



دانشگاه آزاد اسلامی
واحد تهران مرکزی
دانشکده حقوق

پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد (M.A)
گرایش: حقوق عمومی

عنوان:

بررسی وضعیت نظام حقوقی ایران در مقابله با فساد اداری

استاد راهنما:
دکتر علی اردشیر

استاد مشاور:
دکتر محمد رضا طجرلو

نگارش:
محمد حسن زاده جعفری

تابستان ۹۲

فهرست تفصیلی مطالب

صفحه	عنوان
۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۸.....	بخش اول: فساد اداری در نظام حقوقی ایران، مفاهیم و مسائل
۱۰.....	فصل اول: تبیین پدیده فساد اداری
۱۰.....	مبحث اول: مفاهیم
۱۱.....	گفتار اول: مفهوم فساد
۱۵.....	گفتار دوم: فساد و تخلف اداری
۲۵.....	مبحث دوم: طبقه بندی فساد اداری
۲۷.....	گفتار اول: انواع مفساد اداری
۳۱.....	گفتار دوم: مصادیق فساد اداری
۳۷.....	فصل دوم: وضعیت نظام حقوقی ایران در مقابله با فساد اداری
۳۸.....	مبحث اول: قوانین مرتبط با فساد اداری در نظام حقوقی ایران
۳۹.....	گفتار اول: قوانین و مقررات مربوط به پیشگیری از فساد اداری
۶۲.....	گفتار دوم: قوانین و مقررات پیرامون مرحله بعد از تحقق فساد اداری
۸۳.....	مبحث دوم: راهبرد ملی مبارزه با فساد اداری در نظام حقوقی ایران
۸۳.....	گفتار اول: کنوانسیون ملل متحد و راهبرد ملی مبارزه با فساد اداری
۸۸.....	گفتار دوم: تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد اداری از سوی ایران
۹۲.....	بخش دوم: چارچوب های حقوقی پیشگیری و مقابله با فساد اداری
۹۴.....	فصل اول: حکمرانی خوب و تدابیر ضروری پیشگیری از فساد اداری

مبحث اول: حکمرانی خوب الگوی مقابله با فساد اداری	۹۵
گفتار اول: مفهوم و اصول بنیادین حکمرانی خوب	۹۶
گفتار دوم: آثار حکمرانی خوب بر کنترل فساد اداری	۱۰۲
مبحث دوم: تدابیر ضروری پیشگیری از فساد اداری	۱۰۴
گفتار اول: تقویت روحیه قانون گرایی	۱۰۴
گفتار دوم: نقش پیشگیرانه رسانه های گروهی	۱۱۱
فصل دوم: رویکردهای حقوقی مقابله و نظارت بر فساد اداری	۱۱۵
مبحث اول: رویکردهای مقابله با فساد اداری	۱۱۶
گفتار اول: کارآمد نمودن دولت و اصلاح ساختار ادارات	۱۱۶
گفتار دوم: تدوین و تصویب قوانین و مقررات مناسب	۱۳۱
گفتار سوم: کارآمد نمودن نظارت و بازرسی	۱۴۱
مبحث دوم: دستگاه ها و نهادهای مربوط به مبارزه و رسیدگی به مفاسد اداری	۱۵۱
گفتار اول: دستگاه ها و نهادهای مبارزه کننده با مفاسد اداری	۱۵۲
گفتار دوم: دستگاه ها و نهادهای رسیدگی کننده به مفاسد اداری	۱۶۷
نتیجه گیری	۱۷۵
منابع و مأخذ	۱۸۴

چکیده

نیروی انسانی یکی از ارکان جامعه و به تبع آن هر سازمانی است و عامل اصلی برای رسیدن به اهداف اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی می باشد. بنابراین توجه جدی به حفظ نیروی انسانی از گزند آسیب های مختلف که در سر راه او قرار دارد و هدایت او به سوی جامعه ای سالم و کارآمد، از وظایف نظام و مدیران ارشد هر دستگاه و سازمان دولتی است. از جمله این آسیب ها معضل فساد اداری است که در سال های اخیر به صورتی فزاینده در بستر تشکیلات دولتی مشاهده می شود و پیامدها و عوارض ناشی از آن آثار مخرب و جبران ناپذیری را در ساختار اساسی جامعه به جا می گذارد و لذا در بطن راهبردهای جامع برای کاهش آن به مجموعه ای از معیارها و سازوکارهای هماهنگ و جامع نیاز است.

