



دانشگاه علامه طباطبائی

دانشکده حقوق و علوم سیاسی

پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد حقوق بین الملل

عنوان

آثار و نتایج حقوق بشری کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد

استاد راهنما

دکتر محمد شمسانی

استاد مشاور

دکتر سید قاسم زمانی

استاد داور

دکتر فیصل عامری

دانشجو

حسین سپه سرا

بهار 1393

چکیده

فساد پدیده‌ای جهانی است که در هر جامعه‌ای، گرچه به نسبت‌های مختلف، وجود دارد. در سال‌های اخیر تلاش‌هایی جهت بررسی ارتباط میان فساد و حقوق بشر آغاز و بیان شد که این عامل منجر به نقض حق‌های بشری می‌گردد. هر روز در سراسر جهان، مردم عادی ناگزیرند هزینه‌های فساد را تحمل و تقبل کنند. در بسیاری از کشورها فساد از تولد تا مرگ بر زندگی افراد سایه می‌افکند. در کشورهایی که رشوه‌خواری فراگیر است، نوعی مالیات غیررسمی برای افراد بی‌بضاعت محسوب می‌شود و می‌تواند خانواده‌های کم‌درآمد را از دسترسی به خدمات اولیه و بنیادی محروم سازد. کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد در چنین شرایطی با آگاهی رفیع نسبت به فساد، به‌عنوان مسئله‌ای که اهمیت فراملی دارد، تصویب شد. بالاترین انتظارات و خوش‌بینی‌ها حول این ابتکار چندجانبه که به دیگر ابتکارات ضد فساد افزوده شد، شکل گرفت. دبیر کل سازمان ملل تصریح کرد که این کنوانسیون می‌تواند تفاوتی در کیفیت زندگی میلیون‌ها انسان در سراسر جهان ایجاد کند.

بدین جهت، پایان‌نامه درصدد است تا ضمن بررسی این مطلب که چه زمان و چگونه یک عمل فاسد، منجر به نقض حقوق بشر خواهد شد، به این سؤال بپردازد که آیا کنوانسیون مریدا، به‌عنوان سندی ضد فساد، تأثیری بر تحقق این حقوق (باتوجه به اینکه دولت‌ها به‌واسطه میثاق‌های بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، متعهد به احترام، حمایت و اجرای آن هستند)، خواهد گذاشت. در پاسخ به سؤال اول، می‌توان بیان داشت که فساد، گرچه به کیفیت‌های متفاوت، تأثیری منفی بر تحقق حق‌های بشری خواهد گذاشت و در نتیجه افراد به طرق مختلف در بهره‌مندی از حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود ناکام می‌مانند. اما در رابطه با تأثیر کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، پایان‌نامه در بخش سوم بیان می‌دارد که کنوانسیون گسترده‌ترین سندی است که تاکنون سه جنبه اصلی مبارزه با فساد را پوشش داده و از دولت‌های طرف می‌خواهد تا با رعایت اصول اساسی نظام حقوقی خود، سیاست‌های هماهنگی را برای ریشه‌کن کردن فساد مالی تنظیم، اجرا و یا تثبیت کنند. این سیاست‌ها مشارکت آحاد جامعه را تضمین، شفافیت و پاسخ‌گویی را ارتقاء و با ابتکارات خود در زمینه استرداد اموال و بخش خصوصی، گام مهمی در جهت مبارزه با فساد بر می‌دارند.

واژگان کلیدی: فساد، حقوق بشر، کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد.

5	مقدمه
12	بخش اول: فساد و حقوق بشر
13	گفتار اول: فساد
14	بند اول: فساد اداری
15	بند دوم: انواع و اشکال فساد
17	گفتار دوم: نظام بین الملل حقوق بشر
18	بند اول: حق های موجود در میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی
20	بند دوم: حق های موجود در میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
21	بند سوم: وظایف دولت ها در تحقق حق های بشری
23	بخش دوم: تأثیر فساد بر حقوق بشر
25	گفتار اول: کیفیت تأثیرات فساد اداری بر حقوق بشر
25	بند اول: نقض مستقیم حقوق بشر
25	بند دوم: نقض غیرمستقیم حقوق بشر
26	بند سوم: نقض ناچیز حقوق بشر
26	گفتار دوم: بررسی تأثیرات فساد اداری بر حق های موجود در میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی
27	بند اول: حق برابری و عدم تبعیض
28	بند دوم: حق دادرسی منصفانه و حق مراجعه مؤثر به دادگاه ملی صالح
31	بند سوم: حق مشارکت سیاسی
34	بند چهارم: حق کودک

36	گفتار سوم: بررسی تأثیرات فساد اداری بر حق‌های موجود در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
36	بند اول: حق بر غذا
38	بند دوم: حق بر سلامتی
41	بند سوم: حق بر آموزش و پرورش
43	بند چهارم: حق بر کار
44	گفتار چهارم: فساد و برخی عناوین مذکور در کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد
45	بند اول: دموکراسی
47	بند دوم: ثبات سیاسی
48	بند سوم: توسعه
53	بخش سوم: کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد و حقوق بشر
55	گفتار اول: کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد
56	بند اول: سابقه شکلی
62	بند دوم: سابقه ماهوی
72	گفتار دوم: دست‌آوردها
72	بند اول: استرداد اموال
81	بند دوم: بخش خصوصی
86	گفتار سوم: انتظارات
92	نتیجه‌گیری
96	منابع
100	ضمیمه: کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد

مقدمه

الف - بیان مسئله

مطالعه تمدن‌های باستان بیانگر آن است که فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه تاریخ تمدن‌ها داشته و اکنون نیز یکی از مسائل مبتلابه حکومت‌هاست. شاید بتوان بیان داشت که هیچ حکومتی عاری از فساد نیست، اما تفاوت اساسی میان حکومت‌ها در میزان فراگیر بودن آن است. علیرغم قدمت این عنوان، تعریف مورد قبول جهانی در مورد فساد، وجود ندارد. سؤاستفاده از قدرت محوله در جهت منافع خصوصی، تعریفی است که سازمان شفافیت بین‌الملل از این عنوان، ارائه داده است. از طرف دیگر، از فساد غالباً به عنوان بیماری شدید نام برده می‌شود. به همین جهت، بان‌کی‌مون، دبیرکل سازمان ملل متحد، در روز جهانی مبارزه با فساد (2011)، از سرطان فساد، سخن به میان آورد، بیماری خطرناکی که به‌طور بی‌رحمانه از سازمانی به سازمان دیگر و از نهادی به نهاد دیگر سرایت می‌کند، تا آنجا که تمام نهادهای موجود را تحلیل برده و منجر به فروپاشی سیستم سیاسی حاکم شود. باین‌حال، تا مدت‌ها فساد جرمی بدون قربانی تلقی می‌شد. گرچه می‌توان بیان داشت، غالباً، فساد جرمی بدون قربانی مشخص است.

از دیگر سوی، حقوق بشر مجموعه حق‌هایی است که همه انسان‌ها، به‌صرف انسان بودن از آن برخوردارند. حقوق بین‌الملل بشر نیز نظامی است که حق‌های بشری را در چارچوب نظام حقوق بین‌الملل مورد توجه قرار می‌دهد. حقوقی که با انسان زاده شده و از آغاز خلقت همزاد انسان بوده، هرچند بستر مناسبی برای ورود این حقوق به نظام حقوق موضوعه وجود نداشته است. پس از جنگ جهانی دوم، اجماع گسترده‌ای در سطح جهانی، در مورد حمایت از حق‌های بشری در جامعه جهانی شکل گرفت. نقطه شروع تحول در این نظام، صدور اعلامیه جهانی حقوق بشر در سال 1948 بود. اعلامیه‌ای که از حقوق بنیادین انسان در جای‌جای بسط خاک سخن به‌میان می‌آورد. این اعلامیه الهام‌بخش اسناد بین‌المللی مختلف در زمینه حقوق بشر همچون میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اسناد ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی مختلف گردید. براساس برخی از اسناد مذکور، همه دولت‌ها متعهد به احترام و تضمین بهره‌مندی جمعیت انسانی خود از این حقوق هستند. هر حکومتی وظیفه و مسئولیت حمایت، ترویج و تحقق کلیه حقوق بشر و آزادی‌های اساسی را بر عهده دارد. به این شکل که از طریق انجام اقدام‌های مورد نیاز، همه شرایط لازم اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و دیگر زمینه‌ها را فراهم نموده و نیز با تأمین تضمین حقوقی لازم، به همه افراد تحت قلمرو خویش اطمینان دهد که می‌توانند، بطور فردی یا همراه با دیگران، از همه این حقوق و آزادی‌ها در عمل بهره ببرند. این تعهدات بر همه شاخه‌های حکومت (مجریه، مقننه، قضائیه) و همه سطوح (ملی، منطقه‌ای، محلی) اعمال می‌شود. از این منظر، هر حق بشری، جهت بهره‌مندی افراد انسانی از آن حق، تعهدات خاصی را برای دولت‌ها ایجاد می‌کند.

بررسی تأثیرات فساد اداری بر حقوق مذکور، به عنوان عاملی جهت تسهیل، اعمال و ایجاد فضایی مناسب جهت نقض آن، مؤید رنج‌هایی است که این عنوان بر افراد بشری، تحمیل می‌کند. عاملی که علت بسیاری از آسیب‌هاست و مرز نمی‌شناسد. اقتصاد ملی را تضعیف و نهادهای دموکراتیک را تهدید می‌کند، به حاکمیت قانون آسیب می‌زند و مسیر تهدیدات نسبت به امنیت بشری را هموار می‌سازد. بدین جهت، از زمان خاتمه جنگ سرد، فساد یکی از موضوعات حاضر در برنامه کاری بین‌المللی بوده است. جامعه جهانی، این امر را مورد قبول قرار داده که فساد دموکراسی را تضعیف، بافت‌های اخلاقی جامعه را متزلزل و حق‌های بشری را نقض می‌کند. در این موقعیت افراد انسانی، به‌واسطه انسان بودن، محترم شمرده نمی‌شوند، بلکه احترام آن‌ها به‌میزان دارایی یا به‌واسطه تعلق به گروه یا مکان خاصی بوده و تأثیر آن بر قشر آسیب‌پذیر (زنان، کودکان، اقلیت‌ها، کارگران مهاجر، پناهندگان، زندانیان، فقرا و ...)، به‌مراتب بیشتر است. فساد با برابری و عدالت

