

فصلنامه مطالعات سیاسی
سال سیزدهم، شماره ۵۰، زمستان ۱۳۹۹
صفحات: ۶۰-۳۷
تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۷/۹؛ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۹/۹/۱۳
نوع مقاله: پژوهشی

ارتباط بین حقوق شهروندی و مبارزه با فساد در پرتو شاخصه های حکمرانی مطلوب

مجتبی ابراهیمی* / حسین شریفی طرازکوهی** / احد باقرزاده***

چکیده

زمینه و هدف: مبارزه با فساد ضامن تحقق حقوق شهروندی و حکمرانی مطلوب است. الگوی حکمرانی مطلوب می‌تواند نظریه‌ای نوین در پاسخگویی به تأمین و تضمین حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مطالبات جمعی واقع شود. هدف از این مقاله، تحلیل ارتباط بین حقوق شهروندی و مبارزه با فساد در پرتو شاخصه‌های حکمرانی مطلوب می‌باشد. روش: این پژوهش از نظر هدف بنیادی، از نظر ماهیت توصیفی و از نظر شیوه گردآوری مطالب، کتابخانه‌ای می‌باشد. یافته‌ها: ایجاد نظام پاسخگویی یکی از راه‌های تحقق حقوق شهروندی است. پاسخگو بودن صاحبان قدرت به شهروندان، تضمین کننده حقوق شهروندی و راهی برای مقابله با فساد است. اصل شفافیت قانون یکی از اصول مهم قانونگذاری می‌باشد که فقدان آن در قوانین به منزله فقدان قوانین تلقی می‌شود. دسترسی به اطلاعات، علاوه بر اینکه حقوق شهروندی را تضمین می‌کند، حکمرانی مطلوب را نیز تحقق می‌بخشد، در مقابله با فساد نیز موثر واقع می‌شود. تحقق حقوق اقتصادی و اجتماعی شهروندان، نشان‌دهنده حکمرانی مطلوب در جامعه و گزینه‌ای مناسب برای مقابله با فساد می‌باشد.

کلیدواژه‌ها

پاسخگویی؛ حقوق شهروندی؛ حکمرانی مطلوب؛ شفافیت؛ فساد.

* گروه حقوق، واحد بین‌المللی کیش، دانشگاه آزاد اسلامی، جزیره کیش، ایران. m.ebrahymi@gmail.com

** استاد گروه حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه امام حسین (ع)، تهران، ایران (نویسنده مسؤول).

hsharifit@yahoo.com

*** دانشیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۱. بیان مسأله

لازمه تحقق حکمرانی خوب، تضمین حقوق شهروندی است. یکی از راه‌های تحقق حقوق شهروندی نیز مبارزه با فساد در جامعه است. بنا بر تعریفی، فساد سوءاستفاده از مقام عمومی برای کسب نفع شخصی است (World, 1997: 717). همچنین، فساد به معنی استفاده غیرمجاز از قدرت عمومی در جهت منافع خصوصی است. فساد در اشکال مختلف آن؛ در سطوح کلان و خرد، و در ابعاد گوناگون اداری، اقتصادی و سیاسی گریبان گیر کشورهایی است که دارای حکمرانی ضعیف هستند. البته نوع، شکل، میزان و گستردگی آن از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. به‌طور کلی رابطه نادرست ثروت، قدرت و ارزش‌ها منجر به شیوع فساد می‌گردد. عمده‌ترین و شاخص‌ترین علت فساد، ناکارآمدی حکومت است. از آن‌رو که فساد ماهیت ضد توسعه دارد، برای کشورهایی که در جهت توسعه گام برمی‌دارند، ضرورت دارد که در مسیری عاری از فساد حرکت کنند. همواره ارتباط معکوسی بین استفاده صحیح از قدرت و قلمرو گسترش فساد، وجود داشته و هرگاه از قدرت به‌طور مطلوب استفاده‌شده، فساد کاهش یافته است. غالباً در فساد چیزی نقض می‌شود. در محیط فاسد؛ حقوق اجتماعی و سیاسی شهروندان نادیده گرفته می‌شود (صنیعی، ۱۳۹۵: ۳۹).

تحقق حقوق شهروندی در پرتو مبارزه با فساد نیازمند حکمرانی مطلوب است. حکمرانی به معنی اعمال اقتدار اداری، سیاسی و اقتصادی در اداره امور کشور در تمام سطوح است. از نظر صندوق بین‌المللی پول، حکمرانی عبارت است از بهبود اداره‌ی منابع دولتی، حمایت از توسعه و نگهداری محیط قانونی و اقتصادی باثبات که هادی فعالیت‌های کارآمد بخش خصوصی باشد (رهنورد، ۱۳۸۸: ۴). از نظر کافمن، حکمرانی عبارت است از اعمال اقتدار از طریق نهادها و سنن رسمی و غیررسمی برای مصلحت عامه (Kaufmann, 2003: 5). به نظر نگارنده با توجه به معیارهایی که در این تعاریف ذکر شده، می‌توان گفت حکمرانی عبارت است از فرایند اعمال اقتدار در حوزه‌های اداری، سیاسی و اقتصادی از طریق نهادهای رسمی (دولت) و غیررسمی (بخش خصوصی) برای اداره‌ی جامعه. تمامی تعاریف جهت تعریف حکمرانی بیانگر مفهومی وسیع‌تر از حکومت هستند. کاربرد جدید این واژه فقط شامل بازیگران و نهادهای دولت نمی‌شود؛ (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳: ۱۹۴). بلکه شامل سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی نیز می‌شود. از این‌رو اصطلاح مذکور حکمرانی دولت را در برمی‌گیرد. اما با درگیر کردن بخش خصوصی و جامعه مدنی از آن فراتر می‌رود. چراکه

هر سه آن‌ها برای توسعه انسانی پایدار، ضروری هستند. دولت، محیط سیاسی و حقوقی مناسب به وجود می‌آورد، بخش خصوصی اشتغال و درآمد ایجاد می‌نماید و جامعه مدنی هم تعامل سیاسی و اجتماعی گروه‌های فعال برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را تسهیل می‌نماید (Undp, 1999: 23-28).

حکمرانی مطلوب عبارت است از حاکمیت دموکراتیک، شفاف، جمع‌گرا، مشارکت‌دهنده‌ی شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها، نمایندگی از مردم، و پاسخگویی که بر پنج مبنای تحکیم قانون‌گذاری، حاکمیت محلی و دموکراتیک، ضد فساد، دارای روابط کشوری - لشکری، و بهبود اجرای خط‌مشی تمرکز دارد (حسینی تاش، ۱۳۹۲: ۱۰). حکمرانی مطلوب، مدیریت شفاف و پاسخگو در یک کشور باهدف تضمین توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار است. همچنین حکمرانی مطلوب به‌طور خاص به موضوع مدیریت منابع عمومی جهت ایجاد اقتصادی پایدار و شیوه‌های توزیع عادلانه مربوط می‌شود (Kaufmann, 2003: 5). از نظر کافمن، حکمرانی مطلوب عبارت است از حاکمیتی که بر مبنای ابعاد گوناگون همچون پاسخگویی خارجی و ندای ذی‌نفعان، ثبات سیاسی و فقدان خشونت و تبهکاری و تروریسم، اثربخشی دولت، فقدان تحمیل قوانین، حاکمیت قانون، کنترل فساد قابل‌سنجش است (Kaufmann, 2003: 5).

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، تعاریف مزبور برای حکمرانی مطلوب عمدتاً، یا به شاخص‌ها و ویژگی‌هایی مانند پاسخ‌گویی، شفافیت و مشارکت اشاره دارد و یا به آثار مترتب بر این شاخص‌ها، مانند توسعه، امنیت، رفع فقر و ثبات اقتصادی، اما به عناصر و مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب مانند دولت، بخش خصوصی و جامعه‌ی مدنی که بسیار مهم هستند، نپرداخته است. به هر حال تمامی تلاش‌ها و تعاریف متعددی که از حکمرانی خوب صورت می‌پذیرد، برای این است که ابعاد این پدیده به خوبی نشان داده شود، اما به باید گفت که امروزه دیگر واژه «حکمرانی خوب» به عنوان یک اصطلاح رایج پذیرفته شده است و از آن به عنوان مفهومی عمده در اداره جامعه و الگویی در جهت اصلاح بخش عمومی، تقویت جامعه مدنی و تسریع مشارکت بخش خصوصی یاد می‌شود (مرشدی زاد، ۱۳۹۶: ۱۲۷).

