

بررسی آثار و پیامدهای فساد مالی بر حقوق بشر

احمد رضا رشیدی^۱ و دکتر لیلا رئیسی^۲

تاریخ وصول: ۹۵/۱۱/۱۶

تاریخ پذیرش: ۹۶/۳/۳۱

چکیده:

فساد مالی پدیده‌ای جهانی، با خصوصیات فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است این پدیده نه تنها در سطح جامعه‌ی ایران بلکه در سایر جوامع نیز رشد و توسعه پیدا کرده و کشورهای توسعه یافته، در حال توسعه و توسعه نیافته را دچار چالش نموده است. آثار متعدد فساد مالی بر جامعه‌ی بشری موجب شد رویکردهایی جدید مبنی بر ارتباط بین فساد و حقوق بشر به وجود آید. یکی از سؤالات حاصل از این رویکرد این است که آیا فساد مالی می‌تواند حقوق بشر را نقض نماید؟ آشنایی با انواع فساد مالی و تعهدات حقوق بشری دولت‌ها، اثبات‌کننده‌ی نقض مستقیم تمامی نسل‌های حقوق بشر به وسیله‌ی اقدامات فسادآمیز است. پاسخ به سؤال فوق بر اساس اسناد الزام‌آور داخلی و بین‌المللی از اهداف مقاله‌ی حاضر است.

مفاهیم کلیدی: کنوانسیون مبارزه با فساد، فساد مالی، حقوق بشر، نقض مستقیم، آموزش، سلامت

^۱ دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)، (نویسنده‌ی مسئول) ar_rashide@yahoo.com

^۲ دانشیار حقوق بین‌الملل دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان) raisi.leila@gmail.com

مقدمه و بیان مسأله

فساد یک پدیده‌ی جدید نیست دو هزار سال پیش یک وزیر هندی کتابی به نام "آرثا استرا"^۱ نوشته و در خصوص آن بحث نموده‌است (نونان^۲، ۱۹۸۴:۱). جهانی شدن فساد در قرن بیستم موجب شد تا جامعه‌ی جهانی در دهه‌ی اخیر با درک واقع‌بینانه‌ای از نگرانی‌های خود از این پدیده‌ی سرطانی کنوانسیون مبارزه با فساد را به موجب قطعنامه‌ی شماره‌ی ۵۸/۴ مورخ ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ مجمع عمومی سازمان ملل متحد به تصویب برساند. کنوانسیون هم‌اکنون با ۱۷۸ عضو به‌عنوان جامع‌ترین سند بین‌المللی مبارزه با فساد تلقی می‌شود با تصویب مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۸۵/۳/۲۱ جمهوری اسلامی ایران نیز به عضویت این کنوانسیون درآمده و دارای مسئولیت بین‌المللی در اجرای تعهدات آن است قانون ارتقاء سلامت اداری در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۸ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام گام دیگری در جهت مبارزه با فساد در سطح داخلی تلقی می‌شوند.

فساد یک موضوع پیچیده و تغییرپذیر است و مانند تمام پدیده‌های اجتماعی و سیاسی با تعاریف دقیق و جامع در تعارض است (منساح^۳، ۲۰۰۷:۲۸). اسناد بین‌المللی و قوانین داخلی نتوانسته‌اند تعریفی جامع و دقیق از آن ارائه نمایند.

صرف‌نظر از مشکل تعریف رویکرد این اسناد به موضوع فساد یک رویکرد مبتنی بر حقوق کیفری بوده و پیشگیری، بررسی و پیگرد فساد را محور کار خود قرار داده‌اند. در میان کشورها یک گرایش عمومی به وجود آمده که شکست مبارزه با فساد نقض نهادینه‌ی حقوق بشر را به دنبال دارد بر این اساس فساد علت و هسته‌ی بسیاری از نقض‌های حقوق بشر است و مبارزه با فساد سیاسی و قضایی، حقوق مدنی و سیاسی را تضمین و اجرای مقررات خدمات عمومی؛ حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی را ایمن می‌کند (شفافیت^۴ بین‌الملل، ۲۰۰۸:۳). این گرایش صرفاً یک گرایش نظری نیست زمانی که فساد گسترش پیدا کند قانونگذاران به منظور حفظ منافع شخصی و قدرت خود قوانینی تصویب می‌کنند که به ظاهر تأمین‌کننده‌ی حقوق ملت است، کارکنان بیمارستان‌ها در مقابل رشوه‌ای که دریافت می‌کنند خدمات بهتری به پرداخت‌کنندگان ارائه داده و تبعیض را ایجاد می‌کنند. منابع تخصیص داده شده جهت تجهیزات کلینیکی و ارتقاء کیفیت خدمات در بیمارستان‌ها در جاهای دیگری هزینه و اثر خود را بر حق سلامت افراد می‌گذارد.

^۱ Artha Stra

^۲ Noonan

^۳ Mensah

^۴ transparency international

بودجه‌های آموزشی به جای مصارف آموزشی و افزایش حقوق معلمان چپاول شده و حق آموزش نقض می‌شود و بالاخره مقامات قضایی و پلیس بیشترین توجهشان به رشوه است تا به قانون.

در نوشتار پیش روی در بخش نخست به بررسی تعاریف و انواع فساد پرداخته و سعی شده که تعریفی از فساد ارائه گردد در بخش دوم اسناد بین‌المللی و داخلی موجود در خصوص فساد مورد تحلیل قرار داده شده و نهایتاً در بخش سوم آثار فساد بر حقوق بشر و به‌طور خاص نسل اول و دوم حقوق بشر پرداخته شده است.

مفاهیم و تعاریف

- تعریف فساد

فساد در لغت به معنای تباهی، خرابی، آشوب، بدهکاری و ظلم آمده است (معین، ۱۳۸۴: ۵۲۰). راغب اصفهانی آن را خروج شیء از اعتدال معنی می‌کند خواه کم باشد و یا بیشتر (نواده توپچی، ۱۳۸۹: ۲۲۳). در علم حقوق فساد در مقابل صحت قرار گرفته و آن صفتی است که به اعتبار آن صفت آن عمل نمی‌تواند دارای آثار قانونی باشد (محمد نبی، ۱۳۸۰: ۳۸).

