



جمهوری اسلامی ایران

قوه قضائیه

سازمان بازرسی کل کشور

میراث

سال هشتم
شماره ۸۲
اسفند ۱۳۹۴

مروری بر مفهوم فساد و
برنامه های رایج جهانی
علیه آن

مرکز مطالعات و پژوهش های
سلامت اداری و مبارزه با فساد

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش پژوهشی

سال هشتم، شماره ۸۲، اسفند ماه ۱۳۹۴

مروری بر مفهوم فساد و برنامه‌های رایج جهانی علیه آن

نویسنده:

میلاد قطبی

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسنده‌گان آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرگانی کل کشور نمی‌باشد.

کلیه حقوق مربوط به گزارش حاضر متعلق به سازمان بازرگانی کل کشور بوده و هرگونه انتشار مطلب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیر مجاز می‌باشد.

فهرست مطالب

۵	اشاره
۷	پیشگفتار
۸	بخش اول- مفهوم شناسی
۸	فساد و قدرت
۱۲	انواع فساد
۲۰	بخش دوم- برنامه‌های جهانی در مبارزه با فساد
۲۲	گفتار اول: نظریه‌پردازی در مبارزه با فساد: نظریه حکمرانی خوب
۲۳	تعريف و زمینه‌های طرح این نظریه
۲۹	اصول حکمرانی خوب
۳۱	اول- مشارکت
۳۲	دوم- حاکمیت قانون
۳۲	سوم- شفافیت
۳۲	چهارم- پاسخ‌گویی
۳۳	پنجم- شکل‌گیری وفاق عمومی
۳۳	ششم- حقوق مساوی
۳۴	هفتم- اثربخشی و کارایی
۳۴	هشتم- مسئولیت‌پذیری
۳۴	نهم- رعایت قانون توسط دولتمردان و مردم و مبارزه با فساد
۳۵	دهم- تفکیک قوا
۳۶	انتقادهای وارد بر تئوری حکمرانی خوب
۳۸	گفتار دوم: استناد بین‌المللی در مبارزه با فساد
۴۱	کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد
۴۶	کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با جرایم سازمان یافته (پالرمو)
۴۷	گزارش یازدهمین کنگره سازمان ملل متحد درباره پیشگیری از جرایم
۴۹	کنوانسیون آمریکایی مقابله با فساد

کنوانسیون مبارزه با فساد مقامات جوامع اروپایی یا مقامات دولت‌های عضو اتحادیه اروپا (۱۹۹۷)	۵۰
کنوانسیون مدنی و کیفری درخصوص فساد	۵۱
گفتار سوم: وضع قوانین و مقررات خاص در مراجع قانونگذاری	۵۳
گفتار چهارم: نهادسازی در راستای مبارزه با فساد	۵۵
کیسیون مستقل مقابله با فساد هنگ‌کنگ	۵۷
تأسیس نهاد نظارتی آمبودzman	۵۸
گفتار پنجم: اعمال مجازاتهای ویژه در مواجهه با مفسدین	۵۹
فهرست منابع	۶۲

اشاره

امروز فساد با همه گسترش و انواعی که دارد از مهم‌ترین معضلات پیش‌روی سیاست‌مداران است. با نگاهی دقیق و البته کلی‌تر به این پدیده نقش انکارناپذیر قدرت و شیوه‌ی اعمال آن با ایجاد فساد روشن می‌شود. بنابراین لازم است که چگونگی ارتباط صحیح قدرت و فساد بازشناسی شده و به دنبال راهکارهایی برای کنترل و نظارت بر قدرت باشیم.

همچنین پرداختن به شکل و ساختار حکومت‌ها و اصول صحیح حکومت‌داری و کیفیت نظارت بر قدرت از پایه‌های مبارزه با فساد است که به نوعی دارای تقدم نسبت به سایر راهکارهای مبارزه با فساد نیز می‌باشد، چراکه به منشأ شکل‌گیری فساد توجه دارد. در زمینه‌ی ارایه برنامه‌های نظری که در قالب تئوری هستند و برنامه‌های عملی که در حوزه اجرا، قدم به میدان می‌گذارند، قابل بحث هستند. در برنامه‌های نظری حکمرانی خوب به تفصیل مورد بحث قرار خواهد گرفت و در زمینه‌ی برنامه‌های عملی به قانون‌گذاری در حوزه بین‌المللی و داخلی، تأسیس نهادهای ویژه برای مقابله با فساد و اعمال مجازات‌های خاص برای مفسدین اشاره خواهیم کرد.

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مروری بر مفهوم فساد و برنامه‌های رایج جهانی علیه آن

میلاد قطبی^۱

پیشگفتار

فساد مسئله‌ای است که در ادوار مختلف با تشکیل هر حکومتی خودنمایی کرده و مشکلات عدیده‌ای برای حکمرانی به وجود آورده است. فساد جنبه‌های گوناگونی در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی، اداری، اقتصادی، حکومتی و... دارد و البته در رده‌های مختلف حکومت به تناسب قدرت و اختیارات سیاسی موجود در پست‌های مختلف بروز و به صورت یک شبکه‌ی درهم‌تنیده و بسیار پیچیده پیش روی می‌کند به‌گونه‌ای که بعضاً شناخت منشأ و عوامل آن بسیار مشکل خواهد بود و موجب تضییع حقوق بسیاری از مردم می‌شود، همچنین ارایه راهکارهای مبارزه با آن نیز در هر حوزه‌ای، کارشناسی دقیقی می‌طلبد. مروری بر ادبیات غربی درخصوص فساد، حکایت از توجه زیاد به بحث از فساد حکومتی دارد. در مورد فساد حکومتی باید گفت این نوع فساد در ارتباط مستقیم با قدرت است، براین اساس این‌که قدرت چگونه تقسیم می‌شود، با چه اصولی از آن استفاده می‌شود و کیفیت نظارت بر آن چگونه است، پرسش‌هایی بسیار مهم هستند. به همین دلیل یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های جامعه جهانی، مبارزه با چنین گونه‌ای از فساد است و در این راستا اقدامات قابل توجهی در قالب دو نظریه تفکیک قوای حکومتی و حکمرانی خوب و همچنین ایجاد

۱. کارشناس دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی کشور

سیستم‌های نظارت بر قدرت، تأسیس نهادهای ویژه نظارتی، تصویب قوانین ضد فساد، ایجاد شفافیت مالی در رقابت‌های انتخاباتی و... برای مقابله با فساد از جمله راهکارهای حقوقی و برنامه‌های نظری و عملی جهانی برای مبارزه با فساد معرفی شده‌اند. استناد بین‌المللی و منطقه‌ای فراوانی هم در این زمینه به تصویب رسیده است که در ادامه به تبیین اهم موارد فوق خواهیم پرداخت.

بخش اول- مفهوم شناسی

از آنجاکه امروزه فساد به عنوان پدیده‌ای با وسعت زیاد، انواع مختلفی پیدا کرده و همچنین عوامل متفاوتی در حکومتها منجر به ایجاد آن شده و ارتباطات پیچیده فساد ریشه در بخش‌های مختلف دارد، به نظر می‌رسد تحلیل این پدیده نیازمند نگاهی عمیق‌تر به مفهوم قدرت به عنوان یکی از ملزمومات اصلی ایجاد فساد است.^۱

فساد و قدرت

«فساد» در لغت، به معنای «تباهی، ویرانی، نابودی، فتنه، آشوب، کینه، دشمنی، ستم و پوسیدگی» است (عمید، ۱۳۶۹: ماده فساد). همچنین راغب اصفهانی در کتاب مفردات گفته است: «فساد، خارج شدن چیزها از حالت اعتدال است، کم باشد یا زیاد و نقطه مقابل آن «صلاح» است. فساد در نفس و بدن و چیزهایی که از اعتدال خارج می‌شوند، کاربرد دارد». ^۲ (راغب اصفهانی، ۱۴۰۴: ۳۷۹)

۱. لازم به توضیح است که وجود قدرت، الزاماً فسادآور نیست ولی از ملزمومات فساد حکومتی خواهد بود که در ادامه مطالب مورد دقت بیشتری قرار می‌گیرد.

۲. «الفساد خروج الشيء عن الاعتدال قليلاً كان أو كثيراً و يضاده الصلاح و يستعمل ذلك في النفس والبدن والأشياء الخارجة عن الاستقامة»

در قرآن مجید نیز در بسیاری از موارد فساد و صلاح در برابر یکدیگر قرار گرفته‌اند. فساد به‌طورکلی، یک معنای بسیار وسیع دارد و یک معضل بزرگ اخلاقی و اجتماعی است که از دیرباز در جوامع بشری رواج داشته است. آلوگی بشر به فساد تا حدی معروف است که فرشتگان الهی، پیش از آفرینش حضرت آدم (ع)، به درگاه خداوند عرضه داشتند: «آیا می‌خواهی در زمین، کسی را قرار دهی که فساد می‌کند و به خون‌ریزی می‌پردازد».^۱ (بقره: ۳۰) تعابیر قرآن در مورد فساد مختلف است؛ گاهی بزرگ‌ترین جنایات همچون جنایات فرعون و سایر جباران و به عبارتی فساد حکومت‌ها^۲ را در نظر داشته است و گاهی کارهای کمتر از آن را و حتی گناهان همچون کمفروشی و تقلب در معامله را شامل شده، در بعضی از موارد هم ایمان و عمل صالح را در برابر فساد قرار داده است.^۳ از سوی دیگر در بسیاری از آیات قرآن، فساد با کلمه «فی الارض»، همراه شده که نشان می‌دهد، به جنبه‌های اجتماعی مسأله توجه شده است. این تعابیر در بیست و چند مورد از قرآن به چشم می‌خورد. بعضی موارد نیز فساد هم‌دیف با جنگ با خدا و پیامبر آمده است^۴ و البته با توجه به مفهوم وسیع فساد که هرگونه خروج از حد اعتدال را شامل می‌شود، این وسعت کاملاً قابل درک است و در روایات نیز به معانی آن اشاره شده است. امام باقر (ع) در شرح و تفسیر آیه «و رُئِيْكَ أَعْلَمُ بِالْمُفْسِدِينَ؛ پروردگارت از وضعیت مفسدان آگاه است» (یونس: ۴۰)، فرمود: «فساد، به معنای

۱. أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُمْسِدُ فِيهَا وَ يَسْكُنُ الدَّمَاءَ

۲. الَّذِينَ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَ لَا يُصْلِحُونَ (سوره شعراء آیه ۱۵۲)

۳. أَمْ تَحْكُلُ الظَّالِمُونَ أَمْلَوْا وَعَلَّوْا الصَّالِحَاتَ كَالْمُفْسِدِينَ فِي الْأَرْضِ ... (سوره ص، آیه ۲۸)

۴. إِنَّمَا جَرَاءَ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعُونَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا (سوره مائدہ، آیه ۲۳)

نافرمانی از خداوند و پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله است» (محمدی ری شهری، ۱۳۸۷، ج ۷: ۴۴۶).

فارغ از این تعابیر، در سایر اصطلاحات علمی، فساد را به اشکال مختلف معنا کرده‌اند. به عنوان نمونه، فساد^۱ در گزارش سازمان شفافیت بین المللی^۲ به «سوءاستفاده از قدرت عمومی به نفع منافع خصوصی» تعریف شده است. با تمرکز بر واژه فساد می‌توان به کارگیری طیف وسیع و متنوعی از معیارها از قبیل نقض هنجارهای فرهنگی، سلب اعتماد عمومی، سوءاستفاده از موقعیت و منصب اداری، قانون‌گریزی، مخالفت با اصول دموکراسی و ساختارهای فسادآور، سوءاستفاده از قدرت، سوءاستفاده از منابع مالی و... را در تعاریف فساد مشاهده کرد.

به هر حال باید توجه داشت، بسته به این‌که فساد را در کدام شاخه از علم حقوق یا علم سیاست و یا سایر علوم تعریف کنیم، تعاریف مختلفی از آن به دست می‌آید.

اما معیاری که در تعریف عام فساد مورد نظر اکثrit است، مفهوم قدرت و سوءاستفاده از آن است. بسیاری از ساختارهایی که در دنیا غرب برای مبارزه با فساد شکل گرفته، برای این منظور است که زمامداران از قدرت خود سوءاستفاده نکند. گفتنی است دنیا غرب و به‌تبع آن جامعه جهانی، قدرت را مطلقاً فسادآور دانسته و اندیشمندان غربی از آنجاکه قدرت را بدون هیچ محدودیتی در اختیار حاکم می‌دانند آن را مولد فساد دانسته و همیشه به دنبال محدود کردن قدرت

1. Corruption

2. Transparency International

مروری بر برنامه‌های رایج جهانی علیه فساد ۱۱

بوده‌اند، ماکس وبر^۱ قدرت را امکان تحمیل اراده‌ی خود بر رفتار دیگران تعریف نموده است (لوکس، ۱۳۷۱: ۵۳). دوورژه معتقد است قدرت امکان تحمیل اراده‌ی فرد یا گروه بر رفتار جمعی دیگران و از جمله مخالفان می‌باشد. او برآن است که تهدید نیز از همین جا تکوین می‌یابد. (پاشایی هولاسو و شعبانی، ۱۳۹۰: ۱۱۶) رابت دال^۲ قدرت را زیرمجموعه‌ی نفوذ و تأثیر در راه و روش و منش و مجموعه‌ی رفتار دیگران، به وجهی که مطابق میل و مقاصد صاحبان قدرت باشد، تعریف می‌کند. (تبوی، ۱۳۷۹: ۱۲)

اما در تفکر سیاسی اسلام، قدرت در دولت اسلامی یک امانت الهی و حاکم اسلامی، وارث این امانت است. در ادبیات اسلامی صاحب قدرت بودن به مثابه یک فرصت برای رشد و تعالی است، اگرچه شریعت اسلام شرایطی خاص را برای زمامداران و کسانی که قدرت را در دست می‌گیرند قایل شده اما در ابتدا قدرت را امری فسادآور معرفی نمی‌کند و انسان صالح می‌تواند قدرت بسیاری داشته باشد و در عین حال از مسیر درست هم منحرف نشده و امور ملت را به خوبی اداره کند. به عبارت دیگر قدرت و سیله‌ای است برای هدایت صحیح جامعه، نه هدفی که انسان‌ها به دنبال آن باشند تا آن را در اختیار گرفته و نظرات شخصی و تمایلات منفی خود را محقق کنند. این معنا در ادبیات دینی ما بسیار مورد تأکید قرار گرفته است. خداوند متعال در قرآن کریم می‌فرمایند: «همانا خداوند به شما دستور می‌دهد که امانات را به اهل آن باز گردانید»^۳ که از این آیه شریفه می‌توان این مهم

1. Max Webr

2. Robert Dahl

3. سوره نساء، آیه ۵۸: «إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تَوَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا»

را برداشت کرد، چنانکه در تفسیر آن به نامه پنجم از کتاب شریف نهج البلاغه اشاره شده است که امام علی(ع) به کارگزار خود فرمود: «مبادا بپنداری حکومتی که به تو سپرده شده است، طعمه و شکاری است که به چنگ آورده‌ای؟ خیر، امانتی است که بر گردنت نهاده شده...»^۱ همچنین در ذیل روایتی از امام باقر علیه السلام خطاب به زراره نیز همین احتمال تأیید می‌شود؛ آنجا که حضرت می‌فرماید: «... هُمُ الْحَكَمُ يَا زُرَارَةُ، إِنَّهُ خَاطِبٌ بِهَا الْحَكَمَ» (اسماعیلی، ۱۳۸۹: کد مطلب ۱۶۱).

