

Preventing Corruption in International Humanitarian Assistance

(Type of Paper: Research Article)

Mohammad Habibi Majande^{1*}, Seyed Mahdi Borghei[†]

Abstract

Humanitarian assistance such as food, water, sanitation products, medicine, grants, etc., should be distributed among the affected population, after the gathering process by the damaged state, and in some cases, with the support of other governments, international and nongovernmental organizations. At this stage, created opportunities and numerous resources will provide the ground for corruption of individuals and groups and slow down the process of relief and reconstruction. Consequently, preventive measures by governments to fight corruption are important before and after disasters. Despite the importance of this issue, the international community has so far only tried to address this fundamental problem on a case by case basis and it suffers from the lack of an independent body to fight corruption, especially in times of relief. For this reason, in this article, while describing the actions of governments, governmental and non-governmental organizations, in particular the International Transnational Corruption Organization to fight corruption, it examines international treaties and conventions and its solutions to prevent and combat corruption during natural disasters.

Keywords

Natural and Human Disasters, International Law, Corruption, Humanitarian Assistance.

-
1. Associate Prof, Department of Law, Faculty of Law, University of Mofid Qom, Qom, Iran (Corresponding Author). Email: mhabibiim@gmail.com
 2. Ph.D. in International Law, Faculty of Law, University of Mofid Qom, Qom, Iran. Email: borgheimahdi@gmail.com

Received: June 16, 2019 - Accepted: November 18, 2019



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

پیشگیری از فساد در کمک‌های بشردوستانه بین‌المللی

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

محمد حبیبی مجنده^{۱*}، سید مهدی برقی^۲

چکیده

کمک‌های بشردوستانه مانند غذا، آب، مواد بهداشتی، دارو، کمک‌های مالی و... پس از فرایند جمع‌آوری توسط دولت آسیب‌دیده و در برخی موارد با حمایت دولت‌های دیگر، سازمان‌های بین‌المللی و غیردولتی، می‌بایست در میان جمعیت آسیب‌دیده توزیع شود. در این مرحله فرصت‌های به‌وجود آمده و منابع متعدد، ممکن است زمینه را برای فساد افراد و گروه‌ها فراهم کرده و روند امداد رسانی و بازسازی را کند سازد. از این رو، اقدامات پیشگیرانه دولت‌ها در مبارزه با فساد، در پیش و پس از وقوع فجایع بسیار مهم است. با وجود اهمیت این موضوع، جامعه بین‌المللی تاکنون تنها به صورت موردی سعی در پاسخگویی به این مشکل اساسی داشته و از نبود کنوانسیون و نهادی مستقل برای مبارزه با فساد به خصوص در زمان امداد رسانی رنج می‌برد. به همین دلیل، در مقاله پیش رو، ضمن اشاره به وظایف دولت آسیب‌دیده در جلوگیری از فساد در کمک‌های بشردوستانه، به اقدامات سازمان‌های دولتی و غیردولتی، به ویژه سازمان شفافیت بین‌الملل و بررسی معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی و راهکارهای آنها برای جلوگیری و مبارزه با فساد هنگام وقوع فجایع طبیعی پرداخته خواهد شد.

کلیدواژگان

حقوق بین‌الملل، فساد، فجایع طبیعی، کمک‌های بشردوستانه.

۱. دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق، دانشگاه مفید قم، قم، ایران (نویسنده مسئول).

Email: mhabibiim@gmail.com

۲. دانش‌آموخته دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه مفید قم، قم، ایران.

Email: borgheimahdi@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۳/۲۶ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۸/۲۷

مقدمه

امروزه در دنیا شاهد افزایش حوادث طبیعی و آثار ناشی از آن و همچنین خسارات به‌بار آمده بر مردم و دولت‌ها هستیم. حوادث طبیعی مانند سیل، توفان و زلزله میلیون‌ها انسان را آواره کرده و خسارات متعددی را به‌بار آورده است. در سال ۱۳۹۷ فجایع طبیعی ۳۰۶ میلیارد دلار خسارات اقتصادی در جهان به‌بار آورده‌اند که این رقم نسبت به سال ۱۳۹۶، رشد ۶۳ درصدی را نشان می‌دهد. تنها در ایران به‌طور میانگین سالیانه ۱۱۰ میلیارد تومان صرف جبران خسارات ناشی از رویدادهای طبیعی می‌شود. از میان ۴۳ مخاطره طبیعی در جهان، ۳۲ مورد آن در کشور ما تاکنون روی داده است. در دی‌ماه ۱۳۸۲، زلزله‌ای مهیب شهر بم را لرزاند که در نتیجه آن، حدود ۳۰ هزار نفر کشته شدند. زلزله بم علاوه‌بر تلفات انسانی بسیار زیاد، بزرگ‌ترین فاجعه طبیعی تاریخ ایران بود و بنابر آمارهای بانک جهانی، این زلزله ۱/۳ میلیارد دلار خسارت برجای گذاشت (اسکندری، ۱۳۸۴: ۳). در سال ۱۳۹۶ زلزله ۷/۳ ریشتری استان کرمانشاه، حادثه دیگری را در ایران رقم زد. خوشبختانه تلفات انسانی این زلزله بسیار کمتر از زلزله بم و ۵۶۹ نفر بود. معاون عمرانی استانداری کرمانشاه کل خسارات اقتصادی ناشی از این زلزله را ۲۶۰۰ میلیارد تومان اعلام کرد (نیک‌کردار، ۱۳۹۶).^۱ همچنین سیل اخیر که از نیمه اسفندماه ۱۳۹۷ شروع شد و تا فروردین‌ماه ۱۳۹۸ به‌دلیل بارندگی‌های شدید ادامه یافت، خساراتی بالغ بر ۳۰ تا ۳۵ هزار میلیارد تومان به‌بار آورد.^۲

براساس گزارش سازمان جهانی صلیب سرخ در ۱۰ سال گذشته دو میلیارد انسان مستقیماً گرفتار بلایای طبیعی بوده‌اند. این سازمان اعلام کرد که ۳۷۵۰ مورد بلایای طبیعی در سال ۲۰۱۸ رخ داده است. براساس آمارها، در فاصله سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۷ بیش از ۷۰۰ هزار نفر در فجایع طبیعی جان خود را از دست داده‌اند (Yaghmaei, 2019: 2).

خسارات ناشی از فجایع طبیعی سالانه در جهان حدود ۵۰ تا ۱۰۰ میلیارد دلار برآورد شده و در بعضی سال‌ها نیز میزان خسارات ناشی از بلایای طبیعی در جهان بیش از ۳۵۰ میلیارد دلار بوده است. در نمودار زیر میزان خسارات ناشی از فجایع طبیعی به تفکیک سال‌های وقوع آنها نشان داده شده است.

با افزایش خسارات ناشی از فجایع طبیعی در سال‌های اخیر و به‌خصوص خسارات زلزله و سیل اخیر به کشور عزیزمان (همان‌گونه که اشاره شد)، بودجه‌های اختصاص‌یافته در جهان و ایران، به کمک‌های بشردوستانه و بازسازی محل‌های آسیب‌دیده نیز افزایش یافته است. برای نمونه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) و دفتر هماهنگی امور انسان‌دوستانه سازمان

۱. برای اطلاع بیشتر ر.ک: <https://www.isna.ir/print/96082414346>

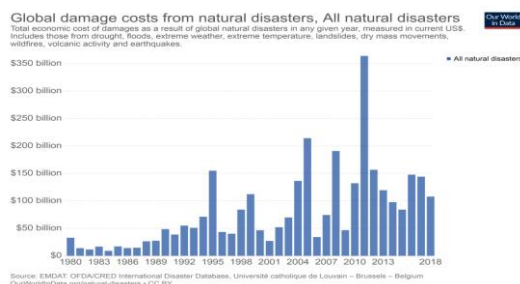
۲. برای کسب اطلاع بیشتر ر.ک: <http://www.iribnews.ir/fa/news/2400625>

۱. برای اطلاع بیشتر ر.ک:

۲. برای کسب اطلاع بیشتر ر.ک:

پیشگیری از فساد در کمک‌های بشردوستانه بین‌المللی ۳

(UNOCHA)، اعلام کردند که ۲۷/۳ میلیارد دلار کمک‌های بشردوستانه در سال ۲۰۱۷ توسط کشورها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی اعطا شده است (Tuchel, Urquhart, 2018: 26).



افزایش بودجه کمک‌های امدادی، به افزایش تعداد نهادهای بین‌المللی و سازمان‌های مردم‌نهاد که مستقیماً در عملیات بشردوستانه نقش دارند، منجر شده است و عملکرد مثبت این نهادها به مانند فدراسیون صلیب سرخ و هلال احمر جهانی، در کنار گسترش دامنه و بودجه کمک‌های بشردوستانه برای مقابله با خطرهای ناشی از فجایع، سبب شد تا اقدامات پیشگیرانه نیز به اندازه عملیات امدادسانی باارزش و دارای اهمیت محسوب شود. یکی از اقدامات پیشگیرانه و بازدارنده، که می‌تواند از هدررفت منابع جلوگیری کند، مبارزه با فساد در پیش و پس از وقوع فجایع است.

