

# مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی ربیافت

سال شانزدهم، شماره ۵۸، بهار ۱۴۰۱  
صفحه ۱۵۱ تا ۱۷۴

## بررسی تطبیقی رویکردهای پیشگیرانه از فساد در قوانین ایران و سوئد

افشین نورایی / دانشجوی دکتری حقوق گرایش عمومی گروه حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد زاهدان، زاهدان، ایران  
afshin.nourai@gmail.com

محمد بهادری جهرمی / استاد راهنما / دانشیار گروه حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران  
bahadori.iran@gmail.com

سید حجت الله علم الهدی / استاد مشاور / رئیس پژوهشگاه قوه قضاییه  
hojjatalamolhoda@gmail.com

### چکیده

کشورهای مختلف بنا به ضرورت‌هایشان، ابزارها و استراتژی‌های گوناگونی برای پیشگیری از فساد اتخاذ کرده‌اند. موضوع این تحقیق مقایسه تطبیقی رویکردهای مبارزه با فساد در دو کشور ایران و سوئد است. بنابراین سؤال این پژوهش این است که از زاویه تطبیقی، مشابهت‌ها و تفاوت‌های دو کشور ایران و سوئد در مبارزه با فساد چگونه است؟ فرضیه تحقیق این است: توجه قوانین ایران به حوزه پیشگیری از فساد و شاخص‌های آن مانند تعارض منافع، شفافیت و حق دسترسی به اطلاعات توجهی غیرسیستماتیک و نارسا بوده است. در مقابل این قوانین سطحی و غیرساختاری ایران، در سوئد توجه و احترام به اصول یادشده سابقه ای نزدیک به سه قرن دارد و چارچوب نظام مند، دقیق و تعریف‌شده‌ای در اجرا و تضمین این شاخص‌ها در سوئد وجود دارد. یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که شاخص‌های یادشده از جایگاهی غیرساختاری و سطحی در نظام حقوقی ایران برخوردار است در حالی که در نظام قوانین کشور سوئد دست کم از دو قرن گذشته این اصول به اجرا گذارده شده و نواقص سطحی‌تر و جزئی‌تری نسبت به نظام حقوقی ایران دارد. روش تحقیق در این مقاله، کیفی از نوع تطبیقی و توصیفی تحلیلی است و داده‌ها بصورت کتابخانه‌ای از منابع مختلف قیش برداری شده است.

**کلیدواژه:** پیشگیری از فساد، قوانین پیشگیرانه، قوانین ایران، قوانین

سوئد، شفافیت، دسترسی به اطلاعات، تعارض منافع

تاریخ تأیید ۱۴۰۱/۰۲/۱۱

تاریخ دریافت ۱۴۰۰/۱۰/۱۵

## مقدمه

در ادبیات کنونی حوزه فساد و بویژه موضوع پیشگیری، شاخص‌ها و معیارهایی مطرح می‌شوند که بیش از هر چیز زمینه‌ساز ایجاد فضای اجتماعی و فرهنگی هستند که در آن مفاسد و رفتارهای آلوده به فساد با احتمال پایین‌تری رخ خواهد داد. بررسی ادبیات موجود و کنکاش پیرامون تجارب کشورهای عمده‌تأ موفق در مبارزه با فساد، بیانگر وجود توازن در تدوین و تصویب سه دسته از قوانین است. یعنی قوانینی که فساد را مجازات می‌کنند، قوانین پیشگیرانه‌ای که به ایجاد فضای اداری و اجتماعی ضد فساد کمک می‌کنند و قوانینی که مشخصاً ناظر بر حوزه‌های هستند که مستعد بروز فساد بیشتری است. از این منظر، به موازات اهمیت حوزه قوانین کیفری، اهتمام به سایر حوزه‌های غیرکیفری و پیشگیرانه نیز الزامی است. در همین راستا، چند شاخص اصلی در حوزه قوانین پیشگیرانه، یعنی شفافیت و حق دسترسی به اطلاعات و نیز موضوع تعارض منافع در این پژوهش انتخاب شده‌اند تا تحلیل نظام حقوقی دو کشور ایران و سوئد بر محوریت آنها انجام شود.

این پژوهش از طریق بررسی و ارزیابی قوانین مرتبط با سه حوزه یاد شده در نظام حقوقی دو کشور ایران و سوئد به این پرسش اصلی پاسخ می‌دهد که جایگاه قوانین پیشگیرانه در این دو کشور کجاست؟ مفروض این پژوهش آن است که با توجه به جایگاه این دو کشور و فاصله آن در رتبه‌بندی‌های معتبر بین‌المللی در زمینه فساد، جایگاه قوانین پیشگیرانه و نحوه اجرای آن در دو کشور نیز می‌بایست فاصله معناداری داشته باشد.

روش گردآوری داده‌ها و اطلاعات در این پژوهش به شیوه کتابخانه‌ای و مراجعه به منابع ثانویه است. در این پژوهش ضمن استناد به متن قوانین اساسی و عادی دو کشور، به گزارش‌های متعدد سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای بویژه در خصوص تحلیل و ارزیابی جایگاه قوانین پیشگیرانه در کشور سوئد نیز ارجاع شده است. هم‌چنین هدف این پژوهش از بررسی تطبیقی قوانین پیشگیرانه با مدل سوئد، که دارای رتبه بسیار مناسبی در مبارزه با فساد است، آن است که با استفاده از تجربیات این کشور در راستای رفع و بهبود نواقص و کاستی‌های ساختاری نظام حقوقی ایران گام بردارد. از اینرو، پژوهش حاضر جنبه کاربردی و سیاستی برای سیاستگذاران و قانونگذاران کشور خواهد داشت.

از رهگذر بررسی و تحلیل خلاهای موجود در قوانین ایران، و مقایسه آن با مدل نسبتاً موفق کشور سوئد، که در تمامی رتبه‌بندی‌های بین‌المللی از مطلوب‌ترین الگوهای مبارزه با فساد در عرصه بین‌المللی به شمار می‌رود، می‌توان نقاط ضعف و قوت قوانین جمهوری

اسلامی ایران را آشکار ساخت و به قانون گذاران و مجریان در طرح ریزی و اجرای قوانین و سیاست های موثرتر و کارآمدتر یاری رساند.

#### چارچوب نظری

پژوهش حاضر مبتنی بر این مفروض است که در فرایند مبارزه با فساد و قوانین و مقررات نقشی مهم و غیرقابل انکار دارند. در تحلیل طبقه بندی های موجود از قوانین ضد فساد به نگرش ها و دیدگاه هایی برمی خوریم که قوانین پیشگیرانه و قوانینی که ناظر بر مرحله پیش از وقوع فساد است را یکی مهم ترین ملزومات پیشگیری و مدیریت فساد تلقی می کند.

اما اساساً جایگاه قوانین در عرصه مبارزه و یا پیشگیری از فساد چیست؟ قوانین جزء ضروری سیاستگذاری های یک کشور و مداخلات آن در مقابله با فساد تلقی شوند، اما هرگز کافی نیستند و اگر چنین بود، و صرف قانونگذاری کافی بود، فساد به آسانی می توانست ریشه کن شود. در همین رابطه جرمی پاپ تصریح می کند که موضوع فساد در کشورها ندرتاً مربوط به فقدان قوانین ضد فساد کافی است بلکه در بیشتر مواقع طراحی نامناسب و ضعیف و فقدان اجرای این قوانین است که نیازمند توجه ویژه است. (Pope, 2006, p. 54)

به اعتقاد جرمی پاپ تصویب قوانین جدید ضدفساد به عنوان اولین اقدام ضروری برای مقابله با فساد از سوی برخی یک قدم حیاتی تلقی می شود. در نتیجه چنین دیدگاهی است که قوانینی که حاوی مجازات برای رشوه و دیگر اشکال فسادند در سراسر جهان گسترش یافته است. اما در واقع تصویب قانون جدید بی هزینه ترین راهی است که به ظاهراً می توان تظاهر کرد که در مسیر مقابله با فساد اقداماتی در حال انجام است اما در واقعیت تغییر اندکی رخ خواهد داد. (Pope, 2006, p. 51-52) طبق نظر پاپ روی هم رفته قوانین کیفری و قوانین معطوف به درمان فساد تنها یک بخش از انواع قوانین هستند.

