

تأثیر قانونگذاری و تحدید اختیارات نیروی انتظامی بر سازمان‌های غیردولتی در ایران

ناهد ناصری^۱، صادق سلیمی^۲، هوشنگ شامبیاتی^۳

چکیده:

رتبه شاخص ادراک فساد ایران، در ژانویه ۲۰۲۰، ۱۴۶ از ۱۸۰ کشور بوده است. (Transparency International, 2020). فساد در سازمان‌های غیردولتی در حال گسترش است. برخی تحدید اختیارات نیروی انتظامی می‌تواند فعالیت‌های مبارزه با فساد را با چالش مواجه کرده و سلب اعتماد عمومی را موجب شود. مقاله حاضر به آسیب‌شناسی وضعیت تاسیس سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد در ایران می‌پردازد. تحقیقات نشان داد تصویب قوانین و مقررات غیراستاندارد در مورد تاسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی، سلب یا تحدید برخی از اختیارات پلیس و واگذاری آن به برخی نهادها، واگذاری تشخیص معافیت از ارائه عدم سوء پیشینه کیفری بر عهده رئیس هیات مرکزی نظارت بر سازمان‌های مردم نهاد، عدم مدیریت صحیح در اعطای مجوز به سازمان‌های مردم نهاد، تعارض منافع، نحوه نظارت و ارزیابی، سبب از دست رفتن بزرگترین سرمایه اجتماعی یعنی اعتماد عمومی شده است. پلیس نقش مهمی در حفظ نظم و امنیت هر کشور ایفا می‌کند اما خارج کردن برخی وظایف قانونی از حیطه اختیاراتشان، مانع از فعالیت یا اثربخشی لازم برای پیشگیری از فساد می‌شود. این پژوهش می‌تواند موجب ارتقاء تصویب قوانین و مقررات، برای مبارزه با فساد گردد.

پژوهش حاضر از نوع کیفی بوده و به لحاظ روش اجرا، توصیفی تحلیلی، با استفاده از ابزار اسنادی و کتابخانه‌ای از پایگاه‌های معتبر ملی و بین‌المللی صورت گرفته است. تمام اطلاعات و داده‌ها به دقت جمع‌آوری و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: ایران، فساد، سازمان‌های غیردولتی، تحدید اختیارات.

* گروه حقوق کیفری و جرم‌شناسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

nahidnaseri123@gmail.com

** گروه حقوق بین‌الملل، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

sadegsalimi@yahoo.com

*** گروه حقوق کیفری و جرم‌شناسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

hoo.shambayati@iauctb.ac.ir

مقدمه

عدم کیفیت مناسب قوانین و مقررات و وجود روزنه‌هایی برای دور زدن یا فرار از آن‌ها، از عوامل اصلی است که سبب تضييع حقوق عامه است. شاخص کیفیت مقررات تنظیمی^۱، یکی از شاخصه‌های حکومت‌داری مطلوب است که از ۲/۵۰+ تا ۲/۵۰- ارزش‌گذاری می‌شود. این شاخص را بانک جهانی از سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۷، ارائه داده است. میانگین نمره ایران در این دوره، ۱/۴۴- امتیاز با مینیمم ۱/۷۲- امتیاز در سال ۲۰۰۹ و حداکثر ۱/۱۸- امتیاز در سال ۲۰۰۳ می‌باشد.

(the global economy.com, Business and economic data for 200 countries)

به این معنا رتبه کیفیت مقررات تنظیمی ایران، ۱۷۸ از میان ۱۹۳، کشور در جهان است. نیروی انتظامی سازمانی با ساختار فرماندهی کاملاً سلسله‌مراتبی و مسلح در فرماندهی کل قوا و وابسته به وزارت کشور است. هدف از تشکیل آن استقرار نظم و امنیت و تامین آسایش عمومی و فردی است. اینها مهمترین وظایف قانونی نیروهای پلیس هستند. از جمله انجام وظایفی که طبق قانون به عنوان ضابط قوه قضاییه به عهده نیروی انتظامی گذاشته شده است و به صراحت در جزء (ج)، بند (۸)، تبصره (۳)، ماده (۴) قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۹، بر آن تاکید شده؛ مبارزه با فساد است. مبنای آن، بند (۵) اصل یکصد و پنجاه ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. همچنین به موجب جزء (د) همان ماده پیشگیری از وقوع جرم به این نیرو محول گردیده است.

بدیهی است یک تشکل واحد قادر به مقابله با همه تعهدات و چالش‌های موجود در حوزه امنیت نیست. بنابراین ممکن است برخی از وظایف به نهادهای دیگری سپرده شود که با نیروهای پلیس همکاری می‌کنند. تلاش مشترک همه نهادهای مسئول نه تنها در دستیابی به پتانسیل‌های بیشتر کمک می‌کند؛ بلکه ضرورت یکی شدن صلاحیت‌ها و توانایی‌های مختلف افراد و راهکارهای موجود برای آن‌ها را ایجاد می‌کند. به موجب تبصره بند (۲) ماده (۴)، قانون فوق‌الاشاره، کیفیت و نحوه همکاری را شورای امنیت کشور تعیین می‌کند. قواعد و اشکال همکاری به وسیله قوانین موضوعه و مقررات و نیز توافق‌نامه‌ها تنظیم می‌گردد. این اعمال زمینه‌های حقوقی و اجتماعی است که نهادهای خاص با یکدیگر تعامل دارند. همکاری اغلب به فرصتی برای انجام وظایف تعیین شده برای اجرای امنیت عمومی و نظم با کارایی بالاتر تبدیل می‌شود. «پلیس و دیگر خدمات، اقدامات مشترک را به صورت آگاهانه، هدفمند و سازمان یافته به منظور به حداقل رساندن خسارات عهده‌دار می‌شوند. وظایف مربوط به تضمین امنیت عمومی و نظم نیازمند

سرمایه‌گذاری‌های گسترده و به روزرسانی در مقابله با تهدیدها به منظور حفظ منافع دولت و شهروندان است.» (Szydtowski, Martiniak; 2018: on line).

در آموزش‌ها و تعاریف آکادمیک سازمان‌های ضد فساد، منتسب به ملل متحد، دو نکته مهم و اساسی وجود دارد که ذیل آن استراتژی‌های موثر علیه فساد اقتصادی و شفافیت اداری مطرح می‌شوند. اولین نکته آن است که یک راه‌حل منفرد برای مبارزه با فساد وجود ندارد و دوم این که هیچوقت نمی‌توان مسئولیت مبارزه با فساد را به یک سازمان مشخص سپرد. همین نگاه راهبردی می‌افزاید: سه رویکرد ایجاد اهرم‌های بازدارندگی، فرهنگ سازی از طریق آموزش و گسترش فعالیت‌های پیشگیرانه تاثیر بسیار مطلوب‌تری در اقدامات ملی دارند. هر چند مبارزه با فساد قبل از هر چیز نیازمند اراده حکومتی و بالتبع اراده عمومی است.

یکی از راه‌های نیل به توسعه پایدار عملیاتی کردن سیاست مشارکت مردم است. برای گسترش بخش غیردولتی، بخش دولتی باید تدریجاً به انجام امور حاکمیتی بسنده و در بیشتر امور که ماهیت تصدی‌گری دارند، نقش نظارت عالی را ایفا کند. برنامه‌ریزی مشارکتی، برون‌سپاری و قابلیت واگذاری وظایف دولتی، از اهم اموری است که هم در تقنین و هم در اجرا باید مورد توجه خاص قرار گیرد.

