

فساد مالی و اداری که بانک جهانی آن را سوء استفاده از قدرت عمومی برای کسب منافع شخصی تعریف نموده، از جمله اصلی‌ترین معضلات موجود در عصر حاضر است به نحوی که دولت‌ها، چه در عرصه داخلی و با توسل به جرم‌انگاری انواع مصادیق فساد مالی و اداری به منظور مجازات مفسدین (اقدامات واکنشی) و چه با بهره‌گیری از شیوه‌های اختصاصی در خصوص پیش‌گیری از فساد (اقدامات کنشی) از طریق تعامل با سایر دولت‌ها برای مقابله با پدیده فساد تلاش می‌کنند. پیش‌گیری در معنای اخیر که بر دو قسم پیش‌گیری اجتماعی که بر اصلاح محیط اجتماعی تکیه دارد و پیش‌گیری وضعی که بر تقویت آماج و کاهش فرصت ارتکاب جرم متمرکز است. در متن کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مریدا) مورد توجه قرار گرفته است. مواد یک و پنج کنوانسیون مریدا که به ترتیب در بیان اهداف و اقدامات پیش‌گیرانه تدوین شده است، دولت‌های طرف معاهده را به بهره‌گیری از شیوه‌های پیش‌گیری از فساد ملزم می‌نماید.

از جمله ابزارهای پیش‌گیرانه که در متن کنوانسیون مورد توجه قرار گرفته، بهره‌گیری از «ضوابط و مقررات ناظر بر رفتار اخلاقی» مأموران عمومی است. واژه اخلاق همانند دو واژه «Moral» و «Ethics» دو کاربرد متمایز دارد؛ گاه به معنای رفتار عادت شده و گاه به معنای دانشی است که از حسن و قبح و خوبی و بدی رفتار بحث می‌کند. اما آن چه به عنوان منشورهای اخلاقی و اداری یاد می‌شود، چنان که در کنوانسیون مریدا تدوین آن به منظور پیش‌گیری از فساد برای دولت‌های عضو مقرر شده، معرف مجموعه رفتارها و قواعد قابل پذیرش و مبتنی بر اخلاقیات است و آن چه کارگزاران و مأموران رسمی باید از آن اجتناب کنند با ترسیم حدود رفتاری که برای ایشان الزام‌آور است مشخص می‌شود؛ لذا اصول اخلاقی مورد پذیرش مندرج در کردارنامه‌های اخلاقی که از کارگزاران انتظار می‌رود، در یک سند به عنوان منشور اخلاقی بیان می‌شود تا در زمان تصمیم‌گیری، قواعد مطرح شده را پیش‌رو قرار داده و از رفتار متعارض با آن اصول اجتناب نمایند.

بهره‌وری از منشورهای اخلاقی و اداری به علت تأثیر و مداخله بر اخلاقیات و شخصیت مأموران عمومی و اصلاح محیط اداری به عنوان بخشی از محیط اجتماعی و به دلیل عاری بودن از جنبه‌های قهرآمیز، جزو تدابیر پیش‌گیری اجتماعی از فساد قلمداد می‌گردد. به عبارت دیگر تعهد به اصول اخلاقی و رفتاری، با تأثیر بر رفتار کارگزاران به مقاوم سازی و ایجاد نظارت درونی و وجدان حرفه‌ای آنان کمک می‌نماید. و این امر مانعی درونی در جهت ارتکاب جرم‌های مرتبط با فساد است که سرانجام می‌تواند به سلامت محیط اداری بیانجامد. بنابراین، بهره‌وری از «منشور اخلاقی و رفتاری» تا آن جا که شامل تعهدات کارگزاران به اصول اخلاقی و اجتناب از رفتار مجرمانه باشد دارای خصیصه پیش‌گیری از نوع اجتماعی می‌باشد.

جمهوری اسلامی ایران، به عنوان یکی از دولت‌های عضو معاهده که ملزم به تدوین منشورهای اخلاقی می‌باشد، پیش و پس از الحاق به کنوانسیون مریدا، در حقوق داخلی خود به منشورهای اخلاقی توجه کرده است؛ به عنوان نمونه، در ماده ۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، مدیران و کارکنان بخش‌های اجرایی به رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری، اداء سوگند و امضاء منشور اخلاقی و اداری موظف شده‌اند و در ماده ۷ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، دولت موظف شده تا نسبت به تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام اقدام نماید. بدین مناسبت، در گفتار نخست الزامات منبعث از کنوانسیون مریدا برای تدوین منشورهای اخلاقی و اداری همراه با عناصر و کارکرد منشور مورد نظر بررسی خواهد شد. آن گاه در گفتار دوم اقدامات ایران در عرصه تقنینی، پیش و پس از الحاق به کنوانسیون مذکور مورد مطالعه واقع خواهد شد.