به نظر وی در مباحث نظری مربوط به نقش قانون در مبارزه با فساد بدفهمی دیگری نیز صورت گرفته و آن تاکید بیش از حد بر نقش قوانین کیفری در حل بحران فساد است زیرا به موازات قوانین کیفری به ضوابط و قواعدی نیاز است که متضمن بازبودن، نظارت و موازنه، نظام شایستگی محور برای انتصابها، خصوصی سازی، استقلال رسانه ها، دسترسی به اینترنت، فرایند مناقصه، حق بر ایجاد کسب و کار، حمایت از دارایی ها، و آزادی های اساسی و اصلاحات مالیاتی باشند. به طور کلی، ضوابط و قواعدی که برای مقابله تنظیم و تصویب می شوند را به طور کلی در سه دسته اصلی می توان قرار داد:

قوانینی که فساد را مجازات می‌کنند (یعنی قوانین کیفری و قوانین مربوط به تعارض منافع) و بنابراین مرتکبین احتمالی را باز می‌دارند. قوانینی که به فضای اداری و اجتماعی ای کمک می‌کنند که در آن احتمال اندکی برای وقوع اقدامات آلوده به فساد وجود دارد (مثلاً قوانین مربوط به آزادی اطلاعات و افشای دارایی‌های مقامات)

قوانین در مورد حوزه‌هایی که در آن اقدامات آلوده به فساد احتمالاً رخ می‌دهد، اگر قوانین ضد فساد در آن وجود نداشته باشد (مثلاً قوانین مربوط به خرید و قوانینی که یارانه رفاهی به شهروندان را مقرر می‌کند) (Pope, 2006, p. 51-52)

بنابراین، چه در حقوق مدنی و چه در حقوق جزایی، قانونگذاران می‌بایست به مقولات مرتبط و ویژه‌ای مانند تعارض منافع، خویشاوندسالاری، و قواعد مربوط به شفافیت و دسترسی به اطلاعات پردازند تا از این رهگذر نه تنها اقدامات تنبیهی ضروری را تصویب کنند بلکه فضای اداری و اجتماعی ضد فساد را نیز تقویت کنند. پارلمان‌ها از طریق مسئولیت‌هایی چون پاسخگویی داشتن حکومت با فساد مقابله می‌کنند. این امر مهم از طریق مشارکت موثر در فرایند بودجه‌گذاری، انجام نظارت پارلمانی از طریق کمیسیون‌های فساد، همکاری با نهادهای ارشد حسابرسی و ارتقای فضای آزاد رسانه‌ای انجام می‌شود (Stapenhurst et al., 2006, p.1)

آنچه که مسلم است آن است که امروزه هنگامی که در خصوص قوانین کشورهای پاک از حیث فساد صحبت می‌کنیم درمی‌یابیم که به جای استقرار نظام جزایی بسیار سخت‌گیرانه در این کشورها، نظام‌های حقوقی قدرتمندی وجود دارد که عناصر نظام حکمرانی خوب در آن برقرار است و وجود همین عناصر به دلیل ماهیت ضد فساد آنها مانع از وقوع مفاسد است و استراتژی اصلی آنها همین رویکرد پیشگیرانه در مبارزه با فساد است.

تا به امروز، بیشترین تلاش‌ها برای مقابله با فساد بر قوه مجریه و قضاییه متمرکز بوده اما این تحقیق، با اتکا به رویکردهای نظری حاضر به مقوله قانون و قانونگذاری در مبارزه با فساد، به مقایسه جایگاه و نقش قوانین پیشگیرانه در نظام حقوقی ضد فساد دولت‌های ایران و سوئد می‌پردازد.

#### قوانین پیشگیرانه از فساد در ایران

در این بخش به رویکردهای پیشگیرانه در قوانین ضد فساد ایران خواهیم پرداخت و در ادامه نقاط ضعف آنها و کاستی‌های هر دو جنبه شکلی و محتوایی این دسته از قوانین را

بررسی خواهیم کرد. قوانین کنشی یا پیشگیرانه ناظر به قوانین و تدابیر قانونگذار در خصوص بُعد پیشگیری از جرایم اقتصادی و فساد است و به سبب تاثیر آن بر پیشگیری از جرم قوانین کنشی نامیده می‌شود. همانطور که در شرح چارچوب نظری این تحقیق اشاره شد، قوانین پیشگیرانه از ملزومات بنیادین ایجاد فضای اجتماعی و سیاسی و اقتصادی هستند که در آن فساد کمتری رخ می‌دهد و به عبارت دیگر برخلاف قوانینی که وقوع فساد را علاج می‌کنند این قوانین مانع از بروز فساد می‌شوند و ناظر به مرحله قبل از وقوع فساد است.

یکی از ملزومات ابتدایی پاسخگویی در نظام‌های حاکمیتی، برقراری اصل شفافیت در نهادهای تصمیم‌گیری و در میان مسئولان حکومتی و دولتی است و یکی از ملزومات شفافیت برخورداری از حق دسترسی و انتشار اطلاعات است. شفافیت از مجرای انتشار و دسترسی به اطلاعات حاصل می‌شود و بدون انتشار اطلاعات، شفافیت امری خیالی است. (زارعی و محسن‌زاده، ۱۳۹۲: ۳۴) از سوی دیگر دسترسی آزاد به اطلاعات از نتایج حاکمیت شفاف در جامعه است. بنابراین ارتباط میان دو مفهوم شفافیت و دسترسی به اطلاعات ارتباطی کاملاً دوسویه است. مطالعات و پژوهش‌های موجود در ادبیات امروزی فساد نشان می‌دهد که نظام‌هایی که در آن دسترسی آزاد و آسان عموم به اطلاعات مالی وجود دارد کمترین میزان فساد را در خود دارند (Gokcekus and Mukherjee, 2006: 327)

طبق قوانین ایران، نهادها و سازمانهایی که از منابع عمومی و بیت‌المال استفاده میکنند باید براساس قانون اساسی، به عموم مردم و نهادهای نظارتی پاسخگو باشند و بنابراین مطالعات و فرآیند تصمیم‌گیری‌ها باید به جای اتاقهای دربسته در اتاقهای شیشه‌ای قابل دسترسی و نظارت عمومی انجام پذیرد (الماسی، ۱۳۹۷: ۵) اما در حال حاضر به جز مذاکرات علنی مجلس، کمتر شاهد شفافیت و دسترسی به داده‌ها هستیم.

بطور مثال، مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی از طریق رادیو و نیز مجلد آن منتشر میشود، اما می‌توان ضمن تسریع و تسهیل دسترسی به اطلاعات و داده‌های آنها، مشروح مذاکرات در کمیسیونها و شوراها تصمیم‌گیری در مجلس را نیز منتشر کرد. البته کمیسیونها و شوراها می‌توانند که به موجب قانون مجوز برگزاری جلسات غیرعلنی دارند همانند شورای عالی امنیت ملی، کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی) از این قاعده مستثناست.

طبق قانون اساسی کشور در اصل ۵۵ گزارش‌های حسابرسی قانونی تهیه شده توسط دیوان محاسبات در خصوص دستگاههایی که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند می‌

بایست در دسترس عموم قرار گیرد و همچنین براساس اصل ۶۹، مذاکرات مجلس، از جمله مذاکرات مربوط به سند بودجه، باید علنی باشد و گزارش کامل آن از رسانه‌های عمومی به اطلاع عموم برسد. بنابراین در این مواد قانون اساسی ایران به اصل شفافیت توجه نشان داده است.

علاوه بر آن، در سال‌های اخیر قوانینی در ارتباط با شفافیت و ارتقای آن در نظام تصمیم‌سازی کشور به تصویب رسیده اما بخشی از این قوانین همچنان اجرایی نشده و از سوی دیگر بخشی از این قوانین به دلیل ضعف در متن قانون، قابل اجرا نیست. (اندیشکده شفافیت برای ایران، ۱۳۹۸) قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ از جمله معدود قوانینی است که به شفاف‌سازی فرایند اداری و بالابردن سطح آگاهی مردم توجه نشان داده و مبتنی بر ابزارهای غیرکیفری و تدابیر پیشگیرانه است. (دادخدایی، ۱۳۹۲: ۲۲۳)

همچنین قانون انتشار اطلاعات و دسترسی آزاد به آن در بهمن ۱۳۸۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و در مرداد سال بعد به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. به موجب این قانون سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت موظفند اطلاعات موضوع این قانون را در اسرع وقت و بدون تبعیض در اختیار مردم قرار دهند. (عزیزنژاد، ۱۳۹۸: ۲۱۳) علیرغم تصویب این قانون و برغم اهمیت آن از زمان تصویب تاکنون سازوکار اجرایی برای آن مشخص نشده و در عمل امروزه شاهد دسترسی بلامانم شهروندان به اطلاعات و اسناد دولتی نیستیم.

اشاره به این دو قانون در حوزه‌های تصمیم‌گیری کلان به این معنا نیست که موضوع شفافیت در کل احکام تقنینی در کشور فقط به دو مورد بالا خلاصه شده است بلکه در عرصه‌های فرعی‌تر مانند قانون برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، قانون تاسیس مراکز آموزشی غیردولتی، قانون حمایت از صنعت برق، قانون حمایت از معلولان، و چندین عرصه دیگر (اندیشکده شفافیت، ۱۳۹۸) بند و تبصره‌هایی در حمایت از شفافیت و دسترسی به اطلاعات به چشم می‌خورد. آنچه که در این پژوهش بیشتر مدنظر قرار گرفته موضوع شفافیت و توجه به آن در عرصه‌های کلان‌تر تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی است که یکی از تجلی‌های اصلی آن را در سند بودجه و فرایند تنظیم آن می‌توان دید.