فدراسیون صلیب سرخ و جمعیت هلال احمر فساد در کمک‌های بشردوستانه را شامل استفاده نادرست از لوازم و تجهیزات امدادی، سرقت از کارت اعتباری یا استفاده نادرست از مهر فدراسیون بین‌المللی، استفاده از منابع مالی و پولی برای فعالیت‌ها و برنامه‌های غیرمرتبط، ادعای کذب یا نامتعارف برای دریافت هزینه یا کمک‌هزینه برای آسیب‌دیدگان، پرداخت حقوق یا دستمزد به کارمند ساختگی، اعطای سابقه کار و بیمه غیرواقعی، پرداخت‌های غیرمجاز یا معامله با اشخاص صوری، پذیرش رشوه برای یک رفتار خاص یا قبول پیشنهاد رشوه‌دهنده، پرداخت هزینه کار انجام‌نگرفته، تغییر مقدار و جزئیات در اسناد، تبانی در مناقصه، فروش اطلاعات، فاکتورسازی، ثبت نکردن کمک‌های مالی و بشردوستانه به‌طور کامل یا جزئی، به تعویق انداختن خاتمه کار، پرداخت نکردن حقوق و دستمزد و ... بیان کرده است.

(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Fraud and)
corruption prevention, 2018

حتی نمونه‌هایی از وجود فساد در کمک‌های بشردوستانه، در کشور عزیزمان ایران در سال‌های اخیر مشاهده شده است. برای مثال می‌توان پیش از وقوع بلایای طبیعی، به عدم اجرای قوانین ساخت‌وساز و تأیید نادرست مهندسان ناظر، کیفیت نامطلوب زیرساخت‌های

شهری و روستایی و منطقه‌بندی غیرکارشناسی و تراکم بیش‌ازحد اشاره کرد. همچنین پس از وقوع بلایای طبیعی، در ایران موضوعاتی مانند توزیع ناعادلانه کمک‌های بشردوستانه، عدم تخصیص منابع به آسیب‌دیدگان (در مواردی کمک‌های امدادی به‌خصوص مواد غذایی در فروشگاه‌ها به فروش می‌رسد) و تعصبات قومی و سیاسی و بی‌توجهی به مناطق محروم، گاهی به آسیب‌های جبران‌ناپذیر منجر شده است (Schultz & Søreide 2006: 8). جمهوری اسلامی ایران نیز در راستای مبارزه با فساد (به‌طور کلی) در سال ۱۳۸۲ به‌عنوان یکی از نخستین کشورها به کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل (مریدا) پیوست (<http://rc.majlis.ir>). همچنین پس از تصویب کنوانسیون مبارزه با فساد در مجلس شورای اسلامی ایران در سال ۱۳۸۵ و تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۷، سرانجام در فروردین‌ماه ۱۳۸۸ رسماً به عضویت کنوانسیون مذکور درآمد (<http://rc.majlis.ir>). با توجه به ماهیت فرابخشی کنوانسیون و به‌منظور تضمین حسن اجرای تعهدات و بهره‌گیری از ظرفیت‌های آن، در مقابله با فساد در کشور، هیأت وزیران در اسفندماه ۱۳۸۸ وزارت دادگستری را به‌عنوان مرجع ملی این کنوانسیون تعیین کرد و برای هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و قضایی، شورایی به نام کارگروه تخصصی مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد در وزارت دادگستری تشکیل داد که در آن نمایندگان تعداد زیادی از سازمان‌های ذی‌ربط (از جمله سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، نیروی انتظامی، ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی و ...) حضور دارند (www.justice.ir). جمهوری اسلامی ایران متأثر از نظام جهانی در مبارزه علیه فساد اقدام به تصویب کنوانسیون مذکور و ورود آن به قوانین داخلی کرد. با این حال صرف تصویب کنوانسیون توسط جمع زیادی از کشورها و از جمله ایران به‌تنهایی در مبارزه با فساد به‌خصوص در مواقع اضطراری و هنگام وقوع فجایع طبیعی کافی نیست. در حقیقت تمامی قوانین مبارزه با فساد در ایران براساس کنوانسیون مریدا و تحت تأثیر آن تدوین شده و به تصویب رسیده است، لیکن برای مبارزه با فساد به‌هنگام وقوع فجایع طبیعی لازم است علاوه بر تصویب قوانین مورد نیاز، راهکارهای مقابله با فساد و ضمانت اجرای قوانین مذکور در اراده مقامات و مسئولان کشورها پدید آید. از این‌رو در مقاله حاضر ضمن تأکید بر اهمیت توجه به بلایای طبیعی و تأثیرات چشمگیر آن بر زندگی مردم، اثبات خواهد شد که آثار این حوادث تنها با تعداد و میزان وقوع آنها سنجیده نمی‌شود و متغیرهای اقتصادی (درآمد) و نهادی (فساد) در میزان آسیب‌های وارده به شهروندان نقش مهمی دارند. در این بین، نقش حقوق بین‌الملل به‌عنوان ابزاری برای ترغیب دولت‌ها در مبارزه با فساد در کمک‌های بشردوستانه بسیار حائز اهمیت است. نگارنده بر این باور است که هرچند یک فاجعه طبیعی می‌تواند بسیار مخرب و آسیب‌زننده به دارایی‌های یک کشور باشد، لیکن فساد در میان مقامات، صاحبان قدرت و منابع امدادی، هنگام بروز فجایع، خود عاملی برای هدررفت منابع و در نهایت فشار به جمعیت

آسیب‌دیده خواهد شد. در واقع میان مرگ‌ومیر و کیفیت نهادهای دولتی و امدادگران رابطه‌ای قوی وجود دارد؛ به این نحو که هرچه فساد در میان امدادگران‌ها و مقامات بیشتر باشد، تعداد مرگ‌ومیر نیز افزایش خواهد یافت. این فساد در شرایط اضطراری شامل بازیگران و امدادگران‌های ملی و خارجی است. هنگام شیوع فساد، توزیع منابع و کمک‌های بین‌المللی به جای تقسیم میان نیازمندان، صرف موارد غیرضروری و منافع شخصی خواهد شد. همچنین با افزایش میزان فساد، احتمال آسیب و تلفات ناشی از بلایای طبیعی افزایش می‌یابد. در واقع میان وسعت فاجعه و میزان کمک‌های امدادی و احتمال افزایش فساد، ارتباط مستقیم وجود دارد (Guttry, Gestri, Venturini 2012: 657-659).

به منظور مشخص کردن شرایط و سازوکارهایی که به فساد در کمک‌های بشردوستانه منجر می‌شود و شناسایی راهکارهای مقابله با آن، می‌بایست ضمن شناخت پدیده فساد، به مقررات موجود در حقوق بین‌الملل توجه کرد. تکلیف کشور آسیب‌دیده به اجرای تعهدات خویش در قبال شهروندان، در چارچوب کنوانسیون‌های مبارزه با فساد، شفافیت در توزیع منابع امدادی، تدوین و اجرای صحیح قوانین، مجازات مجرمان، ارائه گزارش‌های دوره‌ای در مبارزه با فساد به جامعه جهانی و...، همگی از موضوعاتی است که حقوق بین‌الملل به آن توجه کرده، لیکن هیچ کنوانسیون یا سند بین‌المللی تا به این لحظه به پیشگیری از فساد در کمک‌های بشردوستانه به طور اختصاصی توجه نکرده است. هدف اصلی نگارنده از تهیه این نوشتار، توجه جامعه جهانی به موضوع پیشگیری از فساد در کمک‌های بشردوستانه و تدوین مقررات لازم در این خصوص است. برای دستیابی به این امر، شناسایی فساد و عوامل تشکیل‌دهنده آن در کمک‌های بشردوستانه بسیار حائز اهمیت است.

با مروری اجمالی بر ادبیات مبارزه با فساد در نظام بین‌الملل، معاهدات منطقه‌ای و اقدامات سازمان‌های دولتی و غیردولتی پی خواهیم برد که هرچند علت بروز و گسترش فساد هنگام بروز شرایط اضطراری در کشورهای مختلف و بسته به شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی آن و نیز سطح توسعه و رفاه عمومی متفاوت است، اما نبود کنوانسیون بین‌المللی در این خصوص و مشکلات کشورها در اجرای قوانین و ناکارآمدی نظام قضایی و بی‌توجهی فرهنگی شهروندان، به افزایش فساد در سیستم امدادگرانی منجر خواهد شد.