گفتار اول: تدوین منشور اخلاقی و اداری مبتنی بر رهنمودهای کنوانسیون مریدا

تدوین منشور اخلاقی و اداری و سپس تعهد کارگزاران بخش‌های عمومی و خصوصی به مفاد آن، شیوه‌ای مؤثر برای مقابله با فساد در کنار سایر اقدامات پیش‌گیرانه است. به این منظور، ماده ۸ کنوانسیون مریدا به «ضوابط مربوط به مقامات دولتی» اختصاص داده شده و به منظور الزام دولت‌های عضو کنوانسیون برای تدوین منشورهای اخلاقی و اداری در بند دوم از ماده مذکور برای دولت‌های طرف معاهده مقرر شده است «هر کشور عضو به ویژه تلاش خواهد نمود تا در چهارچوب نظام حقوقی و سازمانی خود مقررات یا استانداردهای رفتاری را جهت اجرای صحیح، آبرومندانه و مناسب عملکردهای دولتی به کار برد». قسمت «ب» از بند اول ماده ۱۲ کنوانسیون یاد شده نیز «اقدام به ارتقای سلامت مالی در بخش خصوصی» را با توسل به تدوین منشورهای اخلاقی پیشنهاد می‌دهد.

لذا با عنایت بر این که کنوانسیون مریدا تدوین منشورهای اخلاقی و اداری را برای دولت‌های طرف معاهده از جمله ایران تکلیف می‌نماید، ابتدا ابعاد الزام مقرر شده مورد بررسی واقع خواهد شد و سپس ارکان و عناصر منشور مورد نظر در کنوانسیون یاد شده همراه با کارکردهایش ارزیابی می‌شود.

الف. الزام کنوانسیون مریدا به تدوین منشور اخلاقی و اداری

در بندهای اول و دوم از ماده ۸ کنوانسیون مریدا، دولت‌های عضو موظف به ارتقای سلامت نظام اداری گردیده‌اند و در این راستا از دولت‌های عضو خواسته شده است تا در چهارچوب نظام حقوقی و سازمانی خود، مقررات یا استانداردهای رفتاری را در جهت اجرای صحیح، آبرومندانه و مناسب عملکردهای دولتی به کار برند. در این راستا تدوین قواعد رفتاری برای اعضای قوه قضائیه در ماده ۱۱ کنوانسیون مریدا مورد توجه قرار گرفته است. هم چنین قسمت «ب» از بند اول ماده ۱۲ کنوانسیون مذکور نیز اقدام به ارتقاء سلامت مالی در بخش خصوصی را با توسل به تدوین منشورهای اخلاقی پیشنهاد می‌دهد. بدین ترتیب از دولت‌های طرف معاهده تدوین منشورهای اخلاقی و اداری در جهت پیش‌گیری از فساد انتظار می‌رود.

باید در نظر داشت، طبق ماده ۶۵ کنوانسیون مریدا از دولت‌های عضو خواسته شده است نسبت به «اجرای تعهدات خود به موجب کنوانسیون و بر طبق اصول اساسی قانون داخلی خود، اقدامات لازم قانونی و اداری را اتخاذ نمایند».

در مورد الزام ایران به طور خاص، با توجه بر این که نسبت به مواد کنوانسیون مریدا راجع به پیش‌گیری، «حق شرط» قید نشده است، بنابراین دولت جمهوری اسلامی ایران به عنوان یکی از طرف‌های معاهده مذکور نسبت به ایجاد زمینه‌ها و تدابیر لازم تقنینی و اجرایی جهت اجرای رهنمودهای پیش‌گیری از فساد مالی و اداری که از جمله آن تدوین منشورهای اخلاقی و اداری است، ملتزم شده و تعهد دارد تا در فرامه‌های کشورها عضو کنوانسیون مذکور، مقرر در ماده ۶۳، نسبت به ارائه «برنامه‌ها، طرح‌ها، رویه‌ها و اقدامات اداری و قانون‌گذاری» انجام شده در اجرای کنوانسیون مریدا مبادرت ورزد.

ب. عناصر منشور اخلاقی و اداری

محتوای منشورهای رفتاری کارگزاران را می‌توان به قواعد وضع‌کننده معیارهای رفتاری- که موجب ارتقای احترام و نزاکت می‌شوند- و قواعد وضع‌کننده معیارهای صلاحیتی برای کارکنان خدمات دولتی- مانند آگاهی از قوانین و رویه‌ها- و نیز قواعدی که معیارهای اجرایی و چگونگی ارزیابی رفتار را نشان می‌دهند- مانند داشتن خلایق و کیفیت در ارائه خدمات- تقسیم کرد.

