوده به هیچ‌وجه به مسائل مالی و اعمال خلاف قانون مقامات دولتی در جهت تأمین منافع شان محدود نمی‌گردد. بلکه در بردارنده‌ی مجموعه‌ای از جرائم پر دامنه از انواع جرائم اقتصادی و یقه سفیدی تا تمامی موارد مرتبط با عدم عملکرد درست سیستم‌ها، تبعیض در استخدام و موقعیت‌هایی است که مردم عادی به واسطه‌ی آن‌ها ناگزیر از پرداخت رشوه می‌گردند. به طور کلی، در منابع و فرهنگ‌های مختلف متداول‌ترین مصادیق فساد اداری عبارتند از: رشوه، اختلاس، سرقت، کلاهبرداری، اخاذی، سوء استفاده از نفوذ در شرایط برخورد منافع، پیشنهاد یا پذیرش انعام و مساعدی غیرقانونی، تبعیض و پارتی بازی، کمک‌های سیاسی غیرقانونی، پول شویی و... همین گستردگی دامنه‌ی مصادیق و مرزهای مبهم، تصمیم‌گیری در مورد آنچه که باید در راستای پیشگیری، کاهش و مبارزه با فساد انجام شود را دشوار می‌سازد (10th UN National Global Compact Principle against Corruption, 2006, p.102).

عامل دیگری که در عصر حاضر، بر پیچیدگی ماهیت فساد افزوده و زمینه‌ی بهره‌مندی هرچه بیشتر اینگونه مجرمین، از موقعیت و نفوذ خود، در کنار خلاءها و کاستی‌های قانونی و صلاحیتی را فراهم آورده و منجر به پنهان ماندن آنها از چشم قانون و یا فرار از مجازات می‌گردد، استفاده از کمک و مشاوره فنی و حرفه‌ای متخصصین و کارشناسانی مانند وکلا، حساب‌برسان، متخصصین کامپیوتر و ... در پیشبرد عملیات سرّی خود و مراحل بعدی آن‌ها مانند تطهیر و شستشوی عایدات فاسد می‌باشد (Man-Wai, op. cit. p.196).

علاوه بر این، تحقیق، پیگیری و افشاء فساد، از حساسیت ویژه‌ای برای دولت برخوردار بوده و موجب تضعیف و شرمساری آن می‌گردد. هرچند وجود چنین جرائمی در هر نظام

اداری تا حدی اجتناب ناپذیر است ولی در هر حال دولت همراه با افتخار به موفقیت در کشف مفاسد اداری، به نوعی مدیریت و توان اجرایی خود را مورد سؤال قرار داده است. و مسلماً هر چقدر دامنه، میزان و ابعاد فساد کشف شده وسیع تر باشد، سؤال قابل طرح از دولت، بزرگ تر و جدی تر خواهد بود.

بدیهی است، کشف و پیگیری موفقیت آمیز این دسته از جرائم، مستلزم اجتماع عناصری مانند قوانین جامع و روز آمد، منابع لازم (اعم از وقت، بودجه و نیروهای متخصص و ماهر)، استقلال مقام تحقیق، قدرت، صلاحیت و تخصص مقام مذکور، محرمانگی تحقیقات، حمایت از گزارش دهندگان، نظام دادخواهی مؤثر و همکاری‌های بین‌المللی متقابل می‌باشد (Ibid, p.197).

2- تعریف و ویژگی‌های فساد اداری

همانگونه که در سطور قبل توضیح داده شد، فساد، مفهومی بسیار گسترده با مرزهایی مبهم و مصادیق فراوان است. بنابراین، بدیهی است که در نظام‌های مختلف حقوقی و مرزبندی‌های نظری گوناگون، تعاریف متنوعی به منظور پوشش دادن گستره‌ی وسیع آن، ارائه گردیده و ویژگی‌های متفاوت و گوناگونی برای ترسیم ماهیت آن، برشمرده شده باشد. موضوع این قسمت نیز ارائه مهم‌ترین و معتبرترین تعاریف و ویژگی‌های ارائه شده در این زمینه می‌باشد.

2-1- تعریف فساد اداری

علیرغم تنوع تعاریف ارائه شده از فساد اداری، هیچ یک از این تعاریف، کامل و جامع نبوده و هریک، تنها دربردارنده‌ی بخشی از مختصات، مفاهیم و مصادیق پدیده‌ی مذکور می‌باشند. در میان تعداد بی‌شمار این تعاریف، تعریف ارائه شده توسط بانک جهانی، به دلیل اختصار، صراحت و دربرگرفتن بیشترین مصادیق و مفاهیمی که در ادبیات این حوزه به چشم می‌خورد، از بهترین نمونه‌های تعاریف مذکور محسوب می‌گردد. بر اساس تعریف مرجع مذکور، فساد اداری عبارت است از «سوء استفاده از مقام یا مسئولیت عمومی در جهت نفع

شخصی» (World Bank Perspective 1999, p.2). در تعریف دیگری آمده است: «فساد اداری، عبارت است از سوء استفاده‌ی نهادینه شده‌ی شخصی، از منافع عمومی به وسیله‌ی مستخدمان کشوری» (Charmchi et al. 2011, p.180).

مسلماً یکی از تبعات مستقیم گسترده‌ی مفهوم و تنوع مصادیق فساد، محدود نبودن آن، به عرصه‌ی خاص است. به عنوان مثال، این پدیده، در ابعاد گوناگون جامعه و با گرایش‌های مختلف به چشم می‌خورد و فسادهای اداری، مالی، قضایی و سیاسی، به عنوان بارزترین تجلیات آن، در سطوح ملی و بین‌المللی حضوری آشکار دارند که مطالعه درخصوص هریک مستلزم بحث مستقلی است.

همانگونه که مشاهده می‌شود، عناصر اصلی فساد اداری، ملهم از تعریف کلی بانک جهانی می‌باشند. اما نکته‌ی مهمی که در این قسمت باید مورد توجه قرار گیرد، منحصر و محدود نبودن دایره‌ی مصادیق فساد اداری و اعمال منجر به آن، به واحدهای دولتی است. بدین معنی که نباید با تکیه بر تعریف ارائه شده، فساد اداری را صرفاً معلول اعمال و سوء استفاده‌های مدیران و کارمندان بخش عمومی و دولتی دانست. چرا که کاملاً مشخص است که واحدهای بخش عمومی و خصوصی هر کشور، با یکدیگر در ارتباط و تعامل مستقیم و اجتناب ناپذیر قرار دارند. علاوه بر این، درگیر بودن دیگر نهادها و واحدهای جامعه، غیر از بخش‌های عمومی و دولتی در فساد نیز حقیقتی انکار ناپذیر است. نتیجه اینکه قسمت‌هایی از فساد رایج در بخش‌های دولتی (و نه تمام آن)، در اثر تعامل با واحدهای خصوصی درگیر فساد و پرداخت‌های آلوده‌ی آنان در این زمینه می‌باشد که همانند یک ویروس بیماری‌زا، منجر به آلودگی بخش عمومی و دولتی می‌گردد (Mohabbat Khan, 2004, p.2).

یکی از مباحث مهم در این زمینه، شناخت چارچوب کلی عملکرد حوزه‌های درگیر در فساد می‌باشد. بازیگران صحنه‌ی فساد اداری، در یک تقسیم‌بندی کلی، در دو حوزه‌ی اصلی فساد کلان (Grand Corruption) و خرد (Petty Corruption) فعالیت می‌کنند و مصادیق بی‌شمار پدیده‌ی مذکور، به فراخور شرایط و متغیرهای گوناگون، زیر مجموعه‌ی یکی از این دو حوزه محسوب می‌شوند. گفته شد که تحصیل مقاصد یا منافع شخصی به واسطه عملکرد

فساد، می‌تواند به طرق مستقیم و غیر مستقیم تحقق یابد و در اکثر موارد، مستلزم اختلاط حوزه‌ی عمومی و خصوصی و یا یک تبادل غیر قانونی و غیر مشروع، بدون توجه به و یا بر ضد منافع عمومی، بین این دو حوزه می‌باشد. در این فرآیند، در صورتیکه برنامه یا عملکرد فساد، حاصل تعامل تصمیم گیران سیاسی یا مقامات رده بالای اداری باشد، اعمال ارتكابی و نتایج حاصل از آن، تحت عنوان فساد کلان، طبقه بندی می‌گردد. در چنین حالتی، رد پای سوء استفاده از امکانات دولتی در جهت منافع شخصی، در لایه‌های گوناگون فرآیندهای حکومتی و نفوذ ارکان مختلف آن در سطوح مختلف جامعه قابل مشاهده است. بارزترین مصادیق فساد کلان، در اعمال سیاست‌های کارگری، خصوصی سازی و تدارکات حکومتی خودنمایی می‌کنند. در حالی که فساد خرد، در استفاده از امکانات دولتی به منظور دستیابی به اهداف و منافع شخصی در عرصه‌ی عملی ارائه‌ی خدمات عمومی، تحقق می‌یابد. شایع‌ترین شکل فساد خرد، در بیشتر جوامع و فرهنگ‌ها، دادن رشوه یا هدیه به کارمندان یا مدیران، برای تسريع در روند انجام یک کار اداری است (Atkinson, 2011, p.7).

