

به نام خدا

تحلیل جرم شناختی پدیده فساد اداری و سازو کارهای پیشگراانه حاکم بر آن

مؤلف:

زبیده قجاوند

انتشارات ارسطو

(چاپ و نشر ایران)

۱۴۰۰

سرشناسه: قجاوند، زبیده، ۱۳۳۸-
عنوان و نام پدیدآور: تحلیل جرم شناختی پدیده فساد اداری و سازو کارهای پیشگیرانه
حاکم بر آن / مولف زبیده قجاوند.
مشخصات نشر: ارسطو (سامانه اطلاع رسانی چاپ و نشر ایران)، ۱۴۰۰.
مشخصات ظاهری: ۲۱۰ ص.
شابک: ۸-۸۲۵-۴۳۲-۶۰۰-۹۷۸: ۶۳۰۰۰۰ ریال
وضعیت فهرست نویسی: فیبا
یادداشت: کتابنامه: ص. [۲۰۷] - ۲۱۰.
موضوع: سازمان‌های دولتی -- ایران -- فساد
Administrative agencies -- Corrupt practices -- Iran
سازمان‌های دولتی -- ایران -- فساد -- پیشگیری
Administrative agencies -- Iran -- Corrupt practices -- Prevention
فساد-- ایران-- جنبه‌های اقتصادی Iran Corruption-- Economic aspects--
تخلفات اداری-- ایران Misconduct in office-- Iran
تخلفات اداری -- ایران -- پیشگیری
Misconduct in office -- Iran -- Prevention
اصلاح نظام اداری -- ایران Civil service reform -- Iran
رده بندی کنگره: JF۱۵۲۵
رده بندی دیویی: ۳۵۳/۴۶۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی: ۸۷۲۵۹۵۲
اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیبا

نام کتاب: تحلیل جرم شناختی پدیده فساد اداری و سازو کارهای پیشگیرانه حاکم بر آن
مولف: زبیده قجاوند
ناشر: ارسطو (سامانه اطلاع رسانی چاپ و نشر ایران)
صفحه آرایی، تنظیم و طرح جلد: پروانه مهاجر
تیراژ: ۱۰۰۰ جلد
نوبت چاپ: اول - ۱۴۰۰
چاپ: مدیران
قیمت: ۶۶۰۰۰ تومان
فروش نسخه الکترونیکی - کتاب‌رسان:
<https://chaponashr.ir/ketabresan>
شابک: ۸-۸۲۵-۴۳۲-۶۰۰-۹۷۸
تلفن مرکز پخش: ۰۹۱۲۰۲۳۹۲۵۵
www.chaponashr.ir



انتشارات ارسطو



درآمد

یکی از رویکردهای سیاست جنایی که در سالهای اخیر بیشتر مورد توجه حقوقدانان کیفری و انواع جرم شناسان قرار گرفته، پیشگیری از وقوع جرایم است. لطمات و هزینه‌های اقتصادی که ارتکاب جرایم مختلف بر دولت‌ها بار نموده، آنها را بر آن داشته تا نسبت به اندیشیدن راهکارهایی جهت حذف این معضلات و هم زمان از بین بردن یا به حداقل رسانیدن ارتکاب جرایم با پیشگیری از وقوع آنها ترغیب شوند (باقرزاده، ۱۳۸۶، ۱۲۱).

شکی وجود ندارد که یکی از مهم‌ترین راه‌های دستیابی به سلامت اداری در نظام هر کشوری، مبارزه با فساد اداری است و شاید از همین رو است که بسیاری کشورهای جهان تلاش می‌کنند ساز و کارهای قانونی خود را در این زمینه ارتقا دهند. متأسفانه باید پذیرفت نظام اداری ایران در حال حاضر، تا دستیابی به جایگاه مطلوب خود راه درازی در پیش دارد.

در واقع می‌توان گفت فساد اداری پدیده‌ای همزاد حکومت است. یعنی از زمانی که فعالیت‌های بشر شکل سازمان یافته و منسجمی به خود گرفت از همان زمان فساد اداری نیز همچون جزء لاینفکی از متن سازمان ظهور کرده است. بنابراین می‌توان فساد را فرزند ناخواسته سازمان تلقی کرد که در نتیجه تعاملات گوناگون در درون سازمان و نیز به مناسب تعامل میان سازمان و محیط آن به وجود آمده است. (بهره‌مند، ۱۳۸۷، ۳۰)

فساد اداری بخشی از مجموعه مسایلی است که سازمانها در دوره عمر خود به ناگزیر آن را تجربه می‌کنند. این مجموعه مسایل به معظلاتی اشاره دارد که به طور عمده ریشه‌های آن در خارج از سازمان قرار داشته ولی آثار آن سازمانها را متأثر می‌سازد. این معضلات به عنوان چالشهایی که همواره پیش روی مدیران هستند تلقی می‌شوند که به دلیل عدم کنترل سازمان بر علل پیدایی آنها، طبیعتاً کنترل آنها نیز بسیار دشوار است.