با توجه به علل مفاسد اداری و پیامدهای ناشی از آن از جمله تزلزل ثبات سیاسی و اقتصادی کشور، کاهش مشروعیت حکومت و... ضرورت تعیین سیاست ها، تدوین برنامه ها و تصویب قوانین و مقررات برای مبارزه با فساد اداری از اولویت های برنامه های دولت به شمار می آید. بنابراین نمی توان فساد اداری را صرفاً با ابزارهای حقوقی کاهش داد اما بدیهی است که یکی از راه های مبارزه با مفاسد اداری استفاده از ابزار قانونی است. وضع قوانین کارآمد چه در نظام حقوقی داخلی کشورها و چه در نظام بین المللی می تواند از شیوع این پدیده در سطح جهان جلوگیری کند. در نظام حقوقی ایران نیز انبوهی از قوانین و مقررات گوناگون برای مقابله با فساد اداری تدوین شده لیکن در زمینه بازدهی و اجرای مؤثر آن تأملات بسیاری وجود دارد که باید بررسی شود. بنابراین هر چند در کشور نیازمند به روز رسانی و تصویب برخی قوانین هستیم اما آنچه به عنوان چالش اصلی در مقابله با فساد محسوب می شود «اجرای مؤثر» برنامه ها و قوانین و مقررات ضد فساد است.

در این نوشتار سعی شده پس از ارائه تعریف نسبتاً جامع از فساد، به بررسی قوانین موضوعه در ارتباط با مفاسد اداری در نظام حقوقی ایران پرداخته شود تا از این رهگذر، محاسن و معایب موجود در نظام حقوقی کشور در رابطه با این مسأله شناسایی و به راهکارهای مؤثری برای پیشگیری و مقابله با این پدیده دست یابیم.

مقدمه:

بیان مسئله: فساد یکی از موانع عمده صلح و ثبات، توسعه پایدار و مردم سالاری است که گسترش آن، ثبات و امنیت جوامع را به خطر می اندازد. اکنون بر همگان روشن است که لازمه برقراری دولتی کارآمد، اثر بخش و عادل، پیشگیری از فساد و به تبع آن مقابله با آن است؛ به همین خاطر یکی از وظایفی که از سوی صاحب نظران برای دولت ها بیان شده است، حفاظت از حقوق شهروندان در قبال تعدی و تجاوز متجاوزان و عدم ایفای نقش یک ناظر مطلق در قبال تهدیدات و از جمله بحث فساد است.

فساد اداری نیز به عنوان یکی از عمومی ترین اشکال فساد، در واقع کهنه ترین جراحات نظام اداری محسوب می شود که مرزهای زمان و مکان را در نور دیده و نه به زمان خاصی تعلق دارد و نه مربوط به جامعه خاصی می باشد. در واقع فساد اداری بخشی از مجموعه مسائلی است که سازمان ها در دوره عمر خود به ناگزیر آنها را تجربه می کنند.

در گذشته دو وظیفه عمده دولت در خدمات عمومی و پلیس اداری (هدف پلیس اداری صدور و تجویز دستورات در جهت جلوگیری از وقوع تخلف و فساد است) خلاصه می شد؛ ولی اینک با تنوع و تخصصی شدن وظایف دولت، تحولات عمیقی در نقش و جایگاه دولت در جامعه اتفاق افتاده است و این امر منجر به دخالت روز افزون دولت در کلیه امور جامعه گردیده است. بدیهی است که این امر مستلزم ایجاد سازمان ها و نهادهای متعدد و به خدمت گرفتن مستخدمینی برای انجام فعالیت ها و تأمین منافع عمومی می باشد. در این راستا ممکن است، این نهادها در انجام فعالیت های خاص خود و اجرای قوانین مربوطه دست به اقداماتی زده و یا تصمیماتی اتخاذ نمایند که با حقوق و منافع اشخاص خصوصی یا قوانین و مقررات اداری در تضام باشد. همچنین ممکن است مستخدمین این نهادها به نحوی عمل نمایند که با سوء استفاده و برهم زدن نظم داخلی نهادهای مزبور، در انجام وظایف و تکالیف اداری ایجاد اختلال نمایند که

سرانجام این وضعیت نارضایتی از عملکرد ادارات دولتی، کندی یا بعضاً توقف طرح های عمومی، کاهش اثر بخشی

برنامه ها و سیاست های دولت و تشدید فساد اداری می باشد.

بدین ترتیب در عصر حاضر به دلیل گسترش فعالیت های دولت در اداره جوامع و نیز به واسطه ی محدود شدن نقش اخلاق در زندگی بشر و به دنبال آن کم رنگ شدن احساس تعلق خاطر و وفاداری نسبت به اختیاراتی که به افراد تفویض می شود، مقوله فساد اداری بیش از هر زمان دیگری مورد توجه قرار گرفته است؛ به ویژه اینکه دولت ها به منظور ادامه حیات و حفظ مشروعیت خود به ناچار توجه بیشتری نسبت به این بیماری مزمن نموده اند. جمهوری اسلامی ایران نیز به دلیل مشخصاتی که برای کشورهای مستعد فساد بر شمرده شده در زمره محیط های مناسب برای بروز فساد بوده است؛ لذا در ایران نیز مبارزه با فساد و مظاهر آن و جلوه های مختلف این پدیده از آرمان های بلند ملت در طول مبارزات طولانی با رژیم طاغوت بود. پس از پیروزی انقلاب اسلامی بلافاصله این آرمان بزرگ در میثاق ملی مردم یعنی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تجلی پیدا کرده است و به دنبال آن قوانین متعددی در جهت پیشگیری از این مسأله و مجازات مرتکبین این دسته از جرایم وضع و تدوین شده است.