۱: سازمان‌های غیردولتی و پلیس در حمایت از عدالت کیفری

۱-۱: سازمان‌های غیردولتی

سازمان‌های مردم‌نهاد بخشی از جامعه مدنی و گروه‌های ذی‌نفوذ در بستر جامعه پلورال و کثرت‌گرا هستند که براساس آن، افراد متعدد با آرمان‌های مشترک، به منظور به دست آوردن امتیازاتی برای هدف خود یا آرمانی ویژه، مواضع مشترکی را اتخاذ می‌کنند و دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهند، بدون آنکه هدف منفعت طلبانه یا کسب قدرت داشته باشند. چنین سازمان‌هایی مستقیماً بخشی از ساختار دولت محسوب نمی‌شوند، اما نقش بسیار مهمی به عنوان واسطه بین افراد، قوای حاکم و جامعه ایفا می‌کنند. مهمترین ویژگی‌های این سازمان‌ها در غیرحکومتی بودن، غیرسیاسی بودن، داوطلبانه بودن و غیرانتفاعی بودن آنهاست. «ویژگی بارز سازمان‌های غیردولتی، همانطور که از نامش پیداست، عدم پیوند با مقامات دولتی است.» (Dariusz Szydtowski, Kamil Martyniak; 2018). اگرچه در ایران این نهادها که با راهبردهای اجرایی همسو و یا بعضاً غیر همسو با نهادهای حاکمیتی هستند، «تحت کنترل شدید دولت» قرار دارند (کمینی، ۱۳۹۴: ۱)؛ درعین حال نظارت بر تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد و سازوکارهای تشکیلاتی و مالی این سازمان‌ها، با توجه به خلاءهای قانونی موجود، همواره با مشکلات جدی روبرو بوده است. در طرح قانون ناظر بر تاسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، وزارت کشور به عنوان اولین مرجع

صدور مجوز معرفی شده و شورایی متشکل از نمایندگان ویژه سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها مسئولیت تایید و صدور مجوز این دسته از سازمان‌های عمومی و تخصصی را بر عهده خواهند داشت. نهادهای متعددی از جمله: نیروی انتظامی، سازمان بهزیستی، وزارت علوم، وزارت ارشاد، وزارت کشور و وزارت ورزش متولی صدور مجوز سازمان‌های مردم نهاد هستند که هر کدام در حوزه خاصی اقدام به صدور مجوز می‌کنند.

شورای واژه‌گزینی فرهنگستان زبان و ادب فارسی، اصطلاح ان جی او^۱ را در سال ۱۳۸۵، با مفهوم «سازمانی که بدون وابستگی‌های اداری و مالی به دولت، برای تأمین منافع عمومی فعالیت می‌کند»؛ مطرح کرد و معادل «سازمان‌های مردم نهاد»، با صورت اختصاری «سمن» را به تصویب رساند (ایسنا، کد خبر: ۸۵۰۳-۱۲۷۳۵). در حالی که ترجمه این واژه گویا بوده و با توجه به گوناگونی این سازمان‌ها، این عبارت بسیار کلی بوده و در برگیرنده همه آن‌ها نیست. در حالی که هر یک از نام‌های زیر یک جنبه از اهداف یا روش‌ها را برجسته می‌کنند. سازمان جامعه محور^۲؛ سازمان جامعه مدنی^۳؛ اهداکنندگان سازمان یافته سازمان‌های غیردولتی^۴؛ سازمان غیردولتی سازمان یافته دولتی^۵؛ سازمان بین‌المللی^۶؛ سازمان توسعه غیردولتی^۷؛ سازمان توسعه خصوصی^۸؛ سازمان خدمات عمومی^۹؛ سازمان داوطلبانه خصوصی^{۱۰}؛ سازمان غیردولتی شبه مستقل^{۱۱}؛ سازمان داوطلبانه^{۱۲}. بسیاری از سازمان‌های غیردولتی، غیرانتفاعی هستند. بودجه این سازمان‌ها از طریق کمک‌های مردمی، سازمان‌های دولتی، توسط خود دولت یا ترکیبی از طرق مذکور تأمین می‌شود. سازمان غیردولتی شبه مستقل، نوعا سازمانی است که یک دولت قدرت را به آن واگذار کرده است، اما هنوز هم تا حدودی توسط نهادهای دولتی کنترل و یا تأمین می‌شود. وظایف و کارهای دولتی را نیز انجام می‌دهند. برخی از این سازمان‌ها هیچ علاقه‌ای به سیاست ندارند؛ در حالی که برخی از آن‌ها به منظور تأمین منافع اعضای خود صرفا به لابی‌گری در دولت می‌پردازند. (CambridgeDictionary; on line).

-
1. Non-Governmental Organization (NGO)
 2. Community-Based Organization (CBO)
 3. Civil Society Organization (CSO)
 4. Donor-Organized Non-Governmental Organization (DONGO)
 5. Government-Organized Non-Governmental Organization (GONGO)
 6. International Organization (IO)
 7. Non-Governmental Development Organization (NGDO)
 8. Private Development Organization (PDO)
 9. Public Service Organization (PSO)
 10. Private Voluntary Organization (PVO)
 11. Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization (QAUNGO)
 12. Voluntary Organization (VO)

تاسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران همواره با مشکلاتی روبرو بوده است که چنانچه نخواهیم فقدان اراده سیاسی در این زمینه را مطرح کنیم؛ دست کم باید از آشفتگی‌ای سخن گفت که برای سوءاستفاده و فساد راه را باز می‌گذارد. با نگاهی اجمالی به سیر مقررہ گذاری سازمان‌های غیردولتی، عدم مدیریت صحیح را شاهد هستیم. عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، تکنولوژیکی، حقوقی و محیط زیستی (پستل)، از موجبات افزایش فساد هستند و تاثیرات چشمگیری بر تقنین، قضا و اجرا می‌گذارند. میزان و قدرت نهادهای مدنی فعال در یک جامعه از مهمترین شاخصه‌های عینی وجود آزادیهای مدنی و اجتماعی محسوب می‌شود.

قطعا سختگیری در اعطای مجوز فعالیت به سازمان‌های مردم نهاد ضامن امنیت است. لاکن در مورد سمن‌های مبارزه با فساد، به لحاظ اینکه اکثریت قریب به اتفاق موسسین آنها از وزرای سابق و کلاهی مجلس بوده یا هستند؛ واگذار کردن برخی اختیارات به شخص / اشخاص مشکلی جدی بر سر راه فعالیت‌های مبارزه با فساد ایجاد می‌کند که در نهایت خسارات آن متوجه حاکمیت می‌شود. علیرغم تصریح بر موضوع مبارزه با فساد در سطوح عالی کشور، برای اعطای مجوز به سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد، دسته‌بندی ویژه‌ای پیش‌بینی نشده است و تنها با اشاره، ذیل دسته‌بندی موضوعات اجتماعی قرار گرفته است. تعداد انگشت شماری از سازمان‌های مردم نهاد به امر مبارزه با فساد می‌پردازند. تاکنون وزارت کشور تنها به موسساتی مجوز فعالیت به عنوان سازمان غیردولتی مبارزه با فساد را داده است که اکثریت قریب به اتفاق موسسین آنها از نمایندگان مجلس یا صاحب منصبان هستند. در حال حاضر با توجه به اولین نشست مشترک شورای انجمن‌ها و سمن‌های فعال در حوزه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری با فراکسیون شفاف سازی و سالم سازی اقتصاد و انضباط مالی مجلس، در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۰۳، (انجمن علمی مدیریت رفتار سازمانی، الف). همچنین در دومین همایش ملی هم‌افزایی ظرفیت‌های علمی و مردمی پیشگیری و مبارزه با فساد، در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۳۰، تعداد (۷) سازمان مبارزه با فساد در ایرا معرفی شده‌اند. (انجمن علمی مدیریت رفتار سازمانی، ب). که اکثر آنها پس از نشست و همایش فوق به ثبت رسیده‌اند.

