

()

- . :

:

فهرست مطالب

پیشگفتار مترجم	۷
چکیده	۹
.۱. مقدمه	
۱. اقداماتی که به محیطی عاری از فساد می‌انجامد (رویکرد بازدارنده)	۱۹
شیوه غیرمستقیم	۲۰
تعهد ملی	۲۰
قواعد رهبری	۲۲
اعلام دارایی	۲۴
مجموعه مقررات رفتاری	۲۸
نقش پیشگیرانه رسانه‌ها	۳۵
شیوه مستقیم	۴۱
نظام شفاف مدیریت مالی	۴۲
تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی	۴۷
تأمین کالاها و خدمات عمومی	۵۶
.۳. چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد (رویکرد ترمیمی)	
تحقیق و پیگرد جرائم مربوط به فساد مالی	۶۷
سازوکارهای سستی تحقیقات قضایی	۶۷
مأمور تحقیق مستقل ایالات متحده	۷۱
دیگر نهادهای خاص تحقیق از جرائم مربوط به فساد مالی	۷۴
روند رسیدگی قضایی	۸۰
قوانین سستی ناظر بر ارتشا	۸۰
قوانین خاص ناظر بر فساد مالی	۸۲
پولشویی	۸۸

۹۳	جرائمی که مشمول قواعد ویژه ناظر بر ادله اثبات هستند
۹۸	مجازات‌ها و جریمه‌ها
۱۰۱	بازنگری تعریف فساد
۱۰۲	تعریف رشوه
۱۰۳	ناچیز بودن یا عادی بودن رشوه
۱۰۵	فساد مالی بخش عمومی و خصوصی
۱۰۶	رضایت کارفرما

۴. کوشش‌های بین‌المللی برای مقابله با فساد

۱۰۹	کوشش‌های ملل متحد
۱۰۹	اقدامات ملل متحد در دهه ۱۹۷۰
۱۱۱	اعلامیه ملل متحد علیه فساد و رشوه‌خواری
۱۱۲	کوشش‌های منطقه‌ای
۱۱۳	اقدامات سازمان دولت‌های امریکایی
۱۱۵	اقدامات سازمان همکاری و توسعه اقتصادی
۱۱۹	اقدامات شورای اروپا (کنوانسیون حقوق کیفری)
۱۲۱	ابتکارات دولت‌های آفریقایی
۱۲۴	اقدامات نهادهای غیردولتی
۱۲۴	اعلامیه لیما علیه فساد
۱۲۵	اتاق بازرگانی بین‌المللی

نتیجه‌گیری

۱۲۹	نتیجه‌گیری
۱۳۱	پانوشت

از زمان اجلاس سالانه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در اکتبر ۱۹۹۶ که در آن رئیس بانک جهانی کمک به کشورهای عضو در طرح و اجرای استراتژی‌های مناسب برای مقابله با فساد را اعلام کرد، توجه بین‌المللی به تأثیرات ویرانگر فساد بر روند توسعه به نحو چشمگیری افزایش یافت. از آن پس موافقت‌نامه‌های بین‌المللی مهمی امضا شد و کشورهای مختلف از سراسر دنیا، اعم از توسعه یافته یا در حال توسعه، اقدامات ویژه‌ای برای مقابله با آثار منفی پدیده فساد انجام دادند. در این میان اهمیت چارچوب‌های حقوقی و قضایی موثر در متن مقابله با فساد آشکارتر شد و کشورها در جستجوی شیوه‌هایی برآمدند که بتواند این چارچوب‌ها را در رویارویی با موضوع، قوت بخشد. کتاب حاضر تلاش سه تن از اعضای دپارتمان حقوقی بانک جهانی برای فهم بهتر رویکردها، سازوکارها، ابزارها و اساساً چارچوب‌های حقوقی - قضایی مختلفی است که کشورهای دنیا به تناسب وضعیت خود برای مقابله با پدیده شوم فساد مالی اعم از اداری و سیاسی به کار بسته‌اند. این کتاب یکی از مهم‌ترین منابع برای مطالعه تطبیقی جنبه‌های حقوقی عملکرد دولت‌ها و ابتکارات بین‌المللی در زمینه مبارزه با فساد است که با بررسی گزیده مهم‌ترین اقداماتی که تا زمان تالیف کتاب ۱۹۹۹ به ابتکار کشورها و سازمان‌های بین‌المللی جهانی و منطقه‌ای در سطوح ملی و بین‌المللی اتخاذ و به کار گرفته شده است و آوردن نمونه‌های مختلف از هر یک، توصیفی کوتاه و در عین حال شیوا از ابعاد منفی و مثبت نمونه‌های مورد بحث ارائه می‌دهد. شناسایی خلأها یا

نقاط ضعف سازوکارهای موجود و نیز برشمردن جسورانه‌ترین و موفق‌ترین اقداماتی که تا کنون به ویژه در سطح داخلی صورت گرفته که خود از بود و نبود عزم سیاسی و یا ضعف و کارآمدی ساختارهای کلان حاکم بر جوامع داخلی و بین‌المللی حکایت دارد، می‌تواند ولو به میزان اندک، راه‌گشای همه کسانی باشد که اراده‌ای جدی در پس تلاششان برای مقابله با پدیده شوم و مصیبت‌بار فساد اداری و سیاسی نهفته است.

در پایان از معاون محترم پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی جناب آقای دکتر بهزاد پورسید و نیز مدیر محترم دفتر مطالعات سیاسی جناب آقای دکتر محمدباقر خرمشاد که با ترجمه کتاب موافقت فرموده‌اند و نیز از همکاری‌های نزدیک دوست عزیزم جناب آقای مسعود صوفی مجیدپور مدیر داخلی نشریه مجلس و پژوهش و دیگر همکاران ایشان صمیمانه تشکر می‌کنم.

فساد خاص روزگار مدرن نیست؛ بلکه در هر حکومتی جریان داشته است.
جان‌گری، مجموعه داستان‌های کوتاه، ۱۷۳۸.

براساس فرهنگ انگلیسی آکسفورد، «فساد» می‌تواند به اشکال مختلف روی دهد. فساد می‌تواند «مادی» باشد که در تلاشی یا خرابی اشیا، به ویژه به دلیل تجزیه یا پوسیدگی، همراه با گندیدگی و نفرت‌انگیزی خود را نشان می‌دهد؛ فساد می‌تواند «اخلاقی» باشد که جلوه‌های آن را می‌توان در «انحراف» یا «تباهی» سلامت در ایفای وظایف دولتی به دلیل رشوه‌خواری یا جانبداری یا انجام یا وجود اعمال فسادآلود مشاهده کرد. «فساد» در معنای اخیر پدیده‌ای است که در همه جوامع، اعم از توسعه‌یافته یا در حال توسعه، یافت می‌شود. پیامدهای مخرب و زیانبار فساد مرز نمی‌شناسد؛ اما تأثیرات منفی آن در کشورهای در حال توسعه به مراتب بیش‌تر از کشورهای توسعه‌یافته است. در بسیاری از این جوامع، فساد هزینه‌های اقتصادی سنگینی به بار می‌آورد؛ عملکرد بازارهای آزاد را دچار اختلال می‌کند؛ باعث کندی روند توسعه اقتصادی می‌شود و توانایی نهادها و بوروکراسی در ارائه خدمات مورد نیاز شهروندان را کاهش می‌دهد. هم‌چنین، فساد بر تلاش‌های صورت گرفته برای مبارزه با فقر تأثیرات منفی می‌نهد. گفته شده است که فساد، روندی است که باعث

شکل‌گیری طبقه نوکیسه در بسیاری از جوامع، به ویژه در دنیای در حال توسعه شده است.^(۱) از این رو تأثیر فساد بر فرصت‌های اقتصادی کشورهای در حال توسعه و آثار آن بر حیات در کشورهای توسعه یافته، موضوع بسیاری از کتب و مقالات، به ویژه در سال‌های اخیر، بوده است.^(۲)

هر چند بررسی‌ها نشان داده که در کشورهای صنعتی میزان فساد پایین است، هیچ کشوری، خواه فقیر خواه غنی نمی‌تواند مدعی مصونیت کامل از آن باشد.^(۳) در اروپای غربی،^(۴) همین‌طور در ژاپن و ایالات متحده،^(۵) انبوه نمونه‌ها در مطبوعات روزانه نشان می‌دهد که جوامع، صرف‌نظر از میزان توسعه‌یافتگی‌شان، تا چه حد در برابر پدیده فساد آسیب‌پذیرند. از نظر سطوح فساد، تفاوت میان کشورهای فقیر و ثروتمند تنها در درجه است (نگاه کنید به جدول ۱)

جدول ۱. شاخص فساد در کشورهای مختلف (دلار)

کشور	شاخص فساد	تولید ناخالص ملی برابری قدرت خرید
دانمارک	۹/۹۴	۲۱,۲۳۰
فنلاند	۹/۴۸	۱۷,۷۶۰
سوئد	۹/۳۵	۱۸,۵۴۰
نیوزیلند	۹/۲۳	۱۶,۳۶۰
کانادا	۹/۱۰	۲۱,۱۳۰
هلند	۹/۰۳	۱۹,۹۵۰
نروژ	۸/۹۲	۲۱,۹۴۰
استرالیا	۸/۸۶	۱۸,۹۴۰
سنگاپور	۸/۶۶	۲۲,۷۷۰
لوکزامبورگ	۸/۶۱	۳۷,۹۳۰
سوئیس	۸/۶۱	۲۵,۸۶۰
ایرلند	۸/۲۸	۱۵,۶۸۰
آلمان	۸/۲۳	۲۰,۰۷۰
انگلستان	۸/۲۲	۱۹,۲۶۰
اسرائیل	۷/۹۷	۱۶,۴۹۰
ایالات متحده	۷/۶۱	۲۶,۹۸۰
اتریش	۷/۶۱	۲۱,۲۵۰
هنگ‌کنگ (چین)	۷/۲۸	۲۲,۹۵۰
پرتغال	۶/۹۷	۱۲,۶۷۰
فرانسه	۶/۶۶	۲۱,۰۳۰

جدول ۱. شاخص فساد در کشورهای مختلف (دلار)

کشور	شاخص فساد	تولید ناخالص ملی برابری قدرت خرید
ژاپن	۶/۵۷	۲۲,۱۱۰
کاستاریکا	۶/۴۵	۵,۸۵۰
شیلی	۶/۰۵	۹,۵۲۰
اسپانیا	۵/۹۰	۱۴,۵۲۰
یونان	۵/۳۵	۱۱,۷۱۰
بلژیک	۵/۲۵	۲۱,۶۶۰
جمهوری چک	۵/۲۰	۹,۷۷۰
مجارستان	۵/۱۸	۶,۴۱۰
لهستان	۵/۸	۵,۴۰۰
ایتالیا	۵/۰۳	۱۹,۸۷۰
مالزی	۵/۰۱	۹,۰۲۰
آفریقای جنوبی	۴/۹۵	۵,۰۳۰
جمهوری کره	۴/۲۹	۱۱,۴۵۰
اروگوئه	۴/۱۴	۶,۶۳۰
برزیل	۳/۵۶	۵,۴۰۰
رومانی	۳/۴۴	۶,۳۶۰
ترکیه	۳/۲۱	۵,۵۸۰
تایلند	۳/۰۶	۷,۵۴۰
فیلیپین	۳/۰۵	۲,۸۵۰
چین	۲/۸۸	۲,۹۲۰
آرژانتین	۲/۸۸	۳,۳۱۰
ونزوئلا	۲/۷۷	۷,۹۰۰
هند	۲/۷۵	۱,۴۰۰
اندونزی	۲/۷۲	۳,۸۰۰
مکزیک	۲/۶۶	۶,۴۰۰
پاکستان	۲/۵۳	۲,۲۳۰
روسیه	۲/۲۷	۴,۴۸۰
کلمبیا	۲/۲۳	۶,۱۳۰
بولیوی	۲/۰۵	۲,۵۴۰
نیجریه	۱/۷۶	۱,۲۲۰

توجه: شاخص میزان فساد از صفر تا ۱۰ است و ارقام بالاتر نشان‌دهنده پایین‌تر بودن سطح فساد است.^۱

1. Source: Transparency International. World Bank (Financial Times, September 16, 1997, p.15 [Wolfe, Martin, "Corruption in the Spotlight"])

تعریف «فساد» و «اعمال فسادآلود» از کشوری به کشور دیگر متفاوت است.^(۶) بانک جهانی و نهادهای بین‌المللی دیگر آن را به معنی «سوء استفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی» دانسته‌اند.^(۷) فساد متضمن گرفتن قول یا دریافت هدیه یا هر گونه امتیاز دیگر توسط یک صاحب منصب عمومی در ازای انجام یا عدم انجام فعلی برخلاف وظایف مقرر قانونی است. به علاوه فساد می‌تواند به شکل اخاذی یا کش رفتن مبالغ متعلق به خزاین عمومی توسط مستخدمان دولت جلوه‌گر شود. فساد در حوزه سیاسی نیز یافت می‌شود؛ بدین معنی که پول‌هایی به احزاب سیاسی یا سیاستمداران اختصاص داده می‌شود با این انگیزه که در صورت کسب قدرت، تصمیمات یا اقداماتی به نفع حامیان مالی اتخاذ گردد.^(۸) در سال‌های اخیر جرم پولشویی نیز به فهرست رو به رشد اعمالی که فسادآلود خوانده می‌شوند، اضافه شده است. پولشویی نیز در زمره اعمال فسادآلود است، زیرا هدف آن انجام اعمالی است به منظور پنهان کردن منبع پول‌هایی که در سیستم اقتصادی در گردش‌اند؛ پول‌هایی که بیش‌تر آن حاصل اعمال نامشروع از جمله قاچاق مواد مخدر، ارتشا و جرائم دیگر است. در حقیقت، همان‌گونه که در تحلیل عملکردها، سازوکارها و قوانین و مقررات مناطق مختلف دنیا خواهیم دید، کوشش‌های بسیاری چه در کشورها (سطح ملی) و چه در سطح بین‌المللی برای جلوگیری از پولشویی انجام شده است که همچنان نیز ادامه دارد.

یکی از عناصر ذاتی هر بحث راجع به فساد، چارچوب حقوقی و قضایی‌ای است که فساد در آن رخ می‌دهد و این که چگونه این چارچوب می‌تواند - و اغلب هم می‌تواند - به از بین بردن آن کمک کند. همان‌گونه که در بالا ذکر شد، همه نظام‌های حقوقی دنیا حاوی قوانین و بعضاً نهادهایی هستند که هدف‌شان جلوگیری از اشاعه فعالیت‌های فسادآلود است. تردیدی نیست که قانون، عنصری حیاتی در مقابله با فساد است و دلیل آن هم این است که قواعد مندرج در قوانین، نحوه تعامل افراد با یکدیگر را مشخص می‌کنند. به علاوه قانون حاوی چارچوبی برای حل و فصل اختلافات و پیگرد و برخورد با اعمالی است که جامعه، نامشروع و خلاف مصالح خود می‌داند. از این‌رو هر کوششی برای تحلیل یا کاهش فساد در

هر کشور متضمن درک روشنی از نظام حقوقی و قضایی آن کشور است. از نقطه نظر داخلی، مقابله با فساد دارای دو جنبه مجزا و در عین حال کاملاً مرتبط با یکدیگر است. اولین جنبه این مقابله شامل مجموعه قواعد و هنجارهای ناظر به رفتار مطلوب است (مجموعه مقررات رفتاری، اعلامیه‌ها) که معد ایجاد محیطی عاری از فساد می‌باشد (رویکرد بازدارنده). جنبه دوم شامل قوانین ضد فساد (قوانین و مقررات عمومی یا خاص) است که هدف‌شان مقرر کردن ابزارهای اجرایی مناسب است؛ از جمله مجازات‌ها و جریمه‌های کیفی، قواعد دادرسی و سازوکارهای نهادی برای مقابله با اعمال فسادآلودی که قبلاً ارتکاب یافته است (رویکرد ترمیمی). جنبه اول، برخورد پیشینی با فساد است؛ اما جنبه دوم مقابله، پسینی است. بسیاری از کشورها به ترکیبی از این دو رویکرد متوسل شده‌اند. به علاوه از دهه ۷۰، نگرانی جامعه بین‌المللی درباره تأثیرات ناگوار فساد بر برنامه‌های توسعه‌ای ملی و اقتصاد جهانی جلوه بیش‌تری یافته است. از آن پس، اسناد الزام‌آور و غیرالزام‌آور مختلفی به منظور هدایت عملکردهای ملی، توسعه همکاری‌های بین‌المللی و جلب حمایت در مقابله با فساد اتخاذ شده است.

مطالعه حاضر به تحلیل و ارزیابی رویکردها و سازوکارهای حقوقی و شبه حقوقی‌ای که در مناطق مختلف دنیا برای مقابله با فساد اندیشیده شده، می‌پردازد. این رویکردها و سازوکارهای منتخب، با هدف بیرون کشیدن تجاربی که بتواند راهگشای مقامات و مراجع درگیر مقابله با غده فساد باشد، مورد تشریح، تحلیل و ارزیابی قرار خواهند گرفت. بخش‌های دوم و سوم این مطالعه، به ترتیب به رویکردهای بازدارنده و ترمیمی می‌پردازند. ابعاد و ابتکارات بین‌المللی مقابله با فساد در بخش چهارم مورد بحث قرار می‌گیرد.

()

ابزارهای حقوقی مقابله با فساد در کشورهای مختلف، متفاوت است. کشورها عموماً ابزارهایی را به کار می‌گیرند که با شرایط اقتصادی، فرهنگی و سیاسی - اجتماعی‌شان متناسب‌تر باشد. برخی کشورها، به طور غیرمستقیم، از طریق مقررات و مفاهیم کلی مندرج در قانون اساسی‌شان یا حتی قواعد رفتاری غیررسمی فاقد قدرت اجرایی با فساد مقابله می‌کنند؛ برخی دیگر فساد را به طرز مستقیم‌تری کنترل می‌کنند و با استفاده از قوانین موضوعه، حوزه‌های مستعد فساد را سامان می‌بخشند. از آن‌جا که اعمال فسادآلود در شرایط و موقعیت‌های مختلفی روی می‌دهد عکس‌العمل‌های متنوعی را طلب می‌کند. از این‌رو بسیاری از کشورها، ترکیبی از این رویکردها را به کار گرفته‌اند. سرانجام این‌که، انتخاب روش‌ها بسته به اراده سیاسی، ماهیت و گستره اعمال فسادآلود و میزان تأثیرشان در جامعه متفاوت است.

رویکرد بازدارنده بیش از آن‌که به دنبال مجازات اعمال فسادآلود باشد در پی

پیشگیری از آنهاست. هدف اصلی آن جلوگیری از ارتکاب اعمال فساد آلود و تضمین این امر است که فعالیت‌های خصوصی و رسمی در محیطی عاری از فساد انجام شوند. این رویکرد تا حدودی بر روش‌های غیرمستقیم، که بر آداب و رسوم، سنن یا حقوق منعطف^۱ مبتنی هستند و تا حدودی نیز بر حقوق موضوعه، از جمله قواعد ناظر به تأمین کالاها و خدمات عمومی، تأمین مالی مبارزات انتخاباتی و قواعد مدیریت مالی تکیه دارد.

شیوه‌های غیرمستقیم مقابله با فساد مورد بحث در این جا شیوه‌هایی هستند که به ترتیب با تعهد ملی، قواعد و اصول رهبری، اظهاریه‌های حاوی وضعیت مالی، قواعد رفتاری و نقش رسانه‌ها ارتباط دارند.