فقدان این عنصر حیاتی در نظام حاکمیتی کشور امری محسوس است و به ویژه در نظام بودجه‌ریزی کشور ضرورت تصویب یک قانون مستقل در زمینه شفافیت بودجه احساس می‌شود. مفهوم شفافیت بودجه‌ای به معنای آن است که اطلاعات مرتبط با ساختار وظایف حاکمیت، سیاست بودجه‌ای، حساب‌های بخش عمومی و پیش‌بینی‌های بودجه‌ای برای عموم مردم، یعنی همه افراد و سازمان‌هایی که طراحی و اجرای سیاست‌های مربوط به بودجه با منافع آنها سروکار دارد، قابل دسترس و شفاف باشد. (عزیززاد، ۱۳۹۸: ۲۰۶)

در زمینه شفافیت بودجه در سطح بین‌المللی شاخص مهمی به نام شاخص بودجه باز<sup>۱</sup> مطرح است که توسط موسسه مشارکت در بودجه بین‌المللی ارائه می‌شود. چنین اطلاعاتی آخرین بار و در سال ۲۰۱۵ برای ۱۱۵ کشور جهان محاسبه شده است (Folshes and De Renzino, 2017:21). در این شاخص و رتبه‌بندی‌های اطلاعاتی در خصوص کشور ما وجود ندارد که دلایل مختلفی می‌توان برای این موضوع متصور بود. ابتدا آنکه اطلاعات مربوط به تفریح بودجه به شکلی عمومی و شفاف منتشر نمی‌شود و اینکه چنین اطلاعاتی با تاخیر منتشر می‌شود. امری که نشان‌دهنده عدم شفافیت در اطلاعات مربوط به بودجه سالیانه کشور و عدم دسترسی عمومی به آن است و به اعتبار اقتصادی کشور لطمات جدی وارد می‌کند. (عزیززاد، ۱۳۹۸: ۲۲۱)

از منظری داخلی، بودجه سالانه کشور به لحاظ موضوع شفافیت از دو معضل ابهام و عدم صراحت رنج می‌برد. این ابهامات به نوبه خود امکان اجرای موثر حکم را از بین می‌برد و بخشی از چرخه دامن‌زدن به مفساد اقتصادی و مالی خواهد بود. (عزیززاد، ۱۳۹۸، ص ۲۲۱) و بخش عمده کاستی‌های کنونی در شفافیت نظام بودجه‌ای کشور با تصویب یک قانون تحت عنوان قانون شفافیت بودجه کشور می‌تواند در مسیر بهبود قرار گیرد.

به جز موضوع شفافیت بودجه، در سطح کلی‌تر فقدان وجود قانون جامع شفافیت نیز احساس می‌شود. مطابق با گزارش رسانه‌ها، از سال ۱۳۹۷، دولت درصدد تدوین لایحه‌ای به نام «لایحه جامع شفافیت» با همکاری پژوهشگران بوده که در آن تصریح شده که این لایحه به دنبال تبدیل خانه‌های آهنی به خانه‌های شیشه‌ایست و در واقع بنا دارد نواقص و کاستی‌های قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مصوب ۱۳۹۰) و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۷) در حوزه تقنینی و اجرایی را جبران کند. در

<sup>1</sup> Open Budget Indication

اردیبهشت ۹۸ این لایحه جهت طی مراحل قانونی به مجلس ارائه شده است (پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، ۱۳۹۸). از زمان ارائه این لایحه تاکنون اقدامی برای تصویب آن از سوی مجلس صورت نگرفته است و این لایحه در کنار لوایح دیگری چون «لایحه مبارزه با فساد و سالم‌سازی اداری» و لایحه «تعارض منافع» در مجلس بلا تکلیف باقی مانده‌اند (خبرآنلاین، ۱۳۹۹)؛ گرچه در صورت تصویب باز هم ممکن است توسط شورای نگهبان به ورطه جرح و تعدیل کشیده شود.

از آنجا که ریشه فساد و وقوع جرایم اقتصادی تعارض منافع است، توجه به این موضوع از جمله اقدامات مهم غیرکیفری در حوزه تقنینی به شمار می‌آید. تعارض منافع به شرایطی گفته می‌شود که در تصمیمات و اقدامات شغلی، یک منفعت ثانویه یعنی منافع شخصی نیز درگیر شود. در چنین شرایطی فرد ممکن است منافع شخصی را بر منافع سازمانی یا مقتضیات شغلی ترجیح دهد و در نتیجه مفاسدی چون اعطای هدیه، پاداش و یا رشوه رخ دهد (Michael and Andrew, 2001: 8). موضوع تعارض منافع همچنین یکی از عوامل بروز فساد در نظام قضایی است که مبارزه با آن اعتماد عمومی نسبت به این رکن مهم حکومتی را بالا می‌برد. شفافیت یکی از مهم‌ترین زمینه‌هایی است که موجب کاهش بروز و ظهور تعارض منافع در بخش‌های دولتی می‌شود (Demmke and Henokl, 2007: 38).

در واقع پرداختن به موضوع تعارض منافع، یکی از راهکارهایی است که به شکلی بنیادین به حل موضوع فساد می‌پردازد و پیشگیری و مدیریت آن یکی از راهکارهای اصلی کاهش فساد در کل نظام سیاسی و اداری به شمار می‌آید. در کشور ما نیز گرچه قوانین و مقرراتی در این رابطه وجود دارد اما این به آن معنا نیست که چنین مفهومی از جایگاهی مشخص در نظام حقوقی ایران برخوردار باشد. در نتیجه اینکه این مفهوم هنوز جایگاه مناسب خود را در نظام حقوقی ما پیدا نکرده روند مدیریت تعارض در کشور ما و نظام حقوقی و قضایی ما همچنان ناقص و نارساست. (وکیلان و درخشان، ۱۳۹۹: ۲۷۱)

در حوزه موضوع تعارض منافع، قوانینی از سوی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده که تاحدی به کنترل و مدیریت تعارض منافع کمک خواهد کرد. برخی از این قوانین عبارتند از اعلام منافع مالی مسئولان و درآمدهای شخصی آنها، اقرار به وجود تعارض منافع در زمان تصدی مسئولیت‌ها، اعمال محدودیت‌ها برای شاغلان در مناصب حاکمیتی (الماسی، ۱۳۹۷: ۹) اما در حال حاضر لایحه تعارض منافع که در پاییز ۱۳۹۸ به مجلس ارسال شده با گذشت نزدیک به سه سال همچنان در مجلس بلا تکلیف است و مانند موضوع



شفافیت و شفافیت در نظام بودجه‌ای کشور، اقدامی از سوی این نهاد برای رسیدگی و طی مراحل قانونی انجام نشده است. (ایرنا، ۱۳۹۹) کنترل و مدیریت پدیده تعارض منافع ابعاد و مصادیق مختلفی دارد که دو بُعد بسیار محوری این پدیده عبارتند از موضوع اعلام دارایی‌ها و حمایت از افشاگران که همین دو شاخص در این بخش مورد بررسی و ارزیابی قرار خواهد گرفت.

در این خصوص، قانونگذاران در اصل ۱۴۲ به موضوع دارایی‌های عالی‌ترین مقامات کشور و پیشگیری از وقوع جرم و فساد آنها از جمله رهبر، رئیس جمهور و معاونان و وزیران و خانواده‌های آنها توجه نشان داده‌اند. گرچه ماده ۱۴۲ قانون اساسی به موضوع دارایی‌های مقامات توجه کرده و آن را برعهده رئیس قوه قضاییه قرار داده اما دامنه محدود نظارتی در این اصل و نبود قانون خاصی برای رسیدگی به این موضوع سبب شد که قانونگذاران کشور به تکاپوی تدوین و ارائه یک طرح برای پرکردن چنین خلایی اقدام کنند.

ابتدا آنکه چنین نظارتی در سال‌های اولیه تصویب آن متوجه مقامات دولت و قوه مجریه بود و تلاش‌ها برای افزایش طیف مشمولان آن منجر به تصویب طرح «نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیرضرور و جلوگیری از تجمل‌گرایی» در سال ۱۳۷۰، «طرح صیانت از جامعه در برابر مفساد اقتصادی» در ۱۳۸۰ و «لایحه شفاف‌سازی و رسیدگی به اموال و دارایی مسئولین کشور پس از پیروزی انقلاب» در سال ۱۳۸۰ شد. این لوایح از سوی شورای نگهبان خلاف قانون اساسی تشخیص داده شد و سرانجام سال ۱۳۹۴ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام و آیین‌نامه آن نیز در سال ۱۳۹۸ به تصویب قوه قضاییه رسید. (تقی‌زاده و بهروزی‌نژاد، ۱۳۹۷: ۸۴)

مهم‌ترین ویژگی این قانون مکلف کردن طیف بسیار گسترده‌ای از مسئولان به خوداظهاری و ارائه فهرست اموال و دارایی‌های خود و همسر و فرزندان‌شان به قوه قضاییه است. براساس ماده اول این قانون، در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت، هر مقام موظف به تسلیم فهرست دارایی‌های خود و خانواده است تا عدم افزایش آن از طرق نادرست بررسی شود. به این ترتیب تعداد بسیار بیشتری از مسئولین، به جز مقامات قوه مجریه موظف به خوداظهاری درخصوص اعلام صورت‌های مالی خود شدند. با اینحال، چالش‌های موجود و کاستی‌هایی که در ساختار و رویه‌های نظارتی موجود وجود دارد مانع از تحقق کامل اهداف این قوانین است.

