

Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics

Administrative Governance and a Comparative Analysis of the Grounds for Administrative Violations in Iran and Iraq

1. Tamarah Mohammed Abbas Abbas: PhD Student, Department of Public Law, Institute of Governance and Administrative System, Isf.C., Islamic Azad University, Isfahan, Iran
2. Mohammadsharif Shahi*: Assistant Professor, Department of Public Law, Institute of Governance and Administrative System, Isf.C., Islamic Azad University, Isfahan, Iran. Email: dr.shahi@iau.ac.ir (Corresponding Author)
3. Jaafar Naser Abdulridha Alsoltani: Faculty of Law, University of Basrah, Basrah, Iraq
4. Leila Raisi: Professor, Department of International Law, Institute of Governance and Administrative System, Isf.C., Islamic Azad University, Isfahan, Iran

ABSTRACT

Administrative governance, as a key concept in public management and policymaking, refers to the processes, structures, and managerial approaches within administrative systems. From the perspective of administrative governance, addressing administrative corruption and its manifestations—such as administrative violations—is not limited to post-facto responses or the imposition of administrative-disciplinary penalties. Implementing preventive measures against administrative misconduct is a crucial aspect of effective administrative governance. In this framework, identifying the underlying causes and circumstances that lead to administrative violations, beyond mere legal responses, positions administrative governance as an interdisciplinary concept situated between the fields of law, sociology, and public policy. In governance studies, Iran and Iraq hold strategic significance due to their geopolitical and energy-related positions. The shared characteristics of the two countries, including their similar rankings in global administrative corruption indices, underscore the importance of investigating the conditions that give rise to administrative violations. This article, considering both domestic and international studies, identifies and introduces factors such as nepotism and sectarianism, weak legislative systems, foreign sanctions, war, and military occupation as key contributors to the emergence and proliferation of administrative violations in Iran and Iraq. The European experience in administrative governance emphasizes the importance of reducing administrative violations by strengthening local democracy, promoting transparency, and enhancing oversight over the implementation of human rights in administration.

Keywords: *Administrative governance, administrative corruption, administrative violations, administrative law, public policymaking*

How to cite: Mohammed Abbas Abbas, T., Shahi, M., Naser Abdulridha Alsoltani, J., & Raisi, L. (2025). Administrative Governance and a Comparative Analysis of the Grounds for Administrative Violations in Iran and Iraq. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 7(3), 135-151.

© 2025 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 14 April 2025
Revise Date: 23 May 2025
Accept Date: 29 May 2025
Publish Date: 15 June 2025



حکمرانی اداری و بررسی تطبیقی زمینه‌های تخلف اداری در ایران و عراق

۱. تماره محمدعباس عباس: دانشجوی دکتری گروه حقوق عمومی، دانشکده حکمرانی دولت و نظام اداری، واحد اصفهان (خوراسگان)، دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران
۲. محمدشریف شاهی*: استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حکمرانی دولت و نظام اداری، واحد اصفهان (خوراسگان)، دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران. پست الکترونیک: dr.shahi@iau.ac.ir (نویسنده مسئول)
۳. جعفر ناصر عبدالرضا السلطانی: دانشکده حقوق، دانشگاه بصره، بصره، عراق
۴. لیلا رئیسی: استاد گروه حقوق بین الملل، دانشکده حکمرانی دولت و نظام اداری، واحد اصفهان (خوراسگان)، دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران

چکیده

حکمرانی اداری به عنوان یک مفهوم کلیدی در مدیریت عمومی و سیاست‌گذاری، به فرآیندها، ساختارها و شیوه‌های مدیریتی اشاره دارد. از منظر حکمرانی اداری، مواجهه با فساد اداری و مصادیق آن از جمله تخلفات اداری، تنها معطوف به مواجهه پسینی و اعمال مجازات یا تنبیهات اداری-انتظامی نیست. اتخاذ تدابیر پیشگیرانه نسبت به ناهنجاری‌های اداره، از جنبه‌های مهم حکمرانی اداری کارآمد است. از منظر حکمرانی اداری شناخت زمینه‌های بروز و ارتکاب تخلفات اداری، فراتر از تدابیر حقوقی، حکمرانی اداری را به مفهومی واسط میان رشته‌ای بین دانش‌های حقوق، جامعه‌شناسی و سیاست‌گذاری بدل کرده است. در مطالعات حکمرانی، ایران و عراق از جهت موقعیت جغرافیای سیاسی و انرژی حایز اهمیت هستند. اشتراکات دو کشور، همچنین مشابهت رتبه فساد اداری، بر اساس گزارش‌های بین المللی بررسی زمینه‌های تخلفات اداری را حایز اهمیت می‌کند. در این مقاله با در نظر داشتن مطالعات داخلی و بین المللی، تبارگرایی و فرقه گرایی، ضعف قانونگذاری، تحریم‌های خارجی، جنگ و اشغال نظامی از جمله علل بروز و گسترش تخلفات اداری در دو کشور ایران و عراق شناسایی و معرفی شده اند. تجربه اروپایی حکمرانی اداری برای کاهش تخلفات اداری، تقویت دموکراسی محلی، شفافیت و نظارت بر اعمال حقوق بشر در اداره را مورد تاکید قرار می‌دهد.

واژگان کلیدی: حکمرانی اداری، فساد اداری، تخلفات اداری، حقوق اداری، سیاست‌گذاری عمومی

نحوه استناددهی: محمدعباس عباس، تماره، شاهی، محمدشریف، ناصر عبدالرضا السلطانی، جعفر، و رئیسی، لیلا. (۱۴۰۴). حکمرانی اداری و بررسی تطبیقی زمینه‌های تخلف اداری در ایران و عراق. پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ۷(۳)، ۱۵۱-۱۳۵.

© ۱۴۰۴ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۲۵ فروردین ۱۴۰۴

تاریخ بازنگری: ۲ خرداد ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش: ۸ خرداد ۱۴۰۴

تاریخ چاپ: ۲۵ خرداد ۱۴۰۴

حکمرانی اداری^۱ به عنوان یک مفهوم کلیدی در مدیریت عمومی و سیاست‌گذاری، به فرآیندها، ساختارها و شیوه‌های مدیریتی اشاره دارد که به منظور تحقق اهداف دولتی و خدمت به شهروندان طراحی شده‌اند. این مفهوم نقطه اشتراک مطالعات حقوقی، سیاست‌گذاری و مدیریت است و بر اساس اصول شفافیت، پاسخگویی، مشارکت و کارایی بنا شده است. حکمرانی اداری به مجموعه‌ای از فرآیندها و رویه‌ها اطلاق می‌شود که هدف آن بهبود کیفیت خدمات عمومی و ارتقاء کارایی نهادهای دولتی است. حکمرانی اداری می‌تواند به عنوان یک ابزار برای تقویت دموکراسی، کارآمدی، ایجاد اعتماد عمومی و گسترش رضایت از نهادهای دولتی عمل کند (Council of Europe, 2020). حکمرانی اداری، مفهومی گسترده است که افزون بر تلاش برای اداره کردن، در پی بهبود آن نیز هست و صرف مدیریت مد نظر نیست. این مفهوم شامل ابعاد مختلفی از جمله سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و ارزیابی می‌شود.

از چالش‌های حکمرانی اداری، بروز و گسترش فساد اداری در سطح کلان و خرد، اعم از ارتکاب جرایم سازمان یافته اداری یا حتی تخلفات خرد اداری است. از منظر حکمرانی اداری، مواجهه با فساد اداری و مصادیق آن از جمله تخلفات اداری، تنها معطوف به مواجهه پسینی و اعمال مجازات یا تنبیهات اداری-انتظامی نیست. اتخاذ تدابیر پیشینی و پیشگیرانه نسبت به ناهنجاری‌های اداره، از جنبه‌های مهم حکمرانی اداری کارآمد است. به همین خاطر در حکمرانی اداری، علاوه بر ایجاد ساز و کارهای حقوقی ناظر بر اداره، اصلاح عملکردهای خلاف و اعمال تنبیهات اداری، مطالعه و بررسی چرایی بروز فساد و تخلفات اداری نیز حایز اهمیت است. از این رو است که هنگامی که مفهوم حکمرانی اداری را مد نظر قرار می‌دهیم، ناگزیر الزامات حقوقی با سیاست‌گذاری و هر دو با مطالعات اجتماعی پیوند می‌خورند. به تعبیری حکمرانی اداری در نقطه اتصال حقوق اداری، سیاست‌گذاری و جامعه‌شناسی سیاسی قرار می‌گیرد.