(ولیدی، ۱۳۸۶، ۴۵) به عنوان مثال فساد اداری تا حد زیادی از نظامهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی تأثیر می‌پذیرد؛ برای مثال بالا بودن نرخ بیکاری، میزان سلطه روابط غیر رسمی و سنتی بر ارتباطات میان افراد، میزان بلوغ نظام سیاسی و... برحجم فساد اداری یک جامعه تأثیر مستقیم می‌گذارد از طرفی فساد اداری به طور مستقیم بر کارایی نظام اداری، مشروعیت نظام سیاسی و مطلوبیت نظام فرهنگی واجتماعی اثرات نابهنجاری خواهد گذارد که این تعامل باعث ایجاد دوری باطل و مارپیچی نزولی می‌شود که در نهایت جامعه را به افول خواهد کشاند. (آشوری، ۱۳۸۶، ۵۴)

رشا و ارتشا به عنوان یکی از مصادیق مفاسد اقتصادی، از طریق نادیده انگاشتن و ایجاد اختلال در ضوابط اداری موجود، بنیانهای اجتماعی و اقتصادی جامعه را متزلزل ساخته و باعث افزایش بی‌اعتمادی افکار عمومی و کاهش اثر بخشی تدابیر دولت در دستیابی به اهداف توسعه پایدار و تزلزل حاکمیت قانون در قلمرو اقتصادی می‌گردد. نکته ای که بر اهمیت مسئله مفاسد اقتصادی می‌افزاید، رابطه مفاسد اقتصادی با جرایم سازمان یافته و تاثیرات منفی‌ای است که بر اقتصاد داخلی، اداره عمومی جامعه و اقدامات دولت‌ها در جهت توسعه می‌گذارد. (اردبیلی، ۱۳۸۵، ۷۷)

از آنجایی که وجود فساد در دستگاه‌های دولتی باعث اختلال در اداره امور دولتی و مانع رشد و توسعه یافتگی و نیز باعث نارضایتی مردم و تضعیف اقتدار حاکمیت در هر جامعه ای می‌شود، لذا حقوق کیفری برای مبارزه با این امر مهم، موظف است به عنوان مهم‌ترین اهرم مقابله با جرم در جامعه، با اعمال روش‌های خاص خود و تدوین قوانین کیفری مناسب، به حفظ و ارتقاء سلامت نظام اداری بپردازد. (حسینی، ۱۳۸۷، ۹۱)

فساد اداری، اگر چه ممکن است در مقایسه با جرایم دیگر، نظیر قتل و سرقت، رعب انگیز نباشند، اما به لحاظ تاثیرگذار بودن در تخریب اجتماع و انحراف عمومی جامعه بیش از خطاهای دیگر باید مورد ملاحظه و توجه قرار بگیرند. به تعبیر دیگر، بارزترین نشانه انحراف دولت (به معنای عام) و جامعه از قانون، زیادتر از حد طبیعی

بودن تخلفات اداری است. اگر در خانواده دولت میزان فساد زیاد شود، جامعه با یک فاجعه واقعی روبه‌رو است، زیرا براساس قاعده، کارکنان دولت شاخص‌ترین افراد جامعه‌اند و بروز تخلف و انحراف در چنین قشری مشکلی نیست که بتوان به سادگی از کنار آن گذشت.

در ایران کارکنان کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، موسسات و شرکتهای دولتی و شرکت ملی نفت و گاز و پتروشیمی و شهرداری‌ها و بانک‌ها و موسسات و شرکتهای دولتی که تمام یا قسمتی از بودجه آنها از بودجه عمومی تامین می‌شود و نیز کارکنان مجلس شورای اسلامی و نهادهای انقلاب اسلامی مشمول مقررات این قانون هستند و مشمولان قانون استخدام نیروهای مسلح و غیرنظامیان ارتش و نیروهای انتظامی، قضات، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و مشمولان قانون کار تابع مقررات مربوط خود هستند نه این قانون.

