

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
وَصَلَّى اللَّهُ عَلَى مُحَمَّدٍ وَآلِهِ الطَّاهِرِينَ

برنامه جهانی مبارزه با فساد
با مطالعه تطبیقی سیره حکومت علوی

میلاذ قطبی
دکتر محسن اسماعیلی



انتشارات
دانشگاه امام صادق علیه السلام

عنوان: برنامه جهانی مبارزه با فساد با مطالعه تطبیقی سیره حکومت علوی

مؤلفان: میلاد قطبی و دکتر محسن اسماعیلی

ناشر: دانشگاه امام صادق علیه السلام

ویراستار: مهسا قنبری علایی

صفحه آرا و طراح جلد: محمد روشنی

نمایه ساز و ناظر نسخه پردازي و چاپ: رضا دیبا

چاپ و صحافی: چاپ سپیدان

چاپ اول: ۱۳۹۶

قیمت: ۹۰/۰۰۰ ریال

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۲۱۴-۶۰۷-۶

تهران: بزرگراه شهید چمران، پل مدیریت، انتشارات دانشگاه امام صادق علیه السلام

صندوق پستی ۱۵۹-۱۴۶۵۵ • کد پستی: ۰۱۴۶۵۹۴۳۶۸۱ • تلفکس: ۸۸۳۷۰۱۴۲

فروشگاه اینترنتی: www.ketabesadiq.ir • E-mail: press@isu.ac.ir

سرشناسه: قطبی، میلاد، ۱۳۶۷-

عنوان و نام پدیدآور: برنامه جهانی مبارزه با فساد با مطالعه تطبیقی سیره حکومت علوی / تألیف

میلاد قطبی و محسن اسماعیلی.

مشخصات نشر: تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۶.

مشخصات ظاهری: ۱۶۰ ص.

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۲۱۴-۶۰۷-۶

موضوع: فساد

موضوع: علی بن ابی طالب (ع)، امام اول، ۲۳ قبل از هجرت - ۴۰ ق. - دیدگاه درباره فساد

موضوع: علی بن ابی طالب (ع)، امام اول، ۲۳ قبل از هجرت - ۴۰ ق. - دیدگاه درباره فساد مالی

موضوع: فساد سیاسی

شناسه افزوده: دانشگاه امام صادق (ع)

رده بندی کنگره: ۱۳۹۶ ۴ ب ۶ ق / HV ۶۷۶۸

رده بندی دیویی: ۳۶۴/۱۶۸

شماره کتابشناسی ملی: ۵۰۱۷۲۲۸

تمام حقوق محفوظ است، هیچ بخشی از این کتاب بدون اجازه مکتوب ناشر قابل تکثیر یا تولید مجدد به هیچ شکلی از جمله چاپ، فتوکپی، انتشار الکترونیکی، فیلم و صدا و انتقال در فضای مجازی نمی باشد.
این اثر تحت پوشش قانون حمایت از حقوق مؤلفان و مصنفان ایران قرار دارد.

فهرست مطالب

سخن ناشر.....	۱۱
مقدمه.....	۱۳
فصل اول: مفهوم شناسی.....	۱۷
۱-۱. قدرت و فساد.....	۱۷
۱-۱-۱. فساد و ارتباط آن با قدرت.....	۱۷
۱-۱-۲. انواع فساد.....	۲۰
الف. فساد قانونی.....	۲۰
ب. فساد سیاسی.....	۲۰
ج. فساد نظام اداری و دستگاه بوروکراسی.....	۲۲
د. فساد رجال سیاسی.....	۲۳
هـ. فساد احزاب و گروه های سیاسی.....	۲۳
و. فساد دستگاه قضایی.....	۲۳
ز. فساد اداری.....	۲۳
ح. فساد اقتصادی.....	۲۴
۲-۱. فساد حکومتی.....	۲۵
۱-۲-۱. تعریف فساد حکومتی.....	۲۵
۱-۲-۲. عوامل مرتبط با ایجاد فساد حکومتی.....	۲۶
الف. ساختارهای نامشروع.....	۲۶
ب. عدول از اصول حکمرانی خوب.....	۲۸
جمع بندی فصل.....	۲۹