برای مثال در این قانون، صرفاً رسیدگی به دارایی خود مقامات و خانواده و فرزندان تحت تکفل مقرر شده و همین امر موجب شده که فرزندان خارج از تکفل و خویشاوندان و سایر نزدیکان افراد مسئول به نحوی از این نظارت معاف باشند. محدود شدن رسیدگی به اموال مسئولان تنها به ابتدا و انتهای خدمت نیز موجب شده که افزایش دارایی‌ها در حین خدمت از این قاعده مستثنی شود و این امکان را ایجاد کند که به منظور مصونیت از حسابرسی افراد تمام دارایی‌های خود را اعلام نکنند یا پیش از پایان مسئولیت اموال خود را به نام شخص دیگری انتقال دهند. ضمانت اجرای پیش‌بینی شده در خصوص عدم اعلام اموال، یا اعلام نادرست آنها چه به عمد یا سهو، ابهامات زیادی دارد و سازوکاری هم جهت بررسی صحت و راستی آزمایشی اطلاعات اعلامی وجود ندارد. (تقی‌زاده و بهروزی‌نژاد، ۱۳۹۷: ۱۰۷-۱۰۹) موارد یادشده تنها بخشی از چالش‌هایی است که هم به کاستی‌ها و نواقص در متن قانون و هم به چگونگی اجرای ضوابط و آیین‌نامه‌های موجود ارتباط می‌یابد.

مسئله مهم رسیدگی به دارایی‌های مقامات سیاسی فصل مشترک میان دو مبحث شفافیت و تعارض منافع است. از این رو وضعیت این موضوع در کشور معرف و مبین وضعیت شفافیت در لایه‌های حاکمیت و نظام تصمیم‌سازی کشور نیز به شمار می‌رود.

یکی از ابعاد مهم و متداول دیگر در بحث از تعارض منافع موضوع افشاگران و گزارش‌دهندگان مفاسد است. رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی، مطبوعات، خبرنگاران، روزنامه‌نگاران و سمن‌ها و اتحاد مردم جامعه می‌توانند افشاگران و گزارش‌دهندگان تعارض منافع باشند. پشتیبانی از این گروه سبب می‌شود که عدم مدیریت تعارض منافع هزینه بالایی داشته باشد و در نتیجه تعداد آن کاهش یابد. (دادخدایی، ۱۳۹۲: ۲۳۶)

در رابطه با افشاگری علیه مفاسد، در قوانین داخلی و در اصل هشتم قانون اساسی نیز به موضوع حمایت از آمران و ناهیان از منکر توجه شده است و در شرایطی که کشور با فساد گسترده‌ای روبروست می‌تواند مبنای قابل قبولی برای صدور مجوز افشاگری و اعلام تعارض منافع باشد. چراکه تعارض منافع می‌تواند یکی از نمودهای منکر تلقی شود و هرکسی می‌بایست نسبت به نهی از آن اقدام کند. (وکیلان و درخشان، ۱۳۹۶: ۲۸۱)

ماده ۲۶ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به موضوع حمایت از افشاگری توجه نشان داده و مدیران و کارکنانی را که موفق به شناسایی و کشف متخلفان و مفسدان شوند و این تخلف در مراجع صالح تایید و اثبات شود را شایسته تشویق دانسته است. (وکیلان و درخشان، ۱۳۹۶: ۲۳۴) چنین حمایتی از افشاگران ناکافی و نارساست اما گویای توجه

حداقلی قانونگذار به این راهکار در راستای مدیریت تعارض منافع و به تبع آن کاهش فساد است.

در بررسی قوانین در حمایت از افشاگران، موارد متعددی از تلاش‌هایی در تصویب قوانینی دیده می‌شود که عمدتاً به نتیجه نرسیده‌اند. تلاش برخی نمایندگان مجلس دهم در تصویب طرحی تحت عنوان حمایت از گزارش دهندگان فساد از آن جمله است که به دلیل عدم حمایت اکثریت نمایندگان ناکام ماند. در دوره فعلی و در مجلس یازدهم در پاییز ۱۳۹۹ طرح مشابهی با یک فوریت در دستور کار قرار گرفت که حاوی قانونی در حمایت از گزارش دهندگان فساد است. این طرح نیز حاوی ایرادات و کاستی‌های بنیادینی است که در صورت عدم توجه به آن، اجرای آن در عمل نتیجه‌ای نخواهد داشت. عدم تعریف دقیق از فرد گزارش دهنده فساد، مکلف نکردن مرجع دریافت کننده گزارش فساد به ارائه گزارش مستمر از روند بررسی مدارک دریافتی، عدم اشاره به محرمانگی هویت گزارش دهندگان فساد و چندین مورد دیگر، از جمله کاستی‌ها و نقایص اصلی این طرح است. (تسنیم، ۱۳۹۹)

تصویب این طرح با وجود کمبودهای بنیادین در متن آن در حالی است که هیچ تلاشی از سوی مجلس بر قانون انتشار اسناد محرمانه، و مغایرت احتمالی آن با قانون حمایت از افشاگران فساد انجام نشده است. تا زمانی که طرح فعلی مبنی بر مجازات انتشار اسناد محرمانه بازبینی و اصلاح نشود، تصویب هر قانونی در راستای حمایت از افشاگران فساد ناموثر و ناکارآمد خواهد بود زیرا ثبت هرگونه گزارش فساد می‌تواند مشمول قانون افشای اسناد محرمانه شود.

### قوانین پیشگیرانه از فساد در سوئد

به موازات قوانین کیفری ناظر به موضوع فساد در سوئد که گستردگی و جامعیت از ویژگی‌های آنهاست، دستورالعمل‌ها، فرامین و ضوابط متعددی در ذیل شاخص‌های غیرکیفری از جمله شفافیت، حق دسترسی به اطلاعات و تعارض منافع در این کشور به وجود آمده که به لحاظ قدمت و گستردگی با قوانین کیفری مشابهت دارد.

اصول دسترسی عمومی گسترده به اسناد رسمی یکی از اصول و مبانی نظام حقوقی سوئد است و یک رویکرد پیشگیرانه عمده و صریح در این کشور تلقی می‌شود. مطابق با این اصل، آحاد جامعه حق بر شفافیت و دسترسی به اطلاعات در مورد فعالیت‌های دولتی و محلی را دارا هستند. این اصل به شیوه‌های مختلفی در قوانین اساسی سوئد بیان شده از جمله از طریق حق بر آزادی بیان، حق کارمندان دولتی برای افشای اطلاعات و حق بر افشای اسناد دولتی.

بخش مربوط به دستورالعمل‌های اخلاقی دفاتر و ادارات دولتی اهمیت این اصل قانون اساسی را یادآوری کرده است.

حق دسترسی به اطلاعات و همچنین دسترسی به اسناد رسمی در این کشور بسیار عمیق و ریشه‌دار است زیرا قانون آزادی مطبوعات در این کشور اولین سند حقوقی در جهان است که حق دسترسی به اطلاعات و اسناد رسمی را به رسمیت شناخته است. این قانون که اولین نسخه از آن در سال ۱۷۶۶ منتشر شد، به طور طبیعی در طول سالهای اخیر به لحاظ شکل و محتوا تغییراتی داشته است اما مفهوم اولیه حق دسترسی به اطلاعات همچنان به همان شکل باقی مانده و در تاریخ این کشور قابل ردیابی است. (Jonason and Rosengren, 2017: 5)

حق کنونی دسترسی به اسناد دولتی که تمامی شهروندان این کشور امروزه از آن برخوردارند به راحتی در تشریح این قانون در سال ۱۷۶۶ قابل بازشناسی است. در این قانون به صراحت اشاره شده که اسناد رسمی مختلف می‌بایست «فوراً برای هر کس که متقاضی آن است صادر شود». شورای اروپا در توصیه خود در مورد دسترسی به سوابق دولتی از سال ۱۹۷۹ اعلام کرد که سیستم‌های دموکراتیک تنها در صورتی قادر به عملکرد مناسب هستند که مردم به طور کلی و نمایندگان منتخب آنها کاملاً مطلع باشند. اطلاعات بیش از دو قرن است که در سوئد با موفقیت عمل کرده است. (Jonason and Rosengren, 2017: 5)

ماده ۱ قانون فعلی آزادی مطبوعات در این کشور تصریح دارد که «برای تشویق تبادل نظر آزاد و در دسترس بودن اطلاعات جامع، هر شهروند سوئدی حق دسترسی آزاد به اسناد رسمی را دارد». بنیاد چنین حقی برآمده از این ضرورت است که در این کشور حدوداً ۲۵۰ مرجع دولتی وجود دارد که مرکب است از دفتر نخست وزیری، وزارتخانه‌ها و ادارات مربوط به امور اداری و فعالیت‌های هر کدام از این دفاتر می‌تواند موضوع دغدغه شهروندان این کشور باشد. از اینرو، برای تضمین وجود یک جامعه باز و آزاد که در آن هر کس حق دسترسی و کسب اطلاع به کاری که توسط پارلمان، دولت و دیگر نهادهای دولتی انجام می‌شود را داشته باشد، اصل دسترسی عمومی به اسناد دولتی در قانون آزادی مطبوعات در این کشور لحاظ شده است. مطابق با این قانون به عموم مردم این حق داده شده که اسناد رسمی ارائه شده یا تنظیم شده توسط مقامات را مطالعه کنند. (Government Offices of Sweden, 2016)