قوانین رفتاری مذکور ممکن است، به منظور دستیابی به هرگونه استانداردهای مرتبط با وظایف و کارکرد کارمندان وضع شود. اغلب استانداردها، عناصر ضد فساد نظیر استانداردهای بنیادین اجرایی در زمینه «عدالت»، «بی‌طرفی»، «استقلال»، «یک پارچگی»، «وفاداری به سازمان»، «پشتکار»، «رعایت نزاکت»، «شفافیت»، «پاسخ‌گویی»، «مسئولیت در قبال استفاده از منابع سازمان» و در جایی که ضروری باشد «استانداردهای رفتاری در قبال عموم مردم» را شامل گردند.

عناصر منشورهای رفتاری می‌تواند با توجه به ویژگی‌های هر شغل، طیف وسیع‌تری از استانداردها و اصول اخلاقی را با جزئیات بیشتر شامل شود. به طور مثال از قضات انتظار می‌رود، علاوه بر استانداردهای عام، قواعد راجع به معیارهای نزاکت ویژه خود و هم چنین عدم بروز نشانه‌های جانبدارانه یا پیش‌داوری را رعایت نمایند «زیرا قضات درستکار و بی طرف نقشی مؤثر در حاکمیت قانون دارند و فساد ایشان مسایل را مشکل می‌نماید»

اما عناصر مورد نظر کنوانسیون مریدا به منظور تدوین منشور اخلاقی و اداری علاوه بر حفظ یکپارچگی، صداقت و پاسخ‌گویی شامل اعلام «فعالیت‌های بیرونی، استخدام، سرمایه‌گذاری، ذخایر مالی و هدایای کلان یا منافی که ممکن است از آن تضاد منافع در رابطه با وظایف آن‌ها به عنوان مقامات دولتی بروز کند» می‌باشد که در بند پنجم از ماده ۸ کنوانسیون مریدا به دولت‌های عضو، ایجاد نظام مورد نیاز کارگزاران برای این منظور یعنی اعلام موارد پیش‌گفته، مقرر شده است. نیز در بند ۳ از ماده ۸، مدنظر قرار دادن ضمیمه قطع‌نامه شماره ۵۱/۵۹ سازمان ملل متحد که در ارتباط با منشورهای رفتاری است و به منظور ارائه نمونه از چنین قواعدی صادر شده که شامل اصول عمومی، تعارض منافع، اعلام داری‌ها، پذیرش هدایا، اطلاعات محرمانه و فعالیت‌های سیاسی می‌شود را توصیه نموده است. در واقع ماده ۸ کنوانسیون مذکور ضوابط و عناصر رفتاری کارگزاران را بیان نموده است و به منظور ارائه نحوه تدوین آن عناصر در قالب منشورهای اخلاقی و اداری توسط دولت‌های عضو، ضمیمه قطع‌نامه مذکور را توصیه می‌نماید. لازم به ذکر است قطع‌نامه یاد شده، عناصر فوق را بدون هیچ‌گونه ضمانت اجرایی خاص برشمرده و نتیجه عدم تبعیت از مفاد آن را بیان ننموده است. به نظر می‌رسد علت این امر نگاه اخلاق محور تدوین‌کنندگان به منشور می‌باشد که خواهان تعهد اخلاقی محض کارگزاران نسبت به مفاد آن هستند لذا ضمانت اجرای نقض آن به طور ضمنی به قوانین جزایی احاله شده است. اما در نقطه مقابل این نگاه، تدوین‌کنندگان کنوانسیون مریدا در بند ۶ ماده ۸ از دولت‌های عضو «اتخاذ اقدامات انضباطی و غیره را نسبت به مقامات دولتی که ضوابط یا مقررات برقرار شده براساس این ماده را نقض می‌کنند» خواسته‌اند تا مفاد منشورهای مورد تصویب در کشورهای عضو به منظور اجرا و تضمین بهتر پیش‌گیری از فساد مالی و اداری کارگزاران، همراه با تنبیهات انضباطی نیز باشند.

پ. کارکرد پیش‌گیری از فساد منشور اخلاقی و اداری

تعهد به منشور اخلاقی و اداری، موجب اصلاح کنش کارگزاران در محیط اداری می‌شود که خود بخشی از محیط اجتماعی به شمار می‌آید. در واقع منشورهای اخلاقی در مقام تعیین رهنمودها و ارزشهای اخلاقی مورد انتظار ظاهر شده و با تأکید بر فهرستی از بایدها و نبایدها به عنوان یک الگوی عام اخلاقی به دنبال ایجاد موانع کنترل درونی می‌باشند. این امر موجب اصلاح محیط اداری می‌شود و لذا می‌توان انتظار کاهش ارتکاب مصادیق فساد مالی و اداری را داشت زیرا با درونی شدن ارزش‌های اخلاقی مندرج در منشور، کارگزاران منافع عمومی را بر منافع شخصی و اخلاق حرفه‌ای را بر اخلاق شخصی ترجیح می‌دهند و این امر نویدبخش پیش‌گیری از فساد خارج از نظام کیفری است.

