



انجمن علمی فقه‌پژای تطبیقی ایران



فصلنامه حقوق برای بین الملل

Volume 3, Issue 1, 2025

Declaration of Assets and Properties of Government Officials, a Tool to Prevent Corruption at the International Level

Ahmad Ommi*¹, Hanie Mahmoodzadeh²

1. Department of Law, South Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. (Corresponding Author)

2. Department of Law, South Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Type of Article:

Original Research

Pages: 87-108

Corresponding Author's Info

ORCID: 0000-0002-8692-3281

TELL: +989127426594

Email: a_ommi@iaau.ac.ir

Article history:

Received: 02 Sep 2024

Revised: 26 Nov 2024

Accepted: 16 Jan 2025

Published online: 21 Mar 2025

Keywords:

Government Officials, Asset Declaration, Public Disclosure, Corruption Prevention, Asset Declaration System.

ABSTRACT

The need to deal with the financial corruption of the officials has caused that in many legal systems, requirements regarding the handling of the assets of some officials and the monitoring of how they acquire the property are foreseen, which by promoting accountability and increasing transparency; It will also lead to public trust of citizens in brokers. Creating transparency and accountability among the country's public officials on the one hand and preventing their administrative corruption on the other hand are the criteria of good governance. One of the factors of guaranteeing the above elements is the formulation and approval of laws that include the declaration of property and assets of officials, which plays a significant role in achieving the above principles. These laws must have the contents and declared items, the officials involved, the institution in charge of handling the declared assets, the guarantee of proper execution against violations, the verification of statements and the public disclosure of information related to the property of public officials. In different countries, there are different systems for the declaration and property of officials, each of which is in a way to prevent financial corruption in administrative affairs. These laws must have the contents and declared items, the officials involved, the institution in charge of handling the declared assets, the guarantee of proper execution against violations, the verification of statements and the public disclosure of information related to the property of public officials. In different countries, there are different systems for the declaration and property of officials, each of which is in a way to prevent financial corruption in administrative affairs.



This is an open access article under the CC BY license.

© 2025 The Authors.

How to Cite This Article: Ommi, A & Mahmoodzadeh, H (2025). "Declaration of Assets and Properties of Government Officials, a Tool to Prevent Corruption at the International Level". *Journal of International Criminal Law*, 3(1): 87-108.



انجمن علمی فقه‌پژای تطبیقی ایران

فصلنامه حقوق جزای بین الملل

www.iclj.ir



فصلنامه حقوق جزای بین الملل

دوره سوم، شماره اول، بهار ۱۴۰۴

اظهار داری و اموال مقامات دولتی، ابزاری برای جلوگیری از فساد در سطح بین الملل

احمد امی*^۱، هانیه محمودزاده^۲

۱. گروه حقوق، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسؤول)

۲. گروه حقوق، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

چکیده

ضرورت مقابله با فساد مالی مسؤولان سبب شده تا در بسیاری از نظام‌های حقوقی، الزاماتی درخصوص رسیدگی به داری‌های برخی مقامات و نظارت بر چگونگی تحصیل اموال توسط آنان پیش‌بینی شود که با ارتقای پاسخگویی و افزایش شفافیت، اعتماد عمومی شهروندان به کارگزاران را نیز در پی خواهد داشت. ایجاد شفافیت و پاسخگویی در بین مقامات عمومی کشور از یک طرف و جلوگیری از فساد اداری آنان از طرف دیگر از معیارهای حکمرانی خوب می‌باشد. یکی از عوامل تضمین عناصر فوق، تدوین و تصویب قوانین متضمن اعلام اموال و داری‌های مسؤولان است که نقش به‌سزایی در نائل شدن به اصول فوق ایفا می‌کند. این قوانین باید دارای محتوا و اقلام اعلامی، مسؤولان مشمول، نهاد متولی رسیدگی کننده به داری‌های اعلامی، ضمانت اجرای مناسب در قبال تخلفات، راستی آزمایی اظهارات و افشای عمومی اطلاعات مربوط به داری مقامات عمومی باشد. در کشورهای مختلف سیستم‌های مختلفی برای اظهار داری و اموال مسؤولین وجود دارد که هر کدام به نحوی برای جلوگیری از فساد مالی در امور اداری می‌باشد. این قوانین باید دارای محتوا و اقلام اعلامی، مسؤولان مشمول، نهاد متولی رسیدگی کننده به داری‌های اعلامی، ضمانت اجرای مناسب در قبال تخلفات، راستی آزمایی اظهارات و افشای عمومی اطلاعات مربوط به داری مقامات عمومی باشد. در کشورهای مختلف سیستم‌های مختلفی برای اظهار داری و اموال مسؤولین وجود دارد که هر کدام به نحوی برای جلوگیری از فساد مالی در امور اداری می‌باشد.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۸۷-۱۰۸

اطلاعات نویسنده مسؤول

کد ارکید: ۳۲۸۱-۸۶۹۲-۰۰۰۲-۰۰۰۰-۰۰۰۰

تلفن: +۹۸۹۱۲۷۴۲۶۵۹۴

ایمیل: a_ommi@iau.ac.ir

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۶/۱۲

تاریخ ویرایش: ۱۴۰۳/۰۹/۰۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۰/۲۷

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۱/۰۱

واژگان کلیدی:

مقامات دولتی، اعلام داری و اموال، افشای عمومی، جلوگیری از فساد، سیستم‌های اظهار داری.

خوانندگان این مجله، اجازه توزیع، ترکیب مجدد، تغییر جزئی و کار روی حاضر به صورت غیرتجاری را دارند.



© تمامی حقوق انتشار این مقاله، متعلق به نویسنده می‌باشد.

مقدمه

در حالی که یک گرایش جهانی به سمت افشای بیشتر وجود دارد، ایجاد تعادل مناسب بین افشای عمومی و حفاظت از حریم خصوصی همچنان موضوع بحث است. دلایل محکمی برای افشای حداقل بخشی از اطلاعات مقامات سیاسی مانند نمایندگان مجلس وجود دارد. در صورت وجود هرگونه نگرانی جدی در رسانه‌ها یا جامعه مدنی، سیاستمداران باید آماده ارائه توضیحات در مورد اطلاعات افشا شده باشند. در مورد مقامات دولتی سطح پایین، درجه صحیح افشای عمومی باید بر اساس سنجیدن دقیق ملاحظات مختلف، مانند سنت‌های داخلی، تصورات فساد در یک کشور معین، نگرانی‌های احتمالی ایمنی و سایر خطرات تعیین شود. به منظور افزایش اثرات مثبت سیستم‌های اعلامیه، داده‌های اعلام شده باید برای کشف موارد جرایم جنایی احتمالی در اختیار بازپرس قرار گیرد. اگرچه نگرانی‌های مربوط به حریم خصوصی می‌تواند زمینه‌ای برای انکار همه اطلاعات خصوصی به مافوق مستقیم مقامات دولتی باشد، کشورها باید استفاده از اعلامیه‌ها را برای نظارت بر تضاد منافع افزایش دهند و از این رو به مافوق اجازه دسترسی به داده‌های مربوطه را بدهند. در کشورهایی که نهادهای اجرایی برای کنترل ثروت یا تضاد منافع تشکیل شده‌اند، دسترسی به پایگاه‌های داده مربوطه که توسط سایر نهادهای دولتی نگهداری می‌شود باید تضمین شود.

«اصول خطمشی و توصیه‌هایی برای اظهارنامه‌های دارایی‌های رسمی»، توصیه‌های سیاستی را برای طراحی، اجرا و اصلاح سیستم‌های اظهارنامه‌های دارایی ارائه می‌دهد که می‌تواند در سراسر جهان مورد استفاده قرار گیرد. آنها راه‌هایی را برای افزایش اثربخشی اظهارنامه‌های دارایی از طریق ترویج شفافیت و مبارزه با فساد در مدیریت دولتی پیشنهاد می‌کنند. این توصیه‌ها برای دولت‌های ملی و سازمان‌های بین‌المللی درگیر در توسعه، اصلاح و ارزیابی سیستم‌های اعلام دارایی در سطح کشور مفید خواهد بود.

این تحقیق برخی از کشورها را با سنت‌های فرهنگی و قانونی متنوع، شرایط اجتماعی و اقتصادی و زمینه‌های سیاسی داخلی پوشش می‌دهد و اصول و توصیه‌های خطمشی را تشریح می‌کند و جنبه‌های خاصی از سیستم‌های افشای مقامات دولتی

تعداد زیادی از کشورهای جهان به منظور پیشگیری یا مبارزه با فساد، سیستم‌های اعلام دارایی را برای مقامات دولتی معرفی کرده‌اند. در کشور ما به موجب اصل یکصد و چهل و دوم قانون اساسی و قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسؤولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران، سازوکارهای رسیدگی به اموال و دارایی‌های مقامات و مسؤولان مورد پیش‌بینی قرار گرفته است. با این حال، نظارت مالی مذکور با چالش‌هایی همچون عدم امکان نظارت بر مسؤولان در حین خدمت، عدم پیش‌بینی فرایندهای راستی‌آزمایی و ضمانت اجرای مشخص و مؤثر، همچنین عدم توجه به شفافیت مالی و پاسخگویی مسؤولان مواجه است. اصل ۱۴۲ قانون اساسی، رئیس قوه قضائیه را مأمور رسیدگی به اموال برخی از مقامات و اعضای خانواده آنها نموده است. برای مبادرت ورزیدن به اصل مذکور، قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسؤولان و کارگزاران مصوب ۱۳۹۴ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۹۸ تدوین گردید. اما صرف‌نظر از قانون ایران باید ببینیم چه سیستم‌هایی در دنیا وجود دارد. تأثیر چنین سیستم‌هایی بر سطوح واقعی فساد به خوبی شناخته نشده است. این مطالعه با ارائه تحلیلی از رویه موجود در زمینه اظهار دارایی مقامات دولتی، در عرصه بین‌الملل و به‌عنوان نمونه در ایالات متحده، به ارائه تصویری واضح‌تر کمک می‌کند.

تجزیه و تحلیلی که در ادامه می‌آید بیشتر چارچوب قانونی سیستم‌ها و همچنین ترتیبات سازمانی برای مدیریت آنها را بررسی می‌کند. این دسته‌بندی از مقامات دولتی و افراد مرتبط که ملزم به ارائه اظهارنامه هستند و همچنین اطلاعات خاص مورد نیاز را بررسی می‌کند. توجه به رویه‌های پردازش و راستی‌آزمایی اطلاعات اعلام شده و تحریم‌ها برای تخلفات معطوف شده است. این مطالعه از دو نوع منبع اطلاعاتی اصلی استفاده می‌کند: جمع‌آوری داده‌های اولیه و بررسی ادبیات موجود. که در آن هدف سیستم اظهارنامه و مبنای قانونی و همچنین ساختار نهادی، مقامات تحت پوشش، انواع اطلاعاتی که باید اعلام شود، روش اعلام، تأیید اظهارنامه‌ها، تحریم‌های تخلف، دسترسی عمومی و ارزیابی سیستم را پوشش می‌دهد.

را که در آن کشورها باید هنگام طراحی سیستم‌های ملی خود توجه ویژه‌ای داشته باشند، شناسایی می‌کند.

۱- تاریخچه

به غیر از موارد اندکی، سیستم‌های اعلامی توسط مقامات دولتی پس از جنگ جهانی دوم به نسخه‌های مدرن تبدیل شدند. (Burdescu, 2009: 29) در ایالات متحده، رسوایی‌های مکرر فساد، انگیزه‌ای برای ابتکارات جهت تقویت یکپارچگی عمومی ایجاد کرد. یکی از بیانیه‌های سیاسی اولیه در رابطه با نیاز به تحمیل افشای عمومی امور مالی شخصی بر برخی از مقامات فدرال در پیام ترومن رییس جمهور وقت به کنگره در سال ۱۹۵۱ داده شد که در آن بیان شده بود «با تمام سؤالاتی که امروز در مورد درستی و صداقت مقامات دولتی مطرح می‌شود فکر می‌کنم همه ما باید آماده باشیم تا حقایق مربوط به درآمد خود را ثبت عمومی کنیم.» (President, 1951: 19)

عوامل مختلفی مانع از ارائه اظهار مقامات دولتی در سطح فدرال در دهه ۱۹۵۰ شد. تنها در سال ۱۹۶۵، لیندون بی. جانسون، رییس جمهور وقت، الزامی را ارائه کرد که مقامات فدرال اطلاعات مربوط به امور مالی خصوصی خود را برای مقامات دولتی افشا کنند. (Mackenzie & Hafken, 2002: 24-26)

این امر قبل از واقعه واترگیت و رسوایی‌های دیگر و تصویب قانون اخلاق در دولت توسط کنگره ایالات متحده در سال ۱۹۷۸، لازم بود. این قانون، که هنوز در حال اجراست، مستلزم افشای جزئیات مالی عمومی توسط کارمندان دولت در بالاتر از سطح معینی در هر سه شاخه دولت فدرال است. در اوایل دهه ۱۹۵۰، ابتکارات جهت افشای مالی عمومی در سطح ایالت ایالات متحده نیز تحقق یافت. تا سال ۱۹۶۹، یازده ایالت نیاز به افشای عمومی داشتند. (Anechiarico & Jacobs, 1996: 47)