میزان توسعه یک کشور تنها محصول سیاست‌های اقتصادی مناسب نیست، بلکه حاصل پابندی رهبران سیاسی، مقامات کشوری و شهروندان به قوانین، قواعد و مقررات و همین‌طور عمل به اصول رفتاری نیز هست. شهروندان بیش‌تر در کشورهایی قانونگرا هستند که مقامات عمومی نه تنها صاحب صلاحیت‌اند، بلکه بی‌طرف و غیرسودجواند و در جاهایی که شفافیت و مسئولیت‌پذیری حاکم است. در جایی که مقامات، فاسدند، قانونگرایی در نظر شهروندان گزینه مناسبی نخواهد بود؛ چرا که با ارتشا و اعمال خلاف قانون منافع بیش‌تری عایدشان می‌شود. اشاعه فساد باعث زوال مشروعیت نهادهای دولتی و حکومت‌ها می‌شود. زمانی که مقامات عمومی بدون توجه به منافع ناشی از عمل به وظایف قانونی‌شان، به دنبال منافع شخصی خود باشند، توازن قدرت و اقتدار هم میان نهادهای دولتی و هم میان حکومت و جامعه مدنی آسیب خواهد دید.^(۹) اگر عموم مردم به این نتیجه برسند که مقامات و مراجع عمومی پایبند به ضوابط کاری خود نیستند، کم‌تر به قوانین

جامعه احترام می‌گذارند.^(۱۰) در چنین شرایطی، تأکید بر حاکمیت قانون و مقابله مستقیم‌تر با فساد در عالی‌ترین سطوح، اهمیت زیادی دارد؛ چرا که این وضعیت یکی از دلایل اصلی تزلزل حاکمیت قانون است.

برخی کشورها سعی کرده‌اند، خواست خود برای مقابله با فساد را در مهم‌ترین متون قانونی خود اعلام دارند. به عنوان نمونه، قانون اساسی جمهوری چهارم غنا ۱۹۹۲ به صراحت مقرر می‌دارد: «دولت به منظور ریشه‌کن ساختن فساد و سوءاستفاده از قدرت باید اقداماتی صورت دهد».^(۱۱) این اصل حاوی پیام جدی مبتکران قانون اساسی مبنی بر عزم این کشور برای جلوگیری از فساد و مقابله با آن است.

نیپال یکی دیگر از کشورهایی است که در قانون اساسی آن، تعهد به مقابله با فساد به صراحت ذکر شده است؛ تعهد حکومت به ریشه‌کن ساختن فساد در قانون اساسی درج شده و برای این منظور، قانون اساسی نیپال مشخصاً تأسیس کمیسیونی را برای تحقیق موارد سوءاستفاده از قدرت مقرر کرده است.^(۱۲) مرجع مزبور از اختیار تحقیق و تفحص راجع به رفتار ناشایست یا فساد صاحبان مناصب عمومی برخوردار است.^(۱۳) با توجه به اهمیت این کمیسیون، رئیس آن با پیشنهاد شورای قانون اساسی توسط پادشاه منصوب می‌شود.^(۱۴)

در همین راستا قانون اساسی ۱۹۹۵ اوگاندا نیز با اتخاذ رویکردی جامع، اصلی را به مسئولیت‌پذیری اختصاص داده است؛ قانون اساسی تأکید می‌کند که تمامی مناصب عمومی، امانتی است که توسط مردم در اختیار مسئولین قرار می‌گیرد؛ همه افراد صاحب مسئولیت باید در کارشان پاسخگویی مردم باشند و سرانجام این که مقامات سیاسی و مقامات عمومی دیگر باید از هیچ‌گونه اقدام قانونی لازم به منظور برملا کردن، مقابله و ریشه‌کن‌سازی فساد و سوءاستفاده از قدرت دریغ نورزند.^(۱۵)

در اوکراین مدت‌هاست که فساد دیگر حوزه فعالیت انحصاری مقامات اجرای قانون نیست؛ اکنون فساد به موضوعی با اهمیت ملی تبدیل شده است. برای اولین بار در ۲۱ ژوئیه ۱۹۹۴، رئیس‌جمهور جدید این کشور، لیونید کوشما،^۱ «فرمان راجع به اقدامات ضروری

1. Leonid Kuchma.

برای پیشبرد مقابله با فساد» را امضا کرد. پیرو این فرمان، رئیس‌جمهور به وزارت کشور اوکراین، سرویس امنیتی، کمیته گمرکات کشور، کمیته حفظ مرزهای کشور، گارد ملی، دولت جمهوری کریمه، نهادهای اجرایی محلی و دادستان کل دستور داد، تا به صورت نظام‌مند، اقدامات هماهنگی با هدف اصلی پیشبرد مقابله با باندا بازی، فساد و جرائم سنگین دیگر اتخاذ نمایند.^(۱۶)

جالب این است که متون قانونی اساسی و حقوقی‌ای که حاوی تعهد ملی به مقابله با فساد باشد، فراوان نیست؛ تعداد این متن‌ها محدود است؛ سابقه زیادی ندارد و عمدتاً هم مربوط به کشورهای در حال توسعه است. قوانین اساسی بیش‌تر کشورهای توسعه‌یافته فاقد مقررات مشابه است؛ در عوض، کنترل اعمال فسادآلود به تصویب و انتشار قوانین، در چارچوب قانونگذاری عادی موکول می‌شود. در این موارد، تصریح به یک تعهد ملی به ندرت می‌تواند واجد ارزش خاصی باشد. وانگهی، در این کشورها - که نهادهای مردم‌سالار مدت زمان قابل توجهی است که فعالیت دارند - جامعه مدنی در موضوع فساد و فعالیت برای ریشه‌کن ساختن آن مهارت یافته است.

نتیجه: کشورهای توسعه‌یافته حتی با وجود فقدان قوانین خاص، در مبارزه خود با فساد به نسبت موفق بوده‌اند. هر چند برخی کشورهای در حال توسعه به منظور بیان عزم خود برای مقابله با فساد، مقرراتی را در قوانین خود گنجانده‌اند؛ اما این امر نتایج دلخواه را به دنبال نداشته است. واقعیت این است که در جاهایی که فساد همه‌گیر و دامن‌گستر است و نهادهای مقابله با آن هنوز نوپا، یا اساساً ناکارآمد است، تصریح کردن هنجارهایی نظیر سلامت دولت، درستکاری دولت یا تعهد دولت در متن‌های حقوقی مهمی همچون قانون اساسی می‌تواند کمک شایانی به ریشه‌کن‌سازی فساد نماید^(۱۷) یا دست‌کم بیان‌کننده احساس هیأت حاکمه درباره این موضوع اخلاقی و مرتبط با توسعه باشد.

در تلاش برای جلوگیری یا مقابله با فساد، نقش رهبران سیاسی کشور نیز همسان تعهدشان، حیاتی است. این نکته اهمیت دارد که رهبران سیاسی کشور خواهان انجام اقداماتی باشند

که آنان را موظف به قربانی کردن منافع شخصی شان و استقرار حاکمیت شایسته می کند. به عبارت دیگر، سطوح بالای رهبری باید زمینه را برای استقرار یک نظام حاکمیت شفاف فراهم سازد و عملاً به آن گردن نهد.^(۱۸) این اقدامات نیز که بیش تر از خط مشی حکومتی برمی خیزند، در برخی کشورها در متون قوانین اساسی و عادی درج شده است.

اصطلاح «قواعد رهبری»^۱ در صورت عدم توضیح می تواند گمراه کننده باشد. قواعد رهبری که ابتدا در کشورهای افریقایی عنوان شد، معمولاً به معنی مجموعه قواعدی (مندرج در قوانین و مقررات ارگانیک یا عمومی یا موازین غیررسمی فاقد قدرت اجرایی) است که برای مقابله با فساد در کشور مفید تلقی می شود و باید توسط مقامات و رهبران عالی رتبه رعایت شود یا به آنان عرضه شود. تمرکز این مجموعه قواعد بر رهبریت و بوروکراسی کشور است.

عملکرد دولت ها: به منظور به حداقل رساندن امکان سودجویی رهبران سیاسی (مقامات عالی رتبه) و جلوگیری از بروز تعارض منافع، برخی کشورهای افریقایی نظیر تانزانیا و اوگاندا، قانونی را اتخاذ کرده اند که رهبران و مقامات مزبور را موظف به گزارش کردن مواردی می کند که در آن احتمال بروز تعارض منافع به هنگام ایفای وظایف شان وجود دارد.^(۱۹) قانون اساسی جمهوری چهارم غنا ۱۹۹۲ از این هم فراتر رفته و نمونه جالب و جامعی از تعهد دولت به دست می دهد؛ موازین رفتاری مقامات عمومی را تعیین می کند و دغدغه شدید دولت برای جلوگیری از اعمال فسادآلود را اعلام می دارد.

نتیجه: وجود مجموعه مقرراتی که رهبران را تشویق به اعمال رهبری مطابق الگوی رفتاری مقرر می کند، گرچه هنوز در زمره حقوق موضوعه همگانی نیست، در همه کشورها قابل توجیه است؛ به ویژه در کشورهایی که به دلایل عدیده سیاسی - اجتماعی نتوانسته اند یک چارچوب حقوقی رضایتبخش ایجاد کنند و فساد در همه سطوح حکومت و جامعه دامن گستر شده است. در چنین وضعیتی، یکی از راه های کنترل اشاعه فساد، کاهش انگیزه و فرصت مقامات و مراجع عمومی و دولتی برای ارتکاب اعمال فسادآلود است. در

واقع در بسیاری از کشورها، رسوایی‌هایی که رهبران سیاسی و مقامات عالی‌رتبه به بار آورده‌اند، باعث سست شدن اعتماد مردم به عملکرد گذشته دولت شده است. از این رو مجموعه مقررات رفتاری با افزودن سطوح رهبریت به حوزه کنترل فساد می‌تواند مانع از یأس عموم شده و به طور کلی باعث بازسازی اعتماد به دولت و به طور خاص موجب تثبیت آن شود.

از شیوه‌های دیگر جلوگیری از بروز فساد، افشای عواید (عمدتاً مالی) حاصل از فساد صاحبان مناصب عمومی و از این طریق زیر سؤال بردن مشروعیت منابع آن‌ها است. هدف این شیوه غیرمستقیم مقابله با فساد ایجاب می‌کند که دولت‌ها، مقامات عمومی‌ای را که دارایی‌های شان طی دوره تصدی به شکل نامعقولی افزایش یافته و با توجه به عواید و درآمدهای قانونی شان دلیلی برای چنین افزایشی وجود نداشته، تحت پیگرد و مجازات قرار دهند. برای تحقق این هدف، برای حکومت‌ها (و در برخی موارد عموم مردم) مهم است که از امکان مقایسه دارایی‌های واقعی صاحب منصبان عالی‌رتبه، قبل و بعد از دوره تصدی مناصب برخوردار باشند. این ارزیابی مالی به هنگام رسیدگی به اتهامات فساد شاخص مهمی به حساب می‌آید. اعلام دارایی کشف فساد را تسهیل می‌کند.

عملکرد دولت‌ها: برخی دولت‌ها سعی کرده‌اند با مقرر نمودن این نوع سیستم ارزیابی پیشینی در قانون اساسی یا اسناد قانونی دیگر مانع از بروز فساد گردند. به عنوان نمونه، به موجب قانون اساسی ۱۹۹۲ غنا، تمامی صاحبان مناصب عمومی باید پیش از احراز سمت، پس از هر چهار سال و در پایان دوره تصدی‌شان، اظهاریه مکتوبی حاوی کلیه دارایی‌ها و سرمایه‌ها یا مسئولیت‌های مستقیم یا غیرمستقیم خود برای ممیز کل^۱ ارسال کنند.^(۲۰) این اظهاریه ممکن است در صورت درخواست، نزد یک دادگاه صاحب صلاحیت، یک کمیسیون تحقیق یا بازرس منصوب از طرف کمیسیون حقوق بشر و عدالت اداری^(۲۱) که به

1. Auditor _ general

موجب قانون اساسی صاحب صلاحیت است، آشکارا ارائه شود؛ براساس مقایسه‌هایی که انجام می‌گیرد، فرض این است که بعد از اعلام اولیه هر نوع دارایی و سرمایه اکتسابی فرد صاحب منصب عمومی، که معقولانه قابل انتساب به درآمد، هدایا، وام، ارث یا هر منبع مالی مشروع دیگر وی نباشد، برخلاف قانون اساسی تحصیل شده است.^(۲۲) به موجب قانون اساسی ۱۹۹۵ اوگاندا نیز مقامات عمومی عالی‌رتبه، به هنگام احراز سمت و هر از چند گاهی پس از آن مکلف به اعلام سرمایه (دارایی) خود هستند.^(۲۳) برای تسلیم این اظهاریه‌ها، کمیته‌ای نیز ایجاد شده است. قانون اساسی ترکیه نیز افرادی که وارد خدمت عمومی می‌شوند و آن‌هایی که در نهادهای تقنینی و اجرایی دولت به خدمت مشغولند را موظف به اعلام وضعیت مالی خود می‌کند. توالی زمانی این اعلامیه‌ها توسط قوانین خاص تعیین می‌شود.^(۲۴)

در مارس ۱۹۹۸، پارلمان موزامبیک، قانون اخلاقی‌ای^(۲۵) به تصویب رساند که موازین رفتاری مقامات سیاسی انتصابی را ترسیم می‌کند. این قانون، کلیه مقاماتی را که بنا به ملاحظات سیاسی منصوب شده‌اند را موظف می‌کند که به هنگام احراز سمت و هر از چند گاهی پس از آن، اظهاریه‌ای رسمی حاوی دارایی‌ها و اشتغالات تجاری خود ارائه دهند. اما جالب است که این قانون شامل کارکنان کشوری که به مدیریت و اداره نهادها و منابع عمومی اشتغال دارند و کسانی که بسیار در معرض اعمال فسادآلود هستند، نمی‌شود. با وجود چنین نقصی، قانون اخلاقیات موزامبیک می‌تواند تأثیر مثبتی بر نظارت و کنترل کلیه صاحبان مناصب عمومی داشته باشد.

در سال ۱۹۷۸، ایالات متحده، قانون اخلاق در حکومت را به تصویب رساند.^(۲۶) قانون مزبور مقامات عالی‌رتبه حکومتی در هر سه قوه دولت فدرال را مکلف به افشای وضعیت مالی خود می‌نماید. این قانون ارتباط میان مقامات عالی‌رتبه سابق قوه مجریه و نهادهای تحت امر سابق‌شان را محدود می‌کند و مرجعی نیز برای نظارت بر اجرای قانون تعیین می‌کند. به موجب یکی از مواد قانون اخلاق در حکومت، سازوکاری برای تعیین یک مأمور تحقیق مستقل به منظور تحقیق و پیگرد اعمال خلاف مقامات عالی‌رتبه حکومتی

مقرر شده است.^(۲۷)

در موریس هر عضو مجمع ملی و هر یک از وزرای کابینه مکلف به ارسال اظهاریه‌ای حاوی دارایی‌ها و مسئولیت‌های خود، همسر، اطفال و فرزندان بزرگسال‌شان به دفتردار مجمع ملی بوده^(۲۸) و موظفند هر گونه دارایی‌ای را که به هر شکل و صورت به آن‌ها فروخته شده یا انتقال یافته یا هبه شده است، اعلام نمایند.^(۲۹) همین‌طور سنگاپور نیز کارکنان دولت را مکلف می‌کند که هر سال دارایی‌های خود را اعلام و آن‌ها را مشمول دین نسازند.^(۳۰)

افشای مسئولیت‌ها از طریق اظهارنامه‌های عمومی، فکر تازه‌ای نیست؛ تعدادی از کشورها کسانی را که دارای سمت اجرایی و منصب نمایندگی هستند مکلف به افشای دارایی‌ها و مسئولیت‌های خود می‌نمایند. در فیلیپین از زمان انقلاب «قدرت مردم» ۱۹۸۶، قانونی به تصویب رسید که رئیس‌جمهور و کابینه را موظف می‌کند که دارایی‌ها و مسئولیت‌های خود را در دفتری که قابل دسترس برای عموم است، ثبت نمایند. در برخی کشورهای دیگر آسیایی از جمله هند و نپال نیز سازوکاری برای این نوع ارزیابی پیشینی ایجاد شده است؛ هر چند ضرورتاً این کار، یک الزام قانونی محسوب نمی‌شود.

براساس قراین، در بسیاری از کشورها قوانین مربوط به افشای وضعیت مالی در کتاب‌های قانون وجود دارد، اما به ندرت جدی گرفته می‌شود.^(۳۱) به عنوان نمونه، در اوایل مارس ۱۹۹۸، دولت موزامبیک به منظور تضمین اجرای اقدامات مقرر در قانون اخلاقیات موزامبیک، لایحه‌ای با عنوان «مرجع عالی مقابله با فساد» (که به موجب آن به مرجع مزبور اختیار تحقیق و پیگرد پرونده‌های فساد، از جمله پرونده‌های مربوط به اعلام وضعیت مالی داده می‌شد) ارائه کرد، اما بدون هیچ‌گونه بحثی از سوی پارلمان رد شد. همین‌طور دولت نیجریه به منظور تسهیل اجرای ضوابط رفتاری مقرر در قانون اساسی، یک هیأت و همین‌طور یک دیوان موازین رفتاری پیش‌بینی کرد اما محکمه مزبور با وجود انتصاب اعضای آن هرگز تشکیل نشد.^(۳۲) اقدامات به عمل آمده در هند در سال ۱۹۹۶ به منظور مستثنا کردن نمایندگان منتخب از شمول قانون جلوگیری از فساد هند ۱۹۸۸ نیز نشان‌دهنده خلأ موجود میان اراده سیاسی برای مقابله با فساد و اقدامات اجرایی مربوطه است.^(۳۳)

تجارب حاصله گویای این است که دارایی‌ها اعلام می‌شود، اما سازوکار مناسبی برای پیگرد موارد نقض وجود ندارد.

نتیجه: گرچه الزام صاحبان مناصب عمومی به افشای وضعیت مالی‌شان به خودی خود مفید است، در عمل در هیچ کشوری تأثیر قابل توجهی بر جلوگیری از بروز فساد نداشته است. در واقع، نمونه‌ها حاکی از این است که کشورهای بسیار اندکی هستند که سازوکاری برای کنترل صحت اطلاعات ارائه شده مقرر کرده باشند. در بسیاری از کشورها، نظام خونی و خویشاوندی نیز تضمین صحت اطلاعات را با مشکل مواجه می‌کند؛ اشخاص فاسد همیشه راه‌هایی برای مخفی نگه داشتن عواید نامشروع‌شان، از طریق انتقال صوری آن‌ها به دوستان و خویشان خواهند یافت و بسیاری از نظام‌های حقوقی از عهده رویارویی با این وضعیت یا استفاده از این اظهارنامه‌ها برای اجرای مؤثر قوانین بر نمی‌آیند.

در قوانین برخی کشورها، در ارتباط با جرائم ارتشا و کسب بی‌دلیل ثروت‌های کلان مقرر شده، زمانی که دلایلی دال بر این وجود داشته باشد که فردی دارایی‌هایی را به عنوان هبه از طرف فرد متهم به ارتکاب فساد یا فردی که دارایی‌های مزبور را تحصیل کرده، در اختیار گرفته است، فرض بر این است که دارایی‌ها در اختیار متهم است.^(۳۴) اما با وجود چنین مقرراتی، تجربه‌ها از اطراف و اکناف دنیا نشان می‌دهد که تأثیر قوانین اعلام وضعیت مالی بیش‌تر در حد ترس و دلهره‌ای است که ایجاد می‌کند. نمونه‌های شناخته شده از مواردی که مقامات عالی‌رتبه دولتی به دلیل اعلام نادرست وضعیت مالی (حتی مواقعی که شایعات قوی وجود دارد) به دادگاه کشانده شده باشند، نادر است. همین‌طور تعداد مقامات عالی‌رتبه‌ای که به دلیل ناتوانی در توجیه و تدلیل افزایش دارایی‌های‌شان از سمت خود برکنار شده باشند، زیاد نبوده است. بدتر از همه این‌که روش پذیرفته شده‌ای برای بررسی صحت اطلاعات مندرج در اظهارنامه‌های حاوی دارایی‌ها و مسئولیت‌ها وجود ندارد.