2-2- ویژگی‌های فساد اداری

فساد اداری از جمله جرائم یقه سفیدی است و لذا از جمله جرائم مبتنی بر مکر و حيله و همراه با طراحی قبلی است و غالباً توسط افراد تحصیل کرده و کارشناس انجام می‌شود. برای شناخت بهتر پدیده فساد اداری و امکان تشخیص و بررسی مصادیق آن، باید با ویژگی‌های آن آشنا شد. هرچند فساد اداری نظیر سایر مفاصد، دارای خصوصیات و ویژگی‌های مختلفی است، ولی مواردی را به نحو خاص برای آن بر شمرده اند که مهم‌ترین آن‌ها، به عنوان ترسیم‌کننده‌ی تصویر کلی فساد و محورهای اصلی مباحث مطروحه در این زمینه، بر مبنای مفاهیم سه گانه‌ی فرهنگ، اقتصاد و تولید، و فراگیری، استوار است که هر یک به اختصار شرح داده می‌شوند:

1- فساد اداری با فرهنگ جامعه مرتبط است. در برخی موارد تأثیر و تأثر متقابلی بین آن‌ها به چشم می‌خورد. در عین حال تأثیر و نفوذ فرهنگ از جهت تلقی عموم بسیار مهم است. به عبارت دیگر به لحاظ آن که الگوهای ذهنی و اخلاقی در جوامع و فرهنگ‌های مختلف

متفاوت می‌باشد، در نتیجه برداشت جوامع گوناگون از عمل واحد متفاوت است. برای مثال، هدیه گرفتن، به عنوان یکی از رایج‌ترین و بارزترین مثال‌های این مبحث، ممکن است در فرهنگ یک کشور، عملی مذموم و از مصادیق فساد و رشوه محسوب گردد، در حالی که در کشوری دیگر، امری کاملاً عادی و فاقد هر گونه بار معنایی منفی تلقی می‌شود.

2- فساد اداری غالباً بر اقتصاد و تولید تأثیر گذار است. ولی در عین حال برخی بر این عقیده اند که این تأثیر لزوماً به صورت منفی نیست، بلکه گاهی از اوقات ممکن است در برخی جوامع با ویژگی‌های خاص (از جمله حاکم بودن بوروکراسی اداری و یا بافت مدیریتی ویژه) دارای جنبه‌ی مثبت باشد. به عبارت دیگر، فساد اداری و رشوه موجب صدور مجوزهای لازم برای تولید و در نتیجه توسعه اقتصادی گردد. به نظر آنان، در اینگونه موارد، فساد اداری می‌تواند به عنوان یک نیروی محرک قوی، باعث شکل‌گیری سرمایه، کارآفرینی، رونق تولید کالاها و فعالیت‌های اقتصادی گردد. به نحوی که منطق بازار را در متن معاملات و فعالیت‌هایی قرار دهد که کنترل‌های عمومی، آن‌ها را ممنوع و محدود نموده بود (Ackerman, 2006, p. 22). مسلماً اهمیت این موضوع از نگاه جرم‌شناختی، هنگام بحث در مورد روش‌های پیشگیری از این جرم مشخص می‌گردد.

3- سومین ویژگی شاخص فساد اداری، فراگیر بودن آن است. به عبارت دیگر، این نوع از فساد، محدود به اشکال، اسامی و حوزه‌های خاص نبوده و قادر است با عناوین و اشکال بسیار متفاوت، در سطوح مختلف اجتماع ظاهر و گسترده شود. به عبارت دیگر، در صورت پدیداری روزنه فساد اداری، این امر بسیار سریع در همه لایه‌های اجتماع رواج می‌یابد و به صورت یک قانون نانوشته در جامعه شکل می‌گیرد و در صورت عدم مواجهه جدی با آن، عرفی در این زمینه پدید می‌آید که به مرور زمان به صورت یک هنجار اجتماعی نهادینه می‌گردد. تا آنجا که برای مثال نه تنها کارمند بخش عمومی در قبال انجام وظیفه اداری از ارباب رجوع انتظار (و یا مطالبه) پرداخت رشوه می‌نماید، بلکه ارباب رجوع نیز این انتظار کارمند را به عنوان امری متعارف تلقی نموده و خود نسبت به انجام این وظیفه ذهنی پیش قدم می‌گردد.

ویژگی‌هایی که برای فساد بر شمرده شد، همگی نشان دهنده‌ی تنوع جرائم، وسعت گستره‌ی عملکرد، نامریی و نامحسوس بودن آن است. خصوصیتی که کشف و پیگیری این جرائم را با دشواری‌های بسیار روبرو ساخته و به همین ترتیب، پیشگیری و مبارزه با آن را با فراز و نشیب‌ها و موانعی سخت همراه می‌سازد. حتی علیرغم ادعاهایی که در مورد آثار مثبت فساد اداری در حوزه اقتصاد، تولید و بازار مطرح گردیده است، شواهد موجود در طی سالیان متمادی و به ویژه دهه‌های اخیر، نمایانگر این حقیقت است که آثار فساد اداری، همواره (و در نهایت امر) در تمامی جبهه‌ها منفی بوده است (Ibid).

لازم به ذکر است که فساد اداری معمولاً با امور سیاسی به نوعی مرتبط می‌گردد و لذا آثار منفی آن به صورت چند وجهی و در جنبه‌های گوناگون زندگی اجتماعی و کل جامعه پدیدار می‌گردد. بنابراین، مبارزه با فساد و ریشه کن نمودن آن باید به عنوان یکی از مهم‌ترین اهداف دولت‌ها، همواره در اولویت قرار داشته باشد.

البته همانطور که اشاره گردید فساد اداری دارای خصوصیات زیادی است که در بالا چند ویژگی برجسته و خاص آن بیان گردید ولی پیامدهای منفی مهم دیگری نیز برای آن بیان گردیده که به برخی از اهم موارد آن‌ها اشاره می‌گردد:

1- کاهش احتمال تحقق اهداف دولت از طریق هدایت منابع ارزشمند اقتصادی به درون فعالیت‌های غیرمولد.

2- کاهش کارایی سازمان‌ها از طریق اتلاف منابع ارزشمندی مانند وقت و زمان مفید کارکنان نهادها و مؤسسات و تخصیص آن‌ها به کارهای بی هدف و غیرسازنده که در دراز مدت به سرخوردگی و فقدان انگیزه تبدیل می‌گردد.

3- فساد اداری، به دلیل ماهیت نامحسوس، پنهانی، توافقی و فراگیر بودن آن در لایه‌های مختلف زندگی اجتماعی، ذاتاً پدیده‌ای غیردمکراتیک است که به تمامی ابعاد زندگی اجتماعی و به ویژه نهادهای دمکراتیک آسیب می‌رساند (دانایی فرد، 1384، ص 103). به عبارت دیگر این امر اصل برابری افراد در برابر قانون را مورد آسیب قرار می‌دهد و در نتیجه پایه‌های

حقوق اساسی جامعه را سست می‌نماید. بنابراین از جمله جرائم نقض کننده حقوق اساسی و حقوق بشر در جامعه بشمار می‌آید.

3- شیوه‌های مبارزه با فساد

با توجه به علل و زمینه‌های بروز و شیوع انواع فساد اداری، الگوها و راهکارهای متفاوتی برای مبارزه با آن ارائه گردیده است که فصل مشترک تمامی آن‌ها حمایت از دموکراسی و حقوق بشر، از طریق بسیج و قدرت بخشیدن به شهروندان و جامعه در راستای اعمال فشار بر مؤسسات و نهادهای ملی و دولتی برای پاسخگویی به نیازها و اولویت‌های آنان، به عنوان یکی از ارکان اساسی دموکراسی است. بدیهی است که نحوه‌ی عملکرد و میزان تأثیرگذاری این شیوه‌ها، متفاوت می‌باشد (Hellstrom et al., 2011, p.2).

مهم‌ترین راهکارهای ارائه شده برای مبارزه با فساد در جوامع مختلف عبارتند از:

1- تضمین تمامیت و توسعه‌ی کارآمدی و بهره‌وری مدیریت عمومی؛

2- قابلیت پاسخگویی بر مبنای کارها و وظایف؛

3- آموزش و اطلاع‌رسانی درباره‌ی فساد؛

4- ایجاد فرصت‌های گزارش‌دهی (World Bank, 2007, p.15) و ...

بنابراین، همانگونه که مشاهده می‌شود، هرگونه استراتژی ضد فساد، باید دربردارنده‌ی عناصری با هدف افشاء آن باشد. از جمله‌ی این عناصر، می‌توان به ویژگی‌های تشویق‌کننده‌ی شهود و مطلعین برای گزارش‌دهی، ارائه‌ی حمایت‌های قانونی از آنان،¹ ایجاد انگیزه برای طرح شکایت در مورد هر یک از مصادیق فساد مانند خدمات عمومی پایین‌تر از معیارهای لازم که ممکن است معلول فساد باشند، اطلاع‌رسانی و آموزش در مورد ماهیت فساد، زیان‌های حاصل از آن، استانداردهای بنیادین که باید در اداره‌ی امور عمومی مد نظر قرار گیرند و شیوه‌های تخصصی و فنی جمع‌آوری اطلاعات در این زمینه مانند حسابرسی و بازرسی، اشاره نمود (Anti-Corruption Toolkit, op. cit. p.185).

1- برخی از این تمهیدات در کنوانسیون‌های مختلف از جمله مریدا و پالرمو پیش‌بینی شده‌اند.

در میان تمامی الگوهای ارائه شده برای مبارزه با فساد، شفافیت، از جایگاه ویژه‌ای برخوردار می‌باشد. این اهمیت، به حدی است که در تمامی منابع و ادبیات این حوزه، شفافیت، قدرتمندترین دشمن فساد و عنصری کلیدی، برای تضمین موفقیت راهکارهای ضد فساد و اعتبار تحقیقات به عمل آمده، تلقی گردیده است (Hellstrom et al. op. cit., p.5).

بر اساس تعریف ارائه شده توسط سازمان شفافیت بین‌المللی (Internationa Transparency)، شفافیت عبارتست از «اصلی که به افراد متأثر از تصمیمات اداری، معاملات تجاری و فعالیت‌های خیریه، نه تنها امکان آگاهی از حقایق و ارقام، بلکه فرآیندها و مکانیسم‌های اصلی و بنیادین را می‌دهد. بر اساس اصل مذکور، مستخدمین دولتی، مدیران و متولیان، باید به شیوه‌ای آشکار و قابل رؤیت، قابل پیش بینی و قابل درک عمل نمایند» (Transparency International, 2012, p.2).