در فرهنگ انگلیسی آکسفورد فساد به معنی رفتار متقلبانه و غیر قانونی افراد و به‌طور خاص مأموران دولتی می‌باشد (زیمرن^۱، ۲۰۱۵: ۳۳۶). لغت فساد مالی *Corruption* (از ریشه‌ی لاتین *Rumpere* به معنی شکستن یا نقض کردن است و آنچه شکسته یا نقض می‌شود می‌تواند شیوه‌ی رفتار اخلاقی، اجتماعی و یا مقررات اداری باشد (قناعتی، ۱۳۸۸: ۴۴). ریشه‌ی واژه‌ی فساد مالی از دو لغت لاتین دیگر نیز نقل شده؛ اولی (*Corruptus*) به معنای نقض کردن (دیلوتی^۲، ۲۰۱۴: ۸) و دومی (*Corruptio*) که به معنی: فساد اخلاقی، رفتار نابکار، تعفن‌آمیز یا فاسد آورده شده است (شورای بین‌المللی سیاست‌گذاری حقوق بشر، ۲۰۰۹: ۱۸).

در خصوص تعریف اصطلاحی فساد از طرف نویسندگان و نهادهای بین‌المللی تعاریف فراوانی ارائه شده که هیچکدام مشکل تعریف فساد را حل نمی‌نماید ولیکن به ناچار بایستی با برخی از آنها آشنا شد زیرا تعریف فساد تبیین‌کننده‌ی علل و آثار آن خواهد بود.

^۱ Zimerman

^۲ Deloitte

فساد پدیده‌ای پیچیده، چندوجهی با دلایل و آثار متعدد است به طوریکه اشکال و عملکردهای گوناگونی در زمینه‌های مختلف دارد در نتیجه از یک اصطلاح گسترده‌ی «سوء استفاده از قدرت عمومی» و «فساد اخلاقی» تا یک تعریف حقوقی محدود از فساد به‌عنوان عمل پرداخت رشوه به یک مأمور خدمات عمومی و برداشت منابع مالی است (اندویگ^۱ و همکاران، ۹:۲۰۰۰)؛ این تعریف از فساد ترجمان معانی متعدد لغوی آن در فرهنگ لغات مختلف است.

در زمینه‌ی گسترده‌ی فساد باید به این نکته توجه داشت که فساد یک پدیده‌ی جهانی و معضل اجتماعی است که در تمام جوامع یافت می‌شود اما بیشترین آن مربوط به جوامع بدوی (توسعه‌نیافته) است اما شواهد نشان داده که فساد حتی در کشورهای توسعه‌یافته نیز رایج بوده و در هر دو دسته توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته در جهان وجود دارد (دیویدو^۲، ۳۸:۲۰۱۲) جهانی، اجتماعی و شایع بودن در بین کشورهای توسعه‌نیافته از خصوصیات این تعریف است.

به نظر «تای^۳» فساد رفتاری است که به دلیل جاه‌طلبی‌های شخصی معرف انحراف از شیوه‌ی عادی انجام وظیفه می‌باشد و به صورت تخلف از قوانین و مقررات و انجام دادن اعمالی از قبیل ارتشاء، پارتی‌بازی، اختلاس تجلی می‌کند (رسولی، ۶۶:۱۳۸۴). در این معنا هدف فساد سوء استفاده‌های شخصی و مبنای آن قانون است. بر اساس این مبنا فساد مطابق و فساد خلاف قانون وجود دارد؛ فساد مطابق قانون آن است که دارنده‌ی مقام دولتی رشوه می‌گیرد تا آنچه را که مطابق قانون وظیفه دارد انجام دهد. فساد خلاف قانون، فرد رشوه می‌گیرد تا کاری را بر خلاف قانون انجام دهد (فاضلی، ۱۳۸۸: ۲۱).

فساد به‌طور معمول پنهان، جدید، مبتکرانه بوده و روش‌های ارتکاب آن در حال توسعه است؛ فساد قضایی اشاره به رفتارهایی که کارکنان دادگاه‌ها با استفاده از قدرتی که در اختیار دارند به منظور نفع شخصی مرتکب می‌شوند و این رفتار منتهی به تصمیمات قضایی غیر عادلانه و نامناسب می‌شود چنین رفتارهایی شامل رشوه، اخاذی، دلالی و سوء استفاده از آیین رسیدگی است (پپیز^۴، ۳:۲۰۰۷).

اما زمانی که قانونگذاران به منظور کسب منفعت شخصی از تصویب قانونی ضروری اجتناب و یا قانون را به گونه‌ای نوشتند که موارد فساد، قانونی جلوه داده شده باشد در

^۱ Andvig

^۲ Davido

^۳ Nye

^۴ Pepys

اینجا نیز فساد محقق است نتیجه اینکه فساد محدود به یک نهاد حکومتی خاص نیست. همچنان که یک کارمند و مسئول دولتی در اتخاذ تصمیم‌های اداری تحت تأثیر منافع شخصی و یا روابط و علایق خانوادگی و اجتماعی قرار گرفته و از این مسیر مرتکب فساد می‌شود (افضلی، ۱۳۹۰: ۲۳۹). دو مفهوم فوق دلالت بر وجود فساد در هر سه رکن دولت یعنی قوای مقننه مجریه و قضاییه دارند.

با ملاحظه‌ای اینکه بواسطه‌ی تهیه‌ی کالا از منابع خارجی، خصوصی‌سازی، رشد سریع بخش خصوصی در برخی کشورها و تأثیر شرکت‌های چند ملیتی بر فعالیت‌های دولتی، دو بخش دولتی و خصوصی در هم تنیده شده و در نقدینگی این دو بخش ابهام وجود دارد. فساد در بخش خصوصی در سال‌های اخیر توجه‌ی بیشتری را در میان بازیگران بخش خصوصی به خود جلب نموده است (ساندگرن^۱، ۲۰۰۵: ۲۴). قدرت این بخش، تأثیر آن بر قانونگذاران، دستگاه‌های اجرایی، قضایی و انحصاری بودن خدمات این بخش موجب شده که بدون تردید سوء استفاده‌هایی که توسط کارکنان بخش خصوصی از موقعیت خود انجام می‌شود به‌عنوان فساد تلقی شوند.