از نظر نویسنده سیاست‌های نادرست توسعه‌ای، سوءمدیریت، ضعف نهادی و سازمانی، ناکارآمدی نظام نظارت و کنترل، ضعف جامعه مدنی، عدم تعامل با نظام بین‌الملل و از همه مهم‌تر عدم پاسخگویی و شفاف نبودن، از جمله مهم‌ترین زمینه‌های شکل‌گیری و گسترش فساد در امدادگرانی محسوب می‌شوند. از این‌رو برای تبیین موضوعات مذکور در ابتدا سعی خواهد شد تا به تعریف فساد و توجه معاهدات منطقه‌ای و بین‌المللی به این پدیده بپردازیم و در نهایت با ترسیم وظایف دولت آسیب‌دیده و نقش سایر دولت‌ها در پیشگیری از فساد در

کمک‌های بشردوستانه، توجه جامعه جهانی را به ضرورت وجود یک کنوانسیون بین‌المللی که به ارائه راهکارهای مورد نیاز در مبارزه با فساد در امدادسانی می‌پردازد، جلب خواهیم کرد.

فساد^۱

فساد معمولاً به‌عنوان «سوءاستفاده از قدرت سپرده‌شده برای سود شخصی» تعریف می‌شود (Transparency International, 2007: xxi). در کنار فساد در قضیه‌ای، اختلاس، جانبداری نابحق، خویشاوندمداری، خرید رأی و نظر، تقلب، اخاذی یا ناکارآمدی و اتلاف منابع، اغلب در روابط مدیران بخش دولتی به معنای مترادف و سوءاستفاده از موقعیت معنا شده است (Kreidler, 2006:30).

مفهوم سوءاستفاده از موقعیت و مقام که به فساد در داخل یک سیستم منجر می‌شود، در فرهنگ‌های مختلف، متفاوت است. به‌طور مثال در بحث کمک‌های بشردوستانه به‌دلیل نبود چارچوب قانونی و ضمانت اجرا، برخی اعمال ممکن است در وضعیتی مبهم رخ دهد و تعدادی از بازیگران می‌توانند از وجود چنین «مناطق خاکستری» استفاده کنند و ارتباط با عواملی را که در فرایند تصمیم‌گیری در توزیع و تخصیص امداد بشردوستانه دخیل‌اند، به نفع خود تغییر دهند (6: della Porta & Vannucci 2012). به‌منظور اجتناب (یا حداقل کاهش) ابهامات قانونی در موضوعات مذکور، پیشنهاد می‌شود که اجزای اساسی فساد با اتخاذ یک طرح اساسی، اصلی و عملیاتی توسط کشورها شناسایی شوند و در خصوص تعریف آن به نتیجه مطلوب برسند. به‌طور کلی، فساد را می‌توان به‌عنوان «نقض تعهد قانونی و در نتیجه مخفیانه برای سوءاستفاده از قدرت در اختیار، دانست» (6: Uslaner, 2008). هر عاملی که توسط سازمان‌های دولتی یا خصوصی با در اختیار داشتن قدرت مدیریت منابع در روند امدادسانی خلل وارد کند، به فساد منجر می‌شود. به همین دلیل در اعطای قدرت و مسئولیت به امدادسان‌ها، قواعد و روش‌هایی باید به‌کار گرفته شود تا سازوکارهای سوءاستفاده از موقعیت، محدود شود. در تعدادی از کنوانسیون‌ها و مقررات بین‌المللی بحث فساد به شیوه‌های مختلف در دستور کار قرار گرفته است، ولی متأسفانه هیچ‌یک به مسئله فساد در کمک‌های بشردوستانه آن‌طور که لازم است، نپرداخته‌اند. در ذیل به بارزترین معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی در زمینه مبارزه با فساد اشاره خواهد شد.

۱. فساد در لغت به معنای تباهی، خرابی، آشوب، بدهکاری و ظلم آمده است (معین، ۱۳۸۴: ۵۲۰). راغب اصفهانی آن را خروج شیء از اعتدال معنی می‌کند، خواه کم باشد و یا بیشتر (نواده توپچی، ۱۳۸۹: ۲۲۳). در علم حقوق فساد در مقابل صحت قرار گرفته و آن صفتی است که به اعتبار آن صفت، آن عمل نمی‌تواند دارای آثار قانونی باشد (محمدنبی، ۱۳۸۰: ۳۸). در فرهنگ انگلیسی آکسفورد فساد به معنی رفتار متقلبان و غی قانونی افراد و به‌طور خاص مأموران دولتی است (Zimmerman, 2015: 336).

معاهدات بین‌المللی در مبارزه با فساد

در هجده سال گذشته، مسئله فساد توسط چندین سازمان بین‌المللی مطرح شده و به دنبال آن کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی توسط کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۱ در سال ۱۹۹۷ به امضا رسید. سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) در سال ۱۹۸۹، گروه کاری ویژه‌ای را برای بررسی تطبیقی قوانین ملی در مورد رشوه مقامات دولتی خارجی ایجاد کرد. در سال ۱۹۹۴، شورای وزیران این نهاد، پیشنهاد کارگروه اخذ رشوه در معاملات تجاری بین‌المللی را پذیرفت. این کنوانسیون در ۱۷ دسامبر ۱۹۹۷ امضا شد و در ۱۵ فوریه ۱۹۹۹ به اجرا درآمد و در سال ۲۰۰۹ اصلاح شد.

این کنوانسیون که در حال حاضر توسط ۴۳ کشور عضو (OECD)، از جمله آرژانتین، برزیل، بلغارستان و آفریقای جنوبی و... تصویب شده است، یک کنوانسیون مبارزه با فساد با هدف کاهش فساد سیاسی و جرائم کشورهای در حال توسعه است. در واقع هدف آن ایجاد محیطی امن و واقعی برای کسب‌وکار بین‌المللی است

این کنوانسیون به پیشنهاد و پرداخت رشوه از سوی افراد فاسد به مقامات دولتی می‌پردازد و به درخواست یا دریافت رشوه نمی‌پردازد. مطالعات سال ۲۰۱۷ نشان داد که شرکت‌های چندملیتی که قوانین و مقررات این کنوانسیون را به مرحله اجرا گذاشتند، کمتر در معرض پیشنهاد رشوه قرار گرفتند. شاید بتوان با مطالعه چارچوب کلی این کنوانسیون به طرحی در خصوص فساد در امدادسانی رسید. همان‌طور که در ماده ۱ (۱) این کنوانسیون آمده است:

«هر گونه پیشنهاد وعده یا اعطای امتیازی مادی یا غیر آن، به‌طور مستقیم یا از طریق واسطه‌ها، به یک مقام رسمی دولتی (عمومی) یا فرد ثالث به قصد واداشتن آن مقام به انجام و یا خودداری از آنجا عملی خاص برخلاف وظایف رسمی‌اش، به‌منظور کسب یا حفظ امتیازات تجاری یا سایر امتیازات نامشروع در فعالیت تجاری بین‌المللی، رشوه محسوب می‌شود» (www.oecd.org/corruption/officialtext and commentaries of the 1997).

با این تعریف، کشورهای عضو، تنها می‌توانند با تفسیر و تعمیم خویش، مواد کنوانسیون مذکور را به عملیات امداد سوق دهند و با مأموران و امدادسان‌هایی که مبادرت به دریافت رشوه و اقدامات غیرقانونی می‌کنند، برخورد کنند. هرچند کلی‌نگری این کنوانسیون در خصوص فساد اجازه نخواهد داد تا از مواد حاضر به‌عنوان معاهده‌ای بین‌المللی و تخصصی برای مبارزه با فساد، به‌خصوص در مواقع امدادسانی استفاده شود. به‌طور خاص، مهم‌ترین ویژگی و خلاقیت این کنوانسیون، این است که رشوه‌خواری کارمندان خارجی کشورهای ثالث را

1. (Organisation for Economic Co-operation and Development)

جرم‌انگاری کرده است. این کنوانسیون تلاش خود را برای مبارزه با فساد در چهار حوزه دیگر متمرکز می‌کند:

(الف) درآمدهای حاصل از فساد بین‌المللی را به‌عنوان جرم پول‌شویی طبقه‌بندی می‌کند (ماده ۷)؛
(ب) تمام کشورها موظف‌اند سازمان‌های خود را به منع روش‌های حسابداری که به ایجاد بستر برای رشوه دادن به مقامات دولتی خارجی منجر می‌شود و پاسخگویی سازمان‌ها در این خصوص اجبار کنند. به این ترتیب، ایجاد حساب‌هایی که حسابرسی نمی‌شود و شیوه‌های مشابه آن، توسط کشورهای امضاکننده ممنوع است (ماده ۸)؛

(ج) از آنجا که دریافت رشوه توسط مقامات خارجی علاوه بر تعدد بازیگران، با کانال‌های متعدد مالی بین‌المللی روبه‌رو می‌شوند، هر کشور رویه خاصی برای مقابله با آن دارد، این کنوانسیون برای تبادل اطلاعات و شفاف‌سازی هرچه بیشتر، دست به ایجاد رویه واحد و ارائه الگوی همکاری بین‌المللی با حمایت‌های حقوقی متقابل زده است. حتی استرداد مقامات دولتی باید در رابطه با جرائمی که تحت این کنوانسیون انجام می‌شود، ساده‌تر شود و شیوه‌های توقیف و مصادره درآمد حاصل از فساد مورد توجه قرار گیرد (مواد ۹ و ۱۰)؛

(د) کشورهای امضاکننده موظف‌اند تا برای نظارت بر اجرای کامل کنوانسیون با یکدیگر همکاری کنند. کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی پیش از این تحت تأثیر معاهدات پذیرفته‌شده در سازمان‌های آمریکایی بود. به‌خصوص کنوانسیون بین‌المللی آمریکایی علیه فساد (IACAC) که در سال ۱۹۹۶ تصویب شد و در سال ۱۹۹۷ به اجرا درآمد، لیکن برخی از تعهدات کنوانسیون آمریکایی کمتر از کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری و تنها در سطح منطقه‌ای بود. در کنوانسیون بین‌المللی آمریکایی علیه فساد، ممنوعیت دریافت رشوه توسط مقامات دولتی خارجی آمده است، اما برای دولتی که به عضویت این کنوانسیون درنیامده تا زمانی که قوانین آن اجازه ندهد، مطابق این کنوانسیون شرایط کمک و همکاری را فراهم آورد (ماده ۷).