با وجود این کمبودها، باز هم باید تأکید نمود که سیستم افشای وضعیت مالی می‌تواند به خودی خود عامل بازدارنده مفیدی باشد. به پشتوانه سطح بالای انتشار اطلاعات مربوط به اعلام وضعیت مالی در سراسر دنیا، به همراه سازوکارهای اجرایی مؤثر (از جمله

سازوکارهایی برای کنترل درستی یا نقصان اطلاعات) این روش می‌تواند - ولو به میزان اندک - به تلاش کشورها برای کاهش یا جلوگیری از بروز فساد کمک نماید.

مجموعه مقررات رفتاری توصیف موازین رفتار مطلوب است که گهگاهی در ارتباط با گروه‌هایی از افراد، سازمان‌ها و نهادهای حرفه‌ای مقرر می‌شود. محتوای این مجموعه مقررات بسته به کارویژه‌ها و اهداف این گروه‌ها، نهادها و سازمان‌ها متفاوت است. گرچه مجموعه مقررات رفتاری در کل بیش‌تر جنبه غیررسمی دارند و در اعمال‌شان کم‌تر از قوانین، سرسختی روا داشته می‌شود، برخی‌شان شکل قانونی دارند و از این‌رو از نیروی اجرایی قوانین، از جمله اعمال مجازات‌های مدنی و کیفری برخوردارند. اما اغلب این مجموعه مقررات دارای ماهیتی غیررسمی و در عین حال الزام‌آور بوده و حاوی قواعد رفتاری‌ای هستند که تا حدودی بر اعمال فشار صرف و تا حدودی نیز بر اشکال دیگر انضباط حرفه‌ای داخلی و سازوکارهای خود ساماندهی تکیه دارند. گرچه این مجموعه مقررات رفتاری را نمی‌توان ابزار پراهمیتی برای مقابله با فساد مالی تلقی کرد، مطمئناً می‌تواند به افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری و از این طریق - هر چند به شکل غیرمستقیم - به کنترل فساد در جامعه کمک نماید.

دارندگان مناصب عمومی: در بسیاری از کشورها، مقامات دولتی و انتخابی در ارتباط با وظایف رسمی و حرفه‌ای خود و در تعامل‌شان با مخاطبین مکلف به رعایت یکسری موازین رفتاری هستند. در برخی کشورها، تلاش شده تا با گنجانیدن این قواعد در قانون اساسی و چارچوب حقوقی، به ویژه در مورد رهبران سیاسی و مقامات عالی‌رتبه به آن‌ها قابلیت اجرایی بیش‌تری بخشیده شود.

بسیاری از مجموعه ضوابط رفتاری حاکم بر رفتار نمایندگان منتخب و همین‌طور مقامات انتصابی به خودی خود گویا هستند. وقتی غرامت مالی محدود باشد، تمایل به فروش مزایا و امتیازات افزایش پیدا می‌کند.^(۳۵) از این‌رو یکی از ابزارهای مؤثر کمک به

جلوگیری از اعمال فسادآلود، مقرر نمودن یکسری مقررات رفتاری شفاف برای صاحبان مناصب عمومی است. عملکرد برخی کشورها گویای اتخاذ چنین رویکردی است. عملکرد دولت‌ها: در استرالیا «راهکارهای مربوط به رفتار اداری کارکنان بخش عمومی مشترک المنافع استرالیا» که در سال ۱۹۸۷ اصلاح شد، ناظر به روابط میان سیاستمداران و روابطشان با زیردستان و کارکنان دولتی با یکدیگر و همین‌طور حفظ و مدیریت اطلاعات اداری و دولتی است. به علاوه راهکارهای مزبور نحوه مشارکت این افراد در گروه‌های ذی‌نفع دولتی، منافع مالی و منافع خصوصی دیگر آن‌ها و رفتار شخصی‌شان را نیز در بر می‌گیرد.^(۳۶)

قانون اساسی ۱۹۹۲ غنا نیز حاوی مقررات رفتاری جامعی برای مقامات عمومی است؛^(۳۷) به عنوان نمونه، به موجب قانون اساسی «هیچ مقام مسئول عمومی نباید خود را در موقعیتی قرار دهد که در آن منافع شخصی‌اش در تعارض یا احتمالاً در تعارض با اجرای وظایف رسمی‌اش قرار می‌گیرد».^(۳۸) به علاوه مطابق قانون اساسی «انتصاب به سمت رئیس هیأت مدیره هر شرکت دولتی یا مرجع حکومتی یا تصدی آن برای هر کسی که در شرکت یا مرجع مزبور دارای منصبی باشد، ممنوع است».^(۳۹) این مقررات مفاهیم ناسازگاری سمت‌ها و تعارض منافع را مقرر می‌دارد.

در ژاپن، توصیف رفتار اخلاقی کارکنان بخش عمومی در قانون خدمات دولتی ملی مصوب ۱۹۴۸ این کشور آمده است که بیش‌تر بر منافع عمومی و رازداری تأکید دارد. موازین رفتار اخلاقی در این قانون حاوی ضوابطی نظیر خدمت به مردم، سوگند خدمت، اطاعت از قوانین، ممنوعیت رفتاری که موجب سلب اعتماد از بخش عمومی می‌شود، رازداری، محدودیت فعالیت‌های سیاسی و عدم اشتغال به فعالیت‌های تجاری خصوصی است.^(۴۰)

همان‌گونه که در بالا ذکر شد، در مارس ۱۹۹۸، پارلمان موزامبیک، قانون اخلاقی‌ای را با هدف توصیف رفتار مطلوب برای برخی مقامات به تصویب رساند. قانون مزبور حقوق و مسئولیت‌های مقامات حاکم را مشخص می‌کند و پذیرش هدایا توسط مقامات مسئول را

منع می‌کند.^(۴۱)

پذیرش هدیه توسط مقامات عمومی، به موجب قوانین ایالات متحده نیز جداً به عنوان عملی غیراخلاقی قلمداد می‌شود. مجموعه مقررات اخلاقی کنگره ایالات متحده (۱۹۷۷) شامل مقررات مفصلی حاوی موازین رفتاری است و در آن کسب درآمدی بیش از حقوق ماهانه کنگره، دریافت حق‌الزحمه افتخاری و دریافت هدایا با محدودیت‌هایی همراه شده است.^(۴۲)

قانون جلوگیری از فساد سنگاپور و مقررات قانون منع ارتشا هنگ کنگ که هدفشان بیش‌تر جلوگیری از اشاعه فساد میان مستخدمان دولت است نیز شایان ذکر است. در سنگاپور کارکنان دولت از دریافت هدایای نقدی و غیرنقدی از افرادی بجز دوستان و اعضای خانواده منع شده‌اند. برای دریافت هدایا و قرض از بستگان هیچ‌گونه محدودیتی وجود ندارد. مقررات هنگ کنگ با وجود سختگیرانه نبودن، دقیق است. در برخی مواقع مأموران دولت می‌توانند هدایایی به ارزش حداکثر ۱۳۰ دلار هنگ کنگ از مردم و ۲۶۰ دلار از دوستان دریافت کنند. در مواقع دیگر، دوستان می‌توانند هدایایی حداکثر به ارزش ۵۲ دلار هنگ کنگ و وام‌هایی به مبلغ ۲۶۰ دلار تقدیم کنند. مبلغ قروض دریافتی از مردم نباید از ۱۳۰ دلار هنگ کنگ بیش‌تر باشد.

همین‌طور مقررات کلی و در عین حال سختگیرانه‌ای در قانون منصب نمایندگی مردم اوکراین^۱ مقرر شده است. به عنوان نمونه ماده (۴) این قانون مقرر می‌دارد که منصب نمایندگی با هر نوع اشتغال یا خدمت دیگری به استثنای تدریس، پژوهش و فعالیت‌های مولد دیگر ناسازگار است. دریافت هرگونه هدیه یا جایزه^۲ از حکومت‌های خارجی، خارجیان و نهادها، مؤسسات و شرکت‌های اوکراینی توسط نمایندگان مردم، به استثنای هدایا و جوایز اعطایی برای فعالیت‌های آموزشی، پژوهشی و فعالیت‌های مولد دیگر ممنوع است. به علاوه نمایندگان مردم اوکراین باید محدودیت‌های دیگر مقرر در قانون مقابله با

1. Law on Status of a People's Deputy of Ukraine

2. Award

فساد را رعایت نمایند. می‌توان به نمایندگی هر نماینده‌ای که برخلاف مقررات این قانون، متصدی منصبی مغایر با منصب نمایندگی‌اش گردیده، پایان داد. قانون ضدانحصار روسیه^(۴۳) نیز با اتخاذ رویکردی مشابه، مقامات دولتی و حکومتی را از اشتغال به فعالیت‌های مستقل تجاری، مالکیت شرکت‌های تجاری، رأی دادن در مجمع عمومی شرکت‌ها و سازمان‌های اقتصادی، خواه مستقلاً یا از طریق یک نماینده و تصدی سمت در ساختار اداری هر گونه واحد اقتصادی منع می‌کند. مأمورین نهادهای اجرایی فدرال، تابعین نهادهای اجرایی فدراسیون روسیه و آژانس‌های خودگردان محلی، سازمان‌های انتفاعی یا غیرانتفاعی یا مدیران‌شان و افراد، از جمله تجار فردی در صورت نقض هر یک از مقررات قانون ضدانحصار، دارای مسئولیت مدنی، اداری یا کیفری خواهند بود.

کنترل سفرهای مقامات دولتی نیز از جنبه‌های شایان ذکر دیگر مقررات حقوقی روسیه است. فرمان شماره ۹۸۱ ریاست جمهوری فدراسیون روسیه،^(۴۴) مقامات و مدیران اجرایی نهادهای مرکزی قوه مجریه فدرال و مدیران و مقامات دولت، رئیس‌جمهور فدراسیون روسیه و کارکنان حکومت فدراسیون روسیه را از سفرهای رسمی خارجی به هزینه شرکت‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها و افرادی که طرف تجاری دولت هستند، منع می‌کند. به موجب این فرمان، مقامات مسئول یاد شده از مسافرت‌های شخصی به هزینه هر یک از این اشخاص نیز منع شده‌اند. سفرهای رسمی خارجی که مطابق موافقتنامه‌های بین‌المللی فدراسیون روسیه یا سفرهای دوجانبه‌ای که پیرو موافقتنامه‌ای میان فدراسیون روسیه و یک دولت خارجی صورت می‌گیرد، تابع ممنوعیت مزبور نیستند؛ اما در فرمان شماره ۹۸۱ مجازاتی برای افراد خاطی در نظر گرفته نشده است.

مقامات انتخابی و گروه‌های حرفه‌ای دیگر: از میان سری مقررات ناظر به رفتار حرفه‌ای، مقررات مربوط به رهبران سیاسی^(۴۵) و قضات، بیش‌ترین توجهات را در متن بحث‌های جاری راجع به فساد به خود جلب کرده است.

مقررات رفتاری وزیران: وزیران در قوه مجریه دولت نقش مهمی در تضمین اجرای شفاف

و مسئولانه سیاست‌های حکومتی ایفا می‌کنند. اما در مواقعی که وزیری علاوه بر عضویت در دولت، عضو یک حزب سیاسی نیز هست، مسئولیت‌پذیری‌ها کم‌رنگ می‌شود و زمینه برای بروز فساد فراهم می‌گردد. بر این اساس برقراری تمایز روشن میان اعمال وی به عنوان وزیر و عملکردش در مقام عضو یک حزب سیاسی مهم است.^(۴۶)

الگوی بریتانیایی: مقررات رفتاری و راهنمای عملکرد وزیران پادشاهی انگلستان^۱ کوششی در راستای این هدف است.^(۴۷) مجموعه مقررات پادشاهی بریتانیا حاوی موازینی است مبتنی بر اصول اصالت، شرافت و بی‌طرفی در انجام وظایف رسمی. در این راستا مجموعه مقررات مزبور قواعدی در ارتباط با سفرهای خارجی وزیران،^(۴۸) نحوه ارتباطشان با دول خارجی و مزایایی که خود و همسران‌شان یا مشاوران‌شان از آن برخوردارند، مقرر می‌کند. به موجب این مقررات از وزیران انتظار می‌رود در انجام وظایف خود، همواره عالی‌ترین موازین رفتار شخصی و رسمی را مدنظر قرار دهند.^(۴۹) استفاده بهینه از سرمایه‌های ملی نکته کلیدی این مقررات است. به عنوان نمونه، راجع به تسهیلات اداری‌ای که هزینه آن‌ها از منابع عمومی تأمین می‌شود، مقرر شده که تسهیلات مزبور باید تنها برای تبلیغ فعالیت‌های دولتی مورد استفاده قرار گیرد و نه برای نشر مطالب مربوط به حزب سیاسی متبوع وزیر.

مطابق مجموعه مقررات پادشاهی انگلستان، وظیفه وزرا حفظ بی‌طرفی سیاسی بخش دولتی است و نه وادار کردن کارکنان به عمل مطابق شیوه‌ای که مغایر با ضوابط بخش دولتی باشد. وزرا مکلفند که از اعمال نفوذ بر انتصاب‌ها بنا به انگیزه‌های حزبی خودداری کنند.^(۵۰) همین‌طور وزرا باید به نحوی عمل کنند که هیچ تعارضی یا احتمالاً تعارضی میان منافع شخصی‌شان (مالی و غیره) و وظایف رسمی‌شان بروز ننماید.^(۵۱)

سرانجام این که این مجموعه مقررات، وزیران را از قبول هدایا از جانب هر کسی که آن‌ها را در برابر وی متعهد سازد، منع می‌کند. پاراگراف ۱۲۶ کد وزیران مقرر می‌دارد: «این قاعده‌ای است تثبیت شده که هیچ وزیری یا کارمند دولتی نباید هدایا، پذیرایی‌ها یا

1. The United Kingdom's Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers.

خدماتی را بپذیرد که او را متعهد می‌سازد یا ممکن است متعهد سازد».^(۵۲)

مقررات رفتاری قضات - مورد ماداگاسکار: از قضات نیز همانند وزیران انتظار می‌رود عالی‌ترین هنجارهای مقتضی مقام قضا را رعایت کنند. به منظور پر کردن خلأ اعتمادپذیری قضات در ماداگاسکار، در سال ۱۹۹۷، مقررات رفتاری جامعی برای قضات به شکل بخشنامه از سوی وزارت دادگستری ابلاغ شد.^(۵۳) گرچه مقررات رفتاری قضات ماداگاسکار بیش‌تر با حقوق و وظایف قضات سر و کار دارد، مقامات دیگری را هم که مستقیم یا غیرمستقیم با امر قضا مرتبط‌اند، دربر می‌گیرد. به عنوان یک اصل، در این مجموعه مقررات به نسبت مفصل آمده است که اسلوب رفتار قضات و این مقامات باید بری از نقد بوده و مسلماً برتر از قضاوت شوندگان باشد و این که وجهه عمومی‌شان باید به گونه‌ای باشد که هیچ شائبه‌ای درخصوص اصالت و شرافت‌شان ایجاد نکند.

مقررات مزبور قضات را از دریافت یا قبول هرگونه امتیاز مالی از هر منبعی بجز آنچه در قوانین مربوط به شرایط خدمت‌شان مقرر شده منع می‌کند. قضات باید از دریافت هرگونه وجه غیرقانونی، چه به نام ضرورت و چه به عنوان پیش‌شرط انجام وظایف‌شان خودداری کنند. مطابق این قواعد، قضات باید خود را از هرگونه دخالت و فعالیت مستقیم و غیرمستقیم در هر حرفه و تجارت و در هرگونه خرید و فروش یا هر نوع معامله سهام، اوراق قرضه یا اسناد مالی مشابه دیگر دور نگه دارند و از رسیدگی به دعاوی راجع به شرکت‌ها و واحدهای تجاری‌ای که خود یا بستگان‌شان در آن‌ها ذی‌نفع‌اند، خودداری ورزند. از قضات انتظار می‌رود از پذیرش هرگونه هدیه یا هبه از جانب هر سازمان یا فردی که می‌تواند بر انجام وظایف‌شان تأثیر بگذارد، یا در آن خللی وارد سازد، امتناع کنند. به علاوه آن‌ها مؤکداً از هرگونه فعالیت انتفاعی منع شده‌اند. خلاصه این‌که، قضات موظف به حفظ عالی‌ترین حد شرافت و اصالت منصب عالی خویش هستند.

مقررات رفتاری قضات - الگوی امریکایی: شباهت‌های بسیار و در عین حال تفاوت‌های مهمی میان قواعد رفتاری ماداگاسکار و مقررات رفتاری قضات فدرال ایالات متحده وجود دارد. مقررات رفتاری ایالات متحده از جمله، به طور مفصل، به چگونگی پرداخت

حق الزحمه قضات، یعنی ابزار مهم کنترل فساد در دادگاه‌ها می‌پردازد.^(۵۴) مطابق این مقررات، قاضی می‌تواند حق الزحمه و هزینه‌های فعالیت‌های قضایی و غیرقضایی مجاز به موجب این مقررات را دریافت کند، اگر منبع این پرداخت‌ها نشان‌دهنده اعمال نفوذ بر قاضی در انجام وظایف قضایی‌اش یا به هر نحو در آن نشانی از رفتار غیرشرافتمندانه نباشد [تأکید از ماست].^(۵۵) به علاوه برای روشن‌تر بودن، قواعد رفتاری مقرر می‌دارد که این حق الزحمه‌ها نباید از میزانی معقول بیش‌تر باشد یا بیش‌تر از آن چیزی باشد که برای همان فعالیت یک فرد غیر قاضی دریافت می‌کند. مطابق این مقررات، جبران هزینه‌ها باید محدود به هزینه‌های واقعی سفر، غذا و اسکانی باشد که معقولانه شخص قاضی و به اقتضای موقعیت، همسر یا بستگان وی متحمل شده‌اند. هرگونه پرداختی بیش از این مبلغ، حق الزحمه محسوب خواهد شد. سرانجام این که این مقررات رفتاری، قضات را موظف به افشای وضعیت مالی خود مطابق با قوانین قابل اعمال و مقررات و دستورالعمل‌های کنفرانس قضایی^۱ می‌کند.^(۵۶)

در قانون اخلاقیات ۱۹۸۹ و مقررات منتشره از سوی کنفرانس قضایی محدودیت‌های دیگری نیز بر دریافت حق الزحمه توسط قضات مقرر شده است. محدودیت‌های مزبور شامل این موارد است؛ گرچه منحصر به این‌ها نمی‌شود:

الف) ممنوعیت دریافت «حق الزحمه‌های افتخاری» (به معنی هر چیز با ارزشی که در ازای ایراد نطق، حضور یا نوشتن مقاله دریافت می‌شود)

ب) ممنوعیت دریافت حق الزحمه در ازای خدماتی که در مقام مدیر، امین یا مأمور یک سازمان انتفاعی و غیرانتفاعی انجام داده‌اند،

ج) این شرط که فعالیت‌های آموزشی معوض از پیش تأیید شود،

د) محدود بودن «درآمدهای بیرونی» به ۱۵ درصد حقوق دریافتی.^(۵۷)

نتیجه: ضوابط و مقررات رفتاری دست کم دارای دو مزیت جداگانه‌اند. اول این که وجود چنین ضوابطی ولو بدون ضمانت اجرایی و حتی زمانی که رفتارها در زمره جرائم کیفری

محسوب نمی‌شوند، می‌تواند انگیزه ارتکاب فعالیت‌های فسادآلود را کاهش دهد. ارتکاب عملی ناشایست در محیطی حرفه‌ای ممکن است از سوی هم‌قطاران مورد نکوهش قرار گیرد و گروه حرفه‌ای ممکن است مطابق رسوم و هنجارهای گروه، اقداماتی اتخاذ نماید. مزیت دوم این که مقررات مزبور خواه ریشه در یک قانون ارگانیک داشته باشد یا یک مصوبه پارلمان یا این که صرفاً یکسری موازین رفتاری غیررسمی باشد، روی این نکته توافق نظر رو به تزایدی وجود دارد که مجموعه منسجمی از قواعد رفتاری که باعث افزایش شفافیت شده و سوءاستفاده از قدرت را تقبیح کند، ابزار مؤثری برای جلوگیری از فساد در درون هر دسته از مقامات، سازمان‌ها یا نهادهای حرفه‌ای محسوب می‌شود.