اهمیت موضوع: تردیدی نیست که قانون، عنصری حیاتی در مقابله با فساد است از این رو هر کوششی برای تحلیل یا کاهش فساد در هر کشور متضمن درک روشنی از نظام حقوقی آن کشور است. هم اکنون مسئله مبارزه با پدیده فساد اداری در کشور ما از سطح یک مسئله نظام اداری فراتر رفته و به یک مقوله راهبردی در سطح کلان نظام تبدیل شده است. لذا در باب اهمیت موضوع ذکر این نکته کفایت می کند که در مقطع کنونی، یکی از مهمترین و متداول ترین مشکلات نظام اداری کشور های مختلف، از جمله ایران معضلی به نام «فساد اداری»

است و لذا بررسی رویکرد نظام حقوقی موجود در ایران در قبال این پدیده، مسأله مهم و حیاتی است که به وسیله آن می توان به نتایج در خور توجه و بسیار کاربردی ای دست یافت.

مطالعه حاضر بیشتر به تحلیل و ارزیابی جرائمی می پردازد که دارای دو جنبه تخلف و جرم بوده و تحت عنوان فساد اداری موجب اختلال در بخش های مهمی نظیر نظم عمومی و تأمین خدمات عمومی شده و صدمات و خسارات جبران ناپذیری بر پیکره جامعه و نظام اداری وارد می گرداند. بنابراین موضوع مورد بررسی از مسائل مهم جامعه محسوب می شود. اهمیت این موضوع و نیز ارتباط آن با گرایش حقوق عمومی، انگیزه ای شد تا موضوع پایان نامه تحت عنوان بررسی وضعیت نظام حقوقی ایران در مقابله با فساد اداری انتخاب شود.

سوالات: مهمترین سؤالی که تلاش می شود در این پژوهش به آن پاسخ داده شود آن است که:

۱- در نظام حقوقی ایران برای مقابله با فساد اداری چه تمهیداتی اندیشیده شده است؟ به بیان دیگر آیا تمهیداتی که در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران برای مقابله با این پدیده در نظر گرفته شده است وافی به مقصود است یا خیر؟

در عین حال پژوهش برخوردار از برخی پرسش های حاشیه ای و فرعی است که در ذیل پاسخ به سؤال اصلی، از جوابهای مقتضی برخوردار خواهند شد. لذا سؤالات دیگری که به دنبال مسأله اصلی در این بررسی مطرح می شوند عبارتند از:

۱- آیا بدون اصلاح و وضع قوانین و مقررات مناسب می توان با فساد اداری مقابله کرد؟

۲- آیا پیشگیری های عمومی بدون پیشگیری های خاص کیفری و یا بالعکس می تواند منشأ

اثر واقع شده و موجب توفیق در امر کاهش فساد اداری شود؟

۳- آیا نظارت و بازرسی کارآمد می تواند در جلوگیری از تشدید فساد اداری و بالتبع کاهش

آن در سطح ادارات مؤثر افتد؟

۴- مؤثرترین الگوی پیشنهادی جهت پیشگیری از فساد و تخلفات اداری کدام است؟ آیا اقدامات در زمینه پذیرش اصول حکمرانی خوب همچون پاسخگویی، شفافیت و... می تواند در مقابله با معضل فساد اداری کارساز باشد؟

فرضیات: فرضیه های مطرح در خصوص موضوع مورد بررسی با توجه به اکتشافی بودن آن به شرح زیر می باشد:

□ برای پیشگیری از فساد اداری و مقابله با آن در قوانین ایران تدابیری اندیشیده شده است و آن چه که در این زمینه می تواند معضلی جدی به شمار آید مسأله «عدم رعایت قوانین» است.

□ علم حقوق در راستای مبارزه با فساد دچار کاستی هایی است که در نتیجه قابلیت حذف فساد اداری به طور کامل، نیازمند به روز رسانی قوانین و مقررات به ویژه در مورد مصادیق جدید و پیچیده فساد اداری می باشد.

□ تعدیل متناسب دولت از طریق کاهش حجم سازمان های عمومی و تعداد کارمندان دولت یکی از بهترین روش های مقابله با فساد اداری محسوب می شود. همچنین آموزش و اطلاع رسانی به مسئولین و مردم در زمینه فساد اداری می تواند باعث ارتقاء سطح فرهنگی آنها و کاهش میزان فساد اداری گردد.

□ علاوه بر وجود پشتوانه اراده سیاسی و ملی برای مقابله با فساد، ضعف و ناکارآمدی نظارت و بازرسی نیز یکی از عوامل مهم در تحقق فساد اداری می باشد. لذا یکی از لوازم تحقق مبارزه با فساد اداری، تشکیل سازمان مستقل مقابله با فساد اداری در رأس حکومت می باشد.

□ الگوی جامع و نظام گرای مقابله با فساد اداری در اعمال حکمرانی خوب و پذیرش اصول بنیادین آن خلاصه می گردد.