۱-۲: پلیس و حمایت از عدالت کیفری

پلیس می‌تواند نقش موثری در حمایت از عدالت کیفری، به ویژه در کشف جرائم مربوط به فساد سطح بالا، و کمک به دادستان تحقیق، ایفا کند. تحقیقات بی طرفانه و منصفانه پرونده‌ها، تکمیل تحقیقات مستقل، شفاف و حرفه‌ای برای ارسال به دادگاه‌ها، سرمایه‌ای اجتماعی برای پلیس است که طی دهه‌های متمادی کسب کرده است. پشتیبانی اساسی از پلیس، دادستان‌ها و سایر ذینفعان و دست‌اندرکاران برای ایجاد سازوکارهای مؤثر برای هماهنگی بهتر بین پلیس، دادستان‌ها و قضات،

پرسنل دستگاه‌های اجرای قانون در عهده‌داری، اجرا و ابلاغ احضاریه‌ها و حکم بازداشت دادستانی و قضایی در پرونده‌های مشهور فساد، پشتیبانی از تهیه طرح‌ها و اجرای برنامه‌های آموزشی موثر برای پلیس و دادستان‌ها از اهم دستاوردهایی است که به دنبال افزایش اختیارات پلیس، ایجاد خواهد شد.

افتتاح مجتمع تخصصی ویژه رسیدگی به جرایم اقتصادی در تاریخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۴؛ دادگاه‌های ویژه؛ آیین دادرسی ویژه در رسیدگی به جرایم اقتصادی و تشکیل شوراهای ویژه از اهم فعالیت‌هایی است که در رسیدگی به پرونده‌های فساد اقتصادی/اداری صورت گرفته است. لاکن نباید منتظر نشست و پس از وقوع جرم، دست به کار شد. تضمین عدالت کیفری تنها در واکنش علیه جرم نیست. تجربیات نشان داده‌اند پیشگیری از جرم، به مراتب کم هزینه‌تر از کیفر بزهکاران می‌باشد. از آن مهمتر باید از ابتدا به موجب قانون، ابزار کار برای پیشگیری مهیا باشد. والا صرف اقدامات پس از وقوع جرم تنها جمع‌آوری ادله و گزارش آن به قضات کفایت نکرده و تنها تداعی کننده سیاست جنایی کیفری با هدف ترعیب محض است؛ بی‌آنکه نتیجه مثبتی به همراه داشته باشد و رویکرد اقتدارگرایانه برای سرکوب می‌تواند آزادی‌های لازم برای یک دموکراسی قوی را محدود کند.^۱ هر چند پیشگیری از وقوع جرم به قوه قضاییه سپرده شده است اما پلیس با برخورداری از اختیارات قانونی بیشتر می‌تواند مانع رخه افراد مفسد به سازمان‌های غیردولتی شود. اختیاراتی که منحصرآ باید برای پلیس تعریف شود. هر چند در دستورالعمل تشکیل مجتمع تخصصی ویژه رسیدگی به جرایم اقتصادی مصوب ۱۳۹۸/۰۵/۱۳، رئیس قوه قضاییه، به وظایف ضابطان و به خصوص ناجا اشاره شده است؛ لاکن هنوز هم در تبصره ماده (۴) شاهد عدم حضور جدی آنان در شورای مجتمع هستیم.^۲

از سال ۱۳۰۸، که نخستین نظامنامه هیئت تفتیشه مملکتی و وظیفه ماموران دولتی، در راستای نظارت و بازرسی برای پیشگیری از فساد، تدوین گردید؛ تاکنون بیش از ده‌ها عنوان قانون، تصویب‌نامه، مقرر، آیین‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل وضع گردیده است لاکن در واقع نه تنها هیچ یک از آن‌ها نتوانسته‌اند فساد را کاهش دهند؛ بلکه با اندکی تامل در روند تصویب مقررات، به روشنی می‌توان علت این اصلاحیه‌های مکرر را که نه در تکمیل قوانین و مقررات و به روزآوری آن‌ها است؛ بلکه در جهت تسهیل فساد روی می‌دهد؛ دریافت. اگر در مقرراتی اندک جنبه‌های مثبتی هم باشد؛ به فوریت و با تصویب مراجع مختلف منجر به ابطال شده، نسخ گشته و یا

1. <https://carnegieendowment.org/sada/71569>

۲. تبصره: با تشخیص و دعوت رئیس یا نایب رئیس شورا از نمایندگان ضابطان (نیروی انتظامی جمهوری اسلامی، وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی و سازمان اطلاعات سپاه) به عنوان مدعو جهت شرکت در جلسه دعوت بعمل می‌آید.

تخصیص می‌خورد. البته قوانینی نظیر: قانون مجازات اعمال نفوذ بر خلاف حق و مقررات قانونی مصوب: ۱۳۱۵/۰۹/۲۹؛ قانون راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری؛ مصوب: ۱۳۳۷/۱۰/۲۲؛ قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب: ۱۳۴۸/۰۳/۱۹؛ را نیز داریم که حتی اجرای آن‌ها هم در مواردی که برخلاف منافع مسئولان باشد؛ با صدور دستور قضایی ابطال می‌گردد؛ برای مثال ابطال بند (ب) بخشنامه شماره ۳۶۸/۱/۱۰۲ مورخ ۱۳۷۷/۰۵/۲۶؛ سازمان نوسازی و توسعه و تجهیز مدارس کشور به وسیله صدور دادنامه ۳۵۸-۸۶/۳۵۷، هیات عمومی دیوان عدالت اداری.^۱

پژوهش حاضر از نوع تحقیقات کیفی بوده و به لحاظ روش اجرا، توصیفی تحلیلی است که با استفاده از تکنیک دلفی سیاسی و ابزار اسنادی و کتابخانه‌ای از پایگاه‌های معتبر ملی و بین‌المللی صورت گرفته است. در رابطه با نقش پلیس در سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد، پژوهشی در ایران صورت نگرفته است. محققان اغلب به جرایم اقتصادی پرداخته‌اند که با فساد اداری متفاوت است. پژوهشگران مقاله حاضر، تلاش کرده‌اند با بررسی دقیق سیر تقنین سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد، سلب اختیارات از بعضی سازمان‌ها از جمله نیروی انتظامی و اعطای اختیارات به برخی مقامات به این فرضیه پاسخ دهند که آیا سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد فعلی بدون اتکاء به منابع و جریان‌های قدرت شکل گرفته است؟ کیفیت قوانین در این راستا چگونه است؟ آیا قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب: ۱۳۹۰/۰۲/۲۹؛ که هنوز هم به صورت آزمایشی باقی مانده است؛ اختیاراتی برای پلیس قائل شده است؟ نقش پلیس در صدور مجوز سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد و پیشگیری از آن با توجه به دستورالعمل معافیت برخی از موسسین سازمان‌های مردم‌نهاد از ارائه گواهی عدم سوء پیشینه کیفری، چه نتیجه‌ای به دست خواهد داد!!! تحقیق در یک برهه زمانی صورت گرفته است. تمام اطلاعات و داده‌ها به دقت جمع‌آوری شده و سپس مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

۳-۱: تحدید وظایف و اختیارات نیروی انتظامی

تعدد مراجع تصویب، شتابزدگی و عدم مطالعه و بررسی کارشناسانه در تقنین و یا تصویب مقررات حاصلی جز اصلاحیه‌های پی در پی، لغو و ابطال قوانین و مقررات در این زمینه نداشته است. البته مصوباتی را هم که خارج از حدود اختیارات قانونی برخی نهادها صورت می‌گیرد؛ و پیامدهای قضایی، اداری/سازمانی و نیز فردی/اجتماعی به همراه می‌آورد باید در نظر گرفته شود. در زیر به برخی وظایف ذاتی نیروی انتظامی که محدود شده اشاره می‌شود.

