

# چالش‌های فراروی اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد در کشور

حسین نواده تویچی\*

## چکیده

احساس و اظهار نگرانی جامعه بین‌المللی از جدی بودن مشکلات و تهدیدات ناشی از فساد بر ثبات و امنیت جوامع ملی و جامعه بین‌المللی از طریق به تحلیل بردن نهادها و ارزش‌های دموکراسی، ارزش‌های اخلاقی و عدالت اجتماعی و لطمه‌زدن به توسعه پایدار و حکومت قانون، موجب شده است که فساد معضلی فراملی تلقی شود که در نتیجه آن همه عوامل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جوامع تحت تأثیر قرار می‌گیرند، در نتیجه، همکاری بین‌المللی برای پیشگیری و کنترل آن از ضروریات عصر حاضر است. جرایم مورد نظر کنوانسیون که از ماده ۱۵ به بعد به آنها پرداخته شده، عبارت‌اند از: رشوه مقامات عمومی داخلی، رشوه مقامات خارجی و سازمان‌های بین‌المللی، اختلاس، تجارت تحت نفوذ، سوءاستفاده از مقام، ثروت و دارایی نامشروع، رشوه در بخش خصوصی، اختلاس در بخش خصوصی، پولشویی، پنهان‌کاری و نگهداری اموال ناشی از جرم و ممانعت از رسیدگی قضایی. در عموماً کنوانسیون به اموال عمومی، مدیریت عمومی، تصمیم‌گیری شفاف در مدیریت عمومی تأکید شده است. مبارزه با فساد رویکردی چندجانبه و جامعی را می‌طلبد، همان‌طور که در کنوانسیون بر اصول اولیه حقوقی در رسیدگی‌های کیفری، مدنی و اداری برای احقاق حقوق مالکیت تأکید و به وجود ارتباط میان فساد و جرایم سازمان‌یافته اشاره شده است.

## واژگان کلیدی

کنوانسیون ملل متحد، مبارزه با فساد، چالش‌های ملی، چالش‌های بین‌المللی، تهدیدات و فساد

Email: Toupchi@ari.ac.ir

\* استادیار دانشگاه عالی دفاع ملی

تاریخ پذیرش: ۸۹/۰۴/۰۸

تاریخ ارسال: ۸۸/۱۲/۲۱

فصلنامه راهبرد / سال نوزدهم / شماره ۵۷ / زمستان ۱۳۸۹ / صص ۲۴۳-۲۱۷

## مقدمه

مفهوم جامعه بین‌المللی که با نظرات اندیشمندان مصلح و مخصوصاً حقوقدان‌های انسان‌دوست در سده اخیر مطرح شد، حاکمیت مطلق دولت‌ها را به چالش کشید و با محور قرار دادن ارزش‌های واقعی و بنیادین جامعه بین‌المللی معیارهایی را برای سنجش اعتبار تعهدات دولت‌ها و ارزیابی آنها مطرح ساخت.

«قانون مشترک دولت‌ها و ملت‌ها چیزی نیست جز همان «مخرج مشترک ارزش‌های اخلاقی ملی» که روح جامعه بین‌المللی است و اعتبار هر معاهده باید با آن سنجیده شود» (فلسفی، ۱۳۸۳، ص ۸۶).

هر پیمانی که میان اعضای جامعه بین‌المللی بسته شود، معاهده نامیده می‌شود. اما به نظر می‌رسد با پیشرفت فناوری و تسهیل امکان ارتباطات میان ملل و طرح موضوع جهانی شدن، جامعه بین‌المللی شکل عملی‌تری به خود گرفته است. در نتیجه شاهد انعقاد معاهداتی هستیم که در راستای منافع جامعه بین‌المللی قابل ارزیابی هستند و گاهی نیز اراده‌های دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی به گونه‌ای ظهور پیدا می‌کند که معرف اراده جامعه بین‌المللی است.

کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد<sup>۱</sup> (۲۰۰۳)<sup>(۱)</sup> را می‌توان در زمره این گونه از معاهدات مورد ملاحظه قرار داد، چرا که ملاحظات و نگرانی‌های مطرح شده در مقدمه آن، دلیلی بر مدعاست:

- نگرانی از وخامت، مشکلات و تهدیدات ناشی از فساد نسبت به ثبات و امنیت جوامع که به نهادها و ارزش‌های دموکراسی، ارزش‌های اخلاقی و عدالت لطمه می‌زند و توسعه پایدار و حاکمیت قانون را به خطر می‌اندازد.

- نگرانی از ارتباط میان فساد و سایر اشکال جرایم سازمان‌یافته و جرایم اقتصادی از جمله پولشویی.

- نگرانی از اینکه فساد مقدار زیادی از ذخایر مالی را در بر می‌گیرد و سهم اساسی منابع کشورها را تشکیل داده و ثبات سیاسی و توسعه پایدار آن کشورها را تهدید می‌کند.

از این روی نگرشی جامع برای مبارزه با فساد ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است تا با کمک کشورها به یکدیگر از کسب غیرقانونی ثروت که به نهادهای مردم‌سالار و اقتصاد ملی و حاکمیت قانون لطمه می‌زند، جلوگیری شود و ضمن ممانعت از نقل و انتقال بین‌المللی

1. United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)

دارایی‌های غیرقانونی با همکاری بین‌المللی، نسبت به بازگرداندن دارایی‌ها اقدام شود.

در چارچوب جامعه بین‌المللی و نظم جهانی، پیشگیری از فساد و ریشه‌کنی آن مسئولیت همه کشورها قلمداد شده است تا با همکاری همدیگر و گروه‌های خارج از بخش دولتی مانند جامعه مدنی، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های جامعه‌مدار، این مهم تحقق یابد. بر همین اساس اصول مدیریت مناسب امور عمومی و اموال دولتی، عدالت، مسئولیت و برابری در برابر قانون و شکوفا کردن فرهنگ رد فساد مد نظر این کنوانسیون قرار گرفته است (مقدمه کنوانسیون).

## ۱- چارچوب تحقیق

### ۱-۱- بیان مسئله

جدی بودن مشکلات و تهدیدات ناشی از فساد بر ثبات و امنیت اقتصادی از طریق به تحلیل بردن نهادها و نظام ارزشی و لطمه به عدالت و توسعه پایدار مسئله‌ای است که غفلت از آن پیامدهای جبران‌ناپذیری را به دنبال دارد. از سوی دیگر سوءاستفاده سیاسی برخی کشورها و مخصوصاً قدرت‌ها از سازوکار کنوانسیون برای تحت فشار قرار دادن کشور، مسئله‌ای است که نباید از کنار

آن به سادگی گذشت. این تحقیق بر آن است تا به ابعاد این معضلات بپردازد.

### ۱-۲- متدولوژی

این تحقیق با رویکرد راهبردی و با بهره‌گیری از حقوق بین‌الملل، اقتصاد و جامعه‌شناسی به عنوان ابزار شناخت محیطی درصدد است چالش‌های کلان در محیطی ملی و بین‌المللی نسبت به اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد را شناسایی و مطرح نماید. طبعاً تحقیق در خصوص هر یک از مصادیق فساد و یافتن میزان آن به روش آماری، اقتصاد سنجی و دیگر ملاک‌ها تحقیقات مجزایی را اقتضاء می‌کند.

نوع تحقیق توصیفی و روش آن همبستگی است. ارتباط میان متغیرها از طریق همبستگی با مراجعه به جامعه آماری به وسیله پرسشنامه و با استفاده از نرم‌افزار SPSS مورد سنجش و آزمون قرار گرفته است.

### ۱-۳- جامعه آماری

جامعه آماری متشکل از خبرگان علوم راهبردی متخصص در حقوق بین‌الملل، اقتصاد و جامعه‌شناسی از دانشکده‌های حقوق، اقتصاد، علوم اجتماعی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، بانک مرکزی و دانشگاه عالی

دفاع ملی، به تعداد ۶۲ نفر برگزیده شده و به صورت تمام‌شمار پرسشنامه‌های توزیعی مورد سنجش قرار گرفته است.

#### ۱-۴- اهداف تحقیق

۱. تبیین چالش‌های ملی در پیش روی اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد؛
۲. تبیین چالش‌ها و فشارهای بین‌المللی ناشی از اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد؛
۳. دستیابی به ملاحظات راهبردی جمهوری اسلامی ایران نسبت به اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد.