در مورد رابطه فساد و حکمرانی مطلوب می‌توان گفت که یکی از مظاهر مهم و متداول حاکمیت ضعیف، فساد است که در قالب رشوه و تبانی بروز می‌کند. با انکار حق ایجاد امکانات عادلانه برای همه، فساد بالا می‌گیرد که نتیجه فقدان مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی چه به‌صورت درونی و چه بیرونی است. اما مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب هرچه بهتر اجرا شوند فساد

کمتری در جامعه شاهد خواهیم بود و برعکس هرچه مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب به حاشیه روند فساد در جامعه بیشتر خواهد بود. مهم‌ترین مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب، مسؤلیت‌پذیری، پاسخگویی و شفافیت هستند که می‌توانند در تضمین حقوق شهروندی و مبارزه با فساد راهگشا باشند. در نظام‌های حقوق داخلی کشورها به‌ویژه کشورهای پیشرفته برای کنترل و نظارت بر اعمال ارکان حکومت، سازوکارها مختلفی پیش‌بینی شده است که موفقیت این نظارت‌ها موجبات تحقق حکمرانی خوب را فراهم می‌کند. در این تحقیق به‌منظور بررسی تضمین حقوق شهروندی و حکمرانی مطلوب از طریق مبارزه با فساد ابتدا فساد و حقوق شهروندی مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس به بررسی راهکارهای تضمین حقوق شهروندی و تحقق حکمرانی مطلوب در راستای مبارزه با فساد خواهیم پرداخت.

۲. پیشینه تحقیق

خبره (۱۳۸۸) در مقاله‌ای با عنوان «نقش حکمرانی خوب در مبارزه با فساد و جرائم مالی» بیان می‌کند که حکمرانی خوب الگوی جدیدی برای توسعه پایدار است. در این الگو بر همکاری و تعامل سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی تأکید شده تا به‌موجب آن کشورها بتوانند از همه توانمندی‌های خود برای توسعه همه‌جانبه استفاده کنند. مبارزه با فساد از جمله الزامات تحقق حکمرانی خوب است که این امر خود زمینه‌ساز رشد و توسعه پایدار، کاهش فقر، ثبات اقتصادی و انسجام اجتماعی می‌شود.

حبیب زاده و یوسفی (۱۳۹۲) در مقاله‌ای با عنوان «تأثیر حکمرانی مطلوب بر اجرایی شدن حق بر توسعه با تأکید بر بعد ملی» بیان می‌کنند که حکمرانی مطلوب در سطوح ملی و بین‌المللی لازمه دستیابی به اهداف توسعه هزاره و حق بر توسعه است. حکمرانی مطلوب بر مبنای ارزش‌ها، هنجارها و اصول مساوات و عدم تبعیض، مشارکت، همراهی و قدرت‌دهی و آزادی بیان، شفافیت، اعتماد، کاهش فساد از طریق شفافیت، شراکت و اتحاد قرار دارد که همه برای دستیابی به اهداف حق بر توسعه ضروری هستند. بدون حکمرانی مطلوب هیچ کشوری نمی‌تواند انتظار داشته باشد که در زمینه توسعه انسانی و رفع فقر پیشرفت نماید. حکمرانی مطلوب با به حداکثر رساندن مشروعیت نظام، ثبات آن را تضمین کرده و با ایجاد جامعه مدنی قوی و جلب مشارکت عمومی، فرایند اجرایی شدن حق توسعه را که بهره‌مندی شهروندان از حقوق بشر است، تسریع و تسهیل می‌نماید.

ارتباط بین حقوق شهروندی و مبارزه با فساد در پرتو شاخصه ...

محمودی و آرش پور (۱۳۹۶) در مقاله ای با عنوان «حکمرانی مطلوب؛ سازوکار ایجاد توانمندی در تحقق توسعه» بیان می کنند که شاخص های حکمرانی مطلوب با توسعه در ابعاد مختلف، به ویژه توسعه اقتصادی، ارتباط مثبت و معناداری دارد. یکی از دلایل رشد منفی اقتصادی در چند سال گذشته، کم توجهی به شاخص های حکمرانی مطلوب بوده است. شاخص های متعددی را در این زمینه می توان احصاء و مورد ارزیابی قرارداد. شاخص های شش گانه ارائه شده توسط نهادهای بین المللی برنامه توسعه سازمان ملل متحد و بانک جهانی عبارتند از: حق اظهار نظر و پاسخگویی، ثبات سیاسی و پرهیز از خشونت، اثربخشی حکومت، کیفیت قوانین و مقررات، حاکمیت قانون و کنترل فساد. شاخص هایی که از یک طرف می توان آن ها را به عنوان معیاری برای سنجش میزان توسعه دانست و از سوی دیگر می توانیم بگوییم توسعه برآیند توجه به این شاخص ها است. بنابراین ارتباط مؤثر این شاخص ها با مفاهیم توسعه امری انکارناپذیر است.

صنایع و موحد نسب (۱۳۹۴) در مقاله ای با عنوان «جایگاه و نقش نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری» بیان می کنند که مبارزه با فساد مستلزم اقدامات پیشگیرانه و بازدارنده است اما برای ارتقای سلامت اداری می بایست راهکارهایی را انتخاب کرد تا علاوه بر حفظ سلامت اداری وضع موجود، باعث استمرار آن هم بشود. ماده ۲۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، شورای دستگاه های نظارتی کشور را مکلف به تهیه شاخص های اندازه گیری میزان سلامت اداری کرده و این شورا شاخص های ۹ گانه ی قانون گرای، استقرار و توسعه ی سامانه های الکترونیکی، شفافیت، نظارت و کنترل داخلی، پاسخگویی، انضباط اداری و مالی، آموزش، مهارت و توسعه ی فرهنگ دینی و اخلاقی، شایسته سالاری و الگوی مصرف و بهره وری را به تصویب رسانده است. از نکات متمایز کننده تحقیق حاضر انجام ندادن کار تحقیقاتی در خصوص فساد و موانع تحقق حکمرانی خوب با تأکید بر حقوق شهروندی می باشد.

۳. فساد و حقوق شهروندی

در مفهوم فرانویین شهروندی، شهروند فصل مشترکی با مفهوم «ملیت داخلی» و «ملیت جهانی» دارد. بدون تردید، حقوق بشر، مفهوم فراملی و دربردارنده حقوقی فراگیر و بنیادی، صرف‌نظر از فرهنگ و آداب و رسوم ملی کشورها است که به شهروند، موجودیت فراملی نیز می‌دهد. در عرصه نوین، شهروند فقط یک مطیع قانونی و متکی بر دولت نیست، بلکه خود نیز می‌تواند موجبات پدید آمدن هنجارهای حقوقی را پدید آورده و نیز در گستره اداره کشور به‌خوبی مشارکت داشته باشد. در این مفهوم جدید از شهروند، نه‌تنها افراد اختیارات گسترده‌ای در نشان دادن استعدادها و توانایی‌های خود برای اداره بهتر جامعه دارند، بلکه مرزهای جغرافیایی و در بازه‌های کشور به‌روی آن‌ها باز می‌شود تا با مشارکت در عرصه‌های چندگانه فراملی علاوه بر رشد و توسعه بیشتر کشور خود در ارتقای سطح پیشرفت جامعه جهانی نیز سهیم باشد؛ لذا دولت‌ها صرفاً با تکیه بر خرد خود اداره جامعه را به عهده نمی‌گیرند، بلکه با پیش‌بینی حقوقی نوین برای شهروند و ایجاد بسترهای لازم برای رشد و شکوفایی استعدادهای او، امکان اداره امور جامعه بر پایه عقلانیت شهروندان را به وجود آورده و به‌مرور از آزادی حداقلی به آزادی و مشارکت حداکثر گام مینهند (پتفت، ۱۳۹۷: ۷۴).

بنابراین، شهروند در مفهوم فرانویین، عضوی از جامعه جهانی و کشور متبوع خود محسوب می‌شود که تحت لوای قوانین ملی و فراملی از حقوق و آزادی‌های شهروندی بهره‌مند است و قادر است به‌عنوان «فاعل شناسا» در عرصه چند ذهنی پدیده‌های بشری با اتکالی بر خرد خود نقش‌آفرینی کند و عملاً بخش مهمی از اداره امور کشور را بر عهده بگیرد؛ دولت متبوع شهروند و جامعه جهانی نیز موظف‌اند تا حقوق و آزادی‌های وی را مورد حمایت قرار داده و از حقوق شهروندی وی صیانت کرده و بستر را برای حضور فعال وی در تمام عرصه‌ها جهت امعان بارقه‌های عقلانی وی در اداره امور کشور فراهم نمایند. اما باوجود توسعه بسیاری از جوامع و گسترش ارتباطات و دموکراسی در سطح جهانی، هنوز هم چالش‌های مختلفی پیش‌روی شهروندان کشورهای مختلف است. به‌طوری‌که مشکلات بهداشتی، فقر، امید به زندگی پایین، تغییرات آب و هوایی و... مردم سراسر جهان را در بر گرفته است. به‌طوری‌که مشکلات شهروندان درزمینه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و مدنی که به‌عنوان ارکان اصلی شهروندی محسوب می‌شوند، همچنان دغدغه‌ای جهانی محسوب می‌شود. بسیاری از این مشکلات نیز ناشی از گسترش فساد در جوامع است. چراکه امروزه فساد تقریباً در بیشتر نقاط جهان و در زمینه‌های اقتصادی، اداری، سیاسی و غیر... نسبت به سده‌های قبل بیشتر شده است (رحیمیان، ۱۳۹۳: ۴۲).