بنابراین فساد در معنای عام به هرگونه سوءاستفاده از قدرت و اختیارات قانونی و حتی استفاده ناشایست و خارج از اصول قدرت تلقی می‌شود که ممکن است در جهت منافع شخصی باشد یا نباشد و در همه‌ی عرصه‌ها از جمله اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و... مطرح است که در ادامه به توضیح هر یک از انواع فساد خواهیم پرداخت و البته فساد حکومتی مدنظر ما خواهد بود.

انواع فساد

در زمینه‌ی تبیین انواع فساد ذکر این نکته ضروری است که تقسیم‌بندی‌های متفاوتی در این باب صورت گرفته که هر یک ناشی از دیدگاه خاص و معیار قرار دادن نوع خاصی از فساد می‌باشد؛ و از سوی دیگر تعاریفی هم که از انواع فساد و نسبت میان آن‌ها صورت گرفته نیز دارای همپوشانی است و گاهی نیز تشخیص ملاک این تقسیم‌بندی قدری دشوار است مثلاً برخی فساد مالی را اعم از فساد اداری و سیاسی می‌دانند (افرسو آماه و همکاران، ۱۳۸۴: ۷).

۱. نامه پنجم: «وَإِنَّ عَمَلَكَ لَيْسَ لَكَ بِطُغْمَةٍ وَلَكِنَّهُ فِي عُنْقِكَ أَمَانَةً».

مروری بر برنامه‌های رایج جهانی علیه فساد

به هر ترتیب در راستای معرفی انواع فساد با توجه به این‌که در چه حوزه‌ای محقق می‌شوند، تقسیم‌بندی زیر ارایه می‌شود:

۱) فساد قانونی

وضع قوانین تبعیض‌آمیز به نفع سیاستمداران قادرمند و طبقات مورد لطف حکومت را از آن جهت که از طریق وضع قانون اتفاق می‌افتد فساد قانونی می‌نامند (حیبی، ۱۳۷۵: ۱۴). البته به تصور برخی فسادی که خلاف قانون باشد؛ فساد به معنای واقعی است. Vicente and Kaufman (به عنوان مثال برای فساد قانونی می‌توان به تصویب قوانینی اشاره کرد که فقط برای گروهی خاص و به سفارش آن‌ها صورت می‌گیرد و یا قوانینی که به واسطه تصویب آن خرید و فروش کالا و خدماتی مهم و پر درآمد منحصر به عده‌ای خاص می‌گردد و این‌که اساساً با تصویب قوانینی که دارای ابهام هستند و به نوعی امکان برداشت‌های مختلف از آن‌ها وجود دارد زمینه برای اختلاس، رشوه، ویژه‌خواری و... فراهم می‌شود.

۲) فساد سیاسی

چنان‌که اشاره شد سازمان شفافیت بین‌المللی، فساد سیاسی را سوءاستفاده از قدرت عمومی در جهت اهداف شخصی و نامشروع تعریف کرده است. از آنجاکه فساد سیاسی در عرصه سیاست مطرح می‌شود، بنابراین رابطه نزدیکی با قدرت و حکومت دارد و اصولاً فساد سیاسی مولود قدرت سیاسی و نزاع بر سر کسب قدرت است.

البته گاهی فساد سیاسی مترادف با فساد دولتی لحاظ شده است که باید گفت فساد سیاسی مفهومی عام‌تر از فساد دولتی است.

فساد دولتی مفهومی است که گستره‌ی شمول آن تمامی فعالیت‌های فساد‌آلودی را که کلاً در درون حوزه‌ی عمومی و یا در برخورد حوزه‌های عمومی با خصوصی روی می‌دهند، تحت پوشش قرار می‌دهد. مانند زمانی‌که کارمندان نهادهای دولتی، اجرای وظیفه‌های قانونی خود را وسیله‌ی کسب درآمدهای نامشروع، تثبیت موقعیت‌های اجتماعی و اداری و چه‌بسا انجام فعالیت‌های غیرقانونی برای سودرسانی نامشروع به خود یا دیگران می‌نمایند. این معضل بزرگ به‌مثابه‌ی یکی از بحران‌های جدی برای توسعه، پیشرفت قانون‌گرایی و رعایت حقوق شهروندی، فراروی دولت، نظام سیاسی و رژیم‌های حکومتی قرار گرفته است. این مشکل به‌صورت فزاینده‌ای از ابتدایی‌ترین حالت خود مانند ارتشا تا پیچیده‌ترین وضعیت مانند رانتجویی، حامی‌پروری و پولشویی در درون سیستم حکومتی رسوخ نموده و به عنوان فرهنگ، پذیرفته شده است (عارفی، ۱۳۸۶: ۵).

بحث از فساد ارتباط تنگاتنگی با نهادهای دولتی دارد، به‌خصوص در کشورهای درحال توسعه که در زمینه‌ی ساختاری نیز کمتر پیشرفت کرده‌اند. البته بخش خصوصی هم در ایجاد فساد مؤثر است و باید دانست که کیفیت و محدوده‌ی فعالیت بخش خصوصی نیز از جانب دولت تعیین می‌شود. همچنین احزاب با نفوذ در روند تهیه قوانین در ایجاد فساد مؤثر هستند؛ و به عبارت دیگر یکی از وجوده فساد سیاسی هرگونه رابطه غیرقانونی میان مسئولان بخش خصوصی و دولتی است. فساد سیاسی را از فساد اداری معمولاً با صفت کلان و بزرگ متمایز می‌کنند، چراکه شامل تصمیمات بزرگ سیاسی است و در سطوح بالای نظام صورت می‌گیرد که شامل تخصیص نامناسب

منابع، احتساب منافع شخصی و... می‌شود. فساد در واقع به شکستن و زیر پای گذاشتن قانون و اعمال غیرقانونی اشاره دارد که شامل مقامات دولتی است که در کنار اختیارت قانونی، عملی خلاف آن را انجام می‌دهند (Vicente and Kaufman.2005: 4).

فساد سیاسی سوءاستفاده از قدرت توسط رهبران حکومت‌ها برای منافع شخصی خودشان می‌باشد که با فساد خُرد یعنی فساد اداری و بوروکراتیک متفاوت و از اهمیت بیشتری برخوردار است. به همین دلیل تمرکز اصلی سازمان شفافیت بین‌المللی بر فساد سیاسی است چراکه فساد سیاسی مانعی بزرگ درجهٔ شفافیت در زندگی عمومی است و احزاب نقش مهمی در آن دارند (Hodess.2004:20).

فساد سیاسی توسط مقامات دولتی برای کسب منافع نامشروع ایجاد می‌شود و نکته‌ای که مهم است این‌که باید عمل غیرقانونی به‌طور مستقیم مربوط به وظایف رسمی او باشد و گاهی فساد ناظر به شخص و مقام خاصی نیست و مربوط به یک نهاد است که از آن به فساد نهادی تعبیر می‌کنیم مانند کمپین بین‌المللی حقوق بشر که بحث سود شخصی مطرح نیست و با اعمالی که انجام می‌شود اعتماد عمومی را نسبت به نهادهای سیاسی تضعیف می‌کنند (Dennis.1995:38).

همان‌طور که گفته شد تقسیم‌بندی‌های گوناگونی از فساد وجود دارد و برخی فساد سیاسی را دارای اقسام دیگری هم می‌دانند و فساد نظام اداری و دستگاه بوروکراتی، فساد رجال سیاسی، فساد احزاب و گروه‌های سیاسی و فساد دستگاه قضایی را ذیل فساد سیاسی بحث می‌کنند. (زمانی، ۱۳۸۶)

الف) فساد نظام اداری و دستگاه دیوانی

ساموئل هانتینگتون فساد اداری را این‌چنین تعریف کرده است: «فساد اداری به مجموعه‌ی رفتارهای آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌شود که در جهت منافع غیرسازمانی، ضوابط و عرف پذیرفته شده را نادیده می‌گیرند» (هانتینگتون، ۱۳۷۰: ۹۰).

نظام اداری درواقع محل عملیاتی شدن سیاست‌های دولت است که رابطه مستقیم بین دولت و مردم نیز در همین حوزه برقرار می‌شود. بنابراین چنانچه کارمندان دولت وظایف خود را در قبال حقوقی که دریافت می‌کنند به موقع و به اندازه انجام دهند این نظام اداری سالم ارزیابی می‌شود، اما اگر کارمندان دولت علاوه بر حقوق خود درخواست هزینه‌ای اضافی از مراجعین بکنند یا این‌که وظایف خود را به تعویق بیندازند و به خوبی انجام ندهند این سیستم اداری دچار فساد شده است که البته علل متفاوتی می‌تواند داشته باشد ازجمله این‌که نظام اداری موجبات چنین رفتارهایی را با میزان حقوق ناکافی، کبود کارکنان و فشار کار، نبود نظام تشویق و تنبیه، بوروکراسی پیچیده و مانند آن ایجاد کند یا این‌که ناشی از قانون‌گریزی خود کارمندان دولت باشد.

ب) فساد رجال سیاسی

زماداران و کسانی که دارای قدرت سیاسی هستند درواقع بیش از همه در معرض فساد قرار دارند و می‌توانند مشمول انجام تمام انواع فساد باشند و اساساً به همین دلیل هم هست که عده‌ای فساد سیاسی را اعم از سایر انواع فساد می‌دانند چراکه رجال سیاسی با قدرتی که در دست دارند می‌توانند در راستای تصویب قوانین مورد نیاز خود به

پارلمان‌ها اعمال فشار کنند و عاملی برای ایجاد فساد قانونی باشند و یا از نفوذ خود استفاده کرده در نظام اداری و سیاسی تا بالاترین مراتب در زمینه‌ی انتخاب و انتصاب مقامات کشوری تأثیرگذار باشند و همچنین به ثروت‌اندوزی نامشروع پرداخته و مشمول فساد مالی شوند.

(ج) فساد احزاب و گروه‌های سیاسی

احزاب و گروه‌های سیاسی نیز از آنجاکه دارای میزانی از قدرت هستند به همان تناسب می‌توانند عامل فساد باشند و با نفوذ و اعمال فشار به اهداف نامشروع خود برسند. معمولاً احزاب و گروه‌هایی که دارای رانت سیاسی هستند به طریقی مرتبط با رجال سیاسی بوده و از آن‌ها خطمشی می‌گیرند و به‌نوعی هر دو طرف وامدار یکدیگر شده و موجب ایجاد شبکه‌های پیچیده‌ای از فساد خواهند شد.

(ت) فساد دستگاه قضایی

دستگاه قضایی در هر کشور سمبول مبارزه با فساد و اجرای عدالت است اما خود این دستگاه نیز به طرق مختلفی ممکن است به فساد آلوده شود. انتصاب قضاة ناشایست از طریق رانت، اخذ رشو، عدم اجرای عدالت، بوروکراسی طولانی و فساد‌انگیز پرونده‌های قضایی، عدم استقلال قوه‌ی قضایی و قضاط آن و مواردی از این دست، همه از جمله موارد فسادی است که در قوه‌ی قضایی ممکن است وجود داشته باشد.

(۳) فساد اداری

از آنجاکه فساد اداری بخش اعظم و مهمی از فساد را به خود اختصاص داده است علاوه بر این‌که بعضًا به عنوان زیرمجموعه‌ای از

فساد سیاسی از آن یاد می‌شود که تعریف آن گذشت، در برخی تقسیم‌بندی‌ها نیز به صورت مستقل مطرح است. البته فساد اداری مفهومی عام است و شامل سیستم اداری همه قو (مقننه، مجریه و قضاییه) نیز می‌شود.

تشکیلات و ساختار اداری غیرپویا، حجمی و نامتناسب با اهداف و وظایف، پیچیدگی قوانین و مقررات و تعدد بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری، مدیران غیرمؤثر، فقدان نظام شایسته‌سالاری، وجود تبعیضات در استخدام، انتصاب و ارتقای افراد، نارسایی در نظام حقوق و دستمزد، نظام پاداش و تنبیه و به‌ویژه نظام نظارت و ارزشیابی، ترجیح اهداف گروهی به اهداف سازمانی و ناآگاهی ارباب‌رگوع به فرایندهای اداری و حقوق خود از عوامل اداری تسهیل‌کننده فساد اداری هستند. فساد سیاسی، اداری و اقتصادی از درجه مشروعیت و اثربخشی دولت‌ها می‌کاهد تا آن اندازه که می‌تواند دولتها و نظام‌های سیاسی را با بحران مشروعیت و مقبولیت مواجه سازد. فساد از هر نوع آن که باشد ثبات و امنیت جوامع را به خطر انداخته و تهدیدی جدی علیه امنیت ملی محسوب می‌شود. (زمانی، ۱۳۸۶)

۴) فساد اقتصادی

فارغ از این امکان که همه انواع فسادها از جانب زمامداران صورت پذیرد و این وجه مشترکی در تعریف و تقسیم‌بندی آن‌ها باشد، فساد اقتصادی و مالی به هرگونه سوءاستفاده در این حوزه از جمله اختلاس، پولشویی، رشویه، ربا و... گفته می‌شود که شاید بسیاری از دلایل وجود چنین فسادی همان دلایل مذکور در فساد اداری و سیاسی باشد. دنیای غرب فساد اقتصادی را «استفاده از پول مردم برای مقاصد

شخصی» معنا کرده است (زمانی، ۱۳۸۶). برخی هم گفته‌اند: «هر نوع بهره‌گیری غیرقانونی از اختیارات و قدرت درجهت استفاده از امکانات مالی» فساد مالی تلقی می‌گردد (منصور قناعی، ۱۳۸۸: ۴۴).

قابل ذکر است تقسیم‌بندی‌های دیگری نیز وجود دارد که فساد را به فساد تصادفی و نظاممند تقسیم کرده و بحث کرده‌اند (ربیعی، ۱۳۸۳: ۹) همچنین موارد دیگری از جمله فساد اخلاقی و اجتماعی نیز وجود دارد که به دلیل خروج از بحث متعرض تعاریف آن‌ها نمی‌شویم. به هر ترتیب فساد، ارزش‌های اسلامی، اخلاقی و آزادی سیاسی را مخدوش ساخته و از این طریق مانع توسعه سیاسی و اجتماعی جامعه می‌شود. این پدیده از زیربنایی ترین نهاد اجتماعی چون نهادهای تعلیم و تربیت شروع و به قانون‌مدار ترین نهاد چون دستگاه قضایی کشیده شده است. به دست آوردن نصاب تعلیمی، دریافت درجه‌های علمی برتر، ورود به آکادمی‌های تحصیلات عالی، تصاحب امتیازات و بورسیه‌های تخصصی و در نتیجه قرارگرفتن در عرصه‌ی مدیریت کشور از مسیر حامی پروری، پرداخت رشوه و...امر کاملاً مشهود و انکارناپذیر تاریخی و واقعیت موجود اجتماعی است. در چنین سیستم فسادآلودی است که استعدادهای زودبازد، خلاق و مبتکر کشور، قربانی تعاملات فسادآلود نهادهای دولتی گردیده و از چرخه‌ی ورود به مراحل اولیه‌ی آموزش و در نهایت مدیریت کلان کشور حذف می‌شود (عارفی، ۱۳۸۶: ۵).