نحوه دسترسی و جزییات این حق نیز به طور روشن و آشکار در این قانون مورد تصریح قرار گرفته است. کلیه اسناد، نامه‌ها، تصمیمات و گزارش‌های دریافتی یا ارسالی اصولاً اسناد عمومی هستند و باید برای مطالعه در دسترس همگان قرار گیرند. جلسات دادگاه و جلسات مجامع تصمیم‌گیری علنی است. اسناد ارسال شده به یک مرجع ثبت می‌شود. و اگر شهروندی می‌خواهد بداند کدام اسناد توسط یک مرجع دریافت شده یا یک موضوع چگونه و توسط چه کسی در حال رسیدگی است، باید با مراجع مزبور تماس بگیرد و اسناد عمومی ادارات دولتی در آرشیو ادارات دولتی موجود است. (Government Offices of Sweden, 2016)

اصل دسترسی عمومی به اسناد رسمی همچنین به این معنی است که مقامات دولتی و سایر کارمندان دولت مرکزی و محلی در افشای اطلاعات آزادند، یعنی حق دارند آنچه را که در مورد یک موضوع می‌دانند به رسانه‌ها و سایر افراد خارجی بیان کنند. بنابراین در قانون آزادی مطبوعات در این کشور، علاوه بر برسمیت شناخته شدن حق دسترسی آزاد به اطلاعات، آزادی هر فرد برای افشاگری علیه فساد نیز آشکارا به رسمیت شناخته شده است. و به این معنا قانونی در حمایت از افشاگران فساد نیز به شمار می‌آید.

در ذیل قانون مطبوعات این کشور بر ماهیت عمومی اسناد دولتی تاکید شده و دامنه مفهومی "اسناد رسمی" و تعریف دقیق و جزیی آن در قانون مطبوعات به خوبی مشخص شده‌اند. یک تعریف و تبیین عام از این مفهوم به همه تولیدات یا متن، تصاویر یا اطلاعات ذخیره شده و ضبط شده اشاره دارد. سندی به عنوان رسمی طبقه بندی می‌شود که به یک مقام عمومی تسلیم شده باشد، تنظیم شده باشد یا در نزد یک مقام عمومی باشد. اصولاً همه اسناد رسمی عمومی هستند و باید در اختیار هر کسی که مایل به مطالعه آن است قرار گیرد. اسناد رسمی ممکن است در موارد خاصی به عنوان محرمانه طبقه بندی شوند، اگر حاوی اطلاعات مربوط به امنیت حاکمیت، شرایط شخصی یا مالی شهروندان فردی یا فعالیت‌های پیشگیری از جرم توسط مقامات دولتی باشند. (ESO, 2018: 3-4)

اما در ذیل قانون مطبوعات و در ماده ۲ آن، استثنائاتی لحاظ شده و مواردی وجود دارد که عموم مردم حق دسترسی به آن را ندارند. مطابق با قوانین این کشور، دسترسی به اسناد عمومی در صورتی ممکن است محدود شود که از منافع زیر محافظت کنند: امنیت قلمرو یا روابط با دولت‌های دیگر یا سازمان بین‌المللی، سیاست مرکزی مالی، پولی یا ارزی هر کدام از نواحی، بازرسی، کنترل یا سایر فعالیت‌های نظارتی یک مقام دولتی، حفاظت از شرایط

شخصی یا اقتصادی افراد خصوصی، حفظ گونه های جانوری یا گیاهی و برخی موارد دیگر. (ESO, 2018: 4) بنابراین همانطور که اشاره شد اسنادی که مرتبط با امور دولتی هستند، به عنوان یک قاعده عام و فراگیر، می بایست به عنوان اسناد دولتی تلقی شده و از این رو برای هر فرد قابل دسترس باشد مگر آنکه به موجب قانون محرمانه تلقی شود.

صورت جلسات کابینه این کشور نیز در وبسایت دولت منتشر می شود و تمامی لوایح مصوب منتشر شده و به اطلاع عموم می رسد. دیگر تصمیمات دولتی روی وب سایت دولت به شکل متفاوت و براساس ملاحظات مختلف مثلا منافع ملی به شکل متفاوتی منتشر می شود و همواره برای عموم مردم بنا به درخواست آنها قابل دسترس است.

اصل شفافیت نیز در کشور سوئد حائز اهمیت بالایی است و ریشه های این توجه و احترام به سه قرن پیش یعنی قرن ۱۸ بازمی گردد. در میان سایر کشورهای اروپایی در احترام به اصل شفافیت و دسترسی به اسناد دولتی، سوئد پیشتاز به شمار می آید و به نوعی الگوی دیگر کشورهای این منطقه بوده است. این اصل در بالاترین سطح در دو قانون بنیادین این کشور یعنی در سند نظام حکومت و قانون آزادی مطبوعات، که دو رکن از چهار رکن تشکیل دهنده قانون اساسی است، مورد تاکید قرار گرفته است. (OECD, 2010: 94)

به جز سند دولت، در قانون آزادی مطبوعات این کشور نیز اصل شفافیت مورد تاکید است. در این قانون اصل آزادی دسترسی به اسناد دولتی مورد تاکید است. یکی از وجوه اصلی شفافیت در نظام قانونگذاری و سیاستگذاری این کشور اصل اتکا به رایزنی عمومی است. به طور کلی تعهد اساسی و طولانی مدت سوئد به بازبودن و شفافیت، رویکرد کلی به رایزنی و نظرخواهی عمومی را که مبتنی بر یک رویکرد سنتی و روشمند است، چارچوب می دهد. تأسیس کمیته تحقیق و پرسش که در ادامه این بخش بیشتر به آن خواهیم پرداخت، به ویژه برای موضوعات مهم، سنگ بنای سیاست گذاری و فرآیند قانون گذاری در این کشور محسوب می شود. (OECD, 2010: 94) این کمیته موظف به پیروی از روش فعالیت ویژه و ساختارمند شده ایست و حجم قابل ملاحظه ای از اطلاعات در خصوص فعالیت آن به صورت عمومی منتشر می شود.

رویکرد مشورت و نظرخواهی از شرکای اجتماعی در این کشور ریشه دار است و مقرراتی برای مشورت و رایزنی وزرا با نهادهای غیردولتی و آحاد مردم وجود دارد و وزارت

<sup>1</sup> Committee of Inquiry

دادگستری نهاد ناظر بر انجام دقیق این روند است. این رایزنی بخش لاینفک تدوین و تهیه و تصویب قوانین و آیین‌نامه‌های فرعی مربوط به آن است.

در فرآیند برنامه ریزی امور دولتی، از جمله موضوعات تقنینی، یک الزام کلی برنامه ریزی فرآیندی که در قانون اساسی مقرر شده است اعمال می‌شود. دولت می‌بایست اطلاعات لازم و دیدگاه‌های کتبی مراجع ذیربط به دست آورده باشد. مطابق فصل هفتم قانون اساسی نظام حکومت که در بالا به آن اشاره شد، این اطلاعات می‌تواند شامل دیدگاهها و نقطه‌نظرات شهرداری‌ها و انجمن‌ها باشد و به افراد نیز فرصت داده می‌شود تا شنیده شوند.

این الزام برنامه‌ریزی ناظر به فرایندها به این معنی است که به نهادها، سازمان‌ها و افراد به طور طبیعی درخصوص فرایند قانونگذاری اطلاع داده می‌شود و از آنها خواسته می‌شود تا نظرات خود را در مورد طرح قانون در مراحل اولیه تدوین ارائه کنند. این موضوع غالباً از طریق کمیته تحقیق و پرسش که کمیته‌ای مستقل است و توسط دولت تعیین می‌شود انجام می‌شود تا به تحلیل موضوعاتی بپردازد که در ذیل آن قانون مطرح است. این کمیته گزارشی ارائه می‌دهد که برآیندی از نقطه‌نظرات و دیدگاه‌های مربوط به نهادهای طرف مشورت ذیربط است که می‌تواند نهادهای دولت مرکزی یا نهادهای دولت محلی یا دیگر نهادها، ذینفعان و حتی سازمان‌های غیردولتی یا ان.جی.اوها باشد. (OECD, 2010: 96)

کمیته پرسش و تحقیق بخش بنیادین فرایند سیاستگذاری و قانونگذاری در این کشور است و ابزاری است که بواسطه آن رایزنی عمومی در فرایند ایجاد قوانین و سیاست‌ها ممکن می‌شود. نکته مهم آن است که کارکرد این کمیته صرفاً محدود به زمانی که یک لایحه قانونی تهیه و تدوین شده نیست بلکه حتی پیش از آنکه دولت به ایجاد یک لایحه قانونی اقدام کند این موضوع توسط کمیته پرسش تحلیل و ارزیابی خواهد شد. مبنای این ایده آن است که عضویت در یک کمیته به ذینفعان اجازه می‌دهد تا نه تنها دیدگاه‌های خود را به نحو موثری در مراحل بسیار ابتدایی و اولیه قانونگذاری بیان کنند بلکه در صورت به نتیجه رسیدن، از آن حمایت کرده و فعالانه در راستای تصویب آن مشارکت داشته باشند. (OECD, 2010: 96)