۱۱۲). در برخی از کشورها سیر قهقرایی آشکار دیده می‌شود. در جوامع مبتلابه فساد مالی، منابع و اعتباراتی که قرار است به ساختن مدارس، بیمارستان ها و ایجاد زیرساخت های اقتصادی و اجتماعی تخصیص یابد از بین می رود و موجب نارضایتی، بی عدالتی اجتماعی، تضعیف ارزش‌های اخلاقی، بی اعتمادی نسبت به دولت و افزایش خشونت، ناامنی و فاصله گرفتن مردم از دولت می شود. طبق آمار «سازمان شفافیت بین‌الملل»، شاخص جهانی فساد اداری - مالی در سال ۲۰۱۸ میلادی اعلام شده است که طبق این آمار، دانمارک و نیوزیلند با دریافت به ترتیب ۸۸ و ۸۷ امتیاز در رأس کشورهایی با کمترین فساد قرار دارند و سومالی، سوریه و سودان جنوبی در رده پایین‌ترین جایگاه از نظر میزان فساد هستند.

مقابله با فساد در کشورهای مختلف و همچنین ایجاد سازوکارهایی برای مقابله با آن یکی از برنامه های اصلی سازمان های بین المللی از جمله سازمان شفافیت بین المللی است. بدین ترتیب در کنار مسائل توسعه، علاقه رو به رشد راجع به سیاست‌گذاری‌های مبارزه با فساد نتیجه چند عامل دیگر بوده است: نخست عواقب منفی فساد بر کشورهای فقیر، نهادهای مالی بین المللی دیگر بیش از این نمی توانستند از این مشکل چشم پوشی کنند؛ چراکه اگر فساد در مدیریت های داخلی، منابع را منحرف سازد، بیشتر کمک های توسعه ای و استراتژی های ضد فقر محکوم به شکست می شوند. بنابراین نهادهای مالی بین المللی برخورد با فساد را به عنوان مؤلفه اساسی برنامه‌های توسعه خود شروع نموده اند (Holzi, 2004: 150).

باین حال، مسأله حقوق شهروندی در سطح جهان، تحت تأثیر فساد فردی، اجتماعی و حتی فساد سیستماتیک در بسیاری از کشورها قرار گرفته است. به طور کلی، فساد به توزیع نابرابر درآمد می انجامد که خود یکی از عوامل اصلی نابرابری در دستیابی به حقوق شهروندی است. به طور مثال، در یک نظام اقتصادی فاسد، کسانی که از ارتباطات و زد و بندهای ویژه ای سود می برند، از شانس بیشتری برای استفاده از رانت اقتصادی و یا انحصارهای خاص برخوردار خواهند بود و از این طریق می توانند به ثروت های هنگفتی دست پیدا کنند. چنین ثروت های بادآورده ای به طور حتم به بهای کاهش درآمد سایر اقشار جامعه تمام خواهد شد و این یعنی افزایش شکاف طبقاتی و درآمدی (Pain, 2003: 88).

۴. حقوق شهروندی در پرتو حکمرانی مطلوب

در جهان امروز، به دلیل کثرت نیازها، دولت‌ها قادر به پاسخگویی به نیازهای جدید نیستند. از این رو، نقش‌آفرینی شهروندان در اداره امور جامعه امری اجتناب‌ناپذیر است. از سوی دیگر، دولت‌ها بایستی با افزایش قابلیت‌های خود از طریق بازدمیدن نیروی تازه در نهادهای عمومی توان پاسخگویی به نیازهای جدید را افزایش دهند. این مهم نیازمند الگوهای جدیدی است که بتوان از همه ظرفیت‌های جامعه در بخش‌های دولتی و خصوصی استفاده نمود تا خدمات عمومی باکیفیتی حداکثری به شهروندان ارائه شود. امروزه دولت‌ها برای مدیریت و اداره امور جامعه راهی به‌جز زمینه‌سازی برای توسعه دموکراسی و نیز توجه به مؤلفه‌های اداره بهینه اداره عمومی نیافته‌اند و در این راه به حکمرانی مطلوب روی آورده‌اند (Balan, 2010: 10). ایجاد اداره مطلوب چیزی مشابه با ساختن یک «مدینه فاضله در بدنه حکومت» به قرائت فلسفه اسلامی یا «آرمان‌شهر در دستگاه‌های دولت» در خوانش فلسفه غرب است. آرمان‌شهر اداری یا اداره مطلوب، به دستگاه‌های اداری کارآمد، مفید، الگو، پاسخگوی نیازها و مسائل شهروندان، شفافیت، مسؤلیت‌پذیر، حائز نظام اداری نمونه و شایسته، دارای کارکنان متخصص و اخلاق‌مداری، سریع، مطابق با فناوری‌ها و خواست‌ها و مقتضیات روز جامعه، پیشرو، توسعه‌یافته، تضمین‌کننده حقوق شهروندی و به‌طورکلی پیشرو در عرصه اصول حکمرانی مطلوب است (katz, 1974: 98). بنابراین، مفهوم جدید حکمرانی، حقوق جدیدی برای شهروندان ایجاد نموده است؛ در واقع، هر یک از این تکالیف در کیفیت خدمات دولت، حق متناظر نوینی برای شهروندان ایجاد می‌کند. اداره مطلوب در پی آن است تا نقش دولت را در حد هماهنگ‌کننده و پاسدار قوانین محدود کند و از ارائه خدمات مستقیم آن برای شهروندان بکاهد و تا حداکثر امکان، به بخش خصوصی، یعنی خود شهروندان واگذار نماید تا به معنای واقعی دموکراسی، یعنی حکومت مردم بر مردم نائل شود. بنابراین علاوه بر حقوق نوین شهروندی منتج از اداره مطلوب، حق بازیگری اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و اداری در اداره امور کشور برای شهروندان در امتداد حکمرانی مطلوب هم ایجاد می‌شود (Petoft, 2007: 205).

در گذشته در خصوص حکمرانی مطلوب، تنها تغییری که شهروندان بدان تأکید می‌ورزیدند و امکان تغییر آن برایشان متصور بود، ویژگی‌های شخصی حاکم و یا نهایتاً در عرصه مدرن، شاخصه‌های حکومت بود، اما در حال حاضر برای داشتن حکمرانی مطلوب، ویژگی‌های شخصی حکمران در اهمیت چندم قرار دارد. امروزه علاوه بر ارتقای شایسته شاخصه‌های حکومت (حقوقی)، تلاش زیادی برای ارائه ساختاری اجتماعی، سیاسی و اقتصادی مطلوب (فرا

حقوقی) صورت می گیرد. لذا توجه دولت های امروزی علاوه بر نظام شایسته حقوقی، به نظام های مطلوب فرا حقوقی نیز معطوف است. برداشتی که اتحادیه اروپا از حکمرانی مطلوب دارد این است که حکمرانی مطلوب، مدیریت شفاف و پاسخگو در یک کشور باهدف تضمین توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار است. لذا شاخص های هنجارمند حکمرانی مطلوب در این تعریف حقوق شهروندی نوینی چون حق بر دولت شفاف، حق بر دولت پاسخگو و حق نسل سومی مدرنی همچون حق بر توسعه اقتصادی و اجتماعی برقرار می سازد. در اندیشه اتحادیه اروپا، حکمرانی مطلوب به طور کلی به احترام سیاستمداران و نهادها به حقوق بشر و اصول دموکراسی و حاکمیت قانون پرداخته و به طور خاص به موضوع مدیریت منابع عمومی جهت ایجاد اقتصادی پایدار و شیوه های توزیع عادلانه مربوط می شود (Naghbi, 2010: 100). غالب اصول و شاخصه های حکمرانی مطلوب، مشترک و مورد پذیرش کلیه کشورهای جهان است، اما اجرای آن ها در کشورهای مختلف با یکدیگر متفاوت است. از این جهت کشورها غالباً گونه های ملی متعلق به خود را در زمینه حکمرانی مطلوب مشخص و تعیین می کنند. در حقیقت، نوعی بومی سازی «حکمرانی مطلوب» در نظام های حقوقی صورت می گیرد، چراکه اصول حکمرانی مطلوب، همواره با خود ارزش هایی به همراه دارند که این ارزش ها در هر جامعه ای با توجه به تجربه تاریخی، نظام فکری، فرهنگ و اعتقادات بومی متفاوت است.