کشور آمریکا که یکی از اعضای اصلی سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، شورای اروپا و کنوانسیون‌های مختلف آن می‌باشد، در سال ۲۰۱۰ برای اعمال مفاد این کنوانسیون‌ها در قوانین داخلی خود اقدام به تصویب قانون رشا و ارتشا نمود، که این قانون در نوع خود به عنوان یکی از پیشرفته‌ترین تدابیر تقنینی، در کنترل و مبارزه با این جرم می‌باشد. (والاسیس، ۲۰۱۲، ۱۸)

قوانین مجازات ایران از ابتدایی‌ترین آنها (۱۳۰۴) تا قانون مجازات اسلامی فعلی، با تعیین مصادیق فساد و تعیین مجازات برای آنها سعی در مبارزه با این جرایم داشته‌اند اما قانون الحاق ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مریدا) دولت‌ها را تشویق به تصویب قوانین سرکوبگرانه و پیشگیرانه می‌کند و قانون ارتقاء سلامت اداری در جهت عمل به این تکلیف، از طریق تدابیر پیشگیرانه که خلاء آن در قوانین کیفری احساس می‌شد به مبارزه با این جرایم پرداخته است. (میر محمد صادقی، ۱۳۸۴، ۱۱۷) با توجه به این که قانون‌گذاری ایران در مبارزه با این جرم در عمل دارای

نقص‌های زیادی می‌باشد و امروزه شاهد افزایش این جرم در سطح جامعه هستیم، تصویب قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد از سوی مقنن رویکرد نوینی است که به نظر می‌رسد در صورت ابلاغ به سازمان‌های اداری می‌تواند در پیشگیری از فساد اداری موثر باشد. (رهبر، ۱۳۸۱، ۱۹)

متأسفانه نظام حقوقی ایران رشوه دادن به مقامات رسمی بیگانه را جرم انگاری نکرده است. اما شاید مهم‌ترین ضعف نظام حقوقی ایران در مقایسه با قانون جدید مبارزه با ارتشای انگلیس، پیش‌بینی نکردن مجازات برای اشخاص حقوقی است. در نظام حقوقی ایران، پیش‌بینی مسوولیت کیفری و به تبع آن مجازات اشخاص حقوقی، غیرمعمول و تعریف نشده است؛ در موارد بسیار معدودی هم که رویه قضایی اقدام به تسری پاره‌ای اقدامات پیشگیرانه کیفری نسبت به اشخاص حقوقی کرده است، این اقدامات بدون اتکا به پشتوانه قانونی مناسب و بیشتر از روی ابتکار شخصی بوده که مورد اعتراض قاطبه حقوقدانان واقع شده است.

شکی وجود ندارد که یکی از مهم‌ترین راه‌های دستیابی به سلامت اداری در نظام هر کشوری، مبارزه با رشوه خواری است و شاید از همین رو است که بسیاری کشورهای جهان تلاش می‌کنند ساز و کارهای قانونی خود را در این زمینه ارتقا دهند. متأسفانه باید پذیرفت نظام اداری ایران در حال حاضر، تا دستیابی به جایگاه مطلوب خود راه درازی در پیش دارد. تصویب جدیدترین قانون مبارزه با ارتشا در آمریکا در سال گذشته، که به حق دارای ساز و کارهای بسیار پیشرفته‌ای برای مبارزه با رشا و ارتشا است، فرصتی مناسب است تا ضمن بررسی اجمالی این قانون، نقاط قوت و ضعف مجموعه قوانین موجود در نظام حقوقی ایران را با کشوری که دارای درجه مطلوبی از حیث سلامت نظام اداری است، مقایسه کنیم.

فهرست مطالب

صفحه

عنوان

۱۱	فصل اول - مفاهیم و مبانی تحقیق
۱۲	بخش اول: مفاهیم تحقیق
۱۲	گفتار اول - مفهوم پیشگیری
۱۳	۱- مفهوم لغوی
۱۳	۲- مفهوم اصطلاحی
۱۴	گفتار دوم: تعریف فساد
۱۷	گفتار سوم: مفهوم فساد اداری
۱۷	۱- مفهوم لغوی
۱۷	۲- مفهوم اصطلاحی
۲۴	گفتار چهارم: تفاوت تخلفات اداری و فساد اداری
۲۷	بخش دوم- انواع فساد اداری
۲۷	گفتار اول-انواع فساد اداری
۲۸	۱- فساد اداری سیاه
۲۸	۲- فساد اداری خاکستری
۲۸	۳- فساد اداری سفید
۳۲	گفتار دوم-سطوح فساد اداری
۳۳	۱- فساد تصاد (اتفاقی) و فساد نظام مند (حاد)
۳۴	۲- فساد سازمان یافته یا فساد فردی
۳۵	۳- فساد کلان، فساد خرد