بخش دوم- برنامه‌های جهانی در مبارزه با فساد

مسئله مبارزه با فساد موضوعی است که با تشکیل اولین حکومت‌ها و به دست گرفتن قدرت توسط پادشاهان مطرح بوده و بسیاری از اندیشمندان، سیاستمداران و حقوقدانان در رابطه با راهکارهای مبارزه با آن، نظرات و تئوری‌هایی ارایه کرده‌اند. همچنین خود حکومت‌ها بسته به این‌که تا چه میزان قصد مقابله و مبارزه با فساد را داشته باشند، تدبیر عملی شامل اعمال اجرایی، قضایی و تقنیوی انجام داده‌اند و البته حکومت‌هایی مانند حکومت دیکتاتوری که پایه‌های آن با فساد درآمیخته شده اقبالی به سیاست‌ها و برنامه‌های ضد فساد نخواهند داشت.

در فضای جهانی نیز مبارزه با فساد یکی از مهم‌ترین دغدغه‌ها محسوب می‌شود که از دیرباز مورد توجه بوده و تاکنون فعالیت‌های زیادی برای کاهش و مبارزه با آن صورت گرفته است و برنامه‌هایی در بعد عملی و نظری در این زمینه وجود دارد.

قابل ذکر است که امروزه، با توجه به شیوه‌های نوین تسلط بر سایر حکومت‌ها، کشورهای توسعه‌یافته در قالب ارایه برنامه‌های ضد فساد در حال خطدهی به کشورهای توسعه‌نیافته و به‌گونه‌ای تسلط بر آن‌ها می‌باشند. در معنای لغوی برنامه این‌چنین آمده است: «مجموعه‌ای از کارها با طرح مشخص که در زمان خاصی انجام می‌شود؛ دستورکار» (عید، ۱۳۶۹، کلمه برنامه) و همچنین «مجموعه کارهایی که به هدف مشخصی ختم شود.» (معین، ۱۳۸۸، کلمه برنامه) منظور از برنامه، مجموعه کارهایی است که در بعد عملی و نظری مبارزه با فساد در سطح جهانی مطرح و کشورهای دنیا آن را پذیرفتند.

باشند و به هر ترتیب در دکترین جهانی علم حقوق دارای جایگاه باشند که البته برخی از این برنامه‌ها توسط سازمان‌های بین‌المللی عرضه شده‌اند.

با توجه به موضوع نوشتار حاضر، در بعد نظری برنامه‌های جهانی، به توضیح تئوری «حکمرانی خوب» خواهیم پرداخت و در بعد عملی نیز اقدامات مستقیم و غیرمستقیم از جمله قانون‌گذاری مقابله با فساد، نهادسازی در راستای مبارزه با فساد و اعمال مجازات ویژه در جرایم مرتبط با فساد را مورد بررسی قرار می‌دهیم. قابل ذکر است که در تقسیم‌بندی فوق برخی مصادیق در عنوانین دیگر قابلیت طرح دارند، مثلاً هم‌اکنون تئوری تفکیک قوا، به عنوان یکی از اصول تئوری حکمرانی خوب مطرح است و باید گفت به‌جهت زمانی، طرح تئوری تفکیک قوا توسط اندیشمندان، مقدم بر تئوری حکمرانی خوب بوده که از اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل ۱۹۹۰ توسط بانک جهانی مطرح شد (دباغ و نفری، ۱۳۸۵: ۷) در حالی‌که تئوری تفکیک قوا قبل از آن توسط متتسکیو (۱۶۸۹-۱۷۵۵ م)، فیلسوف فرانسوی دوره روشنگری مطرح شد و قبل از او نیز اندیشمندان دیگری به این موضوع پرداخته بودند. نکته دیگر این‌که خود این عنوان به لحاظ محتوایی مهم است و از سوی دیگر با توجه به وسعت مفهوم حکمرانی خوب، می‌توان سایر تئوری‌ها را ذیل آن تعریف کرد. درمورد بحث نظارت نیز همین مسأله صادق است، چراکه نظارت بر قدرت زمامداران، هم‌زمان با بحث تفکیک قوا مطرح بوده و به دلیل اهمیت، بحث مجازی می‌طلبد و دیگر این‌که اساساً تئوری حکمرانی خوب با توجه به پیشینه‌ای که دارد به نوعی به دنبال تجربه‌ی سایر نظریه‌ها در فضای جهانی شکل گرفته و از جامعیت نسبی در این

زمینه برخوردار است. البته جامعه جهانی علاوه بر این برنامه‌های نظری و عملی، اقدامات نمادین، انتشار پیام، برگزاری کنفرانس‌ها و اجلاس‌های بین‌المللی را نیز در دستور کار خود قرار داده، به عنوان نمونه نهم دسامبر، مصادف با نوزدهم آذر ماه هرسال، از سوی سازمان ملل متحد به عنوان روز جهانی مبارزه با فساد تعیین شده است که منجر به انتشار پیام‌های ضد فساد^۱ نیز می‌شود.

گفتار اول: نظریه‌پردازی در مبارزه با فساد؛ نظریه حکمرانی خوب

تئوری حکمرانی خوب یکی از ملاک‌های مبارزه با فساد و همچنین معیاری برای سنجش فساد حکومت‌ها توسط سازمان‌های جهانی است، چراکه مبارزه با فساد یکی از اصول آن معرفی شده و به هر ترتیب اگر حکومت‌ها به اصولی که توسط این الگو ارایه شده است عمل کنند تا حدود زیادی از عواملی که موجب فساد می‌شود فاصله گرفته و به سمت یک حکومت سالم و عاری از فساد حرکت می‌کنند، البته انتقاداتی نیز بر این تئوری وارد است که در بند سوم به آن شاره می‌کنیم. در این گفتار ابتدا پیشینه تئوری حکمرانی خوب و تعریف آن ارایه خواهد شد و سپس به تبیین اصول حاکم بر آن خواهیم پرداخت.

۱. بانکی مون، دبیر کل سازمان ملل در یکی از این پیام‌ها راجع به فساد می‌گوید: «در این روز جهانی، بباید همه ما سهم خود را در تقویت سلامت نظام‌های خود ایفا کرده، قواعد را رعایت کنیم و جریان امور را علیه این معضل جهانی برگردانیم؛ همان‌گونه که در برنامه تبلیغی UNODC آمده است، پاسخ «نه» همه ما ارزش دارد؛ پس بباید همه به فساد بگوییم «نه»». (اسماعیلی، ۱۳۹۰: کد مطلب ۲۴۶)

تعریف و زمینه‌های طرح این نظریه

این واژه (حکمرانی خوب) برای اولین بار در سال ۱۹۷۹ توسط ویلیام سون در ادبیات اقتصادی به کار رفته و از سال ۱۹۸۰ به بعد کاربرد این واژه بیشتر گردیده تا اینکه بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ در گزارشی به بررسی اثرات حاکمیت نامطلوب بر تأخیر رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه پرداخت. در این گزارش که ناشی از نگرانی‌های مربوط به رابطه‌ی توسعه، دموکراسی و موضوعات متنوع اجتماعی بود، مفهوم حکمرانی خوب مطرح گردید. نتایج گزارش بر این موضوع استوار است که ضعف در بهکارگیری و عملی نمودن اصول حکمرانی خوب، یکی از مهم‌ترین موانع رشد و توسعه در کشورهای آفریقایی می‌باشد. (کرمانی و دیگران، ۱۳۸۸: ۱۱۵) و البته هیچ‌کس تصور نمی‌کرد که حکمرانی خوب جایگاه خود را بدین شکل توسعه و گسترش دهد. به طوری‌که در سال ۲۰۰۲ طی ۴ روز در حدود ۸۳۰ گزارش در رابطه با حکمرانی منتشر گردیده است.

(مظاہری راد، <http://goodgovernance.blogfa.com>)

یکی از تفاوت‌های بارز این عصر با زمان‌های پیش از آن، تأسیس نهادهای بین‌المللی است که داعیه تصمیم‌گیری برای کل دنیا را دارند. در زمینه‌ی مباحث مربوط به توسعه و پیشرفت نیز نهادهای مختلفی تأسیس شد و با بهکارگیری دانشمندان و متخصصان مختلف و تحقیقات گسترشده، سعی در ارایه نسخه‌هایی عمومی برای همه کشورها داشتند.

از آخرین موارد این برنامه‌ها و سیاست‌ها می‌توان از سیاست‌های موسوم به تعديل (اجماع واشنگتن)^۱، اجماع پساواشنگتنی و کوچکسازی دولت نام برد. بانک جهانی پس از آن‌که در اجرای سیاست‌های تعديل، در برخی کشورها ناموفق بود، به این نتیجه رسید که چون دولتها در آن کشورها واجد شرایط لازم نیستند، نمی‌توانند در اجرای توصیه‌های این بانک و آزاد کردن قیمت‌ها موفق عمل کنند. به عبارت دیگر، پذیرش و اجرای سیاست‌های تعديل و توصیه‌های بانک جهانی، به دولتی نیاز دارد که این دولت در آن کشورها وجود ندارد. این درواقع نخستین مرحله‌ی شکل‌گیری اندیشه «حکمرانی خوب» است. از این‌رو، گرچه عامل اقتصادی در ایجاد این اندیشه مؤثر بوده، اما به لحاظ نقش پررنگ دولت در آن، نمی‌توان پیوند نزدیک آن را با مباحث مربوط به مدیریت دولتی و ساختارها و اصول حکومت‌داری نادیده گرفت.

درواقع، یکی از آخرین طرح‌ها و اندیشه‌های جهانی، «حکمرانی خوب» است که بانک جهانی بیش و پیش از دیگران بر اجرای آن تأکید دارد. آنچه امروزه از آن با عنوان «حکمرانی خوب» یاد می‌شود، نوعی حکمرانی است که واجد چنین شاخص‌هایی است: پاسخ‌گویی و حق اظهارنظر، ثبات سیاسی و نبود خشونت، اثربخشی دولت، کیفیت تنظیم‌کنندگی، حاکمیت قانون و مهار فساد. امروزه بسیاری از

۱. از سال ۱۹۸۰ به بعد سه مؤسسه صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و خزانه‌داری آمریکا، برای بهتر شدن اوضاع و خروج امور از دست دولت، مجموعه‌ای را پیشنهاد کردند که این مجموعه شامل: خصوصی‌سازی، کاهش دخالت دولت، اصلاح نرخ ارز، قطع یارانه‌ها و حذف تعرفه‌ها بود. به این مجموعه توصیه‌ها و پیشنهادها که می‌توان آن را حرکت به سمت کوچکسازی دولت نام گذاشت، اجماع واشنگتنی گفته شد؛ زیرا این سه سازمان در بیان مجموعه پیشنهادها اجماع نظر داشتند.

کشورهای در حال توسعه وقتی از اجرای سیاست‌های تعديل ساختاری مانند خصوصی‌سازی و مقررات زدایی نامید شده‌اند، حکمرانی خوب را به عنوان تنها راه چاره توسعه و پیشرفت اقتصادی خود می‌دانند. حکمرانی متوجه نحوی اعمال قدرت بین بخش‌های مختلف جامعه با منافع مختلف است، به‌گونه‌ای که آزادی‌های مرسوم فراهم شود، تجارت رونق گیرد و فرهنگ و هنرهاي مختلف امکان رشد پیدا کنند. پس حکمرانی به‌خودی خود مهم است، زیرا شرایط لازم برای انجام کارهایی که مردم ارزش فوق العاده‌ای برای آن‌ها قایل‌اند را فراهم می‌کند، نظیر آزادی فردی، اجتماعی، مذهبی، کسب‌وکارها، حکمرانی قانون و... (منوریان، ۱۳۷۹: ۱۰).

حکمرانی خوب نتیجه تعامل و کارکرد همه قوای یک کشور است. در حکمرانی خوب مشروعيت حکمرانی بسیار مهم است. در حکمرانی خوب صاحبان اصلی قدرت مردم هستند و به‌جای پرداختن به کارآمدی و توانمندی دولت از طریق حجم و اندازه آن، به نوع رابطه مردم و حکومت توجه می‌شود و رابطه نادرست شهروندان و حکومت‌کنندگان از دلایل عمدی عدم توسعه اقتصادی و مذموم شمرده می‌شود.

قابل ذکر است که الگوی واحدی را نمی‌توان برای حکمرانی خوب معرفی و ارایه کرد اما چهار رکن اصلی حکمرانی خوب را چنین بیان کرده‌اند:

- بخش عمومی و دولت که وظیفه‌ی هدایت و راهبری و برقراری حاکمیت قانون را به عهده دارد.

- بخش‌های خصوصی که عهده‌دار ایجاد اشتغال، درآمد، تولید، تجارت و وظیفه کسب‌وکار را به‌دوش دارند.
- جامعه مدنی که فراهم‌کننده فرصت ابراز وجود مردم و شهروندان است.
- سازمان‌های محلی که وظیفه بسیج، سازمان‌دهی و اعمال فرهنگ‌های بومی را به‌عهده‌دارند (استریتن، ۱۳۸۳: ۱۹۳).

تعامل خوب و روان بین ارکان فوق، زمینه را برای تحقق حکمرانی خوب در ابعاد مختلف فراهم می‌آورد. حکمرانی خوب صرفاً انجام وظایف نیست بلکه چگونگی و شیوه‌ی انجام وظایف را نیز شامل می‌شود. هدف‌ها و روش‌ها، هر دو اهمیت یکسانی برای حکمرانی خوب دارند و لذا هر کشوری می‌تواند شرایط حکمرانی خوب را با فرهنگ‌ها، ارزش‌ها و هنجرهای خود بیامیزد و آن را بومی نماید. حکمرانی خوب نباید همراه خود، فرهنگ و ارزش‌های خاص را تحمیل نموده یا ارزش‌های نادرست را دامن بزند.

واژه حکمرانی واژه جدیدی است که در رابطه با واژه قدیمی «دولت» معنا و مفهوم روشنی ندارد. در فرهنگ لغت آمریکایی هریتیج^۱ «واژه حکمرانی به عنوان «فعالیت، شیوه عمل یا قدرت حکم راندن دولت» معنا شده است. در فرهنگ لغت انگلیسی آکسفورد حکمرانی «فعالیت یا روش حکم راندن؛ اعمال کنترل یا قدرت بر فعالیت‌های زیردستان نظامی از قوانین و مقررات» تعریف شده است. در دایرةالمعارف بین‌المللی علوم اجتماعی نه تنها تعریف حکمرانی وجود ندارد بلکه در نمایه آن نیز چنین واژه‌ای درج نشده است. بنک جهانی «حکمرانی را

1.American heritage dictionary

به عنوان روشنی که براساس آن قدرت بر مدیریت اقتصادی یک کشور و منابع اجتماعی آن برای رسیدن به توسعه اعمال می‌شود تعریف می‌کند.» (استریتن، ۱۳۸۳: ۱۹۴)

در حالی‌که بوئینگر^۱ حکمرانی را به عنوان «دولت مطلوب جامعه» تعریف می‌کند. لاندل-میلز^۲ حکمرانی را چگونگی حکومت کردن و فرمان دادن بر مردم و چگونگی اداره و تنظیم امور دولت معنا کرده‌اند. این مسئله به نظام سیاسی یک ملت و چگونگی عملکرد آن در ارتباط با اداره امور عمومی و قانونی برمی‌گردد؛ بنابراین مفهوم حکمرانی دارای یک بعد سیاسی است. شاید تعریفی که از حکمرانی در گزارش کمیسیون حکمرانی جهانی (سال ۱۹۹۵) آمده تعریف خوبی باشد:

«حکمرانی مجموعه‌ای از روش‌های فردی و نهادی، عمومی و خصوصی است که امور مشترک مردم را اداره می‌کند. حکمرانی فرایندی پیوسته است که از طریق آن منافع متضاد یا متنوع را همساز نموده و اقدام همکاری‌جویانه اتخاذ می‌گردد. حکمرانی شامل نهادهای رسمی و نظامهایی است که برای تضمین رعایت قانون، قدرت پیدا کرده‌اند. همچنین قرارهای غیررسمی که مردم و نهادها بر سر آن توافق نموده‌اند یا درک می‌کنند که به نفع آن هاست» (استریتن، ۱۳۸۳: ۱۹۴).