لذا هر کشوری، خوانش خاص خود را از حکمرانی مطلوب ارائه می دهد؛ به عنوان مثال، حاکمیت قانون، هنجاری از حکمرانی مطلوب است که در هر نظامی تعریف خاص خود را دارد؛ در حقوق انگلستان که رویه قضایی و عرف بسیار مهم است تعریف گسترده حاکمیت قانون با درون مایه «حکومت هنجارهای بنیادین عرفی و اصول و قواعد حقوق متکی بر آن» و در حقوق فرانسه که قانون نوشته اهمیت دارد هم با عباراتی همچون «حکومت قانون اساسی و قوانین و مقررات مبتنی بر آن» تبیین می شود (Kriegel, 1995: 74). اهم الزامات بنیادین حکمرانی مطلوب عبارتند از احترام به حقوق و آزادی های عمومی بشر، رعایت اصل حاکمیت قانون، وجود فضای آزاد سیاسی، تضمین ایجاد بستر مشارکت شهروندان در اداره امور کشور، تساهل و بردباری، پاسخگویی در برابر شهروندان، شفافیت عملکردی دولت و دستگاه ها و مقامات آن و به طور کلی، تحقق نظام عدالت یا عادلانه اداری در پرتو اداره مطلوب (Petoft, 2016: 23). غالب ارزش ها و مشخصه های حکمرانی مطلوب را الزامات اداره مطلوب تشکیل می دهد؛ چراکه عموماً حکمرانی به تغییرات در نقش، ساختار و فرآیند عملیات دولت، یا روش های حل

مشکلات اجتماعی اشاره دارد. امروزه اندیشه های فوق از حکمرانی مطلوب و اداره مطلوب، با تأکید بر تسهیم اقتدار مدیریت دولتی میان دولت و شهروندان، با تأسیس دولت فرا تنظیمی و خصوصی سازی گسترده امور کشور تضمین یافت که در ابتدا آن نیز حقوق شهروندان نیز جامعه عمل پوشید. بنابراین، حقوق شهروندی زمانی تحقق خواهد یافت که مؤلفه ها و شاخصه های حکمرانی مطلوب اجرا شوند. بنابراین در بخش بعدی بحث به راه های مبارزه با فساد در پرتو حکمرانی مطلوب خواهیم پرداخت و نشان خواهیم داد که چگونه منجر به تحقق و تضمین حقوق شهروندی می گردد.

۵. مبارزه با فساد در پرتو حکمرانی مطلوب

حکمرانی مطلوب در جامعه ای محقق می شود که در جامعه ظرفیت اجرایی یا فنی یا به عبارتی زیرساخت های قانونی و سازمانی وجود داشته باشد. از جمله نهادینه بودن قوانین و هنجارهایی که به مقامات دولتی انگیزه می دهد تا طبق منافع جمعی عمل کنند و در عین حال فساد و فعالیت خود سرانه را محدود سازد. داشتن قوه قضائیه مستقل، همچنین به بازبینی ها و تراز کردن های نهادی از طریق تفکیک قوا و نظارت کارآمد وابسته است که بتواند با هم مانع از فساد و فعالیت خودسرانه دولت شوند. ایجاد و پیش بینی دستمزد رقابتی برای کارمندان دولت، افراد مستعدتری در درون خود جذب می کند و تخصص گرایی و صداقت وجود داشته باشد. می توان گفت در حکمرانی خوب، دولت ساخت آفرینی است به جای آنکه فقط خود را فعال در همه امور تلقی کند و متصدی همه امور شود به یکی از شرکای اداره امور مبدل می کند. نقش دولت در شکل گیری زمینه های ساختی، نهادی و همچنین پیش بینی سیاست ها و راهبردهای کلان در الگوی حکمرانی خوب بسیار قاطع برجسته است (امام جمعه زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۲). اصول و ویژگی های اساسی مربوط به حکمرانی مطلوب، جهانی و بین المللی هستند و تمامی کشورها و دولت ها را شامل می شود اما اجرای آن ها در کشورهای مختلف با یکدیگر متفاوت است. از این جهت کشورها باید بتوانند گونه های ملی متعلق به خود را در زمینه حکمرانی مطلوب مشخص و تعیین نمایند. از این جهت بکارگیری تجربه تاریخی کشورها بر مبنای نظام ها، فرهنگ ها و ارزش های بومی آن ها که منعکس کننده واقعیت های روز است امری مهم و ضروری است (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳: ۱۴۹). بنابراین الگوی دولت در حکمرانی خوب دارای مولفه هایی مانند مردم سالاری، مشارکت،

ارتباط بین حقوق شهروندی و مبارزه با فساد در پرتو شاخصه ...

پاسخگویی، اثربخشی، عدالت و کارآفرینی است که هر یک ارزش های را دنبال می کنند. مثلاً؛ دولت مردم سالار بر ارزش هایی چون آزادی، عدالت، انصاف و برابری، مشارکت شهروندان در اداره امور عمومی و شهروندمداری بخش دولتی تاکید دارد. دولت عدالت محور بر ارزش هایی چون مشارمت عادلانه، حق برابر شهروندی، دسترسی اقلیت ها به ساختار قدرت و تامین حقوق فردی تاکید می کند. دولت اثر بخش نیز مانند رضایت مندی شهروندان، حاکمیت اخلاق و افزایش اعتماد تاکید می ورزد (ابرهیم پور الیکی، ۱۳۹۵: ۱۴). برای مقابله با فساد و فراهم کردن زمینه های تحقق حقوق شهروندی و حکمرانی مطلوب در جامعه راهکارهای مختلفی می توان ارائه کرد. در این بخش از بحث به برخی از این راهکارها اشاره می شود.

۵-۱. مسؤولیت پذیری و پاسخگویی

در ابتدا و قبل از ورود به بحث باید گفت که چگونه ممکن است که در تمامی دولت ها این ویژگی می تواند مستقر شود. پاسخگویی اصولاً در دموکراسی های مبتنی بر نمایندگی معنا دار است. هدف اصلی و خواستگاه اولیه پاسخگویی، پرهیز از استبداد و روی آوری به مشروعیت می باشد. علاوه بر آن پاسخگویی باعث افزایش شفافیت فعالیت های اداری شده و این مسأله نقش بی بدیلی در کاهش فساد دارد، چرا که افزایش در شفافیت رویه ها، سبب افزایش مشارکت شهروندان و اطمینان از حقوق خود در نحوه اداره حکومت هم می شود. «پاسخگویی یک امر حیاتی برای مسأله حکمرانی مطلوب است. نه تنها نهادهای دولتی بلکه بخش خصوصی و سازمان های جامعه مدنی نیز نسبت به عموم مردم و همه افراد ذینفع پاسخگو باشند. در دولت پاسخگو، ویژگی هایی نظیر مدیریت پاسخگو، پاسخگویی شهروندان، و همراهی مسؤولیت با قدرت نیز وجود دارد. طبیعتاً همراه با پاسخگویی، مسؤولیت نیز باید باشد. هر اندازه در دولتی قدرت بیشتر و پاسخگویی و مسؤولیت کمتر باشد، کارایی و اثر بخشی آن کمتر خواهد بود و این دولت ویژگی پاسخگویی را نخواهد داشت. مهمترین وجه تمایز نظام های مردم سالار از غیر آن، وجه پاسخگو بودن و قبول مسؤولیت در قبال مردم بوده وهست. در چنین نظام هایی به دلیل توجه به پاسخگویی به مطالبات و خواسته های و نیازهای اداری مردم، رضایت مندی مردم جلب شده و دارای مشروعیت می گردد (نقیبی مفرد، ۱۳۸۷: ۲۶). بر این اساس همان طور که قبلاً نیز ذکر گردید در تحقق شاخص های حکمرانی مطلوب در جوامع باید زیرساخت ها و بنیان های آن وجود داشته باشد. و نمی توان گفت که این شاخص ها در هر جامعه و دولتی محقق شود.

مسئولیت پذیری یکی از راه‌های تحقق حکمرانی مطلوب و جلوگیری از فساد است. در سال‌های گذشته، موضوع مسئولیت پذیری به حدی بااهمیت شده است که سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان ملل و اتحادیه اروپا، استانداردهایی را در این زمینه ارائه کرده‌اند و بنیاد مدیریت کیفیت اروپا، مسئولیت پذیری را به‌عنوان یکی از ارزش‌های هشتگانه خود معرفی کرده است (Sepasi, 2013: 59).