۳۶	۴-فساد سامانه ای
۳۷	۵-فساد قاعده مند و فساد غالب
۳۷	۶-فساد ساخت و پاختی
۳۸	۷-فساد مالی
۴۰	گفتار سوم- علل مؤثر در بروز فساد اداری
۴۰	۱-علل فرهنگی و محیطی
۴۰	۲-علل شخصیتی
۴۱	۳-علل اداری و سازمانی
۴۳	بخش سوم-پاسخ دهی کیفی به فساد اداری
۴۳	گفتار اول-سیاست جنایی کنشی در قبال فساد اداری
۴۵	گفتار دوم- تدابیر پیش گیرانه اجتماعی در قبال فساد اداری
۴۷	فصل دوم-روش های مقابله با فساد اداری در حقوق کیفری ایران
۴۸	بخش اول- فساد اداری و تدابیر پیشگیرانه
۴۸	گفتار اول-تدابیر پیش گیرانه وضعی از فساد اداری در اسلام
۵۲	۱-قرآن
۵۴	۲-سنت
۵۶	۳-اجماع
۵۷	گفتار دوم- پیشینه مبارزه با فساد در نظام اداری ایران
۶۲	بخش دوم- فساد اداری و پیشگیری از آن در حقوق کیفری ایران
۶۲	گفتار اول-مصادیق فساد اداری در حقوق کیفری ایران
۶۲	۱- تبانی
۶۷	۲-تدلیس

- ۳- مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی ۷۱
- ۴- اخذ پورسانت در معاملات ۷۲
- ۵- اختلاس ۷۴
- ۶- ارتشاء ۷۶
- ۷- پول شویی ۷۶
- گفتار دوم- پیشگیری از جرم در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ۷۸
- ۱- پیشگیری وضعی از فساد در قانون ارتقاء سلامت ۷۸
- ۲- نهادهای مستثنی از حسابرسی و شفافیت ۸۶
- ۳- شفافیت در پرتو سهولت دسترسی به قوانین و مقررات ۸۷
- گفتار سوم- پیشگیری کیفری از فساد اداری در قانون ارتقاء سلامت ۹۰
- ۱- افتراقی سازی حقوق کیفری ماهوی ۹۲
- ۲- افتراقی شدن حقوق کیفری شکلی ۹۶
- گفتار چهارم- روشهای کنترل فساد اداری ۹۷
- ۱- ایجاد نهادهای نظارت و کنترل رسمی در پیشگیری از فساد اداری ۹۸
- ۲- مشارکت مردمی ۱۰۵
- ۳- کاهش ارتباط ارباب رجوع و کارمندان ۱۰۶
- فصل سوم- پیشگیری از فساد اداری در حقوق کیفری آمریکا ۱۰۹**
- بخش اول- اصول عدالت اداری در حقوق آمریکا ۱۱۰
- گفتار اول- اصل ملزم بودن اداره به شفاف سازی حد اکثری ۱۱۱
- ۱- اثرات مثبت ۱۱۲
- ۲- اثرات منفی ۱۱۳

گفتار دوم-اصل دادرسی اداری در حقوق آمریکا.....	۱۱۴
گفتار سوم- اصل ایجاد مراجع خاص در ایجاد عدالت اداری	۱۱۷
بخش دوم- نحوه پیشگیری از فساد اداری در حقوق آمریکا.....	۱۱۹
گفتار اول- سوء استفاده از اختیارات اداری در نظام حقوقی کامن لا	۱۱۹
۱- جهات کنترل قضایی در نظام حقوقی آمریکا	۱۲۰
۲- مصادیق سوء استفاده از اختیارات اداری	۱۲۲
گفتار دوم- قانون جدید مبارزه با رشا و ارتشا در آمریکا و مجازات مصرح در آن	
.....	۱۳۴
۱- قانون جدید مبارزه با رشا و ارتشا(۲۰۱۰).....	۱۳۴
۲- مجازات های مصرح در قانون جدید آمریکا	۱۳۹
نتیجه گیری.....	۱۴۱
پیشنهادها	۱۴۹
منابع و ماخذ	۱۵۳

فصل اول – مفاهیم و مبانی تحقیق

در این بخش مفاهیم و اصطلاحات اصلی این پژوهش به جهت لغوی و اصطلاحی مورد بررسی قرار گرفته و همچنین مبانی و ریشه های اصلی موضوع تحقیق مورد بررسی قرار گرفته و به تفکیک بیان می شود.