فصل دوم: برنامه‌های جهانی در مبارزه با فساد حکومتی	۳۱
۱-۲. برنامه‌های نظری	۳۳
۱-۲-۱. تفکیک قوای حکومتی	۳۳
الف. زمینه‌های گرایش به اصل تفکیک قوا	۳۴
۱) اوضاع سیاسی - اجتماعی	۳۴
۲) اوضاع فکری	۳۵
ب. مبانی پذیرش اصل تفکیک قوا از دیدگاه متسکیو	۳۵
۱) تجمع قدرت موجب فساد است	۳۶
۲) لزوم وجود تقوا و پرهیز از فساد در حکومت	۳۶
ج. کیفیت و انواع تفکیک قوا	۳۸
۱) کیفیت تفکیک قوا	۳۸
۲) انواع تفکیک قوا	۴۲
الف. تفکیک عمودی قوا	۴۲
ب. تفکیک افقی قوا	۴۳
ج. نظریات جدید	۴۳
د. انتقادات وارد بر اصل تفکیک قوا	۴۴
۲-۱-۲. تئوری حکمرانی خوب	۴۶
الف. تعریف و زمینه‌های طرح تئوری	۴۶
ب. اصول حکمرانی خوب	۵۰
۱) مشارکت	۵۱
۲) حاکمیت قانون	۵۲
۳) شفافیت	۵۲
۴) پاسخ‌گویی	۵۲
۵) شکل‌گیری وفاق عمومی	۵۲
۶) حقوق مساوی	۵۳
۷) اثربخشی و کارایی	۵۳
۸) مسئولیت‌پذیری	۵۳
۹) رعایت قانون توسط دولتمردان و مردم و مبارزه با فساد	۵۴
۱۰) تفکیک قوا	۵۴
ج. انتقادات وارد بر تئوری حکمرانی خوب	۵۵
۲-۱-۳. نظارت بر قدرت	۵۶
الف. مفهوم نظارت	۵۷

فهرست مطالب □ ۷

ب. شیوه‌های نظارت بر قدرت	۵۸
۱) پارلمان و اصل نمایندگی	۵۹
۲) جامعه مدنی، احزاب و نظارت همگانی	۶۰
۳) رسانه‌ها و افکار عمومی	۶۱
۴) مخالفان سیاسی یا اپوزیسیون	۶۲
۵) مناصب سیاسی دوره‌ای	۶۲
۲-۲. برنامه‌های عملی	۶۳
۲-۲-۱. نظام شفافیت مالی	۶۴
۲-۲-۲. تأمین هزینه‌های انتخابات	۶۷
۲-۲-۳. تأمین کالا و خدمات	۶۸
۲-۲-۴. تعهد ملی و اراده سیاسی	۶۹
۲-۲-۵. اعلام دارایی	۷۰
۲-۲-۶. مجموعه مقررات رفتاری	۷۱
۲-۲-۷. قانون‌گذاری مبارزه با فساد	۷۲
الف. اسناد بین‌المللی در مبارزه با فساد	۷۲
۱) کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد	۷۳
۲) کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با جرائم سازمان‌یافته (پالرمو)	۷۶
۳) گزارش یازدهمین کنگره سازمان ملل متحد درباره پیشگیری از جرائم	۷۷
۴) کنوانسیون آمریکایی مقابله با فساد	۷۸
۵) کنوانسیون مبارزه با فساد مقامات جوامع اروپایی یا مقامات دولت‌های عضو اتحادیه اروپا (۱۹۹۷)	۷۹
۶) کنوانسیون مدنی و کیفری در خصوص فساد	۷۹
ب. وضع قوانین در سطح ملی	۸۰
۲-۲-۸. نهادسازی در راستای مبارزه با فساد	۸۲
الف. کمیسیون مستقل مقابله با فساد هنگ کنگ	۸۳
ب. نهاد نظارتی آمبودزمان	۸۴
۲-۲-۹. اعمال مجازات‌های ویژه	۸۵
جمع‌بندی فصل	۸۶
فصل سوم: سیره حکومت علوی در مبارزه با فساد حکومتی	۸۹
۳-۱. تقسیم قدرت در حکومت علوی	۹۰
۳-۱-۱. کیفیت تقسیم قدرت	۹۱
الف. اداره پایتخت	۹۲

