

گفت‌وگوی «فرهیختگان» با سید طه موسوی میرکلائی

# پاسخ به هشت پرسش درباره فساد



تسا جایی که من مطلع، هر نظام حقوقی در نگاهی آرمانی به دنبال حذف و امحای مظاهر فساد در نظامات اجتماعی - چه در دستگاه‌های دولتی و عمومی و چه در بخش خصوصی- است. اگرچه هر نظام حقوقی ملی ممکن است در این زمینه به موانعی مواجه بوده یا نقاط ضعفی داشته باشد، اما این به معنای نفی آن نگاه آرمانی نیست. در حقوق اسلامی نیز فقط قاعده لاضرر در فقه اسلامی و اصل عدالت اجتماعی مورد تأکید در قرآن کریم، کافی است که مبنا و ظرفیت قابل ملاحظه‌ای جهت مقابله موثر با فساد فراهم آورد. به بیان دیگر مقابله با فساد در نظام حقوقی اسلام محدود به جرم‌انگاری‌هایی مانند اختلاس و ارتشاء و فساد فی الارض نیست. مکاتب مختلف فلسفه حقوق نیز - که امروزه بالغ بر ۱۲ مکتب است - جملگی ملازمه با بنی فساد دارند. به‌عنوان نمونه مکتب حقوق طبیعی، عدالت را مبنای حقوق می‌شمارد که با فساد سازگار نیست؛ مکتب اصالت اراده، قانون یا توافق جمعی اعضای جامعه را مبنای حقوق می‌شمرد و در چنین وضعیتی ایجاد سازوکار و تشکیلات جدید منجر به موازی کاری و تداخل شرح وظایف دستگاه‌ها خواهد شد. شعب ویژه رسیدگی به مفاسد اقتصادی هم که با کسب اجازه رئیس وقت قوه قضائیه از رهبری تأسیس شدند، ظاهراً برای پیشگیری از چنین تداخلی، در مجتمع تخصصی ویژه رسیدگی به مفاسد اقتصادی ادغام شده‌اند. این تجربه نشان می‌دهد ایجاد چنین تشکیلاتی صرفاً راهبردهایی مقطعی و تبلیغاتی برای نشان دادن اهتمام کلیت نظام به ضرورت مقابله با فساد است؛ اما کارایی آن جدای از نهاد‌های موجود محل تردید است. ضمن آنکه در هر معضل کلان نمی‌توان از ظرفیت رهبری استفاده کرد؛ زیرا ورود رهبری از یک‌سو ضرورت توازن قوای منمکس در قانون اساسی را کم‌اهمیت کرده و از سوی دیگر تمرکز سازوکارهای مقابله با فساد در یک نهاد مقتدر عمومی، خود فسادآور است. لذا کارآمدی مقابله موثر با فساد به ایجاد نهاد‌های جدید و موازی نیست، بلکه به توانمندسازی نهاد‌های موجود از حیث فنی و ساختاری، آگاهی‌افزایی کارکنان آنها و تضمین بی‌طرفی آن نهادهاست. لذا اگرچه می‌پذیریم که مراجع کنونی در مقابله با فساد آن‌طور که انتظار می‌رود، کارآمد نیستند، اما به‌منظور ارتقای کارآمدی نیاز به تقویت و روزآمد شدن دارند. آموزش قضات و کارکنان این مراجع به‌ویژه با رویکرد استفاده از تجارب دولتی‌هایی که راهکارهای ارتقای کارآمدی باشد.

**۱ از آنجا که فساد از راه‌های فراقانونی یا در پوشش قانون هم می‌تواند عمل کند، آیا جرم‌انگاری و قضاوت کنونی می‌تواند در مبارزه با مفاسد، کارآمد باشد؟**

**۲ با آنکه به بازرسی‌ها و جرم‌انگاری‌ها و قضاوت‌هایی دیگر هم نیازمندیم؟ منظور فی‌المثل اجازات خاص از رهبری در برگزاری دادگاه‌های مفاسد یا چیزی شبیه به تجربه حکام شرع ابتدای انقلاب است یا تدارک ضعف‌های آن.**