بخش اول: مفاهیم تحقیق

در شیوه انجام هر تحقیقی ابتدا، باید به مفهوم لغوی و اصطلاحی متغیر های اصلی پژوهش پرداخته و هر یک را به تفکیک بیان نمود. در این بخش ابتدا مفاهیم لغوی و سپس مفاهیم اصطلاحی متغیر ها مورد بررسی قرار می گیرد.

گفتار اول - مفهوم پیشگیری

درک مسئله پیشگیری به عنوان یکی از اساسی ترین و اصلی ترین متغیر های این پژوهش تنها بر اساس تعریفی دقیق و درست از این واژه می باشد. در این گفتار مفهوم لغوی و اصطلاحی پیشگیری مورد بررسی قرار می گیرد.

۱- مفهوم لغوی

پیشگیری در لغت به معنای عمل پیش گیر، دفع و جلوگیری، پیشگیری کردن به معنای دفع، جلوگیری کردن، مانع گشتن، منع کردن، به نگهداری برخاستن می باشد. (دهخدا، ۱۳۷۷، ۵۹۱)

واژه پیشگیری امروزه در معنی جاری و متداول آن دارای دو بعد است: پیشگیری یا جلوگیری کردن هم به معنی «پیش دستی کردن، پیش گرفتن و به جلوی چیزی رفتن» و هم به معنی «آگاه کردن، خبر چیزی را دادن و هشدار دادن» است اما در جرم شناسی پیشگیرانه، پیشگیری در معنی اول آن مورد استفاده واقع می شود یعنی با کاربرد فنون مختلف به منظور جلوگیری از وقوع بزهکاری هدف به جلوی جرم رفتن و پیش گرفتن از بزهکاری است اما از نظر علمی پیشگیری یک مفهوم منطقی-تجربی است که همزمان با تأملات عقلانی و مشاهدات تجربی ناشی می شود. شاید بتوان گفت که به تعداد صاحب نظران جرم شناسی تعریف و طبقه بندی (تیپولوژی) از پیشگیری ارائه شده است. (نجفی ابرند آبادی، ۱۳۸۲، ۲۱)

در واقع می توان گفت پیشگیری به معنای جلوگیری از کار یا عملی غیر اخلاقی و قانونی است که به واسطه عمل فردی دیگر انجام می گیرد.

۲- مفهوم اصطلاحی

اصطلاح پیشگیری بی آنکه تعریفی از آن شده باشد در بسیاری از متون رسمی راه یافته است و نهادها و مراجع مختلفی در اجرای این سیاست وظایفی به عهده گرفته اند. (اردبیلی، ۱۳۷۹، ۱۵۹)

برای نمونه در بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی پیشگیری از وظائف قوه قضائیه شمرده شده است، در بند ۸ از ماده ۴ قانون نیروی انتظامی (مصوب ۷۹) پیشگیری از وقوع جرایم از وظائف نیروی انتظامی به عنوان ضابط قوه قضائیه اعلام شده است.

گفتار دوم: تعریف فساد

فساد مفهومی گسترده که طیف وسیعی از رفتارها و فعالیتهای غیر قانونی نامشروع، متقلبانه، غیراصولی و ناهنجار را شامل میشود، از نظر تاریخی فساد در تمامی حوزه های سیاسی اداری و بخش خصوصی وجود دارد. گونار میردال فساد را در معنای وسیعتری مورد مطالعه قرار میدهد. به نظر وی، فساد به تمام شکل‌های گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی قابل اطلاق است. (عباس زادگان، ۱۳۸۳، ۱۴)

فساد، ضد صلاح است. صلاح، حالتی است استوار و سودمند و خلاف آن را، یعنی خارج شدن از حالت استواری و سودمندی، فساد گویند. بنابراین، زدودن زنگار فساد از هر چیز، اصلاح است و مبارزه با فساد به معنای به هنجار آوردن نابهنجاری‌ها و به سامان آوردن نابسامانی‌هاست. فساد را می‌توان به یک بیماری مسری و خطرناک تشبیه کرد که دامان تمامی کشورهای جهان را کم و بیش گرفته است. ضمن اینکه در معدودی از این کشورها، فراگیر و عمومی شده است و تنها راه علاج آن، احیای ارزش‌های اخلاقی، اصلاح فرهنگی و تحریک وجدان عمومی است. (حسینی، ۱۳۹۳، ۱۴)

تعریف‌های موجود در مورد فساد بر اساس مبانی مختلفی مورد بحث قرار می‌گیرد. -تعریف‌هایی که به بخش عمومی و کارهای دولتی ارتباط پیدا می‌کند و ناظر به انحراف متصدیان امور در این بخش است.