#### ۱-۵- سوالات تحقیق

۱. جامعه ملی نسبت به اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد با چه مشکلاتی مواجه است؟
۲. چه فشارهایی از طریق برخی کشورها با استفاده از سازو کار کنوانسیون قابل تصور است؟
۳. ملاحظات راهبردی جمهوری اسلامی نسبت به اجرای

کنوانسیون برای مبارزه با فساد کدام است؟

#### ۱-۶- فرضیات تحقیق

۴. جامعه ملی به دلایل برخی عوامل فرهنگی، برداشت مطلق از حاکمیت و سوءاستفاده قدرت‌های بین‌المللی از سازوکار کنوانسیون، نسبت به اجرای آن با چالش مواجه است.
۵. فقدان تعریف معین از تروریسم، سوءاستفاده از کنوانسیون مبارزه با فساد از طریق به کارگیری تحریم‌ها علیه جمهوری اسلامی ایران و مرتبط کردن این کنوانسیون با جرایم سازمان‌یافته فشارهای بین‌المللی در این حوزه را تشکیل می‌دهد.
۶. مشارکت با جامعه بین‌المللی از طریق پیوستن به کنوانسیون‌های ملل متحد با مهیا ساختن تفسیر منعطف از طریق سیاست‌های کلی نظام از ملاحظات راهبردی جمهوری اسلامی ایران نسبت به اجرای کنوانسیون مبارزه با فساد است.

## ۲ - چارچوب کنوانسیون مبارزه با فساد

در مقدمه کنوانسیون، فساد پدیده‌ای فراملی تلقی شده است که تهدیدی علیه ثبات سیاسی و توسعه پایدار است و جلوگیری از آن مسئولیت همه دولت‌هاست. میان فساد و جرایم سازمان‌یافته ارتباط وجود دارد و با تمجید از کمیسیون از جنایات و دفتر سازمان ملل در امور مواد مخدر از کنوانسیون ۲۰۰۳ سازمان ملل در مورد جرایم سازمان‌یافته فراملی استقبال شده است. کنوانسیون فساد را تعریف نکرده، اما مصادیق آن را بیان کرده است. چارچوب کنوانسیون را پیشگیری، جرم‌انگاری، همکاری بین‌المللی و مصادره و بازگرداندن اموال، تشکیل می‌دهند، به عبارت دیگر کنوانسیون بر این چهار رکن استوار است.

### ۲-۱- اهداف کنوانسیون

اهداف کنوانسیون عبارت است از:  
الف) ارتقاء و تحکیم اقدامات جهت پیشگیری و مبارزه مؤثرتر و کارآتر با فساد؛  
ب) ارتقاء تسهیلی و حمایتی از همکاری‌های بین‌المللی و کمک‌های فنی در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد از جمله بازگرداندن دارایی‌ها؛

ج) ترغیب امانت‌داری؛ پاسخگویی و مدیریت مناسب امور عمومی و اموال دولتی.

### ۲-۲- حاکمیت

مسائل حاکمیت به طور پراکنده مورد بحث قرار گرفته که موارد عمده آن به شرح زیر است:

— بند ۱ ماده ۴. کشورهای عضو، تعهدات خود براساس این کنوانسیون را طبق اصول حاکمیت برابر و تمامیت ارضی کشورها و عدم دخالت در امور داخلی سایر کشورها انجام خواهند داد.

— بند ۲ ماده ۴. هیچ چیز در این کنوانسیون، یک کشور عضو را محق نمی‌نماید تا در قلمرو کشور دیگری اعمال صلاحیت کند یا اقداماتی انجام دهد که منحصراً طبق قانون آن کشور برای مراجع آن کشور در نظر گرفته شده است.

ماده ۲۶. به مسئولیت اشخاص حقوقی اشاره دارد که طی آن هر کشور عضو طبق اصول حقوقی خود اقدامات مقتضی در مورد مسئولیت اشخاص حقوقی را اتخاذ خواهد کرد. مسئولیت اشخاص حقوقی ممکن است کیفری، مدنی یا اداری باشد. این مسئولیت به مسئولیت کیفری اشخاص حقیقی که جرایم را مرتکب شده‌اند، خدشه‌ای وارد نمی‌کند. کشورهای عضو تضمین خواهند

نمود که اشخاص حقوقی را که طبق این ماده مسئول شناخته می‌شوند مشمول مجازات‌های مؤثر، متناسب و کیفری یا غیرکیفری بازدارنده کنند.

- ماده ۴۴ در ۱۸ بند به استرداد مجرمان، اشکال استرداد و موارد مبتلابه آن پرداخته است.

- ماده ۴۵ به موافقتنامه‌های دوجانبه و چندجانبه میان کشورها برای مبادله مجرمان اشاره کرده است.

- ماده ۴۶، در ۳۰ بند به اقدامات گسترده معاضدت قضایی در بازرسی، تعقیب و رسیدگی قضایی مرتبط با جرایم تحت پوشش این کنوانسیون پرداخته است.

- مواد ۴۷، ۴۸ و ۴۹ به ترتیب انتقال سوابق کیفری، همکاری درباره اجرای قانون و تحقیقات را مورد بحث قرار داده‌اند.

## ۲-۳- جرایم مورد نظر کنوانسیون

جرایم ذکر شده در کنوانسیون که از ماده ۱۵ به بعد مطرح شده‌اند، عبارت‌اند از:

ارتشای مقامات دولتی داخلی، ارتشای مقامات دولتی خارجی و سازمان‌های بین‌المللی، حیف و میل، اختلاس و استفاده غیرمجاز از اموال توسط مقام‌های دولتی، اعمال نفوذ در معاملات، سوءاستفاده از مقام، دارا شدن من غیرحق، ارتشا در بخش

خصوصی، اختلاس اموال در بخش خصوصی، پولشویی (تطهیر عواید ناشی از جرم)، اختفاء (پنهان‌کاری)، ممانعت از اجرای عدالت (رسیدگی قضایی).

در مباحث عمومی کنوانسیون، بر اموال عمومی و مدیریت عمومی، تصمیم‌گیری شفاف در مدیریت عمومی تأکید شده است.

- اقدام سازمان ملل متحد در تدوین این کنوانسیون کاری سترگ و در خور ستایش است، کاری که حتی جوامع ملی پیشرفته نیز موفق به چنین تدوینی نشده بودند. در این امر مهم فساد را از منظر سیاسی با رویکردی اقتصادی و آثار آن را به طور کلی مورد ملاحظه قرار داده‌اند. سوگیری کنوانسیون به طور ضمنی در خور تأمل است.

با پیشرفت حوزه فعالیت سازمان‌های بین‌المللی امید است به ابعاد انسانی و فرهنگی این مفهوم نیز پرداخته شود، هرچند جامعه بین‌المللی مراحل نوپایی خود را سپری می‌کند و انتظار بیش از حد از آن جنبه آرمان‌خواهی پیدا خواهد کرد.

## ۳ - مفهوم فساد در متون اسلامی

فساد: به معنی تباهی. در لغت آن را ضدصلاح گفته‌اند. راغب اصفهانی آن را

در عرفان، مراد فساد در عادات و مراسم سلوک و در اخلاقیات است محمد ترمذی می‌گوید: «اذا فسدت العامه غلبت الفساق علی اهل الصلاح و ولایة الجور علی ولایة العدل و الکفار علی المسلمین» این کلمه مأخوذ از قرآن مجید است که می‌فرماید: «ظهر الفساد فی البر و البحر بما کسبت ایدی الناس لیذیقهم بعض الذی عملوا لعلهم یرجعون». انسان‌ها هنگامی که در فساد غوطه‌ور شدند و کفران نعمت کردند و اخلاق و صفات عالیه انسانی را نادیده گرفتند، خداوند آنها را گرفتار خذلان اعمال خودشان می‌کند و گرفتار نامنی و نابسامانی می‌شوند تا آنگاه که از کرده خود پشیمان شوند.

در میان علمای علم اصول بحث این است که اگر امری مورد نهی واقع شود و مع ذلک انجام گردد، آیا آن عمل فاسد و باطل است یا نه؟ به عبارت دیگر انجام امور منهی موجب بطلان و فساد آن است یا خیر؟ در دلالت نهی بر فساد منهی، میان آنهایی که مطلقاً قایل به فسادند و آنهایی که آن را نفی می‌کنند، اقوال مختلفی مطرح است. برخی نیز میان احکام عبادی و معاملات قایل به تفاوت هستند.

در معاملات و عبادات مادامی که صحت آنها از طرف شارع تأیید نشده باشد، به طور

خروج شیء از اعتدال معنی می‌کند، خواه کم باشد یا بیشتر. «تلک الدار الاخره نجعلها للذین لا یریدون علواً فی الارض و لافساداً» (سوره قصص آیه ۸۳). اهل آخرت در زمین برتری (خودپسندی) و تباهی را اراده نمی‌کنند.

اگر در آسمان و زمین خدایانی جر خدا بود آنها از اعتدال و نظم خارج شده و تباه می‌گشتند. «لو کان فیهما آلله الا الله لفسدتا» (سوره انبیاء آیه ۲۲).

افساد: به معنی تباه کردن، «سعی فی الارض لیفسد فیها». (سوره بقره آیه ۲۰۵) در زمین تلاش می‌کنند تا در آن تباهی به بار آید.