برخی از صاحب‌نظران تعریف گستردۀ تری از حکومت‌داری ارایه کرده‌اند. به‌زعم آنان حکومت‌داری فرآیندی است که از طریق آن به‌طور جمعی مسائل مبتلا به جامعه را حل کرده و نیازهای جامعه را برطرف می‌کنیم. طبق این دیدگاه، حکومت‌داری صرفاً شامل دولت نمی‌شود

1.Boeninger

2.Landell-mills& serageldin

بلکه بخش خصوصی و افراد و گروههای جامعه مدنی را نیز در بر می‌گیرد و سیستم‌ها، رویه‌ها و فرآیندهایی که به نوعی در امر برنامه‌ریزی، مدیریت و تصمیم‌گیری دخیل هستند را نیز شامل می‌شود (فرهادی نژاد، ۱۳۸۵: ۲۲).

حکومت‌داری خوب، بر کیفیت و نحوه انجام وظیفه حکومت‌ها تأکید می‌کند. حکومت‌داری خوب عبارت است از انجام وظایف حکومت به شیوه‌ای عاری از فساد، تبعیض و در چارچوب قوانین موجود. در این تعریف، حکومت‌داری خوب به عنوان انجام وظایف حکومت به شیوه‌ای منصفانه مورد توجه قرار گرفته است.

و در تعریف دیگری، حکمرانی خوب عبارت است از نظامی از ارزش‌ها، سیاست‌ها و نهادها که جامعه به وسیله آن، اقتصاد، سیاست و مسایل اجتماعی خود را از طریق سه بخش دولت، خصوصی و مدنی مدیریت می‌کند (قلی پور، ۱۳۸۴: ۱۱۲).

همچنین حکمرانی خوب را، به اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری براساس قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی (میدری، ۱۳۸۳: ۱۰۰) و مجموعه‌ای از راهکارها، فرایندها و نهادهایی که به واسطه آن‌ها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را استیفا، تعهداتشان را برآورده و تفاوتشان را تعديل می‌کنند تعریف کرده‌اند (شریف‌زاده و دیگران، ۹۳: ۱۳۸۲).

طبق تعریف بانک‌جهانی، حکمرانی خوب، در اتخاذ سیاست‌های پیش‌بینی شده‌ی آشکار و صریح دولت (که نشان‌دهنده شفافیت فعالیت‌های دولت است؛ بوروکراسی شفاف؛ پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی در قبال فعالیت‌های خود؛ مشارکت فعال مردم در امور اجتماعی و سیاسی و

نیز برابری همه افراد در برابر قانون، تبلور می‌یابد. به طور کلی می‌توان گفت که حکمرانی خوب، تمرین مدیریت (سیاسی، اقتصادی، اجرایی و...) منابع یک کشور، برای رسیدن به اهداف تعیین شده می‌باشد. این تمرین در برگیرنده راهکارها و نهادهایی است که افراد و گروه‌های اجتماعی از طریق آن، توانایی دنبال کردن علائق و حقوق قانونی خود را با توجه به محدودیتها داشته باشند.

با این دیدگاه و براساس تعاریف متعددی که از حکومت‌داری خوب ارایه شده است می‌توان گفت حکومت‌داری خوب عبارت است از: فرآیند تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی با مشارکت سازمان‌های جامعه مدنی و با رعایت اصول شفافیت، پاسخگویی و اثربخشی به گونه‌ای که ضمن برآوردن نیازهای اساسی جامعه، به تحقق عدالت، امنیت و توسعه پایدار منابع انسانی و محیط‌زیست منجر شود(فرهادی نژاد، ۱۳۸۵: ۲۲).

اگر در حکومت مردمی، استفاده از اختیارات به نام مردم باشد، حاکمیت خوب استفاده از اختیارات به نحوی است که تمامیت ارضی، حقوق مردم و نیازهای تمامی افراد آن جامعه، محترم شمرده شود. دو چارچوب ارزشی در جهان برای یک حاکمیت خوب در نظر گرفته می‌شود و آن جامعیت دادن و مسئولیت‌پذیری است. (Stowe, 1992: 391)

اصول حکمرانی خوب

امروزه حکمرانی خوب یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های مدیریت جوامع مدرن است. بر این مبنای چنین امری مورد وفاق سازمان‌های بین‌المللی و اغلب حکومت‌های موفق به شمار می‌آید و دانستن شاکله‌های حکمرانی خوب برای هر شهروند عادی نیز لازم است و این

مهم برای زمامداران و سازمان‌دهندگان دستگاه‌های حاکمیتی امری ضروری است.

هرچند اصول بنیادین حکمرانی، جهانی هستند، اما اجرای آن‌ها محلی و منطقه‌ای است. این اصول شامل احترام به حقوق بشر و حقوق زنان، رعایت اصل حاکمیت قانون، فضای باز سیاسی، مشارکت، مدارا و بردباری، پاسخگویی و شفافیت، قابلیت و کارآمدی، نبودن فساد، اقدام به اصول مردم‌سالاری، اعتماد عمومی، حق انتخاب و به حداقل رساندن بهزیستی عمومی و... است. حکمرانی خوب مستلزم تقویت سیاست فراگیری، همسازی و بردباری است (هدواند، ۱۳۸۴: ۷۸). با این‌همه نمی‌تواند یک نسخه‌ی استاندارد باشد. در اینجا «الگوی یکسان»^۱ مطلوب نیست؛ لذا اجرای آن‌ها از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. همه‌ی کشورها باید حق داشته باشند گونه‌های ملی متعلق به خود را در زمینه‌ی حکمرانی خوب مشخص و تعیین کنند. گونه‌ای که تجربه‌ی تاریخی آن‌ها را مدنظر قرار دهد و بر مبنای نظام‌ها، فرهنگ‌ها و ارزش‌های بومی ساخته شده و معنکس‌کننده واقعیت‌های روزمره باشد. (هدواند، ۱۳۸۴: ۷۸) در این نوع از حکمرانی بخش دولتی و عمومی که وظیفه‌ی هدایت، راهبری و برقراری حاکمیت قانون در جامعه را به عهده‌دارند، به بخش خصوصی که عهده‌دار ایجاد اشتغال، درآمد، تولید، تجارت می‌باشد؛ مساعدت‌های فنی و راهبردی نموده و از تعرض به ظرفیت‌های جامعه‌ی مدنی که فراهم‌کننده فرصت ابراز وجود مردم و شهروندان می‌باشند احتراز نمایند. هم‌چنین این نوع حکمرانی تضمین

1. one-size fits for all

می‌کند دیدگاه‌های اقلیت مورد توجه قرار گرفته و مشکلات اقشار آسیب‌پذیر در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ شود.

کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه سازمان ملل متعدد (ESCAP UN)^۱، اصول حکمرانی خوب را این‌چنین آورده است:^۲

اول-مشارکت

میزان مشارکت مردم در امور جامعه یکی از کلیدی‌ترین پایه‌های حکمرانی خوب به شمار می‌رود «مشارکت به معنی حضور عموم شهروندان در تصمیم‌گیری‌های مختلف بوده که به صورت مستقیم و یا از طریق نمایندگان و نهادهای واسط قانونی و مشروع تحقق یابد» (قالی پور، ۱۳۸۴: ۱۰۳) اصولاً مباحث مشارکت مبتنی بر وجود آزادی بیان و حق اظهارنظر تمامی افراد جامعه در حوزه‌های مختلف سیاسی و امنیتی خواهد بود. هرچند بدیهی است این امر لزوماً به معنی آن نیست که تمایلات و نگرانی‌های تک‌تک افراد جامعه مورد توجه قرار گیرد. بلکه منظور، مشارکت حداثتی است که از طریق سامانه‌های خاص تحقق پیدا نموده و نیازمند ابزارهای خاصی از جمله رسانه‌های آزاد و نهادهای مدنی مستقل باشد. لازم به تأکید است، دموکراسی مبتنی بر نمایندگی، لزوماً به معنی لحاظ ملاحظات اکثریت جامعه در تصمیم‌گیری نمی‌باشد. بلکه لازمه‌ی مشارکت، سازماندهی اطلاع‌رسانی است؛ یعنی از یکسو، آزادی بیان و انجمن‌ها و از سوی دیگر وجود جامعه‌ی مدنی سازمان‌یافته مورد توجه قرار گیرد (قربانی درآباد، ۱۳۸۸: ۶).

1 .United nations Economic and social commission for Asia and Pacific

2 <http://www.unescap.org/speeches/water-security-good-governance-and-sustainable-solutions>

دوم- حاکمیت قانون

حکمرانی خوب نیازمند چارچوب عادلانه‌ای از قوانین است که در برگیرنده حمایت کامل از حقوق افراد (به ویژه اقلیت‌ها) در جامعه بوده و به صورت شایسته‌ای اجرا گردد. لازم به ذکر است برای اجرای عادلانه قوانین، وجود نظام قضایی مستقل و یک بازوی اجرایی (پلیس) که حتی‌الامکان در آن زمینه‌های ایجاد فساد کمتری وجود داشته باشد، ضروری است.

سوم- شفافیت

شفافیت به معنی جریان آزاد و قابلیت دسترسی آسان به اطلاعات برای تمامی ذی‌نفعان است. اطلاعات باید به اندازه‌ی کافی و به صورت قابل فهم در دسترس عموم شهروندان بوده و از طرف دیگر، ذی‌نفعان نیز از اتخاذ تصمیمات و اجرای قوانین و مقررات مشخص پیروی کنند (yap kioe:2). یا این‌که تصمیم‌گیران جامعه، آزادانه و به‌طور مستقیم قابل دسترس بوده و اطلاعات کافی نیز در رسانه‌ها و به شکل قابل فهم، مهیا باشد (کمالی، ۱۳۸۸: ۲۰). در چنین شرایطی، رسانه‌های گروهی به راحتی قادر به تجزیه و تحلیل و نقد سیاست‌های اتخاذ شده در نظام تصمیم‌گیری و اجرایی کشور خواهند بود.

چهارم- پاسخ‌گویی

پاسخ‌گویی نهادها، سازمان‌ها و مؤسسات در چارچوب قانونی و زمانی مشخص در برابر اعضای خود و ارباب‌رجوع، از جمله عواملی است که به استوار شدن پایه‌های حکمرانی خوب در یک جامعه منجر می‌شود. در کنار مؤسسات و نهادهای حکومتی، سازمان‌های

خصوصی و نهادهای مدنی فعال در جامعه نیز باید در قبال سیاست‌ها و اقدامات خود پاسخ‌گو باشند.

پنجم- شکل‌گیری وفاق عمومی

همان‌گونه که بیان گردید، فراهم نمودن زمینه ظهر نظرات متفاوت در عرصه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، از جمله اصول حکمرانی خوب می‌باشد. حکمران خوب، باید نظرات مختلف را در قالب وفاق ملی عمومی به سمتی رهنمون گردد که بیشترین همگرایی را با اهداف کل جامعه داشته باشد. ایفای این نقش حیاتی نیازمند شناخت دقیق نیازهای بلندمدت جامعه در مسیر حرکت به سمت توسعه پایدار می‌باشد.

ششم- حقوق مساوی

رفاه و آرامش پایدار در جامعه، با به رسمیت شناختن حقوق مساوی برای تمامی افراد ممکن خواهد بود. در حکمرانی خوب فرض بر آن است که همه‌ی افراد باید از فرصت‌های برابر برخوردار باشند و رفاه یک جامعه وابسته به تضمین این امر می‌باشد که همه‌ی اعضای آن احساس نمایند در آن جامعه ذی‌نفع هستند. برای تحقق این امر، همه‌ی اشار باید از حمایت لازم برای افزایش توانمندی‌های خود برخوردار باشند. همچنین همه‌ی گروه‌ها و به‌ویژه اشار آسیب‌پذیر می‌باشد برای بهبود و حفظ شرایط زندگی فرصت داشته باشند (شریف‌زاده و دیگران، ۱۳۸۲: ۵).

هفتم- اثربخشی و کارایی

از حکمرانی خوب به عنوان ابزاری برای تنظیم فعالیت نهادها در راستای استفاده کارا از منابع نیز یاد می‌شود. کارایی و اثربخشی در

مقوله حکمرانی از جمله مباحثی است که با گذشت زمان، اهمیت بیشتری پیدا نموده است.

در این بحث بایستی نهادها و سازمان‌های تصمیم‌گیرنده به‌دقت نیازهای مردم را در نظر داشته و از منابع موجود به‌صورت کارآ استفاده نمایند.

هشتم- مسئولیت‌پذیری

مسئولیت‌پذیری نیز یکی از مؤلفه‌های مهم حکمرانی خوب به شمار می‌آید. باید عنوان نمود که اصول حکمرانی خوب به‌صورت زنجیره‌ای متصل به‌هم بوده و اجرایی شدن هر کدام از آن‌ها، مستلزم اجرای سایر اصول می‌باشد. برای مثال نمی‌توان انتظار داشت که مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی بدون وجود شفافیت و حاکمیت قانون جنبه اجرایی چندانی در جامعه داشته باشد (رباع و نفری، ۱۳۸۵: ۷). مسئولیت یکی از ملزومات اصلی حکمرانی است و نه تنها نهادهای حکومتی بلکه بخش خصوصی و سازمان‌های مدنی باید نسبت به عموم مردم و نسبت به ذی‌نفعان خود مسئول باشند (استریتن، ۱۳۸۳: ۱۹۴) حکمرانی خوب نیازمند این است که نهادهای تصمیم‌گیری خود را ملزم دانسته که دریک چارچوب معقول به همه‌ی ذی‌نفعان خدمات لازم را ارایه دهدن.

نهم- رعایت قانون توسط دولتمردان و مردم و مبارزه با فساد این‌که حکومت در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها باید به اصل حاکمیت قانون احترام بگذارد و براساس قوانین عمل کند. همان‌طور که گذشت از اصول حکمرانی خوب است اما رعایت قانون به‌صورت جزئی‌تر و توسط تک‌تک زمامداران و عدم استفاده از رانت و... یکی

دیگر از مسایل مورد توجه حکمرانی خوب است که تأکید در آن بر جلوگیری از فساد به وسیله رعایت قانون توسط همگان است.

دهم- تفکیک قوا

تفکیک قوا اصلی است که پیش‌تر به تفصیل در مورد آن و نقشی که در تحقق حکومت سالم و عاری از فساد ایفا می‌کند سخن گفته شده است. این اصل به عنوان یکی از اصول حکمرانی خوب نیز مطرح و مورد تأکید است.

به هر ترتیب امروزه یکی از دستاوردهای حکمرانی خوب در عرصه‌ی بین‌المللی، رویکردی است که به وجود آمده و طی آن، رعایت اصول حکمرانی خوب به ملاکی برای اعطای کمک‌های بین‌المللی به کشورهای توسعه‌یافته تبدیل شده است.