مؤسسه‌ی گالوپ، فساد را اقدامات غیر قانونی که از طریق آنها شهروندان به مقامات دولتی رشوه می‌دهند تا مجوز بگیرند، قرارداد ببندند یا از مجازات بگریزند و به‌طور خلاصه، رشوه دادن برای فائق آمدن بر قانون یا قواعد بروکراسی تعریف کرده است (عطایی، ۱۳۸۹: ۱۸۶)؛ بنابراین فساد حتی در بین افراد عادی جامعه وجود دارد.

بانک جهانی سوء استفاده از مقام عمومی برای کسب نفع شخصی را به‌عنوان فساد تعریف نموده است (بانک جهانی، ۱۹۹۷). این تعریف ناظر به فساد در بخش دولتی است. رایج‌ترین تعریف ارائه شده از فساد تعریفی است که توسط سازمان غیر دولتی شفافیت بین‌الملل ارائه گردیده که مطابق آن «فساد سوء استفاده از اختیار سپرده شده برای کسب منفعت شخصی است» (شفافیت بین‌الملل^۲، ۲۰۱۰). این تعریف مورد توافق عمومی در جهان است (عباسی‌زادگان، ۱۳۸۳: ۱۶).

تعریف مورد نظر ما نیز همین تعریف شفافیت بین‌الملل است؛ با این توضیح که اختیار یا قدرت سپرده شده شامل بخش‌های عمومی، دولتی و خصوصی بوده و نفع شخصی مورد نظر اعم از نفع گروهی و یا انفرادی با دامنه نامحدود است از قبیل کسب ثروت، شهرت، قدرت.

^۱ Sandgren

^۲ international transparency

انواع فساد

۱- فساد کلان^۱ و فساد خرد^۲

منظور از فساد کلان، سوء استفاده‌ی مقامات سیاسی ارشد از قدرت است که به زوال سریع حاکمیت قانون، ثبات اقتصادی و اعتماد مردم به حاکمیت منجر می‌شود؛ از این نوع فساد اخاذی دولتی نیز یاد می‌شود (فاضلی، ۱۳۸۸: ۲۶). به‌طور کلی فساد کلان از نظر مقیاس از فساد معمولی (خرد) بزرگتر است و از هر دو جهت میزان آثار و ماهیت کارکردی آن با فساد خرد متفاوت است (ماهراج^۳، ۲۰۱۳: ۴).

فساد کلان به اعتبار جایگاه کارکنان دولتی شامل فساد دولتمردان، وزراء و کارکنان عالی‌رتبه است؛ یکی از مصادیق فساد کلان «دولت تسخیر شده» است که در این دولت یک شرکت یا سازمان، قانونگذاری و یا سیاست‌های دولت را در یک بخش مشخص و یا تحت تأثیر قرار می‌دهد به‌طور مثال در بخش صنعت و معدن و یا مالیات‌ها (هلمن^۴ و همکاران، ۲۰۰۰: ۲).

فساد خرد بعضی اوقات با اصطلاح «فساد اداری» منطبق شده ک دلالت بر مقامات خدمات عمومی و مأموران دولتی می‌نماید (امندسن^۵، ۱۹۹۹: ۳). در اینجا کارکنان در مقابل رشوه‌های اندک امتیازهای کوچک را به صورت قانونی و یا غیر قانونی واگذار می‌نمایند. پرداخت‌های گره‌گشاه که به پرداخت‌های گریسی معروفند در گروه فساد خرد قرار دارند این پرداخت‌ها معمولاً به‌عنوان پرداخت‌های اجرایی و منظم توصیف شده تا نتیجه‌ای را که پرداخت‌کننده مستحق آن است را تسریع نمایند (آرگاندونا^۶، ۲۰۰۶: ۱).

زمانی که فساد خرد به الگوی غالب رفتار اداری تبدیل و از سطح اعمال فاسد معدودی کارمند فرومایه بیشتر می‌شود به آن «فساد نظام‌مند»^۷ می‌گویند (فاضلی، ۱۳۸۸: ۲۷).

^۱ grand corruption

^۲ petty corruption

^۳ Maharaj

^۴ Hellman

^۵ Amundsen

^۶ Argandona

^۷ systemic corruption

۲- فساد فعال و منفعل^۱

این نوع تقسیم‌بندی معطوف به جرم ارتشاء است. منظور از فساد فعال مطابق قسمت (الف) ماده‌ی ۱۵ کنوانسیون مبارزه با فساد، وعده‌ی ارائه یا دادن امتیاز بی‌مورد به یک مقام دولتی به صورت مستقیم یا غیر مستقیم برای خود آن مقام یا هر شخص یا واحد دیگر برای اینکه آن مقام فعال در انجام وظایف رسمی خود عملی را انجام دهد یا از انجام آن اجتناب ورزد. در این نوع فساد مراجعه‌کننده آغاز کننده‌ی جرم است مفهوم این نوع فساد پرداخت رشوه است.

در مقابل فساد فعال، فساد غیر فعال قرار دارد که در آن درخواست‌کننده‌ی مأمور خدمات عمومی و دولتی و یا خصوصی بوده که نقش اصلی را ایفاء می‌کند؛ قسمت (ب) ماده‌ی ۱۵ کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد که منطبق با این مفهوم است بیان می‌دارد: "درخواست یا قبول امتیاز بی‌مورد از طرف یک مقام دولتی به صورت مستقیم یا غیر مستقیم برای خود آن مقام یا هر شخص یا واحد دیگر برای اینکه آن مقام انجام وظایف رسمی خود را انجام دهد یا از انجام آن اجتناب ورزد".