پیش‌گیری از فساد مالی و اداری را می‌توان با تدوین منشورهای اخلاقی و اداری در هر دو بخش دولتی و خصوصی جستجو کرد. چنان که مواد ۸ و ۱۲ کنوانسیون مریدا، به ترتیب تدوین منشورهای اخلاقی و اداری در بخش دولتی و بخش خصوصی را مقرر نموده است. با این وجود اهداف منشورهای اخلاقی بخش دولتی و خصوصی با یکدیگر متفاوت است. اهداف منشورهای اخلاقی در بخش دولتی را می‌توان عمدتاً شامل موارد زیر دانست: الف) تعهد و عمل به استانداردها و مفاد منشور در جهت حفظ «منافع عمومی»؛ ب) ایجاد احساس تعهد حرفه‌ای به گونه‌ای که خدمت به عموم و مسئولیت نسبت به قدرت و منابع در اختیار کارگزاران، سرلوحه اعمال و تصمیمات آنان قرار گیرد؛ ج) آموزش ارزش‌های بنیادین به کارمندان از طریق ترسیم محدوده انتظارات از آنان در منشورهای اخلاقی به منظور برچیده شدن زمینه بروز فساد که خود موجب بررسی و تأسیس استانداردهای اخلاقی و در صورت لزوم اصلاح آن‌ها می‌گردد؛ د) عدم پذیرش جهل کارگزاران نسبت به مفاد منشور اخلاقی، که نیازمند محقق شناختن ایشان به دانستن مفاد منشور می‌گردد. لذا آگاهی از محتوای منشورها مانع از سوءاستفاده مقامات ذی‌ربط از اقدامات انضباطی به عنوان حربه‌ای برای تهدید یا اخراج کارمندان خواهد شد.

بنابراین هدف منشورهای بخش دولتی ایجاد ارزش‌های مشترک به منظور حفظ منافع عمومی و تعهد نسبت بدان است. بدین ترتیب کارگزاران که مسئولیت تصدی منابع عمومی را بر عهده دارند با تعهد به مفاد منشورهای اخلاقی، منافع عمومی حاصل از هزینه‌های به‌عمل‌آمده را به حداکثر و اسراف و ناکارآمدی را به حداقل می‌رسانند و متعاقباً هدف پیش‌گیری از فساد نیز با تعهد به منشور اخلاقی محقق می‌شود. به عنوان نمونه بسیاری از دولت‌ها کوشش می‌نمایند نهادهای خدمات دولتی را حرفه‌ای نمایند و از لحاظ سیاسی، بی‌طرف نگاه دارند و بدین منظور فعالیت سیاسی کارکنان خود را محدود می‌کنند تا عامل بروز فساد نگردد؛ در این راه لازم است مأموران و کارگزاران رسمی، به منشورهای اخلاقی حاوی استانداردهای رفتاری به ویژه اعلام دارایی و عدم تصمیم‌سازی بر مبنای وابستگی حزبی و سیاسی، متعهد بوده تا از قرارگرفتن در وضعیت تعارض منافع اجتناب شود. با تعهد به مفاد منشور اخلاقی و اداری که مهم‌ترین عامل در تحقق این آرمان، درونی شدن ارزش‌های اخلاقی مندرج در آن است، ضمن حفظ منافع عمومی، پیش‌گیری از فساد مالی و اداری به علت اجتناب کارگزار از وضعیت تعارض منافع محقق می‌گردد.

اما تدوین منشور اخلاقی برای کارگزاران بخش خصوصی غالباً با هدف حمایت از منافع کارفرمایان است. این حمایت ممکن است با منافع عمومی ناسازگار باشد؛ به طور مثال محرمانه بودن بر شفافیت تقدم یابد. در هر حال منشور اخلاقی بخش‌های خصوصی باید به نحوی تدوین شود که تعادل میان منافع کارفرمایان و منافع عمومی حفظ و اصول اخلاقی فراروی کارگزاران قرار گیرد. چنان که قسمت «ب» از بند دوم ماده ۱۲ کنوانسیون مریدا چنین رویکردی دارد تا بدین ترتیب منشور اخلاقی و اداری مبتنی بر معاهده یاد شده در بخش خصوصی نیز تدوین شود.