۱-۳-۱: سلب اختیارات مندرج در آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و موسسات غیر تجاری مصوب ۱۳۳۷، و واگذاری آن به عهده استانداردها

وزارت کشور با همکاری سازمان امور اداری، در هشاد و ششمین جلسه شورای عالی اداری طی مصوبه شماره ۴۵۵/۱۴ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۷، مبادرت به اصلاح آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و موسسات غیر تجاری مصوب ۱۳۳۷، تحت عنوان طرح نحوه صدور مجوز تاسیس تشکل‌های غیردولتی (سایت مجلس. الف.) نمود و وظایف و اختیارات پیش‌بینی شده در بند (ه) ماده (۶) آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و موسسات غیر تجاری مصوب^۱ ۱۳۳۷، را از نیروی انتظامی سلب و طی بند (۳) مصوبه فوق تایید صلاحیت عمومی متقاضیان تاسیس موضوع بند (ه) ماده (۶) را به عهده استانداردها قرار داد. هیات عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه ۸۱/۳۲۷-۱۳۸۱/۰۹/۱۰^۲ (سایت دیوان عدالت اداری، دادنامه شماره ۸۱/۳۲۷). مصوبه فوق را خارج از حدود اختیارات قانونی آن شورا تشخیص داد (سایت مجلس. ب.). (وبسایت قوانین دات آی آر (معاونت آموزش دادگستری استان تهران). پرونده: ۸۰/۴۶۰/۰-۱۳۸۱/۰۹/۲۴). با تصویب نامه شماره ۲۷۳۶۷/ت/۱۲۶۰۸ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۹، هیات وزیران، نیروی انتظامی با توجه به وظایف ذاتی ناجا مبنی بر حفظ نظم و امنیت عمومی جامعه و نظارت بر اماکن عمومی و پیامدهای حاصله از این مصوبه، از آن هیات عمومی دیوان عدالت اداری بار دیگر تقاضای رسیدگی و صدور حکم مبنی بر ابطال و اعلان اعتبار آیین‌نامه اصلاحی ثبت موسسات و تشکیلات غیر تجاری در قسمت (ه) از ماده (۶) آیین‌نامه، موضوع آیین‌نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی، را خواستار شد. ۱۳۸۳/۰۸/۰۳. هیات عمومی دیوان عدالت اداری، در دادنامه ۳۶۶، چنین استناد کرد که: ضمن ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران «وزارت کشور مکلف است با رعایت قوانین نسبت به تهیه طرح‌های مربوط به ایجاد و تقویت تشکل‌های مردمی (صنفي، تخصصي) سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های محلی با هدف زمینه‌سازی برای واگذاری اعمال تصدی دولت به آن‌ها و تقویت نظارت‌های سازمان‌یافته مردمی بر فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی، اقدام نموده و پس از تصویب هیات وزیران به مورد اجراء گذارد». «نظر به اینکه آیین‌نامه مورد اعتراض با عنایت به اختیارات قانونی مندرج در ماده فوق‌الذکر تهیه و تصویب شده و واجد اوصاف و اعتبار حکم مقنن در خصوص مورد است و نافی وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های خاص مراجع ذی‌ربط از جمله نیروی انتظامی در حدود

۱. ه) یک نسخه اجازه نامه حاصله از شهربانی در صورتی که موضوع ثبت طبق مدلول ردیف الف از ماده ۲ این آیین‌نامه باشد. و رسید پرداخت حق الثبت.

۲. بازایی در تاریخ ۱۳۹۷/۰۳/۰۴، از: www.vekalatonline.ir/print.php?ToDo=ShowLaws&LawID=25099

وظایف محوله به آن‌ها نیست، بنابراین آیین‌نامه مذکور از جهات مورد اعتراض مغایرتی با قانون ندارد» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی). وزارت کشور معتقد بود: اگرچه حفظ نظم و امنیت اجتماعی از زمره وظایف ذاتی ناجا می‌باشد لیکن این امر نمی‌تواند دلیلی بر ورود ناجا به هر موضوعی باشد و در ماهیت و ساختار تشکیلات و اماکن بدون محمل و مجوز قانونی دخالت نماید (نامه مدیر کل دفتر حقوقی وزارت کشور در دفاع از پرونده مطرح در دیوان عدالت اداری). معاون دفتر امور حقوقی دولت، در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۵۲۴۲-۸۳ مورخ ۸۳/۶/۴ با ارسال تصویر نظریه‌های شماره ۶۱/۵۰۲۳۲ مورخ ۸۲/۷/۱۶ وزارت کشور و ۸۴۴۳/م/۱۴۹۱۳ مورخ ۸۲/۱۰/۱۳ وزارت اطلاعات اعلام داشته‌اند، در تبصره (۲) ماده (۱۶) آیین‌نامه مورد شکایت مقرر شده است «چنانچه موضوع فعالیت سازمان» امور تخصصی باشد وجود نظر موافق دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط حسب مورد برای صدور پروانه ضروری است و اگر موضوع فعالیت سازمان در چند زمینه تخصصی باشد. اخذ نظر موافق کلیه دستگاه‌های دولتی مربوط لازم می‌باشد. لذا آیین‌نامه مورد ایراد نه تنها نافی وظایف و مأموریت‌های ناجا در قوانین و مقررات مختلف نیست، بلکه تأکید بر اجرای آن نیز نموده است.

۱-۳-۲: دستورالعمل معافیت برخی از موسسین سازمان‌های مردم‌نهاد از ارائه گواهی عدم سوء پیشینه کیفری^۱

موضوع تبصره (۳) ماده (۲۲) آیین‌نامه تاسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی^۲، شماره ۲۷۸۶۲/ت ۳۱۲۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۵/۸، از دیگر مقرراتی است که با توجه به وضعیت فساد در کشور قابل تامل است. تبصره (۳) این ماده واحده، دارای آثار و تبعات سوء است. به موجب این تبصره تشخیص معافیت از ارائه عدم سوء پیشینه کیفری بر عهده رئیس هیات مرکزی نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد قرار گرفته است. چنین مصوباتی آشکارا به عدم موفقیت در پیشگیری از فساد دامن می‌زند و در نوع خود در جهان نادر است. ماده (۳۰) توصیه کمیته وزرا به کشورهای عضو در مورد

۱. ماده واحده: کلیه اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، روسای سه قوه، اعضای شورای نگهبان، مشاورین مقام معظم رهبری، روسا و معاونین نهادها و سازمان‌هایی که توسط معظم له منصوب می‌گردند، وزرا و معاونین آن‌ها، معاونان و مشاوران روسای سه قوه، دادستان کل کشور و مراکز استان‌ها، رئیس دیوان عالی کشور، رئیس دیوان عدالت اداری، رئیس دیوان محاسبات کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، استانداران و معاونین آن‌ها، فرمانداران، بخشداران، مدیران کل وزارتخانه‌ها (صف و ستاد) و سازمان‌های دولتی، امیران و سرداران نظامی و اعضای هیات علمی دانشگاه‌های دولتی در زمان تصدی سمت‌های مذکور در صورتی که پاسخ استعلام آن‌ها از وزارت اطلاعات مثبت باشد از ارائه گواهی‌نامه عدم سوء پیشینه کیفری معاف می‌باشند.