اهداف پژوهش:

از نقطه نظر داخلی کشورها به طور سنتی همواره در صدد مقابله با فساد بوده اند و در قوانین همه کشورها و حتی ملل و جوامع کهن می توان مقرراتی را یافت که هدفشان مقابله با فساد بوده است. هدف اصلی مد نظر نگارنده در پژوهش حاضر آن است که در حد امکان، خلاء های موجود در

نظام حقوقی کشور در رابطه با این مسأله نشان داده شود و راهکارهای مؤثری را در زمینه پیشگیری و مقابله با آن ارائه نماید. به هر صورت این پژوهش در حدود توانایی و تخصص خود به بررسی حافظه قانونی و حقوقی کشور پرداخته و نواقص و معایب و حتی محاسن را اعلام و حسب مورد در پر محتوا شدن و غنای منابع قانونی قدم بر می دارد تا بدین ترتیب از یک سو منابع قانونی از انزوا خارج شود و از سوی دیگر این منابع در تناسب با ضروریات امروزی جامعه آزموده شود تا نواقص آنها معلوم شده و بدین طریق به قانونگذار در جهت اصلاح و تکمیل قوانین یاری رساند.

پیشینه پژوهش: تنظیم اثر درباره موضوعی که در کشور جنبه کاربردی و بین رشته ای و دارای مفهوم گسترده ای است کار آسانی نخواهد بود؛ خوشبختانه طی چند سال اخیر در ارتباط با موضوع فساد پژوهش های قابل توجهی در قالب کتاب یا مقاله و یا رساله مستدل به زبان فارسی به رشته تحریر درآمده است اما واقعیت آن است که در خصوص فساد اداری از دیدگاه حقوق عمومی به طور خاص مطالعه جدی صورت پذیرفته است به گونه ای که نگارنده برای دستیابی به اطلاعات اسنادی در این زمینه، به دلیل کمبود منابع حقوقی مرتبط با موضوع ناگزیر از رجوع به برخی منابع مدیریتی بوده است. از سوی دیگر ارتباط گسترده موضوع مورد بررسی با حوزه های متعددی از جمله علوم جامعه شناسی، روانشناسی، زیست شناسی، مدیریت و سایر رشته های حقوق نشان دهنده دشواری پژوهش در این زمینه می باشد.

روش پژوهش: با توجه به اقتضای این پژوهش و آنچه که در علوم انسانی متداول است تحقیق جنبه توصیفی و تحلیلی دارد. شیوه جمع آوری مطالب به صورت کتابخانه ای و با مراجعه به کتب، مقالات و پایان نامه ها می باشد. در این راستا تلاش شده است از جدیدترین منابع مرتبط با موضوع، که شامل منابع مستقیم و غیر مستقیم حقوقی و همچنین منابع غیر حقوقی در حوزه های مدیریتی و علوم سیاسی است استفاده شود؛ هر چند تأکید و مبنای اصلی منابع حقوقی می باشد. ضمن آنکه مراجعه به سایت های اینترنتی معتبر نیز در دستور کار قرار خواهد گرفت.

ساختار تحقیق: با توجه به فرضیات و سوالات مطروحه و به لحاظ سازمان دهی و ارائه منطقی مطالب پایان نامه در یک مقدمه و دو بخش تنظیم گردیده است. مقدمه حاوی توضیحاتی پیرامون موضوع مورد بررسی و طرح چند فرضیه و سؤال است که به نظر می رسد این فرضیه ها در جهت رفع معضل فساد اداری از جایگاه مهمی برخوردار باشد. در بخش اول نیز جهت آشنایی مخاطب با موضوع طی فصل اول به اجمال مفهوم فساد اداری و مصادیق آن و سپس در فصل دوم وضعیت نظام حقوقی ایران در مقابله با فساد اداری مورد رسیدگی قرار می گیرد. طی بخش دوم نیز به عنوان راهکارهایی از الگوی جامع و نظام گرای مقابله با فساد اداری و سپس از رویکردها و سازوکارهای حقوقی مقابله و نظارت با آن صحبت می شود. در هر حال پژوهش حاضر بر آن است تا به صورت جامع و کلی و البته تا حد وسع و امکان وضعیت نظام حقوقی کشور در مقابله با این مسأله را مورد مذاقه و ارزیابی قرار دهد.

بخش اول:

فساد اداری در نظام حقوقی ایران، مفاهیم و مسائل

فساد نشانگر اعمالی است که مبین ناسالم بودن دستگاه اداری می باشد. طبیعی است هر جامعه ای جهت تداوم و بقاء خویش به نظم و سامانی نیازمند است تا در سایه آن بتواند آرامش شهروندان را تأمین و جامعه را از بروز خطرات و ایجاد ناامنی مصون نگاه دارد. کار و فعالیت در محیط ادارات و دستگاههای دولتی نیز به رفتار متعارف و اجرا و تبعیت از قوانین و مقررات نیازمند است که البته ممکن است این نظم قراردادی و مقررات حاکم بر دستگاهها و ادارات دولتی با انجام اعمالی همچون تبعیض یا اعمال غرض در اجرای قوانین و مقررات، اختلاس، ارتشاء، سوء استفاده از مقام و موقعیت اداری و سایر تخلفات و جرائم از سوی مستخدمین مختل و مورد نقض قرار گیرد^۱.