گفتار دوم: پاسخ دولت ایران به التزام تدوین منشور اخلاقی و اداری

چنانچه در قسمت‌های پیشین ذکر شد با الحاق ایران به کنوانسیون مریدا، بدون قید حق شرط در خصوص مواد مربوط به پیش‌گیری از فساد، علاوه بر این که کنوانسیون مذکور بخشی از حقوق داخلی به شمار می‌آید، در حال حاضر نسبت به اجرای مفاد آن نیز ملتزم است. در جمهوری اسلامی ایران پیش و پس از الحاق طیف گسترده‌ای از اقدامات تقنینی و اجرایی به منظور تضمین الزامات منبعث از کنوانسیون مریدا صورت پذیرفته است که بخشی از آن به تدوین منشور اخلاقی و اداری اختصاص دارد. پیش از الحاق ایران به کنوانسیون مریدا، الزام به تدوین منشور اخلاقی و اداری در ماده ۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر شده است و در اجرای مفاد آن، «منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت» با تصویب وزیران کمیسیون اجتماعی دولت در سال ۱۳۸۸ ابلاغ شده است. علاوه بر این «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» مصوب ۱۳۹۰ تدوین منشور اخلاقی و اداری که برای کلیه کارگزاران دولت به معنای اعم را شامل شود، مقرر داشته است. ضمن بررسی قوانین مذکور در راستای اجرای التزام ایران به کنوانسیون مریدا، سایر قوانین مرتبط با محتوای منشور اخلاقی و اداری مورد نظر کنوانسیون مریدا مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

الف. از «قانون مدیریت خدمات کشوری» تا «منشور اخلاقی و اداری کارکنان دولت»

پیش از الحاق ایران به کنوانسیون مریدا، الزام به تدوین منشورهای اخلاقی و اداری در متن قوانین موضوعه ایران وارد شده است. تدوین منشور اخلاقی برای اولین بار در ماده ۲۵ «قانون مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۱۳۸۶ مورد پیش بینی قرار گرفت؛ در فصل سوم از قانون مدیریت خدمات کشوری با عنوان «حقوق مردم»، ماده ۲۵ مقرر می‌دارد «مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی خدمت‌گزاران مردم هستند و با رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری طبق سوگندی که در بدو ورود اداء نموده و منشور اخلاقی و اداری که امضاء می‌نمایند، وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آن‌ها انجام دهند».

از مواد ۵ و ۱۱۷ قانون فوق می‌توان دریافت که کارمندان دستگاه اجرایی، شاغلان کلیه دستگاه‌های اجرایی (وزارت خانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و...) به استثنای نهادها، مؤسسات، تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیر دولتی، اعضای هیأت علمی و قضات، هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری قرار می‌گیرند. لذا بر اساس ماده ۲۵ قانون مذکور کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظف به اداء سوگند و امضای منشور اخلاقی و اداری هستند. این منشور، طبق تبصره ماده ۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، باید پس از پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به تصویب هیأت وزیران برسد. از آن جا که در دوره دولت دهم، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تبدیل به «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی» و نیز «معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی» رییس جمهور شده بود، بنابراین به نظر می‌رسید وظیفه پیشنهاد منشور به دو معاونت مذکور محول شده است.

منشور فوق با عنوان «منشور اخلاقی و اداری کارکنان دولت» به پیشنهاد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری و با تصویب وزیران کمیسیون امور اجتماعی دولت، توسط رییس جمهور وقت، در سال ۱۳۸۸ تأیید و از سوی معاون ایشان ابلاغ شده است.

در واقع، اگرچه فرآیند تصویب منشور اخلاقی و اداری از آن چه قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر داشته تبعیت نکرده است، اما با استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی مبنی بر این که «دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و اگذار نماید و مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رییس جمهور لازم‌الاجرا است»؛ منشور اخلاقی و اداری مصوب کمیسیون امور اجتماعی که به تأیید ریاست جمهوری رسیده است، برای کلیه دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاتباع است. بنابراین، در حال حاضر منشور اخلاقی و اداری مدون‌یادشده، مبنای اصول و استانداردهای اخلاقی کارمندان قوه مجریه است و تنها بخشی از الزام کنوانسیون مریدا مبنی بر تدوین منشورهای اخلاقی را بر آورده ساخته است زیرا قلمرو شمول آن صرفاً برای کارمندان قوه مجریه است. هرچند قانون‌گذار اقدامات چندی در راستای تدوین منشور اخلاقی که شمول آن، کارگزاران سه قوه را در راستای التزام به تدوین منشورهای اخلاقی و اداری برای کلیه کارگزاران وفق مفاد کنوانسیون مریدا در برگیرد، انجام داده است که در ادامه به آن خواهیم پرداخت.