ناسازگار است، کرامت انسانی را از بین می‌برد و از تحقق حقوق بشر و آزادی‌های اساسی جلوگیری می‌کند. اولین ابتکارات مبارزه با فساد در سطح منطقه‌ای اتفاق افتاد. گستره این حرکات از اسناد حقوقی الزام‌آور تا اقدامات هنجاری و اعلامیه‌های سیاسی می‌باشد. این ابتکارات زمینه را برای گذر از اسناد منطقه‌ای به سمت اسناد بین‌المللی فراهم کردند. کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد در چنین شرایطی با آگاهی رفیع نسبت به فساد، به‌عنوان مسئله‌ای که اهمیت فراملی دارد، تصویب شد. این کنوانسیون اولین توافق الزام‌آور جهانی است که آشکارا دامنه وسیعی از اعمال مرتبط با فساد را که نیازمند اقدامات پیشگیرانه یا اصلاحی است، بیان می‌کند. این سند به‌جای محدود کردن خود بر رشوه، جرائم بخش عمومی و خصوصی در مورد اختلاس، اعمال نفوذ در معاملات، سوءاستفاده از وظایف، ثروت‌های نامشروع و ممانعت از اجرای عدالت را نیز مورد توجه قرار داده است. جرم‌انگاری این اعمال (همان‌گونه که در این کنوانسیون پیش‌بینی شده‌است)، علاوه بر این‌که، مبنای استواری جهت ایجاد مسئولیت برای دولت‌ها ایجاد می‌کند، راهی جهت جلوگیری از نقض حقوق بشر را نیز فراهم می‌آورد. به‌عنوان مثال، توانایی ترویج و حمایت از حقوق مدنی و سیاسی نیازمند مبارزه مؤثر با فساد سیاسی و قضایی است. به‌موازات آن، شفافیت، پاسخگویی و دسترسی به اطلاعات موجب می‌شود، افراد جامعه تصمیمات منطقی، به‌عنوان مثال در اعمال حقوق مدنی همچون رأی دادن، اتخاذ کنند. در عین حال، ایجاد چنین امری فرصت‌های سوءاستفاده سیاست‌مداران، نیروی پلیس و قضات را محدود می‌کند. هنگامی که سازوکارهای پاسخگویی ضعیف است یا وجود ندارد، نقض حقوق بشر به‌راحتی اتفاق می‌افتد. توانایی جامعه مدنی در پرداختن به دو حوزه حقوق بشر و فساد به‌وسیله میزان احترام، حمایت و اجرای تعهدات دولت در فراهم‌آوردن چنین محیطی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. بدون وجود چنین محیطی فعالیت‌های ضد فساد، همچنین فعالیت‌های حقوق بشری در معرض خطر قرار می‌گیرد. دولت‌های طرف کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد تعهدی مبنی بر تقویت مشارکت فعال افراد از قبیل نهادهای جامعه مدنی دارند، این امر نیازمند آن است که دولت‌ها اطلاعات مربوط به فساد را دریافت و منتشر سازند.

گرچه، وجود تجربیات سازمان‌های منطقه‌ای حاکی از این امر است که ایجاد اسناد هدفمند در مبارزه با فساد امر مشکلی است، با این وجود، انتظارات و خوش بینی‌های بسیار حول این ابتکار چندجانبه که به دیگر ابتکارات جهت مبارزه با فساد افزوده شد، شکل گرفت. دبیرکل سازمان ملل متحد تصریح کرد که این کنوانسیون می‌تواند تفاوتی در کیفیت زندگی میلیون‌ها انسان در سراسر جهان ایجاد کند.

ب - سؤاها و فرضه‌هاى تحقيق

سؤاها

سؤا اصلى

آيا كنوانسيون سازمان ملل متحد عليه فساد، تأثيرى بر تحقق حق‌هاى بشرى مذكور در اسناد بين‌المللى حقوق بشرى دارد؟

سؤا فرعى

آيا فساد ادارى، تأثيرى بر تحقق حق‌هاى بشرى مذكور در اسناد بين‌المللى حقوق بشرى دارد؟

فرضه‌ها

فرضه اصلى

كنوانسيون سازمان ملل متحد عليه فساد بر تحقق حق‌هاى بشرى مذكور در اسناد بين‌المللى حقوق بشرى تأثير مثبت دارد.

فرضه فرعى

فساد ادارى بر تحقق حق‌هاى بشرى مذكور در اسناد بين‌المللى حقوق بشرى تأثير منفى دارد.

پ - سوابق مربوط

در متون فارسى كتاب يا مقاله‌اى كه به تأثير منفى فساد و در مقابل تأثير مثبت كنوانسيون سازمان ملل متحد عليه فساد بر تحقق حق‌هاى بشرى بپردازد، وجود ندارد. بيشتر تأكيدات بر تعريف و توضيح فساد و تأثير آن بر نظام اقتصادى و يا جرم‌انگارى برخى رفتار فسادآلود در سيستم داخلى و تفاسير آن قرار دارد. گرچه پس از تصويب كنوانسيون سازمان ملل متحد عليه فساد برخى مؤلفان، فارغ از تأثيرات اين عنوان بر حقوق بشر، به جنبه بين‌المللى فساد پرداخته‌اند. از جمله، كتاب «فساد مالى - ادارى و سياست جنايى مقابله با آن (با نكيه بر كنوانسيون سازمان ملل متحد عليه

فساد) که توسط دکتر لیلا دادخدایی به رشته‌تحریر درآمده است. در مقابل، در متون انگلیسی مقالات متعددی در زمینه فساد و حقوق بشر وجود دارد. به‌علاوه، خبرها، گزارش‌ها، اسناد و مدارک سازمان شفافیت بین‌الملل منبع قابل توجهی در زمینه تحقیق مربوط و در حوزه فهم تأثیرات مخرب فساد فراهم آورده است.