تأکید بر نقش تشکلهای غیردولتی در اختصاص وامها و کمک‌های خارجی و نظارت بر هزینه‌های دولتها در اجرای پروژه‌های توسعه‌ای از این نمونه شاخص‌های بین‌المللی است. در واقع، نقش نظارتی این تشکل‌ها برای جوابگویی دولت و اثربخشی بیشتر حکومت‌ها در استفاده از امکاناتی است که کشورهای خارجی و نهادهای بین‌المللی در اختیارشان قرار می‌دهند.

امروزه، قراردادهایی که برای مشارکت در فرآیند توسعه‌ای میان کشورهای توسعه‌یافته با کشورهای در حال توسعه منعقد می‌شود رویکردهای زیر را در نظر دارد:

- ۱- توسعه مشارکت سازمان‌های غیردولتی در روند مذاکرات
- ۲- تعهدات عملی نسبت به رعایت حقوق بشر و استقرار دموکراسی
- ۳- قانونمندی و فقدان فساد در اجرای پروژه‌های توسعه‌ای
- ۴- استقرار

ثبتات سیاسی و پرهیز از جنگ و خشونت و تضمین اصولی برای امنیت سرمایه‌گذاری ۵- رعایت اصول تمرکز زدایی در اجرای طرح‌های توسعه‌ای ۶- نهادینه‌سازی برنامه‌ها و مشارکت مستقیم فقرانی ۷- تأکید بر حضور و مشارکت زنان در فرآیندهای مختلف طرح‌های توسعه‌ای.
(مقداری، بی‌تا: ۲۳)

موارد مذکور درواقع همان شاخص‌های حکمرانی خوب هستند که اهمیت و کاربردی شدن آن‌ها را نشان می‌دهد. طبق این رویکرد کشورهای فقیر و در معرض فساد استحقاق بیشتری برای جذب کمک‌های سایر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی در راستای توسعه هر چه بیشتر و نزدیک شدن به اصول حکمرانی خوب را دارند. البته همان‌طور که گفته شد انتقاداتی بر این رویکردها وارد است که در بخش بعدی متعرض آن‌ها می‌شویم.

انتقادهای وارد بر تئوری حکمرانی خوب

به شرحی که گذشت، پیشینه این تئوری به بعد از گذراندن چند دوره از سیاست‌های موسوم به تعديل بر می‌گردد که طی آن کشورهای توسعه‌یافته در صدد ارایه نظریه‌ها و دستورالعمل‌هایی برای کشورهای درحال توسعه و کشورهای کمونیستی بودند. البته هدف اصلی ارایه این نظرات، سرمداری برای اکثر کشورها بود. تا این‌که بعد از بروز نقصان و عدم جامعیت این نظریه‌ها، تئوری حکمرانی خوب شکل گرفت و علاوه بر مؤلفه‌های اقتصادی، در زمینه‌های سیاسی و اجتماعی هم مدلی را ارایه کرد. به هر ترتیب اصول این تئوری اگرچه به صورت کلی سیاست‌های خوبی است، اما او لاً صرفاً به توسعه مادی کشورها توجه دارد و محوریت انسان و انسان‌گرایی در آن موج

می‌زند که نقد این مبنا مفصل است و مجالی دیگر می‌خواهد، ثانیاً آیا ارایه این مدل فقط برای پیشرفت کشورها بوده است؟ و آیا واقعاً کشورهای توسعه‌یافته، خود به این اصول پایبند بوده‌اند؟ یا بیان این مدل‌ها در رهگذر ایجاد تسلط فکری و سیاسی و اقتصادی بر سایر حکومت‌هاست و این‌که می‌خواستند خط مشی همه را آن‌ها تعیین کنند؟ درواقع سال ۱۹۸۹ میلادی زمانی است که کمونیسم درحال فروپاشی در سراسر دنیاست و وقتی گزارش‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول و به‌طور خاص بانک جهانی را مطالعه می‌کنیم، ملاحظه می‌شود گزارش‌ها و تجویزها در آن مهره‌momها، همه مرکز بر اروپای شرقی، آسیا و... است. پس مفهوم حکمرانی خوب مدلی برای کشورهای درحال گذار از دوران کمونیستی به جامعه‌ی به‌اصطلاح آزاد بود تا این دوران گذار را براساس این بسته طی کنند و به کشورهای آزاد برسند.

اگر تاریخ سیاسی را نیز بررسی کنیم، مشاهده می‌شود که تا دهه‌ی ۷۰ میلادی شعار آزادی متعلق به کمونیست‌هاست. وقتی کمونیسم رو به فروپاشی می‌رود ناگهان غربی‌ها شروع به سردانش شعارهای آزادی بیان، آزادی مدنی و... می‌کنند و این از آن جهت است که نخست، رقیب دیگری برای آن‌ها وجود ندارد و دوم، برای این‌که بتوانند زمینه‌ی نفوذ خود را فراهم کنند، همچنان که در عمل نیز قابل مشاهده است و هم‌اکنون هم که بانک جهانی کشورها را بر پایه‌ی شیوه مملکت‌داری حکومت‌ها رتبه‌بندی کرده است، دولت کنونی آمریکا هم کمک خارجی خود را با توجه به همین رتبه‌بندی تنظیم می‌نماید و به کشورهای خاصی با اهداف از پیش تعیین شده کمک می‌کند زیرا

می داند که برخی کشورها در میدان پیشرفت‌های اقتصادی مطرح خواهند بود (Francis, 2003:1).

از طرف دیگر حتی اگر بخواهیم خوشبینانه نیز به این مسأله پپردازیم می‌بینیم که در عمل و برخلاف آمارها در بسیاری از شاخصه‌های حکمرانی خوب، دنیای غرب ضعیف است و فسادی قابل توجه در این حکومت‌ها موج می‌زند که می‌توان به عنوان نمونه به عوام‌فریبی و عدم پایبندی حقیقی به اصول دموکراسی اشاره کرد. این در حالی است که این مدل را خود آن‌ها طراحی کردند و باید در اجرای آن پیشرو باشند تا اجرای آن در سایر کشورها که بعضًا مهروموم‌ها مورد استثمار و استعمار بوده‌اند و این تئوری برای آن‌ها کاملاً وارداتی و در بعضی موارد خلاف ارزش‌ها و هنجارهای آن‌هاست و در نتیجه با دشواری بیشتری نیز در عمل به آن رو ببرو هستند. در مقابل ارایه اصول حکمرانی خوب در نظام اسلامی با محوریت حاکمیت الهی و دستورات او در جامعه، الگودهی به سایر حکومت‌ها نه به جهت قدرت‌طلبی و ایجاد تسلط بلکه برای رسیدن به جامعه‌ای متعالی و متكامل در همه ابعاد دنیوی و اخروی و مبتنی بر آموزه‌های الهی و داشتن جامعه‌ای سالم و به دور از مفاسد با رعایت کامل حقوق انسان‌ها می‌باشد و حکومت علی (ع) نمونه بارزی از تلاش برای اجرای چنین اصولی با این مبانی و اهداف در حکمرانی است.

کفتار دوم: اسناد بین‌المللی در مبارزه با فساد

یکی از اقداماتی که جامعه جهانی در راستای مبارزه با فساد انجام داده این‌که اسنادی را در عرصه بین‌الملل در رابطه با موضوع فساد و لزوم مبارزه با آن و ارایه راهکارهای عملی تهیه و تدوین

نموده که موجب آگاهی‌بخشی کشورها در این رابطه می‌شود. همچنین سازمان‌های بین‌المللی از این طریق به دنبال کشف راهکارهای بهتر و بیشتر برای مبارزه با فساد و تعاملات حقوقی بین کشورها در این زمینه هستند و بدون تردید یکی از اهداف غایی تدوین اسناد و موافقت‌نامه‌های چندجانبه در سطح بین‌المللی فراهم آوردن بستر حقوقی و قانونی لازم جهت ارتقای همکاری بین‌المللی برای مقابله با معضلی است که کشورها به‌تهایی از عهده آن برnmی‌آیند چنانکه در کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل نیز این‌گونه آمده است: «... فساد دیگر صرفاً یک مشکل داخلی نیست، بلکه پدیده‌ای بین‌المللی است که کلیه جوامع و همه اقتصادها را تحت تأثیر قرار داده و لذا پیشگیری و مقابله با آن مستلزم همکاری بین‌المللی است.»¹ کشورهای اروپایی مدت‌ها فساد را طاعونی می‌دانستند که صرفاً گربیان گیر کشورهای توسعه‌نیافته است، اما هم‌اکنون در حال درک خطر گستردگی فساد و نیاز فوری به کنترل رویه‌های فاسد در نظام اقتصادی، سیاسی و اداری خود هستند. شورای اروپا از فساد با عنوان یک موضوع سیاسی کلیدی در اروپا نام برده و بر رابطه میان فساد با جرایم سازمان‌یافته از یکسو و جرایم اقتصادی از سوی دیگر تأکید ورزیده است؛ بنابراین می‌توان گفت که دولتهای اروپایی و غیراروپایی به ارزش نمادین، اخلاقی و احساسی مبارزه با فساد پی برده‌اند. این امر زمانی بیشتر مسلم و واضح می‌شود که برای مثال در اعلامیه لیما²، فساد به سلطانی تشییه می‌شود که باید کاملاً ریشه‌کن شود، چراکه این بیماری

۱. بند چهارم از مقدمه کنوانسیون فساد

2. The Lima declaration Against Corruption.8th International Anti-Corruption Conference. Lima.peru.7-11 september 1997

یک پدیده اجتماعی است و ساخت و ترکیب اجتماعی را در سطح وسیعی تهدید می‌کند. عده‌ای دیگر نیز فساد را حمله به قلب دولتها می‌دانند (آلبرشت، ۱۳۸۸: ۱۶۹).

«انجمن بین‌المللی دفاع اجتماعی»^۱ موضوع جلسه خود را در سال ۱۹۹۶ مبارزه با فساد و کنترل آن قرار داده بود. در این جلسه بر اهمیت راهکارها و راهبردهای جهانی و واکنش‌های بین‌المللی هماهنگ در برابر فساد تأکید شده بود. نهادهای بین‌المللی مختلفی از جمله سازمان ملل متحده، شورای اروپا، اتحادیه اروپا، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و حتی سازمان‌های غیردولتی در فرایند طرح موضوع فساد و مبارزه با آن به عنوان معضلی بین‌المللی و فراملی مشارکت داشته و بر این نکته تأکید داشته‌اند که می‌بایست هماهنگ در برابر آن واکنش نشان داده شود (آلبرشت، ۱۳۸۸: ۱۶۹).

قابل ذکر است که اسناد و کنوانسیون‌هایی که تاکنون در رابطه با موضوع فساد به تصویب رسیده فاقد جامعیتی است که بتواند همه انواع فساد را پوشش دهد و هم‌اکنون سیاست ضد فساد در استاد بین‌المللی و داخلی به سمت گسترش مفهوم فساد درحال حرکت است به‌طوری‌که فساد سیاسی، تجاری، اداری و... را در برمی‌گیرد، در ادامه به توضیحی از اسناد بین‌المللی در رابطه با فساد خواهیم پرداخت:

کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد^۱

«کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد» اولین سند حقوقی بین‌المللی است که به‌طور مشخص برای پیشگیری و مبارزه با عمدترين مظاهر فساد تدوين گردیده است. فکر تدوين يك معاهده جامع بین‌المللی برای مبارزه با فساد اولین بار در جريان آخرین مراحل تدوين پيش‌نويس «کنوانسیون مبارزه با جرائم سازمان‌يافته فراملي» مشهور به کنوانسیون پالرمو مطرح گردید. بسياری از کشورها پيشنهاد کردند که مسئله مبارزه با فساد در قالب يك پروتکل الحاقی به اين کنوانسیون منضم شود اما اغلب کشورهای درحال توسعه با اشاره به گستردگی بودن معضل فساد و لزوم پرداختن دقیق و همه‌جانبه به آن، خواستار تهیه يك سند مستقل در اين خصوص شدند که اين پيشنهاد عملی شد و جلسه مقدماتی کمیته ویژه تدوين پيش‌نويس کنوانسیون مبارزه با فساد از ۴ لغایت ۷ دسامبر ۲۰۰۱ در بونس آيرس برگزار شد و طی آن هیأت‌های نمایندگی شرکت‌کننده پيش‌نويس‌های پيشنهادی خود را مطرح نمودند و بعد از جلساتی که در سال ۲۰۰۲ انجام شد. سرانجام اين کمیته در اکتبر ۲۰۰۳ موفق شد مأموریت محوله را به‌انجام رسانده و پيش‌نويس نهايی شد.^۲ «کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد» که منضم به قطعنامه^۳

۱. برای مشاهده متن کنوانسیون به این آدرس مراجعه شود: (مرکز پژوهش‌های مجلس، <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/134837>)

۲. پيش‌نويس «کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد» پس از حدود دو سال و برگزاری هفت نشست کارشناسی با حضور نمایندگان و کارشناسان بيش از ۱۲۰ کشور و نيز نمایندگان سازمان‌های بین‌الملل دولتی و غيردولتی ذی‌ربط، نهايی شد.

۳. قطعنامه شماره ۳۱ مورخ ۵۸/۴ اکتبر ۲۰۰۳.

مجمع عمومی است از یک مقدمه، هشت فصل و ۷۱ ماده تشکیل شده است.

در مقدمه کنوانسیون نسبت به تهدیدها و مشکلات ناشی از فساد برای ثبات و امنیت جوامع و ارتباط فزاینده میان فساد و دیگر اشکال جرایم، هشدار داده شده^۱ و بر این امر تأکید گردیده است که پیشگیری و مبارزه با فساد مسئولیت کلیه دولت‌هاست که باید با همکاری افراد و گروهای غیردولتی از جمله سازمان‌ها و نهادهای جامعه مدنی برای انجام این مهم تلاش شود.^۲

فصل نخست کنوانسیون به کلیات سند از جمله تعیین هدف و مقصود کنوانسیون، تعریف برخی عبارت‌های مورداستفاده در متن سند، دامنه شمول مفاد کنوانسیون و تأکید بر اصل حاکمیت دولت‌ها اختصاص یافته است و فصل دوم به تدبیر پیشگیرانه می‌پردازد، منظور از تدبیر پیشگیرانه مجموعه سیاست‌ها و اقدامات تقنی، اداری، اجرایی و نهادی است که برای از بین بردن زمینه‌های بروز و گسترش فساد اتخاذ می‌شود. براساس ماده ۵، دولت‌های عضو، سیاست مؤثر و هماهنگی برای ارتقای مشارکت جامعه در فرایند مبارزه با فساد و نیز تقویت اصولی چون قانون‌گرایی و حاکمیت قانون، شفافیت و پاسخگویی، اداره صحیح اموال و امور عمومی و نیز امانت‌داری و درستکاری به عنوان ابزارهای جلوگیری از نضج گرفتن فساد اتخاذ خواهند نمود.