بدیهی است که بین فساد در بخش عمومی و فقدان مسئولیت‌پذیری در میان صاحبان مناصب عمومی رابطه مستقیمی وجود دارد. یکی از شیوه‌های مسئولیت‌پذیرتر کردن مقامات مسئول، توسعه رسانه‌های جمعی کارآمد و پرس‌و‌جوگر است. رسانه‌ها (رکن چهارم) نقشی کلیدی در تحقیق ادعاهای راجع به شیوع رویه‌های ناصواب و فسادآلود امور عمومی و افشای فساد و اعمال فسادآلود ایفا می‌کنند.^(۵۸) این نقش رسانه‌ها در تقبیح فساد، زمانی که نهادهای سیاسی موجود برای تضمین مسئولیت‌پذیری مقامات مسئول ناکافی و ناکارآمد هستند، حتی پراهمیت‌تر می‌شود. همه نهادهای دولتی باید تحت نظارت باشند، خواه به طور مستقیم، از طریق دیدگان عموم، یا غیرمستقیم، از طریق رسانه‌های جمعی.^(۵۹)

نقش رسانه‌ها در چارچوب آزادی بیان: رسانه‌های جمعی به عنوان جلوه‌گاه اصلی افکار عمومی، نقش بسزایی در تضمین پاسخگویی حاکمان در برابر حکومت‌شوندگان دارند. رسانه‌های قابل اعتماد نفوذ فراوانی بر افکار عمومی داشته و نقش مهمی در افشای اعمال اداری و اجرایی ناصواب و ناعادلانه و فساد ایفا می‌کنند. نمونه‌ای از این نقش رسانه‌ها را می‌توان در رسوایی لاک‌هید،^۱ مشاهده کرد که در آن ادعاهای یک نشریه ماهانه محلی

منجر به استعفای نخست‌وزیر ژاپن گردید.^(۶۰) نمونه‌های دیگر فراوان است.

از چند دهه پیش، آزادی سیاسی در بسیاری از کشورها به تدریج باعث افزایش قدرت رسانه‌ها شده است. به دلیل تلاش رسانه‌ها در جمع‌آوری اطلاعات، دولت‌ها در قبال مردم خود پاسخگو تر شده‌اند یا دست کم اقلی از شفافیت را در عملکرد دولتی ملحوظ می‌دارند. در واقع رسانه‌ها در برخی کشورها با پیگیری‌های خود، اطلاعاتی را کشف می‌کنند که مأمورین اجرای قانون قادر به دستیابی آن‌ها نیستند و همین امر رسانه‌ها را به منبع اصلی بالقوه اطلاعات مفید، از جمله اطلاعات راجع به ارتکاب اعمال فسادآلود در جامعه بدل کرده است.

قادر بودن رسانه‌ها به ایفای نقش خود به عنوان «افشاگر» اعمال حکومت، از جمله اعمال فسادآلود، مستلزم حمایت‌های تضمین شده قانونی از آنان است. رسانه‌ها نیازمند تضمینی برای بحث نامحدود راجع به امور عمومی، از طریق تأمین آزادی بیان یا تعرض ناپذیری اطلاعات محرمانه هستند و به عنوان یک نهاد، باید از امکان سازمان‌دهی و استقلال عمل برخوردار باشند. بنابراین روزنامه‌نگاران را نباید مجبور به افشای منبع اطلاعاتی‌شان نمود. در دنیا تنها چند کشور قوانین‌شان حاوی چنین تضمین‌هایی است و حتی در این موارد نیز، حمایت‌ها، مطلق نیست.

مهم‌ترین حمایت برای رسانه‌ها، تضمین آزادی بیان است. در عرصه نظر، چنین تضمینی تاکنون در قوانین اساسی بسیاری از کشورها وارد شده و اغلب در فصل مربوط به حقوق بنیادین بسیاری از قوانین اساسی جای گرفته است. اما به این مقررات هم همیشه عمل نشده است. تنها چند کشور، از جمله ایالات متحده تلاش کرده‌اند به این حق بنیادین بشر جامه عمل بپوشانند. مطابق اصلاحیه اول قانون اساسی ایالات متحده، «کنگره نمی‌تواند هیچ قانونی را وضع کند ... که آزادی نطق، یا آزادی مطبوعات را محدود می‌کند ...»؛ این مقررات قانون اساسی مربوط به آزادی بیان، به انحای مختلف در محاکم و نشریات دانشگاهی مورد تفسیر قرار گرفته است که بسامد آن از اتخاذ نظرگاهی کم و بیش مطلق‌گرایانه که از کلمات «هیچ قانونی» تفسیری تحت‌اللفظی به عمل می‌آورد تا کسانی که

از نظریه موقعیت مرجح^۱ (افراد) دفاع می‌کنند، تا آنانی که رویکرد توازن منافع^۲ را اتخاذ کردند و آن‌هایی که از حقوق محدود دفاع می‌کنند، امتداد دارد.^(۶۱) با وجود این اختلافات، مفید بودن رسانه‌ها موضوعی بلامنازع است. در واقع وجود رسانه‌های مسئول و صادق که دغدغه‌شان رساندن واقعیات به گوش مردم جامعه باشد، شرط لازم^۳ هر جامعه‌ای است که قصد مقابله با فساد را دارد.

همسو با اصول اساسی ایالات متحده، بسیاری کشورها - خواه در قوانین اساسی یا قوانین خاص شان - نقش مهمی برای مفهوم استقلال رسانه‌ها قائل شده‌اند. به عنوان نمونه، قانون اساسی جمهوری چهارم غنا، فصلی را به آزادی و استقلال رسانه‌ها اختصاص داده^(۶۲) و به منظور تحقق آزادی مطبوعات و تنظیم اصول عملکرد مطبوعات، مرجعی به نام کمیسیون رسانه‌های ملی مقرر نموده است.^(۶۳) مشابه این مقررات را می‌توان در قانون اساسی نیجریه یافت که به موجب آن «مطبوعات، رادیو، تلویزیون و مؤسسات دیگر رسانه‌های جمعی باید در همه حال در تحقق اهداف بنیادی [قانون اساسی] و پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دولت در برابر مردم آزاد باشند».^(۶۴)

البته همه قوانین اساسی فصل جداگانه‌ای به نقش رسانه‌ها اختصاص نداده‌اند. به عنوان نمونه، در هند آزادی مطبوعات بخشی از آزادی نطق و بیان است که در اصل ۱۹ (۱) (الف) قانون اساسی مقرر شده است؛ هیچ قانون خاصی که ضامن آزادی مطبوعات باشد، وجود ندارد؛ آزادی مطبوعات «نوعی» از «جنس» آزادی بیان محسوب می‌شود.^(۶۵) بنابراین در هند، آزادی مطبوعات تنها به عنوان یکی از حقوق ناشی از حق بنیادین آزادی بیان از جایگاهی بالاتر از حق نطق یک شهروند برخوردار نیست.^(۶۶) اما مطبوعات در هند از همان حقوق مقرر برای مطبوعات در کشورهایی که اصل جداگانه‌ای را در قانون اساسی‌شان به آن تخصیص داده‌اند، برخوردار است.

گرچه اهمیت رسانه‌ها در همه نظام‌های مهم حقوقی به رسمیت شناخته شده و اصل

-
1. The Theory of Preferred Position
 2. The Approach of Balancing Interests
 3. Sine qua non

آزادی رسانه‌ها در قوانین ارگانیک بسیاری از کشورها راه یافته است، با این وجود، هنوز میان نظریه و عمل فرق و فاصله، بسیار است. در حقیقت، با وجود تشابه مقررات قانون اساسی، به عنوان نمونه وضعیت رسانه‌ها در نیجریه یا پاکستان را نمی‌توان با ایالات متحده یا فرانسه مقایسه کرد. نقش پشتیبانی رسانه‌ها در جنگ علیه فساد، حیاتی است.

بر این اساس، علاوه بر اعطای آزادی لازم به رسانه‌ها برای ایفای چنین نقشی، عدم تحمیل محدودیت‌های ناموجه بر این آزادی در ارتباط با رعایت حقوق قانونی افراد (هتک حرمت)، محترم شمردن حق روزنامه‌نگاران بر حفظ اطلاعات محرمانه یا تحمیل ملزومات حکومت (حفظ اسرار دولتی) نیز بسیار ضروری است.

نقش رسانه‌ها در چارچوب قوانین ناظر به هتک حرمت: با وجود تضمین آزادی رسانه‌ها در قوانین اساسی، روزنامه‌نگاران (و رسانه‌ها به طور کلی) همواره با یک مسأله جدی حقوقی مواجهند: خطر پیگرد قانونی به دلیل افترا یا توهین. ترس از طرح دعاوی افترا، اغلب، روزنامه‌نگاران را مجبور به عدم نشر اطلاعاتی می‌کند که آن‌ها به هر نحو منتشر می‌کرده‌اند. اما هراس از طرح دعوا، به افزایش مسئولیت‌پذیری رسانه‌ها و انعکاس واقعیات در مطالب منتشره از سوی آن‌ها کمک می‌کند.

صرف وجود حق اقامه دعوا برای افراد به دلیل ایراد افترا صرف نظر از این که شکایت‌شان واقعاً برحق باشد یا خیر، فرصت نابرابری برای اذیت و آزار رسانه‌های جمعی فراهم می‌آورد. به عنوان نمونه، در ایالات متحده، شخصی که به دلیل ایراد افترا، اقامه دعوا می‌کند، در مرحله کشف جرم و تحقیقات مقدماتی، در موضوعات بسیار مختلف از حق طرح سؤال برخوردار است. کسانی که بدنام شده‌اند، بعضاً ممکن است صرفاً برای شناختن منبعی که به گزارشگران در جمع‌آوری اطلاعات کمک کرده، دعوی افترا اقامه کنند. از آن‌جا که امتناع از افشای نام منبع اطلاعات ممکن است دلیلی بر عدم وجود چنین منبعی قلمداد شود، رسانه‌ها با دو راهی همیشگی افشای هویت منابع محرمانه و دفاع از خود در برابر دعاوی پرهزینه افترا یا عدم افشای آن و در نتیجه واگذاری دعوا مواجهند.

تعهد روزنامه‌نگاران به حفظ اطلاعات محرمانه: روزنامه‌نگاران اغلب دارای اطلاعاتی هستند

که هیچ مأمور اجرای قانونی نمی‌تواند به کسب آن‌ها امید داشته باشد. روزنامه‌نگاران تجسس‌گر به اطلاعات محرمانه پراهمیتی دست می‌یابند و اغلب آن‌ها را بدون افشای منابعشان منتشر می‌سازند، چرا که بنا به قواعد اخلاقی‌شان یا ماهیت محرمانه منابع خبری متعهد شناخته می‌شوند. بدون منابع محرمانه، روزنامه‌نگاران قادر به گزارش کردن بسیاری از رویدادهای خبری خود نخواهند بود.^(۶۷) از این رو، روزنامه‌نگاران، اخلاقاً متعهد به محرمانه نگه‌داشتن منابع خبری خود هستند. این تعهد به حفظ اطلاعات محرمانه، به عنوان امتیاز روزنامه‌نگاران در بسیاری جاها به رسمیت شناخته شده است. اما در همه نظام‌های قضایی، قضات به منظور احقاق حق و اجرای عدالت، خواهان آنند که تمامی اطلاعات مربوطه در اختیار دادگاه قرار گیرد و به نحوی فزاینده از اختیار خود در خصوص توهین به دادگاه^۱ جهت اجرای دستوری استفاده می‌کنند که روزنامه‌نگاران را مکلف به افشای اطلاعات محرمانه‌شان می‌کند.

شایان ذکر است که این امتیاز روزنامه‌نگاران (در عدم افشای منابع) تقریباً در قرن بیستم در ایالات متحده شکل گرفت. در سال ۱۸۹۶، ایالت مریلند قانونی را به تصویب رساند که گزارشگران را از افشای منابع اطلاعاتی معاف می‌نمود.^(۶۸) در سال ۱۹۳۳، ایالت نیوجرسی و به دنبال آن بسیاری از ایالات دیگر، از این رویه پیروی کردند.^(۶۹) به دلیل تفاسیر فوق‌العاده متنوع به عمل آمده از سوی حوزه‌های قضایی مختلف، اظهار نظر جامع راجع به کارایی قوانین حمایتی ایالات مشکل است. با وجود نبود قوانین حمایتی، اصلاحیه اول قانون اساسی ایالات متحده (که آزادی نطق و مطبوعات را مقرر می‌کند) از حقوق روزنامه‌نگاران در مخفی نگه‌داشتن منابع اطلاعاتی‌شان، دست کم در ایالات متحده، حمایت می‌کند.

نقش رسانه‌ها در چارچوب مقررات حفظ اسرار دولتی: تأثیر مصالح عالی‌ه الزام آور - یعنی نیاز حکومت به حدی از اختفای اطلاعات به منظور افزایش کارایی عملکردهایش - بر نقش رسانه‌ها، جنبه مهم دیگر اصل آزادی اطلاعات است. نقش رسانه‌ها همواره عرصه

جدال و تعارض گریزناپذیر میان نیاز حکومت به حفظ اطلاعات در برخی موضوعات به منظور حفاظت از منافع عمومی و نیاز عموم به دسترسی آزادانه به اطلاعات به منظور طرح کلیه موضوعات مبتلا به عموم بوده است. توانایی شهروندان در نظارت بر دولت، جنبه ذاتی همه دموکراسی‌هاست. اما در حال حاضر در اکثریت بزرگی از کشورها، کفه این موازنه به نفع نهادهای حکومتی سنگینی می‌کند.

تنها چند کشور محدود، به شهروندانشان حق دسترسی به بخش مهمی از اطلاعات دولتی اعطا کرده‌اند. چهار کشور حوزه اسکاندیناوی، ایالات متحده، کانادا و مجارستان از مدت‌ها پیش به شهروندانشان حق دسترسی به اطلاعات اعطا نموده‌اند.^(۷۰) به عنوان نمونه، در سوئد، از سال ۱۷۶۶ اصل دسترسی به اطلاعات، بخشی از قانون آزادی مطبوعات را تشکیل می‌دهد.^(۷۱) در ایالات متحده، گذشته از حمایت‌های مقرر در قانون اساسی، قانون رویه اداری ۱۹۴۶ نشر و افشای معمول اطلاعاتی که در اختیار دولت است را الزامی می‌شمارد. اما مهم‌ترین قانون در این زمینه، قانون آزادی اطلاعات ۱۹۶۶ است که جایگزین مقررات قانون ۱۹۴۶ شد و به صراحت امکان دسترسی عموم به بیش‌تر اسناد را یک قاعده کلی می‌انگارد. مهم‌تر از همه این‌که، قانون مزبور فهرستی از انواع اسنادی که می‌تواند محرمانه نگه داشته شود (در نه ردیف کلی استثنائات) برمی‌شمارد و حاوی مقرراتی در خصوص امکان اعتراض شهروندان به تصمیمات مربوط به اختفای اطلاعات است.^(۷۲) به موجب قانون آزادی اطلاعات، تقریباً کلیه اسناد موجود در اختیار نهادهای فدرال به هر شکل باید در دسترس عموم قرار گیرد، مگر آن‌که مشخصاً از امکان افشا یا از ابتدا از شمول قانون مستثنا شده باشند.^(۷۳) نه استثنای این قانون، اصولاً تنها موارد عدم افشای اطلاعات هستند که ماهیتاً الزام‌آور نبوده بلکه در خصوص آن‌ها بنا به صلاح‌دید عمل می‌شود.

قانون اساسی اوگاندا، حق شهروندان بر دسترسی به اطلاعات را به رسمیت می‌شناسد. به موجب قانون اساسی اوگاندا، هر شهروندی از حق دسترسی به اطلاعاتی که در اختیار دولت یا هر ارگان و نهاد دولتی قرار دارد، برخوردار است؛ مگر آن‌که افشای این اطلاعات

باعث لطمه به امنیت یا حاکمیت کشور شده یا متضمن مداخله در حریم خصوصی اشخاص باشد.^(۷۴) در نپال نیز حق بر اطلاعات، حقی است مبتنی بر قانون اساسی،^(۷۵) اما با وجود این مقررات، شهروندان کشورهایی نظیر اوگاندا یا نپال به اندازه شهروندان کشورهای توسعه یافته از امتیاز حق بر اطلاعات برخوردار نیستند.

برعکس، در بیش تر کشورهای که حق دسترسی آزاد به اطلاعات هنوز به رسمیت شناخته نشده، تصمیم به حفظ اطلاعات دولتی یا امتناع از افشای آن‌ها تابع صلاحدید قوه مجریه است. این حکومت‌ها، نه تنها بنا به دلایل مشروع نظیر حفظ امنیت ملی یا حریم خصوصی، بلکه برای مصون نگه داشتن خود از انتقادات از تخلفات، مشکلات و نابسامانی‌ها در مخفی نگه داشتن هر اطلاعاتی آزادی عمل دارند.

نتیجه: تأثیر رسانه‌ها در شکل‌دهی به افکار عمومی، در بسیاری از کشورهای دنیا، یکی از ابزارهای غیرمستقیم اما مفید برای کاهش اعمال و رویه‌های فسادآلود در دولت است. به علاوه از رسانه‌ها می‌توان به منظور نشر و تبلیغ جنبه مثبت تلاش‌های کشور برای مقابله با فساد استفاده کرد. در واقع، این مسأله می‌تواند بیش از یک اتفاق صرف باشد که - به استثنای برخی کشورها نظیر هند که در آن مطبوعات از آزادی کم و بیش مطلق برخوردارند یا سنگاپور که میزان فساد در آن به نحو قابل توجهی پایین است - ظاهراً بیش‌ترین میزان شیوع فساد در کشورهایی است که فاقد مطبوعات آزاد، فعال و مستقل هستند. از این رو به نظر می‌رسد میان گستره آزادی مطبوعات و گستره فساد رابطه متقابلی وجود دارد.

از تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی و تأمین کالاها و خدمات عمومی، در صورت نبود قواعد و مقررات مؤثر و کافی ناظر بر مدیریت مالی، به عنوان دو منبع عمده فساد نام برده شده است. بنابراین جای تعجب نیست که بسیاری از مباحث مربوط به فساد حول قوانین مدیریت مالی، تأمین کالاها و خدمات عمومی، تأمین هزینه‌های انتخاباتی و چگونگی اعمالشان دور می‌زند. از قوانین مربوط به تأمین هزینه‌های انتخاباتی و تأمین کالاها و خدمات عمومی به

همراه قوانین ناظر بر مدیریت مالی، معمولاً به عنوان منابع حقوق موضوعه‌ای که نقش مهمی در مقابله با فساد ایفا می‌کنند، یاد می‌شود.

نظام مدیریت مالی بخش عمومی، در معنای وسیع کلمه، شامل روند تهیه بودجه، نظارت‌های داخلی و حسابرسی می‌شود. نحوه مدیریت مالی بیشتر کشورها بنا به ماهیت نظام سیاسی‌شان با یکدیگر متفاوت است. این نظام ممکن است متمرکز یا غیرمتمرکز، فدرال یا دارای ساختاری یگانه باشد. به هر روی، نگاهی کلی به عملکرد کشورها نشان می‌دهد در کشورهایی که به دنبال ایجاد و حفظ نظام‌های سالم مدیریت مالی هستند، اغلب به موجب قانون، میان: الف) نهاد عمومی درخواست کننده هزینه‌ها، ب) بخش بودجه وزارت دارایی که هزینه‌ها را پذیرفته و دستور پرداخت می‌دهد، ج) خزانه‌داری که مسئول واقعی پرداخت است، تفکیک برقرار می‌شود. این سطوح متمایز عملکرد را نهادهای متمایزی برعهده دارند. به منظور تضمین اجرای این فرایند، بر چارچوب حقوقی حاکم بر روندهای برنامه‌ریزی شفاف و سازوکارهای نظارت و توازن داخلی، همین‌طور نقش نظارت پسینی یک مرجع عالی تأکید می‌شود. به طور خلاصه، وجود نوعی سیستم حسابرسی عمومی که قادر به گزارش تمامی هزینه‌ها باشد برای حکمرانی خوب در هر کشور گریزناپذیر قلمداد شده است.