اتحادیه اروپا، سال ۲۰۰۵ را به‌عنوان سال مسئولیت پذیری شرکت‌ها در کشورهای اتحادیه اروپا نام‌گذاری کرد (Barzegar, 2013: 63). پس‌از آن نیز اعضای اتحادیه، گام‌های بلندی در تأکید بر این موضوع و ترویج آن برداشته‌اند. برای نمونه، دولتمردان کشور هلند، به دنبال ایجاد تطابق لازم با مقررات سازمان توسعه صنعتی ملل در آن‌ها هستند. دولت دانمارک، نیز مرکز مطالعاتی را پایه‌گذاری کرد تا روی موضوع مسئولیت پذیری متمرکز شود (Shafei, 2013: 71). می‌توان گفت مسئولیت پذیری در هر نظامی منجر به پاسخگویی مقامات و کارکنان آن می‌شود. چراکه در عصر حاضر، شهروندان حق‌دارند در ساختار یک دولت دموکراتیک، فرد یا گروهی را ببینند که مسئول عمل کارکنان در سطوح مختلف سازمان باشد و پاسخگویی به شهروندان را تکلیف خود بدانند. این امر در تحقق حکمرانی مطلوب نیز مؤثر خواهد بود. به نظر پروفیسور اسکدلر استاد برجسته حقوق عمومی، پاسخگویی حکایت از مفهومی دور از دسترس دارد؛ مفهومی که همچنان باید کشف شود. چراکه مرزهای این تعریف و نیز ساختار آن‌هم چنان مبهم است (Scheduler, 1999: 13). بنابراین، پاسخگویی به معنای یک لغت حقوقی، نیازمند شناسایی ارکان تعریف است. به نظر روبرت کوهن ساده‌ترین معنای حقوقی پاسخگویی بیانگر آن است که گروهی از عاملان حق‌دارند شاخصه‌هایی را معین کرده، بر اساس این شاخصه‌ها در مورد رفتار دیگر فعالان قضاوت کنند و در پرتو این شاخصه‌ها و در صورت نقض آن‌ها، مجازاتی را اعمال کنند. به‌عبارت‌دیگر، در پاسخگویی از رابطه بین صاحب‌منصبان و کسانی سخن گفته می‌شود که می‌توانند خواهان پاسخگویی باشند (Grant, 2005: 29). پاسخگویی با حکمرانی مطلوب رابطه‌ای تنگاتنگ دارد.

اما سؤال اصلی این است که پاسخگویی چه پاسخ‌ها و چه سؤال‌هایی مدنظر است؟ شهروندان می‌توانند دودسته از سؤال‌ها را از مقامات پاسخگو بپرسند:

۱. آن‌ها می‌توانند از مقامات بخواهند که اطلاعاتی را در مورد تصمیماتشان به شهروندان بدهند و یا

۲. می توانند از مقامات بخواهند که در مورد تصمیمشان به شهروندان توضیح دهند. در حقیقت آن‌ها می توانند از مقامات خواستار ارائه داده‌هایی با روایی قابل قبول (بعد اطلاعاتی پاسخگویی)، یا دلیلی برای انجام آن عمل باشند (بعد استدلالی و توجیهی پاسخگویی). بر این اساس، زمامداران نه تنها باید در مورد اعمال گذشته خود اطلاعات و توضیحاتی ارائه کنند، بلکه اعمال آینده و تصمیمات پیش رو را نیز باید روشن و شفاف ساخته، توجیه کنند. بنابراین، اعمال پاسخگویی شاخصه‌های نظارت را نیز در بردارد و مأموریت پاسخگویی در این بعد، پیداکردن اطلاعات و شواهد است (جلالی، ۱۳۹۵: ۲۹).

پاسخگویی، پایه لازم الاجرای نظارت مردم سالارانه است که بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی را به تمرکز بر نتایج، پیگیری اهداف روشن، توسعه راهبردهای مؤثر، نظارت بر عملکرد و گزارش آن وادار می کند. پاسخگویی، به افراد و سازمان‌های مسؤول در برابر عملکرد اشاره دارد و شامل پاسخگویی مالی، اداری، سیاسی و اجتماعی است. بنابراین به منظور مقابله با فساد در عرصه‌های مختلف زندگی شهروندان، باید پاسخگویی را سرلوحه کار صاحبان قدرت قرارداد و از نهادهای مدنی به‌عنوان ابزارهایی در این زمینه بهره جست. پاسخگویی علاوه بر معرفی سازوکارهایی خاص برای کنترل قدرت، سه روش مقابله با فساد را نیز به‌طور ضمنی با خود همراه می کند. روش‌هایی که عبارت‌اند از:

۱. پاسخگویی؛ موجب می شود که صاحبان قدرت در اعمال قدرت شفاف عمل کنند.
 ۲. پاسخگویی؛ صاحبان قدرت را مجبور می کند که اعمالشان را توجیه کنند.
 ۳. پاسخگویی؛ صاحبان قدرت را تحت تأثیر تهدید مجازات و تنبیه قرار می دهد.
- به‌طور کلی، پاسخگویی، مبتنی بر این فرض است که تصمیمات و اقدامات کارگزاران، همواره بر امور اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه شدیداً تأثیر می گذارد. هرچند، پاسخگویی در جوامع امروزی، به‌صورت‌های متفاوتی مورد تأکید قرار می گیرد، در مفهومی عام به فرایندهایی گفته می شود که شهروندان، حاکمان را برای رفتار و عملکردشان مسئول می سازند. این امر که اغلب از راه انتخابات صورت می گیرد، به نمایندگان مردم در مجالس مقننه اختیار می دهد که مدیران سیاسی و کارکنان دولتی را از راه سازکارهای نظارتی پاسخگو بدانند. مدیران سیاسی نیز، ماموران فرودست خود را از سلسله مراتب اختیار و مسؤولیت و همچنین دادگاه‌ها و محاکم اداری نیز مجریان را در برابر قانون پاسخگو نگه می دارند.

۲-۵. شفافیت قوانین

شفافیت شامل تسهیل دستیابی شهروندان به اطلاعات و درک سازوکارهای تصمیم-گیری توسط آنان است. شفافیت بخش دولتی با استفاده از استانداردهای واضح و دستیابی به اطلاعات شروع می شود. آرمسترانگ، شفافیت را در دستیابی بدون مانع شهروندان به اطلاعات معتبر و موثق و به هنگام از تصمیمات و عملکرد بخش دولتی و درستی را هم معنی با صداقت و قابلیت اعتماد در ارائه وظایف رسمی و به‌عنوان پادزهری برای فساد و سوءاستفاده اداری در نظر می‌گیرد (Armstrong, 2005: 77). دو خصوصیت انحصار قدرت و صلاح دید شخصی دو ویژگی انکارناپذیر دولت است که افزایش این دو ویژگی، فساد را نیز در پی دارد. بنابراین، عدم شفافیت اطلاعات موجب فساد می‌گردد و انتشار آزادانه اطلاعات و حق مردم در دسترسی مساوی و عادلانه به اطلاعات منجر به جلوگیری از رانت‌های اطلاعاتی دولت می‌شود. از سوی دیگر، قانونمند کردن جریان اطلاعات دولتی به شفافیت فعالیت اقتصادی و سیاسی منجر خواهد شد. به نظر می‌رسد فناوری اطلاعات با تأثیر بر مؤلفه‌های کاهش فساد که شامل شفافیت، پاسخگویی و اعتماد است، نقش مؤثری در کاهش فساد و تضمین حقوق شهروندی در راستای تحقق حکمرانی مطلوب داشته باشد. در نتیجه، جستجوی راه‌حلی برای کاهش فساد با تکیه بر شفافیت از طریق فناوری‌های نوین اطلاعاتی امری حیاتی است. اما مهم‌ترین بعد شفافیت، شفافیت قوانین است. چراکه وضع قوانین شفاف از ابزارهای حکمرانی مطلوب و از آثار حاکمیت قانون و راهی برای مقابله با فساد در جامعه است. برخی از حقوق‌دانان معیار قوانین با کیفیت را قابلیت اجرایی، فهم پذیر بودن، سادگی، وضوح، شفافیت و سازگاری می‌دانند (Steel, et al, 2013: 55). در اروپا نیز پارلمان اروپا اقدام به تصویب اصول عملی مشترک جهت ارتقای کیفیت قوانین اتحادیه نموده و کشورهایی مثل ایتالیا نیز قوانین مشابهی مثل قواعد و توصیه‌هایی برای پیش نویس فنی قوانین تصویب کرده‌اند. لزوم شفافیت قانون از منظر دیوان اروپایی حقوق بشر یکی از پایه‌های مهم کیفیت قانون، لزوم شفافیت آن است. به‌عنوان مثال در قضیه «United Kingdom V Steel and Others» دیوان در مورد اعتراض شاکی مبنی بر عدم شفافیت قوانین انگلستان با تأکید بر این نکته که مفهوم صلح و نقض آن در رویه قضایی این کشور به اندازه کافی روشن شده است، بیان کرد که نظام حقوقی انگلستان در مورد مفهوم مورد اعتراض از آن اندازه از شفافیت برخوردار است که بتوان آن را با معیارهای کیفیت قانون منطبق دانست (Steel, et al, 2013: 55). بنابراین، از منظر دیوان مقرر ای قانون است که با وضوح و دقت کافی تدوین گردد؛ به شکلی که شهروندان را قادر سازد علاوه بر فهم

ارتباط بین حقوق شهروندی و مبارزه با فساد در پرتو شاخصه ...

کامل آن، رفتار خود را بر آن اساس قانونمند کنند (Damman, 2005: 47). زمانی که دیوان معتقد به عدم شفافیت قانون باشد، قانون مزبور را فاقد شرایط لازم و کافی برای قانونی کیفی تشخیص داده و این موضوع اصل وجود قانون را تحت الشعاع قرار داده و در نتیجه موجب نقض ماده ۷ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر خواهد شد (Vasiliauskas, 2015: 54).