۱. بندهای ۱ و ۲ از مقدمه

۲. بند ۳ از مقدمه

به منظور حصول اطمینان از کارایی برنامه‌های مبارزه با فساد، دولت‌های عضو اقدام به تقویت دستگاه یا دستگاه‌های مسئول مبارزه با فساد (و در صورت نبود آن، تأسیس این‌گونه نهادها) خواهند نمود.^۱ وظیفه این نهادها طیف وسیعی را شامل می‌شود که از جمله آن‌ها اجرای برنامه‌های مبارزه با فساد و یا نظارت بر اجرای این برنامه و نیز هماهنگ کردن فعالیت دیگر نهادهای ذی‌ربط در زمینه پیشگیری از فساد و بالا بردن آگاهی‌های عمومی در این زمینه است.^۲ دولت‌های عضو باید کلیه امکانات و منابع تخصصی انسانی و مادی لازم را در اختیار این نهادها قرار دهند این نهادها باید آزادی عمل و استقلال کافی برای انجام وظایف محوله را دارا باشند.^۳ در کنار اتخاذ این سیاست‌های ضد فساد و ایجاد نهادهای نظارتی و مجری سیاست‌های ضد فساد دولت‌های عضو باید نظام استخدام را ارتقا و بازنشتگی کارمندان و کارکنان بخش عمومی را نیز به‌گونه‌ای تنظیم نمایند یا بهبود بخشنده که مبنی بر کارآمدی، شفافیت و نیز معیارهای عینی و مشخص همچون شایستگی، لیاقت، برابری و عدم تبعیض باشد. بدین منظور به‌ویژه در مورد مشاغل و مناصبی که بیشتر در معرض فساد قرار دارند باید از روش‌های کارآمد برای گزینش و تربیت نیروی انسانی استفاده شود.^۴ علاوه بر این، نظام موردنظر باید به‌گونه‌ای

۱. دولت مصر در آخرین تغییرات قانون اساسی خود کمیسیون ملی مبارزه با فساد را ذیل عنوان نهادهای نظارتی ایجاد کرد که سابق بر این در چنین تشکیلاتی در قانون اساسی این کشور وجود نداشت.

۲. بند ۱ ماده ۶

۳. بند ۲ ماده ۶

۴. بند ۱ ماده ۷

تنظیم شود که برنامه‌ای آموزشی و تربیتی برای تعلیم کارکنان و تقویت وظیفه‌شناسی و انجام شرافتمدانه وظایف توسط آنان بخشی از آن باشد.^۱

گزارش‌دهی عمومی یکی دیگر از راههای عملی تضمین شفافیت و درنتیجه پیشگیری از فساد است که طی آن دستگاه‌ها و سازمان‌های عمومی و دولتی ملزم به ارایه گزارش‌های منظم از چگونگی انجام وظایف محوله، نحوه تصمیم‌گیری و چگونگی کار است. بر این اساس کلیه افراد ذی‌نفع به‌طور اخص و تمام شهروندان به‌طور اعم مجازند در این موارد سؤال نموده و خواستار دریافت اطلاعات مربوطه شوند و به‌منظور تسهیل دسترسی افراد به اطلاعات مربوطه لازم است امکان دسترسی عامه مردم به مقامات تصمیم‌گیرنده و ذی‌صلاح سازمان‌ها و نهادهای مزبور به نحو مقتضی فراهم شود.^۲

در فصل دوم نیز نکاتی درمورد مبارزه با فساد در بخش خصوصی ذکر شده است. از نظر این کنوانسیون، فساد پدیده‌ای فرامالی است که بر ثبات سیاسی و توسعه اجتماعی – اقتصادی کشورها در سراسر جهان تأثیر می‌گذارد؛ بنابراین برای کنترل و پیشگیری موفقیت‌آمیز از این پدیده، در زمینه‌های استرداد، کمک حقوقی مقابل، انتقال افراد محکوم و دعاوی حقوقی، همکاری در زمینه اجرای قانون، تحقیقات مشترک و هماهنگی روش‌های تحقیقی، همکاری بین‌المللی امری حیاتی است. این کنوانسیون بازگرداندن دارایی‌ها را یک اصل بنیادی به شمار می‌آورد و کشورهای عضو را وادار می‌کند

۱. بند ۱ ماده ۷

۲. ماده ۱۰

گسترده‌ترین همکاری و کمک متقابل را در این زمینه تضمین کنند (اسماعیلی، ۱۳۹۰: کد مطلب ۲۴۶). در سایر فصول تحت عنوانین جلوگیری از پولشویی^۱، جرم‌انگاری مصاديق فساد توسط دولتها^۲، اعطای صلاحیت‌های قضايی به دولتهای عضو^۳، استرداد مجرمین^۴، استرداد اموال^۵ و مبادله اطلاعات کشورهای عضو^۶ به این مطالب پرداخته است. بدون تردید تدوین این کنوانسیون نقطه عطفی در عرصه همکاری‌های بین‌المللی برای مبارزه قانونی و هماهنگ با معضل فساد محسوب می‌شود^۷ که هم‌اکنون بسیاری از کشورها در حقوق داخلی خود از این سند الگوبرداری کرده‌اند اما به هر ترتیب این کنوانسیون هم نقص‌هایی دارد و در زمینه‌هایی مثل توقيف و استرداد اموال کسب شده از طریق فساد کاستی‌هایی احساس می‌شود^۸ و بدیهی است بهره‌برداری از مزایای این سند بین‌المللی بیش از همه نیازمند وجود

۱. ماده ۱۴

۲. ماده ۱۵

۳. ماده ۴۲

۴. ماده ۴۴

۵. ماده ۵۱

۶. ماده ۶۰

۷. مجلس شورای اسلامی لایحه ارسالی دولت مبنی بر الحال به این کنوانسیون را در تاریخ ۱۳۸۵/۳/۲۱ تصویب کرد.

۸. در پیش‌نویس کشورهای اروپای غربی و آمریکای لاتین مواردی از جمله ارایه گزارش‌های دوره‌ای، اعزام گزارشگران، اعمال تنبیه کشورهای خاطی و... به عنوان ضمانت اجرا ذکر شده بود که با مخالف کشورهای درحال توسعه مواجه شد، چراکه آن‌ها چنین سازوکاری را اهرمی برای فشار به کشورهای درحال توسعه قلمداد می‌کردند؛ بنابراین با این پیشنهادها مخالفت کردند و سرانجام همانند کنوانسیون جرایم سازمان‌یافته ضمانت اجراء‌ها تعديل شد و به عهده کنفرانس دولتهای عضو سپرده شد.

اراده سیاسی برای همکاری در زمینه مبارزه با فساد می‌باشد. (بقایی هامانه، ۱۳۸۳: ۱۱۸)

کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با جرایم سازمان یافته (پالرمو) در کنوانسیون پالرمو که مصوب ماه دسامبر سال ۲۰۰۰ می‌باشد^۱، مبارزه با فساد در مواد مختلفی تبلور یافته است و همچنین مجمع عمومی سازمان ملل با صدور قطعنامه‌ای کمیته ویژه تدوین کنوانسیون مزبور را مأمور نمود تا تدابیر لازم برای مبارزه با فساد را در پیش‌نویس بگنجاند.^۲

ماده ۸ کنوانسیون پالرمو که مهم‌ترین مقرره این سند درمورد مبارزه با فساد است، تعریفی به شرح زیر از فساد و تعهد دولت‌های عضو به جرم‌انگاری آن ارایه می‌دهد: «هریک از دولت‌های عضو، تدابیر قانونی و سایر تدابیر لازم جهت جرم‌انگاری اعمال زیر را اتخاذ خواهد نمود.» اعمال زیر چنانچه عامدانه باشد، جرم تلقی می‌شود:

(الف) وعده‌ی اعطای یک مزیت ناروا به کارگزار عمومی یا عرضه یا اعطای آن به وی به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم برای خودش یا برای شخص یا واحدی دیگر، بدین منظور که کارگزار مزبور در اجرای وظایف رسمی خود فعلی را انجام دهد یا از انجام فعلی خودداری کند.

(ب) درخواست یا پذیرش یک مزیت ناروا از سوی کارگزار عمومی به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به نفع شخص یا واحدی دیگر بدین

۱. این کنوانسیون از سال ۲۰۰۳ به اجرا درآمد.
۲. قطعنامه شماره ۱۷(۵۴/۱۲۸) (۱۹۹۹ دسامبر). در همین قطعنامه از کمیته ویژه تدوین پیش‌نویس کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته خواسته شده بود که ضرورت و امکان تدوین یک سند حقوقی در زمینه مبارزه با فساد را خواه در قالب یک پروتکل الحاقی به کنوانسیون و خواه در قالب یک سند مستقل مورد بررسی قرار دهد.

منظور که آن کارگزار در اجرای وظایف رسمی خود فعلی را انجام دهد یا از انجام فعلی خودداری کند».

ازجمله سایر تدابیر مربوط به فساد در کنوانسیون پالرمو عبارت‌اند از: شناسایی مسئولیت اشخاص حقوقی که به مقامات و کارگزاران عمومی رشوه می‌دهند^۱، اتخاذ تدابیر لازم برای پیشگیری، شناسایی و مجازات موارد فساد ارتکابی از سوی مقامات و کارگزاران عمومی^۲، تقویت «درستکاری» در میان کارگزاران عمومی^۳ و اعطای استقلال کافی به مراجع ذی‌صلاح برای پیشگیری از فساد و تعقیب کیفری متهمن به ارتکاب فساد^۴ می‌باشد.

گزارش یازدهمین کنگره سازمان ملل متحد درباره پیشگیری از جرایم یازدهمین کنگره سازمان ملل متحد درباره پیشگیری از جرایم (سال ۲۰۰۵) به موضوع فساد پرداخته است. گزارش کوتاه این اجلاس که به‌طور رسمی از سوی سازمان ملل متحد، تحت عنوان «فساد: تهدیدها و گرایش‌ها در قرن بیست و یکم» منتشر گردیده است،^۵ می‌گوید: «برخلاف تصور همگان، بازارهای آزاد و عدم مداخله در آن چاره و علاج فساد نیستند. هیچ نظامی به‌طور کامل عاری از فساد نیست. مسئله‌ی فساد، شرایط نامطلوب و از قبل دشوار کشورهای دچار مناقشه و کشورهای دارای اقتصادهای درحال گذار را تشدید و

۱. ماده ۱۰ کنوانسیون

۲. ماده ۹ کنوانسیون

۳. ماده ۹ کنوانسیون

۴. ماده ۹ کنوانسیون

۵. مرکز اطلاعات سازمان ملل متحد در تهران

(<http://www.unic-ir.org/publication/farsi/crime/crime5.htm>

بدتر می‌کند. همه این اصل را قبول دارند که فساد مانع توسعه است. اگر با فساد به عنوان یک اولویت و امر ضروری برخورد نشود ممکن است مانع همه تلاش‌های دیگر برای پیشرفت مؤثر و توسعه، در سطوح بین‌المللی و ملی شود. مبارزه با فساد، حداقل به تعهد حمایت بی‌قید و شرط از طرف رهبری سیاسی و قوه‌ی قضاییه عاری از فساد نیاز دارد.».

در ادامه این گزارش، آثار نامطلوب فساد در نهادهای عمومی و سپس خصوصی چنین تبیین شده است: «فساد در داخل نظام دادگستری، استقلال، بی‌طرفی و عدالت آن را تهدید و حکومت قانون را که شرط اساسی رشد اقتصادی و کاهش فقر است، تضعیف می‌کند. فساد در داخل نظام دادگستری همچنین تأثیری منفی بر توسعه اقتصادی داشته و باعث جلوگیری از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌شود. فساد در بخش خصوصی، همواره بخشی از تجارت به شمار آورده شده؛ اما بخش خصوصی موفق به درک خطرهای فساد شده است؛ فساد رقابت عادلانه و قواعد اقتصاد بازار آزاد را از بین می‌برد، تأثیری منفی بر کیفیت محصولات و خدمات دارد، احتمال سرمایه‌گذاری اقتصادی را ضعیف می‌کند و اصول اخلاقی تجارت را متزلزل می‌سازد. غارت دارایی و شستشوی درآمدهای حاصل از فساد، چالشی عمدی در برابر جامعه بین‌المللی به شمار می‌رود و از قدرت بالقوه نابودسازی کل اقتصادهای ملی برخوردار است و توسعه را تضعیف می‌کند. آن‌ها تیشه به ریشه کمک خارجی و تجارت آزاد می‌زنند، ذخایر ارزی را بر باد می‌دهند، مبنا و مقدار مالیات را کم می‌کنند، به رقابت زیان می‌زنند و سطوح فقر را افزایش می‌دهند.

دارایی‌های غارت شده معمولاً از دو نوع فعالیت رشوه و اختلاس دارایی‌های کشور ناشی می‌شوند» (اسماعیلی، ۱۳۹۰: کد مطلب ۲۴۶).
کنوانسیون آمریکایی مقابله با فساد

این کنوانسیون که در سال ۱۹۹۶ به تصویب رسید، اولین سند چندجانبه مربوط به مقابله با فساد در نوع خود محسوب می‌شود که پنج مصدق برای فساد در این کنوانسیون توضیح داده شده است:

۱. درخواست یا پذیرش هر نوع شیء دارای ارزش، پول یا دیگر منافع از قبیل هدیه، پیشکش، و عده یا امتیاز از سوی یک مأمور یا کارمند دولت یا هر فردی که به انجام وظایف عمومی اشتغال دارد به طور مستقیم یا غیرمستقیم، برای خود یا هر فرد یا نهاد دیگر، در عوض انجام فعل یا ترک فعلی که مربوط به وظایف رسمی و عمومی او می‌شود.

۲. پیشنهاد یا اعطای مستقیم یا غیرمستقیم هر نوع شیء دارای ارزش پولی یا منفعت از قبیل هدیه، پیشکش، و عده یا امتیاز، به یک کارمند یا مأمور دولت یا هر فردی که به انجام وظایف عمومی اشتغال دارد برای خودش یا برای فرد یا نهادی دیگر به منظور واداشتن او به انجام فعل یا ترک فعلی در راستای انجام وظایف رسمی و عمومی وی.

۳. هرگونه فعل یا ترک فعل از سوی یک کارمند یا مأمور دولت یا فردی که به انجام وظایف عمومی اشتغال دارد به منظور کسب منافع نامشروع برای خود یا برای طرف ثالث.

۴. استفاده متقابلانه یا اختفائی عواید حاصل از هریک از اعمال مجرمانه فوق.

۵. ثروت‌اندوزی نامشروع کارمندان و مقامات دولتی با استفاده از منصب عمومی خود نیز به عنوان یکی دیگر از مصادق‌های فساد در این کنوانسیون ذکر شده است (laporta، ۱۳۷۵: ۱۸). کنوانسیون مبارزه با فساد مقامات جوامع اروپایی یا مقامات دولت‌های عضو اتحادیه اروپا (۱۹۹۷)

اتحادیه اروپا مدتی است که دست به انتشار مجموعه‌ای از استناد الزام‌آور حقوقی پیرامون موضوع فساد زده است اما بیشتر این استناد مربوط به حمایت از منافع اقتصادی و مالی اتحادیه اروپا است. از میان این استناد می‌توان کنوانسیون مبارزه با فساد مقامات جوامع اروپایی یا مقامات دولت‌های عضو اتحادیه اروپا (۱۹۹۷) و کنوانسیون اقدامات مشترک درمورد فساد در بخش خصوصی (۱۹۹۸) را نام برد.