در مورد رفع و درمان تمام عیار و نهایی فساد اداری دو دیدگاه متعارض شکل گرفته است. گروهی از بدبینان که رفع فساد را غیر ممکن می دانند و فساد را قسمتی از خصوصیات و رفتارهای انسانی و سازمان می دانند. اما گروه دیگر که طیف خوشبینان را تشکیل می دهند معتقدند که می توان با بهره گیری از راهکارهای متعدد نهادی، ترتیبات مناسب حقوقی، تدابیر مناسب فرهنگی، توسعه اخلاق عمومی و اصلاح رویکردهای فرهنگی مردم نسبت به امور، فساد را محدود و تحت کنترل در آورد^۲.

به هر صورت عواملی که در تحقق فساد اداری می توانند منشاء اثر واقع شوند بسیارند. به یک تعبیر همه کاستی ها می توانند به صورت بالقوه زمینه ساز ارتکاب فساد اداری محسوب شوند؛ لذا ضروری است جهت اجرای قوانین و اعمال صحیح آن تدابیری اتخاذ شود تا به

^۱. رستمی، ولی الله و آقای طوق، مسلم: دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی ایران، انتشارات گرایش، ۱۳۸۸، صص ۱۳ - ۱۲

^۲. پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام: فساد اداری، زمینه ها و راهبردها، چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۹، صص ۵۶ - ۵۵

فوریت از مفسد کارمندان جلوگیری شود و نظم و آرامش بر دستگاهها و سازمان های اداری حاکم گردد.

فصل اول: تبیین پدیده فساد اداری

هنگامی که به مطالعه علمی هر اجتماعی می پردازیم با اندکی تأمل به این نکته بر می خوریم که مردم آن طور که باید و شاید از نظام اداری رضایت خاطر ندارند. فساد اداری از جمله پدیده های مذموم است که متأسفانه در اکثر کشورهای دنیا و از جمله ایران رواج دارد. اگرچه نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در کشورها متفاوت است، ولی اثرات منفی آن موجب تخصیص نابهینه منابع و هدر رفتن منابع ملی، کاهش اثربخشی برنامه های دولت، کاهش توانایی نهادها و بوروکراسی در ارائه خدمات مورد نیاز شهروندان، تخریب مشروعیت حکومت و سلب اعتماد عمومی نسبت به دولت می گردد.^۱ از آنجا که علل و عوامل متعددی در بروز فساد اداری دخالت دارند، لذا برای مقابله با آن نیز باید موضوع از جوانب مختلف از قبیل، عوامل اداری و مدیریتی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی مورد توجه قرار گیرد. بر همین مبنا در این فصل در راستای تبیین پدیده فساد اداری و در حدی که برای پیشبرد بحث در فصول بعدی نیاز است به بیان تعاریف مربوط به فساد و فساد اداری پرداخته و سپس در ادامه با تشریح اختلاف موجود بین فساد و تخلف اداری به ذکر انواع مفسد اداری و مصادیق آن از جهات مختلف می پردازیم.

مبحث اول: مفاهیم

در طول تاریخ همواره ارتباط معکوسی بین استفاده صحیح از قدرت و قلمرو و گسترش فساد وجود داشته و وقتی که از قدرت به طور مطلوب استفاده شده فساد کاهش یافته است. آنچه که

^۱. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، بهبود مدیریت و ارزیابی عملکرد: طرح مطالعاتی تدوین برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری، چاپ دوم، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۴، ص ۵

باید اذعان کرد آنکه ماهیت و آثار فساد در هر جامعه منحصر به فرد است به عبارت دیگر برخی ارزشهای رفتاری فساد، نسبی بوده و مرتبط با نظام ارزشی هر جامعه یا سازمان است؛ بنابراین رفتار یا عملکردی که در یک جامعه فساد تلقی می شود ممکن است در جامعه ای دیگر کاملاً معمول و عادی قلمداد شود^۱.

برای آنکه بتوانیم تعریفی از فساد اداری ارائه دهیم ابتدا باید درک درستی از مفهوم فساد و اداره داشته باشیم. بنابراین در گفتار اول به این موضوع پرداخته می شود.

گفتار اول: مفهوم فساد

برخی از مفاهیم علوم انسانی و علوم اجتماعی برای همه افراد قابل درک هستند. مثلاً وقتی ما صحبت از جنس، سن و درآمد می کنیم، این مفاهیم نیاز به تعریف ندارند زیرا بطور ضمنی معنی آن روشن است. اما برخی دیگر از مفاهیم و از جمله مفهوم فساد نیاز به شناخت دقیق دارند، تا ذهن ها همه یک مطلب را بفهمند. لذا یک واژه علمی باید بطور جداگانه تعریف شود اما این تعریف نیز باید طوری باشد که به درک متقابل کمک کند و نه آنکه آن را دشوار سازد. در ذیل جهت آشنایی ذهن مخاطب با مفهوم فساد طی دو بند به بحث شناخت و تعریف فساد می پردازیم.