مفسد: تباه‌کننده، ضد مصلح (قریشی، بی‌تا، ص ۱۷۴)

فساد در فقه، اصول، اخلاق، عرفان و کلام در مقابل صلاح است و در فلسفه به معنای زوال صورت از ماده می‌باشد، در مقابل کون که حصول صورت برای ماده است. چنانکه گویند موجودات جسمانی در معرض کون و فسادند، یعنی در صورتی زایل شده و در صورتی دیگر پدید می‌آید (ابن‌سینا، جلد اول، ص ۲۰۳). بالاخره فساد به معنی درهم ریختن و از بین رفتن و متلاشی شدن است.

مطلق اصالت عدم صحت جاری می‌شود، زیرا صحت که جزو احکام وضعیه (حرمت، وجوب و غیر آن) توفیقی می‌باشد، مشروط به اجازه و تصریح شارع است. خلاصه قول آنهایی که قایل به دلالت نهی بر فساد به طور مطلق هستند، این است که نهی، مقتضی فساد منهیه‌عنه می‌باشد، اعم از اینکه عمل منهیه‌عنه از اقسام عبادات باشد یا از اقسام معاملات (سجادی، ۱۳۶۴، ص ۴۴۴).

#### ۴ - فساد سیاسی

فساد سیاسی را می‌توان با توجه به عوامل فساد (یعنی اشخاص سطح بالای نظام سیاسی و نیز هدف رفتار فسادآمیز یعنی استمرار ماندن در قدرت، تعریف کرد. از این روی فساد سیاسی می‌تواند برای بهره‌مندی شخصی و گروهی و نیز اهداف ماندن در قدرت، اتفاق بیفتد. اغلب این دو نوع با یکدیگر مرتبط هستند. بعضی از موارد عمده فساد سیاسی شامل فرایند - اندوختن از یک طرف و سوءاستفاده از اموال عمومی برای اهداف سیاسی، از طرف دیگر می‌شود. قسم اخیر تاحدودی تحقیق شده است در صورتی که مبانی نظری در این حوزه بیشتر ناظر بر اندوختن است.

فساد سیاسی، به شکل اندوختن یا کسب اموال، وقتی اتفاق می‌افتد که مقامات

دولتی برای ماندن در قدرت، از بخش خصوصی، عواید دولتی و به طور گسترده از اقتصاد سوءاستفاده کنند. این فرایند اندوختن با توجه به زمینه و گستردگی آن، درآمد نامشروع، اختلاس و حیف و میل، سوءاستفاده، درخواست رشوه، غارت و حتی دزدی نامیده می‌شود. درآمد نامشروع عمدتاً به صورت درخواست رشوه برای واگذاری پروژه‌های دولتی، در جریان خصوصی‌سازی و بستن مالیات اتفاق می‌افتد.

کسب مال نامشروع نظامیان به دلیل درگیر شدن سیاسیون سطح بالا، منافع ملی و رازداری، در ذیل فساد سیاسی شناخته می‌شود. فرایند و شکل دیگر وقتی پدید می‌آید که منابع درآمد و اموال عمومی برای حفظ قدرت و اهداف استمرار قدرت به کار می‌رود و معمولاً به صورت سیاست حمایت و انتصاب در مشاغل در برابر دریافت‌های مادی و پشتیبانی<sup>(۲)</sup> و دادن امتیاز ناعادلانه نمایان می‌شود. اشکال مختلف آن به صورت تبعیض و توزیع امکانات مالی و مادی برای واداشتن افراد برای انجام کاری و دادن منافع، امتیازات و سود با انگیزه‌های سیاسی ظاهر می‌شود.

از این روش‌ها برای کسب محبوبیت و حمایت سیاسی استفاده می‌شود که در



## ۵. تأثیرات فساد سیاسی بر مؤلفه‌های قدرت ملی

فساد تنگناهای جدی را برای توسعه به وجود می‌آورد. در حوزه سیاسی، فساد دموکراسی و حکمرانی صلاح<sup>(۳)</sup> را با بی‌اعتنایی به قوانین و حتی تخریب فرایندهای رسمی به تحلیل می‌برد. فساد در انتخابات و در هیئت قانونگذاری، مسئولیت را کاهش داده و نمایندگی در سیاستگذاری را تحریف می‌کند؛ فساد در سیستم قضایی، حکومت قانون را به مخاطره می‌اندازد و در مدیریت دولتی تأمین غیر اثربخش خدمات را در پی دارد.

در نهایت فساد ظرفیت نهادی دولت را فرسوده و به تدریج تخریب می‌کند به طوری که آیین و شیوه‌های رسمی امور نادیده گرفته می‌شود، منابع مالی بیرون کشیده می‌شود و اماکن عمومی به فروش می‌رود و خریداری می‌شوند. همزمان با آن، فساد مشروعیت دولت و ارزش‌های دموکراتیک مانند اعتماد، تحمل و مدارا را به تحلیل می‌برد (Wrage, 2007, p.24)

سازمان مردم‌نهاد شفافیت بین‌المللی<sup>۲</sup>، به وسیله پیتر ایگن<sup>۳</sup> برای مبارزه با فساد و

نتیجه آن صاحبان قدرت می‌توانند با رقیبان و مخالفان خود مقابله کرده و اکثریت پارلمانی را به دست آورند. از طریق امتیازدهی به شرکت‌های خصوصی می‌توانند برای هزینه‌های حزبی و مبارزات انتخاباتی خود کسب منابع مالی کنند و با پرداختن رشوه به مقامات نظارتی و کنترلی، مانع از بازرسی‌ها و ارزیابی‌ها شده و مصونیت قضایی کسب کنند. علاوه بر آن با کسب اطمینان از کمیسیون‌های انتخاباتی و خرید آراء می‌توانند انتخاب مجدد خود را تضمین کنند.

فساد سیاسی در عالی‌ترین سطح نظام سیاسی اتفاق می‌افتد از این روی از فساد اداری و بوروکراتیک قابل تفکیک است. فساد بوروکراتیک در جهت هدف اجرایی سیاست اتفاق می‌افتد، برای مثال در خدمات دولتی و مدنی از قبیل آموزش و بهداشت و خدمات شهری، در صورتی که فساد سیاسی در سطح تدوین سیاست‌ها، وضع قوانین و تصمیم‌گیری‌ها برای توزیع ثروت ملی و جایی که قواعد بازی ساخته می‌شوند، به وجود می‌آید (Anti - Corruption Resource Center, 2009).

در تلاش برای افزایش آگاهی مردم در این خصوص تأسیس شده و مقر آن برلین است. این سازمان کشورها را برحسب درجه فساد موجود میان مقامات اداری و سیاسی رتبه‌بندی می‌کند. شاخص ادراک شفافیت<sup>۴</sup>، شاخص ترکیبی است که بر مبنای داده‌هایی در مورد فساد از طریق آمارگیری از کارآفرینان و کارشناسان برجسته در سازمان‌های مختلف در سراسر جهان و از جمله کشور مورد ارزیابی محاسبه می‌شود (گزارش پژوهش‌های اقتصادی، دی ۱۳۸۷).

گزارش سال ۲۰۰۹ این سازمان که در مورد ۱۸۰ کشور تهیه شده است، زلاندنو را در مرتبه اول و سومالی را در رتبه ۱۸۰ قرار داده است. بعد از زلاندنو کشورهای دانمارک، سنگاپور، سوئد، سوئیس، فنلاند، هلند، استرالیا، کانادا، ایسلند و نروژ قرار دارند. نقشه تهیه‌شده میزان فساد را در کشورهای افریقایی، آسیایی، روسیه، امریکای مرکزی و جنوبی را بیشتر از اروپای شمالی، کانادا و اقیانوسیه نشان می‌دهد. رتبه ایران در این گزارش ۱۶۸ قید شده است (Transparency International Guardian News and Media Limited 2010).

## ۵-۱- تأثیرات اقتصادی

فساد توسعه اقتصادی را از طریق تحریف و مشغول کردن افکار عمومی و با ایجاد ناکارآمدی به تحلیل می‌برد. در بخش خصوصی، فساد هزینه‌های کسب و کار را از طریق پرداخت‌های نامشروع، هزینه مدیریت مذاکرات با مقامات و ریسک ناشی از قراردادهای نقض‌شده یا ضبط اموال، بالا می‌برد. گرچه برای عبور از بعضی از قوانین و مقررات دست‌وپاگیر موارد اظهارشده فساد، هزینه‌ها را کاهش می‌دهد. امکان رشوه گرفتن نیز مقامات را اغوا می‌کند تا مقررات جدیدی را وضع و تأخیراتی را در اجرای قوانین طراحی کنند.