علاوه بر این، مطابق ماده ۳ (IACAC)، در میان بسیاری از وظایف دیگر، تعهدات مربوط به هر عضو معرفی شده است؛ برای مثال: (الف) ایجاد یک سیستم برای ثبت درآمدها، دارایی‌ها و مسئولیت‌های مقامات دولتی؛ (ب) تأسیس سیستم‌های شفاف، برابر و کارآمد برای خرید کالاها و خدمات؛ (ج) لغو امکانات مالیاتی برای هر شخص یا شرکتی که برای قوانین ضد فساد تلاش می‌کند (www.business-anti-corruption.com).

کنوانسیون ۱۹۹۷ مبارزه با رشوه‌خواری مقامات دولتی خارجی به شرکت‌ها و نمایندگان کشورهای غیر عضو، مزیت رقابتی در جلوگیری از فعالیت‌های غیرقانونی اعطا کرد. این وضعیت سبب شد که اعضای کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری مقامات دولتی خارجی در پی توافق گسترده برای پر کردن شکاف بین شرکت‌های OECD و غیر OECD باشند. در سطح اروپا،

اولین قدم، تصویب «کنوانسیون مبارزه با فساد اداری در میان مقامات کشورهای عضو اتحادیه اروپا» بود که توسط شورای اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۷ تصویب شد، این کنوانسیون محدود به کارمندان دولت در محدوده اتحادیه اروپاست (eur-lex.europa.eu:1997).

شورای اتحادیه اروپا پس از سال ۲۰۰۰ میلادی اقدامات مهم دیگر زیر را برای مبارزه با فساد انجام داد: کنوانسیون کیفری برای مبارزه با فساد (که در سال ۲۰۰۲ به اجرا درآمد)^۱، کنوانسیون مدنی مبارزه با فساد (که در سال ۲۰۰۳ به اجرا گذاشته شد)^۲ و پروتکل الحاقی در مورد فساد (که در سال ۲۰۰۵ به اجرا گذاشته شد)^۳. به این ترتیب از ۴۷ عضو شورای اتحادیه اروپا و شش کشور غیر عضو (بلاروس، کانادا، ژاپن، مکزیک و ایالات متحده آمریکا)، ۴۸ کشور نخستین سند را تصویب کرده‌اند، ۳۵ کشور دومین سند و ۴۵ کشور پروتکل الحاقی را به تصویب رسانده‌اند. تعهدات کشورهای عضو کنوانسیون شورای اروپا به‌طور مستقیم منافع کنوانسیون ۱۹۹۷ مبارزه با رشوه‌خواری مقامات دولتی خارجی (OECD) را منعکس می‌کند. فساد مطرح‌شده در کنوانسیون‌های اروپایی مذکور علاوه بر مسئولان، شامل اعضا و مقامات سازمان‌های بین‌المللی می‌شود و درآمد حاصل از فساد به‌عنوان جرم پول‌شویی در نظر گرفته می‌شود.

شورای اروپا برای نظارت بر رعایت استانداردهای ضد فساد اداری در سال ۱۹۹۹ گروه کشورهای ضد فساد (GRECO) تأسیس کرد که یکی از وظایف آن نظارت بر کنوانسیون‌های مذکور به‌طور مستقیم و اختصاصی است (www.coe.int) سایر سازمان‌های منطقه‌ای همچنین مقررات بین‌المللی برای مبارزه با فساد تصویب کرده‌اند. در سال ۲۰۰۱، برنامه اقدام علیه فساد اداری در منطقه آسیا-پاسیفیک^۴ به‌عنوان ابتکار عمل مشترک میان بانک توسعه آسیا (ADB) و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) به تصویب رسید. این مقررات الگوی غیرالزام‌آوری برای کشورهای آسیا-اقیانوسیه در خصوص بخش‌های عمومی، خصوصی و مدنی ایجاد می‌کند. بیست‌وهشت کشور این طرح را تاکنون تصویب کرده‌اند. با شناختن اینکه فساد مشکلی خطرناک با تأثیرات زیانبار بر رفاه اجتماعی، ثبات سیاسی و رشد اقتصادی است، برنامه اقدام نشان‌دهنده اهداف کشورهای شرکت‌کننده و توصیف نحوه اجرای اصلاحات است.

در سال ۲۰۰۱، ۱۳ کشور از جامعه توسعه جنوب آفریقا (SADC) «کنوانسیون مبارزه با فساد»^۵ را تصویب کردند و در ژوئیه ۲۰۰۵، پس از تصویب دوسوم اعضا به اجرا درآمد. در این کنوانسیون هر دو رویکرد پیشگیرانه و اجرایی مبارزه با فساد پیش‌بینی شده است.

هدف این کنوانسیون، ترویج سازوکارهای مبارزه با فساد در سطح ملی، افزایش همکاری در مبارزه با فساد توسط کشورهای عضو، هماهنگی و یکسان‌سازی قوانین ملی مبارزه با فساد در منطقه

1. (Council of Europe are the "Criminal Law Convention",2002:NO.173)

2. (Civil Law Convention on Corruption,2003:NO.174)

3. (Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption,2005:NO191)

4. (Anti-Corruption Action Plan,2001)

5. (Protocol against Corruption,2001)

است. این کنوانسیون، به مانند سایر کنوانسیون‌ها، اقدامات پیشگیرانه و مکانیسم اجرایی آن (ماده ۴)؛ مجازات دریافت رشوه توسط مقامات خارجی (ماده ۶)؛ مصادره درآمد حاصل از فساد به‌عنوان جرم پولشویی را جرم‌انگاری کرده است (ماده ۸). این کنوانسیون می‌تواند یک راهکار قانونی برای استرداد مجرمان میان کشورهای که دارای معاضدت قضایی نیستند، تلقی گردد (ماده ۹).

در پایان سال ۲۰۰۱، یک سازمان منطقه‌ای دیگر آفریقایی، انجمن اقتصادی کشورهای غربی آفریقای جنوبی^۱ «پروتکل مبارزه با فساد»^۲ را تصویب کرد. این پروتکل کشورهای عضو را مجبور به اتخاذ اقدامات قانونی ضروری برای جبران غرامت ناشی از فساد، حساب‌های مخدوش و بازپرداخت سود حاصل از فساد در برابر قربانیان آسیب‌دیده از موارد مذکور می‌کند. این پروتکل علاوه بر اینکه کشورهای امضاکننده را به هماهنگی در قوانین ضد فساد تشویق می‌کند، اتخاذ اقدامات پیشگیرانه مؤثر برای مبارزه با فساد و اعمال تحریم‌های متناسب و کارآمد را توصیه می‌نماید. این پروتکل رشوه‌خواری مستقیم و غیرمستقیم مقامات در بخش‌های دولتی و خصوصی را جرم‌انگاری می‌کند، اما به‌طور مستقیم به فساد مقامات خارجی اشاره نمی‌کند.

در سال ۲۰۰۳، «کنوانسیون جلوگیری و مبارزه با فساد»^۳ توسط سران دولت در نشست اتحادیه آفریقا در ۱۱ جولای در ماپوتو (موزامبیک) برگزار شد و در ۵ اوت ۲۰۰۶ به اجرا درآمد. کنوانسیون اتحادیه آفریقا چارچوبی کامل برای مبارزه با فساد از جمله جرم رشوه‌خواری (داخلی یا خارجی)، تحصیل نامشروع دارایی توسط کارمندان دولت، تجارت با اعمال نفوذ و اختیارات، پولشویی و پنهان‌سازی اموال را جرم‌انگاری کرده است. این مقررات در خصوص پیشگیری، همکاری منطقه‌ای، اقدامات متقابل حقوقی و استرداد دارایی و اموال است. این کنوانسیون فساد بخش‌های دولتی و خصوصی و نیز عرضه و دریافت رشوه را شامل می‌شود. این اولین کنوانسیون است که حاوی مقررات اجباری برای اشخاص خصوصی و شفاف‌سازی درآمدهای مقامات دولتی است. نکته شایان توجه در این کنوانسیون محدودیت مصونیت مقامات و دسترسی آزاد رسانه‌ها به اطلاعات در خصوص موضوعات مذکور است. مکانیسم نظارتی و مشورتی شامل یک هیأت خارجی در اتحادیه آفریقا (ماده ۲۲) است. این گروه مجموعه‌ای از موضوعات شامل تحقیق و جمع‌آوری اطلاعات، مشاوره به دولت‌ها و گزارش‌های منظم به شورای اجرایی در مورد پیشرفت کشورهای امضاکننده برای تضمین اجرای کنوانسیون و جمع‌آوری و بررسی گزارش‌های سالانه کشورهای عضو را به‌عهده دارد.