بند اول - شناخت فساد: در سال های اخیر فساد مورد توجه فزاینده قرار گرفته است. آغازگران این بحث «رز آکرمن و کلیتگارد»^۲ بوده اند و علت پرداختن به این پدیده تا اندازه ای آگاهی فزاینده از عواقب وخیم آن برای توسعه بوده است. تجربه بین المللی و تاریخی نیز حاکی از آن است که لازمه شکل گیری یک دولت توانمند و سالم آن نیست که ابتدا کشور نوساز و

^۱. اردشیر، علی: مقابله با فساد در مقررات بین المللی و تأثیر آن در حقوق داخلی ایران، رساله دکتری، حقوق بین الملل، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی دانشگاه پیام نور، ۱۳۸۷، ص ۹

^۲. Rose Ackerman & Klitgaard

ثروتمند شود بلکه با درستکاری و افزایش سلامت اداری در نهادها و کاهش فساد می توان به این مهم دست یافت.

مصادیق فساد طیف وسیعی از قانون شکنی ها و خروج از ضوابط نظام را در بر می گیرد که برخی ماهیت سیاسی دارند و برخی تنها در حد یک فساد اداری منحصر می شوند. برای اشاره به مجموعه این فسادها در زبان انگلیسی از کلمه «Corruption» استفاده می شود؛ اما در ادبیات دری و قلمرو فارسی زبانان، اصطلاح ترکیبی «فساد اداری» رایج شده است. در اینجا این سوال مطرح می شود که قلمرو فساد اداری و یا کارپشن تا کجاست؟ آیا عرصه‌ی اداره است و یا قلمرو سیاست (فساد سیاسی) و اقتصاد (فساد مالی) را نیز در بر می‌گیرد؟

در این مورد برای شفافیت بیشتر بحث، باید دو نوع فساد اداری را از هم تفکیک کرد: یکی «فساد اداری به معنای عام» و دیگری «فساد اداری به معنای خاص».

منظور از «فساد اداری به معنای عام» هر نوع فسادی است که در عرصه امور جمعی یک جامعه و در پیوند با اداره و نهادهای اداری یک کشور به وقوع می‌پیوندد. این فساد می‌تواند جنبه سیاسی داشته باشد و می‌تواند در حد یک تخلف اداری از سوی کارمندان یک اداره باشد. نوع دوم از فساد اداری را «فساد اداری به معنای خاص» می‌نامند. بر اساس مفهوم خاص، فساد اداری عبارت است از فعل و یا ترک فعلی که به نوعی در کار اداره، خلل ایجاد نماید و موجب منتفع شدن شخص ذینفع یا اشخاص ثالث گردد و به موجب قانون جرم شناخته شده و برای آن مجازات در نظر گرفته شود.

بنابراین فساد اداری اصطلاح جامعی است که خود می‌تواند دو کاربرد داشته باشد: یکی به معنای عام و گسترده و دیگری به معنای خاص و جزئی. فساد اداری به معنای عام را می‌توان به دو نوع سیاسی و اداری (به معنای خاص) تقسیم نمود. هر کدام از این دو مصداق فساد، می‌تواند دارای جنبه‌ی مالی باشد، که اغلب نیز چنین است؛ مثل رشوه، اختلاس و... و گاه هم

جنبه مالی ندارد مانند عزل و نصب بر مبنای روابط شخصی، خانوادگی و قومی، کوتاهی در انجام وظیفه، وقت‌کشی در حین انجام وظیفه و...

بند دوم - تعریف فساد: از فساد تعاریف مختلفی ارائه شده به گونه ای که هیچ تعریف واحد، فراگیر و جهان شمولی از آن وجود ندارد. تلاش هایی که برای ارائه چنین تعریفی صورت می گیرند با مشکلات حقوقی و جرم شناختی و در بسیاری از کشورها با مسائل سیاسی مواجه می شوند؛ با این وجود وجه مشترک همه تعاریف آن است که در محیط فاسد، حقوق شهروندان نادیده گرفته شده یا حق مسلم فرد یا گروهی به آسانی پایمال و یا به ناحق به دیگران واگذار می شود.^۱

فساد یا آسیب از کلمه لاتین «rumpere» می آید که به معنای شکستن است. بنابراین در فساد، چیزی می شکند یا نقض می شود. این چیز ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی و یا غالباً مقررات اداری باشد.^۲ در زبان فارسی در فرهنگ معین واژه فساد به معنای تباهی، گندیدگی، پوسیدگی، بی اعتباری، خرابی، پوچی و نیز به صورت مصدر به معنای گرفتن اموال کسی به زور و ستم آمده است.^۳