ب. بررسی «منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت»

در حال حاضر منشور الزام آور برای کلیه کارگزاران دولتی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری، منشور اخلاقی و اداری مصوب ۱۳۸۸ کمیسیون امور اجتماعی است که اصول و جنبه‌های پیش‌گیری از فساد مندرج در آن و میزان انطباق یا عدم انطباق آن با مقررات کنوانسیون مریدا در این زمینه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. اصول حاکم بر «منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت»

منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت در حال حاضر سندی است که کارمندان دستگاه‌های اجرایی در زمان استخدام و در بدو ورود، به مفاد آن متعهد می‌شوند. در صدر منشور اخلاقی و اداری آمده است: «این منشور به منظور اشاعه و اعتلای فرهنگ اسلامی و ارزش‌های انسانی و سازمانی در نظام اداری کشور و نهادینه‌کردن ابعاد آن در اندیشه و عمل کارکنان دولت تدوین گردیده است».

معمولاً منشورهای اخلاقی حاوی اصول اخلاقی و اداری و هم چنین عناصر و استانداردهای ضد فساد مالی- اداری می‌شوند، اما مرز مشخصی میان آن‌ها وجود ندارد. به عبارت دیگر، پای‌بندی به اصول اخلاقی منشور، حتی اگر مستقیماً حاوی استانداردهای پرهیز از فساد نباشد، به طور غیر مستقیم مانعی در جهت پرهیز از فساد است.

در منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت، «اصل برابری»، «اصل حاکمیت قانون»، «اصل عدم سوء استفاده از موقعیت شغلی»، «اصل تعهد و وفاداری به سازمان» و «اصل به کارگیری مهارت شغلی» به عنوان اصول حاکم بر منشور اخلاقی و اداری کارکنان دولت ذکر شده است که تا اندازه‌ای هم سو با رهنمودهای قطعنامه سازمان ملل متحد در ارتباط با منشورهای رفتاری است که بند ۳ از ماده ۸ کنوانسیون مریدا دولت-های عضو را بدان احاله نموده است. با این حال، خلاء پیش بینی تعهد کارگزاران نسبت به؛ رفع تعارض منافع، اعلام داری‌ها، عدم پذیرش هدایا، و تحدید فعالیت‌های سیاسی که در قطع نامه ذکر شده محسوس است و لازم است این موارد در منشور پر رنگ گردد تا التزام ایران نسبت به مفاد بند ۳ ماده ۸ کنوانسیون به اجرا درآید.

به هر ترتیب، موارد فوق الذکر بر آن است تا با تعهد کارگزاران به اصول حاکم بر منشور اخلاقی و اداری کارکنان دولت، کیفیت نظام اداری ارتقاء یافته و عملکرد هر دستگاه با توسل به اصول فوق بهبود یابد. بدیهی است به منظور کارآمدی مفاد منشور، هر یک از اصول اجمالی فوق باید برای کارگزاران تشریح شود تا مفهوم و دامنه اصول، مشخص شده و هر کارمند در زمان اعمال اختیارات خود آگاه باشد که از حدود اصول مورد تعهد خویش خارج نمی‌گردد.

۲. جنبه‌های پیش گیرانه «منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت»

مفاد منشور اخلاقی و اداری کارکنان دولت در دو قسمت تدوین شده که در قسمت اول انجام وظایف و مسئولیت شغلی و سازمانی و در قسمت دوم نحوه رفتار و برخورد با مراجعان و همکاران ذکر گردیده است.

در میان مفاد منشور، تعهد بر حفاظت از امکانات، تجهیزات و سرمایه‌های نظام اداری و استفاده مؤثر و مطلوب از آن (قسمت ۶ بند اول)، تعهد به عدم تأثیر روابط خویشاوندی، قومی، جنسی، نژادی، مذهبی و... در تصمیمات و تعاملات (قسمت ۷ بند اول)، مد نظر قراردادن رضایت خدای متعال و توجه بر آن چه خداوند بر آن امر یا از آن نهی می‌کند (قسمت ۹ بند اول)، ارایه خدمت به مراجع‌کنندگان در چهارچوب قوانین (قسمت ۲ بند دوم) و انجام خواسته‌های قانونی مراجعان بدون تحمیل هزینه‌های اضافی (قسمت ۴ بند دوم)، مجموعه مفادی است که بر محوریت پرهیز از تعارض منافع کارمندان با منافع عمومی و تعهد به اجتناب از ارتکاب فساد تدوین شده است.

با در نظر گرفتن اصل عدم سوء استفاده از موقعیت شغلی در منشور که به موجب آن «کارمندان نباید از اختیارات و جایگاه شغلی و سازمانی خود در جهت منافع شخصی یا گروه خاصی استفاده نمایند و اختیارات شغلی و سازمانی باید فقط برای انجام وظایف سازمانی و در جهت مصالح عمومی به کار گرفته شود»، می‌توان گفت تعهد بر عدم ارتکاب مصادیق فساد مالی در منشور اخلاقی و اداری کارکنان دولت مورد توجه تدوین‌کنندگان آن بوده است.