به‌غیر از مقرراتی که ذکر شد، کنوانسیون آفریقایی مبارزه با فساد شامل تعدادی از مقررات مربوط به موضوع آفریقا است و آن را در بین کنوانسیون‌های ضد فساد منطقه‌ای منحصر به فرد می‌کند و بیشتر آنها حتی در کنوانسیون سازمان ملل متحد یافت نمی‌شود. به‌طور خاص در این کنوانسیون

1. (ECOWAS)

2. (Protocol on the fight against corruption)

3. (Convention on Preventing and Combating Corruption)

کشورهای عضو امضاکننده تشویق می‌شوند تا سازوکارهایی را برای مشارکت بخش خصوصی (ماده ۱۱) در مبارزه با فساد و رقابت‌های ناعادلانه در پرونده‌های اعطای مناقصات در نظر بگیرند. در سال ۲۰۰۵، کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری^۱ بعد از اینکه در سال ۲۰۰۳ تصویب شد، به اجرا درآمد. این کنوانسیون دارای ابزارهای منحصربه‌فرد در میان سایر کنوانسیون‌هاست. نه تنها به لحاظ موقعیت جغرافیایی، بلکه در محدوده و عمق تعهدات بسیار حائز اهمیت است. این کنوانسیون در طی یک دوره دوساله در دفتر سازمان ملل در وین توسط نمایندگان بیش از ۱۰۰ کشور مورد بحث قرار گرفت. دبیرخانه این کنوانسیون و مسائل مذاکرات آن، دفتر مبارزه با مواد مخدر سازمان ملل متحد^۲ بود. نمایندگان سازمان‌های غیردولتی، از جمله سازمان شفافیت بین‌المللی نیز در تدوین و توسعه این کنوانسیون مشارکت داشتند. متن کنوانسیون برای تصویب در مجمع عمومی در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ ارائه شد (UN General Assembly, 2003, resolution 58/4). سپس کشورها برای امضای آن به کنفرانس مکزیک در تاریخ ۹-۱۰ دسامبر ۲۰۰۳ دعوت شدند. این کنوانسیون ابتدا توسط ۱۱۱ کشور امضا و در تاریخ ۱۵ سپتامبر ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا شد. کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد به‌عنوان نخستین و جامع‌ترین معاهده مبارزه با فساد یک زبان مشترک در خصوص مبارزه با فساد ترسیم می‌کند. تعداد زیاد امضاکنندگان و تصویب‌کنندگان معاهده منعکس‌کننده گستره اجماع جهانی در خصوص این کنوانسیون است، این اجماع نه تنها در بین دولت‌ها، بلکه در میان بخش خصوصی بین‌المللی و جامعه مدنی وجود دارد. کنوانسیون مبارزه با فساد در حال حاضر ۱۷۸ عضو دارد (www.unodc.org).

هدف اصلی این کنوانسیون توافق در خصوص تصویب و اجرای یک‌سری قوانین ضدفساد و توسعه روندهای مبارزه با فساد و همکاری‌های همه‌جانبه بین‌المللی در این زمینه‌هاست. در واقع، مقصود اصلی انکاک (UNCAC) کاهش انواع فساد است که می‌توانند با عبور از مرزهای یک کشور رخ دهند و برای این منظور از ابزارهای هماهنگی و همکاری‌های بین‌المللی در تمامی زمینه‌های مالی، قضایی، پلیسی و تحقیقاتی سود می‌برد. انکاک (UNCAC) در پنج زمینه فعالیت دارد: اقدام‌های پیشگیری‌کننده، شناسایی جرائم و اعمال قانون، همکاری بین‌المللی، ضبط اموال غیرقانونی، همکاری فناوری و تبادل اطلاعات که شامل مواد و بندهای اجباری و اختیاری می‌شود.

کنوانسیون در بخش سوم با عنوان «جرم‌انگاری و اجرای قانون» بدون اینکه فساد را تعریف کند یا انواع آن را برشمرد، فهرستی از اعمالی را که به‌عنوان مصادیق فساد در نظر گرفته می‌شوند بیان کرده است که عبارت‌اند از: ارتشای مقام‌های دولتی داخلی، خارجی و سازمان‌های

1. The United Nations Convention against Corruption (UNCAC), 2005.

2. (UNODC)

بین‌المللی، حیفاومیل، اختلاس، استفاده غیرمجاز از اموال توسط مقام‌های دولتی، اعمال نفوذ در معاملات، سوءاستفاده از وظایف، دارا شدن من غیر حق، رشاء، ارتشا و اختلاس در بخش خصوصی، تطهیر عواید ناشی از جرم، اختفای اموال ناشی از جرائم و ممانعت از اجرای عدالت (www.unodc.org/unodc:37).

عملکرد سازمان‌های غیردولتی در مبارزه با فساد در کمک‌های بشردوستانه

علاوه بر دولت‌ها، سازمان‌های غیردولتی نیز نقش مهمی در مبارزه با فساد در اقدامات بشردوستانه ایفا کرده‌اند. در مرحله تهیه پیش‌نویس برخی معاهدات بین‌المللی مانند کنوانسیون AU و UNCAC سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان کارشناس به نمایندگان سازمان‌ها و کشورها مشورت‌های لازم را ارائه دادند. اما این تنها اقدامات سازمان‌های غیردولتی برای مبارزه با فساد نیست. در سال ۲۰۰۵، سازمان شفافیت بین‌الملل، که سازمانی غیردولتی است و به‌طور عمده برای حمایت از سیاست‌های ضدفساد اداری تشکیل شده است، تحقیقاتی مشترک با سایر سازمان‌های غیردولتی آغاز کرد. هدف این سازمان ترسیم نقشه راه برای کاهش خطرهای عملیات امداد و پیشنهاد راه‌حلی برای جلوگیری از فساد هنگام امدادسانی بود (della Porta and Vannucci 2012:264). پیش از این نمونه‌هایی از فساد در جریان کمک‌رسانی در افغانستان، عراق، لیبی و سومالی گزارش شده بود، لیکن ایده اصلی ترسیم نقشه راه برای جلوگیری از فساد، هنگام امدادسانی در سونامی‌های آسیا به‌وجود آمد، زمانی که میزان جمع‌آوری منابع این امر را به ذهن متبادر کرد که فرصت‌های فساد به‌دلیل وجود منابع عظیم، زیاد است. در پاسخ به این نگرانی، در سال ۲۰۰۵، سازمان شفافیت بین‌الملل مرحله اول تحقیقات خود را برای تشخیص خطرهای فساد در خصوص اقدامات بشردوستانه آغاز کرد و مجموعه‌ای از روش‌های مناسب را برای جلوگیری از فساد هنگام بروز سوانح طبیعی ارائه داد. اولین مرحله در سال ۲۰۰۶ با انتشار گزارش «نقشه برداری خطرهای فساد در اقدامات بشردوستانه» به‌دست آمد (Ewins et al., 2006: 26). مرحله دوم در طول سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۰۷ توسط گروه مشترکی از مرکز بین‌المللی دانشگاه تفت، گروه سیاست اقدامات بشردوستانه مؤسسه توسعه خارجی (HPG) و سازمان شفافیت بین‌الملل در همکاری با برخی سازمان‌های بین‌الملل غیردولتی در امور بشردوستانه مانند (کمک‌های امدادی، خدمات امداد، مراقبت‌های بین‌الملل، امداد اسلامی در سراسر جهان، سازمان بصیرت جهانی، مراقبت از افراد خاص به‌خصوص کودکان) از طریق مصاحبه با مدیران و کارکنان سازمان‌های مذکور به‌دست آمد. این گزارش با عنوان «جلوگیری از فساد در کمک‌های انسان‌دوستانه» شامل یک کتابچه راهنما و پیشنهاد‌های مناسب و ابزارهای عالی برای پیشگیری و شناسایی فساد در عملیات بشردوستانه هنگام وقوع سوانح طبیعی است (Hees et al, 2007, p: Aid Trade Rev, IAT03-18/2).