مدیریت مالی: برای آن که مقامات و مراجع دولتی قادر به اجرای بودجه، پیگیری گزارشات و اظهارنامه‌های مالی و نظارت بر تخصیص و حسابرسی هزینه‌ها باشند، چارچوب حقوقی مناسبی مورد نیاز است. این چارچوب حقوقی می‌تواند مقررات قانون اساسی، قوانین و مقررات عادی یا هر دو باشد. نمونه‌هایی از این قوانین و مقررات عبارتند از خود قانون مالیه عمومی^۱، قوانین ناظر بر سازمان‌هایی که مأمور اجرا و نظارت بر بودجه دولتی هستند، قانون بودجه و قواعد مربوط به ثبت دفتری سرمایه‌ها و دارایی. اسناد و متون قانونی در کشورهای

مختلف، متفاوت است.^(۷۶)

مقررات اجرای بودجه، ضامن انطباق هزینه‌ها با محدودیت‌های قانون (یا قوانین) بودجه سالانه کشور و الزامات مقرر در قوانین و مقررات مالی دیگر است. از نقطه نظر حقوقی، اجرای بودجه، متضمن به کارگیری عملی اختیار صرف هزینه مقرر در قانون بودجه است.

حسابداری و حسابرسی^۱ نیز، گرچه اغلب عملیات جداگانه‌ای محسوب می‌شوند، مرحله نهایی اجرای بودجه به حساب می‌آیند. از این رو هیچ مرحله‌ای از روند فعالیت‌های مالی نیست که به موجب قانون به نوعی تحت ضابطه و کنترل نباشد.^(۷۷)

نمونه جامعی از چارچوب حقوقی گزارش مالی را می‌توان در ایالات متحده مشاهده کرد. به موجب بخش ۳۵۱۵ قانون مدیریت مالی فدرال ایالات متحده،^(۷۸) رؤسای کلیه نهادهای اجرایی موظفند حداکثر تا اول مارس هر سال، صورت مالی ممیزی شده سال مالی گذشته، حاوی کلیه حساب‌ها و فعالیت‌های مربوطه هر دفتر، اداره و فعالیت نهاد تحت نظر خود را تهیه و به رئیس اداره مدیریت و بودجه^(۷۹) تسلیم کنند.^(۸۰)

صورت‌های مالی حسابرسی شده هر نهاد اجرایی باید در برگیرنده وضعیت مالی جامع ادارات، دفاتر و فعالیت‌های مشمول این قانون بوده و شامل کلیه دارایی‌ها و مسئولیت‌های متعلق به آن‌ها و نتایج عملکردهای ادارات و دفاتر مزبور و فعالیت‌های یاد شده باشد. رئیس اداره مدیریت و بودجه، شکل و محتوای اظهارنامه‌های مالی نهادهای اجرایی را وفق اصول، موازین و الزامات لازم‌الاجرای حسابرسی و گزارش مالی تعیین خواهد کرد.^(۸۱)

یکی از پیش شرط‌های مهم شفافیت مدیریت مالی ایجاد سازوکاری برای نظارت و توازن است. یک نظام مدیریت مالی کارآمد مستلزم سازوکاری برای اداره و نظارت همه جانبه بر امور مالیه کشور است. به عنوان نمونه، در ایالات متحده، ذی‌حساب کل^۲ از اختیار تعیین الزامات، نظام‌ها و اطلاعات مورد نیاز برخوردار است. به موجب بخش ۳۵۱۱ (الف)

1. Accounting and Auditing

2. Comptroller General

قانون مدیریت مالی:

ذی حساب کل، اصول، موازین و الزاماتی که روسای نهادهای اجرایی موظف به رعایت آن‌ها هستند را تعیین خواهد کرد. پیش از تعیین این اصول، موازین و الزامات، ذی حساب کل در خصوص حسابرسی، گزارش مالی و نیازهای بودجه‌ای آن‌ها با وزارت دارایی و رئیس جمهور مشورت خواهد کرد و نیازهای روسای نهادهای اجرایی دیگر را در نظر خواهد گرفت.

همان‌گونه که نمونه ایالات متحده نشان می‌دهد، برقراری یک نظام کنترل درونی کارآمد و سازوکاری که موجب افزایش پاسخگویی شود، مستلزم این است که همه نهادهای دولتی مشمول قواعد، اصول و موازین یکسانی باشند.

هر فرایند مدیریت مالی سالم، متضمن ارسال کلیه صورت‌های مالی برای یک مرجع عالی جهت اعمال نظارت پسینی است. قانون ایالات متحده مقرر می‌دارد که وزارت دارایی با هماهنگی رئیس اداره مدیریت و بودجه، حداکثر تا ۳۱ مارس هر سال، صورت مالی ممیزی شده سال مالی گذشته، حاوی کلیه حساب‌ها و فعالیت‌های مربوطه قوه مجریه حکومت ایالات متحده را تهیه و برای رئیس جمهور و کنگره ارسال خواهد کرد. این صورت مالی منعکس کننده وضعیت کامل مالی، از جمله دارایی‌ها و مسئولیت‌ها و نتایج عملکردهای قوه مجریه ایالات متحده بوده و مطابق الزامات شکلی و ماهوی مقرر از سوی رئیس اداره مدیریت و بودجه تنظیم خواهد شد.^(۸۲) ذی حساب کل ایالات متحده این صورت مالی را حسابرسی خواهد کرد.^(۸۳)

کمیته‌های محاسبات عمومی: بسیاری از کشورها، به ویژه کشورهای دارای سنت حقوق عرفی، دارای کمیته‌ای پارلمانی، موسوم به کمیته محاسبات عمومی هستند که مأمور نظارت بر حساب‌های عمومی می‌باشند. وظیفه این کمیته‌ها نظارت پسینی بر فرایند مدیریت مالی است. وظیفه این کمیته‌ها که بیش تر مطابق اصول قانون اساسی شکل گرفته‌اند، این است که به شکل پسینی بر هزینه بودجه‌های عمومی مطابق اهداف اعلام شده برای آن‌ها نظارت نمایند. اعضای این کمیته‌ها اغلب از میان احزاب سیاسی مختلف گزینش می‌شوند. رویه

پارلمانی اغلب این است که ریاست این کمیته‌ها به رهبران احزاب مخالف در پارلمان محول می‌شود. این شیوه عملکرد، بعد دیگر سیستم نظارت و توازن مالی است که عنصر اساسی یک جامعه عاری از فساد است. اما این شکل عمل، خطر بالقوه سیاسی شدن ناروای مباحث و غفلت از جنبه‌های صرفاً فنی و مالی موضوع را نیز در پی دارد. با این وجود، وجود کمیته‌های حساب‌های عمومی می‌تواند به اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری میان مقامات مسئول دولتی کمک کند.

اداره حسابرسی کل: در روند مدیریت مالی، نقش مقام حسابرسی کل^۱ نیز شایان ذکر است. در بسیاری از کشورها، اداره حسابرسی کل یا نهادی معادل آن، مرجعی دولتی است که وظیفه اعمال نظارت‌ها و حسابرسی مستقل و دادن اطلاعات و مشاوره بی‌طرفانه و اطمینان‌بخشی به پارلمان را برعهده دارد. با توجه به اهمیت نقش اداره حسابرسی کل، در بیش‌تر کشورها حسابرس کل، مقام مستقلی است که به موجب یک قانون ارگانیک از سوی رئیس دولت یا پارلمان منصوب می‌شود.

به طور کلی وظیفه حسابرس کل، ممیزی کردن و گزارش مدیریت مالی و عملکرد اداری نهادهای دولتی به پارلمان به منظور افزایش مسئولیت‌پذیری و بهبود عملکرد بخش عمومی است. در معنایی کلی‌تر، حسابرس کل حافظ منافع عمومی است. مقام حسابرس کل به عنوان فراهم‌کننده اصلی اطلاعات بی‌طرفانه در خصوص عملکرد و مسئولیت‌پذیری بخش عمومی برای پارلمان، در مقام یک «محافظ» از ائتلاف منابع مؤدیان مالیاتی جلوگیری کرده و بر ارائه خدمات به شکلی عادلانه، کافی و مؤثر به تمامی شهروندان نظارت می‌کند. از این رو حسابرس کل، متحد پارلمان و مردم است؛ باید در اعمال و اجرای وظایف و اختیاراتش به طور مستقل عمل کند و این رویه عملاً نیز در رفتارش مشهود باشد. این استقلال، سنگ بنای حسابرسی بخش عمومی است و از این رو حسابرس کل در ایفای درست مسئولیت‌هایش باید از هرگونه فشار، اعمال نفوذ یا مداخله‌ای که به این استقلال عمل خدشه وارد می‌کند، به دور باشد و این عنصر مهم دیگری در مبارزه با فساد است.

1. Office of the Auditor General (OAG)

همانند اداره حسابرسی کل (ایالات متحده)، معمولاً مقام حسابرسی کل مرجعی است مبتنی بر قانون اساسی. عزل و نصب رؤسای این نهادها اغلب تابع مقررات قانون اساسی است. در صورت نبود مقرراتی در قانون اساسی^(۸۴) در این خصوص، بسیاری از دولت‌ها قوانین ارگانیک را به کار می‌گیرند. در بسیاری از کشورها، نهادهای مزبور گزارش‌های خود را مستقیماً به پارلمان یا رئیس دولت تسلیم می‌کنند. مسئولیت مستقیم این نهادها در قبال پارلمان، ضامن استقلالشان و عدم تبعیت آن‌ها از رهبران سیاسی است.

ویژگی‌های مدیریت مالی در کشورهای دارای سنت حقوق مدنی: در کشورهای دارای نظام حقوقی مبتنی بر سنن حقوق مدنی، رویه مدیریت مالی و اصول مربوطه چندان متفاوت نیست. در بین کشورهایی که دارای یک سیستم مناسب گزارش‌دهی، حسابداری و حسابرسی هستند، می‌توان چارچوب حقوقی و نهادی مشترکی را مشاهده کرد؛ در همه این نظام‌ها قوانین محاسبات عمومی، مسئولیت‌هایی را برای دولت مقرر می‌کنند؛ به علاوه قوانین حاوی طبقه‌بندی‌های روشنی است که امکان تخصیص منابع به بخش‌های مختلف دولت و استفاده از این منابع را فراهم می‌آورد.

به علاوه در بسیاری از کشورها، یک دیوان اداری (موسوم به Tribunaux de Comptes در کشورهای پرتغالی زبان یا Cours des Comptes در کشورهای فرانسه زبان) وجود دارد که نهادهایی کاملاً خودمختار در رسیدگی به موضوعات حساب‌های عمومی هستند. به عنوان نمونه، در فرانسه، دادگاه‌هایی با وظیفه رسیدگی به این موضوعات وجود دارد. این دادگاه‌ها هم دارای وظایف قضایی و هم غیرقضایی هستند و در سطوح ملی و منطقه‌ای عمل می‌کنند. این دادگاه‌ها در انجام وظایف قضایی‌شان در سطح منطقه‌ای، به عنوان شعبات منطقه‌ای حسابرسی،^۱ کلیه مخارج عمومی دپارتمان‌های دولتی و شهرداری‌ها را مورد ارزیابی و تأیید قرار می‌دهند. به موازات انجام این وظیفه، دادگاه‌های مزبور بر وجوه عمومی نیز در سطح منطقه‌ای اعمال نظارت کرده و در این راستا گزارش‌هایی ارائه می‌دهند که به فهم الگوهای مصرف وجوه عمومی کمک شایانی می‌کند. علیه آرای این شعبات

1. Chambres Regionales des Comptes

منطقه‌ای حسابرسی می‌توان نزد محاکم حسابرسی مرکزی پژوهش خواهی کرد. در سطح ملی، مسئولیت اصلی محاکم حسابرسی، ممیزی حساب‌های خزانه‌های دولتی و مأمورین پرداخت^۱ و نیز نظارت برانجام اقدامات بودجه‌ای مصوب مجلس ملی از سوی مأموران و مقامات ذی صلاح است. این وظایف حسابرسی با اختیاراتی قضایی همراه است که به موجب آن، محاکم حسابرسی می‌توانند دستور اصلاح اشتباهاتی را که از مقامات تحت نظارتشان سرزده است صادر کرده و در موارد مقتضی مجازات‌هایی اعمال نمایند. در فرانسه، علاوه بر محاکم حسابرسی، یک محکمه انضباط بودجه‌ای و مالی^۲ وجود دارد که به عملکردهای خلاف قاعده مقامات عمومی مسئول اجرای بودجه‌های مراجع دولتی و محلی رسیدگی می‌کند.^(۸۵)

نتیجه: بدون یک سیستم کارآمد حسابداری، حسابرسی و گزارش مالی، نظارت بر مخارج و صحت حساب‌ها غیرممکن است. بدون چنین سیستم‌هایی، تخصیص ناصواب بودجه و سوءاستفاده از وجوه عمومی به سهولت روی می‌دهد و فساد نامکشوف باقی می‌ماند. از این رو برای کشورها یافتن نظام و سازوکاری برای حفظ شفافیت منابع سرمایه‌های عمومی و نحوه استفاده و تخصیص آن‌ها، خواه از طریق قانون یا به نحوی دیگر، گریزناپذیر است و این مهم‌ترین بعد مدیریت مالی برای جامعه‌ای است که خواهان ایجاد محیطی عاری از فساد است.

تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، یکی از منابع عمده فساد در هر جامعه دموکراتیک مدرن است. بسیاری از رسوایی‌های بزرگی که طی دهه گذشته دموکراسی‌ها را به لرزه درآورد، به نحوی با موضوع تأمین مالی مبارزات انتخاباتی مرتبط بوده‌اند. در صورت عدم نظارت، این مسأله می‌تواند باعث بی‌اعتمادی جامعه و جلوگیری از روند دموکراتیک گردد. از این رو بدون تحلیل دقیق مقررات ناظر به تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی، هیچ مطالعه‌ای در

1. Pay Master

2. Cour de Discipline Budgetaire et Financiere

خصوص قوانین ضد فساد کامل نیست.

رسوایی‌های ناشی از پرداخت پول در ازای حفظ منافع^۱ که با تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی مرتبط است، خاص دموکراسی‌ها نیست؛ حکام سرکوبگر، دیکتاتورها و رهبران نظامی و حاکمان خود منصوب کرده دیگر نیز برای حفظ و تحکیم قدرتشان و جبران عدم مشروعیت رژیم‌هایشان به حلقه حامیان و چاپلوسان وفادار تکیه می‌کنند. حتی وجود محدودیت‌های قانونی برای تأمین مالی مبارزات انتخاباتی نیز اهمیتی در نظر این رهبران غیرقانونی نداشته است. نظام رشوه‌ای که اینان برای بقای سیاسی خود بدان نیازمندند، قویاً یادآور رسوایی‌های پرداخت پول در ازای حفظ منافع است که طی دهه گذشته به روند انتخابات در دموکراسی‌های مدرن خدشه وارد کرده است.

در پادشاهی بریتانیا، طبق گزارشات روزنامه‌ها، یک‌سوم از بزرگ‌ترین حامیان مالی حزب حاکم کارگر در انتخابات عمومی گذشته، بعد از اعطای میلیون‌ها پوند استرلینگ برای تأمین مالی صندوق انتخابات حزب، صاحب عنوان اشرافی^۲، پست وزارتی یا نقشی مشورتی در سیاست گردیدند.^(۸۶) در فرانسه، نخست‌وزیر پیشین این کشور که ادعا می‌شد با ایجاد ۲۶ سمت صوری در حکومت شهر پاریس موافقت نموده، تحت بازجویی قرار گرفت. ادعا می‌شد که ایجاد این مناصب «موهوم» ناقض مقررات تأمین هزینه‌های انتخاباتی اخیرالتصویب فرانسه بوده است. در ایالات متحده، حدس براین بود که دادستان کل به منظور تحقیق راجع به ادعای مساعدت‌های مالی غیرقانونی و موارد دیگر نقض مقررات تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی، تسلیم درخواست‌های فزاینده برای تعیین مأمور تحقیق مستقل شده است. این سه رسوایی که سرتیتر روزنامه‌های این سه دموکراسی برجسته را به خود اختصاص داده بود گویای تأثیر رو به رشد مشکل تأمین مالی مبارزات انتخاباتی بر جوامع دموکراتیک و توانایی بالقوه آن در خنثی کردن اقدامات فساد ستیز در دموکراسی‌های تثبیت شده و همین‌طور در حال ظهور می‌باشد.

1. Cash for Favors
2. Peerage

دامنه و اهداف قواعد تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی: قواعد و مقررات تأمین مالی مبارزات انتخاباتی در کشورهای مختلف، متفاوت است. از جهت نظری، این مقررات سه هدف اصلی را دنبال می‌کنند: اول مقرر کردن محدودیت در صرف هزینه دوم محدود کردن مساعدت‌های مالی به مبارزات انتخاباتی از جمله کمک‌های مالی به مبارزات انتخاباتی افراد و سرانجام مقرر نمودن قواعدی برای افشای هزینه‌ها و افزایش شفافیت. نوعاً قواعدی نیز در خصوص مساعدت‌های مالی اتباع خارجی، همین‌طور مقررات مفصلی ناظر بر دفترداری^۱ و نقش کمیسیون نظارت انتخاباتی، طی دوره انتخابات مقرر می‌شود.

هدف از محدود کردن صرف هزینه، به حداقل رساندن تأثیر مخرب پول بر سیاست و روند تصمیم‌گیری‌هاست؛ هدف از محدودیت‌های مقرر در خصوص کمک‌های مالی به مبارزات انتخاباتی افراد، کاستن از نفوذ بالقوه حامیان مالی و از این طریق حفظ سلامت روند سیاسی است. محدودیت‌های صرف هزینه و محدودیت‌های مقرر برای انجام مساعدت‌های مالی به مبارزات انتخاباتی، در مجموع به جلوگیری از نفوذ ناروای ثروتمندان بر سیاست و از این رو تضمین حفظ و احترام به اصل برابری کمک خواهد کرد.^(۸۷)

بریتانیا: تأمین مالی مبارزات انتخاباتی در پادشاهی بریتانیا، موضوع قانون نمایندگی مردم مصوب ۱۹۸۳ است. این قانون حاوی مقرراتی برای نظارت و محدود کردن هزینه‌های انتخاباتی نامزدهاست و نه مساعدت‌های مالی. از این رو مقررات ناظر بر افشای هزینه‌ها در این قانون، محدود به هزینه‌های انتخاباتی نامزدهاست. هیچ محدودیتی برای مساعدت‌های مالی، جز آنچه از محدودیت‌های مقرر برای صرف هزینه در انتخابات برمی‌آید و از این رو هیچ تعهدی به افشای منبع مساعدت‌های مالی وجود ندارد.