در واقع صرف چنین تقاضایی فارغ از اینکه آیا محقق شده یا خیر، جرم محسوب می‌شود؛ پذیرش یا دریافت هر گونه امتیاز یا منفعت مادی از سوی کارمند یا مأمور دولت نیز مشمول حکم فساد غیر فعال است. فساد فعال و فساد غیر فعال واژه‌هایی هستند که مترادف تقاضا و دادن رشوه به کار رفته‌اند و از نظر قضایی دلالت بر درخواست و یا پرداخت رشوه می‌نمایند.

ماده‌ی ۲۱ کنوانسیون مبارزه با فساد، فساد فعال و فساد غیر فعال را با همان تعاریف ماده‌ی ۱۵ در بخش خصوصی شناسایی نموده‌است.

۳- فساد سازمان‌یافته و فردی

در فساد سازمان‌یافته یک گروه مجرمانه متشکل از سه یا چند نفر در جایگاه یک مقام دولتی و یا خصوصی دارای نقش تعریف شده و تثبیت شده‌ای هستند. در این نوع فساد پرداخت‌کنندگان رشوه از قبل می‌دانند به چه کسانی چه نوع امتیازی باید بدهند و در قبال آن اطمینان دارند که چه منفعتی را کسب می‌نمایند؛ این نوع فساد در جایی که فساد به شکل تثبیت شده و فراگیر وجود دارد پدید می‌آید. فساد سازمان‌یافته به صورت منظم در روابط بین دولت و اشخاص خصوصی یا صاحبان مشاغل وجود دارد. در مقابل

^۱ active and passive corruption

فساد فردی زمانی است که فساد به ندرت اتفاق می‌افتد و تعداد مرتکبان آن کم می‌باشد. در فساد فردی پرداخت‌کننده ممکن است به چندین فرد رشوه بدهد ولی ضمانتی هم نیست که مجوزهای لازم تهیه شوند. چنین فسادی معمولاً منطبق با مفهوم فسادهای خرد می‌شود.

فساد در اسناد بین‌المللی و در حقوق ایران

۱- فساد در اسناد بین‌المللی

کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد به‌عنوان نخستین و جامع‌ترین معاهده‌ی مبارزه با فساد یک زبان مشترک در خصوص مبارزه با فساد ترسیم می‌کند. این معاهده در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد مورد تصویب قرار گرفت و در تاریخ‌های ۹ الی ۱۱ دسامبر برای امضاء در شهر مریدای مکزیک مفتوح شد. کنوانسیون دو سال بعد در ۱۴ دسامبر ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا گردید تعداد زیاد امضاءکنندگان و تصویب‌کنندگان معاهده منعکس‌کننده‌ی گستره‌ی اجماع جهانی در خصوص کنوانسیون می‌باشد، این اجماع نه تنها در بین دولت‌ها بلکه در میان بخش خصوصی بین‌المللی و جامعه‌ی مدنی وجود دارد (ووترز^۱ و همکاران، ۲۰۱۲:۱۴). کنوانسیون مبارزه با فساد در حال حاضر ۱۷۸ عضو دارد.

کنوانسیون در بخش سومش با عنوان «جرمانگاری و اجرای قانون» بدون اینکه فساد را تعریف و یا انواع آن را برشمرد فهرستی از اعمالی که به‌عنوان مصادیق فساد در نظر گرفته بیان نموده است که عبارتند از: ارتشاء مقام‌های دولتی داخلی، خارجی و سازمان‌های بین‌المللی، حیف و میل، اختلاس، استفاده‌ی غیر مجاز از اموال توسط مقام‌های دولتی، اعمال نفوذ در معاملات، سوء استفاده از وظایف، دارا شدن من غیر حق، رشاء، ارتشاء و اختلاس در بخش خصوصی، تطهیر عواید ناشی از جرم، اختفاء اموال ناشی از جرایم و ممانعت از اجرای عدالت.

واژه‌ی فساد در سایر اسناد بین‌المللی معادل رشوه بکار گرفته شده است. کنوانسیون بین‌المللی مقابله با جرایم سازمان‌یافته‌ی فراملی (پالرمو، ۲۰۰۰)، کنوانسیون حقوق مدنی در خصوص فساد شورای اروپا (۱۹۹۹)، کنوانسیون مبارزه با فساد مقامات جوامع اروپایی یا مقامات دولت‌های عضو اتحادیه‌ی اروپا (۱۹۹۷)، تصمیم ساختاری شورای اتحادیه‌ی اروپا در خصوص مبارزه با فساد در بخش خصوصی (۲۰۰۳)، کنوانسیون مبارزه با پرداخت

^۱ Wouters

رشوه به مقامات عمومی خارجی در تجارت و معاملات بین‌المللی (مصوب سال ۱۹۹۷ سازمان همکاری اقتصادی و توسعه) جملگی علی‌رغم کاربرد عنوان فساد بیشتر به جرم ارتشاء پرداخته‌اند.

نوع سومی از اسناد بین‌المللی نیز وجود دارد که تعدادی از رفتارهای مجرمانه را صراحتاً به‌عنوان فساد بر شمرده‌اند. دو نمونه از این کنوانسیون‌ها عبارتند از: کنوانسیون آمریکایی مقابله با فساد (۱۹۹۶) و پروتکل مبارزه با فساد کشورها جامعه‌ی اقتصادی آفریقای غربی (۲۰۰۱)، در ماده‌ی ۶ هر دو کنوانسیون عنوان شده «اقدامات فاسد» هر دو کنوانسیون فهرستی از اقداماتی که فساد را تشکیل می‌دهند بیان نموده‌اند.