۸ □ برنامه جهانی مبارزه با فساد با مطالعه تطبیقی سیره حکومت علوی

ب. اداره مناطق با موقعیت استراتژیک	۹۲
(۱) مناطقی که یک نفر متصدی قوای حکومتی بود	۹۲
الف. مصر	۹۲
ب. مکه	۹۳
(۲) مناطقی که چند نفر مسئول قوای مختلف بودند	۹۳
الف. بصره	۹۳
ب. مدینه	۹۴
ج. مدائن	۹۴
د. یمن	۹۵
ج. اداره سایر مناطق	۹۵
۳-۱-۲. مبانی علی (علیه السلام) برای تقسیم قدرت	۹۶
الف. قدرت لزوماً فسادآور نیست	۹۶
ب. عدم جامعیت بعضی از کارگزاران	۹۷
ج. تقسیم کار و جلوگیری از تداخل وظایف	۹۷
د. ایجاد هماهنگی	۹۸
ه. توان بازخواست از مسئول و نظارت کارآمد، بر مبنای وظیفه محوله	۹۸
۳-۲. اصول حکمرانی مطلوب در سیره علوی	۱۰۰
۳-۲-۱. حق انتخاب مردم و ضرورت پاسخ‌گویی به آن‌ها	۱۰۱
۳-۲-۲. ثبات سیاسی و عدم خشونت	۱۰۴
۳-۲-۳. اثربخشی دولت	۱۰۶
۳-۲-۴. حاکمیت قانون	۱۰۷
۳-۲-۵. اجرای عدالت	۱۰۷
۳-۲-۶. برکناری و عزل کارگزاران ناشایست	۱۰۸
۳-۲-۷. عزم بر استرداد اموال غارت شده از بیت‌المال	۱۱۱
۳-۲-۸. قاطعیت در اجرای حدود الهی	۱۱۱
۳-۲-۹. مساوات در اجرای قوانین و رعایت ضابطه	۱۱۳
۳-۲-۱۰. اصلاح مقررات و الغای امتیازات نابجای گذشته	۱۱۴
۳-۲-۱۱. استفاده از کارگزاران شایسته و تربیت کادر	۱۱۴
۳-۲-۱۲. توجه به نیازهای مالی مردم و زمامداران	۱۱۵
۳-۲-۱۳. اهمیت شخصیت زمامداران	۱۱۶
۳-۲-۱۴. اهتمام ویژه به امر قضاوت	۱۱۷
۳-۳. نظارت در سیره علوی	۱۱۸

فهرست مطالب □ ۹

۱۱۸	۳-۳-۱. نظارت درونی.....
۱۲۰	۳-۳-۲. نظارت بیرونی.....
۱۲۰	الف. نظارت آشکار.....
۱۲۲	(۱) نظارت همگانی.....
۱۲۴	(۲) مخالفان سیاسی.....
۱۲۵	(۳) تأسیس بیت المظالم.....
۱۲۶	ب. نظارت پنهانی.....
۱۲۸	جمع بندی فصل سوم.....
۱۳۱	نتیجه گیری.....
۱۳۵	یادداشت ها.....
۱۴۳	منابع.....
۱۵۳	نمایه.....

سخن ناشر

«بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ»
وَلَقَدْ ءَاتَيْنَا دَاوُودَ وَ سُلَيْمَانَ عِلْمًا وَقَالَا الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
فَضَّلَنَا عَلَى كَثِيرٍ مِّنْ عِبَادِهِ الْمُؤْمِنِينَ
(قرآن کریم. سوره مبارکه النمل / آیه شریفه ۱۵)

سخن ناشر

فلسفه وجودی دانشگاه امام صادق (علیه السلام) که از سوی ریاست فقید دانشگاه به کرات مورد توجه قرار گرفته، تربیت نیروی انسانی متعهد، باتقوا و کارآمد در عرصه عمل و نظر است تا از این طریق دانشگاه بتواند نقش اساسی خود را در سطح راهبردی به انجام رساند.

از این حیث «تربیت» را می توان مقوله ای محوری یاد نمود که وظایف و کار ویژه های دانشگاه، در چارچوب آن معنا می یابد؛ زیرا که «علم» بدون «تزکیه» بیش از آنکه ابزاری در مسیر تعالی و اصلاح امور جامعه باشد، عاملی مشکل ساز خواهد بود که سازمان و هویت جامعه را متأثر و دگرگون می سازد.