شفافیت بین‌المللی، یک سازمان غیردولتی و اتحادیه‌ای جهانی علیه فساد است که وظیفه آن دیده بانی و اطلاع رسانی در مورد فساد شرکتی و سیاسی در توسعه بین‌الملل می‌باشد (Ibid. p.1).

با پایان جنگ سرد و گسترش دموکراسی، تغییر مسیری اساسی در زمینه‌ی برقراری تعادل میان دولت، بازار، جامعه‌ی مدنی، جهانی سازی و آداب و رسوم اجتماعی آغاز شد که نتیجه‌ی آن تغییر و تحول محیط حوزه‌ی عملکرد دولت‌ها بود. انفجار فناوری‌های جدید اطلاعات و ارتباطات نیز منجر به انتشار جهانی ایده‌ها و رویه‌هایی گردید که عموم را قادر به مطالبه‌ی استانداردهای بالاتری از اخلاق، شفافیت و پاسخگویی در بخش عمومی می‌ساخت. این ارزش‌ها، به عنوان پیش نیازهای یک حکومت خوب و توسعه‌ی پایدار، نه تنها پشتیبانی قوی و محکم برای نظم عمومی و سطوح بالای عملکرد بخش عمومی محسوب می‌گردند، بلکه در پیشگیری از فساد، به عنوان مهم‌ترین مانع توسعه‌ی اقتصادی، تضعیف کننده‌ی ثبات و عامل فرسایش اعتماد در نهادهای عمومی نیز نقش مهمی ایفا می‌نماید (UN Public Administration Program, 2010, p. 1).

در میان تمامی رهیافت‌ها و آنچه که تا کنون در زمینه‌ی مبارزه با فساد انجام گرفته، عنصر شفافیت، در قالب فناوری اطلاعات و ارتباطات (Information and Communication Technology (ICT) و دولت الکترونیک (E-Government)، به بهترین و کامل‌ترین وجه ممکن متجلی گردیده است. به عبارت دیگر، دو پدیده‌ی مذکور، از طریق ایجاد امکان دسترسی شهروندان و مسئولین، به بیشترین میزان اطلاعات مورد نیاز در این زمینه و عملی نمودن امکان انواع پایش‌های دقیق و پیشرفته، با تمام قدرت، در مسیر افزایش شفافیت، به عنوان بنیادی‌ترین عنصر تمامی راهکارهای مبارزه با فساد، گام برمی‌دارند (Hellstrom et al. op. cit., p.6).

انگیزه‌ی اصلی اندیشه‌ی عملکرد شبکه‌ای بخش عمومی و ابعاد مختلف آن، در طی دهه‌ی 1990 با ظهور اینترنت، سهولت و کاهش شگفت انگیز هزینه‌ی مبادله و پردازش اطلاعات شکل گرفت. همپای جنبش بازمهندسی اطلاعات و ارتباطات در دهه‌ی مذکور، سازمان‌ها و نهادهای بخش عمومی، در جستجوی روش‌های جدید کنترل هزینه‌ها و توسعه‌ی بازدهی سازمانی بودند (UN E-Government Survey, 2008, p.69).

دولت الکترونیک، به معنی استفاده‌ی ادارات و نهادهای دولتی از فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات مانند شبکه‌های رایانه‌ای، اینترنت، خدمات رایانه‌ای سیار و ... است که از قابلیت تغییر روابط میان شهروندان، تجارت و کسب و کار و ... با ارکان مختلف دولت، برخوردار می‌باشند. فناوری‌های مذکور می‌توانند در جهت اهداف گوناگون به خدمت گرفته شوند مانند ارتقاء کمیت و کیفیت خدمات رسانی دولت، تعامل بهتر با تجارت و صنعت، توانمندسازی شهروندان در دسترسی به اطلاعات و مدیریت بهتر و کارآمدتر دولت. نتیجه‌ی حاصل از اجرای صحیح موارد فوق، در هم شکستن و دگرگون سازی بنیادین مرزهای سازمانی، فراهم نمودن دسترسی گسترده و آسان به اطلاعات، مشارکت شهروندان در دولت، افزایش ارتباطات، تسهیل فرآیندهای الکترونیک، شفافیت بیشتر سازمان‌های عمومی، فساد کمتر، ارتقاء سطح آسایش و رفاه در جامعه، افزایش منافع و درآمدها و یا کاهش هزینه‌هاست (Fang, 2002, p.3).

البته لازم به ذکر است که شفافیت و تأکید بر آن، به عنوان مهم‌ترین عامل مبارزه با فساد، قبل از پدیداری فناوری اطلاعات و ارتباطات، دولت الکترونیک و سایر موضوعات مرتبط با آنها، توسط اندیشمندان حقوق جزا مطرح گردیده بود که معروف‌ترین آنها ایده‌ی زندان تمام دید (Panoptic Vision) است که توسط جرمی بنتام (Jeremy Bentham (1748-1832)، فیلسوف، جرم‌شناس و نظریه‌پرداز انگلیسی، در قرن هجدهم مطرح شد. براساس الگوی زندان تمام دید، ساختمان زندان، به گونه‌ای طراحی می‌شود که مدیران و ناظران زندان، به راحتی قادر به نظارت بر تمامی نقاط زندان و اعمال و رفتار زندانیان باشند. ایده‌ی مذکور، الهام بخش آراء و افکار میشل فوکو (Michel Foucault (1926-1984)، فیلسوف و نظریه‌پرداز اجتماعی فرانسوی، در زمینه‌ی نظم و مجازات گردید (Yar, 2002, p.264). در جهان امروز نیز، فناوری اطلاعات و ارتباطات، با تمامی قابلیت‌ها و دستاوردهای خود، در صورت به‌کارگیری درست، قابلیت رویارویی با چالش‌های موجود در زمینه‌ی انواع فساد، به‌ویژه فساد اداری، و محقق نمودن ایده‌ی زندان تمام دید را برای نقش آفرینان این صحنه خواهد داشت.

4- جایگاه فناوری اطلاعات در مبارزه با فساد اداری

قابلیت‌های فراوان و جدید، انعطاف‌پذیری و مقیاس‌پذیری ذاتی سیستم‌های مرتبط با فناوری اطلاعات و ارتباطات اعم از اینترنت، دولت الکترونیک، سیستم‌های امنیت و نظارت شبکه‌ای و ... باعث پذیرش گسترده، همگانی و اجتناب‌ناپذیر این تکنولوژی گردیده است. چگونگی زندگی امروزی، بدون دسترسی آسان به اطلاعات، وسایل ارتباطی کارآمد و با صرفه، و امکان ذخیره‌سازی و کپی برداری سریع و ساده‌ی داده‌ها و اطلاعات در مقیاس وسیع، غیرقابل تصور است. همگی این‌ها، بخشی از تکنیک‌های آشنای امروز هستند که زندگی بشر را با انقلابی عظیم مواجه ساخته‌اند. به عبارت دیگر، نیاز به استفاده از فناوری مذکور، از مرزهای نوآوری و فایده‌رسانی عبور کرده و به یکی از ارکان و ضرورت‌های زندگی اجتماعی در درون هر کشور، و حضور در جامعه‌ی جهانی بدل شده است. به عنوان مثال، صنعت برقراری امنیت و نظارت، شیوه‌های پایش را از نظارت مستقیم با چشم، به مراقبت

از طریق مونی‌تور و سرانجام، فناوری شبکه‌ای دیجیتال همراه با پایش خودکار و هوشمند متحول نموده است. همانطور که در عمل نیز ثابت شده، پذیرش این نظام نظارتی و بکارگیری آن، بخشی از یک فرآیند پیشرفت اجتناب ناپذیر و پیشرونده است (Heathfield, 2013, p.3). بنابراین، اهمیت فناوری اطلاعات و ارتباطات، در حوزه‌ی مبارزه با فساد و به ویژه فساد اداری، از طرفی، به لحاظ امکان نظارتی است که به واسطه‌ی دستاوردهای تکنولوژیکی فراهم آورده و از طرف دیگر، مهم‌ترین و قوی‌ترین ابزار برقراری آزادی اطلاعات و مناسب‌ترین بستر برای تحقق مفهوم شفافیت به عنوان مهم‌ترین راهکار در این زمینه، بشمار می‌رود. چرا که بهره‌گیری از جلوه‌های گوناگون این فناوری، مانند اینترنت، دولت الکترونیک، نظارت ویدیویی و ...، افق‌های جدیدی را فراروی مبارزه کنندگان با فساد گشوده و آنان را به چنان امکانات و شیوه‌های نظارتی مسلح نموده است که از طریق سایر روش‌های مبارزه با فساد، متصور نبوده است. بر مبنای همین استدلال، مدافعان استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات و زیرمجموعه‌های آن، این شیوه را بهترین راهکار ایجاد شفافیت و مبارزه با فساد اداری تلقی می‌نمایند (Hellstrom et al. op. cit, p.7).

طرفداران به کارگیری فناوری اطلاعات در راستای مبارزه با فساد اداری، با تأکید بر تحقق کامل مفهوم شفافیت در این حوزه، استدلال اصلی مباحث خود را بر دو محور، متمرکز نموده‌اند:

1- قابلیت‌ها و امکانات ویژه حوزه اطلاعات و ارتباطات، ضمن کمک به شکل‌گیری دولتی کارآمد، پویا و تأثیرگذار، از طریق رهیافت‌هایی مانند آموزش، اطلاع رسانی، ارائه همگانی و یکنواخت سطوح بهتر و بالاتری از خدمات عمومی و ... منجر به مبارزه با فساد و پیشگیری از آن خواهد شد. علاوه بر این، شیوه‌ی مذکور، به طور خودکار، تحقق سایر روش‌های مبارزه با فساد مانند پاسخگویی دولت در برابر مردم، اطلاع رسانی و ... را نیز در برخواهد داشت.

2- استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات، در قالب دولت الکترونیک و شیوه‌های نظارتی، منجر به از میان برداشتن عملی زمینه‌های اصلی فساد گشته و امکان تحقق آن‌ها را

منتفی می‌سازد. به عنوان مثال، تسریع در انجام امور شهروندان، قطع رابطه‌ی میان مراجعین و متصدیان امور بخش دولتی، ارتقاء کیفیت تدارکات و خدمات و شفاف سازی امور مالی، منجر به عقیم گشتن پرخطرترین نقاط تحقق فساد اداری می‌گردد (دانایی فرد، همان).

اما این تمامی آن چیزی نیست که باید در مورد این نوع از فناوری، دستاوردها، منافع و امتیازات کاربری آن، در جامعه گفته شود. واقعیت این است که تکنولوژی مذکور مانند هر پدیده‌ی دیگر، در کنار نقاط قوت و مزیت‌ها، دارای نقاط ضعف و مضراتی است که قابلیت‌ها و ویژگی‌های زیر مجموعه‌های آن، اعم از اینترنت، سیستم‌های امنیت شبکه‌ای و نظارتی، دولت الکترونیک و ... آن را به نیمه‌ی تاریک و خطرناک جهان شبکه‌ای تبدیل نموده است.

قابلیت‌ها و نوآوری‌های بی‌بدیل و شگفت آور فناوری اطلاعات و ارتباطات، موجی از تفکرات ناظر بر کارآیی این تکنولوژی را به دنبال داشته که به دیده‌ی انقلابی در زمینه‌ی مبارزه با فساد و تنها وسیله‌ای نگریسته می‌شود که قادر به درمان این کهن‌ترین جراحت پیکره‌ی نظام‌های اداری در سراسر جهان می‌باشد. این باور عمومی نسبت به توانایی‌ها و دربرداشته‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات و زیرمجموعه‌های آن مانند فضای سایبر و ... تا حدی است که به عنوان مثال، در جریان تحولات سیاسی اخیر در نقاط مختلف دنیا و به ویژه جهان عرب، رسانه‌هایی مانند پیام کوتاه، وبلاگ نویسی، تویتر و فیس بوک و ... که توسط شهروندان این کشورها برای مبارزه با رژیم‌های استبدادی مورد استفاده قرار گرفتند، فناوری آزادسازی (Liberation Technology) نامیده شدند که قادر به پیشبرد آزادی، در برابر و بر علیه استبداد می‌باشند. حال، سؤال اینجاست که آیا خود این ابزارهای تکنولوژیکی، به خودی خود، از چنین قابلیت و توانایی، در براندازی حکومت‌های استبدادی برخوردارند؟ (Beges, 2010, p.1) همین سؤال، در زمینه‌ی قابلیت‌های این رشته‌ی علمی، از دیدگاه طرفداران آن، به عنوان آوردگاه مبارزه با فساد نیز مطرح می‌باشد که در اینجا به اختصار، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

امروزه این ایده به عنوان مبنای برخی از نظریات دیگر در زمینه مدیریت و بهره‌گیری از آن، به عنوان منطق حاکم بر دولت الکترونیک کاربرد یافته است. البته صرف فناوری به گونه‌ای که بیان خواهد شد، موجب حذف فساد نمی‌گردد. اساساً فساد دارای ریشه‌های

مختلفی است که فناوری اطلاعات می‌تواند مانع به نتیجه رسیدن برخی از آن‌ها گردد. هرچند استفاده از این فناوری، راه‌های سوء استفاده و مجاری مفاسد زیادی را مسدود می‌نماید ولی ممکن است خود، زمینه‌های پیچیده‌تر و تخصصی‌تری برای سوء استفاده را باز کند. به عبارت دیگر، فناوری اطلاعات موجب حذف ریشه‌های فساد نمی‌گردد بلکه نهایتاً وسیله‌ای برای پیشگیری به شمار می‌آید. هرچند این امر فی نفسه دارای فوائد و منافع زیادی برای جامعه می‌باشد ولی در حقیقت نگاهی خرد به موضوعی اجتماعی است. در نگاهی وسیع‌تر و کلان، لازم است نظام سازمانی، سیاست‌ها و فرهنگ مورد توجه قرار گیرند. در واقع، فناوری با تمامی فوایدش، مبارزه با معلول است و نه علت فساد. نکته حائز اهمیت آنکه این دو امر باید در کنار یکدیگر مورد توجه قرار گیرند. بنابراین فناوری به عنوان ابزاری در دست سیاست‌های کلی در امر مبارزه با فساد ضروری است.

به بیان دیگر، با توجه به دامنه‌ی وسیع و کارایی فراوان این رشته از فناوری، بهترین و صحیح‌ترین شیوه‌ی کاربرد آن، قرار دادن فناوری اطلاعات، به عنوان ابزاری در خدمت قوی‌ترین و اصلی‌ترین دشمنان فساد، دموکراسی، شفافیت و آزادی اطلاعات است.

اساساً یکی از لوازم و شرائط برقراری دموکراسی، فعال نمودن مردم در امور حکومت و تصمیم‌گیری‌ها می‌باشد. به گونه‌ای که در اصل، حکومت منعکس‌کننده‌ی نظریات اکثریت مردم است که از طرق مختلف اعمال می‌گردد (Christiano, 2006, p.2). مسلماً ایفاء چنین نقشی توسط مردم در صورتی واقعی و غیرصورتی است که آراء و تصمیمات مردم مبتنی بر اطلاعات کافی و صحیح باشد. بر این مبنا آزادی اطلاعات نیز به عنوان یکی از ارکان استقرار مردم‌سالاری و نهادینه‌سازی شفافیت، یکی از مهم‌ترین حوزه‌هایی است که می‌تواند با خدمت گرفتن فناوری اطلاعات و ارتباطات، نقش مهمی در مبارزه با فساد در ابعاد گوناگون جامعه ایفاء نماید. درون مایه‌ی اصل مذکور، امکان دستیابی آزادانه و بی‌محدودیت آحاد مردم به اطلاعات، به ویژه اطلاعات دولتی است تا با آگاهی از چگونگی سیاست‌گذاری و عملکرد کارگزاران دولتی، زمینه‌های پیشگیری و مبارزه با انواع اعمال فاسد و سوء استفاده‌ها فراهم آید. همانگونه که مشاهده می‌شود، به خدمت گرفتن فناوری اطلاعات در راستای تبلور آزادی

اطلاعات، گامی به جلو، در جهت تحقق زندان تمام دید، جهت مواجهه با فساد تلقی می‌گردد. آزادی اطلاعات در منابع و اسناد گوناگون، یک اصل حقوق بشری تلقی گردیده است که یکی از پررنگ‌ترین و تأثیرگذارترین رسالت‌های آن، پیشگیری و مبارزه با فساد اداری است (Frankel, 2001, p.1).

علت تأکید بر ماهیت ابزاری فناوری اطلاعات و ارتباطات، با وجود تمامی انعطاف‌پذیری، مقیاس‌پذیری و کاربرد وسیع‌شان، این است که در اکثریت جوامع، مردم و حتی برخی مسئولین، تحت تأثیر دستاوردهای سحرآمیز و جذاب این تکنولوژی، طبیعت و قابلیت اصلی آن را به دست فراموشی سپرده و بر این باورند که این ماشین آلات و تجهیزات، اعم از سخت افزار و نرم افزار، به خودی خود و ماهیتاً قادر به نظارت و پیگیری پدیده‌ای زنده، پیچیده و در تغییر مداوم، یعنی فساد، هستند. حال آنکه تمامی آنچه که ما از آن انتظار معجزه داریم، تنها ابزارهایی خوب و روزآمد هستند که در صورت برنامه‌ریزی، تدوین سیاست جنایی و کاربری صحیح، قادر به تسهیل فرآیند نظارت بر زمینه‌ها و عوامل فساد و مبارزه با آن هستند. البته نباید از نظر دور داشت که در قیاس با تمامی وسائل و شیوه‌هایی که در طول تاریخ مبارزه با فساد به کار گرفته شده مانند گزارش دهی، قانونگذاری و جرم‌انگاری، نظارت‌های مستقیم و ... هیچ یک از قابلیت‌ها و توانمندی‌های این فناوری برخوردار نبوده‌اند. بنابراین، این ابزار جدید، دقیق و قوی، با وجود تمام ویژگی‌هایش، بطور خودکار قادر به ایجاد زندان تمام دید و زدودن فساد نمی‌باشد. آنچه که با به خدمت گرفتن این فناوری ما را قادر به حرکت در جهت براندازی فساد می‌نماید، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، قانونگذاری و تدوین یک سیاست جنایی دقیق و صحیح در این زمینه می‌باشد. در فقدان سیاست جنایی و قوانین حاکم بر موضوع و در صورتی که مسئولین و کارکنان نظام اداری از آگاهی، انگیزه، مهارت، ابزار و اختیار کشف اعمال فاسد و اقدام بر علیه آنان برخوردار نباشند، خود فناوری کوچک‌ترین دستاوردی در این زمینه نخواهد داشت.

علاوه بر این، همانطور که در قسمت‌های قبل نیز گفته شد، فناوری اطلاعات و ارتباطات، مانند هر پدیده و نوآوری علمی و تکنولوژیک دیگر، در کنار مزایا و نقاط مثبت خود، دارای

نقاط منفی و عوارض جانبی نیز می‌باشد که در صورت فقدان سیاست‌گذاری و نظارت قانونی و صحیح، در دستان مجرمین آشنا به دانش کامپیوتر، تبدیل به ابزاری مخرب برای ارتکاب انواع بسیار پیشرفته تر و پیچیده‌تر جرائمی مانند فساد الکترونیک (Electronic Corruption (E- Corruption) می‌گردد. جرائمی از این دست، ایجاد کننده موج جدیدی از بزهکاری هستند که مرتباً جهان را با چالش‌های سخت تر و تازه‌تری مواجه می‌سازند (Zipparo, 2001, (p.41.

کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (United Nation Convention Against Corruption (2003)، مبارزه با پدیده‌ی مذکور را به عنوان یک اصل بنیادین مورد تأکید قرار داده و در این راستا الگوهایی برای پیشگیری اجتماعی (Social Prevention) و وضعی (Situational Prevention) ارائه داده است. مکانیسم پیشگیری اجتماعی به گونه‌ای عمل می‌کند با استفاده از تدابیر آموزشی و اطلاع‌رسانی در مورد فساد اداری، مجرمین بالقوه با ضمانت‌های اجرایی و بازخوردهای اینگونه اعمال آشنا شوند. علاوه بر این، بکارگیری برخی تمهیدات مانند افزایش حقوق کارمندان و در نظر گرفتن پادش‌های سلامت اداری از راهکارهای موفق و مؤثر پیشگیری اجتماعی محسوب می‌گردند. رهیافت‌های پیشگیرانه‌ی اجتماعی، تنها بر مجرمان بالقوه و اعضاء سیستم اداری جامعه متمرکز نبوده و فساد اداری را پدیده‌ای تک بعدی نمی‌دانند. بنابراین، سایر کنش‌گران این عرصه، یعنی مردم را نیز به تعامل می‌خواند. بدین ترتیب، آموزش و اطلاع‌رسانی و ترغیب به گزارش موارد فساد اداری به مراجع صالح، الگوهای پیشگیرانه را در سطح جامعه تعمیم می‌دهد.

پیشگیری وضعی از فساد اداری، بر اساس الگوی اصلی این گونه از پیشگیری، یعنی ممانعت از شکل‌گیری موقیت‌ها و فرصت‌های مناسب برای ارتکاب جرم قرار دارد. بدین ترتیب، در صورتی که اطلاعات مهم و مرتبط با موضوعاتی که زمینه ساز ارتکاب این گروه از جرائم می‌باشند، در دسترس عموم قرار گیرند، فرصت‌های ارتکاب بزه عملاً منتفی خواهد شد. به عنوان مثال، اطلاعات مربوط به دارایی‌های مسئولین، منافع‌های

دولتی و مواردی از این دست، منجر به از میان رفتن فرصت‌ها و عقیم ماندن اندیشه‌های مرتبط با ارتکاب این اعمال خواهد شد (جلالی فراهانی، 1384، ص 6).

5- قابلیت‌های ویژه فناوری اطلاعات در مواجهه با فساد

با مشخص شدن ضرورت استفاده از فناوری‌های نوین به عنوان یک وسیله برای پیشگیری از فساد اداری در راستای برنامه و سیاست جنایی جامع در این زمینه، به قوانینی که ضرورت اطلاع رسانی و شفاف‌سازی را مد نظر دارند، اشاره می‌نمائیم تا با ذکر مصادیقی از قوانین مختلف (که حتی قبل از پدیداری فناوری اطلاعات تصویب شده‌اند) مشخص گردد که چگونه استفاده از فناوری‌های مذکور می‌تواند تسهیلات لازم برای نیل به اهداف قانونگذار را فراهم سازد. همانطور که بیان گردید، مبارزه با فساد، به عنوان پدیده‌ای زنده، پیچیده و همواره در حرکت در لایه‌های گوناگون اجتماع، بسیار دشوار و نیازمند نیروهای متخصص و ابزارهای دقیق و روزآمد می‌باشد. به این نکته نیز اشاره شد که در صورت برنامه‌ریزی، قانون‌گذاری و تنظیم سیاست جنایی صحیح و کارآمد، فناوری اطلاعات، بهترین ابزار نظارت و مبارزه مؤثر با فساد اداری است به نحوی که می‌تواند یکی از واقعی‌ترین و منطقی‌ترین نسخه‌های نوین زندان تمام دید را از جهت ایجاد امکان نظارت کامل و دقیق در این زمینه، متبلور سازد.

به کارگیری ابعاد گوناگون فناوری اطلاعات و ارتباطات، در راستای نظارت بر عملکرد مقامات عمومی و دستگاه‌های اجرایی، یکی از قوی‌ترین و کامل‌ترین ابزارهایی است که تاکنون با هدف شفاف سازی، پیشگیری و مبارزه با فساد در خدمت آزادی اطلاعات و حق مردم بر دانستن، قرار گرفته است.

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب 1388، ناظر بر این موضوع می‌باشد.

بر اساس ماده‌ی 2 این قانون:

«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 مربوطه خواهد بود».

ماده 5 قانون مذکور، در خصوص تکلیف مقامات عمومی بر انتشار اطلاعات مقرر می‌دارد: «مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض، در دسترس عموم قرار دهند. تبصره - ...».

ماده‌ی 10 این قانون نیز در مورد تکلیف به انتشار اطلاعات در راستای ترویج شفافیت مقرر می‌دارد: «هر یک از مؤسسات عمومی باید جز در مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی می‌باشد، در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست کم به طور سالانه اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه (بیلان) خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی‌الامکان در یک کتاب راهنما که از جمله می‌تواند شامل موارد زیر باشد منتشر سازد و در صورت درخواست شهروند با اخذ هزینه تحویل دهد. الف - ...».

اطلاعات و اسناد منتشر شده بر اساس مقررات قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، و به طور کلی، تمامی اطلاعات مرتبط با عملکرد مسئولین، اموال و دارایی‌ها و سایر موارد مرتبط با فساد اداری، با وجود دسترسی به فناوری اطلاعات و ارتباطات و رسانه‌های الکترونیک، با سرعت، سهولت و به بهترین نحو ممکن، در معرض انتشار، به اشتراک‌گذاری و اطلاع عموم قرار دارند و در واقع، اطلاع‌رسانی در این زمینه به شیوه‌های سنتی، به هیچ‌وجه در سطح وسیع و توسط عموم مردم جامعه امکان‌پذیر نخواهد بود.

در قوانین و مقررات ایران، نمونه‌هایی از لزوم نظارت بر عملکرد ادارات دولتی و مقامات و مدیران بخش عمومی وجود دارد که نشان‌دهنده‌ی ضرورت پیشگیری و مبارزه با فساد اداری از منظر قانونگذاران ایران است. اما همانطور که در ادامه گفته خواهد شد، تحقق تمامی این موارد، به عنوان استراتژی‌های مبارزه با فساد اداری، در گرو امکان اجرا و نظارت عملی، در

راستای اهداف قوانین و مقررات مذکور می‌باشد. بدیهی است با توجه به شرایط و اوضاع و احوال حاکم بر جوامع امروزی، تحقق اهداف مذکور، تنها در قالب اجرای آن‌ها با استفاده از ابزارهای مجهز به فناوری اطلاعات و ارتباطات و انواع مختلف پایش‌های الکترونیکی و شبکه‌ای امکان پذیر می‌گردد. البته لازم به ذکر است که اعمال این گونه‌های خاص از نظارت، بر عملکرد و دارایی‌های مقامات عمومی، باید با احتیاط کامل و دقت در ترسیم مرزهای میان حقوق و تکالیفی که در این حوزه به هم آمیخته‌اند، صورت گیرد.

یکی از بحث انگیزترین کانون‌های تلاقی حق مردم بر دانستن و به تبع آن، لزوم تحقق شفافیت، که به واسطه‌ی به کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات، در ابعاد وسیع‌تر و حساس‌تر، با دامنه‌ی آسیب‌های شدیدتر مطرح می‌گردد، ایجاد تعادل میان لزوم نظارت بر مسئولین و صیانت از حریم خصوصی آنهاست. به عبارت دیگر، اگرچه حق جامعه برای دانستن نسبت به حق حریم شخصی مسئولین سیاسی اولویت دارد، اما ترسیم مرزهای دقیق شفاف‌سازی با ورود غیر مجاز به لایه‌های خصوصی زندگی مقامات و سیاستمداران، دشوارترین مبحث استفاده از این فناوری در زمینه‌ی اطلاع رسانی، شفاف‌سازی و مبارزه با فساد اداری است.

به همین دلیل، قوانین ناظر بر این موضوع، در راستای سلامت نظام سیاسی، مبارزه با فساد و حق مردم بر دانستن، در مقایسه با اشخاص عادی، قلمرو حریم خصوصی بسیار محدودتری برای مسئولین سیاسی و اجرایی تعریف نموده و آنان را بیش از شهروندان عادی در معرض نظارت، قرار داده است. به عبارت دیگر، قانونگذار برای جلوگیری از هر گونه سوءاستفاده‌ای توسط این گونه افراد و برای شفاف‌سازی امور، مسائل خصوصی مسئولین طراز اول کشور را نسبت به حق حریم شخصی آنان اولویت داده است. در چنین شرایطی، حق مردم بر دانستن و لزوم شفاف‌سازی در جامعه در تقابل با مسائل شخصی و حرفه‌ای افراد قرار می‌گیرد. بدیهی است که حق جامعه در اولویت قرار داشته و این دایره‌ی مسائل شخصی و اطلاعات شخصی، اموال، دارایی‌ها و مسائل شغلی و حرفه‌ای افراد و به ویژه مسئولین است که به نفع حق جامعه بر دانستن، محدودتر می‌گردد. این در حالی است که در مورد اشخاص

عادی، میزان دارایی و چگونگی تحصیل مال، از جمله مسائل بسیار محرمانه و شخصی است. ولی در شرایط خاص و در مورد مسئولین سیاسی نه تنها محرمانه نیست بلکه بعنوان وظیفه‌ای قانونی مکلف به اعلام آن هستند. اساساً در تمامی نظام‌های حقوقی و کشورهای مختلف جهان، یکی از مهم‌ترین شاخص‌های صحت عملکرد مقامات عمومی، به عنوان یکی از مؤلفه‌های وجود فساد در سیستم اداری، سنجش میزان دارایی صاحب منصبان اداری در طول دوران تصدی شان می‌باشد. مکانیسم مذکور از طرق مختلف مانند اعلام میزان دارایی توسط خود این افراد، تا انواع بازرسی، مبارزه با پول شویی، ارتقاء سلامت اداری و پایش تکنولوژیکی در قالب نظارت‌های شبکه‌ای، طرح‌های دولت الکترونیک و... صورت می‌پذیرند.