ت - اهداف تحقیق

با توجه به تأثیرات منفی فساد اداری بر حق‌های بشری، همچنان در بسیاری از کشورها فساد به عنوان مشکل یا معضلی با ماهیت اداری و اقتصادی نگریسته می‌شود. اهمیت طرح این موضوع، تغییر نگرش افراد جوامع و کشاندن مشکلات ناشی از فساد به میان جامعه است. افراد انسانی را آگاه می‌سازد که ممکن است فساد به بافت اجتماعی که در آن زندگی می‌کنند، لطمات دراز مدتی وارد سازد. فایده این آگاه‌سازی در این است که افراد به حقوق خود آشنا شده و در مبارزه علیه فساد، حمایت‌های لازم را به‌عمل می‌آورند. همه باید به حقوق خود و دیگران آگاه و با اطلاع رسانی درست، از نقض آن جلوگیری کرده یا تلاش کنیم به نحو مطلوبی جبران گردد. افراد فاسد با بال ناآگاهی مردم امیال خود را به پرواز در می‌آورند. این آگاهی، علاوه بر این‌که افراد شایسته‌ای تربیت می‌کند که به‌دلیل آشنایی به حقوق و تکالیف خود به نقض حقوق دیگران مبادرت نمی‌ورزند، مطالباتی نیز به‌دنبال دارد تا دولت را مجبور به حمایت از حق‌های بشری در کنار احترام و اجرای آن‌ها کند. از این‌رو آنچه انتظار می‌رود، افرادی آگاه و مسئول در کنار نظامی شفاف و پاسخ‌گوست. همچنین ممکن است، این امر منجر به تعبیه یا تجهیز سیستم‌های حقوق بشری (دادگاه‌های بین‌المللی حقوق بشر، مکانیزم طرح شکایت سازمان ملل متحد یا مؤسسات حقوق بشری ملی) برای مبارزه مؤثر با فساد گردد. از این‌منظر اعمال فاسدی که لزوماً غیرقانونی نبوده و جرم‌انگاری نشده‌اند نیز از طریق ساز و کارهای حقوق بشری قابل رسیدگی می‌باشند. به‌عنوان مثال، در بسیاری از سیستم‌های قضایی تبعیض به سود خویشاوند یا هم‌حزبی (پارتی بازی)، به عنوان عمل فاسد جرم‌انگاری نشده‌است. با این‌وجود، این‌عمل ممکن است منجر به نقض حق مشارکت سیاسی و حق دسترسی برابر به خدمات عمومی گردد.

ث - روش شناسی

برای آزمودن فرضیه اصلی تحقیق از روش توصیفی و تحلیلی استفاده خواهد شد. در این روش در حد امکان به منابع شناخته شده در حوزه فساد و حقوق بین‌الملل استناد می‌شود. روش گردآوری اطلاعات و داده‌های تحقیق کتابخانه‌ای و اینترنتی است. در استناد به منابع و مآخذ، از شیوه‌نامه شیکاگو، به همراه تغییرات متناسب با پژوهش حقوقی استفاده شده است.

ج - تعریف مفاهیم و واژگان اختصاصی طرح

1. فساد

در تعریفی که مورد قبول اکثر صاحب‌نظران قرار گرفته، فساد بیانگر سوءاستفاده از موقعیت و منصب عمومی برخلاف مصلحت و منفعت همگانی (در راه منافع خصوصی)، می‌باشد. با این وجود، تعریفی که در این نوشتار مدنظر قرار می‌گیرد، تعریف سازمان شفافیت بین‌الملل است: سوء-استفاده از قدرت محوله در جهت منافع خصوصی.

2. کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد

کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد بیانگر اولین موافقت نامه الزام‌آور جهانی در مورد فساد است. این کنوانسیون به وسیله 95 کشور در کنفرانس مریدا (مکزیک)، دسامبر 2003 به امضاء رسید. این کنوانسیون حاوی مفاد بدیع در حوزه‌هایی چون بازگرداندن دارایی، فساد بخش خصوصی، فساد سیاسی و نظارت و کنترل است که بیشترین مباحثات را در پی داشته‌اند.

ج - مشکلات و تگناهای احتمالی تحقیق

همانگونه که در قسمت سوابق مربوطه تحقیق بیان شد، یکی از مشکلات این تحقیق فقدان منابع فارسی مرتبط با موضوع تحقیق است. گرچه منابع انگلیسی مناسبی در حوزه روابط میان فساد و حقوق بشر، همچنین در مورد کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد وجود دارد که می‌توان به واسطه آن‌ها به سؤالات تحقیق پاسخ گفت و به اهداف مورد نظر نائل آمد.

ح - سازماندهی تحقیق:

این نوشتار پیرامون دو موضوع اصلی و فرعی تنظیم گردیده که هر یک از این موضوعات با آنچه امیدوارم ویژگی مشخص این تحقیق باشد، در ارتباط است. یکی از این موضوعات (موضوع فرعی) رابطه میان فساد و حقوق بشر است. موضوع اصلی نیز، به تأثیر کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد بر تحقق حق‌های بشری خواهد پرداخت. بدین جهت، در بخش اول، پس از ارائه تعریفی اجمالی از فساد اداری که در این نوشتار مدنظر می‌باشد، به بررسی نظام بین‌الملل حقوق بشر، حق‌های بشری و وظایف کشورها در تحقق این حقوق، خواهیم پرداخت. بخش دوم نیز با عنوان تأثیر فساد بر حقوق بشر، به کیفیت تأثیر فساد اداری بر تحقق حق‌های بشری و بررسی تأثیرات فساد بر برخی از حق‌های موجود در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خواهد پرداخت. با توجه به این موارد و آشنایی با تأثیر فساد بر حقوق بشر، بخش سوم (بخش پایانی) به بررسی مفاد کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد خواهیم پرداخت تا نشان دهیم این مواد چه تأثیری بر فساد و به تبع آن بر حقوق بشر خواهند گذاشت.

بخش اول

کلیات

این بخش، در گفتار اول با عنوان فساد، به بررسی مفهوم فساد اداری و انواع و اشکال آن خواهد پرداخت. از طرف دیگر، از آنجایی که این نوشتار بر آن است تا تأثیر منفی فساد اداری بر تحقق حقوق بشری در چارچوب نظام بین‌الملل حقوق بشر و در مقابل اثر مثبت کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد بر تحقق حقوق مذکور را آشکار سازد، نیازمند شناخت نظام بین‌الملل حقوق بشر می‌باشیم. این عنوان نیز ذیل گفتار دوم مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