این کشور یکی از شناخته‌شده‌ترین کشورها در زمینه احترام به اصل شفافیت در عرصه اداره عمومی کشور است. آنچه که گفته شد موید این واقعیت است که شفافیت و دسترسی به اطلاعات دولتی در این کشور بسیار گسترده است و به ویژه در زمینه فرایند قانون‌گذاری

این کشور رویه‌های بسیار شفاف و مشخصی را دنبال می‌کند. هر سندی که توسط وزرا دریافت می‌شود، اعم از اطلاعاتی درخصوص لابی‌گران یا دعوت‌نامه‌ها می‌بایست ثبت شود. گزارشی از کل ترافیک ایمیل باید به مدت ۱۴ روز نگهداری شود و در صورت درخواست در اختیار خبرنگاران قرار گیرد. حتی بعضاً درخواست دسترسی به اطلاعات نیز ممکن است به صورت ناشناس صورت گیرد و در این صورت نیز وزارتخانه‌ها باید بدون تأخیر اطلاعات را ارائه دهند. (Greco, 2019)

رویه‌های تصمیم‌گیری در این کشور آنچنان شفاف است که بعضاً در گذشته در مواردی اطلاعات در قالب مبادلات ایمیلی به درستی ثبت نشده و ارائه آن به مطبوعات به تأخیر افتاده است و همین موجب ایجاد تردیدهایی شده که انتقادات شدیدی را در رسانه‌ها به دنبال داشته است. و شکایاتی در این خصوص نیز به بازرسان پارلمانی و کمیته قانون اساسی نیز ارائه شده است. گرچه این انتقادات هیچ نوع تبعات حقوقی به دنبال نداشته و مجازاتی هم در پی نداشته اما بازرسان پارلمانی در رسیدگی به انتقادات جدی و دقیق عمل کرده و با پیگیری‌های خود وزارتخانه‌ها را ملزم کرده اند که ثبت ایمیل‌ها را به درستی انجام دهد و روتین‌های مربوط به ارائه چنین اطلاعاتی به رسانه‌ها را در یک بازه زمانی معقول انجام دهند. (Greco, 2019)

یکی از راههای اصلی تضمین وجود شفافیت در این کشور حمایت از منابع ژورنالیست‌هاست. در این کشور مانند حکومت‌های مشابه تعداد زیادی اسناد در بخش عمومی وجود دارد. پایگاه‌های اطلاعاتی متعدد هستند و برخی از آنها حاوی حجم عظیمی از داده‌ها هستند. (Commissioner for Human Rights of European Council, 2012)

به موجب این قانون به طور دقیق مشخص شده که کارمندان دولتی چه چیزهایی را می‌توانند بگویند و چه چیزهایی را نمی‌توانند. درخصوص اطلاعات بسیار حساس، این قانون ایجاب می‌کند که محرمانگی مطلق مدنظر قرار گیرد.

نکته جالب درخصوص این قانون آن است که در آن به کارمندان دولتی اجازه داده می‌شود تا به شکل شفاهی اطلاعات طبقه‌بندی شده را در اختیار خبرنگار قرار دهند. آنها اجازه ندارند که یک سند محتوی اطلاعات محرمانه را به خبرنگار بدهند اما این امکان را دارند که در صورت لزوم محتوای آن را برای خبرنگار یا گزارشگر بخوانند. (Commissioner for Human Rights of European Council, 2012)

حمایت‌های حقوقی قدرتمند از منابع رسانه‌ای در این کشور البته بدون پیچیدگی نیز نبوده زیرا این شائبه وجود دارد که مقامات دولتی که دارای اطلاعات محرمانه ارزشمند



هستند ممکن است در برابر پاداش مالی حاضر به دراختیار گذاشتن چنین اطلاعاتی باشند. بنابراین مرز میان استفاده از حق بر بیان آزاد و رفتار مفسده‌آلود در این مورد خاص را نمی‌توان به آسانی ترسیم کرد.

نکته مهم دیگر در خصوص تمامی این قوانین و بویژه قانون مهم آزادی مطبوعات، حمایت ضمنی آنها از افشاگران فساد است. با وجود این تاکیدات، همچنان ضوابط دیگری در این کشور وجود دارد که از افشاگری علیه فساد و جرایم حمایت می‌کند. این کشور به تازگی قوانین خود را در مورد حمایت از افشاگران بازنگری کرده است و یک قانون مستقل را به اجرا گذارده است. کمیته پرسش و تحقیق که در بالا به دامنه فعالیت‌های آن به طور مفصل پرداخته شد در یکی از آخرین گزارش‌های خود در ژوئن ۲۰۲۰ پیشنهاد تصویب یک قانون جدید که جایگزین قانون سال ۲۰۱۶ را ارائه داد که حول محور حمایت ویژه از کارگران در برابر اقدامات تلافی‌جویانه برای افشای بی‌نظمی‌ها بود. قانون جدید از ابتدای دسامبر ۲۰۲۱ لازم‌الاجرا شده و الزامات گذشته در مورد حمایت از افشاگران را به کلی تغییر داده و سازمان‌ها و مشاغل بخش دولتی و خصوصی را پوشش می‌دهد. به موجب این قانون همه شرکت‌های بزرگ‌تر بخش خصوصی ملزم به ایجاد کانال‌های گزارش‌دهی داخلی امن برای افشای افشاگران هستند. (European Commission, 2021: 9)

مقررات و ضوابط مربوط به موضوع تعارض منافع نیز در قانون اساسی این کشور آمده است و قانون رویه اداری<sup>۱</sup> در این رابطه به صدور دستورالعمل‌هایی اقدام کرده‌اند. سند دولت در این خصوص مشتمل بر مفادی در خصوص ناسازگاری‌ها و فعالیت‌های فرعی است. بعلاوه، فصل ۱ و بند ۹ از سند دولت بیان می‌دارد که فردی که یک وظیفه اداری عمومی را انجام می‌دهد باید همیشه این واقعیت را در نظر داشته باشد که همه در برابر قانون برابر هستند و باید با عینیت و بی‌طرفی رفتار کنند. این ماده در مورد تمامی افراد صاحب منصب نیز اعمال می‌شود و تصمیمات دولتی که با این اصول مغایرت دارند ممکن است توسط دیوان عالی اداری معلق شوند. (Andersson, 2002: 71)

علاوه بر سند دولت، در بند ۱۱ تا ۱۲ قانون رویه اداری مصوب سال ۱۹۸۶ نیز آمده است و از تاریخ ۱ جولای ۲۰۱۸، بندهای ۱۶ تا ۱۸ قانون جدید رویه اداری نیز به اجرا گذاشته شده است که مطابق با اصول مصرح و رویه‌های تاسیسی در قانون اساسی این کشور و نیز

<sup>1</sup> Administrative Procedure Act

اعلامیه های کمیته پارلمانی قانون اساسی است. تمامی این ضوابط مستقیماً برای تصمیمات اتخاذ شده توسط ادارات دولتی و همچنین تصمیمات اتخاذ شده توسط سایر مقامات اداری قابل اعمال هستند. بند ۱۶ قانون تشریفات اداری جدید فهرستی از دلایلی است که منجر به سلب صلاحیت مقام مربوطه می شود. این اصول بیشتر در "یادداشت ادارات دولتی در مورد تضاد منافع و فعالیت های جانبی وزرای کابینه" توضیح داده شده است، که در سال ۱۹۸۷ تصویب شد و در سال ۱۹۹۸ بازنگری شد. (Petersson 1994: 108-109)

عصارة این دستورالعمل ها در بر دارنده این راهکار بنیادین است که مثلاً یک وزیر موظف است اطمینان حاصل کند که موضوعی که در مورد آن در موقعیت دیگری موضع گرفته (یا در مورد موضوعی که این تلقی به وجود می آید که وزیر با تعارض منافع روبرو شده) در جلسات کابینه به هیچ وجه مطرح نشود. اگر به هر ترتیب این شبهه وجود دارد که آیا تعارض منافع وجود دارد یا نه، آن وزیر یا مقام باید از تصمیم گیری پرهیزد و کناره گیری کند. فارغ از آنکه وزیر به عنوان یک گزارشگر عمل می کند یا به عنوان عضوی از دولت در تصمیم گیری شرکت می کند، چنین دستورالعملی می بایست اعمال می شود. (Greco, 2019)

به جز مسئله شرکت های سوئدی یکی دیگر از چالش های امروزی این کشور در خصوص موضوع فساد مسئله لابی گران و اشخاص ثالث است که معضلی متداول در سایر کشورهای اروپایی نیز هست و سوئد نیز از این وضعیت مستثنی نیست. این رویه که مقامات دولتی پیشین به لابی گر تبدیل می شوند پدیده ای رایج در این کشور شده و قاعده مشخص و رشد یافته ای نیز در خصوص تنظیم و قاعده مند کردن ارتباطات میان آنها و کارمندان صاحب منصب در این کشور وجود ندارد و همچنین هیچ قاعده مشخصی در خصوص شفافیت اطلاعات مربوط به چنین تماس ها و ارتباطاتی ایجاد نشده است.