در مطالعات حکمرانی، خاورمیانه و کشورهای آن همواره مورد توجه بوده‌اند. در میان کشورهای خاورمیانه، ایران و عراق بنا به جهات متعدد از جمله موقعیت، وسعت و منابع نفتی بزرگ و... حایز اهمیت ویژه هستند. بر اساس گزارش سازمان شفافیت بین‌المللی در رتبه بندی فساد حکمرانی، ایران در رتبه ۱۴۹ و عراق در رتبه ۱۵۴ فاسدترین کشورها در سال ۲۰۲۳ قرار گرفته‌اند (Transparency International, 2023). همچنین براساس شاخص رتبه بندی جهانی حاکمیت قانون، ایران در رتبه ۱۲۸ از ۱۴۲ کشور مورد پیمایش و عراق اساساً فاقد رتبه است (World justice project, 2024). هر دو کشور دارای پیوندهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی هستند و چنانچه پیمایش‌های انجام شده نشان می‌دهد، از منظر شاخص‌های حکمرانی و مطالعات فساد در رتبه‌های نزدیک به هم قرار دارند. در این مقاله تلاش می‌شود با رویکرد حکمرانی اداری، زمینه‌های پیشینی بروز تخلفات اداری در ایران و عراق که لزوماً در گستره‌ای وسیع تر از حقوق اداری هستند، مورد بررسی قرار گیرند و با شناسایی مشابهت‌ها و تفاوت‌ها، احیاناً مدلی از راهبردهای کارآمد برای توسعه حکمرانی اداری در دو کشور ارائه نمود. برای این منظور ابتدا به بررسی زمینه‌های فساد و تخلفات اداری در ایران و سپس عراق پرداخته می‌شود و سپس با در نظر گرفتن راهبردهای شورای اروپا برای حکمرانی اداری، راهکارها ارائه می‌گردد.

زمینه‌های فساد و تخلفات اداری در نظام حقوقی ایران

ایجاد دستگاه اداری کارآمد از جمله مطالبات بیش از یک قرن گذشته در ایران بوده است. در دوره صدرات میرزااحسین خان سپهسالار در عصر ناصرالدین شاه قاجار، وی کوشش کرد با اصلاحاتی نسبت به ایجاد یک نظام اداری و دیوانسالار کارآمد اقدام کند (Adamiyat, 2020).

¹ Administrative Governance

پس از عصر ناصری و با صدور فرمان مشروطیت در ۱۲۸۵ هجری شمسی و تصویب قانون اساسی مشروطیت، ایجاد یک نظام اداری مدرن در زمره اهداف و آرمان‌های قانون اساسی قرار گرفت. با این وجود در ایران، تخلفات اداری همواره به عنوان یکی از معضلات حکمرانی مطرح بوده است که با توجه به ساختار پیچیده اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، این موضوع ابعاد خاصی به خود گرفته و تأثیرات عمیقی بر کارایی و اثربخشی دستگاه‌های دولتی طی بیش از یک قرن گذشته داشته است.

در این قسمت با تأکید بر موضوع تخلفات اداری و با تأکید بر اسناد و گزارش‌های داخلی و بین‌المللی زمینه‌های بروز تخلفات اداری در نظام اداری ایران را بررسی می‌کنیم.

تبارگرایی سیاسی

جناح‌بازی‌های یا تبارگرایی سیاسی یکی از ویژگی‌های بارز سیاست‌گذاری در بسیاری از کشورها، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه مانند ایران است. در ایران تبارگرایی سیاسی در اداره با عنوانی مانند مدیریت اتوبوسی یاد می‌شود. این موضوع به دلیل پیوند نزدیک بین سیاست و اداره امور عمومی و همچنین تأثیرات عمیق آن بر زندگی مردم و کارایی نهادهای دولتی اهمیت ویژه‌ای دارد. تبارگرایی سیاسی به معنای رقابت و تضاد منافع بین گروه‌های مختلف سیاسی است که هر یک به دنبال دستیابی به قدرت و تأثیرگذاری بر تصمیمات دولتی هستند. این رقابت‌ها می‌تواند به شکل‌های مختلفی از جمله ایجاد ائتلاف‌ها، تخریب رقبای سیاسی و استفاده از منابع عمومی برای تقویت موقعیت خود بروز کند.

هنگامی که کارمندان احساس کنند که ممکن است به دلیل تغییرات سیاسی یا فشارهای جناحی تحت تأثیر قرار گیرند، ممکن است به رفتارهای غیرقانونی و فساد روی آورند تا خود را از خطرات احتمالی دور کنند. این موضوع به ویژه در زمان‌هایی که یک جناح خاص در حال تغییر قدرت است، تشدید می‌شود. این فشارها می‌تواند موجب استقرار نظام تاراج در اداره شود که مصادیق آن؛ استخدام افراد بدون ضابطه، تخصیص منابع به پروژه‌های خاص یا نادیده گرفتن تخلفات جناح حاکم بر اداره و دولت باشد. در این شرایط، کارمندان ممکن است برای حفظ موقعیت خود یا جلب رضایت گروه حاکم، اقدام به تخلف اداری کنند.

جناح‌های سیاسی ممکن است از منابع عمومی برای تقویت موقعیت خود استفاده کنند یا کوشش کند نهادهای نظارتی را در کنترل خود قرار دهد. هنگامی که نهادهای نظارتی تحت تأثیر فشارهای سیاسی قرار می‌گیرند، توانایی آن‌ها برای شناسایی و مقابله با فساد کاهش می‌یابد. عدم استقلال نهادهای نظارتی، منجر به ناکارآمدی حکمرانی اداری در پیگیری تخلفات و فساد شود.

زمینه‌های فرهنگی

از جمله عوامل گسترش تخلفات اداری در ایران، زمینه‌های فرهنگی است. فرهنگ سازمانی به مجموعه‌ای از ارزش‌ها، باورها و رفتارهایی اطلاق می‌شود که در یک سازمان خاص رواج دارد. در بسیاری از نهادهای دولتی ایران، فرهنگ سازمانی به گونه‌ای شکل گرفته است که تخلفات اداری و فساد را تسهیل می‌کند. تحقیقات انجام گرفته نشان از رابطه معنادار بین فساد اداری و برخی از ارزش‌ها و باورهای فرهنگی است (Rabiei & Asef, 2012).

به عنوان مثال، عدم شفافیت یا ترجیح روابط فامیلی و غیر رسمی بر شایسته سالاری، همچنین فرهنگ سکوت و ماستمالی کردن، در مواجهه با تخلفات اداری، بجای فرهنگ سوت زنی از جمله مصادیق رفتار سازمانی محرک فساد اداری در ایران است.

ضعف قوانین

قانونگذاری کارآمد و خوب یکی از ارکان اساسی هر نظام حقوقی و سیاسی به شمار می‌رود. این مفهوم به معنای تدوین قوانینی است که نه تنها عادلانه و منصفانه باشند، بلکه قابلیت اجرایی و تأثیرگذاری مثبت بر جامعه را نیز داشته باشند. قانونگذاری کارآمد به معنای ایجاد قوانینی است که اهداف مشخصی را دنبال کرده و بتوانند به طور مؤثر در حل مشکلات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه عمل کنند. از سوی دیگر، قانونگذاری خوب به معنای تدوین قوانینی است که در راستای حقوق بشر، عدالت اجتماعی و توسعه پایدار قرار دارند.

قوانین کارآمد باید شفاف و به وضوح نوشته شوند و برای عموم قابل فهم باشند. این ویژگی باعث می‌شود که مردم بتوانند حقوق و وظایف خود را به خوبی درک کنند. همچنین باید به گونه‌ای تدوین شوند که تغییرات مکرر و ناگهانی در آن‌ها باعث سردرگمی مردم نشود. از سوی دیگر هرچند که ثبات مهم است، اما قوانین باید قابلیت تطبیق با شرایط جدید را نیز داشته باشند. این ویژگی به قانونگذاران اجازه می‌دهد تا در صورت لزوم، تغییرات لازم را اعمال کنند.

قوانین همچنین باید بر اساس اصول عدالت تدوین شوند و حقوق تمامی افراد را محترم بشمارند. این ویژگی شامل عدم تبعیض و احترام به حقوق اقلیت‌ها است. قوانین باید متناسب با اهدافی که دنبال می‌کنند، طراحی شوند. این بدان معناست که اقدامات قانونی نباید بیشتر از حد لازم محدودکننده باشند.