-تعریف هایی که جنبه مالی و پولی دارد. برای مثال: تعریف وان کلاورن که می گوید اگر مأمور دولت دفتر کارش را محلی برای کسب و کار تلقی کند و بکوشد از آنجا در آمد خود را هر چه بیشتر کند.

- تعریف هایی از منظر منافع عمومی که بر پایه آنها، هر رفتار کارگزار سازمانی که به منافع عمومی زیان رساند، رفتار فساد آلود است. بر پایه این تعریف، شاخص رفتار فساد آلود آسیب رسانی به منافع عمومی است و دست زدن به هر کاری که در راستای منافع عمومی نباشد فساد خواهد بود. (زاهدی، ۱۳۷۹، ۲۲۱)

جان پریچارد معتقد است رفتارهای فاسدانه عبارتند از: هرگونه رفتار شخص یا مقامات عمومی که مستقیماً بر انجام درست وظایف رسمی یک مقام سیاسی یا افراد دیگر اثرگذار باشد که میتواند شامل، سوءاستفاده از اختیارات قانونی، باج گیری، رشوه، تقلب، سرقت، اختلاس، جعل، خیانت علیه حاکمیت و ... باشد. (خلفخانی، ۱۳۸۹، ۸۵)

به جرأت میتوان ادعا کرد تاریخی از حیات انسانی یافت نمیشود که فاقد فساد به اشکال متعدد نباشد. امروزه هیچ کشوری خواه دموکرات ترین و خواه توتالیتترین، خواه آزادترین و نیز توسعه یافته ترین تا عقب مانده ترین کشورها، نظام اداری کشورشان را از همه جهت دارای سلامت کامل نمی دانند. یعنی تمامی نظامهای دنیا دارای درجات، سطوح و لایه هایی از فساد هستند. فساد در هر نظامی میتواند بر اساس صورت بندی های فرهنگی، سیاسی و اقتصادی اشکال خاصی به خود میگیرد که در نظام های مختلف به شکل های رشوه برای انجام کار یا اخذ امتیازات، پاداش برای حسن خدمت، بی احترامی به ارباب رجوعان اداری، سوء استفاده از اسناد و مدارک موجود در راستای منافع

شخصی یا فامیلی یا گروه‌های قومی، نژادی یا طبقه خاص، دست‌کاری اسناد، فروش اسناد دولتی و حیف و میل اموال عمومی مشاهده کرد. (خلفخانی، ۱۳۸۹، ۸۱)

فساد می‌تواند دلایل متعددی داشته باشد. لمبسدورف، فساد را ناشی از متغیرهایی چون دخالت بیش از اندازه دولت در امور اقتصادی، نهادهای اجتماعی و مدنی ضعیف و فقدان رقابت و بی‌کیفیتی رقابت می‌داند. علاوه بر این می‌توان به عدم شفافیت قوانین برخی کشورها، عدم شفافیت در وظایف کارگزاران اداری، عدم توجیه کارگزاران اداری در مورد وظایف و پیامدهای انحراف از کار، ابهامات در قوانین، ایجاد انحصارات دولتی، توسعه شکاف‌های اجتماعی و اقتصادی و نابرابری دسترسی به خدمات، احساس نابرابری و تبعیض در سطوح کارگزاران اداری و مردم، نبود اطلاع‌رسانی لازم و گردش آزاد اطلاعات، فقدان نظارت جامعه مدنی و مطبوعات اشاره کرد. (خلفخانی، ۱۳۸۹، ۸۰)

با توجه به گفته‌های فوق به نظر می‌رسد، فساد خود عاملی در جهت تبعیض و ناعدالتی بوده و در برابر عدالت قرار می‌گیرد. به واقع فساد از ارکان‌های اساسی یک شیوه سوء استفاده از اختیارات فرد است که موجبات آن را فراهم می‌نماید.