گفتار اول: فساد¹

در جوامع مختلف برحسب نگرش‌ها، تعاریف گوناگونی از فساد مطرح شده است. با این وجود، توجه به این نکته ضروری است که حداقل باید میان دو نوع تعریف از فساد، تمایز قایل شد.² از یک طرف، معنای عام فساد، که مترادف هر نوع نقض هنجار و ارزش‌های اخلاقی است و از طرف دیگر، معنای خاص آن که توسط سازمان‌های بین‌المللی علیه فساد (همچون سوءاستفاده از مناصب دولتی برای منافع خصوصی) مورد استفاده قرار می‌گیرد.³ در مورد معنای عام فساد در زبان فارسی می‌توان چنین بیان داشت که کلمه «فساد» به فتح ف، به لحاظ لغوی یک کلمه عربی و به معنای خرابی، خروج هر چیز از حالت طبیعی و ضد صلاح (درستی، راستی) به کار رفته است. البته در برابر این کلمه در زبان فارسی واژه‌هایی چون تباه‌شدن، پوسیدگی، فتنه، آشوب و ظلم نیز وضع شده است.⁴ در معنای خاص، فساد غالباً به عنوان یک بیماری شدید نام برده می‌شود. بیماری نظیر سرطان و یا ایدز که به‌طور بی‌رحمانه از سازمانی به سازمان دیگر و از نهادی به نهاد دیگر سرایت می‌کند، به‌طوری که تمام نهادهای موجود را تحلیل برده تا منجر به فروپاشی سیستم سیاسی حاکم شود.

بررسی ریشه‌های فساد، ما را به دلایلی رهنمون می‌سازد که موجد محیطی است که در بستر آن عوامل انسانی جرأت می‌یابند تا به راحتی با سوءاستفاده از موقعیت شغلی ایجاد شده، دست به اقداماتی بزنند که

1. Corruption

2. افضلی، عبدالرحمن، فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون‌رفت، *مجله حقوق بین‌المللی*، ش 45، 1390، ص 238.

3. Emile Kolthoff, *the Relation between Corruption and Human Rights in Police Work*, **VU University**, Amsterdam, 2010, P 1.

4. دادخدایی، لیلا، *فساد مالی - اداری و سیاست جنایی مقابله با آن (با تکیه بر کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد)*، نشر میزان، تابستان 1390، ص 27 - 25.

در پرتو آن حقوق مدنی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی شهروندان نقض گردد. مطالعه تاریخ تمدن- های باستان بیانگر این نکته است که فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه تمدن داشته و اکنون نیز یکی از مسائل مبتلابه کشورهای جهان می‌باشد.⁵ حکومت‌ها و دولت‌ها، از قرن‌ها پیش با مشکل سوءاستفاده کارکنان و کارگزاران دولتی روبه‌رو بوده‌اند و در متون باستانی نیز اشارات متعددی به این پدیده شده است که نشان می‌دهد، حکومت‌ها همیشه نگران سوء استفاده شخصی صاحب‌منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی خود بوده‌اند. به دیگر سخن، مسئولیت‌ها و اختیاراتی که طبق قانون به کارمندان دولت تفویض می‌شود، زمینه مساعدی را برای سوء استفاده تعدادی فراهم می‌کند. این امر با عنوان «فساد اداری» در بند اول مورد بررسی قرار خواهد گرفت. از طرف دیگر، همان‌گونه که مباحثات در مورد معنا و مفهوم فساد گسترده است، دامنه اعمال و رفتارهایی که بیانگر این عنوان می‌باشد نیز، وسیع است. بند دوم، تحت عنوان «انواع و اشکال فساد اداری» به طبقه‌بندی انواع و بیان اشکال متفاوت فساد اداری خواهد پرداخت.

بند اول: فساد اداری

ریشه لغت "Corruption" از فعل لاتین "Corruptio" به معنی «فروپاشی اخلاقی، رفتار شرورانه، پوسیدگی یا تباه‌شدن» آمده است.⁶ نکته قابل توجه در بحث واژه‌شناسی فساد، توجه به این مطلب است که در زبان لاتین کلمه "Corruption" معادل فساد اداری یا فساد مالی، قرار گرفته، بدون آنکه نیازی به افزودن واژه‌های دیگر باشد. این کلمه خود به تنهایی مفید این معنی است و اضافه کردن هر واژه دیگری که گاه به ندرت مشاهده می‌شود، مانند "Financial or Administrative-Corruption" بیشتر از باب تأکید است.⁷ گرچه این اصطلاح در زبان انگلیسی مفهوم نسبتاً گسترده‌ای دارد و تقریباً همه اعمالی را که به قصد دادن امتیاز با حقوق و وظیفه رسمی دیگران انجام شود و یا عمل هر مأمور یا شخص امینی را که به طور غیرقانونی و متخلفانه از وضعیت یا خصوصیت خود نفعی برای خود یا دیگری برخلاف وظیفه و حقوق دیگران تحصیل کند را دربرمی‌گیرد.⁸ در این نوشتار نیز به جای عنوان فساد اداری، تنها از واژه فساد استفاده شده است.

5. www.aftabir.com/articles/view/applied_sciences/management/c12_126559270p1.php (April-2013)

6. Transparency International, **Corruption and human rights: making the connection**, Switzerland, 2009, P15.

7. دادخدایی، لیلا، پیشین، ص 27.

8. معظمی، شهلا، جرم سازمان یافته و راهکارهای مقابله با آن، نشر دادگستر، چ دوم، بهار 1387، ص 110.

فساد که بستر بررسی آن در این نوشتار، نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است، به عنوان معضلی گریبان‌گیر بسیاری از جوامع توسعه‌یافته و در حال توسعه می‌باشد. این پدیده، یکی از مظاهر رفتار ضداجتماعی است که مزایایی را خارج از قاعده و برخلاف هنجارهای اخلاقی و قانونی به مرتکبین خود داده و در مقابل قدرت بهبود شرایط زندگی سایرین را تضعیف می‌کند. در تعریفی که مورد قبول اکثر صاحب‌نظران قرار گرفته، فساد بیانگر سوءاستفاده از موقعیت و منصب عمومی برخلاف مصلحت و منفعت همگانی (در راه منافع خصوصی)، می‌باشد. با توجه به این موارد، تعریفی که در این نوشتار مدنظر قرار می‌گیرد، تعریف سازمان شفافیت بین‌الملل⁹ است: سوءاستفاده از قدرت محوله در جهت منافع خصوصی.¹⁰ از طرف دیگر، رشته‌های مختلف علمی، از علوم سیاسی تا اقتصاد، فساد را مورد توجه قرار داده و هر کدام از این علوم، اشکال متفاوتی از فساد را بیان داشته‌اند. بند دوم به صورت اجمالی به بیان انواع و اشکال فساد خواهد پرداخت.