همان طور که در این بخش اشاره شد قوانین این کشور و ضمانت اجراهای مربوط به آن، اصل شفافیت را در ابعاد مختلف تا درجه قابل قبول و رضایت بخشی تضمین کرده است و با وجود این وضعیت نبود قاعده ای مشخص در خصوص روابط میان لابی گران و اشخاص ثالث و کارمندان و مقامات دولتی امری تعجب آور تلقی می شود و ضرورت تدوین و تصویب چنین قوانینی در نظام حقوقی این کشور محسوس است.

فقدان چنین قواعد مهمی برای بسیاری از ناظران و کارشناسان امری مهم تلقی شده و آنها بر ضرورت ایجاد یک مکانیسم شفاف و ضابطه مند کردن جلسات میان لابی گران و صاحب منصبان در تلاش برای تاثیر گذاری بر تصمیمات سیاستگذاران دولت و پارلمان تاکید

داشته اند. یکی از ضرورت‌های ایجاد و پیدایی چنین ضوابط و قوانینی تعداد زیاد سیاستمداران و وزاری است که بعد از اتمام دوره ریاستشان به لابی‌گر تبدیل می‌شوند و همین موضوع ضرورت شفاف‌سازی در این حوزه را پررنگ تر می‌کند. (Greco, 2019)

سازمان گرکو، در این خصوص به این کشور پیشنهاد تدوین و تنظیم ضوابط و دستورالعمل‌هایی ارائه داده که عمدتاً حول این موضوع است که چگونه افرادی که وظایف اجرایی بالاتری به آنها سپرده شده است در تماس با لابی‌گران و سایر اشخاص ثالثی که به دنبال تأثیرگذاری بر فرآیندها و تصمیمات دولتی هستند، درگیر می‌شوند. و اینکه اطلاعات کافی در مورد هدف این تماس‌ها مانند هویت شخص یا افرادی که ملاقات با آنها (یا از طرف آنها) انجام شده است و موضوع (یا موضوعات) خاص آن بحث نیز افشا و ثبت شود. (Greco, 2019)

چالش دیگری که درخصوص موضوع شفافیت در قوانین این کشور وجود دارد وجود استثنائات زیادی بر ضوابط مربوط به شفافیت در این کشور است که در عمل محدودکننده این اصل به شمار می‌رود. و این ادعا بویژه درخصوص اطلاعاتی که نزد مقامات بصورت الکترونیکی نگهداری می‌شود تا حد زیادی صحیح است. چرا که سی سال پیش، تقریباً هر اطلاعاتی که می‌توانست از یک فایل رایانه‌ای یا پایگاه داده استخراج شود، تحت تعریف «سند رسمی» قرار می‌گرفت اما امروزه دسترسی به سادگی ممکن نیست و دسترسی شهروندان به اطلاعات ذخیره شده الکترونیکی بسیار محدود است. (Commissioner for Human Rights of European Council, 2012)

نقد جدی دیگری که به ضوابط موجود در خصوص شفافیت در این کشور وارد آمده و به اندازه انتقاد بالا طرفدارانی دارد، این استدلال است که مدل شفافیت سوئد تهدیدی برای حریم خصوصی شهروندان است. گرچه صدها بند قانون بازبودن و محرمانگی (OSA) از داده‌های شخصی و حریم خصوصی افراد محافظت می‌کند، اما با وجود این، میزانی از اطلاعات مربوط به افراد هنوز در اسناد رسمی موجود است. بنابراین استدلال می‌شود که تأکید شدید بر شفافیت در بخش عمومی یک عارضه جانبی غیرقابل قبول دارد و آن حمایت ضعیف از افراد و حریم خصوصی آنهاست.

جدال میان طرفداران حریم خصوصی و طرفداران ضوابط شفاف با وقوع تحولات جدید در حوزه‌های تکنولوژیک و سیاسی در سالهای اخیر در این کشور تشدید شده است. طیف زیادی از مردم این کشور بواسطه ناراحتی و دلخوری از حامیان حریم خصوصی مایلند از

طریق پلتفرم‌های موجود امروزی از جمله فیس بوک و دیگر شبکه‌های اجتماعی اطلاعات شخصی زیادی را با هر کسی به اشتراک بگذارند. با این حال، در سطح سیاسی، به نظر می‌رسد طرفداران حریم خصوصی همچنان دست بالا را دارند و استانداردهای قانونی سوئد در مورد آزادی بیان و دسترسی به اسناد رسمی و ضوابط مربوط به شفافیت تحت فشار هستند. (Commissioner for Human Rights of European Council, 2012)

نکته مهم دیگری که درخصوص اصل شفافیت در این کشور وجود دارد نواقص و ایرادات جزئی مربوط به اجرای اصل شفافیت است. همانطور که در بخش قبل اشاره شد رویه‌های تصمیم‌گیری در این کشور شفافیت دارد اما در عمل بعضاً در گذشته در مواردی اطلاعات در قالب مبادلات ایمیلی به درستی ثبت نشده و ارائه آن به مطبوعات به تأخیر افتاده است و همین موجب ایجاد تردیدهایی شده که انتقادات شدیدی را در رسانه‌ها به دنبال داشته است.

نکته قابل توجه در این خصوص آن است که گرچه اجرای این اصل با ایراداتی روبروست اما سازوکارهایی برای شکایت و ثبت و پیگیری این نواقص پیش‌بینی شده که به اتکای آن می‌توان به اجرای هرچه بهتر این اصل امیدوار بود. از جمله امکان شکایت از سوی رسانه‌ها یا عموم مردم به بازرسان پارلمانی و کمیته قانون اساسی وجود دارد که همانطور که در بخش قبل شرح آن داده شد وزارت خارجه این کشور درخصوص عدم ثبت صحیح اطلاعات، برنامه و رویه جدیدی برای اصلاح و بازبینی این نقصان‌ها ایجاد کرد.

### **جمع‌بندی؛ بررسی تطبیقی جایگاه قوانین پیشگیرانه در نظام حقوقی ایران**

#### **و سوئد**

در چارچوب نظری این مقاله به بررسی و تحلیل نقش قانون و قانونگذاری در مقابله با فساد و جایگاه و اهمیت قانون در این رابطه از بعد نظری پرداخته شد تا به اتکای آن عملکرد نظام سیاسی دو کشور ایران و سوئد در حوزه مشخص پیشگیری از فساد در حیطه قوانین مورد بررسی قرار گیرد. در این مقاله سه شاخص متمایز شفافیت، حق دسترسی به اطلاعات و تعارض منافع در ذیل قوانین پیشگیرانه در قوانین دو کشور مورد تحلیل قرار گرفت.

همانطور که دیدیم در حوزه قوانین غیرکیفری مانند شفافیت، حق دسترسی به اطلاعات و موضوع تعارض منافع در کشور ما قوانین و مقرراتی جزئی و غیرساختاری به‌وجود آمده که در برخی موارد همچنان به شکل لایحه یا طرح باقی مانده و در برخی موارد هم به مرحله اجرا رسیده اما این به آن معنا نیست که این مفاهیم از جایگاهی مشخص در نظام حقوقی

ایران برخوردار است و این مفاهیم هنوز جایگاه شایسته خود را در نظام حقوقی ما پیدا نکرده و نهادینه نشده است.

در راستای تایید مفروض این پژوهش که در مقدمه به آن اشاره شد باید گفت که توجه قوانین ایران به موضوعات بسیار مهمی چون تعارض منافع، شفافیت و حق دسترسی به اطلاعات توجهی غیرسیستماتیک و نارسا بوده است. به عبارت دیگر، این مفاهیم نمی‌تواند و نباید تنها به یک بند و پاراگراف در مواد یک قانون خلاصه شود و می‌بایست به عنوان کیفیتی در درون یک سیستم حقوقی ظاهر شود که نمود آن را بتوان در قوانین و سطوح مختلف دید. در مقابل این توجه سطحی حوزه تقنینی ایران به این ارکان مهم قوانین کیفری، در سوئد توجه و احترام به اصول یادشده سابقه ای نزدیک به سه قرن دارد. قانون آزادی مطبوعات در این کشور که تصویب آن به بیش از سه قرن پیش، در سال ۱۷۶۶، بازمی‌گردد اصول مصرحی را در خصوص شفافیت و حق دسترسی آزاد به اطلاعات دولتی برای تمامی آحاد جامعه به رسمیت شناخته است.

همچنین از جنبه‌های شکلی و محتوایی، این قانون و اجرای آن و ضمانت اجراهای آن در طول قرن‌ها، دهه‌ها و سالهای گذشته جای ابهام اندکی دارد به طوری که نحوه دسترسی و جزییات این حق نیز به طور روشن و آشکار در این قانون مورد تصریح قرار گرفته است. تعریف اسناد دولتی در ضوابط مربوطه مشخص شده و سازوکارهای دقیق نظارتی نیز به منظور اجرای موثر آن پیش بینی شده است.