۲. ماده ۲۲، تبصره ۳- هیأت نظارت مکلف است ظرف یک هفته از تاریخ دریافت تقاضا نسبت به اخذ نظر مرجع ذیصلاح (وزارت اطلاعات، وزارت دادگستری، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و دستگاه‌های تخصصی) اقدام و آن مرجع نیز مکلف است حداکثر ظرف یک ماه نظر خود را اعلام نماید، در غیر این صورت نظر هیأت مزبور موافق تلقی می‌شود.

وضعیت قانونی سازمان‌های غیردولتی در اروپا، مقرر می‌دارد: افراد را می‌توان از تشکیل سازمان‌های غیردولتی با شخصیت حقوقی به دنبال یک محکومیت کیفری که ثابت می‌کند آن‌ها برای تشکیل سازمان مناسب نیستند؛ رد صلاحیت کرد. چنین رد صلاحیتی باید در ابعاد و مدت زمان متناسب باشد (Recommendation CM / Rec (2007) 14). واگذاری تشخیص معافیت از ارائه گواهی سوء پیشینه در ید اختیارات شخص / اشخاص حساسیت موضوع را ده چندان می‌کند. «علاوه بر موارد مذکور در صورتی که «رئیس هیات مرکزی نظارت بر سازمان‌های مردم نهاد کشور» تشخیص دهد، می‌تواند سایر افراد که دارای شرایط مذکور در ذیل ماده واحده و تبصره‌های آن باشند، حسب مورد از ارائه گواهینامه عدم سوء پیشینه کیفری معاف نماید.» این سوال مطرح می‌شود که ملاک تشخیص نیروی انتظامی رکوردهای موجود در اداره سجل کیفری است. ملاک تشخیص رئیس هیات مرکزی نظارت بر سازمان‌های مردم نهاد کشور، چیست؟ ابطال، لغو و اصلاح مکرر تصویب‌نامه‌ها و مقررات فوق بیانگر پاره‌ای از واقعیت موجود است و حاکی از آنست که بخشی از علل عدم موفقیت در مبارزه با فساد و پیشگیری از آن حاصل عدم کیفیت قوانین و مقررات است. هر تصویب‌کننده‌ای بالقوه می‌تواند در پی تسلط قدرت خود بر سایر تصویب‌کنندگان باشد. مقامات بالقوه می‌توانند در سازمان‌های مردم نهاد نفوذ کنند.

۲: پلیس مبارزه با فساد

۲-۱: پلیس مبارزه با فساد در عرصه بین‌المللی

بهره‌مندی از شخصیت حقوقی بین‌المللی برای یک بازیگر عرصه بین‌الملل، امتیاز بزرگی است که به تسهیل فعالیت‌ها و برخورداری از صلاحیت لازم برای اعمال حقوق و تکالیف وی می‌انجامد. امروزه دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی میان دولتی، اشخاص مسلم حقوقی حقوق بین‌الملل به حساب می‌آیند؛ اما در مورد شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمان‌های غیردولتی وضعیت متفاوت است. حقوق بین‌الملل علی‌رغم مشارکت فعال برخی از این سازمان‌ها در شکل‌گیری و اجرای قواعد بین‌المللی، شخصیت حقوقی بین‌المللی در حد تابعان این حقوق را برای آن‌ها شناسایی نکرده است (قاسمی؛ تسخیری، ۱۳۹۶: ۱). البته صلیب سرخ جهانی از این قاعده مستثنی است و به موجب قواعد بین‌المللی شخص حقوقی تلقی می‌شود؛ زیرا این سازمان براساس کنوانسیون ژنو تشکیل شده است.

دو دیدگاه موافق و مخالف نسبت به سازمان‌های غیردولتی وجود دارد که البته دیدگاه مثبت غالب است. برخی نیز مشکلات عملیاتی، تضاد و ناهمگونی‌ها، سوءاستفاده از بودجه (برخی موارد بسیار زیاد)، و غیره را هدف انتقاد خود قرار داده‌اند. منتقدان زیادی نیز چنین اظهارنظر کرده‌اند که هر

چند سازمان‌های غیردولتی قصد و نیت خوبی داشته‌اند، اما نتایجی که آن‌ها به دست می‌دهند مخرب و ضد حکومتی است.

اختلال در اقتصاد جهانی و نظم همگانی منجر به تصویب کنوانسیون جنایات سازمان یافته فراملی ملل متحد در پالموی ایتالیا در سال ۲۰۰۰، شد. در این کنوانسیون با وضع مقررات کلی به موضوع فساد پرداخته شده است. در ماده (۹)، در (۲) بند اقدامات علیه فساد، پیش‌بینی گردیده است (United Nations, 2000, November 20). بند (۱) ماده (۹) تصریح دارد که هر کشور عضو باید در حد مناسب و مطابق با نظام حقوقی خود، اقدامات قانونی، اداری یا سایر اقدامات مؤثر را برای ارتقاء یکپارچگی، پیشگیری، کشف و مجازات فساد مقامات عمومی اتخاذ کند. بند (۲) همان ماده نیز مقرر می‌دارد که: هر کشور عضو باید برای اطمینان از اقدامات موثر مقتدرانه در پیشگیری، کشف و مجازات فساد مقامات عمومی، اقداماتی از جمله ارائه استقلال کافی به این مقامات برای جلوگیری از اعمال نفوذ نامناسب اتخاذ نماید. جامعه کنوانسیون فوق سبب شد تا کنوانسیون مقابله با فساد ملل متحد، در سال ۲۰۰۳، در مریدای مکزیک برای امضا و تصویب دولت‌ها گشوده شود. ماده (۵۱) کنوانسیون، بازگشت دارایی‌ها به کشور مبدا را به عنوان یک اصل بنیادی پذیرفته است. ماده (۴۳)، دول عضو را به گسترش همکاری با یکدیگر در وسیع‌ترین شکل ممکن، در جهت تحقیق و تعقیب جرایم تعریف شده در کنوانسیون مکلف می‌نماید. برای رسیدن به توافق در این بخش مذاکرات فشرده‌ای صورت پذیرفته است تا کشورهایی که به دنبال استرداد دارایی‌های غیرقانونی با تدابیر قانونی هستند از همکاری کشورهای دیگر بهره‌مند شوند. به این ترتیب قواعد متعدد وضع شد تا چگونگی همکاری و ارائه کمک‌های مورد نیاز میان کشورها مشخص شود.

استار^۱ یکی از مجموعه‌های ملل متحد است که با همکاری پلیس بین‌الملل به عنوان اهرم اجرایی این مواد عمل می‌کند. در مقررات بین‌الملل علاوه بر اینترپل که مقرر آن در فرانسه است؛ پلیس ویژه‌ای به نام پلیس همکاری‌های اقتصادی (اکوپل)^۲ برای رسیدگی به جرائم مالی فعالیت می‌کند. این یک همکاری بین گروه بانک جهانی و دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد است که برای پایان دادن به پناهگاه‌های امن برای پشتیبانی صندوق‌های فاسد تلاش‌های بین‌المللی می‌کند. همچنین برای جلوگیری از پولشویی و درآمد حاصل از فساد با کشورهای در حال توسعه و مراکز مالی کار می‌کند.