در حال حاضر برای مقابله با فساد، دستگاه‌ها و نهاد‌های متعددی در هر سه قوه وجود دارد. به نهاد‌های مرتبط قوه قضائیه بیشتر اشاره شد. در قوه مقننه نیز کمیسیون اصل نهم قانون اساسی و دیوان محاسبات کشور کارکرد مقابله با فساد دارند. در قوه مجریه هم وزارت اطلاعات، واحد اطلاعات مالی وزارت اقتصاد و دارایی، شورای عالی مبارزه با پولشویی، واحد مبارزه با پولشویی، سازمان حسابرسی کل کشور، دبیرخانه مرجع ملی کنوانسیون مقابله با فساد در وزارت دادگستری و تبلیغاتی برای نشان دادن اهتمام کلیت نظام به ضرورت مقابله با فساد است؛ اما کارایی آن جدای از نهاد‌های موجود محل تردید است. ضمن آنکه در هر معضل کلان نمی‌توان از ظرفیت رهبری استفاده کرد؛ زیرا ورود رهبری از یک‌سو ضرورت توازن قوای منمکس در قانون اساسی را کم‌اهمیت کرده و از سوی دیگر تمرکز سازوکارهای مقابله با فساد در یک نهاد مقتدر عمومی، خود فسادآور است. لذا کارآمدی مقابله موثر با فساد به ایجاد نهاد‌های جدید و موازی نیست، بلکه به توانمندسازی نهاد‌های موجود از حیث فنی و ساختاری، آگاهی‌افزایی کارکنان آنها و تضمین بی‌طرفی آن نهادهاست. لذا اگرچه می‌پذیریم که مراجع کنونی در مقابله با فساد آن‌طور که انتظار می‌رود، کارآمد نیستند، اما به‌منظور ارتقای کارآمدی نیاز به تقویت و روزآمد شدن دارند. آموزش قضات و کارکنان این مراجع به‌ویژه با رویکرد استفاده از تجارب دولتی‌هایی که راهکارهای ارتقای کارآمدی باشد.

**۳ آیا فساد در ایران در سال‌های اخیر نسبت به اوایل انقلاب و پیش از آن افزایش یافته و بلکه فراگیر شده است؟ یا آنکه مخفی ماندن مفاسد دشوارتر شده است؟ آیا می‌شود پاسخ متقن یا لااقل مبتنی بر دلایل و امارات به چنین پرسشی داد؟**

ویژگی انقلاب‌ها و نهضت‌های مردمی آن است که در آغاز، تاثیر مثبتی بر کاهش فساد دارند. اما مابقی این روند قطعی نیست و منوط به اتخاذ سازوکارهایی تقنینی، اجرایی و قضایی است. اینکه فضای حاکم انقلابی سال ۵۷ تا چند سالی منجر به کاهش نرخ فساد شد، غیرقابل انکار است. مع الاسف آفت‌های معمول انقلاب‌ها شامل حال این انقلاب نیز شد و این وضعیت مطلوب ادامه نیافت. امروزه یکی از اماراتی که برای سنجش فساد در دولت‌ها در دسترس است، شاخص سنجش فساد (Corruption Perception Index) است که سازمان شفافیت بین‌الملل (Transparency International) سالانه اعلام کرده و دولت‌ها را در مقایسه با یکدیگر رتبه‌بندی می‌کند. این شاخص براساس میزان فساد در بخش عمومی دولت‌ها تنظیم می‌شود. سازمان مزبور این روند را از سال ۱۹۹۵ آغاز کرده است. لذا از دوران پیش از انقلاب سابقه‌ای در این زمینه موجود نیست. با این وجود، وضعیت کنونی ایران در این ارزیابی