بند دوم: انواع و اشکال فساد

فساد نیازمند رویکردی میان‌رشته‌ای است و بسیاری رشته‌ها، از علوم سیاسی تا اقتصاد به آن پرداخته‌اند. هر کدام از این رشته‌ها تقسیم‌بندی‌های متفاوتی را مدنظر قرار می‌دهند. یکی از طبقه‌بندی‌های رایجی که انجام می‌شود، تمایز میان فساد کلان¹¹ و فساد خرد¹² است. فساد زمانی کلان است که در میان رؤسای کشورها، وزیران و مأموران سطح بالا اتفاق افتاده و معمولاً منافع کسب شده دارای ارزش بالایی است.¹³ در مقابل، فساد خرد که گاه به آن فساد روزمره یا عادی¹⁴ گفته می‌شود، شامل فسادهایی می‌شود که اشخاص

9. سازمان شفافیت بین‌الملل (Transparency International) یک سازمان غیر دولتی است که در سال 1993 تأسیس شد و دفتر اصلی آن در برلین، آلمان قرار دارد. هدف این سازمان تلاش برای مبارزه با فساد، افزایش آگاهی در مورد آن و ایجاد تغییر به سمت جهانی عاری از فساد است. این سازمان کشورها را براساس سنجش فساد با استفاده از شاخص‌های فساد، نظیر، اختلاس، رشوه‌گیری، خرید و فروش پست‌های دولتی، رشوه‌پذیری دستگاه‌های قضایی، فساد مالی در میان سیاستمداران و مقام‌های دولتی و عدم مقابله کافی یا ناکارایی در پیکار علیه مواد مخدر رتبه‌بندی می‌کند.
<http://development-1388.blogfa.com/post/14> (April-2013)

10. Transparency International, (Op.Cit.), P16: **“Corruption is the abuse of entrusted power for private gain”**
11. Grand Corruption
12. Petty Corruption
13. Transparency international, (Op.Cit.), P 15.
14. Routine Corruption

هنگام مواجهه با ادارات و خدمات دولتی همچون بیمارستان‌ها، مدارس، پلیس و ... با آن روبرو می‌شوند. منافع کسب شده نیز دارای ارزش پایینی نسبت به فساد کلان است.¹⁵ بنابراین، فساد برحسب میزان مال کسب شده، سمت و شخصیت مقام فاسد، به فساد کلان و فساد خرد تقسیم می‌شود. تقسیم بندی‌هایی از ابعاد دیگر فساد، همچون میزان و دفعات ارتکاب، ارزش‌گذاری اجتماعی، میزان گسترش جغرافیایی و ... نیز وجود دارد که بیان آن در این تحقیق غیرضرور می‌نماید.

از طرف دیگر، فساد اداری پدیده‌ای است که به اشکال مختلف بروز می‌کند. یکی از مسئولان منطقه‌ای هند، 2300 سال پیش، در خصوص 40 روش مختلف برای اختلاس و سوءاستفاده از منابع دولت هشدار داد. در چین باستان نیز فساد اداری چنان رایج و متداول بوده که به عنوان یکی از تدابیر جهت مقابله با آن و برای افزایش مقاومت مسئولین در برابر وسوسه فساد، مبلغی تحت عنوان ضد فساد (yang-lien) به آنها پرداخت می‌شده است. در دوره معاصر نیز تا قبل از دهه 1990 بسیاری از غربی‌ها تصور می‌کردند فساد و ارتشاء مختص کشورهای کمتر توسعه یافته با نهادهای سیاسی نوپا است ولی به مرور بر اثر شواهدی که آشکار شد، مشخص گشت این پدیده به‌طور سیستماتیک حتی در کشورهای غربی هم حضور دارد.¹⁶ از این‌رو ابتکارات منطقه‌ای و بین‌المللی متعددی در مورد فساد شکل گرفت. گستره این حرکات از اسناد حقوقی الزام آور تا اقدامات هنجارساز و اعلامیه‌های سیاسی می‌باشد. این ابتکارات زمینه را برای گذر از اسناد منطقه‌ای به سمت اسناد بین‌المللی (که بوسیله کنوانسیون ملل متحد علیه فساد¹⁷ (گفتار سوم) نشان داده شد) فراهم کرد. برخی از اعمالی که در این کنوانسیون به عنوان مصادیق فساد در نظر گرفته شده‌اند، بدین قرار است: استفاده نادرست یا تضییع اموال و دارایی‌های عمومی و دولتی توسط دارندگان مناصب عمومی، تجارت با نفوذ از سوی دارندگان مناصب عمومی و دولتی، اختفای عواید حاصل از ارتکاب فساد، سوءاستفاده از مسئولیت، ثروت‌اندوزی غیرقانونی به‌وسیله سوءاستفاده از مقام رسمی، استفاده از اطلاعات طبقه‌بندی شده یا محرمانه با هدف انتفاع شخصی، تغییر کاربری و بهره‌برداری نادرست از اموال عمومی، کسب سودهای غیر-مشروع، فساد در بخش خصوصی، تطهیر پول‌ها و عواید حاصل از فساد.¹⁸

15. Adzanela Ardian, Petty Corruption and Human Rights Implications – The Case of Bosnia and Herzegovina, 2012, P 4.

16. معظمی، شهلا، پیشین، ص 109.

17. United Nations Convention against Corruption.

18. افضلی، عبدالرحمن، پیشین، ص 247-248.