محدودیت‌های صرف هزینه در قانون مزبور مبتنی است بر تعداد رأی دهندگانی که ثبت نام کرده‌اند و نیز بستگی دارد به این که آیا انتخابات پارلمانی باشد یا انتخابات حکومت محلی.^(۸۸) این قانون از جمله مقرر می‌دارد که صرف هرگونه هزینه با هدف برنده شدن نامزدها، یا تضمین انتخاب آن‌ها یا شکست نامزدهای دیگر باید تنها از سوی خود

نامزدها یا از طرف ایشان تقبل شود.^(۸۹) زمانی که شخص دیگری غیر از نامزد انتخاباتی یا نماینده وی، از طرف وی هزینه‌ها را برعهده می‌گیرد، مطابق این قانون، موظف به ارسال گزارشی به این مضمون، حاوی جزئیات کامل مبالغ هزینه‌ها و اهدافش به مراجع مربوطه است.^(۹۰)

در پایان انتخابات، کلیه نامزدها موظف به ارسال اظهارنامه‌ای، حاوی جزئیات هزینه‌های تقبل شده از طرف آن‌ها همین‌طور جزئیات کامل هزینه‌های شخصی خود، مطالبات پرداخت شده و پرداخت نشده و در صورت وجود، ادعاهای مورد اختلاف^(۹۱)، به مراجع ذی‌صلاح هستند. اظهارنامه‌های ارسالی توسط نامزدها یا از طرف آن‌ها، نزد مراجع ذی‌ربط نگهداری و مورد ارزیابی و تحقیق قرار می‌گیرد.^(۹۲)

موریس: در موریس، قانون نمایندگی مردم مصوب ۱۹۵۸ بر نسخه اولیه قانون نمایندگی مردم پادشاهی بریتانیا مبتنی است. در این قانون نیز تلاشی برای کنترل و محدود کردن مساعدت‌های مالی انتخاباتی به چشم نمی‌خورد. از این رو، مقررات ناظر به هزینه‌های انتخاباتی،^(۹۳) همین‌طور مقررات مربوط به افشا، تنها به محدودیت‌های صرف هزینه منحصر می‌شود.^(۹۴) همانند بریتانیا، در این قانون نیز مقرر شده است که کلیه هزینه‌های انتخاباتی نامزدها باید توسط خود آن‌ها، یا از طرف ایشان تقبل شود.^(۹۵)

هرگاه شخصی هزینه‌های انتخاباتی نامزدی را فراتر از مبلغ مجاز، یا بدون مجوز لازم متقبل شود، مطابق این قانون هم شخص مورد نظر و هم نامزد مربوطه به علت ارتکاب عملی غیرقانونی، مجرم شناخته می‌شوند.^(۹۶) اما در مورد نامزدها، در این قانون به صراحت مقرر شده است که در صورت اثبات این امر که تقبل این هزینه‌ها با رضایت آن‌ها بوده است، مجرم شناخته نخواهند شد.^(۹۷) هم قانون نمایندگی مردم ۱۹۸۳ بریتانیا و هم قانون نمایندگی مردم مصوب ۱۹۵۸ موریس مبتنی بر این فرض خوشبینانه‌اند که کلیه هزینه‌های انتخاباتی نامزدهای انتخاباتی از سوی خود آنان، یا به نمایندگی از آنان تقبل می‌شود. هیچ مقرراتی در خصوص هزینه‌های به اصطلاح مستقل، یا هزینه‌هایی که آشکارا در حمایت از انتخاب یا شکست نامزدی صرف می‌شود، بدون آن‌که از پیش ترتیباتی یا هماهنگی‌ای با نامزد

موردنظر، صورت گرفته باشد و نیز هزینه‌های حزب پیش‌بینی نشده است. به علاوه در این قوانین، هیچ اشاره‌ای به نحوه برخورد با مسأله پشتیبانی از موضوعات^۱ در هنگام برگزاری انتخابات نشده است؛ ابزاری که در آخرین انتخابات ریاست جمهوری امریکا با هجوم یکباره و هدفمند تبلیغات طراحی شده موضوعی، به صحنه آمد که به نظر منتقدین، بیش از آن که هدفشان آن گونه که از عناوینشان برمی‌آمد، تبلیغ و حمایت از موضوعات خاصی باشد، در حقیقت حمایت از نامزدها بوده است؛ به جای آن، هر دو قانون، شادمانه، از برخی از بغرنج‌ترین موضوعات مربوط به تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی که در سال‌های اخیر، انتخابات ایالات متحده را با مشکلاتی مواجه نموده است شانه خالی کرده‌اند.

در مورد موريس باید گفت گرچه در قانون آن، مشخصاً هیچ اشاره خاصی به هزینه‌های مستقل نشده، این موضوع به روشنی پذیرفته شده است که هیچ نامزدی را نمی‌توان به دلیل آن که شخص ثالثی از طرف او، ولی بدون رضایت وی، هزینه‌های انتخاباتی‌اش را متقبل شده، از لحاظ کیفری مسئول شناخت.^(۹۸) با وجود مقرراتی که تقبل هزینه‌های انتخاباتی نامزدها را از طرف هر شخصی جز خود آنان یا اشخاصی به نمایندگی از آنان منع می‌کند،^(۹۹) همچنان این نکته قابل دفاع است که نامزدها را نمی‌توان به دلیل تقبل هزینه‌های انتخاباتی از طرف شخص ثالثی به ابتکار خودش به لحاظ مالی مسئول شناخت و صرف این هزینه‌ها را نمی‌توان نقض محدودیت سقف هزینه‌های انتخاباتی نامزد مربوطه محسوب نمود.

ایالات متحده: تأمین هزینه مبارزات در انتخابات فدرال ایالات متحده، موضوع قانون مبارزات انتخاباتی فدرال^(۱۰۰) می‌باشد. برخلاف الگوی پادشاهی بریتانیا، قانون تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی ایالات متحده علاوه بر محدودیت‌های ناظر بر صرف هزینه، حاوی الزاماتی در خصوص مساعدت‌های مالی و افشای آن نیز هست. محاکم ایالات متحده همواره از حق کنگره بر محدود کردن مساعدت‌های مالی به مبارزات انتخاباتی و مقرر کردن الزامات سخت‌گیرانه در خصوص افشای آن دفاع نموده و بارها تأکید کرده‌اند که

هدف اصلی قانون تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی فدرال، محدود نمودن هزینه‌ها و مساعدت‌های مالی انتخاباتی به منظور کاستن از نفوذ واقعی یا آشکار حامیان بزرگ مالی بر نامزدهای انتخاباتی می‌باشد.^(۱۰۱) محاکم ایالات متحده ضمن رد این ادعاها که قانون مزبور باعث محدودیت آزادی نطق یا آزادی اجتماعات می‌شود، تأکید کرده‌اند که دغدغه اصلی دولت در رابطه با محدودیت مساعدت‌های مالی در این قانون جلوگیری از فساد و بروز آن در روند سیاسی است.^(۱۰۲)

قانون تأمین مالی مبارزات انتخاباتی فدرال، محدودیت‌هایی در خصوص هزینه‌ها و مساعدت‌های مالی انتخاباتی مقرر می‌کند از جمله، تعیین سقف مبالغی که صرف هزینه مبارزات انتخاباتی می‌شود و در مورد مساعدت‌های مالی، تعیین ۱،۰۰۰ دلار به عنوان سقف مساعدت‌های مالی فردی به هر نامزدی در هر انتخاباتی که برای تصدی مناصب فدرال برگزار می‌شود^(۱۰۳) و تعیین سقف دیگری معادل ۲۵،۰۰۰ دلار برای جمع کمک‌های مالی هر فرد، طی یک سال مالی.^(۱۰۴) محدودیت‌های دیگری هم در خصوص مساعدت‌های مالی توسط یا به نفع کمیته‌های سیاسی مقرر شده است.^(۱۰۵) برخلاف قانون پادشاهی بریتانیا،^(۱۰۶) پذیرش مساعدت‌های مالی اتباع خارجی مطلقاً ممنوع است.^(۱۰۷)

اما جنبه محوری قانون تأمین مالی مبارزات انتخاباتی فدرال، مقررات مفصلی است که در مورد افشا، مقرر داشته است. دیوان عالی ایالات متحده در دعوی مشهوری^(۱۰۸) خاطر نشان ساخت که الزامات مربوط به افشا با آفتابی کردن هزینه‌ها و مساعدت‌های بزرگ مالی انتخاباتی، باعث کشف فساد و جلوگیری از بروز آن می‌شود. دلیل ضرورت افشا را این نکته دانسته‌اند که وقتی مردم از مساعدت‌های سیاسی آگاهی داشته باشند، قادر خواهند بود نامزدهایی را که منصب خود را می‌فروشند یا کسانی را که به هر نحو زیر نفوذ ناروای حامیان مالی قرار دارند، تنبیه کنند.^(۱۰۹) صرف‌نظر از میزان صحت این اظهارات، تردیدی نیست که مردمان آگاه، به مراتب بهتر از یک جمعیت ناآگاه قادر خواهند بود گستره و دامنه حقیقی جانبداری‌های پس از انجام انتخابات را مورد ارزیابی قرار دهند و نتایج مقتضی را از آن‌ها حاصل کنند.

نفع اولیه‌ای که محاکم ایالات متحده در توجیه وضع مقررات سخت‌گیرانه درخصوص مساعدت‌های مالی انتخاباتی برشمرده‌اند، جلوگیری از فساد یا شیوع فساد در روند سیاسی است. در مورد مساعدت‌های مالی مستقیم در مبارزات سیاسی، تردیدی نیست که چنین ملاحظاتی می‌تواند قابل قبول باشد. اما در مورد برخی مساعدت مالی غیرمستقیم‌تر دیگری که مبارزات سیاسی در سال‌های اخیر به خود جلب کرده‌اند، تردیدهایی وجود دارد؛ دست کم تا حدودی به دلیل نگرانی‌های ناشی از لزوم حمایت از حق نطق سیاسی، بی‌میلی‌هایی نسبت به محدود کردن هزینه‌های به اصطلاح مستقل، یا هزینه‌هایی که بدون ترتیبات پیشینی یا هماهنگی با نامزدها صرف می‌شود و نیز هزینه‌هایی که احزاب سیاسی صرف حزب‌سازی^۱ می‌کنند، یا هزینه تبلیغات در خصوص موضوعات ناشناخته آبی وجود داشته است. جای تعجب نیست که هزینه‌های مستقل، هزینه‌های حزب‌سازی، جانبداری از موضوعات و فعالیت‌ها، همگی می‌توانند ابزارهای مناسبی برای ورود غیرمستقیم سرمایه‌ها به عرصه مبارزات سیاسی باشند. بسیاری از ادعاهایی که به دنبال انتخابات اخیر ریاست جمهوری ایالات متحده رخ نمود، دست کم با یکی از این ابزارها مرتبط بوده است.

این بدان معنا نیست که چنین خلأهایی در قانون تأمین مالی مبارزات انتخاباتی نمی‌تواند پر شود. در واقع به طور موکد درخواست‌هایی برای انتصاب یک مأمور تحقیق مستقل به منظور تحقیق راجع به ادعاهای نقض قانون تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، طی آخرین انتخابات ریاست جمهوری صورت گرفته است. موضوع مهم‌تر این که در کنگره اخیر به منظور حل پاره‌ای از این مشکلات طرحی برای اصلاح قانون مبارزات انتخاباتی در دست بررسی بوده است. طرح موسوم به مک‌کن - فین‌گولد،^(۱۱۰) به دنبال تلاش‌های دو حامی اصلی آن برای اصلاح قانون تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، به منظور کاستن از برخی خلأهایی که برای فرار از محدودیت‌های تأمین مالی مبارزات انتخاباتی مورد استفاده قرار می‌گرفته به کنگره ارائه شد.^(۱۱۱)

1. Party Building

2. Mc - Cain - Feingold Bill

فرانسه: در فرانسه، تأمین مالی مبارزات انتخاباتی موضوع کد انتخاباتی فرانسه است.^(۱۱۲) همانند قانون تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی فدرال ایالات متحده، کد انتخاباتی فرانسه نیز نه تنها هزینه‌های انتخاباتی، بلکه مساعدت‌های مالی انتخاباتی را نیز محدود می‌کند. مقررات سخت‌گیرانه‌ای نیز در خصوص افشا مقرر شده است.

کد انتخاباتی فرانسه، سقفی برای هزینه‌های انتخاباتی مقرر می‌کند که بسته به میزان جمعیت و نوع انتخابات متفاوت است؛^(۱۱۳) به علاوه حاوی قواعد و محدودیت‌هایی در خصوص مساعدت‌های مالی است. در این کد، سقف کمک‌های هر فرد به نفع یک یا چند نامزد، ۳۰،۰۰۰ فرانک فرانسه تعیین شده است.^(۱۱۴) به علاوه کد مزبور مساعدت‌های مالی کلیه نهادها، بجز احزاب سیاسی و گروه‌های سیاسی، خواه در قالب هدایا یا به صورت کالاها و خدمات یا هر منفعت و امتیاز دیگری به نفع هر نامزدی را چنانچه منفعت بخش‌تر از حد معمول باشد، منع می‌کند.^(۱۱۵) همین‌طور در خصوص کمک‌های نقدی به مبارزات انتخاباتی^(۱۱۶) و نظارت بر کلیه هدایای دارای ارزشی بیش از ۱،۰۰۰ فرانک محدودیت‌ها و الزاماتی مقرر شده است.^(۱۱۷) همانند ایالات متحده، دریافت کمک از سوی دولت‌ها و مؤسسات خارجی منع شده است.^(۱۱۸) اما نکته بسیار کنجکاوی برانگیز این‌که، ظاهراً مساعدت‌های افراد خارجی از شمول این ممنوعیت، مستثناست.

گرچه کد انتخاباتی فرانسه هیچ تعریف جامعی از هزینه‌های انتخاباتی ارائه نمی‌دهد، در فرانسه احکام قضایی فراوانی در خصوص گستره و دامنه هزینه‌های مزبور وجود دارد. تمایل محاکم فرانسه این است که هزینه‌های انتخاباتی را شامل کلیه هزینه‌هایی بدانند که عمدتاً به منظور تبلیغ یک نامزد و کمک به انتخاب وی تقبل می‌شود. برعکس، هزینه‌هایی که عمدتاً با انگیزه‌هایی غیر از انتخابات تقبل می‌شود، ولو آن‌که غیرمستقیم به موقعیت نامزدی در روند انتخابات کمک کند، هزینه انتخاباتی محسوب نمی‌شود.^(۱۱۹) براین اساس، هزینه‌های ایاب و ذهاب و مکاتبات، هزینه‌های نشر مطالب تبلیغاتی، هزینه‌های اجاره ستاد تبلیغاتی و کارکنان آن، حتی حقوق ماهانه محافظین نامزدها، همگی هزینه مبارزات انتخاباتی محسوب می‌شوند.^(۱۲۰) برعکس، تبلیغات موضوعات کلی،^(۱۲۱) هزینه‌های پستی

که مأموری صرفاً برای اهداف اداری معمول متقبل می‌شود^(۱۲۲) و مخارج کلی حزب که به منظور تبلیغات حزبی صورت می‌گیرد،^(۱۲۳) هزینه مبارزات انتخاباتی به حساب نمی‌آیند. جالب‌تر این‌که، محاکم ظاهراً تمایل دارند، هزینه‌هایی که توسط دیگری، نامزدی صورتی،^(۱۲۴) یا حتی اشخاص ثالثی که با رضایت ولو ضمنی نامزدی، به نفع وی متقبل می‌شوند را هزینه‌های مبارزات انتخاباتی به حساب آورند.^(۱۲۵)

سرانجام این‌که، کد انتخاباتی فرانسه مقرر می‌دارد که اظهارنامه‌ای حاوی هزینه‌های مبارزات انتخاباتی باید تهیه و برای تأیید به کمیسیون ملی هزینه مبارزات انتخاباتی و تأمین مالی امور سیاسی^۱ ارسال شود. کمیسیون مزبور حق رد و تأیید گزارشات ارسالی یا تأیید آن را با اعمال یکسری تغییرات خواهد داشت.^(۱۲۶) نقض محدودیت‌های مربوط به صرف هزینه، جریمه مالی به دنبال داشته و پرونده امر جهت صدور رأی نزد یک قاضی امور انتخاباتی^۲ ارسال می‌شود.^(۱۲۷) موارد دیگر نقض مقررات جهت اقدام به اداره مدعی‌العمول ارسال می‌گردد.^(۱۲۸)

نتیجه: محدود کردن تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، کار دشواری است؛ اما برای مقابله با فساد امری گریزناپذیر است. همان‌گونه که تجربیات اخیر در ارتباط با محدود کردن تأمین مالی مبارزات انتخاباتی در ایالات متحده نشان می‌دهد، هنوز کارهای زیادی به منظور پر کردن خلأهایی که از آن‌ها برای دورزدن محدودیت‌های تأمین مالی مبارزات انتخاباتی استفاده می‌شود، باید انجام شود. این بدان معنا نیست که تجربیات کشورهای دیگر در اعمال محدودیت بر تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، بهتر از ایالات متحده بوده است. ایالات متحده نیز همانند فرانسه، قواعد و مقررات جامعی در خصوص تأمین مالی مبارزات انتخاباتی اتخاذ نموده است. این واقعیت که قواعد مزبور، رسوایی‌های متعددی را یکی پس از دیگری موجب شده‌اند، لزوماً بدین معنا نیست که سطح فساد در این کشورها بالاتر از کشورهای دیگر است؛ برعکس می‌تواند گویای تمایل بیش‌تر ایالات متحده و فرانسه به

1. Commission Nationale des Comptes de Compagne et des Financements Politiques
2. Election Judge

شناسایی و توجه به برخی آثار زیانبار مساعدت‌های مالی گسترده و بی‌ضابطه باشد. مساعدت‌های مالی به مبارزات انتخاباتی، خواه ضابطه‌مند یا بی‌ضابطه، یکی از منابع بالقوه فساد است. در ایالات متحده، اصلاح مقررات تأمین مالی مبارزات انتخاباتی هنوز موضوعی زنده است. سلامت روند سیاسی با پاک کردن صورت مسأله یا پنهان کردن آن، چنان که بسیاری از کشورها انجام می‌دهند، حفظ نخواهد شد. نبود رسوایی‌های بزرگ مرتبط با تأمین مالی مبارزات انتخاباتی در بسیاری از کشورها به معنای وجود یک محیط سیاسی عاری از فساد در این کشورها نیست؛ بلکه گویای فقدان شفافیت و عدم مسئولیت‌پذیری است که وجه بارز روند انتخابات و عملکرد مقامات مسئول این کشورها است. (۱۲۹)

دموکراسی‌های در حال ظهور در کشورهای در حال توسعه، می‌توانند درس‌های ارزنده‌ای از تجربیات فرانسه و ایالات متحده بگیرند و برای حل این مشکل و ضابطه‌مند کردن این حوزه دشوار قانونگذاری، راه‌حل‌های زیادی پیش رو دارند.

تأمین کالاها و خدمات عمومی^۱ نیز همانند تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، منبع عمده دیگر فساد است. قطعاً برخی کشورها در مقابل خطر سوء مدیریت در تأمین کالاها و خدمات عمومی آسیب‌پذیرترند. گرچه برخی کشورها با اتخاذ اسلوب شفاف و مؤثری برای تأمین کالاها و خدمات عمومی در صدد حل این معضل برآمدند. کشورهای دیگری هم هستند که همچنان با رسوایی‌های پیاپی در ارتباط با تدارک کالاها و خدمات عمومی دست به گریبانند.

در بسیاری از کشورها تدارک کالاها و خدمات عمومی از سوی دولت همچنان با فساد و تقلب همراه است و دائماً اعتراضات، ادعاهای تدلیس و حتی احکام محاکم را به دنبال می‌آورد. در برخی مواقع، بی‌قاعدگی‌های مورد ادعا، از فقدان فهم درست قواعد و

1. Procurement

ندانم کاری‌های مأموران دولتی ناشی می‌شود اما در غالب موارد می‌توان آن را به ضعف سازوکارهای حقوقی حاکم بر نحوه تأمین کالاها و خدمات عمومی نسبت داد که در بسیاری مواقع، در صورت نبود این واقعیت ساده و تا حدودی طنزآمیز زندگی می‌توانست قابل رفع باشد: آنانی که قدرت ایجاد تغییر را دارند اغلب کسانی هستند که بیش از همه از وضع موجود نفع می‌برند. جای تعجب نیست که مکرراً تلاش‌هایی برای مرتبط ساختن لااقل برخی از این بی‌قاعدگی‌ها در نحوه تأمین کالاها و خدمات عمومی با مساعدت‌های مالی انتخاباتی صورت می‌گیرد. از این رو میان قوانین ناظر به تأمین کالاها و خدمات عمومی و تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، پیوندی اجتناب‌ناپذیر وجود دارد.

توسعه‌های حقوقی اخیر: از زمانی که فعالیت‌های مربوط به تدارک کالاها و خدمات عمومی به عنوان یکی از حوزه‌های بالقوه فساد شناخته شد، بسیاری از کشورها با جدیت شروع به توسعه و تقویت چارچوب‌های حقوقی موجود حاکم بر تأمین کالا و خدمات عمومی کردند. افریقای جنوبی یک نمونه بارز است که در قانون اساسی آن، مشخصاً به نیاز به یک نظام رقابتی و سودآور برای تدارک کالاها و خدمات عمومی اشاره شده است.^(۱۳۰) در فرانسه، کد معاملات دولتی،^(۱۳۱) به منظور بهبود نظام تأمین کالاها و خدمات عمومی، در اوایل دهه ۱۹۹۰ چندین بار پی‌پای مورد تجدید نظر قرار گرفت. کد معاملات دولتی، قانون جامعی ناظر بر قراردادهای دولتی است که حاوی جزئیات کامل تشریفات تأمین کالاها و خدمات عمومی، قیمت و شروط مالی دیگر، قیود حل و فصل اختلاف و مقررات قراردادی دیگر می‌باشد. در سال ۱۹۹۲، جمهوری مالی با صدور یک فرمان ریاست جمهوری^(۱۳۲) در خصوص قراردادهای دولتی، از مدل فرانسوی پیروی نمود.

کمیسیون حقوق تجارت بین‌الملل ملل متحد (آنسیترال) اخیراً قانون الگویی در خصوص تدارک کالا، خدمات و ساختمان تهیه کرد که پیش از این توسط کمیسیون اتخاذ شده بود و از سوی سازمان ملل اعلام گردید.^(۱۳۳) تصمیم به تهیه یک قانون الگو، مطابق «راهنمای تصویب» منضم به آن، به این دلیل اتخاذ شد که در تعدادی از کشورها، قانون ناظر به تأمین کالاها و خدمات عمومی ناکافی و قدیمی است.^(۱۳۴) هدف این بود که

قانون مزبور الگویی برای کشورها جهت ارزیابی و نوسازی قوانین و روند تأمین کالاها و خدمات عمومی‌شان و نیز اتخاذ قوانین ناظر به تدارک کالاها و خدمات عمومی در نقاطی باشد که تاکنون فاقد چنین قوانینی بوده‌اند.^(۱۳۵) جمهوری لتونی جزو اولین کشورهایی بود که براساس الگوی آنستیرال مبادرت به تهیه پیش‌نویس قانون تأمین کالاها و خدمات عمومی کرد.^(۱۳۶)

اکنون تمایل عمومی کشورها این است که چارچوب‌های حقوقی تدارک کالاها و خدمات عمومی را براساس قوانین مصوب پارلمان، یا در مورد کشورهای فرانسه زبان، بر فرامین صادره از سوی رئیس دولت یا رئیس حکومت بنا کنند.^(۱۳۷) اما هنوز کشورهایی هستند، به ویژه کشورهای دارای سنت انگلو-ساکسون، که در این خصوص کماکان به مقررات موسوم به آیین‌نامه هیأت مزایده و مناقصه^۱ که معمولاً توسط وزیر دارایی صادر می‌شود، تکیه دارند. چنین مقرراتی هنوز در کنیا و غنا لازم‌الاجرا است. در موریس، آیین‌نامه هیأت مزایده و مناقصه، به دنبال تصویب قانون هیأت مرکزی مزایده و مناقصه ملغی شد.^(۱۳۸) در این قانون تشکیل هیأت مرکزی مزایده و مناقصه، به همراه وظایف و ساختار اداری آن مقرر شده است اما در آن از اصول اولیه یا جزئیات قواعد ناظر بر تأمین کالاها و خدمات عمومی خبری نیست.

ملاحظات زیادی از جمله رعایت اصول شفافیت، علنی بودن و انصاف، مشوق کشورها برای اتخاذ قوانین و نه مقررات اداری صرف در ارتباط با تدارک کالاها و خدمات عمومی بوده است. قانون برخلاف آیین‌نامه می‌تواند مانع از تغییر خودسرانه قواعد بازی شود و افراد و وضعیت‌های خاص را تحت پوشش قرار دهد. این رویکردی است که در مدل آنستیرال به روشنی مورد حمایت قرار گرفته است. افریقای جنوبی با گنجاندن اصول بنیادی تأمین کالاها و خدمات عمومی در قانون اساسی خود، میزان اهمیتی که برای این اصول قائل است را به شهروندان خود و جامعه بین‌المللی قویاً گوشزد کرده است. برعکس، کشورهایی که در موضوع تأمین کالاها و خدمات عمومی همچنان به مقررات اداری تکیه می‌کنند اهمیت

چندانی برای مسأله قائل نیستند. آن‌ها تا جایی پایبند به وضع قواعد هستند که منافعی در معرض خطر قرار نگیرد.

اهداف قوانین تأمین کالاها و خدمات عمومی: مطابق الگوی آنستیرال هدف قانون تأمین کالاها و خدمات عمومی افزایش رقابت، رفتار عادلانه با تهیه‌کنندگان و پیمانکاران، حفظ شفافیت و بی‌طرفی و از این طریق ارتقای کارایی و صرفه‌جویی اقتصادی و جلوگیری از سوء استفاده‌هاست.^(۱۳۹) در ماداگاسکار، مطابق یادداشت توضیحی همراه با فرمان مربوطه،^(۱۴۰) هدف از این فرمان، افزایش کارایی و صرفه‌جویی از طریق بهره‌برداری عقلانی از سرمایه‌های عمومی و قیمت‌های رقابتی و توسعه تجارت داخلی از طریق رعایت اصول انصاف، شفافیت و عدم تبعیض است.^(۱۴۱) نقطه نظرات مشابهی در قوانین تأمین کالاها و خدمات عمومی بسیاری از کشورهای دیگر نیز یافت می‌شود.

بانک جهانی نیز در خصوص تأمین کالاها و خدمات از راه قراردادهایی که از سوی بانک در کشورهای عضو تأمین مالی می‌شود، راهکارهای خاص خود را دارد.^(۱۴۲) ملاحظات نهفته در راهکارهای بانک جهانی در خصوص تأمین کالاها و خدمات عبارتند از:

۱. لزوم صرفه‌جویی و کارایی ۲. علاقه بانک به اعطای فرصت رقابتی برابر به همه شرکت‌کنندگان ذی‌صلاح در مناقصه به منظور رقابت برای قراردادهایی که از سوی بانک تأمین مالی می‌شود ۳. علاقه بانک به توسعه معاملات داخلی و صنایع تولیدی داخلی ۴. اهمیت شفافیت در روند تأمین کالاها و خدمات.^(۱۴۳)

هدف اولیه مشترک همه قوانین ناظر به تأمین کالاها و خدمات به طور کلی، افزایش صرفه‌جویی و کارایی، همین‌طور برقراری موازین مناسب برای حفظ شفافیت و مسئولیت‌پذیری و از این طریق جلوگیری از سوء استفاده‌هاست.

انتخاب روش تأمین کالاها و خدمات: بیش‌تر نظام‌های حقوقی، مناقصه رقابتی را بهترین روش دستیابی به اهداف کلی مقررات تأمین کالاها و خدمات عمومی می‌دانند. مناقصه رقابتی می‌تواند بین‌المللی یا محدود به شرکت‌کنندگان داخلی باشد؛ یا بنا به برخی ملاحظات نظیر داشتن صلاحیت، ممکن است باز یا محدود به شرکت‌کنندگان خاصی

باشد.^(۱۴۴)

هرچند مناقصه رقابتی بین‌المللی، بهترین روش تأمین کالاها و خدمات، شناخته می‌شود، در برخی مواقع خاص شیوه‌های دیگر نیز می‌تواند مناسب باشد. از این رو مطابق قانون الگوی کمیسیون تجارت بین‌الملل ملل متحد در مواردی که ارزش قرارداد تأمین کالاها و خدمات استاندارد پایین است، ممکن است به کارگیری روش درخواست اعلام قیمت^۱ مناسب‌تر باشد که مطابق آن مناقصه‌گر یا مرجع اعلام‌کننده مناقصه از تعداد محدودی شرکت‌کننده درخواست اعلام قیمت می‌کند و از بین پیشنهادات واصله پیشنهاد حاوی کم‌ترین قیمت را انتخاب می‌نماید.^(۱۴۵) در مواقع دیگر تأمین کالاها و خدمات از یک منبع^۲ ممکن است مناسب‌تر باشد.^(۱۴۶)

خواه تصمیم نهاد یا سازمان اعلام‌کننده مناقصه، به کارگیری روش مناقصه رقابتی باشد یا استفاده از روش‌های دیگر تأمین کالا و خدمات، نحوه عملکرد باید مناسب باشد و همواره براساس مقررات مربوطه عمل شود. قائل شدن هر استثنایی نسبت به اصل رقابتی بودن مناقصه باید کاملاً قابل توجیه بوده و در صورت نیاز، به تأیید مقامات بالاتر برسد.^(۱۴۷) قانون الگو، مؤسسه اعلام‌کننده مناقصه را ملزم به تهیه گزارشی از گردش کار می‌کند که باید حاوی جزئیات تصمیمات کلیدی مربوط به نحوه تأمین کالاها و خدمات باشد از جمله در مواردی که روش دیگری غیر از روش مناقصه رقابتی به کار گرفته شده و دلایل و اوضاع و احوالی که منجر به استفاده از این روش توسط مؤسسه اعلام‌کننده مناقصه شده است.^(۱۴۸) همین‌طور در مواردی که مناقصه محدود به اتباع داخلی بوده گزارش باید مبین دلایل و شرایطی باشد که منجر به اتخاذ این محدودیت از سوی مرجع اعلام‌کننده مناقصه گردیده است.^(۱۴۹) کاملاً روشن است که هدف از ارائه چنین گزارشی، افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری و پیشگیری از سوء استفاده‌ها یا بروز فساد احتمالی طی روند تأمین کالاها و خدمات عمومی است.

-
1. Request – for– quotations Method
 2. Single – source Procurement

شرایط شرکت کنندگان در مناقصه: به منظور اطمینان از این که تهیه کنندگان کالاها و خدمات و پیمانکارانی که قراردادهای عمومی در نهایت به آنان واگذار می شود از شرایط لازم برای تدارک کالاها و خدمات یا اجرای کارهای ساختمانی موضوع قرارداد برخوردار می باشند، قواعد تأمین کالاها و خدمات عموماً حاوی مقرراتی در خصوص شرایط شرکت کنندگان در مناقصه است. براین اساس، قانون الگوی آنسیترال، تأمین کنندگان کالاها و خدمات و پیمانکاران را مکلف به اثبات صلاحیت های لازم خود می کند از جمله صلاحیت و تجارب حرفه ای، قابلیت ها و توانایی های فنی و منابع مالی و دیگر منابع مورد نیاز برای اجرای قراردادها.^(۱۵۰) جزئیات این شرایط باید در اسناد مناقصه مشخصاً ذکر گردد.^(۱۵۱) قانون الگو مقرر می دارد که این پیش شرط های صلاحیت مقرر در اسناد مناقصه باید نسبت به کلیه شرکت کنندگان در مناقصه یکسان اعمال شود و این که ارزیابی صلاحیت شرکت کنندگان باید بر مبنایی واحد صورت گیرد.^(۱۵۲) به علاوه در مورد قراردادها و تعهدات پیچیده، مقرراتی در خصوص نحوه احراز صلاحیت مقرر شده است.^(۱۵۳)

مقررات مشابهی در قوانین داخلی کشورهای دیگر یافت می شود. در فرانسه کد معاملات دولتی حاوی کلیه جزئیاتی است که در خصوص احراز صلاحیت باید در اسناد مناقصه ذکر گردد.^(۱۵۴) طبق موازین صلاحیت مقرر در اسناد مناقصه، شرکت کنندگان مناقصه مکلفند مدارک صلاحیت خود را در پاکت جداگانه ای به همراه پیشنهاد قیمت خود به مرجع اعلام کننده مناقصه ارسال کنند.^(۱۵۵) چنان چه دلایل و مدارک موجود در این پاکت برای اثبات صلاحیتشان کافی نباشد پاکت محتوی پیشنهاد قیمت مناقصه به همان شکلی که ارسال شده به آنان بازگردانده خواهد شد. مؤسسه ها یا مراجع اعلام کننده مناقصه برای رد صلاحیت شرکت کنندگان از به کارگیری و استناد به معیارهای دیگری جز آنچه در اسناد مناقصه مقرر شده منع شده اند.^(۱۵۶)

قواعد حاکم بر احراز صلاحیت شرکت کنندگان در مناقصه هدف مهمی را دنبال می کنند. این قواعد به ایجاد یک محیط رقابتی شفاف و منصفانه کمک می کند که در آن هیچ شرکت کننده ای حذف نمی شود مگر بنا به جهات و شرایطی که پیشاپیش به کلیه

شرکت کنندگان مناقصه اعلام شده و بدون اعمال هرگونه تبعیضی از نظر ملیت یا جهات دیگر به کار گرفته می‌شود. قواعد مزبور در کلیه قراردادهای دولتی، اعم از این که از طریق مناقصه رقابتی واگذار شده باشد یا به نحو دیگری، اعمال می‌شود.

دعوت به مناقصه و تسلیم پیشنهاد شرکت: جنبه‌های کلیدی تشریفات مناقصه را می‌توان در قانون الگوی آنسیترال یافت که ملخص آن در راهکار تصویب منضم به آن آمده است.^(۱۵۷) این نکات کلیدی عبارتند از: عمومیت هر چه بیش تر دعوت به مناقصه، ضمن توجه به این موضوع که آیا مناقصه باز است یا محدود؛ داخلی است یا بین‌المللی؛^(۱۵۸) لزوم توصیف کامل کالاها، خدمات و کارهای ساختمانی موضوع مناقصه و درج آن در اسناد مناقصه به همراه جزئیات کامل آن،^(۱۵۹) افشای کامل معیارهای ارزیابی و مقایسه پیشنهادات و انتخاب برنده برای تأمین کنندگان کالاها و خدمات و پیمانکاران^(۱۶۰) و اعلان عمومی پیشنهادهای واصله.^(۱۶۱)

تشریفات و مقررات دعوت به مناقصه معمولاً مرجع اعلام کننده مناقصه را ملزم به اعطای فرصت کافی به شرکت کنندگان برای تهیه و ارائه پیشنهادهای خود می‌کنند. زمانی که مرجع اعلام کننده مناقصه به ابتکار خود یا بنا به درخواست یکی از شرکت کنندگان در مناقصه، به توضیح یا جرح و تعدیل اسناد مناقصه مبادرت می‌کند موظف است توضیح یا اصلاح مزبور را به اطلاع دیگر شرکت کنندگان احتمالی در مناقصه که اسناد مناقصه خطاب به آنهاست، برساند و در صورت لزوم به منظور فراهم بودن فرصت کافی جهت تهیه و ارسال پیشنهادهای، مدت زمان ارسال پیشنهادهای را افزایش دهد.^(۱۶۲) پیشنهادهای قیمت باید به صورت مکتوب یا به شکل مقرر در اسناد مناقصه که ضامن صحت و ایمنی آنها باشد ارسال شود.^(۱۶۳) قاعده این است که پیشنهادهای در حضور کلیه شرکت کنندگان یا نمایندگانشان که خواهان حضور هستند، باز می‌شود.^(۱۶۴)

تشریفات مقرر برای ارسال پیشنهادهای همگی هدف مشترکی را دنبال می‌کنند. هدف مقررات مزبور این است که در خصوص تهیه و ارسال پیشنهادهای نسبت به کلیه تأمین کنندگان کالا و خدمات و پیمانکاران بر مبنای واحدی عمل بشود و از این رو فرصت

رقابت برابر برای همه شرکت کنندگان در مناقصه فراهم گردد و در نتیجه از این طریق با ایجاد محیطی شفاف، سالم و منصفانه، زمینه برای تسهیل رقابت و افزایش صرفه‌جویی و کارایی مهیا شود.

ملاک‌های ارزیابی: بنا بر اصول اولیه تأمین کالاها و خدمات عمومی، ملاک‌های ارزیابی نیز همانند ملاک‌های احراز صلاحیت باید در اسناد مناقصه قید شود. ملاک ارزیابی ممکن است تنها قیمت باشد اما اغلب ترکیبی است از قیمت و عوامل دیگر اقتصادی و فنی.^(۱۶۵) در قانون الگو مقرر شده است که معیارهای انتخاب برنده از جمله هرگونه وجه ترجیح و هر ملاکی غیر از ملاک قیمت و اهمیت نسبی هر یک از ملاک‌ها باید در اسناد مناقصه قید شود.^(۱۶۶) ملاک‌های ارزیابی و مقایسه پیشنهادها صرفاً همان ملاک‌هایی هستند که در اسناد مناقصه مندرج است.^(۱۶۷)

در مواردی که به برخی پیمانکاران و تأمین کنندگان داخلی کالاها و خدمات اولویت داده می‌شود، دلیل این اولویت به همراه ملاک‌های تشخیص آن باید در اسناد مناقصه تعیین و معرفی شود.^(۱۶۸) در چنین مواردی، وجه اولویت عنصر اضافه‌ای در فهرست ملاک‌های ارزیابی تلقی می‌شود. در به کارگیری این وجه اولویت‌زا، قواعد نباید برخورد ترجیحی بیش‌تری را به نفع پیمانکاران و تأمین کنندگان کالاها و خدمات داخلی اجازه دهند. مرحله ارزیابی و مقایسه یکی از مهم‌ترین مراحل فرایند تهیه و تدارک کالاها و خدمات عمومی است. در این مرحله هدف، تعیین به صرفه‌ترین پیشنهاد مطابق مجموعه مشترک و واحدی از معیارهایی است که در اسناد مناقصه مشخص شده است. در قانون الگو به ضرورت وجود ملاک‌هایی که تا حد ممکن «عینی و قابل ارزیابی» باشند، اشاره شده است.^(۱۶۹)

وجود ملاک‌های عینی و قابل سنجش به ارزیابی و مقایسه پیشنهادها بر مبنایی یکسان کمک می‌کند و امکان بی‌طرفی و قابلیت پیش‌بینی را افزایش می‌دهد و باعث کاهش تصمیم‌گیری‌های شخصی و خودسرانه می‌شود. تصمیم‌گیری‌های خودسرانه و مبتنی بر صلاحدید شخصی در مرحله ارزیابی و مقایسه از عوامل بروز فساد است.

واگذاری قراردادها: قاعده کلی این است که قرارداد به شرکت‌کننده‌ای واگذار می‌شود که مطابق معیارهای تشخیص صلاحیت و الزامات دیگر مقرر در اسناد مناقصه، به صرفه‌ترین پیشنهاد را ارائه کرده باشد. مذاکره با شرکت‌کنندگان در مناقصه در خصوص پیشنهاداتشان بعد از اتمام مناقصه و پیش از واگذاری قرارداد مجاز نیست. کوشش مسئولین فاسد برای وارد شدن به مذاکره با دو یا چند تن از عالی‌رتبه‌ترین شرکت‌کنندگان در مناقصه در خصوص قیمت یا جنبه‌های دیگر پیشنهاداتشان، با هدف زایل کردن نتیجه نهایی روند مناقصه پدیده تازه‌ای نیست. واضح است که این کار، سو استفاده از روند تأمین کالاها و خدمات عمومی است؛ هدف، استفاده از جنبه‌های مثبت پیشنهاد یک شرکت‌کننده برای اعمال فشار بر شرکت‌کننده دیگری است تا وی را به اصلاح شروط پیشنهادی اولیه‌اش ترغیب نماید.