قوانین و مقررات غیرپنهان پرهزینه و طولانی، بهتر از آنهایی هستند که با ارتشاء و به طور پنهانی امکان دور زده شدن آنها وجود داشته باشد. فساد هزینه‌های کسب و کار را متورم، حوزه فعالیت را پیچیده و تیره می‌سازد و شرکت‌ها را با پوششی از روابط، از رقابت باز می‌دارد و در نتیجه شرکت‌هایی ناکارآمد باقی می‌گذارد. فساد همچنین باعث انحراف در بخش اقتصاد کلان از طریق برگرداندن سرمایه‌گذاری عمومی به پروژه‌های سرمایه‌ای (بودجه سرمایه‌ای) می‌شود که در آن رشوه و تن‌آسایی به وفور

مصادره کرده‌اند. این کار موجب شده است که مقامات دولتی ثروت خود را در خارج از کشور و به دور از سلب مالکیت آینده نگهداری کنند. برعکس تصمیمات اداری آسیایی در معاملات تجاری را به وجود آورد که در نتیجه آن شرایطی برای توسعه از طریق سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، حقوق و نظم فراهم آمد.

## ۵-۲- تأثیرات زیست محیطی و اجتماعی

فساد تخریب محیط زیست را تسهیل می‌کند. حتی ممکن است که کشورهای دارای فساد به طور رسمی مقرراتی را در حمایت از محیط زیست وضع کنند، اما این مقررات در صورتی که مقامات رسمی به آسانی رشوه بگیرند، قابل اعتماد نخواهد بود. این مطلب در مورد حقوق اجتماعی نظیر حمایت از کارگران، اتحادیه‌ها و پیشگیری از کارگری کودکان نیز صادق است. نادیده گرفتن این حقوق و مقررات، کشورهای دارای فساد را قادر می‌سازد تا مزیت‌های اقتصادی نامشروعی را در بازارهای بین‌المللی به دست آورند. همان‌گونه که آمارتیا سن<sup>۵</sup> اقتصاددان برنده جایزه نوبل بیان کرده است. «چیزی به نام مشکل غذایی غیرسیاسی وجود ندارد».

دیده می‌شود. مقامات ممکن است پیچیدگی فنی بخش پروژه‌های عمومی را برای سرپوش گذاشتن و یا هموار کردن راه برای چنین معاملاتی، افزایش دهند که خود این کار بیشتر از هر چیزی سرمایه‌گذاری را از مسیر خود خارج می‌سازد.

فساد تبعیت از ساختار و مقررات را کاهش داده و کیفیت خدمات دولتی و زیرساخت‌ها را نیز پایین می‌آورد و فشار بودجه‌ای بر دولت را افزایش می‌دهد.

اقتصاددانان معتقدند که یکی از عوامل تفاوت توسعه اقتصادی در آفریقا و آسیا این است که در آفریقا فساد اساساً به شکل بهره مالکانه یا رانت است که در نتیجه آن سرمایه مالی به جای سرمایه‌گذاری در خود کشور به سمت کشورهای خارج از قاره سوق داده می‌شود (تصور کلی و اغلب دقیق از دیکتاتوری‌های آفریقایی که در بانک سوئیس حساب دارند). برای مثال در نیجریه بیش از ۴۰۰ میلیارد دلار به وسیله رهبران نیجریه میان سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۹ به یغما رفت ( [newstatesmen.com/Economy/2005](http://newstatesmen.com/Economy/2005) ).

در مورد آفریقا، یکی از عوامل این‌گونه رفتار، عدم ثبات سیاسی بوده است. دولت‌های تازه بر سر کار آمده، اغلب دارایی‌های دولت‌های قبلی را که از راه فساد به دست آمده بود،

5. Amartya sen

ممکن است خشکسالی و دیگر وقایع طبیعی موجب وضعیت قحطی شود، اما این فعل یا ترک فعل دولت است که شدت آن را تعیین می‌کند و حتی اینکه قحطی اتفاق می‌افتد یا نه. دولت‌هایی با تمایلات مفرط به کلیتوکراسی<sup>۶</sup> (۴) ممکن است حتی اگر محصول هم خوب باشد، امنیت غذایی را به تحلیل برند.

در ایالت بیهار هند بیش از ۸۰ درصد از کمک‌های غذایی به فقیران به وسیله مقامات فاسد دزدیده شده شد (<http://www.Forbes.com/2007/08/15/Wipro>). همین طور کمک غذایی اغلب توسط دولت‌ها، جنایتکاران و رهبران گروه‌های شبه نظامی به سرقت می‌رود و به فروش می‌رسد. قرن بیستم مملو از مواردی است که دولت‌ها امنیت غذایی ملت‌های خودشان را بعضاً به طور عمدی تضعیف کرده‌اند.

### ۵-۳- تأثیرات بهداشتی، ایمنی، آموزش و اتحادیه‌های صنفی

فساد منحصر به کشورهای فقیر، در حال توسعه و در حال گذار نیست. در کشورهای اروپای غربی مواردی از ارتشاء و دیگر اشکال فساد در همه حوزه‌های ممکن وجود داشته است: دریافت زیرمیزی توسط

جراحان مشهور از مریض‌ها برای قرار دادن اسامی آنها در صدر فهرست اعمال جراحی آینده، پرداخت رشوه از طرف تأمین‌کنندگان به صنعت خودرو به منظور فروش اتصالات<sup>۷</sup> با کیفیت نامطلوب از جمله در وسایل ایمنی مانند کیسه هوا، رشوه پرداخت شده به صنعت‌گران تولیدکننده وسیله کنترل‌کننده حرکت ماهیچه‌های قلب (برای فروش خازن‌های با کیفیت نامطلوب)، کمک مالی والدین ثروتمند به صندوق اجتماعی و فرهنگی دانشگاه‌های معتبر در برابر پذیرش فرزندشان، رشوه پرداخت شده برای دریافت دانشنامه، اعطای مزایای مالی و غیر آن از طرف اعضای هیئت اجرائی سازندگان اتومبیل در برابر موقعیت‌های جلب دوستی کارفرما و آرا و غیر آن. این مثال‌ها تمام‌شدنی نیست. این موارد گوناگون و آشکار فساد سرانجام سلامت جامعه را به مخاطره می‌اندازد و می‌تواند نهادهای اساسی و روابط اجتماعی را بی‌اعتبار کند. همچنین ممکن است که فساد بخش‌های مختلف فعالیت‌های ورزشی از جمله داوران، بازیکنان و آزمایشگاه‌ها و پزشکان مجموعه‌های مربوط به مبارزه با دوپینگ، اعضای فدراسیون‌های ورزشی و کمیته‌های بین‌المللی تصمیم‌گیر

7. Connectors

6. Kleptocracy

اطلاعات مربوط به مالیات و عوارض  
خارجیان را پنهان می‌کنند.

**ب) عدم امکان کنترل دولت**

• فقدان دموکراسی یا دموکراسی  
ناکارآمد؛

• فقدان جامعه مدنی و سازمان‌های  
مردم‌نهاد برای نظارت بر کارکرد دولت؛

• عدم آگاهی رأی‌دهندگان نسبت به  
مسایل سیاسی مخصوصاً در انتخابات  
ملی و سراسری؛

• خدمات مدنی ضعیف و گام‌های کند  
برای اصلاحات؛

• ضعف در حکومت قانون؛

• ضعف در تخصص و حرفه حقوقی؛

• ضعف در استقلال قوه قضائی؛

• فقدان حمایت از گروه‌های  
هشداردهنده؛

• فقدان معیار که امکان ارزیابی روش‌ها و  
مقایسه دیگرانی که همان کار را انجام  
می‌دهند.

**ج) فرصت‌ها و انگیزه‌ها**

• اشخاص خاصی از مأموران به طور عادی  
پول نقد را اداره می‌کنند، به جای آنکه  
پرداخت‌ها با کامپیوتر مرکزی یا بخش  
خاصی کنترل و مدیریت شود، .

درباره قراردادهای و محل‌های مسابقات را  
تحت تأثیر خود قرار دهد. مواردی نیز در  
مورد سازمان‌های غیرانتفاعی و غیردولتی و  
همین‌طور سازمان‌های مذهبی وجود داشته  
است.

در نهایت می‌توان گفت که تفکیک میان  
فساد بخش عمومی و خصوصی تا حدودی  
تصنعی به نظر می‌رسد و اقدامات ملی مربوط  
به مبارزه با فساد نیازمند آن است که بروز  
شکاف حقوقی و غیر آن برای پوشش عوامل  
فساد اجتناب شود  
(Wikipedia,2009/11/18).