باید به یاد داشت که اصل کیفیت قانون از اصول حقوق بشری است و صرفاً با وضع قانون و تعیین حدود رفتارهای مجاز شهروندان، حجت بر تابعان حقوق تمام نمی شود؛ بلکه یکی از تضمینات مهم رعایت حقوق شهروندان در مقابل کنشگران عرصه اعمال حاکمیت، لزوم وضع قوانین شفاف و بدون ابهام است. امری که در آراء مختلف دیوان اروپایی حقوق بشر مورد توجه قرار گرفته است. بی توجهی به این اصل مهم در قانون گذاری که خود مبتنی بر یکی از اساسی ترین اصول حکمرانی مطلوب یعنی حاکمیت قانون است موجب شده است که دیوان اروپایی حقوق بشر در اکثر موارد کشور مشتکی عنه را محکوم نماید. در نتیجه، از منظر دیوان اروپایی حقوق بشر در عصر حاضر اصل قانونمندی به تنهایی کافی نیست بلکه شفافیت در قوانین و ابهام زدایی از آن نیز لازم است. به همین دلیل وضع قانون مبهم از نظر دیوان اروپایی حقوق بشر در حکم فقدان قانون بوده و برای کشور واضح، مسؤولیت مدنی به منظور جبران خسارت شاکیان را در پی دارد (Hamburger, 2014: 70).

در نتیجه، یکی از راه‌های تضمین حقوق شهروندی و مقابله با فساد در جامعه، شفافیت قوانین و ابهام زدایی از قوانین است که موجب تحقق حکمرانی مطلوب نیز می‌گردد. چراکه آگاهی شهروندان از قوانین حق آنهاست و نقض این حق و تصویب قوانین مبهم و غیرشفاف موجب تفاسیر متعدد شده و سوءاستفاده از آن توسط صاحبان قدرت را نیز افزایش می دهد. در نتیجه با تأکید کرد که مولفه های حکمرانی بایستی در قانون اساسی مورد توه قرار بگیرد و تنظیم گردد. از مفروضات منطقی هر قانون اساسی این است که قانون اساسی بایستی مشتمل بر اصول و احکامی باشد که قاعده سازگاری درونی در آن مورد لحاظ قرار گرفته باشد. از جمله اصول قانون اساسی در مورد حاکمیت ارزش های بنیادین حکمرانی که از یک منشاء سرچشمه گرفته و با یک دیگر سازگاری و همزیستی سالمت آمیز داشته باشند (امامی و شاکری، ۱۳۹۵: ۴۵). اما نکته مهم تر این است که آیا با وجود قانون اساسی مستند به آراء ملت، این ویژگی قابل استقرار است و یا این مولفه ها نیاز به بنیان هایی دارد که در هر جامعه ای قابل یافت نیست؟ در پاسخ باید گفت که در هر جامعه ای باید بنیادان ها و زیرساخت هایی برای این گونه

مولفه ها از قبل وجود داشته باشد تا این مولفه ها بتوانند قابلیت اجرا یابند. بر اساس استقرار این مولفه ها نیاز به تاریخ، زیرساخت ها، مبانی، اصول، فرهنگ می باشد و در هر جامعه استقرار این مولفه ها امکان پذیر نیست.

۵-۳. دسترسی به اطلاعات به عنوان حق شهروندی

دسترسی شهروندان به اطلاعات یکی از مهم ترین حق های شهروندی برای تضمین حقوق شهروندی و تحقق حکمرانی مطلوب است. رشد سریع فناوری های اطلاعاتی عرصه را بر سوداگران و رانت خواران محیط ناشفاف و غبارآلود تنگ می نماید و بقاء و حفظ مدیریت دولتی را در ایجاد تحول و اصلاحات بنیادی در راستای ایجاد شفافیت بیشتر و اطلاع رسانی به موقع، صریح و صحیح می داند. فناوری اطلاعات می تواند به عنوان یکی از راه حل های مهم در کاهش فساد و افزایش شفاف سازی فعالیت های دولتی باشد. فناوری اطلاعات در قالب دولت الکترونیک احتمال پیدا کردن خطا را به وسیله نگهداری جزئیات داده های تراکنش شده در سامانه های با منبع باز افزایش می دهد و امکان دنبال کردن فعالیت و کشف فساد حاصل از فعالیت های نادرست را فراهم می کند و همچنین باعث می شود که شهروندان و مؤسسات در مورد فعالیت های نامعقول و اعمال خودسرانه دولت را استیضاح کنند و مانع از انجام آنها در نظام های دولتی شوند. در پیاده سازی دولت الکترونیکی استفاده از سامانه های ردگیری فعالیت ها باعث ایجاد شفاف سازی و جلب اعتماد مردم می شود و از بروز فساد اداری و رشوه خواری جلوگیری می نماید. بنابراین، ایجاد محیطی شفاف و پاسخگو و مبتنی بر اعتماد ضمن ایجاد شفافیت در اطلاعات و ارتباطات که با به کارگیری فناوری های جدید اطلاعات میسر می شود، یک راهبرد بی نظیر در کاهش فساد محسوب می شود (عباسی شاهکوه، ۱۳۸۶: ۷).

فناوری اطلاعات می تواند از طریق ارتقاء حکمرانی خوب، تقویت طرح های اصلاح گرا، کاهش بالقوه رفتارهای فاسد، بهبود روابط بین کارکنان دولت و شهروندان، افزایش پاسخگویی مقامات دولتی، امکان پیگیری شهروندان نسبت به فعالیت های دولت و همچنین نظارت و کنترل بهتر رفتار کارکنان، فساد را کاهش دهد (Shim, 2008: 310). برای کاهش موفقیت آمیز فساد، ابتکارات مبتنی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات باید از سمت افزایش دستیابی به اطلاعات به سمت قوانین شفاف، حرکت کنند و توانایی پیگیری تصمیمات و فعالیت های کارکنان دولتی را ایجاد کنند (Bhatnagar, 2003: 77). بسیاری از کشورها، فناوری های نوین را به عنوان ابزاری هم در جهت ارتقاء اثربخشی و هم در جهت افزایش شفافیت می دانند.

فناوری اطلاعات و ارتباطات نقش مهمی را در اصلاح مدیریت دولتی ایفا می‌کند و با افزایش شفافیت در امور اداری، سبب دسترسی به اطلاعات بیشتر و شفاف‌تر و دستیابی به خدمات بهتر با کمترین زمان ممکن و کمترین هزینه می‌شود و نیز الکترونیکی شدن امور تسهیل‌سازی در تعهدات دولت، توسعه جوامع، افزایش بهره‌وری دولت، بهبود پاسخ‌گویی و افزایش اعتماد به دولت را در بردارد. مطالعه‌های موردی و تجزیه و تحلیل‌های آماری نشان می‌دهد که فناوری اطلاعات و ارتباطات دارای توانایی بالقوه و مزایای سودمندی در کاهش فساد است و نیز می‌تواند با ارتقاء اثربخشی روی کنترل داخلی و مدیریتی رفتارهای فاسد، بهبود پاسخ‌گویی و شفافیت در اطلاعات را ایجاد کند (Shim, 2009: 110).

در ایالات متحده آمریکا برای افزایش شفافیت در انجام امور و بهبود در پاسخ‌گویی، سایت‌هایی ایجاد شده‌اند که اجازه دسترسی به اطلاعات مربوط به مخارج دولت را فراهم می‌آورند. این سایت‌ها به منظور بالا بردن نظارت عمومی بر طرح‌های دولت و شناسایی و حذف سریع‌تر طرح‌های بدون فایده ایجاد شده‌اند. بسیاری از دولت‌های ایالتی نیز سایت‌های مشابهی برای نظارت مردم بر مخارج دولت و افشای ضایعات و تقلب ایجاد کرده‌اند (White, 2009: 11).

همچنین، فناوری اطلاعات می‌تواند با کاهش مداخلات غیر ضروری کارکنان دولت، سوء استفاده از قدرت اداری آن‌ها را کاهش دهد و به نظارت بر رفتار کارکنان دولت با هزینه اندک بپردازد و در دسترسی مردم به اطلاعاتی شفاف کمک کند و با افزایش تعاملات متقابل میان افراد، سرمایه اجتماعی را نیز فراهم سازد و با ایجاد اطلاعاتی شفاف درباره فرایند خط‌مشی‌گذاری دولتی و فرایند ارائه خدمات به مردم سبب جلوگیری از رفتارهای فسادبرانگیز کارکنان دولت شود (Chadwick, 2003: 285). عموم مردم با دسترسی به وبسایت‌های دولتی می‌توانند اطلاعات مورد نیاز را دانلود کنند و از طریق اینترنت سیاست‌گذاری‌های دولتی را پیگیری کنند. فناوری اطلاعات و ارتباطات می‌تواند با کاهش نظام‌مند رفتار دلخواهانه کارکنان، از رفتارهای مبتنی بر فساد آنها جلوگیری کند. سامانه‌های اطلاعاتی را می‌توان حتی زمانی که سازمان‌های دولتی تمرکززدایی می‌شوند، انسجام بخشید (Zu Mond, 2005: 138). در نتیجه هم‌ارائه خدمات دولتی و هم‌دستیابی عموم به آنها راحت‌تر می‌شود و بنابراین کارکنان دولتی احساس خواهند کرد در صورتی که رفتارهای مبتنی بر فساد را دنبال کنند، بیشتر در معرض دید قرار خواهند گرفت.