گسترش الزامات افشای مالی برای مقامات دولتی به‌طور جدی در دهه ۱۹۷۰ توسعه یافت. گسترش روزافزون مقامات تحت پوشش و دامنه اطلاعات مشمول افشاء، منجر به پرونده‌های قضایی متعددی شد که ادعا می‌کردند افشاء، حق حریم خصوصی را نقض می‌کند. ایالات متحده شاهد موجی از چنین دعاوی در دهه ۱۹۷۰ بود. با این حال، نتیجه این موارد، به رسمیت شناختن کلی از قدرت دولت برای اجبار افشاگری بود. (Rohr, 1998 : 44-45)

افشای درآمد، داریی‌ها و منافع مالی مقامات دولتی بعداً به بیشتر کشورهای اروپای غربی رسید. یک استثنا، بریتانیا بود. کشوری که قانون پیشگیری از فساد خود را در اوایل سال ۱۸۸۹ تصویب کرد. شواهد تاریخی نشان می‌دهد که پارلمان، عموماً تمایلی به اعمال قوانین دقیق افشای اطلاعات نداشت. یک کمیته منتخب که در سال ۱۹۶۹ تأسیس شد، هنوز به این نتیجه رسید که به دلیل اعتماد به شرافت و خویشتنداری نمایندگان مجلس، نیازی به ثبت منافع نیست. با این حال، در سال ۱۹۷۴، مجلس عوام ثبت منافع را معرفی کرد. حتی پس از سال ۱۹۷۴، این سؤال که دقیقاً چه منافعی برای اظهار یا ثبت نام وجود دارد، تا حدودی باز باقی ماند و توسط برخی افراد تعیین کننده آن به عهده نمایندگان مجلس بود. (Degi, 1996: 42-44)

اعلام‌های مقامات دولتی در دهه ۱۹۸۰ در اروپای غربی گسترش بیشتری یافت. در سال ۱۹۸۲ قانونی در مورد اعلام داریی‌ها در اسپانیا به تصویب رسید. در همان سال، اعضای پارلمان ایتالیا ملزم به افشای درآمد اضافی و وضعیت داریی خود شدند. در سال ۱۹۸۳ قانونی برای کنترل عمومی ثروت مقامات منتخب در پرتغال تصویب شد. رژیم‌های افشای اولیه - و حتی تا حد زیادی، کنونی - اروپای غربی از نظر پیچیدگی، دامنه مقامات یا مکانیسم‌های اجرایی با سیستم ایالات متحده مطابقت نداشتند. اواخر دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ شاهد دموکراتیک شدن موضوع در بسیاری از کشورهای اروپای مرکزی و شرقی و جاهای دیگر بود. در حکومت سوسیالیستی، مقامات دولتی عموماً مجبور به اظهار هیچ درآمد یا داریی نبودند. همراه با اهمیت روزافزون دستور کار جهانی مبارزه با فساد، کشورهای جدید به معرفی سیستم‌های اعلامی و گسترش دامنه و مقیاس سیستم‌های قدیمی ادامه دادند. بسیاری از کشورهای سوسیالیستی سابق در دهه ۱۹۹۰ اعلامیه‌هایی را برای مقامات دولتی ارائه کردند. همه کشورهای منطقه که در سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۷ به اتحادیه اروپا ملحق شدند، سیستم‌های اعلامی را تا سال ۲۰۰۰ پذیرفته بودند. جمهوری‌هایی که قوانین افشای خود را توسعه دادند. (OECD, 2011: 17)

۲- مفاهیم

مفاهیم اصلی مرتبط با این تحقیق عبارتند از:

۱-۲- مقامات

در هر کشوری مقامات عمومی و مسؤولان عالی‌رتبه و تصمیم ساز، به دلیل جایگاه ویژه‌ای که برای آنان در اثر انتصاب یا انتخاب به وجود آمده است دارای شرایط متمایزی نسبت به سایر مردم هستند. در بسیاری از کشورها قوانین و مقررات رفتاری برای کنترل و نظارت بر مقامات عمومی تدارک دیده می‌شود. (وکیلان، حسن و درخشان، داور، ۱۳۹۶: ۲۲۸) تعریف مقام عمومی یا حتی دولتی در همه کشورها یکسان نیست و در این زمینه تفاوت‌هایی به چشم می‌خورد. تعریف مقامات عمومی شامل سیاستگذاران نیز می‌شود. سیاستگذاران به کسانی گفته می‌شود که با در اختیار قرار داشتن قدرت سیاسی، در زمینه قانونگذاری و سیاستگذاری و تخصیص منابع به اتخاذ تصمیمات مهم می‌پردازند که شامل اعضای کابینه، نمایندگان مجلس و مسؤولان عالی‌رتبه قضایی می‌شود. (حبیبی، ۱۳۷۵: ۲۳)

۲-۲- فساد

فساد انواع مختلف دارد و انواع آن در اقصی نقاط جهان وجود دارد و امکان دارد عملی در یک جامعه فساد تلقی شود ولی پس از مدتی فساد محسوب نشود. (موسوی، ۱۳۸۲: ۲۵) فساد که در اینجا مد نظر است فساد اداری است. یکی از عمده‌ترین موضوعاتی که اثر تخریبی و بازدارنده بر توسعه کشور دارد، فقدان سلامت اداری و وجود فساد اداری بر پیکره دولت و حاکمیت است. (اداره کل حقوقی و امور مجلس، ۱۳۹۴: ۳) سازمان شفافیت بین‌الملل، «سوء استفاده از قدرت تفویض شده در جهت منافع شخصی اعم از اینکه در بخش خصوصی باشد و یا دولتی» را فساد اداری نامیده (همدمی خطبه سرا، ۱۳۸۳: ۳۵). نوع دیگر از فساد، فساد سیستماتیک است که به‌طور خلاصه می‌توان مدیریت قوانین توسط سیاستمداران در جهت منافع خویش و تصویب آن مطابق با اهداف جریان قدرت را نوعی فساد سیستماتیک نامید که موجب عدم کارایی قوانین می‌شود. (Wallis, 2004: 46)

۳-۲- شفافیت

یکی از پیش شرط‌های پاسخگویی در نظام‌های دموکراتیک، وجود اصل شفافیت در نهادهای تصمیم‌گیری حاکمیتی و در

میان مسؤولان دولتی و حکومتی است. (همدمی خطبه سرا، ۱۳۸۳: ۲۲۱) برای ایجاد شفافیت ناگزیر باید به اصل انتشار اطلاعات توسل کرد، به‌طوری که می‌توان گفت شفافیت از مدخل انتشار اطلاعات به دست می‌آید و بدون انتشار اطلاعات رسیدن به شفافیت امری موهوم می‌باشد (زارعی و محسن زاده، ۱۳۹۲: ۳۴)

یکی از راه‌های افزایش شفافیت و اعتماد عمومی، اطلاع مردم از میزان اموال و دارایی‌های مسؤولان است که نظریه‌پردازان معتقدند افشای اطلاعات مالی به صورت عمومی نشان از شفافیت دولت دارد و با افشای عمومی کار برای پنهان‌کاری مسؤولان میانی به بهانه محرمانه بودن اطلاعات سخت می‌گردد. تجربه کشورهای موفق در زمینه مبارزه با مفاسد اداری حکایت از این دارد که این کشورها میزان شفافیت اعمال و اقدامات اداری را تقویت بخشیده‌اند به‌طوری که اطلاع‌رسانی به‌عنوان دشمن اصلی فساد اداری در این کشورها تلقی می‌شود. (خضری، ۱۳۸۷: ۸۲)

۳- اهداف اظهارنامه دارایی

ضرورت مقابله با فساد مالی مسؤولان سبب شده تا در بسیاری از نظام‌های حقوقی، الزاماتی درخصوص رسیدگی به دارایی‌های برخی مقامات و نظارت بر چگونگی تحصیل اموال توسط آنان پیش‌بینی شود که با ارتقای پاسخگویی و افزایش شفافیت، اعتماد عمومی شهروندان به کارگزاران را نیز در پی خواهد داشت. (تقی زاده و همکار، ۱۳۹۸: ۱)

هر کشور - دولت و جامعه مدنی آن - و جامعه بین‌المللی باید قبل از معرفی یا اصلاح عمده بیانیه‌های مقامات دولتی، بحث‌های سیاستی جامع و فراگیر برگزار کنند تا اهدافی را که قصد دستیابی به آن دارند تعریف کنند. در کشور ما اصل ۱۴۲ قانون اساسی، رئیس قوه قضائیه را مأمور رسیدگی به اموال برخی از مقامات و اعضای خانواده آنها نموده است. برای مبادرت ورزیدن به اصل مذکور، قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسؤولان و کارگزاران مصوب ۱۳۹۴ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۹۸ تدوین گردید. محدود بودن رسیدگی به اموال خود، همسر و فرزندان مسؤولین (حتی در برخی مسؤولین فقط فرزندان تحت تکفل) و عدم پیش‌بینی نظارت بر سایر

۳-۱- کنترل تعارض منافع

تعارض منافع، تعارض بین منافع شخصی و وظایف عمومی مقام عمومی است که این منافع خصوصی اثر و نتایج نامناسبی بر اجرا و انجام وظایف و مسؤولیت‌های عمومی وی تأثیر می‌گذارد که این وضعیت ممکن است به‌طور آشکار یا بالقوه وجود داشته باشد. نظام افشای اموال موجب کمک به شناخت مدیران در مشارکت دادن به کارکنان خود در تصمیم‌گیری‌ها می‌شود چراکه ممکن است منافع کارمندان خاص با تصمیماتی که منافع عمومی را به دنبال دارد در تعارض باشد (Messick, 2009:7) بر اساس دستورالعمل‌های OECD، «تضاد منافع» شامل تضاد بین وظیفه عمومی و منافع خصوصی یک مقام دولتی است که در آن مقام دولتی دارای منافع خصوصی است و می‌تواند به‌طور نامناسبی بر عملکرد وظایف و مسؤولیت‌های رسمی آنها تأثیر بگذارد (OECD, 2003:24). وجود تعارض منافع فی‌نفسه به معنای فاسد بودن مقام مورد نظر نیست. در عوض، به این معناست که یک مقام دولتی خود را بین وظیفه رسمی و منافع خصوصی خود می‌بیند، به‌عنوان مثال، زمانی که قرار است در مورد اعطای قرارداد خرید عمومی به یک شرکت متعلق به خود یا نزدیکانش تصمیم‌گیری کند. او ممکن است همچنان تصمیم بگیرد که از منافع عمومی در برابر منافع خصوصی حمایت کند، اما خطر جدی وجود دارد که مقام مسؤول بتواند تسلیم وسوسه به ضرر منافع عمومی شود. علاوه‌براین، اقدام در شرایط تضاد منافع می‌تواند اعتماد عمومی را نسبت به اقدامات رسمی تضعیف کند. متمایز کردن تضاد منافع واقعی از تضاد منافع آشکار در مواردی است که «به نظر می‌رسد که منافع خصوصی یک مقام رسمی می‌تواند به‌طور نامناسبی بر انجام وظایف وی تأثیر بگذارد، اما در واقع اینطور نیست». همچنین از تضاد منافع احتمالی «جایی که یک مقام دولتی دارای منافع خصوصی است که در صورت تغییر شرایط مربوطه در آینده می‌تواند باعث تضاد منافع شود.» (OECD, 2003:58)

در بند ۵ ماده ۲ راهنمای رفتار قضایی انگلستان و ولز آمده است به محض اینکه در پرونده‌هایی احراز شود یا احتمال به وجود تعارض منافع داده شود کافی است که آن قاضی در مورد آن پرونده سلب صلاحیت شود تا از کسی طرفداری نکند. در

خویشاوندان نسبی و سببی، بررسی اموال قبل و بعد از خدمت و عدم‌ارسی درطول خدمت، بررسی مشروعیت اسباب مالکیت در صورت افزایش دارایی، دادن تعهد به ارائه لیست اموال پیش از ورود به سمت، ارائه لیست دارایی‌ها توسط مسؤول که امکان عدم رعایت صداقت وجود دارد، ضمانت اجراهای عدم ارائه فهرست اموال که برای مسؤولین موضوع ماده ۱ قانون رسیدگی به دارایی‌های مقامات و مسؤولین موضوع ماده ۳ متفاوت پیش‌بینی شده است، محرمانه بودن اطلاعات ارائه شده که بامصلحت سنجی‌هایی همراه بوده ولی معایبی همچون عدم نظارت عمومی را در پی دارد.

اهداف اصلی اظهارنامه دارایی ممکن است شامل موارد زیر باشد:

- افزایش شفافیت و اعتماد شهروندان به مدیریت دولتی، با افشای اطلاعاتی در مورد دارایی‌های سیاستمداران و کارمندان دولت که نشان می‌دهد آنها چیزی برای پنهان کردن ندارند.

- کمک به رؤسای مؤسسات عمومی برای جلوگیری از تضاد منافع در میان کارکنان خود و حل و فصل چنین موقعیت‌هایی در صورت بروز آنها، به منظور ارتقای یکپارچگی در مؤسسات خود.