**۶- شرایط زمینه‌ساز برای فساد**

برخی از صاحب‌نظران (Western  
bankers and lawyers) شرایط زیر را برای  
رشد فساد مساعد می‌دانند:

**الف) کمبود اطلاعات**

- فقدان شفافیت دولتی؛
- فقدان قانون مربوط به آزادی اطلاعات؛
- فقدان گزارش مربوط به بازرسی‌ها در  
رسانه‌های همگانی؛
- نادیده گرفتن آزادی بیان و مطبوعات؛
- فقدان شاخص برای سنجیدن فساد؛
- افراد ایمن از مالیات که برای هموطنان  
خود و شرکت‌ها مالیات وضع می‌کنند و

- برداشت‌های غیرقانونی از حساب‌های بانکی نظارت شده، برای پنهان کردن بسیار دشوار است.
  - صندوق‌های عمومی به جای توزیع متمرکز می‌شوند. برای مثال اگر ۱۰۰۰ دلار از یک شعبه محلی اختلاس شود که ۲۰۰۰ دلار ذخیره دارد، آسان‌تر فهمیده می‌شود تا از یک شعبه ملی با ذخیره ۲۰۰۰۰۰۰ دلار.
  - سرمایه‌گذاری عمومی و گستره بدون نظارت؛
  - فروش دارایی‌های تحت مالکیت دولت و خصوصی‌سازی؛
  - مقامات دولتی با درآمد کم؛
  - نیاز به مجوز دولتی برای انجام امور بازرگانی و تجاری؛
  - کار طولانی در یک سمت ممکن است روابط داخلی و بیرونی دولتی را به وجود آورد که به پنهان‌کاری فساد و انتفاع کمک می‌کند.
  - مبارزات انتخاباتی و سیاسی پرهزینه؛
  - تعامل و تماس مردم با مقامات فرصت‌های فساد را کاهش می‌دهد. مثلاً استفاده از اینترنت برای تکمیل فرم‌های مالیات یا فرستادن اطلاعات؛
  - پول‌های بادآورده ناشی از صادرات منابع فراوان طبیعی ممکن است فساد را رواج دهد (Worldbank, 2009).
- د) شرایط اجتماعی**
- گروه‌های بسته با منافع شخصی و مردان مسن از طبقه متوسط به بالا؛
  - ساختار اجتماعی فامیل‌محور، با آداب و رسوم پذیرفته شده مزایا و منافع غیرعادلانه برای خانواده صاحبان قدرت؛
  - اقتصاد هدیه‌ای؛
  - در جوامعی درستکاری و امین بودن اشخاص از دیگر مشخصات انسانی کم اهمیت‌تر باشد که از اقتصاد با برنامه‌ریزی مرکزی کمونیستی بر می‌خیزد. برعکس در جوامعی که تقریباً احترام کاملی برای درستکاری و امانتداری اشخاص وجود دارد، فساد کمتر دیده می‌شود.
  - کمبود سواد و دانش در میان مردم؛
  - وجود غالب تبعیض و ضعیف‌کشی در میان جمعیت؛
  - وحدت قبیله‌ای که منافع را به گروه‌های قومی خاصی می‌دهد.

## ۷- مبارزه با فساد و معیار آن

در سال ۱۹۹۰ ابتکاراتی در سطح بین‌المللی مخصوصاً به وسیله اتحادیه

کاملاً ملی یا در ابعاد فراملی باشند. برای نظارت بر اجرای اصول و مفاد این اسناد در سطح ملی ساز و کار نظارتی با عنوان گروه کشورها برای مبارزه با فساد (GRECO) ایجاد شده است.

کنوانسیون‌های دیگری نیز در سطح منطقه‌ای با حمایت سازمان کشورهای آمریکایی (OAS/OEA)، اتحادیه آفریقایی و سپس در سال ۲۰۰۳ در سطح جهانی زیر نظر سازمان ملل متحد شکل گرفت.

سنجش فساد به روش آماری، به دلیل ماهیت غیرحقوقی معاملات و تعریف غیردقیق فساد، اگر ناممکن نباشد، ولی مشکل است. برای اولین بار فهرستی در سال ۱۹۹۵ در مورد ادراک فساد با شاخص‌های عددی نمایان شد، اما همه این معیارها علائم واسطه متفاوتی را برای فساد نشان می‌دهند که از جمله می‌توان به میزان ادراک عموم مردم از گستره مشکل اشاره کرد (Galtung, 2006, pp. 101-130).

یک سازمان مردم‌نهاد<sup>۹</sup> به نام شفافیت بین‌المللی، در سال ۱۹۹۵ برای اولین بار شاخص ادراک را مطرح ساخت. این کار اغلب به دلیل تابوشکنی و سوق دادن موضوع فساد برای قرار گرفتن در صدر گفتمان توسعه

اروپایی، شورای اروپا و سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی<sup>۸</sup> برای ممنوع ساختن فساد به کار رفت. در همان سال کمیته وزرای شورای اروپا، برنامه جامعی را برای اقدام علیه فساد به تصویب رساند و در پی آن یک دسته اسنادی را صادر کرد که استانداردهایی را برای مبارزه با فساد وضع می‌نمود، از جمله:

- کنوانسیون حقوق جزا درباره فساد (ETS 173)؛
- کنوانسیون حقوق مدنی درباره فساد (ETS 174)؛
- پروتکل تکمیلی به کنوانسیون حقوق جزا درباره فساد (ETS 141)؛
- بیست اصول راهنما برای مبارزه با فساد (قطعه‌نامه، ۹۷، ۲۴)؛
- توصیه برای رفتار مقامات عمومی (توصیه نامه شماره R, 2000, 10) و
- توصیه مربوط به مقررات عمومی بر ضد فساد در تأمین مالی احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی (Rec, 2003, 4).

هدف این اسناد توجه به اشکال مختلف فساد (شامل بخش دولتی و عمومی به بخش خصوصی، پول به کار رفته در فعالیت‌های سیاسی و غیر آن) است، خواه آنهایی که

سیاسی مورد تأیید قرار گرفته است. شفافیت بین‌المللی اخیراً سه معیار را اعلام کرده است که هر سال قابل ارتقاء می‌باشد:

- شاخص ادراک فساد (مبتنی بر تجمیع نظرسنجی از اشخاص ثالث در مورد ادراک عامه از چگونگی وضع فساد در کشورهای گوناگون)؛
- شاخص اندازه‌گیری جهانی فساد (مبتنی بر تحقیق در طرز تلقی عمومی مردم نسبت به خود فساد و تجربه آن)؛
- شاخص پرداخت‌کنندگان رشوه با نگرش به تمایل و اراده شرکت‌های خارجی برای پرداخت رشوه.

شاخص ادراک فساد از میان این معیارها شناخته شده‌تر است؛ هرچند انتقادات زیادی بر آن وارد شده و ممکن است از نظر اهمیت به موقعیت پایین‌تری تنزل یابد.

بانک جهانی طیفی از اطلاعات را گردآوری کرده است که شامل پاسخ تحقیقات میدانی در مورد صد هزار شرکت در جهان و دسته‌ای از شاخص‌های مربوط به حکمرانی و کیفیت نهادی می‌شود. علاوه بر آن یکی از شش بعد حکمرانی که با شاخص‌های جهانی حکمرانی اندازه‌گیری شده، شامل کنترل فساد می‌شود که از آن به عنوان «گستره‌ای که قدرت در آن برای

انتفاع شخصی، اعمال می‌شود که اشکال خرد و کلان فساد را در بر می‌گیرد و همین‌طور تسخیر و کنترل دولت به وسیله نخبگان و منافع شخصی را شامل می‌شود».

## ۸- پولشویی<sup>۱۰</sup>

از نظر تاریخی معلوم نیست که پولشویی از چه زمانی شروع شده است، ولی در اعصار گذشته بازرگانان دارایی خود را از ترس مأموران حکام پنهان می‌کردند تا اموالشان مصادره نشود و به خودشان آسیبی نرسد. گاهی نیز پول‌های خود را از قلمرو حکام جور خارج کرده و در سرزمین‌های دیگری سرمایه‌گذاری می‌کردند. پس در طی قرون و اعصار پولشویی وجود داشته است و برخی از بازرگانان برای فرار از مالیات پول‌های خودشان را پنهان می‌کردند تا مشمول مالیات نشود. اما وجه خطرناک‌تر آن، پول‌های حاصل از جرائم است که با پوشش‌هایی به صورت سرمایه‌گذاری، انتقال و تبدیل به دیگر منابع از کنترل دولت‌ها خارج می‌شوند.

مخفی کردن دارایی‌ها و جابه‌جایی ثروت از طرف بازرگانان و تجار در مقابل حکومت، انتقال مالکیت یک قطعه زمین از طرف فروشنده و پرداخت هدایا از طرف

10. Money Laundering



(ب) تغییر یا پنهان کردن ماهیت واقعی، منشأ، محل، موقعیت، جابه‌جایی یا مالکیت مال؛

(ج) تملک، تصرف یا استفاده از مال به وسیله هر شخص که می‌داند یا باید بداند که چنین مالی حاصل از عواید ناشی از جرم است (ویژه‌نامه پولشویی، ۱۳۸۲، ص ۸۲).