با وجود رویکردهای مختلف کنوانسیون‌های بین‌المللی پر واضح است که از نظر حقوقی فساد با یک فرد و یا یک عمل مجرمانه قابل شناسایی نیست زمانی که به یک متن قانونی رجوع می‌شود. فساد یک عنوان عمومی برای یک گروه مختلف و خاص اعمال جزایی است بنابراین مطابق این اسناد یک تعریف قانونی مناسب از فساد عبارت از «فهرستی از رفتارهای جرم‌انگاری شده بوسیله‌ی قانون تحت عنوان فساد»؛ از این‌رو شناسایی اعمالی که تحت عنوان کلی فساد قرار می‌گیرند ضروری بنظر می‌رسد (شورای بین‌المللی سیاست‌گذاری حقوق بشر، همان: ۱۸).

۲- فساد در حقوق ایران

در حقوق کیفری ایران برخلاف کنوانسیون‌های بین‌المللی، فساد تعریف و مصادیق غیر حصری آن بیان شده‌اند. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۷/۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام در قسمت الف ماده‌ی ۱ فساد مالی را چنان تعریف کرده است:

« فساد در این قانون، هر گونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی و حقوقی بصورت فردی جمعی، یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هر گونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیر مستقیم برای خود یا دیگری با نقض قوانین و مقررات انجام پذیرد یا ضرر و زبانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و جمعی از مردم وارد نماید نظیر: رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوء استفاده از مقام یا موقعیت اداری سیاسی امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیر قانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق مالی و اداری».

مقنن در این قانون با توجه به الزامات ناشی از پیوستن جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مبارزه با فساد ضمن ارایه‌ی تعریف مصادیقی از فساد که هم در بخش خصوصی و هم در بخش دولتی وجود دارند بیان کرده است.

ماهیت پویای فساد و صور مختلف آن به قانون‌گذار اجازه نداده که بتواند فساد را به‌عنوان یک جرم که عناصر مادی و قانونی و مجازات معینی دارد تعریف نماید ضعف این تعریف در همین جا روشن است؛ مصادیق آن هم در این قانون حصری نیستند و از سایر قوانین جزایی برگرفته شده‌اند با رجوع به قوانین جزایی متوجه می‌شویم که در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران تعدادی از مصادیق مجرمانه‌ی کنوانسیون مبارزه با فساد از قبیل رشاء، ارتشاء و اختلاس در بخش خصوصی را جرم‌انگاری نکرده است.

بنابراین تعریف فوق کاربردی نبوده و مصادیق عنوان شده نیز جامع و حصری نیستند و دامنه‌ی این مصادیق قابل انطباق با شدیدترین و خفیف‌ترین جرائم از نظر مجازات می‌باشد و قانون‌گذار مصادق‌های جدیدی به جرایم قبلی طبق این قانون اضافه ننموده است. نتیجه اینکه ارایه‌ی این تعریف توسط قانون‌گذار هیچ تحولی در موضوع مبارزه با فساد ایجاد نکرده و بهتر بود جمهوری اسلامی ایران به منظور تکمیل تعهدات بین‌المللی خود در کنوانسیون و از بین بردن آثار زیانبار عظیم فساد در بخش خصوصی که در سال‌های اخیر از خصوصی‌سازی ناشی شده به جرم‌انگاری مصادیق فساد در بخش خصوصی می‌پرداخت.

۳- آثار فساد بر حقوق بشر

بانک جهانی تخمین زده که سالانه بیش از هزار میلیارد دلار رشوه پرداخت می‌شود (بانک جهانی، ۲۰۰۴). کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد در نخستین پاراگراف مقدمه‌ی خود در خصوص آثار فساد، عنوان می‌دارد که فساد دموکراسی، ارزش‌های اخلاقی و عدالت را تضعیف و توسعه‌ی پایدار و حاکمیت قانون را به خطر می‌اندازد.

این یک حقیقت است که کشورهایی که در آنها میزان فساد بالاست همزمان دارای کارنامه‌ی حقوق بشری ضعیف‌تری هستند (پترز، ۲۰۱۶: ۱).

اما سؤال اساسی اینجاست که آیا فساد حقوق بشر را تحت تأثیر و یا نقض می‌کند؟ پاسخ به این سؤال مستلزم بررسی وجود و الزامات یک تعهد و چگونگی نقض آن است.

۱-۳- تعهدات حقوق بشری دولت‌ها

حقوق بین‌الملل بشر اغلب به سه نسل تقسیم شده است: نسل اول حقوق مدنی و سیاسی و بطور مشخص حقوقی که در میثاق حقوق مدنی و سیاسی مقرر شده‌اند از قبیل آزادی بیان و آزادی انتخاب. نسل دوم حقوق بشر که مربوط به حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی می‌شوند مانند حق بر مسکن و حق داشتن اتحادیه صنفی. نسل سوم که عبارتند از حق توسعه، حق تعیین سرنوشت، حقوق اقلیت‌ها، حق محیط زیست سالم، حق صلح، حق مالکیت میراث مشترک بشری، تمامی این نسل‌ها در واقع یک نسل هستند و تمرکز اصلیشان بر انسان است.

تعهدات دولت‌ها در مقابل این حقوق بشر ناشی از معاهدات حقوق بشری، حقوق بین‌الملل عرفی و حقوق داخلی کشورها می‌باشد. تعهدات شامل تعهد به «احترام»، «حفاظت» و «اجرا» می‌باشد.

تعهد به احترام ذاتاً یک تعهد منفی است که از دولت‌ها می‌خواهد که از هر اقدامی که موجب محرومیت افراد از حقوقشان شده و یا توانایی افراد را از بهره‌مندی از آن حقوق کم کند اجتناب نمایند؛ این نوع تعهد غالباً مرتبط با حقوق مدنی و سیاسی افراد است ولی در حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی نیز وجود دارد. تعهد به «حفاظت» الزام دولت‌ها به جلوگیری از صدماتی است که توسط اشخاص ثالث به حقوق افراد وارد می‌شود.

"تعهد به اجرا یا انجام" مستلزم اقدامات مثبت از طرف دولت است این اقدامات به افراد کمک می‌کند تا از حقوقشان بهره‌مند شوند.