مطابق فرهنگ انگلیسی آکسفورد فساد می تواند به اشکال مختلف وجود داشته باشد. فساد ممکن است مادی باشد که در خرابی اشیاء به دلیل تجزیه یا پوسیدگی، همراه با گندیدگی خود را نشان می دهد؛ فساد ممکن است اخلاقی باشد که جلوه های آنرا می توان در انحراف یا تباهی

^۱. پیتر لانگست و دیگران: برنامه های جهانی مبارزه با فساد، ترجمه امیر حسین جلالی فراهانی. حمید بهره مند بگ نظر، چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۱۵

^۲. صفری، سعید و نایی، حمیدرضا: رویکردهای مختلف در مبارزه با فساد، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ۱۳۸۰، ص ۱۴۵

^۳. معین، محمد: فرهنگ فارسی، چاپ هشتم، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۱، ص ۲۵۴۵

سلامت در ایفای وظایف دولتی به دلیل رشوه خواری یا جانبداری یا وجود اعمال فسادآلود مشاهده کرد.^۱

واژه فساد به صورت خاص در فرهنگ حقوق جزایی ایران وجود ندارد. این تعبیر یک تعبیر جرم‌شناسی است و مجموعاً برای آن دسته از جرایم اقتصادی و اداری به کار می‌رود که با ابزار قدرت سیاسی اتفاق می‌افتد. از نظر فقه و حقوق مهمترین مفهوم فساد آن است که وصفی است برای عقود و تصرفاتی که منشاء اثر واقع نمی‌شود. بنابراین مهمترین اثر فساد در یک معامله یا عمل حقوقی وجوب فسخ و اعاده وضعیت به حالت پیشین است.^۲ این موضوع گرچه مطابق رأی همه فقیهان و اندیشمندان مذاهب اسلامی است اما تنها در نگاه فقهای حنفیه است که می‌گویند فساد عبارت است از خدشه در وصف نه در اصل عقد. به این معنا که با یک عقد فاسد هم، تمام شرایط و ارکان بنیادی و لازم برای صحت یک معامله و عمل حقوقی فراهم آمده است منتها در وصف آن شرایط و ارکان خدشه و خللی وارد شده است لذا وقتی چنین خدشه‌ای برطرف گردید آن عمل حقوقی صحیح است و عقد دیگری لازم نیست.^۳

در یک تعریف دیگر آمده است که فساد وصف هر عمل حقوقی است که به جهت عدم رعایت قانون فاقد هر گونه اثر حقوقی باشد. در این تعریف فساد در برابر صحت به کار رفته است.^۴ در این صورت عدم رعایت قانون وقتی است که یک مأمور دولت و یا هر کس دیگر از صلاحیت‌های قانونی خود تخطی و تجاوز کند.

^۱ دبلیو پاتی افسوس: چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد، ترجمه احمد رنجبر، چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۱۳

^۲ محمد نبی، حسین: فساد اداری و مبارزه با آن از منظر سازمان ملل متحد، ماهنامه وکالت، شماره ۹، تهران، ۱۳۸۰، ص ۳۲

^۳ انصاری، مسعود و طاهری، محمد علی: دانشنامه حقوق خصوصی، واژه فساد، جلد ۲، چاپ اول، تهران، انتشارات محراب فکر، ۱۳۸۴

^۴ جعفری لنگرودی، محمد جعفر: ترمینولوژی حقوق، چاپ چهاردهم، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۳، ص ۵۰۲

ضمناً «بانک جهانی» سالهاست که به این موضوع توجه داشته و در این زمینه دو تعریف علمی ارائه کرده است که به شرح ذیل می باشد:

«سوء استفاده از قدرت عمومی برای بهره گیری خصوصی».

«پیشنهاد دادن، دریافت یا تقاضای هر چیز با ارزش برای تأثیرگذاری بر روی رفتار یک کارمند دولتی در فرایند انجام یک کار یا قرارداد»^۱.

بدیهی است که مفهوم فساد در لغت هر چه باشد در رشته های مختلف علوم انسانی مفهوم خاص و ویژه خود را باز می یابد که البته نزدیک به معنای لغوی خواهد بود. مع الوصف فساد را باید از طریق ارزش های فرهنگی و افکار عمومی تعریف کرد و این در حالی است که منتقدان پاسخ می دهند اینگونه تعاریف مبهم و نامنجم می باشند. شاید بهترین رویکرد تعریف فساد به منزله «سوء استفاده از نقش و منافع عمومی برای منفعت خصوصی» باشد. البته واژه عمومی، منفعت و سوء استفاده هر کدام جای بحث مفصل دارد.

گفتار دوم: فساد و تخلف اداری

اصطلاح فساد اداری که آن را در برابر سلامت اداری به کار می برند، مدت زیادی است که مورد توجه اندیشمندان و صاحب نظران مختلف قرار گرفته و تلاش کرده اند با ارائه تعاریف منطبق با اصول سازمانی در جهت رفع آن گام بردارند که وجه اشتراک اغلب تعاریف ارائه شده درباره فساد دستگاه های دولتی را می توان رشوه و سوء استفاده از موقعیت های شغلی، برای نفع شخصی دانست. به هر صورت فساد اداری یک بیماری مزمن و همیشگی در دستگاه های اداری و حکومتی بوده و همزاد آن می باشد. با این وجود باید گفت برخی تخلف اداری و فساد اداری را با هم یکی می دانند و به جای یکدیگر به کار می برند در حالی که این مطلب

^۱. برای جزئیات بیشتر در خصوص نقطه نظرهای بانک جهانی و اقدامات آن برای مقابله با فساد ر.ک به:

World Bank; "Helping Counties to Combat Corruption. The Role of The World Bank". 1997. Pp. 8. Washington; D.C.

همواره باید مد نظر قرار گیرد که میان تخلف اداری و فساد اداری فرق گذاشته شود؛ زیرا دلایل و انگیزه های هر کدام بسیار متفاوت از دیگری است.

بند اول - مفهوم فساد اداری: در مورد فساد اداری و شاخص های آن دیدگاه های متعددی وجود دارد؛ به عبارت دیگر فساد اداری نیز به مانند خود فساد دارای ابعاد متعدد سیاسی، اقتصادی، حقوقی و... است؛ با این وجود بسیاری از ابعاد فساد در ارتباط متقابل با هم قرار دارند و از یکدیگر متأثر می شوند.

«فرهنگ وبستر»^۱ در مقابل واژه فساد اداری آورده است که فساد اداری پاداشی نامشروع است که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص داده می شود»^۲. در فرهنگ واژه های بیگانه که در سال ۱۹۸۷ در جمهوری سوسیالیستی شوروی به چاپ رسیده است نیز چنین آمده است: پول پرستی و اختلاس مقام های دولتی سیاستمداران و کارمندان دولت در جهان کاپیتالیستی^۳.

دائرة المعارف آمریکانا نیز فساد اداری را با بهره گیری از مصادیق آن اینگونه تعریف کرده است: فساد اداری شامل فروش آرای حقوقی، تصمیمات اداری یا قانونی یا مقامات دولتی می شود. پرداخت پنهانی به شکل هدیه، هزینه دستمزد، استخدام، کمک به خویشاوندان، نفوذ

^۱. Webster

^۲. باقری، آیت: لزوم تغییر ساختار اداری ایران به منظور مبارزه با فساد اداری، مجموعه مقالات سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۷، ص ۴

^۳. ربیعی، علی: زنده باد فساد، چاپ اول، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان چاپ و انتشارات، ۱۳۸۳، ص ۲۹

اجتماعی یا هرگونه رابطه ای که منافع عمومی و رفاه آن را مختل سازد چه حاکی از پرداخت پول باشد چه عدم پرداخت پول باشد معمولاً به عنوان فساد شناخته می شود.^۱

اگر چه فساد اداری مفهومی است که پیوسته در حال تغییر و تحول می باشد و ارائه یک تعریف بسته تحول و پویایی را از آن سلب می کند، لیکن در راستای دستیابی به تعریف مناسبی که بتواند مشکل تشتت در تعریف ها را تا حدودی بر طرف کرده و در این تحقیق به کار گرفته شود، به بیان تعاریفی که در این زمینه ارائه شده است، می پردازیم.

الف - تعاریف دانشمندان علوم انسانی: با توجه به متنوع بودن شیوه ها و دیدگاه های موجود در مورد فساد، دانشمندان علوم مختلف برحسب نگرش ها و برداشت ها تعاریف گوناگونی از این پدیده ارائه داده اند. در ذیل به چند نمونه از این تعاریف اشاره می شود:

«جیمز اسکات»^۲ معتقد است فساد اداری به رفتاری اطلاق می شود که ضمن آن، فرد به دلیل تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر و یا موقعیت بهتر خارج از چارچوب رسمی و وظایف یک نقش دولتی، عمل می کند.^۳

«تئوبالد»^۴ یکی از علمای علوم سیاسی در تعریف فساد اداری می گوید: فساد اداری عبارت است از «استفاده غیر قانونی از مسئولیت و اختیارات اداری و دولتی برای انتفاع شخصی». این تعریف بر این فرض استوار است که قانون کامل، جامع و بدون خدشه ای وجود دارد که کارکنان باید بر مبنای آن عمل کنند و عمل نکردن مطابق آن موجب فساد است. در صورتی که چنین قانونی وجود نداشته باشد یا قانون به گونه ای نوشته شده باشد که در آن موارد فساد،

^۱. ذاکر صالحی، غلامرضا: راهبردهای مبارزه با فساد اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۸۸، ص ۱۴

^۲. James c. Scott

^۳. اردشیر، علی: مقابله با فساد در مقررات بین المللی و تأثیر آن در حقوق داخلی ایران، رساله دکتری، حقوق بین الملل، دانشکده

علوم اجتماعی و اقتصادی دانشگاه پیام نور، ۱۳۸۷، ص ۶۳

^۴. Theobald