با توجه به توضیحاتی که بیان گردید روشن است که صرف مکلف نمودن اشخاص اداری و یا صاحب منصبان به ارائه اطلاعات مالی خود به مراجع ذیصلاح، و یا امر به ضرورت نظارت بر اموال آنان کافی نیست. زیرا فروض مسئله تخلف افراد سودجو و متخلف از انجام تکلیف قانونی است. طبعاً چنین افرادی از ارائه اطلاعات لازم امتناع می‌نمایند و یا اموال خود را از دید مراجع ذیصلاح پنهان می‌نمایند. بنابر این لازمه و یا تنها راه موفقیت در پیشگیری از جرائم این‌گونه افراد، استفاده از قابلیت‌های منحصر به فرد فناوری اطلاعات است تا برای مثال از طریق تعمیم دولت الکترونیک، امکان جمع اطلاعات اموال اشخاص فراهم گردد. برای روشن شدن موضوع، نمونه‌هایی از قوانین مختلف ذکر می‌گردد که در صورت تلفیق و همراه شدن فناوری‌ها نوین در استفاده از آن‌ها انقلابی در پیشگیری از مفاسد اداری و روش‌های سنتی آن صورت خواهد گرفت. البته رویکرد غالب این مثال‌ها در زمینه اموال کارمندان و صاحب منصبان اداری است ولی طبعاً در سایر مصادیق فساد اداری نیز همین موضوع قابل تعمیم است.

6- قوانین ناظر بر مبارزه با فساد اداری

از آنجا که مطالعه قوانین مرتبط به این حوزه می‌تواند در تکمیل یا اصلاح نواقص آن مؤثر واقع شود لذا جا دارد بطور اجمال اهم موارد مطرح گردد. به لحاظ اهمیت قانون اساسی، به

عنوان مبنای سایر قوانین، ابتدا اصولی از قانون اساسی ناظر بر این موضوع ذکر می‌گردد و سپس نمونه‌هایی از سایر قوانین مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

1-6- قانون اساسی

قانون اساسی به موضوع کسب مال از راه‌های نامشروع به ویژه از طریق سوء استفاده از موقعیت شغلی و مواردی از این قبیل توجه وافری دارد. اولین اصل ناظر بر سلامت مالی مقامات عمومی، اصل 49 این قانون است که با صراحت به موضوع فساد مالی و از جمله فساد اداری مانند رشوه، اختلاس، سوء استفاده از معاملات دولتی و ... و عایدات نامشروع حاصله از آن پرداخته است. اصل 49 مقرر می‌دارد: «دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او، به بیت المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجرا شود».

اصل دیگری که در میان اصول قانون اساسی، به موضوع نظارت بر میزان اموال و دارایی‌های مقامات عمومی پرداخته، اصل 142 است. بر اساس اصل مذکور: «دارایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که خلاف حق افزایش نیافته باشد».

اصول فوق، حاکی از تأکید قانون اساسی، بر لزوم نظارت دقیق بر مسائل مالی و میزان دارایی‌های مقامات و کارمندان می‌باشد. در راستای اجرای اصول فوق، دولت در اردیبهشت 1390 اقدام به تصویب آیین نامه ای نمود که با استناد به اصل 49 قانون اساسی، دولت، از اجازه رسیدگی به اموال و دارایی‌های مقامات، مدیران دولتی، همسر و فرزندان آن‌ها برخوردار می‌باشد.

بر اساس این آیین نامه، مقامات و مدیران مشمول این آیین نامه و خانواده‌ی آن‌ها، مکلفند به طور سالانه، صورت دارایی و درآمد خود، همسر و فرزندان تحت ولایت خود را در

چارچوب برنامه زمان‌بندی و اجرای تدریجی آیین نامه در قالب فرم مخصوصی که به ضمیمه‌ی برنامه‌ی یاد شده به دستگاه‌ها ابلاغ می‌شود، به دبیرخانه‌ی هیأت ارسال کنند.

2-6- قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزراء و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها مصوب 1337

همچنین بر اساس ماده‌ی 1 «قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزراء و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها»، کلیه کارمندان مکلف به اعلام دارایی خود می‌باشند.

3-6- قانون مدنی

مواد 988 و 989 قانون مدنی نیز حاوی مقرراتی در مورد لزوم نظارت بر دارایی افرادی است که اقدام به ترک تابعیت ایران یا تحصیل تابعیت مضاعف می‌نمایند. ماده‌ی 988 مقرر می‌دارد: «تابع ایران نمی‌توانند تبعیت خود را ترک کنند مگر به شرائط ذیل: ... 3- قبلاً تعهد نمایند که در ظرف یکسال از تاریخ ترک تابعیت حقوق خود را بر اموال غیرمنقول که در ایران دارا می‌باشند و یا ممکن است بالوراثه دارا شوند ولو قوانین ایران اجازه تملک آن را به اتباع خارجه بدهد، به نحوی از انحاء به اتباع ایرانی منتقل کنند».

بر اساس ماده 989 قانون مدنی: «هر تبعه‌ی ایرانی که بدون رعایت مقررات قانونی بعد از تاریخ 1280 شمسی تابعیت خارجی تحصیل کرده باشد، تبعیت خارجی او کان لم یکن بوده و تبعه‌ی ایران شناخته می‌شود ولی در عین حال، کلیه‌ی اموال غیرمنقله‌ی او با نظارت مدعی العموم محل به فروش رسیده و پس از وضع مخارج فروش، قیمت آن به او داده خواهد شد و بعلاوه از اشتغال به وزارت و معاونت وزارت و عضویت مجالس مقننه و انجمن‌های ایالتی و ولایتی و بلدی و هر گونه مشاغل دولتی، محروم خواهد بود.

همانگونه که مشاهده می‌شود، دو ماده‌ی فوق، نمونه‌ی بارز نظارت بر تغییر تابعیت و یا کسب تابعیت مضاعف شهروندان ایرانی است و تعیین تکلیف در خصوص مسائل مالی ناشی از آن و ممنوعیت چنین افرادی از احراز هر گونه مشاغل دولتی از جمله وزارت و معاونت

وزارت و عضویت مجالس مقننه و انجمن‌های ایالتی و ولایتی و بلدی است که اگر چه در خصوص نحوه‌ی اجرای آن ظاهراً آیین نامه‌ای تدوین نشده ولی با وجود اختیار مدعی العموم محل، در نظارت بر اجرای مقررات مذکور، از ضمانت اجرای کیفری برخوردار گشته است. اما ضمانت اجرای کیفری پیش‌بینی شده در این ماده زمانی تحقق می‌یابد که دادستان با دسترسی به فناوری اطلاعات و ارتباطات، از امکان نظارت و پیگیری الکترونیکی و فراگیر چنین مواردی برخوردار باشد. در غیر این صورت، اجرای مقررات این ماده، عملاً امکان پذیر نمی‌باشد. البته اجرای این قبیل مواد قانونی مستلزم ساز و کار لازم از جمله آیین‌نامه اجرایی است تا مسئولیت اجراء مفاد آن مشخص گردد. بنظر می‌رسد همین نواقص سبب گردیده که این ماده عملاً به صورت متروک در آمده و چندان اجرا نگردیده است. به همین جهت تجدید حیات این ماده قانون با تصویب آئین نامه و نیز به کارگیری فناوری اطلاعات در زمینه اجرای آن، می‌تواند موفقیت چشمگیری در جهت تحقق اهداف قانونگذار به دنبال داشته باشد. همانطور که ملاحظه می‌گردد سیاست جنایی تقنینی در مسیر مبارزه با فساد اداری، از دیر باز به این نتیجه رسیده است که باید نظارت دقیق بر اموال صاحب منصبان اداری و سیاسی صورت پذیرد. ولی پیش از رواج فناوری اطلاعات، ابزارهای لازم برای این امر طبعاً سستی بوده است. با پدیداری فناوری مذکور، قانونگذار ایران نیز (هرچند با تأخیر) در صدد بکارگیری آن در این زمینه برآمد. نمونه‌هایی از قوانین مقررات از قبل و بعد از رواج فناوری اطلاعات که به گونه‌ای دلالت بر سیاست جنایی تقنینی و اجرایی در این خصوص می‌نمایند را در زیر مورد اشاره قرار می‌دهیم:

4-6- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب 1366

اهمیت نظارت بر امور مالی دستگاه‌های دولتی و ضرورت فراهم نمودن بسترهای لازم برای این امر در حدی است که قانون، محاسبات عمومی زمینه اجراء آن را پیش‌بینی نموده است. بر اساس ماده‌ی 139 این قانون:

«وزارت امور اقتصاد و دارایی مکلف است به منظور فراهم آوردن موجبات نظارت مالی

فراگیر بر هزینه‌های دستگاه‌های دولتی و نیز تجهیز کادر مالیاتی و حسابرسی طبق اساسنامه‌ای که به پیشنهاد وزارت مذکور به تصویب هیأت وزیرا خواهد رسید، نسبت به تأسیس آموزشگاه عالی اختصاصی برای این امر اقدام نماید و هزینه‌ی آن بر اساس تبصره‌ی 65 قانون بودجه‌ی سال 1360 تأمین می‌شود».

5-6- آیین نامه‌ی نحوه‌ی اجرای فعالیت‌های مشخص به منظور گسترش کاربرد فناوری ارتباطات و اطلاعات کشور، مصوب هیأت وزیران 1381

این آیین نامه که با هدف آماده سازی هر چه بیشتر کشور، در جهت حضور همه جانبه در عصر ارتباطات و اطلاعات و در راستای تصویب برنامه‌ی جامع «توسعه و کاربری فناوری اطلاعات و ارتباطات» (تکفا)¹ تدوین شده در ماده 4 مقرر می‌دارد:

«برنامه‌های هفت گانه‌ی ذیل همراه با پروژه‌های مربوط به عنوان اولویت‌های برنامه‌ی عملیاتی فناوری ارتباطات و اطلاعات کشور در سال 1381 اعلام می‌گردد:

الف - طرح دولت الکترونیکی (سیستم، شبکه‌ی مجازی، قانون و امنیت)

ب - ...».