گرچه با مراجعه به قطعنامه سازمان ملل متحد که به صورت توصیه‌نامه‌ای در زمینه تدوین منشورهای اخلاقی به دولت‌ها پیشنهاد گردیده و بهرهوری از آن در بند ۳ ماده ۸ کنوانسیون مریدا به دولت‌های عضو ارایه شده درمی‌یابیم، در منشور پیشنهادی تأکید ویژه و مشخصی بر تعهد کارکنان به پرهیز از ارتکاب گونه‌های فساد شده است، به نحوی که با مطالعه منشور ابتدا تعهد بر اجتناب از ارتکاب فساد به ذهن متبادر می‌شود لکن در منشور مصوب کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک، عدم ارتکاب فساد در عرض سایر اصول و تعهدات به طور پراکنده آمده است؛ لذا شایسته است به منظور افزایش تأثیر مفاد منشور بر اخلاق حرفه‌ای کارمندان موارد مربوط به پیش‌گیری از فساد در عنوانی خاص گردآوری شوند.

در هر حال با کنار هم قراردادن اصول و مفاد مرتبط با تعهد به عدم ارتکاب فساد، عدم سوء استفاده از موقعیت شغلی به منظور کسب منفعت فردی، خویشاوندی، قومی و...، رعایت منافع عمومی، حفظ سرمایه‌های نظام توأم با حاکمیت قانون و ارایه خدمات به مراجعان در حدود قوانین مورد توجه و تعهد کارمندان دستگاه‌های اجرایی قرار می‌گیرد؛ به طوری که کارمندان باید در انجام وظایف خود، از کسب منافع مالی یا غیر مالی پرهیز نمایند و برای درونی کردن این اصول در شخصیت خود تلاش نمایند و نتیجتاً در موارد تعارض منافع از ارتکاب جرم-های مرتبط با فساد پرهیزند. این امر گامی در راستای تعهدات جمهوری اسلامی ایران در قبال کنوانسیون مریدا و پاسخ به پدیده فساد مالی- اداری با بهرهوری از تدوین منشور اخلاقی و اداری می‌باشد.

پ. نوآوری‌های «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»

ماده ۷ از «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» مقرر می‌دارد «دولت موظف است با همکاری سایر قوا به منظور فرهنگ‌سازی و ارتقاء سلامت نظام اداری بر اساس منابع اسلامی و متناسب با توسعه علوم و تجربیات روز دنیا ظرف شش ماه پس از تصویب نسبت به تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام اقدام نماید».

هم چنین تبصره ماده مذکور مقرر می‌دارد کلیه دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده ۲ مکلفند بر اساس وظایف و مأموریت خود در چهارچوب «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» نسبت به تدوین رفتار حرفه‌ای مقامات موضوع ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مدیران و کارکنان خود اقدام نمایند.

در حقیقت ظاهراً مفاد ماده ۷ قانون مذکور مبنی بر تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام، با در نظر گرفتن مصوبه کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک به اجرا گذارده شده است، اما آن چه در این ماده حایز اهمیت است، علاوه بر الزام به تدوین منشور، تأکید بر تدوین «رفتار حرفه‌ای و اخلاقی» مقامات موضوع ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری است. بدین توضیح که در مصوبه کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک تأکید بر کارمندان دستگاه‌های اجرایی با استثنای مختص خود است، در حالی که تبصره ماده ۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، رؤسای سه قوه، معاون اول رئیس جمهور، نایب رئیس مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، معاونان رئیس جمهور، استانداران، سفراء و معاونان وزراء را صریحاً مشمول تعهد به منشورهای اخلاقی قرار داده است و به نظر می‌رسد تصریح و تأکید تبصره فوق‌الذکر قابل توجه است؛ زیرا مدیران عالی رتبه سیاسی نیز موظف به ادای سوگند و امضای منشور خواهند شد.

علاوه بر این، با در نظر داشتن اصل تفکیک قوا و هم چنین استقلال قضات، مصوبه کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک با عنوان منشور اخلاقی و اداری کارمندان نظام، و جاهت قانونی لازم جهت تقید رؤسای قوه قضاییه، قوه مقننه، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و قضات را ندارد. در نتیجه می‌بایست با در نظر گرفتن صدر ماده ۷ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری، قوه مجریه با همکاری سایر قوا، نسبت به تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام، جدای از منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت مصوب کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک، اقدام نماید، تا گستره آن شامل مقامات سیاسی فوق نیز گردد.

افزون بر این، مراد از دستگاه‌های موضوع بندهای الف، ب و ج ماده ۲ قانون مذکور، به طور مطلق کلیه دستگاه‌های اجرایی است که پیش از این ذکر شد و استثنایی بر آن وارد گردیده بود (بند الف ماده ۲) و هم چنین واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری (نظامی، غیر نظامی و تولیت آستان مقدس) با موافقت ایشان (بند ب از ماده ۲)، هر چند طبق ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به شمول تعهد بر منشور اخلاقی و حرفه‌ای مستثنی شده بودند و هم چنین شوراهای اسلامی شهر و روستا و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی (بند ج ماده ۲) که باید نسبت به تدوین منشورهای اخلاقی و رفتاری اقدام نمایند.