کنوانسیون مبارزه با فساد مقامات جوامع اروپایی درواقع اولین سند جامع اروپایی برای مقابله با فساد است که فساد را به دو دسته «فساد غیرفعال» و «فساد فعال» تقسیم کرده است. درواقع منظور از فساد غیرفعال همان است که در کنوانسیون آمریکایی مقابله با فساد توضیح دادیم و به عبارت دیگر هرگونه درخواست امتیاز یا سود یا شیء مادی از سوی کارمند یا مأمور دولت یا دارنده هر منصب دولتی یا عمومی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در ازای انجام یا خودداری از انجام عمل که در محدوده وظایف رسمی وی است، فساد غیرفعال محسوب می‌شود و صرف چنین تقاضایی فارغ از این‌که آیا محقق شده یا خیر، جرم است و پذیرش یا دریافت موارد مذبور نیز مشمول فساد غیرفعال می‌باشد. «فساد فعال» نیز دقیقاً عکس این مطلب است که در کنوانسیون آمریکایی نیز بیان شد، درواقع در این فساد ارباب‌رجوع

آغازکننده فساد است و شامل هرگونه پیشنهاد اعطایا و عده دادن امتیازهای مادی به یک مقام دولتی در ازای تعهد وی به انجام یا خودداری از انجام وظایف رسمی به وی می‌باشد (ربیعی، ۱۳۸۳: ۳۶).

همچنین کنوانسیون مقابله با رشوهدی به مقامات عمومی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی که به تصویب کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و پنج کشور غیر عضو آن رسیده است، تعریفی مطابق با فساد فعال ارایه کرده است با این تفاوت که فساد در این کنوانسیون در تجارت بین‌الملل مطرح است (افضلی، ۱۳۹۰: ۲۴۵).

کنوانسیون مدنی و کیفری درخصوص فساد

شورای اروپا در کنار صدور قطعنامه شماره ۲۴ که حاوی بیست اصل ارشادی پیرامون مبارزه با فساد است، دو کنوانسیون را با عنوانین مذکور به مرحله اجرا درآورد که با ساختاری نظارتی معروف به «گروه کشورهای مبارزه با فساد»^۱ پیگیری شده است. ایده‌ی ایجاد و اجرای این سیستم نظارتی به سال ۱۹۹۴ بر می‌گردد زمانی‌که وزرای دادگستری اروپا مصادف با نشست‌های دوره‌ای خود اعلام داشتند که «فساد تهدیدی جدی برای دموکراسی محسوب می‌شود و حاکمیت قانون و حقوق بشر ایجاب می‌کند که شورای اروپا در قبال این تهدید، از طریق ایجاد گروهی منظم علیه فساد واکنش نشان دهد». این پیش‌نویس «برنامه اقدام علیه فساد» را تنظیم نمود که به‌وسیله کمیته وزیران در سال ۱۹۹۶ مورد توافق و پذیرش قرار گرفت (آلبرشت، ۱۳۸۷: ۱۷۶).

1. Countries to fight corruption

کنوانسیون حقوق جزایی درخصوص فساد، دسته‌بندی دقیق‌تری از انواع فساد نسبت به سایر اسناد ارایه کرده است. در این سند مصاديق فساد تحت عناوینی چون رشوده‌ی فعال و غیرفعال به مقامات رسمی داخلی، رشوده‌ی به اعضای مجتمع عمومی داخلی، رشوده‌ی به مقامات رسمی خارجی، به مقامات رسمی سازمان‌های بین‌الملل، به اعضای مجتمع پارلمانی، به قضات و مقامات دادگاه‌های بین‌المللی، سوءاستفاده از نفوذ و جرایم مربوط به حسابرسی آمده است (ربیعی، ۱۳۸۳: ۳۷).

در کنوانسیون حقوق مدنی درخصوص فساد که با هدف هماهنگی بیشتر در نظام‌های حقوقی اروپایی علیه فساد تدوین گردیده است فساد با مفهومی تلفیقی از فساد فعال و غیرفعال تعریف شده است (ربیعی، ۱۳۸۳: ۳۷)؛ و بیشتر در مورد جنبه‌های مدنی فساد به بحث می‌پردازد. مطابق مواد مذکور در این کنوانسیون، دولتها وظیفه دارند قواعدی را پیرامون جبران خسارت و استرداد اموال، مخصوصاً در حوزه‌ی مسئولیت دولت در قبال تصمیم‌گیری‌های فاسد مأموران به خدمات عمومی وضع نمایند. علاوه بر این دولتها وظیفه دارند از کارمندانی که فساد را به پلیس و دادستان گزارش می‌دهند، حمایت نموده و معیارهای مربوط به حسابرسی را نیز تعیین نمایند (آلبرشت، ۱۳۸۷: ۱۷۶).

گفتار سوم: وضع قوانین و مقررات خاص در مراجع قانون‌گذاری تقریباً اکثر کشورهای دنیا با توجه به زمینه‌ها و اقتضایات خودشان مقرراتی خاص در زمینه‌ی مبارزه با فساد وضع کرده‌اند که به چند نمونه اشاره می‌کنیم:

قانون اعمال رشوه‌خواری خارجی در سال ۱۹۷۷ به تصویب کنگره ایالات متحده رسید. در این قانون رشوه‌خواری خارجی این‌گونه تعریف شده است: «استفاده از ابزارهای تجارت بین دولتی برای اعطای، پیشنهاد کردن یا وعده دادن هر چیز با ارزش؛ به یک نماینده یا مأمور یا حزب سیاسی خارجی یا کاندیدای پست سیاسی خارجی، با این هدف که شخص (حقیقی یا حقوقی) مورد نظر از نفوذ خود برای مساعدت مستقیم یا غیرمستقیم به حفظ و امنیت بازرگانی آن شرکت، واحد تجاری یا فرد استفاده کند». البته مواردی که پرداخت به مأمور خارجی، حزب سیاسی یا نماینده حزب خارجی برای کمک صورت گرفته باشد، در قانون مزبور مستثنای شده است. اعمال عادی حکومتی نیز همین‌طور می‌باشد؛ و چنانچه پرداخت، وعده پرداخت یا پیشنهاد آن به موجب قوانین کشور خارجی مجاز شناخته شده باشد یا چنانچه برای تبلیغ، معرفی و نشان دادن کالاهای خارجی این‌گونه اقدامات معمول استثنای شناخته می‌شود. قانون اعمال رشوه‌خواری خارجی به دادستان کل اختیاری می‌دهد تا راهکارهایی را درخصوص معیارهای رفتاری که خود مطابق با این قانون می‌شنسد، تنظیم کند (مرکز

کشور کانادا نیز قوانین خاصی برای مقابله با فساد تصویب کرده است از جمله: قانون رشوه‌خواری و کلاهبرداری و نقض یک واقعیت در ارتباط با وظایف یک اداره و یک مقام، فساد شهرداری، خرید و فروش مقام، اعمال نفوذ یا مذاکره در باب انتصاب افراد خاص یا نحوه رفتار و برخورد در ادارات، تلاشی عامدانه در راستای مسدود کردن و ممانعت بسترهای انصاف و عدالت تشکیلات قضایی از طریق پرداخت یا دیگر ابزارهای فسادآلود، کلاهبرداری و کمیسیون پنهان، که همگی ممنوع شده است. تصاحب ثروت از طریق عواید حاصل از جرم و پولشویی نیز در زمرةی جرایم هستند. به علاوه کانادا در مورد مصادره دارایی‌های غیرقانونی و همکاری‌های بین‌المللی با سایر کشورها توافقنامه دارد. قانون پولشویی کانادا ابزارها و سازوکارهایی را در راستای حذف، ممانعت و بازدارنده‌ی از پولشویی در کانادا ارایه می‌دهد. همچنین قانون فساد مقامات دولتی خارجی به مرحله اجرا درآمد که براساس آن گرفتن رشوه از یک مقام دولتی خارجی و نیز عواید به دست آمده از چنین رشوه‌هایی جرم محسوب می‌شود (ابراهیم‌آبادی، ۱۳۸۴: ۱۲).

جمهوری اسلامی ایران نیز در عرصه قانون‌گذاری مقابله با فساد، تلاش‌ها و پیشرفت‌هایی داشته است. مواد بسیاری از قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ و ۱۳۹۲^۱، به جرم‌انگاری و تعیین مجازات برای جرم‌های کلاهبرداری، ارتشا و خیانت در امانت پرداخته است. همچنین قانون «تشدید مجازات مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری»

۱. قانون مجازات جدید جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۱۱ به تأیید شورای نگهبان رسید و موقتاً برای پنج سال اجرا خواهد شد.

مصطفی سال ۱۳۶۴ مجلس شورای اسلامی که البته در سال ۱۳۶۷ در مجمع تشخیص مصلحت نظام به تأیید نهایی رسیده از جمله این موارد می‌باشد. به عنوان نمونه در ماده ۵ این قانون جرم «خیانت مستخدمین دولت در اموال و اسناد دولتی» و در ماده ۱ این قانون «تبانی در معاملات دولتی» جرم‌انگاری شده است. جرم مذکور در ماده ۵۹۹ قانون مجازات اسلامی سابق نیز مورد شناسایی قانون‌گذار قرار گرفته است. لازم به ذکر است که در مورد این جرم ماده واحدهای به نام «قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی» در تاریخ ۱۳۴۸/۳/۱۹ به تصویب رسیده است. همچنین قانون «راجع به معاملات ارزی» در سال ۱۳۲۷ به تصویب رسیده و در آن «سواء استفاده از ارز دریافتی از دولت» جرم‌انگاری شده است (میرمحمد صادقی، ۱۲۸۶: ۱۲۲، ۱۲۹، ۱۸۴).

همچنین «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» در سال ۱۳۹۰ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است که تعریف فساد و برخی از مصادیق آن را تبیین کرده است.

گفتار چهارم: نهادسازی در راستای مبارزه با فساد

ایجاد نهادهای ویژه برای مبارزه با فساد یکی از اقدامات عملی است که در راستای مبارزه با فساد صورت می‌گیرد و ممکن است این نهادهای ویژه برای مبارزه با فساد به صورت کاملاً مستقل و یا در داخل دستگاه‌های مربوطه و نیمه‌مستقل ایجاد شوند اما به هر ترتیب نهادسازی ویژه برای مبارزه با فساد سطح بالاتر و تخصصی‌تری را دنبال کرده و همچنین سریع‌تر و کارآمدتر خواهد بود و بدون شک باید گفت عزم و اراده سیاسی برای مبارزه با فساد پیش‌فرض هر اقدام دیگری است و ضمن این‌که تأسیس نهادهای تخصصی و مستقل باید

با حفظ هماهنگی و ارتباط با نهادهای نظارتی باشد و این نهاد جدید منشأ ناهمانگی و موازی کاری نگردد.

در بحث نهادسازی برخی بر این اعتقاد هستند که این کار الزامی ندارد و بعضاً با ایجاد اصلاحاتی در نهادها، می‌توان جلوی فساد را گرفت یا کاهش داد. این اصلاحات شامل گنجانیدن مؤلفه‌هایی برای پاسخ‌گویی سازمان‌ها، حذف لایه‌ها یا آسان‌سازی عملیات به‌منظور کاهش خطاهای و فرصت‌های پنهان‌سازی فساد و همچنین اعمال اصلاحات زیربنایی بیشتر برای تغییر نگرش‌ها و عقاید فعالان هر نهاد است (لانگست و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۲۴).

همچنین نهادسازی می‌تواند ناظر به نهادهای بین‌المللی باشد و یا این‌که در قانون اساسی کشورها دیده شود و به صورت ملی یا محلی، نهادهایی در این زمینه تأسیس شود. همچنان که گفته شد تأسیس این نهادها در کنوانسیون ملل متحد مورد تأکید قرار گرفته است. قابل ذکر است که تأسیس نهادهای ویژه، طبیعتاً دولتها را متحمل هزینه‌های بیشتر کرده به‌نوعی انزوای سایر نهادهای نظارتی عام را در بردارد.

همان‌طور که گفته شد تعابیر و طرق مختلفی برای نهادسازی در زمینه‌ی مبارزه با فساد وجود دارد، اما به نظر می‌رسد اصلاح، بازسازی و یا تأسیس نهادهای قضایی مهم‌ترین اولویت این موضوع باشد و یکی از شرایط ضروری برای برقراری کارآمدی حاکمیت قانون و دوری از فساد نیز استقلال نهادهای قضایی است و مقصود ما از این استقلال، استقلال به معنای واقعی است چراکه هم‌اکنون قید نهاد قضایی مستقل و قضات مستقل در اکثر نظام‌ها پذیرفته شده لکن انتخاب قضات معمولاً توسط مقامات سایر قوا صورت می‌گیرد و با

پیشنهاد رئیس کشور و تصویب پارلمان و یا حالت مفروض دیگر این مسئله اتفاق می‌افتد^۱ و دیگر این‌که در عمل قضات متحمل فشارهای بیرونی بسیاری هستند. بنابراین باید به طرقی استقلال این نهادها را تضمین کرد.

موارد زیر به عنوان معیارهایی برای تضمین استقلال نهادهای خاص ارایه شده است:

۱- احکام مبنی بر قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا دیگر احکام پایدار^۲ در حفظ استقلال نهادها ۲- امنیت شغلی برای مقامات ۳- امنیت و استقلال بودجه و منابع مناسب ۴- عملکرد انحصاری یا تفوّق صلاحیت یا اختیارات در تحقیق و تعقیب پروندهای فساد ۵- مصونیت کافی دربرابر دعاوی حقوقی (لانگست و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۳۶).

کشورهای بسیاری از جمله چین، نیجریه، آمریکا، سنگاپور و... نهادهای ویژه و مستقلی برای مبارزه با فساد تأسیس کرده‌اند که به عنوان نمونه اشاره‌ای به کمیسیون مستقل مبارزه با فساد در هنگکنگ و همچنین نهاد نظارتی آمبودzman خواهیم کرد:

کمیسیون مستقل مقابله با فساد هنگکنگ

این نهاد در سال ۱۹۷۴ تأسیس شده است و کارویژه آن مبارزه با فساد است. قبل از این تاریخ، کشف و بررسی موارد فساد از وظایف پلیس بوده است. مستقل بودن این کمیسیون به معنی استقلال از سه

۱. به عنوان مثال در آمریکا، قضات دادگاه‌های فدرال توسط رئیس جمهور و مجلس سنا انتخاب می‌شوند (بند دوم از بخش دوم قانون اساسی آمریکا).

۲. حکم پایدار، به حکمی گفته می‌شود که به موجب قانون ایجاد می‌شود و از حمایت رویه‌های اصلاحی برخوردار است که نسبت به قانون‌گذاری معمولی مشکل‌تر است مانند تأخیرهای زمانی اخذ رأی اکثریت خاص (مانند دو سوم).