سازمان توسعه و همکاری اقتصادی معتقد است که فرایندهای مشارکت مردم سالارانه باید دستورکار سیاستی شهروندان را نشان دهد و فناوری اطلاعات و ارتباطات با حمایت از فرایند مشارکت شهروندی به وسیله مشارکت الکترونیکی، پاسخ‌گویی دولت را تقویت کند. به این دلیل که ارائه خدمات دولتی یک نوع انحصار قدرت محسوب می‌شود، بنابراین ارائه خدمات دولت الکترونیک برای شهروندان می‌تواند به عنوان یک دستور دیجیتالی از طرف دولت تلقی شود که ممکن است شهروندان، کاربران فعال خدمات دولت الکترونیک نشوند. در این موقعیت، مشارکت الکترونیکی از آن جهت برای عموم مردم مهم است که علاوه بر ایجاد فرصت در مشاهده و نظارت بر اجرای سیاست‌ها، امکان مشارکت در فرایندهای سیاست‌گذاری دولتی را نیز فراهم می‌سازد (Saxena, 2005: 508). بنابراین دولت‌ها باید در زمینه میزان دسترسی شهروندان به اطلاعات از طرق مختلف اقدام کنند که از آن جمله ایجاد امکانات و شرایط لازم برای مشارکت الکترونیکی شهروندان می‌باشد و ایجاد دولت الکترونیک را در برنامه‌های خود قرار دهند تا حقوق شهروندی به عنوانی یکی از مهم‌ترین مولفه‌های حکمرانی خوب محقق شود.

۴-۵. تحقق حقوق اقتصادی و اجتماعی شهروندان

یکی دیگر از راه‌های تضمین حقوق شهروندی در پرتو مقابله با فساد، تحقق حقوق اقتصادی و اجتماعی شهروندان است. حق‌های اجتماعی و اقتصادی از مهم‌ترین اجزای حقوق شهروندی به شمار می‌روند که نقض آن‌ها با فساد در جامعه همراه است. بر پایه ماده ۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، دولتهای عضو میثاق از نظر قانونی تعهدات الزام‌آوری را برای اتخاذ تدابیری در چهارچوب حداکثر منابع موجود خود پذیرفته‌اند تا به تدریج به شناسایی و تحقق کامل حق‌های اقتصادی و اجتماعی این میثاق دست یابند.

میثاق یاد شده سه نوع یا سه سطح از تعهدات را بر دولت‌های عضو تحمیل می‌کند: تعهد به شناسایی و احترام، تعهد به تضمین و تعهد به اجرا. دولت‌ها در سطح نخست باید منابعی را که اشخاص به دست آورده‌اند، آزادی آنان برای یافتن شغل موردنظر و آزادیشان در اتخاذ اقدام‌های ضروری و استفاده از منابع لازم را برای فراهم کردن نیازهای خود محترم بشمرند. در این مورد اخیر، حق‌های جمعی یا گروهی می‌توانند مهم باشند؛ یعنی، باید به منابع متعلق به گروهی از اشخاص در جهت توانایی برای فراهم کردن نیازهای خود احترام گذاشت (Asbjorn, 2001: 20). در سطح سوم، دولت به اجرای حق‌های اقتصادی - اجتماعی از

رهگذر ارائه تسهیلات یا فراهم کردن مستقیم حق های یاد شده متعهد است. برای نمونه، تعهد دولت به اتخاذ تدابیری برای بهبود اقدام های تولیدی، حفظ و توزیع غذا با استفاده کامل از دانش فنی و علمی و با توسعه یا اصلاح نظام های زراعی از جمله مصداق های اینگونه تعهد است (Freeman, 2001:84). از جمله حق های اقتصادی مندرج در اسناد بین المللی حق مالکیت است. برای اجرای حق مالکیت و بهره مندی واقعی افراد از حق یاد شده، هر شخص باید حداقل مشخصی از اموال را که برای زندگی همراه با عزت ضروری است، داشته باشد. باشد (Catarina, 2001:200). نتیجه پذیرش نظریه حق پذیرش مالکیت انسان بر بخشی از منابع موجود در طبیعت و نیز بر نتایج کار خود است. محروم کردن فرد از این حق به معنای انکار استقلال، آزادی و سرانجام ارزش غایی وی است (راسخ، ۱۳۸۴: ۶۲). بنابراین، دولت ها باید حق مالکیت را به منزله حق بنیادی و همگانی شهروندی وارد نظام حقوقی داخلی خود کنند.

البته باید بین حق های اقتصادی و اجتماعی قائل به تفکیک شد. به طوری که برخی حق ها به منظور تأمین نیازهای بنیادین افراد هستند که حتی بر اصل آزادی مقدم هستند، حقهای عینی و موضوع دادخواهی اند و بقیه حق ها که ماهیت برنامه ای دارند، موضوع دادخواهی نیستند. به بیان دیگر، حق های بنیادین برای دولت تعهد به نتیجه و سایر حق ها مشمول تعهد به عمل هستند. حق های بنیادین عبارتند از حق بهره مندی از غذا با ارزش غذایی کافی، لباس، سرپناه، مراقبتهای بهداشتی اساسی، آب پاکیزه، خدمات بهداشتی و آموزشی حداقل در سطح مقدماتی. اشخاص می توانند در قبال کوتاهی دولت در تهیه و تأمین این حق ها به دادگاه مراجعه کنند. ولی، دیگر حقهای اقتصادی و اجتماعی حقوق شهروندی صرف بوده و منوط به شرایط جامعه های خاص اند و دولت در این حوزه ها تکلیف به عمل دارد. برای نمونه، اگر دولت پس از سیاست گذاری باز هم نتوانست اشتغال کامل را ایجاد کند، با توجه به آنکه تعهد به عمل مطرح است، از دولت نمی توان شکایت کرد.

بنابراین، به منظور تحقق حکمرانی مطلوب و مبارزه با فساد در جهت تحقق حقوق شهروندی نیاز است که حقوق اقتصادی و اجتماعی شهروندان تضمین گردد. چراکه عدم تحقق این حقوق پایه های فساد در جامعه را فراهم می کند و اشخاص برای بدست آوردن حقوق خود دست به اقدامات فسادزا در جامعه خواهند زد. از سوی دیگر، یکی از دلایل عدم تحقق حقوق اقتصادی و اجتماعی شهروندان جامعه، وجود فساد در عواملان تحقق این حقوق است. چراکه صاحبان قدرت از طریق تبعیض و سوءاستفاده از قدرت می توانند حقوق اقتصادی و اجتماعی بخشی از

جامعه را نادیده گیرند. بنابراین تحقق حکمرانی مطلوب مستلزم تحقق حقوق شهروندی از جمله حقوق اجتماعی و اقتصادی است.

نتیجه گیری

فساد عاملی برای نقض حقوق شهروندی و تهدیدی برای حکمرانی مطلوب است. دلیل آن هم ایجاد نابرابری در جامعه و بی اعتمادی شهروندان نسبت به نظام سیاسی کشور است که منجر به حکمرانی ضعیف می گردد. بررسی رابطه حقوق شهروندی و فساد و ارتقاء حکمرانی مطلوب در پرتو مبارزه با فساد منتج به این نتیجه شد که راهکارهای مختلفی برای مبارزه با فساد وجود دارد که می تواند ضمن تضمین حقوق شهروندی می تواند در جهت ارتقاء حکمرانی مطلوب نیز مفید واقع گردد. در واقع، حکمرانی مطلوب می تواند نظریه ای نوین در پاسخگویی به تأمین و تضمین حقوق شهروندی باشد. حکمرانی مطلوب موضوع و مفهوم نوظهوری است که به طور ویژه به برتری و عدالت توجه دارد و رویکردی جهانی است که با شاخصه های خاصی تعیین و ارزیابی می شود و دولت ها تلاش می کنند که با تکیه بر آن جایگاهی مطمئن در بین شهروندان بیابند.

با تأمل در مسائل مطرح شده در این پژوهش می توان گفت که امروزه، شهروند عضوی از جامعه جهانی و کشور متبوع خود است که تحت لوای قوانین داخلی و بین المللی از حقوق شهروندی برخوردار است و قادر است با اتکای بر خرد خود اداره امور جامعه را بر عهده گیرد. امروزه دولت ها به منظور اداره امور جامعه با تقویت خصوصی سازی و حضور مؤثر شهروند، توسعه دموکراسی را زمینه سازی کرده و با تأکید بر ارزش های حکمرانی مطلوب، حقوق شهروندی را برقرار و تضمین می نماید که یکی از مهم ترین این راه ها، مبارزه با فساد است. به منظور مبارزه با فساد جهت تضمین حقوق شهروندی می توان از رویکردهای عمومی بهره جست. یکی از این رویکردها، ایجاد نظام پاسخگویی است. چراکه در عصر حاضر، شهروندان حق دارند در ساختار یک دولت دموکراتیک، فرد یا گروهی را بیابند که مسؤول عمل کارکنان در سطوح مختلف سازمان باشد و پاسخگویی به شهروندان را تکلیف خود بداند. پاسخگویی، پایه لازم الاجرای نظارت مردم سالارانه است که بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی را به تمرکز بر نتایج، پیگیری اهداف روشن، توسعه راهبردهای مؤثر، نظارت بر عملکرد و گزارش آن وادار می کند. از سوی دیگر، وضع قوانین شفاف از ابزارهای حکمرانی مطلوب و از آثار حاکمیت

ارتباط بین حقوق شهروندی و مبارزه با فساد در پرتو شاخصه ...