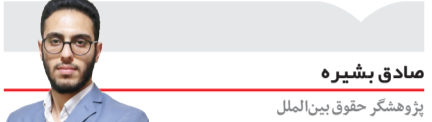
مجلس شورای اسلامی نسبت به قبل، مبین این واقعیت است. در نتیجه این ناامیدی، میزان مشارکت مردم در فرآیند مقابله با فساد کاهش می‌یابد. به‌عنوان نمونه در مواجهه با فساد تمایلی به افشاکاری نخواهند داشت یا به آموزش‌های عمومی جهت مقابله با فساد بی‌توجه می‌شوند. این معضل عملی به ضعف فرهنگ مقابله با فساد دامن می‌زند؛ ثانیاً، فساد تا اندازه‌ای سبب ایجاد اختلال در نظم جامعه شده است. ترتیبات اداری، اقتصادی و حتی سیاسی جامعه‌ای که به فساد دچار شده، مختل می‌شود. سلاطین فساد در زمینه‌های گوناگون شکل می‌گیرند. هرچه این اختلال بیشتر باشد، امکان ترمیم و اصلاح کاهش می‌یابد. امروزه از حوزه استخدام گرفته تا بانکداری و اعطای وام‌های کلان، حقوق‌های نجومی، حتی هزینه‌های انتخابات و حتی احقاق حق در دستگاه قضایی با مظاهر است از فساد و اختلال مواجهیم؛ ثالثاً، مبارزه با فساد قرار است در همان نظامی تصمیم‌گیری و سامان داده شود که خود به فساد آلوده است. این وضعیت یادآور فرمایش رهبری در خصوص پاک کردن شیشه با دست‌ان آلوده است. اگر مفسدان در فرآیندهای تصمیم‌سازی در مقابله با فساد ورود یافته باشند، اصلاح امور به‌سادگی میسر نیست. نمونه کوچک این امر می‌تواند تاثیرگذاری کانون‌های قدرت و ثروت بر فرآیند طرح‌های پژوهشی در حوزه مقابله با فساد باشد. خروجی چنین پژوهش‌هایی آن خواهد بود که همه چیز خوب است و اوضاع عادی است؛ رابعاً، ضعف عملی دیگر در مقابله با فساد، پیچیدگی ذاتی فساد و مصادیق متنوع آن است؛ مصادیقی که به‌طور مستمر در حال تغییر است. لذا لازم می‌آید که روش‌های مقابله با آن نیز روزآمد شده و تغییر کند؛ امری که دستگاه‌های مقابله با فساد ما کمتر مورد توجه قرار می‌دهند. از حیث قانونی نیز ضعف‌ها و خلأهای جدی وجود دارد که فقط به چند نمونه اشاره می‌شود: اولاً، حسب ماده ۳ کنوانسیون مقابله با فساد ملل متحد (۲۰۰۳) که دامنه شمول کنوانسیون را مشخص می‌کند، برای جرم‌انگاری فساد، ایراد خسارت به اموال دولتی ضرورت ندارد. مفاد این کنوانسیون به موجب ماده ۹ قانون مدنی در حکم قانون است؛ با این وجود چنین قیدی در هیچ یک از قوانین ایران تصریح نشده است. نتیجه آن است که مراجع قضایی نیز در مواردی که فساد محقق شده، اما خسارتی به اموال دولتی وارد نشده، تمایلی به رسیدگی از خود نشان نمی‌دهند و ای بسا قضات نسبت به چنین تعهدی آگاهی نداشته باشند؛ ثانیاً، ماده ۱۳ کنوانسیون با عنوان مشارکت جامعه در فرآیند مقابله با فساد به برنامه‌های آموزشی مردمی از جمله برنامه‌های درسی مدارس و دانشگاه‌ها اشاره می‌کند که وزارتخانه‌های آموزش و پرورش و علوم، تحقیقات و فناوری در بخشنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌های موجود، ظرفیتی برای اجرایی کردن این تعهد فراهم نکرده‌اند؛ ثالثاً، در مورد مقامات دولتی ذی‌نفع که در دولت خارجی حساب‌های مالی دارند و تعهد ایشان به گزارش‌دهی به مراجع صالح مندرج در ماده ۵۲ کنوانسیون، مرجع و سازوکار مشخصی در قوانین ایران مشخص نشده است. این درحالی است که هرآنگاه‌ای فرارستی از دارایی مقامات دولتی ایران در بانک‌های خارجی - به‌واسطه یا دروغ - در فضای مجازی منتشر می‌شود و فرزندان تعداد قابل توجهی از مقامات دولتی ایران در خارج از ایران زندگی می‌کنند؛ رابعاً، تعهد مندرج در ماده ۵۳ کنوانسیون ناظر به الزام مرتکبان جرائم فساد به پرداخت خسارت به دولت دیگر عضو کنوانسیون، در قوانین داخلی ایران مغفول مانده است. گذشته از این چند نمونه، در خصوص خلا قانونی، موارد دیگری نیز قابل ذکر است که نظام حقوقی ایران به آن نپرداخته است.