در مقابل نفوذ گروه‌های فشار در جهت تامین منافع خود یا تغییر قوانین به نفع خود، شفاف نبودن قوانین، وجود تعارض منافع می‌تواند بر کیفیت قوانین تأثیر منفی بگذارد. ضعف در قانونگذاری و ایرادات قانونی از زمینه‌های گسترش تخلفات اداری هستند. وقتی قوانین به صورت مبهم و غیرشفاف نوشته شوند، امکان تفسیرهای مختلف وجود دارد. این ابهام می‌تواند به کارمندان اجازه دهد تا به راحتی از آن سوءاستفاده کنند. وجود عبارت‌های مبهم در قوانین در نظام حقوقی ایران، خاصه در موضوعات حقوق اداری از عوامل بروز تخلفات اداری است. به عنوان مثال مفهوم "شرکت دولتی" در قوانین مختلف از جمله قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری ذکر شده است. پایبند نبودن قانونگذار به اصول علمی در خلق عنوان‌های جدید مرتبط با عنوان شرکت‌های دولتی و بی انضباطی در قانونگذاری، در ذکر عنوان قانونی شرکت دولتی و عنوان‌های مرتبط با شرکت‌های دولتی (Karimian, 2024). سبب معضلات جدی در نظام حقوق اداری ایران گردیده و راه برای تخلفات متعدد اداری باز کرده است.

تورم قانونگذاری و وضع قوانین متعدد ضعف دیگری است که در نظام حقوقی ایران، زمینه تخلفات اداری را فراهم می‌کند. تورم قانونگذاری و وضع قوانین متعدد می‌تواند با افزایش تعداد قوانین، پیچیدگی نظام حقوقی بیشتر می‌شود. این پیچیدگی ممکن است منجر به سردرگمی کارمندان در مورد الزامات قانونی و رویه‌های صحیح شود و در نتیجه، احتمال تخلف افزایش می‌یابد. از سوی دیگر تضاد یا ناهمخوانی قوانین متعدد با یکدیگر زمینه‌ساز سوءاستفاده و تخلف توسط کارمندان است. در یک سیستم با قوانین متعدد، ممکن است مشخص کردن مسئولیت‌ها و پاسخگویی دشوارتر شود. این مسأله می‌تواند به کارمندان اجازه دهد تا از زیر بار مسئولیت شانه خالی کنند و به راحتی تخلف کنند. با افزایش تعداد قوانین، نظارت بر اجرای آن‌ها دشوارتر می‌شود. این مسأله منجر به عدم اجرای صحیح قوانین و در نتیجه، افزایش تخلفات اداری گردیده است به نحوی که رییس مرکز پژوهش‌های مجلس معتقد است: "با وجود پیش بینی مراجع کنترلی از جمله هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قانون مقررات عمومی و قضات دادگاه‌ها، تعدد قوانین و مقررات به گونه‌ای است که

امکان بررسی دقیق هر یک از مصوبات مراجع پایین دستی با مراجع بالادستی کاهش می‌یابد و تعدد قوانین و مقررات یکی از بسترهای فسادخیز در جامعه ما به‌شمار می‌آید (Parliament Research Center, 2024).

بحران معیشت

یکی از زمینه‌های مهم بروز فساد اداری از جمله تخلفات اداری، وجود بحود بحران معیشت ناشی از عدم تناسب حقوق و مزایای مالی پرداختی به کارکنان دولت و دستگاه‌های عمومی است. هنگامی که درآمد کارمند برای تامین حداقل مایحتاج زندگی کافی باشد، نیاز وی به درآمد ناشی از جرایم اداری کاهش می‌یابد. از سوی دیگر هزینه ارتکاب جرایم اداری (در صورت افشا) ارتباط مستقیمی با حقوق و مزایای او دارد. با فرض اینکه در صورت کشف جرم کارمند از استخدام دولتی اخراج می‌شود، یکی از هزینه‌های اخراج، تفاوت بین درآمد مورد انتظار او در بخش خصوصی در صورت اخراج و حقوق و مزایای دولتی در صورت عدم ارتکاب جرایم اداری و ادامه استخدام دولتی خواهد بود. طبیعی است که هر قدر حقوق و مزایای دولتی بیشتر باشد، هزینه ناشی از اخراج برای کارمند بیشتر خواهد بود و انگیزه او برای ارتکاب به جرم افزایش خواهد یافت (Parliament Research Center, 1998).

نکته دیگری که باید به آن اشاره کرد آن است که شرایط تورمی و عدم ثبات اقتصادی باعث ایجاد یک جو عدم اطمینان در کارمندان دولت می‌گردد. از نظر اقتصادی افزایش عدم اطمینان باعث افزایش نرخ تنزیل می‌گردد. بدین ترتیب وزنی که هر کارمند به مطلوبیت خود در زمان‌های آینده می‌دهد کاهش می‌یابد و از این رو کارمندان دولت، تلاش خود را برای حداکثر کردن مطلوبیت در این دوره متمرکز خواهند کرد. در چنین شرایطی کارمندان یا حتی مدیران عالی رتبه سعی می‌کنند نهایت استفاده را از امکانات دولتی و پست دولتی ببرند. زیرا کارمند نسبت به آینده خود با شک و تردید زیادی مواجه است، از این رو سعی می‌کند با ایجاد پشتوانه مالی محکمی در دوران تصدی مسئولیت خود نسبت به آینده اطمینان بیشتری کسب کند (Parliament Research Center, 1998).

مساله ارتباط بین بحران معیشت و تخلفات اداری محدود به ارتکاب تخلفاتی با ماهیت کسب منافع مالی مستقیم مانند، اخذ رشوه و مداخله در معاملات نیست. بحران معیشت ناشی از تورم و عدم رشد حقوق و مزایای کارکنان دولت هم‌تراز تورم، سبب می‌شود که به تدریج دریافتی کارکنان دولت ناشی از حقوق مطلوبیت خود را از دست دهد. در چنین وضعیتی حتی کارکنان پاکدست نیز تمایلی به حضور در اداره نخواهند داشت و در جهت تامین زندگی ناگزیر از اشتغال به مشاغل دیگر می‌شوند. این امر می‌تواند موجب ارتکاب تخلفاتی مانند، غیبت غیرموجه، سهل‌انگاری در امور اداری و یا ارتکاب امور خلاف شان اداری از طریق اشتغال به مشاغل خلاف شون کارمند و دولت گردد.

به طور کلی بحران‌های اقتصادی مانند تورم، به عنوان محرک برای ارتکاب طیف متنوعی از تخلفات اداری به شمار می‌روند و در شرایط بحران اقتصادی، افراد برای حفظ قدرت خرید و دارایی خود ممکن است به رفتارهای غیرقانونی روی آورند.

بررسی تغییرات رقم حداقل حقوق و دستمزد در ایران در دهه گذشته نشان می‌دهد با وجود افزایش سالانه مبلغ حداقل دستمزد، ارزش واقعی آن دائماً در حال سقوط بوده است به عنوان مثال بررسی مقایسه‌ای حداقل دستمزد سالانه با نرخ سکه طلا حاکی از آن است که در حالی که حداقل حقوق سالانه در سال معادل خرید ۱۱.۷ سکه طلا بوده است در سال ۱۴۰۲ این رقم به ۲.۴ سکه طلا در هر سال سقوط کرده است (Quds Online, 2024).

تحریم‌های خارجی

تحریم‌های اقتصادی به عنوان یکی از ابزارهای سیاست خارجی، به ویژه در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی، می‌توانند تأثیرات عمیقی بر کشورهای هدف داشته باشند. ایران به عنوان کشوری که تحت تحریم‌های گسترده بین‌المللی قرار دارد، یکی از نمونه‌های بارز تأثیر این تحریم‌ها بر فساد اداری است. تحریم‌ها معمولاً با هدف کاهش توان اقتصادی یک کشور و فشار بر دولت آن کشور برای تغییر رفتارهای سیاسی یا نظامی وضع می‌شوند. در مورد ایران، تحریم‌ها به ویژه پس از سال ۲۰۱۰ و به دلیل برنامه هسته‌ای این کشور شدت یافته‌اند. این تحریم‌ها شامل محدودیت‌هایی در زمینه فروش نفت، بانکداری و تجارت با کشورهای دیگر است. ایران به شدت به صادرات نفت وابسته است و تحریم‌ها باعث کاهش قابل توجه درآمدهای نفتی این کشور شده است. طبق گزارش بانک جهانی، درآمدهای نفتی ایران از حدود ۱۰۰ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۱ به کمتر از ۲۰ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۶ کاهش یافته است (World Bank, 2020). این کاهش درآمدها به دولت فشار وارد کرده و منابع مالی لازم برای تأمین نیازهای عمومی و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها را کاهش داده است.