همان‌گونه که اشاره شد، در تمامی کنوانسیون‌های مذکور و سایر اجلاس‌های برگزار شده مانند کنفرانس کمک‌های بشردوستانه در سال ۲۰۱۶ در ترکیه که با حضور ۱۷ کشور اروپایی و جمع کثیری از آژانس‌ها و سازمان‌های بین‌المللی برگزار شد. همچنین در گزارش ۶۲ صفحه‌ای دبیرکل سازمان ملل در خصوص کمک‌های بشردوستانه متأسفانه از فساد صحبتی به میان نیامده و تنها دو بار از دولت‌ها خواسته شده است تا به تعهداتشان در شفاف‌سازی به‌هنگام امدادسانی، پایبند باشند.

شایان یادآوری است که اگرچه جهان از تأثیر مخرب فساد در امدادسانی آگاه شده است، لیکن به‌نظر می‌رسد که مبارزه با فساد هنوز در دستور کار رهبران جهان نیست. اجلاس جهانی کمک‌های بشردوستانه در سال ۲۰۱۶ نشان داد که چه میزان کشورها و سازمان‌های بین‌المللی تمایل به مقابله با فساد دارند!

وظایف و تعهدات دولت آسیب‌دیده در نظارت و کنترل بر عملیات امدادی و جلوگیری از فساد

ماده ۱۰ پیش‌نویس طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل با استناد به حاکمیت دولت‌ها، دولت آسیب‌دیده را مکلف به تضمین حمایت از افراد و تهیه و تدارک امدادسانی در فجایع رخ داده در سرزمینش می‌داند. بر این اساس حاکمیت هر دولت، محور و مبنای اصلی تعهد و تکلیف آن دولت برای تهیه و تدارک امکانات امدادسانی، در خصوص فجایع رخ داده در سرزمینش است. همچنین پاراگراف دوم ماده ۱۰ پیش‌نویس طرح کمیسیون «هدایت، کنترل، هماهنگی و نظارت بر عملیات امدادسانی را نقش اساسی و اولیه دولت آسیب‌دیده می‌داند»^۱ (ILC, Draft, 2016: 114). همان‌گونه که ملاحظه شد کمیسیون حقوق بین‌الملل وظیفه اصلی امدادسانی، هدایت و کنترل و ... را بر عهده دولت آسیب‌دیده قرار داده است، اما اگر دولت آسیب‌دیده نتواند تعهدات خود را در قبال مردم در شرایط اضطراری انجام دهد، باید در پی کمک‌های خارجی باشد. بر این اساس، ماده ۱۱ پیش‌نویس مواد در خصوص حمایت از افراد در مواقع بروز فجایع طبیعی که از سوی کمیسیون حقوق بین‌الملل تهیه شده است، دولت آسیب‌دیده را در صورت ناتوانی در امدادسانی به آسیب‌دیدگان، متعهد به جست‌وجوی کمک‌های خارجی می‌داند.

1. Article 10

Role of the affected State

A. The affected State has the duty to ensure the protection of persons and provision of disaster relief assistance in its territory, or in territory under its jurisdiction or control.

B. The affected State has the primary role in the direction, control, coordination and supervision of such relief assistance

به نظر می‌رسد در مسئله پیشگیری از فساد هنگام وقوع فجایع طبیعی موضوع به همین نحو باشد، یعنی وظیفه اصلی مبارزه با فساد بر عهده دولت آسیب‌دیده است و در صورت ناتوانی، دولت آسیب‌دیده موظف است تا از سایر کشورها درخواست مشاوره و کمک کند. فلسفه این موضوع نیز از آنجا نشأت می‌گیرد که در بحث حمایت از شهروندان و امدادسانی، توازن بین حاکمیت دولت و رعایت حقوق بشر، می‌بایست حفظ شود. بنابراین دولت آسیب‌دیده هنگامی که از عهده امدادسانی و پیشگیری از فساد بر نمی‌آید، وظیفه دارد از دولت‌های دیگر و سازمان‌های بین‌المللی طلب کمک کند و در صورتی که در این خصوص تعلل ورزد و این امر با توجه به معیارهای حقوق بین‌الملل به نقض حقوق بشر افراد آسیب‌دیده منجر شود، به منزله ارتکاب عملی غیرقانونی و دارای مسئولیت بین‌المللی برای آن دولت خواهد بود (A/CN.4/643, 2011: 16, para. 22, 50). وظیفه دولت به درخواست کمک در پیشگیری از فساد و جلوگیری از هدررفت منابع امدادی، ناشی از مسئولیت ابتدایی دولت آسیب‌دیده به امدادسانی و مبتنی بر اسناد حقوق بشر و حقوق بین‌الملل عرفی است (A/CN.4/590, 2007: 45, para. 57, 43).

از طرفی یک دولت نمی‌تواند به بهانه جلوگیری از فساد یا به دلایل واهی از قبول کمک‌ها خودداری کند. این قاعده بدین‌گونه توجیه شده است که وظیفه دولت به جست‌وجوی همکاری‌های بین‌المللی در مواقعی که خود قادر به امدادسانی به افراد آسیب‌دیده نیست، مبتنی بر مسئولیت دولت در برابر مردم خویش است. البته وظیفه دولت آسیب‌دیده ناتوان به جست‌وجو برای کمک بین‌المللی، در اسناد غیرالزام‌آور بین‌المللی نیز گنجانده شده است. قطعنامه کمک‌های بشردوستانه پذیرفته‌شده از سوی مؤسسه حقوق بین‌الملل در سال ۲۰۰۳، در ماده ۳، بند ۳ مقرر می‌دارد: «هر گاه دولت آسیب‌دیده قادر به ارائه کافی کمک‌های بشردوستانه نباشد، باید برای کمک به قربانیانی که در حوزه صلاحیت یا کنترل عملی آن هستند، از سازمان‌های بین‌المللی ذی‌صلاح و یا از دولت‌های ثالث طلب امداد کند». به همین ترتیب، دستورالعمل واکنش به حوادث بین‌المللی فدراسیون بین‌المللی صلیب سرخ و جوامع هلال احمر مقرر می‌کند: «اگر دولت آسیب‌دیده امدادسانی به قربانیان حوادث را از توان خود خارج بیننده باید به جست‌وجوی کمک‌های بین‌المللی با منطقه‌ای باشد» (IFRC Guidelines, annex, Para. 3(1)).

در شرایط وقوع حوادث طبیعی، اعطای کمک‌های بشردوستانه از سوی سایر کشورها به مردم حادثه‌دیده اهمیت زیادی دارد. اما در عین حال، باید به دولت آسیب‌دیده نیز حق داد که در کنار چشم‌پوشی از برخی مقررات داخلی، در مواردی مانند توزیع کالا و نظارت بر مأموران امدادی، حساسیت‌های لازم به خرج دهد. کشور آسیب‌دیده حق دارد تا برای جلوگیری از فساد در کمک‌های بشردوستانه بر حداقل استانداردهای سلامتی و بهداشتی نظارت کند و باید در توزیع آن و انتخاب مسئولان امر بیشترین نقش را ایفا کند (A/66/10, 2011: 265, para. 10).

براساس بند ۲ ماده ۲ از قواعد و چارچوب عملیات امداد در فجایع طبیعی «یونیتار»^۱ دولت و

1. UNITAR.

سازمان‌های امدادرسان باید به دولت آسیب‌دیده مشورت‌های لازم را برای ارزیابی نیازهای مردم آسیب‌دیده ارائه دهند و بدین ترتیب، دولت آسیب‌دیده می‌تواند نسبت به ارزیابی نیازهای خود، رأساً یا به‌طور مشترک با همکاری دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی امدادرسان اقدام کرده و مناسب‌ترین آنها را انتخاب کند. این وضعیت در خصوص نظارت بر عملیات و شناسایی موارد فساد به همین صورت است، یعنی دولت آسیب‌دیده وظیفه دارد تا تمام تلاش خود را برای جلوگیری و مبارزه با فساد در کمک‌های امدادی به‌کار گیرد و در صورت ناتوانی از کمک و مشورت سایر دولت‌ها و یا سازمان‌های بین‌المللی استفاده کند (A/CN.4/590, 2007: 59-60, para. 80). از طرفی، منطقی است که دولت آسیب‌دیده حق داشته باشد از ورود کالاهایی که برای امدادرسانی ضروری است یا منجر به فساد می‌شود، جلوگیری کند، زیرا سازمان‌های امدادرسان ممکن است ظرفیت‌های محلی و ساختار قدرت را نادیده بگیرند و در نتیجه، هجوم کمک‌های بشردوستانه ممکن است به تضعیف ظرفیت‌های ملی بینجامد. در این مورد، اسناد مرتبط با عملیات بین‌المللی امدادرسانی اغلب متضمن این نکته مهم است که کمک‌های امدادی باید مفید و نه بالقوه آسیب‌رسان باشند (A/CN.4/590, 2007: 194).

مفهوم مخالف تمامی مواد مذکور این است که اگر دولت آسیب‌دیده بدون نیاز به کمک‌های بشردوستانه خارجی بتواند موضوع امدادرسانی و جلوگیری از فساد را به‌تنهایی و براساس ظرفیت خویش انجام دهد، دیگر دریافت کمک‌ها تابعی از خواست آن دولت خواهد بود و به طریق اولی می‌تواند از کمک‌های بشردوستانه‌ای که به فساد و آسیب‌های بیشتر منجر می‌شود، جلوگیری کند. لیکن اگر دولتی ناتوان باشد، نه تنها می‌بایست برای اخذ کمک‌های بشردوستانه طلب یاری کند، بلکه حق نخواهد داشت موضوع فساد در امدادرسانی را دستاویزی برای عدم دریافت کمک‌های بشردوستانه قرار دهد.