- نظارت بر تنوع ثروت تک‌تک سیاستمداران و کارمندان دولتی، به منظور منصرف کردن آنها از سوء رفتار و محافظت از آنها در برابر اتهامات نادرست و کمک به روشن شدن دامنه کامل غنی‌سازی غیرقانونی یا سایر فعالیت‌های غیرقانونی با ارائه شواهد اضافی. پیش‌شرطها و فرصت‌هایی از جمله عوامل حمایتی (مدیران مسؤول، کارمندان صادق، رسانه‌های فعال)، چارچوب‌های قانونی موجود (نظام وصول مالیات، ثبت اسناد و املاک و سایر اسناد عمومی، اجرای قانون مؤثر) و محدودیت‌ها (کمبود بودجه عمومی، فقدان اراده سیاسی برای مبارزه با فساد و انضباط ضعیف در مدیریت دولتی) و تعیین چارچوب قابل اجرای بهینه از نظر حقوقی، مالی، پرسنلی برای سیستم اعلام دارایی و اموال لازم است. (OECD, 2011: 13)

موارد مهم دیگری نیز به‌عنوان اهداف مورد اشاره قرار گرفته که عبارتند از:

کلی برای اعلام درآمد و دارایی وجود ندارد و دلیل این امر، جلوگیری از تجاوز به حریم خصوصی است که این الزامات متضمن آن است. رویکرد این کشور بر این ایده استوار است که هر صاحب منصب دولتی باید هرگونه منفعت مالی یا حتی غیرمالی را که ممکن است به‌طور منطقی توسط دیگران تصور شود و بر اعمال او تأثیر می‌گذارد، اعلام کند. شفافیت و پاسخگویی شخصی، موضوعات کلیدی در سیستم این کشور هستند. (Villoria, 2005: 18)

۳-۲- شفافیت و پاسخگویی عمومی

پاسخگویی عبارت است از «تکلیف صاحب منصبان دولتی و عمومی به ارائه توجیه تصمیمات و اقدامات خود در مقابل مردم و نهادهای نظارتی که در قانون پیش‌بینی شده است.» (وکیلیان، ۱۳۹۰: ۷۰)

– همراه با جلوگیری از تضاد منافع، نگرانی‌های عمومی برای شفافیت، پاسخگویی عمومی، اعتماد و صداقت، متداول‌ترین اهداف اعلام شده سیستم‌های اعلام دارایی و درآمد را تشکیل می‌دهند. این اهداف به هیچ وجه متناقض نیستند. در جایی که محتوای اعلامیه‌های مقامات دولتی در دسترس عموم است، این ابزار اساساً پوشش حق دانستن (یا آزادی اطلاعات، همانطور که اغلب به آن اشاره می‌شود) را به داده‌های خصوصی مقامات دولتی گسترش می‌دهد.

در ایالات متحده، احتمالاً تأکید بیشتری بر مسؤولیت‌پذیری و صداقت عمومی وجود دارد. در اروپای مرکزی و شرقی، به نظر می‌رسد (علاوه بر شرط اتحادیه اروپا)، تقاضاها برای شفافیت بیشتر به خودی خود عاملی محرک در گسترش سیستم‌های اعلام مقامات دولتی بوده است. (OECD, 2011: 30)

۳-۳- راستی‌آزمایی مشروعیت درآمد و ثروت

راستی‌آزمایی مشروعیت درآمد و ثروت هدف دیگری است که از اعلام دارایی و اموال دنبال می‌شود. برخلاف پیشگیری در موارد تضاد منافع و پاسخگویی عمومی، دولت‌ها معمولاً به دنبال کنترل بر درآمد و ثروت همه هستند تا فقط برخی از اشخاص دولتی. با این وجود، در برخی کشورها این ایده پذیرفته شده است که اظهارات مقامات دولتی باید به‌عنوان ابزار ویژه

رومانی نیز مسؤولان اداری و اجرایی و نیز مسؤولان عمومی باید تعارض منافع خود را اعلام نمایند. (Stefanov, 2015: 8)

(بند ۴) ماده ۷ کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، دولت‌ها را ملزم می‌کند، مطابق با اصول اساسی حقوق داخلی خود، برای اتخاذ، حفظ و تقویت سیستم‌هایی که شفافیت را ارتقاء داده و از تضاد منافع جلوگیری می‌کنند، بکوشند. با این حال، طراحی مشخص سیاست‌ها برای کنترل تضاد منافع در صلاحیت ملی آنها قرار می‌گیرد. رویکردهای رایج برای رسیدگی به تضاد منافع عبارتند از: (الف) تعریف تضاد منافع به صورت کلی و انتظار از مقامات دولتی که آن را به رسمیت بشناسند و از اقدام در شرایط خاص خودداری کنند. (ب) تعریف طیفی از موقعیت‌های خاص که با انجام وظایف رسمی فرد ناسازگار است (مانند ممنوعیت برخی مشاغل خارج از کشور یا تعریف طیفی از افراد در مقابل آنها که یک مقام دولتی ممکن است تصمیمی اتخاذ نکند). و (ج) افزایش تضاد منافع به مردم و پیش‌بینی اینکه نظارت عمومی مقامات دولتی را وادار می‌کند تا علی‌رغم منافع خصوصی‌شان در راستای منافع عمومی عمل کنند (رویکردی که بیشتر در مورد نمایندگان مجلس و دیگر صاحبان مناصب سیاسی استفاده می‌شود). در حالی که کشورهای خاص بیشتر به یکی از رویکردها متکی هستند، بسیاری از آنها عناصر همه آنها را به کار می‌گیرند.

– کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد به صراحت به امکان تضاد منافع به‌عنوان معیاری برای اطلاعاتی که باید اعلام شود اشاره می‌کند. این نشان دهنده این واقعیت است که کنترل تضاد منافع رایج‌ترین هدف برای استفاده از اظهارات مقامات دولتی است. می‌توان گفت که پیشگیری از تضاد منافع تا حدودی بر این موضوع متمرکز است که آیا منافع خاصی می‌تواند در انجام وظایف رسمی تداخل داشته باشد یا خیر. در عین حال، نگرانی‌های بیشتری نیز در مورد مسؤولیت‌پذیری عمومی وجود دارد، که امکان کلی‌تر ارزیابی فعالیت‌های یک مقام دولتی، از جمله انگیزه‌های شخصی او را افزایش می‌دهد.

البته گاهی اوقات حریم خصوصی ممکن است در الزام به افشاء درآمد و اموال مؤثر باشد. به‌عنوان مثال در انگلستان هیچ الزام

ای برای نظارت بر ثروت عمل کند. منطق این است که مقامات دولتی باید بیشتر از بقیه مردم تحت نظارت قرار گیرند.

هنگ کنگ برای اولین بار از افشای مالی برای نظارت بر ثروت مقامات استفاده کرد. (Messick, 2009: 13)

اگرچه این امر چندان رایج نیست، برخی از کشورهای دیگر نیز بر نظارت بر داریی‌ها تأکید دارند. به‌عنوان مثال، در آلبانی، هدف اعلام شده از قانون اعلام و حسابرسی داریی‌ها، تعهدات مالی افراد منتخب و برخی مقامات دولتی، اظهار و حسابرسی داریی‌ها، تعهدات مالی افراد منتخب، کارکنان دولت، خانواده و افراد مرتبط با آنها و بررسی مشروعیت منابع آنهاست..

از نقطه نظر اجرا، به نظر می‌رسد نظارت صحیح بر قانونی بودن داریی‌ها و درآمدها از نظر فنی و قانونی چالش برانگیزتر از کنترل تضاد منافع باشد. از سوی دیگر، کنترل مؤثر تضاد منافع تا حد زیادی منوط به درک صحیح موضوع و فرهنگ کارکنان بخش دولتی است و اجرای آن تنها با اقدامات سخت قانونی تقریباً غیرممکن است. ملاحظات سیاسی و تجزیه و تحلیل نشان می‌دهد که معرفی و توسعه سیستم‌های اعلامیه (مانند بسیاری دیگر از قوانین مرتبط با اخلاق عمومی) عمدتاً به منظور دستیابی به برخی دستاوردهای سیاسی اتفاق می‌افتد و دولت، برای حفظ شانس انتخاب مجدد برای یک حزب سیاسی یا جلب رضایت کمک‌کنندگان بین‌المللی به این موضوع توجه می‌کند. به‌عنوان مثال، روسای جمهور منتخب ایالات متحده به‌طور مکرر تلاش کرده‌اند تا بر برتری اخلاقی خود در برابر دولت‌های قبلی با اجرای سریع قوانین اخلاقی جدید تأکید کنند.

در اروپای مرکزی و شرقی، انگیزه قوی بسیاری از کشورها برای پیوستن به اتحادیه اروپا باعث تصویب قوانین مختلف ضد فساد شد. معرفی اظهارنامه‌های داریی می‌تواند راهی آسان برای دولت‌ها باشد تا عزم خود را برای اقدام در مورد مبارزه با فساد نشان دهند. در نتیجه، تقریباً هر تلاش توسط کشورها برای تقویت سیستم‌هایشان معمولاً پیشرفت محسوب می‌شود. (OECD, 2011: 32)

همچنین در سایر نقاط جهان، فشار سازمان‌های بین‌المللی، شورای اروپا، USAID و بانک جهانی به ارائه اعلامیه‌های مقامات دولتی و سایر اقدامات ضد فساد کمک کرده است. به‌طور معمول، انطباق با استانداردهای بین‌المللی، می‌تواند انگیزه مهم یا تعیین‌کننده‌ای برای پذیرش آنها باشد. این بدان معنا نیست که سیستم‌هایی که به این دلایل و دیگر دلایل سیاسی مشابه معرفی شده‌اند، لزوماً بی‌فایده یا بی‌اثر هستند. در واقع، اقدامات ضد فساد می‌تواند مهم باشد، حتی اگر اثرات آنها بیشتر نمادین باشد. با این حال، تأکید بر معنای نمادین این اقدام و فقدان اهداف سیاسی واقعی از نظر فنی، اغلب منجر به بی‌توجهی به هزینه‌ها و اثرات جانبی منفی و همچنین بی‌احتیاطی در قبال نیاز به راه‌اندازی یک سیستم پیاده‌سازی واقعا مؤثر است. بسیاری از کشورها تشخیص هزینه اجرای سیستم‌های اعلامیه را دشوار می‌دانند.

همه موارد فوق بر اهمیت بحث‌های خط‌مشی مناسب در هنگام معرفی و اصلاح سیستم‌های اعلامیه تأکید می‌کند و بازیگران بین‌المللی می‌توانند نقش مهمی را به‌عنوان کاتالیزورهای تغییر ایفا کنند.

۳-۴- راه‌حل تحقق اهداف اظهار

اکثر سیستم‌های اعلام داریی از نوعی روش راستی‌آزمایی بهره‌مند می‌شوند، به‌ویژه اگر تعداد مقامات تحت پوشش و سطح فساد ادراک شده بالا باشد. برخی از راستی‌آزمایی‌ها به منظور حفظ یکپارچگی اطلاعات در سیستم (مثلاً برای رد انباشت داده‌های نادرست سیستماتیک) یا برای رسیدگی به نگرانی‌های عمومی در مورد سبک زندگی برخی از مقامات دولتی در مقابل آنچه اعلام شده است، توصیه می‌شود خواه انتخاب اعلامیه‌هایی که باید تأیید شوند تصادفی، مبتنی بر ریسک یا با استفاده از روش دیگری باشد. از راستی‌آزمایی تعداد بسیار زیاد اعلامیه‌ها باید اجتناب شود، زیرا خطر هزینه‌های بالای اجرایی را در برابر یافته‌های مرتبط نسبتاً کم، به همراه خواهد داشت. برخی از کشورها ممکن است به دلایل معتبر، هیچ گونه راستی‌آزمایی اظهارنامه‌ها را انجام ندهند، به‌عنوان مثال افشای عمومی به خودی خود کافی تلقی می‌شود، جامعه مدنی قوی است، رسانه‌ها مستقل هستند و انتخابات

۴- استانداردهای بین‌المللی

در دهه ۱۹۹۰ شاهد گسترش بیانیه‌ها در کشورهای در حال گذار و همچنین ظهور استانداردهای بین‌المللی عمدتاً نرم توصیه‌کننده برای این منظور بودیم. یکی از اسناد بین‌المللی قبلی که اعلام‌داری مقامات دولتی را پیش‌بینی می‌کرد، کنوانسیون آمریکایی علیه فساد بود (مصوب ۱۹۹۶). این کنوانسیون الزامی را برای دولت‌های عضو تعیین می‌کند تا در صورت لزوم، اقداماتی را برای ایجاد، حفظ و تقویت سیستم‌هایی برای ثبت درآمد، دارایی‌ها و بدهی‌های اشخاصی که وظایف عمومی را در پست‌های معینی که توسط قانون مشخص شده انجام می‌دهند، در نظر بگیرند. کنوانسیون اتحادیه آفریقا در مورد پیشگیری و مبارزه با فساد (مصوب در سال ۲۰۰۳) دولت‌های عضو را متعهد می‌کند که «تمام مقامات دولتی یا منصوب شده را ملزم کنند که دارایی‌های خود را در زمان تصدی مسؤلیت در طول و بعد از دوره مسؤلیت خود در خدمات عمومی این کشور اعلام کنند.»