از سوی دیگر کاهش درآمدهای نفتی و تحریم‌ها منجر به افزایش بیکاری و فقر در ایران شده است.

تحریم‌ها معمولاً باعث ایجاد بازارهای سیاه می‌شوند. طبق گزارش سازمان بین‌المللی وجود بازارهای سیاه می‌تواند به افزایش فساد اداری کمک کند زیرا افراد برای دسترسی به کالاها و خدمات ضروری مجبور به پرداخت رشوه می‌شوند. تحریم‌ها همچنین تأثیر زیادی بر واردات کالاها داشته‌اند. بسیاری از شرکت‌ها برای دسترسی به کالاهای ضروری مجبور به پرداخت رشوه به مقامات دولتی شده‌اند. طبق گزارشی از سازمان جهانی مبارزه با فساد (WGF)، در سال ۲۰۲۱، بیش از ۳۰ درصد از واردکنندگان کالاها در ایران اعلام کردند که برای دریافت مجوزهای لازم مجبور به پرداخت رشوه بوده‌اند (World Goetheanum Forum, 2021).

زمینه‌های فساد و تخلفات اداری در نظام حقوقی عراق

عراق در گزارش سازمان‌های بین‌المللی فعال در زمینه حکمرانی خوب و مبارزه با فساد، کشوری درگیر، فساد سیستماتیک و گسترده است. تخلفات اداری یکی از مجاری گسترش فساد در دستگاه اداری و اجرایی عراق هستند. ریشه یابی گستردگی و تنوع بروز تخلفات اداری، نیازمند مطالعات گسترده اجتماعی است. مطالعات موجود در بررسی علل بروز فساد و تخلفات اداری در عراق موارد زیر را معرفی کرده‌اند:

جنگ، اشغال نظامی و پیامدهای آن

عراق بیش از چهار دهه است که با جنگ و خشونت در محور اخبار رسانه‌های جهانی است. پیش از آن نیز وضع بهتر نبود و سلسله‌ای از کودتاها و بحران‌های داخلی بر سیاست و حکمرانی در این کشور سایه انداخته بود. در دوران حکومت حزب بعث به رهبری صدام، تمرکزگرایی شدید به کمک ثروت ناشی از درآمدهای نفتی، حدی از کارایی را در دستگاه حکمرانی عراق به نمایش می‌گذاشت. با سقوط رژیم صدام، فساد خصوصاً فساد اداری به شکل قابل توجهی افزایش یافت. در بیش از سه دهه گذشته، حداقل دو جنگ بزرگ ساختارهای سیاسی، حقوقی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی عراق را دچار گسیختگی کرد.

جنگ و اشغال نظامی عراق در سال ۲۰۰۳ تأثیرات عمیق و گسترده‌ای بر ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی این کشور گذاشت. یکی از پیامدهای منفی این جنگ، گسترش فساد و تخلفات اداری بود که به طور مستقیم بر زندگی مردم و توسعه کشور تأثیر گذاشت. پیامدهای این جنگ بر عراق، به شرح زیر قابل توجه است:

- ضعف نهادهای دولتی؛ پس از سقوط رژیم صدام حسین، نهادهای دولتی به شدت تضعیف شدند. بسیاری از کارمندان دولتی اخراج شدند و جایگزین‌های آن‌ها غالباً افرادی بدون تجربه و صلاحیت کافی بودند. این امر باعث افزایش بی‌نظمی و فساد در سیستم اداری شد (Hiltermann, 2007).
- عدم وجود قانون و نظم؛ جنگ و اشغال نظامی موجب بی‌نظمی اجتماعی شد. نبود قانون و نظم، بستر مناسبی برای فعالیت‌های فسادآمیز فراهم کرد. در شرایطی که مردم احساس امنیت نمی‌کردند، بسیاری از آن‌ها به دنبال منافع شخصی خود بودند و این امر به گسترش فساد کمک کرد.
- خصوصی سازی بدون نظارت؛ پس از اشغال عراق برنامه‌های خصوصی سازی به سرعت آغاز شد. این روند غالباً بدون نظارت کافی انجام می‌شد و فرصت‌های زیادی برای سوءاستفاده ایجاد کرد. شرکت‌های خارجی که به عراق وارد شدند، برخی اوقات با فساد اداری و مالی مواجه شدند که به عدم شفافیت در قراردادهای منجر گردید (Khan, 2012).
- سوءاستفاده از کمک‌های بین‌المللی عراق پس از جنگ با حجم بالایی از کمک‌های بین‌المللی روبرو شد. اما بسیاری از این کمک‌ها به دلیل نبود نظارت مناسب به دست افراد نادرست رسید و سوءاستفاده‌های مالی در این زمینه افزایش یافت (Transparency International, 2023).
- اعتماد به نهادهای جدید و دولتی پس از جنگ، تضعیف شد. این بی‌اعتمادی باعث شد که بسیاری از افراد در پی راه‌های غیرقانونی برای دستیابی به اهداف خود باشند (Al-Ali, 2019).
- نبود پاسخگویی؛ عدم وجود سیستم‌های نظارتی مؤثر و شفافیت در فرآیندهای اداری، زمینه را برای سوءاستفاده‌های مالی فراهم کرد. بسیاری از مقامات دولتی بدون ترس از مجازات به فعالیت‌های فسادآمیز ادامه دادند (World Bank, 2019). گسترش فساد در عراق نه تنها بر روی دولت بلکه بر روی زندگی روزمره مردم نیز تأثیر گذاشت. فساد اقتصادی منجر به توزیع نابرابر ثروت شد و فقر را در میان اقشار مختلف جامعه افزایش داد. بسیاری از پروژه‌های عمرانی که با هدف توسعه کشور آغاز شده بودند، به دلیل فساد مالی ناکام ماندند (UNPD, 2017). فساد گسترده باعث نارضایتی عمومی شد و اعتراضات اجتماعی را در پی داشت. مردم به دنبال تغییرات اساسی در سیستم حکومتی بودند و خواستار پاسخگویی مقامات شدند.
- پس از جنگ ۲۰۰۳، ظهور داعش در عراق در سال ۲۰۱۴ نه تنها تهدیدی برای امنیت و ثبات این کشور بود، بلکه به گسترش فساد اداری نیز دامن زد. این گروه تروریستی با استفاده از ضعف‌های سیاسی و اقتصادی، به طور مستقیم و غیرمستقیم بر روی نهادهای دولتی تأثیر گذاشت و فساد را تشدید کرد. تصرف بخش‌های مهمی از عراق توسط جنگجویان داعش به جهات زیر بیش از پیش بنیان‌های اداری و حکمرانی عراق را تضعیف کرد و بر گسترش فساد مؤثر بود:
- تضعیف نهادهای دولتی؛ ظهور داعش باعث تضعیف بیشتر نهادهای دولتی شد. در شرایطی که دولت مرکزی در مبارزه با این گروه متمرکز بود، بسیاری از نهادها و سازمان‌ها به طور مؤثر عمل نمی‌کردند. این تضعیف موجب افزایش فساد در سیستم اداری شد زیرا مقامات محلی و ملی به راحتی می‌توانستند از عدم نظارت سوءاستفاده کنند (Hiltermann, 2007, 2015).
- افزایش خشونت و ناامنی؛ خشونت‌های ناشی از فعالیت‌های داعش، بستر مناسبی برای فساد فراهم کرد. در شرایط ناامنی، مردم به دنبال راه‌های غیرقانونی برای تأمین نیازهای خود بودند و این امر به گسترش فساد کمک کرد.