گفتار دوم: نظام بین‌الملل حقوق بشر

نظام بین‌الملل حقوق بشر، حق‌های بشری را در چارچوب حقوق بین‌الملل مورد توجه قرار می‌دهد. حقوقی که با انسان زاده شده و از آغاز خلقت همزاد انسان بوده، هرچند بستر مناسبی برای ورود این حقوق به نظام حقوق موضوعه وجود نداشته است.¹⁹ پس از جنگ جهانی دوم، اجماع گسترده‌ای در سطح جهانی، در مورد حمایت از حق‌های بشری در جامعه جهانی شکل گرفت. در کنفرانس سانفرانسیسکو، سال 1945، برخی از کشورهای آمریکای لاتین درخواست داشتند که مجموعه کاملی از مقررات حقوق بشری در منشور سازمان ملل متحد گنجانده شود. از آنجایی که اعمال این ابتکار نیازمند آماده‌سازی دقیقی بود، خواسته آنها در این مرحله اجرا نشد. با این وجود، منشور در مقدمه، در میان اهداف سازمان (ماده 1) و در برخی مواد دیگر (13، 55، 62 و 68)، اشاراتی به حقوق بشر داشته است. بلافاصله پس از ایجاد سازوکارهای سازمانی، که بواسطه منشور پیش‌بینی شده بود، کمیسیون حقوق بشر تلاشی را برای شکل‌گیری منشور بین‌المللی حق‌های بشری آغاز کرد. در اولین گام اعلامیه جهانی حقوق بشر²⁰ در سال 1948 به تصویب مجمع عمومی رسید.²¹

زمانی که اعلامیه جهانی حقوق بشر توسط مجمع عمومی به تصویب رسید، هنوز چند صباحی از پایان جنگ دوم جهانی نگذشته بود و بلوک شرق و غرب کم‌وبیش در یک جبهه به سر می‌بردند. بنابراین اعلامیه 1948 به عنوان یک سند واحد و یکپارچه وحدت حقوق بشر را به تصویر کشید. این اعلامیه متضمن حق‌های مختلف بشری است و حقوق گوناگونی را در دل خود جای داده است. حق‌های مختلف مدنی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را به رسمیت شناخته و ایده وحدت و یکپارچگی حقوق بشر را در غالب یک سند واحد به تصویر کشیده است. اما بعد از امضای اعلامیه 1948، جنگ سرد در روابط شوروی و آمریکا به سرعت مستولی شد. زمانی که کمیسیون حقوق بشر تلاش کرد که مفاد اعلامیه حقوق بشر را به کنوانسیون بین‌المللی لازم‌الاجرائی تبدیل کند و مفاد اعلامیه را تفصیل بخشیده و شفاف کند، اختلاف میان آمریکا و اتحاد جماهیر شوروی بالا گرفت. آمریکا در رأس نظام سرمایه‌داری از اولویت حقوق مدنی و سیاسی

19. زمانی، سید قاسم، *جزوه حقوق بین‌الملل بشر*، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، نیمسال دوم 91 - 1390.

20. Universal Declaration of Human Rights.

21. Christian Tomuschat, *International Covenant on Civil and Political Rights*, Humboldt University, Berlin, 2008, P 1.

سخن به میان آورد، ولی شوروی در رأس نظام سوسیالیست تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را بر حقوق مدنی و سیاسی ترجیح می‌داد. لذا تجزیه‌ای ایجاد شد. قرار بود سند واحد باشد ولی این اختلاف باعث شد که دو میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی²² و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی²³ در 1966 به امضاء برسند. آن وحدت و یکپارچگی که در اعلامیه 1948 هویدا شده بود، از هم گسست.²⁴

به دیگر سخن، از آنجایی که اعلامیه جهانی حقوق بشر فاقد تدابیر اجرایی و ضمانت اجراء بود و بیشتر به یک تکلیف اخلاقی و معنوی تعبیر می‌شد، کمیسیون حقوق بشر بلافاصله پس از تنظیم و انتشار آن مصمم شد در این زمینه، کنوانسیون را که برای دولت‌های امضاءکننده از جهت حقوق ملی و بین‌المللی الزام‌آور باشد، به تصویب برساند. برای منظور کردن نظر کسانی که معتقد بودند حقوق اقتصادی و اجتماعی از اصول حقوق بشر نیستند، یا نباید به همان شیوه حقوق مدنی و سیاسی منظور شوند، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و سپس میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تدوین شدند. این میثاق‌ها، مفاد اعلامیه را با دقت و وضوح بیش‌تری مورد تحلیل قرار داده‌اند.

بند اول: حق‌های موجود در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی

متن میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (1966) از یک مقدمه و 53 ماده در 6 بخش تنظیم و تدوین و در سال 1976 لازم‌الاجراء شده است. در مقدمه این میثاق حقوق مندرج در اعلامیه جهانی حقوق بشر به رسمیت شناخته شده و بر کرامت ذاتی و حقوق برابر و غیر قابل انتقال کلیه اعضای خانواده بشری تأکید شده است. این میثاق به حقوق ذاتی افراد و حقوقی که به افراد اجازه مشارکت در امور جامعه را اعطاء می‌کند، اختصاص یافته است. این میثاق به همراه اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، منشور جهانی حقوق بشر²⁵ را تشکیل می‌دهند.

22. International Covenant on Civil and Political Rights.

23. International Covenant on Economic Social and Cultural Rights.

24. زمانی، سید قاسم، پیشین.