آزادی اطلاعات یکی از مهمترین راهکارها و ابزارهای ایجاد شفافیت برای مبارزه با فساد می‌باشد. مطبوعات و سازمانهای غیردولتی می‌توانند از این حق برای افشای فساد و ریشه کن کردن آن استفاده کنند. ضرورت حق دسترسی به اطلاعات موجود در نزد نهادهای دولتی به عنوان ابزاری برای حل مسئله مهم مبارزه با فساد، به طور گسترده مورد توجه واقع شده است. سازمان غیردولتی جهانی «شفافیت بین الملل» که برای مبارزه با فساد ایجاد شده است، در یکی از گزارشهای خود از حق دسترسی به اطلاعات به عنوان مهمترین ابزار و سلاح علیه فساد نام می‌برد.

گفتار سوم: مفهوم فساد اداری

فساد اداری، پدیده‌ای است که کم و بیش در کلیه کشورهای جهان وجود دارد. با این حال، نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است. امروزه فساد اداری به یک معضل جهانی مبدل شده و دولت‌ها آگاه‌اند که فساد باعث آسیب‌های بسیاری می‌شود و هیچ حد و مرزی هم نمی‌شناسد. (افضلی، ۱۳۹۱، ۴۰)

در واقع فساد اداری خود معضل اساسی در زمینه مشکلات اقتصادی و حتی نابودی اقتصادی است و یکی از اساسی‌ترین مسائل در سیستم اداری می‌باشد.

۱- مفهوم لغوی

واژه فساد در لغت به معنای تباهی است. (قرشی، ۱۴۱۲ق، ۱۷۴) فساد از لحاظ ریشه‌شناسی، لغت عربی است. این کلمه از ریشه فسد به معنای نقیض صلاح و ضد آن بیان گردیده است. در زبان انگلیسی، کلمه «Corruption» معادل فساد است که ریشه آن در زبان لاتین «Rumpere» به معنای «شکستن» می‌باشد؛ زیرا در فساد، چیزی نقض می‌شود. این چیز ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی و یا مقررات اداری باشد. (نوذری فردوسی، ۱۳۹۱، ۳)

در واقع به نظر می‌رسد فساد نوعی ضد و نقیض بودن با قوانین مطروحه و مدون در جامعه بوده و خود یکی از اساسی‌ترین مسائل در زمینه عدم عدالت و عدم تبعیض است.

۲- مفهوم اصطلاحی

در خصوص فساد اداری اگرچه تعاریفی ارائه گردیده است، لیکن تعریف واحدی که مورد قبول همگان قرار گیرد هنوز بیان نگردیده است. برای اولین بار «ژستوریا» در سال

۱۹۳۲ فساد را چنین تعریف می‌کند: «فساد اداری به معنای استفاده غیر قانونی از قدرت دولت برای نفع شخصی است.» بانک جهانی و سازمان شفافیت بین الملل از فساد اداری تعریفی عام و کلی بیان نموده است که عبارت است از: سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع خصوصی، تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علائق خانوادگی.

فساد اداری، در جوامع مختلف بشری برحسب نگرش‌ها و برداشت‌ها تعاریف گوناگون و تا حدی متفاوت از یکدیگر دارد. البته تاکنون تعریف واحدی که در سطح جهانی مورد قبول باشد ارائه نشده است اما به نظر می‌رسد بتوان تعریف جامعی از فساد اداری به شرح زیر ارائه داد: «اقدامات اشخاص خصوصی در جهت جلب همکاری یک فرد شاغل در دولت به منظور نقض قوانین و مقررات و ضوابط اداری و همکاری اشخاص شاغل در دولت در این زمینه برای جلب منافع نقدی و غیرنقدی، مازاد بر حقوق و مزایای قانونی، برای خود، خویشاوندان و دوستان و یا خودداری یا کندکاری یک مسئول در انجام وظایف قانونی خود در قبال ارباب رجوع، به منظور دریافت پول، کالا یا خدمات». (اباذری فومنی، ۱۳۹۲، ۳۴۵)

در این تعریف از یک سو از مفاهیم غیر دقیق و کلی نظیر منافع عمومی یا دیدگاه عمومی استفاده نشده است و از سوی دیگر این تعریف، فساد اداری را به نقض قوانین و مقررات محدود نمی‌کند، بلکه شامل تغییر قانون برای نفع شخصی و صنفی نیز می‌شود که به آن فساد قانونی می‌گویند. مزیت دیگر این تعریف این است که در آن به انگیزه‌های مختلف یک کارمند برای مشارکت در فساد، از جمله نفع شخصی مستقیم، دریافت رشوه نقدی یا غیرنقدی از شخص ثالث و کمک به دوستان و خویشاوندان نیز اشاره شده است. (حسینی، ۱۳۸۳، ۸۶)