- سوءاستفاده از منابع و کنترل منابع مالی؛ داعش به سرعت کنترل بر روی منابع مالی و اقتصادی عراق را به دست آورد. این گروه از درآمدهای نفتی و دیگر منابع مالی سوءاستفاده کرد و این امر به ایجاد فساد در نهادهای دولتی منجر شد. مقامات محلی که تحت فشار داعش بودند، اغلب برای حفظ موقعیت خود به فساد روی می‌آوردند (Khan, 2012).
- فساد در قراردادهای دولتی؛ با توجه به نیاز فوری دولت به تأمین امنیت و بازسازی، قراردادهای دولتی به سرعت صادر می‌شدند. این فرآیند بدون نظارت کافی انجام می‌شد و فرصت‌های زیادی برای فساد فراهم می‌کرد (Transparency International, 2018).
- بی‌اعتمادی عمومی عمومی؛ فعالیت‌های داعش باعث افزایش بی‌اعتمادی عمومی نسبت به دولت شد. مردم احساس کردند که دولت قادر به حفاظت از آنان نیست و این احساس منجر به افزایش رفتارهای فسادآمیز در جامعه شد (Al-Ali, 2019). در زمان ظهور داعش، بسیاری از مقامات دولتی بدون ترس از مجازات به فعالیت‌های فسادآمیز ادامه دادند. فقدان پاسخگویی و شفافیت در مدیریت منابع مالی، زمینه را برای سوءاستفاده‌های بیشتر فراهم کرد (World Bank, 2019).
- فساد ناشی از ظهور داعش به شدت بر وضعیت اقتصادی مردم تأثیر گذاشت. بسیاری از پروژه‌های عمرانی که با هدف بازسازی عراق آغاز شده بودند، به دلیل فساد مالی ناکام ماندند و این امر منجر به افزایش فقر و نابرابری اجتماعی شد (UNPD, 2020).

ظهور داعش در عراق نه تنها امنیت کشور را تهدید کرد، بلکه به گسترش فساد اداری نیز دامن زد.

ساختار سیاسی عراق

حزب بعث و تشکیلات سیاسی آن بیش از سه دهه عراق را اداره کرد و نقش مهمی در موقعیت منطقه‌ای و بین‌المللی این کشور داشت. نظام سیاسی متأثر از حزب بعث، نظامی تک‌حزبی و توتالیتر بود که تمام قدرت را در یک نفر متمرکز می‌کرد و نظامیان در آن، شورای فرماندهی انقلاب و چهار پست کلیدی حکومتی یعنی ریاست جمهوری، نخست‌وزیری، وزارت دفاع و وزارت کشور را در اختیار داشتند (مار، ۱۳۸۰: ۳۱۸-۳۲۳ (Bagheri, 2013)).

در آوریل ۲۰۰۳ بغداد سقوط می‌کند و حکومت صدام و حزب بعث در عراق پایان می‌یابد. قانون اساسی جدید در سال ۲۰۰۵ به تصویب رسید. این قانون اساسی توسط مجلس حکومتی عراق که منصوب حکومت ائتلاف موقت عراق بود بر مبنای تقسیمات طائفه‌ای، قدرت سیاسی را میان شیعیان، سنی‌ها و کردها تقسیم کرد. بر اساس قانون اساسی جدید، نظام حکومتی عراق جمهوری پارلمانی دموکراتیک و فدرال از یک حکومت مرکزی و تعدادی حکومت اقلیم تشکیل شده است (اصل ۱ قانون اساسی عراق).

از آنجا که حکومت عراق حکومتی پارلمانی است، قوه مقننه اساس حکومت به شمار می‌آید و پس از برگزاری انتخابات پارلمانی در عراق و مشخص شدن اعضای پارلمان، رئیس‌جمهور و دو معاون وی از میان نامزدهای معرفی شده توسط احزاب پیروز در انتخابات پارلمانی و در رأی‌گیری در پارلمان عراق انتخاب می‌شوند. رئیس‌جمهور نیز پس از انتخاب شدن، نخست‌وزیر را به پارلمان این کشور معرفی می‌کند که پس از تأیید شدن از سوی مجلس ملی عراق، کابینه خود را معرفی می‌کند تا از مجلس رأی اعتماد بگیرد. رئیس‌جمهور، رئیس کشور و سمبل وحدت وطن و حاکمیت کشور است و باید در راستای پایبندی به قانون اساسی و حفظ استقلال عراق و حاکمیت و وحدت و تمامیت ارضی آن بر اساس احکام قانون اساسی گام بردارد (اصل ۶۴ قانون اساسی عراق). همچنین نخست‌وزیر مسئول اجرایی مستقیم سیاست‌های کلی

دولت و فرمانده کل نیروهای مسلح است و اداره شورای وزیران و ریاست نشستها و حق برکناری وزیران را با موافقت نمایندگان مجلس دارد (اصل ۷۵ قانون اساسی عراق). دولت عراق با ۴۲ وزیر از وزرای دولتهای چین و آمریکا بیشتر وزارتخانه دارد. بیش از بیست حزب در تشکیل این دولت سهیم هستند؛ لذا دولتی کاملاً مشارکتی است که عمده احزاب عراق در آن مشارکت دارند. می‌توان گفت دولت عراق، دولت مشارکت ملی، کاملاً ائتلافی و شکننده است. هر گروهی می‌تواند با کوچکترین اختلافی از دولت بیرون برود و پایه‌های دولت را لرزان کند. این وضعیت شکنندگی ساختار اجرایی و حاکمیت قانون در آن را سبب می‌شود. در حال حاضر تشکیلات اجرایی و اداری دولت گرفتار معضل فساد و رشوه است که قوه قضاییه را نیز درگیر این موضوع کرده و به یکی از مسائل اساسی عراق تبدیل شده است (Bagheri, 2013).

از سوی دیگر پیش بینی ساختار فدرال در عراق، خود از زمینه‌های بروز فساد اداری در عراق است. ساختار فدرالی عراق به تقسیم قدرت میان دولت مرکزی و دولت اقلیم کردستان منجر شده است. این ساختار حکمرانی در پیوند با علل زمینه‌ای دیگر، به شکل زیر موجب بروز و گسترش فساد اداری در عراق شده است:

- تقسیم قدرت نهادهای دولت مرکزی و دولت اقلیم کردستان، در برخی موارد، باعث ایجاد خلأهای قانونی و نظارتی شده که می‌تواند زمینه‌ساز فساد باشد. در مواردی، تصمیمات دولت مرکزی و دولت محلی ممکن است با یکدیگر تضاد داشته باشند و این تضادها می‌تواند به سوءاستفاده‌های مالی و گسترش تخلفات اداری منجر شود.
- از سوی دیگر رقابت‌های سیاسی میان احزاب مختلف در دولت مرکزی و اقلیم کردستان، به عدم ثبات سیاسی منجر شده است. این بی‌ثباتی می‌تواند به فساد اداری دامن بزند، زیرا نهادهای دولتی ممکن است برای حفظ قدرت خود، به اقدامات غیرقانونی متوسل شوند.
- از مهمترین عرصه‌های تعارض منافع، میان دولت مرکزی و اقلیم کردستان، مساله کنترل منابع نفتی است. تعارضات بر سر منابع طبیعی، به‌ویژه نفت، یکی از عوامل اصلی فساد در عراق است.

قومیت و فرقه‌گرایی

قومیت‌گرایی و فرقه‌گرایی می‌توانند منجر به تبعیض و نابرابری در اجرای قوانین شوند. این پدیده‌ها ضمن اینکه از زمینه‌های اعمال تبعیض، خاصه در ارایه خدمات عمومی و امور اداری هستند می‌توانند به نقض حقوق بشر منجر شوند. در عراق، فرقه‌گرایی مذهبی به بی‌ثباتی سیاسی و اجتماعی منجر شده است. اختلافات بین شیعه و سنی در این کشور به درگیری‌های داخلی و تضعیف نهادهای قانونی منجر شده است. این درگیری‌ها تأثیر بی‌ثبات‌کننده‌ای داشته است، به‌ویژه زمانی که به اقدامات گروه‌های خشونت‌آمیز که مدعی نمایندگی جوامع خود هستند، مشروعیت بخشیده است. وابستگی قابل توجه عراق به نفت به عنوان منبع اصلی درآمد آن، این درگیری‌ها را بیشتر تشدید کرده است، زیرا هیچ فرمول روشنی برای مدیریت این منابع وجود ندارد (Al-Qarawee Harith, 2014).

سقوط صدام و اشغال عراق، آتش فرقه‌گرایی را خاموش نکرد. علیرغم اتخاذ سیاست‌های دولتی همگن، ترکیب فرقه‌ای نابرابر نخبگان حاکم، احساسات طرد سیاسی را در میان گروه‌های فرقه‌ای به حاشیه رانده شده، از جمله شیعیان قبل از ۲۰۰۳ و سنی‌ها در دوره پس از ۲۰۰۳ را پرورش داد (Osman, 2019).