از سوی دیگر «سیاست ها» تابع اصول و مبادی علمی هستند و نمی توان منکر این تجربه تاریخی شد که استواری و کارآمدی سیاست ها در گرو انجام پژوهش های علمی و بهرمندی از نتایج آنهاست. از این منظر پیشگامان عرصه علم و پژوهش، راهبران اصلی جریان های فکری و اجرایی به حساب می آیند و نمی توان آینده درخشانی را بدون توانایی های علمی - پژوهشی رقم زد و سخن از «مرجعیت علمی» در واقع پاسخ گویی به این نیاز بنیادین است.

دانشگاه امام صادق (علیه السلام) در واقع یک الگوی عملی برای تحقق ایده دانشگاه اسلامی در شرایط جهان معاصر است. الگویی که هم‌اکنون ثمرات نیکوی آن در فضای ملی و بین‌المللی قابل مشاهده است. طبعاً آنچه حاصل آمده محصول نیت خالصانه و جهاد علمی مستمر مجموعه بنیان‌گذاران و دانش‌آموختگان این نهاد است که امید می‌رود با اتکا به تأییدات الهی و تلاش همه‌جانبه اساتید، دانشجویان و مدیران دانشگاه، بتواند به مرجعی تمام‌عیار در گستره جهانی تبدیل گردد. معاونت پژوهشی دانشگاه امام صادق (علیه السلام) با توجه به شرایط، امکانات و نیازمندی جامعه در مقطع کنونی با طرحی جامع نسبت به معرفی دستاوردهای پژوهشی دانشگاه، ارزیابی سازمانی - کارکردی آن‌ها و بالاخره تحلیل شرایط آتی اقدام نموده که نتایج این پژوهش‌ها در قالب کتاب، گزارش، نشریات علمی و... تقدیم علاقه‌مندان می‌گردد. هدف از این اقدام - ضمن قدردانی از تلاش خالصانه تمام کسانی که با آرمان و اندیشه‌ای بزرگ و ادعایی اندک در این راه گام نهادند - درک کاستی‌ها و اصلاح آن‌ها است تا از این طریق زمینه پرورش نسل جوان و علاقه‌مند به طی این طریق نیز فراهم گردد؛ هدفی بزرگ که در نهایت مرجعیت مکتب علمی امام صادق (علیه السلام) را در گستره بین‌المللی به همراه خواهد داشت (ان شاء الله).

وَلِلَّهِ الْحَمْدُ

معاونت پژوهشی دانشگاه

مقدمه

فساد مسئله‌ای است که در ادوار مختلف با تشکیل هر حکومتی خودنمایی کرده و مشکلات عدیده‌ای برای حکمرانی بوجود آورده است. فساد جنبه‌های گوناگونی در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی، اداری، اقتصادی، حکومتی و... دارد و البته در رده‌های مختلف حکومت به تناسب قدرت و اختیارات سیاسی موجود در پست‌های مختلف، بروز و به صورت یک شبکه درهم‌تنیده و بسیار پیچیده پیشروی می‌کند، به گونه‌ای که بعضاً شناخت منشأ و عوامل آن بسیار مشکل خواهد بود و موجب تضییع حقوق بسیاری از مردم می‌شود؛ همچنین ارائه راهکارهای مبارزه با آن نیز در هر حوزه‌ای، کارشناسی دقیقی می‌طلبد. در مورد فساد حکومتی باید گفت این نوع فساد ارتباط مستقیمی با قدرت دارد که غیرقابل انکار است. بنابراین اینکه این قدرت چگونه تقسیم می‌شود، با چه اصولی از آن استفاده می‌شود و کیفیت نظارت بر آن چگونه است، بسیار مهم است. به همین دلیل یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های جامعه جهانی، مبارزه با فساد است که در این راستا اقدامات گسترده‌ای انجام شده و دو نظریه تفکیک قوای حکومتی و حکمرانی خوب و همچنین ایجاد سیستم‌های نظارت بر قدرت، تأسیس نهادهای ویژه نظارتی، تصویب قوانین ضد فساد، ایجاد شفافیت مالی در رقابت‌های انتخاباتی و... برای مقابله با فساد از جمله راهکارهای حقوقی و برنامه‌های نظری و عملی جهانی برای مبارزه با فساد معرفی شده‌اند. اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای فراوانی هم در این زمینه به تصویب رسیده است. از سوی دیگر چنانچه همین موارد را در سیره حکومت علوی پی‌جویی کنیم، مدلی خاص از تقسیم قدرت، تفکیک قوای حکومتی، اصول حکمرانی، نظارت درونی