جلوگیری از فساد در کمک‌های بشردوستانه

در نظر ما فساد، تحریف رابطه میان امدادرسان، کمک‌های بشردوستانه و اصول پذیرفته‌شده در امر امدادرسانی است. برای مثال، سازمان‌های غیردولتی، اهداکنندگان و ادارات دولتی پس از فاجعه، برنامه‌ها، میزان کمک‌ها و نوع کمک‌های خود را ارائه می‌دهند. با محدودسازی و شفافیت این امور برای جمعیت آسیب‌دیده و آموزش این نکات به امدادرسان‌ها می‌توان میزان فساد را کاهش داد. به‌طور معمول، این روش بهترین شیوه بین‌المللی برای مبارزه با فساد است. هیچ مرحله از اقدامات بشردوستانه مصون از فساد نیست و هر مرحله با انواع مختلف خطرهای احتمالی فساد مواجه است، این امر به‌دلیل ساختار پیچیده منابع اختصاص‌یافته و روش‌ها و تصمیم‌گیری‌هایی است که اساس کمک‌های بشردوستانه را تشکیل می‌دهند (Ewins et al., 2006: 56).

به‌زعم نگارنده خطرهای ناشی از فساد به شیوه‌های گوناگون قابل دسته‌بندی است. این

دسته‌بندی به تدوین کنوانسیون بین‌المللی جامع در پیشگیری از فساد در کمک‌های بشردوستانه، کمک خواهد کرد. یکی از راه‌های شناخت فساد، دقت در مراحل مختلف واکنش به فجایع طبیعی است. برای مثال می‌توان پیشگیری از فساد و تدوین قوانین را در مراحل مختلف تهیه، خرید، جمع‌آوری منابع امدادی، توزیع و حتی نظارت از هم تفکیک کرد. همچنین برای مبارزه با فساد، می‌توان براساس تعهدات دولت‌ها در قبال شهروندان در فجایع طبیعی در سه مرحله ۱. پیش از بحران، ۲. حین بحران و ۳. پس از بحران، دست به تدوین قوانین زد. در حقیقت این تقسیم‌بندی به شناسایی فساد در مراحل مختلف منجر خواهد شد و هر کدام براساس اهمیت و میزان حساسیت دولت‌ها جرم‌انگاری می‌شود. برای مثال اگر فساد پیش از وقوع فاجعه طبیعی محقق شود، از آنجا که دولت‌ها در این زمان، وظیفه تعهد به پیشگیری، تعهد به پیش‌بینی و مشاوره و کمک فنی دارند، جرم‌انگاری فساد نیز بر همین اساس تدوین خواهد شد. همچنین هنگام وقوع بلا یا دولت‌ها وظیفه اطلاع‌رسانی، اقدام عاجل، مناسب و فوری و کنترل و مهار فجایع را به عهده دارند. حال اگر فساد در این مرحله ظاهر شود، به دلیل ورود آسیب و ایجاد خطرهای بیشتر، قانون‌گذار حق خواهد داشت تا مجازات شدیدتری را برای مرتکبان در نظر گیرد. به لحاظ نظری سه دیدگاه برای جلوگیری از فساد در کمک‌های بشردوستانه وجود دارد:

الف) نظریه فرهنگی که بر تفاوت در سنت‌های مختلف، هنجارهای اجتماعی و ارزش‌های داخلی افراد جامعه از منظر جایگاه اجتماعی و فضیلت‌های اخلاقی، تمرکز دارد. افراد متعلق به جوامع مختلف از طریق ارزش‌های داخلی موجود در کشورشان و فشارهای اجتماعی، به سمت فساد کشیده می‌شوند. هرچه اصول اخلاقی آنها در جایگاه بالاتری باشد، از موقعیت‌های پیش‌آمده، استفاده غیرقانونی کمتری می‌کنند. نمونه جامعه موفق در عرصه فرهنگی در مبارزه با فساد، کشور ژاپن است (Pizzorno, 1992: 46). ژاپن در برنامه‌های خود برای پیشگیری از وقوع خطرهای ناشی از فجایع طبیعی ۳/۸ میلیارد یورو به‌منظور آموزش ۴۰ هزار نفر هزینه خواهد کرد.

ب) نظریه اقتصادی بر نقش حیاتی انگیزه و موقعیت‌های اقتصادی بر فعالیت‌های مفسدان تأکید می‌کند. فساد نتیجه انتخاب عقلانی فرد تلقی می‌شود و شیوع آن تحت تأثیر ساختار هزینه‌های مورد انتظار و پاداش‌های تعلق گرفته به اوست. تصمیمات فردی در نظریه اقتصادی برای شرکت در امور مفسدان، به خطرهای احتمالی افشا شدن و مجازات کشیدن، شدت مجازات احتمالی و از دست دادن شغل و پاداش‌های موردنظر فرد در مقایسه با گزینه‌های موجود بستگی دارد. نمونه موفق در نظریه اقتصادی را می‌توان برخی از کشورهای اروپایی مانند سوئیس، آلمان، هلند، بلژیک و ... دانست (Lambsdorff, 2007: 74).

ج) سومین نظریه رویکرد سازمانی مبارزه با فساد است که نه‌تنها متغیرهای خارجی، از جمله ارزش‌های اخلاقی و انگیزه‌های اقتصادی را نیز در برمی‌گیرد، بلکه مؤلفه‌های داخلی

شبکه‌های فساد را نیز در نظر دارد. براساس این نظریه تا زمانی که یک بافت سازمانی مشخص و فرهنگ سازگار شده به سوی فساد، رشد می‌کند، دستورالعمل‌های غیررسمی و ساختارهای دولتی، ثبات داخلی و سازوکارهای اجرایی را برای معاملات غیرقانونی مهیا می‌سازد. هماهنگی انگیزه‌های اقتصادی و ارزش‌های فرهنگی، به راه‌های مختلفی انجام می‌پذیرد، مانند تخریب میراث به جامانده از فسادهای قبلی که در دوره‌های بعدی نیز کماکان باقی مانده است و از طریق خنثی‌سازی موانع اخلاقی به وجود آمده‌اند، از بین بردن موقعیت‌های سودزا، جلوگیری از هنجارهای غیررسمی، سدهای سازمانی و سازوکارهای حفاظتی در برابر نفوذهای خارجی توسط مقامات داخلی (Della Porta and Vannucci, 2012: 219-222).

باید در نظر داشت که وجود فساد هنگام وقوع فجایع طبیعی، پاشنه آشیل سیاست‌ها و فرایندها محسوب می‌شود که می‌تواند محیط سازمانی را از شفافیت، صداقت و حساب‌دهی دور سازد. خطرهای فساد در طول امدادسانی، خدمت‌گزاران دولتی و سازمانی را تهدید می‌کند و به‌طور ویژه هسته اصلی هر اقدام بشردوستانه یعنی مدیریت زنجیره تأمین و دریافت‌های مالی را هدف قرار می‌دهد. علاوه بر این، در مراحل مختلف امدادسانی، از ارزیابی نیازها تا توزیع و بازسازی و در نهایت برای تدوین یک کنوانسیون بین‌المللی جامع در پیشگیری از فساد در کمک‌های بشردوستانه سه عنصر کلیدی باید مورد توجه قرار گیرد:

(الف) خطرهای فساد، (ب) شرایطی که وجود دارد و (ج) اقدامات پیشگیرانه.

با نگاه به این سه عنصر اصلی و درک اهمیت تدوین یک کنوانسیون بین‌المللی در مبارزه با فساد و انتخاب یکی از شیوه‌های نگارش قوانین که متناسب با ظرفیت یک کشور است، می‌توان به جلوگیری از فساد در امدادسانی امیدوار بود. از سوی دیگر، اقدامات سازمان‌های غیردولتی نیز در کنار موارد مذکور، همواره مورد تأکید بوده است. تجزیه و تحلیل خطرهای ناشی از فساد، اشتراک‌گذاری اطلاعات، همکاری بین‌المللی و اقدام هماهنگ، یادآوری موارد لازم در مواقع ضروری و در نهایت شفاف‌سازی امور توسط سازمان‌های غیردولتی، راهکاری مناسب در راستای اجرای سیاست‌های کاهش خطرهای فساد در اقدامات بشردوستانه است.