قانون و راهی برای مقابله با فساد در جامعه است. دسترسی به اطلاعات، یکی از مهم‌ترین حق‌های شهروندی برای تضمین حقوق شهروندی و تحقق حکمرانی مطلوب است. فناوری اطلاعات می‌تواند از طریق ارتقاء حکمرانی خوب، تقویت طرح‌های اصلاح‌گرا، کاهش بالقوه رفتارهای فاسد، بهبود روابط بین کارکنان دولت و شهروندان، افزایش پاسخ‌گویی مقامات دولتی، امکان‌پذیری شهروندان نسبت به فعالیت‌های دولت و همچنین نظارت و کنترل بهتر رفتار کارکنان، فساد را کاهش دهد. برای کاهش موفقیت‌آمیز فساد، ابتکارات مبتنی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات باید از سمت افزایش دستیابی به اطلاعات به سمت قوانین شفاف، حرکت کنند و توانایی پیگیری تصمیمات و فعالیت‌های کارکنان دولتی را ایجاد کنند. یکی دیگر از راه‌های تضمین حقوق شهروندی در پرتو مقابله با فساد، تحقق حقوق اقتصادی و اجتماعی شهروندان است. حق‌های اجتماعی و اقتصادی از مهم‌ترین اجزای حقوق شهروندی به شمار می‌روند که نقض آن‌ها با فساد در جامعه همراه است. این حق‌ها مستلزم وجود تکالیف مرتبط و مناسب با خود است. بر پایه حقوق بین‌المللی، تعهدات مربوط به حقوق بشر به‌طور عمده متوجه دولت‌هاست.

فهرست منابع
الف) منابع فارسی

- ابراهیم پور، حبیب، الیک، فهمیه (۱۳۹۵). نقش حکمرانی خوب در کارآمدی دولت ها، کنفرانس بین المللی نخبگان مدیریت، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- امام جمعه زاده، جواد؛ شهرام نیا، امیرمسعود و صفریان گرمه خانی، روح الله (۱۳۹۵). «الگوی حکمرانی خود؛ جامعه همکار و دولت کارآمد در مدیریت توسعه»، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال دوازدهم، شماره ۳۶، صص ۴۰-۷.
- پتفت، آرین و دهقانی، پرویز (۱۳۹۷). «تحلیل گفتمان حقوق شهروندی در گستره اندیشه پسانوین حکومت داری»، فصلنامه حقوق پزشکی، سال دوازدهم، شماره ۴۶، پاییز، صص ۹۱-۶۹.
- جلالی، محمد و ازتر، زهرا (۱۳۹۵). «پاسخگویی دولت: جایگاه، ارکان و پیش شرط ها»، پژوهش های حقوق تطبیقی، دوره ۲۰، شماره ۱، بهار، صص ۴۳-۲۱.
- حسینی تاش، سیدعلی، واثق، قادر علی (۱۳۹۳). «حکمرانی خوب و ارائه حکمرانی شایسته بررسی و شاخص های این دو از دیدگاه امیرالمؤمنین علی (ع)»، مجله اسلام و پژوهش های مدیریتی، سال سوم، شماره دوم، بهار و تابستان، صص ۲۸-۷.
- راسخ، محمد (۱۳۸۴). «تئوری حق و حقوق بشر بین الملل»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۱، تابستان، صص ۶۰-۴۲.
- رحیمیان، نرگس (۱۳۹۳). «بررسی فساد اقتصادی و راه های مبارزه با آن»، مجله اقتصادی، شماره ۹ و ۱۰، صص ۱۱۶-۱۰۳.
- رهنورد، فرج الله (۱۳۸۸). مؤلفه ها و ابعاد مدیریت دولتی مطلوب برای تحقق چشم انداز ۱۴۰۴، گزارش پژوهشی، تهران: مجمع تشخیص مصلحت، کمیته نظام اداری و مدیریت.
- صنّعی، سحر (۱۳۹۵). «تبیین مفهوم فساد اقتصادی و سیاسی در جامعه توسعه محور»، ماهنامه پژوهش ملل، دوره دوم، شماره ۱۵، اسفند، صص ۵۰-۳۷.
- عباسی شاهکوه؛ عبدالهی، علی و ثقفی، فاطمه (۱۳۸۶). «نقش دولت الکترونیک در کاهش فساد اداری در ایران»، مجموعه مقالات چهارمین کنفرانس بین المللی مدیریت فناوری اطلاعات و ارتباطات، تهران: ندای اقتصاد بامداد.
- مرشدی زاد، علی (۱۳۹۶). «حکمرانی خوب و حکمرانی مطلوب در تمدن نوین اسلامی»، فصلنامه آینده پژوهشی ایران، سال دوم، شماره سوم، صص ۱۴۰-۱۲۵.
- میدری، احمد و خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۳). حکمرانی مطلوب، بنیان توسعه، شماره ۱۷، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

ارتباط بین حقوق شهروندی و مبارزه با فساد در پرتو شاخصه ...

نقیبی مفرد حسام(۱۳۸۷). «حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر»، پایان نامه جهت دریافت درجه کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی علامه طباطبایی(ره).

(ب) منابع انگلیسی

Grant, Ruth; W, Keohane & Robert.o(2005)."Accountability and Abuse of Power in World Politics", **American Political Science Review**, Vol. 99, No.1. pp45-71.

Saxena, K.B.C. (2005) . "Toward Excellence in E-governance". **International Journal of Public Service Management** 18 (6).

Armstrong, E.(2005). **Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues**, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, August .

Shim, D.C., and T.H. Eom(2008). "E-government and Anti-corruption: Empirical Analysis of International Data". **International Journal of Public Administration**, 31 , pp45-61.

Shim, D.C., and T.H. Eom(2009). "Anticorruption effects of Information Communication and Technology (ICT) and Social Capital". **International Review of Administrative Sciences** 75 (1):pp89-99.

Undp(1999). **Governrnce for Sustainable Growth and Equity Report of International Conference**, United Nations, New York.

Zuurmond, A. (2005). "Organizational Transformation through the Internet". **Journal of Public Policy** 25 (1).

Katz RL(1974). "Skills of an Effective Administrator". **Harvard Business Review Press**; 52(5).

Petoft A, Abbasi M. (2017). **Citizenship Rights: from Good Governance to Administrative Procedures**. Tehran: Justice Publication.

Holzi H (2004). **History and Philosophy of Science**. Translated by Azarang AA. Tehran: Islamic Republic of Iran Broadcasting, Soroush.

Barzegar, Gh. (2013). "Model for Disclosure of Corporate Social Responsibility (CSR) and its Relation to Financial Performance", **Phd thesis**, Allame Tabatabaie university.

Bhatnagar, S. (2003). **E-government and Access to Information**. Global Corruption Report 2003. Washington DC: Transparency International.

Shafei, R. & Ahmadi, K. (2013). **Corporate Social Responsibility, Concepts, Theories, Models & Applications**. Samt Publication, Tehran.

World Bank(1997). "Helping Countries Comabt Corruption", **World Bank**, Poverty Reduction and Economic Management.

Asbjorn, Eide (2001). **Economic, Social, and Cultural Right as Human Right**; in: A. Eide, et al. (eds) Economic, Social and Cultural Rights; 2nd ed, Martinus NIJhoff publishers, Bopston: London.

Anne Mette Kjar (2004). **Governance, key Concepts**, Polity Press,.

Freeman, Michael; D.A, Lloyds, (2001). **Introduction to Jurisprudence**; 7th edition, London, Sweet and Maxwell.

Hamburger, Philip (2014). **Is Administrative Law Unlawfully?**, University of Chicago Press.

Kaufmann, Daniel (2003).**Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge**, Natural Resource Governance Institute (NRGI); The Brookings Institution.

Nicholis, Colin (2006). **Corruption and Misuse of Public office**, Oxford University Press.

Naghbi Monfared H. (2010). **Good Governance in light of Globalization**. Tehran: Shahreh Danesh.

Kriegel B. (1995).**The State and the Rule of Law**. California: Princeton University Press.

Pain M. (2003). **Dictionary of Critical Thought**. Translated by Yazdanju P. Tehran: Markaz.

Sepasi, S. ; and Rahdari, A. M. (2013). **Islamic Social Responsibility Disclosure Framework for Banking System**. Development of Monetary and Banking Management Conference.