همانگونه که در دیگر مباحث مقاله‌ی حاضر گفته شد، دولت الکترونیک، یکی از قوی‌ترین و کارآمدترین ارکان ناظر بر فساد اداری از طریق مجموعه‌ی فناوری اطلاعات و ارتباطات است.

6-6- برنامه‌ی ارتقاء سلامت نظام اداری، مصوب هیأت وزیران 1382

ماده 1 این برنامه مقرر می‌دارد:

«ارتقاء سلامت نظام اداری از طرق ذیل تحقق می‌یابد:

الف - شفاف سازی انجام امور و فعالیت‌ها و افزایش پاسخگویی؛

1- تکفا، مخفف عبارت «توسعه‌ی کاربردی فناوری اطلاعات» است و در حقیقت، نامی غیر رسمی برای تبصره‌ی 13 قانون بودجه می‌باشد که در تدوین بودجه‌ی سال 1381 گنجانده شده و به تصویب رسیده است. اطلاعات بیشتر در:

<http://www.itdevelopopteam.com/>

ماده 2 برنامه‌ی مذکور نیز ناظر بر پیشگیری از بروز فساد است:

«به منظور پیشگیری از بروز فساد در کلیه‌ی دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و عمومی و موسسات و سازمان‌های وابسته به آنها و ارتقاء سلامت در نظام اداری و اجرایی کشور، کلیه‌ی دستگاه‌های مشمول این برنامه، موظفند لوایح مورد نظر ذیل را برای تسری، اصلاح یا اطلاق قوانین انجام و ظرف یکسال پس از ابلاغ این برنامه، به هیأت وزیران ارائه نمایند ...».

ماده 4- وزارتخانه‌های کشور و ارشاد اسلامی موظفند بررسی‌ها، تسهیلات، اقدامات، همکاری‌ها و هماهنگی‌های لازم را در خصوص توانمندسازی و حمایت از سازمان‌های غیردولتی و مطبوعات در زمینه‌ی پیشگیری و مبارزه با فساد را با رعایت مصالح نظام و در چارچوب قوانین و مقررات مربوط معمول دارند.

ماده 5- مسئولیت پیشگیری از فساد و سالم سازی در هر یک از دستگاه‌های مشمول این برنامه، با وزیر و بالاترین مقام اجرایی دستگاه می‌باشد که با رعایت قوانین و مقررات مربوط، آن را انجام می‌دهند.

ماده 7- دستگاه‌های مشمول برنامه، موظفند در چارچوب قوانین و مقررات مربوط، کلیه‌ی معاملات خود را در چارچوب آیین نامه‌ی شفاف سازی اطلاعات که از سوی «ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» تصویب و ابلاغ می‌گردد، انجام دهند».

6-7- قانون مبارزه با پول شویی مصوب 1386

ماده 4 این قانون، ناظر بر هماهنگی دستگاه‌های ذیربط در زمینه‌ی جمع‌آوری، پردازش و تحلیل اخبار و اطلاعات و اسناد و مدارک مرتبط با پولشویی به عنوان یکی از بارزترین مصادیق فساد است. به موجب این ماده:

«به منظور هماهنگ کردن دستگاه‌های ذیربط در امر جمع‌آوری، پردازش و تحلیل اخبار، اسناد و مدارک، اطلاعات و گزارش‌های واصله، تهیه سیستم‌های اطلاعاتی هوشمند، شناسایی معاملات مشکوک و به منظور مقابله با جرم پول‌شویی، شورای عالی مبارزه با پول‌شویی به ریاست و مسئولیت وزیر امور اقتصادی و دارایی و با عضویت وزارت بازرگانی، اطلاعات،

کشور و رئیس بانک مرکزی، با وظائف ذیل تشکیل می‌گردد:

- 1- جمع‌آوری و کسب اخبار و اطلاعات مرتبط و تجزیه و تحلیل و طبقه‌بندی فنی و تخصصی آنها در مواردی که قرینه‌ای برای تخلف وجود دارد طبق مقررات.
- 2- ...».

تصریح این ماده به «تهیه سیستم‌های اطلاعاتی هوشمند» در جهت امکان انجام اقدامات مذکور در آن، اعم از هماهنگی، جمع‌آوری اخبار و اطلاعات، اسناد و مدارک، پردازش و تجزیه و تحلیل آنها و ... در راستای نظارت و مبارزه با پول‌شویی، یکی از بارزترین و مهم‌ترین نمونه‌های مبارزه با فساد با استفاده از فناوری اطلاعات است.

برخی قوانین و مقرراتی که در این قسمت به آنها اشاره شد، نمونه‌هایی از قوانین و مقررات ایران هستند که قبل و بعد از رواج استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات، به منظور نظارت بر عملکرد و دارایی‌های مقامات عمومی و بستگان نزدیک آنها، تدوین شده‌اند. اما مسلماً بدون برخورداری از امکانات و مزایای حاصل از این گونه پایش، و بدون گردآوری سوابق و مدارک مربوطه در این زمینه در بانک‌های اطلاعاتی و پایگاه‌های داده، ردیابی و پی‌گیری سوابق مورد نظر غیرممکن خواهد بود. در میان قوانین و آیین‌نامه‌های تدوین شده و سازمان‌ها و نهادهایی که در سال‌های اخیر متولی نظارت بر این مهم گشته‌اند نیز خلاءها و کاستی‌های بسیاری به چشم می‌خورد که همگی مانع از مبارزه مؤثر با فساد اداری می‌گردند. این در حالی است که در صورت رعایت تمامی نکات فنی و حقوقی، و پرهیز از هر گونه افراط و تفریط، فناوری مذکور، در حال حاضر، توان فراهم نمودن مناسب‌ترین بستر را برای نظارت همه‌جانبه بر کارمندان و مقامات عمومی، در راستای مبارزه با فساد اداری دارا می‌باشد یعنی تحقق ایده‌ی زندان تمام دید بنام با امکان نظارت همه‌جانبه و فراگیر در تمام ابعاد و جنبه‌ها. گذشته از قوانینی که در مورد آنها توضیح داده شد، مواردی وجود دارند که به لحاظ عدم وجود متون قانونی ناظر بر آنها و یا عدم امکان پیگیری سوابق الکترونیکی و بطور کلی استفاده از فناوری اطلاعات، به گذرگاه‌های تاریک این مسیر تبدیل گشته‌اند که علیرغم امکان وجود تخلفات و مخاطرات جدی در آنها، تحت نظارت قرار ندارد.

یکی از بارزترین مصادیق این موارد، نظارت بر تراکنش‌های مالی به ویژه در امور وام می‌باشد که به نوعی تعامل مجرمانه بین کارمندان اداری و بخش خصوصی به شمار می‌آید. از آنجا که اجراء و مدیریت تمامی فعالیت‌های بانکداری الکترونیکی، مستلزم بسترهای فیزیکی و سخت‌افزاری جامع، لازم و کافی می‌باشد، طراحی، تولید و فعال‌سازی نرم‌افزارها و سامانه‌های پیشرفته در راستای پاسخ به نیازهای اطلاعاتی و اهداف مورد نظر و روز رسانی و همسوسازی آن با جدیدترین استانداردها و فناوری‌های روز دنیا، از اصلی‌ترین لوازم و ابزارهای نظارت بر تراکنش‌های مالی بانک‌ها، به ویژه در زمینه وام‌ها، به عنوان یکی از مهم‌ترین حوزه‌های فساد مالی و اداری است.

نگاهی به قوانین مصوب در این زمینه نشان می‌دهد که علیرغم وجود نواقص قانونی در اینخصوص، سیاست جنایی تقنینی در صدد استفاده از توان فناوری اطلاعات در این خصوص می‌باشد. مهم‌ترین قوانین و مقررات ناظر بر این مورد که عدم موفقیت آن‌ها در حیطه اجراء، معضلات بسیاری در این زمینه به بار آورده است عبارتند از:

1- قانون تسهیل اعطاء تسهیلات بانکی مصوب 1386

ماده 5 این قانون مقرر می‌دارد:

«دولت مکلف است با ایجاد نهادهایی از قبیل بانک جامع اطلاعات، رتبه‌بندی و اعتبار سنجی مشتریان، اعطای درست و سالم تسهیلات بانکی را زمینه‌سازی کند».

2- ماده 49 برنامه 5 توسعه مصوب 1389/10/15

«بانک‌ها ملزم به ایجاد سامانه‌های متمرکز بانکی هستند و بانک مرکزی باید بر آن‌ها نظارت کند».

فقدان سامانه‌های نظارتی یکپارچه‌ی فوق در وزارت اقتصاد و بانک‌ها برای مدیریت و نظارت شبکه‌ای فراگیر بر تراکنش‌های پولی و مالی، بانک‌ها و بنگاه‌های اقتصادی کشور، مانع تحقق امنیت فضای اقتصادی از طریق دسترسی آزادانه به اطلاعات و شفاف‌سازی اطلاعات اقتصادی می‌گردد. طبیعتاً در چنین شرایطی مبارزه با فساد، ایجاد ثبات و اطمینان برای فعالین

اقتصادی و عموم مردم، امکان‌پذیر نخواهد بود.