در حالی که تعریف کاملاً دقیق است، اطلاعات متمرکز در شاخص‌های حکومت در عرصه جهانی مبتنی است بر رأی‌گیری مفید و در دسترس: پرسش‌ها از «جدی بودن مشکل فساد»، تا معیارهای مربوط به دسترسی عموم مردم به اطلاعات فرق می‌کند و در میان کشورها مورد توافق نیست. به رغم این ضعف‌ها، پوشش جهانی این اطلاعات دسته‌بندی شده منجر به پذیرش گسترده آنها، مخصوصاً از طرف نهاد چالش هزاره شده است (Galtung, 2006, p.101)

در پاسخ به این انتقادات، موج دوم معیارهای فساد، از طرف اتحاد جهانی<sup>۱۱</sup>، مشارکت بودجه بین‌المللی<sup>۱۲</sup> و بسیاری از گروه‌های محلی کمتر شناخته شده، ایجاد شد که با شاخص اتحاد جهانی منتشر شده در سال ۲۰۰۴، پا به عرصه وجود گذاشت.

خریدار در زمین‌هایی که حق فروش از آنان سلب شده بود از جمله پیشینه ثبت شده در تاریخ است (احسانی، ۱۳۸۸، ص ۴۴).

تلقی پولشویی در جامعه بین‌المللی به عنوان جرم، عملاً از دهه ۱۹۸۰ به حوزه قاچاق مواد مخدر آغاز شد و اصطلاح پولشویی توسط مشاور حقوقی نیکسون، رئیس جمهور وقت امریکا، در قضیه واترگیت به کار رفت و در سال ۱۹۸۲ این واژه به ادبیات حقوقی امریکا وارد شد.

همان‌گونه که در بخش قبلی اشاره شد، اقدامات بین‌المللی در خصوص مقابله با پدیده فساد و به صورت خاص با پولشویی در قالب معاهدات اتحادیه اروپایی، سازمان ملل متحد، سازمان‌های کشورهای امریکایی و سرانجام بانک جهانی، صورت پذیرفته است. دفتر سازمان ملل در امور مبارزه با مواد مخدر و پیشگیری از جرم، مصادیق پولشویی را به شرح زیر اعلام کرده است:

(الف) تبدیل یا انتقال مال به منظور پنهان کردن یا تغییر ظاهر منشأ غیرقانونی این مال یا همدستی با شخص مجرم برای کمک به وی در فرار از پیامدهای قانونی اعمال فوق؛

موج دوم هدف این پروژه‌ها، ایجاد هشیاری نیست، بلکه خلق تغییر در سیاست و خط‌مشی از طریق هدفگذاری بسیار مؤثر در منابع و ایجاد چک‌لیست‌هایی برای تغییر افزایشی از اهداف آنهاست. دو نهاد اتحاد جهانی و مشارکت بودجه جهانی مطالعات میدانی در میان مردم را متوقف کرده‌اند و به جای آن از متخصصان داخل کشوری استفاده می‌کنند تا «مقابله با فساد» را ارزیابی کنند که اتحاد جهانی آن را به عنوان سیاست‌های عمومی تعریف می‌کند که مانع از فساد شده و آن را علنی می‌سازد. این الگوها از موج اول تمجید کرده، ابزارهای رشد هشیاری را با ارائه چک‌لیستی به دولت‌ها برای رویارویی با اعتراض مردمی مطرح می‌سازد که در آن معیارهایی برای گام‌های محکم به سوی حکومت پیشرفته وجود دارد.

معیارهای موج دوم فساد، پوشش جهانی را که در پروژه‌های موج اول یافت می‌شود، پیشنهاد نمی‌کند و به جای آن بر محلی‌سازی اطلاعات گردآوری شده برای مشکلات خاص و ایجاد محتوای عمیق قابل تفکیک که بتواند اطلاعات کمی و کیفی را تلفیق کند، متمرکز شده است. در حالی که الگوهای جایگزینی مانند تحقیق برای عوامل تغییر که آژانس کمک بریتانیایی آن را مطرح

ساخته‌اند، کاملاً مقدار را کنار می‌گذارد و بر درک فساد از طریق تجربه و تحلیل اقتصاد سیاسی صاحبان قدرت در جامعه معین تأکید می‌کند.

قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی، جرم پولشویی را در ماده ۲ چنین تعریف کرده است:

الف) تحصیل، تملک، نگهداری یا استفاده از عواید حاصل از فعالیت‌های غیرقانونی آن با علم به این که به طور مستقیم یا غیرمستقیم در نتیجه ارتکاب جرم به دست آمده باشد.

ب) تبدیل، مبادله یا انتقال عوایدی به منظور پنهان کردن منشأ غیرقانونی آن با علم به اینکه به طور مستقیم یا غیرمستقیم ناشی از ارتکاب جرم بوده یا کمک به نحوی که وی مشمول آثار و تبعات قانونی ارتکاب آن جرم نشود.

ج) اختفا یا کتمان کردن ماهیت واقعی، منشأ، منبع، محل، نقل و انتقال، جابه‌جایی یا مالکیت عوایدی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم تحصیل شده باشد.

گروه کاری اقدام مالی برای مبارزه با پولشویی<sup>۱۳</sup>، چهل پیشنهاد با رویکرد کاربرد

13. Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)

جهانی برای تدابیر پیشگیرانه علیه پولشویی را ارائه کرده که لازمه آن همکاری بین‌المللی است.

## ۹- بررسی محیطی مربوط به اجرای کنوانسیون مبارزه با فساد

جمهوری اسلامی ایران از عناصر فعال در شکل‌گیری و تدوین کنوانسیون مبارزه با فساد بوده است. ماده ۲۰ این کنوانسیون (رازداری بانکی) به پیشنهاد جمهوری اسلامی ایران در برابر اقدامات هیئت سوئسی تدوین شده است. کنوانسیون مبارزه با فساد بر چهار رکن:

پیشگیری، جرم‌انگاری همکاری بین‌المللی و بازگرداندن اموال ناشی از جرم، استوار است. عناوین جرایم این کنوانسیون در حقوق جزای جمهوری اسلامی ایران وجود دارد، اما تجمیع آنها ذیل عنوان مبارزه با فساد و اقدامات سازمان‌یافته حقوقی و قضایی علیه فساد و فرهنگ مبارزه با فساد امر دیگری است که این تحقیق به آن می‌پردازد.

امکان استرداد مجرمان به تقاضاهای کشورهای خارجی عضو کنوانسیون، اعطای معاضدت قضایی به آنان و استرداد اموال و دارایی‌های ناشی از جرم، مستلزم قبول

صلاحیت مسئولان مربوط در آن کشورهاست. این مسئله که مربوط به حاکمیت ملی کشورهاست، خاستگاه چالش‌های ملی و بین‌المللی این کنوانسیون است.

## ۹-۱- نظارت مربوط به مطالعه محیط ملی در اجرای کنوانسیون مبارزه با فساد

### الف) نظارت مثبت اجرای کنوانسیون مبارزه با فساد؛

- مبارزه با فساد یک خواست بین‌المللی است.

- کشورهای عضو، تعهدات خود براساس این کنوانسیون را طبق اصول حاکمیت برابر و تمامیت ارضی کشورها و عدم دخالت در امور داخلی سایر کشورها انجام خواهند داد (ماده ۳۴).

- استرداد زمانی محقق خواهد شد که حکم قطعی صادر شده باشد و معاضدت قضایی بر مبنای حقوق داخلی خواهد بود (بند ۲۱ ماده ۴۶).

- بیش از ۱۰۴ کشور به این کنوانسیون پیوسته‌اند.

- پیوستن به این کنوانسیون به مفهوم همکاری بین‌المللی و امن اعلام کردن سرمایه‌گذاری خارجی و جدی بودن کشور در

مبارزه با فساد در نزد مجامع بین‌المللی خواهد بود.

— راه بهره‌برداری متخلفان، مفسدان اجتماعی و پولشویی بسته می‌شود.

— نیاز به بستن پیمان مربوط به استرداد مجرمین با کشورهایی که بدون شرط استرداد را پذیرفته‌اند، رفع می‌شود و معاضدت قضایی کشورهایی را که تاکنون حاضر به معاضدت نبودند، به همراه دارد.

## ۹-۲- چالش‌های مربوط به اجرای کنوانسیون مبارزه با فساد

### ب) چالش‌های بین‌المللی در اجرای کنوانسیون مبارزه با فساد؛

— در مورد تطهیر عواید ناشی از جرم، احتمال تسری به تروریسم وجود دارد (جزء الف بند ۲ ماده ۲۳، هر کشور عضوی در صد خواهد بود... این ماده را تا گسترده‌ترین حد جرایم منتسب به کار گیرد...)، و این در حالی است که اجماعی در سطح بین‌المللی درباره تعریف تروریسم وجود ندارد.

— کنوانسیون، جرایم منشاء پولشویی را صرفاً جرایم ذکر شده در آن نمی‌داند، بنابراین امکان بهره‌برداری دولت‌ها در تسری سایر جرایم به قلمرو مشمول کنوانسیون مبارزه با فساد وجود دارد و باب تفسیر موسع را باز می‌گذارد.