اولین استاندارد اروپایی در توصیه شماره ۱۰ (Nr R(2000) 10 کمیته وزیران به کشورهای عضو در مورد آیین‌نامه‌های رفتاری برای مقامات دولتی (مصوب ۱۱ مه ۲۰۰۰) آمده است، که در ماده ۱۴ به اعلام‌داری‌ها اشاره دارد و مقرر داشته «مقام دولتی که سمتی را اشغال می‌کند، منافع شخصی یا خصوصی وی احتمالاً تحت تأثیر وظایف رسمی او قرار می‌گیرد و به شدت لازم است در زمان خدمت، در فواصل منظم پس از آن و هر زمان که تغییری رخ داد، ماهیت و میزان آن منافع را اعلام کند.» توجه داشته باشید که این توصیه فقط بر هدف اعلامیه از کنترل تضاد منافع - نه نظارت بر ثروت، که در تعدادی از کشورها نیز مهم تلقی می‌شود، تأکید می‌کند. شرایطی که برای کشورهایی که مایل به پیوستن به اتحادیه اروپا هستند اعمال می‌شد، عموماً دارای الزام صریح برای ایجاد یک سیستم اعلامیه برای مقامات دولتی نبود (هیچ قانونی در اتحادیه اروپا در مورد اعلام‌داری‌ها وجود ندارد). موضع اتحادیه اروپا، شامل این شرط است که «کشور نامزد(درخواست‌کننده برای عضویت در اتحادیه اروپا) ملزم به ثبات نهادهایی است که دموکراسی، حاکمیت قانون، حقوق بشر را تضمین می‌کنند...» در عین حال از کشورهای نامزد انتظار می‌رفت که الزامات

عدالانه و آزاد است. با این حال، این رویکرد ممکن است برای رسیدگی به تقاضای عمومی برای پاسخگویی مدیریت ناکافی باشد. (OECD, 2011: 16)

در جایی که افشای عمومی تضمین می‌شود، رسانه‌های فعال و جامعه مدنی و واکنش‌های آنها می‌توانند به اندازه کافی عوامل انضباطی باشند و مجازات‌های قانونی، عنصر ضروری همه سیستم‌های اعلامیه نیست ولی در مواردی که عملاً از مجازات‌های قانونی استفاده می‌شود، علنی شدن مجازات‌های اعمال شده در یک مورد خاص، خود می‌تواند اقدامی بازدارنده تلقی شود. بنابراین، اطلاعات مربوط به اعمال چنین مجازات‌هایی نیز باید به صورت عمومی افشا شود. مجازات‌ها ابزار مهمی برای ارتقای انطباق منضبط با الزامات سیستم‌های اعلامیه است، به ویژه زمانی که چنین سیستم‌هایی طیف وسیعی از مقامات دولتی را پوشش می‌دهند. مجازات‌های ناشی از عدم رعایت قوانین اعلام‌داری یا اظهارات دیرهنگام یا ناقص معمولاً شامل اقدامات اداری یا انضباطی مختلفی می‌شود. مجازات‌های کیفری در رابطه با سیستم‌های اعلام‌داری رایج نیستند. تعارض منافع فی‌نفسه جرم نیست، اما ممکن است منجر به جرم شود. علاوه بر این، مجازات‌های کیفری نیازمند شواهد قوی‌تری نسبت به مجازات‌های اداری است. با این حال، آنها در اصل می‌توانند در برابر ارائه اطلاعات نادرست قابل اجرا باشند. مجازات‌ها در برابر ارائه اطلاعات نادرست مستلزم یک مکانیسم راستی‌آزمایی قابل اعتماد است، اما استاندارد مشخصی وجود ندارد، زیرا رویکردهای ملی از عدم مجازات تا مجازات‌های کیفری را شامل می‌شود. مجازات‌ها برای مقاماتی که پست‌های سیاسی منتخب را اشغال می‌کنند، موضوعی حساس است، زیرا به دلیل اصول قانون اساسی و موقعیت خاص چنین مقاماتی، نمی‌توان از اقدامات انضباطی و (اغلب) دیگر مجازات‌ها استفاده کرد. با این حال، برخی از مجازات‌های مؤثر باید برای مقامات منتخب اعمال شود، در غیر این صورت آنها فراتر از دسترس قانون تلقی می‌شوند. دامنه افشای عمومی اطلاعات اعلام شده باید به اندازه کافی گسترده باشد تا به رای دهندگان در تصمیم‌گیری‌های انتخاباتی کمک کند.

سازمان ملل متحد علیه فساد (UN,2006:12/4)، از دولت‌ها خواسته می‌شود که چنین سیستم‌های اعلامی را در نظر بگیرند و تلاشی واقعی انجام دهند و تعیین کنند که آیا آن‌ها با سیستم حقوقی خود سازگار هستند یا خیر.

توصیه‌های بیشتر در راهنمای فنی کنوانسیون ملل متحد ارائه شده (UN,2009:25-26) و شامل موارد زیر است:

- افشای انواع درآمدها و دارایی‌های مقامات (همه یا از سطح معینی از انتصاب و/یا بستگان آنها) را در بر می‌گیرد.

- فرم‌های افشا امکان مقایسه سال به سال وضعیت مالی مقامات را فراهم می‌کند.

- رویه‌های افشاء، احتمال پنهان کردن دارایی‌های مقامات از طریق روش‌های دیگر یا، تا حد امکان، دارایی‌های متعلق به کسانی که یک دولت عضو ممکن است به آنها دسترسی نداشته باشد (مثلاً در خارج از کشور یا توسط یک غیرمقیم نگهداری می‌شود) را ممنوع می‌کند.

- یک سیستم قابل اعتماد جهت کنترل درآمد و دارایی همه اشخاص حقیقی و حقوقی - مانند سازمان امور مالیاتی - برای دسترسی و ارتباط با اشخاص حقیقی یا حقوقی مرتبط با مقامات دولتی وجود دارد.

- مقامات وظیفه دارند که منابع درآمد خود را ثابت کنند.

- تا حد امکان، مقامات از اعلام دارایی‌های موجود که بعداً می‌تواند به‌عنوان توجیهی برای ثروت غیرقابل توضیح استفاده شود، منع می‌شوند.

- سازمان‌های نظارتی دارای نیروی انسانی، تخصص، ظرفیت فنی و اختیارات قانونی کافی برای کنترل‌های معنادار هستند.

- مجازات‌های بازدارنده مناسب برای نقض این الزامات وجود دارد.

۵- نحوه اظهار داریی و محافظت از مسؤول در مقابل نفوذ

هیچ استاندارد واحدی در مورد اینکه چه حلقه‌ای از مقامات دولتی باید موظف به ارائه اظهارنامه باشند وجود ندارد. کشورها باید به دقت بررسی کنند و هزینه‌ها و منافع مربوط به پوشش

استانداردهای بین‌المللی مربوطه را برآورده و روش‌های مختلف مبارزه با فساد را معرفی کنند. علاوه‌براین، کشورهای خاصی برای اجرا یا تقویت اقدامات جهت کنترل تضاد منافع و تأیید دارایی‌های مقامات دولتی به‌عنوان بخشی از تقاضای اتحادیه اروپا برای کنترل فساد، الزامات مشخصی را دریافت کردند. بنابراین، با وجود اینکه هیچ مبنای قانونی الزام‌آور و هیچ مدرک قطعی برای اثربخشی وجود ندارد، اعلام دارایی‌های مقامات دولتی به یک استاندارد عملی اتحادیه اروپا برای اعضای نامزد تبدیل شده است. تمام ده کشور اروپای مرکزی و شرقی که در قرن بیست و یکم به اتحادیه اروپا پیوستند، بسیار قبل‌تر از الحاق واقعی، سیستم‌هایی با کارایی کمتر را معرفی کردند. عملکرد سیستم‌های اعلامی در کشورهای نامزد فعلی همچنان تحت نظارت کمیسیون اروپا است.

امروزه اظهارات مقامات دولتی به بخشی از استاندارد جهانی تبدیل شده است که در کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد (مصوب سال ۲۰۰۳) گنجانده شده است. ماده ۸ (بند ۵) حاوی استاندارد نرمی است که دولت‌های عضو را ملزم می‌کند «در صورت لزوم و مطابق با اصول اساسی قوانین داخلی خود، تلاش کنند تا اقدامات و سیستم‌هایی را ایجاد کنند که مقامات دولتی را ملزم می‌نماید تا به مقامات مربوطه در مورد فعالیت‌های بیرونی، اشتغال، سرمایه‌گذاری، دارایی‌ها و هدایا یا مزایای قابل توجهی که ممکن است در رابطه با وظایف آنها به‌عنوان مقامات دولتی منجر به تضاد منافع شود اعلام صورت گیرد.» کنوانسیون، به موضوع افشا در زمینه بازیابی دارایی‌ها بازمی‌گردد و با این الزام که «هر کشور باید ایجاد سیستم‌های افشای مالی مؤثر و مناسب را مطابق با قوانین داخلی خود برای مقامات دولتی در نظر بگیرد و مجازات‌های مناسب را برای عدم رعایت آن پیش‌بینی کند.» هر کشور عضو اتخاذ تدابیر لازم را در نظر خواهد گرفت تا به مقامات ذی‌صلاح خود اجازه دهد در صورت لزوم برای تحقیق، مطالبه و بازیابی عواید ناشی از جرایم، طبق این کنوانسیون، آن اطلاعات را با مقامات ذی‌صلاح در سایر کشورهای عضو به اشتراک بگذارند. (ماده ۵۲، بند ۵). الزامات کنوانسیون سازمان ملل بیش از الزامی نیست که باید در نظر گرفته شود. با این حال، با اقتباس از راهنمای قانونی جهت اجرای کنوانسیون

۵-۱- ترتیبات سازمانی

بررسی تجربیات بین‌المللی، تعدادی از گزینه‌های سازمانی را برای جمع‌آوری و پردازش اظهارات مقامات دولتی نشان می‌دهد. اینها را می‌توان به‌طور کلی به دو دسته تقسیم کرد - ترتیبات داخلی و ترتیبات بیرونی. دومی می‌تواند برای شاخه خاصی از قدرت تعیین شود یا کل سیستم دولتی را پوشش دهد. دو نوع متداول از ترتیبات وجود دارد:

۵-۱-۱- ترتیبات سازمانی داخلی

- **روسای مؤسسات/ مافوق / مقامات مجاز توسط آنها:** یکی از معمول‌ترین ترتیبات، رویه‌ای است که در آن مقامات، اظهارنامه‌های خود را به مافوق خود (یا به جای آن، واحدهای تخصصی در مؤسسات) ارائه می‌کنند. مافوق (واحدها) ممکن است اختیارات خاصی برای تأیید مستقل اظهارات داشته یا نداشته باشند. این رویکرد در مواردی مفیدتر است که هدف اعلامیه، کنترل تضاد منافع باشد، زیرا مافوق احتمالاً در مورد وظایف یک مقام دولتی و اینکه آیا یک منفعت خصوصی خاص می‌تواند در آنها تداخل داشته باشد یا نه، اطلاعات کاملی دارد.

- **ترتیبات داخلی در داخل قوه مقننه و کابینه:** این موارد زمانی رایج است که برای نمایندگان مجلس (یا کارمندان مجلس) به اظهارات دارایی و اموال خاصی نیاز باشد، به‌عنوان مثال در بوندستاگ آلمان، ایرلندی دایل و سیناد، کنگره اسپانیا، مجلس عوام و مجلس اعیان در بریتانیا.

۵-۱-۲- ترتیبات سازمانی بیرونی

- **ارگان‌ها/ مؤسسات تخصصی مبارزه با فساد (کنترل تضاد منافع):** برای مدیریت اظهارات مقامات دولتی، تعداد فزاینده نهادهای تخصصی مبارزه با فساد در مناطق مختلف لازم است. بسیاری از این مؤسسات، مستقل اعلام می‌شوند، اگرچه میزان واقعی خودمختاری به شدت متفاوت است، اما این موضوع خارج از محدوده این مطالعه است. در این سیستم‌ها، اظهارنامه‌ها به‌عنوان یک ابزار کلیدی مبارزه با فساد تلقی می‌شوند و اغلب به‌طور قاطع از سیستم نظارت بر دارایی‌های اصلی شهروندان جدا هستند. به‌عنوان مثال کوزوو، مونته‌نگرو، صربستان و اسلوانی. یک گزینه نادرتر، یک مؤسسه جداگانه

گسترده‌تر (و پرهزینه‌تر) یا محدودتر را بسنجند. هیچ شواهد قانع‌کننده‌ای وجود ندارد که پوشش وسیع‌ترین دایره ممکن لزوماً به پیشگیری مؤثرتر از فساد منجر شود.

- همانطور که در بالا گفته شد، باید در تعیین تکالیف به تفکیک و متناسب با سطح و مسؤولیت مسؤولین، به‌طور لازم توجه گردد و وظایف نمایندگان مجلس و مقامات ارشد باید نسبتاً سنگین باشد، اما وظایف مقامات عادی و بویژه متوسط و پایین می‌تواند سبک باشد.

- الزام به افشای دارایی‌ها نباید به‌طور رسمی به رتبه یک مقام رسمی مرتبط باشد، بلکه باید به میزان اختیارات تصمیم‌گیری و اختیارات مدیریتی مقامات و خطرات مربوط به تضاد منافع و سوءاستفاده از سمت مرتبط باشد. این تعهد باید نهادهای خصوصی و افراد دارای اختیار را برای ارائه خدمات عمومی از طریق برون‌سپاری نیز پوشش دهد.

- باید اذعان داشت که مقامات فاسد اغلب دارایی‌های خود را به نام بستگان، همسر و سایر افراد مخفی می‌کنند. بنابراین، نظارت بر ثروت نه تنها یک مقام دولتی، بلکه اقوام نزدیک و اعضای خانواده باید امکان‌پذیر باشد. این را می‌توان از طریق سیستم اظهارنامه مقامات دولتی یا از طریق سیستم مالیاتی یا توسط مقامات مجری قانون به دست آورد. با این حال، در مقابل بستگان و اعضای خانواده، احترام به حریم خصوصی افراد ضروری است.

پوشش سیستم‌های اعلامیه‌ها نباید به بار سنگینی بر دوش تعداد زیادی از افرادی که مقامات دولتی نیستند منجر شود، به‌ویژه اگر اطلاعات اعلام شده در معرض افشای عمومی با توجه به نگرانی‌های فزاینده مربوط به حفاظت از حریم خصوصی باشد. دامنه اطلاعاتی که باید اعلام شود به هدف اعلامیه‌ها بستگی دارد. کنترل تضاد منافع مستلزم اطلاعاتی در مورد منافع است که پتانسیل تأثیرگذاری بر انجام وظایف رسمی را دارند از سوی دیگر، نظارت صحیح بر ثروت تنها زمانی امکان‌پذیر است که اطلاعات اعلام شده به درستی همه درآمدها و دارایی‌های قابل توجه و نوسانات آن را منعکس کند. (OECD, 2011: 15)

است که فقط/عمدتاً وظیفه پردازش و حسابرسی اظهارات مقامات دولتی و وضعیت ثروت آنها را دارد، به عنوان مثال آلبانی و رومانی.

مقامات مالیاتی: بررسی اظهار مقامات معمولاً در مواردی که جمع آوری و پردازش اظهارنامه‌های مقامات دولتی - در جایی که حداقل یکی از اهداف آن نظارت بر دارایی باشد- به مقامات مالیاتی واگذار می‌شود. به طور کلی نظارت بر کلیه درآمدها، نه فقط مقامات دولتی، یکی از وظایف اصلی مقامات مالیاتی است. در کشورهایی که مقامات دولتی فقط یک دسته از ساکنان هستند که باید اظهارنامه مالیاتی ارائه کنند، نهاد مجری طبیعتاً اداره مالیات است، برای مثال در ارمنستان و قزاقستان.

ارگان‌های خدمات ملکی: در کشورهایی که دارای ارگان‌های ویژه برای کل خدمات ملکی هستند، گاهی اوقات اجرای سیستم اعلامی مقامات دولتی به آنها واگذار می‌شود. برخی از آنها محدود به قوه مجریه است. دیگران نیز حداقل تا آنجا که به مدیریت سیستم اعلامی مربوط می‌شود، قوه مقننه و قضاییه را پوشش می‌دهند، به عنوان مثال گرجستان و قرقیزستان.

ارگان‌های پارلمانی: مواردی وجود دارد که نهادهای پارلمانی اظهارنامه‌هایی را که نه تنها توسط نمایندگان و کارمندان مجلس، بلکه توسط مقامات سایر قوا ارسال شده‌اند، جمع‌آوری و یا تأیید می‌کنند. به عنوان مثال، در استونی مقامات عالی اعلامیه‌هایی را به کمیته پارلمانی ارائه می‌کنند. دلایل مختلفی می‌تواند منجر به انتخاب چنین ترتیبی شود. ظاهراً این فرض وجود دارد که حداکثر نزدیکی به قوه مقننه مستلزم سطحی از دید و فرصت‌هایی برای نظارت توسط اپوزیسیون است که خطر دخالت نامشروع سیاسی یا سایر موارد را به حداقل می‌رساند. علاوه بر این، اعضای پارلمان در معرض انتخابات مردمی هستند و بنابراین بیش از هر مقام دیگری که ممکن است مسؤول کنترل باشد، پاسخگوی عموم هستند.

ایالات متحده از بسیاری جهات مثال جالبی ارائه می‌دهد و توسط مطالعات و انتشارات متعدد پوشش داده شده است. این امر بر دو ویژگی منحصر به فرد متمرکز است: رویکرد چند لایه سیستم آمریکایی و تأثیر دسترسی عمومی به اطلاعات مندرج

در اعلامیه‌ها بر روی سیستم. رویکرد چند لایه سیستم الزامات افشای مالی شخصی از سطح فدرال تا سطح ایالتی (همه ایالت‌ها به جز سه ایالت که سیستم‌های افشای دارایی خود را دارند) و مقامات سطح محلی (مثلاً در شهر نیویورک) دامنه دارد. علاوه بر این، سیستم‌های جداگانه‌ای برای شاخه‌های مختلف حکومت، با تمرکز بر افرادی که پست‌های سطح بالا را اشغال می‌کنند، وجود دارد. بنابراین در قوه مجریه، خدمات آموزشی و مشاوره‌ای در مورد کدهای رفتاری مختلف و محدودیت‌های قانونی توسط دفتر اخلاق دولتی (OGE) و مقامات اخلاقی از سازمان‌های تعیین شده ارائه می‌شود تا آنجا که این اصطلاح در سال ۲۰۰۰ در نشریه OECD تحت عنوان OECD Trust in Government: Ethics Measures in Countries استفاده شده است. (OECD, 2011: 30)

۲-۵- سیستم‌های فراگیر جداگانه برای شاخه‌های اقتدار دولتی دموکراسی‌های جدیدتر تمایل دارند تا سیستم‌های فراگیر مشترکی را ایجاد کنند که مقامات هر سه قوه - مقننه، مجریه و قضاییه را پوشش می‌دهد. اغلب در دموکراسی‌های قدیمی تر، ترتیبات شاخه‌های خاص در طول زمان تکامل یافته است. به عنوان مثال، در پرتغال یک سیستم نسبتاً پیچیده، مقامات قانونگذاری و اجرایی را پوشش می‌دهد، اما قضات را پوشش نمی‌دهد. (GRECO, 2008: 7-8)

در اسپانیا سیستم‌های جداگانه‌ای بر اعضای قوه مقننه و مقامات دولتی اعمال می‌شود. برخی از دموکراسی‌های جدید دارای سیستم‌های تخصصی هستند. صربستان قوانین جداگانه‌ای برای مقامات قضایی (قضات و مدعیان عمومی) و سایر مقامات دارد. مجارستان دارای مقررات قانونی فردی است که بر مقامات عالی دولت، اعضای پارلمان و قضات اعمال می‌شود (دولت مجارستان، ۲۰۰۷). از سوی دیگر، قانون اخلاق ایالات متحده در دولت، یک سیستم فراگیر را در هر سه شاخه قدرت ارائه می‌کند.

همانطور که توسط OECD در مطالعه ارگان‌های تخصصی مبارزه با فساد ذکر شده است، «یک نهاد کنترل مرکزی، مسؤول اعلام دارایی‌ها و جلوگیری از تضاد منافع است، که اطلاعات مربوط به همه مقامات منتخب و سطوح عالی، از

دارایی» و اظهارنامه‌های منافع خصوصی را مطابق قانون «تعدیل منافع عمومی و خصوصی در خدمات عمومی» ارائه می‌کنند.

– اعلامیه‌های مختلف برای دسته‌های مختلف مقامات دولتی:

همه سیستم‌هایی که رویه‌های جداگانه برای شاخه‌های مختلف مقامات دولتی وجود دارد، تحت این دسته قرار می‌گیرند. با این حال، در برخی کشورها تفاوتی بین شاخه‌های قدرت نیست، بلکه بین سطوح مختلف ارشدیت مقامات تفاوت وجود دارد. منطق این است که مقامات رده‌های بالاتر باید مشمول الزامات سخت‌گیرانه باشند. نمونه‌ای از این رویکرد اوکراین است که در آن فرم‌های اعلامیه از شش بخش تشکیل شده است. همه مقامات قسمت‌هایی را پر می‌کنند که در آن درآمد و بدهی‌های مالی اعلام شده است. فقط دسته‌های بالاتر از مقامات، بخش‌های ۴-۶ را پر می‌کنند که در آن داده‌های مربوط به دارایی‌ها مورد نیاز است. در ایرلند نیز از اظهارنامه‌های مختلف برای دسته‌های مختلف مقامات استفاده می‌شود. در برخی از سیستم‌ها از فرم‌های ویژه برای نامزدهای پست‌های رسمی استفاده می‌شود، به‌عنوان مثال در بلاروس و گرجستان. برخی از کشورها (یا نهادهای منطقه‌ای یا محلی) به اعلامیه‌های جداگانه از مقامات منطقه‌ای یا محلی نیاز دارند، اما همانطور که قبلاً گفته شد، این مطالعه سیستم‌های سطح ملی را پوشش می‌دهد.

– اظهارنامه‌های مختلف برای مقامات دولتی و افراد مرتبط:

این گزینه در سیستم‌هایی وجود دارد که نه‌تنها مقامات دولتی را موظف می‌کنند که داده‌های مربوط به خود بلکه اطلاعات مربوط به همسر و سایر افراد مرتبط را در اظهارنامه‌های خود بیان کنند. در مواردی که چنین تکلیفی بر اشخاص مرتبط تحمیل می‌شود معمولاً داشتن فرم متفاوت ضروری است زیرا افراد مرتبط اطلاعاتی متفاوت از آنچه که توسط خود مقامات افشا شده است، اعلام می‌کنند البته الزام به ارائه اظهارنامه افراد مرتبط می‌تواند مشکلات خاصی را در رابطه با حفاظت از حریم

جمله اعضای سازمان را جمع‌آوری و بازرسی می‌کند. دولت، پارلمان، قضات و دادستان‌ها نمی‌توانند در داخل دولت مستقر شوند، زیرا این می‌تواند به منزله نقض تفکیک قوا باشد.» (Klemenčič, Stusek & Gaika, 2007: 18)

۵-۳- فرم واحد در مقابل چند اعلامیه

بسیاری از کشورها فرم واحدی از اعلامیه را برای همه دسته از مقامات دولتی اجرا می‌کنند. در برخی از سیستم‌ها، تفاوت‌هایی بین فرم‌های اظهارنامه‌ای که برای مثال برای اولین بار ارسال می‌شوند و فرم‌هایی که پس از آن سالانه ارسال می‌شوند، وجود دارد.^۱ با این حال، چهار نوع اصلی وجود دارد که در آن فرم‌های اظهارنامه جداگانه وجود دارد – گاهی اوقات نیز رویه‌های جداگانه برای ارسال و پردازش – استفاده می‌شوند:

– **اظهارنامه‌های جداگانه برای منافع و دارایی‌ها:** این رویکرد، اگرچه خیلی رایج نیست، ماهیت متفاوت اهداف متنوعی مانند نظارت بر ثروت و کنترل تضاد منافع را تشخیص می‌دهد. برای مثال، در پرتغال صاحبان مناصب سیاسی و برخی دیگر از دسته‌های مقامات دولتی، هم اظهارنامه‌های دارایی‌ها و هم اظهارنامه‌های منافع را ارائه می‌کنند، جایی که دومی در جهت کنترل ناسازگاری‌ها است.

– **اظهارنامه‌های مالیاتی و اظهار منافع:** این نوعی از سیستم فوق است، یک رویکرد ویژه در کشورهایی که تنها گروه‌های خاصی از ساکنان آن ملزم به ارائه اظهارنامه مالیاتی هستند. در اینجا دسته‌های خاصی از مقامات دولتی به صراحت در حلقه افراد مشمول تعهد به ارائه اظهارنامه دارایی و یا درآمد به مقامات مالیاتی قرار می‌گیرند. علاوه بر این، مقامات مؤظفند اظهارنامه منافع جداگانه ارائه دهند. منطق اصلی در اینجا این است که دارایی‌ها و درآمد مقامات دولتی باید به همان شیوه و در همان سیستمی که سایر ساکنان را تحت پوشش قرار می‌دهد، نظارت شود. به‌عنوان مثال، در لیتوانی، مقامات دولتی اظهارنامه‌های دارایی و درآمد را مطابق قانون «اعلام درآمد و

^۱ - به عنوان مثال، در آلبانی از چهار نوع اظهارنامه استفاده می‌شود: قبل از شروع کار، سالانه/دوره‌ای، پس از خروج از کار و در صورت درخواست.

- ترتیبات سازمانی ویژه برای محدود کردن اختیارات و افزایش ارتباط درست و شایستگی در انتصاب و تعلیق/برکناری رئیس مؤسسه و بقیه پرسنل.

- تضمین تأمین مالی پایدار.

- سازوکارهای پاسخگویی مؤثر. (Klemenčič, Stusek & Gaika, 2007: 18)

هدف این مطالعه ارزیابی حمایت‌ها در برابر نفوذ ناروا تمام نهاد‌های ذکر شده قبلی که سیستم‌های اعلامیه را اجرا می‌کنند، نیست. با این حال، مشخصه‌های تجربی مربوطه مشخص خواهد شد. انتصاب/ عزل رئیس - در مواردی که اظهارنامه‌ها به صورت متمرکز انجام می‌شود، این وظایف اغلب به نهادی سپرده می‌شود که رئیس آن (و گاهی اوقات دیگر اعضای آن) مستقیماً توسط مجلس منصوب می‌شوند. مثال این مورد، آلبانی، بوسنی و هرزگوین، کوزوو، (تا حدی) لتونی،^۱ لیتوانی، مقدونیه و اسلوانی است.^۲

در برخی کشورها از رقابت برای تقویت انتخاب و انتصاب استفاده می‌شود (مثلاً برای اعضای کمیسیون دولتی پیشگیری از فساد در مقدونیه، رئیس اداره پیشگیری و مبارزه با فساد در لتونی و رئیس جمهور ملی آژانس صداقت در رومانی).

یکی دیگر از ابزارهای انحصارزدایی از رویه های انتصاب، اعطای حق نامزدی به افراد/مؤسسات خارج از مجلس است، مثلاً در لیتوانی پنج عضو کمیسیون اخلاق رسمی توسط رئیس جمهوری، رئیس مجلس شورای اسلامی، نخست وزیر، رئیس دادگاه عالی و رئیس انجمن مقامات محلی پیشنهاد می‌شوند.^۳ در رومانی، رئیس آژانس صداقت ملی توسط شورای صداقت ملی پیشنهاد می‌شود. در فرانسه کمیسیون شفافیت مالی زندگی سیاسی متشکل از مقامات نهاد‌های مختلف - عمدتاً

خصوصی و اطلاعات محرمانه ایجاد کند؛ برای مثال اعلام جزئیات قراردادهای محرمانه (OECD, 2011: 41).

۴-۵- حفاظت از نهاد مسؤل سیستم‌های اعلام داریی در برابر نفوذ ناروا

برخی از سیستم‌ها محافظت‌های خاصی را برای نهاد‌های اجرا کننده در برابر نفوذ ناروا فراهم می‌کنند. اگر اجرای سیستم اعلامی مقامات دولتی بخشی از سیاست‌های پیشگیرانه مبارزه با فساد تلقی شود، این نهادها را می‌توان به‌عنوان نهاد‌های پیشگیرانه مبارزه با فساد مطابق با ماده ۶ کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد در نظر گرفت. در بند ۲ این ماده آمده است: «هر دولت عضو، طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود، به نهاد یا نهاد‌های مذکور در بند ۱ این ماده، استقلال لازم را اعطا خواهد کرد تا این نهاد یا نهادها را قادر به اجرای وظایف خود یا عملکرد آنها به‌طور مؤثر و عاری از هرگونه تأثیر ناروا کند. منابع مادی لازم و کارکنان متخصص و همچنین آموزش‌هایی که ممکن است این کارکنان برای انجام وظایف خود نیاز داشته باشند باید فراهم شود.»

بدیهی است که نهاد‌های پیشگیرانه مبارزه با فساد از استقلالی برابر با استقلالی که معمولاً به قوه قضائیه یا حتی واحدهای تخصصی پلیس مبارزه با فساد یا تعقیب اعطا می‌شود، برخوردار نیستند. برخی از پارامترهای مورد نظر برای استقلال نهاد‌های پیشگیرانه عبارتند از:

- وضوح مأموریت، وظایف، صلاحیت و اختیارات مرتبط با سایر نهادها، مکانیسم‌های پاسخگویی و غیره.

- استقرار نهادی مجزا (به جای یک آژانس اجرایی بزرگتر) یا قرار گرفتن در نهاد‌های مستقل (مانند اداره عالی حسابرسی).

^۲ - در برخی از سیستم‌ها، مدیریت اظهارنامه‌های داریی به نهاد‌هایی واگذار می‌شود که رهبری آنها توسط رئیس‌جمهور دولت منصوب می‌شود. در گرجستان چنین است. سپس نهادها به رئیس‌جمهور گزارش می‌دهند.

^۳ - سپس رئیس‌جمهور از میان اسامی پیشنهادی دو نامزد را انتخاب و برای تأیید به شورای ملی ارائه می‌کند. شورای ملی به تعیین رئیس رأی می‌دهد.

^۱ - این فقط در مورد نهادی است که تضاد منافع را کنترل می‌کند. مدیریت روتین سیستم اظهارنامه وظیفه سازمان درآمدهای کشوری است که از هیچ‌گونه حفاظت خاصی برخوردار نیست.

سیاستمداران منتخب، بلکه رده‌های ارشد مقامات وزارتخانه‌ها و همچنین رؤسای آژانس‌های خاص، نقش مهمی در توسعه سیاست دارند در حالی که این دسته از مقامات مانند مافوق منتخب خود از نظر سیاسی پاسخگو نیستند لذا دلایل موجهی برای لزوم افشای روابط تجاری آنها با اشخاص ثالث، درآمد اضافی، منافع و غیره وجود دارد. از جمله مزایای این سیستم این است که شفافیت و در نتیجه اصول پاسخگویی گسترش یافته است. با این حال، دامنه مقاماتی که وظیفه اظهار را برعهده دارند و همچنین بار اداری مرتبط با پردازش اظهارها محدود است. همراه با رویکرد قبلی، این یکی از دو مدل اصلی موجود در اروپای غربی است. در این سیستم‌ها تاکید اصلی همچنان بر الزام مقامات سیاسی - اعضای قوه انوگداری، وزرا، نخست وزیر - برای اظهار دارایی‌ها است. لذا در اینجا منطق ضمنی این است که توجه را نه تنها به مقاماتی که تصمیمات سیاسی می‌گیرند، بلکه بر کسانی که در شکل‌گیری سیاست‌های واقعی نقش مهمی دارند نیز متمرکز کنیم. به‌عنوان مثال، در سطح ملی در پرتغال، وظیفه اعلام شامل رئیس جمهور، رئیس مجلس، نخست وزیر و اعضای دولت، نمایندگان پارلمان، نمایندگان مناطق، اعضای پارلمان اروپا، قضات دادگاه قانون اساسی، همه دارندگان مناصب قانون اساسی و نهادهای عمومی مستقل (تنظیم‌کننده رسانه، کمیسیون ملی انتخابات، کمیسیون حفاظت از داده‌ها و غیره) می‌شود. (OECD, 2011: 51) همچنین دسته‌های خاصی از مقامات عالی ادارات دولتی و شرکت‌های دولتی نیز تحت پوشش قرار می‌گیرند (اعضای هیأت‌مدیره مؤسسات دولتی یا منصوب به مؤسسات توسط دستگاه‌های دولتی، مدیران کل و معاونان مدیران کل، اعضای هیأت‌مدیره مؤسسات دولتی). فرانسه به مدل مشابهی پایبند است که در آن افراد تحت پوشش اکثر مقامات منتخب و برخی از کارمندان دولتی را شامل می‌شود (دوفور، ۲۰۰۸). از نظر تحت پوشش قرار گرفتن، یک مثال نسبتاً گسترده تر کشور ایرلند است که تحت شمول قواعد اخلاقی آن در قوانین اداری مصوب ۱۹۹۵ و

قضایی - است.^۱ در اسلوانی، کمیسیونی از مجلس ملی مسؤول نظارت بر کمیسیون پیشگیری از فساد است. در برخی از سیستم‌ها مکانیسم‌های پاسخگویی خاص‌تری در مقابل پارلمان وجود دارد. برخی کشورها شوراها ویژه‌ای را برای نظارت بر نهادهای مبارزه با فساد تشکیل می‌دهند که به اظهارات مقامات دولتی نیز رسیدگی می‌کنند. نمونه‌هایی از این دست، شورای نظارت بر آژانس مبارزه با فساد کوزوو و شورای صداقت ملی برای آژانس صداقت ملی در رومانی است. (OECD, 2011: 49)

۶- دسته‌های مقامات دولتی تحت پوشش

کشورها در مورد اینکه چه دسته‌هایی از مقامات دولتی در سیستم اعلام دارایی، تحت پوشش قرار می‌گیرند به عبارتی چه دسته‌هایی از کارمندان بخش دولتی مقامات دولتی محسوب می‌شوند و اینکه آیا افراد دیگری غیر از مقامات دولتی باید تحت پوشش قرار گیرند یا خیر، تفاوت زیادی دارند.

الف) نمایندگان مجلس و اعضای دولت: محدودترین حوزه پوشش و اعمال سیستم اعلام در سطح بین‌المللی، برای اعضای مجلس است. دلایل مختلفی برای این امر وجود دارد، به‌عنوان مثال، نیاز به تقویت رأی آگاهانه در انتخابات و پاسخگویی سیاسی. محدود کردن پوشش اعلام دارایی‌ها به این دسته از مقامات (به علاوه در برخی جاها اعضای کابینه) از ویژگی‌های برخی کشورهای اروپای غربی است. نمونه‌های قابل توجه، آلمان (برای اعضای بوندستاگ) و کشورهای اسکاندیناوی دانمارک، سوئد و نروژ هستند. هیچ یک از کشورهای سوسیالیستی سابق بررسی شده محدوده مقامات تحت پوشش را به این موارد محدود نمی‌کنند.

ب) مقامات ارشد/سیاسی: احتمالاً گسترده‌ترین رویکرد، تعریف حلقه‌ای از مقامات ارشد دولتی است که شامل اعضای مجلس و وزرا و همچنین دسته‌بندی‌های دیگر از مقاماتی می‌شود که دارای اختیارات سیاسی هستند یا پست‌های اجرایی ارشد را اشغال می‌کنند. تا حدی، این به دلیل این است که نه تنها

۱- سازگاری ندارد. (د) در نتیجه از دست دادن دائم یا جزئی توانایی انجام کار. (ه) در صورتی که در حین انجام وظایف خود از قوانین لازم الاجرا تخلف کند.

۱- به عنوان مثال، در مورد کوزوو، مدیر آژانس مبارزه با فساد را می‌توان برکنار کرد: الف) بنا به درخواست او. ب) اگر به دلیل اعمال مجرمانه در زندان باشد. ج) در صورت کوتاهی در انجام کار یا انجام وظایفی که با سمت مدیر

انجام می‌دهند یا با اموال دولت یا دولت محلی از جمله منابع مالی، معامله می‌کنند، نیز از مقامات دولتی محسوب می‌شوند». تعاریف کلی از مقامات دولتی به این دلیل است که بخش بزرگی از کارکنان خدمات عمومی را در بر بگیرد.

با این حال، مقامات دولتی اغلب معادل کارمندان دولت نیستند. یک مثال در استونی یافت می‌شود، جایی که یک مقام دولتی به معنای یک مقام بالاتر با قدرت تصمیم‌گیری است. به عبارت دیگر، آنها تصمیماتی را اتخاذ می‌کنند که برای سایر افراد الزام آور است و اقداماتی را انجام می‌دهند، در تصمیم‌گیری‌های مربوط به خصوصی‌سازی شرکت می‌کنند، و استفاده از اموال شهرداری را واگذار یا اعطا می‌کنند. بیشتر این مقامات در استونی مؤظف به ارائه و اظهار داریی‌ها هستند. از سوی دیگر، کارمندان دولت افرادی هستند که در سازمان‌های دولتی (تعریف شده در قانون خدمات عمومی) مشغول به کار هستند. همه کارمندان دولت به‌طور خودکار مقامات دولتی نیستند (بلکه فقط کسانی هستند که وظایف فوق‌الذکر را انجام می‌دهند). (Messick, 2009: 11)

بر اساس یک مطالعه، که نمونه‌ای از شش کشور «قدیمی» عضو اتحادیه اروپا (فرانسه، آلمان، ایتالیا، پرتغال، اسپانیا، بریتانیا) و سه کشور «جدید» (مجارستان، لتونی، لهستان) را در بر می‌گیرد به‌طور کلی، از نظر پوشش سیستم‌های اعلام داریی، چنین دامنه گسترده‌ای از مقامات، بیشتر مشخصه اروپای مرکزی و شرقی است. در هیچ یک از این کشورهای «قدیمی» کارمندان دولت ملزم به اظهار داریی نبودند. در سه کشور، آنها مؤظف به انجام این کار بودند (البته در مجارستان فقط مدیران ارشد ملزم به این کار شدند). بلاروس یک مثال تا حدودی افراطی را نشان می‌دهد: در آنجا، وظیفه ارائه اظهار درآمد و داریی به صراحت تعریف شده است تا دسته‌های گسترده‌ای از افراد را که مقامات دولتی نیستند را پوشش دهد.

همانطور که ذکر شد در کشور ما نیز قانون «رسیدگی به داریی‌های مقامات، مسؤولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران» در سال ۱۳۹۴ به تصویب رسیده است. که این قانون دارای مزایا و ایرادات متعددی می‌باشد که از نقاط قوت آن می‌توان به جامع بودن اقلام داریی مقامات اشاره کرد و از جمله

۲۰۰۱ (قوانین اخلاقی) است. محدوده مقامات تحت پوشش در خدمات مدنی نسبتاً گسترده است. در واقع ایرلند را می‌توان یک مورد مرزی بین این مدل و مدل بعدی در نظر گرفت، جایی که اکثر مقامات دولتی تحت پوشش هستند. در حالی که (همانطور که در بالا ذکر شد) هیچ یک از کشورهای سوسیالیستی سابق بررسی شده سیستم اعلامی خود را به اعضای پارلمان و وزرا محدود نمی‌کنند و تعداد کمی از سیستم‌ها، دایره مشخصی از مقامات ارشد دولتی را پوشش می‌دهند. این رویکرد مثلاً در ارمنستان، بلغارستان و کوزوو است.

ج) اکثر/ همه مقامات دولتی: در برخی کشورها این تعهد برای اکثر یا همه مقامات اجرایی، یا حتی بیشتر یا همه مقامات عمومی (از جمله دادگستری) اعمال می‌شود. با این حال، تعریف مقام دولتی متفاوت است. دلایل متعددی می‌تواند دامنه افراد تحت پوشش را گسترش دهد. مقامات دولتی در همه سطوح - نه فقط در سطوح سیاسی یا نزدیک به آن - می‌توانند در انجام وظایف خود تحت تأثیر منافع خصوصی قرار گیرند. علاوه بر این، اعلام داریی‌ها می‌توانند به‌عنوان منبع اطلاعاتی نه‌تنها برای عموم مردم، بلکه برای مدیران در همه سطوح عمل کنند. از سوی دیگر، کارشناسان در مورد کاربرد بیش از حد گسترده برای اعلام داریی‌ها تردید دارند. پیامدهای منفی معمول شامل هزینه بالای این امر در مورد مدیران است اگر قرار است سیستم به‌طور مؤثر اجرا شود و عدم اثربخشی در صورت عدم تأمین منابع مورد نیاز است. مقامات دولتی سطوح پایین در واقع می‌توانند دلایل قوی‌تری برای غیرقابل قبول بودن تجاوز به حریم خصوصی خود ارائه دهند. «همه یا اکثر مقامات دولتی» لزوماً معادل همه یا اکثر کارکنان بخش دولتی نیست. باز هم، تعاریف بسته به کشور متفاوت است. یکی از رویکردهایی که در قوانین تعارض منافع یافت می‌شود، ارائه فهرستی از سمت‌های مقامات دولتی است که با یک تعریف باز تکمیل می‌شود. در قانون لتونی «در مورد جلوگیری از تضاد منافع در فعالیت‌های مقامات دولتی»، این تعریف چنین است: «افرادی که در انجام وظایف اداری در مقامات ایالتی یا محلی، مطابق با مصوبات نظارتی، دارای حق صدور قوانین اداری بوده و همچنین وظایف نظارتی، کنترلی، تحقیقی یا تنبیهی در رابطه با اشخاصی که تحت کنترل مستقیم یا غیرمستقیم آنها نیستند

- قانون ویژه در مورد اعلام دارایی‌ها، تضاد منافع یا مبارزه با فساد؛

- مقررات جداگانه برای تک تک شاخه های قدرت یا نهادها.

- چارچوب قانونی ارجح

- نظارت قضایی

۷-۱- قوانین عمومی

- **قوانین خدمات کشوری و آیین دادرسی اداری:** قوانین خدمات کشوری (دولتی) و آیین دادرسی اداری دو حوزه تنظیمی مجزا را پوشش می‌دهند، اما هر دو، بخش‌هایی از چارچوب قانونی اصلی ایالت را نشان می‌دهند. بنابراین، اظهار دارایی توسط یکی از این چارچوب‌های قانونی اصلی حاکم بر اداره دولتی به جای برخی پروژه‌های خاص ضد فساد الزامی است. بسته به کشور، قوانین خدمات کشوری فقط می‌توانند مقامات دولتی را پوشش دهند که پست‌های غیرسیاسی در دولت دارند (که معمولاً به‌عنوان کارمندان دولت شناخته می‌شوند) یا به‌طور گسترده‌تر، مقامات قضایی و/یا منصوب شده/منتخب سیاسی.

- دو نوع قانون اساسی در این دسته یافت می‌شود: یکی از آنها وظیفه ارائه اظهارهای منظم را دارند، به‌عنوان مثال در بلاروس و اوکراین. نوع دیگر، وظیفه اطلاع‌رسانی به مافوق در مورد شغل بیرونی و منافع خصوصی است، اما نه لزوماً در قالب یک اعلام منظم. نمونه‌هایی از این دست، مقررات قانون مقامات فدرال در آلمان و قوانین آیین دادرسی اداری در آلمان، نروژ و سوئد هستند.

- در نوع سابق، قانون خدمات کشوری ممکن است حاوی ارجاعاتی به مقررات اضافی در برخی از قوانین خاص ضد فساد باشد. اما بویژه در مورد تغییر دوم، اعلام‌ها/اعلان‌ها به‌عنوان بخشی از یک تلاش بزرگ ضدفساد تلقی نمی‌شوند، بلکه به‌عنوان یکی از پادمان‌های جریان اصلی که معمولاً در خدمات عمومی استفاده می‌شود، تلقی می‌شوند.

- **منشورهای اخلاقی و دستورالعمل‌ها:** وظیفه اظهار دارایی‌ها

یا - بیشتر اوقات - اطلاع دادن به مافوق از منافع خصوصی مرتبط یا مشاغل خارج از کشور نیز می‌تواند در آیین‌نامه‌های

معایب آن نیز عدم تدارک ضمانت اجرا در قبال متخلفان، عدم افشای عمومی اعلامیه‌ها، مشخص نکردن سازوکار راستی آزمایی اظهارات اشاره کرد که نبود این موارد گسترش فساد اداری را تسهیل می‌نماید. (وکیلان؛ درخشان و داور؛ ۱۳۹۶: ۲۲۵)

۷- مبنای حقوقی

چندین نوع مقررات می‌تواند به‌عنوان مبنای قانونی برای اظهارات مقامات دولتی باشد. معمولاً اظهار دارایی توسط قانون خاصی یا بخشی در قانون دیگری تنظیم می‌شود که هدف، محدوده و طراحی سیستم را مشخص می‌کند. اینها بسته به اینکه آیا اعلام‌ها بخش عمده‌ای از یک قانون کلی ضد فساد هستند یا فقط یکی از بسیاری از رویه‌ها در چارچوب قانونی خدمات ملکی هستند متفاوت است. همچنین بسته به اینکه اعلام‌ها به‌عنوان ابزاری کلی برای ارتقای پاسخگویی عمومی طبقه سیاسی است یا ابزاری جامع‌تر برای مبارزه با فساد برای کل دستگاه دولتی در نظر گرفته شوند، احتمالاً نوع مبنای قانونی نیز متفاوت است. اگر الزام به افشای دارایی‌ها به‌عنوان مثال با ادعای تجاوز به حریم خصوصی به چالش کشیده شود؛ برای بررسی این ادعا، سطح مقررات (به‌عنوان مثال قانون اساسی، قانون یا فرمان اجرایی) که افشا را ملزم نموده می‌تواند مهم باشد. گنجانیدن مقررات اعلام دارایی مقامات دولتی در قانون اساسی، اگرچه از نظر قانونی قوی‌ترین شکل از جهت ضمانت‌اجرائی خواهد بود، لیکن بسیار غیرمعمول است. در واقع، نه در ایالات متحده و نه کشورهای اروپایی و آسیای مرکزی، در قانون اساسی در مورد اظهار دارایی مقامات دولتی اصل و مقررهای ندارند، اگرچه برخی مقررات مربوط به تضاد منافع یافت می‌شود. کلمبیا نمونه نادری از قانون اساسی ارائه می‌دهد که کارمندان دولت را موظف می‌کند تا کل اموال و درآمد خود را قبل از انتصاب به سمت خود، پس از بازنشستگی از آن، یا در صورت درخواست یک مقام ذی‌صلاح، با سوگند، اعلام کنند. گزینه‌های اصلی و نمونه های کشوری که در زیر مشخص و به اختصار شرح داده شده اند.

- قوانین عمومی بر اساس قوانین اصلی مدیریت عمومی.

- **قوانین مجلس نمایندگان و کابینه ها:** در اینجا، اعلام‌ها، مبتنی بر قوانین داخلی مصوب در مجالس قانونگذاری و در برخی کشورها در کابینه است. در چنین مواردی این ابتکار عمل قانونگذار (یا کابینه) است که برای اعضای خود - اغلب تحت فشار عمومی - به منظور افزایش پاسخگویی عمومی طبقه سیاسی، تعهدات افشای داری‌ها را ملزم کند. اغلب اینها قوانین یا رویه پارلمانی هستند، اما می‌توانند در سند دیگری نیز ظاهر شوند. به‌عنوان مثال، در آلمان مقررات مربوطه در ضمیمه آیین‌نامه داخلی بوندستاگ آمده است. در اسپانیا، اعلامیه‌ها در دستورات دائمی‌کنگره نمایندگان قید شده است. با این حال، در آنجا سیستم کلی جامع تر و بر تعدادی از قوانین استوار است.

- **قوانین برای شاخه‌ها/بخش‌ها/سازمان‌های خاص:** معمولاً اینها مواردی هستند که در آن یک سیستم خاص از اعلام داری‌ها برای یک دسته از مقامات دولتی یا مقامات دولتی که در یک بخش یا مجموعه خاص کار می‌کنند اعمال می‌شود. به‌عنوان مثال، قضات ممکن است سیستمی از اعلام داری‌ها جدا از سایر مقامات دولتی داشته باشند. نمونه‌ای از این رویکرد در فدراسیون روسیه یافت می‌شود (قانون وضعیت قضات در فدراسیون روسیه با اصلاح دسامبر ۲۰۰۸).

- **قوانین داخلی:** مبنا قرار دادن الزام به اظهار اموال و داری‌ها بر اساس آیین‌نامه داخلی دستگاه‌های اجرایی معمول نیست. با این حال، گاهی اوقات قوانینی در آژانس‌های خاص به‌عنوان بخشی از اقدامات کنترل داخلی (به‌عنوان مثال، در اداره مالیات و گمرک کوزوو) ایجاد می‌شود. یک مزیت احتمالی در اینجا این است که اظهارها بیشتر برای اهداف کنترلی توسط مدیریت استفاده می‌شوند.

رفتاری/اخلاقی و دستورالعمل‌های مشاوره‌ای پیش‌بینی شوند که حتی ممکن است قدرت قانونی نداشته باشند. با این حال آنها می‌توانند بخشی از قرارداد کار با یک مقام دولتی باشند. (OECD, 2011: 36) در برخی کشورها، این ترتیبات را می‌توان بیشتر به‌عنوان بیانگر اراده حرفه و شغل تلقی کرد، به‌عنوان مثال تمایل کارمندان دولت به رعایت استانداردها و رویه‌های خاص. نمونه‌هایی از دستورالعمل‌های اخلاقی برای خدمات دولتی، در نروژ و راهنمای رفتار صحیح در بخش عمومی است که در سال ۲۰۰۷ در دانمارک به تصویب رسید.

۷-۲- قانون ویژه

- **اعلام داری به‌عنوان بخشی از قوانین کنترل تضاد منافع/ضد فساد:** این رویکرد به وضوح بر اهمیت اعلام داری‌ها برای جلوگیری از تضاد منافع و فساد تأکید می‌کند. چنین قوانینی در کشورهایی که در حال گذار از حکومت سوسیالیستی هستند، رایج‌تر است^۱

- **قوانین ویژه در مورد اعلام داری‌ها:** اینها قوانین اختصاصی هستند که صرفاً یا عمدتاً به اظهار داری‌های مقامات دولتی می‌پردازند. همانند دسته قبلی، این قوانین به‌عنوان بخشی از قانون مبارزه با فساد در نظر گرفته می‌شوند. در مواردی که سیستم اظهار داری پیچیده و متکی بر مقررات گسترده و مفصل است، داشتن قانون جداگانه می‌تواند از نظر فنی حقوقی گزینه مناسبی باشد. قوانین خاص در اروپای غربی کمتر رایج است.^۲

۷-۳- مقررات جداگانه برای تک تک شاخه‌های قدرت و نهادها

۲- نمونه‌هایی از این قوانین در موارد زیر یافت می‌شود: آلبانی (قانون اظهارنامه و حسابرسی داری‌ها، تعهدات مالی افراد منتخب و برخی مقامات دولتی). ارمنستان (قانون اعلام داری و درآمد)؛ بلغارستان (قانون انتشار اموال اشخاصی که مناصب عالی دولتی را اشغال می‌کنند)؛ و پرتغال (قانون کنترل عمومی در مورد ثروت مقامات انتخابی).

^۱ - نمونه‌هایی از این قوانین در موارد زیر یافت می‌شود: آذربایجان (قانون مبارزه با فساد، قانون ویژه‌ای که رویه‌های قابل اجرا را تعیین می‌کند). استونی (قانون مبارزه با فساد)، قزاقستان (قانون مبارزه با فساد)، لتونی (قانون جلوگیری از تضاد منافع در فعالیت‌های مقامات دولتی)، لیتوانی (قانون تنظیم منافع عمومی و خصوصی در خدمات عمومی)؛ مونته‌نگرو (قانون جلوگیری از تضاد منافع در انجام وظایف عمومی)؛ صربستان؛ اسپانیا (قانون ناسازگاری اعضای دولت و مقامات عالی رتبه اداره ایالتی)؛ تاجیکستان (قانون مبارزه با فساد).

۷-۴- چارچوب قانونی ارجح

هیچ راه‌حل خاص یا بهترین راه‌حل قانونی برای اظهارات مقامات دولتی وجود ندارد. کشورها باید سنت‌های حقوقی و تجربیات قبلی خود را در نظر بگیرند و مشکلات فعلی را ارزیابی کنند تا مشخص شود کدام رویکرد حقوقی به احتمال زیاد باعث حمایت در میان سیاستمداران، مقامات دولتی و عموم مردم می‌شود. اکثر کشورها اصل اظهارنامه‌داری را در قوانین اولیه خود گنجانده‌اند، اما انتخاب قانون خاص باید با توجه به زمینه ملی انجام شود.

اصول افشای دارایی‌ها را می‌توان در قانون دیگری گنجانده، به‌عنوان مثال در مورد خدمات کشوری، قوانین تعارض منافع مجلس و غیره، یا می‌تواند قانون خاصی در مورد اظهارنامه‌های دارایی وجود داشته باشد. مهم است که اطمینان حاصل شود که اصول کلیدی در یک قانون اولیه ایجاد شده است زیرا:

- مسیر منتهی به تصویب قانون اولیه ممکن است یک بحث عمومی را برای ایجاد اجماع و اطمینان از پذیرش اجتماعی الزام قانونی افشا فراهم کند.