1. (StAR) Stolen Asset Recovery

2. (ECOPOL) Economic Cooperation Police

۲-۲: پلیس مبارزه با فساد در ایران

در عرصه قانونگذاری، حقوق و سیاست هرگز از هم جدا نبوده‌اند. این امر عام‌الشمول و حتی در وضع کنوانسیون‌ها و قواعد بین‌المللی نیز در نظر گرفته می‌شود. کنوانسیون مبارزه با فساد ملل متحد، که دولت جمهوری اسلامی ایران، به آن ملحق شده است؛ در بند (۱) ماده (۱۳)، تصریح دارد که: هر کشور عضو، در چهارچوب امکانات خود و طبق اصول اساسی قانون داخلی خود، اقدامات مقتضی را به عمل خواهد آورد تا شرکت فعالانه افراد و گروه‌های خارج از بخش دولتی مثل جامعه مدنی، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های جامعه‌مدار را جهت جلوگیری و مبارزه با فساد، ارتقاء دهد و قسمت (۲) از جزء (ت) بند (۱) حدود آزادی‌ها را که حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی یا بهداشت یا اخلاق عمومی است مقرر داشته است. البته پس از انتظار طولانی در تاریخ ۱۳۹۸/۱۱/۲۸، در نشست هم‌اندیشی شورای عالی قوه قضاییه با نهادهای مردمی، «دستورالعمل نحوه مشارکت و تعامل نهادهای مردمی با قوه قضاییه» نیز ابلاغ گردیده است.

نظارت سازمان‌های غیردولتی بر اقدامات دولت و نیز نظارت عموم مردم بر اقدامات دولت باید برای پیشگیری از فساد، مورد استفاده قرار گیرد. این مهم با انتشار تحقیقات به منظور آگاهی دادن و حمایت صورت می‌گیرد. همچنین سازمان‌های غیردولتی باید خواستار افشای اطلاعات عمومی نگهداری شده توسط دولت و انتشار آن برای عموم مردم باشند. بیطرفی سیاسی، حرفه‌ای بودن و عمل‌گرایی از مشخصه‌های بارز اعتماد سازی اجتماعی است. «تمایلات سیاسی و ماهیت کسب و کار گونه سازمان‌های غیردولتی، اعتبار و اقدامات سازمان‌های غیردولتی را مشکل‌ساز و بی‌اثر می‌کند.» (Som, 2017: 370). نتیجه این عدم تعدیل اینست که آن‌ها پیش از اینکه به فکر مشارکت باشند به فکر راه‌اندازی کسب و کار (استارت‌آپ) برای خودشان هستند و پیامد، تضعیف عمل‌گرایی خواهد شد. «عده‌ای امر شرکت دادن بیشترین تعداد کنشگران در سیاست جنایی را صرفاً انتقال افراطی وظایف دولت تلقی خواهند کرد. عده‌ای دیگر بر عکس آن را یک روش فعال می‌دانند که هدف آن پیشبرد ارتقای آموزش مسئولیت و هموار کردن مردم سالاری محلی برای تامین امنیت بیشتر است.» (لازرژ، ۲۰۰۰: ۱۶۵).

سیاست جنایی تقنینی، در سر حلقه زنجیره سیاست‌ها قرار دارد. بدیهی است برای موفقیت در سیاست جنایی قضایی، اجرایی و مشارکتی، خشت اول باید درست بنا نهاده شود. از یک سو تورم کیفری که در ده‌های اخیر شاهد آن هستیم و از سوی دیگر «عدم توجه به مسائلی مانند سلسله مراتب قوانین و وضع ضمانت اجرای مناسب برای قوانین وضع شده، منجر به کاهش کارایی آن شده است» (امیری، ۱۳۹۵: ۱۱). از یک سو نیروی انتظامی، سازمانی تحت نظر وزارت کشور یعنی قوه مجریه است و از سوی دیگر تنها به عنوان ضابط عام و نه حتی ضابط خاص قوه قضاییه معرفی

شده است. بند (۱) ماده (۱۵) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۷۸، نیروی انتظامی را تنها ضابط عام دادگستری معرفی کرده است و بند (۳) مامورین نیروی مقاومت بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، را به موجب قوانین خاص و در محدوده وظایف محوله ضابط دادگستری محسوب کرده است. در بند (ب) ماده (۲۰۵) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، وزارت اطلاعات را در مفاسد کلان اقتصادی ضابط دادگستری معرفی کرده است. در قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲، شرایط عنوان ضابط نیاز به آموزش و دریافت کارت ویژه ضابطان مطرح شده است. در ماده (۲۹) آ.د.ک.؛ نیروی انتظامی ضابط عام و در بند دیگری وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه و غیره به عنوان ضابط خاص معرفی شده است (تقوی، ۱۳۹۸: ۱۰۳). علیهذا پس از چهار سال سرانجام آیین نامه اجرایی احراز عنوان ضابط دادگستری، طی نامه شماره ۱۰۰/۶۹۸۸۲/۹۰۰۰ در تاریخ ۱۳۹۸/۰۶/۰۶، توسط رییس قوه قضاییه ابلاغ گردید (پایگاه اطلاع رسانی قوانین و مقررات کشور، کد خبر: ۵۶۶۳). که تلاشی جهت پایان دادن به برخی از موازی کاری‌ها و تداخل وظایف است.

بدیهی است برای موفقیت باید تغییراتی در جهت افزایش اختیارات پلیس صورت گیرد. این مهم مستلزم طی روندی خاص است که از آن به عنوان مدیریت فرآیند کسب و کار یاد می‌شود. نخست مرحله تجزیه و تحلیل است که آسیب‌شناسی ارزیابی فساد در این مرحله قرار دارد. دوم طراحی و باز طراحی و سوم مرحله اجرا می‌باشد. با توجه به اینکه حدود ۹۵٪ موسسین سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد، از نمایندگان سابق یا فعلی مجلس و یا دیگر مقامات منصوب هستند و بالقوه می‌توانند دارای نفوذ باشند؛ موضوع اهمیت بیشتری می‌یابد.

بدون تردید وجود پلیس متخصص از مبرم‌ترین نیازهای کشور، نه تنها جهت واکنش علیه جرم در معنای عام آن، بلکه برای تعیین راهبردهای خاص، جهت پیشگیری از آن به خصوص در جرم خاص فساد اداری است. در حال حاضر، اداره مبارزه با جرایم اقتصادی در پلیس آگاهی تهران وجود دارد. پلیس امنیت اقتصادی در نیروی انتظامی نیز با ابلاغ مجوز ستاد کل نیروهای مسلح، به ناجا تشکیل شده است. «تمام اموری که قرار است از سوی پلیس امنیت اقتصادی کشور مورد نظارت و کنترل قرار بگیرد، در گذشته توسط پلیس اطلاعات، فاوا، اینترپل، آگاهی و پیشگیری انجام می‌شد این در حالی است که اکنون با کمی تغییرات و برای کنترل و نظارت بهتر و بیشتر پلیس امنیت اقتصادی تشکیل شده است. این پلیس تخصصی در سطح منطقه‌ای، ملی، فراملی، فضای مجازی و غیره نظارت می‌کند.» (مصاحبه با رییس پلیس امنیت اقتصادی، ایسنا، کد خبر: ۹۸۰۱۱۹۰۶۸۹۸). «روند واکنش به جرایم اقتصادی در حال افتراقی شدن است. تعیین قضات ویژه، وکلای مورد اعتماد، کوتاه شدن زمان ابلاغ اوراق قضایی و تاکید بر رسیدگی سریع، شواهد عینی بر این موضوع است و در این میان نگاه به وظایف ضابطان تغییری نکرده است. به این معنا که