— کنوانسیون، فساد را با سایر اشکال جرایم به ویژه جرایم سازمان‌یافته مرتبط دانسته است. (مقدمه کنوانسیون) ارتباط فساد با جرایم اقتصادی و پولشویی کاملاً منطقی است، اما مرتبط دانستن فساد با جرایم سازمان‌یافته امکان سوءاستفاده سیاسی در سیاست خارجی کشورها را فراهم می‌آورد.

— بند ۴ از ماده ۴۴ کنوانسیون امکان تغییر سیاسی کشورها در امر استرداد و ممانعت از آن را با عناوین مربوط به جنس، نژاد، مذهب، ملیت، قومیت و افکار سیاسی باز گذاشته است.

### ج) چالش‌های ملی در اجرای کنوانسیون مبارزه با فساد

— تفسیر مطلق از حاکمیت با واقعیات امروز جامعه بین‌المللی سازگار به نظر نمی‌رسد، چرا که سازمان‌های بین‌المللی در راستای همکاری، امنیت بین‌المللی و حکومت قانونی، کنوانسیون‌هایی را تصویب و اجرایی کرده است که غالب کشورهای جهان به آنها پیوسته و در آن چارچوب عمل می‌کنند. نادیده گرفتن این کنوانسیون‌ها تعاملات و زیست بین‌المللی را تضعیف خواهد کرد. امروزه کشورها به صورت ارادی با پیوستن به معاهدات بین‌المللی حاکمیت

خود را تحدید می‌کنند تا از مزایای جامعه بین‌المللی بهره‌مند شوند.

- کثرت قوانین و مراکز تصمیم‌گیر و کنترل باعث می‌شود مراجعان ادارات و دستگاه‌ها برای دستیابی به خواسته خود راه‌های کوتاه غیرقانونی را انتخاب کنند.

- فرهنگ دادن هدیه در جامعه ملی، قبح دارشدن بلاجهت را تضعیف کرده و هدیه دادن به صاحبان مسئولیت نیز در آن قالب توجیه شده است. در اثر سوءاستفاده برخی عناصر از یک موضوع فرهنگی و عاطفی رشوه نیز که از مصادیق مهم فساد است، در شکل هدیه توجیه شده است.

- به رغم وجود عناوین کیفری درباره جرایم فساد در حقوق ایران، اراده مبارزه با فساد و سازوکارهای مقابله با آن چندان قابل توجه نبوده است.

- تصویب و لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون مبارزه با فساد در جهان، تمهیداتی را در جامعه ملی نیاز دارد که سیاستگذاری متناسب با آن را اقتضا می‌کند. ضمن آنکه عنایت به این نکته ضروری است که کنوانسیون‌های مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی، پولشویی و مبارزه با فساد به صورت بسته‌ای تهیه شده‌اند تا امنیت جامعه بین‌المللی را تأمین نمایند.

- به لحاظ نگرشی - مفهومی در فرهنگ ملی، برخی از رفتارهای ناهنجار فردی، فساد تلقی می‌شوند.

- پاسخگویی به جامعه در مسئولیت‌های عمومی و مسئولیت اشخاص حقوقی بخش خصوصی و اشخاص حقیقی هنوز به عنوان یک نظام، مستقر نشده است.

## ۱۰- تجزیه و تحلیل

پس از بیان مطالب نظری در این تحقیق، فرضیه‌های مطرح در مقدمه، در قالب پرسشنامه‌ای حاوی ۶ سؤال ۵ گزینه‌ای در جامعه‌ی آماری ۶۲ نفره از کارشناسان اقتصادی، سیاسی، حقوقی و اجتماعی مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، توزیع و به صورت طبقاتی و تمام‌شمار ارتباط میان متغیرها از طریق همبستگی سنجیده شد و با استفاده از نرم‌افزار SPSS مورد آزمون قرار گرفت. آزمایش مجذور K در مورد هر یک از پرسش‌های تحقیق به شرح زیر است:

۱- دادن و پذیرش هدیه در فرهنگ ملی و تسری آن به سطوح مدیریت کشور، وجود برخی از موارد فساد را توجیه‌پذیر می‌کند.



دستگاه‌ها برای دستیابی به خواسته خود راه‌های کوتاه غیرقانونی را انتخاب کنند.

### آمار توصیفی مربوط به فرضیه ۳

تفاوت میان مشاهده شده و مورد انتظار	تعداد مورد انتظار	تعداد مشاهده شده	
-۱۱/۴	۱۲/۴	۱	کاملاً مخالفم
-۱۰/۴	۱۲/۴	۲	مخالفم
۱/۶	۱۲/۴	۱۴	قابل قبول
۱۲/۶	۱۲/۴	۲۵	موافقم
۷/۶	۱۲/۴	۲۰	کاملاً موافقم
		۶۲	جمع

۴- فساد تهدیدی علیه امنیت ملی و

بین‌المللی به شمار می‌رود.

### آمار توصیفی مربوط به فرضیه ۴

تفاوت میان مشاهده شده و مورد انتظار	تعداد مورد انتظار	تعداد مشاهده شده	
-۱۴/۵	۱۵/۵	۱	مخالفم
-۸/۵	۱۵/۵	۷	قابل قبول
۸/۵	۱۵/۵	۲۴	موافقم
۱۴/۵	۱۵/۵	۳۰	کاملاً موافقم
		۶۲	جمع

### آمار توصیفی مربوط به فرضیه ۱

تفاوت میان مشاهده شده و مورد انتظار	تعداد مورد انتظار	تعداد مشاهده شده	
-۱۱/۴	۱۲/۴	۱	بدون پاسخ
-۸/۴	۱۲/۴	۴	کاملاً مخالفم
۱/۶	۱۲/۴	۱۴	قابل قبول
۱۴/۶	۱۲/۴	۲۷	موافقم
۳/۶	۱۲/۴	۱۶	کاملاً موافقم
		۶۲	جمع

۲- تفسیر مطلق از حاکمیت

محدودیت‌های ناشی از اجرای کنوانسیون‌ها

در کشور را نمی‌پذیرد.

### آمار توصیفی مربوط به فرضیه ۲

تفاوت میان مشاهده شده و مورد انتظار	تعداد مورد انتظار	تعداد مشاهده شده	
-۹/۴	۱۲/۴	۳	کاملاً مخالفم
-۷/۴	۱۲/۴	۵	مخالفم
-۲/۴	۱۲/۴	۱۰	قابل قبول
۲۵/۶	۱۲/۴	۳۸	موافقم
-۶/۴	۱۲/۴	۶	کاملاً موافقم
		۶۲	جمع

۳- کثرت قوانین و مراکز تصمیم‌گیر و

کنترل باعث می‌شود مراجعان ادارات و

**آمار توصیفی مربوط به فرضیه ۶**

تفاوت میان مشاهده شده و مورد انتظار	تعداد مورد انتظار	تعداد مشاهده شده	
-۹/۳	۱۰/۳	۱	بدون پاسخ
-۰/۳	۱۰/۳	۱۰	کاملاً مخالفم
۸/۷	۱۰/۳	۱۹	مخالفم
۷/۷	۱۰/۳	۱۸	قابل قبول
۱/۷	۱۰/۳	۱۲	موافقم
-۸/۳	۱۰/۳	۲	کاملاً موافقم
		۶۲	جمع

تحلیل داده‌ها به صورت واقعی و وزن یافته برحسب معدل به شرح زیر است:  
 آزمایش کولموگروف و اسمیرنوف به شرح جداول زیر نرمال بودن توزیع را با داده‌های واقعی وزن یافته نشان می‌دهد.

**آزمون یک نمونه‌ای کولموگروف -**

**اسمیرنوف (وزن یافته)**

میانگین	
۲۲۵	پارامترهای نرمال بودن
۳/۶۰۷۴	۱. میانگین
۰/۵۱۴۶۱	۲. انحراف استاندارد
	بیشترین تفاوت‌ها در دنباله‌ها
۰/۱۰۵	۱. مطلق
۰/۰۹۰	۲. مثبت
-۰/۱۰۵	۳. منفی
۱/۵۷۸	کولموگروف - اسمیرنوف Z
۰/۰۱۴	(دو دنباله)

۵ - سوءاستفاده قدرت‌های بین‌المللی از سازوکار کنوانسیون مبارزه با فساد چالش مهمی برای اجرای آن به شمار می‌رود.

**آمار توصیفی مربوط به فرضیه ۵**

تفاوت میان مشاهده شده و مورد انتظار	تعداد مورد انتظار	تعداد مشاهده شده	
-۷/۳	۱۰/۳	۳	بدون پاسخ
-۵/۳	۱۰/۳	۵	کاملاً مخالفم
۰/۷	۱۰/۳	۱۱	مخالفم
۱۱/۷	۱۰/۳	۲۲	قابل قبول
۷/۷	۱۰/۳	۱۸	موافقم
-۷/۳	۱۰/۳	۳	کاملاً موافقم
		۶۲	جمع

۶- ملاحظات راهبردی جمهوری اسلامی (رعایت منافع امنیت ملی، استفاده از سازوکار سازمان و معاهدات بین‌المللی) از طریق سیاست‌های کلی نظام برای فائق آمدن با چالش‌های فراروی اجرای کنوانسیون، کارساز است.