قوه‌ی اجرایی، مقتنه و قضایی و پاسخ‌گویی رییس آن در مقابل فرماندار هنگکنگ است. این کمیسیون به عنوان یک سازمان مستقل خدمات اجتماعی انجام وظیفه می‌کند. ساختار سازمانی این کمیسیون مت Shank است از سه بخش «روابط اجتماعی» که مسؤولیت تبلیغات و آموزش مردم و طبقات اجتماعی را به عهده دارد، «بخش عملیات» که بزرگترین بخش کمیسیون است و مسؤولیت رسیدگی به انواع فساد اداری را طبق قانون به عهده دارد و «بخش پیشگیری از فساد» که کارکنان این بخش همگی از مدیران ارشد سازمان‌های خدمات عمومی بوده و در گروه‌های تخصصی سازمان‌دهی شده‌اند؛ و مسؤولیت بهبود سیستم‌ها و رویه‌های کاری سازمان‌های دولتی و خدمات عمومی را به عهده دارد. (معدنچیان، ۱۳۸۰: <http://b2n.ir/bazresi>)

تأسیس نهاد نظارتی آمبودzman

به رغم این‌که کارویژه این نهاد، مبارزه با فساد نیست اما نهاد نظارتی خاصی است که به مقابله‌ی با فساد کمک شایانی کرده و نقش مردم در این نهاد درجهت مبارزه با فساد پررنگ‌تر است. کانون وکلای بین‌المللی، این نهاد نظارتی را به این صورت تعریف کرده است: نهادی بر پایه قانون اساسی یا قانون عادی که در رأس آن یک مقام دولتی قرار دارد و در مقابل قوه‌ی مقتنه پاسخ‌گو است و شکایات مردم از سازمان‌های دولتی، مقامات و کارمندان را دریافت می‌کند یا به ابتکار خود عمل می‌نماید و دارای اختیار انجام تحقیقات، توصیه اقدام اصلاحی و گزارش موضوعات است (رجیق اغصان و گلی مارک، ۱۳۸۴: ۲۴۸). این نهاد در کشورهای مختلفی وجود دارد که به عنوان مثال دانمارک، نروژ و سوئد (فصل ۱۲ ماده ۶ قانون اساسی) را می‌توان نام برد.

نهاد آمبودzman امروزه جنبه جهانی نیز دارد (IOI)^۱ و مقر آن در کانادا می‌باشد و در حال انجام فعالیت است. آمبودzman منطقه‌ای هم وجود دارد نحوه اعمال نظارت این نهاد به حمایت از حقوق افرادی است که قربانی بی‌عدالتی شده‌اند. این نهاد شیوه‌ی خاصی برای رسیدگی به شکایت مردم است. در آمبودzman، رسیدگی طی مراحل قضایی داخلی است که در بسیاری از موارد به عمل کمیسیون حقوق بشر و اکنون شورای حقوق بشر شbahت دارد (مهرپور، ۱۳۷۷، ۲۹۴).

در ۲۰ سال گذشته مؤسسات آمبودzman از ۴۸ به ۳۲۱ مورد افزایش یافته و عدد کشورهایی که نسبت به ایجاد این مؤسسات اقدام می‌کنند با یکصد درصد افزایش به ۸۹ رسیده است. توسعه مؤسسات آمبودzman مرهون عوامل سیاسی مرتبط با پیدایش دموکراسی و ضرورت رعایت کامل موازین حقوق بشر است (محمد نی، ۱۳۷۸: ۲).

کفتار پنجم: اعمال مجازات‌های ویژه در مواجهه با مفسدین
مبارزه با فساد به رغم نیازی که به قانون‌گذاری و تأسیس نهادهای خاص دارد، باید مجازات‌هایی ویژه نیز داشته باشد. درواقع صرفاً قانون‌گذاری و ارایه راهکارها کافی نیست و باید مجازات‌هایی متناسب با جرایم مربوط به فساد اعمال شود. به رغم این‌که هم‌اکنون در اکثر کشورها مجازات‌هایی برای انواع فساد وجود دارد اما بحث ما ناظر به رویکردهای مختلف در زمینه‌ی مجازات ویژه جرایم مربوط به فساد است.

اول: رویکردی که مطابق با آن جرایم مربوط به فساد را نسبت به گذشته افزایش داده و سختگیری بیشتری اعمال می‌شود. برای نمونه

مجازات جرایم مربوط به فساد مالی در قانون رویه‌های فساد‌آلود مالاوی ۵ تا ۱۲ سال زندان است. به‌موجب قانون جلوگیری از فساد مالی تازمانی، ارتکاب این جرایم تا ۱۴ سال زندان و نیز جریمه به دنبال خواهد داشت - (افسو آماه و همکاران، ۱۳۸۴: ۹۹).

دوم: مجازاتی که راجع به توقيف و ضبط دارایی‌های ناشی از فساد به دست می‌آید. به‌منظور رفع مشکل عواید یا دیگر اموال مرتبط با جرایمی که نمی‌توان آن‌ها را تحت تعقیب قرارداد، بسیاری از نظام‌ها اجازه داده‌اند چنانچه ادله، ارایه‌شده باشد و به‌صورت فراتر از ظن متعارف اثبات کند که دارایی‌ها عواید جرم هستند بدون هیچ محاکومیتی می‌توان نسبت به مصادره آن‌ها اقدام کرد (لانگست و دیگران، ۱۳۸۷: ۶۱۵).

سوم: قوانین جدید حاوی فرض‌هایی حقوقی است که مسئولیت مدعی‌العموم در ارایه ادله درخصوص عناصر خاص اتهام در این پرونده‌های کیفری را به میزان بسیار قابل توجهی سبکتر می‌کند. براساس یکی از این فروض، مدعی‌العموم از تکلیف اثبات عنصر تقلب در جرایم ارتقا، به شرط فراهم بودن عناصر دیگر جرم مبراست. مطابق فرض دیگر، مدعی‌العموم موظف به اثبات این‌که دارایی‌ها تحت تصرف متهم یا تحت کنترل وی بوده، نیست مشروط به این‌که دارایی‌های موضوع اتهام، تحت تصرف یا کنترل شخصی باشد که از دوستان و آشنایان نزدیک متهم بوده و دادگاه با توجه به رابطه آن شخص با متهم یا قرایین دیگر به این نتیجه رسیده باشد که دارایی‌ها به‌عنوان هبه یا قرض و با عوض ناچیز یا به‌صورت امانت در اختیار آن شخص قرار گفته است (افسو آماه و همکاران، ۱۳۸۴: ۱۰۰).

در پایان اشاره به این نکته لازم است که رواج شیوه‌هایی همچون

مدیریت دانش در جهان امروز و به اشتراک‌گذاری داده‌ها و دانسته‌ها، کشورهای جهان را قادر می‌سازد تا ضمن آگاهی از آنچه در میان دیگران اتفاق می‌افتد، روش‌های متناسب با مختصات اجتماعی- فرهنگی و سیاسی- اقتصادی خویش را برگزیده و با امید حصول موفقیت در مبارزه با فساد، فعالانه آن را به اجرا گذارند.

فهرست منابع

۱. اغصان، رحیق و گلی مارک، دانشنامه در علم سیاست، تهران: انتشارات صباب، ۱۳۸۴
۲. افسوس آماده، پالی، راج سوپر امانی، کیشور اپرتی، چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد، مترجم احمد رنجبر، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، ۱۳۸۴
۳. حبیبی، نادر، فساد اداری، انتشارات وثقی، ۱۳۷۵
۴. دوئاتلا، لاپورتا، فساد و دموکراسی، ترجمه افشین جهاندیده، تهران: انتشارات پیام یونسکو، شماره ۳۱۲، دوره ۲۷، ۱۳۷۵
۵. ربیعی، علی، زنده باد فساد «جامعه شناسی سیاسی فساد در دولتهای جهان سوم»، تلخیص علیرضا کرمی، تهران: انتشارات وزارت ارشاد، ۱۳۸۳
۶. عمید، حسن، فرهنگ عمید، تهران: مؤسسه انتشارات امیر کبیر، ۱۳۶۹
۷. لانگست، پیتر و دیگران، برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد، ترجمه امیر حسین جالی فراهانی و حمید بهره مند بگ نظر، تهران: نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷
۸. لوکس، استیون، قدرت فر انسانی یا شر شیطانی، ترجمه فرهنگ رجایی، تهران: مؤسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی، ۱۳۷۱
۹. معین، محمد، فرهنگ فارسی، جلد های ۲ و ۶، تهران: انتشارات امیر کبیر، ۱۳۸۸
۱۰. مهربور، حسین، نظام بین‌المللی حقوق بشر، تهران: انتشارات اطلاعات، ۱۳۷۷
۱۱. میرمحمد صادقی، حسین، جرایم علیه اموال و مالکیت، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۶
۱۲. نبوی، سید عباس، فلسفه قدرت، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۹
۱۳. هانتینگتون، سامویل، سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه محسن ثلاثی، انتشارات علم، ۱۳۷۰

مقالات

۱۴. ابراهیم‌آبادی، غلامرضا، سازوکارهای مبارزه با فساد در کشورهای گروه هشت (آلمان)، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۷۴۷۹، ۱۳۸۴
۱۵. ابراهیم‌آبادی، غلامرضا، سازوکارهای مبارزه با فساد در کشورهای گروه هشت (کانادا)، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۷۴۸۲، ۱۳۸۴

مروری بر برنامه‌های رایج جهانی علیه فساد ۶۳

۱۶. استریتن، پل، حکمرانی خوب، مجموعه مقالات حکمرانی خوب، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۳.
۱۷. اسماعیلی، محسن، تفاوت‌ها و امتیاز‌ها ناظارت همگانی در نظام مردم‌سالاری دینی کد مطلب: ۱۶۱ چهارشنبه ۱۴ مهر، ۱۳۸۹، قابل دسترسی در آدرس زیر:
<http://www.mohsenesmaeli.com/NSite/FullStory/News/?Id=161>
۱۸. اسماعیلی، محسن، مروری بر مهم‌ترین فعالیت‌های بین‌المللی برای فسادزدایی، کد مطلب: ۱۸۲۴۶ آذر ۱۳۹۰، قابل دسترسی در آدرس زیر:
<http://www.mohsenesmaeli.com/NSite/FullStory/News/?Id=246>
۱۹. افضلی، عبدالرحمن، فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه‌علل، پیامدها و راهکارهای بروز رفت، مجله حقوقی بین‌المللی نهاد ریاست جمهوری، شماره ۴۵، سال ۲۸، ۱۳۹۰.
۲۰. آلبرشت، هانس یورگ، نگاهی به پدیده فساد با رویکردی به اسناد بین‌المللی در زمینه پیشگیری و منع فساد، ترجمه مجید قورچی بیگی، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۱۷ و ۱۸، ۱۳۸۸.
۲۱. بقایی هامانه، اسماعیل، کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، فصلنامه سیاست خارجی، شماره ۲، سال هجدهم، تابستان ۱۳۸۳.
۲۲. پاشایی، هولاسو؛ شعبانی، ناصر، قدرت در دیدگاه اسلام و غرب، فصلنامه پاسدار فرهنگی، شماره ۳، بهار ۱۳۹۰.
۲۳. دباغ، سروش؛ نفری، ندا، تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب، نشریه مدیریت دولتی، شماره ۳، زمستان ۱۳۸۸.
۲۴. زمانی، محمد صادق، فساد مالی- زاییده فساد سیاسی، ۱۳۸۶، قابل دسترسی در آدرس زیر:
<http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=8601250448>
۲۵. شریف‌زاده، فتاح؛ قلی‌پور، رحمت الله، حکمرانی خوب و نقش دولت، مجله فرهنگ مدیریت، شماره ۴، پاییز و زمستان ۱۳۸۲.
۲۶. عارفی، محمد اسحاق، فساد سیاسی، مجله جامعه فردا، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۶.
۲۷. فرهادی نژاد، محسن، دولت الکترونیک و حکومت داری خوب، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۶۹، سال هجدهم، ۱۳۸۵.
۲۸. قلی‌پور، رحمت الله، تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری، مجله فرهنگ مدیریت، شماره ۱۰، سال سوم، پاییز ۱۳۸۴.

۲۹. کرمانی، مجید؛ باسخا، مهدی، نقش حکمرانی خوب در بهبود کارکرد هزینه‌های دولت: مطالعه موردنی بخش بهداشت و آموزش کشورهای اسلامی، مجله تحقیقات اقتصادی، بهار ۱۳۸۸
۳۰. کمالی، یحیی، حکمرانی خوب چیست، ماهنامه تدبیر، شماره ۲۰۶، تیر ۱۳۸۸
۳۱. محمد نبی، حسین، آمبود زمان نظارت بر عملکرد دستگاهها، نشریه وکالت، شماره ۱، بهمن ۱۳۷۸
۳۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مجلس قانونگذاری و فساد، گزارش پژوهشی، شماره مسلسل ۶۳۶۲، ۱۳۸۰
۳۳. مظاہری راد، حمید، حکمرانی خوب با گردش آزاد اطلاعات برای خدمت رسانی بهتر به شهروندان، قابل دسترسی در آدرس زیر:
<http://goodgovernance.blogfa.com>
۳۴. معدنچیان، ابراهیم، کمیسیون مستقل مبارزه با فساد هنگکنگ، از سلسله مقالات دریافتی در دومن همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرگانی، تهران: سازمان بازرگانی کل کشور، قابل دسترسی در آدرس زیر:
<http://www.bazresi.ir/portal/Home>ShowPage.aspx?Object=News&CategoryID=f82b7838-45b8-447c-b645-29ccc3861d5f&WebPartID=1c0b7708-b935-4c75-a3f2-f16a2d908bcd&ID=9cb6595c-fadc-4418-8cbd-f30520564891>
۳۵. مقداری، مهدی، حکمرانی خوب؛ اعطای کمک‌ها و کاهش فقر، نشریه اقبال، بی‌تا
۳۶. منصور قناعی، جمشید، واژه‌های اقتصاد پنهان (فساد مالی)، دوماهنامه پژوهشی تحلیلی ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، شماره هشت، مرداد و شهریور ۱۳۸۸
۳۷. منوریان، عباس، از دولت خوب تا حکومداری خوب، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۴۸ و ۴۹، ۱۳۷۹
۳۸. میدری، احمد، تغییر در سیاست‌های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب، مجله نامه مفید، شماره ۴۷، خرداد و تیر ۱۳۸۳
۳۹. هداوند، مهدی، حکمرانی خوب توسعه و حقوق بشر، نشریه حقوق اساسی، شماره ۴، تابستان ۱۳۸۴

پایان نامه

۴۰. قربانی درآباد، بهزاد، حکمرانی خوب و ارزیابی حاکمیت، دانشکده حقوق،
دانشگاه تهران، ۱۳۸۸

منابع عربی

۴۱. راغب اصفهانی، ابی القاسم حسین بن محمد، المفردات فی غرایب القرآن، تهران:
دفتر نشر کتاب، ۱۴۰۴
۴۲. محمدی ری‌شهری، محمد، میزان الحكم، جلد ۷، قم: دارالحدیث، ۱۳۸۷

منابع انگلیسی

43. Daniel Kaufmann and Pedro C. Vicente. Legal Corruption.
University of Oxford - Centre for the Study of African Economies
- Department of Economic, November 24, 2005
44. Robin Hodess. Global Corruption Report 2004. Transparency
International. availabale online:
http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_2004
45. Thompson, Dennis. Ethics in Congress: From Individual to
Institutional Corruption (Washington DC: Brookings Institution
Press, 1995). ISBN 0-8157-8423-6
46. Kenneth Stowe,"Good piano won't play bad music: Administrative
reform and Good Governance", Public Administration, V70, p.
391 September 1992
47. Yap Kioe, Sheng, What Is Good Governance? United Nations,
Economic & Social Commission For
Asia and The Pacific, Available At (<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>)
48. David Francis. why Fighting Corruption helps the poor. the
Christian Science Monitor. NOVEMBER
13.2003(<http://www.csmonitor.com/2003/1113/p16s01-lire.html>)

تلفن: ۰۳۶۴۱۳۶۷

نشانی اکبریه: www.Bazresi.ir
bazresi.research@1036.ir

آدرس: تهران خیابان طالقانی- تقاطع خیابان شهید سپهبد قرني - سازمان بازرس کل کشور
طبقه ششم- مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد