

فساد و کنترل فساد:

نگاهی به پدیده فساد با رویکردی به اسناد بین المللی در زمینه پیشگیری و منع فساد

نویسنده: هانس یورگ آلبرشت *

مترجمه: مجید قورچی بیگی **

چکیده:

فساد بیماری انکارناپذیری است که ساختار مطلوب اجتماعی را در سطحی وسیع تهدید می‌کند. امروزه فساد و کنترل آن دغدغه اصلی تمام کشورها و سازمان‌های بین المللی است. این دغدغه را می‌توان در تصویب کنوانسیون‌ها و صدور قطع‌نامه‌های متعدد صادره از سوی سازمان‌های مختلف بین‌المللی به خوبی مشاهده کرد. برای فساد دلایل متعددی بیان شده است. فساد قطعاً آثار مخربی بر ایجاد اعتماد داشته و مانع وجود شفافیت و رویه‌های مناسب حکمرانی خواهد شد. نکته‌ای که بر اهمیت مسئله فساد می‌افزاید، رابطه فساد با جرایم سازمان یافته و تاثیرات منفی‌ای است که بر اقتصاد داخلی، اداره عمومی جامعه و اقدامات دولت‌ها در جهت توسعه می‌گذارد. کنترل فساد از طریق راهبردها واکنش‌های هماهنگ بین المللی ممکن خواهد شد. این مقاله به بررسی مفهوم فساد، علل، نتایج، سنجش و پیشگیری از فساد و همچنین چارچوب‌های اروپایی و بین‌المللی موجود در این زمینه می‌پردازد.

مقدمه

اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی

* رئیس بخش حقوق جزا بین‌الملل و خارجی موسسه ماکس پلانک آلمان

** دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

امروزه فساد و کنترل آن، به نگرانی اصلی تمام کشورهای پیشرفته و در حال توسعه تبدیل شده است.^۱ کشورهای اروپایی - که مدت‌ها فساد را طاعونی می‌دانستند که صرفاً گریبان‌گیر کشورهای توسعه نیافته است - در حال درک خطر گسترده فساد و نیاز فوری به کنترل رویه‌های فاسد در نظام اقتصادی، سیاسی و اداری خود هستند.^۲ شورای اروپا از فساد با عنوان یک موضوع سیاسی کلیدی در اروپا نام برده و بر رابطه میان فساد با جرایم سازمان یافته از یک سو و جرایم اقتصادی از سوی دیگر تاکید ورزیده است.^۳ بنابراین می‌توان گفت که دولت‌های اروپایی و غیر اروپایی به ارزش نمادین، اخلاقی و احساسی مبارزه با فساد پی برده‌اند. این امر زمانی بیشتر مسلم و واضح می‌شود که برای مثال در اعلامیه لیما^۴، فساد به سرطانی تشبیه می‌شود که باید کاملاً ریشه‌کن و بیماری شبیه یک پدیده‌ی اجتماعی است، که ساخت و ترکیب اجتماعی را در سطح وسیعی تهدید می‌کند.^۵ عده‌ای دیگر، فساد را حمله به «قلب دولت‌ها»^۶ می‌دانند.^۷ در واقع فساد به طور خاصی با جرایم سازمان یافته و فراملی مرتبط است.^۸ کنترل فساد می‌تواند علاوه بر آنکه یکی از راهکارهای مبارزه با جرایم سازمان یافته باشد، موجب تقویت تلاش‌های موجود در جهت گسترش سیاست‌های پیشگیرانه و سرکوبگرانه از فساد شود. فساد نه تنها به عنوان تهدیدی برای اداره‌ی عمومی جامعه، اجرای قانون و اجرای سیاست‌های موثر

1. Moran, J., Doig, A., Watt, D.: Managing Anti-Corruption Agencies. Forum on Crime and Society 1(2001), pp. 69-87; Queloz, N., Borghi, M., Cesoni, M.L.: Processus de Corruption en Suisse. Helbing & Lichtenhahn: Bale, Geneve, Munich 2000.
2. See eg. Queloz, N., Borghi, M., Cesoni, M.L.: Processus de Corruption en Suisse. Helbing & Lichtenhahn: Bale, Geneve, Munich 2000; Holden, P., Sobotka, J.: Corruption: An Economic Perspective. In: Bernasconi, P. (Ed.): Responding to Corruption. Social Defence, Corruption, and the Protection of Public Administration and the Independence of Justice. La Citta del Sole 2000, pp. 45-62, p. 61; Clemens, M.: Amtsmisbrauch und Korruption. Strukturen in Deutschland Ost und West. Lit Verlag: Münster, Hamburg, London 2000.
3. Council of Europe: Summary of the Organised Crime Situation Report 2005. The Threat of Economic Crime. Strasbourg, September 23, 2005, p. 4.
4. The Lima Declaration Against Corruption, 8th International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru, 7-11 September 1997.
5. See also Gehl, G. (ed.): Korruption: Krebsgeschwür der demokratischen Gesellschaft. Weimar 2004.
6. Heart of the states (Angriff auf das Herz des Staates)
7. Mischkowitz, R., Bruhn, H., Desch, R., Hübner, G.-E., Beese, D.: Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll. Wiesbaden 2000, pp. 272.
8. Fijnaut, C. : The administrative approach to (organised) crime in Amsterdam. Amsterdam 2002.

ضد فساد قلمداد می‌شود، بلکه به عنوان یک پیش شرط در حکمرانی مطلوب نیز مطرح است.^۱ علاوه بر این، فساد به عنوان ابزاری راهبردی توسط گروه‌های مجرمانه سازمان یافته در راستای ایجاد جهان موازی^۲ و نظام مصونیت از مجازات مورد^۳ استفاده قرار می‌گیرد. توجه فزاینده رسانه‌ها به فساد و مبارزه با آن باعث افزایش آگاهی‌های عمومی در این زمینه شده است.^۴ اتحادیه اروپا علاقه‌مندی خود را برای مبارزه با فساد و به ویژه، ویژه، در زمینه حمایت از نظام یارانه‌های اروپایی و بودجه اتحادیه اروپا اعلام کرده است. بنابراین فساد مسلماً می‌تواند بدون وجود جرایم سازمان یافته و فرصت‌های فراملی، که مبالغی از بودجه‌های فراملی را منحرف کنند، به وجود آید. در حالی که فساد و رشوه غالباً در قرن بیستم به عنوان یک وظیفه به نظام ملی عدالت کیفری و مقامات اجرایی داخلی محول شده بود، در دو دهه آخر قرن بیستم - به دنبال پیدایش جرایم سازمان یافته - فساد و مبارزه با آن به مسئله‌ای با ابعاد اروپایی، بین‌المللی و حتی فراملی تبدیل شد.^۵ فساد فراملی معضلی است که نشأت گرفته از قانون «رویه‌های فاسد خارجی آمریکا (۱۹۷۷)»^۶ است، که تهیه پیش نویس و تصویب قوانین مشابه آن قبلاً در سایر کشورهای صنعتی نیز آغاز شده بود.

«انجمن بین‌المللی دفاع اجتماعی»^۷ موضوع جلسه خود را در سال ۱۹۹۶، مبارزه و کنترل فساد قرار داده بود. در این جلسه بر اهمیت راهکارها و راهبردهای جهانی و واکنش‌های بین‌المللی هماهنگ در برابر فساد تاکید شده بود.^۸ نهادهای بین‌المللی مختلفی از جمله سازمان ملل متحد، شورای اروپا، اتحادیه اروپا، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۹ و حتی سازمان‌های غیردولتی در فرایند طرح موضوع فساد و مبارزه با

1. The RAND Palestinian State Study Team: Building a Successful Palestinian State. Rand: Santa Monica 2005, pp. 13-32.

2. Parallel world

3. System of impunity

4. Queloz, N., Borghi, M., Cesoni, M.L.: Processus de Corruption en Suisse. Helbing & Lichtenhahn: Bale, Geneve, Munich 2000.

5. United States Department of State: Battling International Bribery. Washington 2001.

6. US Foreign Corrupt Practices Act 1977

7. The International Society of Social Defence

8. Bernasconi, P.: Responding to Corruption. Social Defence, Corruption, and the Protection of Public Administration and the Independence of Justice. Napoli: La Citta del Sole 2000.

9. OECD

آن، به عنوان معضلی بین المللی و فراملی که باید با اسناد پیشگیرنده و سرکوب کننده فراملی و هماهنگ در برابر آن واکنش نشان داده شود، مشارکت داشته اند.^۱

فساد می تواند هم در بخش های عمومی جامعه و هم در فعالیت های صورت گرفته در نظام تجاری یا اقتصادی مشاهده شود. فساد سیاسی می تواند از یک طرف بر نظام سیاسی و از طرف دیگر بر قوه مجریه تاثیر گذار باشد.^۲ فساد سیاسی از دهه ۱۹۷۰، یعنی از زمانی که بیشتر کشورها در مورد بودجه های احزاب سیاسی ابراز نگرانی می کردند، مورد توجه قرار گرفت.^۳ در جوامع دموکراتیک، احزاب سیاسی نقش مهمی بین پارلمان و جامعه مدنی ایفا می کنند. احزاب بر طبق نظریه «دموکراسی پارلمانی»^۴ باید اراده سیاسی را در جامعه مدنی بنیان نهاده و این اراده سیاسی را به پارلمان انتقال دهند. بنابراین احزاب سیاسی نیازمند سازماندهی رقابت های انتخاباتی خود هستند. احزاب، به قدرت سیاسی ای علاقه مند هستند که در نتیجه مبارزات سیاسی موفق به دست آمده باشد، ولی رقابت های انتخاباتی بسیار پر هزینه است، این مسئله موجب خواهد شد که مبالغ گسترده ای از هزینه تبلیغات انتخاباتی از منابع دیگر تامین شود. این امر انگیزه هایی را ایجاد می کند که بر اساس آن رابطه نزدیکی میان فعالان عرصه سیاست و تامین کنندگان منابع مالی آنها، که در نظام مالی و اقتصادی فعالیت می کنند، ایجاد می شود.

مفهوم اصلی فساد، اشاره به تصمیم گیرندگان بخش سیاسی، دولتی و خصوصی ای دارد که راضی می شوند در قبال دریافت پاداش، وعده یا انتظار دریافت پاداش، از معیارهای حاکم بر تصمیم گیری عدول کنند. با چنین تعریفی، پی آمدهای فساد به مثابه جهانی موازی ظاهر می شود که نه شفاف است و نه تابع نظارت دموکراتیک و نه تابع سایر کنترل ها. چنین جهانی در اقتصاد می تواند همان باشد که تا اوایل دهه نود تحت عنوان تانگتوپولی^۵ در ایتالیا وجود داشت. در عرصه مدیریت بین المللی و اقتصاد جهانی

1. For an overview see Huber, B.: Sanctions Against Bribery Offences in Criminal Law. In: Fijnaut, C., Huberts, L. (Eds.): Corruption, Integrity and Law Enforcement. The Hague, London, New York 2002, pp. 137-150.

2. See Tanzi, V.: Corruption and the Budget: Problems and Solutions. In: Jain, A.K. (ed.): Economics of Corruption. Boston, Dordrecht, London 1998, pp. 111-128, p. 119, who distinguishes political or high level corruption from administrative or bureaucratic corruption.

3. See Bellers, J. (ed.): politische Korruption. Vergleichende Untersuchungen. Münster 1989.

4. Parliamentary democracy

5. Tangentopoli

جهانی می‌توان از آنچه که در برنامه نفت در برابر غذای سازمان ملل در عراق^۲ یا از شرایطی که در دهه هشتاد و نود میلادی در آلمان و فرانسه و دیگر کشورهای اروپایی به جهت حجم گسترده سرمایه‌گذاری‌های مالی بخش خصوصی بر احزاب سیاسی^۳ به وجود آمد، نام برد.

منفعت اصلی مورد حمایت قوانین مبارزه با فساد در بخش عمومی، حفظ بی‌طرفی در تصمیم‌گیری در حوزه مدیریت عمومی و اجرای قانون است^۴، در حالی که قوانین مرتبط با رشوه در بخش خصوصی علاوه بر محکوم کردن نقض اعتماد و رویه‌های فاسدی که بر اموال شرکت و منافع سهامداران تاثیر منفی می‌گذارند، در پی حمایت از رقابت آزاد منصفانه و حمایت از کارکردهای اقتصاد بازار^۵ نیز می‌باشد. در این رابطه در داخل و ملی حمایت نمایند یا قابلیت اجرایی فرامرزی آن نیز باید در نظر گرفته شود. قانونگذار آلمان در سال ۲۰۰۲ با گسترش دامنه ماده ۲۹۹ pc دامنه شمول این ماده را به رشوه‌هایی که بر بازارهای خارجی نیز تاثیر می‌گذارند تسری داده است.

به جهت حمایت از ساختارهای دموکراتیک و ارزش‌های مبنایی جوامع دموکراتیک مانند برابری، عدم تبعیض و شفافیت فساد سیاسی مورد مجازات قرار می‌گیرد. ممنوعیت فساد سیاسی، اداری و تجاری بیان‌کننده نطقه مشترکی است و آن «اعتماد» است. اعتماد سرمایه اصلی و مبنایی هر جامعه است^۶. به واسطه بی‌نظمی، تهدید، شک، سوءظن، نبود

1. Della Porta, D., Vannucci, A.: *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and mechanisms of Political Corruption*. New York 1999, pp. 265-276; Golden, M.A.: *Does Globalization Reduce Corruption? Some Political Consequences of Economic Integration*. Paper presented at the Workshop in Comparative and Historical Analysis Stanford University, Oct. 28, 2002.
2. Volcker, P.A., Goldstone, R.J., Pieth, M.: *Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme. Interim Report*, United Nations, February, 3 2005.
3. Lascoumes, P.: *Corruptions*. Paris 1999.
4. Dölling, D.: *Die Neuregelung der Strafvorschriften gegen Korruption*. ZStW 112(2000), pp. 334-355; Bannenberg, B.: *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse*. Neuwied, Krißel 2002.
5. Heine, G., Rose, T.O.: *Private Commercial Bribery. A Comparison of National and Supranational Legal Structures*. A Project Report. Freiburg 2003, p. 10.
6. Coleman, J.S.: *Social Capital in the Creation of Human Capital*. *American Journal of Sociology* 94(1988), pp. 95-120.

منابع و احساس عدم اقتدار^۱، بی‌اعتمادی ایجاد می‌شود. برعکس، اعتماد از طریق حسن‌ظن به دیگران، احساس امنیت، نظم، نظام‌مندی سیستم‌های رسمی و غیررسمی کنترل اجتماعی و این فرض که خطر قابل پیشگیری است^۲ و یا حداقل از طریق روش‌های خاصی قابل کنترل است، ایجاد می‌شود. اعتماد به عنوان التزام^۳ (قانونی) و اطمینانی مطرح می‌شود که دارای ابعاد رفتاری^۴، عاطفی^۵ و شناختی^۶ است. اعتماد به به قابلیت پیش بینی فعل و رفتار وابسته است. علاوه بر این، اعتماد عنصر اصلی سرمایه اجتماعی است که به طور کلی در نهادهای اجتماعی و جامعه وجود دارد.^۷ تحقیقات ثابت کرده است که اعتماد به عنوان شرطی اساسی در توسعه اقتصادی پایدار و سالم مطرح است.^۸ انتقال و تبادل اعتماد به فردی دیگر به طور کلی اطمینان بیشتری را در هنجارهای اجتماعی و قانونی ایجاد می‌کند.^۹ فساد قطعاً آثار مخربی بر ایجاد اعتماد داشته و مانع ایجاد شفافیت، قابلیت پیش بینی و ایجاد رویه‌های حکمرانی خوب خواهد شد. فساد پدیده‌ای است که گاهی در «شبکه‌های اعتماد»^{۱۱} رخنه می‌کند.^{۱۲}

بند اول) کنترل فساد : چارچوب‌های بین‌المللی و اروپایی

1. Ross, C.E., Mirowsky, J., Probes, S.: Powerlessness and the Amplification of Threat: Neighborhood Disadvantage, Disorder, and Mistrust. *American Sociological Review* 66(2001), pp. 568-591
2. For an analysis of trust see in particular Giddens, A.: *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press 1990.
3. Braithwaite, J.: Institutionalizing Distrust, Enculturating Trust. In: Braithwaite, V., Levi, M. (eds.): *Trust and Governance*. Sage: New York 1998, pp. 343-375, p. 344.
4. Behavioral
5. Affective
6. Cognitive
7. Kramer, R.M.: Trust and Distrust in Organizations: Emerging Perspectives, Enduring Questions. *Annual Review of Psychology* 50(1999), pp. 569-598.
8. Coleman, J.S.: opus cited, 1988.
9. Woolcock, M.: Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and a Policy Framework. *Theory and Society* 27(1998), pp. 151-208; Buchan, N.R., Croson, R.T.A., Dawes, R.M.: Swift Neighbours and Persistent Strangers: A Cross-Cultural Investigation of Trust and Reciprocity in Social Exchange. *American Journal of Sociology* 108(2002), pp. 168-206.
10. See the discussion of research findings in Braithwaite, J.: Institutionalizing Distrust, Enculturating Trust. In: Braithwaite, V., Levi, M. (eds.): *Trust and Governance*. Sage: New York 1998, pp. 343-375.
11. Networks of trust
12. Yusheng, Peng: Kinship Networks and Entrepreneurs in China's Transitional Economy. *American Journal of Sociology* 109(2004), pp. 1045-74.

از میان سازمان‌هایی که برای ایجاد مجموعه‌ای از اسناد مربوط به کنترل فساد فراملی مشارکت فراوانی داشته‌اند، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، در مورد فساد تجاری، بازرگانی و پولشویی نقش مهمی را ایفا کرده است. این سازمان در سال ۱۹۶۰ تاسیس شد. اتحادیه اروپا در فعالیت‌های این سازمان مشارکت داشته و در سازمان مذکور دارای نماینده است. این سازمان از بدو تاسیس به طور منظم توصیه‌نامه‌ها را ارتقاء بخشیده و پیش‌نویس کنوانسیون‌هایی در زمینه پولشویی و فساد، تهیه کرده است. علاوه بر این، سازمان مزبور دست به اجرای یک نظام نظارت^۱ زده است. هسته خط‌مشی‌های ضد فساد فساد این سازمان در «کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در زمینه مقابله با رشوه ماموران عمومی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی»^۲ مصوب ۲۱ نوامبر ۱۹۹۷ قابل مشاهده است.^۳ با تصویب این کنوانسیون دولت‌های عضو ملزم به مجازات کردن فساد مستخدمین یا ماموران به خدمت عمومی خارجی شده‌اند که حتی شامل اعضای پارلمان‌های خارجی نیز می‌شود. در اروپا بر سر تعریف ارائه شده از «ماموران به خدمت عمومی خارجی»^۴ که در این کنوانسیون مورد پذیرش واقع شده است، توافق کامل وجود ندارد. بر طبق ماده یک این کنوانسیون، «ماموران به خدمت عمومی خارجی» به معنای «هر شخصی است که دارای سمت قضایی، اداری و اجرایی در یک کشور خارجی است، صرف نظر از این که نوع استخدام وی انتصابی باشد یا انتخابی». بر طبق این تعریف، اعضای قوه مقننه یا مجلس نیز شامل عنوان «ماموران به خدمت عمومی خارجی» می‌شوند، در حالی که در آلمان و اتریش این افراد با استناد به «قانون فساد» قابل تعقیب نیستند، بلکه بر طبق مواد کیفری خاص دیگری قابل تعقیب‌اند. به دنبال مشارکت

1. See for a comprehensive overview Aiolfi, G., Pieth, M.: How to Make a Convention Work: The OECD Recommendation and Convention on Bribery as an Example of a New Horizon in International Law. In: Fijnaut, C., Huberts, L. (Eds.): Corruption, Integrity and Law Enforcement. Kluwer Law International: The Hague 2002, pp. 349-360.

2.-OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions

3. Taschke, J.: Die Bekämpfung der Korruption in Europa auf Grundlage der OECD-Konvention. Strafverteidiger 2001, pp. 78; Sacerdoti, G.: Das OECD-Übereinkommen 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr. In: Pieth, M., Eigen, P. (Eds.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr: Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Korruption. Neuwied 1998, pp. 212.

4. Foreign public official

آلمان و اتریش در تهیه کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۱۹۹۷)، این مسئله در قوانین داخلی آنها نیز مورد پیگیری قرار گرفت، به طوری که پرداخت رشوه به اعضای پارلمان یک کشور خارجی جرم تلقی شد. در ادامه، ماده‌ی دو این کنوانسیون، از کشورهای عضو می‌خواهد که در رابطه با فساد، مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی را نیز مورد پذیرش قرار دهند. علاوه بر این، کنوانسیون مزبور، در رابطه با اجرای مفاد این کنوانسیون، سیستم نظارتی‌ای را ایجاد کرده است. این امر به گروه کاری‌ای واگذار شد که بر روی رشوه در معاملات بازرگانی بین‌المللی کار می‌کردند.

شورای اروپا- در کنار صدور قطعنامه ۲۴ (۹۷) که حاوی بیست اصل ارشادی پیرامون مبارزه با فساد است^۱ - دو کنوانسیون با عناوین «کنوانسیون مدنی مبارزه با فساد» و «کنوانسیون کیفری مبارزه با فساد»^۲ را به مرحله اجرا درآورد که با ساختاری نظارتی، معروف به GRECO^۳ (گروه کشورهای مبارزه با فساد) پیگیری شده است. «کنوانسیون کیفری مبارزه با فساد» مصوب ۲۷ ژانویه ۱۹۹۷، نه تنها دربرگیرنده «رشوه ایجابی» و «رشوه سلبی»^۴ ماموران به خدمت عمومی است بلکه این را به بخش‌های خصوصی و قوه مقننه نیز تسری داده است. تعهد به مجازات کردن فساد، به کارمندان سازمان‌های بین‌المللی، اعضای مجامع بین‌المللی پارلمانی، قضات و کارمندان دادگاه‌های بین‌المللی نیز گسترش یافته است. علاوه بر این، کنوانسیون مزبور وظیفه‌ای را مقرر داشته که عبارت است از جرم انگاری «معامله تحت نفوذ»^۵ (دلالی نفوذ). البته این عمل تا به حال

1. Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997.
2. Civil and a criminal Convention Against Corruption
3. Established through Resolution (98) 7 and Resolution (99) 5, adopted by the Committee of Ministers on 5 May 1998 and on 1 May 1999.
4. Active and Passive Bribery

در کنوانسیون مریدا (۲۰۰۳) در فصل ۳ و ماده ۱۵، این دو اصطلاح این گونه تعریف شده‌اند:
الف) وعده، ارائه یا دادن امتیاز بی مورد به یک مقام دولتی به صورت مستقیم یا غیر مستقیم برای خود آن مقام یا هر شخص یا واحد دیگر برای اینکه آن مقام در انجام وظایف رسمی خود عملی را انجام دهد یا از انجام آن اجتناب ورزد (ایجابی).
ب) درخواست یا قبول بی مورد از طرف یک مقام رسمی به صورت مستقیم یا غیر مستقیم برای خود آن مقام یا هر شخص یا واحد دیگر برای اینکه آن مقام در انجام وظایف رسمی خود عملی را انجام دهد یا از انجام آن اجتناب ورزد (سلبی).

5. Trading in Influence

<http://www.lri.ir>

در اکثر کشورهای عضو اتحادیه اروپا به جز فرانسه که با عنوان «Trafic d' Influence» معروف است، ناشناخته مانده است. بر طبق قانون برای تحقق این جرم «تعهد یا ارائه پیشنهاد به هر شخص دیگری که اظهار کرده یا تأیید می‌نماید که توانایی اعمال نفوذ ناروا بر تصمیم‌گیری ماموران عمومی، قانونگذار، اشخاص حقوق خصوصی و قاضی را دارد» کافی است. با توجه به این تعریف قانونی (ارائه پیشنهاد یا قول و تعهد)، دامنه و گستره فساد، بسیار وسیع خواهد شد. همانطور که در کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی مسئولیت اشخاص حقوقی مورد پذیرش قرار گرفته است، در کنوانسیون شورای اروپا نیز این مسئله مورد پذیرش واقع شده است (ماده ۱۸). کنوانسیون شورای اروپا به طور صریح به مسائل مربوط به دادرسی پرداخته است. کنوانسیون، به طور ویژه به حمایت از شهود و کسانی می‌پردازد که با عوامل اجرای قانون همکاری کرده‌اند (ماده ۲۲). همچنین از پذیرش تکنیک‌های خاص تحقیقاتی (که به تکنیک‌های کنشی^۱ معروف است)، با هدف تسهیل در جمع‌آوری دلایل، سخن به میان آورده است (ماده ۲۳). در پایان، کنوانسیون در صدد معرفی ابزارهای موثری جهت تعیین، ردیابی و توقیف عواید ناشی از فساد است. کنوانسیون شورای اروپا نیز همانند کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بر یک سیستم خاص نظارتی در میان اعضا اشاره و تأکید دارد. نظارت از طریق کشورهای مبارزه با فساد (GRECO) اجرا می‌شود که وظیفه پیگیری اجرای شایسته مفاد کنوانسیون در کشورهای عضو را بر عهده دارند.^۲

ایده ایجاد و اجرای سیستم نظارتی GRECO به سال ۱۹۹۴ برمی‌گردد، زمانی که وزیر دادگستری اروپا، مصادف با نشست‌های دوره‌ای خود اعلام داشتند که، «فساد

در ماده ۱۸ کنوانسیون مریدا این جرم، این گونه تعریف شده است:

الف) وعده، ارائه یا دادن امتیاز بی‌مورد به یک مقام دولتی یا هر شخص دیگر به صورت مستقیم یا غیر مستقیم برای اینکه آن مقام دولتی یا شخص از نفوذ واقعی یا فرضی خود با هدف کسب امتیاز بی‌مورد از اداره یا مرجع دولتی کشور عضو برای شخص برانگیزنده این عمل یا هر شخص دیگر سوء استفاده کند.
ب) درخواست یا قبول مستقیم امتیاز بی‌مورد از طرف مقام دولتی یا هر شخص دیگر برای خود آن مقام یا شخص دیگر برای اینکه آن مقام دولتی یا شخص، از نفوذ واقعی یا فرضی خود با هدف کسب امتیاز بی‌مورد از اداره یا مرجع دولتی کشور عضو سوء استفاده نماید.

1. Proactive Techniques

2. For a Description of Activities and Country Reports see www.greco.coe.int

<http://www.lri.ir>

تهدیدی جدی برای دموکراسی محسوب می‌شود و حاکمیت قانون و حقوق بشر ایجاب می‌کند که شورای اروپا در قبال این تهدید، از طریق ایجاد گروهی منظم علیه فساد واکنش نشان دهد». این گروه پیش نویس «برنامه اقدام علیه فساد»^۱ را تنظیم نمود که به وسیله کمیته وزیران در سال ۱۹۹۶ مورد توافق و پذیرش قرار گرفت. در نتیجه این برنامه، «گروه کشورهای علیه فساد» به موجب قطعنامه شورای اروپا در سال ۱۹۹۸ تأسیس شد. عضویت در این گروه، برای کشورهای غیراروپایی نیز آزاد است. هدف GRECO - همانطور که کنوانسیون بر این امر تأکید دارد - نظارت بر اجرای «اصول راهنمای مبارزه با فساد» است. سیستم ارزیابی این برنامه مبتنی بر بازنگری همسان^۲ است. از یک سو بخش اصلی GRECO مجمعی است که در آن تمام کشورهای عضو، دارای نماینده بوده و از سوی دیگر دفتری است که در آن طرح اقدامات ریخته می‌شود. مجمع در مورد این مسئله که چه کشوری و براساس چه معیاری مورد ارزیابی قرار گیرد، تصمیم‌گیری می‌کند. مجمع همچنین گروه ارزیابی را، که وظیفه ارزیابی واقعی بر عهد دارد، مشخص می‌کند. وظیفه گروه ارزیابی آماده کردن پیش نویس گزارش‌ها و توصیه‌هایی است که در نهایت توسط مجمع مورد تصمیم‌گیری قرار خواهد گرفت.^۳

کنوانسیون مدنی مبارزه با فساد شورای اروپا، در مورد جنبه‌های مدنی فساد به بحث می‌پردازد. مطابق مواد مذکور در این کنوانسیون، دولت‌ها وظیفه دارند قواعدی را پیرامون جبران خسارت و استرداد اموال، مخصوصاً در حوزه مسئولیت دولت در قبال تصمیم‌گیری‌های فاسد ماموران به خدمت عمومی وضع نمایند. علاوه بر این، دولت‌ها وظیفه دارند از کارمندانی که فساد را به پلیس و دادستان گزارش می‌دهند، حمایت نموده و معیارهای مربوط به حسابرسی را نیز تعیین نمایند.^۴

اتحادیه اروپا دست به انتشار مجموعه‌ای از اسناد الزام آور حقوقی پیرامون موضوع فساد زده است. اما بیشتر این اسناد مربوط به حمایت از منافع اقتصادی و مالی اتحادیه

1. Programme of Action against Corruption

2. Peer Review

3. For details see www.greco.coe.int/.

4. Lezertua, M.: Council of Europe: An Overview of Anti-Corruption Activities from 1994 to 1998. In: Pieth, M., Eigen, P. (Eds.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr: Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Korruption. Neuwied 1998, pp. 228.

اروپا است. از میان این اسناد می‌توان به کنوانسیون‌هایی چون کنوانسیون مبارزه با فساد که شامل ماموران رسمی جوامع اروپایی و ماموران رسمی عضو کشورهای اتحادیه اروپا (۱۹۹۷) است یا از کنوانسیون اقدامات مشترک در مورد فساد در بخش خصوصی (۲۲ دسامبر ۱۹۹۸) که بر مبنای بند K ماده ۳ معاهده اتحادیه اروپا در راستای حمایت از منافع ملی کشورهای اروپایی (۱۹۹۵)^۱ تهیه شده‌اند، نام برد. کنوانسیون اقدامات مشترک در مورد فساد در بخش خصوصی ایجاب می‌نماید تا مقرراتی وضع شوند و براساس آن جرایم کیفری به وجود آیند که در برگرفته رفتارهای متضمن تغییر شکل رقابت به عنوان «یک حداقل در بازار مشترک»^۲ باشند (ماده ۲ پاراگراف ۲). در این سند، خط‌مشی‌های اصلی‌ای که به وسیله کنوانسیون اتحادیه اروپا و کنوانسیون سازمان همکاری و اقتصادی بیان شده، مورد پیگیری واقع شده است. به طور خاص، سیاست اتحادیه اروپا به سمت مسئولیت اشخاص حقوقی و گسترش مفهوم فساد در بخش خصوصی در حال حرکت است.

علاوه بر این، اتحادیه اروپا، مرکزی به نام «دفتر اروپایی ضد تقلب»^۳ تاسیس کرده است که نه تنها مسئول انجام تحقیقات در مورد کلاهبرداری و تقلب است، بلکه متولی رسیدگی به مسئله فساد نیز می‌باشد. پلیس اروپا به مانند سایر جرایمی که یورپول صلاحیت تحقیق در مورد آنها را دارد مجاز به رسیدگی به مسئله فساد است، البته تنها به شرطی که فساد، زمینه قاچاق مواد مخدر و قاچاق انسان را فراهم آورد.

چهارچوب سیاست‌های سازمان ملل در قبال فساد منجر به تصویب «کنوانسیون مبارزه با فساد» طبق قطعنامه ۵۸/۴ در تاریخ ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ شد. در قطعنامه ۵۹/۱۵۵ به تاریخ ۲۰ دسامبر ۲۰۰۴ که به «اقدام علیه فساد: کمک به ظرفیت‌سازی کشورها برای تسهیل در لازم الاجرا شدن و اجرای بعدی کنوانسیون سازمان ملل علیه فساد»^۴ معروف

1. Treaty of the European Union on the protection of the European Communities financial interests 1995

2. As a minimum within the common market

3. OLAF, European Anti Frud Office

4. Action against Corruption: Assistance to States in Capacity-Building with a View to Facilitating the Entry into Force and Subsequent Implementation of the United Nations Convention against Corruption

است، مجمع عمومی سازمان ملل، کشورها را به امضا و تصویب هرچه سریع‌تر این کنوانسیون دعوت می‌نماید. همچنین دولت‌های عضو را تشویق به مشارکت مالی در «صندوق پیشگیری از جرم و عدالت کیفری سازمان ملل متحد» می‌کند تا در راستای اجرای این کنوانسیون به کشورهای در حال توسعه کمک‌های تخصصی ارائه نماید. کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل (مریدا) به طور جامع به مسائلی چون پیشگیری، تحقیقات کیفری، آئین دادرسی، معاضدت قضایی و همکاری‌های بین‌المللی پرداخته است. کنوانسیون نیازمند مشارکت تمامی کشورها در زمینه قانون‌گذاری کیفری است که فساد در بخش خصوصی و عمومی را قابل مجازات اعلام کرده و توقیف را ممکن سازد. در قطعنامه ۵۹/۲۴۲ مورخ ۲۲ دسامبر ۲۰۰۴ که به «پیشگیری و مبارزه با روبه‌های فساد و انتقال اموال با منشاء غیر قانونی و استرداد این اموال به کشورهای اصلی»^۱، معروف است، مجمع عمومی سازمان ملل بر ارتباط ویژه استرداد اموال با منشاء غیرقانونی تأکید می‌کند و بر این نکته اذعان دارد که تحصیل غیر قانونی اموال می‌تواند بر نهادهای دموکراتیک، اقتصاد ملی و حاکمیت قانون لطمه وارد سازد. در این کنوانسیون از دولت‌های عضو خواسته شده است که در پرونده‌های مربوط به فساد، قوانینی را در جهت حمایت از شهود وضع نموده و از اقدامات تحقیقاتی ویژه‌ای (مانند کنترل تحویل شده) استفاده نمایند. در این کنوانسیون بر تسهیل اجرای متقابل قانون و معاضدت قضایی متقابل توجه ویژه‌ای شده است. در پایان، کنوانسیون از تمام دول عضو می‌خواهد که در مورد کلیه اقدامات انجام شده خود در جهت پیشگیری و مقابله با فساد، ارزیابی به عمل آورند.

فعالیت‌های بین‌المللی و فعالیت‌هایی که کشورهای اروپایی در زمینه کنترل فساد انجام داده‌اند به طور خلاصه به شرح زیر است:

• فساد به عنوان موضوعی با اولویت در عرصه سیاست بین‌المللی و داخلی مطرح است.

1. Preventing and Combating Corrupt Practices and Transfer of Assets of Illicit Origin and Returning such Assets to the Countries of Origin

- حقوق کیفری ماهوی باید دربرگیرنده قوانین جامعی باشد که فساد در بخش عمومی، خصوصی، سیاسی و تجاری و حتی فرامرزی را نیز تحت پوشش قرار دهد.
- مسئولیت اشخاص حقوقی به عنوان بخشی از یک رهیافت عدالت کیفری کارآمد و موثر برای کنترل فساد مورد پذیرش قرار گرفته است.
- توقیف اموال و معاضدت قضایی متقابل در پرونده‌های توقیف، که شامل استرداد اموال تحصیل شده‌ی غیر قانونی است، دارای ارتباط ویژه و خاصی هستند.
- گزارش موارد مشکوک به فساد از طریق حمایت از شهود باید مورد تشویق قرار گیرد، زیرا در این گونه جرایم بزه دیده‌گانی که ذینفع در شکایت کیفری باشند وجود ندارند.
- کنترل فساد باید از طریق الزامی کردن حسابرسی داخلی و خارجی و تشویق حساب‌برسان به توجه بیشتر به رویه‌های فاسد گسترش پیدا کند.
- جمع‌آوری ادله اثبات دعوا باید از طریق تجویز تحقیقات کنشی و اقدامات تحقیقاتی خاص تسهیل شود.
- رهیافت‌های مبتنی بر حقوق کیفری سرکوب‌گر، باید مجهز به یک نظام جامع پیشگیری شوند.
- خودکنترلی باید از طریق ارتقا «منشورهای اخلاقی»^۱ افزایش یابد.
- اجرای اسناد قانونی باید از طریق کمک‌های مالی و سایر کمک‌ها به کشورهای در حال توسعه و ارزیابی توسط هم‌تایان^۲ اجرای سیاست‌ها و قوانین ملی ضد فساد مورد حمایت قرار گیرد.

بند دوم) پدیده فساد

از یک منظر می‌توان فساد را به فساد در بخش عمومی، سیاسی و رشوه‌های تجاری تقسیم‌بندی نمود. از منظر دیگر فساد را می‌توان به فساد بین‌المللی یا فراملی و فساد داخلی یا ملی تقسیم‌بندی کرد.

1. Code of Conduct
2. Peer Evaluation

در حالی که فساد در بخش عمومی و قوانین موضوعه کیفری، که قبول و پیشنهاد هرگونه رشوه را مجازات می‌کنند، تاریخی طولانی دارد،^۱ جرم انگاری فساد سیاسی و تجاری پدیده نسبتاً جدید است. با فساد سیاسی و رشوه تجاری، رابطه میان نظام سیاسی و نظام اداری - قضایی، رابطه میان نظام سیاسی و تجاری و رابطه درون نظام تجاری مورد توجه قرار می‌گیرد.

همان طور که ملاحظه شد، روابط فاسد بین نظام سیاسی و مدیریت عمومی در بسیاری از کشورهای اروپایی و در گروه‌های نخبه سیاسی و احزاب سیاسی به امری کاملاً رایج تبدیل شده است، به طوری که از سمت‌های بالا در ادارات دولتی یا در سیستم قضایی به عنوان پاداش برای اعضای بلند مرتبه احزاب سیاسی، وزرای قبلی و اعضای قابل اعتماد، استفاده می‌شود. نامزدی برای تصدی شغل شهرداری یا دیگر مناصب انتصابی بر مبنای معیاری است که منعکس کننده توانایی‌های اداری یا دیگر توانایی‌های افراد نیست، بلکه براساس عضویت در «شبکه‌های هم‌شاگردی‌های قدیمی»^۲ یا براساس انجام تلاش‌های موفق برای ایجاد «شبکه‌هایی از افراد بله‌گو»^۳ است.

این نوع روابط نشان دهنده مناطق خاکستری^۴ هستند، به طوری که بیشتر این اعمال مشمول قانون موضوعه فساد نیستند، بلکه معمولاً در خارج از حوزه حقوق کیفری قرار می‌گیرند، زیرا هیچ مبادله مستقیمی از منافع و تصمیمات به وسیله چنین منفعی تحت تاثیر قرار نمی‌گیرد.

در نظام‌هایی که با الگوی دموکراسی پارلمانی اداره می‌شوند، میان بخش خصوصی، صاحب منصبان سیاسی و پارلمان، تعامل و رابطه‌ی متقابل وجود دارد. این مسئله با

1. Heffernan, W.C., Kleinig, J. (eds.): Private and Public Corruption. Lanham 2004.

2. Old Boys of Networks

در جامعه شناسی سه عامل مهم به تحکیم یک گروه نخبه کمک می‌کند: ازدواج میان گروهی، زمینه‌ی تحصیلی مشترک و عامل سوم حفظ دوستی‌های است که در میان حوزه‌های مختلف نخبگان گسترده است. "شبکه‌ی هم‌شاگردی‌های قدیمی" با عضویت در باشگاه‌ها، انجمن‌های انحصاری و یا یک سلسله مجالس اجتماعی، شام و نهار، میهمانی‌ها و همچنین پیوندهای که در زمینه‌های رسمی تر کسب و کار یا حکومت پدید می‌آیند، حفظ می‌شوند (گیدنز آنتونی (۱۳۸۵)، جامعه شناسی، ترجمه منوچهر صبوری، نشر نی، ص ۳۸۸).

3. Networks of yes-man

4. Von Arnim, H.H.: Das System. Die Machenschaften der Macht. München 2004.

5. Grey zones

عنوان «اعمال نفوذ در تصویب قانون» (تحمیل‌گری سیاسی)^۱ معروف است. «اعمال نفوذ در تصویب قانون» عبارت از «تلاش‌های سازمان یافته‌ای است که بخش خصوصی به منظور تاثیرگذاری بر تصمیمات سیاسی و قانونگذاری پارلمان انجام می‌دهد». در جوامع مدرن و قوانین اساسی مبتنی بر سیستم پارلمانی، بیشتر فعالیت‌های لابی‌گری (اعمال نفوذ در تصویب لوایح) به وسیله کمک‌های مالی احزاب سیاسی مورد حمایت قرار می‌گیرد. فعالیت‌های انتخاباتی بسیار پرهزینه بوده و هزینه‌های آن نیز روز به روز در حال افزایش است و این به دلیل منافع زیادی است که در رسیدن به قدرت سیاسی و حفظ آن وجود دارد.

قانون‌گذاران اروپایی قانونی را تصویب کرده‌اند که در آن، استانداردهای اساسی و مبنایی برای جلوگیری از اعمال نفوذ ناروا پیش‌بینی شده است.^۲ از میان استانداردها و معیارهای معرفی شده می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تامین هزینه رقابت‌های انتخاباتی باید به گونه‌ای باشد که میزان وابستگی احزاب سیاسی به فعالان عرصه خصوصی کاهش یابد.
- قوانین، شفافیت در بودجه‌های احزاب سیاسی را الزامی می‌دانند.
- قوانین، انتشار هدیه‌هایی که به احزاب سیاسی داده می‌شود را، با نام اهدا کننده، الزامی می‌دانند.
- قوانین، حسابرسی از ساختارهای مالی احزاب سیاسی را الزامی می‌کنند.
- قانون به هنگام تخطی احزاب باید آنها را مجازات کرده یا در این مورد ضمانت اجراهای مدنی مقرر نماید.
- قانون باید اعضای پارلمان و دیگر افراد دارای مشاغل عالی را ملزم به افشای وضعیت مالی و درآمدهای شخصی نماید.

البته مثال‌هایی که در زیر از انگلستان و آلمان آورده می‌شود، این نکته را روشن می‌نماید که احزاب سیاسی نمی‌توانند در مقابل محرک‌هایی که در مورد جمع‌آوری

1. Lobbying

2. See for Instance Recommendation No. R (2003) 4 on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns.

کمک‌های مالی وجود دارند، مقاومت نمایند. در نتیجه نیازمند روابط مالی با بخش‌های خصوصی هستند.

می‌توان مثال‌هایی از رویه‌هایی که گویای انواع روابط مشکل‌آفرین بین گروه‌های سیاسی و نظام تجاری در کشورهای اروپایی هستند را بیان کرد:

- بعد از اتحاد آلمان شرقی و غربی، فرایند خصوصی سازی در آلمان آغاز شد. در میان اموال عمومی فروخته شده، اموال غیر منقول راه آهن آلمان، حدود چندین میلیارد یورو ارزش گذاری شده بود. در جریان مزایده، با وجود اینکه یک کنسرسیوم ژاپنی حدود یک میلیارد مارک آلمان بیشتر از شرکت آلمانی پیشنهاد داده بود، شرکت آلمانی به عنوان پیمان کار معرفی شد. بعد از انعقاد قرارداد، مشخص شد که شرکت آلمانی به اتحادیه دموکراتیک مسیحی، مبلغی را به عنوان هدیه پرداخت کرده است (که بعداً به قدرت رسیدند).

- وزرات دفاع آلمان با شرکت تی‌سن^۱ که تولید کننده سلاح‌های سنگین جنگی است قرارداد مشاوره به مبلغ چهار میلیون یورو منعقد نمود.

- نخست وزیر اسبق انگلستان تونی بلر، چند سال قبل پیشنهاد داد که ممنوعیت تبلیغات دخانیات در مسابقات فرمول یک برداشته شود. بعدها مشخص شد که آقای اکسل استون^۲، رئیس مسابقات فرمول یک، مبلغ یک میلیون پوند به بلر در مبارزات انتخاباتی کمک کرده است.

رشوه‌های تجاری متعددی در دهه گذشته در آلمان توجه افکار عمومی را به خود جلب کرده است. تحقیقات در مورد پرونده‌های مرتبط با بانک منسمن اند داستیج^۳، شرکت‌های زیمنس، فولوکس واگن و اینفنون^۴ منجر به محکومیت این شرکت‌ها شد و ثابت کرد که میزان رشوه بسیار گسترده بوده و منافع و انگیزه‌ها در این موارد بسیار زیاد بوده است.

1. Thyssen
2. Eccle Stone
3. Mannesmann and Deutsche
4. Infineon

در آلمان در بعضی موارد که دادستان شروع به تعقیب برخی از پرونده‌های مربوط به احزاب سیاسی و معاملات مربوط به بخش خصوصی نموده بود، برای مثال اگر هدیه از جانب بخش خصوصی اعلام نشده یا از نظام حسابرسی رسمی مخفی نگاه داشته شده بوده، این موارد براساس جرایم کیفری فساد مورد تعقیب قرار نمی‌گرفتند، بلکه بر مبنای «قانون اختلاس» مورد تعقیب واقع می‌شوند.^۱ به هر حال، اتهام به جرم اختلاس وسیله نسبتاً ناکارآمدی برای کنترل این حوزه‌های خاکستری تلقی می‌شود.

فعالیت‌های مربوط به فساد را می‌توان به فساد وضعی و فساد ساختاری^۲ تقسیم‌بندی نمود. «فساد وضعی» مربوط به اعمالی است که در یک دوره‌ی زمانی کوتاه و در مقیاس محدودی روی می‌دهد. اما «فساد ساختاری» مربوط به دوره‌ای طولانی است و اشاره به روابط پیچیده‌ای دارد که میان فساد ماموران از یک طرف و تجارت خصوصی از طرف دیگر، برقرار است.

بند سوم) سنجش میزان فساد: گستره، جریان، علل و نتایج فساد

الف) سنجش میزان فساد

اصولاً برای سنجش فساد دو روش وجود دارد. روش اول مبتنی بر مصاحبه و پرسش نامه است که در آن به بررسی پیش‌فرض‌ها و نگرش‌های افراد در مورد فساد پرداخته می‌شود. در این روش تلاش می‌شود تا میزان و تمایل (گرایش) افراد به فساد از منابع اطلاعاتی شخصی^۳ به دست آورده شود. در این روش می‌توان از خود-گزارشی نیز استفاده نمود. بنابراین به نظر می‌رسد که از چنین دیدگاهی نمی‌توان انتظار تحصیل اطلاعاتی درست و معتبر را داشت. روش دوم مبتنی بر جمع‌آوری اطلاعات از منابع رسمی است. در این روش با مراجعه به سیستم‌های اطلاعاتی قضایی و پلیس و از میان

1. Wolf, G.: Die Strafbarkeit des ehemaligen CDU-Vorsitzenden Dr. Helmut Kohl nach § 266 StGB. Kritische Justiz 2000, pp. 531.

2. Situational and Structural Corruption

3. Subjective sources of information

پرونده‌های مشکوک یا در حال رسیدگی و یا پرونده‌هایی که منجر به محکومیت شده‌اند می‌توان اطلاعاتی در مورد فساد جمع آوری کرد.^۱

همان‌طور که در مورد روش اول دیدیم، برای مثال، اطلاعات مربوط به فساد را می‌توان از شاخص‌های فساد برداشت کرد. این شاخص‌ها به صورت سالانه از سال ۱۹۹۵ توسط سازمان شفافیت بین‌المللی منتشر و بر مبنای روش‌های ذهنی متعددی محاسبه می‌شوند. این شاخص‌ها خود بخشی از نظرسنجی‌هایی هستند که بر اساس مبنای معینی انجام می‌شوند.^۲ اطلاعات مربوط به این روش در نمودار ۱ و ۲ آمده است.^۳ این نمودارها نشان دهنده این نکته هستند که، اروپا در مسئله فساد چهره و تصویری کاملاً متفاوت دارد. به طور خاص فنلاند و سایر کشورهای اسکاندیناوی در برابر فساد و رشوه مقاومت خوبی از خود نشان داده‌اند. ولی کشورهای چون بلژیک، ایتالیا و یونان همانند کشورهای در حال توسعه عمل کرده‌اند. با در نظر گرفتن روسیه، اروپا تصویری را نشان می‌دهد، که دارای بهترین و بدترین وضعیت است.

به طور قطع ارائه تخمینی معتبر و قابل قبول از فساد در کشورهای اروپایی و حتی سایر کشورها کاری مشکل است. زیرا اولاً اطلاعات درست و موثقی در این زمینه وجود ندارد و ثانیاً جمع‌آوری اطلاعات معتبر نیز کاری مشکل است. بالا بودن میزان رقم سیاه فساد و فقدان مبنایی قابل اعتماد، منجر به این شده است که بیشتر این آمارها صرفاً مبتنی بر حدس و گمان باشند و نه چیزی بیشتر.^۴ روش‌های جمع‌آوری اطلاعات نیز روش‌های قابل اعتمادی نیستند (مخصوصاً نظرسنجی). استفاده از مصاحبه و پرسشنامه که معمولاً در خود-گزارشی‌های جرم‌شناسی یا تحقیقات بزه‌دیده‌شناسی و در حوزه جرایم سنتی به

1. Schönherr, R.: Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten. Eine Untersuchung über die Zuweisung dieser Delikte zur Wirtschaftskriminalität durch die Staatsanwaltschaften. Freiburg 1985; Bannenberg, B.: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse. Neuwied 2002.

2. www.transparency.org/.

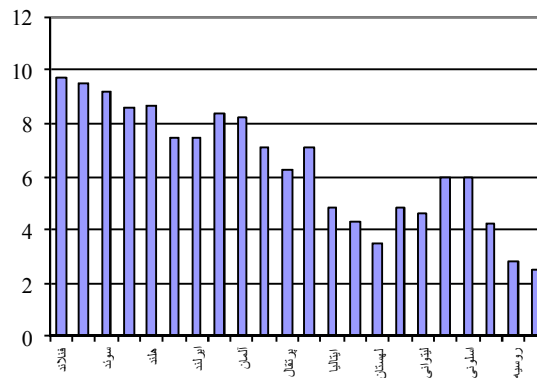
3. For a discussion of questions of reliability and validity see Graf Lambsdorff, J.: Korruption im Ländervergleich. In: Pieth, M., Eigen, P. (Eds.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Luchterhand: Neuwied 1999, pp. 169-197.

4. See for instance Schauensteiner, W.: Wachstumsbranche Korruption. „10 Gebote zur Korruptionsbekämpfung“. Forderungen an Gesetzgeber und Verwaltung. In: Bundeskriminalamt (ed.): Wirtschaftskriminalität und Korruption. München 2003, pp. 73-109, p. 76 guessing the dark field at a „minimum of 95%“.

کار می‌روند، با همان مشکلاتی که در مطالعه دیگر حوزه‌های مهم رفتار منحرفانه وجود دارند، روبه‌رو هستند.

دیدگاه‌های دیگری نیز وجود دارد که مبتنی بر مصاحبه با اشخاص کلیدی و متخصصان و یا ترکیبی از مصاحبه، مطالعه موردی و مطالعه پرونده‌های دادگاه‌ها هستند.^۱ در حالی که ممکن است از چنین روشی، اطلاعات با ارزشی به دست آید ولی با توجه به مشکلاتی که در حوزه اجرای قانون وجود دارد، کاملاً واضح است که گستره فساد از طریق درجه‌بندی متخصصان قابل سنجش نیست.

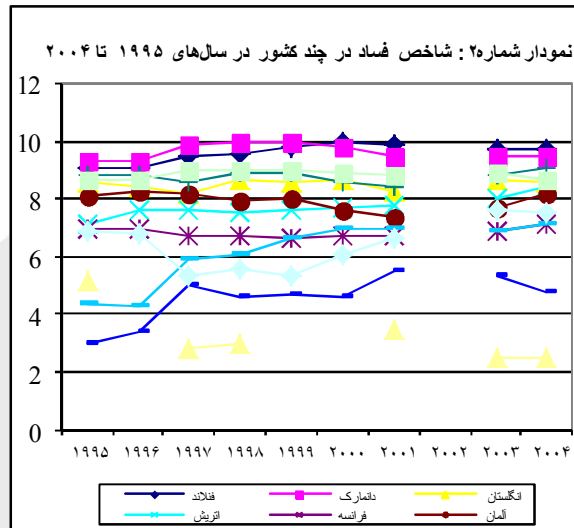
نمودار شماره ۱: شاخص فساد در سال ۲۰۰۴



منبع: شاخص سال ۲۰۰۴ سازمان شفافیت، پاریس ۲۰۰۵ (۱۰ کمترین و ۰ بالاترین میزان فساد است)

سیر زمانی فساد (همان طور که در نمودار شماره ۲ آمده است) - که از شاخص‌های سازمان شفافیت گرفته شده - نشان دهنده دوره نسبتاً ثابتی از شاخص فساد در دهه ۹۰ میلادی و آغاز هزاره جدید است. این موضوع را می‌توان به عنوان دلیلی تفسیر کرد که فساد بخشی از فرهنگ (اقتصادی و سیاسی) عمومی است و به راحتی قابل تغییر نیست.

1. Mischkowitz, R., Bruhn, H., Desch, R., Hübner, G.-E., Beese, D.: Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll. Wiesbaden 2000.



تحقیقاتی که مبتنی بر مطالعه موردی پرونده‌های دادگاه‌ها و پلیس هستند، علاوه بر این که نمی‌توانند ساختار و نوع فساد را مشخص نمایند، برای تخمین گستردگی و جریان فساد نیز مناسب نیستند. پرونده‌های پلیس و دادگاه‌ها منعکس کننده مشکلات شناخته شده‌ای هستند که در هنگام بررسی جرایم بدون بزه‌دیده با آنها مواجه می‌شویم. تعداد پرونده‌های شناخته شده توسط پلیس یا رسیدگی شده توسط دادگاه‌های کیفری، به منابع اجرای قانون که به تحقیق راجع به فساد اختصاص دارند، وابسته است. چون مشخص نیست که چه میزان از پرونده‌های فساد برای مقامات اجرایی قانون شناخته شده هستند، مشکل است که نتیجه‌گیری کنیم که آیا میزان پرونده‌های مورد تحقیق قرار گرفته یا رسیدگی شده توسط دادگاه‌ها نشان دهنده نوع فسادی است که در سیستم سیاسی، اداری و تجاری روی می‌دهد یا خیر. علاوه بر این در مطالعات اخیر که مبتنی بر مطالعه موردی پرونده‌های مربوط به فساد بوده‌اند، مشکل قابل توجه دیگری که مشاهده شده است، عدم امکان دسترسی به پرونده‌های دادگاه‌ها است. دولت‌ها و مقامات قضایی تمایل کمی به ارائه اطلاعات در مورد پرونده‌ها به محققان دارند، مخصوصاً پرونده‌هایی

1. Bannenberg, B.: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse. Neuwied, Krefeld 2002, pp. 65.

که اطلاعات آن شامل منافع تجاری زیاد و ارقام سیاسی مهم است. به هر حال مطالعات مبتنی بر پرونده‌های دادگاه‌ها قطعاً بهترین روش برای بررسی سوالات، مسائل اجرایی قانون، رسیدگی‌های قضایی و محکومیت‌ها است.

ب) علل و نتایج فساد

فساد دقیقاً در مرز میان اقتصاد خصوصی و بودجه عمومی واقع شده است. فساد اشاره به معامله‌ای دارد که میان تصمیم‌گیران از یک سو و ذینفعان آن تصمیم، از سوی دیگر برقرار است. در نتیجه، آن فرد (ذینفع) آماده ارائه یا پیشنهاد امتیازی اضافی برای چنین تصمیمی خواهد شد. این امر کاملاً واضح است که شرایط قانونی‌ای که اختیارات گسترده‌ای را برای تصمیم‌گیران فراهم می‌کند و امتیازات مالی که از این تصمیم ناشی می‌شود، زمینه مساعدی را برای فساد فراهم می‌آورد.^۱ ظاهراً ساخت و ساز، امری است که به طور ویژه در معرض فساد قرار دارد.^۲

بر حسب شرایط کلی فساد، «نظریه اجتماعی»^۳ از سرمایه اجتماعی^۴ به عنوان منبع بالقوه فساد یاد می‌کند. سرمایه اجتماعی بیانگر شبکه‌هایی است که براساس اعتماد متقابل تنظیم شده است، به طوری که چنین سرمایه‌ای می‌تواند دارای آثار مثبتی باشد، به گونه‌ای که به اشخاص اجازه می‌دهد خود را متعلق به این شبکه‌ها بدانند و از حمایت‌های اجتماعی آن برخوردار شوند. همزمان، این خطر نیز وجود دارد که اعتماد متقابل منجر به ایجاد «شبکه‌های همشاگردی‌های قدیمی» و فاسد شدن خرده نظام‌ها شود.^۵

در یک تحقیق به بررسی شرایط مختلفی پرداخته شده است که در آن شرایط، پیدایش فساد مسلم تلقی می‌شود و یا پیشگیری از آن آسان فرض می‌شود. در میان این شرایط، می‌توان از میزان دخالت دولت در بازارهای خصوصی و مسائل سازمانی چون:

1. Kaufmann, D.: Research on Corruption : Critical Empirical Issues. In: Jain, A.K. (ed.): Economics of Corruption. Boston, Dordrecht, London 1998, pp. 129-176, pp. 142-143.
2. Quelo, N., Borghi, M., Cesoni, M.L.: Processus de Corruption en Suisse. Helbing & Lichtenhahn: Bale, Geneve, Munich 2000; Jacobs, J.B.: Gotham Unbound. How New York City Was Liberated from the Grip of Organized Crime. New York University Press: New York, London 1999, p. 222.
3. Social theory
4. Social capital
5. Giddens, A.: Die Frage der sozialen Ungleichheit. Suhrkamp: Frankfurt 2001, p. 89.

تمرکزگرایی یا تمرکززدایی دولت‌ها، کیفیت نهادها، نبود رقابت و همچنین فقر و نابرابری اشاره کرد که با هدف مشخص کردن روابط میان درجات بالاتر و پایین‌تر فساد مورد مطالعه قرار گرفته‌اند. به این نکته باید توجه کرد که میان فساد و خصیصه انحصاری بودن کنترل دولت‌ها بر خدمات و فعالیت‌های اقتصادی، و میزان اختیارات واگذار شده به عوامل دولتی رابطه متقابل وجود دارد.^۱ با این که هر یک از این متغیرها و شرایط به طور حتم دارای شایستگی نظری تحقیقات تجربی هستند، اما تاکنون این تحقیقات نتوانسته‌اند روابط علی و معلولی بین متغیرهای فوق و فساد را ثابت کنند.^۲

در مورد علل فساد، همان طور که خواهیم دید، عوامل فرهنگی و همچنین متغیرهای سازمانی و حقوقی به عنوان هدف تحقیقات تجربی مورد مطالعه قرار گرفته‌اند. به نظر می‌رسد که میزان آزادی رسانه‌ها از نفوذ و کنترل دولت، می‌تواند نقش موثر و تعیین‌کننده‌ای در میزان فساد داشته باشد، همان طوری که مطبوعات آزاد به طور قطع به عنوان بازدارنده‌ای قوی عمل می‌کنند.^۳ علاوه بر این، متغیر جنسیت به عنوان یک متغیر مهم مطرح است زیرا هرچه سهم زنان در نیروی کار و نظام سیاسی بیشتر باشد، میزان فساد کمتر خواهد بود.^۴ مسلماً استقلال و کیفیت قوه قضائیه^۵ و همچنین نظام استخدامی مبتنی بر شایسته سالاری^۶ و حقوق کافی در بخش‌های عمومی^۷ با میزان و گستردگی فساد در ارتباط است. فرض بر این است که اعتماد در پیشگیری از فساد موثر است و

1. Holden, P., Sobotka, J.: Corruption: An Economic Perspective. In: Bernasconi, P. (Ed.): Responding to Corruption. Social Defence, Corruption, and the Protection of Public Administration and the Independence of Justice. La Citta del Sole 2000, pp. 45-62, p. 60.
2. Graf Lambsdorf, J.: Corruption in empirical research – a review. www.gwdg.de/~uwwv/icr.htm, 1999.
3. Brunetti, A., Weder, B.: A Free Press is Bad News for Corruption. Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel Discussion Paper, No. 9809, 1998.
4. Dollar, D., Fisman, R., Gatti, R.: Are Women Really the 'Fairer' Sex? Corruption and Women in Government. Policy Research Report on Gender and Development. Working Paper Series, No. 4., Washington, D.C.: The World Bank 1999; Swamy, A., Knack, St., Lee, Y., Azfar, O.: Gender and Corruption. IRIS Center, University of Maryland 1989.
5. Ades, A., Di Tella, R.: The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions. In: Harris-White, B., White, G.(eds): Liberalization and the New Corruption. Brighton: Institute of Development Studies Bulletin, XXVII, 1996, pp. 6-12.
6. Evans, P.B., Rauch, J.E.: Bureaucratic Structures and Economic Performance in Less Developed Countries. UC San Diego 1996.
7. Rijckeghem, C., Weder, B.: Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? International Monetary Fund Working Paper, 97/73, 1997.

اجرای قانون را به نحو موثری تضمین می‌نماید. به نظر می‌رسد، هر دو متغیر در تبیین اختلاف میزان فساد دخیل هستند. این گونه فرض شده است که کیفیت ساختارهای دموکراتیک به همراه وابستگی نخبگان و احزاب سیاسی به مردم، موجب ایجاد مانع در برابر پیدایش فساد خواهد بود.^۱ مقایسه میان جمهوری دموکراتیک آلمان سابق (آلمان شرقی) و آلمان غربی نشان می‌دهد که دموکراسی به عنوان عاملی کلیدی در توضیح فساد مطرح نیست، زیرا در هر دو، میزان یکسانی از فساد تجربه شده بود.^۲

تحلیل‌های سیاسی و تحقیقات تجربی از عوامل زیر با عنوان علل و شرایط مساعد برای فراهم شدن زمینه فساد نام می‌برند: تمرکز قدرت سیاسی در دست قوه مجریه، ظهور نوعی رابطه میان شخصیت‌های سیاسی با کارمندان اداری که این رابطه مبتنی بر وفاداری شخصی است تا وفاداری به موسسه یا نهاد، ناکافی بودن کنترل و نظارت، ضعیف شدن نظام دفاع اخلاقی (که ظاهراً با تغییر ارزش‌ها از دهه ۱۹۸۰ آغاز شده است)،^۳ مشکوک بودن نظام حاکم بر بودجه‌های احزاب سیاسی و رقابت‌های انتخاباتی^۴، انتخاباتی^۵، بی‌میلی احزاب و مقامات اجرایی در واکنش نشان دادن به چنین رویه‌هایی، حاکم بودن نظام ویژه‌ای بر کمک‌های دولت به انجمن‌ها از بودجه عمومی^۶ و آخرین عامل، قرار و مدارهای سیاسی خاص بین یک کشور با سایر کشورها (مثل فرانسه و آفریقای جنوبی که معروف به (Système Foccart) است) که موجب ایجاد تغییرات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی پنهانی و زیرزمینی می‌شود.^۷

1. Kaiser, G.: „Eine Hand wäscht die andere ...“. Korruption in Politik und Wirtschaft. Universitas, No. 11, 1991, pp. 1062-1071.

2.- Clemens, M.: Amtsmissbrauch und Korruption. Strukturen in Deutschland Ost und West. Lit Verlag: Münster, Hamburg, London 2000, p. 100.

3. Mény, Y.: France: The End of the Republican Ethic? In: Della Porta, D., Mény, Y. (Eds.): Democracy and Corruption in Europe. Pinter: London, Washington 1997, pp. 7-21, pp. 15-18.

4. Becquart-Leclercq, J.: Paradoxes of Political Corruption: A French View. In: Heidenheimer, A.J., Johnston, M., LeVine, V. (Eds.): Political Corruption. A Handbook. Transaction Publishers: New Brunswick, London 1989, pp. 191-210.

5. Becquart-Leclercq, J.: opus cited, 1989, pp. 197; Rapport au Premier Ministre et Loi du 29 Janvier 1993: Prevention de la Corruption et Transparence de la Vie Economique. La Documentation Francaise: Paris 1993, pp. 74.

6. Médard, J.-F.: France-Africa: Within the Family. In: Della Porta, D., Mény, Y. (Eds.): Democracy and Corruption in Europe. Pinter: London, Washington 1997, pp. 22-34.

فساد دارای آثار منفی زیادی بر نظام سیاسی^۱ و اقتصادی است، برای مثال فساد موجب افزایش هزینه‌ها، تغییر شکل و اختلال در تخصیص منابع عمومی و همچنین موجب ایجاد اختلال در بازار رقابت می‌شود. گاه برای فساد کارکردهای مثبت نیز متصور شده‌اند. برای مثال در کشوری ممکن است از فساد با عنوان «بهترین راه حل در وهله دوم»^۲ نام برده شود. بدین معنا که با فساد می‌توان بر ناکارآمدی و مشکلات موجود در یک نظام اداری ناکارآمد^۳ غالب آمد. به عبارت دیگر فساد به مانند «روغن» (گریس) به توسعه اقتصادی شتاب خواهد بخشید.^۴

با تلخیص دلایل به دست آمده از تحقیقات انجام شده در مورد علل و شرایط فساد، می‌توان نتیجه گرفت که با وجود مطالعات تجربی فزاینده، تصویر مشخص و واضحی از مسئله فساد وجود ندارد. به ویژه علل و متغیرهای مستقل فساد نامشخص باقی مانده‌اند.^۵ در حالی که بسیاری از سوالات پیرامون علل و نتایج فساد بی‌پاسخ مانده‌اند، می‌توان نتیجه گرفت که، فساد را -آن گونه که تصور می‌کنند- قطعاً نمی‌توان بلائی کشورهای در حال توسعه یا توسعه یافته دانست. فساد به طور کلی^۶ نشانه و نتیجه ضعف در کشور، مدیریت و اقتصاد کشور است نه مقدمه چنین ضعفی.

ارزیابی و کنترل فساد می‌تواند همچنین مبتنی بر اطلاعاتی راجع به چگونگی ارزیابی عموم از نظام‌های سیاسی، نهادهای سیاسی و استقلال نهادهای متولی کنترل فساد باشد. اعتماد مردم اروپا به نظام سیاسی و نهادهای سیاسی دولت‌های عضو اتحادیه اروپا بسیار پایین است (مراجعه شود به نمودار شماره ۳). نظرسنجی‌های انجام شده در

1. Holden, P., Sobotka, J.: Corruption: An Economic Perspective. In: Bernasconi, P. (Ed.): Responding to Corruption. Social Defence, Corruption, and the Protection of Public Administration and the Independence of Justice. La Citta del Sole 2000, pp. 45-62, p. 56.

2. Second best solution

3. Holden, P., Sobotka, J.: Corruption: An Economic Perspective. In: Bernasconi, P. (Ed.): Responding to Corruption. Social Defence, Corruption, and the Protection of Public Administration and the Independence of Justice. La Citta del Sole 2000, pp. 45-62, p. 54.

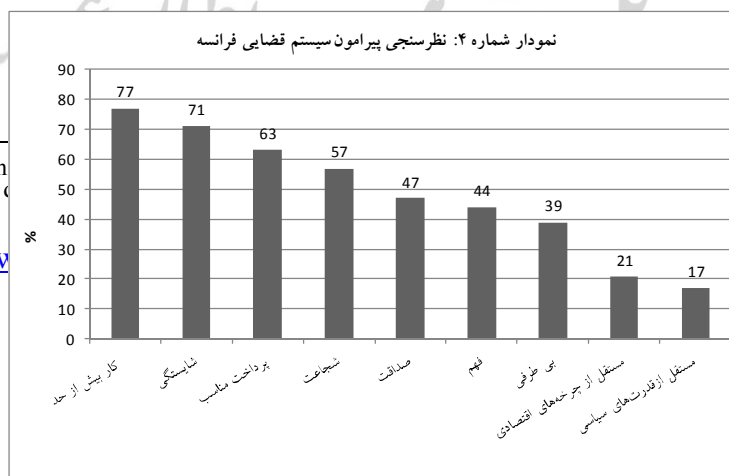
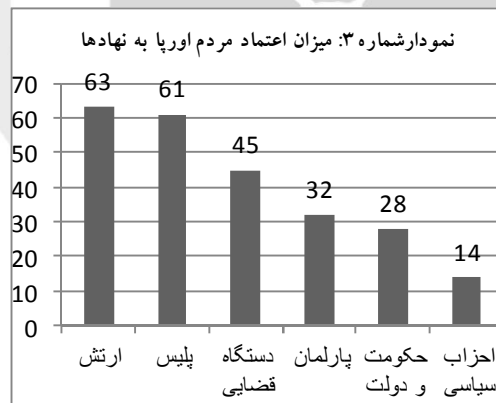
4. Huntington, S.P.: Modernization and Corruption. In: Heidenheimer, A.J. (ed.): Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. New York 1964, pp. 492-500; Kaufmann, D.: Research on Corruption: Critical Empirical Issues. In: Jain, A.K. (ed.): Economics of Corruption. Boston, Dordrecht, London 1998, pp. 129-176, p. 132.

5. Kaufmann, D.: Research on Corruption: Critical Empirical Issues. In: Jain, A.K. (ed.): Economics of Corruption. Boston, Dordrecht, London 1998, pp. 129-176.

6. Kaufmann, D. : pus cited, 1998, p. 132.

کشورهای عضو، این امر را تأیید می‌کند.^۱ میزان اعتماد مردم به نظام سیاسی حدود ۱۴ درصد است. پلیس و ارتش بیشترین میزان اعتماد را در میان مردم کشورهای عضو کسب کرده‌اند.

نتایج نظر سنجی‌ای که در مورد دستگاه قضایی فرانسه انجام شده است، اطلاعات فوق را تأیید می‌کند. نظر سنجی‌ای که در سال ۱۹۹۷ در فرانسه و در مورد دیدگاه‌های مردم نسبت به قضات و دستگاه قضایی انجام شده است، نشان دهنده آن است که اعتماد به استقلال قضایی در این نظر سنجی، نزدیک به همان دیدگاهی است که در مورد نهادهای سیاسی در نظرسنجی فوق (پیرامون نهادها در اروپا) مشاهده شد. علاوه بر این، حسب استقلال از چرخه‌های سیاسی و اقتصادی و قدرت‌های اقتصادی، نظام قضایی فرانسه در این نظر سنجی از طرف مردم نتایج ضعیفی را به دست آورد (به نمودار شماره ۴ مراجعه شود).

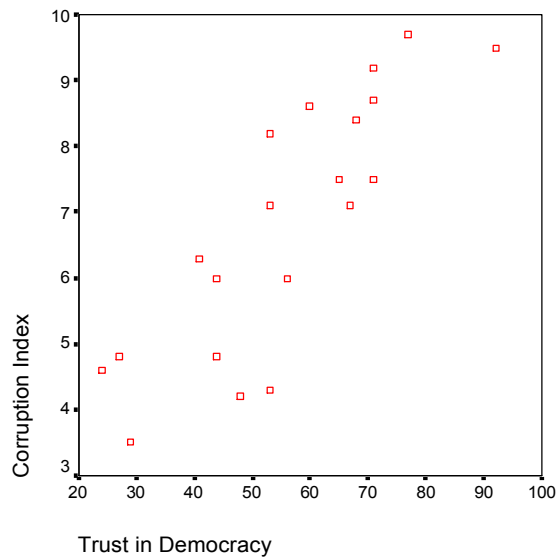


در نظر سنجی مذکور حدود چهل درصد مصاحبه شوندگان فکر می‌کنند که به منظور ارتقاء استقلال نظام قضایی فرانسه، باید ارتباط میان دادستان و دادسرا با قدرت های سیاسی و اقتصادی کاملاً قطع شود.^۱ اطلاعات این نظر سنجی به طور کلی بر استقلال نظام قضایی تاکید دارد. همچنین مصاحبه شوندگان، وجود روابط مشکوک میان نظام سیاسی و دادسرا را تأیید می‌نمایند. در اکثر کشورهای اروپایی، هنوز دادستان‌ها در زمان تصمیم‌گیری در مورد تعقیب یا عدم تعقیب متهم، تحت نفوذ دستورات سیاسی قرار دارند.

با نگاهی دقیق‌تر به رابطه میان اطلاعات سازمان شفافیت پیرامون فساد در اروپا و اطلاعات موسسه یوروبارومتر^۲ در مورد اعتماد به دموکراسی که توسط مردم اروپا اظهار شده است، می‌بینیم که، اصلاً جای تعجب ندارد که بگوئیم میان اعتماد به دموکراسی و فساد رابطه قوی وجود دارد (به نمودار شماره ۵ مراجعه شود). به عبارت دیگر، هر چه ساختار جامعه مردم‌سالارانه‌تر (دموکراتیک‌تر) باشد، میزان فساد نیز کمتر خواهد بود. البته رابطه متقابل میان فساد و دموکراسی را نمی‌توان این‌گونه تفسیر کرد که میان این دو متغیر

1. L'opinion des Français sur la justice; réalisée en 1997 par l'institut CSA à la demande de la Mission de recherche Droit et Justice; www.gip-recherche-justice.fr/publications/sondage.htm.
2. Eurobarometer

رابطه علیت وجود دارد. به طور آشکار، تصوراتی که از میزان فساد وجود دارد ارتباط نزدیکی با تصوراتی دارد که از نظام کارآمد کنترل دموکراتیک ناشی می شود.



همبستگی

			شاخص فساد	اعتماد به دموکراسی
همبستگی اسپیرمن	شاخص فساد	ضریب همبستگی	۱۰۰۰	۰.۸۴۴ (**)
		سطح معنی داری (دامنه-۲)	۰	۰۰۰
		تعداد نمونه	۲۰	۲۰
	اعتماد به دموکراسی	ضریب همبستگی	۰.۸۴۴ (**)	۱۰۰۰
		سطح معنی داری (دامنه-۲)	۰.۰۰۰	.
		تعداد نمونه	۲۰	۲۰

**همبستگی در سطح ۰.۰۱ معنی دار است (۲ دامنه)

بند چهارم) فساد و اجرای قانون

به طور کلی، قوانین ضد فساد را به راحتی نمی‌توان اجرا نمود، زیرا فساد شامل معامله‌ای اقتصادی است که طرفین در مورد آن چیزی که میان خود مبادله می‌کنند، رضایت دارند. فساد یک معامله است که در آن یک طرف چیزی را تقاضا می‌کند و طرف دیگر آن را عرضه می‌کند و چنین معامله‌ای به ندرت بر روی کاغذ یا دیگر اسناد قابل ردیابی، ثبت می‌شود. بنابراین مشکل اساسی در اجرای قانون، در ابتدا اطلاعات قابل اعتماد است، اطلاعاتی که ثابت نمایند چنین جرمی واقع شده است و ثانیاً متعاقب آن باید ادله‌ای وجود داشته باشند که ارکان و عناصر جرم فساد را اثبات نمایند. در مورد مشکل اول، گزارش جرم باید مورد بررسی قرار گیرد. در ارتباط با جرایم انتقال^۱ (شاید به جز رقیبی که به علت فعالیت‌های فاسد، قراردادی را از دست داده است) معمولاً بزه‌دیده‌ای که ضرری را گزارش نماید، وجود ندارد. به همین خاطر است که کنوانسیون اروپایی فساد، خواستار تجویز تکنیک‌های تحقیقاتی خاصی در تحقیق پیرامون فساد است. این اقدامات تحقیقاتی خاص شامل، ضبط سری مکالمات صوتی، تحویل کنترل شده، خبرچینان خصوصی، عوامل مخفی، تحریک و حمایت از شهود است. اهمیت تکنیک‌های تحقیقاتی کنشی به علت ماهیت فساد مورد تاکید واقع شده است. فساد دربرگیرنده یک معامله است، بنابراین فساد اشاره به نوعی ارتباط میان دو یا چند شخص دارد، و به طور خاص در نقطه‌ای که معامله مورد بحث است آسیب‌پذیر است.^۲

مشکل دوم تقریباً مربوط به مفهوم سنتی فساد است. زیرا فساد به مثابه نوعی شبه قرارداد بین رشوه دهنده و رشوه گیرنده تلقی می‌شود. در واقع در این معاوضه، فردی با پرداخت پاداش بر تصمیم‌گیری طرف دیگر تاثیر می‌گذارد. در اینجا است که می‌توان شباهت میان جرایم اقتصادی و جرایم سازمان یافته را درک نمود. بنابراین در جرایم اقتصادی تلاش شده

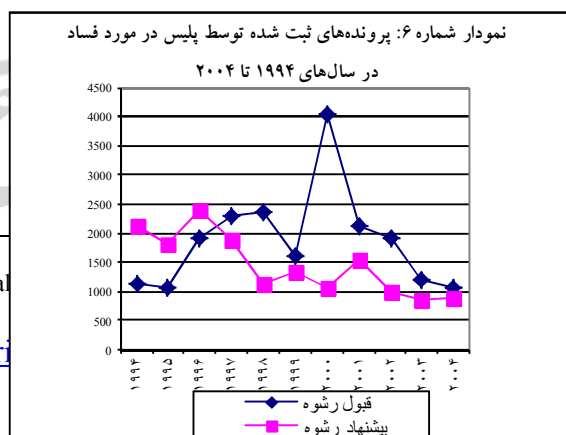
1. Transaction Crimes (جرایمی از قبیل قاچاق انسان و مواد مخدر)

2. Schaubensteiner, W.: Wachstumsbranche Korruption. „10 Gebote zur Korruptionsbekämpfung“. Forderungen an Gesetzgeber und Verwaltung. In: Bundeskriminalamt (ed.): Wirtschaftskriminalität und Korruption. München 2003, pp. 73-109.

است تا بار اثبات دعوا که همواره بر عهده دادستان بوده است، با تغییر در نوع جرایم بر عهده متهم قرار گیرد. یکی از سوالات اصلی مورد بحث در اینجا شرط سنتی عوض^۱ است، که ارتباط میان مزیت و منفعت دریافتی توسط ماموران رسمی و یا سیاست مداران از یک طرف و تصمیم یا عمل مورد انتظار از طرف دیگر است. در واقع در اینجا پیشنهاد می‌کنیم که شرط ارتباط مستقیم پاداش با فعالیت رسمی مامور کنار گذاشته شود و دریافت هر نوع مزیت یا منفعتی توسط ماموران عمومی که در ارتباط با کار آنها است، فساد تلقی شود. همچنین ملاک‌های بار اثبات دعوا باید به موارد و پرونده‌های خاص کاهش پیدا کند و پیش فرض‌هایی را در ارتباط با معیارهای فساد معرفی نماییم، به طوری که مستلزم شک و تردید نسبت به دلایلی باشد که می‌گوید امتیاز دریافتی در ازای عمل مامور نبوده است.

بحثی که در اینجا مطرح شد، تقریباً شبیه همان بحثی است که در قانونگذاری جرایم سازمان یافته قابل مشاهده است. در واقع بحث بر سر این است که ضعف عدالت کیفری به خصوص در معیارها و استانداردهای مربوط به دادرسی، براساس این دیدگاه است که جرایم مورد بحث به قدری پیچیده و خطرناک هستند که نمی‌شود این جرایم را به خاطر وجود برخی مسائل شکلی و مربوط به دادرسی بدون مجازات گذاشت.

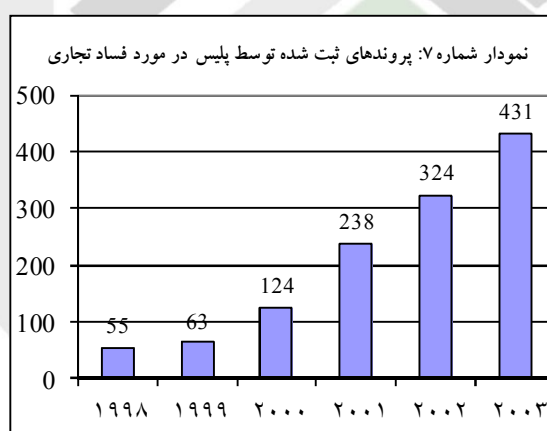
وقتی به آمار اجرای قانون در آلمان نگاهی دقیق‌تر می‌اندازیم، به این نکته می‌رسیم که آمارهای پلیس به طور خاص پیشرفت قابل ملاحظه‌ای را آشکار نمی‌کنند. پرونده‌های مربوط به فساد ماموران عمومی در طول سال گذشته نسبتاً کاهش داشته است، در حالی که پرونده‌های مربوط به رشوه‌های تجاری با افزایش همراه بوده است (مراجعه شود به نمودار ۶ و ۷). از میان گزارش‌های به دست آمده در مورد فساد کیفری توسط پلیس کیفری فدرال آلمان، رابطه میان فساد و جرایم سازمان یافته در پرونده‌های کمی به اثبات رسیده است.^۲



1. Quid Pro que
2. Bundeskriminal

<http://www.lri>

Source: Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 2004. Wiesbaden 2005.



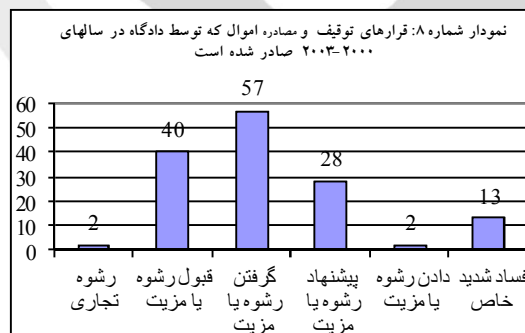
Source: Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik 2004. Wiesbaden 2005.

پرونده‌های مربوط به فساد ماموران خارجی (یا ماموران اتحادیه اروپا) بسیار اندک است. در سال ۲۰۰۳ سه پرونده در ارتباط با پرداخت رشوه به مدیران خارجی توسط پلیس آلمان به ثبت رسیده است. که از این میان هیچ موردی که مربوط به ماموران اتحادیه اروپا باشد، توسط پلیس کشف نشده است.^۱ پرونده‌های کشف شده توسط پلیس نشان دهنده وجود دوره‌ای نسبتاً طولانی از روابط فاسد بوده است. این مسئله شاید مربوط به مشکلات کلی‌ای باشد که در حوزه اجرای قانون در جرایم بدون بزه دیده وجود دارد و از طرف دیگر ممکن است مربوط به ماهیت معاملات و انتقال‌های فاسد

1. Bundeskriminalamt: Lagebild Korruption 2003. Wiesbaden 2004, p. 18.

باشد^۱. اطلاعات راجع به نقطه شروع پرونده‌های فساد، اشاره به نقش موثر فعالیت‌های اجرای قانون و «اثر دومینوی»^۲ آن دارد^۳. پرونده‌هایی که پلیس از آنها اطلاع پیدا می‌کند موجب ایجاد شک و ظن نسبت به موارد دیگر نیز می‌شود و این امر می‌تواند منعکس کننده گستره روابط فساد در سیستم‌های اداری و تجاری باشد.

وقتی که اطلاعات ضدونقیض پلیس در مورد فساد و آمار دستگاه قضایی را در مورد رسیدگی و صدور حکم نسبت به پرونده‌های فساد بررسی می‌کنیم، به این نکته می‌رسیم که حدود ۳۳۳ نفر به علت فساد، مجرم شناخته شده‌اند (مرتبط با بخش عمومی) و ۵۸ درصد از این افراد محکوم به حبس شده‌اند که از این میان ۸۰ درصد آن تعلیق شده است^۴. در سال ۲۰۰۳ تقریباً هزار و هشتصد نفر به علت فساد مورد سوءظن پلیس قرار گرفته‌اند. در همین سال حدود ۴۴ نفر (صرف نظر از ۴۰۰ نفر مظنون) به خاطر رشوه‌های خصوصی یا تجاری محکوم شدند^۵. بیشتر از نصف این افراد محکوم به حبس شده‌اند (یا حبس تعلیقی).



1. Bundeskriminalamt: Lagebild Korruption 2003. Wiesbaden 2004, p. 37.

۲- «دومینو» عبارت از یک ردیف طولانی از قطعه‌های مکعبی است که از سطح قاعده بر روی زمین قرار گرفته‌اند: هر زمان که یک دومینو می‌افتد، دومینوی مجاور آن نیز سرنگون می‌شود. بدین ترتیب شما ناظر افتادن همه‌ی دومینوها خواهید بود و این واقعیت ناگزیر و حتمی است. منظور نویسنده این است که با کشف یک پرونده به مانند بازی دومینو سایر پرونده‌ها نیز کشف می‌شوند که از آن به اثر دومینویی یاد می‌کند (domino effect).

3. Bundeskriminalamt: Lagebild Korruption 2003. Wiesbaden 2004, p. 40.

4. Bundesamt für Statistik: Strafverfolgung 2003. Wiesbaden 2005.

5. Statistisches Bundesamt: Rechtspflege. Strafverfolgung 2003. Wiesbaden 2005, p. 34.

Source: GRECO: Second Evaluation Round. Report on Germany. Adopted by GRECO at its 24th Plenary Meeting, Strasbourg, July 2005.

توجه ویژه‌ای که اسناد بین‌المللی و داخلی کنترل فساد به ردیابی پول^۱ کرده است، در آمارهای مقامات اجرای قانون منعکس نیست. آن طور که نمودار شماره ۷ بیان می‌کند، در سال ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ تقریباً در ۵۷ پرونده، ارزش اموال توقیف شده حدود ۲۲ میلیون یورو بوده است و حدود ۲۹ میلیون دلار نیز موقتاً توقیف شده بوده است^۲، ولی ارزش (میزان) واقعی اموال توقیف شده کاملاً مشخص نیست.

پیشنهاد ما در راستای اثربخشی اجرای قانون این است که خطر دستگیری، محکومیت، و مجازات مرتکبین افزایش یابد^۳. برای مثال می‌توان خطر دستگیری را از طریق اقداماتی چون ایجاد هیئت تحقیقاتی ویژه، پذیرش اقدامات تحقیقاتی خاص به ویژه کنترل و ضبط مکالمات و یا ایجاد انگیزه‌هایی به منظور شهادت شهود، افزایش داد.

بند پنجم) پیشگیری از فساد

مشکلات موجود در حوزه اجرای قانون در مورد فساد کیفری، موجب توجه بیشتر به دیدگاه‌های پیشگیرانه در زمینه کنترل فساد شده است. موضوعی که در اینجا مورد بحث قرار می‌گیرد مشابه همان بحثی است که در پیشگیری از جرایم اقتصادی مطرح می‌شود. در پیشگیری از جرایم اقتصادی، احتمالاً مدل‌های کنترل رفتار^۴ در مقایسه با دیدگاه‌های کیفری مدار، کارایی بیشتری خواهند داشت و نتایج ناخواسته آن نیز، مانند حقوق کیفری نمادین صرف و نقض حقوق مدنی، کمتر خواهد بود^۵. در سازمان‌های مختلف

1. Money trail

2. GRECO: Second Evaluation Round. Report on Germany. Adopted by GRECO at its 24th Plenary Meeting, Strasbourg, July 2005.

3. Holden, P., Sobotka, J.: Corruption: An Economic Perspective. In: Bernasconi, P. (Ed.): Responding to Corruption. Social Defence, Corruption, and the Protection of Public Administration and the Independence of Justice. La Citta del Sole 2000, pp. 45-62.

4. Models of behaviour control

5. See Levi, M.: Réglementation sur le Blanchiment de l' Argent au Royaume-Uni: Une Evaluation. Déviance et Société 19(1995), pp. 379-385, p. 384.

خصوصی^۱، طرح‌های حسابرسی و ممیزی، نظارت داخلی و اشتهار^۲ (برای مثال از طریق تهیه لیست سیاه) می‌توانند در پیشگیری از فساد موثر واقع شوند. همچنین در این سازمان‌ها بر ایجاد محیطی که در آن از طریق بدنام‌سازی^۳ و ایجاد موانع و مشوق‌ها، افراد از ارتکاب فساد بازداشته و در نهایت از ارتکاب جرم منصرف شوند، تاکید شده است. منشورهای اخلاقی به عنوان ابزاری است که می‌تواند خود-کنترلی را در افراد افزایش دهد^۴. این مسئله هماهنگ با رهیافت‌هایی است که به دنبال تعیین شاخص‌های اخلاقی برای شرکت‌ها هستند^۵. این نوع سیاست پیشگیری مبتنی بر دانشی است که از تحقیق در مورد آثار ضمانت اجراهای کیفی، نظریه‌های جرایم اقتصادی که بر اهمیت نظام‌های غیررسمی کنترل رفتار تاکید دارند و همچنین ارتباط خود کنترلی در تبیین رفتار مجرمانه، نشأت گرفته است. بنابراین بحث در مورد چگونگی پیشگیری از فساد، بحث داغی است. به دنبال این سیاست، دولت آلمان اخیراً اصول راهنمایی را برای ادارات فدرال منتشر کرده که هدف از آن، ارتقاء ظرفیت پیشگیری از طریق متعهد کردن هیئت‌های اداری به اجرای سیاست‌های مبارزه با فساد است^۶.

بر اساس نظرسنجی‌های انجام شده در کشورهای صنعتی، شرکت‌های چند ملیتی بزرگ، منشورنامه‌های اخلاقی^۷ را مورد پذیرش قرار داده‌اند. علاوه بر این، آموزش و تعلیم اخلاق حرفه‌ای به کارمندان (به عنوان یکی از ابزارهای پیشگیری از فساد) به طور گسترده توسط شرکت‌های واقع در آمریکای شمالی، اروپا و آسیا مورد استفاده قرار می‌گیرد.

1. See Sieben, G., Poerting, P.: Präventive Bekämpfung von Wirtschaftsdelikten durch Selbstverwaltungsorgane, Selbstschutzeinrichtungen und Verbände der Wirtschaftsteilnehmer. Sonderband der BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden 1977.

2. -Publicity

3. Schwind, H.-D.: Kriminologie. 10th ed., Heidelberg 2000, p. 414.

4. Stigmatization

5. See Pieth, M., Eigen, P. (eds.): Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Neuwied 1999, pp. 297.

6. Ethical Indices. "Best" Behaviour. The Economist, 360 (8230), 2001, S. 75.

7. Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004, Bundesanzeiger No. 148, p. 17745.

8. Code of Conduct

تحقیقی در مورد آثار خود-کنترلی در زمینه رشوه‌های تجاری و فساد در بخش عمومی وجود ندارد. البته در حوزه‌های دیگر (برای مثال پول‌شویی) نیز چنین تحقیقاتی وجود ندارد تا میزان تاثیر خود-کنترلی در پیشگیری از فساد ارزیابی شود.^۱

نتیجه

مسلماً فساد با مجموعه‌ای از مشکلات، مانند اقتصاد و جامعه موازی، عدم شفافیت، از بین رفتن پاسخگویی، ضعف ساختار دموکراتیک و بی‌اعتمادی به نهادهای سیاسی و قضائی مرتبط است. با این حال، هنوز مشخص نیست که آیا فساد سبب وجود چنین مشکلاتی می‌شود یا با دیگر معضلات اجتماعی، که بیانگر مشکلات ریشه‌ای عمیق در جوامع توسعه نیافته یا در حال توسعه است، همگام و همزمان می‌شود. اما ظاهر ادلایل گویای این نکته هستند که فساد نشانه بیماری است و موجب می‌شود که توجه سیاسی و علمی از این مسئله دور شود. به هر حال فساد یا درکی که از فساد وجود دارد به عنوان شری نهایی است که باید از جامعه ریشه‌کن شود.

سیاست ضد فساد اسناد بین‌المللی و داخلی به سمت گسترش مفهوم فساد در حال حرکت است به طوری که فساد سیاسی، تجاری و اداری را دربرمی‌گیرد. ارزیابی دقیق اجرای اسناد بین‌المللی مبارزه با فساد، منجر به نظارت دائمی کشورها شده است. اما مشکل جایی است که می‌بینیم نه تنها با اجرای قوانین ضد فساد، میزان این جرایم کاهش پیدا نکرده است، بلکه با گسترش پیشگیری کیفری مدار نیز هیچ نشانه‌ای از کاهش مشکلات کلی فساد مشاهده نمی‌شود. می‌توان از تلاش‌های ناظر به کنترل دیگر «جرایم مربوط به انتقال»^۲، چون قاچاق انسان، قاچاق مهاجران و قاچاق مواد مخدر، یافته‌های مشابه را به دست آورد. هر چند تحقیقات سنجشی^۳ در زمینه پیشگیری و سرکوبی فساد، پیشرفت اندکی داشته است.

1. Yeandle.M, Mainelli.M, Berendt.A, Healy.B, (2005): Anti-Money Laundering Requirements: Costs, Benefits and Perceptions. Z/Yen Limited: London.
2. Tranaction Crimes
3. Evaluation Research