- قانون اولیه می‌تواند حقوق حریم خصوصی شهروندان را در مقام مقامات دولتی محدود کند. چارچوب‌های قانونی گسترده‌تر، به‌عنوان مثال، مالیات و قوانین جزایی، باید در طراحی سیستم‌های اظهارنامه‌داری در نظر گرفته شود.

این موضوع که آیا یک نظام اعلامی واحد باید برای همه شاخه‌های قوه اعم از مقننه، مجریه و قضائیه و برای همه سطوح مقامات، از وزرا گرفته تا کارمندان عادی دولت اعمال شود، بحث‌برانگیز است. با توجه به اینکه دسته‌های مختلف مقامات دولتی واقعاً با یکدیگر متفاوت هستند، با سطوح مختلف مسؤولیت و قدرت یا پتانسیل ورود به تضاد منافع و فساد، کشورها باید مقررات تخصصی اظهارنامه‌های دارایی را برای دسته‌ها و شاخه‌های مختلف مقامات دولتی در نظر بگیرند.

- منافع و دارایی‌های مقامات منتخب، به‌عنوان مثال. نمایندگان مجلس باید مشمول اظهارنامه‌های دارایی جداگانه باشند که در دسترس عموم قرار می‌گیرد. آنها باید وضعیت انتخابی خود و قابل اجرا بودن تحریم‌ها را در نظر بگیرند. این را می‌توان از

طریق تنظیم خودکنترلی جمعی به دست آورد، به‌عنوان مثال. توسط کمیته ویژه مجلس.

- مقامات ارشد اجرایی، از جمله وزرا - و سایر منصوبین سیاسی و همچنین بالاترین سطوح قوه قضائیه و دادستانها - ممکن است به مقررات تخصصی نیز نیاز داشته باشند که در دسترس عموم قرار گیرد. پیشگیری از تضاد منافع در بین کارکنان مؤسسات دولتی بر عهده مدیران است، به‌عنوان مثال. وزرا و رؤسای سازمان‌ها بنابراین هر نهاد دولتی می‌تواند سیستم‌های داخلی خود را بر اساس اصول مشترک داشته باشد، که ممکن است الزامی برای اظهار دارایی‌ها برای مقامات متوسط و پایین داشته باشد یا نباشد. حتی در جایی که رده‌های متوسط و پایین کارمندان دولت اظهارنامه ارائه نمی‌کنند، باید به نوعی مکانیزم کنترلی وجود داشته باشد.

۷-۵- نظارت قضایی

در برخی از سیستم‌ها به‌عنوان مثال در دانمارک اعلامیه‌هایی به نهادهای تعیین شده که در شعبه قضایی فعالیت می‌کنند ارائه می‌شود؛ این امر می‌تواند بیانگر احترام به استقلال قضایی باشد، اما در سیستم‌های معدودی، نهادهای قضایی نیز اعلامیه‌هایی را از مقامات دیگر شاخه‌های مقامات دولتی جمع‌آوری می‌کنند. دادگاه قانون اساسی در پرتغال یک نمونه است. از آنجایی که از مقامات قضایی در همه‌جا انتظار می‌رود درجه عادلانه‌ای از بی‌طرفی و استقلال سیاسی را نشان دهند، این موضوع، راه دیگری برای جلوگیری از خطر دخالت سیاسی یا سایر مداخلات نامشروع است، گونه‌ای از این رویکرد در فرانسه یافت می‌شود. (OECD, 2011: 38)

نتیجه‌گیری

در آینده نزدیک به پرسش‌هایی مبنی بر اینکه اظهارات مقامات دولتی واقعاً تا چه حد به سطوح پایین‌تر فساد یا سطوح بالاتر اعتماد عمومی کمک می‌کند، پاسخ قاطعی داده نخواهد شد. با این وجود، تا جایی که منابع اجازه می‌دهند، کشورها باید بررسی‌های دوره‌ای از عملیات سیستم اظهارنامه‌داری و توسعه و به‌کارگیری شاخص‌های کافی برای ارزیابی اثربخشی آن‌ها را در نظر بگیرند. شاخص‌هایی می‌توانند میزان انطباق با الزامات تکمیل و ارسال اظهارنامه را نشان دهند، به‌عنوان مثال

اظهارنامه‌های داریی همراه با شیوه‌های دموکراتیک بلندمدت انتخابات عادلانه و آزاد پشتیبانی شود. در کشورهایی که اعلامیه‌های مقامات دولتی و سیاست‌های تضاد منافع نسبتاً جدید است، نهادهای تخصصی مزیت دارند. چنین نهادهایی بر گردآوری تخصص‌های جدید به شیوه‌ای سیستماتیک تمرکز می‌کنند و به بقیه بخش‌های دولتی کمک می‌کنند. با این حال، این نهادها - اغلب در قوه مجریه - ممکن است هنگام اجرای الزامات اظهارنامه داریی برای سایر قوا مشروعیت نداشته باشد، به‌عنوان مثال نمایندگان مجلس.

در کشورهایی که مدیریت متمرکز سیستم‌های اعلامیه دارند، نهادهای مسؤول باید از حمایت معقول در برابر مداخلات سیاسی یا دیگر مداخلات ناروا برخوردار شوند. در این مورد با آنها باید مطابق استانداردهای قابل اعمال برای هر سازمان یا سازمان مبارزه با فساد که وظایف کنترلی در بخش عمومی را دارد، رفتار شود.

همچنین در مواردی که نظارت بر داریی یکی از اهداف سیستم اظهارنامه است، همراه با سایر نهادهای کنترل مالی و دفاتر ثبت عمومی، اداره مالیات باید مشارکت داشته باشد.

ایجاد شفافیت و پاسخگویی در بین مقامات عمومی کشور و جلوگیری از فساد اداری آنان از معیارهای حکمرانی خوب می‌باشد. یکی از عوامل تضمین عناصر فوق، تدوین و تصویب قوانین متضمن اعلام اموال و داریی‌های مسؤولان است که نقش بسزایی در نائل شدن به اصول فوق ایفا می‌کند. این قوانین باید دارای محتوا و اقلام اعلامی، مسؤولان مشمول، نهاد متولی رسیدگی‌کننده به داریی‌های اعلامی، ضمانت اجرای مناسب در قبال تخلفات، راستی آزمایی اظهارات و افشای عمومی اطلاعات مربوط به داریی مقامات عمومی باشد.

اعلام عمومی اموال و داریی‌ها توسط مسؤولان، نقش مهمی در تأمین شفافیت مالی ایفا نموده و با کمترین هزینه، امکان نظارت حین خدمت بر اموال و داریی‌های مسؤولان را فراهم می‌سازد؛ مضافاً اینکه، شناسایی افراد متخلف و فشار افکار

انواع و تعداد رسیدگی‌های حقوقی، اقدامات انضباطی یا تحقیقات جنایی در رابطه با یا ناشی از اطلاعات ارائه شده در اعلامیه‌ها، تعداد درخواست‌های دسترسی به اظهارنامه‌ها توسط مردم و غیره.

کارایی یک سیستم اظهارنامه نه تنها به میزان دستیابی به اهداف اعلام شده بلکه به هزینه عملیات آن نیز بستگی دارد (کارایی زمانی که هزینه بیش از حد بالا می‌رود مشکوک است). بنابراین، تا حد امکان، کشورها باید ردیابی مستمر منابع (مالی، انسانی) هزینه شده برای راه اندازی سیستم را در نظر بگیرند.

در این خصوص که کدام نهاد باید پاسخگو باشد نیز هیچ راه حلی برای معرفی نهاد خاص نمی‌توان توصیه کرد. تنظیم سازمانی تا حد زیادی به مدل سیستم بستگی دارد و می‌تواند متفاوت باشد:

- کمیسیون‌های دائمی پارلمان برای تأمین خودکنترلی جمعی نمایندگان مجلس. با این حال، اجرا به صداقت نمایندگان مجلس و پاسخ رأی دهندگان آنها بستگی دارد.

- در همین راستا، اظهارنامه‌های داریی قضات می‌تواند توسط یک نهاد ویژه در داخل قوه قضاییه مدیریت شود.

- اجرای سیستم توسط هر نهاد دولتی برای خدمتگزاران دولتی خود که نشان‌دهنده مسؤولیت مدیر برای جلوگیری از تضاد منافع در مؤسسه خود است.

- یک نهاد مستقل تخصصی و دارای اختیارات کافی، به ویژه در مواردی که مدیران نقشی در جلوگیری از تضاد منافع ندارند. در کشورهایی که اصل پاسخگویی عمومی و سیاست‌های مرتبط از قبل در سرتاسر بخش عمومی اجرا شده است و مدیران مؤسسات دولتی به درجه کافی از حرفه‌ای بودن رسیده‌اند، هر مؤسسه عمومی می‌تواند اعلامیه‌های خود را جمع‌آوری و بررسی کند.

ظرفیت نمایندگان مجلس برای ارائه خودکنترلی مؤثر اغلب مورد سؤال قرار می‌گیرد (مثلاً توسط کمیسیون‌های تخصصی در مجلس). از این رو، نظارت بر خود باید با شفافیت واقعی

- سادات موسوی، مهری (۱۳۸۲). *بررسی علل فساد در سازمان های دولتی ایران*. پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.

- وکیلان، حسن (۱۳۹۰). «مبانی نظری و شیوه‌های نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان». *مجلس و راهبرد*، ۶۳: ۶۲-۱۰۸.

- وکیلان، حسن و درخشان، داور (۱۳۹۶). «بررسی کارایی قوانین افشای اموال در کاهش فساد اداری با رویکرد تطبیقی». *دو فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی*، ۷۷: ۲۲۵-۲۵۰.

- همدی خطبه‌سرا، ابوالفضل (۱۳۸۵). *فساد مالی: علل، زمینه ها و راهبردهای مبارزه با آن*. تهران: نشر پژوهشکده مطالعات راهبردی.

ب. منابع انگلیسی

- Anechiarico, F & Jacobs, J.B (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.

- Burdescu, R & et al (2009). *Stolen Asset Recovery – Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs*, The World Bank. Austria: United Nations Office of Drugs and Crime.

- GRECO (2008). “Second Evaluation Round, Compliance Report on Portugal”.

- Klemenčič, G & et al (2007). *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*. OECD: Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.

- Mackenzie, G.C & Hafken, M (2002). *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?*. Washington: Brookings Institution Press.

- Mendieta, M.V (2008). *Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States, Corruption and Democracy*. Council of Europe Publishing.

عمومی، ضامن عدم انحراف مسؤولان درخصوص اعلام به موقع و صحیح اموال و دارایی‌ها خواهد شد.

ملاحظات اخلاقی: موارد مربوط به اخلاق در پژوهش و نیز امانت‌داری در استناد به متون و ارجاعات مقاله تماماً رعایت گردید.

تعارض منافع: تدوین این مقاله، فاقد هرگونه تعارض منافی بوده است.

سهام نویسندگان: برابر.

تشکر و قدردانی: از تمام کسانی که ما را در تهیه این مقاله یاری رسانده‌اند، سپاسگزاریم.

تأمین اعتبار پژوهش: این پژوهش بدون تأمین اعتبار مالی سامان یافته است.

منابع و مأخذ

الف. منابع فارسی

- امانی بنی، زهرا و توسلی نایینی، منوچهر (۱۴۰۰). *رسیدگی به اموال و دارایی‌های مسؤولین و اعضای خانواده آنها با محوریت اصل ۱۴۲ قانون اساسی*. تهران: چهارمین کنفرانس ملی حقوق در چشم انداز ۱۴۰۴.

- تقی زاده، جواد و بهروزی‌نژاد، شیرین (۱۳۹۸). «رسیدگی به اموال و دارایی‌های مسؤولان و کارگزاران در نظام حقوقی ایران». *مجله حقوق اداری*، ۲۱: ۸۳-۱۱۳.

- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). *فساد اداری و عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه*. تهران: انتشارات وثقی.

- خضری، محمد (۱۳۸۷). «آسیب‌شناسی روش‌های مبارزه با فساد در ایران». *فصلنامه مطالعات راهبردی*، ۴۲: ۸۱۳-۸۲۶.

- زارعی، محمدحسین و محسن زاده، آریتا (۱۳۹۲). *حقوق اداری دموکراتیک و پارادایم بوروکراسی وبری، اندیشه‌های حقوق اداری*. تهران: انتشارات مجد.

- Messick, R (2009). *Regulating Conflict of Interest: International Experience with Asset Declaration and Disclosure, Public Sector Governance Poverty Reduction and Economic Management*. Washington D.C: The World Bank
- Messick, R (2009). *Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- OECD (2003). *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011). *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*. Paris: OECD Publishing.
- President Harry, S (1951). *Truman's Message to Congress*.
- Rohr, J.A (1998). *Public Service Ethics, and Constitutional Practice*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stefanov, R (2015). *Effective monitoring, verification and sanctioning*. Budapest: Center for the Study of Democracy.
- United Nations (UN) (2006). *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*. www.unodc.org/pdf/corruption/CoC-LegislativeGuide.pdf.
- UN (2009). *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*. www.unodc.org/documents/corruption/Technical-Guide-UNCAC.pdf, accessed 30 June 2010.
- Villoria-Mendieta, M (2005). "Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review". *SIGMA Paper*, 36:1-41.
- Wallis, J. J (2004). *The Concept of Systematic Corruption In American Political And Economic History, National Bureau Of Economic Research*. East Anglia: Cambridge Ma 02138.