



مترجم: غلامحسین همایونی

ابزاری برای پیشگیر

از برای برای پیشگیری از فساد ابزاری برای پیشگیری از فساد ابزاری برای پیشگیری از فساد

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



اظهار داری‌های مقامات دولتی ابزاری برای پیشگیری از فساد (اروپای شرقی و آسیای مرکزی)

تهیه شده توسط:

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)

مترجم:

غلامحسین همایونی

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

زمستان ۱۳۹۵

عنوان و نام پدیدآور	اظهار دارایی مقامات دولتی ابزاری برای پیشگیری از فساد (اروپای شرقی و آسیای مرکزی)
مشخصات نشر	/ تهیه شده توسط سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD): مترجم غلامحسین همایونی: [به سفارش] مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.
مشخصات ظاهری	تهران: نشر علوم اجتماعی، ۱۳۹۵.
شابک	۹۷۸-۶۰۰-۹۷۲۲۱-۱-۲
وضعیت فهرست نویسی	فیبا
یادداشت	عنوان اصلی: Asset declarations for public officials: a tool to prevent corruption
عنوان دیگر	مبارزه با فساد در کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی...
موضوع	افشای اطلاعات مالی - اروپای شرقی
موضوع	Financial disclosure - Europe Eastern
موضوع	افشای اطلاعات مالی - آسیای مرکزی
موضوع	Financial disclosure - Asia, Central
موضوع	فساد سیاسی - اروپای شرقی -- پیشگیری
موضوع	Political corruption - Europe, Eastern - Prevention
موضوع	فساد سیاسی - آسیای مرکزی - پیشگیری
موضوع	Political corruption - Asia, Central - Prevention
شناسه افزودن	همایونی، غلامحسین، ۱۳۴۸ - مترجم
شناسه افزودن	سازمان بازرسی کل کشور. مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد
شناسه افزودن	سازمان همکاری و توسعه اقتصادی
شناسه افزودن	Organization for Economic Cooperation and Development
رده بندی کنگره	HG ۴۱۳۲/۷/م۲ ۱۳۹۵
رده بندی دیویی	۶۵۸/۱۵
شماره کتابشناسی ملی	۴۵۵۷۹۱۲

اظهار دارایی‌های مقامات دولتی ابزاری برای پیشگیری از فساد (اروپای شرقی و آسیای مرکزی)

♦ مترجم: غلامحسین همایونی

♦ صفحه‌آرا: سید مهدی تقوی

♦ شمارگان: ۳۰۰ نسخه

♦ چاپ اول: ۱۳۹۵

♦ قیمت: ۱۲۰۰۰۰ ریال

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد
تهران - خیابان طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور
نشانی نشر: تهران، میدان انقلاب، ابتدای جمالزاده جنوبی، کوچه دانشور، پلاک ۵،
واحد ۵، تلفن: ۴-۶۶۹۰۳۰۴۳

کلیه حقوق مادی و معنوی اثر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور می‌باشد.
هرگونه انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیرمجاز است.

فهرست مطالب

سخن مترجم	۱۱
مقدمه	۱۳
اهداف مطالعه	۱۴
روش‌شناسی پژوهش	۱۵

بخش یک

اصول سیاست‌گذاری و توصیه‌هایی برای اعلام‌دارایی‌های مسئولان دولتی

چرا باید سیستم‌های اعلام‌دارایی‌ها را به کار گرفت	۲۱
کدام چارچوب قانونی باید انتخاب شود؟	۲۲
یک قانون برای تمام مسئولان یا قوانین متعدد برای دسته‌بندی‌های متعدد؟	۲۳
چه نهادی مسئول است؟	۲۴
چه کسی باید مکلف به اعلام‌دارایی‌ها شود؟	۲۶
چه اطلاعاتی باید اعلام شود؟	۲۷
چگونه اظهارنامه‌های اعلام‌دارایی باید جمع‌آوری شوند؟	۲۷
چگونه اعلام‌دارایی‌ها باید راستی‌آزمایی شوند؟	۲۸
برای نظام‌های اعلام‌دارایی به چه ضمانت‌های اجرایی نیاز است؟	۲۹
چه اطلاعاتی باید در دسترس عموم مردم و سایر نهادهای دولتی قرار گیرد؟	۳۰
چگونه باید سیستم اعلام‌دارایی را ارزیابی کرد؟	۳۱

بخش دو

تحلیل روش‌های موجود اعلام‌دارایی‌ها

فصل ۱: پیشینه‌ی تاریخی و استانداردهای بین‌المللی	۳۵
نکته‌ها	۴۴
فهرست کتاب‌ها	۴۴

فصل ۲: اهداف سیستم‌های اعلام دارایی ----- ۴۷

نکته‌ها ----- ۵۷

فهرست کتاب‌ها ----- ۵۷

فصل ۳: مبنای قانونی و ترتیبات سازمانی ----- ۵۹

۱-۳- مبنای قانونی ----- ۶۱

مقررات کلی ----- ۶۲

مقررات ویژه ----- ۶۳

مقررات جداگانه برای هریک از قوا و نهادها ----- ۶۳

۲-۳- ترتیبات سازمانی ----- ۶۵

۳-۳- سیستم‌های یکپارچه در برابر سیستم‌های جدا برای قوای مراجع دولتی ----- ۷۱

۴-۳- اعلام دارایی‌های واحد در مقابل اعلام دارایی‌های چندگانه ----- ۷۳

۵-۳- حفاظت از نهاد مسئول سیستم‌های اعلام دارایی‌ها در برابر اعمال نفوذ ناروا ----- ۷۵

۶-۳- مداخله‌ی اداره مالیات در نظارت بر ثروت ----- ۷۸

۷-۳- تغییر و ثبات در سیستم‌های جدید ----- ۸۱

نکته‌ها ----- ۸۵

فهرست کتاب‌ها ----- ۸۷

فصل ۴: مشمولان سیستم‌های اعلام دارایی‌ها ----- ۸۹

۱-۴- انواع مقامات دولتی تحت پوشش ----- ۹۱

۲-۴- افراد دیگر ----- ۱۰۱

۳-۴- تمایز میان مقامات سیاسی و تخصصی ----- ۱۰۳

یادداشت‌ها ----- ۱۰۹

فهرست کتاب‌ها ----- ۱۱۱

فصل ۵: دایره شمول و محتوای اعلام دارایی‌ها ----- ۱۱۳

۱-۵- درآمد ----- ۱۱۵

۲-۵- اموال ----- ۱۱۷

۳-۵- هدایا ----- ۱۱۹

۴-۵- مخارج ----- ۱۲۰

۵-۵- منافع نقدی و غیر نقدی ----- ۱۲۱

۶-۵- شناسایی همسران، خویشاوندان و دیگر افراد مرتبط ----- ۱۲۲

۱۲۴	یادداشت‌ها
۱۲۴	فهرست کتاب‌ها
۱۲۷	فصل ۶: پردازش اظهارنامه‌های اعلام دارایی‌ها
۱۲۹	۱-۶- چه زمانی فرم‌ها تحویل داده می‌شوند؟
۱۳۲	۲-۶- فرم‌ها
۱۳۴	۳-۶- جمع‌آوری
۱۳۶	راستی‌آزمایی
۱۴۷	۴-۶- بایگانی
۱۴۹	نکته‌ها
۱۵۰	فهرست کتاب‌ها
۱۵۳	فصل ۷: مسئولیت و مجازات
۱۵۵	۱-۷- تخلفات تعریف شده
۱۵۶	۲-۷- مشخصات مجازات
۱۶۰	۳-۷- شیوه‌ی کاربرد
۱۶۴	یادداشت‌ها
۱۶۵	فهرست کتاب‌ها
۱۶۷	فصل ۸: افشای عمومی
۱۶۹	۱-۸- مقیاس افشا
۱۷۲	۲-۸- شرایط افشا
۱۷۵	۳-۸- قالب افشای عمومی
۱۷۵	۴-۸- آرایه‌ی اطلاعات به سایر مقامات و سازمان‌های دولتی
۱۷۷	۵-۸- حفاظت از اطلاعات مربوط به مقامات دولتی
۱۷۹	یادداشت‌ها
۱۸۱	فهرست کتاب‌ها
۱۸۳	فصل ۹: ارزیابی سیستم اعلام دارایی
۱۸۵	۱-۹- هزینه
۱۸۹	۲-۹- اثربخشی
۲۰۰	۳-۹- روندهای اصلاحی
۲۰۷	فهرست کتاب‌ها

بخش سه

مطالعات موردیِ اعلامِ دارایی‌ها

- فصل ۱۰: اعلامِ دارایی‌ها در لیتوانی-----۲۱۱
- بستر مطالعه-----۲۱۳
- مبانی قانونی و تمهیدات نهادی-----۲۱۴
- مشمولین سیستم‌های اعلامِ دارایی‌ها-----۲۱۵
- اعلامِ منافع شخصی-----۲۱۶
- اعلامِ دارایی‌ها و درآمدها-----۲۱۷
- دایره و محتوای اعلامِ دارایی‌ها-----۲۱۷
- پردازش اعلامِ دارایی‌ها-----۲۱۹
- مجازات‌ها-----۲۲۱
- افشای عمومی-----۲۲۱
- ارزیابی سیستم‌های اعلامِ دارایی-----۲۲۳
- فصل ۱۱: اعلامِ دارایی‌ها در رومانی-----۲۲۵
- بستر مطالعه-----۲۲۷
- نهادسازی-----۲۲۹
- چه کسانی دارایی‌های خود را اعلام می‌کنند؟-----۲۳۴
- چه چیزی اعلام شده است و چگونه؟-----۲۳۶
- راستی‌آزمایی و مجازات‌ها-----۲۳۷
- آخرین پیشرفت‌ها-----۲۴۱
- یادداشت‌ها-----۲۴۵
- پیوست ۱۱-الف: اعلامِ دارایی‌ها در رومانی-----۲۴۷
- الف) املاک-----۲۴۷
- ب) دارایی‌های منقول-----۲۴۸
- ج) دارایی‌های منقول با ارزش بیش از ۳ هزار یورو و املاک واگذار شده طی ۱۲ ماه گذشته-----۲۴۹
- د) دارایی‌های مالی-----۲۴۹
- ه) دیون-----۲۵۰
- پیوست ۱۱-الف ۲: اعلامِ منافع در رومانی-----۲۵۳

فصل ۱۲: اعلام دارایی‌ها در اسپانیا	۲۵۵
بستر مطالعه	۲۵۷
تمهیدات نهادی	۲۵۸
چه کسی دارایی‌های خود را اعلام می‌کند؟	۲۵۹
چه چیزی اعلام می‌شود و چگونه؟	۲۶۱
فرایند راستی‌آزمایی و مجازات‌ها	۲۶۳
حوزه‌های توسعه‌ی آتی	۲۶۵
فصل ۱۳: اعلام دارایی‌ها در اوکراین	۲۶۷
بستر مطالعه	۲۶۹
مبانی قانونی و تمهیدات نهادی	۲۷۰
مشمولین سیستم‌های اعلام دارایی	۲۷۲
دایره و محتوای اعلام دارایی‌ها	۲۷۳
پردازش اعلام دارایی‌ها	۲۷۴
مجازات‌ها	۲۷۶
افشای عمومی	۲۷۶
ارزیابی سیستم اعلام دارایی	۲۷۷
اظهارنامه	۲۷۹
یادداشت‌ها	۲۸۳
سازمان همکاری و توسعه‌ی اقتصادی	۲۸۵

سخن مترجم

یکی از ابتکارات سازمان ملل در مبارزه با فساد مالی کارکنان دولت، نظارت بر اموال و دارایی‌های مقامات و مسئولین دولتی و جرم‌انگاری افزایش غیرقابل توجیه و نامشروع ثروت است که به‌نظر، یکی از مهم‌ترین و اثربخش‌ترین ابزارها برای مقابله با فساد مالی کارکنان دولت است. سازمان ملل متحد در ماده ۲۰ و بند پنجم ماده ۵۲ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مالی (کنوانسیون مریدا)، از دولت‌های عضو خواسته است تا تحصیل غیرقانونی ثروت یعنی افزایش چشمگیر دارایی‌های یک مقام دولتی را جرم کیفری تلقی نمایند. کنوانسیون همچنین، ایجاد نظام‌های مؤثر افشای مالی را در رابطه با مقامات دولتی خاص و اعمال مجازات مناسب به‌خاطر عدم رعایت آن را خواستار شده است.

برخی از دولت‌ها سعی کرده‌اند با مقرر نمودن سیستم نظارت بر اموال و دارایی مقامات و مسئولین در قانون اساسی یا اسناد قانونی دیگر مانع از بروز فساد مالی گردند. به‌عنوان مثال قانون اساسی ترکیه افرادی که وارد خدمت عمومی می‌شوند و آن‌هایی که در نهادهای تقنینی و اجرایی دولت به خدمت مشغول هستند را موظف به اعلام وضعیت مالی خود می‌کند. همچنین در سال ۱۹۷۸، ایالات متحده آمریکا، «قانون اخلاق در حکومت» را به تصویب رساند. قانون مزبور، مقامات عالی‌رتبه حکومتی در هر سه قوه دولت فدرال را مکلف به افشای وضعیت مالی خود می‌نماید. علاوه بر این در سنگاپور نیز کارکنان دولت مکلف گردیده‌اند که هر سال دارایی‌های خود را اعلام کنند.

کتاب حاضر، توسط سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)^۱ تهیه گردیده است. لازم به ذکر است سازمان مذکور تشکلی از مهم‌ترین و ثروتمندترین کشورهای جهان است که حجم بالایی از اقتصاد و تجارت جهانی را به خود اختصاص داده‌اند. گزارش‌ها و آمارهای این سازمان ازجمله منابع تحلیلی و آماری در جهان می‌باشد و دلیل آن نیروی انسانی حرفه‌ای سازمان مذکور است، به‌نحوی که از ۲۳۰۰ نفر کارمند این سازمان، ۷۰۰ نفر از دانشمندان علوم اقتصادی، حقوقی،

1- Organization for Economic Co-operation and Development

سیاسی و اجتماعی می‌باشند.

در این کتاب تلاش گردیده است به سؤالات زیر پاسخ داده شود:

۱. برای اظهار دارایی‌ها چه چارچوب‌های قانونی باید رعایت گردد؟
 ۲. آیا قانون اظهار دارایی‌ها باید برای تمامی دستگاه‌های دولتی یک کشور یکسان تعریف گردد و یا این که لازم است برای هر سازمان و دستگاه، قانون خاص تصویب گردد؟
 ۳. کدام نهاد باید در مقابل اجرای قانون پاسخگو باشد؟
 ۴. چه افراد و اشخاصی باید الزام به افشای دارایی‌های خود داشته باشند؟
 ۵. چه مجازاتی باید برای افرادی که دارایی خود را افشا و اظهار نمی‌نمایند، در نظر گرفته شود؟
 ۶. چگونه باید سیستم اظهار دارایی‌ها مورد ارزیابی قرار گیرد؟
- در کتاب حاضر، تحلیلی ساختاریافته از اقدامات صورت گرفته در زمینه «اظهار دارایی‌ها» در اروپای شرقی و آسیای مرکزی و برخی از کشورهای عضو OECD در اروپای غربی و آمریکای شمالی (کشورهای لیتوانی، رومانی، اکراین و اسپانیا) ارائه گردیده است. پیشنهادها و یافته‌های این کتاب می‌تواند برای نهادهای نظارتی و ضد فساد در سطح کشور از جمله سازمان بازرسی کل کشور، به‌عنوان مهم‌ترین سازمان مبارزه کننده با فساد مالی مفید واقع گردیده و از یافته‌های آن در زمینه ارائه پیشنهادها مناسب برای قانون‌گذاری و ایجاد سیستم کارا و اثربخش اعلام اموال مسئولین و کارکنان دولتی، در کشور بهره‌برداری نماید.
- مترجم مراتب تشکر و قدردانی خود را از حمایت‌های تمامی آنانی که با پیگیری‌ها و تلاش‌های خود امکان ترجمه و نشر این اثر را فراهم آوردند، ابراز می‌نماید.

غلامحسین همایونی

مقدمه

فساد یک تهدید کلیدی و مهم برای حکمرانی خوب، فرایندهای دموکراتیک و رقابت بازرگانی منصفانه است. مبارزه با فساد و ارتقای حکمرانی خوب در بخش عمومی، از مهم‌ترین اولویت‌های سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)^۱ می‌باشد.

در ارتباط با فساد و حکمرانی خوب، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، یک رویکرد بین بخشی^۲ اتخاذ نموده است که دربردارنده مبارزه با رشوه کارگزاران خارجی بخش عمومی، مبارزه با فساد در سیاست‌های مالی، حکمرانی بخش‌های عمومی و خصوصی و کمک‌های توسعه‌ای و اعتبار صادراتی است.

OECD یک سازمان پیشرو در زمینه‌ی اتخاذ و ارتقای استانداردهای ضد فساد و اصول حکمرانی خوب می‌باشد. این سازمان از کارایی اقدامات خود از طریق بررسی و مقایسه اقدامات کشورهای شبیه به هم، نظارت بر کشورهای عضو و همچنین فراهم آوردن ابزارهای سیاست‌گذاری به‌وسیله تجزیه و تحلیل و ارائه پیشنهادها، اطمینان حاصل می‌نماید.

همچنین، این سازمان به کشورهای غیر عضو از طریق ارتقای تلاش‌های داخلی ضد فساد و حکمرانی خوب به‌وسیله گسترش تبادل تجربیات و تحلیل‌ها، از طریق برنامه‌های منطقه‌ای کمک می‌کند.

«شبکه‌ی ضدفساد کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی» (ACN)^۳ یکی از این برنامه‌های ضد فساد منطقه‌ای می‌باشد. طی دهه گذشته، ACN مهم‌ترین وسیله برای تبادل تجربیات بین کشورهای عضو OECD و ارتقای برنامه‌های ضدفساد در این منطقه بوده است. کشورهای شرکت‌کننده در ACN طی سال‌های گذشته نسبت به معرفی و ایجاد تحول در سیستم‌های اظهار داری‌های^۴ خود اقدام نموده و مستمراً برای اطمینان از اثربخشی این سیستم‌ها، با چالش‌های مربوطه برخورد کرده‌اند.

1- Organization for Economic Co-operation and Development

2- Multidisciplinary Approach

3- The Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia

4- Asset Declarations Systems

برنامه «حمایت از بهبود حکمرانی و مدیریت»^۱ (SIGMA) نیز یکی از ابتکارات OECD و اتحادیه اروپا^۲ است که اساساً توسط اتحادیه اروپا تأمین مالی می‌گردد.

برنامه «حمایت از بهبود حکمرانی و مدیریت»، کمک‌های وسیعی را در زمینه حکمرانی بخش عمومی و مدیریت مشتمل بر صداقت در بخش عمومی را فراهم می‌آورد. این برنامه در حال حاضر با کشورهای داوطلب از اتحادیه اروپا، کشورهایی که امکان بالقوه‌ی عضویت در اتحادیه را دارا می‌باشند و کشورهای شریک و همسایه اروپا به همکاری می‌پردازد.

این گزارش به صورت مشترک به وسیله ACN و SIGMA تهیه گردیده است. در این گزارش، تحلیلی ساختاریافته از اقدامات صورت گرفته در زمینه «اظهار داریی‌ها» در اروپای شرقی و آسیای مرکزی و برخی از کشورهای عضو OECD در اروپای غربی و آمریکای شمالی ارائه گردیده است. پیشنهادهای این گزارش برای دولتمردان کشورها و سازمان‌های بین‌المللی که در زمینه توسعه، تحول و ارزیابی سیستم‌های اظهار داریی‌ها در سطح کشوری فعال می‌باشند، مفید خواهد بود.

اهداف مطالعه

شمار زیادی از کشورهای سراسر جهان به منظور پیشگیری از فساد یا مبارزه با آن سیستم‌های اعلام داریی مسئولان دولتی را به کار گرفته‌اند. بسیاری بر این باورند که ممکن است اعلام داریی‌ها در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد، ابزاری قدرتمند باشد؛ با این حال تأثیر این نوع سیستم‌ها بر میزان واقعی فساد به درستی شناخته شده نیست. هدف این مطالعه آرایه‌ی تصویری واضح‌تر از طریق تحلیل شیوه‌های موجود در زمینه اعلام داریی‌های مسئولان دولتی در کشورهای سوسیالیستی سابق اروپای شرقی و آسیای مرکزی و برخی کشورهای عضو OECD در اروپای غربی و آمریکای شمالی است.

این بررسی از پیشنهادهای سیاست‌گذاری برای دولت‌ها در سطوح ملی و سازمان‌های بین‌المللی

1- Support for Improvement in Governance and Management

2- European Union

درگیر در زمینه توسعه و اصلاح و ارزیابی این سیستم‌ها در سطح کشوری آغاز می‌شود. تحلیلی که پیرو مطالعات موردی پایانی این گزارش ارایه شده است مبنایی برای این توصیه‌ها می‌باشند. در این مطالعه عناصر اصلی این سیستم‌ها و نیز پیشینه‌ی تاریخی و اهدافی که دولت‌ها را به تأسیس این سیستم‌ها واداشته است بررسی شده‌اند. در این تحلیل همچنین به بررسی چارچوب‌های قانونی سیستم‌های اعلام دارایی‌ها و همچنین ترتیبات سازمانی برای مدیریت آن‌ها پرداخته می‌شود. علاوه بر این، در تحقیق حاضر، مقوله‌هایی از جمله دسته‌بندی مسئولان دولتی و افراد مرتبطی که ملزم می‌شوند تا دارایی خود را اعلام کنند و همچنین اطلاعات خاصی که در این روند بدان نیاز است، مورد بررسی قرار گرفته است. در این بررسی به رویه‌های پردازش و راستی‌آزمایی اطلاعات اعلام شده و ضمانت‌های اجرایی برای نقض مقررات توجه گردیده و علاوه بر این، رویکردهای متعدد در مورد افشای عمومی اطلاعات مندرج در اعلام دارایی‌ها نیز مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین مسایلی از جمله کارآمدی هزینه صرف شده برای اعلام دارایی‌ها و فایده‌ی کلی آن‌ها نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد. چهار مطالعه‌ی موردی در رابطه با کشورهای لیتوانی، رومانی، اسپانیا و اوکراین و همچنین مثال‌های بسیاری از سایر کشورها و مراجع در مورد کشورها در این تحقیق ارایه شده است.

روش‌شناسی پژوهش

این مطالعه بر کشورها در اروپای شرقی و آسیای مرکزی متمرکز است. با این حال برای تحلیل تجارب این کشورها در بستر گسترده‌تر بین‌المللی و شناسایی روندها و ارایه توصیه‌هایی که از نظر جهانی مناسب است، اطلاعات موجود در مورد سایر کشورها و مناطق (مطابق آن چه در بالا قید شد) از جمله کشورهای عضو OECD در اروپای غربی و آمریکای شمالی نیز مورد بررسی قرار گرفته است. حیطه‌ی بررسی گسترده است و ارجاع به مناطق خاص جغرافیایی یا گروه‌های خاصی از کشورها به هیچ عنوان به منزله حمایت از یک عقیده سیاسی خاص نیست.

این بررسی بر مبنای دو گونه‌ی عمده از منابع اطلاعاتی انجام شده است: جمع‌آوری داده‌های اولیه از کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی و مرور پیشینه‌ی پژوهشی موجود در این خصوص.

برای جمع‌آوری داده‌های کشوری، دبیر ACN به همراه SIGMA پرسشنامه‌ای را طراحی و از مسئولان نهادهای دولتی (کشورهای مورد بررسی) که مسئول اعلام دارایی‌ها بودند تقاضا کردند تا این پرسشنامه را تکمیل کنند. این پرسشنامه مواردی از جمله اهداف سیستم‌های اعلام دارایی‌ها و مبانی قانونی آن‌ها و همچنین استقرار ترتیبات سازمانی، مسئولان تحت پوشش، انواع اطلاعاتی که باید اعلام شوند، روال اعلام دارایی‌ها، نحوه تأیید اعلام دارایی‌های صورت پذیرفته، ضمانت‌های اجرایی برای نقض مقررات، دسترسی عمومی به اطلاعات دارایی‌های اعلام شده و ارزیابی سیستم اعلام دارایی‌ها را پوشش داده است. این پرسشنامه توسط بیست کشور شامل کشورهای آلبانی، آذربایجان، بلاروس، بوسنی و هرزگوین، بلغارستان، کرواسی، استونی، گرجستان، قزاقستان، کوزوو، قرقیزستان، لاتویا، لیتوانی، جمهوری یوگسلاوی (مقدونیه سابق)، مونته‌نگرو، رومانی، اسلونی، اسپانیا، تاجیکستان و اوکراین تکمیل شد. هدف این بوده است که تحلیل‌ها و جداولی که سیستم‌های متعددی را مقایسه می‌کنند، هر ۲۰ کشور را پوشش دهند اما این امر در تمام موارد امکان‌پذیر نبود زیرا داده‌های از نظر کامل بودن و دقت به طرز چشمگیری متغیر بودند. داده‌های ارایه شده در جداول براساس پاسخ‌های پرسشنامه‌ها توسط نویسندگان گردآوری شده است. علاوه بر این داده‌های موجود برای سایر کشورها و مناطق نیز برای مقایسه به داده‌های قبلی اضافه گردیده است.

پیشینه‌ی پژوهشی از کتاب‌ها، بررسی‌های مقایسه‌ای و ارزیابی‌های سیستم‌های ملی انجام شده توسط سازمان‌های بین‌المللی به‌ویژه OECD، شورای گروه دولت‌های اروپایی علیه فساد (GRECO)^۱ و بانک جهانی تشکیل شده است. علاوه بر این، منابع آنلاین بین‌المللی و همچنین متون حقوقی برخی کشورهای خاص نیز مورد بررسی قرار گرفتند.

در این بررسی از تبادل نظرهای انجام شده در دو سمینار تخصصی زیر نیز استفاده شده است: سمینار برگزار شده توسط OECD و OSCE^۲ در بلغراد، صربستان، در ۱۵-۱۶ اکتبر ۲۰۰۹ و دیگری سمینار برگزار شده توسط OECD، در ۳۰ مارس ۲۰۱۰، در شهر پاریس در کشور فرانسه. کشورها و

1- the Council of Europe's Group of States against Corruption

2- [Organization for Security and Co-operation in Europe](#)

کارشناسانی که در این پروژه شرکت داشتند نیز، نقطه نظرات خود را درمورد پیش‌نویس نهایی این مطالعه درخصوص اعلام دارایی‌ها، ارایه دادند. برای هماهنگ کردن این تحقیق با پژوهشی که پیشتر در رابطه با اعلام دارایی‌ها توسط بانک جهانی در چارچوب طرح اولیه «بازگرداندن دارایی‌های به غارت رفته» (StAR)^۱ انجام شده، تلاش‌های ویژه‌ای صورت پذیرفته است.

اطلاعات مندرج در این بررسی تنها به سطح ملی اشاره دارد مگر خلاف آن بیان شود؛ تمهیدات و روش‌های متفاوت دیگری نیز ممکن است در سطوح محلی به کار گرفته شود. در این گزارش ارجاع به منابع مختلف درصورت امکان با لینک‌های اینترنتی کامل گردیده است. در ضمن تمامی لینک‌ها در پاورقی‌ها تا تاریخ نوامبر ۲۰۰۹ عمل می‌کردند مگر خلاف آن عنوان شده باشد.

بخش اول

اصول سیاست‌گذاری و توصیه‌هایی برای اعلام

دارایی‌های مسئولان دولتی

در بخش «اصول سیاست‌گذاری و توصیه‌هایی برای اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی» توصیه‌هایی در زمینه سیاست‌گذاری برای طراحی، اجرا و اصلاح سیستم‌های اعلام دارایی‌ها ارائه می‌شود که در سراسر دنیا قابل استفاده است. این توصیه‌ها براساس تحلیل روش‌های موجود در زمینه اعلام دارایی‌ها در اروپای شرقی و آسیای مرکزی و در بسیاری از کشورهای عضو OECD و در اروپای غربی و آمریکای شمالی ارائه شده‌اند. این توصیه‌ها برای افزایش اثربخشی اعلام دارایی‌ها از طریق ارتقای شفافیت و مقابله با فساد در بخش دولتی، روش‌هایی را پیشنهاد می‌کنند. همچنین این توصیه‌ها ممکن است برای دولت‌ها در سطوح ملی و سازمان‌های بین‌المللی که به توسعه، اصلاح و ارزیابی سیستم‌های اعلام دارایی در سطح کشوری می‌پردازند، مفید باشد.

این بررسی کشورهای مختلفی را از فرهنگ‌ها و سنت‌های حقوقی، شرایط اجتماعی و اقتصادی و شرایط سیاسی داخلی متنوع پوشش می‌دهد. با این‌که تحلیل اعلام‌دارایی‌ها در این کشورها پایه و اساسی برای شناسایی روندها و مسایل سیاست‌گذاری فراهم می‌آورد اما برای تدوین توصیه‌ای یکپارچه که در کلیه کشورها قابل اجرا باشد، کافی نیست. همچنین، این مطالعه، اصول سیاست‌گذاری و پیشنهادهایی جامع درخصوص سیستم‌های اعلام‌دارایی‌ها را ارائه نموده و جنبه‌های خاص سیستم‌های اعلام‌دارایی‌های مقامات دولتی را برای توجه کشورهایی که می‌خواهند، این سیستم‌ها را در سطح ملی طراحی نمایند، تشریح کرده است.

چرا باید سیستم‌های اعلام‌دارایی‌ها را به کار گرفت

تک‌تک کشورها (دولت‌ها و جوامع مدنی آن‌ها) و جامعه‌ی بین‌المللی باید مسایل خاصی را که هریک از کشورها قصد دارند با استفاده از سیستم‌های اعلام‌دارایی آن‌ها را حل و فصل کنند، شناسایی نمایند. کشورها باید قبل از به‌کارگیری یا ایجاد تغییر عمده در اعلام‌دارایی‌های مسئولان دولتی، بحث‌هایی جامع و فراگیری به‌منظور سیاست‌گذاری برای این امر، برگزار کنند تا اهدافی که قصد رسیدن به آن‌ها را دارند تعریف نمایند. اهداف اصلی اعلام‌دارایی‌ها ممکن است شامل موارد زیر شود:

- افزایش شفافیت و اعتماد شهروندان به مدیریت دولتی از طریق افشای اطلاعات مربوط به دارایی‌های سیاستمداران و کارکنان دولتی که نشان می‌دهد آن‌ها چیزی برای پنهان کردن ندارند؛
- کمک به رؤسای نهادهای دولتی در راستای پیشگیری از بروز تضاد منافع¹ میان کارکنان و رفع این موقعیت‌ها در صورت بروز به‌منظور افزایش صداقت در نهادهای خود؛
- نظارت بر تغییرات ثروت هریک از سیاستمداران و کارکنان دولتی به‌منظور بازداشتن آن‌ها از سوء رفتار و حفاظت از آن‌ها در برابر اتهامات نادرست و کمک به شفاف‌سازی در زمینه

1-conflicts of interest

ثروت‌اندوزی غیرقانونی و سایر فعالیت‌های غیرقانونی با ارایه شواهد بیشتر.

لازم است پیش‌شرط‌ها و فرصت‌ها ازجمله کنشگران پشتیبان (مدیران مسئول، کارکنان دولتی صادق و رسانه‌های فعال)، چارچوب‌های قانونی موجود (سیستم جمع‌آوری مالیات، ثبت اموال و سایر دفاتر ثبت دولتی، اجرای اثربخش قانون) و محدودیت‌ها (کمبود وجوه دولتی، عدم وجود اراده سیاسی در مبارزه علیه فساد و انضباط پایین در اداره امور عمومی) مدنظر قرار گیرند و برحسب شرایط قانونی، مالی، پرسنلی و سایر شرایط، چارچوب عملی بهینه‌ای برای اعلام داریی‌های مقامات دولتی تعیین شود.

انتظارات معقول از سیستم‌های اعلام داریی‌ها: اعلام داریی‌ها یکی از ابزارهای

فراوانی است که ممکن است به جلوگیری از فساد کمک کند اما تنها با آن نمی‌توان به این هدف دست یافت. این امر خصوصاً در کشورهایی که دموکراسی در آن هنوز تکامل نیافته و فساد گسترده می‌باشند، سیستم‌های مالیاتی کارایی خوبی ندارند و اجرای قانون ضعیف است، صادق می‌نماید. بااین‌حال، سیستم اعلام داریی خاصی که به‌خوبی طراحی شده باشد و به‌صورت کامل عمل کند، ممکن است در سیستم ضدفساد و سلامت کشور^۱ عنصر مهم و تأثیرگذاری باشد.

هنگام دفاع از به‌کارگیری یا تقویت بیشتر سیستم‌های اعلام داریی‌ها مسئولان دولتی، کنشگران بین‌المللی باید از ترویج راه‌حل‌های یکسان فنی از پیش طراحی شده^۲ برای تمامی موقعیت‌ها اجتناب و در عوض باید برای ترویج اهداف سیاست‌گذاری و ایجاد تقاضای ملی برای اصلاحات، شناسایی راه‌حل‌های ممکن در بستر محلی و حمایت از ماندگاری اصلاحات، کنشگران داخلی را در این امر مشارکت دهند.

کدام چارچوب قانونی باید انتخاب شود؟

برای اعلام داریی مسئولان دولتی، راه‌حل قانونی ویژه یا ایده‌آلی وجود ندارد. کشورها باید رسوم قانونی و تجربه‌ی گذشته‌ی خود را مدنظر قرار دهند و برای تعیین این‌که کدام رویکرد قانونی احتمالاً

1- overall anti-corruption and integrity system

2- one-size-fits-all, technical blueprint solution

بخش اول: اصول سیاست‌گذاری و توصیه‌هایی برای اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی / ۲۳

در بین سیاستمداران، مسئولان دولتی و عموم مردم بیشتر مورد حمایت قرار می‌گیرد، مسایل جاری را مورد ارزیابی قرار دهند.

بیشتر کشورها اصل اعلام دارایی‌ها را در مقررات پایه‌ای خود جای می‌دهند اما انتخاب این مصوبه‌ی قانونی خاص باید با مدنظر قرار دادن موضوعات مطرح در بستر ملی انجام شود. ممکن است اصول افشای دارایی در قانون دیگری گنجانده شده باشد؛ مثل [قانون] خدمات دولتی، قوانین تضاد منافع اعضاء پارلمان و غیره؛ یا این که ممکن است قانون خاصی درمورد اعلام دارایی‌ها وجود داشته باشد. با این همه، باید این اطمینان حاصل شود که اصول اساسی در مقررات پایه‌ای تدوین شوند زیرا:

- مسیری که به تصویب مقررات پایه‌ای منجر می‌شود ممکن است زمینه را برای مناظره‌ای عمومی باهدف ایجاد اتفاق نظر و اطمینان از پذیرش اجتماعی الزامات قانونی افشا مهیا کند؛
- ممکن است مقررات پایه‌ای حقوق حریم خصوصی شهروندان را [در نقش] مسئولان دولتی محدود کند.
- چارچوب‌های قانونی گسترده‌تری مثل قانون مالیات و حقوق جزا باید به هنگام طراحی سیستم‌های اعلام دارایی‌ها مدنظر قرار گیرند.

یک قانون برای تمام مسئولان یا قوانین متعدد برای دسته‌بندی‌های متعدد؟

این مسأله جای بحث دارد که آیا یک سیستم اعلام دارایی‌ها باید برای تمام قوا از جمله قوه‌ی مقننه، قوه‌ی اجراییه و قوه‌ی قضاییه یا برای تمامی دسته‌های مسئولان از وزرا گرفته تا خدمه‌ی دولتی به اجرا درآید؟ کشورها باید با مدنظر قرار دادن دسته‌های مختلف مسئولان دولتی با سطوح مختلف مسئولیت و قدرت و همچنین توانایی‌ها و تفاوت‌های آنان برای قرار گرفتن در موقعیت تضاد منافع و فساد، برای دسته‌ها و شاخه‌های مختلف مسئولان دولتی، مقررات اعلام دارایی ویژه‌ای را مدنظر قرار دهند.

- منافع و دارایی‌های مسئولان انتخاب شده‌ای مانند اعضای پارلمان باید مشمول اعلام

داریی‌های جداگانه‌ای شوند که در اختیار عموم مردم قرار می‌گیرد؛ آن‌ها باید وضعیت انتخابی خود و قابلیت اجرای ضمانت‌های اجرایی علیه خود را مدنظر قرار دهند. این موضوع از طریق مقررات خودکنترلی جمعی به عنوان مثال توسط نوعی کمیته پارلمانی خاص امکان‌پذیر است.

- همچنین مسئولان اجرایی ارشد شامل وزرا و سایر برگزیدگان سیاسی (و نیز بالاترین سطوح قوه قضاییه و دادستان‌ها) ممکن است به مقررات خاصی نیاز داشته باشند که به واسطه‌ی آن‌ها، اطلاعات اعلام اموال آنان در اختیار عموم مردم قرار گیرد.

پیشگیری از بروز تضاد منافع بین کارکنان نهادهای دولتی به عهده‌ی مدیرانی مثل وزرا و رؤسای سازمان‌ها است؛ بنابراین ممکن است هر نهاد دولتی براساس اصولی مشترک که شاید شامل الزام مسئولان رده‌های میانی و پایین به اعلام داریی‌ها بشود یا نشود، سیستم داخلی مختص خود را داشته باشد. حتی برای مواقعی که کارکنان رده‌های میانی یا پایین دولتی، داریی‌های خود را اعلام نمایند باید، سازوکار کنترلی خاصی وجود داشته باشد.

چه نهادی مسئول است؟

هیچ راهکار نهادی خاصی را نمی‌توان به صورت ویژه بر دیگری برتر دانست. ویژگی‌های نهاد به میزان زیادی به مدل سیستم بستگی دارد (چه برای تمام مسئولان نهاد واحدی در نظر گرفته شده باشد، چه برای دسته‌های مختلف مسئولان نهادهای ویژه) و ممکن است براساس موارد زیر متغیر باشد:

- *کمیسیون‌های دائمی پارلمانی*^۱ برای کمک به خودکنترلی جمعی اعضای پارلمان؛ با این حال اجرایی شدن آن به صداقت و درستکاری اعضای پارلمان و واکنش رأی‌دهندگان آن‌ها بستگی خواهد داشت.
- به همین ترتیب می‌توان اعلام داریی‌های قضات را توسط سازمان خاصی درون قوه‌ی

1- Parliamentary standing commissions

بخش اول: اصول سیاست‌گذاری و توصیه‌هایی برای اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی / ۲۵

قضایه مدیریت کرد.

- پیاده‌سازی سیستم اعلام اموال توسط هریک از نهادهای دولتی برای مستخدمان دولتی خود به‌نحوی که مسئولیت مدیر را برای پیشگیری از تضاد منافع در نهاد تحت تصدی خود، منعکس نماید.

- دستگاهی که دارای استقلال و توانمندی کافی، به‌منظور ایجاد سیستم اعلام اموال کارکنان خود باشد، به‌ویژه زمانی که مدیران برای خود نقشی در رابطه با پیشگیری از تضاد منافع، قائل نیستند. در کشورهایی که اصل پاسخ‌گویی دولتی و سیاست‌های مرتبط، از قبل در بخش دولتی جریان دارند و جایی که مدیران نهادهای دولتی به سطحی کافی از حرفه‌ای‌گری رسیده‌اند، هر نهاد دولتی می‌تواند اعلام دارایی‌های مربوط به کارکنان خود را جمع‌آوری و بررسی کند (به‌ویژه به‌دلیل دانش آن‌ها در زمینه‌ی تخصصی خود و مسئولان زیردست و مشروعیت آن‌ها در اموری مانند اجرای ضمانت‌های اجرایی).

ظرفیت اعضای پارلمان برای ارایه‌ی خودکنترلی/اثربخش، (مثلاً توسط کمیسیون‌های تخصصی در پارلمان) اغلب اوقات مورد تردید قرار می‌گیرد؛ بنابراین خودپایشی^۱ باید با شفافیتی حقیقی در اعلام دارایی‌ها و نیز روش‌های دموکراتیک بلندمدت برای انتخابات آزاد و عادلانه همراه باشد.

در کشورهایی که اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی و سیاست‌های تضاد منافع به نسبت جدید هستند، سازمان‌های تخصصی دارای مزیت و اولویت می‌باشند. این سازمان‌ها به روشی نظام‌مند بر جمع‌آوری خدمات تخصصی جدید متمرکز می‌شوند و به سایر بخش‌های دولتی کمک می‌کنند. با این حال ممکن است این سازمان‌ها (که اغلب در قوه‌ی مجریه قرار دارند) در اجرای الزامات اعلام دارایی‌ها برای سایر قوا مثل اعضای پارلمان، فاقد مشروعیت باشند.

در کشورهایی که مدیریت سیستم اعلام دارایی‌ها متمرکز است، نهادهای مسئول باید در مقابل مداخله سیاسی یا سایر مداخلات ناروا^۲ از حمایت معقولی برخوردار باشند. در این زمینه باید با آن‌ها

1- self-monitoring

2- undue interference

مطابق با استانداردهای قابل اجرا برای مؤسسات مبارزه با فساد یا مؤسسات دارای کارکرد نظارتی در بخش دولتی برخورد شود.

اداره مالیات باید جایی مداخله کند که نظارت بر ثروت از جمله اهداف مشترک سیستم اعلام دارایی‌ها و سایر سازمان‌های کنترل مالی و دفاتر ثبت دولتی باشد.

چه کسی باید مکلف به اعلام دارایی‌ها شود؟

در مورد این که چه مجموعه‌ای از مسئولان دولتی باید مکلف به تحویل اظهارنامه‌های اعلام دارایی شوند هیچ استاندارد منحصربه‌فردی وجود ندارد. کشورها باید در مورد هزینه‌ها و مزایای حیطه‌ی پوشش گسترده‌تر (و پرهزینه‌تر و سنگین‌تر) یا محدودتر این سیستم، تبادل نظر کنند. هیچ شواهد قانع‌کننده‌ای مبنی بر این وجود ندارد که افزایش هرچه بیشتر گستردگی مجموعه‌ی مسئولان تحت پوشش، لزوماً منجر به پیشگیری مؤثرتر از فساد می‌شود یا خیر.

- همان‌طور که قبلاً گفته شد باید در تنظیم تکالیف مسئولان به صورت جداگانه و مطابق با رتبه و مسئولیت‌های آن‌ها دقت ویژه‌ای شود. گرچه تکالیف اعضای پارلمان و مسئولان ارشد باید به نسبت سنگین باشد اما ممکن است تعهدات مسئولان عادی و به‌ویژه مسئولان سطوح متوسط و پایین سبک باشد.

- تکلیف افشای دارایی‌ها نباید به صورت مستقیم به رتبه و مقام مرتبط شود، بلکه باید با میزان اختیارات تصمیم‌گیری و قدرت مدیریتی مسئولان و ریسک‌های مربوط به تضاد منافع و سوءاستفاده از قدرت رابطه داشته باشد. این تکلیف باید شامل نهادهای خصوصی و افرادی را که اختیار دارند از طریق برون‌سپاری به آرایه‌ی خدمات عمومی بپردازند نیز بشود.

- باید دانست که مسئولان فاسد، اغلب دارایی‌های خود را به نام بستگان، همسر و سایر افراد پنهان می‌کنند؛ بنابراین نه تنها کنترل و پایش ثروت مقام دولتی بلکه ثروت بستگان نزدیک و اعضای خانواده وی نیز باید امکان پذیر شود. این کار را باید از طریق سیستم اعلام دارایی مسئولان دولتی یا از طریق سیستم مالیات یا مراجع مجری قانون امکان‌پذیر کرد. با این حال

بخش اول: اصول سیاست‌گذاری و توصیه‌هایی برای اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی / ۲۷

در رابطه با بستگان و اعضای خانواده، احترام به حریم خصوصی افراد ضروری است. به‌دلیل نگرانی‌های فزاینده‌ی مربوط به حفاظت از حریم شخصی، حیطه‌ی پوشش سیستم‌های دارایی‌ها نباید منجر به ایجاد بار سنگین بر افراد زیادی شود که مقام دولتی نیستند، به‌ویژه اگر اطلاعات اعلام شده مشمول افشای عمومی باشد.

چه اطلاعاتی باید اعلام شود؟

دامنه‌ی اطلاعاتی که باید اعلام شود به هدف اعلام دارایی‌ها بستگی دارد. کنترل تضاد منافع مستلزم اطلاعاتی درمورد آن دسته از منافع است که ظرفیت تأثیر گذاشتن بر عزل از خدمات رسمی را دارند نه این که لزوماً تصویر جامعی از درآمدها، دارایی‌ها، کسب‌وکار بیرون از سازمان و سایر فعالیت‌ها ارایه دهند. از طرف دیگر نظارت درست بر ثروت تنها زمانی ممکن است که اطلاعات اعلام شده به‌درستی کلیه‌ی درآمدها و دارایی‌های اصلی و نوسانات آن را منعکس کند.

چگونه اظهارنامه‌های اعلام دارایی باید جمع‌آوری شوند؟

در تعیین برنامه زمان‌بندی تحویل اعلام دارایی‌ها می‌توان عوامل بسیاری از این قبیل را مدنظر قرار داد: هدف اعلام دارایی‌ها، منابع موجود، حیطه‌ی مسئولان تحت پوشش و تاریخی که در آن اطلاعات مورد نیاز در فرم اعلام دارایی‌ها، باید افشا گردد. درحالت کلی باید مراقب بود تا اطمینان حاصل شود که اطلاعات اعلام شده در بازه‌های زمانی مورد نیاز به‌روز شوند تا داده‌ها برای تحقق هدف بیان شده‌ی سیستم اعلام دارایی‌ها، قابل استناد باشند.

با توجه به منابع و گسترش استفاده از اینترنت در برخی کشورهای خاص، تحویل و پردازش اظهارنامه‌های اعلام دارایی باید به‌صورت الکترونیکی انجام شود. یکی از مزایای انجام چنین کاری امکان استفاده از سیستم‌های خودکار برای پردازش اطلاعات اعلام شده است.

در سیستم‌هایی که آگاهی از هدف و استفاده از اعلام دارایی‌ها در کل دستگاه دولت گسترش نیافته است به احتمال بیشتر، سیستم‌های جمع‌آوری متمرکز برای رسیدگی به اظهارنامه‌های اعلام

دارایی و مهارت‌های حرفه‌ای در استفاده از داده‌های افشا شده مطلوب‌تر است. سیستم‌های نامتمرکز به شرطی که کنترل داخلی و آگاهی از وظایف مدیریت در جلوگیری از فساد به‌درستی درونی شده باشند، موجب تسهیل نظارت مسئولان سازمان‌هایی می‌گردد، که شخص اعلام کننده اموال در آن اشتغال دارد.

چگونه اعلام داریی‌ها راستی‌آزمایی شوند؟

بیشتر سیستم‌های اعلام داریی از نوعی روال راستی‌آزمایی بهره می‌گیرند، به‌ویژه اگر تعداد مسئولان تحت پوشش و میزان فساد درک شده بالا و درعین حال اعتماد به دولت پایین و جامعه مدنی ضعیف باشد.

راستی‌آزمایی به‌ویژه برای حفظ انسجام و یکپارچگی اطلاعات در سیستم (مثلاً برای جلوگیری از جمع‌آوری اطلاعاتی که جمع‌آوری آن‌ها به صورت نظام مند، به نتایج نادرستی منتهی می‌گردد) یا برای رسیدگی به نگرانی‌های عمومی در رابطه با سبک زندگی برخی مسئولان دولتی، توصیه می‌شود.

این که انتخاب اظهارنامه‌های اعلام داریی خاصی که مورد راستی‌آزمایی قرار می‌گیرند تصادفی، مبتنی بر ریسک یا بر مبنای روش دیگری انجام شود، به‌نظر می‌رسد که در این خصوص ایجاد نوعی توازن میان راستی‌آزمایی نظام‌مند بر مبنای موازین سخت‌گیرانه و رویکرد تصادفی که پیرو خطرات خاص یا سایر علائم عمل می‌کند، مفید باشد. از راستی‌آزمایی تعداد بسیار زیادی از اظهارنامه‌های اعلام داریی باید اجتناب شود زیرا این کار خطر هزینه‌های بالای اجرای این راستی‌آزمایی، در ازای یافته‌های مرتبط اندک را افزایش می‌دهد.

برخی کشورها ممکن است اظهارنامه‌های اعلام داریی خاصی را به دلایل معتبر و قابل توجیهی مورد راستی‌آزمایی قرار ندهند، مثلاً در مواردی که افشای عمومی به‌خودی‌خود کافی می‌باشد، جامعه مدنی قوی بوده، رسانه‌ها دارای استقلال کافی می‌باشند و انتخابات عادلانه و آزاد است. باین‌حال ممکن است این روش برای برآورده سازی تقاضای عمومی برای پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری بخش

دولتی، کافی نباشد.

برای نظام‌های اعلام دارایی به چه ضمانت‌های اجرایی نیاز است؟

ضمانت‌های اجرایی قانونی در کلیه سیستم‌های اعلام دارایی عنصری ضروری نیستند؛ به خصوص در جایی که از افشای عمومی اطمینان حاصل شود و رسانه‌های فعال و جامعه مدنی و واکنش‌های آن‌ها، بقدر کفایت عوامل نظم دهنده و موثری باشند. به علاوه، در صورتی که ضمانت‌های اجرایی در عمل مورد استفاده قرار گیرد، در برخی موارد ممکن است تنها اعلام عمومی ضمانت اجرایی اعمال شده به عنوان اقدامی بازدارنده مدنظر قرار گیرد. اطلاعات مربوط به اعمال این نوع از ضمانت‌های اجرایی نیز لازم است برای عموم افشا شود.

ضمانت‌های اجرایی برای رعایت الزامات سیستم‌های اعلام دارایی‌ها به‌ویژه زمانی که این سیستم‌ها طیف گسترده‌ای از مسئولان دولتی را پوشش می‌دهند، ابزار مهمی را فراهم می‌کنند. ضمانت‌های اجرایی ناشی از عدم رعایت قوانین اعلام دارایی‌ها یا اظهارنامه‌های اعلام دارایی خاصی که دیر تحویل داده می‌شوند و کامل نیستند، مشمول برخی اقدامات اداری یا انضباطی می‌شوند. ضمانت‌های اجرایی جزایی در رابطه با سیستم‌های اعلام دارایی‌ها رایج نیستند؛ وجود تضاد منافع به‌صورت ذاتی جرم نیست اما ممکن است منجر به بروز جرایمی شود؛ علاوه بر آن ضمانت‌های اجرایی جزایی نسبت به ضمانت‌های اجرایی اداری مستلزم شواهدی قوی‌ترند. با این حال به صورت یک اصل، این ضمانت‌های اجرایی در صورت ارایه اطلاعات نادرست قابل به اجرا گذاردن هستند. ضمانت‌های اجرایی ناشی از ارایه اطلاعات نادرست مستلزم وجود نوعی سازوکار راستی‌آزمایی معتبرند اما هیچ استاندارد و معیار مشخصی در این زمینه وجود ندارد؛ چراکه رویکردهای ملی، طیفی از نبود ضمانت اجرایی تا وجود ضمانت‌های اجرایی جزایی را شامل می‌شوند.

ضمانت‌های اجرایی برای مسئولان سمت‌های سیاسی انتخابی، مسأله‌ای خاص و حساس است زیرا اقدامات انضباطی و اغلب سایر ضمانت‌های اجرایی را به دلیل اصول قانون اساسی و موقعیت ویژه این مسئولان نمی‌توان به اجرا گذاشت. با این حال برخی از ضمانت‌های اجرایی مؤثر باید برای

مسئولان منتخب قابل اجرا می‌باشد، چراکه در غیر این صورت به نظر خواهد رسید که این مسئولان ورای دسترس قانون قرار گرفته‌اند. لازم است حیطه‌ی افشای عمومی اطلاعات اعلام شده آن قدر گسترده باشد که به رأی‌دهندگان در تصمیمات انتخاباتی کمک کند.

چه اطلاعاتی باید در دسترس عموم مردم و سایر نهادهای دولتی قرار گیرد؟

با وجودی که گرایش جهانی به سمت افشای بیشتر اطلاعات درخصوص دارایی‌های کارکنان بخش دولتی می‌باشد اما موضوع ایجاد تعادل درست بین افشای عمومی اطلاعات مرتبط با اموال مسئولین بخش دولتی و حفاظت از حریم خصوصی همچنان مورد بحث است. برای افشای (حداقل به‌صورت جزئی) اطلاعات مرتبط با اموال مسئولان سیاسی نظیر اعضای پارلمان، دلالی قوی وجود دارد. در صورت بروز نگرانی جدی در رسانه‌ها یا جامعه مدنی، سیاستمداران باید برای ارائه توضیحات در رابطه با اطلاعات افشا شده، آماده باشند. درمورد مسئولان دولتی در سطوح پایین‌تر اداری، باید براساس اولویت بندی صحیح و با توجه به ملاحظات مختلف از جمله عرف داخلی و میزان فساد ادراک شده در هر کشور، میزان مناسبی از افشای عمومی اموال این دسته از مسئولان تعیین گردد.

برای افزایش اثرات مثبت سیستم‌های اعلام دارایی، داده‌های اعلام شده به‌منظور کشف جرایم احتمالی باید در دسترس بازرسان قرار گیرد. اگرچه ممکن است دلایل خاصی در زمینه مسایل مربوط به حریم شخصی برای عدم ارائه‌ی کلیه اطلاعات خصوصی به مسئولان مافوق وجود داشته باشد، اما کشورها باید استفاده از اعلام دارایی‌ها را به‌منظور نظارت بر تضاد منافع افزایش دهند و لذا به افراد ارشد در دستگاه‌های دولتی اجازه دسترسی به داده‌های مربوطه را بدهند. در کشورهایی که سازمان‌های مجری قانون برای کنترل ثروت یا تضاد منافع هماهنگ شده‌اند، باید از دسترسی سازمان‌های مجری قانون به پایگاه‌های داده‌ی مرتبط با اموال مسئولین که در سایر نهادهای دولتی نگهداری می‌شوند، اطمینان حاصل شود.

چگونه باید سیستم اعلام دارایی را ارزیابی کرد؟

سؤالاتی نظیر این که اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی در عمل تا چه اندازه به کاهش میزان فساد یا افزایش اعتماد عمومی کمک می‌کند در آینده‌ی نزدیک به صورت قاطع قابل پاسخ‌گویی نخواهد بود. با این وجود کشورها باید تا جایی که از نظر میزان منابع موجود مقدور است، عملکرد سیستم اعلام دارایی و توسعه و به کارگیری شاخص‌های کافی برای ارزیابی اثربخشی آن‌ها را مدنظر قرار دهند. این شاخص‌ها ممکن است میزان تطابق با الزامات تکمیل و تحویل اظهارنامه‌های اعلام دارایی، انواع و تعداد اقدامات حقوقی نظیر اقدامات انضباطی یا تحقیقات جنایی درمورد اطلاعات ارایه شده در اظهارنامه‌های اعلام دارایی، تعداد درخواست برای دسترسی اظهارنامه‌های اعلام دارایی توسط عموم و غیره را نشان دهند.

کارآمدی سیستم اعلام دارایی‌ها نه تنها به میزان دستیابی به اهداف بیان شده‌ی خود بستگی دارد، بلکه به هزینه‌ی راه‌اندازی آن نیز بستگی دارد (کارایی زمانی که هزینه خیلی بالا باشد، قابل تردید است)؛ بنابراین کشورها باید تا حد ممکن نظارت مستمری بر منابع (مالی، انسانی) صرف شده برای راه‌اندازی سیستم اعلام دارایی داشته باشند.

بخش دوم

تحلیل روش‌های موجود اعلام دارایی‌ها

در بخش «تحلیل روش‌های موجود اعلام دارایی‌ها» از روش‌های موجود در زمینه اعلام دارایی‌ها در اروپای شرقی و آسیای مرکزی و بسیاری از کشورهای عضو OECD در اروپای غربی و آمریکای شمالی، تحلیل نظام‌مندی ارایه می‌شود. در این بخش به بررسی عناصر اصلی سیستم‌های اعلام دارایی نظیر اهداف سیاست‌گذاری، چارچوب‌های قانونی و ترتیبات سازمانی، دسته‌بندی‌های مسئولان دولتی ملزم به تحویل اظهارنامه‌های اعلام دارایی و نوع اطلاعات مورد نیاز، روال‌های راستی‌آزمایی اطلاعات اعلام شده، ضمانت‌های اجرایی برای نقض مقررات و افشای عمومی پرداخته می‌شود. این بخش از مطالعه‌ی حاضر همچنین به اثربخشی هزینه‌ای و مفید بودن سیستم‌های اعلام دارایی می‌پردازد.

فصل ۱

پیشینه‌ی تاریخی و استانداردهای بین‌المللی

غیر از چند مورد اولیه، سیستم‌های اعلام دارایی مسئولان دولتی بعد از جنگ جهانی دوم به نسخه‌های مدرن تبدیل شدند (بورسکیو^۱ و همکاران، ۲۰۰۹، شکل ۱، ص. ۲۹). در ایالات متحده آمریکا استانداردهای مقابله با فساد موجب ایجاد انگیزه برای پروژه‌های تقویت صداقت دولتی شدند. یکی از اولین بیانیه‌های سیاسی مربوط به اجرای افشای دارایی‌های شخصی برای برخی از مسئولان فدرال خاص در متن پیام رییس‌جمهور ترومن^۲ به کنگره‌ی ۱۹۵۱ اعلام شد: «با توجه به تمام سؤالاتی که امروز درمورد صداقت و درستی مسئولان دولتی مطرح است از نظر من همه ما باید خود را برای ارایه‌ی اطلاعات و حقایق مربوط به درآمدمان در گزارش‌های دولتی آماده کنیم.» [۱]

در دهه ۱۹۵۰ عوامل متعددی مانع استفاده از اعلام دارایی مسئولان دولتی در سطح فدرال شد. تنها در سال ۱۹۶۵ رییس‌جمهور لیندون ب. جانسون الزامی را مطرح کرد که بر آن اساس، مسئولان فدرال باید اطلاعاتی را درمورد دارایی‌های خصوصی‌شان برای مراجع دولتی افشا کنند (مکنزی و هافکن، ۲۰۰۲، صص. ۲۴-۲۶). قبل از این که کنگره‌ی آمریکا قانون اخلاق در دولت را در سال ۱۹۷۸ تصویب کند، پرونده‌ی رسوایی واترگیت و سایر رسوایی‌ها در سطح جامعه مطرح بود. این مصوبه که هنوز هم درحال اجرا است، تمامی کارکنان بالاتر از رده‌ای خاص در سه قوه‌ی دولت فدرال ملزم می‌کند تا اطلاعات مالی خود را با جزئیات به‌صورت عمومی افشا کنند.

در دهه‌ی ۱۹۵۰ پروژه‌های افشای امور مالی، در سطح کارکنان دولتی آمریکا نیز محقق شد. تا سال ۱۹۶۹ تعداد ۱۱ کشور افشای اموال کارکنان دولتی را الزامی کردند (آنچیاریکو و جیکوبز^۳، ۱۹۹۶، ص. ۴۷). رواج الزامات افشای مالی برای مسئولان دولتی در دهه ۱۹۷۰ افزایش یافت (آنچیاریکو و جیکوبز، ۱۹۹۶، صص. ۴۷-۴۸). شمار روزافزون مسئولان تحت پوشش و دامنه‌ی اطلاعاتی مشمول افشا منجر به طرح پرونده‌های متعددی در دادگاه گردیده که بر آن اساس، افشای اموال، حق حریم خصوصی را نقض کرده است. ایالات متحده آمریکا شاهد موجی از این دادخواهی‌ها در دهه‌ی ۱۹۷۰ بود. تاکنون نتیجه‌ی این دعاوی ایجاد شناختی کلی از اختیار دولت برای اجبار به

1- Burdescu

2- Truman

3- Anechiarico and Jacobs

منظور افشای اموال کارکنان بخش دولتی بوده است (رور^۱، ۱۹۹۸، صص. ۴۴-۴۵).

پس‌از‌آن، افشای درآمد، داری‌ها و منافع مالی مسئولان دولتی به بیشتر کشورهای اروپای غربی نیز وارد شد. انگلستان موردی استثنائی بود؛ یعنی کشوری که قانون مبارزه با فساد را در اوایل ۱۸۸۹ تصویب کرده بود. شواهد تاریخی حاکی از آن است که پارلمان تمایلی نداشت تا قوانین افشای سختی را اعمال کند. کمیته‌ی منتخبی که در سال ۱۹۶۹ تأسیس شد نیز مجدداً به این نتیجه رسید که به‌دلیل اعتماد به شرافت و خویشتن‌داری اعضای پارلمان نیازی به ثبت منافع نیست؛ اما در سال ۱۹۷۴ مجلس عوام ثبت منافع را اجرا کرد. حتی بعد از سال ۱۹۷۴ این سؤال که دقیقاً چه منافعی برای اعلام یا ثبت مورد نیاز است تا حدودی بدون پاسخ مانده است و اعضای پارلمان باید آن را تعیین کنند.

اعلام داری‌ی مسئولان دولتی در دهه ۱۹۸۰ در اروپای غربی انتشار یافت. در سال ۱۹۸۲ قانونی درمورد اعلام داری‌ی در اسپانیا تصویب شد. همان سال اعضای پارلمان ایتالیا مکلف شدند که اموال و درآمد اضافه‌شده‌ی خود را افشا کنند. در سال ۱۹۸۳ قانونی برای کنترل دولتی ثروت مسئولان انتخابی در پرتغال تصویب شد. نظام‌های اولیه (و تا حدودی فعلی) افشای اموال مقامات دولتی در اروپای غربی با نظام ایالات‌متحده آمریکا از نظر پیچیدگی، طیف مسئولان یا سازوکارهای اجرایی همخوانی نداشتند.

اواخر دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، در بیشتر اروپای مرکزی و شرقی و مناطق دیگر جهان، دموکراسی ایجاد شد. براساس قانون سوسیالیستی، مسئولان دولتی عموماً مجبور نبودند درآمد یا داری‌ی خود را اعلام نمایند. هم‌زمان با رشد قابل‌توجه مباحث مطروحه درخصوص مبارزه جهانی علیه فساد، کشورهای جدیدی نسبت به ایجاد سیستم‌های اعلام اموال و یا گسترش حیطه و میزان سیستم‌های قدیمی موجود اقدام نمودند. بسیاری از کشورهای سوسیالیستی سابق اظهارنامه‌های اعلام داری‌ی خاصی را برای مسئولان دولتی در طول دهه ۱۹۹۰ معرفی کردند.

جدول ۱-۱، سال به‌کارگیری اعلام داری‌ی مسئولان دولتی را در کشورهای اروپای مرکزی و

شرقی و اتحادیه شوروی سابق نشان می‌دهد که پرسشنامه‌هایی را برای این مطالعه تحویل داده‌اند. همه کشورهای این منطقه که در سال ۲۰۰۴ و ۲۰۰۷ به اتحادیه اروپا ملحق شدند، سیستم‌های اعلام دارایی خود را تا سال ۲۰۰۰ تصویب کرده بودند. البته می‌توان این موضوع را با شرایط عضویت اتحادیه‌ی اروپا توجیه کرد اما این روند تا قرن ۲۱ یعنی زمانی که داوطلبان جدید عضویت در اتحادیه اروپا از کشورهای اروپایی و کشورهای عضو جماهیر شوروی سابق، بدون این خواسته قوانین مرتبط با افشای اموال کارکنان بخش دولتی خود را توسعه دادند، ادامه داشت.

جدول ۱-۱: سال به کارگیری اعلام دارایی مسئولان دولتی در کشورهای در حال گذار و سایر

کشورهای منتخب

کشور	سال معرفی
انگلستان	۱۹۷۴
ایالات متحده آمریکا	۱۹۷۸
اسپانیا، ایتالیا	۱۹۸۲
اسلونی	۱۹۹۲
بلاروس، اکراین	۱۹۹۳
لاتویا	۱۹۹۴
آلبانی، استونی	۱۹۹۵
قزاقستان، رومانی	۱۹۹۶
گرجستان، لیتوانی	۱۹۹۸
بلغارستان	۲۰۰۰
بوسنی و هرزگوین	۲۰۰۱
مقدونیه	۲۰۰۲
کرواسی	۲۰۰۳
قرقیزستان، کوزوو	۲۰۰۴
آذربایجان، کوزوو	۲۰۰۵
تاجیکستان	۲۰۰۶

تذکر: در صورتی که در پاسخ‌های واصله از طریق پرسشنامه، بین سال تصویب قانون و اجرای آن تفاوت وجود داشت، تاریخ تصویب قانون درج شد.

دهه ۱۹۹۰ نه تنها شاهد رواج اعلام داری‌ها در کشورهای درحال گذار بود بلکه شاهد ظهور استانداردهای بین‌المللی برای این منظور نیز بود. یکی از اولین اسنادی که اعلام داری‌ی مسئولان دولتی در آن پیش‌بینی شده، کنوانسیون مبارزه با فساد میان کشورهای آمریکایی^۱ بود که در سال ۱۹۶۶ تصویب شد. این کنوانسیون دولت‌های عضو را به ایجاد، حفظ و تقویت «سیستم‌هایی برای ثبت درآمد، داری‌ها و دیون افرادی ملزم می‌کرد که براساس قانون، کارکردهایی دولتی را در سمت‌های خاص بر عهده داشتند و درجایی که مناسب بود ایشان را ملزم به افشای عمومی این اطلاعات می‌کرد» [۲]. کنوانسیون مبارزه با فساد اتحادیه آفریقا (مصوب سال ۲۰۰۳) دولت‌های عضو را متعهد می‌کند تا «کلیه‌ی مسئولان یا مسئولان معینی را به اعلام داری‌های خود در زمان تصدی سمت در سازمان‌های دولتی، در طول دوره‌ی تصدی و بعدازآن ملزم کنند» [۳].

اولین استاندارد اروپایی در توصیه نامه‌ی ۱۰ Nr.R(2000) کمیته‌ی وزرا به دول عضو درمورد مرام‌نامه‌ی مسئولان دولتی (مصوب ۱۱ می ۲۰۰۰) یافت می‌شود که ماده‌ی ۱۴ این توصیه نامه، به اعلام داری‌ها اشاره دارد: «مقامی دولتی که سمت خاصی را اشغال می‌کند و به واسطه‌ی آن منافع شخصی یا خصوصی وی تحت تأثیر وظایف رسمی‌اش قرار می‌گیرند، باید مطابق با قانون در زمان مقرر و در فواصل منظم و هرزمان که تغییراتی روی می‌دهد، ماهیت و گستره‌ی این منافع را اعلام کند». توجه داشته باشید که این توصیه‌نامه تنها بر هدف اعلام اموال برای کنترل تضاد منافع تأکید دارد و نه نظارت بر ثروت که مورد دوم نیز در تعدادی از کشورها با اهمیت قلمداد می‌شود.

شرایط شامل کشورهایی است که تمایل دارند به عضویت در اتحادیه اروپا نائل شوند و درحالت کلی حاوی الزام صریحی برای برقراری سیستم اعلام داری‌های مسئولان دولتی نیست (هیچ موردی در قانون اتحادیه اروپا یا *acquis communautaire* درمورد اعلام داری‌ها وجود ندارد). در سمت عضویت در اتحادیه اروپا این الزام با عباراتی کلی برای کشورهای عضو بیان گردیده است: «که در کشور داوطلب، نهادهای با ثباتی باید وجود داشته باشند که ضامن دموکراسی، حاکمیت

قانون، حقوق بشر و غیره باشند» [۴]. در ضمن انتظار می‌رود که کشورهای داوطلب، الزامات استانداردهای بین‌المللی مربوط را برآورده و روال‌های متعددی را برای مبارزه با فساد به کارگیرند. علاوه بر آن تنها کشورهای خاص از برخی الزامات عینی درمورد اجرا و تقویت اقدامات مرتبط با کنترل تضاد منافع و راستی‌آزمایی دارایی‌های مسئولان دولتی به‌عنوان بخشی از تقاضاهای اتحادیه‌ی اروپا برای کنترل فساد، استقبال کردند.

بنابراین اگرچه هیچ مبنای قانونی الزام‌آور و دلیل قاطعی درمورد اثربخشی سیستم‌های اعلام دارایی وجود ندارد، اما اعلام دارایی مسئولان دولتی به‌صورت استاندارد غیررسمی اتحادیه اروپا برای اعضای داوطلب درآمده است. چنان که پیشتر عنوان شد هر ۱۰ کشور اروپای مرکزی و شرقی که در قرن ۲۱ به اتحادیه اروپا پیوستند، این سیستم‌ها را با کارایی‌های کمتر و یا بیشتر قبل از الحاق واقعی به کار بسته‌اند. کارکرد سیستم‌های اعلام دارایی همچنان در کشورهای داوطلب، تحت نظارت کمیسیون اروپا قرار دارد.

امروزه اعلام دارایی مسئولان دولتی بخشی از استاندارد جهانی است که در کنوانسیون مبارزه با فساد ملل متحد (مصوب ۲۰۰۳) قرار داده شده است. ماده ۸ (بند ۵) حاوی استاندارد ملایم است که دولت‌های عضو را ملزم می‌کند تا «مطابق با اصول حقوقی اساسی داخلی خود و در صورت مناسب بودن، برای انجام اقدامات و ایجاد سیستم‌هایی تلاش کنند که مسئولان دولتی را ملزم می‌کند تا در کسوت مقام دولتی فعالیت‌های خارجی، اشتغال، سرمایه‌گذاری‌ها، دارایی‌ها و مزایای مهمی که موجب بروز تضاد منافع می‌شود را نزد مراجع مناسب اعلام کنند».

این کنوانسیون به مسأله افشا اموال مسئولین دولتی، در پرتو «بازگشت دارایی‌هایی به غارت رفته»^۱ اشاره دارد و تصریح می‌کند که «هر کشور عضو طبق قانون داخلی خود، ایجاد نظام‌های مؤثر افشای مالی را در رابطه با مقامات دولتی خاص و مجازات مناسب به خاطر عدم رعایت آن را مدنظر قرار خواهد داد. هر کشور عضو همچنین اتخاذ اقداماتی که ممکن است ضروری باشد را مدنظر قرار خواهد داد تا چنانچه تحقیق، طرح دعوی و استرداد عواید ناشی از جرایم احراز شده

براساس این کنوانسیون ضروری باشد به مراجع صلاحیت‌دار خود امکان دهد تا آن اطلاعات را با مراجع صلاحیت‌دار در سایر کشورهای عضو مبادله نمایند.» (ماده‌ی ۵۲، بند ۵).

الزامات کنوانسیون سازمان ملل متحد، فراتر از تکلیف عنوان شده نمی‌باشد. با این حال به نقل از عبارات درج شده در راهنمای قانون‌گذاری برای اجرای کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل^۱ (سازمان ملل، ۲۰۰۶، بند ۱۲، ص. ۴) مشخص است که دولت‌ها ملزم هستند تا اجرای سیستم‌های اعلام داری را مدنظر قرار دهند و تعیین کنند که آیا این سیستم‌ها با نظام قانونی ایشان تناسب دارند یا خیر.

توصیه‌های بیشتری در راهنمای فنی کنوانسیون سازمان ملل^۲ ارایه شده است (سازمان ملل متحد، ۲۰۰۹، صص. ۲۵-۲۶) و شامل موارد زیر می‌شود:

- افشای اموال، تمامی انواع درآمدهای مستمر و داری‌های مسئولان را شامل می‌شود (تمام مسئولان یا بخشی از مسئولان گماشته شده از رده یا بخشی خاص به بالا و خانواده‌های ایشان).
- فرم‌های افشای اموال، مقایسه‌ی سالیانه‌ی وضعیت مالی مسئولان را میسر می‌کند.
- رویه‌های اعلام اموال، مانع از احتمال پنهان کردن اموال کارکنان دولتی از طریق دیگران را تا حد ممکن فراهم می‌آورد. به عنوان مثال داری‌هایی که توسط افرادی نگهداری می‌گردد که یکی از دول عضو امکان دسترسی به آن را ندارد (به عنوان مثال اموال در کشورهای دیگر و یا توسط افراد غیر مقیم در کشور).
- سیستمی قابل اتکا برای کنترل درآمد و داری‌های همه‌ی افراد (حقیقی و حقوقی) به عنوان مثال از طریق اداره‌ی مالیات وجود داشته باشد. (تا در رابطه با افراد یا اشخاص حقوقی مرتبط با مسئولان دولتی قابل دسترسی باشد).
- مسئولان برای تعیین اثبات منابع درآمدی خود وظیفه‌ی سنگینی دارند.
- مسئولان تا حد ممکن از اعلام داری‌های غیرموجود منع می‌شوند تا در آینده نتوانند از آن‌ها

1- the Legislative Guide for the Implementation of the UN Convention Against Corruption

2- Technical Guide to the UN Convention

به‌عنوان توجیه ثروتی که در غیر آن صورت قابل توجیه نیست، استفاده کنند.

- سازمان‌های نظارتی نیروی انسانی، تخصص، ظرفیت فنی و اختیار قانونی کافی را برای کنترل مؤثر دارند.
- جریمه‌های بازدارنده مناسبی برای نقض این الزامات وجود دارد.

نکته‌ها:

1. President Harry S. Truman's Message to Congress, 27 September 1951. Here quoted from G.C. Mackenzie and M. Hafken (2002), *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Brookings Institution Press, p. 19.
2. Article III, Paragraph 4 of the Inter-American Convention against Corruption, www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html.
3. Paragraph 1, Article 7 of the African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, www.africauion.org/Official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf.
4. This was part of the so-called Copenhagen criteria; see Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, 21-22 June 1993, www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf.

فهرست کتاب‌ها

1. Anechiarico, F. and J.B. Jacobs (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press.
2. Burdescu, R. G.J. Reid, S. Gilman and S. Trapnell (2009), *Stolen Asset Recovery – Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs*, The World Bank, United Nations Office of Drugs and Crime.
3. Mackenzie, G.C. and M. Hafken (2002), *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Brookings Institution Press.

4. Rohr, J.A. (1998), Public Service Ethics, and Constitutional Practice, University Press of Kansas.
5. United Nations (UN) (2006), Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention Against Corruption, www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf.
6. UN (2009), Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption, www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf, accessed 30 June 2010.

فصل ۲

اهداف سیستم‌های اعلام‌داری

کنترل تضاد منافع - کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد با صراحت به امکان بروز تضاد منافع به عنوان مبنایی برای اعلام اطلاعاتی که باید افشا گردد، اشاره می‌کند. این موضوع نشان می‌دهد که کنترل تضاد منافع رایج‌ترین هدف استفاده از اعلام دارایی مسئولان دولتی است. می‌توان گفت که پیشگیری از تضاد منافع کمتر به این موضوع می‌پردازد که آیا تضاد منافع در موقعیتی خاص ممکن است در انجام وظایف رسمی مداخله کند یا خیر. همچنین نگرانی‌های گسترده‌تری در مورد پاسخ‌گویی دولتی وجود دارد که امکان کلی‌تر ارزیابی فعالیت‌های مقام دولتی اعم از این که انگیزه‌های فردی وی چیست را افزایش می‌دهد.

کادر ۱-۲. تضاد منافع

مطابق با دستورالعمل‌های OECD تضاد منافع «شامل تعارض بین وظیفه‌ی دولتی و منافع خصوصی مقام دولتی می‌شود که مقام دولتی در آن منافع، دارای ظرفیت خصوصی خاصی می‌باشد که ممکن است بر عملکرد وظایف و مسئولیت‌های رسمی وی تأثیر نامناسبی داشته باشد» (OECD، ۲۰۰۳، ص. ۲۴).

وجود تضاد منافع به صورت ذاتی به منزله این نیست که مقام مورد نظر فاسد است بلکه به این معنی می‌باشد که مقام دولتی میان وظیفه رسمی خود و منفعت خصوصی‌اش بر سر دوراهی قرار می‌گیرد؛ مثلاً زمانی که وی تصمیم می‌گیرد قرارداد تدارکات عمومی را به شرکت خود یا شرکت بستگان نزدیک خود اعطا کند، ممکن است باز تصمیم بگیرد منافع عمومی را به منافع خصوصی ترجیح دهد اما این خطر جدی وجود دارد که فرد مسئول برخلاف منافع عمومی تسلیم وسوسه شود. علاوه بر آن اقدام در شرایط تضاد منافع ممکن است اعتماد عمومی به اقدامات دولتی را تضعیف کند. ایجاد تمایز میان تضاد منافع حقیقی و تعارض منافع ظاهری که در آن به نظر می‌رسد ممکن است منافع خصوصی کارگزار دولتی، تأثیر نادرستی بر انجام وظایف وی داشته باشد، اما در حقیقت چنین نیست و همچنین ایجاد تمایز میان تضاد منافع احتمالی که در آن مقام دولتی منافع خصوصی خاصی دارد که در صورت تغییر شرایط در آینده ممکن است موجب بروز تضاد منافع واقعی گردد،

امری ضروری است.

ماده ۷ (بند ۴) کنوانسیون مبارزه با فساد ملل متحد مطابق با اصول اساسی قانون داخلی دولت‌ها آن‌ها را ملزم می‌کند تا سیستم‌هایی را پیاده‌سازی، حفظ و تقویت نمایند که شفافیت را افزایش می‌دهند و از تضاد منافع جلوگیری می‌کنند. باین‌حال طراحی سیاست‌های محکم و استوار کنترل تضاد منافع، در حیطه‌ی صلاحیت‌های ملی ایشان قرار می‌گیرد.

رویکردهای رایج نسبت به رسیدگی به تضاد منافع عبارت‌اند از:

الف- تعریف تضاد منافع در یک گستره وسیع و انتظار از مسئولان دولتی برای شناسایی آن و اجتناب از اقدام در موقعیت‌های خاص،

ب- تعریفی طیفی از شرایط خاص که با انجام وظایف رسمی فرد ناسازگار است (مثلاً منع استخدام افراد خارج از سازمان یا تعریف طیفی از افراد که مقامی دولتی نمی‌تواند درمورد آن‌ها تصمیم‌گیری کند).

ج- افشای تضاد منافع برای عموم و انتظار این که نظارت دولتی، مسئولان بخش دولتی را مجبور خواهد کرد تا با وجود منافع خصوصی‌شان، بر اساس منافع عمومی اقدام کنند (رویکردی که اغلب موارد در رابطه با اعضای پارلمان و سایر صاحب‌منصبان سیاسی اتخاذ می‌شود). گرچه برخی کشورهای خاص بیشتر بر یکی از این رویکردها تکیه می‌کنند اما بسیاری از کشورها نیز عناصری از هریک از آن‌ها را به کار می‌گیرند.

شفافیت و پاسخ‌گویی دولتی: در کنار پیشگیری از تضاد منافع، از شفافیت، پاسخ‌گویی دولتی، اعتماد و صداقت نیز به‌عنوان نگرانی‌های مهمی در شمار اهداف سیستم‌های اعلام دارایی یاد می‌شود. این اهداف به‌هیچ‌عنوان متناقض نیستند؛ آن‌ها تأکیدات سیاسی مرتبط با هریک از سیستم‌های حکومتی را منعکس می‌کنند. از نظر تاریخی حق دادخواست از دولت، به حق گسترده‌تری برای باخبر شدن از اطلاعات موجود نزد دولت، گسترش یافته است. هنگامی که محتوای اظهارنامه‌های اعلام دارایی مسئولان دولتی در دسترس عموم قرار می‌گیرد، این ابزار به شکلی اساسی به حق با خبر شدن (طبق اطلاق متداول آزادی اطلاعات) را به داده‌های خصوصی مسئولان

دولتی تسری می‌دهد.

پیشگیری از تضاد منافع احتمالاً در کشورهایی مثل انگلستان تا حد بیشتری مورد تأکید قرار گرفته است به گونه‌ای که در آن «تمایلی برای افشای درآمد و دارایی‌های شخصی و خانوادگی و انتشار این اعلام دارایی‌ها وجود ندارد. در انگلستان الزاماتی کلی برای اعلام درآمد و دارایی‌ها وجود ندارد و دلیل آن جلوگیری از نقض حریم شخصی تلویحی در این الزامات است. رویکرد بریتانیا مبتنی بر این ایده است که هریک از صاحب‌منصبان دولتی باید آن دسته از منافع مالی و غیرمالی خود را که ممکن است به شکلی معقول از نظر دیگران بر اعمال وی تأثیر بگذارد اعلام کنند. شفافیت و پاسخ‌گویی شخصی، یک موضوع کلیدی در نظام انگلستان است» (ویلوریا-مندیتا^۱، ۲۰۰۵، ص. ۱۸).

در ایالات متحده آمریکا احتمالاً بر پاسخ‌گویی و صداقت کلی تأکید بیشتری وجود دارد. در اروپای مرکزی و شرقی به نظر می‌رسد که تقاضا برای شفافیت بیشتر خود عامل محرکی (علاوه بر شرایط اتحادیه اروپا) برای اشاعه‌ی سیستم‌های اعلام دارایی مسئولان دولتی باشد.

کادر ۲-۲. روش‌های افشای اموال کارکنان دولتی در ایالات متحده آمریکا – رویکردی چندلایه‌ای

افشا اموال کارکنان دولتی در ایالات متحده آمریکا ابتدا در سال ۱۹۶۵ به کار گرفته شد و با اجرای مصوبه‌ی «دولت در پرتو نور خورشید»^۱ در سال ۱۹۷۶، قانون اخلاق در دولت^۲ در سال ۱۹۷۸ و قانون اصلاحات اخلاقی^۳ در سال ۱۹۸۹ به صورت نوعی سیستم درآمد. سیستم افشای ایالات متحده آمریکا یکی از سیستم‌های به شدت متمرکز بوده و براساس مدیریت اخلاقیات مبتنی بر شکایات^۴ طراحی گردیده است که هدف اولیه آن حصول اطمینان از شفافیت و پیشگیری از تضاد منافع است. این هدف با برقراری این سیستم به نحوی تقویت می‌شود که در آن کارکردهای تطابق اعلام دارایی‌ها و شناسایی تضاد منافع، از کارکردهای راستی‌آزمایی و کشف جرم تفکیک می‌شوند.

ایالات متحده آمریکا در بسیاری از زمینه‌ها الگوی جالبی به شمار می‌رود و در مطالعات و مقالات بسیاری مورد بررسی قرار گرفته است. در این قسمت بر دو ویژگی منحصر به فرد تمرکز شده است: رویکرد چندلایه سیستم آمریکایی و اثر دسترسی عمومی به اطلاعات مندرج در اعلام دارایی‌های موجود در سیستم.

۱ - قانون «دولت در پرتو نور خورشید» (Government Sunshine Act)، در سپتامبر ۱۹۷۶ در ایالات متحده آمریکا اجرایی گشت که دربرگیرنده فعالیت‌های دولت فدرال، کنگره، کمیسیون‌های ملی و سایر نهادهای دولتی در سطح فدرال می‌باشد. این قانون، یکی از قوانین مرتبط با قانون «آزادی اطلاعات» بوده که هدف آن ایجاد شفافیت بیشتر در دولت است. (م).

2 - Ethics in Government Act in 1978

3 - Ethics Reform Act in 1989

4 - Compliance-based Ethics Management

این اصطلاح در انتشارات سال ۲۰۰۰ سازمان OECD، با عنوان «اعتماد به دولت» معنی شده است. منبع: اندازه‌گیری اخلاقیات در کشورهای OECD.

رویکرد چندلایه:

سیستمی متشکل از الزامات افشای اطلاعات مالی شخصی که طیفی از سطح فدرال تا سطح ایالتی (تمام ایالت‌ها غیر از ۳ ایالت سیستم‌های افشا دارایی مختص خود را دارند) و مسئولان داخلی (مثلاً در نیویورک سیتی) را شامل می‌شود. علاوه بر آن برای قوای مختلف دولتی، سیستم‌های جداگانه‌ای با تمرکز بر اشخاصی که مناصب سطح بالایی را اشغال کرده‌اند، مورد استفاده قرار می‌گیرند. به‌عنوان مثال در قوه مجریه، خدمات مشاوره‌ای و آموزشی در مرام‌نامه‌های رفتاری مختلف و محدودیت‌های قانونی مختلف به‌وسیله اداره اخلاقیات دولتی و بخش‌های اخلاقی در سازمان‌های انتصابی، فراهم گردیده است.

تا آنجایی که به قوهی مقننه مربوط است این مسایل توسط کمیته استانداردهای اخلاق رسمی مجلس نمایندگان آمریکا و کمیته منتخب اخلاقیات سنای آمریکا بررسی می‌شود. در قوهی قضاییه «کمیته قوانین اخلاقی کنفرانس قضایی»^۱ بر رعایت استانداردهای اخلاقی نظارت می‌کند.

اثر دسترسی عمومی به اطلاعات درج شده در اعلام دارایی‌ها

سیستم ایالات متحده آمریکا بر اعلام دارایی‌های علنی و محرمانه نظارت می‌کند. در سطح فدرال داوطلبان مناصب و مسئولان انتخابی^۲ و مسئولان سطح بالا ملزم هستند تا گزارش افشا مالی اشخاص خاصی را که باید در اختیار عموم قرار گیرد، تحویل دهند. الزامات مشابهی برای گزارش دارایی‌های افراد در قوهی مقننه و همچنین قضات فدرال نیز اعمال می‌شود. در قوه مجریه برای مسئولان سطح پایین‌تری که در مقام تصمیم‌گیری فعالیت می‌کنند نیز الزام افشای مالی محرمانه‌ای وجود دارد. سالانه بیش از ۲۰۰۰۰ گزارش عمومی توسط مسئولان قوهی مجریه و چندین هزار گزارش توسط مسئولان قوهی مقننه تکمیل می‌شوند. علاوه بر آن حدود ۲۸۰۰۰۰ گزارش با ماهیت

۱- کنفرانس قضایی ایالات متحده آمریکا (The Judicial Conference of the United States)، یک نهاد

سیاستگذاری ملی برای دادگاه‌های فدرال در این کشور می‌باشد. (م.)

۲- منظور از مسئولین انتخابی، مسئولینی می‌باشند که در یک جریان انتخاباتی و از طریق آراء عمومی و یا پارلمان به سمت خود انتخاب می‌گردند. نقطه مقابل این دسته از مسئولین، مسئولین انتصابی می‌باشند. (م.)

محرمانه وجود دارد (OECD, 2000).

دسترسی عمومی به اطلاعات افشای دارایی‌ها نه تنها به شفافیت کلی سیستم کمک می‌نماید، بلکه به‌مثابه‌ی شتاب‌دهنده‌ای برای اصلاح سیستم عمل می‌کند. مثلاً مرکز سلامت دولتی^۱ که سازمانی غیردولتی است، الزامات افشا در قوانین دولتی را از سال ۱۹۹۹ تحت کنترل قرار داده است و سیستم رده‌بندی خود را براساس پیمایشی که اساس آن، میزان دسترسی عموم به اطلاعات مربوط به استخدام در قوه مقننه، سرمایه‌گذاری‌ها، دارایی‌های شخصی، به دست آوردن دارایی‌ها و سایر فعالیت‌های خارج از قوه‌ی مقننه‌ی می‌باشد، قرار داده است و در این راستا، سیستم رتبه‌بندی خاصی را برای خود ایجاد کرده است. رتبه‌ی بسیار پایین ایالت لوئیزیانا توسط این مرکز به فرماندار ایالتی، بابی جیندال، انگیزه داد تا بلافاصله پس از تصدی مقام در ژانویه ۲۰۰۸، بسته اصلاحات اخلاقی فراگیری را به اجرا درآورد: وی در ۳ مارس ۲۰۰۸ لایحه‌ای را در این خصوص امضاء کرد و قوانین جدید در ژانویه ۲۰۰۹ به اجرا درآمدند. این قوانین کلیه قانون‌گذاران را ملزم می‌کند تا منافع مالی بیرونی خود را گزارش دهند. این اولین باری بود که افشای دارایی‌ها در لوئیزیانا الزامی می‌شد. در نتیجه پروژه‌ی جیندال، ایالت لوئیزیانا با کسب رتبه بالا در بین ۵۰ ایالت، به بالای رده‌بندی‌های سازمان غیردولتی «مرکز سلامت دولتی» دست یافت.

راستی‌آزمایی مشروعیت درآمد و ثروت، هدف دیگری است که اغلب به شکل صریح یا حداقل به‌صورت تلویحی در سیستم‌های اعلام اموال تبیین می‌شود. استانداردهای بین‌المللی، اعلام دارایی‌ها را به‌صورت صریح با ضرورت کنترل و پایش دارایی‌های مسئولان دولتی مرتبط نمی‌کنند. پیشگیری از تضاد منافع و پاسخ‌گویی دولتی اقتضاء می‌کند که دولت‌ها به‌دنبال کنترل درآمد و ثروت کلیه ساکنان سرزمین باشند نه برخی از آن‌ها. بااین‌وجود در بسیاری از کشورها این ایده پذیرفته شده است که اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی باید به‌صورت ابزار ویژه‌ای برای پایش ثروت عمل نماید. دلیل منطقی این امر این است که مسئولان دولتی باید نسبت به بقیه‌ی جمعیت، تحت بررسی بیشتری قرار گیرند. هنگ‌کنگ اولین کشوری بود که از افشای مالی برای نظارت بر ثروت مسئولان استفاده کرد.

اگرچه این امر خیلی متداول نیست اما کشورهای دیگری نیز بر پایش و کنترل دارایی‌ها تأکید می‌کنند. مثلاً در آلبانی هدف قانون «اعلام و ممیزی دارایی‌ها»^۱، تکالیف مالی افراد منتخب و مسئولان دولتی خاص، «تعیین قواعدی برای اظهار و ممیزی دارایی‌ها، مشروعیت منابع ایجاد آن‌ها، تعهدات مالی افراد منتخب، کارکنان دولتی، خانواده‌های آن‌ها و افراد مرتبط با آن‌ها می‌باشد».^[۱]

از نقطه نظر پیاده‌سازی و اجرا به نظر می‌رسد که پایش مناسب مشروعیت دارایی‌ها و درآمد از لحاظ فنی و قانونی، چالش برانگیزتر از کنترل تضاد منافع است. از طرفی دیگر کنترل مؤثر تضاد منافع بستگی زیادی به درک درست این مسأله و فرهنگ حاکم بر کارکنان بخش دولتی داشته و اجرای آن از طریق اقدامات سخت‌گیرانه‌ی قانونی تقریباً غیرممکن است.

درخصوص ملاحظات سیاسی و عدم وجود اهداف سیاست‌گذاری؛ حجم نسبتاً زیادی از تحقیقات ارزشمند، نشان داده است که به کارگیری و توسعه‌ی سیستم‌های اعلام دارایی (مانند بسیاری از دیگر قوانین اخلاقی عمومی)، اغلب برای رسیدن به منافع سیاسی، تقویت اعتماد به دولت آینده، به دست آوردن فرصت در انتخابات مجدد برای گروه سیاسی خاصی که متحمل رسوایی شده‌اند یا خشنود کردن اهداکنندگان بین‌المللی صورت می‌گیرد. مثلاً به تفصیل بحث شده است که چگونه رؤسای انتخابی آمریکا به صورت مکرر تلاش کرده‌اند تا با طرح قواعد جدید و اغلب سنگین، برتری اخلاقی خود را نسبت به دولت‌های قبلی برجسته کنند؛ اما آثار مورد انتظار این تغییرات، به ندرت مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

در اروپای مرکزی و شرقی انگیزه قوی بسیاری از کشورها برای پیوستن به اتحادیه اروپا موجب تصویب قوانین متعدد مبارزه با فساد شد. البته شاید به کارگیری اعلام دارایی‌ها برای دولت‌ها راه آسانی باشد تا از طریق آن اراده‌ی خود برای حل مسأله‌ی فساد را نشان دهند. وظیفه کشورهای داوطلب هم شاید با این حقیقت، آسان‌تر شود که کمیسیون اروپا^۲ هرگز شواهدی عینی از اثربخشی

1 - Law on the Declaration and Audit of Assets

2 - European Commission

راهکارهای به‌خصوصی که درمورد اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی در این کشورها به کار گرفته شده، به دست نیآورده است. در نتیجه هرگونه تلاش کشورها در رابطه با تقویت سیستم‌های اعلام دارایی‌ها که به اثبات برسد (حتی اگر به‌صورت عمده صوری باشد)، از نظر کمیسیون اروپا به‌عنوان پیشرفت در نظر گرفته می‌شود.

در سایر نقاط جهان نیز فشار سازمان‌های بین‌المللی و اهداکنندگان کمک‌های بین‌المللی (مثلاً از سوی شورای اروپا، آژانس ایالات متحده آمریکا برای توسعه بین‌المللی^۱ و بانک جهانی) به ایجاد سیستم‌های اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی و اقدامات مبارزه با فساد منجر شده است. رعایت استانداردهای بین‌المللی یا الزامات اهداکنندگان کمک‌های بین‌المللی معمولاً در میان اهداف سیستم‌های اعلام دارایی ذکر نمی‌شود، اما ممکن است انگیزه‌ی مهم یا قاطعی برای تصویب آن‌ها باشد.

مطالب عنوان شده به این معنی نیستند که سیستم‌های به کار گرفته شده به این دلایل و سایر دلایل سیاسی مشابه لزوماً غیرمؤثر و غیرمفیدند. درواقع اقدامات مبارزه با فساد مهم هستند حتی اگر تأثیر آن‌ها نمادین باشد. بااین‌حال تأکید بر معنی نمادین این اقدام و نبود اهداف سیاست‌گذاری واقعی از منظر اجرایی، اغلب منجر به بی‌توجهی به هزینه‌ها و اثرات جانبی منفی و نیز برقراری سیستم پیاده‌سازی مؤثر می‌شود. بسیاری از کشورها شناسایی هزینه‌ی اجرای سیستم‌های اعلام دارایی را در عمل دشوار می‌بینند و بسیاری، حداقل در اولین سال‌های پس از به‌کارگیری این سیستم‌ها به شکلی گسترده، با عدم تطابق اطلاعات اعلام شده توسط مسئولان دولتی مواجه می‌شوند.

در همه‌ی موارد بالا بر اهمیت تبادل نظرهای سیاست‌گذاری، در زمان معرفی و تغییر سیستم‌های اعلام دارایی‌ها تأکید شده است. باوجود این که کنش‌گران بین‌المللی ممکن است به‌عنوان عوامل سرعت‌دهنده به تغییر نقش مهمی ایفا کنند، اما باید در مذاکرات سیاست‌گذاری مناسب با شرکای داخلی ازجمله سیاستمداران، مراکز دولتی، سازمان‌های مردم‌نهاد و رسانه‌ها مشارکت داشته باشند.

1 - U.S Agency for International development (USAID)

نکته‌ها:

۱. بند (۱) از قانون اظهار و حسابرسی دارایی‌ها، الزامات مالی افراد منتخب و مقامات دولتی خاص آلبانی. توجه داشته باشید که کنترل تعارض منافع نیز یک هدف مهم از سیستم کشور آلبانی در کل می‌باشد.

فهرست کتاب‌ها

1. Mackenzie, G.C. and M. Hafken (2002), Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical? Brookings Institution Press, Chapter Three: "Building the Bastion, 1961-2000".
2. Messick, R. (2009), "Income and Assets Declarations: Issues to Consider in Developing a Disclosure Regime", U4 Issue, Issue 2009:6.
3. OECD (2000), Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries, OECD, Paris.
4. OECD (2003), Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, OECD, Paris.
5. Villoria-Mendieta, M. (2005), Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review, SIGMA Paper No. 36.

فصل ۳

مبنای قانونی و ترتیبات سازمانی

۳-۱- مبنای قانونی

انواع بسیاری از مقررات را به عنوان مبنای قانونی اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی می‌توان استفاده کرد. معمولاً اعلام دارایی‌ها درون قانون ویژه یا بخشی از قانون دیگری که هدف، دامنه و طراحی سیستم را بیان می‌کند تنظیم می‌شود. این موارد بسته به این که اعلام دارایی‌ها بخش عمده‌ای از قانون مبارزه با فساد باشند یا تنها یکی از چند روش اجرایی در چارچوب قانونی خدمات دولتی، متغیر خواهد بود. همچنین، بسته به این که اعلام دارایی‌ها به صورت ابزاری کلی برای ارتقای پاسخ‌گویی دولتی گروه سیاسی خاص در نظر گرفته می‌شوند یا ابزاری جامع‌تر در مبارزه با فساد دستگاه‌های دولتی، نوع مبنای قانونی آن نیز متفاوت خواهد بود.

در صورتی که نسبت به الزام افشای دارایی‌ها اعتراض شود (برای مثال به دلیل نقض حریم خصوصی)، سطح مقررات موجود (مثلاً در سطح قانون اساسی، قوانین عادی و یا دستورات مدیریتی) نیز ممکن است، در این زمینه اهمیت پیدا کند. لحاظ کردن موارد اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی در قوانین اساسی متداول نیست اگرچه از نظر قانونی این کار قوی‌ترین شکل درج این نوع از مقررات است. در واقع نه در ایالات متحده و نه در کشورهای اروپایی و آسیای مرکزی، بندهایی در قانون اساسی در مورد اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی وجود ندارد اگرچه بسیاری از موارد مربوط به تضاد منافع نیز در آن یافت می‌شود. کلمبیا نمونه‌ی نادری است که در قانون اساسی آن کارکنان دولت ملزم می‌گردند قبل از تصدی سمت، در زمان بازنشستگی یا در زمان درخواست ترک آن سمت توسط مقامی ذی‌صلاح، مجموع اجناس و درآمدهای خود را اعلام کنند. [۱]

در ادامه، گزینه‌های اصلی به شکلی گذرا تشریح و نمونه‌های کشوری شناسایی شده‌اند. همه‌ی این گزینه‌ها به سه دسته‌ی بزرگ‌تر تقسیم می‌شوند: مقررات کلی مبتنی بر قانون مدیریت دولتی، قانون ویژه اعلام دارایی‌ها، تضاد منافع یا مبارزه با فساد و مقررات جداگانه مربوط به هریک از شاخه‌های قدرت در سطوح فردی و یا نهادی.

مقررات کلی:

- قوانین خدمات دولتی و آیین دادرسی اداری: قانون خدمات دولتی و آیین دادرسی اداری دو زمینه‌ی متمایز قانون را پوشش می‌دهند اما هر دو بخش‌های محوری خاصی از چارچوب قانونی اصلی دولت را تشکیل می‌دهند؛ در این حال، اعلام داریی‌ها توسط یکی از این چارچوب‌های قانونی اصلی حاکم بر قوانین مدیریت دولتی، الزام می‌شود نه به‌وسیله‌ی پروژه‌ای ویژه برای مبارزه با فساد. با توجه به کشور مورد نظر، ممکن است قوانین مرتبط با مدیریت خدمات دولتی، تنها مسئولانی از دولت را پوشش دهد که در دولت متصدی مناصب غیرسیاسی هستند (که اغلب خدمه‌ی دولت نامیده می‌شوند) یا به‌صورت گسترده‌تر مسئولان انتخاب شده (منتصب شده) قضایی یا سیاسی را نیز شامل گردد.
- در این دسته دو نوع اصلی از مقررات یافت می‌شود. یک نوع وظیفه‌ی اعلام منظم داریی‌ها است که در قوانین مذکور تدوین شده است؛ مثلاً در بلاروس و اکراین. نوع دیگر وظیفه اطلاع‌رسانی به مافوق درمورد اشتغال در بیرون از سازمان و منافع خصوصی است اما نه لزوماً به شکل اعلام قانونمند. نمونه‌های موجود در این زمینه مفاد قانون مسئولان فدرال در آلمان و آیین دادرسی اداری در آلمان، نروژ و سوئد است.
- در نمونه اول، قانون خدمات دولتی ممکن است شامل مواد قانونی مضاعفی درخصوص قوانین ضد فساد باشد. درخصوص نمونه دوم اظهار و یا اعلام اموال به‌عنوان بخش عمده‌ای از تلاش‌های ضدفساد قلمداد نمی‌گردد، بلکه به‌عنوان یکی از روش‌های اصلی و متداول حفاظتی که در خدمات دولتی مورد استفاده قرار می‌گیرد، کاربرد دارد.
- قوانین و دستورالعمل‌های اخلاقی^۱: ممکن است وظیفه‌ی تحویل اعلام داریی‌ها یا اطلاع‌رسانی به مافوق درمورد منافع خصوصی مرتبط یا استخدام بیرون [از سازمان] در قوانین اخلاق و دستورالعمل‌های مشاوره‌ای خاصی تنظیم شده باشند که فاقد اثر حقوقی است. با این‌وجود ممکن است به‌صورت بخشی جداگانه در قرارداد کاری مقام دولتی ذکر

گردند. در بسیاری از کشورها ممکن است این ترتیبات به صورت ابراز تمایل حرفه‌ای؛ مثلاً تمایل کارکنان دولت برای پیروی از استانداردها و روش‌های اجرایی خاص دیده شوند. نمونه‌هایی در این زمینه عبارت‌اند از اصول اخلاقی خدمت دولتی در نروژ و دستورالعمل حسن اخلاق در بخش دولتی که در سال ۲۰۰۷ در دانمارک تصویب شده است.

مقررات ویژه:

- اعلام دارایی‌ها به عنوان بخشی از قوانین مبارزه با فساد و کنترل تضاد منافع: در این رویکرد به روشنی بر اهمیت اعلام دارایی‌ها برای جلوگیری از تضاد منافع و فساد تأکید شده است. این قوانین بیشتر در کشورهایی رایج است که در گذار از قوانین سوسیالیستی قرار گرفته‌اند. [۲]
- قوانین ویژه اعلام دارایی‌ها: این قوانین مصوبات خاصی هستند که منحصرأ یا اساساً به اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی رسیدگی می‌کنند. همانند دسته‌ی پیشین، این قوانین به عنوان بخشی از قانون مبارزه با فساد در نظر گرفته می‌شوند. در صورت پیچیده بودن سیستم اعلام دارایی‌ها و متکی بودن آن بر مواردی گسترده و مفصل، داشتن یک قانون جداگانه ممکن است از نظر فنون قانونی گزینه مناسبی باشد. قوانین ویژه در اروپای غربی رواج کمتری دارند. [۳]

مقررات جداگانه برای هریک از قوا و نهادها:

- قوانین پارلمان‌ها و کابینه‌ها: اعلام دارایی‌ها بر پایه‌ی قوانین داخلی در قوه‌ی مقننه و در برخی کشورها در کابینه متداول است. در این موارد، معرفی تعهد افشای دارایی‌ها برای گروه سیاسی حاکم، وظیفه‌ی قوه‌ی مقننه (کابینه) است. اغلب این قوانین یا رویه‌ها، در قوانین پارلمان یافت می‌شوند، اما ممکن است در اسناد دیگری نیز ظاهر شوند. مثلاً در آلمان، موارد مرتبط در ضمیمه ۱ قوانین بوندستاگ^۱ آمده است. در اسپانیا اعلام دارایی‌ها در نظام‌نامه‌های نمایندگان کنگره تصریح شده است. با این حال سیستم کلی در آنجا جامع‌تر است و بر شمار

۱- بوندستاگ (Bundestag) نهاد قانون‌گذاری در سطح فدرال در آلمان می‌باشد. (م).

زیادی از قوانین متکی است.

- قوانین بخش‌های خاص مراجع/بخش‌ها/سازمان‌ها: معمولاً در این شرایط سیستم خاصی برای اعلام داری‌های برخی از گروه‌های مسئولان دولتی یا مسئولان دولتی فعال در بخش یا دستگاه‌های ویژه به کار برده می‌شود. مثلاً ممکن است قضات سیستم اعلام داری‌ها مجزایی از سایر مسئولان دولتی داشته باشند که نمونه‌ای از این روش در فدراسیون روسیه یافت می‌شود (قانون منزلت قضات در فدراسیون روسیه که در دسامبر ۲۰۰۸ اصلاح شده است).

- مقررات داخلی: مبتنی کردن تکلیف اعلام داری‌ها، بر مقررات داخلی مراکز اجرایی متداول نیست. با این حال گاهی اوقات قوانین مراکز خاص به عنوان بخشی از اقدامات کنترلی داخلی تدوین می‌شوند (مثلاً در اداره مالیات و گمرک کوزوو). یکی از مزیت‌هایی که ممکن است این سیستم‌ها دارا باشند این که اعلام داری‌ها با احتمال بیشتری توسط مدیریت ارشد، برای کنترل کارکنان مورد استفاده قرار می‌گیرند.

کادر ۳-۱. سیستم‌های داخلی اعلام داری‌ها در کوزوو

در کوزوو سیستمی ملی برای اعلام داری‌ها ایجاد شده است که توسط قانون تنظیم می‌شود و در حالت کلی برای بخش دولتی قابل اجرا است. علاوه بر آن، اداره مالیات و گمرک براساس مقررات داخلی خود سیستم‌های اعلام داری‌ها داخلی خود را دارا می‌باشند. درمورد دوم (اداره مالیات و گمرک)، نسبت به سیستم ملی دامنه گسترده‌تری از مسئولان که برای ارتکاب به فساد ریسک بالاتری دارند را شامل می‌شود.

واحد استانداردهای حرفه‌ای^۱ (PSU) در اداره مالیات، کلیه کارکنان مرکز را ملزم می‌کند تا کلیه داری‌ها و منافع خود و بستگانشان را اعلام کنند. اگرچه این کار دشواری است اما محتوی اعلام داری‌ها در پایگاه داده‌ها ثبت و اطلاعات آن‌ها راستی‌آزمایی می‌شود. مشکل این است که

قانون به واحد استانداردهای حرفه‌ای (PSU) اجازه نمی‌دهد منشأ اموال و دارایی را مورد بررسی قرار دهد. مشکل دیگر، اطلاعات ناکافی در مورد شهروندان و اموال آن‌ها است (این موضوع امکان این که مسئولان دولتی با ثبت اموال به نام سایر افراد آن‌ها را پنهان کنند تسهیل می‌کند). واحد استانداردهای حرفه‌ای (PSU) همچنین به بررسی تضاد منافع می‌پردازد و در موارد خاص تصمیم‌گیری می‌کند که عهده‌دار شدن شغلی دیگر توسط کارمندی خاص، مجاز است یا خیر. سیستم اداره مالیات به صورت داوطلبانه عمل می‌کند.

دسته‌بندی‌های بالا کلیه تغییرات ممکن را در بر نمی‌گیرد. در برخی کشورها برخی مقررات خاص شامل داوطلبان برخی سمت‌های انتصابی شود. در سایر کشورها ممکن است گمرک در نحوه‌ی کارکرد سیستم اعلام دارایی‌ها نقشی ایفا کند.

۳-۲- ترتیبات سازمانی

از بازرنگری تجارب بین‌المللی برخی گزینه‌های سازمانی برای جمع‌آوری و پردازش اظهارنامه‌های اعلام دارایی مسئولان دولتی آشکار می‌شوند. این گزینه‌ها را می‌توان در دو دسته درون سازمانی (ترتیبات داخلی) و ترتیبات خارجی (سیستم‌های متمرکز) قرار داد. مورد دوم را می‌توان برای گروه خاصی از مراجع یا کل سیستم دولتی طراحی کرد.

به‌طور کلی، دو نوع متداول از ترتیبات داخلی وجود دارد:

- رؤسای نهادها/ما فوق‌ها/مسئولان مجاز از سوی آن‌ها. یکی از متداول‌ترین ترتیبات، روشی است که توسط آن مسئولان مربوطه، دارایی‌ها خود را به ما فوق خود یا واحدهای تخصصی در نهادهای مربوط اعلام می‌نمایند. (واحدهای ما فوق ممکن است برای راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌ها به صورت مستقل، اختیارات لازم را داشته یا نداشته باشند. این روش هنگامی که هدف اعلام دارایی‌ها کنترل تضاد منافع است بیشترین کارایی و فایده را دارد چون مدیر ما فوق، اطلاعات کاملی در مورد وظایف مقام دولتی دارد و می‌داند که چه موقع ممکن است منفعت شخصی در آن‌ها مداخله کند و چه موقع امکان این موضوع وجود ندارد. [۴] باین حال

در سیستم‌هایی که پیشگیری از تضاد منافع در شیوه روزمره انجام امور در اداره دولتی درونی نشده است، این شیوه عمل، تأثیر کمتری دارد زیرا در این سیستم‌ها افراد مافوق وظایف مدیریتی خود را به صورت درست انجام نمی‌دهند.

- ترتیبات داخلی در قوه‌ی مقننه و کابینه: این ترتیبات زمانی متداول است که اعلام داریی‌ها به شکل ویژه‌ای برای اعضای پارلمان (و کارکنان پارلمانی) نیاز باشد مثلاً در بوندستاگ، دیل ایرلندی^۱ و سیناد، کنگره اسپانیایی، مجلس عوام و مجلس اعیان انگلستان. این نوع ترتیبات بر این اصل متکی هستند که قوه‌ی مقننه کار خود را به صورت مستقل انجام خواهد داد و امکان کنترل (و در صورت لزوم) مجازات اعضای خود را دارد. در کشورهای اندکی مثل دانمارک دولت‌ها ترتیباتی مشابه در کابینه برای اعلام داریی‌ها ارسال شده توسط وزرا داشته و برای این امر دفاتر ثبت جداگانه‌ای دارند.

برای ترتیبات بیرونی اعلام اموال کارکنان دولتی، انواع بیشتری وجود دارد:

- دستگاه‌ها/نهادهای تخصصی مبارزه با فساد (کنترل تضاد منافع) برای مدیریت اعلام داریی‌های مسئولان: تعدد روزافزون دستگاه‌های تخصصی مبارزه با فساد در مناطق مختلف جهان، گزینه‌ی مناسبی برای رسیدگی به اعلام داریی‌های مسئولان دولتی است. بسیاری از این نهادها مستقل اعلام می‌شوند اگرچه میزان واقعی استقلال در آن‌ها متغیر است. اختیارات و قدرت این نهادها با یکدیگر تفاوت دارد اما این مسأله خارج از حوزه‌ی کتاب حاضر است. در این سیستم‌ها اعلام داریی‌ها به عنوان ابزار اصلی مبارزه با فساد در نظر گرفته می‌شود و اغلب از سیستم نظارت بر داریی شهروندان جدا می‌باشند؛ مثل کوزوو، مونتنگرو، صربستان و اسلوانی. گزینه‌ای نادرتر، وجود نهاد جداگانه‌ای است که تنها به رسیدگی و حسابرسی اعلام داریی‌های مسئولان دولتی و وضعیت ثروت آن‌ها مثلاً آلبانی و رومانی می‌پردازند.

- مسئولان مالیاتی: سپردن وظیفه جمع‌آوری و رسیدگی به اعلام داریی‌های مسئولان دولتی

۱- Dáil Éireann مجمع ایرلند می‌باشد که مشتمل بر قوه قانون‌گذاری ایرلند، رئیس‌جمهور ایرلند، اعضای مجلس سنا و مجلس عوام است. سیستم قانون‌گذاری ایرلند، سیستم دو مجلسی یا bicameral می‌باشد. (م).

که حداقل یکی از اهداف آن نظارت بر ثروت است، کاری متداول است. دلیل این امر نیز واضح است: نظارت بر کلیه‌ی درآمدها (و نه تنها درآمدهای مسئولان دولتی) به صورت عمومی یکی از وظایف اصلی مراجع مالیاتی محسوب می‌شود. در کشورهایی مثل ارمنستان و قزاقستان که مسئولان دولتی تنها یکی از گروه‌های افرادی می‌باشند که اظهارنامه‌های مالیاتی خود را تحویل می‌دهند، طبیعی است که دستگاه اجرایی اداره مالیات باشد.

- سازمان‌های خدماتی دولتی کشورهایی که در آن‌ها سازمان‌های ویژه‌ای خدمات مدنی (دولتی) را ارائه می‌دهند، اجرا و پیاده‌سازی سیستم اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی به عهده آن سازمان‌ها است. الزام اجرایی بسیاری از آن‌ها در اختیار قوه‌ی مجریه است. سایر سازمان‌ها حداقل تا جایی که به مدیریت سیستم اعلام دارایی مربوط می‌شود قوه‌ی مقننه و قضاییه را نیز پوشش می‌دهند؛ مثل گرجستان و قرقیزستان.

نهادهای پارلمانی: مواردی وجود دارد که نهادهای پارلمانی نه تنها اعلام دارایی‌های تحویل داده شده توسط اعضای پارلمان و کارکنان پارلمانی را جمع‌آوری و راستی‌آزمایی می‌کنند، بلکه این کار را برای مسئولان سایر قوا نیز انجام می‌دهند. مثلاً در استونی، مسئولان بلندپایه دارایی‌ها خود را به کمیته‌ی پارلمانی مربوطه اعلام می‌نمایند. ممکن است دلایل متعددی منجر به انتخاب این ترتیبات شود. به ظاهر این فرضیه وجود دارد که حداکثر نزدیکی به قوه‌ی مقننه، میزان پدیداری و فرصت‌های نظارتی را توسط اپوزسیون به همراه دارد که موجب می‌شود تا ریسک مداخله‌ی غیرقانونی و سایر مداخلات به حداقل برسد. علاوه بر آن اعضای پارلمان مشمول انتخابات عمومی می‌شوند و بنابراین نسبت به زمانی که امر اعلام دارایی‌ها، توسط نهادهای اداری مورد نظارت قرار می‌گیرد، در مقابل مردم پاسخ‌گو می‌باشند.

- سازمان‌های قضایی: دو نوع از این سازمان‌ها وجود دارد. در برخی سیستم‌ها مانند کشور دانمارک قضات اعلام دارایی‌های خود را به سازمان‌های منتخبی ارائه می‌دهند که در قوه قضاییه فعالیت می‌کنند. این کار ممکن است نشان‌دهنده‌ی احترام به استقلال قضایی باشد اما در تعداد کمی از سیستم‌ها، دستگاه‌های قضایی اعلام دارایی‌های را از مسئولان سایر

قوای دولتی نیز جمع‌آوری می‌کنند؛ دادگاه قانون اساسی در پرتغال یک نمونه از این موارد است. از آنجاکه در همه‌جا از مسئولان قضایی انتظار می‌رود که تا حد قابل قبولی از نظر سیاسی بی‌طرف و مستقل باشند، این نیز راه دیگری برای پیشگیری از خطر مداخله‌ی نامشروع سیاسی و سایر مداخلات است. نوعی از این‌روش در فرانسه یافت می‌شود که در آن کمیته شفافیت مالی حیات سیاسی^۱ از مسئولان قضایی تشکیل شده است.

- سایر نهادها: این سازمان‌ها ممکن است سازمان عالی حسابرسی^۲ (بلغارستان و استونی سابق برای برخی از مسئولان دولتی)، مراکز اجرایی به‌غیر از نهادهای خدمات عمومی مدنی (دولتی) و مالیاتی و غیره باشند.

شماری از کشورها چند مورد از ترتیبات بالا را اجرا می‌کنند؛ به عنوان مثال در استونی و لیتوانی گروه‌های خاصی از مسئولان، دارایی‌های خود را به سازمان‌های متمرکز اعلام می‌کنند، درحالی‌که سایرین آن‌ها را به مافوق خود ارایه می‌دهند. این موضوع در بیشتر موارد نشان‌دهنده‌ی این شناخت است که اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی در سطوح مختلف، موجب حصول اطمینان از پردازش آن‌ها در سطوح سازمانی متناظر می‌شود.

1- Commission for Financial Transparency of Political Life

2-The supreme audit bodies

جدول ۳-۱: انواع نهادهای مسئول پیاده‌سازی سیستم اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی

کشور	نوع نهاد	عنوان
آلبانی	دستگاه تخصصی اعلام دارایی‌ها و حسابرسی (برای تمام قوا)	بازرس ارشد اعلام و حسابرسی دارایی‌ها
آذربایجان	دستگاه متخصص مبارزه با فساد نهاد مجاز برای اعضای پارلمان مراجع انتخاب شده توسط رؤسای نهادها	کمیسیون مبارزه با فساد برای اعضای پارلمانی اختیار توسط پارلمان شناسایی می‌شود. مراجع مالی (حسابداری) تعیین شده توسط رؤسای مراجع دولتی
بلاروس	مراجع مالیاتی و مسئولان/واحد‌های تخصصی در نهادهای دولتی	وزیر مالیات و درآمد اداره‌ی کارکنان سازمان‌های دولتی رؤسای سازمان‌های مافوق
بوسنی و هرزگوین	کمیته انتخابات (برای تمام قوا)	کمیته مرکزی انتخابات
بلغارستان	دفتر حسابرسی ملی (برای تمام قوا)	اداره ثبت دولتی در دفتر حسابرسی ملی
کرواسی	دستگاه کنترل تضاد منافع نیمه پارلمانی ترتیبات ویژه برای وکلا و قضات دولتی	کمیسیون جلوگیری از تضاد منافع (برای مسئولان دولتی) دفتر وزیر دولت و وزارت دادگستری برای وزرای دولت
استونی	دستگاه پارلمانی (برای تمام قوا) و مسئولان/واحد‌های مختص نهادهای دولتی	کمیته پارلمانی مرکز اعلام دارایی‌ها توسط رئیس یک سازمان یا دستگاه مجاز تعیین می‌شود (مثلاً دستگاه دولتی داخلی)
گرجستان	سازمان خدمات دولتی (برای تمام قوا)	اداره خدمات دولتی
قزاقستان	مراجع مالیاتی (برای تمام قوا)	کمیته مالیاتی وزارت دارایی

کشور	نوع نهاد	عنوان
کوزوو	سازمان مبارزه با فساد تخصصی (برای تمام قوا)	مرکز مبارزه با فساد
قزاقستان	سازمان خدمات دولتی (برای تمام قوا)	مرکز امور خدمات دولتی
لاتویا	مراجع مالیاتی و سازمان مبارزه با فساد (برای تمام قوا)	اداره خدمات دارایی دولتی اداره مبارزه و پیشگیری از فساد
لیتوانی	مراجع مالیاتی، مؤسسه تخصصی اخلاقیات (برای تمام قوا) و مسئولان /واحدهای اختصاصی در نهادهای دولتی	بازرسی مالیاتی دولتی کمیته‌ی ارشد اخلاق مسئولان مسئولان دولتی متخصص در هر دستگاه دولتی
مقدونیه	سازمان مبارزه با فساد و مراجع مالیاتی (برای تمام قوا)	کمیته دولتی پیشگیری از فساد دفتر درآمد دولتی
مونته نگرو	سازمان کنترل تضاد منافع (برای تمام قوا)	کمیته دولتی پیشگیری از فساد دفتر درآمد دولتی
رومانی	سازمان مبارزه با فساد (برای تمام قوا)	سازمان ملی سلامت
اسلوانی	سازمان مبارزه با فساد (برای تمام قوا)	کمیته پیشگیری از فساد
تاجیکستان	سازمان خدمات دولتی و مراجع مالیاتی (برای تمام قوا) مسئولان /واحدها در نهادهای دولتی	واحدی در هیأت خدمات دولتی تحت نظر ریاست جمهوری واحدی در کمیته مالیاتی اداره امور پرسنلی نهادهای دولتی
اوکراین	مسئولان /واحدها در نهادهای دولتی	اداره امور پرسنلی نهادهای دولتی

۳-۳- سیستم‌های یکپارچه در برابر سیستم‌های جدا برای قوای مختلف کشور
مشهور است که دموکراسی‌های جدیدتر تمایل دارند سیستم مشترکی را برای مسئولان هر سه قوه (مقننه، مجریه و قضاییه) ایجاد کنند. در این سیستم‌ها این مسأله که قضات نیز مانند مسئولان اجرایی مشمول روال‌های یکسانی برای اعلام دارایی‌ها می‌شوند (و اغلب توسط مراجع اجرایی کنترل می‌شوند) به‌ندرت به‌عنوان مشکل قلمداد می‌شود.

از طرفی دیگر، اغلب در دموکراسی‌های قدیمی‌تر در طول زمان ترتیبات اختصاصی برای هریک از قوا شکل گرفته است. مثلاً در پرتغال سیستم پیچیده‌ای شامل مسئولان مقننه و مجریه می‌شود اما قضات را در برنمی‌گیرد. در اسپانیا سیستم‌های جداگانه برای اعضای قوه‌ی مقننه و مسئولان دولتی به‌کار برده می‌شوند. شاید بتوان گفت در دموکراسی‌های قدیمی‌تر، برخی از قوای خاص در خلال مسیر تکاملی طولانی، قوانین خاص خود را ایجاد کرده‌اند.

تمایز میان دموکراسی‌های قدیمی‌تر و جدیدتر یکنواخت نیست؛ بسیاری از دموکراسی‌های جدید سیستم‌هایی تخصصی دارند. صربستان برای مسئولان قضایی (قضات و دادستان‌ها) و سایر مسئولان، قوانین جداگانه‌ای دارد. مجارستان دارای مفاد قانونی خاصی است که شامل مسئولان دولتی از رتبه‌های بالاتر اعضای پارلمان و قضات می‌شود. از طرفی دیگر مصوبه‌ی اخلاق در دولت آمریکا^۱ سیستم جامعی را در بین سه قوه مهیا کرده است.

جدول ۳-۲: سیستم‌های جداگانه و مشترک در بین قوا

کشور	مقننه	مجریه	قضاییه
بوسنی و هرزگوین			
دانمارک			
فرانسه			نبود سیستم اعلام دارایی‌ها
آلمان		نبود سیستم اعلام دارایی‌ها	نبود سیستم اعلام دارایی‌ها
مجارستان			

کشور	مقتنه	مجریه	قضاییه
ایرلند			نبود اطلاعات
نروژ			نبود اطلاعات
پرتغال			نبود اطلاعات
فدراسیون روسیه			
صربستان			
اسپانیا			نبود سیستم اعلام داری‌ها
سوئد			نبود اطلاعات
انگلستان ^۱			نبود اطلاعات

یکی از دلایلی که دموکراسی‌های کهنه‌تر سیستم‌های تخصصی را انتخاب می‌کنند اصل تفکیک قوا است. در این نوع از دموکراسی‌ها، این امر که یک قوه، قدرت مداخله در نهادهای اداری قوه دیگر را داشته باشد، امری نامناسب تلقی می‌گردد.

علاوه بر آن در موارد یاد شده اجرای مجازات‌ها تخفیف می‌یابد؛ مثلاً مسئولان اجرایی معمولاً نمی‌توانند ضمانت‌های اجرایی خاصی نظیر عزل را بر اعضای پارلمان اعمال کنند. چنان‌که سازمان OECD در بررسی سازمان‌های مبارزه با فساد^۲ ذکر کرده است نهادهای کنترلی مرکزی که مسئول اعلام داری‌ها و جلوگیری از تضاد منافع‌اند و اطلاعات مربوط به تمام مسئولان منتخب و سطح بالا از جمله اعضای دولت، پارلمان، قضات و دادستان‌ها را جمع‌آوری و بازرسی می‌کنند، در دولت مستقر نمی‌شود زیرا این کار ممکن است موجب نقض تفکیک قوا گردد.

۱- قسمت تیره‌تر که در ستون قوه مجریه ادامه پیدا کرده است به این دلیل می‌باشد که در انگلستان، اعضای کابینه، براساس قانون عضو پارلمان نیز می‌باشند؛ اما ترتیبات جداگانه‌ای به لحاظ قانونی برای وزرا و کارکنان دولت در نظر گرفته شده است.

۲- تحقیقی در رابطه با نهادهای تخصصی مبارزه با فساد توسط OECD انجام گرفته است که در این گزارش به آن اشاره گردیده است. علاقه‌مندان به‌منظور مطالعه بیشتر به لینک زیر مراجعه نمایند. (مترجم)

۳-۴- اعلام دارایی‌های واحد در مقابل اعلام دارایی‌های چندگانه

بسیاری از کشورها یک نوع اعلام دارایی را برای تمام دسته‌بندی‌های مسئولان دولتی اجرا می‌کنند (در بسیاری از سیستم‌ها، میان فرم‌های اظهارنامه‌ی اعلام دارایی‌هایی که تحویل داده می‌شوند تفاوت‌هایی وجود دارد؛ مثلاً میان فرم‌هایی که اولین بار تحویل داده می‌شوند و فرم‌هایی که به‌صورت سالیانه و بعدازآن تحویل داده می‌شوند). [۵] بااین‌حال چهار نوع اصلی اعلام دارایی وجود دارد (گاهی برای این کار روال‌های مجزایی نیز وجود دارند).

- اظهارنامه‌های جداگانه برای منافع و دارایی‌ها- اگرچه این روش خیلی رایج نیست اما ماهیت متفاوت اهداف پایش ثروت و کنترل تضاد منافع را مشخص می‌نماید. مثلاً در پرتغال متصدیان سیاسی و برخی دیگر از گروه‌های مسئولان دولتی، هم اعلام دارایی‌ها و هم اعلام منافع را تحویل می‌دهند که در آن اعلام منافع از نظر وجود مغایرت‌ها، مورد کنترل قرار می‌گیرد.
- اظهارنامه‌های مالیاتی و اعلام منافع: این سیستم نیز یکی از انواع سیستم بالا است و روشی ویژه در کشورهایی است که تنها گروه‌های خاصی از ساکنین ملزم به تحویل اعلام دارایی‌اند. در این سیستم‌ها گروه‌های خاصی از مسئولان دولتی به صراحت در زمره‌ی افرادی قرار می‌گیرند که مکلف‌اند اعلام دارایی‌ها و/یا درآمد خود را به مراجع مالیاتی تحویل دهند. علاوه بر آن مسئولان وظیفه دارند اعلام منافع را جداگانه ارائه نمایند. دلیل اصلی این کار این است که باید بر دارایی‌ها و درآمد مسئولان دولتی به روش و در سیستمی شبیه به سایر افراد مقیم نظارت شود. مثلاً در لیتوانی مسئولان دولتی اموال و درآمد خود را مطابق با «قانون اعلام درآمد و اموال»^۱ اعلام و منافع شخصی را مطابق با قانون «تعدیل منافع دولتی و خصوصی در خدمات دولتی»^۲ اعلام می‌کنند.

- اعلام دارایی‌های متفاوت برای گروه‌های متفاوت مسئولان دولتی- کلیه سیستم‌هایی که در آن برای مسئولان دولتی در قوای مختلف روال‌های جداگانه‌ای وجود دارد، در این گروه قرار

1- law on Declaration of Income and Property

2- law on the Adjustment of Public and Private Interests in the Public Service

می‌گیرند. با این حال در بسیاری از کشورها، این تمایز بین قوا وجود ندارد بلکه بین سطوح مختلف مسئولان (بین سطوح سیاسی و سطوح به اصطلاح حرفه‌ای) این تمایز دیده می‌شود. دلیل این مسأله این است که مسئولان سطوح بالاتر باید مشمول الزامات سخت‌گیرانه‌تری شوند. نمونه‌ای از این روش در اوکراین وجود دارد که در آن فرم اعلام دارایی‌ها متشکل از ۶ بخش است. تمامی مسئولان، بخش‌های ۱ الی ۳ را تکمیل می‌کنند که در آن درآمد و دیون مالی اعلام می‌شوند. تنها گروه‌های بالاتر مسئولان بخش‌های ۴ الی ۶ را تکمیل می‌کنند که در آن داده‌های مربوط به دارایی‌ها مورد نیاز است. اعلام دارایی‌های متفاوت برای گروه‌های مختلف مسئولان در ایرلند نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد. در بسیاری از سیستم‌ها مثل بلاروس و گرجستان فرم‌های ویژه‌ای برای داوطلبان سمت‌های رسمی استفاده می‌شود. برخی کشورها (بخش‌های منطقه‌ای یا محلی متناظر) به اعلام دارایی‌ها جداگانه از مسئولان منطقه‌ای یا محلی نیاز دارند اما چنان‌که پیش‌تر اشاره شد در این مطالعه تنها به سیستم‌های سطح ملی پرداخته می‌شود.

- اعلام دارایی‌ها مختلف برای مسئولان دولتی و اشخاص مرتبط با ایشان: این گزینه در سیستم‌هایی به کار می‌رود که نه تنها مسئولان دولتی، در اعلام دارایی‌های خود ملزم می‌شوند تا اطلاعاتی را در مورد همسران و سایر بستگان اعلام کنند بلکه اعلام دارایی‌ها جداگانه‌ای نیز از این افراد (در مورد همسر و سایر بستگان) خواسته می‌شود. در صورتی که بر بستگان نزدیک یک مسئول دولتی، وظیفه اعلام اموال تکلیف شود، اظهارنامه اموال این افراد مانند اظهارنامه‌ی متعارف مودیان مالیاتی نبوده و داشتن فرمی متفاوت، معمولاً ضروری است زیرا این افراد داده‌های را اعلام می‌کنند که با آنچه نهادهای دولتی افشا می‌کنند متفاوت است. تکلیف اعلام دارایی‌ها توسط وابستگان نزدیک یک مسئول دولتی، ممکن است مسایل ویژه‌ای را در مورد حفظ حریم خصوصی و اطلاعات محرمانه ایجاد کند (مثلاً جزییات قراردادهای محرمانه).

۳-۵- حفاظت از نهاد مسئول سیستم‌های اعلام داریی‌ها در برابر اعمال نفوذ ناروا

برخی از سیستم‌های حکومتی، تدابیر حفاظتی خاصی برای جلوگیری از نفوذ ناروا^۱ بر نهادهای دولتی را فراهم می‌آورند. اگر پیاده‌سازی سیستم اظهار اموال مسئولان دولتی، بخشی از سیاست‌های مبارزه با فساد در نظر گرفته شود، این نهادها را می‌توان به‌عنوان سازمان‌های ضدفساد پیشگیرانه مطابق با ماده ۶ کنوانسیون مبارزه با فساد ملل متحد در نظر گرفت. در بند ۲ این ماده بیان می‌شود: «هر کشور عضو، طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود، به نهاد یا نهادهای موضوع بند (۱) این ماده استقلال لازم را اعطا خواهد نمود تا این نهاد یا نهادها را قادر سازد وظایف خود را فارغ از نفوذ غیرضروری به نحو مؤثری انجام دهند و منابع مادی لازم و کارکنان متخصص و آموزش‌هایی را که چنین کارکنانی ممکن است نیاز داشته باشند تا وظایف خود را انجام دهند، تأمین خواهد نمود.»

واضح است که نهادهای مبارزه با فساد از استقلالی که به‌صورت طبیعی به قوه قضاییه یا پلیس مبارزه با فساد یا واحدهای تعقیب قانونی اعطا می‌شود، برخوردار نیستند. برخی پارامترهای مطلوب برای استقلال نهادهای پیشگیرانه به قرار زیر می‌باشند:

- شفافیت در احکام، وظایف، حوزه قضایی و اختیارات، رابطه با سایر نهادها، سازوکارهای پاسخ‌گویی و غیره.
- استقرار نهادی مجزا (بجای قرار گرفتن درون نهاد اجرایی بزرگ‌تر) یا استقرار درون نهادهای خودمختار (مثلاً، اداره‌ی عالی حسابرسی)^۲؛
- ترتیبات سازمانی ویژه برای محدود کردن رفتارهای به‌دوراز احتیاط و افزایش اهمیت صداقت و شایستگی در انتصاب و تعلیق/عزل رییس نهاد و بقیه کارکنان؛
- حصول اطمینان از بودجه‌بندی پایدار.
- سازوکارهای پاسخ‌گویی مؤثر. [۶]

1- undue influence

2 -The supreme audit office

هدف این بررسی ارزیابی تمهیدات حفاظت در برابر نفوذ ناروای کلیه نهادهای مذکور که سیستم‌های اعلام دارایی‌ها را پیاده‌سازی می‌کنند نیست. باین حال برخی از ویژگی‌های تجربی مرتبط مشخص خواهد شد.

انتصاب/عزل سرپرست- در صورتی که اعلام دارایی‌ها به روش متمرکز مدیریت شوند این وظایف اغلب به نهادی واگذار می‌شود که رییس آن مستقیماً توسط پارلمان منصوب می‌شود. به عنوان مثال این مورد در آلبانی، بوسنی و هرزگوین، کوزوو، لاتویا [۷]، لیتوانی و اسلوونی [۸] صادق است. می‌توان چنین استدلال کرد که انتصاب توسط پارلمان موجب پدیداری و امکان بررسی علنی می‌باشد به نحوی که این امر ریسک نفوذ برخی منافع سیاسی را کاهش می‌دهد. مباحث عنوان شده ممکن است در عمل صدق نکند، اما حداقل عنصر پاسخ‌گویی دولتی در آن وجود دارد.

در برخی از کشورها برای تقویت گزینش و انتصاب در بخش دولتی، از روش‌های ایجاد رقابت بین داوطلبان استفاده می‌شود (مثلاً برای اعضای کمیته جلوگیری از فساد در مقدونیه، ریاست نهاد پیشگیری و مبارزه با فساد در لاتویا و ریاست مرکز ملی سلامت در رومانی).

ابزاری دیگر برای انحصارزدایی از انتصاب در بخش دولتی، واگذاری حق انتخاب و داوطلب شدن به افراد/نهادهای خارج از پارلمان است و این درحالی است که درمورد نهادهای دولتی، انتصاب در آن‌ها اختیاری می‌باشد. بنابراین در لیتوانی ۵ عضو از کمیسیون عالی اخلاق مسئولان توسط رییس‌جمهور، سخنگوی سیماس^۱، نخست‌وزیر، رییس دیوان عالی و رییس انجمن مراجع داخلی پیشنهاد می‌شوند. در رومانی رییس سازمان درستکاری ملی توسط شورای درستکاری ملی پیشنهاد می‌شود (قبل از ارایه‌ی پیشنهاد برای انتخاب، رقابتی بین کاندیداها صورت می‌گیرد). در اسلوونی رییس‌جمهور باید برای دریافت پیشنهاد از احزاب علاقه‌مند به داوطلب شدن به سمت ریاست

۱- سیماس (Seimas) یک سیستم تک پارلمانی در لیتوانی است. سیماس، نهاد قانون‌گذاری دولت لیتوانی می‌باشد که وظیفه آن ارتقای قانون، اصلاح قانون اساسی، تصویب بودجه، تأیید نخست‌وزیر و دولت و کنترل فعالیت‌های آن می‌باشد. (م).

کمیسیون پیشگیری از فساد، فراخوان عمومی صادر کند. [۹]

ترکیب نهاد اعلام اموال مسئولین دولتی را می‌توان به‌گونه‌ای طراحی کرد که هیچ منفعتی نتواند بر این نهاد تأثیر نامناسب بگذارد. نمونه‌ای در این زمینه فرانسه است که در آن کمیسیون شفافیت مالی حیات سیاسی^۱ متشکل از مسئولان نهادهای متعددی است (که غالب آن‌ها نهادهایی قضایی‌اند).

ممکن است قوانین شامل فهرست جامعی از موقعیت‌هایی باشد که در آن رئیس نهاد را می‌توان عزل کرد [۱۰]. عقیده بر این است که برشمردن دلایل عینی عزل در مقابل تصدی تضمینی پست، باعث محدود شدن برخورد مصلحتی و جلوگیری از عزل دلبخواهی می‌شود.

پاسخ‌گویی – در صورتی که رئیس نهاد مسئول اعلام اموال، توسط پارلمان تعیین شود معمولاً سازوکاری برای گزارش‌دهی به قوه‌ی مقننه (و همچنین گاهی اوقات به رئیس‌جمهور و دولت) ایجاد خواهد گردید. مثلاً در اسلوانی کمیسیون مجمع ملی مسئول نظارت بر کمیسیون پیشگیری از فساد است. در برخی از سیستم‌ها حتی سازوکارهای پاسخ‌گویی ویژه‌ای در مقابل پارلمان وجود دارد. مثلاً در آلبانی بازرس کل و بازرسان ارشد سازمان عالی بازرسی اعلام و حسابرسی دارایی‌ها، منافع شخصی خود را به مجمع اعلام می‌نمایند و مجمع آن‌ها را حسابرسی می‌کند. همچنین بازرس کل ممکن است از مجمع درخواست کند تا پیرامون برخی مسایل که از نظر وی حائز اهمیت می‌باشد، جلسه‌ای برگزار شود.

بسیاری از کشورها برای نظارت بر نهادهای مبارزه با فساد که اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی را نیز مورد رسیدگی قرار می‌دهند، شوراهای ویژه‌ای را تأسیس می‌کنند. نمونه‌هایی از این‌دست، «شورای نظارت بر نهاد مبارزه با فساد کوزوو» و «شورای درستکاری ملی» ناظر بر «سازمان درستکاری ملی» در رومانی است. به‌علاوه قانون سازمان درستکاری ملی در رومانی، سازمان را مکلف می‌کند تا کیفیت مدیریت آن را به‌صورت سالیانه توسط حسابرس مستقل مورد ارزیابی قرار دهد. روابط بین نهادهای مبارزه با فساد و پارلمان‌ها یا شوراهایی که بر آن‌ها نظارت می‌کنند، همیشه بدون مشکل نیست و این موضوع نشان می‌دهد که ترکیب ضروری خودمختاری و پاسخ‌گویی

1- Commission for Financial Transparency of Political Life

مستلزم ایجاد تعادلی دقیق و صعب‌الوصول است.

در مواردی نادر، کشورها تصمیم گرفته‌اند نهادهای مربوطه را بیشتر به سمت پارلمان بکشانند. مثلاً در استونی و کرواسی، کمیسیون‌هایی که اعلام دارایی‌ها را مورد رسیدگی قرار می‌دهند وابستگی نزدیکی به قوه مقننه دارند. در کرواسی کمیسیون پیشگیری از تضاد منافع ریاست خود را از بین افراد عمومی برجسته‌ای بر می‌گزیند که حق عضویت در هیچ حزب سیاسی خاصی را ندارند (اما ۴ عضو از ۷ عضو کمیسیون، نمایندگان پارلمان می‌باشند). در استونی سرپرست کمیته پارلمانی، مسئول اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی عالی‌رتبه‌ی اعضای پارلمان است.

معمولاً، در کشورهایی که سیستم‌های غیرمتمرکز دارند (اعلام دارایی‌ها در هر نهادی که فرد مسئول در آن فعالیت می‌کند جمع‌آوری و رسیدگی می‌شود) هیچ حفاظت خاصی علیه نفوذ ناروا وجود ندارد. این مسأله در مورد کشورهایی که در آن اداره مالیات در رابطه با اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی دارای صلاحیت است نیز صدق می‌کند (مثلاً در قزاقستان، بلاروس، لاتویا، مقدونیه یا تاجیکستان).

۳-۶- مداخله‌ی اداره مالیات در نظارت بر ثروت

در بسیاری از کشورها سیستم‌های اعلام دارایی مسئولان دولتی، جدای از اداره مالیات فعالیت می‌کنند. در عین حال باید در نظر داشت هرچه هدف از اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی نظارت بر ثروت باشد، وظیفه این سیستم به همان میزان با وظیفه‌ی اداره مالیات همپوشانی دارد. در واقع اداره مالیات باید صالح‌ترین نهاد برای نظارت بر درآمد و پیشگیری از درآمدزایی از منابع غیرقانونی و منابعی باشد که مالیات آن پرداخت نشده است. در ادامه، فهرستی از مدل‌های اصلی نحوه ارتباط طراحی، روال تحویل و پردازش اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی با سیستم‌های مدیریت و اظهارنامه‌ی مالیات آورده شده است.

- مسئولان دولتی ملزم به تحویل اظهارنامه‌های مالیاتی می‌باشند: در سیستم‌های نادری که در آن وظیفه‌ی تحویل اظهارنامه‌های مالیاتی تنها محدود به گروه‌های خاصی از اشخاص است

(هیچ وظیفه جهان‌شمولی برای اعلام درآمد برای مقاصد مالیاتی وجود ندارد)، مسئولان دولتی ملزم‌اند هر نوع اظهارنامه‌ی مالیاتی که در کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد را تحویل دهند. در اصل این امکان وجود دارد که با این روش بر ثروت نظارت شود و مورد کنترل قرار گیرد اگرچه موفقیت در این امر، به اثربخشی کلی اداره مالیات بستگی خواهد داشت. این روش بندرت نیاز به کنترل تضاد منافع را برآورده می‌کند.

- اظهارنامه‌های مالیاتی مسئولان دولتی مشمول افشا می‌باشند: این رویکرد یکی از انواع رویکرد بالا است: پاسخ‌گویی مسئولان به عموم مردم از طریق الزامات مربوط به ارایه‌ی نسخ اظهارنامه‌ی مالیاتی به یک نهاد کنترل‌کننده دیگر (به‌غیر از اداره مالیات) تسری می‌یابد و در برخی موارد اظهارنامه‌ها، مشمول افشای عمومی می‌شوند. مثلاً در ایرلند طبق مصوبه‌ی اخلاق، هم قانون‌گذاران و هم مجریان باید گواهی‌های پرداخت مالیات را تا نه ماه بعد از تاریخ انتخابات یا کاندیداتوری ارایه نمایند.

- داده‌های به‌دست‌آمده از اوراق مالیاتی که برای تکمیل اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی مورد استفاده قرار می‌گیرند: در برخی از کشورها که مسئولان دولتی ملزم هستند تا اوراق مالیاتی خود را به‌عنوان پرداخت‌کننده‌ی پایبند به مالیات تحویل دهند، اطلاعات مالیاتی خود را در اظهارنامه‌ی اعلام اموال خود قرار می‌دهند. این کار موجب یکنواختی داده‌ها بین سیستم‌های اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی و مالیاتی می‌شود. به‌علاوه این کار، بار مقام دولتی را کاهش می‌دهد زیرا وی مجبور نیست همان اطلاعات را در دو قالب متفاوت یکی برای اداره مالیات و دیگری برای اعلام دارایی‌های مسئولان ارائه کند. استونی نمونه‌ای است که در آن محتوای اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی ارتباط صریحی با بازگشت مالیات بر درآمد دارد (مالیات بر درآمد و درآمد سود سهام باید براساس بازگشت مالیات بر درآمد هر شهروندی اعلام شود که سال گذشته به هیأت مالیاتی ارسال شده است). [۱۱]

- دو اظهارنامه (اظهارنامه‌ی درآمد/مالیات برای اداره مالیات، اظهارنامه‌ی اعلام منافع به سازمانی دیگر): در این سیستم‌ها مسئولان دولتی ملزم هستند تا دو اظهارنامه ارسال کنند

(اظهارنامه‌ی درآمد/مالیات برای اداره مالیات، اظهارنامه‌ی اعلام منافع به سازمانی دیگر). اظهارنامه‌ی درآمد/داریی‌ها ممکن است مانند اظهارنامه‌های مالیات سایر پرداخت‌کنندگان مالیات باشد که برای مسئولان دولتی نیز طراحی شود. منطق این سیستم جداسازی نظارت بر ثروت و تضاد منافع است.

- نهاد مالیاتی مسئول جمع‌آوری و پردازش اظهارنامه‌های مسئولان – در برخی از موارد حتی زمانی که الزامات ویژه‌ای برای اعلام داریی‌ها (مثل افشای منافی که از مؤدیان مالیاتی متداول خواسته نمی‌شود) مسئولان دولتی به‌کار برده شده است، باز هم اعلام داریی‌ها به مراجع مالیاتی (اغلب با استفاده از روالی ویژه) تحویل داده می‌شود و توسط آن‌ها پردازش می‌شود.
- حسابرسی مالیاتی – روال‌های اعلام داریی‌های مسئولان ممکن است در نهایت با حسابرسی مالیاتی تکمیل شوند. این حسابرسی‌ها همیشه به متون حقوقی مربوط به کنترل و پایش ثروت پایبند نیستند یعنی ممکن است در عمل، بازنگری درآمد و داریی‌های مسئولان دولتی ابزار کنترلی صریحی برای این مسئولان نباشد. مثلاً در لیتوانی قانون حق بررسی داده‌های ارایه شده در اظهارنامه‌ها را به «سازمان بازرسی مالیات دولت»^۱ اعطا کرده است. در لاتویا [۱۲]، «سازمان خدمات درآمد دولتی»^۲ حسابرسی‌های مالیاتی مسئولان دولتی را اغلب براساس درخواست‌های دایره‌ی پیشگیری و مبارزه با فساد انجام می‌دهد.

در قوانین حقوقی برخی از کشورها به هیچ‌گونه ارتباطی بین اعلام داریی‌های مسئولان دولتی و سیستم‌های مالیاتی اشاره نمی‌شود، با این حال این موضوع هماهنگی بین این دو را رد نمی‌کند. به‌ویژه می‌توان داده‌های اداره مالیات را برای راستی‌آزمایی اعلام داریی‌های مسئولان دولتی درخواست کرد. برخی از سیستم‌ها از اثربخشی زیادی در نظارت بر ثروت مسئولان دولتی برخوردار نیستند زیرا فرایند راستی‌آزمایی از اداره مالیات به میزان زیادی جدا افتاده است، یا این که اداره مالیات خیلی ضعیف است.

1- the State Tax Inspectorate

2- the State Revenue Service

۳-۷- تغییر و ثبات در سیستم‌های جدید

به کار گرفتن سیستم جدید اعلام دارایی‌ها کار پیچیده‌ای است، به‌ویژه در صورتی که انتظار این باشد که سیستم به اهداف اولین دوره‌ی پیاده‌سازی سیستم‌های اعلام دارایی که خود آکنده از دشواری‌ها و مشکلات می‌باشد، دست یابد. این موضوع در مورد کشورهای صادق است که ظرفیت اداری آن‌ها ضعیف و عملکرد حاکمیت قانون در آن‌ها با مشکل مواجه است.

نسخه‌های اولیه‌ی سیستم‌های اعلام دارایی اغلب از دستیابی به اهداف تبیین شده باز می‌مانند و نقایص متعددی به سرعت شناسایی می‌شوند؛ مثلاً در مورد نقایص سیستم، مواردی نظیر عدم کفایت اطلاعات اظهار شده (اطلاعاتی که به شکل نادرست درخواست شده‌اند)، نهادهای مجری ضعیف، ضمانت‌های اجرایی ناکافی برای کشف مغایرت‌ها، روش‌های دشوار برای مجازات مغایرت‌ها و غیره را شامل شود. [۱۳] بنابراین جای شگفتی نیست که یکی از ویژگی معمول در کشورهای در حال گذاری که سیستم‌های اعلام دارایی‌های پیچیده‌ای را در دهه ۱۹۹۰ و بعد از آن به کار گرفته‌اند، شمار بالای اصلاحات پی‌درپی (و اغلب گسترده) در این سیستم‌ها باشد.

آنچه در ادامه می‌آید تنها چند نمونه است. مصوبه‌ی افزایش منافع مالی مسئولان ارشد دولتی بلغارستان^۱ در سال ۲۰۰۰ تصویب شد و در سال‌های بین ۲۰۰۲ و ۲۰۰۸ به صورت سالانه اصلاح شد. در لیتوانی سیستم اعلام دارایی‌ها در سال ۱۹۹۸ به کار گرفته شد و از آن زمان به بعد این قواعد در سال ۲۰۰۰، ۲۰۰۵ و ۲۰۰۸ اصلاح شدند. [۱۴]

کوزوو سیستم اعلام دارایی‌های خود را در قانون مبارزه با فساد سال ۲۰۰۵ اضافه کرد. اظهارنامه‌های اعلام دارایی اولین بار در سال ۲۰۰۷ جمع‌آوری شد و همان سال تدوین پیش‌نویس قانونی مجزا برای اعلام و کنترل دارایی‌های مسئولان ارشد آغاز گردید. دلایل ذکر شده برای نیاز به قانون جدید عبارت‌اند از «گسترش دامنه قانون با افزایش تعداد مسئولانی است که مکلف به اعلام دارایی‌های خود می‌شوند، تجدیدنظر در مراحل تنظیم و اعلام دارایی‌ها، دادن فرصت به مرکز مبارزه با فساد برای کنترل منشأ دارایی‌ها و نه تنها کنترل نحوه‌ی تکمیل اظهارنامه‌ها و همچنین تعریف

1- The Bulgarian Public Disclosure of Senior Public Officials Financial Interests Act

ضمانت‌های اجرایی روشن و واضح برای مواردی که اعلام اموال توسط مسئول دولتی مربوطه، انجام نمی‌شود». [۱۵]

سیستم استونی در زمان نگارش این کتاب (سپتامبر ۲۰۰۹) درحال تغییر بود و پیش‌نویس قانون اعلام اموال مسئولین دولتی در پارلمان استونی مطرح بود. در پرسشنامه‌ی توزیع شده میان کشورها، عدم اثربخشی سیستم (دامنه گسترده‌ی مسئولانی که داریی‌های خود را اعلام می‌کردند، داده‌های رسمی، [۱۶] کنترل رسمی و غیره) به‌عنوان دلیل اصلی تغییرات بیان شده بود. این موضوع تاحدی نشان‌دهنده‌ی این است که سیستم‌های طراحی شده در زمان آغاز پیاده‌سازی، از جنبه‌های بسیار زیادی ناکارآمد بوده‌اند.

کادر ۳-۲. اصلاح در سازمان حاکم بر نحوه اعلام داریی‌ها- مورد مطالعه: استونی

استونی در رابطه با مسایل سیاست‌گذاری درستکاری و مبارزه با فساد از جنبه‌های بسیاری به کشور نمونه‌ای تبدیل شده است. این موضوع به رویکردهای به کار گرفته شده در طراحی و اصلاح سیستم اعلام داریی‌ها نیز قابل تسری است؛ می‌توان این رویکردها را نمونه‌هایی از ارزیابی خود انتقادی و تلاش برای بهبود بر پایه این ارزیابی دانست.

سیستم اعلام داریی‌ها استونی که در سال ۱۹۹۵ برقرار شد از تاریخ ایجاد تاکنون تغییرات مستمری داشته است. چارچوب قانونی این سیستم توسط مصوبه‌ی مبارزه با فساد استونی و قانون خدمات دولتی استونی تعریف شد. مطابق با مصوبه‌ی مبارزه با فساد، اعضای ریجیکوگو^۱، رئیس دادگاه عالی، نخست‌وزیر، رئیس‌جمهور، رئیس بانک استونی و حسابرس کل هریک اظهارنامه‌های اعلام منافع اقتصادی خود را به کمیته ویژه فعالیت‌های مبارزه با فساد تحویل می‌دهند (گروه‌های دیگر از مسئولان مندرج در قانون مبارزه با فساد در حیطه‌ی نظام حقوقی دیگری قرار می‌گیرند که در آن اعلام داریی‌ها توسط مقام یا نهادی که به این منظور منصوب شده است، جمع‌آوری می‌شود). این کمیته مسئول بررسی صحت این اظهارنامه‌ها است. همچنین این کمیته مسئول نظارت بر

فعالیت‌های اعضای پارلمان به‌ویژه در رابطه با محدودیت‌های اعمال شده بر اشتغال آن‌ها (در خارج از پارلمان) می‌باشد.

اطلاعات جمع‌آوری شده توسط کمیته درمورد پیاده‌سازی مصوبه‌ی مبارزه با فساد، به پارلمان ارجاع شده و در اختیار عموم مردم قرار می‌گیرد. اولین گزارش (مروری بر اجرای مصوبه‌ی مبارزه با فساد)^۱ در اوایل سال ۲۰۰۰ تهیه و ارایه شد. این سند علاوه بر ارایه‌ی اطلاعات عددی و یادآوری ضرورت اجرای اقدامات پیشگیرانه و در اولویت قرار دادن آن، بر مسایلی که در اجرای قانون پیش آمده بودند نیز تأکید می‌کرد. اعلام منافع اقتصادی مسئولین دولتی، اولین بار در تابستان سال ۲۰۰۰ اجرایی و توسط اداره حسابرسی دولتی ارزیابی شد. ارزیابی انجام شده برای این سازوکار تا حدودی حیاتی بود و این نتیجه حاصل گردید که سیستم کنترل اعلام دارایی‌ها به‌درستی عمل نمی‌نماید.

در ارزیابی دوم GRECO^۲ که در سال ۲۰۰۳ انجام شد یکی از توصیه‌ها برای استونی مستقیماً به مسئله اعلام دارایی‌ها مربوط می‌شد و در آن بر این امر تأکید گردیده بود که «سیستم اعلام دارایی‌ها و منافع مسئولان دولتی به‌ویژه درمورد دسترسی به داده‌های ضروری برای کنترل این اظهارنامه‌های اعلام دارایی، بازنگری شود» (بند ۵۴). در سال ۲۰۰۵ پژوهشی برای سنجش میزان اثربخشی سیستم اعلام دارایی‌ها صورت گرفت. این بررسی نقایص خاص موجود در سیستم را مشخص نمود که عبارت بودند از: تعداد بالای کارکنان دولت که اظهارنامه‌های اعلام دارایی خود را

1 - An Overview of the Application of the Anti-Corruption Act

۲ - گروه دولت برای مبارزه با فساد (Group of State against Corruption). یکی از فعال‌ترین نمونه‌های درگیر در امر مبارزه با فساد می‌باشد که توسط شورای اروپا تشکیل شده است. مطابق اساس‌نامه و آیین رسیدگی GRECO، این سازمان در قالب یک فرایند نظارت و ارزیابی پیوسته با استفاده از هیأت‌های کارشناسی صلاحیت‌دار و همکاری چندجانبه دولت‌ها به کشورهای عضو امکان می‌دهد تا به گونه مستند و کاملاً علمی از مزیت یک ارزیابی مستقل از سیاست جنایی خود برای مبارزه با فساد بهره‌مند شوند، نقاط قوت و ضعف آن را بشناسند و پیشنهادهای عملی و مفیدی را با توجه به وضعیت خاص کشور خود دریافت کنند. GRECO می‌کوشد اعضا را از رهگذر اعمال فشار ناشی از هم‌گرایی گروهی به اصلاح نقاط ضعف تقنینی و رویه‌ای خود در جهت انطباق با معیارها و مقررات مبارزه با فساد که رعایت آن در سطح شورای اروپا لازم است متقاعد سازد و از این رهگذر به سهم خود به دفاع از ارزش‌های حقوق بشر، حاکمیت قانون و مردم‌سالاری به منزله هدف‌های اصلی شورای اروپا یاری رساند. (م.)

ارسال می‌کردند در مقایسه با ظرفیت نظارتی موجود سیستم، بی‌دقتی در برگه‌های اعلام دارایی با توجه به این که کارکنان دولت تنها دارایی‌ها و درآمدهای را گزارش داده بودند که در مالکیت شخصی آن‌ها بودند و به‌صورت مستقیم به ایشان مربوط می‌شدند و نه دارایی‌هایی که توسط ایشان مورد استفاده قرار می‌گرفتند، سیستم دشوار تشکیل پرونده در نسخه‌های چاپی به‌جای استفاده از راهکارهای فناوری اطلاعات و غیره. تمام این چالش‌ها پیش‌روی بیشتر سیستم‌های اعلام دارایی‌ها جهان قرار دارند. براساس نتایج این بررسی و در پاسخ به توصیه GRECO، اصلاحات سیستم موجود اجرایی گردید و پیش‌نویس جدیدی از قانون توسط وزیر دادگستری استونی تهیه شد؛ در سال ۲۰۰۹ این پیش‌نویس هنوز در پارلمان در انتظار تأیید بود.

این مقررات جدید با هدف بهبود برخی مسایل مطرح شده‌اند که برخی از آن‌ها عبارتند از: محدود کردن تعداد مسئولان اعلام‌کننده‌ی دارایی به تعدادی قابل مدیریت و کنترل برای نظارت، شفاف‌سازی برای قرار دادن دارایی‌هایی که مسئولان دولتی در عمل از آن‌ها استفاده می‌کنند در زمره‌ی دارایی‌ها و تعهدات ایشان، به‌کارگیری پایگاه داده الکترونیکی با فرم‌هایی که از قبل تکمیل شده‌اند (مانند فرم‌های به کار گرفته شده در سیستم‌های گزارش دهی مالیات در کشورهای دانمارک و سوئد) که در آن داده‌ها و منابع متعدد مورد استفاده قرار می‌گیرند و کارمند دولت به‌سادگی اطلاعات را تأیید و اطلاعات ناموجود را اضافه می‌کند، معرفی استانداردهای سخت‌گیرانه‌تری برای پاسخ‌گویی و ابزارهای گسترده‌تری برای بررسی‌های مربوط به کمیته و رؤسای مراکز مرتبط که اعلام دارایی‌ها از آن نشأت می‌گیرند و غیره.

نکته‌ها:

۱. بند ۱۲۲ از قانون اساسی کلمبیا (۱۹۹۱)

http://confinder.richmond.edu/admin/docs/colombia_const2.pdf.

۲. مثال‌هایی از این چنین قوانین یافت می‌شود در: آذربایجان (قانون ضد فساد و یک قانون خاص که بیان‌کننده مراحل اجرایی قانون مذکور می‌باشد)، استونیا (قانون ضد فساد)، قزاقستان (قانون تلاش‌های ضد فساد)، لاتویا (قانون پیشگیری از تعارض منافع در فعالیت‌های ادارات دولتی)، لیتوانیا (قانون همخوانی منافع دولتی و خصوصی با خدمات دولتی)، منته نگرو (قانون جلوگیری از تعارض منافع در اجرای امور دولتی)، صربستان، اسپانیا، (قانون عدم تطابق اعضای دولت و مقامات عالی‌رتبه اداری دولتی)، تاجیکستان (قانون ضد فساد).

۳. مثال‌هایی از این نوع قوانین یافت می‌شود در: آلبانی (قانون اظهار و حسابرسی دارایی‌ها، الزامات مالی افراد منتخب دولتی و مقامات دولتی خاص)، ارمنستان (قانون اظهار دارایی‌ها و درآمدها)، بلغارستان (قانون افشای عمومی دارایی اشخاصی که مقامات بالای دولتی را دارا می‌باشند) و پرتغال (قانون کنترل دولت بر روی ثروت مقامات دولتی انتخابی).

۴. در لیتوانی، کارکنان ادارات دولتی اظهارنامه‌ها اعلام اموال را با نظارت رئیس نهاد اداری مرکزی و یا محلی که در آن کارمند مربوطه، مشغول به کار می‌باشد و یا با نظارت ساختار خاصی که در آن دستگاه وجود دارد، پر می‌نمایند. (به‌استثنای کارکنان دولتی که با نظارت رئیس کمیسیون اخلاق، نسبت به پر کردن اظهارنامه اقدام می‌نمایند). در استونی برای کارکنان دولتی به‌غیر از کارکنان ادارات بلندمرتبه، مرکزی جهت نگهداری اظهارنامه‌های اعلام اموال ایجاد گردیده است و مسئولیت این امر با یک مقام دولتی منصوب به‌وسیله ریاست آژانس (درستکاری) و یا یک نهادی است که در این زمینه از اختیارات لازم برخوردار می‌باشد. (در برخی از موارد عنوان شده در قانون، یک کمیته و یا یک هیات نظارتی منصوب خاص، عهده‌دار این امر می‌باشد). در فدراسیون روسیه، کارکنان دولت به‌طور پیش‌فرض، اموال خود را به کارفرمای خود اظهار می‌نمایند (قانون فدرال درخصوص کارکنان دولتی در فدراسیون روسیه).

۵. به‌عنوان مثال، در آلبانی چهار نوع اظهار اموال مورد استفاده قرار می‌گیرد: قبل از شروع به اشتغال، سالیانه / دوره‌ای، بعد از ترک اشتغال و حسب درخواست: منبع: پرسشنامه ارایه شده توسط آلبانی.

۶. این ارقام براساس قسمتی از کتاب: نهادهای تخصصی ضد فساد: مروری بر مدل‌های آن، شبکه ضدفساد OECD برای اروپای شرقی و آسیای مرکزی، صص ۱۸-۱۹ ارایه گردیده است.

www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf

۷. این امر صرفاً درخصوص نهاد کنترل‌کننده تعارض منافع مصداق دارد. مدیریت متداول سیستم اظهارنامه‌های اموال، یکی از وظایف اداره خدمات درآمدهای دولتی می‌باشد.

۸. در برخی از سیستم‌های حکومتی، مدیریت اظهار داریی‌ها به نهادهایی سپرده شده است که هدایت آن به‌وسیله رئیس‌جمهور کشور انجام می‌شود، مانند گرجستان. نهاد مذکور، در این خصوص به رئیس‌جمهور گزارش می‌دهد.

۹. رئیس‌جمهور سپس نسبت به انتخاب کاندیداها از اشخاصی که پیشنهادگردیده‌اند، اقدام کرده و آن را به مجمع ملی برای تأیید ارایه می‌نماید. مجمع ملی برای انتخاب رئیس، اقدام به رأی‌گیری می‌نماید.

۱۰. به‌عنوان مثال و درخصوص کوزوو، ریاست نهاد ضد فساد می‌تواند در موارد زیر از سمت خود کنار گذاشته شود:

الف) بنا به درخواست خودش؛

ب) درصورت زندانی شدن به‌دلیل ارتکاب به یک عمل مجرمانه؛

ج) درصورتی که وی نتواند عملکرد مناسبی در کار خود داشته باشد و یا اعمالی از وی سر بزند که با مقام وی به‌عنوان ریاست نهاد ضد فساد، مطابقت نداشته باشد.

د) به‌دلیل از دست دادن دایمی توانایی کاری؛

ه) اگر وی مبادرت به نقض قانون در عملکرد خود نماید. منبع: پرسشنامه ارایه شده توسط کوزوو.

۱۱. قانون ضد فساد، بخش ۹ و تبصره ۱، بخش ۸ و ۹.

۱۲. قانون تطابق منافع بخش دولتی و خصوصی در خدمات دولتی، تبصره ۹.

۱۳. برای توضیح بیشتر در این خصوص به بخش ۹،۲ مراجعه نمایید.

۱۴. منبع: پرسشنامه ارایه شده توسط لیتوانی.

۱۵. پرسشنامه ارایه شده توسط کوزوو.

۱۶. کلمه «رسمی» (Formal) در این جا به این معنی است که می‌تواند الزامات رسمی را برآورده سازد ولی در تحقق هدف اصلی ناتوان است.

فهرست کتاب‌ها

1. Alves, P. D. “Key Aspects of Asset Declarations in Portugal”, presentation at the seminar “Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October 2009.
2. Klemenčič, G. J. Stusek and I. Gaika (2007), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, p. 18, www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf.
3. Transparency International Hungary (2007), *Corruption Risks in Hungary: National Integrity System Country Study Part One*.
Yaremenko, S. “Declaration of Assets by Public Officials in Ukraine”, presentation at the seminar “Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October 2009
,GRECO (2008), “Second Evaluation Round, Compliance Report on Portugal”,
6-10October

فصل ۴

مشمولان سیستم‌های اعلام دارایی‌ها

۴-۱- انواع مقامات دولتی تحت پوشش

کشورهای مختلف از نظر انواع مقامات دولتی^۱ تحت پوشش سیستم اظهار اموال، قرار دادن کارکنان بخش‌های مختلف در زمره‌ی مقامات دولتی و همچنین پوشش دادن افراد خاص خارج از محدوده‌ی مقامات دولتی، با یکدیگر تفاوت‌های زیادی دارند.

اعضای مجالس، اعضای پارلمان و اعضای دولت - کوچک‌ترین حوزه‌ی پوشش بین‌المللی
عبارت است از شمول اعضای مجلس (پارلمان) در سیستم اعلام‌داری‌ها. این انتخاب دلایل مختلفی دارد که از جمله‌ی آن‌ها می‌توان به نیاز رایج به گسترش رأی‌دهی آگاهانه و استحکام بخشیدن به جواب‌گویی سیاسی اشاره کرد. یکی از مشخصات برخی کشورهای اروپای غربی این است که پوشش اعلام اموال را تنها به این دسته از مقامات محدود می‌کنند (در برخی موارد به همراه اعضای هیأت دولت). برخی از کشورهای دارای این رویه عبارت‌اند از آلمان (برای اعضای بوندستاگ^۲ یا همان مجلس فدرال آلمان) و کشورهای حوزه‌ی اسکاندیناوی از جمله دانمارک، سوئد و نروژ. هیچ‌کدام از کشورهای سوسیالیستی سابق، حیطه‌ی مقامات رسمی زیر پوشش را تا این حد محدود نمی‌ساختند.

مقامات رسمی/ارشد و سیاسی - به احتمال فراوان وسیع‌ترین رویکرد در این زمینه، تعریف دایره‌ای از مقامات دولتی ارشد است که اعضای پارلمان، وزیران و همچنین انواع خاصی از مقامات رسمی دارای قدرت سیاسی و جایگاه اجرایی ارشد را در بر بگیرد. توجه این رویه تا حدی بدین گونه است که علاوه بر مقامات سیاسی که به واسطه‌ی انتخابات برگزیده می‌شوند، رده‌های ارشد وزارتخانه‌ها و سران برخی سازمان‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای در توسعه سیاست‌های کشورها ایفا می‌کنند. البته دسته‌ی دوم (رده‌های ارشد وزارتخانه‌ها و روسای سازمان‌های خاص) به اندازه‌ی مقامات ارشد خود که به صورت انتخابی منصوب گردیده‌اند، پاسخگو نمی‌باشند، اما دلایل مشروعی

1-public officials

2- Bundestag

وجود دارد که بر مبنای آن‌ها مواردی همچون ارتباطات مالی این دسته از افراد با اشخاص سوم، درآمدها و عایدی‌های اضافی آنان و غیره باید آشکار شوند. این نظام چندین مزیت دارد. یکی از این مزیت‌ها گسترش شفافیت است که همین ویژگی باعث افزایش اصول پاسخ‌گویی می‌گردد. درعین‌حال، دایره مقاماتی که مسئولیت اعلام اموال را بر عهده دارند، محدود باقی می‌ماند و در نتیجه بار اجرایی سیستم اعلام اموال، همراه با فرآیند اعلام نیز محدود می‌ماند.

این رویکرد در کنار شیوه‌های پیشین، یکی از دو مدل اصلی رایج در کشورهای اروپای غربی است. در این سیستم‌ها تأکید اصلی همواره بر الزام مقامات سیاسی (اعضای هیأت قانون‌گذاری و نخست‌وزیر) به اعلام دارایی‌هایشان است. با این وجود، منطق اصلی در اینجا تنها به تمرکز روی مقامات رسمی که تصمیمات سیاسی می‌گیرند، محدود نمی‌شود بلکه کسانی را که در شکل دادن به سیاست‌های محقق شده نقش تعیین‌کننده دارند را هم در برمی‌گیرد.

افراد دارای قدرت سیاسی و اجرایی بالا توصیف خوبی برای افراد زیرپوشش سیستم اعلام اموال در کشورهای پرتغال و اسپانیا نیست. برای نمونه در کشور پرتغال در سطح ملی، وظیفه‌ی اعلام [اموال] بر عهده‌ی طیف گسترده‌ای از مقامات شامل رئیس‌جمهور، رئیس مجلس، نخست‌وزیر، اعضای دولت، اعضای مجلس، نمایندگان نواحی، اعضای پارلمان اروپا، اعضای دادگاه قانون اساسی، همه‌ی صاحب‌منصبان قانون اساسی و مقامات دولتی مستقل (مدیران رسانه‌ای، کمیسیون ملی انتخابات، کمیسیون حفاظت از داده‌ها و دیگران) است. علاوه بر این، طبقات خاصی از مقامات رده‌بالای حوزه‌ی اجرایی کشور و مؤسسات عمومی نیز زیر پوشش سیستم اعلام اموال قرار دارند (اعضای هیأت مدیره‌ی مؤسسات عمومی یا افرادی که توسط نهادهای دولتی در این شرکت‌ها منصوب می‌گیرند، مدیران کل و قائم‌مقام‌های مدیران کل، اعضای هیأت مدیره‌ی مؤسسات عمومی). در فرانسه مدلی مشابه وجود دارد که در آن بیشتر مقامات منتخب (از طریق آراء عمومی) و مقامات کشوری، تحت پوشش قرار می‌گیرند (دافور، ۲۰۰۸). نمونه‌ای که به لحاظ پوشش گستردگی بیشتری دارد، ایرلند و قانون این کشور در زمینه اخلاق در بخش عمومی^۱، مصوب ۱۹۹۵ و ۲۰۰۱ می‌باشد. در

این کشور دایره‌ی مقامات رسمی زیر پوشش در خدمات کشوری نسبتاً گسترده است. درواقع ایرلند را باید یک نمونه‌ی مرزی در بین این مدل و مدل بعدی در نظر گرفت که در آن بیشتر مقامات دولتی زیر پوشش قرار می‌گیرند.

همان‌طور که پیش‌تر اشاره کردیم درحالی‌که هیچ‌یک از کشورهای سوسیالیستی سابق، سیستم‌های اعلام دارایی‌های خود را به اعضای پارلمان و وزیران محدود نمی‌کنند، تنها اندکی از این کشورها از سیستم‌هایی استفاده می‌کنند که محدوده‌ی تعریف شده‌ای از مقامات ارشد دولتی را پوشش می‌دهد. ازجمله کشورهایی که از چنین رویکردی بهره می‌برند می‌توان به ارمنستان، بلغارستان و کوزوو اشاره کرد.

بیشتر یا همه مقامات دولتی - در برخی کشورها تعهدات مذکور شامل بیشتر یا همه‌ی مقامات اجرایی و حتی بیشتر یا همه‌ی مقامات (ازجمله مقامات قضایی) می‌شود. باین‌حال تعریف مقام دولتی در کشورهای مختلف می‌تواند متفاوت باشد. چند دلیل مختلف می‌تواند باعث گستردگی این دایره تا به این حد شود. مقامات دولتی در همه‌ی سطوح (نه فقط آن‌هایی که در سطح سیاسی یا نزدیک به این سطح هستند) ممکن است به واسطه‌ی اهداف شخصی خود مسئولیت شغلی‌شان را تحت تأثیر قرار دهند. علاوه‌براین اعلام‌های اموال می‌توانند منشأ انتشار اطلاعاتی باشند که نه تنها عموم، بلکه مدیران در همه‌ی سطوح از آن‌ها بهره‌مند گردند. از سوی دیگر کارشناسان همواره اجرای بیش از حد گسترده‌ی اعلام دارایی‌ها را با دیده‌ی شک می‌نگرند و عقیده دارند که «در بیشتر موارد، زیاده‌خواهی سیاست‌گذاران برای تعداد بسیار زیادی از کارکنان پایین‌دستی آشکار می‌شود» (مسیک^۱، ۲۰۰۹، ص ۱۱). پیامد منفی معمول چنین رویکردی این است که، سیستم اعلام دارایی‌ها، برای کارآمد بودن نیاز به هزینه‌ی اجرایی زیادی دارد و اگر منابع مالی کافی برای آن صرف نشود تأثیرگذاری خود را از دست خواهد داد. در حقیقت مقامات رده‌های پایین در ناروا دانستن ورود به حریم شخصی خود استدلال قوی‌تری داشته و محق‌تر می‌باشند.

واژه‌ی «همه یا بیشتر مقامات دولتی» لزوماً به معنای همه یا بیشتر کارکنان بخش دولتی

نمی‌باشد. تعاریف مطرح شده در این زمینه در کشورهای مختلف باهم فرق دارند. یکی از رویکردهایی مطرح در قوانین تضاد منافع، تهیه‌ی فهرستی از سمت‌های دولتی در چارچوب یک تعریف نامحدود و باز می‌باشد. در قانون لتونی^۱ «به‌منظور پیشگیری از تضاد منافع در فعالیت‌های بخش دولتی» تعریفی بدین شرح ارائه شده است: «کسانی که برای انجام وظایف شغلی مربوط به دولت یا امور محلی، براساس مصوبه‌های مربوطه حق دارند فرمان‌های اجرایی صادر کنند و همچنین حق دارند درمورد کسانی که تحت کنترل مستقیم یا غیرمستقیم آن‌ها نیستند، اقدامات نظارتی، کنترلی، رسیدگی یا تنبیهی انجام دهند، یا به دارایی‌های دولتی یا تحت مالکیت حاکمیت محلی (دولتی) رسیدگی کنند، مقامات محلی اتلاق می‌گردد.» تعاریف ارائه شده در خصوص «مقامات دولتی»، به طور کلی درجهت پوشش دادن به بخش بزرگی از کارکنان بخش عمومی می‌باشند.

بااین‌وجود در اغلب موارد، مقامات دولتی^۲ با کارکنان دولتی^۳ یکسان تلقی نمی‌گردند. نمونه‌ی این مورد در کشور استونی است. در این کشور مقام رسمی به معنای منصب عالی‌رتبه‌تر با قدرت تصمیم‌گیری است؛ به عبارت دیگر این مقامات، تصمیماتی را اتخاذ می‌کنند که دیگران را مقید می‌سازد، فرمان‌های قانونی را اجرا می‌کنند، در تصمیم‌گیری‌های مربوط به خصوصی‌سازی شرکت می‌کنند و حق استفاده از اموال شهری^۴ را به دیگران منتقل یا اعطا می‌کنند [۱]. از سوی دیگر مقامات کشور درواقع کسانی هستند که در نهادهای عمومی کار می‌کنند (تعریف آن در قانون خدمات عمومی آمده است). همه‌ی کارکنان کشور به‌خودی‌خود مقام دولتی محسوب نمی‌شوند (عمدتاً کسانی که وظایف فوق‌الذکر را بر عهده‌دارند، مقام دولتی محسوب می‌شوند).

روی‌هم‌رفته، در زمینه‌ی پوشش سیستم‌های اعلام دارایی‌ها، چنین تعاریف گسترده‌ای از مقامات رسمی معمولاً در کشورهای اروپای شرقی و اروپای مرکزی وجود دارد. پژوهشی که درخصوص شش کشور قدیمی (فرانسه، آلمان، ایتالیا، پرتغال، اسپانیا و انگلستان) و سه کشور جدید (مجارستان، لتونی

1- Latvian law

2- public officials

3- civil servants

4- municipal property

و لهستان) اتحادیه اروپا صورت گرفت، نشان داد در هیچ‌یک از شش کشور قدیمی عضو اتحادیه‌ی اروپا کارکنان کشور موظف به اعلام دارایی‌های خود نیستند؛ اما در سه کشور جدید، این افراد موظف به اعلام دارایی‌های خود گردیده‌اند (البته در مجارستان تنها مدیران ارشد به این امر موظف گردیده اند). (مندیه تا^۱، ۲۰۰۸، ص ۹۲). مثال حداکثری در این زمینه کشور بلاروس است. در این کشور طیف وسیعی از کسانی که مقام دولتی ندارند از قبیل روسای سازمان‌های کشاورزی غیردولتی، صریحاً مشمول قانون اعلام درآمد و دارایی‌های خود هستند.

کادر ۴-۱: رویکرد کشورهای اروپای شمالی در زمینه‌ی نظام‌های اعلام دارایی

با توجه به شماری از پژوهش‌های صورت‌گرفته، کشورهای اسکاندیناوی^۲ از جمله ایسلند، یکی از پایین‌ترین سطوح فساد مشاهده و گزارش شده را در میان کشورهای جهان دارا هستند.^۳ سطح شفافیت و اطمینان عمومی به خدمات اجتماعی (خدمات کشوری) و مدیریت اجتماعی در این کشورها بالا بوده و سیستم‌های اعلام دارایی آن‌ها بر مبنای ارزش‌ها و فرهنگ‌های رایج در این جوامع عمل می‌کند. در کشورهای این منطقه، نهادهای خدمات اجتماعی و مقامات انتخاب شده با آرای عمومی موظف به شکل خاصی از افشاسازی هستند.^۴ براساس این اصل، مقامات کشور باید هنگام پیوستن به حوزه‌ی خدمات اجتماعی و هنگام تغییر موقعیت خود، اظهارنامه دارایی‌های خود را تسلیم کنند. اصل محوری در این رویکرد، این است که مقامات انتخاب شده از طریق آرای عمومی و مقامات انتصابی باید پاسخ‌گو باشند. این اصل به‌خوبی بازتاب‌دهنده‌ی نگرانی‌هایی است که اخیراً پیرامون اخلاق سیاسی در کشورهای حوزه‌ی اسکاندیناوی به وجود آمده است. در این میان، سوئد

1- Mendieta

2- Scandinavian Countries

۳ - یکی از این کشورها از زمان آغاز تعیین شاخص ادراک فساد (Corruption Perception Index) در سال ۱۹۹۵، همواره رتبه‌ای کمتر از چهاردهم بوده است. کشورهای حوزه‌ی اسکاندیناوی در ۱۵ سال گذشته تقریباً به شکل انحصاری سه رده‌ی نخست را از آن خود کرده‌اند.

۴- در بین کشورهای اسکاندیناوی، ایسلند آخرین کشوری بود که افشای دارایی‌ها را برای وزیران و نمایندگان پارلمان خود مصوب کرد. این کار در بهار سال ۲۰۰۹ انجام گرفت (OECD, 2009a).

یک استثنا است. قوانین وضع شده برای مقامات ارشد اجرایی در سوئد بسیار صریح‌تر از قوانینی است که برای مقامات قوهی مقننه تعریف شده است. همچنین سوئد از نظر وضع قوانین الزام افشای مالی برای قوهی قضاییه در میان کشورهای اروپای غربی برجسته است. (OECD, 2009b)

محتوای صورت‌های افشای منافع مالی شخصی در هر چهار کشور حوزه‌ی اسکاندیناوی^۱ کمابیش یکسان است و در آن اطلاعاتی درباره‌ی دارایی‌ها و بدهی‌ها، وام‌ها، منابع و سطوح درآمدی ذکر می‌شود؛ البته برخی کشورها (ایسلند، نروژ و سوئد) موارد دیگری را به این فهرست اضافه می‌کنند و اشتغال اضافی، هدایا و تاریخچه‌ی اشتغال را نیز به آن می‌افزایند. اطلاعات افشای دارایی‌های مقامات رسمی انتخاب شده از طریق آرای عمومی و کارکنان ارشد کشوری غالباً به‌وسیله‌ی اینترنت در دسترس عموم قرار داده می‌شود. اطلاعات جمع‌آوری شده از طریق رویکرد افشای مالی معمولاً مربوط به سازمان‌هایی است که به‌عنوان نهادهای مستعدتر نسبت به شیوع فساد، شناسایی شده‌اند؛ این اطلاعات به‌صورت داخلی مورد استفاده قرار می‌گیرد و در معرض عموم قرار داده نمی‌شود.

نظام‌های مالیاتی کل به همراه برخی ابزارهای اضافی خاص، امر راستی‌آزمایی ثروت مقامات دولتی، افشای اموال مدیران دولتی و مسئولان خدمات کشوری را تضمین می‌کنند. علاوه بر این کشورهای حوزه اسکاندیناوی (ازجمله ایسلند) به بخش‌های دارای ریسک فساد مانند مدیریت مالیات، گمرک، امور مالی و تأمین کالاهای بخش عمومی توجه ویژه‌ای دارند. این کشورها بازرسی و حسابرسی را در بخش‌های مذکور افزایش داده و همچنین دستورات و رهنمودهای تکمیلی را به سازمان‌ها ابلاغ می‌کنند و به کمک این شیوه‌ها میزان کنترل خود را افزایش می‌دهند. در برخی موارد، مؤسسات مختلف قوانین افشای اموال متفاوتی دارند؛ به‌عنوان نمونه می‌توان از مرجع نظارت مالی دانمارک^۲ نام برد که در آن کارکنان امکان دسترسی به حساب‌های شخصی و دیگر اطلاعات مربوط به تعهدات مالی مختلف را فراهم می‌کنند؛ و دفاتر مالیات و اداره تأمین کالاهای عمومی

۱ - سوئد، نروژ، فنلاند، دانمارک (مترجم)

نروژ^۱ که کارکنان آن موظفانند اموال و منافع مالی خود را افشا سازند.

در هر چهار کشور حوزه‌ی اسکاندیناوی، به لحاظ قانونی تضاد منافع باید شناسایی شده و به هر شکل ممکن به مدیران درون هر آژانس گزارش داده شود. *قانون اداره امور عمومی دانمارک*^۲ و *قانون حکومت محلی*^۳ مبنایی برای سلب صلاحیت از فرآیند تصمیم‌گیری هر فرد (که دارای تضاد منافع می‌باشد) در اداره‌ی امور عمومی و وظیفه‌ی وی برای گزارش فوری وجود چنین تضادی به سرپرست خود را ایجاد نموده‌اند. *قانون اداره‌ی امور عمومی نروژ*^۴ مبنای تقریباً یکسانی را برای سلب صلاحیت^۵ (از این قبیل از کارکنان) ایجاد کرده است و در سوئد نیز آیین دادرسی سوئد^۶ الزامات مشابهی را وضع کرده است. در برخی موارد نهادهایی مانند وزارت کشور و اداره‌ی امور کار نروژ^۸ در راستای همکاری برای مدیریت در همه‌ی سطوح، نقش مکمل را ایفا می‌کنند. در دانمارک این کمک از سوی نمایندگان اتحادیه‌های صنفی فراهم می‌شود.

به‌منظور بررسی صحت اعلامیه‌های اظهار منافع مالی، بازرسی‌هایی انجام می‌شود، اما این بازرسی‌ها به شکل منظم صورت نمی‌پذیرد. همچنین درحالی‌که برای تخطی از اصول مربوط به تضاد منافع، عدم صلاحیت و افشای اموال، رسماً تحریم‌های انضباطی مختلفی وجود دارد، این تحریم‌ها به‌ندرت اجرایی می‌شوند و اجتناب از چنین شرایطی برای هریک از مسئولین کشوری، نوعی مسئولیت شخصی تلقی می‌شود.

1- Norwegian Tax and Public Procurement offices

2- Danish Public Administration Act

3- Local Government Act

۴ - قانون اداره امور عمومی دانمارک، مصوبه ۵۷۱ مربوط به ۱۹ دسامبر ۱۹۸۵، وزارت دادگستری، کپنهاگ، ۱۹۸۷/فصل دوم (بخش‌های ۳-۶) - عدم صلاحیت‌ها و مراجع این اصول تحت قوانین حاکمیت محلی در گزارش نخستین دور/ارزیابی (First Evaluation Round) در دانمارک، اخذ شده توسط GRECO در جولای سال ۲۰۰۲.

۵- Norwegian Public Administration Act

۶ - مصوبه ۱۰ فوریه ۱۹۶۷ درمورد رویکرد لازم در مواجهه با موارد مربوط به اداره امور عمومی که متعاقباً با مصوبه‌ی ۱ آگوست ۲۰۰۳ #۸۶ اصلاح شد.

7- Administrative Procedure Act of Sweden

8- Ministry of Government and Labor Administration of Norway

رویکردی که کشورهای حوزه‌ی اسکاندیناوی در این زمینه اتخاذ کرده‌اند از یک نظام مدیریت اخلاقی نیک‌خواهانه ریشه گرفته است. محور اصلی این نظام اخلاقی، تشویق رفتار نیک به‌جای اعمال آن از طریق کنترل سخت و اقدامات جزایی و تنبیهی است. رویکردهایی مانند این، تنها در کشورهای موفق است که فرهنگ راستی‌گرایانه، پیشینه‌ی دسترسی آزادانه به اطلاعات و سطوح بالایی از اعتماد و اطمینان به خدمات اجتماعی داشته باشند.

قضات – گروه خاصی از مقامات دولتی، مسئولان قضایی^۱ هستند که قضات^۲ و در برخی موارد دادستان‌ها در این دسته جای دارند. این دسته از مسئولین، بخشی از قوه‌ی قضاییه را تشکیل می‌دهند. در بسیاری از کشورهایی که سیستم اعلام دارایی‌ها طیف گسترده‌ای از مقامات را پوشش می‌دهد، قضات نیز به‌مانند دیگران تحت پوشش این سیستم هستند. با این حال ویژگی‌های خاص برخی از کشورهای اروپایی (عمدتاً اروپای غربی) به‌گونه‌ای است که قضات حتی در سطح دیوان عالی کشور^۳، از وظیفه‌ی اعلام دارایی‌ها معاف هستند. با توجه به پژوهشی که اخیراً به انجام رسیده است، از میان ۲۱ کشور عضو اتحادیه اروپا که در این تحقیق مورد بررسی قرار گرفتند، ۱۱ کشور مشتمل بر اتریش، بلژیک، بلغارستان^[۲]، جمهوری چک، دانمارک^[۳]، فرانسه، آلمان، ایرلند، لوکزامبورگ، پرتغال و اسپانیا منافع مالی قضات دادگاه‌های عالی خود را ثبت نمی‌کنند (دمک و دیگران، ۲۰۰۷، ص ۷۵).^۴

نکته: ممکن است حتی در صورت ثبت نشدن فهرست دارایی‌ها، فرد مسئول، وظیفه داشته باشد اموال خود را اعلام نماید. احترام ویژه برای استقلال قضایی و اعتماد به‌درستی قضات در کنار این مسأله که قضات در کشورهای اروپایی توسط انتخابات عمومی برگزیده نمی‌شوند، ازجمله دلایلی هستند که نشان می‌دهند چرا سیستم‌های اعلام اموال همواره قضات را تحت پوشش قرار نمی‌دهند.

دیگر طبقات خاص مقامات – جا دارد اشاره کنیم، دسته‌های خاصی از افراد هستند که نه

1- judicial officers

2- judges

3- supreme court

4- Demmke et al. 2007, p. 75

سمت رایج سیاسی دارند و نه در جایگاه کشوری خدمت می‌کنند. برای نمونه می‌توان به مشاوران^۱ مقامات سیاسی و دیگر افرادی که شخصاً توسط مقام سیاسی، منصوب می‌شوند، اشاره نمود. این دسته از افراد در کشورهایی مانند بوسنی و هرزگوین، ایرلند با عنوان مشاور ویژه^۲ [۴] و لتونی، مشاوران رئیس‌جمهور، دیگر مشاوران، مشاوران و معاونان و همچنین رؤسای دفاتر نخست‌وزیری، معاونین نخست‌وزیر، وزیران، وزیران دارای مسئولیت خاص و وزیر کشور [۵] نامیده می‌شوند. پارلمان انگلستان، منافع مالی منشی‌های پارلمان، دستیاران تحقیقاتی و همچنین کارکنان مخصوص هریک از اعضای پارلمان را ثبت می‌کند.

دسته‌ی دیگری از افراد در این مورد، کسانی هستند که در شرکت‌های سهامی عام دارای مقام و سمت هستند. قانون کشور لتونی درمورد این افراد تعاریف تفصیلی و دقیقی دارد و این گروه‌ها را پوشش می‌دهد:

۱. اعضای شوراهای شرکت‌های بزرگ که در سرمایه آن‌ها، بخشی از منافع دولتی مستتر باشد.

حکومت‌های محلی و اعضای هیأت‌های اجرایی شرکت‌های بزرگی که سهم دولت یا حکومت محلی از دارایی خالص آن‌ها به صورت مجزا یا انباشته بیش از ۵۰٪ باشد.

۲. اعضای شوراها یا هیأت‌های اجرایی شرکت‌های بزرگ متعلق به دولت یا حکومت محلی.

۳. نمایندگان سهام دولت یا حکومت محلی از سرمایه کل شرکت و اشخاصی که از طرف آن‌ها اختیار کسب نموده‌اند [۶].

در کشور پرتغال، علاوه‌براین، اعضای هیات مدیره شرکت‌های دولتی یا کسانی که توسط نهادهای دولتی در این شرکت‌ها به مقامی منصوب شده‌اند، نیز تحت پوشش اعلام اموال و منافع قرار می‌گیرند. در کشور لیتوانی هم دسته‌ی مشابهی از افراد تحت پوشش قرار دارند.

دایره‌ی صلاحیت - در الگوی فوق نوعی آزادی عمل در تغییر حیطه دستگاه‌های اداری که باید مسئولین آن‌ها، اموال خود را اظهار نمایند، وجود دارد. این تغییرات در سیستم‌هایی است که در

1- Advisors

2- Special Advisor

آن‌ها به یک فرد و یا نهاد خاص که دارای صلاحیت می‌باشد، اجازه داده می‌شود دایره‌ی دقیق افرادی که باید اعلام دارایی‌های خود را تسلیم کنند را تعیین نماید. براساس این ویژگی، مدیران آژانس‌های دولتی کاملاً صلاحیت دارند تا تشخیص دهند کدام یک از مقامات در معرض ریسک قرار دارند و باید دارایی‌های خود را اعلام نمایند. بدین ترتیب در کشورهایی مانند آلبانی و استونی علاوه بر فهرست ثابتی از مقامات، سران سازمان‌ها می‌توانند به برخی از مسئولان دستور دهند تا فهرست دارایی خود را ارایه نمایند. در ایرلند هم شرایط تقریباً مشابه است. در این کشور علاوه بر یک فهرست از پیش تعیین شده، افراد تحت پوشش عبارت‌اند از: کسانی که مطابق با آیین‌نامه‌های مصوب توسط وزیر برای امور مالی در بدنه‌ی دولت سمت‌های مشخصی دارند یا داشته‌اند و همچنین کسانی که در سمت‌ها یا مسئولیت‌های دیگر که (برای امور مالی) توسط وزیر مشخص شده مشغول به کار هستند یا بوده‌اند.

اصولاً مقاماتی که مناصب آن‌ها مستعد خطر است، باید ملزم به اعلام دارایی‌های خود شوند، با این‌وجود نمی‌توان کشوری را پیدا کرد که در آن دایره‌ی مقامات تحت پوشش سیستم اعلام اموال، صراحتاً با معیار میزان تحت خطر بودن، تعیین شده باشند. درعین حال برخی کشورها (ازجمله آلمان) به‌منظور رصد نشانه‌های هشدار در رفتار مقامات دولتی و تشخیص سمت‌های مستعد خطر، از سیستم‌های مناسب در این زمینه استفاده می‌کنند. به‌نظر نمی‌رسد که نتایج حاصل از این رصد کردن، دایره‌ی مقاماتی که تحت پوشش سیستم اعلام دارایی‌ها قرار می‌گیرند را تعیین کند. با این تفاسیر می‌توان گفت کشورها از نظر دامنه‌ی مقامات ملزم به ارایه‌ی اعلام دارایی‌ها و شناختن کارکنان بخش عمومی (دولتی) به‌عنوان مقامات دولتی تفاوت‌های گسترده‌ای با یکدیگر دارند. با توجه به تفاوت کشورها در اندازه‌ی جمعیت و شمار مقامات دولتی، تعداد مطلق افرادی که تحت پوشش قرار می‌گیرند هیچ ویژگی قابل توجه و قرابتی را در سیستم‌های مختلف نشان نمی‌دهد. در اینجا به این گفته بسنده می‌کنیم که میزان مقامات تحت پوشش از ۲ تا ۴ درصد از مقامات در کشورهای نظیر کوزوو و آلبانی تا بیش از ۸۰ درصد از همه‌ی کارکنان امور دولتی در کشورهایی مانند رومانی و احتمالاً لتونی با هم متفاوت است.

۴-۲- افراد دیگر

برخی از سیستم‌های اعلام دارایی‌ها علاوه بر مقامات دولتی برخی افراد مرتبط با آن‌ها را نیز پوشش می‌دهند. معمولاً این افراد مرتبط وظیفه ندارند شخصاً فایل اعلام اموال خود را ارائه کنند، بلکه مقامات دولتی باید اطلاعات مشخصی را درباره‌ی این قبیل افراد ارائه دهند. دایره‌ی این اطلاعات در خصوص این دسته از افراد، غالباً محدودتر از اطلاعات خود مقامات است. یکی از دلایل چنین درخواستی این است که مقامات رسمی درآمدها و دارایی‌های خود را تحت عنوان دیگر افراد پنهان نکنند. دلیل دیگر برای چنین درخواستی این است که منافع شخصی افرادی که به نحوی با مقامات دولتی در ارتباط هستند، این قابلیت را دارد که با تأدیه‌ی منافع همگانی که به‌صورت منافع شخصی مستقیماً در اختیار مقامات دولتی مربوطه است، تداخل داشته باشند.

در آنچه از پی می‌آید فهرست رایج‌ترین اشخاصی که اطلاعات آن‌ها در اعلام‌های مقامات دولتی آشکار می‌شود، دیده می‌شود. شمول این افراد، دارای قاعده‌ای است که درمورد همه‌ی آن‌ها صدق می‌کند و آن عبارت است از: پوشش اطلاعات افرادی که نزدیک‌ترین حلقه را در زندگی شخصی یک مقام رسمی تشکیل می‌دهند.

- همسران یا شریک‌های زندگی [۷]
- فرزندان، دیگر اعضای خانواده و خویشاوندان [۸]
- اعضای خانوار – این معیار تنها شامل کسانی می‌شود که از لحاظ خانوار با مقام دولتی مشترک هستند اما لزوماً خویشاوندان یا همسران مقامات نمی‌باشند.

در چند کشور از جمله بلاروس، آلبانی و قزاقستان، نه‌تنها اطلاعات همسر و خویشاوندان مقامات رسمی باید در اعلام اموال ذکر شود بلکه خود این اشخاص نیز باید اظهاریه اعلام دارایی‌های خویش را تسلیم نمایند.

وابستگان و افراد مرتبط که بنا به درخواست، دارایی‌های آن‌ها اظهار می‌گردد-

در برخی نظام‌ها هنگامی که خطری مبنی بر احتمال تخلف دریافت می‌شود یا تفحصی آغاز می‌شود، اطلاعات افراد مرتبط با موضوع نیز، درخواست می‌گردد. در اسلوونی، اگر مقایسه‌ی اطلاعات ارایه شده با شرایط واقعی دلایل منطقی را آشکار کند که به واسطه‌ی آن‌ها بتوان فرضیه انتقال اموال یا درآمد شخص مورد نظر به اعضای خانواده به قصد گریز از نظارت را مطرح نماید، کمیسیون مجلس ملی^۱ فرد مورد نظر را ملزم می‌دارد تا اطلاعات مربوط به اعضای خانواده‌اش [۹] را ارایه نماید. در آلبانی اگر با توجه به بررسی‌های انجام شده مشخص شود که برخی از افراد مرتبط با مقام مورد نظر ملزم به ارایه‌ی اعلام دارایی‌های خود هستند، می‌توان از آن اشخاص (حقیقی و یا حقوقی) خواست که دارایی‌های خود را اعلام نمایند [۱۰].

به‌ندرت اتفاق می‌افتد که افرادی جز مقامات دولتی ملزم به تسلیم اعلام دارایی‌های خود باشند (به‌جز اعلام مالیاتی که مرتباً انجام می‌شود). این تحقیق نمونه‌های زیر را در این زمینه شناسایی کرده است:

- **مقامات رسمی** عضو احزاب سیاسی (رؤسای احزاب سیاسی و معاونین آن‌ها در لیتوانی [۱۱]،

اعضای نهادهای اجرایی ملی و منطقه‌ای (خودمختار) و احزاب سیاسی در پرتغال).

- **داوطلبان پست‌های دولتی (به‌صورت انتخابی و یا انتصابی).** این قاعده می‌تواند

داوطلبان ریاست دولت (برای نمونه پرتغال)، پارلمان، هیأت‌های انتخاب‌شده‌ی منطقه‌ای و محلی و دیگر سمت‌های انتخابی و یا انتصابی را در برگیرد. برخی سیستم‌هایی که داوطلبان را پوشش می‌دهند، داوطلبان باید فرمی را تسلیم کنند که با فرم تسلیم شده توسط دیگر مقامات رسمی تفاوت دارد. در میان کشورهای سوسیالیستی سابق که از پرسشنامه استفاده می‌کنند، کشورهای بلاروس، بوسنی و هرزگوین، گرجستان، قزاقستان، لتونی، لیتوانی، رومانی و تاجیکستان، داوطلبان برای تصدی پست‌های دولتی (انتخابی و انتصابی) را ملزم

می‌دارند تا دارایی‌های خود را اعلام نمایند. در غرب اروپا کشور پرتغال نمونه‌ای است که در آن داوطلبان ریاست جمهوری موظف‌اند، فهرست دارایی‌های خود را ارایه دهند.

- **روزنامه‌نگاران** (در مجلس عوام انگلستان، صاحبان کارت شناسایی عکس‌دار خبرنگاری که اجازه‌ی ورود به محل ویژه‌ی خبرنگاران در پارلمان را دارند و یا مجاز به پوشش رادیویی گفت‌وگوهای صورت‌گرفته در پارلمان هستند، ملزم به ثبت منافع مشخصی می‌باشند [۱۲]).
- **مقامات رسمی** سازمان‌های غیردولتی – این تحقیق هیچ نمونه‌ای را شناسایی نکرده که در آن همه‌ی این مقامات تحت پوشش قرار داده شده باشند. باین‌حال در سال ۲۰۰۱، لیتوانی قانونی را تصویب کرد که به‌موجب آن انجمن‌های غیردولتی (NGO ها) که از سوی دولت لیتوانی یا از راه بودجه‌ی حاکمیت محلی تأمین مالی می‌شدند، به همراه کسانی که در حوزه‌ی اداره‌ی امور عمومی به آن‌ها اختیاراتی داده شده بود، ملزم به ارایه‌ی فهرست دارایی‌های خود بودند. در لتونی نمایندگان NGO ها در شرایط خاص ممکن است ملزم به ارایه‌ی فهرست دارایی‌های خود شوند؛ به‌عنوان مثال در مواردی که این سازمان‌ها مأموریت‌های واگذار شده از سوی دولت یا حکومت محلی را انجام می‌دهند. در سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ در لتونی طرحی به بحث گذاشته شد که به موجب آن NGO هایی که وظیفه‌ی رسیدگی به سرمایه‌ی بودجه‌ی عمومی به آن‌ها واگذار می‌شود، ملزم به ارایه‌ی فهرست دارایی‌های خود هستند.
- می‌توان از کسانی که عضو کمیسیون‌های خرید کالاهای دولتی هستند یا به‌عنوان متخصص خرید کالاهای دولتی کار می‌کنند، درخواست نمود تا صورت‌های مشخصی از دارایی‌های خود را ارایه دهند و این در صورتی است که این افراد مقام رسمی و دولتی نباشند.

۳-۴- تمایز میان مقامات سیاسی و تخصصی

تمایز میان وظایف مقامات سیاسی و تخصصی نیازمند توجه ویژه‌ای است. چنان‌که پیش‌تر دیدیم، چندین کشور (به‌ویژه در اروپای غربی) وظیفه‌ی ارایه‌ی فهرست دارایی‌های مقامات رسمی خود را محدود به دایره‌ی مشخصی از افراد می‌سازند که می‌توان آن‌ها را مقامات سیاسی نامید

(اعضای مجلس و کابینه، صاحب‌منصبان سیاسی یعنی مقاماتی که براساس تصمیمات سیاسی به منصب خود رسیده‌اند). با این که مرز میان مقامات سیاسی و تخصصی همواره واضح نیست و در سیستم‌های مختلف تفاوت دارد، می‌توان گفت که این کشورها، کارکنان دولتی معمولی خود را ملزم به ارایه‌ی فهرست دارایی‌ها نمی‌دانند.

طرفداری از آشکارسازی در زمینه اموال و دارایی‌ها درمورد مقامات رسمی سیاسی استدلال‌های مشخصی دارد. در سال ۲۰۰۷ برخی از این استدلال‌ها درمورد نمایندگان مجلس توسط دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان مطرح شد. دلیل آن نیز این بود که شماری از اعضای بوندستاگ (مجلس فدرال آلمان) وظیفه‌ی افشای عمومی اطلاعات مربوط به درآمد فعالیت‌های جانبی خود را به چالش کشیده بودند:

عمل رأی دادن در انتخابات نه تنها به آزادی و عدم تحمیل و فشار ناروا نیازمند است بلکه رأی‌دهندگان باید به اطلاعاتی دسترسی داشته باشند که می‌تواند در تصمیم‌گیری آنان اهمیت داشته باشد. [...] دموکراسی پارلمانی بر پایه‌ی اطمینان مردم است. اعتماد بدون شفافیت که به افراد امکان دهد رویدادهای سیاسی را دنبال کنند، عملی نیست. [...] رأی‌دهنده باید بداند چه کسی را انتخاب می‌کند. [...]

ارتباط منافع و وابستگی‌های اقتصادی اعضای پارلمان، به روشنی برای عموم جامعه جالب‌توجه است. این آگاهی نه تنها بر نحوه تصمیم‌گیری رأی‌دهنده تأثیرگذار است، بلکه به پارلمان آلمان و اعضای آن این توانایی را می‌دهد تا صرف‌نظر از تأثیر پنهان رسیدن به منافع، مردم آلمان را به عنوان یک کلیت نمایندگی کنند. اطمینان شهروندان به این توانایی درزهای منجر به شکل‌گیری دموکراسی پارلمانی خواهد شد. [...]

اعضای پارلمان نیز تمایل مشروعی به دانستن این امر دارند که همکاران آن‌ها (سایر اعضای پارلمان) چه منافی دارند. اعضا با آگاهی از این مسأله می‌توانند ارزیابی کنند که استدلال‌هایشان در کجا نیازمند محک زدن و بررسی هوشیارانه است [۱۳]. درعین حال بسیاری از سیستم‌ها میان مقامات سیاسی و تخصصی و مقامات بالاتر و پایین‌تر تمایزی قایل نمی‌شوند و همگی آن‌ها را موظف به

اعلام دارایی‌های خود می‌دانند. چنان‌که پیش‌تر دیدیم بسیاری از کشورهای درحال گذار^۱، در تمامی مراکز قدرت دولتی خود سیستم یکپارچه‌ای را برای اعلام دارایی‌ها و منافع اجرا می‌کنند و همه یا بیشتر سطوح مقامات رسمی خود را به شکل یکپارچه پوشش می‌دهند. درعین‌حال رویکرد میانه‌ای نیز وجود دارد که حداصل این دو مدل است و البته به‌ندرت دیده می‌شود. در این رویکرد از دو اعلام مختلف برای دارایی‌ها استفاده می‌شود. اولی (که استفاده‌ی گسترده‌تری دارد) مربوط به مقامات ارشد و صاحب‌منصبان سیاسی بوده و دومی (که معمولاً ساده‌تر است) برای مقامات تخصصی و سطح پایین‌تر استفاده می‌شود [۱۴].

چندین دلیل وجود دارد که بر مبنای آن‌ها یک سیستم اعلام اموال باید به مقامات ارشد و سیاسی محدود شود و یا درمورد این دسته از مشمولان اطلاعات بیشتری را اخذ نماید و سطح بالاتری از افشای عمومی را به انجام رساند. این دلایل عبارت‌اند از:

- **خطر بالاتر تضاد منافع** – احزاب خصوصی تأثیرگذار، در فعالیت‌های خود بیشتر تمایل دارند با مقامات سیاسی و مشمولان ارشد کار کنند تا مقامات رده‌های میانه و پایین؛ بنابراین احتمال تضاد منافع برای این گروه بیشتر است (گاگلر^۲، ۲۰۰۶، ص ۱۰۸).
- **خطر بالاتر فساد** – در راستای مورد پیشین، مقامات سیاسی و مسئولین ارشد معمولاً فرصت‌های بیشتر و بزرگ‌تری برای دستیابی به سودهای نامشروع و غیرقانونی دارند، بنابراین ریسک فساد در آنان بالاتر است.
- **ارزیابی تصمیمات داوطلبان سیاسی** – ماهیت تصمیمات سیاسی با تصمیمات و اعمال مدیریتی متفاوت است. از این منظر تصمیمات سیاسی غالباً دامنه‌ی بسیار گسترده‌تری از منافع احتمالی را در خود دارند. بدین ترتیب اگر تمامی منافع مهم تصمیم‌گیرنده‌ی سیاسی شناخته شود، این تصمیمات را می‌توان به‌درستی ارزیابی نمود. علاوه‌براین، درمورد مناصبی که تابع انتخابات عمومی هستند، این نکته اهمیت دارد که رأی‌دهندگان گسترده‌ترین

1- transition countries

2- Gaugler

اطلاعات ممکن را درباره‌ی کاندیداها داشته باشند.

- **اهمیت کمتر حفاظت از حریم خصوصی** – اغلب گفته می‌شود که در مقایسه با

مسئولان رده‌های میانه و پایین، ارزش منافع عمومی بیشتر از حق حریم خصوصی مسئولان رده‌بالا و مقامات سیاسی است.

- **اقتصاد منابع** – محدود ساختن دایره‌ی افرادی که تحت پوشش مقامات سیاسی قرار دارند،

بار مدیریتی اداره‌ی سیستم اعلام اموال را کاهش می‌دهد زیرا تعداد چنین مقاماتی نسبت به مجموعه‌های افراد کمتر است.

درعین حال استدلال‌هایی نیز برای داشتن یک سیستم فراگیر اعلام داریی‌ها مطرح است. احتمال آسیب دیدن تضاد منافع و خطر فساد در رده‌های پایین سلسله‌مراتب نیز وجود دارد. همچنین اگر هدف سیستم اطمینان از نظارت بر ثروت است، فرقی نمی‌کند مسئولین در کجای سلسله‌مراتب قرار دارند و در چه حوزه‌ای کار می‌کنند. مورد دیگر این که مدیریت یک سیستم با یک نوع اظهاریه، صرفه‌جویی ناشی از مقیاس^۱ یکسان را در پی داشته و اجازه می‌دهد هزینه‌ها بهینه‌سازی گردد.

به نظر می‌رسد منطق محدود کردن اعلام اموال به مقامات سیاسی تنها در کشورهایی قوی‌تر است که برای همه‌ی مالیات‌دهندگان نظارت مؤثری بر ثروت وجود دارند. دست‌کم به لحاظ اصولی بیشتر نظام‌های مالیاتی فرض می‌کنند که دولت باید توانایی نظارت بر درآمدهای همه‌ی مردم را داشته باشد.

درمورد کنترل تضاد منافع، حتی در مواردی که رده‌های میانی و پایینی مسئولان کشوری و مقامات سیاسی اظهارنامه‌های مالی یکسانی را ارایه نمی‌کنند، نوعی سازوکار نظارتی باید وجود داشته باشد. این سازوکار می‌تواند نوعی سیستم ابلاغ و اختیار^۲ باشد که در آن مسئولین کشوری موظف‌اند به شکل خاص، سرپرست خود را از تضاد منافع حقیقی و احتمالی که در روند انجام‌وظیفه‌ی آن‌ها وجود دارد، آگاه سازند. سپس اجازه‌ی اجرای وظایف رسمی ویژه یا نگه‌داشتن پرداخت‌های خارجی یا

1- economies of scale

2- notification and authorisation

سمت‌های داوطلبانه به تشخیص مقام رسمی مافوق بستگی خواهد داشت.

نمونه‌های متفاوتی از این الگو در کشورهایمانند آلمان، دانمارک، نروژ و سوئد وجود دارد. در آلمان براساس قانون آیین دادرسی اداری^۱ اگر در جایی زمینه‌ی این برداشت فراهم شود که ممکن است یکی از مقامات مسئول به واسطه تضاد منافع، بی‌طرفی را رعایت نکند، یا یکی از طرفین چنین ادعایی داشته باشد، آنگاه آن مقام مسئول موظف است مافوق خود (فرد صاحب‌اختیار دیگر) را از شرایط آگاه کرده و از ورود به مسأله خودداری نماید[۱۵]. درمورد مسایل غیر، صرف‌نظر از استثنای خاص، افراد تحت اختیار قانونی رؤسای خود قرار دارند. مقامات رسمی در راستای فراهم ساختن الزامات قانونی، باید اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری را فراهم آورند و به‌ویژه درمورد حوزه‌ی مسأله حادثه، حق الزحمه و منافع دارای ارزش پولی، اطلاعات لازم را در اختیار مشمولان مربوطه قرار دهند[۱۶].

در کشور سوئد مشابه آن‌چه گفته شد، براساس قانون آیین دادرسی اداری، نخستین وظیفه‌ی مشمولان کشوری این است که تضاد منافع خود را شناسایی و افشا نمایند. این افشا غالباً به‌صورت گزارش برای سرپرست انجام می‌شود و مقام رسمی نباید خود به موضوع رسیدگی کند. اگر در زمینه‌ی تضاد منافع تردیدی ایجاد شود و هیچ مقام رسمی دیگر به موضوع رسیدگی نکند، سازمان شرایط را بررسی خواهد کرد[۱۷].

به‌نظر می‌رسد رویکرد نروژ و دانمارک در این زمینه قدری منعطف‌تر است. در نروژ یک کارمند دولت، خود تصمیم می‌گیرد که آیا صلاحیت لازم را دارد یا خیر. اگر یکی از طرفین یک مورد اداری تقاضا نماید و این کار بدون اتلاف وقت قابل توجهی انجام‌پذیر باشد، یا اگر کارمند دولتی مربوطه، خود متوجه زمینه‌ی چنین امری شود، موضوع را برای روشن شدن با نزدیک‌ترین مقام ارشد خود در میان خواهد گذاشت[۱۸]. در زمینه‌ی اشتغال اضافی، قانون رهنمودهای لازم را در راستای ایجاد شفافیت، در صورتی که اشتغال اضافی کارمند دولت به اجرای خدمات دولتی مرتبط باشد را بیان می‌دارد. البته در بعضی از موارد، کارفرما باید اطلاعات لازم درخصوص اشتغال به کار اضافی کارکنان

دولت را بدون درخواست ارایه نماید. البته مواردی وجود دارد که در آن نسبت به این که آیا اشتغال اضافی کارمند دولت با منافع مشروع وی سازگاری دارد یا خیر، شبهه وجود دارد. در یک قرارداد کاری شخصی ممکن است الزام برای کارفرما درخصوص ارایه اطلاعات لازم در زمینه اشتغال اضافی فردی که کارمند دولت می‌باشد، در نظر گرفته شده باشد [۱۹].

در دانمارک دستورالعمل حسن سلوک در بخش دولتی^۱ به این امر اشاره دارد که کارکنان در صورت مواجهه با موارد ملموس تضاد منافع وظیفه دارند سرپرست خود را آگاه کنند. همچنین هنگامی که کارکنان درمورد وجود تضاد منافع خود دچار شک می‌شوند، باید به سرپرست خود اطلاع دهند تا شک آنان برطرف شود [۲۰].