۱۴ □ برنامه جهانی مبارزه با فساد با مطالعه تطبیقی سیره حکومت علوی

در کنار نظارت بیرونی و سایر شیوه‌های خاص نظارت بر قدرت را استنباط خواهیم کرد که مبانی اسلامی و دید صحیح نسبت به قدرت و انسان از شاخصه‌های آن‌هاست و البته برتری و تقدم مکتب اسلام را نیز نسبت به ملاحظات سایر مکاتب روشن ساخته و اختصاصات حکومت علوی را آشکار می‌کند. حکومت علی (علیه السلام) الگوی جاویدان و شایسته حکومتی ضد فساد است اما در مقابل راهکارهای مجامع بین‌المللی در رابطه با فساد سیاسی زمامداران و حکومت‌ها در کشورهای لیبرال، به علت مبانی اشتباه و صرفاً مادی و اهداف سلطه‌جویانه که منجر به مدل‌هایی خاص نیز می‌شود، توفیق چندانی در این عرصه نداشته است.

ضرورت پژوهش، حول این موضوع از چند جهت قابل طرح است: اول مسئله فساد است که امروزه به عنوان یک مشکل فراگیر گریبان حکومت‌های دنیا را گرفته و در اشکال مختلف موجب تضییع حقوق ملت و انحراف زمامداران شده است. بنابراین از این جهت لازم است در ارتباط با فساد، ارتباط آن با قدرت و... بحث شود. ضرورت دیگر بحث، اینکه چه راهکارهایی برای مقابله با فساد ارائه شده است؟ مبانی این راهکارها چیست و آیا تاکنون مؤثر بوده‌اند یا خیر؟ از طرف دیگر در مقابل تئوری‌ها و برنامه‌های جهانی مقابله با فساد، می‌توان حکومت علوی را به عنوان نمونه بارز حکومتی اسلامی و الگویی جاویدان برای حکومت سالم و ضد فساد معرفی کرد. بنابراین ضروری است که سیره حکومت علوی جهت استخراج راهکارهای مبارزه با فساد مورد مطالعه قرار بگیرد و هدف این پژوهش نیز در همین راستا تطبیق برنامه‌های جهانی و برنامه‌های مستنبط از سیره حکومتی امام علی (علیه السلام) است تا اینکه مقایسه‌ای صورت گیرد و مبانی و مدل‌های هر یک در مبارزه با فساد تشریح شود و در نهایت برتری، تشابهات و تفاوت‌های این دو رویکرد مشخص شود.

در مورد سابقه این موضوع باید گفت که در ارتباط با اصل مسئله فساد، کتب و مقالاتی وجود دارد که معمولاً این منابع در ارتباط با فساد سیاسی، اقتصادی و اداری در حکومت‌هاست و یکی از موانع و مشکلات پیش روی این پژوهش نیز همین است که رویکرد مطالب موجود، بیشتر ناظر به فساد مالی و اقتصادی است و شامل موضوعات پول‌شویی، اختلاس و... شده و لذا به موضوعات حقوق جزا نزدیک‌تر است. بنابراین بررسی موضوع فساد حکومتی با رویکرد توجه به ساختارها و شیوه‌های حکمرانی کمتر مورد دقت بوده و به صورت پراکنده مورد

بحث نویسندگان قرار گرفته است. البته در ارتباط با مباحث تفکیک قوا، حکمرانی خوب و سیره حکومت علوی منابع خوبی موجود است که بازهم پژوهشی با این ساختار که تمام این موارد را با رویکرد مبارزه با فساد به همراه بررسی اسناد بین‌المللی به صورت تطبیقی بررسی، و مبانی و مدل‌های آن را مورد دقت قرار دهد موجود نمی‌باشد. فلذا این پژوهش مزیت‌هایی دارد و از جامعیت نسبی برخوردار است و همچنین نوع ساختار، ایجاد ارتباط بین مطالب و چینش آن‌ها نیز امری بدیع می‌باشد و از نوآوری‌های این پژوهش اینکه اولاً مدل تفکیک قوا و تقسیم قدرت حکومت علوی در این نوشتار تبیین می‌شود و تقدم اقدامات حکومت علوی در مبارزه با فساد، نسبت به برنامه‌های جهانی و سایر حکومت‌ها هم به جهت تاریخی و هم کارآمدی بیشتر، اثبات خواهد شد.