25. International Bill of Human Rights

- **بخش اول** مقررات میثاق، تنها شامل یک ماده است که در آن حق تعیین سرنوشت به رسمیت شناخته شده و به موجب آن تمامی ملل حق تعیین وضعیت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را به طور آزادانه دارا می‌باشند.
- **بخش دوم** مقررات میثاق، (مواد دوم تا پنجم) شامل مقرراتی کلی و عمومی است که نسبت به تمامی مقررات مندرج در میثاق حاکم است و به نوعی با آن‌ها مرتبط می‌باشد. در این بخش در ماده 2 بر تعهد دولت‌ها به اجرای حقوق مندرج در میثاق بدون تبعیض بر تمامی افراد مقیم در قلمرو حاکمیت دولت‌ها تأکید شده است.
- **بخش سوم** مقررات میثاق که شامل مواد ششم تا بیست و هفتم می‌شود، مهم‌ترین بخش میثاق است که شامل حقوق ماهوی افراد می‌باشد. این حقوق ماهوی با ذکر بنیادی‌ترین حق انسان‌ها که همان حق حیات است در ماده 6 آغاز می‌شود و سپس در ادامه، از حقوقی چون: حق آزادی از شکنجه، رفتارها و مجازات‌های ظالمانه، غیرانسانی و تحقیرآمیز، حق آزادی از بردگی، بندگی و کار اجباری یا قهری، حق آزادی از دستگیری یا بازداشت خودسرانه، حقوق مربوط به افرادی که از آزادی محروم شده‌اند، منع زندانی کردن افراد به جهت عدم اجرای تعهد قراردادی، حق عبور و مرور آزادانه و انتخاب آزادانه محل زندگی، منع اجبار در اخراج بیگانه، حق محاکمه عادلانه، منع عطف بمسابق شدن قوانین، حق به رسمیت شناختن حقوق افراد، حق خلوت یا حریم خصوصی، حق آزادی فکر، وجدان، مذهب و عقیده، حق آزادی بیان، ممنوعیت تبلیغ و دعوت برای جنگ، حق تشکیل مجامع صلح جویانه (مسالمت آمیز)، حق آزادی اجتماع، حق تشکیل خانواده به طور آزادانه و بدون اجبار، حقوق مربوط به کودکان، حق مشارکت در اداره امور عمومی، حق برابری در مقابل قانون و بهره‌مندی از حمایت‌های آن به طور مساوی و در نهایت حقوق اقلیت‌های نژادی، مذهبی و زبانی در بهره‌مندی از فرهنگ خود و عمل مطابق با آن، سخن به میان می‌آید.
- **بخش چهارم** میثاق مواد 28 تا 45 را شامل می‌شود و پس از مقررات بخش سوم گسترده‌ترین بخش میثاق محسوب می‌گردد، عمدتاً مقرراتی را درباره کمیته حقوق بشر و چگونگی تشکیل و انجام وظایف، نحوه پذیرش صلاحیت آن توسط دولت‌ها و... مطرح می‌نماید که به عنوان نهاد نظارتی اجرای مقررات مندرج در میثاق مذکور پیش بینی شده است.
- **بخش پنجم** میثاق شامل دو ماده 46 و 47 است که در آن دو مقرر کلی درباره تفسیر مقررات میثاق را بیان نموده است.
- **بخش نهمی** مقررات میثاق، (بخش ششم) شامل مقرراتی درباره شیوه تصویب، لازم‌الاجرا شدن، اصلاح مقررات میثاق، متون معتبر در میثاق و... می‌شود که این بخش شامل مواد 48 تا 53 می‌باشد.

بند دوم: حق‌های موجود در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که گاهی از آن به عنوان سند منعکس‌کننده حقوق نسل دوم یاد می‌شود و با علایم اختصاری (ICESCR) بیان می‌گردد، از جمله مهم‌ترین اسناد بین‌المللی در حمایت از حقوق بشر است که ابعاد گوناگون آن به شرح زیر مورد تحلیل قرار می‌گیرد: متن میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (1966) از یک مقدمه و 31 ماده در 5 بخش تشکیل شده است.

- **بخش اول** میثاق تنها از یک ماده تشکیل شده که بر حق همه ملت‌ها به تعیین سرنوشت خود تأکید شده و به موجب آن ملت‌ها می‌توانند وضعیت سیاسی خود را به طور آزادانه تعیین و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را آزادانه تأمین نمایند.
- **بخش دوم** میثاق که شامل مواد دوم تا پنجم می‌شود، مقرراتی به صورت کلی بوده و نسبت به تمامی مقررات ماهوی بخش سوم اعمال می‌شود. مقررات این بخش عمدتاً شامل تعهدات کلی دولت‌ها، اصل عدم تبعیض، تساوی حقوق زن و مرد و محدودیت‌های کلی می‌شوند. تذکر این که در این قسمت مشابه میثاق حقوق مدنی و سیاسی عمل نشده و به غیر قابل انحراف بودن برخی حقوق هیچ اشاره‌ای نشده است.
- **بخش سوم** میثاق که از مواد 6 تا 15 را شامل می‌شود می‌توان قلب میثاق دانست که در آن حق‌های ماهوی مورد حمایت در میثاق بیان شده است. حق بر کار، حق بر شرایط منصفانه استخدام، حق پیوستن و تشکیل اتحادیه‌های صنفی، حق تأمین اجتماعی، حق حمایت از خانواده، حق بهره‌مندی از استاندارد کافی زندگی، حق سلامتی، حق آموزش و پرورش و حق فرهنگ مورد حمایت قرار گرفته و به رسمیت شناخته شده‌اند.
- **بخش چهارم** میثاق (مواد 16 تا 25)، مربوط به تبیین عناصر اصلی نظام نظارتی بر آن می‌باشد. این بخش مقرراتی را تدوین نموده که به موجب آن دولت‌های عضو ملزم به ارزیابی گزارش‌هایی ادواری به سازمان ملل متحد در خصوص اقدامات انجام شده توسط آنها و توسعه‌های صورت گرفته در جهت دستیابی و رعایت حقوق مندرج در این میثاق نموده است.
- **بخش پنجم** میثاق (مواد 26 تا 31)، حاوی نکاتی درباره شیوه تصویب، لازم‌الاجرا شدن، اصلاح مقررات میثاق، متون معتبر در میثاق و... می‌شود میثاق است.²⁶

26. <http://www.pajooh.com/fa/index.php?Page=definition&UID=33799> (May-2013)