**۴ عملکرد یک‌سال اخیر قوه قضائیه در برخورد با مفاسد را چطور ارزیابی می‌کنید؟**

در دوره جدید ریاست قوه قضائیه در یک‌سال اخیر، دو شعار محوری در کانون توجه قرار گرفته که با مقابله با مفاسد مرتبط است: یکی مبارزه با فساد و دیگری احیای حقوق عامه. لکن هیچ‌یک از این دو شعار تاکنون سبب تحول جدی در دستگاه قضایی نشده است. این درحالی است که از میان مراجع متعددی که در حوزه مقابله با فساد فعالیت دارند، مراجع معتاب‌هایی در دستگاه قضایی قرار دارند: سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، مجتمع تخصصی ویژه رسیدگی به جرائم اقتصادی، معاونت پیشگیری از جرم، دادستانی کل و دادسرا. از میان این مراجع، فقط دادستانی کل در حوزه احیای حقوق عامه بیش از ۱۲ وزارتخانه دولتی را تحت نظارت دارد. سازمان بازرسی کل کشور نمونه دیگری است که در بازرسی دستگاه‌های دولتی محدودیتی ندارد. گستره فعالیت‌ها و ادوارها در سراسر کشور نیز بر کسی پوشیده نیست. در اختیار داشتن این مراجع عریض و طویل که شرح وظایف‌شان از پیشگیری از فساد گرفته تا کشف فساد، تعقیب و رسیدگی به آن و حتی سیاست‌گذاری در مورد مقابله با آن را پوشش می‌دهد، اقتضای بیش از آن دو شعار دارد. در مجموع به نظر می‌رسد در دوره جدید، عزم‌راستی برای مقابله با فساد شکل گرفته، لکن رویکرد غالبی کماکان جهت‌گیری جرم‌انگاری و اعمال مجازات دارد. پرونده‌های متعدد مطرح‌ه در مورد فساد در این دوره که در رسانه‌ها نیز با تازات داده می‌شود، گواه این مدعا است. اگرچه اقتضای عدالت آن است که ارتکاب هیچ مصداقی از فساد بدون مجازات‌مانند، اما توجه بیش‌ازحد به اعمال مجازات‌نابید سبب بی‌توجهی به پیشگیری از فساد شود. به نظر می‌رسد در دوره مورد نظر، مرحله پیشگیری مورد غفلت قرار گرفته یا حداقل تحولی نداشته است.

**۵ از حیث حقوقی، فلسفه علم حقوق یا به لحاظ فقهی نیز آیا مسائلی حل نشده در کار هست که مبارزه جدی‌تر با فساد، موکول به نتیجه رسیدن آن مباحث باشد؟**

بله، به نظر می‌رسد در هر دو حوزه قانونی و عملی ضعف وجود دارد. از حیث عملی، اولاً، فساد باعث ایجاد ناامیدی در مردم شده است. میزان مشارکت مردم در انتخابات اخیر



صادق بشیره

پژوهشگر حقوق بین‌الملل

آیا مجازات‌ها بازدارنده نیست؟ آیا به ضعف‌های قانونی و علمی مبتلا هستیم یا آنکه مساله صرفاً مبارزه عملی است؟ آیا نهاد‌های نظارتی کنونی می‌توانند از عهده مبارزه با فساد برآیند یا به مبارزه‌ای خارج از سازوکار موجود نیازمندیم؟ دکتر سید طه موسوی میرکلائی، عضو هیات علمی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری و استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل آن دانشگاه است. ایشان ضمن پشتوانه علمی و مطالعات نظری در مورد فساد، از سال‌های ۹۱ تا ۹۴ به‌عنوان مشاور معاون امور بین‌الملل وزارت دادگستری نیز به فعالیت پرداخته‌اند. راجع به فساد سستی‌زی از منظر حقوقی و قضایی با ایشان گفت‌وگویی کرده‌ایم که در ادامه از نظر می‌گذرانید.