واگذاری امور به این قشر همچنان به سلیقه مقام قضایی بوده و به تناوب به ناجا، واجا یا سازمان اطلاعات سپاه واگذار می‌شود. ارجاع به پلیس تخصصی نیز با اختیار مقام تحقیق است. این آسیب جدی باعث می‌شود تا اهداف دادرسی در مرحله جمع‌آوری ادله و مرحله کشف و دستگیری دچار چالش شود و در نهایت موجبات اطاله دادرسی نیز فراهم شود.» (تقوی، ۱۳۹۸: ۱۰۴). استفاده از دوره‌های آموزشی از دیگر ابزارهای دستیابی به موفقیت است. علاوه بر موارد فوق عوامل دیگری در کاهش تأثیرگذاری نقش پلیس در صدور مجوز برای سمن‌ها دخیل هستند. از جمله:

۱- انتظام حقوق و آزادی‌ها در جوامع مختلف براساس سه شیوه: ۱- پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی؛ ۲- پیشگیرانه از قسم اعلام قبلی و ۳- نظام تعقیبی صورت می‌پذیرد.» (راعی؛ عطریان، ۱۳۹۳: ۳۸۲). در نظام پیشگیرانه از نوع اجازه قبلی برای سازمان‌های غیردولتی، قدرت عمومی الزاماتی را برای جلوگیری از هر عمل غیر قانونی به اشخاص و گروه‌ها تحمیل می‌کند. به این ترتیب اشخاص نمی‌توانند قبل از انجام تشریفات از حقوق و آزادی‌های خویش برخوردار شوند؛ در واقع شروع فعالیت آن‌ها مشروط به انجام اقداماتی است که از سوی قانونگذار مشخص شده است و متقاضی باید قبل از شروع هر فعالیتی از مقامات ذی‌صلاح تقاضای صدور مجوز کند. مقام یا دستگاه اداری مربوطه هم با در نظر گرفتن موازین قانونی، مصلحت عمومی و یا صلاح‌دید خود یا مجوز را صادر و یا از صدور آن خودداری می‌کند. در ارزیابی این نوع نظام باید گفت «این افراد و گروه‌ها به دلیل هماهنگی کامل با مقام حکومتی و اخذ پروانه قبلی، در برخورداری از حقوق و آزادی‌های خویش از امنیت قضایی مطمئن‌تری برخوردارند و به شرط دموکراتیک بودن حکومت، بعد از انجام تشریفات اداری، اصولاً خطری متوجه آنان نیست؛ اما اشکال اساسی این است که حقوق و آزادی‌های مردم در ید قدرت و ابتکار عمل دولت قرار می‌گیرد و این شیوه جامعه را به سوی یک نظام هدایت شده سوق می‌دهد که عرصه را بر حقوق خدادادی انسانی تنگ می‌کند.» (راعی به نقل از رابرت، ۱۳۹۳: ۳۸۲). و «ممکن است بستر سوءاستفاده نیز فراهم گردد. ممکن است مقام یا دستگاه اداری ذی‌صلاح شیوه تبعیض‌آمیزی را در پیش گیرد و صرفاً برای وفاداران و طرفداران خود مبادرت به صدور مجوز کند و از صدور پروانه برای دیگران و خصوصاً گروه‌های منتقد، خودداری نماید.» (Colliard, 1975: 111).

۲- دولت ایران در مبارزه با فساد، از میان سه استراتژی: مبتنی بر اطلاعات و امنیت؛ مبتنی بر اجرای قانون و مبتنی بر پیشگیری؛ استراتژی اطلاعاتی- امنیتی را به کار گرفته است. استراتژی‌ای که سیاست ملی تعداد بسیار معدودی از کشورهای جهان است. در این راهبرد، از داشته‌های اطلاعاتی برای تمرکز سازمان‌های اجرای قانون در مورد مسائل خاص و یا مردم استفاده می‌شود.

این برای کشوری که دارایی اطلاعاتی قابل توجه و نیز یک سازمان عملکرد اجرای قانون برای تکمیل تحقیقات جنایی دارد؛ عملیاتی است. با این حال راهبرد اطلاعاتی - امنیتی دارای معایب عمده‌ای است. از جمله: سازمان‌های اطلاعاتی اغلب چشمشان را بر روی فساد در درون دولت رسمی می‌بندند و بیشتر به حمایت از فسادِ تروریسم و یا موجبات تهدید دولت علاقه‌مند هستند که در دراز مدت می‌تواند به نهادینه شدن فساد در درون دولت منجر شود.

۳- براساس ماده (۵۸۴) قانون تجارت، هر موسسه غیرتجاری، از جمله سازمان‌های غیردولتی، به شرط عدم مغایرت اهدافشان با نظم عمومی، از تاریخ ثبت در دفتر وزارت عدلیه دارای شخصیت حقوقی می‌شوند. لکن اکنون ثبت یک سازمان غیردولتی، پس از اخذ پروانه براساس مفاد ماده (۱۷) آیین‌نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان‌های مردم نهاد مصوب ۱۳۸۴، هیات وزیران می‌باشد. و بند (ت) تبصره (۴) ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی تصویب‌نامه شماره ۱۲۶۰۸/ت/۲۷۳۶۷ ه مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۹، مراجع نظارتی را مشخص کرده است. نظارت بر رعایت اصول مزبور و تامین شرایط مقرر نوعی نظارت پسینی است که پس از تاسیس و ایجاد سازمان‌های غیردولتی از سوی دولت اعمال می‌شود و قانون اساسی تصریحی به نظارت پیشینی ندارد. «لذا در خصوص تاسیس و فعالیت این نوع سازمان‌ها نیازی به اخذ مجوز نیست و دولت تنها نظارت می‌کند تا سازمان‌های غیردولتی شرایط مقرر در اصل ۲۶ و ۲۷ را نقض نکنند. اگرچه قانون اساسی تصریحی به نظارت پیشینی ندارد ولی شرط رعایت اصول مزبور مستلزم احراز صلاحیت سازمان غیردولتی و انجمن‌ها می‌باشد. بنابراین لازم است قبل از تاسیس و فعالیت نسبت به اخذ مجوز اقدام شود.» (وروایی، محمدی، نوریان، ۱۳۹۵: ۳۴).

۴- کاستی دیگر، نحوه نظارت و ارزیابی سازمان‌های غیردولتی است. رمضانی قوام آبادی دو نوع نظارت پیشینی و پسینی برای سازمان‌های غیردولتی قائل شده و نظارت پیشینی را عملاً ناظر بر قبل از تاسیس سمن‌ها از سوی دولت دانسته و معتقد است: «قطعا نظارت بر تاسیس سمن‌ها حق دولت است». اما به محض تاسیس و دارا شدن شخصیت حقوقی، از یک سری حقوق در مرحله پسینی برخوردار می‌شوند. یکی از مهمترین این حقوق، حق دادخواهی است. «رمضانی قوام آبادی، ۱۳۹۴: ۵۶۵». وی نظارت پسینی را ناظر به بعد از تاسیس و هنگام فعالیت، و از سوی سمن‌ها دانسته و مشارکت در مطالبات قانونی (حق خواهی) را نظارت می‌داند. به اعتقاد نگارندگان، نظارت هنگامی موثر خواهد بود که دو طرفه بوده و ناظر به هر دو مرحله قبل و بعد از تاسیس گردد. این سازمان‌ها، مشمول دو نوع نظارت قرار می‌گیرند: الف- نظارت قضایی به موجب بند (ت) ماده (۲۸) آیین‌نامه مذکور و ب- کنترل غیر قضایی به موجب ماده (۲۶) همان آیین‌نامه.