بنابراین، شمول تعهد به منشور نسبت به قانون مدیریت خدمات کشوری گسترده شده است و مؤسسات خصوصی عهده‌دار مأموریت عمومی با توجه به نقش شایان توجهی که در حفظ منافع عمومی دارند نیز مشمول تدوین قواعد رفتاری و تقید به آن می‌گردند. این امر در راستای تکلیف ناشی از قسمت «ب» از بند اول ماده ۱۲ کنوانسیون مریدا است که وفق آن، دولت‌های عضو به منظور مقابله و پیش‌گیری از فساد بر تدوین منشورهای اخلاقی در بخش خصوصی رهنمون شده‌اند. در واقع از نوآوری‌های کنوانسیون مریدا به منظور مقابله مؤثر با فساد، هدف قراردادن بخش خصوصی توسط تمهیدات پیش‌گیرانه است. بنابراین، دولت‌ها ملزمند اقدامات پیش‌گیرانه از فساد را علاوه بر بخش عمومی در بخش خصوصی نیز اعمال نمایند که از جمله آن‌ها الزام به تدوین منشورهای اخلاقی است.

نتیجه‌گیری

اولین مؤلفه برای اصلاح محیط اداری به عنوان بخشی از برنامه‌های پیش‌گیری اجتماعی از فساد، سازوکار ماده ۸ کنوانسیون مریدا مبنی بر تدوین «مقررات یا استانداردهای رفتاری» است. تعهد به منشورهای اخلاقی که با هدف پیش‌گیری از فساد تدوین شده است، با تأثیر بر شخصیت کارگزاران، موجب فرآیند گذار از «اخلاق شخصی» به «اخلاق حرفه‌ای» می‌شود. تعهد به منشورهای اخلاقی و اداری می‌تواند مانعی درونی برای کارگزاران شود تا با عنایت به الگوی رفتاری خاص، نسبت به وظایف خود اقدام نمایند. بیان معیارها و الگوهای اخلاقی مناسب به منظور اعمال آن در فرض مواجهه کارگزار با آن چه ممکن است به فساد مالی و اداری منتهی شود، خود می‌تواند از اصلی‌ترین ابزارهای پیش‌گیری از فساد باشد که با صرف کمترین هزینه بیشترین بهره‌وری را خواهد داشت.

قانون‌گذار جمهوری اسلامی ایران پیش از الحاق به کنوانسیون مذکور، در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ تدوین «منشور اخلاقی و اداری» را پیش‌بینی نموده است. منشور مورد تکلیف پس از الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مریدا مورد تصویب «کمیسیون امور اجتماعی دولت» واقع شده و به تأیید ریاست جمهوری در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۷ رسیده است. به نظر می‌رسد بخشی قابل توجه از اهداف منشور مورد تصویب، پیش‌گیری از فساد مالی و اداری می‌بایست با این وجود لازم است عناصر و راهبردهای پیش‌گیرانه به نحو دقیق و محسوس‌تری تصریح گردد تا کارگزاران در زمان سوگند به مفاد منشور، تکالیف خود را جدای از هرگونه تشریفات که خطر شکلی بودن تعهد را به دنبال دارد، دریابند.

افزون بر این از آن‌جا که شمول مصوبه فوق صرفاً برای کارگزاران قوه مجریه بوده است، باید نسبت به تدوین منشور اخلاقی کلیه کارگزاران نظام در دستگاه‌های اجرایی و نهادها اقدام شود چنان‌که نهایتاً با تأیید «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» به تاریخ ۱۳۹۰/۸/۷ در مجمع تشخیص مصلحت نظام، دولت موظف شده است با همکاری سایر قوا ظرف ۶ ماه نسبت به تدوین «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» اقدام نماید. بنابراین لازم است جهت پاسخ به تعهدات جمهوری اسلامی ایران برابر ماده ۸ کنوانسیون مریدا «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» تدوین گردد و در آن بر ارایه عناصر ضد فساد تأکید و بخشی به تعهدات کارگزاران در فرض مواجه شدن با مصادیق فساد مالی- اداری اختصاص داده شود. بدین ترتیب می‌توان به سلامت کارگزاران در نظام اداری نظر داشت و بر آن بود تا آنان با آموزش و شناخت تعهداتشان در قبال منشور اخلاقی مورد سوگند، به حکم و نظارت وجدان، از ارتکاب مصادیق فساد مالی- اداری اجتناب ورزند.