نتیجه‌گیری

براساس آمارها، در سال‌های اخیر، فاجعه‌های طبیعی رو به افزایش است و بر شمار زیادی از مردم تأثیر گذاشته است. بودجه برای بازسازی و کمک‌های اضطراری بشردوستانه به‌طور چشمگیری افزایش یافته است، همچنین تعداد آژانس‌های بین‌المللی و سازمان‌های غیردولتی که مستقیماً در عملیات انسان‌دوستانه مشارکت می‌کنند، رو به افزایش است. شواهدی که در بخش اول این مقاله آمد، آگاهی رو به رشد نظام بین‌الملل نسبت به واکنش سریع و مطلوب به

این فجایع طبیعی را نشان می‌دهد و از نگرانی جامعه بین‌الملل در ارسال، توزیع و تخصیص کمک‌های بشردوستانه پرده برمی‌دارد، اما با افزایش کمک‌های بشردوستانه، عوامل فساد بیش از گذشته پدیدار می‌شود و نگرانی نویسنده از نظر بی‌توجهی نظام بین‌الملل به این پدیده (فساد) در کمک‌های بشردوستانه، به نگارش این مقاله منجر شد. هرچند در حال حاضر، شمار زیادی از ابزارهای حقوقی و قانونی برای جلوگیری از فساد وجود دارد، لیکن کنوانسیون‌ها و معاهدات بین‌المللی موجود تنها (به‌طور کلی) به موضوع فساد توجه کرده‌اند و به دلیل عدم اراده جهانی به پیشگیری از فساد در کمک‌های بشردوستانه بین‌المللی، نظام بین‌الملل تاکنون موفق به تدوین یک کنوانسیون در این زمینه نشده است. از این رو در مقاله حاضر سعی شد دولت‌ها به تدوین کنوانسیون جامع ترغیب شوند.

در بخش دیگر این مقاله ضمن برشمردن نقش چندین سازمان غیردولتی به‌ویژه نقش برجسته سازمان شفافیت بین‌الملل در ارزیابی خطرهای فساد، تلاش شد تا به‌عنوان اولین قدم، راهکارهای مبارزه با فساد، به‌خصوص هنگام وقوع فجایع طبیعی و شکل‌گیری ابزارهای داوطلبانه و شفاف برای بهبود نظارت و مشارکت اجتماعی، در دستور کار کشورها قرار گیرد تا این رویه با گذشت زمان منجر به ایجاد عرف و در نهایت تبدیل به قانون لازم‌الاجرا و مورد پذیرش برای همگان شود. مشابه این قانون را کمیسیون حقوق بین‌الملل در سال ۲۰۱۶ برای حمایت از اشخاص در حوادث طبیعی به رشته تحریر درآورد و پیش‌نویس آن، هم‌اکنون برای تصویب به مجمع عمومی سازمان ملل متحد ارسال شده است. کنوانسیون جامعی برای جلوگیری از فساد در کمک‌های بشردوستانه می‌بایست ضمن تعریفی روشن و دقیق از فساد و مفاهیم مرتبط با آن، به ارائه راهکارهای حقوقی نوین برای مبارزه با فساد دست یابد. راه‌حل‌های ارائه‌شده لزوماً باید حاوی سیاست‌های تشویقی در کنار تنبیه متخلفان و حمایت‌های قانونی از ارائه‌دهندگان اطلاعات مرتبط با فساد باشد. الزام دولت‌ها، سازمان‌های دولتی و غیردولتی به سنجش میزان فساد در امدادسانی و ارائه گزارش دوره‌ای از عملکرد خویش می‌تواند مفید واقع شود. همچنین وجود سازمانی خاص برای مقابله با فساد در کمک‌های بشردوستانه و ارائه مشورت‌های لازم به کشورهای ناتوان در این زمینه توصیه می‌شود.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. بهره‌مند بگ نظر، حمید (۱۳۸۷)، رهنمودهای تضمین جهت اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، چ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۳)، *حقوق‌اداری ۱ و ۲*، چ ششم، تهران: میزان.
۳. معین، محمد (۱۳۸۳)، *فرهنگ فارسی معین*، تهران: ثامن.
۴. نورزاده، عوض (۱۳۸۳)، *ریشه در حقوق کیفری ایران و اسلام*، چ اول، تهران: آریان.

ب) مقالات

۵. اسکندری، محمدمبین (۱۳۸۴)، «فاجعهٔ بم، زلزله تنها علت نبود»، *دومین همایش علمی تحقیقی مدیریت امداد و نجات*، قابل دسترسی
https://www.civilica.com/Paper-SRM02-SRM02_043.html
۶. قاسمی، احمد (۱۳۸۶)، «بررسی تطبیقی قوانین موضوعهٔ ایران با کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد»، سایت اینترنتی www.agahi.net
۷. نواده توپچی، حسین (۱۳۸۹)، «چالش‌های فراروی کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد در کشور»، *راهبرد*، ش ۵، ص ۲۴۴-۲۱۷.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Bahremand Beg Nazar, Hamid (2008), *Guidelines for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, Research Center of the Islamic Consultative Assembly, Tehran (In Persian).
2. Della Porta, Donatella & Vannucci, Alberto (1999), *Corrupt exchanges*, Aldine De Gruyter.
3. ----- (2012), *The hidden order of corruption: an institutional approach*, Ashgate.
4. Ewins P, Harvey P, Savage K, Jacobs A, (2006), *Mapping the risks of corruption in humanitarian action*, Report for Transparency international and the U4 Anti-corruption Resource Centre Overseas Development Institute and Management Accounting for NGOs.
5. Lambsdorff, J, (2007), *Institutional economics of corruption and reform*. Cambridge, Cambridge University.
6. Moin, Mohammad (2004), *Moin Persian Culture*, Samen Publishing, Tehran (In Persian).
7. Musazadeh, Reza (2004), *Administrative Law 1 and 2*, Mizan Publishing, Tehran (In Persian).
8. Nourzadeh, Avaz (2004), *Bribery in Iranian and Islamic Criminal Law*, Arian Publications, Tehran (In Persian).
9. Transparency International (2014), *Preventing corruption in humanitarian operations*.
http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2014/hum_handbook.
10. Urquhart, Angus, Luminita, Tichel (2018), *Global Humanitarian Assistance*.

<http://devinit.org/post/global-humanitarian-assistance-report-2018>.

11. Willitts, King, Harvey P, (2005), *Managing the risks of corruption in humanitarian relief operations*, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, <http://www.odi.org.uk/resources/docs/1977.pdf>
12. Yaghmaei, Nima (2019), "Disasters 2018: Year in review", *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED)*.

B) Article

13. Eskandari, Mohammad Amin (2005). "Bam catastrophe, earthquake was not the only cause", *the second scientific research conference on rescue management*, available. https://www.civilica.com/Paper-SRM02-SRM02_043.html (In Persian).
14. Ghasemi, Ahmad, (2007), "Comparative study of Iran's case law with the UN Convention against Corruption", available; www.agahi.net (In Persian).
15. Navadeh Topchi, Hossein (2010), "Challenges facing the UN Convention to Combat Corruption in the Country", publication: *rahbord*, No. 5, pp. 217-244 (In Persian).
16. Della Porta, Donatella & Vannucci, Alberto (2005), "The moral (and immoral) costs of corruption", *Wiesbaden*, pp 109–134.
17. Heath J. Benton (2011), "Disaster, relief and neglect: the duty to accept humanitarian assistance and the work of the International Law Commission", *Int Law Politics* 43, pp 419–477.
18. Hees RG, Ahlendorf M, Rozo M, (2007), "Prevention of corruption in emergency procurement: an imperative for the humanitarian community" *Aid Trade Rev*, IAT03-18/2.
19. Husted, Bryan (1994), "Honor among thieves: a transaction-cost interpretation of corruption in the third world", *Bus Ethics Quart*, Vol. 4, No.1, pp.17-27.
20. Mydans, Sth, & Cooper, Helen (2008), "Aid for Myanmar Mobilizes", *N.Y. Times*, May 7 at A1.
21. Pellegrini L, Gerlagh R (2004), "Corruption's effect on growth and its transmission channels", *Kyklos*, Vol.57, No.3, pp.429–456.
22. Pizzorno, Alessandr, (1992), "La corruzione nel sistema politico", *In: dela Porta D (Ed) Lo scambio occult*, Bologna, IL Mulino, pp.13–74.
23. Rose, Ackerman (1978), "Corruption: a study in political economy", New York, *Academic Press*.
24. Savage K, Delesgues L, Martin E, (2007), "Corruption perceptions and risks in humanitarian assistance: an Afghanistan case study", *HPG Working Paper*.
25. Schultz J, Søreide T, (2006), "Corruption in emergency procurement", *CMI Institute*, U4 Issue, No. 7.
26. Transparency International (2005), "Curbing corruption in tsunami relief operations", *Asia Development Bank*, Manila.
27. Treisman D, (2000), "The causes of corruption: a cross-national study". *J Public Econ*, 76, pp.399–457.

C) Documents

28. ASEAN Agreement on disaster Management and Emergency Response, 2005.
29. Convention Establishing an International Relief Unio, 1927.
30. Draft Convention on Expediting the Delivery of Emergency Assistance, 1984.
31. Framework Convention on Civil Defence Assistance, 2000.
32. <https://newspaper.mardomsalari.ir/4495/page/7/29216/9%84-2017>