آزمون یک نمونه‌ای کولموگروف -  
اسمیرنوف (نرمال)

میانگین	
۶۲	پارامترهای نرمال بودن
۳/۵۳۴۹	میانگین
۰/۵۲۸۰۳	۱. انحراف
	۲. استاندارد
۰/۱۰۱	بیشترین تفاوت‌ها در دنباله‌ها
۰/۰۷۶	۱. مطلق
-۰/۱۰۱	۲. مثبت
	۳. منفی
۰/۷۹۶	کولموگروف - اسمیرنوف Z
۰/۵۵۱	(دو دنباله)

## آزمون آماره‌ها (وزن‌یافته)

میانگین	فرضیه ۶	فرضیه ۵	فرضیه ۴	فرضیه ۳	فرضیه ۲	فرضیه ۱	مجدور K	درجه آزادی	سطح معناداری
۱۳۳/۳۸۲	۱۰۰/۰۴۰	۱۳۰/۶۰۰	۱۴۸/۴۲۲	۱۴۰/۷۵۶	۲۵۹/۳۰۰	۱۴۳/۴۶۷		۴	۰/۰۰۵
	۵	۵	۴	۴	۴			۱۳	

براین اساس با مقایسه اعداد به دست آمده از آزمایش  $k^2$  با جدول سطح زیر منحنی دنباله راست توزیع  $k^2$  هر ۶ فرضیه مورد تأیید قرار گرفته است.

## فرجام

فساد به عنوان تهدیدی برای امنیت جوامع ملی، جامعه بین‌المللی، مانع توسعه پایدار و حکومت قانون به درستی از طرف سازمان ملل متحد شناسایی و سازوکارهای مبارزه با آن فراهم آمده است. این قانون مشترک دولت‌ها و ملت‌ها براساس ارزش‌های مشترک جهانی به عنوان روح جامعه بین‌المللی پا به عرصه وجود گذاشته است تا با همکاری بین‌المللی به مبارزه با فساد بپردازد. هرچند منطق قدرت و بازی‌های سیاسی در عمل اقدامات مصلحانه را

## آزمون آماره‌ها (نرمال)

میانگین	فرضیه ۶	فرضیه ۵	فرضیه ۴	فرضیه ۳	فرضیه ۲	فرضیه ۱	مجدور K	درجه آزادی	سطح معناداری
۲۹/۶۷۷	۲۸/۳۸۷	۳۲/۰۶۵	۳۶/۴۵۲	۳۶/۸۷۱	۶۸/۱۶۱	۳۴/۶۱۳		۴	۰/۰۰۵
	۵	۵	۴	۴	۴			۱۳	



نیازمند توجه به مسایل فرهنگی و اجتماعی نیز می‌باشد. طبعاً ملاحظات سیاسی و امنیتی کشور با اعمال حق شرط قابل رفع خواهد بود.

## پیشنهادات

### ۱. سیاستگذاری

الف) برای تصویب و اجرایی شدن کنوانسیون مبارزه با فساد نیاز است سیاست‌های کلی نظام در این خصوص تدوین شود.

ب) مجمع تشخیص مصلحت نظام، مسایل خاص جامعه بین‌المللی را در قالب مصلحت‌های نظام مورد عنایت قرار دهد.

### ۲. دیپلماسی

برای مقابله با چالش‌های بین‌المللی، مبانی و هنجارهای حقوق بین‌الملل مستمراً در دیپلماسی کشور، در برابر واقع‌گرایان مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

### ۳. پایش و ارزیابی

تحولات محیط ملی و محیط بین‌الملل به طور مستمر مورد پایش و ارزیابی قرار گیرد.

تحت الشعاع خود قرار می‌دهد تا جایی که مکتب واقع‌گرایی در روابط بین‌الملل توسل به حقوق و سازمان‌های بین‌المللی را آرمان‌گرایی می‌داند و بازی قدرت را واقع‌گرایی قلمداد می‌کند، لیکن پا به عرصه وجود گذاشتن چنین معاهداتی نویدبخش شکل‌گیری اجتماعی براساس ارزش‌های بشریت و رفع معضلات مشترک جامعه بشری است. در صورت اقبال جوامع ملی برای اجرا و تحقق اهداف کنوانسیون مبارزه با فساد زمینه‌های جهانی مبارزه با فساد نیز مهیا خواهد شد.

مدیریت و اجرای کنوانسیون در کشور از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و لازم است نهادی برای این امر در نظر گرفته شود. انسجام کلیه نهادها و سازمان‌های کشوری در هماهنگی اقدامات از ارزش حیاتی برخوردار خواهد بود. مسلماً بازیگران قدرت در عرصه جهانی از خلاءها و نارسایی‌های این کنوانسیون به نفع اهداف و منافع ملی خود استفاده خواهند کرد، اما این امر دلیلی برای گریز از آثار مثبت کنوانسیون مبارزه با فساد نخواهد شد.

رویکرد جدی نسبت به اجرای کنوانسیون مبارزه با فساد در کشور، ضمن نیاز به اقدامات قانونگذاری، قضایی و اجرایی،

## ۴. فرهنگ‌سازی

برای مقابله با چالش‌های محیط ملی در حوزه فرهنگی نیاز است نهادهای آموزشی، تربیتی و رسانه‌ای به تبیین آثار فساد از ابعاد اقتصادی همت گمارند.

## ۵. پاسخگویی

مسئولیت‌پذیری در برابر افکار عمومی مورد احترام نهادهای آموزشی، تربیتی و رسانه‌ای قرار گیرد.

## پانوشته‌ها

۱- این کنوانسیون در ۲۹ سپتامبر ۲۰۰۳ پس از امضای ۱۳۳ کشور و با تصویب ۳۰ کشور لازم‌الاجرا شد. از آن پس تاکنون ۱۰۴ کشور این کنوانسیون را در مجالس قانونگذاری خود به تصویب رسانده‌اند.

۲- Patronage به معنی التفات داشتن و احسان کردن در حق طرفداران است. در حوزه سیاسی ممکن است به صورت استخدام دولتی افراد باشد. این اقدام ممکن است مشروع باشد چنانچه دولت روی کار آمده جدید مسئولان طراز اول اجرایی را برای پیاده کردن سیاست‌های خود تغییر دهد. این اقدام وقتی فساد تلقی می‌شود که افراد فاقد مزیت رقابتی، در ازای حمایت از حکومت در برابر افراد توانمند و صلاحیت‌دار انتخاب و به کار گمارده شوند (Political corruption, p.5).

۳- در تعبیر قرآنی صلاح در برابر فساد است از این روی حکمرانی صلاح را به جای حکمرانی خوب Good Governance برگزیده‌ام.

۴- اصطلاحی است که در مورد دولتی به کار می‌رود که در آن از مزایای قدرت برای افزایش ثروت شخصی و قدرت شخصی مقامات دولتی استفاده می‌شود. از یونانی: Kleptos (rule) Kleptes (thieve)

## منابع فارسی

۱. ابن‌سینا، (۱۳۰۳) *شفاء*، جلد اول: الهیات، بی‌نا، تهران
۲. احسانی، بهمن، (۱۳۸۸) *جرم نامرئی (پولشویی)*، دانشگاه علوم انتظامی، معاونت پژوهش
۳. سجادی، سید جعفر، (۱۳۶۲) *فرهنگ معارف اسلامی*، جلد سوم، شرکت مؤلفان و مترجمان ایران، تهران
۴. فلسفی، هدایت اله، (۱۳۸۳) *حقوق بین‌الملل معاهدات*، فرهنگ نشر نو، تهران
۵. قرشی، سیداکبر، (۱۳۶۱) *قاموس قرآن*، جلد ۵، دارالکتب الاسلامیه، تهران
۶. *گزارش پژوهش‌های اقتصادی*، (دی ۱۳۸۷)، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، گروه شاخص‌سازی و آینده‌پژوهی، مرکز تحقیقات استراتژیک
۷. (۱۳۸۲) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، *ویژگی‌نامه پولشویی*

## منابع لاتین

8. Galtung, Fredrik, (2006) *Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of Macro Corruption Indices.*

9. United Nations Convention against Corruption, 2003.
10. Wrage, Alexandra, (2007), *Bribery and Extortion: Undermining Business, Government and Security*.
11. World bank.org/osdblog/2006/08/why-benchmarking.htm# more, 2009.
12. Wikipedia Encyclopedia, (2009), *Political Corruption*.
13. WWW. UH, Anti – Corruption, Resource Center, Nov, 2009/11/25.
14. *When The Money Goes West* newstatesmen.com/Economy/200503140015.
15. *Will Growth Slow Corruption in India?*, WWW.Forbes. com/2007/08/15/Wipro – Law- CX – KW – 0814 Whartonindia.html.