یکی از وجوه اصلی شفافیت در نظام قانونگذاری و سیاستگذاری این کشور اصل اتکا به رایزنی عمومی است به این معنا که از طریق تاسیس یک کمیته تحقیق و پرسش، پیش از تدوین و تصویب یک قانون تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی که به نفعی منافعشان با یک قانون گره خورده حق مشارکت در مباحث و جلسات مربوط به تنظیم یک قانون را دارند. وجوه مختلف شفافیت در نظام سیاسی و تصمیم‌سازی و قانونگذاری این کشور در حالی است که در ایران همانطور که اشاره کردیم در بسیاری از حوزه‌ها و از جمله حوزه بودجه شفافیت اندکی وجود دارد و یا مثلا خصوص عملکرد تشکل‌های ضد فساد ایجاد شده در دو دهه اخیر هیچ اطلاع‌رسانی صورت نمی‌گیرد و کلیه اقدامات آنها و به تبع آن ارزیابی نتایج آن در هاله‌ای از ابهام قرار دارد.

در قوانین سوئد با وجود دسترسی خوب به مدارک دولتی اصل محرمانگی به شدت مورد احترام است و حتی در یک قانون به توضیح و تبیین تضادهای احتمالی این قوانین

پرداخته شده است در حالی که مثلاً در قوانین ایران اصل حمایت از افشاگران فساد بصراحت با قانون منع انتشار اسناد محرمانه در تعارض آشکار قرار دارد و اقدام خاصی در حوزه تقنینی برای رفع این تعارضات انجام نشده است، ضمن آنکه همانطور که در فصل چهارم مورد تاکید قرار گرفت لوایحی مانند شفافیت و تعارض منافع همچنان بلا تکلیف مانده و خبر جدیدی در خصوص اجرای آن منتشر نشده است.

در سوئد قوانینی که از افشای اطلاعات کارمندان دولتی به رسانه‌ها حمایت می‌کند و ناشناس ماندن افشاگران را تضمین می‌کند و نیز قوانین مربوط به دسترسی به سوابق رسمی قوانین کلیدی هستند که بخش مهمی از ابزارهای این کشور در مبارزه با فساد تلقی می‌شوند. در حالی که در ایران قوانین پیشگیرانه فاقد جایگاه و اهمیت سیستماتیک هستند و صرف اشاره به یک اصل در قالب یک ماده قانونی نشان از اهمیت داشتن اصول پیشگیرانه و غیرکیفری مانند شفافیت، حق دسترسی به اطلاعات و تعارض منافع نیست.

در واقع به طور خلاصه می‌توان گفت که قوانین مربوط به حق افشای اطلاعات برای عموم، شفافیت و دسترسی به اطلاعات، سنگ بنای رویکرد پیشگیری از فساد در سوئد است اما در نظام سیاسی ایران نظام قوانین پیشگیرانه و غیرکیفری منجمدی بر مبنای شاخص‌های شفافیت و حق دسترسی به اطلاعات وجود ندارد.

در تحلیل نهایی باید گفت که کاستی‌ها و نواقص نظام حقوقی مبارزه با فساد در ایران هم حول جنبه‌های محتوایی و هم جنبه‌های شکلی و هم اجرای قوانین است و به لحاظ عمق ضعف‌های بنیادینی در نظام حقوقی ایران وجود دارد اما برخلاف آن در نظام حقوقی سوئد، شاهد ضعف‌هایی سطحی مثلاً در اجرای ضوابط مربوط به شفافیت یا دسترسی به اطلاعات هستیم و با وجود سازوکارهای نظارتی دقیق و منظم در این کشور، امیدواری زیادی به رفع چالش‌های موجود وجود دارد.

## منابع و مآخذ:

- دادخدایی، لیلیا (۱۳۹۲)، «بررسی مفهوم فساد و رویکرد پیشگیرانه قانونگذار ایران در قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد»، فصلنامه **تعالی حقوق**، سال چهارم، شماره ۳، صص ۲۱۹-۲۴۵
- زارعی، محمدحسین و محسن زاده، آریتا (۱۳۹۲)، «حقوق اداری دموکراتیک و پارادایم بوروکراسی وبری»، اندیشه‌های حقوق اداری، م **جموعه مقالات اهدایی به استاد دکتر منوچهر مؤتمنی طباطبایی**، تهران، انتشارات مجد.
- عزیززاد، صمد (۱۳۹۸)، «ضرورت و الزامات قانون شفافیت در حوزه بودجه‌ریزی کشور»، فصلنامه علمی **اقتصاد اسلامی**، سال ۱۹، شماره ۷۵، صص ۲۰۵-۲۳۳
- الماسی، مجید، (۱۳۹۷)، «**پیشگیری و مبارزه با فساد: راهبردهای قوه مقننه در پی شگبری از وقوع فساد**»، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس،
- وکیلان، حسن و داور درخشان (۱۳۹۶)، «بررسی کارایی قوانین افشای اموال در کاهش فساد اداری با رویکرد تطبیقی»، دوفصلنامه **دیدگاه‌های حقوق قضایی**، شماره ۷۷ و ۷۸.
- پایگاه‌های اینترنتی
- اندیشکده شفافیت برای ایران، همه قوانین مرتبط با شفافیت در کشور، ۸ آبان ۱۳۹۸، <https://tp4.ir/768/All-transparency-rules-in-the-country>
- ایران، **لایحه مدیریت تعارض منافع**؛ حاصل ۲ سال بررسی برای فسادستیزی، ۲ شهریور ۱۳۹۹، <https://www.ima.ir/news/83916746/>
- پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، لایحه شفافیت، ۱ تیر ۱۳۹۸، <https://dotic.ir/news/3068>
- تسنیم، گزارش تسنیم از ۸ ایراد به طرح حمایت از افشاگران فساد/سوت‌زنها چگونه حمایت می‌شوند؟ ۶ آبان ۱۳۹۹، <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1399/08/06/2376573/>
- خبرآنلاین، ۶۷ لایحه **بلاتکلیف دو لت در مجلس**؛ از شفافیت تا مبارزه با فساد و **سالم سازی اداری**، ۲۸ آذر ۱۳۹۹، <https://www.khabaronline.ir/news/1467252/F>
- Anderssen, Steffan 2002, Corruption in Sweden; Exploring danger zones and change, Sweden, Department of Political Science, Umea University, Research Report
- Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, February 2012, Access to Official Document; Issue Discussion Paper, Strasbourg, available at: <http://www.commissioner.coe.int/> (access in 25 October 2021)
- Demmke, C, Bovens, M, Henökl, T, van Lierop, K, Moilanen, T, Pikker, G and Salminen, A
- (2007), "Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union", European Institute of Public Administration, the Utrecht School of Governance, the University of Helsinki and the University of Vaasa
- European Commission 2021, Country Chapter on the rule of law situation in Sweden, 2021 Rule of Law Report, Brussels. 20.7.
- Folshes Alta and Renzio, Paolo (2017), "The rode to budget transparency learning from country experience", International budget partnership, <https://www.internationalbudget.org/publications/road-to-budget-transparency-six-country-synthesis/>
- Gokcekus, Omer and Mukherjee, Ranjana (2006), Official's asset declaration laws: Do They Prevent Corruption?, Seton Hall University, <http://www.anti-corruption.org/wp-content/uploads/2016/11/Research-on-Corruption-Officials-asset-declaration-law-Do-they-prevent-corruption-R.Mukherjee-and-O.Gokcekus.pdf>.
- Government Offices of Sweden, 11 April 2016, available at: <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-principle-of-public-access-to-official-documents/> (access in 25 October 2021)
- GRECO (Group of States against Corruption), 2019, Fifth Evaluation Round; Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies; Sweden, 82nd Plenary Meeting, Strasbourg, 18-22 March
- Jonason, Patricia & Rosengren, Anna 2017, The Right of Access to Information and the Right to Privacy; a Democratic Balancing Act, Working Paper, Sodertorns University Publication
- Michael Davis and Andrew Stark (2001), Conflict of Interest in the Professions, Oxford University Press, New York
- OECD, 2010, Better Regulation Europe; Sweden, available at: <https://www.oecd.org/gov/regulatory->

Curbing Corruption, Washington: The World Bank,  
The Expert Group on Public Economics (ESO),  
2018:1, The Swedish Principle of Open  
Government, Translation by Carl Fredrik  
Bergström, available at:  
<http://www.eso.expertgrupp.se/> (access in 22  
October 2021)

[policy/betterregulationineuropesweden.htm](http://policy/betterregulationineuropesweden.htm),  
(access in 25 October 2021)  
Petersson, Olof 1994. Swedish government and  
politics, Stockholm: Fritzes.  
Pope, Jeremy (2006), "Parliament and Anti-  
Corruption Legislation", in Stapenhurst, Rick;  
Johnston, Nail, and Pelizzo, Riccardo (ed), The  
Role of Parliament in Curbing Corruption,  
Washington: The World Bank,  
Stapenhurst, Rick; Johnston, Nail, and Pelizzo,  
Riccardo (2006), The Role of Parliament in