تعهدات فوق برای تمامی ارکان دولت (قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی) وجود دارند و یک نقض حقوق بشر زمانی اتفاق می‌افتد که فعل یا ترک فعل دولت مطابق تعهداتش به "احترام"، "حفاظت" و "اجرا" حقوق بشری افراد نباشد به‌عنوان مثال اگر قانون‌گذار اقدامات تقنینی را به منظور مجازات ناقضان یکی از تعهدات حقوق بشری به انجام نرساند دولت متعهد مسئولیت پیدا خواهد کرد.

اما در خصوص اینکه فساد چگونه منتهی به نقض تعهدات حقوق بشری دولت‌ها می‌شود شورای بین‌المللی سیاست‌گذاری حقوق بشر در بیان ارتباط علی و معلولی فساد و نقض حقوق بشر به سه نوع "نقض مستقیم"، "نقض غیر مستقیم" و "نقض بعید" اشاره داشته است. بر این اساس فساد ممکن است زمانی به صورت مستقیم حقوق بشر را نقض نماید که عمل فساد عمداً به‌عنوان وسیله برای نقض به کار برده شود. برای مثال رشوه‌ای

که به قاضی داده می‌شود استقلال و بی‌طرفیش را تحت تأثیر قرار داده و از این جهت حق بر محاکمه‌ی عادلانه را به‌طور مستقیم نقض می‌نماید.

در فساد غیر مستقیم فساد به‌عنوان یک شرط لازم برای نقض حقوق بشر در میان سایر شرط‌ها است که در نهایت منتهی به نقض حقوق بشر می‌شود. مثالی که در این زمینه ذکر شده اجازه‌ی ورود غیر قانونی زباله‌های سمی از کشورهای دیگر توسط مقامات دولتی در مقابل رشوه در یک منطقه‌ی مسکونی و یا نزدیک آن که حق بر حیات و سلامتی افراد آن منطقه به‌طور غیر مستقیم در اثر رشوه نقض می‌شود. این حقوق در اینجا مستقیماً به وسیله‌ی فساد (رشوه) نقض نشده‌اند بلکه رشوه به‌عنوان عاملی کمک‌کننده و ضروری در یک زنجیره‌ی منتهی به نقض حقوق بشر (حق حیات) قرار گرفته است. اما نقض بعید زمانی است که فساد عاملی در میان عوامل دیگر است و خود عمل فساد نمی‌تواند ناقض حقوق بشر باشد (شورای بین‌المللی سیاست‌گذاری حقوق بشر، ۲۰۰۹: ۲۷ و ۲۸).

با توجه به اینکه اثبات نقض غیر مستقیم و از راه دور چالش‌برانگیز است، منظور ما از نقض در این بحث نقض مستقیم حقوق بشر توسط فساد است؛ و به دلیل گستردگی موضوعات حقوق بشری فقط چهار حق بشری مهم حق دادرسی عادلانه، حق مشارکت سیاسی، حق بر سلامت و حق بر آموزش را بحث می‌نماییم.

۲-۳- فساد به‌عنوان نقض حق دادرسی عادلانه

یکی از حقوق اساسی و مدنی افراد حق بر دادرسی یا محاکمه‌ی عادلانه است. این حق در چند معاهده‌ی حقوق بشری و همچنین حقوق داخلی کشورمان مقرر شده، ماده‌ی چهاردهم میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و اصل سی و چهارم قانون اساسی دلالت بر وجود این حق دارند.

طیف گسترده‌ای از شرایط برای اینکه یک دادرسی عادلانه، مؤثر، کارآمد و منتهی به صدور یک حکم عادلانه شود وجود دارد. استقلال، بی‌طرفی، سلامت، برابری، تناسب، صلاحیت و کارایی از جمله‌ی این شرایط هستند. تمامی افراد محق هستند که به دادگاه‌هایی با شرایط ذکر شده دسترسی داشته باشند بیشترین اثر فساد بر این حق زمانی است که یک جلسه‌ی دادرسی ناعادلانه برگزار و دادگاه استقلال، بی‌طرفی خود و برابری اصحاب دعوا را رعایت ننماید. حق بر دادرسی عادلانه را اقدامات فسادآمیز در قسمت‌های مختلف یک ساختار قضایی (پلیس - دادسرا و دادگاه) نقض می‌نمایند این ساختار می‌تواند

از طریق یک فساد خرد و مثبت این حق را نقض نماید؛ به‌عنوان مثال رشوه‌ی ناچیزی که به یک پلیس داده می‌شود تا شواهد و مدارکی را پنهان نماید، امتیاز نه چندان مهمی که دادستان گرفته و از تعقیب یک متهم خودداری نموده و همچنین رشوه‌ای که قاضی دادگاه برای نادیده گرفتن دلایل می‌گیرد به‌طور مستقیم منتهی به نقض حق بر دادرسی عادلانه می‌شوند.

اثر فساد بر اجرای عدالت نه تنها موجب نقض حق دادرسی عادلانه شده بلکه همزمان نقض حق جبران خسارات وارده به یک قربانی جرم را به دنبال دارد. اگر یک کارگر در اثر عدم رعایت نظامات دولتی توسط کارفرما متحمل خساراتی شده و در این خصوص پرونده‌ای در دادگاه تشکیل و قاضی دادگاه با پرداخت یک رشوه از بی‌طرفی خارج و به ضرر کارگر حکم دهد علاوه بر نقض دادرسی عادلانه حق جبران خسارات ناروا نیز همزمان نقض شده است.

۳-۳- فساد به‌عنوان نقض حق مشارکت سیاسی

مشارکت سیاسی یکی دیگر از حقوق مدنی و سیاسی است که ممکن است در اثر فساد نقض شود از دیدگاه حقوق بشری حق بر مشارکت دلالت بر این می‌کند که تمامی شهروندان محق هستند که در فرایندهای تصمیم‌گیری که بر روی آنها تأثیر می‌گذارد شرکت نمایند. عناصر اصلی حق بر مشارکت عبارتند از: آزادی رأی دادن، آزادی برای انتخاب شدن، حق بر دسترسی برابر به خدمات عمومی و آزادی داشتن تشکل و تجمع. این حقوق در ماده‌ی ۲۵ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و اصول سوم، ششم و بیست و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده‌اند؛ اما چگونه این حق نقض می‌شوند؟ زمانی که یک کمیسیون انتخاباتی برخلاف قانون و به منظور نفع شخصی خود صلاحیت یک نامزد انتخاباتی را رد و یا از ثبت نام وی جلوگیری نماید فسادی رخ داده که کلان بودن خصوصیت بارز آن بوده و ناقض آزادی در رأی دادن و آزادی برای انتخاب شدن است. کاملاً واضح است زمانی که یک نامزد انتخاباتی با دادن پول به رأی‌دهندگان و بنا بر نیاز آنان برخلاف نظر واقعی رأی‌دهندگان انتخاب شده حق مشارکت سیاسی از طریق یک نوع فساد خرد به‌طور مستقیم نقض شده است.

۴-۳- فساد به عنوان نقض حق بر سلامت

از جمله حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی حق بر سلامتی است. یک نظام سلامت شامل تمام سازمان‌ها، افراد و اقداماتی است که هدف اصلی آنها ترویج، بازگرداندن و یا حفظ سلامت است (سازمان بهداشت جهانی، ۲۰۰۷: ۲).

حق بر سلامتی در چند معاهده‌ی حقوق بشری گنجانده شده است. ماده‌ی ۱۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی حق هر کس را به بهره‌مندی از بهترین حال سلامت جسمی و روحی ممکن‌الحصول به رسمیت شناخته است و دولت‌ها را مکلف نموده تا اقدامات لازم را برای تقلیل میزان مرگ و میر، بهبود بهداشت محیط و بهداشت صنعت، پیشگیری و معالجه‌ی بیماری‌ها و ایجاد شرایط مناسب برای تأمین مراجع پزشکی و کمک‌های پزشکی به عمل آورند. امکانات، کالا و خدمات و برنامه‌های بهداشتی باید به مقدار کافی در دسترس همگان باشد؛ بنابراین دولت‌ها باید اطمینان حاصل نمایند که دسترسی به کالاها و خدمات بهداشتی نمی‌تواند تحت تأثیر فساد در بخش بهداشت و درمان قرار گیرد که در این صورت می‌تواند آثار جبران‌ناپذیری داشته باشد این امکانات و خدمات باید بدون هیچ تبعیضی در اختیار تمامی افراد یک ملت قرار گیرد. زمانیکه ارائه دهندگان خدمات بهداشتی با بیماران بر اساس درآمد و یا ارتباط شخصی‌شان با کارکنان درمانی رفتارهای مختلفی دارند در اینجا فساد منجر به نقض مستقیم حق بر سلامت شده است.

به‌طور کلی فساد در بخش سلامت در سه شکل اصلی رخ می‌دهد: مدیریت منابع مالی (بودجه و تخصیص و غیره) در توزیع تجهیزات پزشکی (خرید و بازاریابی) و در روابط کارکنان سلامت با بیماران ((شورای بین‌المللی سیاست‌گذاری حقوق بشر، ۲۰۰۹: ۵۵)). به‌عنوان مثال زمانی که وزارت سلامت یک جامعه منابع مالی زیادی از بودجه‌ی کشور جذب و به جای تخصیص به ارتقاء کیفیت خدمات درمانی به بیماران به منظور حفظ جایگاه خود به پزشکان و کارکنان درمانی اختصاص دهد در اینجا نیز فساد کلان اتفاق افتاده است اما زمانی که یک پزشک اقدام به دریافت یک رشوه برای ارائه‌ی خدماتی که موظف به انجام آن بوده می‌نماید یک فساد خرد رخ داده و در اثر همین دو فساد (کلان و خرد) حق بر سلامت بیمار نقض می‌شود.

۵-۳- فساد به عنوان نقض حق بر آموزش

همانند سایر حقوق بشر این حق در چندین معاهده بین‌المللی مقرر شده مواد ۱۳ و ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و همچنین اصل سی‌ام قانون اساسی به‌طور خاص این حق را به رسمیت شناخته‌اند. به موجب این اصل دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه‌ی ملت تا پایان دوره‌ی متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سر حد خود کفایی کشور به‌طور رایگان گسترش دهد. بنابراین عناصر اصلی این حق عبارتند از: رایگان و در دسترس عموم بودن، تساوی کامل بر اساس استعداد، بهبود شرایط مادی معلمان، آزادی والدین در انتخاب مدرسه و اجباری بودن. اقدامات فسادآمیز در آموزش و پرورش به دسترسی به این حق لطمه وارد می‌کند. با توجه به اینکه آموزش حجم بالایی از منابع عمومی کشورها را به خود اختصاص می‌دهد امکان ارتکاب فساد نیز در آن زیاد است، تقلب در مناقصات، اختلاس از بودجه، هزینه‌های ثبت نام غیر قانونی و آزمون‌های متقلبانه به‌عنوان مصادیق مختلف فساد در بخش آموزش تلقی می‌شوند. زمانی که برای ثبت‌نام از والدین درخواست رشوه شده و یا معلم برای تدریس خصوصی دروسی که موظف به تدریس آنها در مدرسه است تقاضای دریافت (وجهی) کرده است، در اینجا دسترسی به آموزش مبتنی بر عدالت نیست بلکه بر پرداخت رشوه استوار است و تمامی این اقدامات حق بر آموزش ابتدایی عادلانه و رایگان را نقض می‌کند اثرات فساد در آموزش و پرورش همانند آموزش و پرورش سالم بسیار عمیق و مادام‌العمر است.

نتیجه‌گیری

فساد مالی یک موضوع پیچیده و در حال تحول است این پیچیدگی، تحول و نوآوری‌های بشر در خصوص آن موجب شده که نتوان تعریفی جامع و دقیق از آن ارائه داد. با این وجود وقتی که با انواع مختلف فساد همانند کلان، خرد، سازمان‌یافته و فردی آشنا شدیم و اسناد بین‌المللی و حقوق داخلی خودمان را ملاحظه کردیم جامع‌ترین تعریف فساد عبارت از «سوء استفاده از اختیارات به منظور نفع شخصی»؛ این تعریف از فساد هم شامل هر دو بخش خصوصی و دولتی است.