در کتاب پیش‌رو، موضوع را در سه بخش دنبال خواهیم کرد: در بخش اول مفاهیم اصلی بحث از جمله ارتباط قدرت و فساد، انواع فساد و تعریف مختار از فساد حکومتی و عوامل مرتبط با ایجاد آن و در بخش دوم توضیح برنامه‌های جهانی را در دو بعد برنامه‌های نظری و عملی در مبارزه با فساد حکومتی، بحث می‌کنیم؛ در بعد نظری به تئوری‌های تفکیک قوا، حکمرانی خوب و نظارت بر قدرت در برنامه‌های جهانی و در بعد عملی به قانون‌گذاری مقابله با فساد، نهادسازی در راستای مبارزه با فساد و اعمال مجازات‌های ویژه و... می‌پردازیم. در بخش سوم نیز به صورت تطبیقی با بخش‌های گذشته سیره حکومت علوی در مبارزه با فساد حکومتی را مورد بررسی و دقت قرار می‌دهیم. قابل ذکر است که به دلیل عدم امکان تطبیق موردی اقدامات نظری و عملی، در برنامه‌های جهانی و سیره حکومت علوی (علیه‌السلام) با یکدیگر، در بخش مربوط به سیره علوی بدون تفکیک مذکور تا حد امکان تطبیق صورت گرفته و همین مانع نیز دلیلی بود بر اینکه هر بحث به صورت تطبیقی، یکجا آورده نشود و لذا ابتدا برنامه‌های جهانی مطرح شده و بعد سیره علوی (علیه‌السلام) و البته حفظ انسجام و ارتباط مطالب با یکدیگر مدنظر نگارنده بوده است.

فصل اول

مفهوم‌شناسی

در این بخش به توضیح مفاهیم مطرح در نوشتار، تبیین معانی آن‌ها، تعیین حدود و مرزهای آن‌ها با سایر مفاهیم مشابه پرداخته خواهد شد.

۱-۱. قدرت و فساد

از آنجا که امروزه فساد به عنوان یک پدیده با وسعت زیاد، انواع مختلفی پیدا کرده و همچنین علل متفاوتی در حکومت‌ها موجب بوجود آمدن آن شده و ارتباطات پیچیده فساد در بخش‌های مختلف موج می‌زند، به نظر می‌رسد با نگاهی عمیق‌تر باید به تحلیل این پدیده بپردازیم. بنابراین مفهوم قدرت که از ملزومات اصلی ایجاد فساد است [۱] را به همراه انواع فساد بررسی می‌کنیم:

۱-۱-۱. فساد و ارتباط آن با قدرت

«فساد» در لغت، به معنای «تباهی، ویرانی، نابودی، فتنه، آشوب، کینه، دشمنی، ستم و پوسیدگی» است (عمید، ۱۳۶۹: ماده فساد). همچنین راغب اصفهانی در کتاب مفردات گفته است: «فساد، خارج شدن چیزها از حالت اعتدال است، کم باشد یا زیاد و نقطه مقابل آن «صلاح» است. فساد در نفس و بدن و چیزهایی که از اعتدال خارج می‌شوند، کاربرد دارد» [۲] (راغب اصفهانی، ۱۴۰۴: ۳۷۹).

در قرآن کریم نیز در بسیاری از موارد فساد و صلاح در برابر یکدیگر قرار گرفته‌اند. فساد به‌طور کلی، یک معنای بسیار وسیع دارد و یک معضل بزرگ اخلاقی