عراق اکنون به عنوان جامعه‌ای متشکل از جوامع قومی و فرقه‌ای در نظر گرفته می‌شود. اگرچه قانون اساسی به صراحت تصریح نکرده است که قدرت بر اساس جوامع توزیع شود، اما رویه‌هایی که در عراق حاکم شده است هویت فرقه‌ای را به عنوان یک مقوله سیاسی بیشتر اعتبار بخشیده است. سه منصب سیاسی اصلی در این کشور بین سه جامعه اصلی تقسیم شده است. منصب رئیس جمهور برای کردها، منصب نخست وزیری (قدرتمندترین در عراق) برای شیعیان و منصب رئیس مجلس برای سنی‌ها در نظر گرفته شد. سیستم‌های انتخاباتی که بر اساس نمایندگی تناسبی و لیست احزاب استوار است، فرقه‌گرایی سیاسی را تقویت کرده است (Al-Qarawee Harith, 2014).

در هر صورت فرقه‌گرایی در عراق، ضمن آن که عاملی برای اعمال تبعیض در عرصه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است، سبب می‌شود که در ارایه خدمات عمومی رویکردهای تبعیض آمیز تقویت گردد، بدون آن که کارگزاران اداری-سیاسی متخلف نگران پیامدهای قانونی تخلف از قوانین و نقض عدالت اداری باشند. کمیسیون فدرال (۲۰۲۰) در گزارش پاکدستی^۱ سال ۲۰۲۰ به سوء رفتار رسمی و فاحش در عراق اشاره می‌کند. بر اساس این گزارش شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد مقامات رسمی به‌طور نادرست بر اساس معیارهای فرقه‌ای و قومی انتخاب و آموزش دیده‌اند. علاوه بر این، کشف شده است که برخی از سیاستمداران منصوب توسط رهبران مذهبی بسیار نادرست عمل می‌کنند (Darwish, 2023).

ضعف قوانین و بحران ضمانت اجرا

ضعف‌های قانونگذاری شامل ایرادات شکلی و ماهوی است. ضعف در نظام حقوقی و اعتبار قوانین می‌تواند متأثر از شرایط سیاسی و اجتماعی باشد. سقوط یک نظام سیاسی می‌تواند اعتبار قوانین را مختل کند. چه بسا قوانینی که زمانی کارایی و کارآمدی موثری داشته اند، پس از سقوط نظام سیاسی دچار ضعف و فقدان اعتبار گردیده اند. این امر متعاقب سقوط حکومت حزب بعث و صدام، از زمینه‌های ضعف حکومت قانون در عراق به شمار می‌رود.

پس از سقوط یک نظام حقوقی و سیاسی، اعتبار قوانین موجود به دلایل مختلف از بین می‌رود. زمانی که یک نظام سیاسی سقوط می‌کند، قوانین آن نظام ممکن است به دلیل فقدان مشروعیت اجتماعی و سیاسی اعتبار خود را از دست بدهند. سقوط نظام سیاسی معمولاً به عدم مشروعیت قانونی منجر می‌شود و مردم دیگر به قوانین قبلی اعتقاد ندارند و دیگر به این قوانین احترام نگذارند و این عدم احترام می‌تواند رفتارهای تخلف‌آمیز را تشویق کند.

همچنین پس از تغییر نظام، ممکن است قوانین قبلی دیگر با ارزش‌ها و نیازهای جامعه همخوانی نداشته باشند. این ناهماهنگی می‌تواند منجر به بی‌اعتنایی به قوانین و در نتیجه افزایش تخلفات شود.

در شرایطی که اعتبار قوانین متزلزل است، کارمندان ممکن است احساس کنند که می‌توانند بدون عواقب جدی تخلف کنند. این حس بی‌مسئولیتی می‌تواند به گسترش رفتارهای نادرست و فساد منجر شود. در مجموع، تزلزل اعتبار قوانین پس از سقوط یک نظام می‌تواند به شکستن زنجیره‌های نظارتی و بالا رفتن احتمال تخلفات اداری منجر شود.

ضعف در اعتبار قوانین، هنگامی که در کنار بحران فساد قضایی و کاربست قوانین تنبیهی-جزایی ضد تخلفات اداری قرار گیرد، بحران را بیش از پیش بزرگ می‌کند. گزارش‌ها حاکی از آن است که در عراق، فشارهای ناروایی بر اجرای عدالت توسط دستگاه قضایی وجود دارد. به عنوان نمونه، دخالت دولت در استخدام قضات، تاثیرگذاری بر تخصیص پرونده‌ها به قضات خاص، تاثیر مخرب دولت بر دستمزد قضات از

¹ Integrity

نمونه‌های فشار بر قضات است که نظام ضمانت اجرای قوانین مبارزه با فساد را دچار اختلال می‌کند (Darwish, 2023). این‌ها در کنار تهدید قضات و خانواده‌شان به ترور، مکرر در اخبار عراق به چشم می‌خورد.

مداخلات خارجی

مداخلات خارجی، به ویژه پس از سقوط رژیم صدام حسین در سال ۲۰۰۳، تأثیرات عمیقی بر ساختار سیاسی و اجتماعی این کشور گذاشته است. پس از حمله ایالات متحده به عراق در سال ۲۰۰۳، ساختار سیاسی این کشور به شدت دچار تغییر شد. با سرنگونی رژیم صدام، یک خلأ قدرت ایجاد گردید که موجب بروز تنش‌های داخلی و رقابت‌های سیاسی شد. مداخله نظامی آمریکا، دیگر کشورهای غربی و ایران لزوماً به بازسازی دولت جدید کمک نکرد، بلکه باعث تضعیف نهادهای دولتی موجود نیز شد. مداخله‌گران خارجی در عراق غالباً به ساختار اجتماعی و فرهنگی این کشور توجه نکردند.

مداخلات خارجی از زمینه‌های موثر گسترش فساد در عراق است. با ایجاد یک سیستم جدید سیاسی، فرصت‌هایی برای سوءاستفاده از قدرت و منابع مالی فراهم شد. طبق گزارش‌های معتبر، فساد در عراق به یکی از بزرگ‌ترین چالش‌ها تبدیل شده است.

دخالت کشورهای همسایه از جمله عربستان، ایران و ترکیه اوضاع عراق را پیچیده کرده است. این امر باعث ایجاد درگیری در عراق شده است (Darwish, 2023).

همچنین تلاش کشورهای خارجی مانند آمریکا برای کنترل منابع نفتی عراق، فساد اداری را به کلافی بیش از پیش پیچیده بدل کرده است. عراق دارای یکی از بزرگ‌ترین ذخایر نفتی جهان است که برای کشورهای دیگر جذابیت زیادی دارد. کشورهای خارجی به دنبال دسترسی به منابع نفتی عراق به منظور تأمین درآمد و تأثیرگذاری بر توسعه اقتصادی و سیاسی منطقه هستند. رقابت میان کشورهای مختلف برای نفوذ در خاورمیانه و کنترل منابع انرژی، عامل دیگری است که به علاقه به نفت عراق دامن می‌زند. تلاش برای کنترل منابع نفتی به سوء استفاده از قدرت و منابع و ایجاد شبکه‌های فساد دولتی کمک کرده است. در این میان پروسه‌های ناعادلانه و بدون شفافیت در امضای قراردادهای نفتی و اقتصادی، زمینه‌ساز فساد و تخلف در تخصیص منابع شد. مداخله‌گران خارجی برای تضمین سود بیشتر نهادهای دولتی و محلی را تضعیف می‌کنند، به طوری که کارکنان با نفوذ دولتی بدون هراس از پاسخگویی به فساد می‌پردازند.

در هر صورت مداخله خارجی در عراق فساد اداری را تثبیت و سیستماتیک کرده است. مداخله خارجی منجر به بی‌ثباتی سیاسی و اجتماعی شد که فضای مناسبی برای فساد ایجاد کرد. در شرایط عدم ثبات، نظارت و کنترل بر فعالیت‌های اداری کاهش می‌یابد. فرآیندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع در شرایط مداخله خارجی معمولاً دچار عدم شفافیت می‌شود و این امر فساد را تسهیل می‌کند. حتی در موضوع تخصیص کمک‌های بین‌المللی نیز فساد چشمگیر بوده است. توزیع منابع و کمک‌های بین‌المللی به صورت غیرشفاف و به نفع گروه‌های خاصی به فساد دامن زده است.

راهبردهای حکمرانی اداری برای مبارزه با فساد اداری در ایران و عراق

حکمرانی اداری به عنوان یک مفهوم کلیدی در مدیریت عمومی، نقش مهمی در ارتقاء کیفیت خدمات دولتی و تقویت دموکراسی دارد. با این حال، برای تحقق اهداف حکمرانی اداری، لازم است چالش‌های موجود شناسایی و برطرف شوند تا شهروندان بتوانند از خدمات عمومی بهره‌مند شوند و اعتماد خود را به نهادهای دولتی بازسازی کنند. وجود تخلفات اداری در نظام حقوق اداری ایران و عراق، چالشی است که دو کشور همسایه با آن مواجه هستند. اگرچه زمینه‌های بروز تخلفات و فساد اداری در ایران و عراق لزوماً یکسان و مشابه نیست، لکن برخی راهبردها و استفاده از تجارب دیگر کشورها و همچنین نهادهای منطقه‌ای و بین‌المللی در این زمینه می‌تواند موثر باشد.

شورای اروپا به عنوان یکی از نهادهای بین‌المللی مهم در زمینه حقوق بشر و دموکراسی، نقش بسزایی در ترویج حکمرانی اداری دارد. شورای اروپا در جهت تقویت حکمرانی اداری بر چند محور تاکید می‌کند. کاربست این راهبردها می‌تواند علاوه بر تقویت حکمرانی اداری، بر کاهش فساد اداری نیز موثر باشد.

از جمله محورهای مورد تاکید شورای اروپا تاکید بر دموکراسی محلی است. تقویت نهادهای محلی موجب می‌شود تا بتوانند بهتر به نیازهای شهروندان پاسخ دهند. این امر از طریق آموزش، مشاوره و حمایت مالی انجام می‌شود. نهادهای محلی برآمده از مردم، با تقویت امکان نظارت شهروندان بر عملکرد اداره، نقش مهمی در دیده بانی نسبت به فساد و تخلفات اداری خواهند داشت.

توسعه استانداردهای حکمرانی خوب راهبرد دیگر شورای اروپا برای حکمرانی اداری است. شورای اروپا استانداردهایی را برای حکمرانی خوب تدوین کرده است که شامل شفافیت، پاسخگویی و مشارکت می‌شود. این استانداردها به کشورهای عضو کمک می‌کند تا فرآیندهای حکمرانی خود را بهبود بخشند. تاکید بر شفافیت و پاسخگویی سبب می‌شود که مقامات اداری، نسبت به تخلفات اداری بی تفاوت نباشند و در صورت بی تفاوتی با ضمانت اجرای حقوقی مواجه گردند.

از جمله راهبردهای مهم شورای اروپا برای تقویت حکمرانی اداری، نظارت بر حقوق بشر است. شورای اروپا با نظارت بر حقوق بشر در کشورهای عضو، اطمینان حاصل می‌کند که حکمرانی اداری به گونه‌ای انجام شود که حقوق بنیادین شهروندان رعایت گردد. از آنجا که تخلفات و فساد اداری می‌تواند، از عوامل نقض حقوق بشر و حقوق شهروندان از جمله حق مالکیت، امنیت اطلاعات، آزادی، حق اشتغال و... گردد، راهبرد نظارت بر حقوق بشر افزون بر حقوق اساسی، عرصه حقوق اداری را متاثر کرده و بهبود حکمرانی اداری را سبب می‌شود.

نتیجه‌گیری

بررسی زمینه‌های ارتکاب تخلفات اداری در نظام‌های حقوق اداری ایران و عراق، حکایت از تاثیرگذاری عوامل متعدد در بروز و گسترش این تخلفات دارد. این زمینه‌ها اگرچه عمدتاً از بسترهای غیر حقوقی از جمله سیاست داخلی و خارجی، اقتصاد و فرهنگ برمی‌آیند، اما با متاثر ساختن دستگاه اداری و تضعیف حکمرانی اداری، موجب ضعف در حکومت قانون در دو کشور ایران و عراق شده اند.

مطالعات نهادهای بین‌المللی ارزیابی‌کننده شاخص‌های حکمرانی و سنجشگر فساد، بیانگر نزدیکی رتبه فساد ایران و عراق در سنجش‌های بین‌المللی است. با این وجود مطالعات انجام شده در زمینه تخلفات اداری در دو کشور، نشان می‌دهد که زمینه‌های بروز تخلفات اداری یکسان نیست. در ایران، تبارگرایی سیاسی در اداره، ضعف در قوانین، بحران معیشت و تاثیر تحریم‌ها از جمله علل موثر بر فساد اداری است. در حالی که در عراق، فرقه گرایی، ساختار سیاسی ناهمگن با واقعیت عراق، جنگ، اشغال نظامی و مداخلات خارجی از علل اصلی، بروز فساد و تخلفات اداری محسوب می‌شود. بر این اساس اگرچه نسخه واحدی برای بهبود حکمرانی اداری در مواجهه با تخلفات اداری در

کشور نمی‌توان ارایه داد، لکن اتخاذ راهبردهای تقویت حکمرانی محلی در جایگزینی تبارگرایی و فرقه گرایی، ایجاد و تقویت ساز و کارهای شافیت و پاسخگویی اداری و توجه و نظارت بر عملکرد دستگاه اداری از منظر رعایت حقوق بشر را در مدلی بومی در هر کشور می‌توان برای کاستن از تخلفات اداری در نظر گرفت.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

Administrative governance represents a critical concept within the nexus of public administration, law, and policymaking, aiming to ensure efficiency, accountability, and transparency in public service delivery. This study investigates administrative violations within the administrative systems of Iran and Iraq, offering a comparative perspective rooted in interdisciplinary inquiry. Administrative violations are not merely post-facto legal infractions to be punished, but are symptomatic of deeper systemic, cultural, political, and socio-economic dysfunctions. By applying the framework of administrative governance, the research transcends traditional legalist interpretations and embraces a holistic perspective that integrates sociological, political, and legal dimensions. Iran and Iraq serve as pertinent case studies due to their geopolitical relevance, shared historical trajectories, and striking similarity in governance-related corruption indices, with Iran ranked 149th and Iraq 154th in the 2023 Transparency International report ([Transparency International, 2023](#)). Additionally, the 2024 Rule of Law Index places Iran at 128 out of 142 countries, while Iraq lacks a rank altogether ([World justice project, 2024](#)). These alarming rankings reflect underlying administrative crises that go beyond legal regulation and enforcement. Against this backdrop, the research explores how political factionalism, legislative inefficiency, economic sanctions, war, and sectarianism contribute to administrative violations in both countries, with specific references to cultural predispositions, governance architecture, and institutional fragility. In the case of Iran, several endogenous factors contribute to the prevalence of administrative violations. Political nepotism—often manifesting as "bus management" wherein officials appoint loyalists en masse—is a longstanding issue that erodes meritocracy and incentivizes illegal behavior to maintain or secure administrative positions. Employees under constant threat of political turnover may resort to corruption as a survival mechanism. The result is an environment where political factions dominate oversight bodies, limiting their independence and capacity to investigate misconduct. Cultural dynamics further exacerbate this issue. Organizational culture within many Iranian institutions reflects a tolerance for silence over whistleblowing and favors familial and informal relationships over merit-based decisions ([Rabiei & Asef, 2012](#)). This undermines integrity and transparency in governance. Another structural barrier is Iran's legislative environment. Laws are often ambiguously drafted, overloaded in volume, and misaligned with current realities, offering leeway for misinterpretation and exploitation ([Karimian, 2024](#)). The inflation of legislative norms complicates legal compliance and undermines enforcement. This is worsened by economic

hardships. Inflation, salary stagnation, and high living costs lower the opportunity cost of engaging in corrupt practices, even for otherwise ethical civil servants ([Parliament Research Center, 1998](#)). Workers may seek supplemental income through bribery, absenteeism, or moonlighting in ways that contravene administrative norms. Sanctions, particularly those targeting Iran's oil exports, have crippled the public sector's financial capacity, resulting in job insecurity and further incentivizing rule-breaking ([World Bank, 2020](#); [World Goetheanum Forum, 2021](#)). Hence, administrative violations in Iran stem from a complex interplay of political manipulation, cultural dysfunction, legal opacity, and economic deprivation.

The Iraqi administrative system, while sharing several issues with Iran, exhibits distinct factors that shape its landscape of violations. The fall of Saddam Hussein's regime and the subsequent military occupation in 2003 created a structural vacuum in state institutions, leading to a collapse of regulatory authority and oversight ([Hiltermann, 2007](#)). Weak institutional foundations allowed corruption to flourish, particularly during reconstruction efforts where privatization programs proceeded with minimal oversight ([Khan, 2012](#)). Foreign aid, although substantial, was often diverted due to lack of transparency and mismanagement ([Transparency International, 2023](#)). Political distrust grew, weakening citizens' commitment to legality and encouraging informal, corrupt alternatives to administrative processes ([Al-Ali, 2019](#)). The emergence of ISIS in 2014 exacerbated the situation by undermining state capacity and further weakening oversight mechanisms. Officials under threat or under the influence of violent non-state actors compromised integrity in administrative dealings ([Hiltermann, 2015](#)). As governance structures became fragmented, so too did enforcement capabilities, enabling the rise of localized and often unaccountable bureaucratic systems. Administrative corruption spread into public procurement, infrastructure development, and even humanitarian aid distribution ([UNPD, 2017](#); [World Bank, 2019](#)). Iraq's administrative violations are therefore closely linked to the consequences of conflict, occupation, and the rise of non-state actors that challenged central authority.

Adding to the administrative instability in Iraq is its unique political configuration. Following the post-2003 constitutional arrangement, Iraq became a federal parliamentary democracy with significant power-sharing mechanisms among Shia, Sunni, and Kurdish factions. While theoretically democratic, the system in practice led to what some scholars refer to as "sectarian clientelism," wherein ethnic and religious identity dictates access to administrative positions and public services ([Bagheri, 2013](#)). This sectarianized bureaucracy often promotes loyalty over competence, hindering effective oversight and enabling violations without consequences. The federal structure, particularly the division between the central government and the Kurdistan Regional Government, has produced jurisdictional ambiguities and legal contradictions. These gaps provide fertile ground for administrative violations, especially in disputes over oil revenues and contract enforcement. Moreover, the sectarian distribution of top political offices has deepened public perceptions of unfairness, further distancing citizens from legal and institutional norms ([Al-Qarawee Harith, 2014](#); [Osman, 2019](#)). Reports by international organizations highlight cases where officials were appointed based on religious or ethnic affiliations, rather than merit, with some linked to religious leaders who used their positions for personal or factional gains ([Darwish, 2023](#)). These systemic issues make it difficult for accountability mechanisms to function and further encourage corruption across Iraq's fragmented governance apparatus.

Both countries suffer from weakened legal frameworks, albeit for different reasons. In Iran, the issue lies in the hyper-proliferation of overlapping laws and ambiguous terminology that make enforcement inconsistent and highly discretionary ([Parliament Research Center, 2024](#)). In Iraq, legal

deficiencies are deeply rooted in the post-regime change period. The collapse of the Ba'athist regime discredited existing legal codes, and the transition to a new legal order lacked continuity and coherence. The sudden delegitimization of prior laws resulted in a regulatory vacuum, further complicated by inconsistent application and inadequate judicial independence. Courts became susceptible to executive interference, with political elites reportedly influencing judicial appointments and case assignments (Darwish, 2023). Additionally, judges often face threats to their personal safety, discouraging them from taking a firm stance against corruption. This has paralyzed Iraq's ability to prosecute administrative violations effectively, turning a legal weakness into a structural enabler of corruption. In both contexts, the absence of robust rule of law mechanisms not only enables violations but also erodes public trust in administrative institutions, perpetuating a cycle of disengagement, illegality, and impunity.

The role of external intervention in the administrative breakdown of Iraq cannot be overstated. U.S. and allied involvement following the 2003 invasion catalyzed the formation of a new political elite often disconnected from traditional administrative practices. These externally imposed governance models overlooked Iraq's socio-political fabric, leading to policy mismatches and institutional friction. Foreign actors also exerted pressure on resource allocation, especially in the oil sector, which became a site of intense competition and corruption. Contracts were often awarded without transparency, driven by geopolitical interests rather than public accountability. This further weakened institutional credibility and exacerbated the sense of lawlessness within the administrative system. Moreover, international aid, while intended for reconstruction, was frequently misappropriated, contributing to the entrenchment of corrupt practices within the bureaucracy (Darwish, 2023). The combination of internal sectarianism and external interference rendered Iraq's administrative governance a fragile and fragmented system, incapable of ensuring lawful conduct or maintaining a unified enforcement framework. Thus, the long-term effect of foreign influence has been the normalization of administrative violations within Iraq's public sector operations.

The final section of the study explores potential policy solutions derived from the European model of administrative governance. The Council of Europe emphasizes three primary pillars: strengthening local democracy, improving transparency, and monitoring the application of human rights within administrative systems. Local governance structures, if empowered and democratized, could enhance responsiveness and reduce the centralization that enables corruption. Encouraging participatory mechanisms at the local level offers citizens avenues to oversee and influence administrative conduct. Transparency standards, when institutionalized, can make administrative processes traceable and audit-friendly, reducing opportunities for fraud or favoritism. Furthermore, the protection of human rights within administrative frameworks ensures that civil servants and the public are safeguarded against arbitrary treatment, thus reinforcing the legitimacy of governance. Applying such strategies in Iran and Iraq requires tailoring them to local contexts. In Iran, reducing political nepotism and legislative inflation, alongside improving civil servant compensation, could reduce incentives for misconduct. In Iraq, fostering institutional coherence, depoliticizing appointments, and securing judicial independence are critical. While no single blueprint fits both countries, hybrid models integrating international best practices with indigenous reforms could advance the quality of administrative governance and limit the scope of administrative violations.

In conclusion, this comparative study of administrative governance in Iran and Iraq highlights how diverse structural, political, legal, and socio-economic factors interact to create fertile grounds for administrative violations. Despite their different histories and political systems, both countries experience significant governance challenges that render traditional legalistic solutions insufficient.

A multidimensional approach that incorporates local realities, international norms, and long-term institutional development is necessary to mitigate administrative corruption and restore public trust. By understanding the root causes and adopting tailored interventions, both Iran and Iraq have the potential to improve their administrative systems and ensure more accountable, transparent, and inclusive governance.

References

- Adamiyat, F. (2020). *The Idea of Progress and Constitutional Government in the Era of Sepahsalar*. Khwarazmi Publishing.
- Al-Ali, Z. (2019). The Politics of Corruption in Iraq Post-ISIS. *Middle East Journal*.
- Al-Qarawee Harith, H. (2014). Iraq's Sectarian Crisis: A Legacy of Exclusion. <https://carnegiendowment.org/research/2014/04/iraqs-sectarian-crisis-a-legacy-of-exclusion?lang=en>
- Bagheri, H. (2013). Domestic Actors in the Political Structure of Modern Iraq and Their Impact on the National Security of the Islamic Republic of Iran. *Quarterly Journal of Security Horizons*, 5(19).
- Council of Europe. (2020). Good Governance in the Public Sector. <https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles>
- Darwish, S. (2023). Iraq's Administrative and Financial Corruption: A Perspective. *Open Journal of Business and Management*, 11(6DO - 10.4236/ojbm.2023.116151). <https://www.scirp.org/journal/paperinformation?paperid=128669>
- Hiltermann, J. (2007). *Iraq: A New Approach*. International Crisis GroupER -.
- Hiltermann, J. (2015). Iraq: The Rise of ISIS and Its Consequences.
- Karimian, M. V. (2024). Doctrinal Ambiguity in the Concept of State-Owned Enterprises in the Islamic Republic of Iran. *Quarterly Journal of Public Law Studies, University of Tehran*, 54(1).
- Khan, M. (2012). *Corruption and Governance in Iraq*. Transparency International.
- Osman, K. (2019). *Sectarianism in IraqThe Making of State and Nation Since 1920*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367869632>
- Parliament Research Center. (1998). Economic and Social Parameters Influencing Administrative Corruption in Iran (Crime Economics and Administrative Corruption). *Expert Report*.
- Parliament Research Center. (2024). The Multiplicity of Legislative Authorities as a Factor Contributing to Problems in the Legislative Process. *News*, 1794638. <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1794638>
- Quds Online. (2024). Comparison Table of Minimum Workers' Wages from 2009 to 2024 and Their Equivalent in Gold. <https://40026415.khabarban.com/>
- Rabiei, A., & Asef, H. (2012). The Role of Organizational Culture in Preventing Administrative Corruption. *Quarterly Journal of Public Administration, University of Tehran*, 4(10).
- Transparency International. (2018). Corruption Perceptions Index.
- Transparency International. (2023). <https://tradingeconomics.com/iran/corruption-rank>
- UNPD. (2017). Human Development Report: Iraq.
- UNPD. (2020). Human Development Report: Iraq.
- World Bank. (2019). Iraq: Economic Outlook.
- World Bank. (2020). Corruption in Public Procurement. <https://www.worldbank.org>
- World Goetheanum Forum. (2021). Corruption in Trade and Imports. <https://www.worldgoetheanum.org/en/events/wgf-2021>
- World justice project. (2024). <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Iran%2C%20Islamic%20Rep./Absence%20of%20Corruption>