**۱ نقش مجازات در پیشگیری از فساد تا چه اندازه است؟ آیا مشکل اصلی در شیوع فساد، بازدارنده نبودن مجازات‌هاست؟**

مجازات‌ها اگرچه در حوزه مقابله با فساد نیز مانند سایر جرائم می‌توانند جنبه بازدارندگی داشته باشند، اما نباید از یاد برد که جرم‌انگاری در فرآیند مقابله موثر با فساد، امر ثانویه است. به بیان دیگر همواره پس از ارتکاب جرم است که نوبت به مجازات می‌رسد و از این حیث مجازات می‌تواند مبارزه با معلول باشد، نه مبارزه با علت. درست به همین دلیل است که راهبردهای مقابله با فساد - چه در سطح ملی و چه در سطح بین‌المللی - غالباً پیشگیری را مقدم بر جرم‌انگاری می‌دانند. کنوانسیون مقابله با فساد ملل متحد مصوب ۲۰۰۳ مجمع عمومی ملل متحد - که جمهوری اسلامی ایران نیز از سال ۱۳۸۸ به آن ملحق شده است - نیز همین ترتیب را مدنظر قرار داده است. این کنوانسیون در میان فصول هفتگانه خود، طیف متنوعی از تعهدات اعم از پیشگیری، جرم‌انگاری، همکاری‌های بین‌المللی، استرداد اموال ناشی از فساد و کمک‌های فنی را در برمی‌گیرد. نکته حائز اهمیت آن است که کنوانسیون پس از فصل نخست که مقررات عمومی است، در فصل دوم به اقدامات پیشگیرانه می‌پردازد و جرم‌انگاری را به فصل سوم موکول می‌کند. بررسی تجارب دولت‌ها و راهبردهای ملی آنها در حوزه مقابله با فساد نیز مبدآن است که چرایی مقابله با فساد باید بر چگونگی مقابله با آن مقدم باشد؛ از این رو پس از شناسایی، به پیشگیری و در مرتبه بعد به جرم‌انگاری می‌پردازند. زیرا پیشگیری تا اندازه زیادی به چرایی فساد و محو علل و عوامل فساد تا توجه دارد؛ یعنی تا حدودی مبارزه با علت را هم پوشش می‌دهد. در نتیجه نقش مجازات در فرآیند مقابله با فساد را باید فرغ بر پیشگیری دانست؛ به این صورت که اگر اقدامات پیشگیرانه منجر به عدم ارتکاب فساد نشود، نوبت به مجازات‌ها می‌رسد. اگر بازدارنده نبودن مجازات‌ها یکی از مشکلات مقابله با فساد باشد، مشکل جدی‌تر عدم توجه کافی به مرحله پیشگیری از فساد است.

**۲ عملکرد یک‌سال اخیر قوه قضائیه در برخورد با مفاسد را چطور ارزیابی می‌کنید؟**

در دوره جدید ریاست قوه قضائیه در یک‌سال اخیر، دو شعار محوری در کانون توجه قرار گرفته که با مقابله با مفاسد مرتبط است: یکی مبارزه با فساد و دیگری احیای حقوق عامه. لکن هیچ‌یک از این دو شعار تاکنون سبب تحول جدی در دستگاه قضایی نشده است. این درحالی است که از میان مراجع متعددی که در حوزه مقابله با فساد فعالیت دارند، مراجع معتاب‌هایی در دستگاه قضایی قرار دارند: سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، مجتمع تخصصی ویژه رسیدگی به جرائم اقتصادی، معاونت پیشگیری از جرم، دادستانی کل و دادسرا. از میان این مراجع، فقط دادستانی کل در حوزه احیای حقوق عامه بیش از ۱۲ وزارتخانه دولتی را تحت نظارت دارد. سازمان بازرسی کل کشور نمونه دیگری است که در بازرسی دستگاه‌های دولتی محدودیتی ندارد. گستره فعالیت‌ها و ادوارها در سراسر کشور نیز بر کسی پوشیده نیست. در اختیار داشتن این مراجع عریض و طویل که شرح وظایف‌شان از پیشگیری از فساد گرفته تا کشف فساد، تعقیب و رسیدگی به آن و حتی سیاست‌گذاری در مورد مقابله با آن را پوشش می‌دهد، اقتضای بیش از آن دو شعار دارد. در مجموع به نظر می‌رسد در دوره جدید، عزم‌راستی برای مقابله با فساد شکل گرفته، لکن رویکرد غالبی کماکان جهت‌گیری جرم‌انگاری و اعمال مجازات دارد. پرونده‌های متعدد مطرح‌ه در مورد فساد در این دوره که در رسانه‌ها نیز با تازات داده می‌شود، گواه این مدعا است. اگرچه اقتضای عدالت آن است که ارتکاب هیچ مصداقی از فساد بدون مجازات‌مانند، اما توجه بیش‌ازحد به اعمال مجازات‌نابید سبب بی‌توجهی به پیشگیری از فساد شود. به نظر می‌رسد در دوره مورد نظر، مرحله پیشگیری مورد غفلت قرار گرفته یا حداقل تحولی نداشته است.

**۳ آیا در مقابله با فساد به ضعف‌های قانونی و علمی مبتلا هستیم؟**

بله، به نظر می‌رسد در هر دو حوزه قانونی و عملی ضعف وجود دارد. از حیث عملی، اولاً، فساد باعث ایجاد ناامیدی در مردم شده است. میزان مشارکت مردم در انتخابات اخیر