مدیریت و نظارت یکپارچه از طریق فناوری اطلاعات، و ابزارهای تحقق آن یعنی شفافیت و آزادی اطلاعات، به دلیل کارآیی و ویژگی‌های راهبردی آن از آنچنان اهمیتی برخوردار است که در اکثریت سیاست‌های کلان نظام، مورد اشاره و تأکید قرار گرفته است. اما این گردش اطلاعات، علیرغم اهمیت و حساسیت، در عمل کمتر به چشم می‌خورد. به عنوان مثال، با وجود «آیین نامه‌ی اجرایی نظام مستند سازی و اطلاع رسانی مناقصات مصوب 1385»، و «آیین نامه‌ی اطلاع رسانی عمومی قراردادها مصوب 1387»، بسیاری از مناقصات و قراردادهای دولتی بدون انتشار کمترین اطلاعات در مورد آن‌ها، منعقد شده و به اجرا در می‌آیند.

عدم ثبت سوابق الکترونیکی این امور و بالطبع عدم امکان نظارت بر آن‌ها، می‌تواند منشاء معضلات عدیده‌ای از جمله جرم اختلاس گردد.

آنچه گفته شد، اعم از فقدان ارکان نظارتی و قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت‌های اقتصادی، تراکنش‌های بانکی، عدم ایجاد سامانه‌های الکترونیک نظارتی و یا عدم ثبت سوابق در آنها، عدم شفافیت در انتشار اطلاعات و ... جدی‌ترین آسیب‌ها را بر پیکره‌ی قدرت نظارت عمومی در نظام‌های دموکراسی، به عنوان بستر مبارزه با فساد اداری، وارد می‌آورند. طبعاً لازمه موفقیت در این امر همسو نمودن شاخه‌های سیاست جنائی اعم از تقنینی، اجرایی، قضایی و مشارکتی است. لازم است با بازنگری در قوانین موجود ضمن تأکید بر به کارگیری فناوری اطلاعات، از ظرفیت‌های مردمی استفاده بیشتری بعمل آید. بکارگیری جنبه‌های تشویقی برای اشخاصی که اطلاع رسانی نمایند و حق‌الکشف برای کارمندان و مأمورینی که به موقع اقدام نمایند و نظیر تعیین کیفر برای اشخاص (به ویژه کارمندانی) که علیرغم اطلاع اقدام به اعلام جرم ننمایند و مواردی از این قبیل تمهیداتی است که می‌تواند در تحقق سلامت اداری مؤثر واقع شود. در عین حال نظارت‌های مختلف مستلزم تعیین متولی و نهاد شایسته برای این امر می‌باشد. به گونه‌ای که بتواند با به کارگیری فناوری اطلاعات امکان نظارت دقیق در این زمینه را فراهم سازد.

نتیجه گیری

مبارزه با فساد اداری، همواره یکی از مهم ترین دغدغه های دست اندرکاران نظام های جزایی و اجرایی جوامع مختلف بوده است. این مبارزه که در هر دوره با توجه به مقتضیات و اوضاع و احوال حاکم بر آن زمان، شکلی تازه به خود گرفته، مانع از ارائه ی تعریف روشن و واحد از این پدیده و قواعد مبارزه با آن گشته است. این مبارزه، صرف نظر از روش ها و تدابیر در نظر گرفته شده، اساساً نیازمند چارچوب های نهادینه ضد فساد و راهبردهای نظارت، تعقیب و اعمال مجازات به منظور فائق آمدن بر موانع موجود در این زمینه می باشد.

فساد اداری، به عنوان یکی از پیچیده ترین و جدی ترین تهدیدگران ابعاد مختلف حیات فردی و اجتماعی بشر، در تمامی چهره های قدیمی و جدید خود، از گوناگونی بسیاری برخوردار بوده است. تنوع مصادیق این نوع از فساد، به همراه چالش های ناشی از دشواری های کشف، تحقیق و تعقیب این گونه از جرائم، نکاتی بسیار مهم هستند که باید در تدوین سیاست ها و تدابیر ضد فساد مد نظر قرار گیرند.

تمامی آنچه که در مورد معضلات و موانع این حوزه گفته شد، بیان کننده ی یک نکته ی بسیار مهم در این زمینه می باشد:

این تنوع، گستردگی و دشواری ها، مستلزم سیاست گذاری، جرم انگاری و اقدامات ضد فساد در گستره ای به فراخور ماهیت و ساختار این اعمال در هر زمان و مکان، می باشد. بدین ترتیب، رهیافت های ضد فساد، توان مبارزه در تمامی لایه های زندگی فردی و اجتماعی مردم، دولت، سیاست و ... را بدست خواهند آورد.

امروزه، فساد اداری نیز همپای پیشرفت های علوم و فناوری و مقتضیات جوامع مدرن، با چهره هایی کاملاً جدید، به موجودیت خود ادامه داده و حتی دامنه ی آسیب های خود را گسترش داده و جلوتر از قوانین و نهادهای مبارزه با فساد حرکت می کند. بنابراین، بهره گیری از روش های نوین علمی به جهت ایجاد توان رویارویی با این چالش ها ضروری است. همانطور که در قسمت های قبل گفته شد، روش های گوناگونی برای مبارزه با فساد

و به ویژه نوع اداری آن وجود دارد که از جمله می‌توان به پاسخگویی دولت در برابر مردم، اطلاع رسانی و آموزش و مهم‌ترین راهکار، یعنی شفاف سازی اشاره نمود. مهم‌ترین و کارآمدترین ابزار شفاف‌سازی، بزرگترین دستاورد عصر حاضر، فناوری اطلاعات و ارتباطات می‌باشد که استفاده از قابلیت‌های ویژه و سیستم‌های نظارتی آن، انقلابی عظیم در عرصه‌ی مبارزه با فساد به پا کرده است.

با توجه به ویژگی‌های پدیده فساد اداری و عوارض جانبی بی شمار آن در ابعاد گوناگون جامعه و عدم کارایی قوانین و مقررات موجود، یکی از مهم‌ترین راهکارهای استفاده مؤثر از فناوری اطلاعات در جهت تحقق شفاف سازی، بازنگری قوانین موجود، در راستای برطرف نمودن خلاءها و کاستی‌های این حوزه و اقدام به تدوین قوانین جامع و حاوی ضمانت‌هایی اجرایی لازم، ضمن ایجاد زمینه استفاده صحیح از فناوری اطلاعات در این زمینه می‌باشد.

استفاده صحیح از این فنون و روش‌ها ضمن اجتناب از به‌کارگیری افراطی از توانایی‌های این عرصه، ترسیم مرزهای دقیق میان حقوق و آزادی‌ها و حق جامعه بر دانستن و ایجاد تعادل میان شفاف سازی، حریم خصوصی و آزادی اطلاعات و بیان، با بهره‌گیری از قوانین ناظر بر این حوزه، مانند اعلام اموال و دارایی‌های مقامات عمومی و نظارت دقیق بر عملکرد شغلی آنان در حوزه‌ی عمومی، زمینه‌ساز استفاده موفقیت‌آمیز از فناوری اطلاعات در زمینه‌ی مبارزه با فساد اداری خواهد بود.

فهرست منابع

الف - فارسی

- 1- جلالی فراهانی، امیرحسین، (1384)، پیشگیری وضعی از جرائم سایبر در پرتو موازین حقوق بشر، فصلنامه فقه و حقوق، شماره 4.
- 2- دانایی فرد، حسن، (1384)، استرتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟، فصل نامه مدرس علوم انسانی.

- 3- خضری، محمد، (1387)، آسیب شناسی روش‌های مبارزه با فساد اداری در ایران، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال یازدهم، شماره 4.
- 4- قلی پور، رحمت الله، (1385)، نیک رفتار، طیبه، فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن، نشریه مجلس و پژوهش، سال 13، شماره 53.
- 5- محمودی، مهدی، (1384)، نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از فساد اداری، نشریه تدبیر، شماره 160.
- 6- هاشمی، حامد، پورامین‌زاد، سعیده، (1390)، فساد اداری و راهبردهای مبارزه با آن، نشریه بررسی‌های بازرگانی، شماره 50.

ب- انگلیسی

- 1-Anti-Corruption Toolkit, Tool 28, UN Guidelines for Successful Investigation into Corruption, 2002, Retrieved in: 2/7/2913, in: <http://www.unfoc.org/>
- 2-Beges, Sarina, (2010), **Can Information Technology Transform Authoritarian Regimes?** Program on Liberation Technology, Stanford University, Retrieved in: 2/9/2013, in: [http:// liberationtechnology.stanford.edu/](http://liberationtechnology.stanford.edu/)
- 3-Charmchi, Nastaran, et al., (2011), **The Relationship Between Information Technology and Administrative Corruption**, International Journal of Science and Advanced Technology, Vol. 1, No. 6, Retrieved in: 3/25/2013, in: <http://www.ijSAT.com/>
- 4-Christiano, Tom, (2006), Democracy, **Stanford Encyclopedia of Philosophy**, Retrieved in: 3/25/2013, in: <http://plato.stanford.edu/>
- 5-Fang, Zhiyuan, (2010), **E- Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development**, International Journal of the Computer, The Internet and

Management, Vol. 10, No. 2, Retrieved in: 2/9/2013, in: [http:// cites eerx.ist.edu/](http://cites.eerx.ist.edu/)

6-Hellstrom, John, (2010), **Increasing Transparency and Fighting Corruption Through ICT**: Empowering People and Communities, university of Stockholm Review, Retrieved in:1/3/2013, in: <http://www.spidercenter.org/>

7-Miller, Seumas, (2011), Corruption, **Stanford Encyclopedia of Philosophy**, Retrieved in: 2/15/2013, in: [http://plato.stanford .edu/](http://plato.stanford.edu/)

8-Performance Accountability and Combating Corruption, The World Bank, Washington, D.C., (2007), Retrieved in: 2/15/2013, in: [http //siteresources.worldbank.org/](http://siteresources.worldbank.org/)

9-Sondhi, sunli, (2000), **Combating Corruption: The Role of Civil Society**, World Congress of International Political Science Association, Retrieved in: 3/25/2013, in: [http://sunlis ondhi.com/](http://sunlisondhi.com/)

مرکز تحقیقات کامپیوتر علوم اسلامی