فساد اداری دارای تعاریف گوناگون و متنوعی است. یکی از دلایل این امر، گستردگی و پیچیدگی مفهوم آن است. برخی از این تعاریف در این قسمت مورد توجه قرار می‌گیرند. عده‌ای فساد اداری را در قالب مصادیق آن تعریف کرده و مقصود از آن را غالباً رشا و ارتشا، اختلاس، کارشکنی و تعلل در امور ارباب رجوع دانسته‌اند. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱، ۴۱۴)

اما فساد اداری در مفهوم کلی خود یعنی زیر پا نهادن ضوابط و استفاده‌ی غیرقانونی از اختیارات اداری برای نفع شخصی. (الوانی، ۱۳۷۹، ۷۶) به عبارت دیگر فساد اداری عبارت است از استفاده‌ی غیرقانونی از اختیارات اداری که می‌تواند دارای انگیزه فردی یا گروهی با منشأ مادی یا غیرمادی باشد. (محمدنبی، ۱۳۸۰، ۳۸)

اندیشمند برجسته «ساموئل هانگتینتون» نیز همین اعتقاد را داشته و فساد اداری را رفتار آن دسته از کارکنان بخش دولتی می‌داند که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته شده را نادیده می‌گیرند. (متحدیان، ۱۳۹۰، ۲۳)

از دیدگاهی دیگر فساد اداری یک عمل خاص نیست، بلکه مجموعه‌ی طرح‌ها، تصمیمات، اقدامات و روابطی است که در محیط اداری برخلاف خط مشی عمومی کشور، قوانین حاکم و اهداف و منافع جامعه رخ داده و موجب تباهی منافع عمومی و عدم کارآیی و بیهودگی اداره می‌شود. (قدسی، ۱۳۷۹، ۱۶۶)

در واقع می‌توان گفت فساد اداری به معنای اعمال مجرمانه و تخلفاتی است که در ارتباط با امور اداری ارتکاب یافته و در روند صحیح انجام وظیفه اداری اشکال ایجاد کنند. قابل توجه است که این اعمال غالباً به صورت تخلف از قوانین و مقررات اداری و انجام اعمالی از قبیل ارتشا، اختلاس، تبانی و عدم انجام وظیفه کارمندی بروز می‌نمایند.

تعریف فساد اداری سال‌ها مورد مباحثه‌های متعدد بوده است. تعاریف متعددی در خصوص تبیین مفهوم فساد اداری ارائه شده است که در ادامه به برخی از آن‌ها پرداخته می‌شود:

- اکثر پژوهشگران و سازمان‌های بین‌المللی بویژه بانک جهانی (۲۰۰۰) کلیت‌گارد و همکاران (۲۰۰۰)، پیپیز (۲۰۰۵) پارک (۲۰۰۳) و... فساد اداری را در ساده‌ترین و متداول‌ترین تعریف «سوءاستفاده از قدرت عمومی برای سود شخصی» بیان کرده‌اند. به بیان دیگر، در این تعریف، هیچ توجهی به بخش خصوصی و جایگاه فساد در آن‌ها و نقش آن‌ها در فساد نشده است. (تانزی، ۲۰۰۲، ۲۴)

- برخی پژوهشگران و سازمان‌های بین‌المللی مثل برنامه عمران سازمان ملل (۱۹۹۸) چند منظوره فساد شورای اروپا واژه «فساد اداری» را به عنوان مترادف «رشوه خواری» به منظور مشمولیت هر نوع رشوه که مطالبه شده یا پرداخت می‌گردد، استفاده می‌کنند. سایر مصادیق فساد اداری در این تعریف نادیده گرفته شده است.

در واقع می‌توان گفت برخی از تعاریف در رابطه با رشوه خواری و ارتشا بوده و تنها این بعد از تعاریف در خصوص فساد اداری را در بر می‌گیرد حال آن که تعاریف دیگری از فساد اداری نیز وجود دارد که گسترده‌تر از رشوه خواری است.

- عده‌ای از نظریه پردازان و سازمان‌های بین‌المللی، مثل «اتلس»^۱، برنامه عمران سازمان ملل (۱۹۹۸) نیز فساد اداری را قوم و خوی شیرستی، حمایت کردن از خود یا اطرافیان و دفاع از خود و دیگران تفسیر کرده‌اند.

با دقت در تعاریف موجود در سه مورد فوق، مشاهده می‌شود که همانند آنچه «تانزی»^۱ (۱۹۹۵) بیان کرده است، سه انگیزه ۱- نفع شخصی مستقیم، ۲- دریافت رشوه