به نظر می‌رسد اجرای آگاه‌سازی سیستم اداری (از وجود تعارضات منافع کارکنان دولت)، مشروط به یک درونی سازی منطقی اخلاقیات در بخش دولتی می‌باشد. این گونه سیستم‌های غیرمتمرکز که به شکلی قوی بر فرهنگ اخلاقی کارکنان دولت و پاسخ‌گویی مدیران نهادهای دولتی تکیه دارند، در اقتصادهای درحال گذار معمول نیستند، زیرا کشورهای درحال گذار، به ایجاد سیستم‌های اداری کنترل‌کننده مرکزی بر نهادهای دولتی تکیه دارند که این امر اغلب با ایجاد سازمان‌هایی مثلاً با نام جزیره درستکاری^۲، اجرایی می‌گردد.

1- Good Conduct in the Public Sector

2- islands of integrity

یادداشت‌ها

۱. قانون ضد فساد، بخش ۳، ماده ۲
۲. با این وصف براساس قانون افشای عمومی منافع مالی مقامات دولتی ارشد بلغارستان، افراد ملزم به اعلام دارایی‌ها، درآمدها و مخارج خود در داخل کشور و خارج از مرزها شامل رییس و قضات دادگاه عالی فرجام و دیوان عالی اداری می‌باشند (بخش ۲، ماده ۵).
۳. درحال حاضر در دانمارک، قضات موظف‌اند اشتغال خارج از شغل خود را هر ساله در یکم فوریه گزارش دهند.
۴. «مشاور ویژه» دارای معنی خاصی است که در بخش (۱) ۱۹ از قانون اخلاق در حوزه‌ی عمومی به آن داده شده است و به معنای فردی است که:
 - شغلی را دارد یا داشته که براساس بخش e (1) 7 از قانون مدیریت خدمات عمومی (استخدام و انتصابات) مصوب ۲۰۰۴ توسط یک مقام رسمی شخصاً و نه به صورت رقابتی به این مقام منصوب شده باشد یا تحت یک قرارداد برای خدمات توسط یک مقام رسمی استخدام شده باشد و شخصاً و نه به شیوه‌ی رقابتی توسط یک مقام رسمی برای اعطای این قرارداد انتخاب شده باشد.
 - و فردی که کارکرد یا اصول کارکردی وی به گونه‌ای باشد برای مقام رسمی توصیه، مشورت یا دیگر مساعدت‌ها را فراهم آورد یا آورده باشد.
- دستورالعمل خدمات اجتماعی (ویرایش هفتم)، بخش ۸: تعاریف
۵. قانون «جلوگیری از تضاد منافع در فعالیت‌های مقامات دولتی»، بخش ۴، بند ۱، اصل ۵
۶. قانون «جلوگیری از تضاد منافع در فعالیت‌های مقامات دولتی»، بخش ۴، بند ۱، اصل، ۱۸، ۱۹، ۲۰
۷. برای نمونه وزرای دولت در دانمارک موظف‌اند اطلاعاتی را درباره‌ی همسران و زوج‌های داخلی خود فراهم نمایند.

See: *Ministrenes personlige økonomiske interesser mv*,)

[www.stm.dk/Index mainstart.asp/_a_1628.html/](http://www.stm.dk/Index%20mainstart.asp/_a_1628.html/)

۸. با این که در کشورهای اروپای غربی کمتر دیده می‌شود مقامات دولتی ملزم به ارایه اطلاعاتی درباره‌ی همسران قانونی و یا شریک‌های زندگی و خویشاوندان خود در اظهارنامه‌های مالی شوند، نمونه‌هایی از این الگو شناسایی شده است. برای نمونه در ایرلند، باید اطلاعات مشخصی درباره‌ی همسران، فرزندان و یا فرزندان همسران و «افراد مرتبط» ارایه شود که در آن هر پرسشی در راستای این موضوع که آیا یک فرد با فرد دیگر مرتبط است یا خیر توسط مواد زیر تعیین می‌شود (هر ماده‌ای مبنی بر این که یک فرد با فرد دیگر مرتبط است همچنین بدین معناست که فرد دیگر نیز به فرد نخست مرتبط می‌باشد):

- یک فرد به شخص مرتبط است اگر آن فرد خویشاوند شخص باشد.
- یک شخص به اندازه‌ی ظرفیت خود به عنوان متولی یک اعتماد، در رابطه با یک فرد، هریک از فرزندان آن فرد یا کسانی که ذی‌نفع اعتماد هستند، مرتبط است.
- یک شخص با هر فردی که با وی دارای شراکت است، مرتبط می‌باشد.
- یک شرکت با یک شخص مرتبط است اگر آن شخص کنترل شرکت را در اختیار داشته باشد یا آن شخص و اشخاص مرتبط با آن با هم کنترل آن شرکت را در اختیار داشته باشند.
- هر دو یا چند شخصی که با هم برای انجام امرنظارت بر یک شرکت کار می‌کنند همان گونه که با یکدیگر و با هر شخصی که در مسیر یکی از آن‌ها برای انجام نظارت بر شرکت کار می‌کند مرتبط هستند، باید مرتبط با آن شرکت در نظر گرفته شوند.

۹. منبع: پرسشنامه‌ی اسلوونی

۱۰. منبع: پرسشنامه‌ی آلبانی

۱۱. قانون «تنظیم منابع خصوصی و عمومی در خدمات اجتماعی»، ماده ۴، بند ۱

۱۲. ثبت نام از روزنامه‌نگاران علاقه‌مند، مجلس عوام انگلیس،

www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmjournal/journal/memi01.htm.

13. BVerfG, 2 be 1/06 vom 4.7.2007, Absatz-Nr. 271, 274, 278,
www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20070704_2bve000106.html.

14. Яременко, С. “Декларирование доходов публичными служащими в Украине”

ارائه شده در سمینار «اظهار دارایی‌ها برای مقامات دولتی به منزله یک ابزار برای مقابله با فساد» بلگراد ، بلغارستان ، ۱۵-۱۶ اکتبر ۲۰۰۹.

۱۵. قانون آیین دادرسی اداری (Verwaltungsverfahrensgesetz) ، بخش ۲۱ ، بند ۱

۱۶. قانون اداری دولت فدرال (Förvaltningslag) ، بخش ۱۱ ، بند ۱۲

۱۷. قانون آیین دادرسی اداری (Verwaltungsverfahrensgesetz) ، بخش ۱۱ ، بند ۱۲.

۱۸. قانون آیین دادرسی اداری (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker) (forvaltningsloven) ، بخش ۶

۱۹. راهنمای اخلاقی برای خدمات دولتی (Etiske retningslinjer for) (statstjenesten) ، بخش ۴/۲

[www.sph.dep.no/](http://www.sph.dep.no/templates/PersonalMelding.aspx?id=989)

[templates/PersonalMelding.aspx?id=989.](http://www.sph.dep.no/templates/PersonalMelding.aspx?id=989)

۲۰. رفتار صحیح در بخش دولتی (God adfærd in det offentlig) ، صفحه ۲۴ ،

[http://cms.ku.dk//upload/](http://cms.ku.dk//upload/application/pdf/355e7e20/God_adfaerd.pdf)

[application/pdf/355e7e20/God_adfaerd.pdf.](http://cms.ku.dk//upload/application/pdf/355e7e20/God_adfaerd.pdf)

فهرست کتاب‌ها

1. Alves, P. D. “Key Aspects of Asset Declarations in Portugal”, presentation at the seminar “Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October 2009.
2. Demmke, C. M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker and A. Salminen (2007),
3. “Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions”, European Institute of Public Administration in co-operation with the Utrecht School of Governance, the University of

Helsinki and the University of Vaasa.

4. Dufour, P. (2008), “French Government Policy on Ethics for Public Office Holders”, presentation at the ACN meeting, Tbilisi, 25-27 June 2008.
5. Gaugler, M. (2006), *Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat*, VDM, Saarbrücken, p. 108.
Cited from C. Demmke, M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker and
A. Salminen (2007), “Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions”, European Institute of Public Administration in
Co-operation with the Utrecht School of Governance, the University of Helsinki and the University of Vaasa.
6. Mendieta, M.V. (2008), “Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States”, *Corruption and Democracy*, Council of Europe Publishing.
- Messick, R. (2009), “Income and Assets Declarations: Issues to Consider in Developing a Disclosure Regime”, *U4 Issue*, Issue 2009:6.
7. OECD (2009a), *OECD Survey on Integrity*, OECD, Paris, January.
8. OECD (2009b), *Government at a Glance*, OECD, Paris.

فصل ۵

دایره شمول و محتوای اعلام دارایی‌ها

برخلاف عبارت مختصر «اعلام دارایی‌ها» که اغلب مورد استفاده می‌گیرد، اظهارنامه‌های دارایی‌های مقامات رسمی و دولتی معمولاً مستلزم انواع دیگری از اطلاعات است و درواقع بسیاری از سیستم‌ها به‌هیچ‌عنوان، صرفاً داده‌های مربوط به اموال را درخواست نمی‌نمایند.

۵-۱- درآمد

یکی از رایج‌ترین انواع داده‌های الزامی در اظهارنامه‌های مالی مقامات دولتی درآمد است. منطق این الزام، دست‌کم دارای دو وجه است: نخست این که اطلاعات مربوط به درآمد مقامات دولتی، منافع این افراد را در ارتباط با طرف‌های ثالث مشخص، آشکار می‌سازد (بنابراین منبع و نوع درآمد - مثلاً حقوق یا/اضافه/ارزش سرمایه^۱ آشکار می‌شود) و علاوه بر این شدت این منافع را نیز مشخص می‌نماید (بنابراین در بیشتر موارد میزان درآمد معین می‌گردد). دوم این که آگاهی از سهم نسبی درآمد رسمی در مقابل درآمد جانبی، امکان قضاوت درباره‌ی این امر را فراهم می‌کند که آیا سمت رسمی فرد، اولییتی برای درخواست اعلام اموال است یا خیر. این مسأله معمولاً با مقاماتی که از طریق انتخابات برگزیده می‌شوند ارتباط بیشتری دارد؛ به‌عنوان نمونه نمایندگان پارلمان که وظایف رسمی آن‌ها توسط قوانین قضایی تفصیلی بلکه توسط اصول قانون اساسی تعیین می‌شود. از سوی دیگر، در حسابرسی یا تحقیقات احتمالی، امکان دسترسی به داده‌های مربوط به درآمد، ضروری است تا بتوان مشخص کرد آیا ثروت شخص از طریق منابع مشروع قابل توجیه است یا خیر. با این وجود جنبه‌ی دوم در سیستم‌هایی که در آن‌ها درآمدهای مشروع مقامات (معمولاً در راستای اهداف مالیاتی) تحت بازرسی‌های دقیق قرار می‌گیرد، توجیه چندان‌ی ندارد.

چندین راه وجود دارد که از طریق آن‌ها می‌توان درآمد را اعلام کرد. صریح‌ترین و اکیدترین راه، بیان مجموع تمام درآمدها (حقوق، حق‌الزحمه‌ها، بهره‌ها، سودهای سهام، عواید حاصل از فروش یا اجاره‌ی دارایی‌ها، غرامت‌های بیمه، عواید برنده شدن در قرعه‌کشی‌ها، ارثیه‌ها، هدایای نقدی و غیره) و تعیین منابع موثق آن‌ها است. این شیوه، استاندارد رایج بسیاری از کشورهای سوسیالیستی سابق

است. چنین الزامی را می‌توان با روش‌های مختلفی ازجمله: تعیین یک سقف که درآمدهای بالاتر از آن مشمول اعلام می‌شوند^۱، الزام به تعیین میزان درآمد در دسته‌بندی‌های از پیش تعیین شده به‌جای اعلام دقیق منبع و یا الزام به اعلام منبع درآمد، صرف‌نظر از مقدار آن تعدیل نمود. نمونه‌های مورد اخیر در سیستم ایرلند دیده می‌شود که در آن «افراد باید میزان یا ارزش پولی هریک از منافع یا حق‌الزحمه‌های حاصل از هر معامله، حرفه، شغل و هر اشتغال دیگری را که در اظهارنامه ذکر شده است، مشخص کنند»^۲. نمونه‌ی دیگر، ثبت منافع لردها در انگلستان است.

برای اعضای بوندستاگ آلمان، میزان درآمد ناشی از یک اشتغال جانبی یا قرارداد باید هنگامی ذکر شود که عایدی ناخالص^۳ از یک اشتغال از ۱۰۰۰ یورو در ماه یا ۱۰۰۰۰ یورو در سال فراتر می‌رود^۴. در انگلستان، اعضای مجلس عوام، باید مقدار دقیق پرداختی هر شخص را ذکر کنند، مگر در مواردی که فرد در حیطه‌ی صلاحیت کاری خود به‌عنوان یک عضو پارلمان خدماتی را ارائه دهد^۵ یا درآمدی که از طریق زمین و دارایی به‌دست آمده باشد (در صورتی که بیش‌تر از ۱۰٪ از حقوق پارلمانی نماینده باشد، باید اعلام شود).^۵

برخی سیستم‌ها خواستار اطلاعات روشنی از سودهای داده شده به مقامات دولتی از سوی طرف‌های ثالث هستند که مفهوم دقیق آن‌همواره معادل درآمد نمی‌باشد. در این زمینه امتیازات خاصی وجود دارد که در برخی موارد از سوی طرف‌های ثالث اعطا می‌شود، مثلاً پرداخت هزینه‌ی سفر مقامات (به‌جای این که خود مقام دولتی یا سازمانی که وی در آن کار می‌کند این هزینه را بپردازند)، انواع پذیرایی از مهمان‌ها و غیره. این‌گونه موارد اغلب تنها زمانی فاش می‌گردند که

۱- به‌عنوان مثال برای اعضای بوندستاگ آلمان

۲- استانداردهای کمیسیون منصب دولتی (Public Office Commission)

3 -Gross Revenue

۴- حق‌الزحمه سالیانه باید در دسته‌های GBP 5000 (تا میزان GBP 5000 و یا، GBP 5 001 – 10 000) ارایه گردد.

* GBP یا Great Britain Pound همان پوند یعنی واحد پول بریتانیا است. (مترجم)

۵- دولت انگلستان، ۲۰۰۹

ادامه‌دار باشند و شخص آن‌ها را در ارتباط با مقام رسمی خود دریافت کند (چنین شرایطی در سیستم‌هایی مختلف وجود دارد و در کشورهای مختلف مانند بلغارستان و انگلستان متغیر است). در این زمینه، در اغلب موارد، یک سقف قیمتی مشخص، مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۵-۲- اموال

در بسیاری از کشورها، مقامات دولتی موظفند علاوه بر درآمد خود، اموالشان را نیز اعلام نمایند. انواع مختلف اموال را می‌تواند در اظهارنامه‌های مالی ذکر کرد؛ ازجمله: املاک، انواع مختلف دارایی‌های منقول (خودروها، وسایل منقول، عتیقه‌های باارزش و آثار هنری، حیوانات^۱، مصالح ساختمانی^۲ و غیره)، سهم‌ها و دیگر اوراق بهادار، وام‌های مدت‌دار و پس‌اندازهای بانکی و سپرده‌های نقدی. اطلاعات مربوط به اموال همانند اطلاعات مربوط به درآمد مقامات دولتی، برخی از منافع این افراد را آشکار می‌کنند. برای نمونه آگاهی از این که یک نماینده‌ی پارلمان در مکان خاصی صاحب ملک است، کمک می‌کند درباره‌ی موضع‌گیری وی درباره‌ی جایگاه آن مکان قضاوت کنیم. به همین صورت آگاهی درباره‌ی اوراق بهادار متعلق به یک نماینده‌ی پارلمان به ما امکان می‌دهد در مورد اقدامات وی در ارتباط با فلان بخش اقتصادی یک ارزیابی جامع انجام دهیم. با این تفاسیر می‌توان گفت که دست‌کم در بعضی سیستم‌ها، یکی از دلایل و توجیه‌های التزام به اعلام اموال، نظارت بر ثروت می‌باشد. به بیان دقیق‌تر با مقایسه‌ی داده‌های مربوط به اموال و درآمدها می‌توان بررسی کرد که آیا تغییرات ثروت یک مقام دولتی از مسیر درآمدهای مشروع اعلام شده می‌باشد یا خیر. در چنین مواردی، مهم است که اظهارنامه‌ها، همه‌ی اشکال دارایی‌ها که به‌مرورزمان انباشته شده‌اند را پوشش دهند.

همانند درآمد، دارایی‌ها را نیز می‌توان از راه‌های مختلفی اعلام نمود. یکی از روش‌های اصولی در این زمینه تعیین ارزش اموال اعلام شده است. (ارزش دارایی‌ها در حوزه‌ی نظارت بر ثروت از

۱- مثلاً در کرواسی

۲- مثلاً در بلاروس

اهمیت بیشتری برخوردار است) [۲]. یکی از متغیرهای فرعی در زمینه‌ی ارزش دارایی‌ها، اعلام انواع مشخصی از اموال در صورت فراتر رفتن از سقف ارزشی تعریف شده می‌باشد. یکی از موارد دیگری که باید در این زمینه به آن توجه داشت، اموال تحت تملک در مقابل اموال دارای استفاده‌ی مداوم (اجاره، ودیعه و غیره) می‌باشد. برای اموال دارای استفاده‌ی مداوم می‌توان ویلایی را مثال زد که از سوی طرف ثالث برای اقامت دایم یک مقام دولتی تهیه شده است. (کنترل تخلف درباره‌ی اموال تحت تملک ساده‌تر است و در مقابل، اموال استفاده شده (مانند اجاره و یا ودیعه) نیازمند نظارت جامع‌تری در رابطه با مسأله‌ی تضاد منافع هستند). لتونی نمونه‌ای است که در آن مقامات رسمی موظفانده‌اند هرگونه دارایی که متعلق به آن‌ها است و یا به صورت دایم از آن استفاده می‌کنند را گزارش دهند. در این میان یکی از شیوه‌هایی که کمتر استفاده می‌شود الزام به ذکر آن دسته از منابع مالی است که به عنوان ابزار در راستای کسب دارایی‌های بزرگ‌تر استفاده شده‌اند. برای نمونه قانون آلبانی تصریح می‌کند که اموال و «منشأ ایجاد آن‌ها» باید از سوی افراد اعلام شود [۳].

برخی سیستم‌های تنها خواستار ارایه‌ی داده‌ها درباره‌ی انواع محدودی از اموال می‌باشند. این شیوه، در عین آن که برای دستیابی به اهداف نظارت بر ثروت فراگیر، اطلاعات ناکافی را گردآوری می‌کند، می‌تواند به عنوان روشی برای کنترل منابع بالقوه‌ی مشخصی از تضاد منافع استفاده شود. با این تفاسیر، اعضای مجلس بوندستاگ آلمان، تنها باید مشارکت در شرکت‌های تجاری را اعلام کنند، آن‌هم در صورتی که این مشارکت باعث افزایش قابل توجه تأثیر و نفوذ تجاری ایشان گردد [۴]. در عین حال اعضای مجلس عوام انگلستان با این الزام روبه‌رو هستند که انواع بسیار بیشتری از دارایی‌های خود را اعلام نمایند. این دارایی‌ها عبارت‌اند از:

- هر زمین یا مالی که ارزش قابل توجهی داشته باشد (مگر این که برای سکونت شخصی نماینده‌ی مجلس یا همسر و یا شریک زندگی وی استفاده شود) یا از آن درآمد قابل توجهی کسب شود.
- منافعی که به شکل سهام شرکت‌ها هستند و این سهام چه به صورت شخصی و چه از طریق همسر یا شریک زندگی یا فرزند متعلق به نماینده‌ی مجلس باشد. این سهام می‌تواند بیشتر از

۱۵٪ از مجموع بهای اسمی سهام^۱ یک شرکت خصوصی و یا عمومی باشد و یا کمتر از ۱۵٪ باشد ولی ارزش آن بیش‌تر از حقوق نمایندگی مجلس شخص باشد. (دولت انگلستان، ۲۰۰۹)

شمار اندکی از کشورهای اتحادیه‌ی اروپا مسئولان کشوری خود را ملزم می‌دارند تا اموال خود را اعلام کنند. براساس پژوهشی که اخیراً به انجام رسیده است، در کشورهای **قدیمی** اتحادیه اروپا مانند فرانسه، آلمان، ایتالیا، پرتغال، اسپانیا و انگلستان، مسئولان کشوری مجبور نیستند اموال خود را اعلام کنند اما در اعضای **جدید** این اتحادیه مانند مجارستان، لتونی و فنلاند، مسئولان کشوری موظف به انجام این کار هستند (مسئولان اجرایی ارشد تنها در کشور مجارستان ملزم به این کار می‌باشند) (مندیه تا^۲، ۲۰۰۸، ص ۹۲). روی هم رفته، در بسیاری از کشورهای خارج از اتحادیه اروپا، اموال، اقلام رایجی در میان انواع اقلام مشمول اعلام از سوی مقامات هستند.

۵-۳- هدایا

هدایا درواقع نوع خاصی از درآمد محسوب می‌شوند. ویژگی‌های هدایا اغلب شامل ماهیت غیررسمی (زیربنای قراردادی ندارند و اغلب مشمول مالیات نیستند) و غیرمعمول آن‌ها است. مسأله‌ی اعلام هدایا تقریباً همیشه به کنترل تضادهای احتمالی در منافع مربوط می‌شود نه به نظارت بر ثروت. بااین‌وجود در برخی مناطق که رسم دادن هدیه سنت ریشه‌داری محسوب می‌شود، هدایا می‌توانند منشأ ثروت قابل توجهی باشند. همان‌گونه که تحقیقات پیشین نشان داده‌اند، مقررات موجود در زمینه‌ی اعلام هدایا در کشورهای اروپایی مختلف با یکدیگر تفاوت دارند. در لتونی اعلام هدایا برای تمامی مقامات دولتی (از جمله مقامات رسمی انتخاب شده از طریق آرای عمومی و اعضای پارلمان) اجباری است. در لهستان این قانون تنها شامل مقامات سیاسی منتصب و مقاماتی است که از طریق انتخابات محلی انتخاب شده‌اند. در مجارستان تنها اعضای پارلمان مشمول این قانون می‌باشند و در کشورهای آلمان، اسپانیا و انگلستان مقامات سیاسی منتصب و دولت مشمول آن

1-Issued Share Capital

2-Mendieta

هستند. در انگلستان، اعضای مجلس باید تمامی هدایایی که ارزش آن‌ها بیش از یک درصد از حقوقشان است را اعلام کنند. اعضای مجلس آلمان موظف‌اند هنگامی که ارزش هدیه بیش از ۵۰۰۰ یورو است آن را فاش نمایند. در فرانسه، اعضای مجلس باید هرگونه هدیه را صرف‌نظر از ارزش آن اعلام کنند (مندیه تا، ۲۰۰۸، ص ۹۲).

قوانین پذیرش هدایا معمولاً (نه همیشه) شامل هدایایی می‌شوند که در ارتباط مستقیم یا غیرمستقیم با اجرای وظایف توسط مقام رسمی داده و گرفته می‌شوند؛ این هدایا غالباً آن‌هایی هستند که نیازمند اعلام می‌باشند. با این حال در برخی سیستم‌ها، آن دسته از هدایایی که در دایره‌ی شخصی مقام دولتی پذیرفته می‌شوند نیز مشمول قاعده‌ی فاش‌سازی می‌باشند (برای نمونه مقامات رسمی لتونی باید هرگونه هدیه‌ی نقدی را اعلام نمایند و مقامات رسمی لیتوانی اگر هدیه‌ای را از نزدیکان خود دریافت نمایند و ارزش آن از ۵۰ واحد هزینه‌ی اجتماعی ضروری^۱ [یا حداقل استاندارد زندگی که تقریباً ۳۸ یورو است] تجاوز کند باید آن را اعلام کند و اگر هدیه‌ای را از دیگر افراد دریافت کنند که ارزش آن از ۵ واحد هزینه‌ی اجتماعی ضروری بیشتر باشد، باز هم باید آن را اعلام نمایند). از آنجایی که هدایا معمولاً (نه لزوماً) از ارزش نقدی پایینی برخوردار هستند، برای اعلام آن‌ها نوعی سقف پیش‌بینی شده است (درواقع نبود چنین سقفی می‌تواند نشانه‌ی ناکارآمدی سیستم باشد). از آنجاکه رسم دادن هدیه در مناطق مختلف با هم فرق می‌کند، در ایجاد هرگونه الزام در اعلام هدایا، خصوصیت‌های فرهنگی را باید لحاظ کرد؛ برای نمونه درجایی که در آن دادن هدایای کوچک در هنگام بستن قرارداد با مسئولان کشوری مرسوم است، نظام اعلام باید هدایای غیرمعمول مانند سفرهای تفریحی یا خودرو را نیز پوشش دهد.

۵-۴- مخارج

مخارج مقامات دولتی معمولاً جزء اقلام اظهارنامه‌های مالی آنان نیست و این درحالی است که اصولاً داده‌های مربوط به مخارج در زمینه‌ی نظارت بر ثروت قابل استفاده است. (OECD, 2008, 1-basic social expenses)

p.67) دست کم به لحاظ تئوریک، یک مقام دولتی می‌تواند با صرف مخارج در راه‌هایی که منجر به افزایش قابل توجه اموالش نمی‌شوند، از درآمد مشروع خود استفاده کند؛ بنابراین، این درآمد در اظهارنامه‌ی اعلام اموال هویدا نمی‌گردد، اما می‌توان آن را در اظهارنامه‌ی اعلام مخارج ذکر کرد. نظارت بر مخارج در مواردی که مقامات دولتی تعهدات قابل توجهی دارند و پیش‌پرداخت‌هایشان با درآمد رسمی آن‌ها تناسبی ندارد، اهمیت زیادی پیدا می‌کنند. در سیستم لتونی و لیتوانی نمونه‌های کمتری به چشم می‌خورد که در آن برخی از مخارج مقام رسمی به واسطه‌ی التزام به بیان معاملات دولتی اعلام شود. حداقل در لتونی اطلاعات مربوط به درآمد به‌طور عمده برای کنترل تضاد منافع استفاده می‌گردد به‌نحوی که مقامات دولتی از انجام دادن وظایف اداری خود که به نحوی با شرکای تجاری ایشان ارتباط پیدا می‌کند، منع شده‌اند.

۵-۵- منافع نقدی و غیر نقدی

یکی از شکل‌های عمده‌ی منافع نقدی جدا از منصب رسمی عبارت است از مزد اشتغال، حرفه، اشتغال در سمت هیات مدیره و غیره (در مدت زمان تصدی در سمت رسمی و گاهی پیش یا حتی پس از آن). در بیشتر سیستم‌هایی که مقامات دولتی باید درآمدهای خود و منابع آن‌ها را اعلام کنند، اشتغال خارج از کار دولتی نیز باید اعلام گردد. گاهی اشتغال خارج از کار دولتی را به‌عنوان موردی در نظر می‌گیرند که رسماً می‌باید از سوی مقامات دولتی اعلام شود (برای نمونه سیستم‌های اعلام برای قضات در دانمارک و نروژ). منافع نقدی جدا از درآمد واقعی، اموال و اشتغال بیرونی شامل دیون^۱، ضمانت‌نامه‌ی تعهد شده^۲، معاهدات غیررسمی^۳ که درآمدهای آتی را وعده می‌دهند، قراردادهای بیمه‌ای^۴، برنامه‌های مستمری بگیری^۵ و غیره می‌باشند. اگر این منافع دارای ارزش مالی قابل توجهی باشند، در زمینه‌ی تضاد منافع و یا حتی فساد، خطر بالایی را به همراه خواهند داشت.

1-debts

2- assumed guarantees

3- formal and informal agreements

4- insurance arrangements

5- pension schemes

همچنین امکان دارد مقامات دولتی، تنها هنگامی ملزم به اعلام درآمدها و اموال مشخص خود شوند که این درآمدها و اموال در حکم منافعی باشند که می‌توانند بر نحوه انجام وظایف مقام رسمی تأثیر بگذارند (برای نمونه اموال و درآمدها حاوی منافع مشخصی باشند که «برحسب اهمیت خود» باید در دفتر ثبت منافع لردهای انگلستان ثبت شوند). (دولت انگلستان، ۲۰۱۰). با این وجود، این وضعیت، معمولاً زمانی به وجود می‌آید که مقامات دولتی موظف باشند، تضاد منافع خود را به جای اظهارنامه‌های رایج در قالب مشخص، مورد به مورد اعلام نمایند.

منافع غیرنقدی طبق تعریف، عبارت‌اند از منافعی هستند که برای مقامات رسمی یا نزدیکان آن‌ها، بهره‌ی مالی به همراه ندارند. منافع رایج در این دسته شامل عضویت‌ها یا سمت‌های بدون پرداخت اجرت هستند؛ برای نمونه عضویت در هیات مدیره احزاب سیاسی، دیگر سازمان‌ها، بنیادها و غیره. این موارد همچنین می‌تواند به صورت کار داوطلبانه یا انجام اموری به نیابت از افراد خاص، بدون اجرت باشد.

برخی سیستم‌ها دارای مقرراتی فراگیر می‌باشند که بر مبنای آن مقامات دولتی موظف‌اند تمام منافع شخصی خود را که ممکن است به نحوی بر انجام وظایف رسمی آن‌ها تأثیر بگذارد، افشا نمایند. برای نمونه در لیتوانی، مقامات دولتی موظف‌اند «شرایط دیگری را که ممکن است باعث بروز تضاد منافع شود» آشکار نمایند. هنگام قضاوت درباره‌ی این که آیا یک منفعت خاص بر وظایف یک مسئول تأثیر می‌گذارد یا خیر، ممکن است سوءتعبیر به وجود آید. در نهایت، چنین پرسش‌هایی به سختی با دستورالعمل‌های تفصیلی و دقیق قابل حل و فصل هستند. در مقابل این گونه پرسش‌ها نیازمند ارایه دستورالعمل‌هایی از جانب مدیریت ارشد بوده و باید فرهنگ حیات سیاسی حاکم بر هر کشور خاص را درمورد آن لحاظ نمود.

۵-۶- شناسایی همسران، خویشاوندان و دیگر افراد مرتبط

برخی از سیستم‌ها مقامات دولتی را ملزم نمی‌کنند تا اطلاعات مربوط به درآمد و دارایی‌های همسران، خویشاوندان و دیگر افراد مرتبط با خود را افشا نمایند؛ با این وجود این دسته از افراد نیز باید

به لحاظ میزان اموال مورد شناسایی قرار گیرند. منطق اولیه این الزامات این است که مقامات ارشد و یا نهادهای نظارتی را نسبت به تضاد منافع اشخاص در مقابل اقدامات مقامات دولتی که ممکن است نسبت به آنان منافی داشته باشند، آگاه سازند.

در عمل، همواره دایره‌ای از افراد وجود دارد که به لحاظ رسمی تعریف نشده‌اند و با مقام دولتی مورد نظر که می‌تواند زمینه‌ی تضاد منافع را به‌وجود آورد، مرتبط هستند. ظاهراً به همین دلیل است که مقامات رسمی لیتوانی موظف‌اند هر «فرد نزدیک یا دیگر افراد آشنایی را که ممکن است باعث بروز تضاد منافع شوند» را مشخص نمایند.

یادداشت‌ها

1. Geschäftsordnung, Anlage 1, §1, www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage1.html
۲. ریچارد مسیک این دیدگاه سخت را مطرح می‌کند که التزام به اعلام ارزش دارایی‌ها باید به‌وسیله‌ی جریمه‌های قضایی پشتیبانی شود: «هنگامی که قانون الزام می‌دارد ارزش اموال آشکار شود، اعلام ارزش زمین، ساختمان، سهام و دیگر اموالی که یک مقام دولتی مالک آن‌ها است، به میزان کمتر از ارزش واقعی آن، باید جرم تلقی شود. همان‌گونه که در بالا اشاره شد، اثبات جرم اعلام نادرست اموال بسیار آسان‌تر از فساد داخلی است؛ به‌ویژه هنگامی که مسأله‌ی رشوه در میان باشد.» در آر. مسیک (۲۰۰۹)
«اعلام درآمدها و اموال: مسایلی که باید در ایجاد یک سازوکار افشا در نظر گرفت»
”, U4 Issue, 2009:6, pp. 13-14
۳. قانون «در اعلام و حسابرسی اموال، تعهدات مالی اشخاص انتخاب شده از طریق آرای عمومی و مقامات دولتی مشخص»، ماده ۴.
4. Geschäftsordnung, Anlage 1, §1, www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage1.html

فهرست کتاب‌ها:

1. Mendieta, M.V. (2008), “Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States”, *Corruption and Democracy*, Council of Europe Publishing.
2. OECD (2008), *The Istanbul Anti-Corruption Action Plan: Progress and Challenges*, www.oecd.org/dataoecd/24/42/42740427.pdf, OECD, Paris.
3. Standards in Public Office Commission (n.d.), “Guidelines for Office Holders: A. Annual Statement of Registrable Interests”, www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/Ethics-Acts/OfficeHolders/Text/Name,2187,en.htm.

United Kingdom House of Commons (2009), “House of Commons: The Code of Conduct”, www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73501.htm.

4. United Kingdom House of Lords (2010), “House of Lords: Code of Conduct”, adopted on Monday 2 July 2001 as amended on Tuesday 24 July 2001, Paragraphs 13, 16, www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/ldcond.htm

فصل ۶

پردازش اظهارنامه‌های
اعلام دارایی‌ها

وظایف بسیار زیادی در ارتباط با مدیریت اظهارنامه‌های اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی مطرح می‌شوند، به همین دلیل فهرست زیر، فهرستی جامع از این وظایف نیست:

- تدوین دستورالعمل نحوه‌ی تکمیل فرم‌های اعلام دارایی‌ها برای مسئولان دولتی؛
- جمع‌آوری اعلام دارایی‌ها؛
- کنترل تحویل اعلام دارایی‌ها؛
- ذخیره کردن اسناد اعلام دارایی‌ها؛
- حصول اطمینان از دسترسی عمومی به اعلام دارایی‌ها؛
- راستی‌آزمایی محتوای اعلام دارایی‌ها؛
- بررسی مضمونین تخطی از قانون به عنوان مثال تضاد منافع یا فعالیت‌های مجرمانه بر پایه‌ی شواهد موجود در اعلام دارایی‌ها؛
- اجرای مجازات.

این کارکردها را می‌توان به دسته‌های محدودتری تقسیم کرد و کارکردهای بیشتری را شناسایی کرد. در ضمن، تمام سیستم‌ها برای حصول اطمینان از نقش‌های درج شده در فهرست بالا طراحی نمی‌شوند؛ مثلاً در برخی سیستم‌ها از دسترسی عمومی اطمینان حاصل نمی‌شود یا محتوا مورد راستی‌آزمایی قرار نمی‌گیرند (حداقل به‌صورت فعال این کار انجام نمی‌شود).

۶-۱- چه زمانی فرم‌ها تحویل داده می‌شوند؟

متداول‌ترین زمان برای تحویل اظهارنامه‌های اعلام دارایی‌ها در زمان عهده‌دار شدن وظایف (با کمی فاصله قبل یا بعد از آن و در بسیاری از سیستم‌ها هنگام ثبت نام داوطلبان) و پس از آن به‌صورت سالیانه و درنهایت، در زمان ترک خدمت است. این برنامه، این امکان را به وجود می‌آورد که منافع مقام دولتی از زمانی تصدی دنبال و تغییرات این اطلاعات در فواصل منظم مشاهده شود. همچنین به‌دلیل نظارت بر ثروت، این برنامه زمانی مناسب‌ترین برنامه برای ثبت تغییرات دارایی‌ها است. بسیاری از کشورها نسخه‌هایی از این برنامه زمانی را متناسب با شرایط خود تغییر داده‌اند. آنچه

در ادامه آمده مثال رایج از ایالات متحده است:

- اولین اعلام دارایی ظرف ۳۰ روز بعد از به عهده گرفتن سمت یا ظرف ۵ روز از انتقال فرد نامزد به مجلس سنا توسط رییس‌جمهور؛
- تکمیل پرونده‌ی سالیانه در روز ۱۵ مه سال آینده یا قبل از آن؛
- روز سیزدهم خاتمه اشتغال یا قبل از آن. [۱]

در برخی از سیستم‌ها، اعلام دارایی‌ها در زمان خاصی پس از ترک خدمت رسمی خواسته می‌شود. در این موارد اعلام دارایی‌ها به‌عنوان ابزاری برای کنترل رعایت قوانین بعد از اشتغال عمل می‌کنند. ممکن است زمان دیگری برای تحویل اعلام دارایی‌ها در طول تصدی شغل در نظر گرفته شود، یعنی زمانی که تغییر عمده‌ای در دارایی‌ها (سایر اطلاعات اعلام شده در گذشته) روی می‌دهد یا منافع شخصی جدیدی به وجود می‌آید (مثلاً در مجلس عوام انگلستان و مجلس اعیان کرواسی، استونی، لیتوانی و مقدونیه). دلیل منطقی این مسأله، این است که تغییرات ایجاد شده در منافع خصوصی مهم هر فرد، ممکن است در ارتباط با جلوگیری از تعارض منافع باشد و تأخیر در افشا آن امری غیرقابل قبول بوده و باید به فوریت اعلام گردد.

انجام الزام تحویل اعلام دارایی‌ها در زمان تغییرات خاص، دشوار است باین حال برای مثال افزایش ارزش دارایی‌هایی مثل مستغلات اغلب روشن و ثابت نیست. اگر گستره‌ی منافی که باید اعلام شوند، در رابطه با وظایف سمتی خاص تعیین شود (تنها منافی که ممکن است بر انجام وظیفه‌ای خاص تأثیر بگذارند) در صورتی که مقام دولتی سمت خود را تغییر دهد، می‌توان اعلام دارایی جدیدی را درخواست کرد.

درخواست اعلام دارایی‌ها در تمامی زمان‌های فوق‌الذکر، کاری غیرمعمول است. مونته نگرو استثنائی بسیار نادر است که در آن مسئولان دولتی ملزم می‌شوند تا اعلام (گزارش‌ها) دارایی‌های خود را در زمان‌های زیر تحویل دهند:

- ظرف ۱۵ روز از تصدی سمت دولتی؛
- در طول دوره تصدی سمت دولتی،

- یک‌بار در سال؛
 - در صورت بروز هر تغییری در داده‌های موجود در گزارش برحسب افزایش اموال بیش از ۵۰۰۰ یورو، ظرف ۱۵ روز از تاریخ هرگونه تغییر؛
 - در زمان انقضای دوره تصدی ظرف ۱۵ روز از خاتمه اشتغال دولتی؛
 - یک سال بعد از خاتمه‌ی دوره‌ی تصدی. [۲]
- سایر سیستم‌ها در فواصل طولانی‌تری تحویل اعلام دارایی‌ها را الزامی می‌کنند. برای مثال در فرانسه اعضای پارلمان، وزرا و مستخدمین دولت اعلام دارایی‌ها را در زمان به عهده گرفتن سمت و ترک خدمت تحویل می‌دهند و پس‌از آن اجازه دارند تا هرگونه تغییر در دارایی‌ها را که از نظر ایشان موضوعیت دارد را به اطلاع برسانند (بانک جهانی، ۲۰۱۰).
- در برخی از سیستم‌ها نیاز است تا هر نوع منافی که در زمان رأی‌گیری یا سایر امور رسمی موضوعیت دارد، اعلام شوند. در قواعد مجلس عوام انگلستان دو روش در نظر گرفته شده است – ثبت منافع مالی اعضا و اعلام منافع اعضا. ثبت، وظیفه‌ی تکمیل و تحویل فرم است که دامنه خاصی از منافع قابل ثبت را پوشش می‌دهد. این کار باید ظرف مدت یک ماه از انتخاب فرد برای مجلس انجام شود و از آن‌پس وظیفه‌ی اعضا این است که تغییرات منافع قابل ثبت خود را ظرف ۴ هفته از بروز تغییر به اطلاع برسانند. این اعلام دارایی‌ها الزامی است که به موجب آن هر عضو باید تمام منافع پولی یا هرگونه سود با هر ماهیتی را که ممکن است در خلال مناظرات، جلسات، معاملات یا ارتباطات برای وی در گذشته یا حال حاصل شده است یا انتظار می‌رود که در آینده حاصل شود، افشا کند (دولت انگلستان، ۲۰۰۹). این اعلام دارایی‌ها به صورت کتبی و شفاهی بنا به شرایط و زمان مذاکرات یا سایر اموری که مورد بحث است، ارایه می‌شوند. دایره‌ی منافی که باید اعلام شود گسترده‌تر از دایره‌ی منافی است که در دفتر ثبت منافع مالی اعضا وارد می‌شود.
- اعضای مجلس عالی عوام ایرلند نیز وظیفه دارند منافع مادی خود را در شرح مذاکرات مجلس، علاوه بر اظهارنامه‌های سالیانه منافع قابل ثبت افشا کنند. الزام مشابهی برای صاحب‌منصبان و مستخدمین دولتی نیز وجود دارد یعنی ایشان ملزم‌اند اظهارنامه‌ی منافع مادی را در دستگاه محل

خدمت خود تهیه کنند (استانداردهای کمیسیون ادارات دولتی، ۲۰۰۲، ۲۰۱۰). این روال برای کنترل تضاد منافع، اساس درستی دارد به‌ویژه بدان خاطر که مسئول دولتی مربوطه به هیچ وجه نمی‌تواند از موقعیتی که در آن وظیفه یا کارکردی جدیدی تحت تأثیر منفعتی شخصی وی قرار می‌گیرد و این موضوع در زمان تحویل در هیچ دسته‌بندی متداولی از منافع در فرم‌های قرار نمی‌گیرد، صرف‌نظر نماید. درنهایت، بسیاری از سیستم‌ها قواعدی دارند که به‌واسطه‌ی آن‌ها مؤسسات و نهادهای دولتی می‌توانند در صورت لزوم درخواست اعلام دارایی کنند؛ مثلاً زمانی که هدف جست‌وجو و یا تحقیق درمورد مسأله خاصی باشد. این تمهیدات در آلبانی وجود دارند.

۶-۲- فرم‌ها

هر روز بر تعداد کشورهایی که مسئولان دولتی خود را ملزم می‌کنند تا فرم‌هایی الکترونیکی را تکمیل کنند، افزوده می‌شود؛ با این‌همه فرم‌های کاغذی هنوز در بسیاری از سیستم‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. مزیت عمده‌ی تحویل الکترونیکی این است که اگر سیستم به‌درستی طراحی شود می‌توان اطلاعات را به‌صورت مستقیم وارد پایگاه داده کرد (اگر این کار به‌صورت مستقیم انجام نشود اطلاعات به‌دست‌آمده از فرم‌های ارسال شده را می‌توان به‌صورت خودکار توسط افرادی که فرم‌ها را پردازش می‌کنند به این پایگاه داده انتقال داد). با این حال در برخی کشورها، تحویل الکترونیکی کاری جز ارسال فایل در فرمت ورد (Word) و یا صفحه گسترده^۱ نیست که در آن امکان انتقال مستقیم محتوی به پایگاه داده وجود ندارد. از جمله موانع معرفی فرم‌های ارسال شده‌ی الکترونیکی، نبود یا عدم رسمیت حقوقی امضای الکترونیکی است.

در جدول زیر از پرسشنامه‌های به‌دست‌آمده از کشورها، کلیاتی درمورد این که مسئولان باید اعلام دارایی‌ها را به‌صورت کاغذی یا الکترونیکی ارسال کنند، ارایه گردیده است. در هیچ‌یک از این کشورها ارسال الکترونیکی، تنها راهکار موجود نیست. توجه داشته باشید که در بسیاری از کشورها فرم‌هایی به شکل الکترونیکی موجودند اما باید بر روی کاغذ چاپ و بایگانی شوند. در این جدول

۱- مانند برنامه اکسل (Excel). (م.)

ستون «ارسال فرم به صورت الکترونیکی» هم امکان ورود مستقیم داده‌ها به پایگاه داده و هم ارسال ساده‌ی نوعی فایل به فرمت‌های عنوان شده را در برمی‌گیرد.

شکل ۶-۱: ارایه فرم‌های اعلام اموال به صورت کاغذی و الکترونیکی

کشور	ارایه فرم به صورت کاغذی	ارایه فرم به صورت الکترونیکی	فرم به صورت الکترونیکی در دسترس می‌باشد
آلبانی	*		*
آذربایجان	*		
بلاروس	*		
بوسنی و هرزگوین	*	*	*
بلغارستان	*	*	*
کروئیا	*		*
استونی	*	*	*
گرجستان	*		*
قزاقستان	*	*	*
کوزوو	*		*
قرقیزستان	*		
لاتویا	*	*	*
لیتوانی	*	*	*
مقدونیه	*		*
مونته نگرو	*	*	*
رومانی	*		
اسلونی	*		
تاجیکستان	*		
اکراین	*		

گذشته از تنوع بالای این سیستم‌ها، استفاده از فناوری‌های اطلاعاتی، تأثیر قابل توجهی بر پردازش اعلام دارایی‌ها دارد. آرژانتین نمونه‌ای است که در آن به‌کارگیری فرم‌های افشای اطلاعات مالی دولتی به‌صورت الکترونیکی، اثرات چشم‌گیری به‌جا گذاشته است (جدول ۶-۲).

تأثیر فناوری جدید بر روش‌های افشا دارایی‌های مالی (FDF): آرژانتین

۲۰۰۰	۱۹۹۹	
٪۹۸	٪۶۷	سطح فساد
۸ دلار آمریکا	۷۰ دلار آمریکا	میزان تخمینی براساس تعداد صورت‌های اعلام اموال کارکنان دولتی
۸۳۳	۶۶	تعداد کل اطلاعات اموال تقاضا شده در بررسی‌های دولتی
۲۶۳ مورد کاغذی ۵۶۰ مورد اینترنتی	۶۶	تعداد اطلاعات اموال درخواست شده به‌صورت کاغذی و یا از طریق اینترنت
۲۶۳ مورد مطبوعات ۵۶۰ مورد شهروندان	۶۶ مورد مطبوعات	استفاده‌کنندگان از اطلاعات: مطبوعات و یا شهروندان
۳۳۱	۴۰	تعداد اطلاعات اموالی که برای راستی‌آزمایی مورد بررسی قرار گرفته است.

منبع: رایگورودسکی (۲۰۰۲)، «آیا تکنولوژی‌های جدید می‌تواند به‌عنوان یک راه‌حل در نظر گرفته شود؟ موارد تعارض منافع در آرژانتین، OECD». (در این تحقیق، آمارهای فوق از گزارشی تحت عنوان «مدیریت تعارض منافع در خدمات دولتی: راهنمای OECD و تجربیات کشورها، OECD، ۲۰۰۳، صفحه ۸۹ استخراج گردیده است).

۶-۳- جمع‌آوری

جمع‌آوری اظهارنامه‌های اعلام اموال از آن جهت اهمیت دارد که کارکرد درست سیستم‌های اعلام و محقق کردن اهدافشان به آن بستگی دارد. تدابیر متفاوتی برای مجموعه‌ی اظهارنامه‌های اعلام

اموال وجود دارد. بسیاری از سیستم‌ها برای مقامات دولتی عادی یک شیوه‌ی اصولی جمع‌آوری دارند و در کنار آن برای گروه‌های خاص مقامات رسمی تدابیر جمع‌آوری خاصی را تدارک دیده‌اند که ازجمله گروه‌های خاص مقامات رسمی می‌توان به سران سازمان‌هایی که مسئول جمع‌آوری و تأیید اظهارنامه‌ها هستند، مقامات سرویس امنیتی و غیره اشاره نمود. در ادامه این نوشته، تمرکز اصلی خود را روی آن‌چه رویکردهای فرضی^۱ نامیده می‌شود می‌گذاریم. اگر فرض کنیم در کشور X مقامات دولتی اظهارنامه‌های اعلام مالی خود را به سازمان مرکزی ضد فساد تسلیم می‌کنند، باید این احتمال را هم در نظر بگیریم که شاید برای سران این سازمان یک رویکرد ویژه وجود داشته باشد، مثلاً آن‌ها اظهارنامه‌ی خود را به کمیته‌ی پارلمانی تسلیم کنند.

برای جمع‌آوری، دو سیستم اصولی وجود دارد که می‌توان از آن‌ها با عنوان روش متمرکز^۲ و روش غیرمتمرکز^۳ نام برد. برخی از سیستم‌ها از ترکیبی از این دو شیوه استفاده می‌کنند و روش فرآیند به این صورت است که گروه‌های مختلف از مقامات رسمی تحت سیستم‌های جداگانه قرار می‌گیرند؛ یا در دو نقطه به‌صورت هم‌زمان اظهارنامه‌های یکسانی جمع‌آوری می‌شود و یا اظهارنامه‌های نقاط غیرمتمرکز جمع‌آوری و (به کمک یک واسطه) به هیأت مرکزی فرستاده می‌شوند. در شیوه‌ی متمرکز، یک هیأت وجود دارد که اظهارنامه‌های مسئولان چندین سازمان یا همه اظهارنامه‌های همه‌ی مسئولان تحت پوشش را جمع‌آوری می‌کند. در سیستم غیرمتمرکز، مقامات رسمی اظهارنامه‌های اعلام مالی خود را، در محلی که اشتغال دارند، به هیأت مربوطه تسلیم می‌کنند یا آن را مستقیماً به هیأت ارشد (مربوط به جمع‌آوری اظهارنامه‌ها) ارایه می‌نمایند.

درمورد هر دو شیوه مخالفان و موافقانی وجود دارد. نمی‌توان با قطعیت گفت که کدام سیستم چه نتایجی را در پی خواهد داشت اما می‌توان تأثیرات بالقوه‌ی آن‌ها را بررسی کرد. به‌نظر می‌رسد که سیستم به سمت ایجاد رسیدگی یکپارچه به تمام اظهارنامه‌ها تمایل دارد و احتمالاً سیستم‌های متمرکز، در زمینه‌ی استفاده از داده‌های فاش شده به‌منظور انجام بازرسی‌ها توسط مقامات ارشد،

1- Default Procedures

2- Centralized Approach

3- Decentralised Approach

مهارت‌های حرفه‌ای‌تری را ایجاد خواهد کرد. این امر می‌تواند در سیستم‌هایی که آگاهی از هدف و استفاده از اظهارنامه‌های مالی در سراسر دستگاه‌های دولتی وجود ندارد، از اهمیت بالایی برخوردار باشد. سیستم‌های غیرمتمرکز استفاده از اظهارنامه‌های مالی در راستای بازرسی توسط مقامات و هیأت‌های ارشد را تسهیل می‌کنند. با این حال در سیستم‌هایی که بازرسی داخلی و آگاهی از وظایف مدیریتی به‌منظور پیشگیری از فساد به‌خوبی متمرکز نشده، این تأثیر مثبت ممکن است به هدر رود. با احتیاط می‌توان گفت که سیستم‌های غیرمتمرکز به‌صورت بالقوه در راستای نظارت بر تضاد منافع کارآمدتر هستند زیرا سرپرستان مستقیم هر مسئول دولتی، از وظایف سایر مسئولان و این‌که منافع شخصی چگونه ممکن است با این وظایف تداخل پیدا کند، بهتر آگاهی دارند. از طرف دیگر، سیستم‌های متمرکز می‌توانند در راستای نظارت بر ثروت کارآمدتر باشند؛ زیرا در این زمینه بازرسی شرایط یک فرد صرف‌نظر از سازمانی که مسئول مورد نظر در آن کار می‌کند، می‌تواند در همان برهه زمانی اجرایی شود. علاوه بر این، نظارت بر ثروت (از طریق بازرسی و سایر روش‌ها) وظیفه‌ای است که نیازمند مهارت‌های خاص بالایی می‌باشد.

راستی‌آزمایی:

وظیفه مهم دیگر که باید انجام شود، راستی‌آزمایی میزان جامعیت و دقت اعلام دارایی‌های صورت پذیرفته است. دلیل اولیه برای این عمل، فی‌نفسه دستیابی به هدف اصلی سیستم جمع‌آوری اعلام اموال اشخاص نمی‌باشد (به‌ویژه این‌که کنترل تعارض منافع، بیشتر از نظارت بر ثروت مدنظر باشد)، بلکه هدف پایداری اصل صداقت و درستکاری در سیستم اعلام دارایی‌ها است. اگر کارکنان بخش دولتی بدانند که اطلاعات عنوان شده در سیستم اعلام دارایی‌ها، تقریباً هیچ‌وقت راستی‌آزمایی نمی‌شود، این خطر وجود دارد که در سیستم حجم زیادی از اطلاعات غیرضروری که ارتباط کمی با واقعیت دارد، انباشته شود.

انتخاب برای راستی‌آزمایی: بیشتر سیستم‌های اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی افراد زیادی را پوشش می‌دهند، به‌طوری‌که راستی‌آزمایی تمامی اظهارنامه‌ها، هدفی غیرواقعی می‌شود؛

بنابراین اگر قرار باشد راستی‌آزمایی انجام شود این کار باید به‌صورت گزینشی صورت گیرد. ضوابط مختلفی برای این گزینش وجود دارد:

• **راستی‌آزمایی به‌واسطه‌ی تصدی شغل:** یعنی راستی‌آزمایی تمامی اظهارنامه‌های

ارسال شده توسط مسئولانی که سمت‌های تعریف شده‌ی خاصی را اشغال کرده‌اند. اغلب این دسته افراد، مسئولانی رده‌بالا هستند و تعداد آن‌ها به نسبت کم است. مزیت مشخص این شیوه، تمرکز خاص بر بیشتر مسئولان ارشد است. اگرچه این روش ممکن است ریسک از قلم افتادن مسئولانی که به‌صورت رسمی در سطح پایین‌ترند را شامل گردد، اما بدین‌وسیله می‌توان مشاغلی که بیشتر در معرض ریسک فساد قرار دارند را، راستی‌آزمایی کرد. کشورهایی که استفاده از این گزینه را گزارش داده‌اند عبارت‌اند از آلبانی[۳]، بوسنی و هرزگوین، کرواسی، استونی، کوزوو، لیتوانی، مونته‌نگرو و اسلونی[۴].

• **راستی‌آزمایی بر پایه‌ی انتخاب تصادفی:** معمولاً درصد از پیش تعریف شده یا

تعداد معینی از اعلام دارایی‌ها راستی‌آزمایی می‌شود. این رویکرد احتمال راستی‌آزمایی یکسان را بین مسئولان تحت پوشش توزیع می‌کند و در اصل ممکن است اثر بازدارنده داشته باشد، مگر این‌که شانس انتخاب شدن برای راستی‌آزمایی خیلی پایین باشد. واضح است که در رویکرد تصادفی، ریسک‌های مربوط به برخی مسئولان خاص در نظر گرفته نمی‌شود. کشورهایی که استفاده از این گزینه را گزارش داده‌اند عبارت‌اند از آلبانی، بلاروس، استونی، لتونی و اسلونی[۵].

• **راستی‌آزمایی بر پایه ارزیابی خطر:** این حالت، گزینشی است و در آن اعلام

دارایی‌های مشمول راستی‌آزمایی، از طریق تحلیل خطر و نه به‌واسطه‌ی تصدی سمت تعیین می‌شود. تعداد اعلام دارایی‌هایی که باید مورد راستی‌آزمایی قرار گیرند ممکن است با شرایط تغییر کند یا به‌صورت نسبی از پیش تعریف شده یا تعدادی معین در نظر گرفته شود. اگر ارزیابی خطر کافی باشد، هدف‌گذاری سیستم به‌خوبی انجام می‌شود اگرچه باید توجه داشت که ارزیابی مناسب، بار اداری قابل‌توجهی در پی دارد. شاید به همین دلیل است که این روش متداول نیست.

• راستی‌آزمایی بر پایه خطرهای شناسایی شده در اطلاعات افشا شده: در

اینجا باید از نشانه‌های افزایش عمده در ثروت، تفاوت‌های عمده میان دارایی‌های اعلام شده و منابع قانونی درآمد یا منافع عمده‌ی مرتبط با فعالیت‌های خارج از سازمان مسئول دولتی، سخن به میان آورد. این روش مشابه روش قبلی است با این تفاوت که خطرهای تنها از محتوای اظهارنامه‌ها استنتاج می‌شوند. ممکن است این رویکرد روشی برای اجرای سیستم راستی‌آزمایی مبتنی بر خطر باشد که در آن سیستم راستی‌آزمایی اعلام اموال، به واسطه‌ی ارزیابی خطر از تمام سمت‌های رسمی، متحمل اضافه‌بار نمی‌شود. کشورهایی که استفاده از این گزینه را گزارش داده‌اند عبارت‌اند از: آلبانی، بلاروس، قزاقستان، کوزوو، لتونی، لیتوانی، مقدونیه، اسلونی و تاجیکستان. [۶]

• راستی‌آزمایی بر پایه مظنون شدن به تخطی از مقررات و یا افزایش ثروت

ناموجه: در اینجا باید به ابلاغ و یا درخواست نهاد دولتی مجاز اشاره کرد. اعلام دارایی‌ها در این مورد، نقش شواهد کشف نشده را در شرایطی ایفا می‌کنند که در آن کارهای غیرمترعاری نظیر سبک زندگی اسراف‌گرایانه از طرق دیگر شناسایی شده است. استفاده از این معیار می‌تواند به‌خوبی توجیه شود اما اگر این اعلام دارایی‌ها به روش دیگری راستی‌آزمایی نشوند این خطر وجود دارد که انبوهی از اظهارنامه‌ها با اطلاعاتی غیرقابل استفاده جمع‌آوری شوند. مسئولان ممکن است فکر کنند تا زمانی که به اتهام تخلف دیگری گرفتار نشوند، تکمیل اظهارنامه‌های اعلام دارایی برای ایشان هیچ‌گونه مسئولیت به همراه نخواهد داشت. در پرسشنامه‌های واصله، کشورهای زیر، استفاده از این روش را عنوان کردند: آلبانی، بلاروس، کوزوو، قرقیزستان، لتونی، مونته‌نگرو و تاجیکستان. کشورهای بوسنی، هرزگوین، استونی، قزاقستان، مقدونیه، لیتوانی، رومانی و اسلونی نیز در دسته‌ای قرار می‌گیرند که راستی‌آزمایی آن‌ها براساس شاخص‌های مبتنی بر مظنون شدن به تخطی از قانون صورت می‌گیرد؛ این کشورها همچنین در پاسخ به سؤالات چند گزینه‌ای پرسشنامه، به اجرای راستی‌آزمایی، در صورت دیرکرد در تحویل یا عدم تحویل اعلام دارایی‌ها نیز اشاره کردند. [۷]

• **راستی‌آزمایی بر پایه‌ی دریافت شکایت از شهروندان:** این روش مشابه روش

قبلی است. سیستم‌هایی که در آن‌ها روال‌های راستی‌آزمایی براساس شکایات و اطلاعات واصله از شهروندان در نظر گرفته می‌شود، ممکن است براساس میزان درستی شکایت، میزان نقض قوانین و مقررات اشاره شده در شکایت و انواعی از نقض مقررات که مستلزم اقدام است، با یکدیگر تفاوت داشته باشند. مثلاً در رومانی شکایات واصله در این خصوص، باید شواهد و اطلاعاتی را که شکایت بر آن‌ها مبتنی است و همچنین منابعی که در چارچوب آن چنین شکایتی ارائه می‌گردد، را شامل گردد. علاوه بر این، شکایات باید تاریخ و امضاء داشته باشند یعنی ظاهراً نباید بی‌نام باشند (شکایات که الزامات مذکور را برآورده نمی‌کنند، رد می‌شوند). کشورهایی که استفاده از این گزینه را گزارش داده‌اند عبارت‌اند از: بوسنی، هرزگوین، کرواسی، استونی، قزاقستان، کوزوو، لتونی، لیتوانی، مقدونیه، مونته‌نگرو، رومانی، اسلونی، تاجیکستان و اکراین. [۸]

• **روش‌های راستی‌آزمایی:** روش‌های راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌ها ممکن است گستره

و عمق متفاوتی داشته باشند. این گستره تعیین می‌کند کدام یک از موارد موجود در اعلام دارایی‌ها باید راستی‌آزمایی شوند. عمق آن مربوط به سطح راستی‌آزمایی است.

• **بررسی مقدماتی:** این بررسی تعیین می‌کند که آیا فرم‌های اعلام دارایی‌ها به‌درستی

تکمیل شده‌اند یا خیر (انجام بررسی در این خصوص که اشتباهات فاحش وجود نداشته باشد؛ یعنی ورودی‌های نادرست اظهارنامه‌های اعلام اموال یا از قلم افتادن اطلاعات در تکمیل فرم اظهارنامه).

• **راستی‌آزمایی ساده:** که گاهی اوقات بررسی محاسباتی و منطقی نامیده می‌شود

راستی‌آزمایی معمولاً به محتوای خود اعلام دارایی‌ها محدود می‌شود. ممکن است بر این مسأله تأکید شود که دارایی‌های اعلام شده، توسط منابع اعلام شده و قانونی درآمد مورد اشاره قرار گرفته‌اند یا خیر؛ و یا این که در داده‌های اعلام شده، نشانی از تضاد منافع وجود دارد یا خیر. همچنین می‌توان بررسی کرد که ارزش دارایی‌ها (در صورت اعلام) به میزان مناسبی اعلام شده‌اند یا خیر.

• **حسابرسی:** این واژه در معنای عام مورد استفاده قرار می‌گیرد و برای راستی‌آزمایی‌هایی صدق می‌کند که مستلزم مراجعه به داده‌هایی است که در اظهارنامه نیامده است. این کار در ابتدا مقایسه‌ی داده‌های اعلام شده با سایر منابع نظیر دفاتر ثبت دولتی و بانک‌ها را شامل می‌شود. حسابرسی همچنین ممکن است شامل مقایسه اطلاعات اظهار شده با شرایط حقیقی فرد مسئول؛ مثلاً محل سکونت واقعی، سبک زندگی و غیره شود. حسابرس می‌تواند توضیحاتی را از مقامات دولتی، درخصوص صحت اطلاعات عنوان شده در اظهاریه اموال، درخواست کند و شواهد شفاهی از سایر افراد جمع‌آوری نماید. در جریان بررسی‌ها ممکن است حسابرس از فرد مسئول توضیحاتی درخواست کند و از سایر افراد نیز شهادت‌هایی شفاهی جمع‌آوری نماید. آلبانی نمونه‌ای است که در آن مراحل راستی‌آزمایی به روشنی مشخص شده‌اند. جعبه ۶-۱. بررسی انواع ممکن حسابرسی اعلام دارایی‌ها در آلبانی*

- پردازش اولیه
 - اشتباهات اساسی
 - تکمیل نادرست
 - پاسخ‌های اشتباه
 - بررسی محاسباتی و منطقی
 - صحت ارزیابی دارایی‌های اعلام شده
 - صحت منابع مالی اعلام شده
 - کفایت پوشش دارایی‌ها با منابع اعلام شده
 - وجود تضاد منافع
 - حسابرسی کامل
 - راستی‌آزمایی صحت داده‌های لحاظ شده در فرم اعلام دارایی‌ها
 - توجیه دارایی‌های اعلام شده از طریق منشأ ایجاد آن
 - شناسایی و حل موارد تضاد منافع
- *منبع: نقل از بازرس کل اعلام و حسابرسی دارایی‌های کشور آلبانی می‌باشد.

به‌نظر می‌رسد که در عمل، یکی از متداول‌ترین راه‌های راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌ها در کشورهای سوسیالیستی سابق، مقایسه داده‌های ارایه شده با اطلاعاتی است که در دفاتر ثبت متعدد و سایر مراکز دولتی وجود دارند. این مقایسه‌ها برای شناسایی مغایرت‌های آشکار و حصول اطمینان از همخوانی بین منابع رسمی و اعلام دارایی‌ها مفید است. محدودیت عمده در این زمینه، عدم اثربخشی آن در مقابله با مسئولان فاسدی است که تلاش می‌کنند از انسجام داده‌های ثبت شده رسمی مربوط به خود در مراجع مختلف دولتی، اطمینان حاصل نمایند. اهمیت مقایسه داده‌ها با منابع رسمی مختلف به‌صورت واضح در توضیحات ارایه شده در پرسشنامه‌ی واصله از کشور بلغارستان در ادامه نشان داده شده است:

بررسی‌های انجام شده براساس بخش ۷ «مصوبه‌ی افشای عمومی منافع مالی مسئولان ارشد دولتی»^۱ توسط «راستی‌آزمایی ازطریق دفاتر ثبتی»^۲ و دسترسی مستقیم به پایگاه داده‌ای الکترونیکی وزارت کشور، وزارت کشاورزی و مواد غذایی، وزارت راه و ترابری، دفاتر ثبت املاک، دفاتر ثبت تجاری، دفتر ثبت اراضی و املاک و پایگاه داده‌ی مدارک شناسایی، تأیید می‌شوند. سازوکار بررسی اعلام اموال، درآمد و هزینه‌های مسئولان ارشد دولتی، شامل مقایسه اطلاعات ارسال شده با اطلاعاتی است که در حضور نهادهای کشوری و محلی، مراجع قضایی و سایر نهادها اعلام، افشا یا تصدیق می‌شوند. برای انجام راستی‌آزمایی رییس دفتر سازمان حسابرسی ملی بلغارستان، پیش از این که اطلاعات مشمول درج، اعلام یا تصدیق شوند، آن‌ها را از نهادهای دولتی و داخلی، مراجع قضایی و سایر نهادها اطلاعاتی درخواست می‌کند. نهادها و سازمان‌ها مکلف‌اند ظرف ۲ ماه از پذیرش درخواست، اطلاعات مورد نیاز را به سازمان حسابرسی ملی بلغارستان ارایه دهند. بررسی‌ها با تطبیق اطلاعات اعلام شده با اطلاعات دریافت شده انجام می‌شود. در صورتی که هیچ مغایرتی در اطلاعات مشاهده نشود این بررسی‌ها به ارزیابی انطباق منجر می‌شود. در سایر موارد این بررسی به ارزیابی عدم انطباق منجر می‌گردد.

1 -Senior Public Officials' Financial Interests Act

2 -Register Verification

[...] رئیس اداره‌ی حسابرسی ملی بلغارستان ارزیابی‌ها و فهرستی از نهادها و مؤسساتی که تعهد خود را انجام نمی‌دهند را در سایت اینترنتی اداره‌ی حسابرسی منتشر می‌کند. در موارد عدم تکمیل اعلام دارایی‌ها از سوی اشخاص و همچنین در مواقعی که نتیجه ارزیابی، عدم انطباق اعلام شده است، رئیس اداره‌ی حسابرسی ملی بلغارستان، مراتب را به مدیر اجرایی دفتر درآمدهای ملی و رئیس سازمان امنیت ملی کشور اطلاع می‌دهد. مدیر اجرایی اداره‌ی درآمدهای ملی ظرف ۱۴ روز از انجام بررسی یا بازرسی، نتایج را به رئیس اداره‌ی حسابرسی ملی بلغارستان ارسال می‌کند. رئیس دفتر حسابرسی ملی بلغارستان ظرف هفت روز از زمان دریافت نتایج حاصله از بررسی‌های صورت گرفته توسط سازمان درآمدهای ملی، این موارد را در سایت اینترنتی اداره‌ی حسابرسی منتشر می‌نماید.

برخی از سیستم‌ها به تحویل‌دهندگان اظهارنامه‌های اعلام دارایی‌ها اجازه می‌دهند تا اطلاعات درج شده در اظهارنامه‌های مذکور را اصلاح کنند. این اصلاح ممکن است در موعد قانونی انجام شود یا انجام نشود؛ مثلاً برای نقایص رسمی در اسپانیا این مدت یک ماه و در کاتالونیا ۱۵ روز است. فرصت اصلاح داده‌ها راهی برای کاربرپسندتر کردن سیستم‌های اعلام دارایی برای اعلام‌کنندگان و نیز اجتناب از اعمال مجازات ناشی از خطاها یا اشتباهات جزئی است. با این حال رویکردهای بیش از حد سهل‌گیرانه، ممکن است اثربخشی اعلام دارایی‌ها را به خطر بیندازند؛ زیرا ممکن است مسئولان دولتی متقلب با آگاهی از این که در صورت بروز سوءظن همواره می‌توانند با مصونیت، اصلاحاتی را اضافه نمایند، اطلاعات نادرست را ارایه دهند. این مسأله در لتونی مورد توجه قرار گرفته است که تعدادی از مسئولان پس‌اندازهای نقدی عمده‌ای را اعلام کردند. زمانی که درمورد وجود این پس‌اندازها سوءظن‌هایی مطرح و نگرانی‌هایی عنوان گردید که شاید این اطلاعات به‌منظور ایجاد توجیهی جعلی برای درآمدهای کسب‌شده‌ی آتی اعلام شده باشند، مسئولان دولتی اصلاحاتی را ارایه داده‌اند و به‌واسطه‌ی آن‌ها میزان مبالغ پس‌اندازهای منتسب به آن‌ها، کمتر گردید و نهاد اجرایی مربوطه (مرکز خدمات درآمدی دولت)، بیشتر این اصلاحات را پذیرفت.

کادر ۶-۲. سیستم افشای منافع خصوصی آلبانی

سازمان عالی بازرسی اعلام و حسابرسی دارایی‌ها^۱ (HIDAA) مؤسسه‌ای مستقل است که زیر نظر پارلمان، مسئول اجرای قانون پیشگیری از تضاد منافع در انجام وظایف دولتی آلبانی است. HIDAA در سال ۲۰۰۳ عملیاتی شد و هر ساله حدود ۴۲۰۰ اعلام منافع خصوصی را از مسئولان انتخابی و مسئولان دولتی خاص دریافت می‌کند (این تعداد برابر با حدود ۴٪ از تعداد کل افراد استخدام شده در بخش دولتی است). جدای از این اعلام دارایی‌های سالیانه، بازرس کل HIDAA ممکن است در صورت نیاز در جریان تحقیق و بررسی از هر شخص حقیقی یا حقوقی درخواست کند تا دارایی‌های خود را بنا به درخواست، تحویل دهد. اعلام دارایی‌ها همچنین قبل از آغاز و بعد از پایان حکم استخدامی فرد شاغل در بخش دولتی، ارسال می‌شوند.

HIDAA با تقریباً ۴۵ کارمند شاغل و بودجه سالیانه ۹۲ میلیون لک آلبانی^۲ مسئول راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌ها، ارائه‌ی مشاوره به منظور تکمیل درست اعلام دارایی‌ها و اقدامات پیشگیرانه‌ی کلی است. دستورالعمل‌های مربوط به نحوه‌ی تکمیل اعلام دارایی‌ها به صورت آنلاین قابل دسترس هستند و بین ماه‌های ژانویه و مارس یعنی زمانی که اعلام دارایی‌ها به صورت عادی ارسال می‌شوند، نقش مشاوره‌ای HIDAA در ارائه راهنمایی‌های لازم به اعلام کنندگان اموال، افزایش می‌یابد.

علاوه بر دیگران، گروه‌های مسئول زیر نیز اعلام منافع شخصی خود را ارسال می‌کنند: رئیس‌جمهور، اعضای پارلمان، نخست‌وزیر و معاون وی، وزرا و قائم مقام‌های آن‌ها، مستخدمین دولت در سطح بالا و میانی مدیریتی، دادستان‌ها، قضات و ضابطین اجرایی و همچنین مأموران مالیاتی و گمرکی که به صورت مستقیم به جمع‌آوری درآمدها می‌پردازند. این اعلام دارایی‌ها، همسر یا شریک زندگی مقام دولتی را نیز پوشش می‌دهند. در جریان راستی‌آزمایی ممکن است از فرزندان بالغی که همراه با مقام دولتی در یک خانوار زندگی می‌کنند، نیز خواسته شود اعلام منافع شخصی

1 -The High Inspectorate of Declaration and Audit of Assets

۲- لک آلبانی (به انگلیسی: Albanian lek) (به زبان بومی: Leku Shqiptar) با کد ایزوی ALL، واحد پول رایج و ارز رسمی در کشور آلبانی است. مسئولیت کنترل این واحد پولی بر عهده بانک آلبانی قرار دارد. (م).

خود را تحویل دهند. این اظهارنامه‌ها شامل موارد زیر است: اموال غیرمنقول، اموال منقول ثبت شده در دفاتر ثبت دولتی، دارایی‌هایی که ارزش آن‌ها بیش از ۵۰۰۰ دلار آمریکا می‌باشد، ارزش سهام، اوراق بهادار و سایر مشارکت‌های سرمایه‌ای، ارزش نقدینگی، مبلغ وجه نقد، حساب‌های در گردش، سپرده‌ها، اوراق قرضه و وام‌های خزانه به وجه رایج ملی یا ارزی، بدهی به اشخاص حقیقی و حقوقی به وجه رایج ملی یا ارزی، درآمد سالیانه شخصی از حقوق یا مشارکت در هیأت مدیره، حق کمیسیون‌ها یا هرگونه فعالیت دیگر، درآمدها ناشی از مجوزها و حق ثبت و هرگونه منافع خصوصی دیگر. این اعلام دارایی‌ها به استثنای دو صفحه آخر که حاوی اطلاعاتی محرمانه است و تنها توسط HIDAA استفاده می‌شود در دسترس عموم قرار می‌گیرد، اگرچه آنلاین نیست.

تحقیق و بررسی ممکن است در مواقع زیر آغاز شود:

۱. در زمان دریافت شکایت؛
 ۲. به صورت تصادفی؛
 ۳. به دلیل تفاوت‌های مهم بین دارایی‌های اعلام شده و منابع قانونی درآمد؛
 ۴. به دلیل تفاوت بین اعلام دارایی‌ها و زندگی واقعی (سبک زندگی)؛
 ۵. به دلیل حسابرسی کاملی که به صورت دوره‌ای برای سمت‌های دولتی خاص انجام می‌شود.
- HIDAA برای انجام این بررسی‌ها به موارد زیر دسترسی دارد:

- دفاتر ثبت مالیات؛
- دفاتر ثبت ارضی؛
- پایگاه‌های داده‌ی واحد اطلاعات مالی (FIU)^۱
- دفاتر ثبت وسایل نقلیه موتوری؛
- دفاتر ثبت املاک؛

۱- واحد اطلاعات مالی (Financial Intelligence Unite)، سازمانی که در ساختار اداری کشورها، مسئول مبارزه با پولشویی و ردیابی عواید ناشی از فساد در سیستم‌های بانکی و مالی می‌باشد. در ایران این واحد در وزارت امور اقتصادی و دارایی مستقر می‌باشد. (م).

- دفاتر ثبت بانکی؛

- دفتر ثبت مرکز ملی ثبت کسب و کار؛

- دفتر ثبت مرکز ملی مجوزها و حق ثبت.

ساز و کارهای زیر برای راستی‌آزمایی اظهارنامه‌ها توسط HIDAA مورد استفاده قرار می‌گیرند:

۱. پردازش اولیه: اشتباهات احتمالی، پاسخ‌های نادرست و تکمیل نادرست اظهارنامه‌ها شناسایی می‌شوند.

۲. بررسی محاسباتی و منطقی با هدف راستی‌آزمایی:

- صحت ارزیابی دارایی‌های اعلام شده؛

- صحت منابع مالی اعلام شده؛

- میزانی که منابع درآمدی اعلام شده، نحوه‌ی کسب دارایی‌ها را توجیه می‌کنند.

- وجود تضاد منافع.

۳. حسابرسی کامل با اهداف زیر:

- راستی‌آزمایی صحت تمامی داده‌های درج شده در اعلام دارایی‌ها؛

- بررسی این که دارایی‌ها تا چه حد از راه‌های قانونی به‌دست آمده‌اند.

- شناسایی و حل تضاد منافع.

داده‌های زیر فعالیت HIDAA را در سال ۲۰۰۸ منعکس می‌کنند:

- حدود ۴۲۰۰ اعلام دارایی تحویل داده شده است.

- ۱۱ تن از مسئولان اعلام دارایی خود را تحویل نداده‌اند.

- ۱۱ تن از مسئولان به خاطر عدم تحویل، ۷۰ تن به خاطر تأخیر در تحویل و ۲ نفر به

خاطر تحویل اعلام دارایی‌ها نادرست مجازات شدند. در ۶۶ مورد تضاد منافع و نقض

قانون شناسایی شد.

اجرای روش‌های راستی‌آزمایی فوق مشروط بر اختیارات کافی سازمان کنترل‌کننده است. حقوق

زیر از جمله اختیارات سازمان‌های مذکور می‌باشند:

- دسترسی به اسناد و گزارش‌های سایر مراجع دولتی: مانند؛ مالیات، زمین و املاک، وسایل نقلیه‌ی موتوری و سایر دفاتر ثبت، پایگاه‌های داده‌ی واحد اطلاعات مالی (FIU) و پایگاه‌های داده‌ی شخصی و غیره. با این حال دامنه دسترسی از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. اسلونی نمونه‌ای است که در آن نهاد کنترل‌کننده (کمیسیون پیشگیری از فساد)، حتی با سایر نهادهای دولتی به توافقاتی رسیده است (مثلاً اداره‌ی کل مالیات وزارت دارایی که مطابق با آن اطلاعات مربوط به مسئولان دولتی باید به سرعت به کمیسیون ارسال شود). اگرچه عدم امکان دسترسی سریع به اطلاعات دفاتر ثبت متعدد دولتی برای سازمان‌های مجری سیستم‌های اعلام داریی، مسأله‌ای نیست که به‌صورت مکرر مورد اشاره قرار گیرد و یا به‌عنوان یک مشکل حاد مطرح باشد، اما می‌توان به همکاری بین دستگاه‌های مبارزه کننده با فساد و سایر سازمان‌های دولتی، به‌عنوان نمونه‌ای از روش‌ها مناسب اشاره کرد. [۹]

- دسترسی به داده‌های بانک‌ها (جدول ۶-۳) و سایر مراکز تجاری. همان‌طور که در جدول بعدی مشاهده می‌شود، در برخی کشورهای سوسیالیستی سابق، نهادهای کنترل‌کننده به اطلاعات بانکی مربوط به مسئولان دولتی دسترسی مستقیم دارند اما بسیاری از سیستم‌های اعلام اموال، این دسترسی را فراهم نمی‌کنند یا آن را تنها با دستور دادگاه ارایه می‌نمایند. داده‌های مربوط به مسائل مالی در حساب‌های بانکی مسئولان دولتی، نسبت به داده‌های به‌دست‌آمده از دفاتر ثبت مالیاتی دارای اهمیت یکسانی می‌باشند.

- درخواست توضیح از مقام دولتی اعلام‌کننده اموال و داریی‌ها و یا سایر اشخاص؛
- درخواستی مبنی براین که راستی‌آزمایی توسط سایر نهادها مثلاً اداره مالیات نیز صورت گیرد. (مراجعه شود به آنچه در کادر بالا درخصوص کشور بلغارستان عنوان گردید).

- درخواست نظر کارشناسی. [۱۰]

جدول ۶-۱: دسترسی به اطلاعات بانکی (کشورهای منتخب)

کشورها	براساس درخواست مستقیم	براساس دستور دادگاه	عدم دسترسی
آلبانی	*		
بلاروس			*
بلغارستان	*		*
استونی		*	*
گرجستان		*	
قزاقستان		*	
لاتویا		*	
لیتوانی	*		
مقدونیه	*		
رومانی	*		
اکراین	*		

۶-۴- بایگانی

تقریباً در تمام سیستم‌ها، اعلام دارایی‌های تحویل داده شده، تا مدت خاصی نگهداری می‌شوند. تعریف تعداد سال‌هایی که هر اظهارنامه‌ی اعلام دارایی باید نگهداری شود، کار متداولی است [۱۱]. در بین کشورهایی که در این گزارش بررسی شدند، درخصوص دوره بایگانی کشورهای بررسی شده در این مطالعه تفاوت‌های گسترده‌ای وجود دارد (از ۴ سال در بوسنی و هرزگوین تا ۹۹ سال برای برخی اظهارنامه‌ها در لیتوانی و علاوه بر این دوره‌های ۱۰ یا ۱۵ ساله نیز در برخی از کشورها متداول‌اند). در برخی از سیستم‌ها دوره‌ی زمانی برای بایگانی، به ملاحظات نظیر قانون مرور زمان برای جرایم خاص بستگی دارد (مثلاً در قزاقستان، اظهارنامه‌ها به مدت ۵ سال نگهداری می‌شوند که مطابق با قانون مرور زمانی است که در قانون مالیات پیش‌بینی شده است). رویکرد دیگر، تعریف دوره نگهداری سوابق نسبت به دوره‌ی تصدی مقام دولتی است؛ مثلاً برای مدتی پس از کناره‌گیری از

مقام (برای مثال، در کاتالونیا داده‌های شخصی مسئولان ارشد ۳ ماه بعد از ترک خدمت، فسخ می‌شود). همچنین ممکن است مدت نگهداری هنوز تعیین نشده باشد؛ مثل کرواسی. پایان دوره ذخیره ممکن است به این معنی باشد که اعلام‌های انجام شده مرتبط با دارایی‌ها، از بین می‌روند یا ممکن است از محل نگهداری به بایگانی منتقل شوند. استونی نمونه‌ای است که در آن روش بایگانی مطابق با گروه‌های مسئولان دولتی تغییر می‌کند. اظهارنامه‌های مسئولان سیاسی و مسئولین ارشد دولتی به مدت ۵ سال نگهداری و پس از آن بایگانی می‌شوند. اظهارنامه‌های سایر مسئولان نیز به مدت ۵ سال نگهداری می‌شوند اما پس از آن ممکن است بایگانی یا امحاء شوند.

نکته‌ها:

۱. اخلاقیات در قوانین دولتی، بخش 101(a), 101(b)(1), 101(d), 101(e).
۲. قانون پیشگیری از تضاد منافع در انجام اقدامات دولتی، ۲۰۰۸، تبصره ۱۹.
۳. پاسخ به پرسشنامه: راه دیگر برای انجام حسابرسی کامل، براساس عملکرد فرد در نظام اداری می‌باشد. این امر بدین معنی است که همه مقامات دولتی، بسته به عملکردشان و یا وظیفه‌ای که انجام می‌دهند، ملزم به طی مراحل حسابرسی اموال براساس بازه زمانی دو، سه و یا چهارساله می‌باشند. به‌عنوان مثال اعضاء پارلمان باید حسابرسی اموال خود را در یک بازه زمانی ۴ ساله و قضات و دادستان‌ها به‌صورت سه‌ساله انجام دهند.
۴. پاسخ‌های مربوط به انتخاب چندگزینه‌ای به‌صورت زیر بود: مقام سابق (همه بیانیه‌های اظهار اموال و یا بخش‌هایی از آن باید راستی‌آزمایی گردد).
۵. پاسخ مرتبط چندگزینه‌ای دیگر این بود: به‌صورت تصادفی.
۶. پاسخ مرتبط چندگزینه‌ای دیگر به شرح زیر بود:
(الف) براساس میزان درجه اختلاف بین اموال اعلام شده و منابع قانونی درآمد.
(ب) براساس عوامل ریسک مانند ثروت و فعالیت‌های تجاری در بخش خصوصی.
۷. پاسخ چندگزینه‌ای دیگر این بود:
(الف) براساس اختلافات بین بیانیه اظهار اموال و آنچه در واقعیت وجود دارد (سبک زندگی)
(ب) براساس دیرکرد در ارایه اظهارنامه اعلام اموال و یا عدم ارایه اظهارنامه اموال.
۸. پاسخ چندگزینه‌ای مرتبط: به محض دریافت شکایت.
۹. ضمیمه به گزارش تکمیلی ارایه شده درخصوص کشور اسلوونی که در سی و هشتمین جلسه GRECO در استراسبورگ تصویب گردیده است.
(Strasbourg, 9-13 June 2008), p. 6, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2006\)1_Add_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2006)1_Add_Slovenia_EN.pdf).
۱۰. به‌عنوان مثال در رومانی، نظر یک متخصص می‌تواند در این خصوص درخواست شود که آیا

ارزش عنوان شده درخصوص یک دارایی واقعی است یا خیر. گرچه در این مواقع رضایت مقامی دولتی که اظهاریه وی مورد راستی‌آزمایی قرار می‌گیرد، نیز مورد نظر قرار می‌گیرد. منبع: نهاد صداقت عمومی (۲۰۰۹)، «راستی‌آزمایی اعلام اموال و ضمانت‌های اجرایی آن»، رایحه شده در سمینار «اظهار اموال برای بخش دولتی به‌عنوان یک وسیله برای جلوگیری از فساد»، در بلگراد، صربستان، ۱۵-۱۶ اکتبر.

۱۱. براساس پرسشنامه، سوابق به مدت چهار سال در بوسنی و هرزگوین، به مدت پنج سال در قزاقستان، شش سال در قرقیزستان، ۱۰ سال در آلبانی، بلغارستان، مقدونیه و مونته‌نگرو، ۱۵ سال در کوزوو و اسلوانی، ۵۰ سال در لاتویا، ۷۵ سال در بلاروس و گرجستان و با توجه به این‌که کدام نهاد اظهاریه‌های اموال را جمع‌آوری می‌کند، ۱۰ یا ۹۹ سال در لیتوانی نگهداری می‌شود.

فهرست کتاب‌ها

1. Republic of Albania (2009), Presentation by the High Inspectorate of Declaration and Audit of Assets at
2. the seminar "Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption" in Belgrade,
3. Serbia, 15-16 October.
4. National Integrity Agency (2009), "Verification of Asset Declarations and Imposing Sanctions",
5. presentation at the seminar "Asset Declarations for Public Officials as a Tool against Corruption"
6. in Belgrade, Serbia, 15-16 October.
7. Oficina antifrau de Catalunya (2009), "Asset Declaration: A Part of the Fight against Corruption and
8. Management of the Conflict of Interests", presentation at the seminar "Asset Declarations for

9. Public Officials as a Tool against Corruption” in Belgrade, Serbia, 15-16 October.
10. Standards in Public Office Commission (2002), “Guidelines on Compliance with the Provisions of the
11. Ethics in Public Office Acts, 1995 and 2001, Office Holders (Third Edition)”, Article 22, December,
12. www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/OfficeHolders/Text/.
13. Standards in Public Office Commission (2010), “Guidelines on Compliance with the Provisions of the
14. Ethics in Public Office Acts 1995 and 2001, Public Servants (Seventh Edition)”, Article 21,
15. September,
www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/PublicServants/Text/.
16. United Kingdom House of Commons (2009), “House of Commons: The Code of Conduct, Chapter 2:
17. Declaration of Members’ Interests”, [www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73508.htm)
18. [73508.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73508.htm).
19. The World Bank (2010), “Public Accountability Mechanisms: France”, [https://www.agidata.org/pam/](https://www.agidata.org/pam/Profile.aspx?c=69&cc=1)
20. [Profile.aspx?c=69&cc=1](https://www.agidata.org/pam/Profile.aspx?c=69&cc=1).

فصل ٧

مسئولیت و مجازات

۷-۱- تخلفات تعریف شده

عدم موفقیت در وظایف مربوط به اعلام دارایی‌ها ممکن است در یکی از این دو دسته‌ی عمده قرار گیرد: یک دسته درمورد وظیفه‌ی تحویل اعلام دارایی‌ها است و دیگری مربوط به اطلاعاتی است که در اعلام دارایی‌ها ارایه می‌شوند.

- تخلفات مربوط به وظیفه‌ی تحویل اعلام دارایی‌ها:

- عدم ارسال اعلام دارایی‌ها؛

- تأخیر در ارسال اعلام دارایی‌ها؛

- تخلفات مربوط به اطلاعات ارایه شده:

- اظهار ناکامل اطلاعات خواسته شده؛

- اعلام اطلاعات اشتباه به صورت غیر عمدی؛

- اعلام اطلاعات اشتباه به صورت عمدی؛

بیشتر کشورهای دارای سیستم‌های اعلام دارایی پیشرفته که توسط ضمانت‌های اجرایی قانونی پشتیبانی می‌شوند (درواقع تمام سیستم‌ها این طور نیستند)، جرایم را به نحوی تعریف می‌کنند که کلیه موارد بالا را پوشش دهد. براساس پژوهشی که توسط بانک جهانی و اداره‌ی مبارزه با مواد مخدر و جرایم ملل متحد^۱ انجام شده است، ۶۰ تا ۹۰ درصد از ۷۴ کشور نمونه، شکلی از مجازات را برای تخلف از ضوابط مربوط به تشکیل پرونده اعلام اموال، تعیین کرده‌اند. در بیش از ۸۰ درصد کشورهایی دارای سازوکارهای اعلام دارایی، نوعی مجازات مربوط به عدم تشکیل پرونده وجود دارد درحالی که در حدود ۶۵ تا ۷۵ درصد از سیستم‌های اعلام اموال، مجازاتی برای اظهار نادرست اموال در نظر گرفته شده است. (بوردسکیو و دیگران، ۲۰۰۹، ص ۳۸)

۱۱ کشور از ۲۰ کشور مورد بررسی در این گزارش اعلام نمودند که برای همه تخلفات اعم از عدم تحویل، تأخیر در تحویل، اظهارات ناکامل و اظهارات نادرست، مجازاتی پیش‌بینی کرده‌اند. این

کشورها آلبانی، آذربایجان، بلاروس، کرواسی، استونی، گرجستان، قزاقستان، لتونی، مقدونیه، مونته‌نگرو و اوکراین بودند.

تفاوت کشورها با یکدیگر از آنجا ناشی می‌شود که جرایم بالا به‌صورت جداگانه تعریف شوند و به‌صورت ویژه‌ای به اعلام داری‌ها مرتبط باشند یا این که برخی از آن‌ها با یکدیگر ادغام شوند. مثلاً در بسیاری از سیستم‌ها ممکن است بین اعلام ناقص و نادرست داری‌ها یا اظهارنامه‌های نادرست عمدی و غیرعمدی که اغلب برای مسئولین دولتی اجرایی می‌گردد، هیچ تمایزی وجود نداشته باشد. شمار اندکی از کشورها مثل بلغارستان برای عدم تحویل یا تأخیر در تحویل اعلام داری‌ها مجازاتی را اعمال می‌کنند. بوسنی و هرزگوین مورد نادری است؛ زیرا در سیستم این کشور که تحت حاکمیت قانون تضاد منافع در نهادهای دولتی قرار دارد، تمهیداتی برای اعمال مجازات منظور نشده است (سیستم دیگری وجود دارد که تحت حاکمیت قانون انتخابات است و مشمول مسئولان انتخاب شده می‌شود). برای سایر سیستم‌هایی که در آن‌ها ارسال اعلام داری‌ها داوطلبانه است مانند اعضای پارلمان و وزرای دولتی در نروژ، نیز مجازاتی در نظر گرفته نشده است. (بانک جهانی، ۲۰۱۰)

تعاریف تخطی از اجرای اعلام داری‌ها نادر است. بیشتر کشورها افشای غیرمجاز داده‌های محرمانه را نوعی تخلف تعریف می‌کنند. این درمورد سیستم‌هایی صادق است که تمام یا بخشی از اطلاعات ارایه شده در اعلام داری‌ها محرمانه است. از طرف دیگر عدم افشای اطلاعاتی که عموم مردم حق دسترسی به آن را دارند، ممکن است به‌عنوان تخلف در نظر گرفته شود. بااین‌حال این تخلفات به نحوه مدیریت کردن اطلاعات بخش دولتی و نه اقدامات مسئولان دولتی مربوط می‌شود.

۷-۲- مشخصات مجازات

سیستم‌های قانونی متفاوت، ممکن است انواع مختلفی از مجازات را تعیین نمایند؛ بنابراین، دسته‌بندی زیر (کیفری، اداری، انضباطی و مدنی) که در این فصل مورد استفاده قرار می‌گیرد را می‌توان به‌صورت کلی تنها در صورت احراز شرایط لازم مورد بررسی قرار داد. به‌عنوان مثال ممکن است در برخی از کشورها هیچ تمایز آشکاری بین مسئولیت حقوقی و اجرایی وجود نداشته باشد.

مجازات کیفری - اظهارنامه‌های ویژه مقامات دولتی، غالباً ابزاری برای جلوگیری از مبادرت افراد به فساد و یا به عبارت دیگر فعالیت غیرقانونی تلقی می‌شود. شاید این دلیلی باشد برای این که چرا غالباً جرایم مربوط به تکمیل و تسلیم اظهارنامه، به‌خودی‌خود تحت قانون جزایی، قابل کیفر نیستند. ایالات متحده از این نظر، تقریباً استثناست؛ از این لحاظ که قانون به‌طور صریح جرمه حبس و زندان را پیش‌بینی نموده است که بیشتر از یک سال نیست یا برای شخصی که آگاهانه و تعمداً در اطلاعاتی که باید گزارش کند، دست‌کاری و تحریف نماید نیز طبق قانون اخلاق دولتی^۱ همین جرمه پیش‌بینی گردیده است (جریمه فقط برای کسی پیش‌بینی می‌شود که آگاهانه و تعمداً در ثبت یا گزارش هرگونه اطلاعات کوتاهی کند). [۱]

بااین‌وجود، طبق یک مطالعه اولیه، در تعدادی از کشورهای اروپایی نیز برای تخلفات مربوط به اظهارنامه‌های ویژه مقامات رسمی، مسئولیت کیفری تعیین شده است. در کشور ایتالیا اعضای دولت مطابق قانون جزایی، مسئول عدم تسلیم اظهارنامه‌های ویژه دارایی و ذکر اطلاعات نادرست هستند. در لهستان و بریتانیا نیز مجازات کیفری برای برخی از مقامات دولتی در این خصوص، قابل‌اجراست. [۲]

براساس یافته‌های این پژوهش، به‌نظر می‌رسد که کشورهای اروپای مرکزی و شرقی و اتحاد جماهیر شوروی سابق، جرایم مربوط به وظیفه تکمیل و تسلیم اظهارنامه‌های ویژه مقامات دولتی را غیرقانونی محسوب نمی‌کنند. بااین‌وجود، تعدادی از کشورها مانند گرجستان بیان داشته‌اند که برای اظهارنامه‌های ناقص یا نادرست، مسئولیت کیفری وجود دارد. برخی دیگر از کشورها ارایه عمدی هر نوع اطلاعات نادرست به مسئولان امور را غیرقانونی دانسته و مطابق با اصول فنی، چنین جرمی تسلیم اظهارنامه ویژه یک مقام دولتی را نیز پوشش می‌دهد. آگاهی از این که آیا چنین مقرراتی بر علیه مقامات رسمی که اظهارنامه‌های نادرستی را ارایه می‌دهند به‌کار گرفته می‌شود یا خیر، نیازمند بررسی دقیق‌تری است.

مجازات/اداری - این نوع از مجازات احتمالاً شایع‌ترین نوع مجازات است. مجازات ممکن است قوانین حاکم بر اظهارنامه‌های اموال را نیز شامل گردد یا به‌عنوان راهی دیگر، می‌توان جرایم اداری

را در بخشی واحد از قانون تدوین نمود. متداول‌ترین مجازات اداری جریمه نمودن می‌باشد. مجازات/انضباطی - مجازات انضباطی برای مقامات دولتی که در ادارات دولتی (معمولاً مقامات منتخب/سیاسی را شامل نمی‌شود) خدمت می‌کنند، معمول است. تخلفات انضباطی غالباً در یک مصوبه قانونی واحد به‌عنوان مثال «قانون خدمات دولتی» تدوین می‌شوند. البته ممکن است این مجازات، تخلفات مربوط به اظهارنامه‌ها را پوشش دهد یا پوشش ندهد. مجازات موجود می‌تواند شامل توبیخ رسمی، کاهش در پرداخت، برکناری و غیره باشد. در صورتی که یک سازمان متمرکز، اظهارنامه‌ها را کنترل کند پیشنهاد اعمال مجازات انضباطی برای مقام دولتی مظنون توسط مافوق، جایز است.

مسئولیت مدنی (حقوقی) - درجایی که تخلف، قصور در تسلیم اظهارنامه یا قید اطلاعات نادرست است مسئولیت مدنی (حقوقی)، معمول نمی‌باشد. در اکثر موارد، زمانی که یک مقام دولتی در انجام وظیفه خود درخصوص تکمیل و یا تسلیم اظهارنامه قصور کرده است، مشخص نیست که چنین خسارتی به منافع عمومی وارد شده باشد تا مشمول تضمین جبران خسارت گردد. در لتونی اگر درآمد به‌دست‌آمده توسط مقام‌های دولتی با موقعیت رسمی آن‌ها سازگاری نداشته باشد، آیین دادرسی مدنی برای خسارات ایجاد شده وارد عمل می‌شود. باین حال در این موارد، نقض الزامات اعلام دارایی‌ها عنصر جرم محسوب نمی‌شود.

در ایالات متحده ممکن است دادستان کل علیه شخصی که آگاهانه و عمدی اطلاعاتی را جعل کند یا آگاهانه و عمدی در ایجاد پرونده و گزارش هرگونه اطلاعاتی که طبق بخش ۱۰۲ «مصوبه اخلاق در حکومت» موظف به گزارش کردن آن است کوتاهی کند، اقدام مدنی^۱ را به اجرا گذارد. ممکن است در دادگاهی که این دعوی طرح می‌شود جریمه‌ی مدنی خاصی تا سقف ۵۰,۰۰۰ دلار آمریکا علیه چنین فردی وضع شود.

خراج/تعلیق، کاهش دستمزد و غیره - این دسته از جریمه‌ها مربوط به مواردی می‌شوند که جریمه، نوعی کیفر ناشی از دادرسی کیفری یا انتظامی نیست، بلکه فقط به‌عنوان نتیجه‌ی مستقیمی

از نقض قانون اعمال می‌گردد. عدم ارایه‌ی اعلام دارایی‌ها از جمله شایع‌ترین قانون‌شکنی‌هایی است که چنین پیامدهایی را به دنبال دارد. به عنوان مثال در فرانسه در صورت عدم ارایه‌ی اعلام دارایی‌های شخصی، مقام انتخابی شرایط لازم برای انجام وظایف را به مدت یک سال از دست می‌دهد و انتصاب وی به عنوان کارمند دولت از درجه اعتبار ساقط می‌شود (دافور^۱، ۲۰۰۸). همچنین اخراج از جمله مجازات‌هایی است که در فدراسیون روسیه وجود دارد. [۲]

در صورت وجود مقام و یا سازمان کنترل‌کننده‌ی متمرکز در زمینه اعلام اموال، به صورت کلی دو گزینه‌ی اجرایی امکان‌پذیر است. ممکن است این مقام و یا سازمان، به طور خودکار مقام رسمی خاصی را که در ارایه اعلام دارایی‌ها در زمانی مشخص (معمولاً بعد از صدور اخطار این زمان تمدید می‌شود) کوتاهی کرده است را از کار معلق یا اخراج کند. باین حال در اغلب موارد، مقام و یا سازمان کنترل‌کننده به مقام و یا سازمان مافوق فرد مورد نظر حکم یا پیشنهاد می‌کند که شخص متهم را تعلیق یا اخراج کند. آلبانی نمونه‌ای از سازوکار اخیر است: در این کشور، تعلیق از کار، به جرم عدم رعایت الزامات قانونی توسط نهادهی انجام می‌شود که مقام دولتی در آن متصدی سمتی خاص است. تنها «سازمان عالی بازرسی اعلام دارایی‌ها و حسابرسی»^۲ این تمهیدات را پیشنهاد می‌دهد. فرآیند مشابهی در کوزوو مشاهده شده است. بدیهی است در صورتی که اختیار مقام و یا سازمان کنترل‌کننده مورد تردید یا حاکمیت قانون ضعیف باشد، چنین سازوکاری بیشتر در معرض ناکارآمدی‌های سیستمی قرار می‌گیرد.

غیرممکن است بتوان در اینجا انواع مختلف تنبیهات موجود در تمامی کشورها را بررسی کرد. علاوه بر تمهیدات قانونی متداول در این نوع سیستم‌ها، برخی تمهیدات نادر نیز وجود دارند. به عنوان نمونه، در لیتوانی آن دسته از مقامات رسمی که جرمی را در رابطه با مفاد قانون «تنظیم منافع عمومی و خصوصی در خدمات دولتی» مرتکب شده‌اند به مدت یک سال از زمان ارتکاب جرم، حق دریافت پاداش یا ارتقا به موقعیت بالاتر را ندارند. اگر این افراد کار دولتی را ترک کرده باشند، به

1- Dufour

2- The High Inspectorate of Declaration and Audit

مدت سه سال از زمان کشف جرم امکان استخدام دوباره در سیستم دولتی را ندارند. کوزوو و اسلوونی به‌عنوان نتیجه‌ی مستقیم تخطی از قانون (و نه در قالب طیفی از مجازات‌های اداری و انتظامی) دست‌مزد را کاهش می‌دهند.

سایر تمهیدات (مجازات‌های) سبک - در برخی کشورها هیچ مجازات قانونی و پیامد حقوقی شدیدی برای تخلف از قانون اعلام اموال، وجود ندارد بلکه به‌جای آن تمهیدات خفیفی برای انطباق با مقررات وضع شده است. در رابطه با مقامات منتخب در جایگاه‌های سیاسی، اغلب هنگامی از این روش استفاده می‌شود که طبق قانون اساسی استفاده از سایر انواع مجازات‌ها، غیرممکن باشد. همان‌طور که گاهی نقش بازرسی اعلام اموال توسط شخصی ثالث مثل رسانه‌ها یا سازمان‌های غیردولتی ایفا می‌شود، می‌توان مجازات را نیز بسته به میزان واکنش عمومی در قبال آگاهی از تخلف محدود کرد. اخطار، اعلام عمومی، انتشار مصادیق تخلف، یا عذرخواهی از جانب متخلف نمونه‌هایی از این دست مجازات محسوب می‌شوند.

به‌عنوان مثال در سوئد اگر عضوی از پارلمان در آرایه اطلاعات برای ثبت کوتاهی کرده باشد، موضوع در جلسه‌ی عمومی (kammarksammanträde) مطرح می‌شود. [۴] در مجلس عوام انگلستان اگر وظیفه‌ی اعلام داری‌ای محقق نشود لازم است تا با استفاده از تذکر آیین‌نامه‌ای از مجلس عذرخواهی شود (دولت بریتانیا، ۲۰۰۹). در صورتی که عضوی از مجلس فدرال آلمان از مرام‌نامه تخطی کند، ممکن است با اخطار (در صورت تخلف یا سهل‌انگاری جزئی، برای مثال گذشتن موعد اعلام داری‌ای)، انتشار بیانیه‌ی درمورد تخلف، یا جریمه خاصی مواجه می‌شود [۵]. در بلغارستان، کرواسی، کوزوو، مونته‌نگرو و لیتوانی مجازات خفیف به‌عنوان گزینه‌ای ممکن مورد اشاره قرار گرفته است.

۷-۳- شیوه‌ی کاربرد

برخی از کشورها در مراحل اولیه‌ی معرفی اعلام اموال برای مقامات دولتی به میزان زیادی با عدم انجام وظیفه در تکمیل و آرایه‌ی اعلام اموال و تعداد زیادی از فرم‌هایی مواجه می‌شوند که به‌صورت

ناقص پر شده‌اند. لتونی و کوزوو دو نمونه‌ی بارز در این زمینه هستند اما تنها موارد از این دست به حساب نمی‌روند. هنگامی که در سال ۱۹۹۷ برای اولین بار اظهارنامه اعلام دارایی مقامات دولتی لتونی راستی‌آزمایی گردید، مشخص شد که ۱۹ نفر از ۱۰۰ عضو مجلس در اظهارنامه‌های خود حذفیات یا اشتباهاتی دارند [۶]. سال ۲۰۰۷، اولین سالی بود که مقامات ارشد دولتی کوزوو دارایی‌های خود را اعلام کردند. اجرای اعلام دارایی با مشکلاتی آغاز شد، برای این که تنها ۶۷,۰۷ درصد از مقامات ارشد دولتی آن‌ها را در مهلت مقرر قانونی ارایه کردند. پس‌از آن مهلت دیگری تعیین شد که در آن ۹۴,۴ درصد از مقامات اظهار نامه را ارایه کردند. در سال ۲۰۰۷ نسبت فرم‌هایی که صحیح پر نشده بودند ۴۹ درصد بود [۷]؛ در سال ۲۰۰۸ این رقم به ۳۷,۴ درصد کاهش یافت.

با گذشت زمان بیشتر کشورها به نرخ قابل قبولی از انطباق دست یافتند. از کشورهایی که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفتند نرخ عدم ارایه‌ی اعلام اموال به صورت کلی، هیچ‌کدام ۱۰ درصد یا بیشتر نبود و در بیشتر این کشورها، این نرخ به صورت قابل توجهی کمتر بود [۸]؛ بنابراین می‌توان حجم بالای عدم توجه و سهل‌انگاری در وظیفه‌ی ارایه‌ی اعلام دارایی را، پدیده‌ای مربوط به سال‌های آغازین اجرای سیستم اعلام دارایی دانست.

پس‌از آن نگرانی بعدی این است که مقامات دولتی تا چه میزان به مهلت مقرر شده برای ارایه‌ی اعلام دارایی خود پایبندند و دقت اطلاعات ارایه شده به چه اندازه است. نسبت مقامات رسمی که مشمول مجازات‌های قانونی شده‌اند، شاخص مفیدی برای این کار است. برای اطمینان، این شاخص تنها انعکاس‌دهنده سطح انطباق و دقت اعلام دارایی ارایه شده نیست بلکه میزان فعالیت نهادهای کنترل‌کننده و وجود مجازات در قانون را نیز نشان می‌دهد؛ بنابراین، این واقعیت که مجازات معدودی در کشور خاصی اعمال می‌شود لزوماً به معنی این نیست که مقامات دولتی قوانین را به شکل کامل رعایت می‌کنند بلکه شاید نشانه‌ای از اجرای ضعیف قانون باشد.

در برخی کشورها عملکرد سیستم‌های اعلام دارایی مقامات دولتی با اعمال گسترده‌ی مجازات همراه است. از کشورهایی که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته‌اند استونی در این زمینه برجسته است. در سال ۲۰۰۷ تعداد ۳۰۲۴۵ نفر از مقامات دولتی اظهارنامه‌ی اعلام دارایی ارایه کردند. در

همان دوره ۴۵۴ نفر برای عدم ارایه، ۱۲۰۹ نفر برای تأخیر در ارایه و ۱۰۲۲ نفر برای تخلف از سایر الزامات اعلام دارایی مجازات شدند.

جدول ۷-۱: میزان وابستگی سیستم اعلام دارایی‌ها به مجازات (سال ۲۰۰۸)

کشور	چند نفر باید اعلام دارایی را تکمیل کنند؟	جریمه شده برای عدم ارایه	جریمه شده برای تأخیر در ارایه	جریمه شده برای اظهارات نادرست	جریمه شده برای سایر تخلفات	درصد جریمه‌شده‌ها نسبت به کل
آلبانی	تقریباً ۴۲۰۰	۱۱	۷۰	۲	۶۶	۳/۵
بوسنی و هرزگوین	تقریباً ۳۳۰۰ ^۱	۳۲				۰/۹۷
بلغارستان	۷۰۷۳	۵۵				۰/۸
استونی (۲۰۰۷)	تقریباً ۳۰۰۰	۴۵۴	۱۲۰۹	عدم وجود داده	۱۰۲۲	۹/۰
گرجستان (۲۰۰۷)	۲۰۰۰	۱۲۱ ^۲				۶/۰
قزاقستان	تقریباً ۴۷۰۰۰۰	۲۹۵				۰/۰۶
کوزوو (۲۰۰۹)	۸۰۰	۲۱۴				۱/۷۵
قرقیزستان	تقریباً ۱۴۰۰	۱۲ ^۴				۰/۹
لتونی	۷۰۸۰۰		۲۲۴	۳۳	۲۱	۰/۳۹
مقدونیه	تقریباً ۳۰۰۰	۳۳				۱/۱

۱- تنها در چارچوب سیستم مقامات انتخابی که تحت حاکمیت قانون انتخابات است.

۲- این عدد تنها بر تعداد عدم ارایه‌ی اعلام دارایی‌ها دلالت دارد و نه بر تعداد مجازات اعمال شده.

۳- این عدد تنها بر تعداد عدم ارایه‌ی اعلام دارایی‌ها دلالت دارد و نه بر تعداد مجازات اعمال شده.

۴- این عدد تنها بر تعداد عدم ارایه‌ی اعلام دارایی‌ها دلالت دارد و هیچ مجازاتی اعمال نشده است.

نسبت بالای مجازات مقامات دولتی به صورت غیرمستقیم نشان می‌دهد که اجرای این سیستم ممکن است هزینه‌های خیلی بالایی داشته باشد. در جدول بالا اطلاعات موجود در رابطه با تعداد

افرادی که به دلیل نوع خاصی از تخلف مجازات شده‌اند، به صورت خلاصه آورده شده است که به صورت تعداد مطلق نفرات و درصد مقامات دولتی که باید اعلام دارایی را تکمیل می‌کردند، بیان گردیده است (لازم به ذکر است تنها کشورهایی که دارای داده‌های قابل مقایسه و کافی بودند در این جدول قرار گرفته‌اند). واضح است که میزان وابستگی سیستم‌های اعلام اموال به اعمال مجازات، در سیستم‌های مختلف تفاوت‌های زیادی با یکدیگر دارند.

یادداشت‌ها

۱. قانون اخلاق در حکومت، بخش ۱۰۴ (2) (a)
۲. «در لهستان مقامات دولتی محلی را می‌توان تا سه سال به جرم اعلام نادرست داریی‌ها زندانی کرد. در بریتانیا عدم افشای منافع برای اعضای پارلمان اسکاتلند، مجلس ولز و مجلس ایرلند شمالی مجازات جزایی به همراه دارد. اعمال این مجازات برای عدم افشای منافع مالی توسط اعضای ادارات دولتی محلی و کوتاهی در کناره‌گیری از تصمیم‌گیری‌های اداره‌های دولتی محلی در دوره انتقالی نیز همچنان قابل اعمال است.» ام. وی. مندیتا^۱ (۲۰۰۸)، «خطامشی‌ها و شیوه‌های قانون تضاد منافع در نه کشور عضو اتحادیه اروپا» *فساد و دموکراسی*، شورای انتشارات اروپا، ص.ص ۹۸-۹۹.
۳. قانون فدرال «مقابله با فساد» (Федеральный закон О противодействии коррупции)، بخش ۸، بند ۸.
۴. قانون «ثبت تعهدات و منافع اقتصادی اعضای پارلمان» [Lag (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen].
۵. مرام‌نامه‌ی اعضای مجلس فدرال آلمان (Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages). ماده ۸.
۶. دفتر دادستان عمومی کل - ای. ایوانفسکیز^۲، دادستان عمومی وزارت حفاظت از حقوق دولت و اشخاص: گزارش نتایج راستی‌آزمایی درمورد مطابقت فعالیت‌های اعضای ششمین دوره مجلس جمهوری لتونی با الزامات قانون «پیشگیری از فساد». (LR Ģenerālprokuratūra. Ivanovskis, A. Personu un valsts tiesību aizsardzības departamenta prokurors. Pārskats par pārbaudes rezultātiem par LR 6. Saeimas deputātu (rīcības atbilstību Korupcijas novēršanas likuma prasībām).
۷. گزارش سالانه آژانس مبارزه با فساد کوزوو، ۱ ژانویه - ۳۱ دسامبر ۲۰۰۷، ص ۱۵-۱۶.

1- M.V. Mendieta

2- A. Ivanovskis

۸. تعداد کمی از پرسشنامه‌ها در این زمینه به‌اندازه‌ی کافی روشن نبودند.

فهرست کتاب‌ها

1. Burdescu, R. G.J. Reid, S. Gilman and S. Trapnell (2009), Stolen Asset Recovery – Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs, The World Bank, the United Nations Office of Drugs and Crime.
2. Dufour, P. (2008), “French Government Policy on Ethics for Public Office Holders”, ACN meeting, Tbilisi, 27-25 June.
3. United Kingdom House of Commons (2009), “House of Commons: The Code of Conduct, Procedure for Complaints”, Article 108, www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73511.htm.
4. The World Bank (2010), “Public Accountability Mechanisms: Norway”, <https://www.agidata.org/pam/Profile.aspx?c=153&cc=1>.

فصل ۸

افشای عمومی

اصطلاح «افشای عمومی» در این کتاب به مواردی اطلاق می‌شود که اطلاعات در دسترس شهروندان عادی قرار می‌گیرد درحالی که «افشا» به تنهایی به مواردی اطلاق می‌شود که اطلاعات تنها در دسترس مقامات ذیصلاح قرار می‌گیرد. مسأله‌ی مقبولیت^۱ افشای عمومی به‌شدت مورد مناقشه است. بااین‌حال افشای بیشتر اطلاعات مالی مقامات دولتی به‌صورت عمومی، روند رو به رشدی دارد. هدف ما در اینجا بررسی تمام مسایل حقوقی مربوط به قرار دادن اطلاعات مربوط درآمد و دارایی شخص در معرض دسترس عموم نیست. کافی است اشاره کنیم که در میان کشورهای اروپای غربی و کشورهای سوسیالیستی سابق، رویکردهای بسیار مختلفی نسبت به این مسأله وجود دارد.

در یکی از مقالات گذشته‌ی سیگما^۲ با طرح مثالی خاص به وزن زیادی که در انگلستان به مسایل حریم خصوصی داده شده است اشاره شده است که در آن – به شرحی که قبلاً نقل شد – «نسبت به لزوم افشای اطلاعات درآمدی شخص و خانواده و انتشار این اعلام دارایی‌ها بی‌میلی وجود دارد. انگلستان فاقد الزاماتی کلی برای اعلام درآمد و دارایی است و دلیل آن پرهیز از نقض حریم خصوصی است که توسط این نوع الزامات مورد تهاجم قرار می‌گیرد.» (OECD/SIGMA، ۲۰۰۷) چنین عدم تمایل به افشای عمومی، به هیچ‌وجه مختص انگلستان نیست.

از طرف دیگر در میان کشورها نمونه‌هایی از افشای عمومی گسترده‌ی اطلاعات وجود دارد؛ مانند نروژ که در آن میزان درآمد و دارایی عمومی تمام افرادی که مالیات پرداخت می‌کنند، در اینترنت موجود و قابل جست‌وجو است و این موضوع مختص مقامات دولتی نیست [۱].

۸-۱- مقیاس افشا

افشای عمومی کامل به این معنی است که تمام اطلاعات موجود در اعلام دارایی برای موشکافی آزادانه‌ی عموم در دسترس قرار گیرد. این ویژگی بیشتر مربوط به اعلام دارایی و یا ثبت دارایی‌هایی است که به نسبت، حیطه‌ی اطلاعاتی محدود و حلقه‌ی محدودتری از مقامات عالی‌رتبه‌ی دولتی را

1- admissibility

2- SIGMA

شامل می‌شوند. ثبت منافع استخدامی و اقتصادی اعضای پارلمان و وزرای دانمارک، نمونه‌ای از این دست است [۲]. همچنین به‌نظر می‌رسد که اطلاعات کامل مربوط به مقامات انتخابی در کشورهایی نظیر بوسنی و هرزگوین [۳]، مونته‌نگرو [۴] و رومانی به‌صورت عمومی افشا می‌شوند. همچنین در پارلمان بریتانیا اطلاعات ثبت شده‌ی منافع اقتصادی اعضاء (و نیز منافع کارکنان اداری و مشاورین علمی اعضا پارلمان) و اطلاعات ثبت شده‌ی منافع اعضای مجلس اعیان (و نیز منافع کارمندان مجلس اعیان) در دسترس عموم قرار دارد.

افشای محدود— در تعدادی از کشورها درباره این‌که افشای درآمد و دارایی چه تأثیری بر حق حریم خصوصی افراد می‌گذارد، بحث‌های زیادی شده است. در بیشتر موارد، مسأله یافتن تعادلی مناسب بین افشای عمومی و حفاظت از حریم خصوصی است؛ در آلمان این مناقشه توسط دادگاه قانون اساسی فدرال پایان یافت. بنابراین، هیچ استاندارد جهانی خاصی وجود ندارد که در آن تعهدی برای حصول اطمینان از افشای عمومی اطلاعات اعلام دارایی وجود داشته باشد و شاید هرگز استاندارد جهان‌شمولی تدوین نشود که بین افشای اطلاعات و حریم خصوصی تعادلی کامل تجویز کند؛ بنابراین سنت‌های قانونی و فرهنگی هر کشور در تعیین مناسب‌ترین سیاست، به‌عنوان عاملی اساسی باقی خواهند ماند.

در کشورهایی که به داده‌های گسترده‌ای نیاز است، افشای عمومی معمولاً محدود می‌باشد؛ یعنی دسته‌های معینی از داده‌ها از افشا معاف هستند. برای مثال درمورد لتونی و استونی که داده‌ها بدون هرگونه کد شناسایی فردی، آدرس یا اطلاعات مربوط به خویشاوندان نزدیک سببی و نسبی انتشار می‌یابند (پرسشنامه‌ها را ببینید) چنین حالتی وجود دارد. محدودیت‌های مشابهی در آلبانی، بوسنی و هرزگوین، بلغارستان، کرواسی، گرجستان، قرقیزستان، لیتوانی و مقدونیه اعمال می‌شود. در بسیاری از این موارد قانون حمایت از اطلاعات شخصی، حدود افشای عمومی را مشخص می‌کند.

نمونه‌های از این نوع در اروپای غربی نیز یافت می‌شود. برای مثال اطلاعات ارایه شده توسط اعضای مجلس فدرال آلمان درباره میزان درآمدشان تنها در فرمی ساده ارسال می‌شود (در فرم‌های مربوط به افشای درآمدها بجای تعیین مقادیر دقیق درآمد، فقط یکی از سه سطح درآمدی از پیش

تعریف شده، تعیین می‌شود). در پرتغال، عموم مردم به اعلام دارایی‌ها دسترسی آزاد دارند اما ممکن است این دسترسی برای کسانی که انگیزه‌های خاصی دارند (به عنوان مثال دعوای حقوقی و منافع شخص ثالث) تا زمان تصمیم‌گیری دادگاه محدود می‌شود [۵].

یکی دیگر از روش‌های محدود کردن افشای عمومی تعیین دسته‌های خاصی از مقامات دولتی است که اطلاعات آن‌ها نباید در دسترس عموم قرار گیرد، برای نمونه برای مقامات سرویس‌های امنیتی در لتونی و کارمندان دولت در مقدونیه چنین است. در ایالات متحده نیز دسته‌هایی از مقامات دولتی، معاف از افشا هستند [۶]. همچنین می‌توان دسته‌های معینی از مقامات دولتی را برای انتشار اعلام دارایی مشخص کرد؛ این حالت برای برخی از مقامات عالی‌رتبه در استونی، لتونی و اوکراین وجود دارد. اطلاعات سایر مقامات لتونی مطابق تصمیم «ریاست کمیسیون اخلاق» قابل انتشار است. به نظر می‌رسد که در کشورهای بررسی شده در این گزارش، افشای عمومی اطلاعات شخصی بستگان مقامات دولتی (خویشاوندان و غیره) به‌ندرت مورد نیاز است. [۷]

دسترسی به نتایج تأیید شده - در رابطه با جزئیات افشای عمومی نتایج راستی‌آزمایی و یا ممیزی درآمد و ثروت مقامات عمومی، کم صحبت شده است. در نگاه اول به نظر می‌رسد که اگر اعلام اولیه‌ی دارایی‌ها که حاوی چنین اطلاعاتی است (و بعداً مورد راستی‌آزمایی قرار خواهد گرفت) از قبل برای موشکافی عمومی ارایه داده شده باشد، افشای نتایج بررسی‌ها به‌صورت عمومی منطقی است. با این وجود مثال لتونی نشان می‌دهد که لزوماً این‌گونه نیست. گرچه افشای اطلاعات درآمد و دارایی مقامات دولتی به‌صورت آنلاین آزادانه در دسترس است، در صورت وجود تردید، مطابق دستورالعمل مدون در خصوص افراد حقیقی (مالیات‌دهندگان معمولی)، می‌توان نسبت به ممیزی این اطلاعات اقدام کرد. مطابق قانون مالیات نتایج این بازرسی‌ها محرمانه است و می‌توان عموم را از اطلاعات ناقص موجود در اظهارنامه اعلام دارایی مقامات آگاه نکرد. هیچ اطلاعاتی در دست نیست که آیا چنین مشکلاتی در کشورهای دیگر نیز وجود دارد یا خیر. با این حال، این موضوعی است که هنگام ارزیابی شفافیت سیستم‌های اعلام دارایی مقامات دولتی باید مورد بررسی قرار گیرد.

/اطلاعات محدود- برخی کشورها هنوز به اصل محرمانه بودن پایبندند. به عنوان مثال برای

اطلاعات اعلام شده‌ی دارایی‌ها در بلاروس، قزاقستان و کوزوو حالت دسترسی محدود اعمال می‌شود. در قانون اسلوونی نیز اعلام شده که اطلاعات به‌دست‌آمده در حین نظارت بر وضعیت مالی کارگزاران دولت و سایر اطلاعاتی که توسط «کمیسین مقابله با فساد»^۱ به دست می‌آید، محرمانه می‌باشند. در اروپای غربی نیز نمونه‌هایی از رویکرد محدود نسبت به افشای اطلاعات مرتبط با اموال مقامات دولتی یافت می‌شود. در فرانسه اعلام دارایی وزرا، اعضای مجلس و کارکنان دولت به‌صورت عمومی افشا نمی‌گردد (بانک جهانی، ۲۰۱۰).

۸-۲- شرایط افشا

/انتشار بلادرنگ^۲ - در بسیاری از موارد که اطلاعات اظهار شده در دسترس عموم قرار گرفته است، اطلاعات یا در قالب کاغذی بوده‌اند، مثل بولتنی رسمی، یا به شکل فزاینده‌ای - در اینترنت منتشر می‌شود. بر این اساس هیچ شرطی برای دسترسی به این اطلاعات اعمال نمی‌شود (مرور کلی قالب‌های افشا براساس پرسشنامه‌ها در جدول ۸-۱ آورده شده است).

جدول ۸-۱: قالب افشای عمومی

انتشار کاغذی	انتشار الکترونیکی	دسترسی موردی به فایل‌ها برحسب درخواست
آلبانی		X
آذربایجان	عدم افشای عمومی	
بلاروس	عدم افشای عمومی (به‌جز برای نامزدهای انتخابات)	
بوسنی و هرزگووین	X*	X*
بلغارستان		X
کرواسی		اطلاعات در دسترس نمی‌باشد

1- Commission for the Prevention of Corruption

2- Proactive

انتشار کاغذی	انتشار الکترونیکی	دسترسی موردی به فایل‌ها برحسب درخواست
استونی	X (مقامات اداری ارشد خاص)	
گرجستان	X	
X		
قزاقستان	عدم افشای عمومی (اطلاعات مربوط به مقامات ارشد و نامزدهای انتخابات را می‌توان تحت شرایط معینی به صورت عمومی افشا کرد)	
کوزوو	عدم افشای عمومی	
قرقیزستان	X	
لتونی	X	
لیتوانی	X (مقامات ارشد و سیاستمداران معین)	X (مقامات ارشد و سیاستمداران معین)
مقدونیه	X (به جز کارکنان دولتی)	
مونته‌نگرو	X	
رومانی	X	X
اسلوونی	عدم افشای عمومی	
تاجیکستان	عدم افشای عمومی	
اوکراین	X (مقامات ارشد معین)	

* بوسنی و هرزگوین دو سیستم اظهارنامه اعلام دارایی را اجرا می‌کند که هر کدام دارای شکل‌های متفاوتی از افشای عمومی است. افشای عمومی در اینترنت نیز در تعدادی از کشورهای اروپای غربی – دانمارک، آلمان، انگلستان و غیره – استفاده می‌شود.

در پی درخواست شهروندان و یا رسانه‌ها – در برخی از کشورها این‌گونه اطلاعات فقط بعد از درخواست در دسترس قرار می‌گیرد. دسترسی برحسب درخواست ممکن است غیرمشروط یا با شرایط خاص باشد. ممکن است برخی از کشورها شرایط فرآیند دسترسی را کنترل کنند، برای مثال الزام

احراز هویت درخواست‌کننده؛ تا روشن شود که چه کسی مایل است اطلاعات را به دست آورد و وظیفه‌ی پرداخت مبلغی برای پوشش هزینه‌های اداری را بر عهده می‌گیرد. هدف سایر کشورها اعمال محدودیت بر استفاده از اطلاعات است؛ برای مثال الزام انتشار اطلاعات به‌دست‌آمده تنها به‌صورت کامل یا منع استفاده از اطلاعات، به‌عنوان نمونه، برای مقاصد تجاری (به‌عنوان مثال در ایالات‌متحده آمریکا) یا به‌منظور ارایه به‌عنوان مدرک در دادگاه (آلبانی). بیشتر این نوع شرایط در جهت حفاظت از منافع مشروع خاص اظهارکننده اعمال می‌شود. با این حال به‌نظر می‌رسد در تمام سیستم‌هایی که برای افشای عمومی اظهارنامه اعلام داری‌های مقامات رسمی ایجاد شده‌اند، این گرایش وجود دارد که از اعمال شرط خودداری شود.

در ایالات‌متحده دسترسی عمومی به اعلام داری‌های مقامات دولتی (گزارش‌ها) با قوانین و شرایط زیر محدود می‌شود:

- بررسی گزارش‌ها مجاز است و حسب درخواست هر فرد، یک رونوشت از گزارش درخواستی ارایه می‌گردد؛
 - ممکن است نیاز باشد مبلغی معقول به‌منظور پوشش هزینه‌های بازتولید گزارش‌های درخواستی یا پست پرداخت شود؛
 - گزارش تنها در صورتی در دسترس فرد قرار گیرد که درخواستی جهت دریافت رونوشت گزارش، توسط فرد پر شود که حاوی اطلاعات زیر باشد:
 - نام، شغل و نشانی؛
 - نام و نشانی فرد یا سازمان دیگری که فرد به نمایندگی از آن تقاضای بررسی یا ارایه رونوشت گزارش را نموده است؛
 - ذکر این که شخص از ممنوعیت‌های دسترسی و یا استفاده از گزارش آگاه است.
 - طی دوره‌ای که گزارش در دسترس عموم قرار می‌گیرد، تمامی تقاضاهای واصله برای دسترسی به گزارش‌ها نیز در دسترس عموم قرار خواهند گرفت [۸].
- برای استفاده از گزارش‌ها شرایط دیگری اعمال می‌شود، به این معنی که نباید از این اطلاعات

برای اهداف غیرقانونی، اهداف تجاری استفاده شود؛ به‌غیراز استفاده در اخبار و رسانه‌های ارتباطی برای انتشار عمومی، تعیین و رتبه‌بندی اعتبار مالی^۱ افراد یا برای استفاده مستقیم یا غیرمستقیم به منظور درخواست پول برای اهداف سیاسی، خیریه و سایر موارد.[۹]

مثالی دیگر از رویکرد مشروط دسترسی رسانه‌های جمعی به اطلاعات اظهار شده درخصوص اموال قضات، در فدراسیون روسیه وجود دارد. تمامی رسانه‌های جمعی روسیه می‌توانند اطلاعات درآمد و دارایی قضات را درخواست کنند. این‌گونه اطلاعات تنها در صورتی ارائه می‌شود که درخواست‌کننده هدف از انتشار آن‌ها را مشخص کند و همچنین به تعهد خود به انتشار اطلاعات به‌صورت کامل و در نسخه‌های متوالی نشریه (در فاصله‌ای کمتر از هفت روز) اذعان نماید. به‌علاوه اگر مشخص شود که نشریه مذکور این امکان را دارد که در رابطه با پرونده‌ای مشخص بر قاضی اعمال فشار کند یا این‌که موجب اختلال در استقلال قاضی شود، درخواست اطلاعات اموال قاضی مربوطه باید رد شود.[۱۰]

۸-۳- قالب افشای عمومی

افشای عمومی اعلام اموال ممکن است به شکل‌های متفاوتی صورت گیرد. می‌توان اعلام اموال را در قالب الکترونیکی انجام داد (از قرار معلوم قالب‌های کاغذی کمتر و کمتر مورد استفاده قرار می‌گیرند). در برخی کشورها تنها اعلام اموال دسته ویژه‌ای از مقامات ارشد به‌صورت برخط منتشر می‌شود. علاوه بر این می‌توان دسترسی به فایل‌های حقیقی اعلام اموال، اعم از الکترونیکی و کاغذی را فراهم آورد. بر مبنای نتایج حاصل از پرسشنامه خلاصه‌ای از سیستم‌های کشوری افشای اموال در ادامه ارائه شده است.

۸-۴- ارائه‌ی اطلاعات به سایر مقامات و سازمان‌های دولتی

در سیستم‌هایی که اطلاعات اعلام شده به‌صورت عمومی (به‌صورت کامل یا بخش‌های اعظم

1- credit rating

آن‌ها) افشا می‌شوند، معمولاً دسترسی سایر سازمان‌های دولتی به این اطلاعات مسأله‌ی قابل توجهی محسوب نمی‌شود. با این حال شاید در این موارد دسترسی به بخش‌های افشا نشده‌ی اطلاعات برای این دست سازمان‌های ثانوی، حائز اهمیت باشد.

با توجه به محدودیت‌های دسترسی به اطلاعات ممکن است اجازه‌ی دسترسی به اطلاعات حلقه‌ی وسیع‌تر یا محدودتری از مقامات صادر شود. این سازمان‌ها ممکن است نهادهای مجری قانون^۱، دادسرا، دادگاه‌ها، مقامات مالیاتی و غیره باشند. بسیار به‌ندرت پیش می‌آید که این دسترسی برای مسئولین سیاسی عالی‌رتبه مثلاً نخست‌وزیر لیتوانی نیز فراهم شده باشد.

دسترسی به اطلاعات اعلام اموال ممکن است به شرایط دیگری نیز بستگی داشته باشد- به‌عنوان مثال ممکن است صرفاً به‌منظور بررسی تخلفات مالیاتی چنین مجوزهایی صادر شود- همان‌طور که در قزاقستان طبق تقاضای سازمان‌های مجری قانون و دادگاه‌ها چنین مجوزهایی صادر می‌شود [۱۱]. در شرایطی که پرونده‌ی کیفری خاصی باز شده باشد نیز ممکن است این مجوزها به سازمان‌های مجری قانون اعطا شوند (مانند قزاقستان). در غیر این صورت ممکن است متقاضیان ملزم شوند تا برای تقاضای خود دلایلی واقعی ارائه دهند (برای مثال در لتونی).

در صورتی که اعلام اموال یا بخشی از اعلام دارایی‌ها محرمانه باشد، معمولاً مقامات ارشد مسئولین دولتی جزء افرادی که امکان دسترسی به اطلاعات را دارند، قرار نمی‌گیرند (به‌استثنای سیستم‌هایی که در آن‌ها خود مقامات ارشد داده‌های را جمع‌آوری و نگهداری می‌کنند). گرچه این کار بدون شک راهی برای محدود کردن نقض حریم خصوصی مسئولینی است که دارایی‌های خود را اعلام می‌کنند، اما با این کار بخشی از فایده‌ی اعلام اموال برای نظارت بر تضاد منافع از دست می‌رود. در غیر این صورت هنگام دسترسی مراجع رسیدگی‌کننده به تمامی اطلاعات موجود در اعلام اموال مقامات دولتی، به‌نظر می‌رسد که موانع واقعی اندکی در سر راه ایشان وجود داشته باشد.

1- law enforcement agencies

۸-۵- حفاظت از اطلاعات مربوط به مقامات دولتی

گرچه به نظر می‌رسد روند عمومی موجود در جهان در جهت افزایش افشای عمومی اعلام دارایی‌های مسئولین دولتی است اما برخی از کشورها تمهیداتی را حفظ کرده‌اند که به واسطه‌ی آن از حریم خصوصی و یا امنیت مسئولین دولتی محافظت می‌شود. این مطالعه به بحث در مورد این که ملاحظات مربوط به حریم خصوصی چگونه باید در مقایسه با حق عموم برای دسترسی به اطلاعات دارایی‌ها قرار گیرد، وارد نمی‌شود. با این حال مسأله‌ی حریم خصوصی و امنیت مربوط به افشای اطلاعات مسئولین یا دارایی‌های آن‌ها بیانگر دو استدلال عمده در مخالفت با افشای عمومی است. از این رو حتی برخی از کشورهایی که امکان افشای عمومی را به وجود آورده‌اند، برای برخی از رده‌های مسئولین حمایت‌هایی قائل می‌شوند. صرف نظر از محدودیت‌های اعمال شده بر حیطه‌ی اطلاعاتی که در معرض افشا قرار می‌گیرند (که در بالا توضیح داده شد)، دو نوع اصلی حفاظت از اطلاعات مربوط به مقامات دولتی را می‌توان یافت:

- **رضایت مسئول دولتی که اموال وی مورد بررسی قرار می‌گیرد** - این موضوع حداقل به صورت تشریفاتی، یک لایه حفاظت قدرتمند است زیرا نمی‌توان برخلاف خواسته‌ی مسئول دولتی مربوطه، اطلاعات وی را برای عموم منتشر کرد. با این حال در برخی کشورها اگرچه افشای عمومی اطلاعات مربوط به اموال داوطلبانه است و در صورت رضایت فرد مسئول ممکن می‌شود، اما ممکن است فرهنگ آزادی اطلاعات به حدی قدرتمند باشد که افشای اطلاعات مربوط به اموال را در عمل به امری اجباری تبدیل نماید به نحوی که در صورت عدم افشای اطلاعات اموال، مسئول مورد نظر با خشم اجتماعی مواجه شود [۱۲]. در استونی این اصل در دل قانونی گنجانده شده است که در آن مسئولین اجازه دارند در صورت تمایل، محتوی اعلام اموال خود را به صورت عمومی افشا کنند (این موضوع تنها به مسئولینی مربوط می‌شود که اعلام اموال آن‌ها به واسطه‌ی تصدی سمت دولتی، به صورت عمومی افشا نشده باشد).
- **لزوم/حرار هویت متقاضی** - هدف این لایه‌ی حفاظتی که پیش‌تر در بخش ۸-۲ نیز به آن اشاره شد، جمع‌آوری اطلاعات در مورد فرد (افراد) متقاضی اطلاعات است (برای مثال در

ایالات متحده). در اصل با این کار از سوءاستفاده‌ی افراد از اطلاعات به‌دست‌آمده از این طریق جلوگیری می‌شود.

- *ارزیابی‌های موقت*^۱ - انجام دادن اقدامات مربوط به ارزیابی‌های موقت درخصوص مسایل امنیتی مرتبط با مقامات دولتی خاص، امری معمول نمی‌باشد.

قانون «اخلاق در دولت ایالات متحده» مثالی از این دست است که در صورتی که کنفرانس قضایی^۲ با مشورت سیستم خدمات مارشال در ایالات متحده^۳ به این نتیجه برسند که اگر اطلاعات شخصی یا حساسی منتشر شود فرد یا عضوی از خانواده‌ی آن فرد در معرض خطر قرار می‌گیرند، کارکنان یا مسئولین قضایی را به تهیه‌ی گزارش‌های بدون قید و شرط و بلافاصله ملزم نمی‌کند [۱۳]. به ظاهر، به دلیل پیچیدگی و ابهام احتمالی انجام این ارزیابی، چنین تمهیداتی در برخی از کشورها یافت می‌شوند. قانون کم‌وبیش مشابهی در رابطه با قضات نیز در این خصوص در فدراسیون روسیه یافت می‌شود (رجوع شود به بخش ۸-۲).

1- Ad hoc assessment

2- Judicial Conference

۳- US Marshals Service: سیستم خدمات مارشال ایالات متحده، یک دستگاه اجرایی قانون در سطح فدرال در بخش قضایی دولت آمریکا می‌باشد. این سیستم، قدیمی‌ترین دستگاه اجرایی قانون در آمریکا است که به‌وسیله قانون مصوب ۱۷۸۹، ایجاد گردیده و بازوی اجرایی دادگاه فدرال در آمریکا بوده و مسئول جابه‌جایی زندانیان، حفاظت از کارکنان دادگاه‌ها و اثربخشی اقدامات قضایی می‌باشد. علاوه بر این دستگاه مذکور مسئولیت حفاظت از شهود و مطلعین را نیز عهده‌دار می‌باشد. (م).

یادداشت‌ها

۱. لیست‌های مالیاتی سال ۲۰۰۸ (اسکتلیستر^۱)، ۲۰۰۸.

<http://skattelister.aftenposten.no/skattelister/start.htm>

۲. مقررات «ثبت داوطلبانه‌ی مبادرت و منافع اقتصادی اعضای فلکتین^۲» (Regler om frivillig registrering af folketingsmedlemmernes hverv og øko-nomiske interesser)

www.ft.dk/Folketinget/Medlemmer/findMedlem/6Hverv.aspx

۳. اعلام اموال تحت حاکمیت قانون انتخابات.

۴. قانون «اجتناب از تعارض منافع در انجام وظایف دولتی»، ماده‌ی ۲۱.

۵. «وجوه اصلی اعلام دارایی‌ها در پرتغال»، ارایه‌ی در سمینار^۳ «اعلام دارایی‌های مقامات دولتی به‌عنوان ابزاری علیه فساد» در صربستان، بلغراد، ۱۵ الی ۱۶ اکتبر ۲۰۰۹. دقت کنید که در پرتغال اعلام منافع نیز وجود دارد که برای آن قوانین متفاوتی اعمال می‌شود.

۶. قانون اخلاق در دولت، بخش ۱۰۵(a).

۷. به‌نظر می‌رسد که در مقیاس جهانی موقعیت متفاوت باشد. طبق مطالعه‌ای که توسط بانک جهانی و معاونت مبارزه با جرم و مواد مخدر سازمان ملل (UNODC) انجام شد و در آن ۷۴ کشور منتخب از میان اکثر نقاط جهان بررسی شده بود، در ۴۰ درصد کشورهای دارای چارچوب اعلام دارایی، اعلام اموال همسران و فرزندان در دسترس عموم قرار دارد؛ این موضوع برای کارکنان دولتی ۵۱ درصد از این کشورها، اعضای پارلمان در ۵۱ درصد از کشورها، وزرا در ۵۶ درصد از کشورها و رؤسای دولت در ۶۳ درصد از کشورها صدق می‌کرد. رجوع شود به برودسکو^۳ و همکاران، ۲۰۰۹، ص ۴۳.

۸. قانون اخلاق در دولت، بخش ۱۰۵(b).

۹. قانون اخلاق در دولت، بخش ۱۰۵(c).

1- Skattelister

2- Folketing

3- Burdescu

۱۰. قانون فدرال «اصلاح برخی مصوبات خاص قانونی فدراسیون روسیه حسب تطابق با قانون

فدرال «مقابله با فساد» («О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона ‘О противодействии коррупции’», ۲۵

دسامبر ۲۰۰۸، بخش ۱، بند ۱۲.

۱۱. پاسخ قزاقستان به پرسشنامه: اعلام داریی‌ها تنها با درخواست سازمان‌های زیر مقدور است:

۱- سازمان‌های مجری قانون در محدوده‌ی صلاحیت آن‌ها در رابطه با تحقق تکالیف مالیاتی

افرادى که مرتکب تخلفات و جرایم مربوط به مالیات شده‌اند و بررسی اعمال ایشان؛

۲- دادگاه‌ها هنگام بررسی پرونده‌هایی درمورد تعیین وظیفه‌ی مالیاتی پرداخت‌کننده‌ی

مالیات یا دیون تخلفات و جرایم مربوط به مالیات.

۳- ضابطین دادگاه‌ها^۱ در محدوده‌ی صلاحیت مدون قانونی‌شان هنگام اعمال فرامین

اجرایی^۲ با تأیید دادگاه و فرامین اجرایی صادر شده بر مبنای تصمیمات تنفیذ شده‌ی

دادگاه-بدون تأیید دادگاه؛

۴- سازمان‌های دولتی مجاز به نظارت مالی؛

۵- سازمان‌های مجری قانون یا مالیات سایر کشورها، سازمان‌های بین‌المللی مطابق با

معاهدات (موافقت‌نامه‌های) بین‌المللی درمورد همکاری دوجانبه میان سازمان‌های

مجری قانون و مالیاتی که قزاقستان در آن‌ها شریک است و نیز موافقت‌نامه‌هایی که

میان جمهوری قزاقستان و سازمان‌های بین‌المللی منعقد گردیده است.

۱۲. اخیراً در مقدونیه قانون به کمیسیون مبارزه با فساد دولتی اجازه داده است تا اعلام داریی‌ها را

بدون وجود نامه‌ای از طرف فرد مورد نظر که به کمیسیون اجازه‌ی چنین کاری را بدهد،

منتشر کند. رجوع کنید به: «گزارش پیشرفت سال ۲۰۰۸ جمهوری سابق یوگوسلاوی

مقدونیه» همراه با مکاتبات کمیسیون با پارلمان اروپا و «راهبرد توسعه و چالش‌های عمده‌ی

شورا از ۲۰۰۸ تا ۲۰۰۹»

1- court bailiffs

2- executive orders

3- Council Enlargement Strategy and Main Challenges

{COM (20 08)67 4}, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2695:FIN:EN:PDF>.

۱۳. بخش ۱۰۵ (b) (3) (A).

فهرست کتاب‌ها

1. Burdescu, R. G.J. Reid, S. Gilman and S. Trapnell (2009), Stolen Asset Recovery – Income and Asset
2. Declarations: Tools and Trade-offs, The World Bank, the United Nations Office of Drugs and Crime.
3. OECD/SIGMA (2007), “Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review”, Sigma Paper No. 36, 18 June, p. 18, [www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/linkto/gov-sigma\(2006\)1-rev1](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/linkto/gov-sigma(2006)1-rev1).
4. The World Bank (2010), “Public Accountability Mechanisms: France”, <https://www.agidata.org/pam/Profile.aspx?c=69&cc=1>.

فصل ۹

ارزیابی سیستم اعلام دارایی

۹-۱- هزینه

بدیهی است که اداره‌ی سیستم اعلام دارایی‌ها موجب تحمیل بار مدیریتی شود و هزینه‌هایی به دنبال داشته باشد. گرچه به صورت معمول این هزینه‌ها از جمله نقاط ضعف سیستم به شمار می‌روند (مسیک^۱، ۲۰۹، ص. ۷) به ندرت بیان می‌شود که هزینه‌های سیستم به چه اندازه است. اطلاعات به دست آمده از پرسشنامه‌ها نشان می‌دهند که کشورهای اندکی از میزان هزینه‌ی پیاده‌سازی سیستم‌های اعلام دارایی، هزینه‌های تکمیل و آرایه‌ی اظهارنامه‌های اعلام اموال یا هزینه‌هایی که توسط نهادهای کنترلی تحمیل می‌شوند، آگاهی دارند. این موضوع به خصوص برای حالاتی صادق است که در آن‌ها واحد مجری سیستم اعلام اموال، بخشی از سازمانی بزرگ‌تر مثل اداره مالیات است. به نظر می‌رسد که این موقعیت بر این باور صحنه می‌گذارد که اعلام دارایی‌های مسئولین دولتی اغلب واکنشی به برخی ملاحظات سیاسی بوده و بر ملاحظات هزینه - منفعت بنا نشده است.

- جدول زیر اطلاعاتی را در مورد داده‌هایی به نمایش می‌گذارد که برخی کشورها درباره‌ی منابع قابل استفاده توسط واحدها و یا نهادهایی که عملکردشان به صورت اختصاصی یا عمده بر مدیریت سیستم اعلام دارایی‌ها متمرکز شده است، بیان نموده‌اند. مقایسه‌ی مستقیم هزینه‌ها به دلیل متغیرهای جمعیتی، گستردگی بخش دولتی و دایره‌ی مسئولین تحت پوشش سیستم اعلام اموال و نیز تفاوت در میزان توسعه‌ی اقتصادی کشورها، شواهدی و نتایج خاصی را به ما نشان نمی‌دهد. از این رو داده‌های مالی به عنوان بخشی از بودجه‌ی مصرفی کلی آرایه می‌شوند. این داده‌ها تخمینی می‌باشند چراکه در بسیاری از کشورها، منابع عنوان شده توسط نهادهای مرتبط برای سایر عملکردهایشان نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد.

جدول ۹-۱: منابع مالی برای انجام وظیفه اعلام اموال توسط واحد و یا نهاد مجری (کشورهای منتخب)

کشور (تعداد تخمینی مسئولینی که اظهارنامه‌های [اعلام اموال] را تکمیل می‌کنند)	منابع واحد/نهاد مجری	بودجه‌ی مصرفی (تخمین‌های سال ۲۰۰۸)	منابع به‌عنوان بخشی از بودجه‌ی مصرفی (%)
آلبانی (۴۲۰۰)	۹۲ میلیون لک آلبانی (حدود ۱,۱۵۶,۵۶۳ دلار آمریکا)	۴,۱۷۵ میلیون دلار آمریکا	۰/۰۲۸
استونی^۱ (۳۳۰)	۴۱,۹۰۳ یورو (حدود ۶۱,۳۷۸ دلار آمریکا تنها برای مسئولین بلندپایه)	۹,۴۸۸ میلیون دلار آمریکا	۰/۰۰۰۶
گرجستان (۲۰۰۰)	۳۵۹,۰۰۰ لاری (۲۰۰۸) (حدود ۲۴۴,۲۱۷ دلار آمریکا)	۵,۳۴۵ میلیون دلار آمریکا	۰/۰۰۴
لتونی (۷۰,۸۰۰)	۴۶۱,۴۷۲ LVL ^۱ (حدود ۱,۳۶۴,۹۶۹ دلار آمریکا)	۱۳,۴۱۰ میلیون دلار آمریکا	۰/۰۱
لیتوانی (حدود ۱۱,۰۰۰) ^۲	۱,۳۹۹,۰۰۰ لیتاس (بودجه‌ی کل کمیسیون اخلاق مقامات عالی حدود ۶۰۱,۶۹۴ دلار آمریکا است؛ کمیسیون به اعلام دارایی‌های مجموعه‌های منتخبی از مقامات رسمی مربوط می‌شود و هماهنگی مجموعه‌ای از ۱۵۰,۰۰۰ اظهارنامه اعلام اموال دیگر را نیز بر عهده‌دارد)	۱۶,۶۶۰ میلیون دلار آمریکا	۰/۰۰۴
رومانی (۳۰۰,۰۰۰)	۲۶۰۰,۰۰۰ یورو (بودجه‌ی کلی سازمان ملی راستی‌آزمایی ^۲ ۳,۸۰۸,۴۰۷ دلار آمریکا است)	۷۴,۹۹۰ میلیون دلار آمریکا	۰/۰۰۵

۱- واحد پول لتونی که در سال ۲۰۱۴، به یورو تبدیل گردیده است. (م.)

کشور (تعداد تخمینی مسئولینی که اظهارنامه‌های [اعلام اموال] را تکمیل می‌کنند)	منابع واحد/نهاد مجری	بودجه‌ی مصرفی (تخمین‌های سال ۲۰۰۸)	منابع به‌عنوان بخشی از بودجه‌ی مصرفی (%)
۱- تنها مقامات عالی.			
۲- تنها آن‌هایی که اعلام دارایی‌های خود را به کمیته‌ی اخلاق مقامات عالی تحویل می‌دهند. منبع: برای بودجه‌ی مصرفی: کتاب حقایق سازمان سیا. نرخ ارز از کتاب حقایق سازمان سیا برای سال ۲۰۰۸: لک آلبانی به ازای هر دلار، ۷۹،۵۴۶- یورو به ازای هر دلار، ۶۸۲۷- لاری به ازای هر دلار، ۱،۴۷- LVL به ازای هر دلار، ۴۷۰۱- لیتاس به ازای هر دلار، ۳۳۵۱			

عجیب نیست که میان هزینه‌ها تفاوت بسیاری وجود داشته باشد. بودجه‌ی سالانه‌ی سازمان عالی بازرسی اظهار و ممیزی دارایی‌ها^۱ در آلبانی، حدود ۹۲ میلیون لک آلبانی است (حدود ۱،۱۵۶،۵۶۳ دلار آمریکا در سال ۲۰۰۸) که به ظاهر نسبت به صرف بودجه‌ی کلی ۴،۱۷۵ میلیارد دلاری این کشور در سال ۲۰۰۸ یکی از پرهزینه‌ترین سیستم‌ها است [۱]. از این رو بودجه‌ی سازمان بازرسی ۰/۰۲۸ درصد از کل بودجه صرف شده را تشکیل می‌دهد. این هزینه در لتونی نیز نسبتاً بالا است (حدود ۰/۰۱ درصد از کل بودجه صرف شده) که این موضوع تا حدودی با توجه به حیطه‌ی کاری وسیع سیستم اعلام اموال در کشور لتونی، از نظر تعداد مقامات مورد بررسی قابل توجیه است.

ملاک دیگری که شمایی از بار تحمیل شده توسط سیستم اعلام دارایی‌ها ارایه می‌کند، تعداد کارکنان به کار گماشته شده برای وظایف مرتبط با این کار است. باز هم به دلیل تفاوت در اندازه‌ی کشورها و تعداد مسئولین تحت بررسی، مقایسه‌ی مستقیم کارکنان به کار گماشته شده، از نظر مطالعاتی دارای فایده‌اندکی می‌باشد. در جدول زیر اطلاعات حاصل از پرسشنامه در رابطه با تعداد مسئولین دولتی خاصی که باید پرونده‌ی اظهارنامه‌ها را ایجاد کنند و تعداد افرادی که مسئولیت راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌ها را بر عهده دارند، ارایه شده است. تمامی کشورها به شکل روشنی تعداد افراد مسئول را مشخص نکردند. از این رو باید با درک این که ممکن است تمامی کارکنان به شکلی اختصاصی با اعلام دارایی‌ها درگیر نباشند و در برخی سیستم‌ها، از کارکنان سایر نهادها نیز استفاده

1- High Inspectorate of Declaration and Audit of Assets

گردد این اعداد را باید با احتیاط بررسی کرد. برای این که مقایسه‌ی معنی‌دار میان کشورها ممکن شود، اطلاعات به‌صورت نسبتی از تعداد کارکنان مسئول به ازای ۱۰۰۰ مقام اداری که اظهارنامه اموال آن‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد، خلاصه شده است.

جدول ۹-۲: تعداد مسئولین مورد بررسی و کارکنان مسئول برای راستی‌آزمایی (کشورهای منتخب)

کشور	تعداد مسئولین دولتی خاصی که باید پرونده‌ی اعلام دارایی را تکمیل کنند.	تعداد افرادی که برای راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌ها مسئولیت دارند	تعداد کارکنان مسئول به ازای ۱۰۰۰ مسئول مورد بررسی
آلبانی	حدود ۴,۲۰۰	۲۰	۲/۴
بوسنی و هرزگوین	حدود ۶,۰۰۰	۳	۰/۵
قزاقستان	۷,۰۷۳	۹	۱/۲
کروات	۱,۸۵۰	۵ (کلیه‌ی کارکنان کمیسیون پیشگیری از تضاد منافع)	۲/۷
استونی	حدود ۳۳۰ (تنها مسئولین عالی‌رتبه)	۲ (تنها برای مسئولین عالی‌رتبه)	۶
گرجستان	۲,۰۰۰	۳	۱/۵
قرقیزستان	۱,۳۸۹	۴	۲/۹
لتونی	۷۰,۸۰۰	۶۶	۱/۰۷
مقدونیه	تقریباً ۳,۰۰۰	۲ (مختص دفتر درآمدهای دولتی)	۰/۷
مونته‌نگرو	۲,۷۷۵	۱۰ (تعداد کل کارکنانی که در کمیسیون پیشگیری از تضاد منافع)	۳/۶
رومانی	تقریباً ۳۰۰,۰۰۰	۵۷ (بازرسان راستی‌آزمایی سازمان ملی راستی‌آزمایی)	۰/۱۹
اسلوونی	۵,۲۶۴	۲	۰/۴

در سیستم‌هایی که تعداد مسئولان مورد بررسی کم است، احتمال دارد تعداد افراد مسئول بیشتری به ازای هر هزار مسئول تحت بررسی وجود داشته باشد. این موضوع در مواردی نظیر کوزوو و استونی مشخص‌تر است (در استونی تعداد کل مسئولین تحت بررسی به نسبت بالا است اما در اینجا تنها بخشی از سیستم در نظر گرفته شده است که با مسئولان عالی‌رتبه سروکار دارد) که به سادگی با عدم صرفه‌جویی ناشی از مقیاس توجیه می‌شود.

سیستم‌هایی که تعداد بیشتری از مسئولان دولتی را پوشش می‌دهند، از نظر منابع انسانی تخصیص داده شده به مدیریت اظهارنامه‌های اعلام دارایی با یکدیگر تفاوت فاحشی دارند. قرقیزستان و آلبانی به ترتیب با تخصیص ۲/۹ و ۲/۴ نفر به ازای هر هزار مسئول تحت بررسی، به نسبت در جایگاه‌های بالایی قرار می‌گیرند. برای کرواسی نیز این گونه به نظر می‌رسد، اما مشخص نیست که چه سهمی از کل حجم کاری کمیسیون پیشگیری از تضاد منافع را فعالیت‌های مربوط به اظهارنامه‌های اعلام اموال تشکیل می‌دهد. برخی کشورها نظیر بوسنی و هرزگوین و اسلوونی منابع انسانی قابل‌توجهی را برای راستی‌آزمایی اعلام اموال تخصیص نمی‌دهند (این نرخ برای مقدونیه بسیار اندک است اما ادارات درآمد دولتی^۱ نیز در این امر دخیل‌اند که اطلاعاتی از آن‌ها در دست نیست).

داده‌های این مطالعه نسبت به وجود همبستگی احتمالی بین افزایش تعداد مسئولین دخیل در امر بررسی اظهارنامه‌های اعلام اموال و افزایش اثربخشی سیستم، دیدگاه خاصی را ارایه نمی‌نماید. مسأله‌ی هزینه‌های سیستم که به‌راستی تنوع زیادی نیز دارد، سزاوار بررسی بیشتر است. اطلاعات مربوط به این هزینه‌ها، به بحث‌های پیرامون تعیین مناسب‌ترین مقیاس و نحوه طراحی سیستم‌های اعلام دارایی مسئولان دولتی، کمک به‌سزایی می‌کند.

۹-۲- اثر بخشی

/اعتبار- بررسی راستی اعلام دارایی اهمیتی اساسی دارد. گرچه اهمیت اصلی آن از جهت حفظ سلامت سیستم و به‌عبارت‌دیگر اجتناب از انباشت توده‌ای از داده‌های نادرست و غیرقابل استفاده است.

اعلام دارایی معمولاً برای تشخیص عدم انطباق عملکرد مقام دولتی با قوانین موضوعه، ابزاری کارآمد به شمار می‌رود. در بسیاری از کشورها این نوع اظهارنامه‌ها منبع متداول یا حتی منبع اولیه‌ی اطلاعات درمورد تضاد منافع مسئولان دولتی انگاشته می‌شوند. در اثربخشی کنترل تضاد منافع، اختلاف زیادی از یک کشور به کشور دیگر وجود دارد ولی به سختی می‌توان در مفید بودن برخی از انواع سیستم‌های اعلام دارایی‌های دولتی در زمینه‌ی کنترل تضاد منافع، شک نمود.

در اغلب سیستم‌ها این بحث باقی است که اطلاعات افشا شده تا چه میزان نمایش صحیحی از ثروت و درآمد مسئولان دولتی است. در پرسشنامه‌ای که برای این مطالعه جمع‌آوری شد برخی کشورها تا حدودی از این بابت به اطمینان رسیده‌اند؛ برای مثال ارزیابی ارسال شده توسط بلغارستان بیان می‌دارد که: «با اجرای *قانون افشای عمومی منافع مالی مسئولان/رشد دولتی*^۱ از آگاهی عمومی نسبت به دارایی‌های ایشان اطمینان حاصل می‌شود». در سایر کشورها کارایی اعلام دارایی مسئولان دولتی، برای تشخیص درآمدهایی که مالیات آن‌ها پرداخت نشده است، به‌عنوان ابزاری مفید به اثبات رسیده است (حتی اگر این موضوع در میان اهداف اولیه‌ی سیستم نباشد). مثالی دیگر از این نوع لتونی است که در آن سیستم اعلام اموال مسئولان دولتی به کشف موارد متعددی از عدم پرداخت مالیات کمک کرده است.

در حال حاضر معمولاً مشکل این است که مسئولان، دارایی‌های خود را به نام افراد دیگری (معمولاً خویشاوندان) ثبت می‌کنند. برخی کشورها با گسترش حیطه‌ی اعلام دارایی‌ها به بستگان فرد تلاش می‌کنند، به این مسأله رسیدگی کنند. با این حال اغلب اوقات بررسی حلقه‌ی گسترده‌ای از افراد، بدون دقت کافی برای از بین بردن این احتمال غیرممکن است. فراخوان معرفی اعلام ثروت و درآمد برای کل جمعیت در برخی کشورهایی که اصولاً فاقد چنین سیستم‌هایی می‌باشند، به‌عنوان خواست عمومی مطرح گردیده است.

نگرانی دیگر در این رابطه این است که علاوه بر تصدیق صحت داده‌های موجود در سیستم اعلام دارایی‌ها، تعیین شود که ثروت مسئولان به شکلی معقول از منابع قانونی درآمد به‌دست‌آمده

1- the Public Disclosure of Senior Public Official's Financial Interests Act.

باشد. بسیاری از سیستم‌ها (به‌خصوص کشورهای درحال گذار) با مشکل ادعاهایی روبرو هستند که غیرقابل راستی‌آزمایی می‌باشند؛ یعنی وضعیتی که در آن مسئولان ادعا می‌کنند اموالشان از شیوه‌های بسیار قدیمی و از منابع غیر مستند کسب شده است؛ مثل فروش محصولات کشاورزی یا گل در بازار، ارثیه‌های غیرقابل راستی‌آزمایی، هدایا یا درآمد حاصل از کسب‌وکارها در کشورهایی که در آن‌ها (اغلب به‌دلیل بحران اقتصادی) سابقه‌ی درآمد قابل بررسی نیست. در مقابل این پیشینه، این امر کاملاً قابل فهم است که چرا به‌عنوان مثال کشور بلاروس در پرسشنامه، عنوان نموده بود که به-دلیل ضعف در وجود دلایل قانونی، امکان ارایه توضیحات لازم درخصوص منابع درآمدی قابل قبول وجود ندارد.

در این حال تلاش شده است تا با تعریف کسب ثروت غیرقانونی و غیرموجه به‌عنوان جرم این مشکل مرتفع شود. بااین‌همه، تحلیل حاضر ابعاد گوناگون رویکرد ذکر شده را پوشش نمی‌دهد. لذا می‌توان گفت سیستم‌ها از نظر میزان مقبولیت توجیهات ارایه شده توسط مسئولین دولتی، با یکدیگر تفاوت دارند [۲].

براساس اطلاعات ارایه شده از سوی کشورهایی که در این مطالعه بررسی شده‌اند، شواهد اندکی وجود دارد که داده‌های به‌دست‌آمده از اعلام اموال به کشف جرم کمک کرده است. بسیاری از کشورها الزامات قانونی خاصی دارند که به اطلاعات موجود در نهادهای مجری قانون که شامل شواهدی از یک جرم و یا اشاره به آن می‌باشد، بازمی‌گردد و حسب درخواست از نهاد مجری قانون، این شواهد قابل ارایه می‌باشند. علاوه بر این، اغلب برای استفاده از اعلام دارایی‌ها به‌عنوان مدرک در دادگاه، مانع قانونی خاصی وجود ندارد. بااین‌حال به‌ندرت پیش می‌آید که اعلام دارایی با موفقیت به‌عنوان مدرک جرایم کیفری به‌کار رود. استثنای موجود نیز به سیستم‌هایی مربوط می‌شود که در آن‌ها طفره رفتن از انجام وظیفه در اعلام دارایی‌ها و ارایه‌ی اطلاعات نادرست هم در قانون و هم در عرف جرم محسوب می‌شود. برای مثال لتونی (که در آن دادرسی جزایی بر علیه ۱۲ مسئول دولتی آغاز شده است) و رومانی (که از آوریل سال ۲۰۰۸ تعداد ۹۹ پرونده برای اعلام نادرست دارایی‌ها به دفتر دادستان عمومی ارجاع داده شده است) نمونه‌هایی از این دست می‌باشند.

سیستم‌های اعلام دارایی مسئولان دولتی چندان مورد ارزیابی همه‌جانبه قرار نگرفته‌اند. در سنجش میزان فساد و نیز بروز تضاد منافع با محدودیت‌ها متعددی از بابت روایی و پایایی مواجه می‌شویم و حتی در موقعیت‌هایی که می‌توان تغییرات را با درجه‌ای از اطمینان اندازه‌گیری کرد، جداسازی و ارزیابی سهم عامل اعلام دارایی مسئولان دولتی کاری دشوار است (به‌خصوص در شرایطی که دولت برای جلوگیری از فساد و کنترل تضاد منافع ابزارهای زیادی به کار می‌بندد). با این حال دیدگاه غالب این است که الزام مسئولان دولتی به افشای ثروتشان، موجب کاهش فساد یا حداقل کاهش برخی انواع آن می‌شود.

یکی از پژوهش‌های به نسبت نادر در رابطه با این موضوع، تحلیل تطبیقی رانجانا موکرچی و امر گوکسکوس^۱ است. در این تحلیل محققان به این نتیجه رسیدند که کشورهایی که قوانین اعلام دارایی‌های مقامات دولتی در آن‌ها سابقه‌ی طولانی‌تری دارد نسبت به کشورهایی که این قوانین در آن‌ها جدیدترند، فساد کمتری دارند. فساد ادراک‌شده در کشورهایی که قوانین اعلام دارایی‌هایشان به دولت یا سازمان جلوگیری از فساد اجازه می‌داد تا مسئولان مجرم را تحت تعقیب قرار دهد، کمتر بود. علاوه بر این در کشورهایی که صحت اعلام دارایی مسئولان را بررسی می‌کنند نسبت به کشورهایی که محتوای اعلام دارایی‌ها را راستی‌آزمایی نمی‌کنند، میزان فساد به شکل معنی‌داری کمتر بود. در نهایت کشورهایی که به عموم اجازه‌ی دسترسی به اعلام دارایی‌های مسئولان را می‌دادند میزان فساد به شکل معنی‌داری کمتر بود. علاوه بر این ترکیب راستی‌آزمایی محتوی و دسترسی عموم به اعلام دارایی‌ها، همبستگی معکوس بیشتری با میزان فساد داشت (موکرچی و امر گوکسکوس، ۲۰۰۶، صص. ۳۲۶ - ۳۲۷). در سایر پژوهش‌ها نیز بر اهمیت اثربخشی نظارت و اعمال مجازات بر تخلفات تأکید شده است (دمکه^۲ و همکاران، ۲۰۰۷، ص ۶۸).

از دید عملی‌تر به نظر می‌رسد برای این که اعلام دارایی‌ها به نتایج مطلوبی بیانجامند، لازم است تا شرایط بیشتری برآورده شوند. یکی از این شرایط، وجود مدیران با انگیزه است زیرا ممکن است به

1- Ranjana Mukherjee and Omer Gokcekus

2- Demmke

اعلام دارایی‌ها صرفاً به‌عنوان ابزاری برای کاربرد اصلی آن‌ها نگریسته شود. طبق توصیف ریچارد مسیک^۱ درمورد یکی از مزیت‌های اعلام دارایی‌ها «اگر افشای دوره‌ای اطلاعات مالی حاکی از افزایش نامتعارف دارایی‌ها یا هزینه‌های غیرمعمول باشد، می‌توان از کارمند توضیح خواست. علاوه بر این هنگامی که مدیران بدانند کارمندشان صاحب چه دارایی‌هایی است (منافع در بنگاه‌ها، املاک و غیره) می‌توانند تعیین کنند که در چه زمانی مشارکت کارمند در تصمیمات ممکن است رنگ و بوی منافع شخصی بگیرد و در چه زمانی باید از فرایند تصمیم سازی کنار گذاشته شود» (مسیک، ۲۰۰۹، ص ۷). استفاده از این مزیت مستلزم وجود مدیری است که مایل «به درخواست توضیح» باشد. لذا می‌توان نتیجه گرفت که صرف‌نظر از حالتی که بخش گسترده‌تری از عموم مردم محتوی اعلام دارایی‌ها را بررسی می‌کنند، اثربخشی این ابزار کاملاً به سلامت نسبی مدیریت موجود بستگی دارد. این موضوع بر این باور رایج صحنه می‌گذارد که آن‌چه از اعلام دارایی مسئولان دولتی عاید می‌شود (اغلب بسیار) محدود است. (ریچارد مسیک، ۲۰۰۹، ص ۷) حیطه‌ی آثار احتمالی افشای مالی را چنین ترسیم کرده است: «با آن نمی‌توان مانع از افرادی شد که اراده کرده‌اند رشوه دریافت کنند، قراردادهای دولتی را به خود اعطا کنند یا به هر نحو دیگری ثروت عمومی را به تاراج ببرند. آن‌چه از اعلام دارایی‌ها بر می‌آید جلوگیری از افرادی است که برای ارتکاب به فساد، اراده‌ی ضعیف‌تری دارند؛ افرادی که به سرقت از عموم مردم وسوسه شده‌اند اما می‌ترسند مبدا اعمال خلافشان در آینده

۱- Richard Messick: ریچارد ای. مسیک، مشاور سازمان‌های بین‌المللی، آژانس‌های توسعه و سازمان‌های غیردولتی درخصوص توسعه حقوقی و موضوعات مرتبط با مبارزه با فساد می‌باشد. به‌عنوان یک وکیل در ایالات‌متحده آمریکا، وی مشاوره‌هایی را به جناح‌های سیاسی، رؤسای سازمان‌ها، شرکت‌ها و کمیته‌های سیاسی درخصوص موضوعات مالی و اخلاقی ارائه نموده است و نمایندگی اشخاص و یا شرکت‌ها را در سطح ایالتی و فدرال درخصوص موضوعات مرتبط با کلاهبرداری و فساد بر عهده داشته است. بعد از این که وی مدتی را به‌عنوان مشاور ارشد در کمیته روابط خارجی سنای آمریکا برعهده داشت، به بانک جهانی پیوست و تا زمان بازنشستگی در آنجا به فعالیت مشغول بود و درخصوص موضوعات مرتبط با تحول در نظام‌های قضایی و پروژه‌های ضدفساد به کار مشغول بود. نوشته‌های وی در قالب تحقیقات دانشگاهی و انتشارات مشهور از جمله مجله مروری بر سیاست‌های آمریکا، تحقیقات بانک جهانی و وال استریت ژورنال و واشنگتن‌پست به چاپ رسیده است. (م.)

افشا شود. همچنین این کار با یادآوری به کارمندان صادق و مدیران ایشان در مورد زمانی که باید از مشارکت در تصمیمات امتناع کنند به آن‌ها کمک می‌کند؛ زیرا این کار ممکن است بر منافع ایشان اثر بگذارد. در نهایت با این کار می‌توان به شهروندان اطمینانی دوباره داد که تضاد منافع تحت کنترل است و مسایل مالی کارکنان دولت به دقت بررسی می‌شود و در نتیجه می‌توان اعتماد ایشان را به دولت تقویت کرد».

نتیجه‌گیری‌های ریچارد مسیک توسط پاسخ‌های ارایه شده در پرسشنامه‌هایی به دست آمده از این مطالعه تقویت شده‌اند. با بازگشت به مسأله‌ی کشف جرم که پیش‌تر مورد اشاره قرار گرفت از میان این ۱۴ کشور، تنها دو مورد تصدیق کردند که اعلام داری‌ها به‌عنوان مدرک تخلفات کیفری قابل استفاده است (حداقل می‌توان از آن‌ها به‌عنوان زمینه‌ای برای ایجاد پرونده‌ی اعلان جرم استفاده کرد). بسیاری از پژوهشگران اشاره کرده‌اند که اطلاعاتی در این زمینه در دست نیست اما این موضوع نشان‌دهنده‌ی عدم قطعیت در مورد قابلیت استفاده از اعلام داری‌ها به‌منظور کشف جرم نیز هست. اعلام داری‌ها برای کشف تضاد منافع مناسب‌تر است و بازتاب این موضوع در نتایج پرسشنامه نیز مشاهده می‌شود. کشورهای بسیار بیشتری عنوان کردند که اعلام داری‌ها به‌عنوان مدرک تضاد منافع قابل استفاده است.

در حال حاضر یافتن نظرات انتقادی شدید در مورد سیستم‌های اعلام داری بسیار متداول است؛ همان‌گونه که در نقل قول زیر در مورد سیستم مجارستان اشاره شده است: «بالین حال مشکل قدرت واقعی نظارت و بازپرسی در رابطه با اعلام داری‌ها در عمل حل نشده و نمایان باقی مانده است. درواقع چنین انگاشته می‌شود که این سیستم به حدی ناکارآمد است که تقریباً در کل قادر به پیشگیری از فساد نیست» [۳]. یکی از کشورها در پاسخ به سؤالات پرسشنامه‌ی این مطالعه، سیستم موجود خود را ناکارآمد توصیف و از عباراتی نظیر طیف وسیع مسئولان ارسال‌کننده‌ی اظهارنامه‌های اعلام داری، داده‌های تشریفاتی (در اینجا «تشریفاتی» معادل «صوری» است، یعنی مطابق با مقرراتی که ارزش ذاتی اندکی دارند)، کنترل تشریفاتی و غیره استفاده کرده بود.

موانع/اجرا- صرف‌نظر از ملاحظات کلی درباره‌ی اثربخشی اعلام داری‌های مسئولان دولتی،

شناسایی برخی از موانع عینی و اجرای سیستم‌های اعلام اموال کاری ممکن است. این موانع در شش گروه دسته‌بندی می‌شوند:

- معایب موجود در چارچوب قانونی- معایبی که ممکن است در قوانین و مقررات ثانویه یا حتی در برخی تشریفات رسمی فرعی وجود داشته باشند. پارامترهای معیوب مختلفی که در طراحی رسمی اعلام دارایی‌ها وجود دارد، ممکن است منجر به شکست در دستیابی به اهداف مورد نظر شود. حیطه‌ی اطلاعاتی که باید اعلام شود ممکن است، داده‌های ضروری برای کنترل تضاد منافع یا دستیابی به سایر اهداف را پوشش ندهد. شکل داده‌ها ممکن است با آنچه در سایر دفاتر ثبت دولتی استفاده می‌شود، تفاوت داشته باشد و این موضوع بررسی این‌که آیا منابع مختلف مؤید یکدیگر هستند یا خیر را دشوار یا حتی ناممکن می‌کند. حتی می‌توان اقلام موجود در فرم‌های اعلام دارایی را تا حدی مبهم تعریف کرد تا مسئولان مختلف آن‌ها را به شیوه‌های مختلفی تفسیر کنند.

❖ در مطالعه‌ی انجام شده توسط بانک جهانی و اداره‌ی مواد مخدر و جرایم سازمان ملل^۱ اشاره شده است که «گرچه نزدیک به ۶۰ درصد کشورها (از بین ۷۴ کشور) سازمانی را با وظیفه‌ی راستی‌آزمایی یا بازنگری اعلام دارایی‌ها مشخص کرده‌اند، اما حداکثر ۳۰ درصد از کشورها در مقررات خود برای این مسئولیت ضوابط صریحی تعیین کرده‌اند» (بوردسکیو و همکاران، ۲۰۰۹، ص. ۴۱). می‌توان فهرست معایب احتمالی در سیستم‌های اعلام دارایی‌ها را همچنان ادامه داد، اما درمجموع می‌توان گفت که به‌خصوص در مراحل اولیه‌ی تدوین سیستم اعلام دارایی‌ها، این موارد ازجمله موانع جلوگیری از ایجاد سیستم اثربخش می‌باشد.

❖ علاوه بر این حالتی که مجموعه‌ی مسئولان تحت پوشش بیش از حد گسترده باشد (و متناظر با آن ظرفیت پیاده‌سازی ناکافی باشد) نیز گاه به‌عنوان معضل مورد اشاره قرار گرفته است. برای مثال گستردگی طیف مسئولانی که اعلام دارایی خود را ارسال می‌کنند، به‌عنوان یکی از دلایل عدم اثربخشی سیستم در پرسشنامه‌ی ارسال شده توسط استونی عنوان شده بود.

❖ سرانجام، تا جایی که به چارچوب قانونی مربوط می‌شود، نبود تمهیدات کافی برای اعمال مجازات محدودیت بزرگی است. برای مثال در بوسنی و هرزگوین نگرانی GRECO «نبود مجازات در مقررات موجود برای پرونده‌های گزارش نادرست و یا اشتباه اطلاعات اموال است چراکه تقریباً با اطمینان بالایی می‌توان گفت که این موضوع در عمل مانع از بازدارندگی اثربخش سیستم می‌شود، به‌خصوص چون بررسی موارد مهم^۱ اظهارنامه‌های مالی اعلام اموال ارسال شده (ازجمله بررسی‌های متقابل اطلاعات میان کمیسیون انتخابات و سایر مقامات) به‌صورت نظام‌مند انجام نمی‌شود» [۴].

- سازمان‌های مجری معیوب- گاه پیش می‌آید که سازمان‌های مجری در ارتباط با جمع‌آوری و راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌ها، قدرت کافی برای انجام وظایف خود را نداشته باشند. برای مثال در سال ۲۰۰۸ کمیسیون اروپا اعلام کرد که در صربستان «هیأت حل تضاد منافع [...] قدرت لازم برای ارزیابی اعتبار اطلاعات ارایه شده در اعلام دارایی‌ها را ندارد» [۵]. ارزیابی مشابهی برای مونتنگرو نیز انجام شد که در آن چنین برداشت شده بود که قدرت کمیسیون در رابطه با تضاد منافع تنها محدود به حصول اطمینان از تحلیل مناسب اعلام دارایی‌ها است [۶] (قانون پیشگیری از تضاد منافع در اجرای کارکردهای دولتی در دسامبر سال ۲۰۰۸ به اجرا گذاشته شد اما کمیسیون اروپا باز اعلام کرد که «مسئولان، نظارتی مستقل و قدرتمندی برای ارزیابی اعلام دارایی‌ها را اعمال نمی‌نمایند» [۷]). غیرمجاز بودن انجام بررسی‌های تصادفی در مجارستان به‌عنوان نوعی محدودیت مورد اشاره قرار گرفته است (شفافیت بین‌الملل مجارستان^۲، ۲۰۰۷، ص. ۴۸).

❖ منابع ناکافی سازمان‌های مجری یکی دیگر از موانع دست و پاگیر معمول است. منابع مالی محدود، تنها یک مسأله است. همچنین سیستم‌هایی که تعداد اعلام اموال ارسال شده در آن‌ها در طی زمان افزایش زیادی می‌یابد اما تعداد کارکنان موجود برای پردازش آن‌ها ثابت یا افزایش آن‌ها ناکافی است به‌وفور مشاهده می‌شوند. برای مثال در گزارش سال ۲۰۰۸

1- material check

2-Transparency International Hungary

کمیسیون اروپا تصریح شد که در بلغارستان به دلیل نبود پرسنل کافی «انجام ممیزی اساسی اعلام اموال تقریباً غیرممکن است» [۸]. در سال ۲۰۰۸ کمیسیون اروپا اعلام کرد که نبود کارکنان کافی، مانعی برای استفاده‌ی اثربخش از اعلام دارایی‌ها در صربستان است.

❖ نبود استقلال عمل مقتضی در سازمان‌های مجری ممکن است آن‌ها را در مقابل فشارهای نامشروع آسیب‌پذیر کند، به خصوص در موقعیتی که راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌ها ممکن است آسیب‌های بالقوه‌ای برای مسئولان دولتی رده‌بالا در پی داشته باشد. گرچه کشورها به ندرت نبود استقلال عمل کافی را به عنوان مانعی در مسیر پیاده‌سازی اثربخش سیستم‌های اعلام دارایی گزارش می‌کنند، اما این امر به عنوان مشکل اصلی که باعث گردید دولت اسلوونی مؤسسه‌ی مجری اعلام اموال را در دوره‌ی بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۸، منحل نماید، گزارش گردیده است.

• راستی‌آزمایی معیوب- در بسیاری از کشورها عدم کفایت راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌ها موجب بروز نگرانی‌هایی شده است. این موضوع به خصوص در مورد سیستم‌هایی صدق می‌کند که سازمان دولتی تعیین‌شده‌ای برای نظارت بر تحقق مناسب اعلام دارایی‌ها به جای استفاده از نوعی به اصطلاح طرف اجرایی سوم (رسانه، جامعه‌ی مدنی)، این کار را از طریق مسئولانی مرتبط با همان افرادی که دارایی‌های خود را اعلام نموده‌اند، انجام می‌دهد. در سال ۲۰۰۸ کمیسیون اروپا در پیاده‌سازی سیستم‌های اعلام دارایی تعدادی از کشورهای تحت نظارت خود کاستی‌هایی را اعلام کرد- به عنوان مثال در کرواسی («در رابطه با پیاده‌سازی اعلام دارایی‌ها نظارت و کنترل کافی وجود ندارد» [۹]). در مقدونیه، مونتنگرو و صربستان، گرچه ممکن است نواقص مختلفی وجود داشته باشد اما عیوب مربوط به راستی‌آزمایی اغلب اهمیتی اساسی دارند.

❖ بسیاری از کشورهای اروپای شرقی و مرکزی سیستم اعلام دارایی‌های خود را بدون سازوکارهای پیاده‌سازی کافی، به اجرا گذاشتند. گرچه تا دهه‌ی ۱۹۹۰ تجربه‌ی بین‌المللی به نسبت پرباری از قبل انباشته شده بود، اما باز کشورها وارد فرایندهای آزمون و خطایی طولانی شدند. رومانی مطلبی را عنوان کرده است که مثالی از این نوع روندها است: «ابتدای

کار (از ۱۹۹۶) همراه با تردید بود زیرا سازوکارهای راستی‌آزمایی با ناکارآمدی پیاده‌سازی شده بودند. کنترل موارد تضاد منافع احتمالی تا آن زمان به شکل همه‌جانبه‌ای صورت نگرفته بود و اعلام دارایی‌های ارسال شده تا سال ۲۰۰۳ که این مشکل برطرف شد، برای استفاده در دسترس عموم قرار نگرفته بود.

❖ وخیم‌ترین موارد ممکن است منجر به حالتی شود که در آن هیچ‌کس – اعم از سازمان‌های دولتی و عموم مردم – اعتنایی به اعلام دارایی‌ها نکند. در یکی از گزارش‌های گذشته‌ی OECD این مشکل در رابطه با اقتصادهای درحال گذار به اختصار چنین عنوان شد: «درحالی‌که سیستم‌های رسمی اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی استقرار یافته‌اند، اما این سیستم‌ها به معایب متعددی مبتلایند. مشکل اصلی عدم کنترل بر اطلاعات ارایه شده است: اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی (حتی به صورت تصادفی) توسط هیچ نهاد دولتی خاصی راستی‌آزمایی نمی‌شوند و اطلاعات به‌منظور بررسی به شکل کامل در دسترسی آزاد عموم قرار نمی‌گیرد» (OECD, ۲۰۰۸, ص. ۶۶)

• بستر نهادی توسعه نیافته – در برخی کشورها سازمان‌های جلوگیری از فساد به مبارزانی تنها و بدون پشتیبان تبدیل می‌شوند و حتی ممکن است از جانب سازمان‌های دیگر نیز با خصومت گسترده‌ای روبرو شوند. هنگامی که چنین نهادی در رأس کار اعلام دارایی‌ها قرار گیرد، ممکن است این موقعیت به تعامل ناکافی میان سازمان‌های دولتی و در نتیجه اثربخشی اندک سیستم منجر شود.

❖ حتی درحالتی که هیچ راه مقابله‌ای وجود ندارد ممکن است دسترسی محدود به پایگاه‌های متعدد داده‌های دولتی خود مانعی باشد. گرچه در اغلب موارد مسئولانی که در رأس کار راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌ها قرار دارند، می‌توانند به دفاتر ثبت دولتی (مالیات، ثبت اسناد و...) دسترسی داشته باشند، اما در برخی موارد موانع قانونی یا اجرایی خاصی وجود دارد (نرم‌افزارهای ناسازگار، ظرفیت محدود پایگاه‌های داده). گاهی عدم امکان‌پذیری اتصال پایگاه‌های داده به یکدیگر موانعی جدی بر سر راه فعالیت‌های راستی‌آزمایی ایجاد می‌کند.

❖ سرانجام، در کشورهایی که سیستم مالیاتی اثربخشی ندارند و افراد حقیقی به سادگی می‌توانند درآمد خود را از دید سازمان امور مالیاتی پنهان کنند، حصول اطمینان از نظارت بر ثروت مسئولان دولتی دشوار است. دارایی‌ها اغلب در پس اسامی افراد حقیقی پنهان می‌شوند و منابع آن‌ها قابل راستی‌آزمایی نیست. برخی کشورها (به‌عنوان نمونه لتونی و بلاروس) در پرسشنامه‌ها پذیرفته‌اند که مسئولان، ثروت خود را با اشاره به منابع غیرقابل راستی‌آزمایی توجیه می‌کنند و معضل اساسی این است که روشن نیست که به چه شکل می‌توان توجیهات غیرمعقول را رد کرد. در پرسشنامه‌ی لتونی از نبود اعلام درآمد برای کل جمعیت به‌عنوان یکی از وجوه اساسی سیستم یاد می‌شود که نیازمند اصلاح است.

• نبود حمایت و یا آگاهی در میان مسئولان - به‌خصوص در مراحل اولیه پیاده‌سازی سیستم‌های اعلام دارایی، مشکل اصلی ایجاد آگاهی در مسئولان دولتی نسبت به الزامات جدید [۱۰] و دستیابی به توجهی شایسته برای نیاز به برآورده سازی مناسب این الزامات است. ممکن است بخشی از این مشکل، نبود آموزش و راهنمایی یا آموزش و راهنمایی ناکافی باشد.

❖ نه‌تنها ممکن است این مشکل بسیار جدی شود بلکه در سیستم‌های نامتمرکز که مسئولیت کنترل اعلام دارایی‌ها میان سازمان‌های مختلف مدیریت دولتی توزیع شده است، نیز این مشکل تشدید می‌شود. در مواردی که نقش کنترل‌کنندگی تنها به نهادهای متمرکز واگذار نشده است، بلکه نهادهایی که مسئولانی که دارایی‌های خود را اعلام نموده‌اند، در آن کار می‌کنند یا در زیرمجموعه‌ی آن‌ها قرار می‌گیرند نیز در این کار دخیل‌اند یا این نقش تنها به آن‌ها واگذار شده است، اجرای درست سیستم اعلام اموال، ممکن است دچار آسیب شود چراکه به این وظیفه اولویت کافی داده نمی‌شود، یا کارکرد کنترل تضاد منافع به کل درک یا مهم انگاشته نمی‌شود. برای مثال در پرسشنامه‌ی بلاروس این واقعیت که واحدهای امور پرسنلی سازمان‌های دولتی به شکل مناسبی اعلام دارایی‌ها را راستی‌آزمایی نمی‌کنند، به‌عنوان نقطه ضعف اشاره شده بود.

• عدم علاقه و/یا حمایت عموم مردم: اگر عموم مردم نسبت به اطلاعات افشا شده درمورد

درآمدها، داری‌ها و منافع مسئولان دولتی علاقه‌ای نداشته باشند از ظرفیت اعلام داری‌ها برای بهبود پاسخ‌گویی مسئولان استفاده‌ای نمی‌شود.

❖ یکی از مطالعات انجام شده در ایالات متحده نشان داد که «واکنش قاطع عموم به افشای اطلاعات مالی مسئولان ارشد فدرال، بی‌تفاوتی عظیمی بود. اکثر فرم‌های افشای عمومی (حدود ۹۹/۳ درصد) در [سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۵] توسط هیچ‌کس درخواست نشد. این فرم‌ها به مدت شش سال تا سررسید تاریخ امحا دست نخورده در قفسه‌ها باقی می‌ماندند» (مکنزی و هافکن^۱، ۲۰۰۲، ص. ۹۱). نویسندگان این مقاله طرفدار انحلال کلی اعلام داری‌های مسئولان نبودند، اما نسبت به فایده‌ی افشای عمومی آن‌ها به شدت تردید داشتند (همانند برخی مؤلفه‌های دیگر در سیستم جاری ایالات متحده).

۹-۳- روندهای اصلاحی

همان‌طور که در بالا اشاره شد، تقریباً به‌ندرت ارزیابی تطبیقی جامعی از سیستم‌های اعلام داری مسئولان دولتی به عمل می‌آید. از این‌رو گرچه سیستم‌های اعلام داری در بسیاری از کشورها همچنان در حال تغییرند، اما تشخیص این‌که روندهای مشاهده شده نتیجه‌ی انتخاب‌های سیاست راهبردی است یا اصلاحاتی تصادفی و تدریجی، اغلب کار دشواری است. دولت‌ها به‌ندرت ارزیابی‌هایی نظیر آنچه توسط اداره‌ی اخلاق دولتی ایالات متحده انجام گردیده است را تولید می‌کنند؛ که در آن پیشنهاد شده بود برای داده‌هایی که باید اعلام شوند سقف آستانه‌ای تعیین شود، شیوه‌ی تعیین ارزش‌ها تسهیل شود، از جزئیات توصیفی الزامی کاسته شود و غیره [۱۱].

در مجموع، حتی در چنین حالتی نیز میزان دستیابی سیستم به اهداف ارزیابی نشده است.

در سال ۲۰۰۹ به وضوح کشورهای بیشتری سیستم‌های اعلام داری را معرفی و نسبت به سال ۲۰۰۰ افشای حیطه‌ی گسترده‌تری از اطلاعات را الزامی کردند [۱۲]؛ بنابراین در قرن بیست و یکم اعلام داری‌های مسئولان دولتی، در کل رشد مستمری داشته و بدون شک به ابزار ضدفساد

فراگیری تبدیل شده است. همچنین اتحادیه‌ی اروپا در کنار سایر اقدامات خود بر عملیات این سیستم‌ها در کشورهای کاندیدا تمرکز کرده است. از این رو گرچه اعلام دارایی‌ها بخشی از *acquis communautaire*^۱ نیست اما در شروط مربوط به کنترل فساد به مؤلفه‌ای دایمی تبدیل شده است. سیستم‌هایی که اخیراً ایجاد شده‌اند اغلب امید دارند به مقاصد پیچیده‌ای دست یابند که هدف آن‌ها کنترل تضاد منافع و نیز نظارت بر ثروت مسئولان است. به نظر چنین پیشرفتی پایه و اساس درستی دارد زیرا هر دوی این اهداف، مشروع و با موضوع اصلی مرتبط می‌باشند. در این حالت، می‌توان رویکرد چندهدفی صرف را به عنوان نشانه‌ی ارزیابی عمل‌گرایانه‌ی ضعیفی از توانمندی‌ها و ناتوانی‌های سیستم اعلام اموال تلقی کرد. در این‌جا نیز مانند گذشته، اقدامات پیشین برای ایجاد سیستم اعلام اموال کارکنان دولتی، به جای یک ضرورت تکنیکی، به عنوان یک امر نمادین در نظر گرفته می‌شود.

در حال حاضر نتایج حاصله از تعداد زیادی از منابع پژوهشی، نسبت به اثربخشی استفاده از اعلام دارایی‌های مسئولان به منظور نظارت بر ثروت ایشان تردید دارند. گرچه اسناد و مصوبات قانونی و سیاست‌های دولت‌ها برای جلوگیری از فساد، اغلب از چنین استثناهایی چشم‌پوشی می‌کنند، اما نتایج خردمندانه حاصل از اقدامات اجرایی برخی از بخش‌های دولتی، نتایج به دست آمده از برخی از پژوهش‌ها در خصوص عدم اثربخشی سیستم اعلام اموال را تأیید می‌کند.

مطالب عنوان شده، برخی از کشورهای اروپای شرقی و مرکزی و نیز اتحاد جماهیر شوروی سابق را ترغیب کرده تا معرفی وظیفه‌ای فراگیر (جهان شمول)^۲ را مدنظر قرار دهند که به واسطه‌ی آن، کل جمعیت کشور، درآمدها و دارایی‌های خود را اعلام کنند. درواقع اقدامات صورت پذیرفته، این

۱- به این اصطلاح the EU acquis نیز گفته می‌شود و اغلب به اختصار به آن *acquis* اطلاق می‌گردد که به معنای قانون‌گذاری، اقدامات حقوقی و تصمیمات دادگاه براساس قانون اتحادیه اروپا می‌باشد. لغت *acquis* در زبان فرانسه به معنای «به دست آوردن و دستیابی» و لغت *communautaire* به معنای «اجتماعی» می‌باشد. درمجموع به شروطی اطلاق می‌گردد که کشورهای داوطلب برای پیوستن به اتحادیه اروپا باید آن را ایجاد و رعایت نمایند. (م).

شناخت را القا می‌کند که مقررات و مدیریت مالیاتی درواقع مناسب‌ترین سیستم برای نظارت بر ثروت است. گرچه بسیاری از کشورها هنوز در فرایند احداث سیستم‌های مدیریت مالیاتی می‌باشند، اما انتظار می‌رود که اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی، روش مناسبی برای نظارت بر ثروت حداقل این بخش از جامعه را، در نبود روش‌های مناسب دیگر جبران کند.

کادر ۹-۱: پیاده‌سازی سیستم افشای دارایی‌ها در آسیای مرکزی

کشورهای درحال گذار با تغییراتی سریع در محیط‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مواجه‌اند و مفهوم خدمات دولتی همگام با ارزش‌های اجتماعی تغییر می‌کند. این موضوع داشتن نهادها و چارچوب‌های قانون‌گذار با ثبات را دشوار می‌کند و اغلب به افزایش میزان عدم قطعیت و بی‌اعتمادی عموم نسبت به نهادها می‌انجامد. منزلت پایین خدمات دولتی و درآمدهای کم بخش دولتی به چالش‌های موجود در ایجاد درستکاری در مدیریت دولتی دامن می‌زند. کشورهای بسیاری با این دست مشکلات مواجه‌اند اما این مشکلات به‌خصوص بر اقتصادهای درحال گذار ازجمله آسیای مرکزی فشار می‌آورد.

سیستم‌های افشای دارایی‌های آسیای مرکزی در این سه کشور (قرقیزستان، قزاقستان، تاجیکستان) اکنون درحال طی مراحل پیاده‌سازی و گذار می‌باشند. سیستم قرقیزستان کمی از سایرین جلوتر است (اولین دور از جمع‌آوری و بازنگری اعلام اموال در سال ۲۰۰۵ انجام شد). بالعکس هم قزاقستان و هم تاجیکستان هنوز سازوکارهای بازنگری اعلام دارایی خود را به شکل کامل پیاده‌سازی نکرده‌اند*.

در قانون این سه کشور بر الزامات افشای دارایی‌ها تأکید شده است. به‌خصوص قانون خدمات دولتی قزاقستان (ماده‌ی ۱۳)، قانون خدمات دولتی جمهوری قرقیزستان (فصل ۵) و قانون اساسی دولت تاجیکستان (ماده‌ی ۱۱)، قانون خدمات دولتی تاجیکستان (مواد ۱۸ و ۳۱) همگی بر الزامات اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی تأکید کرده‌اند. به‌علاوه، این الزامات توسط ابزارهای ویژه‌ای تقویت می‌شوند - قانون اعلام درآمد و دارایی‌ها، دیون و املاک متولیان سیاسی و سایر متولیان ویژه‌ی

دولتی و بستگان درجه‌ی یک /ایشان در جمهوری قرقیزستان و قانون فعالیت‌های مبارزه با فساد قزاقستان (ماده‌ی ۹). چارچوب قانونی جمهوری قرقیزستان گسترده‌ترین حیطه را دارد و مسئولان هر سه قوه‌ی در کشور را یکسان پوشش می‌دهد، درحالی‌که قزاقستان مطابق با برنامه‌ی خدمه‌ی عمومی دولت، تنها کاندیداهای پارلمان را ملزم می‌کند تا درآمدها خود را به کمیسیون انتخابات مرکزی و اعضای قوه‌ی قضاییه اعلام کنند (قانون انتخابات قزاقستان، فصل ۱۲). تاجیکستان نمایندگان قوای مقننه و قضاییه را ملزم به اعلام دارایی‌ها و درآمدها نمی‌کند. در این سه دولت اعلام دارایی‌ها باید در بدو ورود به خدمات دولتی ارسال و به‌صورت ماهانه به‌روزرآوری شوند. علاوه بر این در مقررات قرقیزستان ارسال اعلام دارایی‌ها برای تکمیل خدمت دولتی و در برخی موارد با اتمام مدت‌زمانی مشخص پس از خروج از خدمت دولت الزامی است. درمورد قوانین متناظر در دو کشور دیگر، اطلاعاتی موجود نبود.

اعلام دارایی‌ها در قرقیزستان از سوی «سازمان مسایل خدمات دولتی جمهوری قرقیزستان» مدیریت و بازنگری می‌شود. البته این سازمان به شکل مستقیم محتوی اعلام دارایی‌ها را پیگیری نمی‌کند و موارد مغایرت را به سازمان‌های مجری قانون ارجاع می‌دهد. کارکردهای رسمی بررسی محتوی مالی هم در قزاقستان و هم در تاجیکستان به سازمان مالیات واگذار شده است، درحالی‌که خود اعلام دارایی‌ها به‌صورت غیرمتمرکز درون هریک از سازمان‌های ارایه کننده خدمات دولتی نگهداری می‌شوند. گرچه به‌نظر می‌رسد پردازش اعلام دارایی‌ها در کشورهای آسیای مرکزی وضعیت نهادی متفاوتی داشته باشند، اما در هر سه کشور اعلام دارایی‌ها تنها بازنگری می‌شوند و مورد ممیزی و بررسی مالی کامل قرار نمی‌گیرند چراکه روشی برای انجام این بررسی‌ها وجود ندارد؛ اقدامات در این زمینه محدود به حوزه‌ی دادرسی کیفری است.

در قزاقستان و تاجیکستان محتوی اعلام دارایی‌ها محرمانه باقی می‌ماند اما در تاجیکستان، حداقل به‌صورت نظری امکان دسترسی به این اطلاعات برای اعضای دولت به‌واسطه‌ی «اساسنامه‌ی آزادی اطلاعات» وجود دارد. در قرقیزستان اطلاعات مربوط به اعلام دارایی‌های مسئولان بلندپایه به‌صورت آنلاین قابل دسترس است و از مجراهای تعیین شده‌ی رسانه‌های ارتباط جمعی منتشر

می‌شود؛ درحالی‌که اطلاعات مربوط به سایر مجموعه‌های خدمه‌ی دولتی را می‌توان پس از درخواست به دست آورد و این اطلاعات با محدودیت‌های معینی در رابطه با اطلاعات شخصی (آدرس، شماره‌ی تلفن و غیره) ارایه می‌شوند.

در تاجیکستان و قزاقستان مجازات‌های مختلفی از تنبیه انضباطی تا اخراج اعمال می‌شوند. شیوه‌های جایگزین مجازات در قرقیزستان عبارت‌اند از: انتشار اسامی افرادی که الزامات اعلام دارایی‌ها را نقض کرده‌اند از طریق رسانه‌های ارتباط جمعی در کنار ثبت اخطار عدم اعلام دارایی‌ها به رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و رئیس پارلمان و رئیس دادگاه‌های قانون اساسی و عالی.

درمجموع، این طور به نظر می‌رسد که در هر سه سیستم، هنوز مؤلفه‌های بسیاری پیاده‌سازی نشده‌اند؛ زمان نشان خواهد داد که برای این که سیستم‌های اعلام اموال در این کشورها، به ابزارهایی کارآمد تبدیل شوند به چه تغییرات و اصلاحاتی نیاز است. روشن است که برای تبدیل ابزارهای قانونی به ابزارهایی که در اجرا نیز کارکرد داشته باشند و درنهایت به صداقت سیاسی در این کشورها کمک کنند، باید گام‌های عملی‌تری برداشت.

* طبق «گزارش درستکاری جهانی»^۱، در تاجیکستان تا سال ۲۰۰۷ هیچ بازنگری یا بررسی قاعده‌مندی از اعلام دارایی‌ها انجام نشده است. همین‌طور طبق بیانیه‌ی نخست‌وزیر قزاقستان در سال ۲۰۰۹، برنامه‌ریزی شده است تا نسبت به جمع‌آوری و بررسی اعلام دارایی‌های خدمه‌ی دولتی و کارکنان شرکت‌هایی که مالکیت دولتی دارند در سال ۲۰۱۱ رویکرد جامعی اتخاذ شود (آزانس خبری «اینترفاکس-قزاقستان»، ۲۲ ژانویه‌ی ۲۰۱۰).

از زمان ایجاد اولین سیستم‌های اعلام دارایی به دلیل ملاحظات فوق‌الذکر درمورد حریم خصوصی و یا امنیت مسئولان دولتی به مناسبت‌های مختلف، با اصل افشای عمومی اطلاعات دارایی‌ها مخالفت شده است. اکنون به نظر می‌رسد که برای عرضه‌ی اعلام دارایی‌ها به منظور بررسی عموم، روند بین‌المللی فزاینده‌ای به وجود آمده باشد. جدال بر سر این موضوع هنوز ادامه دارد. برخی کشورها اطلاعات موجود در اعلام دارایی‌ها را به در دسترس عموم مردم قرار نمی‌دهند و حرکت

سیستم‌های اعلام دارایی، همواره به سمت شفافیت بیشتر نیست. به عنوان مثال هند شاهد سال‌ها بحث و مناظره عمومی درخصوص این موضوع بوده است که آیا اطلاعات مربوط به دارایی قضات را باید به صورت عمومی افشا کرد یا خیر. در سال ۲۰۰۹ دولت هند لایحه‌ای را پیشنهاد کرد که به واسطه‌ی آن از ماهیت محرمانه‌ی دارایی‌های قضات دادگاه‌های عالی^۱ و دیوان‌های عالی^۲ اطمینان حاصل می‌شود.

از دیگر پیشرفت‌ها در این زمینه، اتکای بالا و رو به افزایش به سازوکارهای دیوانی شده برای پردازش اعلام دارایی‌ها است. از دیرباز به نظر می‌رسید فلسفه‌ی دسترسی عمومی به اعلام درآمدها، دارایی‌ها و منافع به میزان زیادی به نظارت و در صورت لزوم رسوایی توسط اشخاص ثالث نظیر رسانه‌ها و جوامع مدنی متکی است. درحالی که افشای عمومی گسترده‌تر، روندی بین‌المللی است اما در پژوهش‌های تحلیلی و نیز سیستم‌های اعلام دارایی پیشنهاد شده است که بر کنترل مبتنی بر دیوانسالاری تکیه شود.

1 - High Court

2 - Supreme Court

یادداشت‌ها

۱. منبع: کتاب حقایق سازمان سیا

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/al.html>.

۲. برای مثال در اسپانیا مسئولان ارشد باید تفاوت‌های اعلام دارایی‌هایی را که ارسال کرده‌اند شرح دهند و برای آن دلایل لازم ارایه نمایند. رجوع شود به Oficina antifrau de Catalunya (۲۰۰۹)، «اعلام دارایی‌ها: بخشی از مبارزه علیه فساد و مدیریت تضاد منافع»، ارایه در سمینار «اعلام دارایی مسئولان دولتی به‌عنوان ابزاری علیه فساد» در بلغراد، صربستان، ۱۵-۱۶ اکتبر.

۳. در نقل قول به یکی از بررسی‌های مطبوعاتی Péterfalvi Attila اشاره شده است که از این منبع برداشت شده است: شفافیت بین‌الملل مجارستان (۲۰۰۷)، «ریسک‌های فساد در مجارستان. بخش اول: مطالعه‌ی کشوری سیستم صداقت ملی». ص. ۲۰.

www.transparency.hu/files/p/en/489/5603216722.pdf.

۴. گزارش تطابق بوسنی و هرزگوین، اقتباس از GRECO در چهل و یکمین نشست عمومی اعضا (استراسبورگ، ۱۶-۱۹ فوریه‌ی ۲۰۰۹)، ص. ۸.

[www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)7_Bosnia-Herzegovina_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)7_Bosnia-Herzegovina_EN.pdf)

۵. گزارش مطبوعاتی ۲۰۰۸ صربستان به همراه مکاتبات کمیسیون با پارلمان اروپا و راهبرد توسعه و چالش‌های عمده‌ی شورا ۲۰۰۸-۲۰۰۹ {COM (2008)674}، ص. ۱۳.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/serbia_progress_report_en.pdf

۶. گزارش مطبوعاتی ۲۰۰۸ مونته‌نگرو به همراه مکاتبات کمیسیون با پارلمان اروپا و شورا

۲۰۰۸-۲۰۰۹ {COM (2008)674}، ص. ۱۲.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/montenegro_progress_report_en.pdf

۷. گزارش مطبوعاتی ۲۰۰۹ مونتو نگو به همراه مکاتبات کمیسیون با پارلمان اروپا و شورا ۲۰۰۸-۲۰۰۹ {COM (2009)553}، ص. ۱۲،

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/mn_rapport_2009_en.pdf

۸. مستندات پشتیبان همراه با گزارش کمیسیون به پارلمان اروپا و شورای پیشرفت در بلغارستان تحت سازوکارهای تعامل و راستی‌آزمایی، بروکسل، ۲۳ جولای ۲۰۰۸، ص. ۱۶،

http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/news/230708-sec_2350.pdf.

۹. گزارش پیشرفت سال ۲۰۰۸ کرواسی همراه با مکاتبات کمیسیون با پارلمان اروپا و توسعه‌ی راهبرد و چالش‌های عمده‌ی شورا [در سال‌های] ۲۰۰۸-۲۰۰۹ {COM(2008)674}، ص. ۵۴،

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/croatia_progress_report_en.pdf.

۱۰. طبق آن‌چه در پرسشنامه‌ی کرواسی بیان شده است: مشکل اصلی آشناسازی مسئولان دولتی با تعهدات اساسی این قانون به‌خصوص تکمیل مناسب اظهارنامه‌های اعلام اموال بود.

۱۱. مثالی از این ارزیابی عبارت است از: اداره‌ی اخلاق دولت ایالات متحده (۲۰۰۵)، «گزارش ارزیابی فرایند افشای [اطلاعات] مالی کارکنان قوه مجریه و پیشنهاد بهبود آن به کنگره»، واشنگتن دی سی،

www.usoge.gov/ethics_docs/publications/reports_plans/rpogc_fin_dis_03_05.html.

۱۲. برای بررسی وضعیت کشورهای OECD رجوع شود به بخش خدمات عمومی، ارزش‌ها و صداقت از دولت در یک نگاه، انتشارات OECD، گرو متخصصان تضاد منافع^۱، ۵ می ۲۰۰۹، OECD، پاریس.

فهرست کتاب‌ها

1. Burdescu, R. G.J. Reid, S. Gilman and S. Trapnell (2009), Stolen Asset Recovery – Income and Asset

2. Declarations: Tools and Trade-offs, The World Bank, United Nations Office of Drugs and Crime.
3. Demmke, C. M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker and A. Salminen (2007), “Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions”, European Institute of Public Administration in co-operation with the Utrecht School of Governance, the University of Helsinki and the University of Vaasa.
4. Mackenzie, G.C. and M. Hafken (2002), Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical? Brookings Institution Press.
5. Messick, R. (2009), “Income and Assets Declarations: Issues to Consider in Developing a Disclosure Regime”, U4, Issue 2009:6.
6. Mukherjee, R. and O. Gokcekus (2006), “Officials’ Asset Declaration Laws: Do They Prevent Corruption?”, Global Corruption Report, pp. 326-327.
7. OECD (2008), The Istanbul Anti-Corruption Action Plan: Progress and Challenges, OECD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/24/42/42740427.pdf.
8. Sharma, N. and C. Chauhan (2009), “India to Enact Law to Protect Assets of Judges”, OneWorld South Asia, 3 August, http://southasia.oneworld.net/todaysheadlines/india-to-enact-law-to-protect-assets-of-judges#/.
9. Transparency International Hungary (2007), “Corruption risks in Hungary. Part One: National Integrity System Country Study”, [www.-transparency.hu/files/p/en/489/5603216722.pdf](http://www.transparency.hu/files/p/en/489/5603216722.pdf).

بخش سوم

مطالعات موردیِ اعلامِ دارایی‌ها

«مطالعات موردیِ اعلامِ دارایی‌ها» شامل چهار مطالعه‌ی موردی است که لیتوانی، رومانی، اسپانیا و اوکراین را در کنار نمونه‌های بسیاری از سایر کشورها و مراجع اشاره شده در بخش دوم، پوشش می‌دهد. این مطالعات موردی بر مبنای چارچوب تحلیلی تدوین شده در بخش دوم به شکل ساختاریافته‌ای، اعلامِ دارایی‌ها را در این چهار کشور شرح می‌دهد و به مسایلی نظیر اهداف سیاست‌گذاری برای پایه‌گذاری سیستم‌های اعلامِ دارایی، چارچوب‌های قانونی و ترتیبات نهادی، مجموعه‌هایی از مسئولان دولتی که ملزم به ارایه‌ی اعلامِ دارایی‌اند و انواع اطلاعات مورد نیاز، روال‌های راستی‌آزمایی اطلاعات اعلام شده، مجازات تخلف و افشای عمومی می‌پردازند. همچنین در این مطالعات موردی درمورد اقدامات انجام‌گرفته برای ارزیابی اثربخشی هزینه‌های انجام شده برای اجرای سیستم اعلام اموال و کارآمدی این سیستم‌ها بحث می‌شود.

فصل ۱۰

اعلام دارایی‌ها

در لیتوانی

بستر مطالعه

لیتوانی یکی از وسیع‌ترین سیستم‌های اعلام دارایی را از نظر هدف دارد. این سیستم از مسایل مربوط به شفافیت در کل سیستم اداری را در برگرفته تا مبارزه علیه فساد، نظارت بر ثروت و کسب ثروت غیرقانونی و نیز پیشگیری از تضاد منافع را شامل می‌شود. این کشور برای حصول اطمینان از صداقت و شفافیت مدیران دولتی خود سازوکاری دوگانه را به کار بسته است:

- اعلام دارایی‌ها و درآمدهای افراد؛
- اعلام منافع شخصی.

سیستم اعلام دارایی‌ها و درآمدها در سال ۱۹۹۳ معرفی و در سال ۲۰۰۴ به صورت الکترونیکی ادامه یافت. از آن تاریخ تاکنون بازنگری‌های متعددی انجام شده است. در سال ۲۰۰۷ این سیستم به اظهارنامه‌هایی که بخشی از آن‌ها از پیش تکمیل شده و حاوی کلیه اطلاعاتی بود که از نهادهای ذی صلاح مختلفی (نظیر بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، شرکت‌های بیمه، صندوق‌های بازنشستگی، مؤسسات علمی و آموزشی و غیره) در رابطه با دارایی‌ها و درآمدها هر فرد به دست آمده بودند، تغییر یافت. فرد موظف است تا اطلاعات موجود را بررسی و قسمت‌های خالی فرم‌های مربوطه را پر کند. هدف از این ابزار، پشتیبانی از کنترل مالی و نظارت بر ثروت مسئولان دولتی است.

از سوی دیگر اعلام منافع شخصی برای اجتناب از بروز تعارض میان منافع عمومی و خصوصی افرادی است که کارکردهای دولتی به آن‌ها سپرده می‌شود و حصول اطمینان از این که منافع عمومی همواره جایگزین منافع فردی می‌شوند. هدف اولیه و اصلی اعلام دارایی‌های خصوصی ایجاد ابزاری مؤثر برای مبارزه علیه فساد بود و در سال ۱۹۹۶ اجرا شد. این سیستم از زمان پایه‌گذاری تا کنون تغییرات زیادی داشته است؛ این تغییرات متناظر با قوانین تصویب شده در سال‌های ۱۹۹۸، ۲۰۰۰، ۲۰۰۱، ۲۰۰۳، ۲۰۰۴، ۲۰۰۵ و در نهایت ۲۰۰۸ بوده‌اند که میزان تغییرات اعمال شده در سال ۲۰۰۸ زیاد بوده است. فرم‌های اعلام دارایی‌ها و نیز قوانین اعلام دارایی بین سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۸ چهار بار بازنگری شده‌اند.

مبانی قانونی و تمهیدات نهادی

مبانی قانونی سیستم اعلام دارایی‌ها و تضاد منافع لیتوانی از این مصوبات قانونی تشکیل شده است: قوانین اصلی در رابطه با ایجاد و ماهیت سیستم (قانون اعلام دارایی‌ها و درآمد افراد مقیم^۱، قانون تعدیل منافع خصوصی و عمومی در خدمات دولتی^۲، قانون کمیسیون اخلاق مسئولان ارشد^۳ (VTEK) و منتخبی از تمهیدات موجود در قوانین عمومی فراگیر یا قوانین ویژه نظیر قانون خدمات دولتی، قانون لابی‌گری^۴، قانون انتخابات پارلمان لیتوانی (Seimas)، قانون انتخابات پارلمان اروپا، قانون انتخابات ریاست جمهوری، قانون پیشگیری از فساد، قانون بررسی تملک قانونی دارایی‌های شخصی و منشأ درآمد و سایر قوانین که هریک از عناصر سیستم یا اصول کارکردی آن را تنظیم می‌کنند.

چارچوب نهادی مرجع این دو نوع اعلام دارایی نامتمرکز است و بر توزیع مسئولیت میان نهادهای مختلف متکی است. هر نهاد دولتی به شکل خاص در قبال جمع‌آوری اولیه‌ی اعلام دارایی‌ها از کارکنان خود (غیر از برخی دسته‌های منتخب مسئولان عالی‌رتبه) و نیز بررسی، دسته‌بندی و بایگانی اولیه‌ی اعلام دارایی‌ها و منافع شخصی جمع‌آوری شده مسئولیت دارند. این وظایف در حیطه‌ی مسئولیت‌های رؤسای این سازمان‌ها قرار می‌گیرد یا به‌صورت ویژه به این افراد تفویض می‌شود.

سازمان بازرسی مالیاتی دولت در مجموعه‌ی وزارت دارایی مسئولیت رسیدگی به اعلام درآمد و دارایی‌ها را بر عهده‌دارد (این مسئولیت از کارکرد اشاره شده در بالا، فراتر می‌رود و کل خدمات دولتی را پوشش می‌دهد). از سوی دیگر کمیسیون اخلاق مسئولان ارشد دولتی، مسئول رسیدگی بیشتر به اعلام منافع و پردازش کلی اعلام اموال مربوط به دسته‌های منتخب مسئولان است (این مسئولیت شامل جمع‌آوری، دسته‌بندی و بایگانی می‌شود). علاوه بر این کمیسیون اخلاق مسئولان ارشد دولتی، مسئول تدوین پیشنهادها و بهبود و اجرای الزامات قانونی مربوط به اخلاق رسمی و

1 -Law on Declaration of the Property and Income of Residents.

2 -Law on the Adjustment of the Public and Private Interests in the Public Service.

3 -Law on the Chief Official Ethics Commission.

4 -Law on Lobbying

رفتار افراد در خدمات عمومی است. این کمیسیون در رابطه با تصمیم‌گیری و حل‌وفصل این مسایل صاحب‌اختیار است. همچنین مسئول تدوین خط‌مشی‌های روش‌شناسی است و در نهایت مسئولیت راستی‌آزمایی محتوی و تحقیق و بررسی در رابطه با مظنونین نقض قانون را نیز بر عهده‌دارد. کمیسیون اخلاق مسئولان ارشد، تنها نهاد تخصصی است که مسئولیت اصلی آن کنترل اعلام منافع شخصی است؛ در سایر نهادها، عمل کنترل منافع، یکی از کارکردهای آن به شمار می‌رود. این کمیسیون از پنج عضو تشکیل شده است. رئیس‌جمهور، سخنگوی پارلمان و نخست‌وزیر هر کدام یک نفر را که شهرتی بی‌نقص و بیش از ده سال سابقه‌ی خدمت حرفه‌ای به‌عنوان عضو کمیسیون اخلاق مسئولان ارشد دولتی را دارد برای دوره‌ای پنج‌ساله انتخاب می‌کنند؛ دو نفر دیگر توسط ریاست دادگاه عالی و هیأت مدیره‌ی انجمن حکومت‌های خودمختار محلی منتصب می‌شوند. این پنج نفر بیش از دو دوره‌ی متوالی خدمت نمی‌کنند. پارلمان لیتوانی (Seimas) رئیس هیأت مدیره را از میان اعضای کمیسیون انتخاب می‌کند. تعداد کل کارکنان کمیسیون در حال حاضر ۱۶ نفر است. به همین شکل، کمیسیون مرکزی انتخابات با پوشش انواع مختلف اطلاعات (دارایی‌ها، درآمد و منافع فردی) به اعلام دارایی‌های ارسال شده توسط کاندیداهای دفاتر سیاسی (کرسی‌های Seimas، دفتر ریاست جمهوری، دفاتر اعضای دولت، دولت‌های خودمختار محلی و کرسی‌های پارلمان اروپا) رسیدگی می‌کند. (علاوه بر این واحدها یا مسئولان ویژه‌ای برای رسیدگی به اعلام دارایی‌ها در شاخه‌های قضایی و قانون‌گذاری سیستم حکومتی تخصیص داده می‌شوند؛ به‌عنوان مثال کمیسیون اخلاق و آیین دادرسی پارلمان لیتوانی).

مشمولین سیستم‌های اعلام دارایی‌ها

یک بار دیگر اشاره می‌شود هنگام شناسایی مشمولین سیستم‌های اعلام دارایی‌ها برای لیتوانی مناسب است که درمورد دو نوع اظهارنامه و به همین صورت درمورد دو دسته از افراد مشمول رژیم‌های اعلام دارایی صحبت شود.

اعلام منافع شخصی

افرادی که ملزم به اعلام منافع شخصی می‌شوند عبارت‌اند از سیاستمداران، مسئولان دولتی، خدمه‌ی دولت، قضات، متخصصان نظامی، افرادی که برای سازمان‌های دولتی کار می‌کنند و در مالکیت متصدیان دولت خودمختار قرار دارند، افرادی که در سازمان‌های تخصیص دهنده بودجه و نهادهای دولتی خاصی فعالیت می‌کنند و به ایشان قدرت مدیریتی واگذار شده است، افراد فعال در شرکت‌هایی که از کمک‌های مالی دولت یا بودجه‌های محلی استفاده می‌کنند، سایر افراد ذی‌صلاح در زمینه‌ی مدیریت دولتی و رؤسای هیأت مدیره‌ی احزاب سیاسی و معاونین آن‌ها. این الزامات درمورد مدیران شرکت‌های سهامی خاصی که دولت محلی^۱ مالک بیش از ۵۰ درصد سهام سرمایه‌ای آن است و معاونین آن‌ها و نیز برای کاندیداهای عضویت در مجلس لیتوانی (Seimas)، ریاست جمهوری، اعضای دولت خودمختار محلی و مرکزی و برای پارلمان اروپا نیز صدق می‌کند.

اظهارنامه‌ها باید به مدت یک ماه از تاریخ انتخابات، قبول سمت یا انتصاب توسط فردی که در خدمات دولتی استخدام شده است، به ریاست سازمان دولتی یا بخشی از بدنه‌ی دولت که فرد در آن مشغول به کار می‌شود یا نماینده‌ی مجاز چنین نهادی تحویل داده شود. این اظهارنامه‌ها توسط مسئولان دولتی تحت بررسی و نیز همسران ایشان تکمیل می‌شوند. فردی که اظهارنامه‌ها را تکمیل می‌کند باید در صورتی که همراه با همسر خود یا به صورت یک خانوار زندگی نمی‌کند، اطلاعات مربوط به همسر را حذف کند.

در صورتی که در اطلاعات اعلام شده پس از تکمیل اظهارنامه تغییراتی رخ دهد، فردی که در خدمات دولت محلی یا مرکزی خدمت می‌کند، لازم است تا تغییرات رخ داده را حداکثر تا دو هفته از روز رخداد تغییرات اعلام کند. اظهارنامه‌ی دوم به اعلام دارایی‌های سالانه ضمیمه و به متمم آن‌ها تبدیل می‌شود.

1 - the state of municipality

اعلام دارایی‌ها و درآمدها

این اظهارنامه‌ها برای منصوبین سمت‌های سیاسی دولتی و اعضای خانواده‌ی آن‌ها، کاندیداهای ادارات سیاسی دولتی و اعضای خانواده‌ی آن‌ها، کارکنان دولتی و اعضای خانواده‌ی ایشان، ضابطین و اعضای خانواده‌ی ایشان، اعضای واحدهای ارایه کننده خدمات آموزش نظامی و اعضای خانواده‌ی آن‌ها، قضات و اعضای خانواده‌ی آن‌ها، دادستان‌ها و اعضای خانواده‌ی آن‌ها و سایر مسئولان و اعضای خانواده‌ی آن‌ها و نیز اعضای کابینه، اعضای شوراهای دولت محلی، اعضای پارلمان اروپا و اعضای خانواده‌ی آن‌ها الزامی است.

منظور از اعضای خانواده در این اظهارنامه‌ها، همسران و فرزندان (از جمله فرزندخوانده‌های) زیر ۱۸ سال است که همراه با اشخاص اعلام کننده دارایی‌ها، زندگی می کنند، می باشند. این افراد تنها در صورتی که مقیم دایم لیتوانی باشند، ملزم به اعلام دارایی اند.

اعلام اموال و درآمدها باید به صورت سالانه و حداکثر تا تاریخ یکم ماه می هر سال تحویل داده شوند. تعداد کل مسئولان دولتی تحت پوشش سیستم نزدیک به ۱۵۰,۰۰۰ نفر است.

دایره و محتوای اعلام دارایی‌ها

در حال حاضر اعلام منافع شخصی در قالب کاغذی تحویل داده می شوند و سپس توسط کمیته اخلاق مسئولان ارشد دولتی، در پایگاه داده‌ی الکترونیکی خاصی وارد می شوند که الگوها و روش‌های پایگاه الکترونیکی یاد شده، در حال بهبود مستمر می باشد.

اطلاعات زیر باید در اعلام دارایی‌ها وجود داشته باشند و لازم است تا مسئول اعلام کننده و همسر (شریک خانوار / هم خانه) وی را در برگیرد:

- اطلاعات شخصی (اسم کامل، کد شناسایی، شماره بیمه تأمین اجتماعی دولتی، محل کار و سمت)؛
- اطلاعات مربوط به اشخاص حقوقی (سایر سازمان‌ها و مؤسسات) که در تملک مسئول و یا همسر وی قرار دارند یا ایشان در آن سهم دارند یا جزو مؤسسان آن‌ها هستند؛
- اطلاعات مربوط به هریک از فعالیت‌های فرد یا همسر (شریک خانوار / هم خانه) وی طبق

تعریف مصوبه‌ی مالیات بر درآمد فردی؛

- عضویت‌ها، مسئولیت‌ها و پیوندهای فرد به اشخاص، مؤسسات، انجمن‌ها، صندوق‌ها و مجامع به استثنای عضویت در احزاب سیاسی؛
 - هدایای دریافتی در ۱۲ ماه گذشته در صورتی که قیمت آن‌ها از ۱۰۰ لیتاس^۱ بیشتر باشد؛
 - خدمات دریافت شده به صورت رایگان یا خدماتی که هزینه‌ی آن‌ها توسط اشخاص حقیقی و حقوقی دیگری طی ۱۲ ماه گذشته دریافت شده است، در صورتی که هزینه‌ی آن‌ها بیش از ۱۰,۰۰۰ لیتاس باشد؛
 - توافقات/قراردادهایی که توسط طرف اعلام‌کننده یا همسر وی در ۱۲ ماه گذشته امضا شده‌اند؛
 - خویشان نزدیک و اعضای خانواده و سایر افرادی که فرد تکمیل‌کننده‌ی اعلام دارایی‌ها می‌شناسد و ممکن است باعث بروز تضاد منافع شوند.
- اعلام دارایی‌ها و درآمدها از نظر دایره و محتوای اظهارات با اعلام دارایی‌ها و روال تکمیل و ایجاد پرونده‌ی تعیین شده توسط اداره مالیات مرکزی، شکل یکسانی دارد. از این رو تمام کسانی که ملزم به تحویل اعلام^۲ دارایی و درآمدها باید اطلاعات زیر را فراهم کنند:
- اموال غیرمنقول از جمله سازه‌های ساختمانی ناتمام؛
 - اموال منقول در صورتی که این نوع اموال به سبب مصوبات قانونی جمهوری لیتوانی مشمول محدودیت‌های قانونی نباشند؛
 - منابع پولی نگهداری شده در بانک‌ها و سایر مؤسسات اعتباری یا در محل دیگری

۱ - لیتاس نام واحد پول لیتوانی بود و مخفف آن نیز Lt می‌باشد. هر لیتاس معادل ۱۰۰ سنت است. طبق برنامه‌های اقتصادی اتحادیه اروپا قرار بود لیتاس در تاریخ ۱ ژانویه ۲۰۱۰ با یورو جایگزین شود ولی به دلیل رکود اقتصادی اتحادیه اروپا این جایگزینی به تأخیر افتاد. سرانجام در تاریخ ۱ ژانویه ۲۰۱۵ لیتوانی نیز به جمع کشورهای محدوده یورو پیوست و واحد پولی لیتاس را کنار گذاشت.

۲ - تنها به استثنای خدمه‌ی دولتی و مسئولان دولتی که حقوق اشخاص مربوط به فعالیت‌های عملیاتی جمهوری لیتوانی را دارند و فعالیت‌های آن‌ها تحت قانون فعالیت‌های عملیاتی قرار می‌گیرد. آن‌ها و اعضای خانواده‌ی ایشان اموال خود را مطابق با روالی مجزا و در بازه‌ی زمانی تعیین شده توسط دولت یا مؤسسات مجاز اعلام می‌کنند.

- در صورتی که مبلغ کل منابع پولی بیش از ۲۰۰۰ لیتاس باشد؛
 - منابع پولی که استقراض شده اما بازپرداخت نشده‌اند، در صورتی که مبلغ کل آن‌ها بیش از ۲۰۰۰ لیتاس باشد؛
 - منابع پولی که قرض داده شده‌اند و بازپس گرفته نشده‌اند در صورتی که مبلغ کل آن‌ها بیش از ۲۰۰۰ لیتاس باشد؛
 - آثار هنری، سنگ‌های قیمتی، جواهرات و فلزات گران‌بها در صورتی که ارزش هریک از این اقلام بیش از ۲۰۰۰ لیتاس باشد؛
 - اوراق بهادار در صورتی که مبلغ کل چنین اوراقی از ۲۰۰۰ لیتاس بیشتر باشد.
- اموالی که مشمول اعلام دارایی‌ها می‌شوند، باید دربرگیرنده‌ی اموال نگهداری شده در جمهوری لیتوانی و خارج از آن باشند. باین‌حال اموالی که طی همکاری با سازمان‌های مجری قانون در عملیات مخفیانه در اختیار فرد قرار می‌گیرند، نباید اعلام شوند.

پردازش اعلام دارایی‌ها

- چنان‌که پیش‌تر نیز اشاره شد اظهارنامه‌های منافع شخصی بسته به این‌که مسئولان در چه دسته‌بندی قرار گیرند توسط مدیریت سازمان‌هایی که مسئولان دولتی در آن‌ها استخدام می‌شوند یا توسط کمیسیون اخلاق مسئولان ارشد نگهداری می‌شوند. کنترل پردازش و راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌های تحویل داده شده در پرونده‌های مجزا توسط افراد و یا مؤسسات زیر انجام می‌شود:
- کمیسیون اخلاق مسئولان ارشد دولتی؛
 - سازمان بازرسی مالیات دولتی؛
 - رییس یا نماینده‌ی مجاز ریاست نهادهایی که مقام رسمی دولتی مربوطه، در آن استخدام می‌شود.
 - سازمان‌های مجری قانون؛
- در نتیجه‌ی این کارکرد، رؤسا یا نمایندگان مجاز رؤسای مؤسساتی که مسئولان دولتی در آن‌ها استخدام شده‌اند به زیردستان خود در رابطه با اجرای تمهیدات قانون اعلام دارایی‌ها، پیشنهادهایی

ارایه می‌کنند و در صورتی که براساس اصول منطقی، شواهدی وجود داشته باشد که فرد از الزامات این قانون تبعیت نمی‌کند، رییس یا نماینده‌ی مجاز وی درمورد فعالیت‌های کارمند متهم تحقیقات و بررسی‌های لازم را انجام می‌دهد. این تحقیق و جست‌وجو ممکن است با پیش‌قدمی و ایجاد تمهیدات لازم از طرف وی یا طبق درخواست کمیسیون اخلاق مسئولان ارشد صورت پذیرد.

در صورت نیاز به بررسی صحت اطلاعات ارایه شده در اعلام منافع شخصی، بررسی توسط: الف) سازمان بازرسی مالیات طی پیشنهاد رییس آن نهاد یا کمیسیون اخلاق مسئولان ارشد دولتی؛ یا ب) توسط رییس نهاد، نماینده‌ی مجاز وی یا کمیسیون اخلاق مسئولان ارشد دولتی انجام خواهد شد. نتیجه‌ی این دست راستی‌آزمایی‌ها به کمیسیون اخلاق مسئولان ارشد تحویل داده می‌شود. کمیسیون مذکور ممکن است مراحل راستی‌آزمایی را به نحوی دیگر آغاز کند یا براساس میزان رضایت از یافته‌ها، اقدامات دیگری را آغاز نماید. اگر عناصر جرم در خلال روال راستی‌آزمایی مشخص شوند، اطلاعات به سازمان‌های دادستانی و سازمان‌های مجری قانون مربوطه ارسال می‌شوند.

سیستم پردازش اعلام دارایی‌ها و درآمد، مستقل از سیستم اعلام منافع شخصی بنا می‌شود. اداره‌های مالیات صحت داده‌های ارایه شده در اعلام دارایی‌ها و درآمد را بررسی و این اظهارنامه‌ها را جمع‌آوری و ذخیره می‌کنند. سازمان مدیریت خدمات دولتی براساس داده‌های جمع‌آوری شده از دفتر ثبت مستخدمین دولت^۱ باید تا اول فوریه‌ی هر سال، فهرستی از اسامی افراد مقیمی را که به‌عنوان مستخدم دولت طی سال قبل (منتهی به سال جاری) در استخدام نهادهای دولتی بوده‌اند را به اداره‌ی مالیات تحویل دهند.

ادارات محلی مالیات، حق صدور دستور لازم‌الاجرای را دارند که به‌واسطه‌ی آن‌ها افراد مقیم ملزم می‌شوند تا منابع کسب دارایی‌های اعلام شده‌ی خود را اثبات کنند. در این موارد، صحت منابع اکتساب دارایی‌های اظهار شده، باید توسط اسنادی که گواه انجام معامله می‌باشند و یا دیگر اسناد قانونی معتبر و یا تأییدیه کتبی صادر شده توسط شخص ثالث که با قانون مطابقت دارد، به اثبات برسد. این مستندات باید حاوی اطلاعاتی باشد که پس از احراز هویت فردی که وجه را پرداخته

1- Register of Civil Servants

است، به دست آمده باشند. این دست تمهیدات، استفاده از سازوکارهای کسب درآمد نامشروع را در نظارت بر ثروت ممکن و اغلب اوقات به موفقیت تحقیق و بررسی‌های ضد فساد کمک می‌کنند.

مجازات‌ها

مجازات‌هایی انضباطی برای تخلف از الزامات اعلام منافع شخصی وضع شده‌اند. این مجازات‌ها از «مجازات سبک»^۱ نظیر توبیخ علنی، اعمال محدودیت و ممنوعیت (مانند محدودیت ارتقا و تشویق به مدت یک سال) تا اخراج از اداره و یا سمت با ممنوعیت حضور مجدد در خدمات دولتی به مدت سه سال را شامل می‌شوند.

افراد مشمول اعلام دارایی و درآمد که از تحویل اظهارنامه‌های خود سرباز می‌زنند و یا به موقع موفق به ارسال آن نمی‌شوند و در کل اظهارنامه‌ای تحویل نمی‌دهند یا اطلاعات نادرستی ارائه می‌کنند، مشمول مسئولیت حقوقی و اداری می‌شوند.

افشای عمومی

اعلام سالانه‌ی منافع شخصی به صورت سالانه و به هزینه‌ی دولت در روزنامه رسمی لیتوانی: valstybes pinios (م.) حداکثر تا اول می منتشر می‌شوند. این اظهارنامه‌ها شامل اعلام منافع شخصی افراد زیر می‌گردد:

« رئیس‌جمهور، اعضای پارلمان (Seimas)، نخست‌وزیر، وزراء، معاونین وزراء، مسئولین دفاتر وزارتخانه، رؤسا و قضات دادگاه قانون اساسی، رئیس دادگاه عالی، دادگاه‌های استیناف و دادگاه‌های شهرستان‌ها، رؤسا و قضات شعب، رؤسای دادگاه‌های اقتصادی و دادگاه محلات، معاونین رؤسا و قضات دادگاه‌ها، دادستان کل و معاون دادستان کل، رؤسای بخش‌های اداری دفتر دادستان کل، رؤسای دفاتر دادستان کل شهر و محلات، مسئولان ارشد دفتر حسابرسی ملی، استانداران، معاونین استانداران، رؤسای سازمان‌های دولتی (ادارات، سازمان‌ها، واحدهای خدمات، واحدهای بازرسی)،

1- soft sanctions

رؤسای ادارات، سازمان‌ها، واحدهای خدمات، واحدهای بازرسی که در وزارتخانه‌ها ایجاد شده‌اند، رؤسای سایر مؤسسات مدیریت دولتی (مدیران کل، مدیران، رؤسا)، معاونین رؤسا، رئیس هیأت مدیره‌ی بانک لیتوانی و معاونین وی، مدیران عامل اداره گمرک در وزارت داریی و ادارات گمرکات محلی، مدیران عامل اداره‌ی بازرسی مالیات کشور در وزارت داریی و ادارات مالیات محلی، مدیران هیأت تحقیق و بررسی جرایم اقتصادی در وزارت کشور و مدیران عامل واحدها (زیرمجموعه‌های) تحقیق و بررسی جرایم اقتصادی کلانتری‌های شهرها و محلات، کمیسر کل پلیس، کمیسر مسئول و سایر کمیسرهای ارشد پلیس، شهرداران، معاونان شهردار، مدیران، رؤسای کارگروه‌های شورای شهر و آموذزمان لیتوانی (وابسته به پارلمان).^۱»

جدول ۱۰-۱: اطلاعات مربوط به تعداد اظهارنامه‌های منتشر شده‌ی اعلام منافع شخصی

سال	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹
تعداد افراد	۱۷۰۷	۲۱۱۴	۲۱۱۴	۱۵۰۹	۳۱۵۱	۳۲۸۴	۳۳۲۳	۳۵۶۷	۳۶۳۱	۱۱۳۹۷

تمام افراد می‌توانند پس از ارایه‌ی مستنداتی که هویت ایشان را تأیید کند و با طی روال تعیین شده توسط کمیسیون اخلاق مسئولان ارشد، به اعلام منافع شخصی سالانه سایر افراد دست یابند. مطابق با تصمیم مثبت کمیسیون اخلاق مسئولان ارشد، منافع شخصی اعلام شده سایر افراد در خدمات دولتی مرکزی یا محلی را نیز می‌توان علنی کرد.

باید توجه داشت که اطلاعات مربوط به درآمد و داریی‌های سالانه را نمی‌توان علنی کرد مگر برای کاندیداهای سمت‌های سیاسی دولتی، رئیس‌جمهور جمهوری لیتوانی، اعضای Seimas، اعضای پارلمان اروپا، نخست‌وزیر، وزرا، صدراعظم، معاون صدراعظم، متصدی دفتر نخست‌وزیر، مشاور نخست‌وزیر، معاونین وزرا، اعضای شورای شهر، اعضای هیأت ریسه‌ی دادگاه‌ها و معاونان ایشان، قضات، دادستان کل و معاونان وی، رؤسای واحدهای دفتر دادستان کل، حسابرس کل دولت

و معاونان وی، کارکنان دولتی اداره‌ی حسابرسی کشور، مسئولین دولتی اداره گمرک در وزارت دارایی، مسئولین دولتی اداره‌های مالیات و سایر کارکنان دولتی و اعضای خانواده‌ی ایشان (به استثنای کارکنان نهادهای عملیاتی) که اعلام دارایی‌ها و درآمدهای ایشان به صورت سالانه و تا قبل از روز اول اکتبر در شماره‌ی ویژه‌ی روزنامه‌ی دولتی منتشر می‌شود.

جدول ۱۰-۲: اطلاعات مربوط به اظهارنامه‌های منتشرشده‌ی اعلام دارایی‌ها و درآمد

سال	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹
تعداد افراد	۴۵۸۹۰	۴۳۰۹۱	۴۱۳۹۳	۴۹۳۷۹	۴۳۶۹۵	۴۴۲۴۶

اداره کل مالیات اطلاعات مربوط به اعلام دارایی‌های این دسته از مسئولان را در ضمیمه ویژه‌ای از روزنامه‌ی رسمی^۱ منتشر می‌کند.

سایر خدمه‌ی دولتی و اعضای خانواده‌ی ایشان نیز اجازه دارند تا اطلاعات مربوط به اعلام دارایی‌های خود را به هزینه‌ی دولت در ضمیمه ویژه‌ی روزنامه‌ی رسمی منتشر کنند. چکیده‌ی تأیید شده‌ای که حاوی اطلاعات پایه‌ی اعلام دارایی‌هاست و نیز رضایت‌نامه‌ی مکتوب علنی کردن اطلاعات توسط خود افراد به دفتر تحریریه‌ی روزنامه‌ی رسمی تحویل داده می‌شود.

ارزیابی سیستم‌های اعلام دارایی

براساس پژوهش انجام گرفته توسط سازمان شفافیت بین‌الملل لیتوانی^۲ با عنوان «پژوهش تشخیصی - نقشه‌ی فساد لیتوانی»^۳ در سال ۲۰۰۸، هنگامی که از پاسخ‌دهندگان پرسیده شد کدام یک از تمهیدات کاهش فساد بیشترین اثربخشی را دارند «بررسی پیشینه‌ی مسئولان دولتی و نظارت بر شفافیت اموال خانواده‌ی ایشان» در رده‌ی پنجم (۳۱ درصد در سال ۲۰۰۸ در مقایسه با ۲۹ درصد در سال ۲۰۰۴) قرار گرفت؛ هنگامی که از خود مسئولان دولتی همان سؤال پرسیده شد، ۳۱ درصد افزایش پاسخ‌گویی مسئولان دولتی و ۲۲ درصد اجرای اصول کلی حاکم بر اعلام درآمد را انتخاب کردند.

1- Valstybės žinios

2- Transparency International Lithuania

3- Diagnostic Research – Lithuanian Map of Corruption

فصل ۱۱

اعلام دارایی‌ها
در رومانی

بستر مطالعه

در کشور رومانی، موضوع اعلام دارایی‌ها و منافع، بخشی از سیاست ضد فساد بزرگ‌تر می‌باشد. مقامات رومانی در میان دلایل طراحی این نظام، موارد زیر را عنوان کردند:

- اجرای سیاست تضاد منافع؛
- افزایش اعتماد و پاسخ‌گویی عمومی؛
- تطابق با الزامات بین‌المللی؛
- به‌عنوان بخشی از فرایند همکاری با اتحادیه اروپا؛
- حصول اطمینان از شفافیت در کارکرد دستگاه‌های دولتی؛
- بهبود میزان مبارزه با فساد از طریق ابزارهای مدیریتی.

اعلام دارایی‌ها ابتدا در اکتبر ۱۹۹۶ معرفی شد و پس‌از آن تاریخ به تدریج بهبود یافت. در ابتدا اعلام دارایی‌ها به‌صورت علنی اجرایی نمی‌شد اما در سال ۲۰۰۳ به‌صورت علنی اجرا گردید، ولی محتوای فرم مربوط به اعلام دارایی، به میزان چشمگیری کاهش یافت. در سال ۲۰۰۵ چارچوب اعلام دارایی‌ها بار دیگر اصلاح شد تا تمامی اطلاعات مرتبط را در برگیرد. در مقررات سال ۲۰۰۵ نیز به روشنی بیان شده است که این بیانیه‌ها اسنادی علنی‌اند. در طی این دوره، بر سر موضوع افشای دارایی‌ها در کنار تأمین منابع مالی احزاب سیاسی و افشای فعالیت‌های سرویس اطلاعاتی^۱ در خلال نظام کمونیستی، دائماً مشاجراتی صورت می‌گرفت، زیرا این موضوع بسیار حساس بود. فشار مستمری که از جانب کنشگران خارجی نظیر شورای اروپا و اتحادیه اروپا اعمال می‌شود همراه با تقاضای فزاینده‌ی جامعه‌ی مدنی برای شفافیت، مسأله‌ی افشای دارایی‌ها و منافع را در دستور کار مقامات رومانی قرار داده است. مهم‌ترین نیروی پیش‌برنده برای پیشرفتی چشمگیر در دوره‌ی بین سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۷ اعمال شد. این زمانی بود که رومانی برای ورود به اتحادیه‌ی اروپا آماده

می‌شد. پس از این که مذاکرات در سال ۲۰۰۴ به نتیجه رسید، سند موضع مشترک نسبت به عدالت و مسایل داخلی^۱ مورد توافق قرار گرفت که در آن حوزه‌هایی که رومانی ملزم می‌شد در آن‌ها بهبود یابد، مطرح شده بودند. اگرچه اتحادیه‌ی اروپا به وجود سیستم اعلام داری‌ها و منافع (در شرایط عضویت رومانی در این اتحادیه) اشاره کرده بود اما در شرایط عنوان شده، بر نیاز به ایجاد سازوکارهایی کارآمد نیز تأکید شده بود که به موجب آن استفاده از مجازات بازدارنده^۲ ممکن می‌شد. علاوه بر این GRECO (گروه دولت‌های مخالف فساد^۳) در سال ۲۰۰۵ پیشنهاد کرد «تا سیستم اثربخشی برای نظارت بر اعلام داری‌ها و منافع معرفی شود».

پس از تغییر دولت در سال ۲۰۰۴، ائتلاف حاکم جدید در سال ۲۰۰۵ در تلاش برای نشان دادن اراده‌ی موجود برای اجرای توافق حاصل شده با اتحادیه‌ی اروپا، شکل فعلی اعلام داری‌ها و منافع را به تصویب رساند. فرایند تصویب به هیچ‌وجه ساده نبود: مناظره‌ها در پارلمان بالا گرفته بود و برخی اعضای پارلمان تلاش می‌کردند تا قالب‌های پیشنهاد شده توسط دولت را به شکلی اساسی تغییر دهند. درنهایت، ائتلاف حاکم موفق شد تا نمایندگان خود در پارلمان را بسیج کند و اعلام داری‌ها و منافع به شکل پیشنهادی به تصویب رسیدند. بلافاصله پس از تصویب قالب‌های جدید، ایجاد سازوکار اثربخش برای راستی‌آزمایی شروع شد که اعلام داری‌ها، اعلام منافع و مغایرت‌های احتمالی را پوشش می‌داد. در این فرآیند خصوصاً بررسی مسأله‌ی کسب ثروت نامشروع (ثروت ناموجه) مشکل‌آفرین بود؛ چراکه در قانون اساسی رومانی پیش‌فرضی وجود دارد مبنی بر این که کلیه‌ی داری‌های فرد از مسیر قانونی به‌دست‌آمده‌اند. علاوه بر این در قانون اساسی تصریح شده است که مصادره تنها درمورد جرایم یا تخطی از قوانین رخ می‌دهد. این تمهیدات، راستی‌آزمایی داری‌ها و اعمال مجازات‌ها را بسیار دشوار می‌کردند. پس از ورود رومانی به اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۷، سازوکار راستی‌آزمایی و همکاری خاصی در حوزه‌ی اصلاحات قوه‌ی قضاییه و مبارزه علیه فساد به اجرا گذاشته شدند. در این حال، چهار هدف تعیین شد که دومین هدف درمورد راستی‌آزمایی

1- Common Position Paper on Justice and Home Affairs

2- deterrent sanctions

3- Group of States against Corruption

اعلام دارایی‌ها بود: «طبق پیش‌بینی سازمان درستکاری^۱ تأسیس شود که مسئولیت آن راستی‌آزمایی دارایی‌ها، مغایرت‌ها و تضاد منافع احتمالی و اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا درمورد نوع مجازات بازدارنده است». در نتیجه گزارش‌های هریک از کشورهایی که توسط کمیسیون اروپا به تصویب می‌رسد، ارزیابی سیستم افشای دارایی‌ها را نیز شامل می‌شود. طراحی سازوکارهای کنترلی کاری دشوار بود و پارلمان قوانین تأسیس سازمان ملی درستکاری را در ماه می سال ۲۰۰۷ تصویب کرد.

پاره‌ای از قوانین که در این زمینه بیشترین موضوعیت را دارند، به قرار زیر می‌باشند:

- قانون شماره‌ی ۱۹۹۶/۱۱۵ در رابطه با اعلام دارایی‌ها و کنترل ثروت مسئولان دولتی، قضات، مستخدمین دولت و صاحب‌منصبان برجسته.
- قانون شماره‌ی ۲۰۰۰/۷۸ در رابطه با پیشگیری، کشف و مجازات مبادرت به فساد.
- قانون شماره‌ی ۲۰۰۳/۱۶۱ در رابطه با تعدادی از تمهیدات برای حصول اطمینان از شفافیت در عملکرد ادارات دولتی در دستگاه‌های دولتی و محیط کسب‌وکار و پیشگیری و مجازات فساد.
- حکم حکومتی اضطراری شماره‌ی ۲۰۰۵/۱۴ درمورد اصلاح قالب اعلام دارایی و منافع.
- قانون شماره‌ی ۲۰۰۷/۱۴۴ در رابطه با تأسیس، سازمان‌دهی و عملیات سازمان ملی درستکاری.
- حکم حکومتی اضطراری شماره‌ی ۲۰۰۷/۴۹ در رابطه با اصلاح و تکمیل قانون شماره‌ی ۲۰۰۷/۱۴۴.
- قانون شماره‌ی ۲۰۰۸/۹۴ به‌منظور تأیید حکم حکومتی اضطراری شماره‌ی ۲۰۰۷/۴۹ و همچنین اصلاح و تکمیل قانون شماره‌ی ۲۰۰۷/۱۴۴.

نهادسازی

در ماه می سال ۲۰۰۷ قانون تأسیس سازمان ملی درستکاری (NIA^۲) به تصویب رسید. NIA سازمان مدیریتی مستقلی است که در رابطه با قوه‌ی قضاییه، مدیران و قانون‌گذاران صلاحیت

1- integrity agency

2- National Integrity Agency

نامحدودی دارد و اعلام داری‌ها، اعلام منافع و تطابق با نظام مغایرت‌ها را بررسی می‌کند. پارلمان طبق پیشنهاد دولت، قدرت NIA را کاهش داد اما حتی تصویب این نسخه‌ی ملایم‌تر قانون نیز بحث‌برانگیز بود. درمورد صلاحیت NIA مناظره‌های گسترده‌ای برگزار شدند و بسیاری از اعضای پارلمان بر علیه کنترل ثروت‌های ناموجهی که توسط اعلام داری‌ها افشا می‌گردید، بحث کردند. استدلال موجود در پس این موضوع این بود که قوانین کیفری و اداری مصادره اموال را بر ارایه‌ی شواهدی مشروط می‌کنند که براساس آن، داری‌های مورد اشاره در نتیجه‌ی جرم یا تخطی از قانون کسب شده باشند یا در رابطه با جرم یا تخطی از قانون مورد استفاده قرار گرفته باشند، درحالی‌که تمهیدات قانون NIA در صورتی‌که مسئول دولتی خاصی موفق به توجیه افزایش قابل‌توجه ثروتش در زمان تصدی سمت نشود، مصادره را مجاز می‌داند. در نتیجه، قانون، مصادره‌ی ثروت ناموجه را مجاز می‌داند اما ابزارهایی که برای انجام راستی‌آزمایی در اختیار بازرسان سازمان ملی درستی‌کاری (NIA) قرار گرفته‌اند، قدرتی را که در ابتدا مدنظر بود ندارند. مناظره‌ی دیگری (که پیش از ارسال پیش‌نویس به پارلمان توسط دولت حل‌وفصل شد) به تعریف تضاد منافع مربوط بود. پیش‌نویس اولیه در قانون اداری تعریف وسیع‌تری ارایه کرده بود و در آن عنوان شده بود که تضاد منافع از پیش در قانون جزا دیده شده است [۱]. با این حال تصمیم نهایی این بود که تعریف تضاد منافع تحت قانون اداری به بستگان درجه یک محدود شود (که درواقع دایره‌ی کوچک‌تری از تعریف ارایه شده در قانون جزا است) و نیز منافع غیرمادی را نیز شامل شود. دایره‌ی مغایرت همچنان بدون تغییر باقی می‌ماند و به طور عمده در قانون ۲۰۰۳/۱۶۱ و آیین‌نامه‌های مصوب برای مسئولان دولتی مختلف لحاظ می‌شود.

به هم‌ریخته‌گی ایجاد شده به‌واسطه تصویب این قانون در ماه‌های آتی ادامه یافت تا جایی که سازمان ملی درستی‌کاری برای دریافت بودجه‌های تخصیص داده شده و تهیه‌ی فضایی مناسب برای مقر مرکزی خود نیز با مشکل مواجه شد. مشکلات اصلی پیش آمده در تأسیس سازمان عبارت بودند از:

- نبود فضای کار مناسب؛
- نبود اراده‌ی سیاسی برای تحکیم سازمان؛

- نواقص قانونی؛
- مدت طولانی روال‌های خرید دولتی؛
- نیروی انسانی ناکافی؛
- دستمزدهای پایین برای بازرسان سازمان ملی درستیاری؛
- واکنش دولت به بحران اقتصادی که بر استخدام نیروهای جدید اثری منفی می‌گذاشت.
- وظایف عمده‌ی NIA عبارت‌اند از:
- جمع‌آوری اظهارنامه‌ها؛
- نگهداری اظهارنامه‌ها؛
- حصول اطمینان از این‌که عموم به اظهارنامه‌ها دسترسی داشته باشند؛
- کنترل تحویل اظهارنامه‌ها؛
- تشریح خط‌مشی‌ها برای مسئولان دولتی درمورد نحوه‌ی تکمیل فرم‌های اعلام دارایی؛
- رای‌های مشاوره در صورت درخواست مسئولان دولتی؛
- راستی‌آزمایی محتوای اظهارنامه‌ها؛
- تحویل پرونده‌ها به دادگاه‌ها با پیشنهاد اعمال مجازات در موارد وجود مغایرت با اصول افشای دارایی‌ها، تضاد منافع و نظام مغایرت؛
- تذکر به سازمان‌های بازرسی کیفری در رابطه با خطاهایی که ممکن است منجر به ارتکاب جرم شوند؛
- تشریح پژوهش‌ها و تحلیل‌ها و جمع‌آوری آمار سالیانه.
- حیطه قدرت سازمان ملی درستیاری (NIA) عبارت‌اند از:
- دسترسی به اسناد و سوابق مربوط به مقامات دولتی؛
- حق درخواست توضیح از مسئول دولتی اعلام‌کننده‌ی دارایی یا سایر افراد؛
- حق درخواست اظهارنظر کارشناسی پس از دریافت رضایت فردی که اعلامیه اموال وی تحت بررسی می‌باشد؛

• حق جرمه کردن مسئول دولتی متهم.

جدول ۱۱-۱: بودجه‌ی NIA به یورو

سال	کل	کارکنان	کالاها و خدمات	سرمایه‌گذاری
۲۰۰۷	۸۹۰,۰۰۰	۵۸۰,۰۰۰	۱۱۶,۰۰۰	۱۹۴,۰۰۰
۲۰۰۸	۲,۶۰۰,۰۰۰	۱,۳۸۵,۰۰۰	۸۵۲,۰۰۰	۳۵۷,۰۰۰
۲۰۰۹	۳,۶۲۰,۰۰۰	۲,۰۲۱,۰۰۰	۹۳۶,۰۰۰	۶۶۱,۰۰۰

سازمان ملی درستکاری در ماه می سال ۲۰۰۷ تأسیس شد اما اواخر سال ۲۰۰۷ و زمانی شروع به کار کرد که قائم مقام سازمان صداقت ملی انتخاب شده بود (در رقابت برای رسیدن به سمت ریاست سازمان ملی درستکاری، هیچ‌یک از کاندیداها موفق نشدند). پس از آن قائم مقام سازمان، با پیگیری خود منصب ریاست سازمان را از الزام به اعلام اموال مستثنی کرد. پس از آن منصب قائم مقامی سازمان خالی شد و تا به امروز همان‌طور باقی مانده است (NIA نتوانست قائم مقامی برای این سازمان انتخاب نماید و دلیل این امر نیز محدودیت‌های بودجه‌ای و عملکرد ضعیف کاندیداها بود که برای تصدی این منصب با یکدیگر رقابت می‌نمودند). در سال ۲۰۰۹ تعداد کارکنان NIA به ۱۱۶ نفر از جمله ۵۷ بازرس (که از کارکردهای عملیاتی اطمینان حاصل می‌کردند) و ۵۹ پرسنل اداری و پشتیبانی رسید.

امر نظارت بر سازمان ملی درستکاری توسط شورای ملی درستکاری^۱ که در واقع هیأتی است که مجلس سنای رومانی آن را انتخاب می‌کند، صورت می‌پذیرد [۲]. مجلس سنای رومانی ممکن است پیرو پیشنهاد شورای ملی درستکاری، مدیریت NIA را برکنار کند. به محض این که ترکیب شورای ملی درستکاری مشخص گردید، اصل تساوی در نمایندگی (پاسخ‌گویی)^۲ در تمامی رده‌های سازمان‌های دولتی که در حیطه نظارتی سازمان ملی درستکاری قرار می‌گیرند، مطرح گردید. شورا، با اختیارات پارلمانی خاصی که توسط مجلس سنای رومانی اعمال می‌شود فعالیت می‌نماید، اما عملکردهای پارلمانی ندارد.

مدیرکل و معاون مدیرکل NIA پس از رقابتی علنی که توسط شورا برگزار می‌شود، انتخاب

1- the National Integrity Council

2- The principle of equal representation

می‌شوند. این اشخاص ممکن است به یکی از دلایل زیر برکنار شوند:

- استعفا؛
 - اشتباهات مدیریتی؛
 - محکومیت قطعی به اتهام تخلف قضایی؛
 - در صورتی که اثبات شود که تمهیدات قانونی موجود در رابطه با تضاد منافع یا نظام مغایرت و یا حکم مصادره‌ی بخشی از دارایی‌ها یا کالای خاصی را نقض کرده‌اند؛
 - نداشتن الزامات و یا شرایط خاص برای تصدی سمت مربوطه.
- NIA علاوه بر کنترل مالی از طرف دیوان محاسبات، باید ممیزی خارجی زودهنگامی نیز انجام دهد. ممیزی باید شامل پیشنهادهایی در رابطه با مدیریت نهاد باشد و توسط مدیرعامل NIA به شورای درستکاری نیز ارایه داده می‌شود. یافته‌های ممیزی ممکن است به‌عنوان مبنای نتیجه‌گیری شکست مدیریت نهاد در انجام مناسب وظایف محوله قلمداد شود.
- علاوه بر NIA هریک از نهادهای دولتی باید فردی را به‌عنوان مسئول جمع‌آوری اعلام دارایی‌های ارسال شده توسط کارکنان خود تعیین و در این زمینه با NIA همکاری کنند. این فرد باید به‌صورت مستقیم به سرپرست واحد دولتی پاسخ دهد و هر دو در قبال عملکرد صحیح سیستم مسئول‌اند.

موارد زیر از جمله مسئولیت‌های فرد منصوب است:

- دریافت و ثبت اعلام دارایی‌ها و اعلام منافع و صدور بلافاصله‌ی تأیید دریافت به واحد امانات و ارایه‌ی مشاوره در رابطه با تکمیل فرم مربوطه به شکل صحیح و در موعد مقرر.
- حفظ سوابق اعلام دارایی‌ها و اعلام منافع در دفاتر ثبت دولتی ویژه‌ای به نام «دفتر ثبت اعلام دارایی‌ها» و «دفتر ثبت اعلام منافع» که نحوه ثبت هریک طی تصمیمی حکومتی و براساس پیشنهاد NIA تعیین می‌شود.
- اطمینان از ارسال اعلام دارایی‌ها و اعلام منافع در وبسایت نهاد (در صورت وجود) یا در تابلوی اعلانات حداکثر تا ۳۰ روز از زمان دریافت. اعلام دارایی‌ها و اعلام منافع باید

به صورت مداوم و حداقل تا ۵ سال از زمان انتشار در وبسایت باقی بمانند و پس از آن طبق قانون بایگانی شوند.

- ارسال نسخه‌های تأیید شده‌ی اعلام دارایی‌ها و اعلام منافع به NIA حداکثر تا ده روز از زمان دریافت که توسط NIA تا ۳۰ روز از زمان دریافت در وبسایتش منتشر می‌شود و به مدت مقرر شده در قانون در آن باقی می‌ماند.
- انتشار اسامی و سمت‌های افرادی که اعلام دارایی‌ها و اعلام منافع خود را تا حداکثر ۱۵ روز پس از موعد تحویل قانونی تحویل نداده‌اند در وبسایت (در صورت وجود) یا در تابلوی اعلانات، این اطلاعات به سازمان ارسال خواهند شد.
- ارایه‌ی مشاوره در رابطه با محتوا و اجرای تمهیدات قانونی در رابطه با اعلام دارایی‌ها و راستی‌آزمایی، تضاد منافع و مغایرت‌ها از طریق تصحیح دیدگاه‌ها، طبق درخواست اشخاصی که نسبت به تحویل اعلام دارایی‌ها تکلیف قانونی دارند.

چه کسانی دارایی‌های خود را اعلام می‌کنند؟

- رئیس‌جمهور رومانی و نیز مشاوران رئیس‌جمهور و دولت؛
- اعضای پارلمان؛
- اعضای دولت، وزیر کشور، معاونان وزیر کشور و نیز سمت‌هایی شبیه به آن‌ها و مشاوران دولتی شاغل در تشکیلات کاری نخست‌وزیر؛
- اعضای شورای عالی دادرها؛
- قضات، دادستان‌ها، دستیاران رؤسای دادگاه‌ها، سمت‌های شبیه به آن‌ها و نیز دستیاران قضات و کارکنان متخصص کمکی در دادگاه‌ها و دفاتر دادستانی؛
- قضات دادگاه‌های قانون اساسی؛
- اعضای دیوان محاسبات و کارکنان آن؛

- مدیر شورای قانون‌گذاری و مدیران بخش‌ها، رییس آبودزمان^۱ و معاونان وی، مدیر و معاون سازمان ملی حسابرسی نظارتی برای حفاظت از اطلاعات کارکنان^۲؛
- اعضای شورای رقابت، دانشکده‌ی شورای ملی برای بررسی بایگانی‌های سرویس محرمانه، شورای کمیسیون امنیت ملی، شورای کمیسیون نظارت بر بیمه، شورای کمیسیون تمهیدات سیستم بازنشستگی خصوصی، شورای ملی مبارزه علیه تبعیض، شورای ملی سمعی-بصری، کمیته‌های هدایت و سیاستگذاری صداوسیما رومانی؛
- اعضای شورای ملی درستکاری و مدیر و معاون سازمان ملی درستکاری؛
- مدیرکل و اعضای هیأت مدیره‌ی سازمان ملی مطبوعات ROMPRESS؛
- مدیر سرویس اطلاعاتی رومانی، سرویس اطلاعات برون‌مرزی، سرویس مخابرات ویژه و سرویس حراست و نگهبانی و نیز معاونان ایشان؛
- کارکنان دیپلماتیک و کنسولی؛
- نمایندگان منتخب محلی؛
- افراد صاحب سمت‌های رهبری و کنترلی و نیز مستخدمین دولت از جمله افراد متصدی سمت‌های ویژه که در کل ادارات دولتی محلی و مرکزی یا در برخی موارد در کلیه‌ی نهادهای دولتی فعالیت می‌کنند؛
- افرادی که در سیستم آموزشی دولتی و سیستم‌های سلامت دولتی سمت‌های مدیریتی و کنترلی دارند؛
- کارکنان کابینه‌ی رجال و نیز کارکنان دفتر استانداری؛
- اعضای هیأت مدیره، شوراها رهبری یا کارگروه‌های نظارتی (همچنین افراد صاحب سمت‌های رهبری) در شرکت‌های دارای مالکیت دولتی و منافع ملی یا محلی، شرکت‌های ملی یا در برخی موارد شرکت‌های انتفاعی خاصی که دولت یا یکی از سازمان‌های دولت

1- ombudsman

2- the National Supervisory Authority for Personal Data Protection

محلی مالک اکثر سهام یا بخش قابل توجهی از سهام آن است؛

- فرماندار، معاون اول فرماندار، معاونان فرماندار، اعضای هیأت مدیره و مدیران بانک ملی رومانی و نیز کارکنان بانک‌هایی که دولت در آن‌ها سهامدار است؛
- کارکنان مؤسسات دولتی دخیل در فرایند خصوصی‌سازی؛
- افرادی که برای کسب مقام ریاست جمهوری رومانی نامزد شده‌اند، قائم مقام، سناتور، اعضای پارلمان اروپا، مشاوران شهرستان‌ها، مشاوران محلی یا شهردار وظیفه دارند دارایی‌ها و منافع خود را اعلام کنند.

به نقل از NIA حدود ۳۰۰ هزار مسئول دولتی باید پرونده‌ی اظهارنامه‌های ثروت و منافع سالیانه‌ی خود را تکمیل کنند، یعنی حدود ۸۰ درصد اشخاص شاغل در بخش دولتی. اعلام ثروت شامل مسئولان دولتی، همسر و فرزندان تحت تکفل نیز می‌شود. فرمت مورد استفاده در اعلام اموال در کشور رومانی، منحصر به خود این کشور بوده و در پیوست‌ها آورده شده است.

چه چیزی اعلام شده است و چگونه؟

اعلام دارایی‌ها شامل کالاهای منقول و غیرمنقول از جمله پول نگهداری شده در حساب‌های بانکی و وجه نقد، دیون و درآمدهاست. (برای دیدن فهرست کاملی از موارد تحت پوشش به پیوست مراجعه فرمایید.)

اعلام دارایی‌ها به صورت سالانه (حداکثر تا ۱۵ ماه ژوئن برای سال مالی قبل)؛ در شروع و خاتمه‌ی خدمت (تا ۱۵ روز)؛ و هنگام ثبت نام کاندیداها برای سمت‌های انتخابی (تا ۱۵ روز از نامزدی یا انتخاب برای دستگاه دولتی یا شروع به خدمت) باید انجام پذیرد.

اعلام دارایی‌ها به صورت کاغذی انجام شده و باید در فرم اصلی ارسال شود و حاوی امضای مسئول دولتی باشد. اظهارات توسط فرد تعیین شده در هر نهاد جمع‌آوری می‌شوند و این فرد بررسی اولیه‌ی انجام می‌دهد و فرد مسئول را از وجود احتمالی عدم رعایت قوانین، آگاه می‌کند و به ایشان اجازه می‌دهد تا اظهارنامه‌ها را مجدداً تکمیل و تحویل دهد. سپس اظهارات به NIA ارجاع داده

می‌شوند و در وبسایت نهاد مورد نظر منتشر می‌شوند (اطلاعات باید تا ۵ سال به صورت آنلاین باقی بمانند). اعلام دارایی‌ها کاملاً علنی‌اند. فرم‌ها هم به صورت کاغذی و هم به صورت الکترونیکی (با بارگذاری از اینترنت) در دسترس مسئولان دولتی قرار دارد. برای تکمیل فرم‌ها دستورالعمل‌هایی وجود دارد؛ این دستورالعمل‌ها در وبسایت NIA قرار گرفته‌اند. همچنین ممکن است NIA برحسب درخواست، کمک حقوقی ارایه نماید.

برای این که NIA بتواند اعلام ثروت و منافع را کنترل و منتشر کند، سامانه الکترونیکی خاصی را برای مدیریت اسناد دریافتی (به صورت کاغذی) پیاده‌سازی کرده است. اظهارنامه‌ها اسکن و در سامانه مدیریت داده‌ها وارد می‌شوند؛ این سامانه با آدرس <http://declaratii.integritate.eu/> به عموم مردم نیز اطلاعاتی را ارایه می‌کند. اطلاعات در قالب فایل pdf قابل مشاهده‌اند و براساس این معیارها می‌توان در اطلاعات آن جست‌وجو کرد: نام مسئول دولتی، نهاد دولتی، سمت مسئول دولتی، سال تحویل اظهارنامه و نوع اظهارنامه (اعلام ثروت یا منافع). علاوه بر استفاده از عموم مردم، می‌توان از «سامانه‌ی مدیریت داده‌ها» توسط بازرسین برای راستی‌آزمایی اطلاعات دریافتی نیز استفاده کرد؛ در فرایند اسکن اظهارنامه‌ها، داده‌ها استخراج و برای استفاده با دسترسی محدود به پایگاه داده‌ی دیگری انتقال داده می‌شوند. سامانه‌ی مدیریت داده‌های پیشرفته‌ای در حال توسعه است تا راستی‌آزمایی مؤثر را برای سازمان ملی درستکاری (NIA) ممکن کند. با توجه به تعداد بالای اظهارنامه‌های تحویل داده شده در رومانی این ابزار اهمیتی اساسی دارد: در ژانویه‌ی ۲۰۱۰ تعداد ۵۰۳،۰۰۰ اعلام دارایی و منافع توسط NIA دریافت شد (۱۸۵،۱۱۴ عدد برای سال ۲۰۰۷ و ۳۱۷،۸۸۶ عدد برای سال ۲۰۰۸). با اجرای این سازوکار، تا اواسط سال ۲۰۱۰ حدود ۱،۶ میلیون اظهارنامه دریافت شده بودند.

راستی‌آزمایی و مجازات‌ها

- راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌ها و منافع و نیز موارد مغایرت احتمالی ممکن است در موارد زیر آغاز شوند:
- طی دریافت شکایت (تاکنون اظهارات ۹۲۱ مسئول دولتی پیرو شکایت صورت پذیرفته مورد

راستی‌آزمایی قرار گرفته‌اند).

- طی تصمیم مدیر NIA براساس اطلاعات به‌دست‌آمده، برای مثال از گزارش‌های رسانه‌ها (اظهارات ۳۶۶۷ مسئول تاکنون پیرو تصمیم مدیر NIA مورد راستی‌آزمایی قرار گرفته‌اند). عدم تحویل یا تحویل دیر هنگام اظهارنامه‌ها نیز موجب شروع خودکار روال راستی‌آزمایی می‌شود (در این حالت تصمیم رسمی شروع راستی‌آزمایی نیز توسط مدیر NIA اتخاذ می‌شود). همان‌طور که از مطالب فوق مشخص می‌گردد، تعداد راستی‌آزمایی‌هایی که پیرو شکایت آغاز شده‌اند از تعداد راستی‌آزمایی‌های انجام شده پیرو تصمیم مدیر NIA به میزان چشمگیری کمتر است. دلیل این تفاوت این است که طبق قانون شماره ۲۰۰۷/۱۴۴ در رابطه با تأسیس NIA، افرادی که شکایت می‌کنند، در صورتی که مشخص شود شکایت آنان بی اساس بوده است ممکن است طبق قانون کیفری محکوم شوند. این قانون که منبعث از قانون موجود در آیین دادرسی کیفری می‌باشد، هنگام تصمیم‌گیری درمورد ارسال یا عدم ارسال شکایت بر افراد اثر بازدارنده‌ی قدرتمندی دارد. به‌منظور راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌ها و منافع و نیز موارد مغایرت احتمالی بازرس به پایگاه‌های

داده‌ی زیر دسترسی دارد:

- دفاتر ثبت مالیاتی؛
- پایگاه‌های داده‌ی مشخصات فردی؛
- دفاتر ثبت اراضی؛
- پایگاه داده‌های^۱ FIU؛
- دفاتر ثبت وسایل نقلیه‌ی موتوری؛
- دفاتر ثبت املاک؛
- دفاتر ثبت سایر اموال.

۱ - واحد اطلاعات مالی (Financial intelligence Unit): این واحد مسئول بررسی صحت نقل و انتقالات پولی در سیستم بانکی و مالی کشورها می‌باشد. در ایران، این واحد در وزارت امور اقتصادی و دارایی (بخش مبارزه با پولشویی) مستقر می‌باشد. (م.)

سایر نهادهای دولتی و خصوصی باید تا ده روز از تاریخ دریافت درخواست، داده‌های مرتبط را به بازرسان ارایه دهند. تنها پس از دریافت رضایت قبلی از فرد تحت بررسی می‌توان از نظر افراد خبره بهره جست. این، یکی از تمهیداتی است که از سوی پارلمان به عنوان یکی از عوامل مخفیه در زمینه بررسی اعلام اموال افراد در نظر گرفته شده است. در پیش‌نویس اولیه بازرسان می‌توانستند بدون دریافت رضایت فرد تحت پیگرد از نظر افراد خبره استفاده کنند و بسیار بعید است که فردی به چنین امری رضایت دهد.

ممکن است NIA مجازاتی نظیر موارد زیر را اعمال کند:

- جریمه‌ای معادل ۱۰۰ تا ۵۰۰ لئوی رومانی برای عدم تحویل یا تحویل دیر هنگام اظهارنامه‌ها (در این حالت روال راستی‌آزمایی آغاز می‌شود).
 - جریمه‌ای معادل ۱۰۰ تا ۵۰۰ لئوی رومانی برای عدم ارایه‌ی اطلاعات در صورت درخواست بازرس.
- NIA در سال ۲۰۰۹ تعداد ۲،۰۰۸ فقره جریمه و در سال ۲۰۰۸ تعداد ۲۰۸۰ فقره جریمه اعمال کرد. در سال ۲۰۰۹ حدود ۳۰۰ قاضی و دادستان و نیز دو وزیر توسط جریمه مجازات شدند.
- در صورتی که بعد از راستی‌آزمایی، تخطی از قوانین تضاد منافع، مغایرت یا افشای دارایی‌ها برای بازرس محرز شود، پرونده برای صحه‌گذاری بر یافته‌ها یا رد آن‌ها به دادگاه تحویل داده می‌شود. اگر در خلال راستی‌آزمایی‌های صورت گرفته توسط NIA قانون‌شکنی خاصی مشاهده نشود پرونده از سوی بازرس مختومه اعلام می‌شود.

اگر دادگاه، یافته‌ی NIA را درست تشخیص دهد، منجر به صدور حکم به منظور تصدیق حقایق و حکمی دیگر برای اعمال مجازات می‌شود (مثلاً مصادره‌ی دارایی‌ها). اولین حکم ممکن است با فرجام خواهی از دادگاه عالی به چالش کشیده شود. براساس حکم نهایی دادگاه، ممکن است مجازاتی انضباطی نیز توسط واحدهای انضباطی اعمال شود (شدیدترین مجازات انضباطی اخراج از محل کار است).

تا کنون ۹۲۸ پرونده به دادگاه ارسال شده است (۷۰۹ پرونده در سال ۲۰۰۸ و ۲۱۹ پرونده در سال ۲۰۰۹) و برای ۲۲۶ پرونده حکم نهایی صادر شده است: ۱۸۹ مورد به پیروزی NIA (۵/۸۰)

درصد) ختم شده است درحالی که ۳۷ مورد شکست خورده‌اند (۱۹/۵ درصد). از میان ۱۸۹ مورد موفق:

- در ۷ مورد حکم NIA کاملاً تأیید شده بودند؛
- در ۲۸ مورد جریمه‌ها از ۵۰۰ لئوی رومانی به ۱۰۰ لئو کاهش یافته‌اند و روال راستی‌آزمایی به‌صورت خودکار آغاز شده بود؛
- در ۱۵۴ مورد بخشی از حکم NIA تأیید شده بود و روال راستی‌آزمایی به‌صورت خودکار آغاز شده بود.
- هنگامی که NIA شواهد محکمی دال بر وقوع جرم می‌یابد، لازمست تا سازمان‌های تحقیق و بررسی جزایی را مطلع کند. هنگام وجود شواهدی دال بر مغایرت با الزامات مالی نیز تکلیف مشابهی برای اطلاع‌رسانی به سازمان‌های مربوط به تحقیق و بررسی‌های مالی نهادهای دولتی وجود دارد. تکمیل نادرست یا ناقص اظهارنامه‌ها نیز ممکن است به‌عنوان ارتکاب جرم بابت اظهار نادرست تلقی شود و مورد پیگرد قرار گیرد. NIA پرونده‌هایی را به نهادهای ذی‌صلاح زیر فرستاده است:

○ به دادگاه‌ها: ۶ پرونده در رابطه با مصادره ثروت و ۶ پرونده در رابطه با تضاد منافع. ارزش پولی پرونده‌هایی که NIA برای آن‌ها تقاضای مصادره کرده است حدود ۴/۲ میلیون یورو، ۳۲۰ هزار لئوی رومانی و ۵۰۰ هزار دلار آمریکا بوده است.

○ به دفاتر دادستانی ذی‌صلاح: ۱۵۰ پرونده (در رابطه با اظهار نادرست).

○ به کمیته‌های انضباطی: ۹۱ (برای تمهیداتی در رابطه با موارد مغایرت).

هنگامی که سازمان ملی درستکاری تازه تأسیس شد، نگرانی اصلی این بود که سیستم نظارتی مانع از تحقیق و بررسی NIA در رابطه با مسئولان بلندپایه شود. بااین‌حال علاوه بر مسئولان سطح پایین و سطوح میانی، NIA راستی‌آزمایی اظهارات اعضای پارلمان، رؤسای نهادهای دولتی، شهرداران و معاونان شهرداران، وکلای محلی و شهرستان‌ها و اعضای شورای ملی درستکاری را آغاز کرد. افرادی که مورد تحقیق و بررسی قرار می‌گرفتند، به فعالیت‌های NIA اتهام نفوذ سیاسی زدند و

ادعا کردند که چیزی جز قربانیان این سیستم نیستند. NIA هنگام ارسال پرونده‌ها به دادگاه‌ها یا دفاتر دادستانی نتایج راستی‌آزمایی را در مطبوعات منتشر می‌کرد و توضیح می‌داد که چرا این مسیر مشخص انتخاب شده است. در تمامی مطالب منتشر شده ذکر شده بود که یافته‌های NIA ممکن است در دادگاه رد شوند و فرض بر این است که تمامی افرادی که مورد تحقیق و بررسی قرار گرفته‌اند، بی‌گناه‌اند مگر در دادگاه خلاف آن ثابت شود.

برخی از پرونده‌های بررسی شده توسط NIA توسط دادستان‌هایی به NIA ارسال شده بودند که در خلال بررسی در پرونده‌های کیفری دیگر، به دارایی‌هایی در تملک مسئولان برخوردند که در فهرست اعلام دارایی‌ها بیان نگردیده بودند. یکی از مواردی که به تعداد زیادی در پرونده‌ها مشاهده گردید این بود که مسئولان در خانه یا محل کار مقادیر معتناهی وجه نقد نگهداری می‌کردند. در برخی از این پرونده‌ها که به دادگاه ارسال شده‌اند در حکم اولیه، یافته‌های NIA تأیید شده بود. باین‌حال تا رسیدن به حکم نهایی توسط قوه قضاییه سرنوشت این پرونده‌ها نامعلوم است.

به‌دلیل آیین دادرسی طولانی و ارجاع مکرر به دادگاه قانون اساسی (که پیشرفت پرونده‌ها در دادگاه‌های عادی را معوق می‌گذارد)، هنوز برای قضاوت درمورد ارزیابی کارآمدی کلی NIA زود است؛ اما در صورتی که ارزیابی به یافته‌های نهایی محدود شود تا کنون نتایج حاصل شده تقریباً مثبت بوده‌اند (نه تنها دادگاه‌ها گزارش‌های NIA را تأیید کرده‌اند، بلکه سازمان‌های انضباطی نیز مجازات انضباطی - از جمله اخراج مسئولان دولتی - را اعمال می‌کنند). برای مبارزه با ادراک عمومی معافیت مسئولان دولتی از مجازات که در جامعه‌ی رومانی فراگیر است، بنا کردن سیستم کنترلی معتبر و اثربخش اقدامی اساسی است.

آخرین پیشرفت‌ها

پس از گذشت حدود دو سال از اجرای قانون سازمان ملی درستکاری، فصل‌های اصلی بسیاری از این قانون توسط دادگاه قانون اساسی در تاریخ ۱۴ آوریل سال ۲۰۱۰ مغایر با قانون اساسی اعلام شد.

این اعتراض از سوی یکی از اعضای سابق شورای ملی درستکاری (آلیس دراگیچی^۱-وکیل) مطرح شد که مجوز وی به دلیل دخالت در انجام راستی‌آزمایی NIA در رابطه با یکی از موکلینش لغو گردیده بود (به‌صورت اتفاقی این اعتراض هنگامی مطرح شد که آن پرونده به دادگاه ارایه شده بود). دادگاه قانون اساسی ادعا کرد که NIA قدرت قضایی دارد و به‌صورت قوه‌ی قضایی موازی عمل می‌کند. این حکم دارای تناقض است زیرا طبق همین حکم، دادگاه توضیح می‌دهد که احکام NIA در دادگاه قابل اعتراض‌اند و از این‌رو تحت کنترل قضایی قرار دارند. همچنین دادگاه حکم کرد که انتشار اعلام داری‌ها، نقض حق حریم خصوصی فرد در مناصب دولتی است. دادگاه در مورد این که حریم خصوصی چگونه با انتشار اظهارنامه‌ها نقض می‌شود یا این که این تخطی بر حق است یا خیر توضیحی ارایه نکرد (ECHR^۲ در تصمیم‌گیری بر سر چنین مواردی هر دو معیار را به کار می‌گرفت).

دولت در واکنش به این حکم و نظرات دلوایس‌های نمایندگان کمیسیون اروپا، سفیران و نهادهایی که از خارج به گوش می‌رسیدند لایحه‌ی جدیدی را تدوین کرده است و رئیس‌جمهور احزاب را برای مشورت و تلاش برای متقاعدسازی برای اجرای سریع و اضطراری مراحل تصویب قانون جدید فراخوانده است. پیش‌نویس تهیه شده توسط دولت بخش مربوط به کنترل داری‌ها را شامل نمی‌شود و از این‌رو NIA را از یکی از مهم‌ترین وظایف خود محروم می‌کند.

پیش‌نویس قانون با احیای کمیسیون‌های کنترل ثروت متشکل از دو قاضی و یک دادستان همراه با دادگاه استیناف در مجلس نمایندگان بهبود یافت. NIA راستی‌آزمایی‌ها را انجام خواهد داد و نتایج را به این کمیسیون‌ها ارسال خواهد کرد و پس از آن صلاحیت خواهد داشت تا در صورت کسب ثروت ناموجه دادگاه را مطلع کند. دادگاه‌ها می‌توانند در پایان محاکمه حکم به مصادره‌ی داری‌های ناموجه بدهند.

مجلس سنا اکثر تمهیدات مهم در پیش‌نویس قانون از جمله «تأسیس کمیسیون کنترل» را از میان برداشت و فرم و قالب اظهارنامه‌های اعلام اموال و پیش‌نویس قانون را در ۱۵ می ۲۰۱۰ به اجرا

1- Alice Draghici

۲ -دادگاه حقوق بشر اروپا (European Court of Human Rights)

گذاشت. رئیس‌جمهور حاضر به ابلاغ قانون نشد و آن را با چندین پیشنهاد بهبود به پارلمان بازگرداند:

- کاندیداهای سمت‌های انتخاباتی باید دوباره در فهرست کسانی که باید اعلام دارایی و منافع خود را اعلام کنند قرار گیرند؛
 - حداکثر زمان برای راستی‌آزمایی یک سال مقرر شده بود که برای راستی‌آزمایی کامل مهلت کمی به نظر می‌رسید؛
 - کمیسیون‌های کنترلی باید بار دیگر در متن قانون وارد می‌شدند، چراکه در موارد کسب ثروت ناموجه تنها سازوکاری بودند که اعمال مجازات‌ها را ممکن می‌کردند؛
 - منظور کردن مجدد اعلام قانونی که استفاده‌ی از انجام تحقیق و بررسی جزایی را در صورت اظهار نادرست در مورد اعلام دارایی‌ها و منافع، ممکن می‌کند؛
 - ورود مجدد اعلام اطلاعاتی قابل ارایه در فرم‌های اظهار اموال و منافع که در فرم‌ها و قالب‌های جدید حذف شده بود؛
 - اجازه‌ی انتشار فرم‌های اعلام دارایی تکمیل شده به استثنای اطلاعات فردی؛
 - استفاده از بخش جدیدی در اعلام منافع که در آن باید اطلاعات مربوط به قراردادهایی که با پول دولت توسط فرد مسئول و خانواده‌ی وی منعقد شده‌اند، اعلام شوند.
- مجلس نمایندگان تمامی اصلاحات درخواست شده توسط رئیس‌جمهور را اعمال و قانون را به مجلس سنا ارسال کرد. مجلس سنا تمامی اصلاحات را حذف و متن پیشین را دوباره به اجرا گذاشت. پیرو این تصمیم، فریاد اعتراض جامعه‌ی مدنی و مجامع بین‌المللی برخاست. رئیس‌جمهور بر مبنای آیین دادرسی ۱۳ جولای ۲۰۱۰ اعتراضی را به دادگاه قانون اساسی تحویل داد. دادگاه قانون اساسی اعتراض را پذیرفت و در تاریخ ۱۹ جولای همان سال قانون مورد نظر را مغایر با قانون اساسی تعبیر کرد.
- در گزارش کمیسیون اروپا که در ۲۰ جولای ۲۰۱۰ در مورد سازوکارهای راستی‌آزمایی و همکاری منتشر شد (با تمرکز بر فعالیت NIA و کنترل دارایی‌ها، منافع و مغایرت‌های در نظر گرفته شده در اهداف آن) نبود اراده‌ی سیاسی در این زمینه و تضعیف نهادی که در رومانی نقشی مهم ایفا می‌کرد، به شدت مورد انتقاد قرار گرفت.

سرانجام قانون یک بار دیگر به پارلمان بازگشت و در جلسه‌ای فوق‌العاده در ماه اوت به تصویب رسید. نسخه‌ی به اجرا گذاشته شده حاوی تمامی نکاتی است که رییس‌جمهور در اولین تقاضای بررسی مجدد مطرح کرده بود. قانون جدید، تحت عنوان «قانون ۱۷۶»، در تاریخ اول سپتامبر ۲۰۱۰ منتشر شد. البته قضاوت در خصوص این که قانون جدید از سد اعتراضات بعدی به دادگاه قانون اساسی خواهد گذشت یا خیر یا این که کمیسیون کنترلی تازه تأسیس کارایی خواهد داشت یا در مقابل اظهارهای رسیده از سوی NIA مانند صافی عمل خواهد کرد، خیلی زود است.

یادداشت‌ها

۱- ماده‌ی ۲۵۳۱ قانون جزای رومانی-تضاد منافع هنگامی رخ می‌دهد که مسئولان دولتی در بخشی از وظایف رسمی خود دست به اقدامی بزنند یا در فرایند تصمیم‌گیری خاصی مشارکت کنند که در نتیجه‌ی آن برای ایشان، همسرانشان، خویشاوندانشان تا درجه‌ی دوم یا هر فرد دیگری که طی پنج سال گذشته با وی خویشاوندی نسبی داشته‌اند از وی (در گذشته و حال) منفعت یا خدمتی دریافت کرده‌اند، امتیاز مادی به دست آید.

۲- شورای ملی درستکاری از این افراد تشکیل شده است: یک عضو که نماینده‌ی هریک از گروه‌های سیاسی مجلس سنای رومانی باشد و یک عضو از سوی گروه‌های اقلیت ملی در مجلس نمایندگان، یک نماینده از وزارت دادگستری، یک نماینده از وزارت اقتصاد و دارایی، یک نماینده از طرف اتحادیه‌ی ملی وکلای شهرستان‌ها؛ یک نماینده از انجمن شهرداری‌ها، یک نماینده از انجمن شهرها؛ یک نماینده از انجمن بخش‌داری‌ها، یک نماینده از مستخدمین رده‌بالای دولتی و یک نماینده از مستخدمین دولتی منتخب توسط سازمان ملی مستخدمین دولت، یک نماینده منتخب توسط انجمن قضات، یک نماینده از طرف سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در زمینه‌ی حقوق بشر، حقوق، اقتصاد یا دارایی.

پیوست ۱۱ - الف

اعلام دارایی‌ها در رومانی

اعلام دارایی‌ها

اینجانب متصدی سمت در، به شماره‌ی PIN
..... مقیم با اطلاع از تمهیدات قانونی ماده‌ی ۲۹۲ قانون جزا در رابطه با
اظهارات نادرست اعلام می‌کنم که موارد زیر در مالکیت خود و خانواده‌ام قرار دارد:

الف) املاک

زمین

نکته: لطفاً [اطلاعات مربوط به] زمین‌هایی که در سایر کشورها دارید را نیز بیان کنید.

آدرس ناحیه	نوع ^۱	سال خرید	ناحیه	در صد [مالکیت]	نوع مالکیت	مالک ^۲

۱. دسته‌بندی انواع املاک عبارت‌اند از: (۱) زمین کشاورزی؛ (۲) جنگل‌ها؛ (۳) زمین در داخل
محلات؛ (۴) میزان آب؛ (۵) سایر انواع زمین خارج از محلات در صورتی که در شمار چرخه‌ی
مدنی به حساب آید.

۲. لطفاً در ستون «دارنده» برای دارایی‌هایی که تحت تملک قرار دارند، نام مالک (دارنده،
همسر، فرزند) و برای دارایی‌های شراکتی درصد سهم و نام شرکا را نیز وارد کنید.

زمین

آدرس ناحیه	دسته‌بندی ^۱	سال خرید	ناحیه	در صد [مالکیت]	نوع مالکیت	مالک ^۲

۱. انواع دسته‌بندی عبارت‌اند از: (۱) آپارتمان؛ (۲) خانه؛ (۳) کلبه خارج شهر؛ (۴) مکان‌های تجاری/تولیدی.

۲. لطفاً در ستون «دارنده» برای دارایی‌هایی که در تملک قرار دارند نام مالک (دارنده، همسر، فرزند) و برای دارایی‌های شراکتی، درصد سهم و نام شرکا را نیز وارد کنید.
*منظور از خانواده شوهر/زن (همسر) و فرزندان تحت تکلف است.

ب) دارایی‌های منقول

۱. وسایل نقلیه‌ی موتوری/خودرو، تراکتور، ادوات کشاورزی، قایق و قایق بادبانی و وسایل نقلیه مشمول ثبت قانونی

نوع	برند	تعداد اقلام	سال ساخت	نوع مالکیت

۲. دارایی‌هایی نظیر فلزات گران‌بها، جواهرآلات، آثار هنری و اقلام مذهبی، مجموعه‌های هنری و سکه، میراث فرهنگی بین‌المللی یا ملی و غیره که ارزشی بیش از ۵ هزار یورو دارند.
نکته: لطفاً صرف‌نظر از این که اقلام در زمان اعلام دارایی‌های در رومانی باشند یا خیر کلیه‌ی دارایی‌های تحت مالکیت خود را بیان کنید.

شرح خلاصه	سال تملک	ارزش تخمینی

ج) دارایی‌های منقول با ارزش بیش از ۳ هزار یورو و املاک واگذار شده طی ۱۲ ماه گذشته

نوع دارایی واگذار شده	تاریخ واگذاری	فردی که دارایی به وی واگذار شده است	نوع واگذاری	ارزش

د) دارایی‌های مالی

- حساب‌های بانکی و سپرده‌ها، صندوق‌های سرمایه‌گذاری، انواع پس‌اندازها و سرمایه‌گذاری‌های معادل در صورتی که ارزش کلی آن‌ها از ۵ هزار یورو بیشتر باشد.
نکته: لطفاً موارد مربوط به بانک‌ها و مؤسسات مالی خارج از کشور را نیز تعیین کنید.

نهاد ضابط و آدرس آن	نوع*	واحد پول	باز شده در تاریخ	آخرین مقدار تراز

- * انواع دسته‌بندی حساب‌های مالی عبارت‌اند از: ۱) حساب جاری یا معادل آن (از جمله کارت‌های بانکی)؛ ۲) سپرده‌های بانکی یا معادل آن‌ها؛ ۳) صندوق‌های سرمایه‌گذاری یا معادل آن‌ها از جمله صندوق‌های بازنشستگی خصوصی یا سایر سیستم‌های پس‌انداز.

- سرمایه‌گذاری با واسطه، سرمایه‌گذاری مستقیم یا اعطای وام مشروط بر این که ارزش بازاری کل آن‌ها، بیش از ۵ هزار یورو باشد

نکته: لطفاً سرمایه‌گذاری‌ها و مشارکت‌های خارج از کشور را نیز تعیین کنید.

ارزش کلی به‌روز شده	تعداد اوراق بهادار/میزان مشارکت	نوع*	ضامن/شرکتی که فرد در آن سهامدار است/دریافت‌کننده‌ی وام

*انواع دسته‌بندی سهام واوراق بهادار عبارت‌اند از: ۱) اوراق بهادار (اوراق بهادار دولتی، برگی سهام، اوراق قرضه)؛ ۲) سهم در شرکت‌های تجاری؛ ۳) وام‌های شخصی اعطا شده به دیگران. ۳. سایر دارایی‌های درآمدزای خالص که در کل به‌صورت سالانه بیش از ۵ هزار یورو درآمد ایجاد نمایند.

نکته: لطفاً موارد مربوط به خارج از کشور را نیز بیان کنید.

.....

ه) دیون

دیون (شامل مالیات‌های فوق‌العاده)، وام‌های مسکن، تضامین صادر شده برای شخص ثالث، دارایی‌های تهیه شده از طریق لیزینگ و مشابه به آن‌ها در صورتی که ارزش کلی آن‌ها بیش از ۵ هزار یورو نباشد.

نکته: لطفاً دیون مالی خارج از کشور را نیز بیان کنید.

وام‌دهنده	سال عقد قرارداد	تاریخ سررسید	ارزش

و) هدایا، خدمات یا امتیازاتی که به صورت رایگان یا با اعمال مساعده نسبت به قیمت بازاری از اشخاص، سازمان‌ها، شرکت‌ها، ادارات مستقل، شرکت‌های ملی یا نهادهای دولتی خارجی یا رومانیایی دریافت شده‌اند از جمله بورسیه‌ها، وام‌ها، تضامین، توزیع هزینه یا مواردی از این دست که ارزش هریک بیش از ۳۰۰ یورو باشد*

درآمد سالیانه دریافت شده	خدمات ارایه شده / اقالام درآمدزا	منبع درآمد: نام، آدرس	چه کسی درآمد را ایجاد کرده است
			دارنده
			
			همسر
			
			فرزند
			

*لطفاً هدایا یا اقالام پیشکش معمول دریافت شده از بستگان درجه یک و دو را بیان نکنید.

			۱-۴ دارنده
			
			۲-۴ همسر
			
۵- درآمد مربوط به بازنشستگی			
			۱-۵ دارنده
			
			۲-۵ همسر
			

۶- درآمد مربوط به کشاورزی			
			۶-۱ دارنده
			
			۶-۲ همسر
			
۷- درآمد ناشی از جوایز و قمار			
			۷-۱ دارنده
			
			۷-۲ همسر
			
			۷-۳ فرزند
			
۸- درآمد ناشی از سایر منابع			
			۸-۱ دارنده
			
			۸-۲ همسر
			
			۸-۳ فرزند
			

این اظهارنامه سندی دولتی است و مطابق با قانون کیفری اینجانب نسبت به هرگونه مغایرت یا ماهیت ناقص اطلاعات اشاره شده در بالا مسئولیت دارم.

امضا

تاریخ تکمیل

پیوست ۱۱ - الف ۲

اعلام منافع در رومانی

شماره‌ی از

اینجانب متصدی سمت در، به شماره‌ی PIN

..... مقیم با اطلاع از تمهیدات قانونی ماده‌ی ۲۹۲ قانون جزا در رابطه با

اظهارات نادرست موارد زیر را اعلام می‌کنم:

۱- مالکیت سهام شرکت‌های تجاری، شرکت‌های ملی، شرکت‌های اعتباری، گروه‌های اقتصادی و نیز عضویت در انجمن‌ها، بنیادها یا سایر سازمان‌های غیردولتی:			
نام و آدرس نهاد	سمت	تعداد سهام	ارزش سهام
۱-۱			
۲- عضویت در مدیریت، واحدهای اداری و کنترلی شرکت‌های تجاری، شرکت‌های ویژه‌ی دارای مالکیت دولتی، شرکت‌های ملی، نهادها، گروه‌های اقتصادی و نیز عضویت در انجمن‌ها، بنیادها یا سایر سازمان‌های غیردولتی:			
نام و آدرس نهاد	سمت	ارزش منافع	
۱-۱			
۳- عضویت در انجمن‌ها و/یا اتحادیه‌های حرفه‌ای			
۱-۳			

۴-عضویت با دریافت حق الزحمه یا بدون آن در مدیریت، واحدهای اداری و کنترلی احزاب سیاسی، سمت و نام حزب سیاسی
۱-۴

این اظهارنامه سندی دولتی است و مطابق با قوانین کیفری، این جانب نسبت به هرگونه مغایرت یا ماهیت ناقص اطلاعات اشاره شده در بالا مسئولیت دارم.

۵-قراردادها اعم از کمک حقوقی، مشاوره و توافقات مدنی که از بودجه‌ی دولتی، بودجه‌های محلی یا منابع خارجی یا از طریق شرکت‌های دارای مالکیت دولتی (چه به صورت کلی و چه شرکت‌هایی که قسمت اعظم سهام آن‌ها دولتی است) تأمین مالی می‌شوند و در زمان تصدی سمت دولتی منعقد شده‌اند.						
۱-۵ ذی‌نفع طرف قرارداد: نام، نام خانوادگی، نام شرکت، آدرس	۲-۵ نهاد منعقد کننده: قرارداد: نام و آدرس نهاد	۳-۵ روال اعطای پاداش	۴-۵ نوع قرارداد	A	B	C
دارنده						
همسر						
خویشاوندان درجه‌ی یک ^۱						
شرکت تجاری / فرد حقیقی مجاز / نسبت فامیلی / دفتر وکیل / NGO / انجمن‌ها و بنیادها ^۲						

۱. منظور از خویشاوندان درجه‌ی یک والدین و فرزندان می‌باشند.

۲. نام، نام نهاد و آدرس ذی‌نفع طرف قرارداد و سمت مسئول دولتی یا بستگان وی.

معنی ستون‌ها به شرح زیر است:

- تاریخ امضای قرارداد
- مدت قرارداد
- کل ارزش قرارداد

امضا

تاریخ تکمیل

فصل ۱۲

اعلام دارایی‌ها
در اسپانیا

اسپانیا-کاتالونیا

بستر مطالعه

اسپانیا به ۱۷ بخش خودمختار و دو شهر خودمختار تقسیم شده است: سئوتا و ملیلا. درحالی که دولت در زمینه‌هایی نظیر ملیت، مهاجرت به اسپانیا، مهاجرت به خارج از اسپانیا، حق پناهندگی، روابط بین‌الملل، دفاع و نیروهای مسلح، برقراری عدالت و سایر موارد ذکر شده در بخش ۱۴۹ قانون اساسی صلاحیت کامل دارد، بخش‌ها ممکن است برخی صلاحیت‌های خاص را که در قانون اساسی از طریق اساسنامه‌ی خودمختاری برایشان در نظر گرفته شده است، برای خود ایجاد کنند.

قسمت‌هایی از مقررات در سطح ملی در این رابطه عبارت‌اند از:

- قانون اساسی اسپانیا مصوب سال ۱۹۷۸ که اصول ذاتی صاحب منصب دولتی را این چنین تعیین می‌کند: صداقت، بی‌طرفی^۱، بی‌جناحی^۲، شفافیت در مدیریت، پاسخ‌گویی، مسئولیت‌پذیری حرفه‌ای و خدمت به شهروندان؛
- مصوبه‌ی مغایرت‌های بخش دولتی از سال ۱۹۸۲؛
- مصوبه‌ی مغایرت‌های مختص اعضای دولت ملی و مسئولان اجرایی (مسئولان ارشد) ریاست دولت مرکزی^۳ از سال ۱۹۸۳ و اصلاحیه‌ی مربوط به آن در سال ۱۹۹۱؛
- مصوبه‌ی مغایرت‌های مختص اعضای دولت ملی و مسئولان اجرایی در ریاست دولت مرکزی از ۱۹۹۵؛
- مصوبه‌ی قانون حکمرانی خوب^۴ از سال ۲۰۰۵ (مربوط به مسئولان ارشد)؛
- مصوبه‌ی ۲۰۰۶/۵ در رابطه با تضاد منافع اعضای دولت و مسئولان ارشد اداری و اجرایی که مقررات مصوب در ۲۰۰۹ آن را توسعه می‌دهد؛

1- impartiality

2- neutrality

3- general state administration

4- the Good Governance

موضوعات اساسی مرتبط با جایگاه کارکنان دولت مشتمل بر منشور رفتار^۱ از سال ۲۰۰۷ (حیطه‌ی آن نسبت به مصوبه‌ی سال ۱۹۹۵ گسترده‌تر است)؛

قسمت‌هایی از مقررات مرتبط در کاتالونیا عبارت‌اند از:

- اساسنامه‌ی خودمختاری کاتالونیا از ۱۹۷۹، اصلاح شده در ۲۰۰۶.
- مصوبه‌ی مغایرت‌های کاتالونیا از ۱۹۸۷.
- مصوبه‌ی مقررات مغایرت‌های مسئولان ارشد کاتالونیا از ۲۰۰۵.
- مصوبه‌ی ریاست جمهوری و دولت از ۲۰۰۸.

همان‌طور که در فهرست فوق نشان داده شده، فعالیت‌های قانون‌گذاری مربوط به مسأله‌ی افشای دارایی‌ها در سال ۱۹۸۲ و ۲۰۰۹ شروع شده و عامل پیش برنده‌ی اصلی آن دولت و پارلمان به‌عنوان دستگاه تصمیم‌گیرنده‌ی نهایی بوده است. برخلاف کشورهایی که ارایه‌کنندگان کمک‌های بین‌المللی^۲ در آن‌ها برای نفوذ در تصمیمات دولتی فعال بودند، اسپانیا مثال خوبی از کشوری است که در آن اصلاحات از درون کشور شروع شد. به گفته‌ی مقامات دولتی، هدف قانون‌گذاری در ابتدا حصول اطمینان از استقلال و بی‌طرفی بخش دولتی و حرکت به‌سوی «نقطه‌ی تلاقی (احتمالی) بین منافع شخصی و دولتی» بود، اگرچه بعد از آن حرکت به سمت پیشگیری از موقعیت‌های که موجب ایجاد تضاد منافع می‌شود، تغییر پیدا کرد.

اصل «یک منصب- یک درآمد» که در آن سعی شده بود تا از تضاد منافع پیشگیری شود، ابتدا در ۱۹۸۳ مورد استفاده قرار گرفت درحالی‌که دفتر ثبت منافع که در آن باید تخطی از قانون ثبت می‌شد در ۱۹۹۱ معرفی شد. در سال ۲۰۰۶ اداره‌ی تضاد منافع در سطح ملی تأسیس شد.

تمهیدات نهادی

دفتر تضاد منافع (CIO)^۳ سازمانی تحت اختیار وزارت مدیریت دولتی^۱ است که در سال ۲۰۰۶ در

1- the code of conduct

2-donors

3- Conflict of Interest Office

سطح ملی تأسیس شد تا نسبت به مدیریت و کنترل اظهارات صورت پذیرفته درخصوص فعالیت‌ها، کالاها و دارایی‌هایی که توسط مقامات دولتی ارایه گردیده است، اقدام نماید. در رابطه با تخصیص بودجه و کارکنان CIO اطلاعاتی در دست نیست. وظایف اصلی این سازمان عبارت‌اند از:

- جمع‌آوری اظهارنامه‌ها؛
- نگهداری از آن‌ها مطابق با مصوبه حفاظت از اطلاعات؛
- حصول اطمینان از دسترسی عمومی به اعلام فعالیت‌ها (اما نه به دفتر ثبت اجناس و دارایی‌ها که دسترسی به آن‌ها اختصاصی است)؛
- کنترل تحویل اظهارنامه‌ها و راستی‌آزمایی محتویات (حذفیات، خطاها، ابهامات) و تفاوت‌های آن با اظهارنامه‌های تحویل داده شده در گذشته.

ممکن است راستی‌آزمایی بدون شکایت قبلی و مبنی بر تصمیم CIO آغاز شود. در صورت وجود خطا یا مغایرت قابل توجه با آخرین اظهارنامه‌ی مالیاتی ارایه شده در خلال جریان راستی‌آزمایی‌ها، ممکن است CIO از مسئول دولتی مورد نظر درخواست توضیح کند. مجازات‌ها تنها توسط دولت قابل اعمال‌اند.

در کاتالونیا بازرسی کل خدمات کارکنان^۱، اعلام فعالیت‌ها و منافع تحویل داده شده به اداره‌ی دولتی را مدیریت و راستی‌آزمایی می‌کند. علاوه بر این نهاد مذکور، نسبت به اداره دفتر ثبت فعالیت‌ها و منافع را که در سال ۱۹۹۲ تأسیس شده نیز عهده دار می‌باشد.

چه کسی دارایی‌های خود را اعلام می‌کند؟

الزامات افشای منافع و فعالیت‌ها در اسپانیا شامل این افراد می‌شود: اعضای دولت، وزرای دولت، معاونان وزیر، نمایندگان دولت در نهادهای دولتی، سرپرستان مأموریت‌های دیپلماتیک و سرپرست نمایندگان سازمان‌های بین‌المللی، مدیران کل دولت مرکزی، مدیر کل RTVE^۳، مدیران کل و

(www.mpt.es/ministerio/organigrama/secretaria_estado_admon_publica/oficina_conflictos.html.)

1- the Ministry of Public Administration

2- the General Inspection of Personal Services

3- The Corporación de Radio y Televisión Española, S.A ('Spanish Radio and Television Corporation');

مدیران اجرایی انتصابی توسط شورای وزیران، رئیس دیوان دفاع از رقابت و اعضای آن، ریاست و مدیران کل موسسه رسمی/اعتبارات^۱، ریاست و مدیران اجرایی در مشارکت‌های عمومی بزرگ یا اماکنی که مدیریت دولتی در هیأت مدیره‌ی آن‌ها جایگاه برجسته‌ای دارد، اعضای کابینه‌ی ریاست جمهوری و معاون رئیس‌جمهور که توسط شورای وزیران منصوب می‌شود، رؤسای جمهور، مدیران خرد و کلان نهادهای دولتی، CNMV^۲، مدیران دستگاه‌های نظارتی و متصدیان جایگاه‌های کاری در دستگاه مدیریت دولتی که توسط شورای وزیران تعیین می‌شوند.

در کاتالونیا مسئولان دولتی که به افشای منافع و فعالیت‌های خود ملزم می‌شوند عبارت‌اند از: اعضای دولت، وزرای وزارت خانه‌ها یا معاونان ایشان یا سمت‌های مشابه؛ مأموران تعیین شده توسط حکومت Generalitat^۳؛ مدیران کل، مدیران واحدهای خدمات، نمایندگان ارضی دولت یا سمت‌های مشابه؛ مدیر کل نهادهای مدیریتی تأمین اجتماعی و مدیر خدمات درمانی کاتالونیا؛ مشاوران ویژه‌ی رئیس‌جمهور Generalitat و اعضای دولت، مدیر کل سازمان رادیو و تلویزیون کاتالونیا؛ رؤسای جمهور، مدیران کل، مدیران اجرایی، مدیران عمومی و سمت‌های مشابه از سازمان‌های خودمختار Generalitat با ماهیت مدیریتی؛ رؤسا، مدیران کل، مدیران اجرایی، مدیران عمومی و سمت‌های مشابه در نهادها و شرکت‌های خودمختار Generalitat و هر مسئول دولتی دیگری که توسط دولت به هریک از سمت‌های فوق منصوب شود.

اعضای دولت، وزرای وزارت خانه‌ها یا معاونان ایشان باید علاوه بر اعلام منافع و فعالیت‌ها، دارایی‌های خود را نیز اعلام نمایند که به دفتر ثبت ویژه‌ای که به همین منظور در ادارات دولتی

شرکت دولتی که به صورت غیرمستقیم رادیو-تلویزیون اسپانیا را مدیریت می‌نماید. در سال ۲۰۰۷ این شرکت، بزرگ‌ترین شرکت رادیو و تلویزیونی به زبان اسپانیولی بوده و از سال ۲۰۱۰ به صورت کامل به وسیله دولت اسپانیا، تأمین مالی می‌گردد. (م.)

1- Official Credit Institute

2 -CNMV (Comisión Nacional del Mercado de Valores):

سازمان نظارت بر بازار بورس و اوراق بهادار در اسپانیا (م.)

۳ - این لغت در زبان اسپانیولی، به سه قوه حاکم در سیستم حکومتی اسپانیا (مجریه، قضاییه و مقننه) اشاره می‌نماید. (م.)

(Departament de Governació) ایجاد شده است، تحویل داده می‌شود.

۴۰۹ نفر از مسئولان ارشد در سال ۲۰۰۸ باید فرم اظهارنامه‌های ۳۲۴،۳۴۶ فرد مسئول و ۶۱۷،۳۷۲ نفر از افرادی که در خدمات دولتی مشغول بودند را تحویل می‌دادند. اظهارنامه‌ها شخص مسئولان و تنها به صورت داوطلبانه، همسران و خویشاوندان ایشان را شامل می‌شد.

چه چیزی اعلام می‌شود و چگونه؟

در اینجا دو نوع اظهارنامه باید تحویل داده شوند:

۱. اظهارنامه‌ی اعلام فعالیت‌ها که در دسترس عموم قرار می‌گیرد. درخواست دسترسی به دفتر ثبت اظهارنامه‌های اعلام فعالیت‌ها باید این موارد را شامل شود: نام و نام خانوادگی فرد متقاضی یا نماینده‌ی وی و نحوه ارتباط با فرد (به صورت ترجیحی و براساس انتخاب خود فرد)، حقایق، دلایل و شرح حال روشنی از درخواست، مکان و تاریخ، امضا یا تأییدیه اصالت سازمان، مرکز یا واحد اداری خاصی که تقاضانامه خطاب به آن صادر شده است. در صورتی که مقامات قضایی، آموزدزمان^۱ (سازمان رسیدگی به شکایات مردمی) و اداره‌ی مبارزه با کلاه برداری کاتالونیا در جریان تحقیق و بررسی‌های خود به این اطلاعات نیاز داشته باشند، اظهارنامه‌های در اختیار ایشان قرار خواهد گرفت.

۲. اظهارنامه‌ی اعلام اجناس و دارایی‌ها که خصوصی است. از ۱۵ اکتبر ۲۰۰۹ اظهارنامه‌های اعلام اجناس و دارایی‌ها در روزنامه رسمی اسپانیا (BOE) علنی شده‌اند (و اکنون به صورت برخط نیز قابل دسترسی‌اند). علاوه بر این نام مسئولان ارشد، دارایی‌ها و دیون ایشان نیز در روزنامه رسمی به صورت علنی اعلام می‌گردد (ولی نشانی اموال و مقادیر آن‌ها افشا نگردیده است).

اعلام فعالیت‌ها باید این موارد را شامل شود: کلیه‌ی فعالیت‌های حرفه‌ای، سازمانی و شغلی انجام شده تا دو سال پیش از اولین ورود (فرد مورد نظر به اشتغال دولتی). اگر این فعالیت‌ها در بخش

خصوصی انجام شده باشند اظهارنامه‌ها باید نام سازمان‌ها و اهداف آن‌ها، نقش مسئولان ارشد در شرکت، قراردادهای و نام طرف دیگر معامله انجام شده، رابطه‌ی وی با شرکت‌های مشابه سمت جدید و هر اطلاعات مرتبط دیگری که ممکن است به تشخیص تضاد منافع با فعالیت‌های پیشین کمک کند، را شامل گردد. اظهارنامه باید هرگونه فعالیت خصوصی و دولتی که توسط مسئولان دولتی چه توسط خودشان و چه از طریق فردی جایگزین یا رابط انجام شده و هر فعالیتی که ممکن است درآمد ایجاد کند را شامل شود، حتی اگر حقوقی دریافت نشود.

اعلام اجناس و دارایی‌ها، اطلاعات مربوط به اجناس، حقوق و دیون مسئول دولتی، ارزش سهام قابل انتقال^۱، شرکت‌هایی که به صورت جزئی یا کلی در تملک شرکت‌هایی که فرد مسئول در آن‌ها سهم دارد و نیز برنامه‌های شرکت‌ها را شامل می‌شود. اگر سهام از ۱۰۰ هزار یورو بیشتر باشند، مسئول دولتی باید به صورت قرارداد (مدیریت پیمان)، آن‌ها را به شرکتی مجاز واگذار کند.

در اسپانیا ممکن است این نهادها به دفتر ثبت اجناس و دارایی‌ها^۲ دسترسی داشته باشند: پارلمان و مجلس سنا، کمیسیون‌های تحقیق و بررسی پارلمان، مقامات قضایی برای تحقیق و بررسی‌های پارلمانی یا گره‌گشایی از محاکمه‌ای خاص، دفتر دادستان عمومی برای ارزیابی محتوی ثبت شده در دفاتر ثبت اطلاعات مرتبط با اجناس و دارایی‌ها برای انجام تحقیق و بررسی‌های بیشتر.

در کاتالونیا ممکن است این نهادها به دفتر ثبت اجناس و دارایی‌ها دسترسی داشته باشند: پارلمان، مقامات قضایی برای تحقیق و بررسی‌های پارلمانی یا گره‌گشایی از محاکمه‌ای خاص، دفتر دادستان عمومی هنگام ارزیابی محتوی دفتر ثبت اطلاعات مورد نیاز برای انجام تحقیق و بررسی بیشتر، بازرس ویژه‌ی اسپانیا و کاتالونیا و اداره‌ی دفتر مبارزه با کلاه برداری کاتالونیا.

قالب اظهارنامه‌ها طی دستوری مدیریتی تأیید شده و به صورت الکترونیک و چاپی در دسترس‌اند. از آنجاکه احراز هویت فرد مسئول توسط کارتهای شناسایی الکترونیک ممکن شده است، تحویل الکترونیک اظهارنامه‌ها نیز پذیرفته می‌شود. اقلام موجود در اظهارنامه‌ها، اطلاعات مربوط به مسئول

1- negotiable shares

۲- Registry of Goods and Assets منظور دفاتر ثبت اسناد و املاک می‌باشد. (م.)

دولتی، همسر یا شریک زندگی و خویشاوندان درجه دو را پوشش می‌دهد. در اسپانیا اظهارنامه‌ها به صورت مستقیم به اداره‌ی تضاد منافع و در کاتالونیا به اداره‌ی دولت (Departament de Governació) تحویل داده می‌شوند که دفتر ثبت منافع و فعالیت‌ها را نیز از طریق سازمان بازرسی کل خدمات کارکنان^۱ (Inspecció General de Serveis del Personal) مدیریت می‌کنند.

در اسپانیا اظهارنامه‌ها به مدت سه سال یا در صورت وجود فعالیت‌های مغایر به مدت ۵ سال (دوره‌ای دوساله برای بازگشت به شرایط عادی) بایگانی می‌شوند. در کاتالونیا اطلاعات شخصی مسئولان ارشد ۳ ماه پس از ترک سمت توسط مسئول دولتی، حذف می‌شوند.

فرایند راستی‌آزمایی و مجازات‌ها

راستی‌آزمایی ممکن است پیرو یکی از موارد زیر آغاز شود:

- پس از دریافت شکایت؛
- به واسطه‌ی تصدی سمت؛
- به دلیل تحویل دیر هنگام یا عدم تحویل اظهارنامه؛
- به دلیل تفاوت میان دارایی‌های اعلام شده و منابع قانونی درآمد.

اداره رسیدگی به تضاد منافع به آخرین رونوشت مالیاتی تحویل داده شده توسط مسئول ارشد دولتی دسترسی دارد (دسترسی مستقیمی به دفتر ثبت امور مالیاتی وجود ندارد، اما رونوشت تحویل داده شده به اداره خدمات درآمد داخلی^۲ نیز به دفتر تضاد منافع تحویل داده می‌شود). دفتر ثبت اسناد املاک، علنی بوده و از این رو در اختیار اداره‌ی تضاد منافع قرار دارد. اطلاعات بانکی برای اداره‌ی تضاد منافع افشا نمی‌شود اما در اختیار مراجع قضایی و برخی نهادهای تعیین شده (مثل اداره مبارزه با فساد کاتالونیا) قرار می‌گیرد.

1- the General Inspection of the Personnel Service

2- The Internal Revenue Service

هنگامی که شواهد و احتمالات معقولی وجود داشته باشد که جرم به وقع پیوسته است، این موارد در قانون رجوع اجباری به مراجع قضایی (اداره دادستانی دولتی) لحاظ شده است. دفتر تضاد منافع تا زمان پایان آیین دادرسی کیفری، روال کاری خود را تعلیق می‌کند.

در اسپانیا آیین دادرسی توسط دفتر تضاد منافع انجام می‌شود و مسئول دولتی مربوطه، در تمامی مراحل آیین دادرسی به پرونده‌ی خود دسترسی کامل دارد. در خلال آیین دادرسی ممکن است اقدامات موقتی انجام شود. ممکن است آیین دادرسی آغاز شود و اعمال مجازات‌ها به شرح زیر اعمال گردند:

- توسط شورای وزیران برای اعضای دولت و وزرا برای تخلفات سنگین؛
- توسط وزیر امور دولتی برای سایر مسئولین زیر مجموعه خود برای تخلفات بزرگ؛
- توسط معاون وزیر امور دولتی برای تخلفات خفیف.

تخلفات خفیف	تخلفات بزرگ	تخلفات سنگین	
اعلام فعالیت‌ها یا اجناس و دارایی‌ها پس از صدور اخطار به مسئول ارشد دولتی.	عدم اعلام فعالیت‌ها یا اجناس و دارایی‌ها در دفاتر ثبت به‌رغم دریافت اخطار قبلی. حذف عمدی اطلاعات و مستنداتی که باید ارایه شوند.	اعلام اطلاعات یا مستندات نادرست. نبود قرارداد با CNMV (کمیسیون بازار ملی سهام) به‌منظور کنترل سهام هنگامی که مسئولان ارشد بر شرکت‌ها نظارت و آن‌ها را کنترل می‌کنند و در صورتی که ارزش سهام بیش از ۱۰۰ هزار یورو باشد عدم تبعیت از مقررات مرتبط با مغایرت‌های ترسیم شده در متن قانون.	اسپانیا
اخطار	اعلام تخطی از قوانین در روزنامه‌ی رسمی اسپانیا (BOE)	انتشار در روزنامه‌ی رسمی اسپانیا (BOE)، برکناری از سمت، عدم پرداخت حقوق تعیین شده در قانون. اعلام به دفتر دادستان عمومی کل توسط دولت، عدم شرکت در انتخابات از پنج تا ده سال.	مجازات‌ها

تخلفات سنگین	تخلفات بزرگ	تخلفات خفیف	
	عدم تبعیت از مقررات مغایرت ترسیم شده در متن قانون. حذف اطلاعات و مستندات اساسی. عدم اعلام تا ۱۵ روز از دریافت اخطار کتبی. دو تخلف بزرگ طی ۵ سال. عدم تبعیت از تکالیف پرهیز از اظهارنظر درمورد مسایلی که برای آن‌ها این تکلیف قانونی وجود دارد.	اعلام دیر هنگام فعالیت‌ها یا اجناس و دارایی‌ها در دفاتر ثبت (تا ۱۵ روز)	کاتالونیا
	انتشار در روزنامه‌ی رسمی کاتالونیا (DOGC).	اخطار کتبی	مجازات‌ها

مسئول ارشد برای تحویل پاسخ خود به اتهامات وارده، شواهد یا هر سند دیگری ده روز مهلت دارد. اداره تضاد منافع ارایه لایحه قانونی درخصوص ادعاهای وارده، ادعاهای اثبات شده و الزامات قانونی که باید اجرایی گردد، را پیشنهاد می‌نماید. مسئول ارشد برای ارائه نظرات جدید خود در رابطه با این لایحه قانونی، ۱۵ روز مهلت دارد. لایحه قانونی، ماهیتی اجرایی دارد و می‌توان پیش از برگزاری دادگاه اداری به آن اعتراض کرد. در رابطه با دادرسی‌های انجام شده در گذشته، آماری در دسترس نیست درحالی‌که وزیر امور دولتی در گزارش تطابق GRECO در رابطه با اسپانیا (۱۹ سپتامبر ۲۰۰۷) اظهار کرد که تا آن تاریخ هیچ دادرسی انجام نشده بود.

در کاتالونیا تحقیق و بررسی و بازرسی تنها توسط وزیر وقت دولت کاتالونیا (Conseller de Governació) قابل انجام است.

حوزه‌های توسعه‌ی آتی

طبق اظهارات مقامات، می‌توان حوزه‌های زیر را بیشتر تقویت کرد:

- بررسی راستی آزمایی اعلام دارایی‌ها، ارایه استانداردهایی برای ارزش گذاری اجناس، در

اختیار عموم مردم قرار دادن هر دو دفتر ثبتی (ثبت اجناس و داری‌ها)، روش‌های شفاف‌تر اعلام داری‌ها ابزاری برای پیش‌گیری و مبارزه با فساد است اگر بتوان صحت اطلاعات را تأیید کرد.

- شفافیت دفتر ثبت اجناس و داری‌ها باید افزایش یابد.
- افزایش کارایی بین بخش‌های مختلف نهاد اعلام اموال به‌وسیله اشتراک اطلاعات و راهبردهای کنترل اثربخش.
- نظام راستی‌آزمایی و اعمال مجازات برای تضاد منافع.

فصل ۱۳

اعلام دارایی‌ها
در اوکراین

بستر مطالعه

الزامات اعلام دارایی‌های کارکنان دولتی اوکراین ابتدا سال ۱۹۹۳ و طی ماده‌ی ۱۳ قانون خدمات دولتی اوکراین به کار گرفته شد. با این حال چه از طریق قانون و چه از طریق هر نوع مصوبه‌ی قانونی، سازوکاری برای اجرای آن ایجاد نشده است. این الزامات در مصوبه‌ی کابینه‌ی وزیران و قانون مبارزه با فساد سال ۱۹۹۵ [۱] بسط داده شدند، اما در سال ۱۹۹۷ بود که به وجوه اجرایی فرایند اعلام دارایی‌ها پرداخته شد. در آن سال وزیر دارایی فرمت اعلام دارایی‌های خاصی را امضا کرد که نقطه شروع اجرای اعلام دارایی‌ها در اوکراین محسوب می‌شود. همان سیستمی که در اواسط دهه‌ی نود طراحی شده بود (با برخی تغییرات جزئی) هنوز نیز پابرجاست.

سیستم اعلام دارایی‌های مسئولان دولتی اوکراین بر پایه‌ی مفهوم کنترل مالی و (به ظاهر) نظارت بر ثروت استوار است. با توسعه‌ی فرایندهای دموکراتیک در این کشور و نیز تحت فشار اقتصادی و تحولات اجتماعی و به دلیل قرار گرفتن در معرض اطلاعات بیشتری درمورد تجربه‌ی سایر کشورها در این زمینه، درمورد کاربردهای این ابزار نیز درک بیشتری حاصل شده است. سازوکارهای اعلام دارایی (چه مؤثر و چه بی‌اثر) ابتدا به عنوان اقدامی در راستای مبارزه با فساد به کار گرفته شد و از این رو تحت قانون مبارزه با فساد و بخشی تحت عنوان «پیشگیری از فساد» قرار گرفت. مسایل مربوط به پاسخ‌گویی، شفافیت و صداقت مدیریت دولتی با افزایش نیاز به احیای اعتماد عمومی به نهادهای دولتی در مراحل بعدتر مطرح شدند. در پاسخ به این مسایل، مقررات افشای عمومی اطلاعات مربوط به اعلام دارایی‌ها برای برخی از گروه‌های مسئولان دولتی به عنوان متمم به قانون مبارزه با فساد سال ۱۹۹۷ اضافه گردید.

در حال حاضر سیستم اعلام دارایی‌های اوکراین با تغییراتی در اولویت‌ها و اهداف این ابزار، تحت اصلاحات کاملی قرار گرفته است. پیش‌نویس قانون که در آن تغییراتی برای طراحی سیستم اعلام اموال و کارکرد آن پیشنهاد شده است، در حال حاضر در پارلمان منتظر بازنگری و تصویب است [۲]. مسایل مربوط به تضاد منافع به صورت مستقیم در قوانین اوکراین تدوین نشده‌اند. در قوانین

موجود عرف‌های متعددی وجود دارد که می‌توان آن‌ها را تحت عنوان مقررات ناظر بر اعلام اموال تفسیر کرد. برای مثال در ماده‌ی ۱۲ قانون خدمات دولتی در میان محدودیت‌های ورود به خدمات دولتی، نظارت مستقیم بر عضو خدماتی و اعضای خانواده‌ی تحت تکفل وی نیز وجود دارد. در ماده‌ی ۵ قانون مبارزه با فساد مجموعه‌ای از محدودیت‌های ویژه برای کارکنان دولت و سایر گروه‌هایی که عهده‌دار کارکردهای دولتی می‌باشند، در نظر گرفته شده است تا از فساد احتمالی جلوگیری و از موقعیت‌هایی که در آن‌ها ممکن است منافع خصوصی و دولتی فرد در تعارض قرار گیرند، اجتناب شود. همین‌طور برای وضعیت افشای مالی مسئولان دولتی نیز مسأله‌ی قانونمندیسازی تضاد منافع به‌تازگی در دستور کار توسعه‌ی سیاست‌گذاری‌ها قرار گرفته است. پیش‌نویسی از قانون اخلاقی حرفه‌ای در مدیریت دولتی و پیشگیری از تضاد منافع^۱ تدوین و در پارلمان به ثبت رسید و در انتظار بررسی و تصویب است.

مبانی قانونی و تمهیدات نهادی

مبنای قانونی سیستم اعلام داریی‌ها در اوکراین از تعدادی مصوبه‌ی قانونی تشکیل شده است که به مسایل کلی (نظیر قانون خدمات دولتی، قانون مبارزه با فساد، قانون خدمت در سازمان‌های دولت‌های محلی، قانون انتخابات نمایندگان خلق اوکراین) می‌پردازند و تعدادی از موضوعات که در حیطه‌ی مصوبات نظارتی متعددی قرار می‌گیرند [۳] (مثل مصوبه‌ی کابینه‌ی وزیران اوکراین به شماره‌ی ۶۴۱ برای اجرای ماده‌ی ۱۳ خدمات دولتی اوکراین؛ فرمان شماره‌ی ۲۰۰۳/۷۳ رئیس‌جمهور در مورد اقدامات مربوط به ارتقای کنترل بر اعلام داریی‌های افراد متصدی دستگاه‌های دولتی و دستور شماره‌ی ۵۸ وزیر داریی در رابطه با امضای فرم اعلام درآمد، مسئولیت‌های مالی و داریی‌ها برای کارکنان دولتی و کاندیداها^۱ی سمت‌های دولتی).

اوکراین برای جمع‌آوری، راستی‌آزمایی، بایگانی یا سایر شکل‌های پردازش اعلام داریی‌های

1- Law on Rules of Professional Ethics in the Public Administration and Prevention of the Conflict of Interests

مسئولان دولتی فاقد نهادی تخصصی است. درحالی که می‌توان اداره‌ی کل خدمات دولتی (MCSD^۱) را به شکل صوری به‌عنوان نهادی که در رابطه با افشای مالی کارکنان دولت و مسئولان دولتی در سازمان‌های دولت‌های محلی (این سازمان به سایر مسئولان دولتی نمی‌پردازد) نقشی پیشرو دارد، از مجموعه کل دستگاه‌های دولتی مجزا نمود. این سازمان تنها برخی از کارکردهای مربوط به کنترل مالی دولت را پوشش می‌دهد. درواقع سیستم حاضر شامل تعدادی از نهادهای درگیر در این فرایندهاست که مراحل مختلفی از پردازش اعلام دارایی‌ها دسته‌های مختلفی از مسئولان دولتی را کنترل می‌کنند.

به‌صورت تخصصی‌تر، هریک از نهادهای دولتی مسئولیت جمع‌آوری اولیه‌ی اعلام دارایی‌ها از کارکنان خود یا کاندیداهای تصدی سمت‌های خالی در ساختار خود (در اغلب موارد واحدهای کارگزینی و یا واحد منابع انسانی این کارکردها را عهده‌دار می‌شوند) و نیز دسته‌بندی و بایگانی کردن اعلام دارایی‌هایی را که جمع‌آوری کرده‌اند را برعهده دارند. وزارت دارایی مسئول توسعه و به‌روزرسانی قالب و ارقام موجود در فرم‌های اعلام دارایی است؛ این وزارت همچنین کارکردهای هدایتی - مشاوره‌ای نیز دارد (ارایه‌ی دستورالعمل در رابطه با نحوه‌ی اعلام دارایی‌ها، تدوین سایر انواع خطوط راهنما و یادداشت‌های توضیحی به کارکنان دولت). اداره‌ی کل خدمات دولتی (MCSD) [۴] درمورد روش‌شناسی، آموزش و پشتیبانی اطلاعاتی مربوط به مسایل اعلام دارایی‌ها و تضاد منافع به کارکنان دولت و مسئولین دولت‌های محلی، راهنمایی‌های لازم را نیز ارائه می‌دهد. اداره مالیات دولتی اوکراین و سازمان‌های مجری قانون همراه با MCSD راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌ها را انجام می‌دهند. علاوه بر این MCSD در قبال جمع‌آوری داده‌های و تطابق آن‌ها با الزامات افشای مالی سازمان‌های دولتی در قالب یک گزارش نیز مسئول است که درنهایت به کابینه‌ی وزیران اوکراین تحویل داده می‌شود.

مشمولین سیستم‌های اعلام دارایی

در هر صورت کارکنان دولتی و کاندیداهای متقاضی سمت در خدمات دولتی به اعلام دارایی‌های ملزم می‌شوند. اعلام دارایی‌ها به شکل مشابهی توسط مسئولان دولتی در دولت‌های محلی و کاندیداهای این نوع سمت‌ها و کارکنان مجاز اداره مالیات دولتی و خدمات گمرک دولتی اوکراین نیز انجام می‌شود [۵]. تعداد کل افرادی که در سال ۲۰۰۸ اعلام دارایی‌های خود را تحویل داده‌اند ۳۶۷،۰۱۶ نفر از کارکنان دولتی، کارکنان اداره مالیات دولتی و خدمات گمرک دولتی اوکراین [۶] و ۵۸۲،۱۰۰ نفر از مسئولان دولت‌های محلی [۷] بوده‌اند. تعداد ۷۶۵ نفر از کل کارکنان دولتی موفق به تحویل فرم‌های اعلام دارایی خود نشدند که این تعداد ۰/۲۱ درصد از کل کارکنان دولت را که مکلف به اعلام دارایی می‌باشند را تشکیل می‌دهد. به‌طور نسبی این درصد در سال گذشته تا حدی کمتر بوده است؛ این مقدار در سال ۲۰۰۷ به میزان ۰/۰۸ درصد و در سال ۲۰۰۶ به میزان ۰/۰۵ درصد بوده است. تخمین میزان کل کاندیداهایی که متقاضی سمت‌های خالی بوده و فرم‌های اعلام دارایی خود را تحویل داده‌اند و نیز اعضای خانواده‌ی آن‌ها، ممکن نیست زیرا این اطلاعات به‌صورت جداگانه توسط سازمان‌های متعدد و شعبه‌های منطقه‌ای آن‌ها جمع‌آوری شده است و متمرکز نیست. در اوکراین حصول اطمینان از ایجاد تمایز میان مسئولان سیاسی و تخصصی کارکنان دولتی و نیز میان مسئولان عالی‌رتبه و سطح پایین از طریق ایجاد تمایز در حیطه‌ی اعلام دارایی‌ها و دسترسی عموم به آن‌ها حاصل می‌شود. این الزامات ویژه از نظر حیطه بر دسته‌های [۸] ۱-۲ کارکنان دولتی (مسئولیت عالی‌رتبه) اعمال می‌شود و الزامات اضافی مربوط به افشای عمومی اعلام اموال بر رئیس‌جمهور اوکراین، سخنگوی پارلمان و معاونان وی، رؤسا و معاونان رؤسای کمیسیون‌های دایمی پارلمان، اعضای پارلمان، نخست‌وزیر، اعضای کابینه‌ی وزرا، رؤسای دادگاه قانون اساسی و اعضای آن، رئیس دادگاه عالی و اعضای آن، رئیس دادگاه عالی تخصصی اوکراین و اعضای آن و دادستان کل اوکراین و معاونان وی اعمال می‌شود.

مقررات اوکراین تمامی دسته‌های مسئولان دولتی مذکور را ملزم می‌کند تا اطلاعات مالی اعضای بالغ خانواده‌ی خود (شوهر/زن، والدین و فرزندان مجرد) و نیز شرکای خانوار خود را که با

آن‌ها زندگی می‌کنند، اعلام نمایند.

دایره و محتوای اعلام دارایی‌ها

همان‌طور که قبلاً اشاره شد کشور اکراین، درمورد دایره و محتوای اعلام دارایی‌ها مانند بسیاری از کشورهای دیگر در منطقه و خارج از آن، رویکرد چندلایه‌ای و یا متمایزکننده را اتخاذ کرده است. از این‌رو هرچه رده‌ی مسئولان دولتی بالاتر باشد دایره و محتوای اعلام دارایی‌ها نیز گسترده‌تر خواهد بود. مسئولان دولتی رده‌بالا به‌خصوص آن دسته از مسئولان که در دسته‌ی ۱-۲ قرار می‌گیرند باید علاوه بر اطلاعاتی که کارکنان رده پایین دولتی، درمورد درآمد و دیون مالی شخصی و اعضای خانواده‌ی خود در اوکراین و خارج از آن ارایه می‌کنند، باید در رابطه با املاک و دارایی‌های منقول ارزشمند، سپرده‌های بانکی و اوراق بهادار متعلق به ایشان و اعضای خانواده‌ی خود نیز اطلاعات لازم را ارایه کنند. همچنین برای تمامی کارکنان دولتی اجباری است که اداره مالیات دولتی را به‌صورت مکتوب از افتتاح حساب در بانک‌های خارجی با ذکر شماره‌ی حساب و محل بانک تا مدت ده روز از تاریخ افتتاح حساب آگاه کنند.

تمامی مسئولان دولتی از فرم خام مشابهی استفاده می‌کنند [۹] و تفاوت فرم‌ها در قسمت‌هایی است که افراد مختلف باید تکمیل کنند. در عمل کار به این صورت انجام می‌شود: تمامی کارکنان دولت ملزم‌اند که بخش‌های ۱-۳ را تکمیل کنند درحالی‌که بخش‌های ۴-۶ تنها توسط مسئولان عالی‌رتبه تکمیل می‌شود. کاندیداهای سمت‌های خدمات دولتی در دایره‌ی الزامات مربوط به اعلام اموال و دارایی‌ها، در دسته‌ای قرار می‌گیرند که سمت مورد نظر در آن قرار دارد.

در فرم اعلام دارایی‌ها شش قسمت وجود دارد:

- بخش ۱: اطلاعات عمومی (اطلاعات شخصی مسئول دولتی و خانواده‌ی وی، اطلاعات تخصصی مسئول دولتی).
- بخش ۲: اطلاعات مربوط به درآمد کسب شده در اوکراین و خارج از آن (درآمد عمومی، سود سهام، حق امتیاز، سود بانکی، کمک مالی، عایدات ناشی از حق بیمه‌های پرداخت شده، سود

کسب شده از فعالیت‌های علمی، آموزشی و ابتکاری [حق‌الزحمه‌ها و ...]، درآمد کسب شده از سایر مشاغل، سود کسب شده از اوراق بهادار و درآمد اصلی).

- بخش ۳: اطلاعات مربوط به دیون مالی در اوکراین و خارج از آن (دیون مالی مربوط به پرداخت اقساط در توافقات بیمه‌ای، پرداخت به صندوق‌های بازنشستگی خصوصی، پرداخت‌های اعتباری، پرداخت‌های لیزینگ، صورت‌حساب‌های مربوط به هزینه آب، برق، گاز و غیره).

- بخش ۴: اطلاعات مربوط به دارایی‌های ملکی (مساحت ملک باید ذکر گردد).
- بخش ۵: اطلاعات مربوط به وسایل نقلیه (با ذکر برند، مدل و اندازه‌ی موتور).
- بخش ۶: اطلاعات مربوط به سپرده‌های بانکی، اوراق بهادار و سایر دارایی‌های مالی (ارزش کلی تمامی اوراق بهادار و دارایی‌های مالی خاصی که باید اعلام شوند؛ تمامی سهم شرکت‌ها در صندوق‌های سرمایه‌گذاری و در نهایت مبلغ کلی در حساب‌های بانکی در این بخش ذکر می‌شوند).

پردازش اعلام دارایی‌ها

مقررات اوکراین تمامی کارکنان دولتی را ملزم می‌کند تا دارایی‌های خود را اعلام کنند؛ روند کلی اعلام دارایی‌ها به این صورت است که باید با ورود به خدمت دولتی تحویل داده شوند؛ برخلاف بسیاری از کشورهای دیگر فرم اعلام دارایی‌های «پایان خدمت» در اوکراین وجود ندارد. هنگامی که فرد تقاضای تصدی سمتی خاص را دارد، ملزم می‌شود تا اطلاعات مالی مربوط به درآمد شخصی و دیون مالی خود و خانواده‌ی خود را اعلام کند. اعلام دارایی‌ها به شکل مشابهی توسط مسئولان دولت‌های مستقل محلی و کاندیداهای متقاضی این سمت‌ها نیز انجام می‌شود. اعلام دارایی‌های جمع‌آوری شده به این روش در پرونده‌های شخصی هریک از مسئولان دولتی اعلام‌کننده، نگهداری می‌شوند. پس از تحویل اولیه‌ی اظهارنامه‌ها الزام اعلام سالیانه‌ی دارایی‌ها مطرح می‌شود؛ دارایی‌ها نباید دیرتر از ۱۵ آوریل هر سال اعلام شوند.

دستورالعمل‌های مرتبط با روش تکمیل اظهارنامه‌های اعلام دارایی^۱، توسط وزارت دارایی در سال ۲۰۰۱ به تصویب رسید تا به موجب آن اشتباه‌ها و چالش‌های متعددی که پیش روی کارکنان دولتی بود، برطرف شود. راهنمایی‌های تکمیلی و یادداشت‌های مشاوره‌ای خاصی توسط MCSD و نیز سایر نهادها تدوین شده است. اظهارنامه‌ها در قالب کاغذی تکمیل و توسط ادارات منابع انسانی سازمان‌ها نگهداری می‌شوند؛ درحال حاضر از هیچ فرم اعلام دارایی الکترونیکی خاصی در اوکراین استفاده نمی‌شود.

دو نوع راستی‌آزمایی در اوکراین انجام می‌شود: راست آزمایی‌های الزامی و تصادفی. راستی‌آزمایی‌های الزامی ویژه برای تمامی اظهارنامه‌های اعلام دارایی تحویل داده شده توسط کاندیداهای تصدی سمت‌های دولتی، زمانی انجام می‌شود که انتصاب یا تأیید انتصاب توسط رئیس‌جمهور اوکراین یا کابینه‌ی وزرای اوکراین انجام شده باشد. این راستی‌آزمایی توسط اداره‌ی کل خدمات دولتی، وزارت کشور، وزارت علوم و آموزش و پرورش، اداره مالیات دولتی و سرویس محرمانه‌ی اوکراین انجام می‌گردد (این کار اقدامی مشترک است که طیف گسترده‌ای از بررسی تمام داده‌های ارایه شده توسط کاندیداها (علاوه بر این اطلاعات مربوط به افشای مالی، اطلاعات مربوط به استخدام قبلی، تحصیلات، سوءپیشینه و غیره را نیز شامل می‌گردد)). راستی‌آزمایی اطلاعات مندرج در بخش افشای مالی، توسط اداره مالیات دولتی انجام می‌شود. نتایج این راستی‌آزمایی‌ها نشان می‌دهند که حدود ۶۰ درصد اختلاف‌ها به اعلام دارایی‌ها مربوط می‌شوند [۱۰].

راستی‌آزمایی‌های تصادفی، نوعی از راستی‌آزمایی است که توسط اداره مالیات دولتی و سازمان‌های مجری قانون، به صورت مشترک همراه با اداره‌ی کل خدمات دولتی و به عنوان بخشی از بازرسی‌های پیچیده‌ی مبارزه با فساد در سازمان‌های خدمات دولتی توسط دولت‌های مستقل محلی انجام می‌شود. این نوع راستی‌آزمایی‌ها بر مبنای گزینش تصادفی و با تمرکز بر سمت‌هایی که به نظر می‌رسد به لحاظ ارتکاب به فساد [۱۱] مستعدتر بوده و از خطر بالاتری برخوردار می‌باشند و طبق

1- Official methodological guidelines on filling out the asset declarations

نقشه‌ی اقدام راهبردی^۱ اداره‌ی کل خدمات دولتی اوکراین انجام می‌شوند [۱۲]. راستی‌آزمایی اعلام دارایی‌ها ممکن است بر مبنای دریافت شکایت (شکایت‌های ناشناس پذیرفته نمی‌شوند) یا در خلال تحقیق و بررسی‌ها و یا حسب لزوم انجام شود. متأسفانه درمورد این نوع از راستی‌آزمایی‌ها، اطلاعات خاصی برای استفاده در این گزارش ارایه نشد.

مجازات‌ها

برای تخطی از الزامات افشای مالی (ماده‌ی ۹ قانون مبارزه با فساد، ماده‌ی ۳۰ قانون خدمات دولتی اوکراین و ماده‌ی ۲۰ قانون خدمات در سازمان‌های دولت‌های مستقل محلی) مجازات انضباطی و اداری در نظر گرفته شده است.

هنگامی که فرد موفق به تحویل به موقع اعلام دارایی‌ها نشود، خطاری رسمی صادر می‌شود که در آن موضوع (همراه با توضیحات دریافت شده از فردی که تمهیدات کنترل مالی را زیر پا گذاشته است) تبیین خواهد شد و سرپرست وی باید در ارتباط با اخراج این فرد از خدمات دولتی تصمیم‌گیری کند. در صورت وجود زمینه‌ی اخراج، تذکری در سوابق استخدامی فرد ثبت می‌شود [۱۳]. چنین مجازاتی در سال ۲۰۰۸ برای یک نفر اجرا شد.

اطلاعات نادرست، اشتباه یا ناقص مندرج در فرم‌های تحویل داده شده منجر به ایجاد مسئولیت اداری در قالب نوعی جریمه می‌شود و ممکن است مبنای رد و یا محدودیت برای انتصاب فرد خاطی به سمت‌های سازمان‌های دولتی قرار گیرد.

افشای عمومی

اطلاعات مندرج در اعلام دارایی‌های کارکنان دولتی محرمانه است و نمی‌توان آن‌ها را برای استفاده‌ی عموم مردم افشا کرد. تنها اطلاعات مربوط به درآمدها، اوراق قرضه، اموال ملکی و دارایی‌های منقول و سپرده‌های بانکی متعلق به افراد ذکر شده در ماده‌ی ۹ قانون خدمات دولتی [۱۴] و

اعضای خانواده‌ی ایشان به‌صورت سالیانه در مجاری رسانه‌ای رسمی، قابل انتشار است. متأسفانه در عمل تنها تعداد اندکی از نهادها چنین اطلاعاتی را در اختیار عموم می‌گذارند؛ به‌روزآوری این اطلاعات نیز منظم نیست و به خواست افراد تحت بررسی نسبت به انتشار این اطلاعات بستگی دارد.

ارزیابی سیستم اعلام دارایی

سیستم اعلام دارایی‌های اوکراین با چالش‌های گوناگونی روبروست: از خلأهای نهادی و قانونی گرفته تا مشکلات اجرایی که بر بسیاری از کارکنان دولتی تأثیر می‌گذارد (درصورت قصور مسئول دولتی در اعلام اموال در زمان مشخص شده به دلایل منطقی، هیچ راه‌حل جبرانی ارایه نگردیده است. تمهیدات قانونی در موقعیت‌هایی که تعدادی از اعضای خانواده حاضر به ارایه‌ی اطلاعات نباشند ارایه نشده است؛ تعارضات موجود در اصطلاحات مندرج در فرم اعلام دارایی‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با روش پرکردن فرم‌های اعلام اموال، باعث می‌شوند تا پروتکل‌های اداری مربوط به تخطی از مقررات به اجرا گذاشته شوند و این تنها به‌دلیل تفسیرهای متفاوت از این اصطلاحات است و ...). نسبت به تحقق هدف سیستم اعلام دارایی‌های اوکراین توسط سازوکارهای موجود تردید است و به سختی می‌توان از دستورالعمل‌های جاری اعلام دارایی‌ها به‌عنوان ابزاری مؤثر در مبارزه علیه فساد بهره‌جست. از این نظر، تقریباً تمام نهادهای اصلی که درحال حاضر در فرآیندهای اعلام اموال دخیل می‌باشند، نیازمند اصلاحاتی عمیق هستند.

بااین‌حال مقامات اوکراینی در حوزه‌ی تدوین مقررات جدید برای مواجهه با این چالش‌ها واقعاً فعال و به‌صورت علنی منتقد سیستم موجود بوده‌اند (که اولین گام به سمت تأسیس نظام اعلام دارایی اثربخش و کارآمد است).

ثبت شده توسط وزارت دادگستری اوکراین

۳۱ مارس ۱۹۹۷، N 104/1908

تصویب شده به دستور وزارت دارایی اوکراین از ۶ مارس ۱۹۹۷/۵۸#

اظهارنامه

اعلام درآمد، دیون مالی و دارایی‌های کارکنان دولتی و فردی متقاضی تصدی سمت دولتی در رابطه با خود او و اعضای خانواده‌اش^۱

بخش ۱- اطلاعات عمومی
۱- نام، نام خانوادگی و نسب پدری
۲- محل اقامت
(کدپستی، استان، منطقه، شهر، خیابان، خانه # آپارتمان)
۳- سمت فعلی و رسته‌ی خدمه‌ی دولتی
۴- سمت و رسته‌ی کارمند دولتی و یا سمتی که فرد متقاضی تصدی آن است
۵- اعضای خانواده ^۲
(نام خانوادگی، مخفف اسم، شغل خانوادگی)

۱. بخش‌های ۱، ۲ و ۳ توسط کلیه‌ی رسته‌های خدمه‌ی دولت تکمیل می‌شود و بخش‌های ۴ و

۵ توسط مستخدمین دولتی از رسته‌های اول و دوم تکمیل شوند.

۲. در این اظهارنامه اعضای خانواده شامل همسر، والدین و فرزندان می‌شود که با ایشان زندگی

می‌کنند و ازدواج نکرده‌اند.

بخش ۲- درآمد دریافتی (به‌دست‌آمده) از منابع داخل و خارج از اوکراین برای سال ۲۰۰			
ردیف	فهرست درآمدها	میزان درآمد (UAH) ^۱	
		کارمند دولت	اعضای خانواده
۱	۲	۳	۴
۱.	جمع کل درآمد کل، از جمله:		
۱,۱.	سود سهام، سودبانکی، حق امتیاز		
۲,۱.	کمک‌های مادی		
۳,۱.	بازپرداخت‌های بیمه‌ای		
۴,۱.	درآمد حاصل از فعالیت‌های علمی، آموزش، ابتکار، حق امتیاز (حق الوکاله)		
۵,۱.	درآمد حاصل از فعالیت‌های کارآفرینی و فعالیت‌های حرفه‌ای مستقل		
۶,۱.	درآمد حاصل از واگذاری اوراق بهادار و حقوق شرکتی		
۷,۱.	حقوق		

بخش ۳- دیون مالی از جمله دیون خارج از کشور برای سال ۲۰۰					
ردیف	لیست دیون مربوط به پرداخت‌ها (اقساط)	کارمند دولت		اعضای خانواده	
		کل پرداخت (UAH)	به‌علاوه‌ی پرداختی‌های برون‌مرزی (UAH)	کل پرداخت (UAH)	به‌علاوه‌ی پرداختی‌های برون‌مرزی (UAH)
۱	۲	۳	۴	۵	۶
۱	مربوط به توافقات بیمه‌ای داوطلبانه				
۲	مربوط به توافقات مربوط به مستمری تکمیلی بازنشستگی				
۳	مربوط به توافقات اعتباری				
۴	مربوط به توافقات لیزینگ (اجاره)				
۵	نگهداری دارایی‌های بخش ۴ و ۵				

۱- گُریونا (هَریونا) (به اوکراینی: гривня) واحد پول کشور اوکراین است. گریونا از ۲ سپتامبر ۱۹۹۶ جایگزین کاربوانت شد. (م.)

بخش ۴- اطلاعات مربوط دارایی‌های دارای مالکیت خصوصی			
ردیف	لیست درآمدها	کارمند دولت	اعضای خانواده
		مساحت کل (مترمربع)	مساحت کل (مترمربع)
۱	۲	۳	۴
۱	زمین		
۲	خانه		
۳	آپارتمان مسکونی		
۴	خانه‌ی خارج شهر		
۵	گاراژ		

بخش ۵- اطلاعات مربوط به وسایل نقلیه‌ی دارای مالکیت خصوصی					
ردیف	فهرست اشیا	کارمند دولت		اعضای خانواده	
		برند/مدل	اندازه‌ی موتور (سانتیمتر مکعب)	برند/مدل	اندازه‌ی موتور (سانتیمتر مکعب)
۱	۲	۳	۴	۵	۶
۱	خودروهای سواری				
۲	کامیون (کوچک و بزرگ)، وسایل نقلیه و اتوبوس‌های ویژه				
۳	موتور سیکلت				
۴	کشنده (تراکتور)				
۵	وسایل حمل‌ونقل دریایی				

بخش ۶- اطلاعات مربوط به سپرده‌های بانکی، اوراق بهادار و سایر دارایی‌ها					
ردیف	لیست اقلام	کارمند دولت		اعضای خانواده	
		مبلغ کل (UAH)	به‌علاوه‌ی مبالغ برون‌مرزی (UAH)	مبلغ کل (UAH)	به‌علاوه‌ی مبالغ برون‌مرزی (UAH)
۱	۲	۳	۴	۵	۶
۱	ارزش اسمی اوراق بهادار خریداری شده				
۲	سهام (سهام) در سرمایه‌های مجاز (صندوق‌های شراکتی) شرکت‌ها، مؤسسات و سازمان‌ها				
۳	مبالغ وجه نقد در حساب‌های بانکی و سایر مؤسسات اعتباری مالی				

آگاهی خود از مسئولیت تکمیل ناکامل یا نادرست اطلاعات مربوط به درآمد و دیون مالی را
تصدیق فرمایید (ماده‌ی ۹ قانون مبارزه با فساد اوکراین و بند ۷ از ماده‌ی ۳۰ قانون خدمات دولتی
اوکراین)

تاریخ

امضا

یادداشت‌ها

۱. مطالعه‌ی موردی حاضر بر این اساس تدوین شده است که قانون مبارزه با فساد اوکراین هنوز در جریان است. گرچه قانون جدیدی در رابطه با اصول اساسی پیشگیری و مبارزه با فساد که برای جایگزینی قانون مذکور تدوین گردیده و به تصویب رسیده است، در زمان مطالعه حاضر تا ۱ ژانویه ۲۰۱۱ در حالت تعلیق بود.
۲. پیش‌نویس قانون شماره‌ی ۴۴۷۲ با موضوع اقدامات کنترل مالی دولتی بر مدیریت دولتی از ۱۴ می ۲۰۰۹.
۳. در حال حاضر بیش از ۵۰ فقره مقررات وجود دارد که در این مجموعه قرار می‌گیرند.
۴. اداره‌ی بازنگری کنترل^۱ یکی از هشت اداره‌ی درون ساختار MCSD است؛ مسئولیت اصلی آن رسیدگی به امور مبارزه با فساد از جمله امور مربوط به کارکردهای افشای مالی سازمان‌های دولتی است. رییس اداره‌ی بازنگری کنترل توسط ریاست MCSD منصوب می‌شود و این اداره مطابق با برنامه‌های اقدام^۲ تأیید شده توسط معاون رییس MCSD فعالیت می‌کند.
۵. الزامات اعلام دارایی‌ها این افراد در ماده‌ی ۱۳ قانون خدمات دولتی، ماده‌ی ۶ قانون مبارزه با فساد و ماده‌ی ۱۳ قانون خدمت در سازمان‌های دولتی مستقل محلی تصریح شده است.
۶. اطلاعات ارایه شده در پرسشنامه‌ی مقامات اوکراینی.
۷. اطلاعات رسمی به‌دست‌آمده از کمیته‌ی آمار دولتی اوکراین از ۳۱ دسامبر ۲۰۰۸.
۸. خدمات دولتی اوکراین هفت دسته‌ی کلی کارمند دولتی دارد، این تقسیم‌بندی در قانون خدمات دولتی، ماده‌ی ۲۵ تصریح شده است؛ ارشدیت از دسته‌ی ۱ (بالا‌ترین رتبه) تا دسته‌ی ۷ (پایین‌ترین رتبه) کاهش می‌یابد.
۹. فرم خام متحدالشکل اعلام دارایی‌ها توسط وزارت دارایی اوکراین در ۶ مارس ۱۹۹۷ تدوین و امضا شد و همان سال برای اولین بار مورد استفاده قرار گرفت.
۱۰. به‌عنوان مثال، اطلاعات رسمی اداره‌ی کل خدمات دولتی از سال ۲۰۰۷ آورده شده است.

1- The Control Revision Department

2- action plans

۱۱. فهرستی از این سمت‌ها همراه با شناسایی بخش‌ها/نهادهای و نیز نوع سمت توسط اداره‌ی کل خدمات دولتی گردآوری می‌شود و به‌صورت آنلاین از این آدرس قابل مشاهده است:

www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=66556&cat_id=57862

۱۲. در نقشه‌ی اقدام راهبردی سال ۲۰۱۰، بازرسی‌های پیچیده‌ای در وزارت توسعه و ساخت منطقه‌ای^۱، وزارت دادگستری، کارگروه دولتی منابع مادی دولت و در سه دولت استانی (راستی‌آزمایی تصادفی) در نظر گرفته شده بود. همچنین حدود ۴۵۰ راستی‌آزمایی اجباری ویژه نیز در طی یک سال در نظر گرفته شده بود.

۱۳. سند استاندارد که پیشینه‌ی استخدامی فرد در اوکراین در آن درج می‌گردد و معمولاً هنگام تقاضای سمت توسط کارمند، به کارفرما ارایه می‌شود.

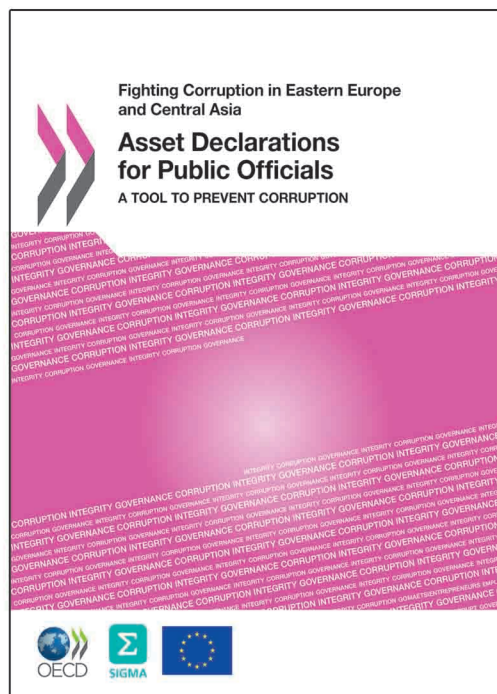
۱۴. رئیس‌جمهور اوکراین، سخنگوی پارلمان و معاونان وی، رؤسا و معاونان رؤسای کمیسیون‌های دائمی پارلمان، اعضای پارلمان، نخست‌وزیر، اعضای کابینه‌ی وزراء، رئیس دادگاه قانون اساسی و اعضای آن، رئیس دادگاه عالی و اعضای آن، رئیس دادگاه عالی تخصصی اوکراین و اعضای آن، دادستان کل اوکراین و معاونان وی.

آشنایی با سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱

OECD سازمان منحصر به فردی است که در آن دولت‌ها با همکاری یکدیگر به حل چالش‌های اقتصادی، اجتماعی و محیطی ناشی از جهانی شدن می‌پردازند. همچنین OECD خط مقدم تلاش برای فهم و کمک به دولت‌ها در واکنش به پیشرفت‌ها و نگرانی‌های جدید نظیر حاکمیت شرکتی، اقتصاد اطلاعات و چالش‌های مربوط به جمعیت رو به سالمندی است. این سازمان عرصه‌ای را فراهم می‌کند که در آن دولت‌ها می‌توانند تجارب سیاست‌گذاری خود را مقایسه کرده و برای مشکلات مشترک پاسخ مناسبی بیابند، شیوه‌های مناسب را شناسایی کنند و برای همسان‌سازی سیاست‌های داخلی و بین‌المللی همکاری نمایند.

کشورهای عضو OECD عبارت‌اند از: استرالیا، اتریش، بلژیک، کانادا، شیلی، جمهوری چک، دانمارک، استونی، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، مجارستان، ایسلند، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، کره، لوکزامبورگ، مکزیک، هلند، نیوزیلند، نروژ، لهستان، پرتغال، جمهوری اسلواکی، اسلوونی، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ترکیه، انگلستان و ایالات متحده آمریکا. کمیسیون اروپا در فعالیت‌های OECD همکاری می‌کند.

انتشارات OECD، نتایج جمع‌آوری آمار و پژوهش‌های مربوط به امور اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی سازمان و نیز پیمان‌ها، دستورالعمل‌ها و استانداردهایی مورد توافق اعضا را در سطحی گسترده منتشر می‌کند.



نشانی: تهران، خیابان طالقانی، تقاطع خیابان سپهبد قری

سازمان بازرسی کل کشور، طبقه ششم

شماره تماس: ۰۲۱۳۶۱۳۶۱۳۶

نشانی الکترونیک: bazrasi.research@136.ir

www.bazrasi.ir