و اجتماعی است که از دیرباز در جوامع بشری رواج داشته است. آلودگی بشر به فساد، تا حدی معروف است که فرشتگان الهی، پیش از آفرینش حضرت آدم (ع)، به درگاه خداوند عرضه داشتند: «آیا می‌خواهی در زمین، کسی را قرار دهی که فساد می‌کند و به خون‌ریزی می‌پردازد؟» [۳] (بقره: ۳۰). تعبیر قرآن در مورد فساد مختلف است؛ گاهی بزرگ‌ترین جنایات همچون جنایات فرعون و سایر جباران، و به عبارتی فساد حکومت‌ها [۴] را در نظر داشته است و گاهی کارهای کمتر از آن را و حتی گناهان همچون کم‌فروشی و تقلب در معامله را شامل شده، در بعضی از موارد هم ایمان و عمل صالح را در برابر فساد قرار داده است. [۵] از سوی دیگر در بسیاری از آیات قرآن، فساد با کلمه «فی الارض»، همراه شده که نشان می‌دهد، به جنبه‌های اجتماعی مسئله توجه شده است. این تعبیر در بیست و چند مورد از آیات قرآن به چشم می‌خورد. بعضی موارد نیز فساد هم‌ردیف با جنگ با خدا و پیامبر آمده است [۶] و البته با توجه به مفهوم وسیع فساد که هرگونه خروج از حد اعتدال را شامل می‌شود، این وسعت کاملاً قابل درک است و در روایات نیز به معانی آن اشاره شده است. امام باقر (ع) در شرح و تفسیر آیه «وَرُبُّكَ أَعْلَمُ بِالْمُفْسِدِينَ» پروردگارت از وضعیت مفسدان آگاه است» (یونس: ۴۰)، فرمود: «فساد، به معنای نافرمانی از خداوند و پیامبر اکرم (ص) است» (محمدی ری شهری، ۱۳۸۷، ج ۷: ۴۴۶).

فارغ از این تعبیر، در سایر اصطلاحات علمی فساد را به اشکال مختلف معنا کرده‌اند. به عنوان نمونه فساد در سالنامه [۷] شفاف‌سازی جهانی به «سوءاستفاده از قدرت عمومی به نفع منافع خصوصی» تعریف شده است. با تمرکز روی واژه فساد می‌توان به‌کارگیری طیف وسیع و متنوعی از معیارها از قبیل نقض هنجارهای فرهنگی، سلب اعتماد عمومی، سوءاستفاده از موقعیت و منصب اداری، قانون‌گریزی، مخالفت با اصول دموکراسی و ساختارهای فسادآور، سوءاستفاده از قدرت، سوءاستفاده از منابع مالی و... را در تعاریف فساد مشاهده کرد.

بنابراین بسته به اینکه فساد را در کدام شاخه از علم حقوق یا علم سیاست و یا سایر علوم تعریف بکنیم، تعاریف مختلفی از آن به‌دست می‌آید.

اما معیاری که در تعریف عام فساد مورد نظر اکثریت است، مفهوم قدرت و سوءاستفاده از آن است و اساساً بسیاری از ساختارهایی که در دنیای غرب برای مبارزه

با فساد شکل گرفته است، برای این منظور بوده که زمامداران از قدرت خود سوءاستفاده نکنند. قابل ذکر است که دنیای غرب و به تبع آن جامعه جهانی، قدرت را مطلقاً فسادآور دانسته و اندیشمندان غربی از آنجا که قدرت را بدون هیچ محدودیتی در اختیار حاکم می‌دانند آن را مولد فساد دانسته و همیشه به دنبال محدود کردن قدرت بوده‌اند، ماکس وبر^۱ قدرت را امکان تحمیل اراده خود بر رفتار دیگران تعریف نموده است (لوکس، ۱۳۷۱: ۵۳). دوورژه معتقد است: «قدرت امکان تحمیل اراده فرد یا گروه بر رفتار جمعی دیگران و از جمله مخالفان می‌باشد. او معتقد است که تهدید نیز از همین جا تکوین می‌یابد» (پاشایی هولاسو و شعبانی، ۱۳۹۰: ۱۱۶). رابرت دال^۲ «قدرت را زیرمجموعه نفوذ و تأثیر در راه و روش و منش و مجموعه رفتار دیگران، به وجهی که مطابق میل و مقاصد صاحبان قدرت باشد، تعریف می‌کند» (نبوی، ۱۳۷۹: ۱۲).