اما در خصوص نقض حقوق بشر توسط فساد بایستی اذعان نمود رویکرد جدید در خصوص ایجاد ارتباط بین فساد و نقض حقوق بشر مبتنی بر واقعیات عینی است حقوق بشر و الزامات آن که به وسیله‌ی معاهدات حقوق بشری، عرف و قانون داخلی وجود دارند

در مواردی مستقیماً در اثر فساد نقض می‌شوند. مثال‌های آرایه شده دلالت بر آن دارد که فساد به اشکال مختلف می‌تواند حقوق بشر را نقض نماید هر چند از تقدم "روز جهانی مبارزه با فساد"، "نهم دسامبر" بر "روز حقوق بشر"، "دهم دسامبر" نمی‌توان صراحتاً این استنباط را داشت که مبارزه با فساد مقدم بر حقوق بشر است اما این واقعیت را باید پذیرفت که این دو موضوع کاملاً با هم مرتبط و تلفیق شده‌اند. با پذیرفتن این امر ارگان‌های نظارتی حقوق بشر بایستی آیین‌های نظارتی خود را با موضوع فساد گسترش داده و همانند سایر موضوعات حقوق بشری به حمایت نهادی و عمومی از مبارزه با فساد بپردازند تا از این طریق در برابر انفعال مدعی‌العموم و دولت نهادهای حقوقی بشری صلاحیت رسیدگی به فساد به‌عنوان نقض حقوق بشر را داشته باشند. زیباترین و موجزترین کلام در خصوص فساد این فرمایش حضرت علی (ع) است: "فساد ضایع کردن زاد و توشه و تباه کردن معاد است" (سیدرضی، ۱۳۸۷: نامه‌ی ۶۰).

فهرست منابع:

- افضلی، عبدالرحمن (۱۳۹۰). "فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: عللها و پیامدها و راهکارهای برون‌رفت"، مجله‌ی حقوقی بین‌المللی، شماره‌ی ۴۵، سال بیست و هشتم. بهره‌مند بگ‌نظر، حمید (۱۳۸۷). رهنمودهای تقنینی جهت اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- رسولی، رضا (۱۳۸۴). "نقش بانک جهانی در مبارزه با فساد"، مجله‌ی تحول اداری، شماره‌ی ۵۰.
- سید رضی (قدس‌الله نفس) (۱۳۷۸). نهج‌البلاغه، خطبه‌ها، نامه‌ها و حکمت‌های حضرت امیر مؤمنان علی (ع)، ترجمه‌ی حسین انصاریان، چاپ اول، انتشارات پیام آزادی، تهران.
- عباس‌زادگان، سید محمد (۱۳۸۳). فساد اداری، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- عطایی، امیر (۱۳۸۹). شاخص‌های ادراک فساد و راهکارهای اجرای آن، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری، انتشارات زمان نو، تهران.
- فاضلی، محمد (۱۳۸۸). مقدمه‌ای بر سنجش فساد، چاپ اول، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- معین، محمد (۱۳۸۴). فرهنگ فارسی معین، نشر ثامن، تهران.
- قناعتی، منصور (۱۳۸۸). "فساد مالی"، دو ماهنامه‌ی پژوهشی تحلیلی اقتصاد پنهان شماره‌ی ۸.
- نواده توپچی، حسین (۱۳۸۹). "چالش‌های فراروی کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد در کشور"، راهبرد، شماره‌ی ۵۷.

Amundsen, I. (1999). Political corruption: an intrudocion to issues, Chr. Michelsen Institute development studies and Human Rights.

Andvig j., Amundsen, I. Sissener, T. soreide, T. (2000). Research on corruption: A policy oriented survey. Final report .chr .michelsen Institute (cmi) and Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).

Argandona, A. (2006). "The united nation convention against corruption and its impact on international companies", chair of Economics and Ethics, Research paper No. 656.

Davido, I. (2012). "Corruption: definition, theories and concepts", *Arabian journal of business and management review*, Vol.2, No. 49 pp.

International council on Human Rights policy (2009). *Corruption and Human Rights: Making the connection*, versoix, switzerland. Available at <http://www.ichrp.org/files/reports>.

Joels, H., Goraint. J. and Daniel, K. (2000). *Seize the state; seize the day*, world Bank.policy research working paper.

Llp, D. (2014). "Corruption in Canada definition and enforcement", *public safety Canada*, 56 p.

Maharaj, A. (2013). *Prosecuting grand corruption as an international crime*, discussion paper, global Organization of Parliamantarians Against corruption.

Noonan, j,jr (1984). *Historical over view of corruption in different socities* mackmillan publishing company, New York,

Pepys, M. N. (2007). *Corruption within the judiciary: causes and remedies*, TI Global corruption Report.

Peters A. (2016). *Corruptions violation of International Human Rights*, Max Planck Institute available at:<http://ssrn.com>.

Sandgren, C. (2005). "Combating corruption: the misunderstood role of law", *the international lowyer*, vol. 3.

Transparency International (2010). See [http:// www.transparency.org/ news room/faq/corruption faq](http://www.transparency.org/news room/faq/corruption faq), accesed May.

Transparency International, (2008). *Human Rights and corruption*, wokking paper, (TI Working paper # 051200g).

World Health Organization (2007). *Every body's Business: strengthening Healts system to improve Health out comes*, available at: www.searo.who.int/LinkFiles/Health-systems pdf.

World Bank (1997). "Helping countries comabt corruption", *World Bank, poverty Reduction and economic management* 9:717.

Wouters, J., Ryngaert, C. and Sofic Cloots A. (2012). "The Fight against Corruption in International law", *kathohieke university.working paper*, No. 94.

Zimmerman, Ch. B. (2015). *Oxford, advanced American dictionary*, oxford university, press.