مجوز فعالیت سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد، تاکنون فقط برای افراد و گروه‌های خاصی صادر شده که از مقامات بوده و دولت‌گرا هستند و منجر به این مساله شده که حقوق و آزادی‌های

مردم در ید قدرت و ابتکار عمل دولت قرار گرفته است. این شیوه انحصاری و ضد رقابت افقی، جامعه را به سوی یک نظام هدایت شده سوق داده و بستر سوءاستفاده را فراهم کرده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

نیروی انتظامی سازمانی با ساختار فرماندهی کاملاً سلسله‌مراتبی و مسلح در فرماندهی کل قوا و وابسته به وزارت کشور است. هدف از تشکیل آن استقرار نظم و امنیت و تامین آسایش عمومی و فردی است. از جمله وظایفی که طبق قانون به عنوان ضابط قوه قضاییه به عهده نیروی انتظامی گذاشته شده است؛ مبارزه با فساد است. از یک سو سلب اختیارات نیروی انتظامی با اصلاح آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و موسسات غیر تجاری مصوب ۱۳۳۷، درباره تایید صلاحیت عمومی متقاضیان تاسیس موضوع بند (ه) ماده (۶) و واگذاری آن به عهده استانداری‌ها؛ دستورالعمل معافیت برخی از موسسین سازمان‌های مردم‌نهاد از ارائه گواهی عدم سوءپیشینه کیفری؛ و مستثنی کردن برخی از مسئولین از ارائه آن و از آن فراتر واگذاری این امر مهم که تنها در حیطه اختیارات ناجا می‌باشد؛ به تشخیص رییس هیات مرکزی نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد؛ و از سوی دیگر وجود (۷) سازمان غیردولتی مبارزه با فساد در ایران که قریب به اتفاق موسسین آن‌ها از نمایندگان مجلس و دیگر مقامات هستند و کمتر کسی از نفوذ آنان در امان می‌ماند. با توجه به اینکه ایران از لحاظ شاخص کیفیت مقررات تنظیمی رتبه ۱۷۸ در میان ۱۹۳ کشور جهان را به خود اختصاص داده است و سلب اختیارات نیروی انتظامی در رابطه با صدور گواهی عدم سوءپیشینه متقاضیان؛ فعالیت کم در همکاری‌های بین‌المللی با اکوپل؛ و با نظر به شاخص ادراک فساد، ایران که از وضعیت بسیار نامطلوبی در مبارزه با فساد و پیشگیری از آن برخوردار است. افزایش اختیارات پلیس به خصوص در سازمان‌های غیردولتی مبارزه با فساد، آموزش‌های تخصصی و تضمین امنیت آن‌ها می‌تواند اعتماد عمومی را تا حدودی به برقراری عدالت برای داوطلبان فعالیت تضمین نماید.

در راستای بهبود وضعیت کنونی پیشنهادهایی ارائه می‌گردد: ۱- تعیین راهبردهای پلیسی با استفاده از روش سوات و پستل در برخورد با سازمان‌های غیردولتی و به خصوص سمن‌های مبارزه با فساد که بالای ۹۵٪ موسسین آن‌ها از نمایندگان مجلس یا دیگر مقامات منصوب بوده یا هستند. و در نهایت تغییر در ساختار حدود اختیارات. ۲- تبادل دانش و اطلاعات پلیسی با مسئولین و تلاش برای نشان دادن ضعف‌های تقنینی و نظارتی. ۳- گماردن ماموران پاک‌تر، صدیق‌تر و شجاع‌تر با آموزش‌های خاص در دایره ویژه مبارزه با جرایم اقتصادی و به خصوص مفاسد کلان در حیطه عملیاتی و اجرایی.

تشکر و قدردانی

پژوهشگران، از عزیزانی که در فرآیند ویراستاری ادبی و صفحه‌آرایی این مقاله همکاری و راهنمایی داشتند، کمال تشکر و امتنان را دارند.

منابع

- امیری، حسینعلی (۱۳۹۵). آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران با مطالعه تطبیقی در فرانسه. چاپ اول. تهران: میزان.
- تقوی، سید عباس؛ سلیمی، صادق؛ جمشیدی، علیرضا (۱۳۹۸). سیاست جنایی تقنینی ایران در رابطه با نقش پلیس در کشف جرایم اقتصادی. پژوهش‌های اطلاعاتی و جنایی. ۱۴(۵۵): ۹۵-۱۱۲.
- راعی، مسعود؛ عطریان، فرامرز (۱۳۹۳). استقلال سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران، فرانسه و سوئیس. مطالعات حقوق تطبیقی. ۵(۲): ۳۷۹-۴۰۰.
- رضوانی قوام آبادی، محمد حسین (۱۳۹۴). مطالعه تطبیقی وضعیت حقوقی سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران و فرانسه؛ از تاسیس تا فعالیت. مطالعات حقوق تطبیقی. ۶(۲): ۵۶۷-۵۴۱.
- قاسمی، غلامعلی؛ تسخیری، محمد صالح (۱۳۹۶). شخصیت حقوقی بین‌المللی سازمان‌های غیردولتی. پژوهش حقوق عمومی. ۵۵(۵۵): ۲۴۳-۲۱۵.
- کمینی، ساعره (۱۳۹۴). مبانی و حدود تأثیرگذاری سازمان‌های مردم‌نهاد بر نهادهای حاکمیتی. پایان‌نامه، مردودشت: دانشگاه آزاد اسلامی.
- لازرژ، کریستین (۲۰۰۰). درآمدی بر سیاست جنایی. برگردان: علی حسین نجفی ابرندآبادی. چاپ ششم. تهران: میزان.
- وروایی، اکبر؛ محمدی، همت؛ نوریان، ایوب. (۱۳۹۵). مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در فرآیند کیفری. تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری. ۱۲(۲۸): ۴۳-۲۷.
- Cambridge dictionary. On line. Retrieved on 12 Jan. 2019. From: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/quango>
- Colliard, Claude-Albert. (1975). *Libertes publiques*. On line. Retrieved on May 23, 2019 From: <https://www.amazon.com/Liberte%CC%81s-publiques-Pre%CC%81cis-Daloz-French/dp/2247011179>
- Dariusz, Szydtowski; Kamil, Martyniak. (2018). Cooperation Between State Agencies and NGOs in Crisis Situations. Issue: ASEJ 2018; 22 (4): 17-20. On line. Retrieved on 26 Jan. 2020. From: <https://asej.eu/resources/html/article/details?id=185557&language=en>
- Martine, Beijerman (2018). Conceptual confusions in debating the role of NGOs on the democratic legitimacy of international law, *Transnational Legal Theory*, 9:2, 147-173, DOI: 10.1080/20414005.2018.1547956
- Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organizations in Europe. Retrieved on 21/04/2018. From: <https://www.coe.int/en/web/ingo/legal-standards-for-ngos>
- Som, Borann. (2017). Thesis: Working Together for Good Governance: The Role of NGOs in Corruption Prevention in the Cambodian Public Sector. Retrieved on 23 January 2019. From: <https://espace.curtin.edu.au/bitstream/handle/20.500.11937/59667/Som%20Borann%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- the global economy.com, Business and economic data for 200 countries. On line. Retrieved on 30 Jan. 2019.
- Transparency International. On line. Retrieved on 26 Jan. 2020 From: <https://www.transparency.org/cpi2019>.