اما در تفکر سیاسی اسلام، قدرت در دولت اسلامی یک امانت الهی و حاکم اسلامی وارث این امانت است. در ادبیات اسلامی صاحب قدرت بودن به مثابه یک فرصت برای رشد و تعالی است، اگرچه شریعت اسلام شریای خاص را برای زمامداران و کسانی که قدرت را در دست می‌گیرند قائل شده اما بالابتداء قدرت را امری فسادآور معرفی نمی‌کند و انسان صالح می‌تواند قدرت بسیاری داشته باشد و در عین حال از مسیر درست هم منحرف نشده و امور ملت را به خوبی اداره کند. به عبارت دیگر قدرت وسیله‌ای است برای هدایت صحیح جامعه، نه هدفی که انسان‌ها به دنبال آن باشند تا آن را در اختیار گرفته و نظرات شخصی و تمایلات منفی خود را محقق کنند. این معنا در ادبیات دینی ما بسیار مورد تأکید قرار گرفته است. خداوند متعال در قرآن کریم می‌فرماید: «همانا خداوند به شما دستور می‌دهد که امانات را به اهل آن باز گردانید» [۸]، که از این آیه شریفه می‌توان این مهم را برداشت کرد، چنانکه در تفسیر آن به نامه پنجم از کتاب شریف نهج البلاغه اشاره شده است که حضرت به کارگزار خود در آذربایجان فرمود: «مبادا بپنداری حکومتی که به تو سپرده شده است، طعمه و شکاری است که به چنگ آورده‌ای؟ خیر، امانتی است که برگردنت نهاده شده...» [۹] همچنین در ذیل روایتی از امام باقر (علیه السلام) خطاب به زراره نیز همین احتمال تأیید می‌شود؛ آنجا که حضرت می‌فرماید: «... هُمُ الْحُكَّامُ يَا زُرَّارَةَ، إِنَّهُ خَاطَبَ بِهَا الْحُكَّامَ». (اسماعیلی، ۱۳۸۹: کد مطلب ۱۶۱).

1. Max Weber
2. Robert Dahl

۲۰ □ برنامه جهانی مبارزه با فساد با مطالعه تطبیقی سیره حکومت علوی

بنابراین فساد در معنای عام به هرگونه سوءاستفاده از قدرت و اختیارات قانونی و حتی استفاده ناشایست و خارج از اصول قدرت تلقی می‌شود که ممکن است در جهت منافع شخصی باشد یا نباشد و در همه عرصه‌ها از جمله اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و... مطرح است که در ادامه به توضیح هر یک از انواع فساد خواهیم پرداخت و البته فساد حکومتی مد نظر ما خواهد بود.

۱-۲. انواع فساد

در زمینه تبیین انواع فساد ذکر این نکته ضروری است که تقسیم‌بندی‌های متفاوتی در این باب صورت گرفته که هر یک ناشی از دیدگاه خاص، و معیار قرار دادن نوع خاصی از فساد است. و از سوی دیگر تعاریفی هم که از انواع فساد و نسبت میان آن‌ها صورت گرفته نیز دارای هم‌پوشانی است و گاهی نیز تشخیص ملاک این تقسیم‌بندی قدری دشوار است. مثلاً برخی فساد مالی را اعم از فساد اداری و سیاسی می‌دانند (افوسو آماه و همکاران، ۱۳۸۴: ۷).

به هر ترتیب در راستای معرفی انواع فساد با توجه به اینکه در چه حوزه‌ای محقق می‌شوند، تقسیم‌بندی زیر ارائه می‌شود:

الف. فساد قانونی

وضع قوانین تبعیض‌آمیز به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف حکومت را از آن جهت که از طریق وضع قانون اتفاق می‌افتد فساد قانونی می‌نامند (حییبی، ۱۳۷۵: ۱۴). بنابراین می‌توان فساد را به فساد قانونی و غیرقانونی تقسیم کرد. البته به تصور برخی گویی صرفاً فساد که خلاف قانون باشد؛ فساد به معنای واقعی است (Vicente and Kaufman, 2005: 4). به عنوان مثال برای فساد قانونی می‌توان به تصویب قوانینی اشاره کرد که فقط برای گروهی خاص و به سفارش آن‌ها صورت می‌گیرد و یا قوانینی که به واسطه تصویب آن خرید و فروش کالا و خدماتی مهم و پر درآمد منحصر به عده‌ای خاص می‌گردد و اینکه اساساً با تصویب قوانینی که دارای ابهام هستند و به نوعی امکان برداشت‌های مختلف از آن‌ها وجود دارد زمینه برای اختلاس، رشوه، ویژه‌خواری و... فراهم می‌شود.

ب. فساد سیاسی

همان‌طور که اشاره شد سالنامه شفاف‌سازی جهانی، فساد سیاسی را سوءاستفاده از قدرت عمومی در جهت اهداف شخصی و نامشروع تعریف کرده است. از آنجا که