قانون الگو، حاوی مقررات روشنی است که مرجع اعلام‌کننده مناقصه را از مذاکره با تأمین‌کنندگان کالاها و خدمات و پیمانکاران در ارتباط با پیشنهادهایشان منع می‌کند.^(۱۷۰) به منظور کمک به بررسی، ارزیابی و مقایسه پیشنهادها، مرجع اعلام‌کننده مناقصه حق دارد از شرکت‌کنندگان در مقایسه، راجع به پیشنهادهایشان، توضیح بخواهد.^(۱۷۱) به علاوه مرجع دعوت‌کننده به مناقصه، در صورت نیاز می‌تواند حین ارزیابی، صرفاً اشتباهات مکشوف در اعداد و ارقام مذکور در پیشنهاد را اصلاح کند؛^(۱۷۲) اما حق تغییر دادن موضوعات ماهوی را ندارد؛ به عنوان نمونه قیمت را تغییر دهد یا برای این که پیشنهاد ناکاملی را به پیشنهاد کاملی تبدیل کند تغییرات دیگری در آن ایجاد نماید.^(۱۷۳) نظیر چنین مقرراتی را می‌توان در فرمان حاوی مقررات معاملات دولتی کشور مالی یافت که مرجع دعوت‌کننده به مناقصه را موظف می‌کند که با توجه به ملاک‌های ارزیابی مقرر در اسناد مناقصه، قرارداد را به شرکت‌کننده دارای به صرفه‌ترین پیشنهاد، واگذار نماید.^(۱۷۴) به علاوه، همواره این امکان وجود دارد که مسئولین امر بکوشند پس از اعلام برنده، قرارداد را میان چند شرکت‌کننده تقسیم کنند، حتی اگر مقرراتی بدین مضمون در اسناد مناقصه وجود نداشته باشد. این نیز آشکارا سوء استفاده از روند مناقصه است. در بسیاری موارد، این کوشش‌ها بدون مخالفت

مستقیم با نتیجه مناقصه که باعث خشم و اعتراض برنده مناقصه شود به انتفای نتیجه مناقصه منجر می‌شود. مطابق قانون الگو، مرجع دعوت کننده به مناقصه بعد از مشخص شدن نتیجه، حق تقسیم قرارداد را ندارد؛ مگر آن که از پیش مقرراتی بدین مضمون در اسناد مناقصه درج شده باشد.^(۱۷۵) در این ارتباط، فرمان معاملات دولتی کشور مالی مقرر می‌داد که تقسیم قرارداد بین دو یا چند شرکت کننده در صورتی مجاز است که مقرراتی حاوی این مضمون در اسناد مناقصه موجود باشد.^(۱۷۶)

قواعد ناظر بر واگذاری قرارداد، اغلب از سوی تصمیم‌گیرندگان و مأمورین بی‌قید دیگری که نفع مستقیمی در سلامت و شفافیت روند تأمین کالاها و خدمات عمومی برای خود نمی‌بینند مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرد. اتخاذ قواعد روشن، شفاف و عینی، ابزار مهمی برای مقابله با چنین عملکردهایی است و فضای قابل پیش‌بینی و قابل اعتمادی به وجود می‌آورد که خود یکی از اهداف اصلی قوانین ناظر بر تأمین کالاها و خدمات عمومی نیز هست.

قراردادهایی که توسط بانک جهانی تأمین مالی می‌شود: در واکنش به نگرانی‌ها از بروز فساد در قراردادهای تحت حمایت مالی بانک جهانی در برخی دول عضو، بانک جهانی اخیراً مجموعه اقداماتی برای اصلاح راهکارهای تأمین کالاها و خدمات عمومی اتخاذ نمود.

سری اول این اصلاحات که در ژوئیه ۱۹۹۶ مورد تصویب قرار گرفت به بانک اختیار می‌دهد در ارتباط با هر قراردادی که بودجه آن از وام‌های بانک تأمین می‌شود، چنانچه نمایندگان مرجع وام‌گیرنده یا اشخاص ذی‌نفع در وام، حین اجرای قرارداد یا روند برگزاری مناقصه، مرتکب اعمال متقلبانه و فسادآلود گردند و وام‌گیرنده در اتخاذ اقدامات به موقع و مناسب برای رفع این وضعیت، با رضایت بانک اقدام ننماید، مبالغی از وام را لغو کند. همچنین مطابق این اصلاحات، چنانچه بانک تشخیص دهد شرکت کننده‌ای حین رقابت مرتکب اعمال مفسدانه و متقلبانه‌ای شده است، حق رد پیشنهاد وی را دارد. سرانجام این که اصلاحات مزبور به بانک اختیار می‌دهد برای یک مدت زمان محدود یا برای مدتی

نامحدود، لیست سیاهی از شرکت کنندگان، پیمانکاران و تأمین کنندگان کالاها و خدماتی که حین رقابت یا اجرای قراردادهای تحت حمایت مالی بانک جهانی مرتکب اعمال متقلبانه و مفسدانه شده‌اند، ترتیب دهد.

اصلاحیه دیگر در راهکارهای تأمین کالاها و خدمات که در ژوئیه ۱۹۹۷ به تصویب رسید حاوی شرط موسوم به عدم ارتشا^۱ است که مطابق آن درخصوص قراردادهایی که تحت حمایت مالی بانک هستند کلیه رقبای مناقصه یا شرکت کنندگانی که اجرای قرارداد را برعهده دارند، موظف به رعایت قوانین کشوری مقابله با تقلب و ارتشا می‌باشند.

در حال حاضر، بانک جهانی درگیر تلاشی تمام عیار برای مقابله با فساد در کشورهای عضو است. اصلاح راهکارهای تأمین کالاها و خدمات، بخشی از این تلاش پیگیر بوده است. در این میان تأکید بانک بر فعالیت‌های مربوط به تأمین کالاها و خدمات، علاوه بر این که ارتباط محسوس میان تأمین کالاها و خدمات عمومی و فساد را نشان می‌دهد، مهم‌تر از آن، گویای اهمیت رو به رشد قواعد و تشریفات تأمین کالاها و خدمات عمومی در بحث‌های جاری راجع به فساد است.

()

ابزارهای حقوقی مقابله با فساد در کشورهای مختلف، متفاوت است. کشورها عموماً ابزارهایی را به کار می‌گیرند که با شرایط اقتصادی، فرهنگی و سیاسی - اجتماعی‌شان متناسب‌تر باشد. برخی کشورها، به طور غیرمستقیم، از طریق مقررات و مفاهیم کلی مندرج در قانون اساسی‌شان یا حتی قواعد رفتاری غیررسمی فاقد قدرت اجرایی با فساد مقابله می‌کنند؛ برخی دیگر فساد را به طرز مستقیم‌تری کنترل می‌کنند و با استفاده از قوانین موضوعه، حوزه‌های مستعد فساد را سامان می‌بخشند. از آن‌جا که اعمال فسادآلود در شرایط و موقعیت‌های مختلفی روی می‌دهد عکس‌العمل‌های متنوعی را طلب می‌کند. از این‌رو بسیاری از کشورها، ترکیبی از این رویکردها را به کار گرفته‌اند. سرانجام این‌که، انتخاب روش‌ها بسته به اراده سیاسی، ماهیت و گستره اعمال فسادآلود و میزان تأثیرشان در جامعه متفاوت است.

رویکرد بازدارنده بیش از آن‌که به دنبال مجازات اعمال فسادآلود باشد در پی

پیشگیری از آنهاست. هدف اصلی آن جلوگیری از ارتکاب اعمال فساد آلود و تضمین این امر است که فعالیت‌های خصوصی و رسمی در محیطی عاری از فساد انجام شوند. این رویکرد تا حدودی بر روش‌های غیرمستقیم، که بر آداب و رسوم، سنن یا حقوق منعطف^۱ مبتنی هستند و تا حدودی نیز بر حقوق موضوعه، از جمله قواعد ناظر به تأمین کالاها و خدمات عمومی، تأمین مالی مبارزات انتخاباتی و قواعد مدیریت مالی تکیه دارد.

شیوه‌های غیرمستقیم مقابله با فساد مورد بحث در این جا شیوه‌هایی هستند که به ترتیب با تعهد ملی، قواعد و اصول رهبری، اظهاریه‌های حاوی وضعیت مالی، قواعد رفتاری و نقش رسانه‌ها ارتباط دارند.

میزان توسعه یک کشور تنها محصول سیاست‌های اقتصادی مناسب نیست، بلکه حاصل پابندی رهبران سیاسی، مقامات کشوری و شهروندان به قوانین، قواعد و مقررات و همین‌طور عمل به اصول رفتاری نیز هست. شهروندان بیش‌تر در کشورهایی قانونگرا هستند که مقامات عمومی نه تنها صاحب صلاحیت‌اند، بلکه بی‌طرف و غیرسودجواند و در جاهایی که شفافیت و مسئولیت‌پذیری حاکم است. در جایی که مقامات، فاسدند، قانونگرایی در نظر شهروندان گزینه مناسبی نخواهد بود؛ چرا که با ارتشا و اعمال خلاف قانون منافع بیش‌تری عایدشان می‌شود. اشاعه فساد باعث زوال مشروعیت نهادهای دولتی و حکومت‌ها می‌شود. زمانی که مقامات عمومی بدون توجه به منافع ناشی از عمل به وظایف قانونی‌شان، به دنبال منافع شخصی خود باشند، توازن قدرت و اقتدار هم میان نهادهای دولتی و هم میان حکومت و جامعه مدنی آسیب خواهد دید.^(۹) اگر عموم مردم به این نتیجه برسند که مقامات و مراجع عمومی پایبند به ضوابط کاری خود نیستند، کم‌تر به قوانین

جامعه احترام می‌گذارند.^(۱۰) در چنین شرایطی، تأکید بر حاکمیت قانون و مقابله مستقیم‌تر با فساد در عالی‌ترین سطوح، اهمیت زیادی دارد؛ چرا که این وضعیت یکی از دلایل اصلی تزلزل حاکمیت قانون است.

برخی کشورها سعی کرده‌اند، خواست خود برای مقابله با فساد را در مهم‌ترین متون قانونی خود اعلام دارند. به عنوان نمونه، قانون اساسی جمهوری چهارم غنا ۱۹۹۲ به صراحت مقرر می‌دارد: «دولت به منظور ریشه‌کن ساختن فساد و سوءاستفاده از قدرت باید اقداماتی صورت دهد».^(۱۱) این اصل حاوی پیام جدی مبتکران قانون اساسی مبنی بر عزم این کشور برای جلوگیری از فساد و مقابله با آن است.

نیپال یکی دیگر از کشورهایی است که در قانون اساسی آن، تعهد به مقابله با فساد به صراحت ذکر شده است؛ تعهد حکومت به ریشه‌کن ساختن فساد در قانون اساسی درج شده و برای این منظور، قانون اساسی نیپال مشخصاً تأسیس کمیسیونی را برای تحقیق موارد سوءاستفاده از قدرت مقرر کرده است.^(۱۲) مرجع مزبور از اختیار تحقیق و تفحص راجع به رفتار ناشایست یا فساد صاحبان مناصب عمومی برخوردار است.^(۱۳) با توجه به اهمیت این کمیسیون، رئیس آن با پیشنهاد شورای قانون اساسی توسط پادشاه منصوب می‌شود.^(۱۴)

در همین راستا قانون اساسی ۱۹۹۵ اوگاندا نیز با اتخاذ رویکردی جامع، اصلی را به مسئولیت‌پذیری اختصاص داده است؛ قانون اساسی تأکید می‌کند که تمامی مناصب عمومی، امانتی است که توسط مردم در اختیار مسئولین قرار می‌گیرد؛ همه افراد صاحب مسئولیت باید در کارشان پاسخگوی مردم باشند و سرانجام این که مقامات سیاسی و مقامات عمومی دیگر باید از هیچ‌گونه اقدام قانونی لازم به منظور برملا کردن، مقابله و ریشه‌کن‌سازی فساد و سوءاستفاده از قدرت دریغ نورزند.^(۱۵)

در اوکراین مدت‌هاست که فساد دیگر حوزه فعالیت انحصاری مقامات اجرای قانون نیست؛ اکنون فساد به موضوعی با اهمیت ملی تبدیل شده است. برای اولین بار در ۲۱ ژوئیه ۱۹۹۴، رئیس‌جمهور جدید این کشور، لیونید کوشما،^۱ «فرمان راجع به اقدامات ضروری

1. Leonid Kuchma.

برای پیشبرد مقابله با فساد» را امضا کرد. پیرو این فرمان، رئیس‌جمهور به وزارت کشور اوکراین، سرویس امنیتی، کمیته گمرکات کشور، کمیته حفظ مرزهای کشور، گارد ملی، دولت جمهوری کریمه، نهادهای اجرایی محلی و دادستان کل دستور داد، تا به صورت نظام‌مند، اقدامات هماهنگی با هدف اصلی پیشبرد مقابله با باندا بازی، فساد و جرائم سنگین دیگر اتخاذ نمایند.^(۱۶)

جالب این است که متون قانونی اساسی و حقوقی‌ای که حاوی تعهد ملی به مقابله با فساد باشد، فراوان نیست؛ تعداد این متن‌ها محدود است؛ سابقه زیادی ندارد و عمدتاً هم مربوط به کشورهای در حال توسعه است. قوانین اساسی بیش‌تر کشورهای توسعه‌یافته فاقد مقررات مشابه است؛ در عوض، کنترل اعمال فسادآلود به تصویب و انتشار قوانین، در چارچوب قانونگذاری عادی موکول می‌شود. در این موارد، تصریح به یک تعهد ملی به ندرت می‌تواند واجد ارزش خاصی باشد. وانگهی، در این کشورها - که نهادهای مردم‌سالار مدت زمان قابل توجهی است که فعالیت دارند - جامعه مدنی در موضوع فساد و فعالیت برای ریشه‌کن ساختن آن مهارت یافته است.

نتیجه: کشورهای توسعه‌یافته حتی با وجود فقدان قوانین خاص، در مبارزه خود با فساد به نسبت موفق بوده‌اند. هر چند برخی کشورهای در حال توسعه به منظور بیان عزم خود برای مقابله با فساد، مقرراتی را در قوانین خود گنجانده‌اند؛ اما این امر نتایج دلخواه را به دنبال نداشته است. واقعیت این است که در جاهایی که فساد همه‌گیر و دامن‌گستر است و نهادهای مقابله با آن هنوز نوپا، یا اساساً ناکارآمد است، تصریح کردن هنجارهایی نظیر سلامت دولت، درستکاری دولت یا تعهد دولت در متن‌های حقوقی مهمی همچون قانون اساسی می‌تواند کمک شایانی به ریشه‌کن سازی فساد نماید^(۱۷) یا دست‌کم بیان‌کننده احساس هیأت حاکمه درباره این موضوع اخلاقی و مرتبط با توسعه باشد.

در تلاش برای جلوگیری یا مقابله با فساد، نقش رهبران سیاسی کشور نیز همسان تعهدشان، حیاتی است. این نکته اهمیت دارد که رهبران سیاسی کشور خواهان انجام اقداماتی باشند

که آنان را موظف به قربانی کردن منافع شخصی شان و استقرار حاکمیت شایسته می کند. به عبارت دیگر، سطوح بالای رهبری باید زمینه را برای استقرار یک نظام حاکمیت شفاف فراهم سازد و عملاً به آن گردن نهد.^(۱۸) این اقدامات نیز که بیش تر از خط مشی حکومتی برمی خیزند، در برخی کشورها در متون قوانین اساسی و عادی درج شده است.

اصطلاح «قواعد رهبری»^۱ در صورت عدم توضیح می تواند گمراه کننده باشد. قواعد رهبری که ابتدا در کشورهای افریقایی عنوان شد، معمولاً به معنی مجموعه قواعدی (مندرج در قوانین و مقررات ارگانیک یا عمومی یا موازین غیررسمی فاقد قدرت اجرایی) است که برای مقابله با فساد در کشور مفید تلقی می شود و باید توسط مقامات و رهبران عالی رتبه رعایت شود یا به آنان عرضه شود. تمرکز این مجموعه قواعد بر رهبریت و بوروکراسی کشور است.

عملکرد دولت‌ها: به منظور به حداقل رساندن امکان سودجویی رهبران سیاسی (مقامات عالی رتبه) و جلوگیری از بروز تعارض منافع، برخی کشورهای افریقایی نظیر تانزانیا و اوگاندا، قانونی را اتخاذ کرده اند که رهبران و مقامات مزبور را موظف به گزارش کردن مواردی می کند که در آن احتمال بروز تعارض منافع به هنگام ایفای وظایف شان وجود دارد.^(۱۹) قانون اساسی جمهوری چهارم غنا ۱۹۹۲ از این هم فراتر رفته و نمونه جالب و جامعی از تعهد دولت به دست می دهد؛ موازین رفتاری مقامات عمومی را تعیین می کند و دغدغه شدید دولت برای جلوگیری از اعمال فسادآلود را اعلام می دارد.

نتیجه: وجود مجموعه مقرراتی که رهبران را تشویق به اعمال رهبری مطابق الگوی رفتاری مقرر می کند، گرچه هنوز در زمره حقوق موضوعه همگانی نیست، در همه کشورها قابل توجیه است؛ به ویژه در کشورهایی که به دلایل عدیده سیاسی - اجتماعی نتوانسته اند یک چارچوب حقوقی رضایتبخش ایجاد کنند و فساد در همه سطوح حکومت و جامعه دامن گستر شده است. در چنین وضعیتی، یکی از راه های کنترل اشاعه فساد، کاهش انگیزه و فرصت مقامات و مراجع عمومی و دولتی برای ارتکاب اعمال فسادآلود است. در

واقع در بسیاری از کشورها، رسوایی‌هایی که رهبران سیاسی و مقامات عالی‌رتبه به بار آورده‌اند، باعث سست شدن اعتماد مردم به عملکرد گذشته دولت شده است. از این رو مجموعه مقررات رفتاری با افزودن سطوح رهبریت به حوزه کنترل فساد می‌تواند مانع از یأس عموم شده و به طور کلی باعث بازسازی اعتماد به دولت و به طور خاص موجب تثبیت آن شود.

از شیوه‌های دیگر جلوگیری از بروز فساد، افشای عواید (عمدتاً مالی) حاصل از فساد صاحبان مناصب عمومی و از این طریق زیر سؤال بردن مشروعیت منابع آن‌ها است. هدف این شیوه غیرمستقیم مقابله با فساد ایجاب می‌کند که دولت‌ها، مقامات عمومی‌ای را که دارایی‌های شان طی دوره تصدی به شکل نامعقولی افزایش یافته و با توجه به عواید و درآمدهای قانونی شان دلیلی برای چنین افزایشی وجود نداشته، تحت پیگرد و مجازات قرار دهند. برای تحقق این هدف، برای حکومت‌ها (و در برخی موارد عموم مردم) مهم است که از امکان مقایسه دارایی‌های واقعی صاحب منصبان عالی‌رتبه، قبل و بعد از دوره تصدی مناصب برخوردار باشند. این ارزیابی مالی به هنگام رسیدگی به اتهامات فساد شاخص مهمی به حساب می‌آید. اعلام دارایی کشف فساد را تسهیل می‌کند.

عملکرد دولت‌ها: برخی دولت‌ها سعی کرده‌اند با مقرر نمودن این نوع سیستم ارزیابی پیشینی در قانون اساسی یا اسناد قانونی دیگر مانع از بروز فساد گردند. به عنوان نمونه، به موجب قانون اساسی ۱۹۹۲ غنا، تمامی صاحبان مناصب عمومی باید پیش از احراز سمت، پس از هر چهار سال و در پایان دوره تصدی‌شان، اظهاریه مکتوبی حاوی کلیه دارایی‌ها و سرمایه‌ها یا مسئولیت‌های مستقیم یا غیرمستقیم خود برای ممیز کل^۱ ارسال کنند.^(۲۰) این اظهاریه ممکن است در صورت درخواست، نزد یک دادگاه صاحب صلاحیت، یک کمیسیون تحقیق یا بازرس منصوب از طرف کمیسیون حقوق بشر و عدالت اداری^(۲۱) که به

1. Auditor _ general

موجب قانون اساسی صاحب صلاحیت است، آشکارا ارائه شود؛ براساس مقایسه‌هایی که انجام می‌گیرد، فرض این است که بعد از اعلام اولیه هر نوع دارایی و سرمایه اکتسابی فرد صاحب منصب عمومی، که معقولانه قابل انتساب به درآمد، هدایا، وام، ارث یا هر منبع مالی مشروع دیگر وی نباشد، برخلاف قانون اساسی تحصیل شده است.^(۲۲) به موجب قانون اساسی ۱۹۹۵ اوگاندا نیز مقامات عمومی عالی‌رتبه، به هنگام احراز سمت و هر از چند گاهی پس از آن مکلف به اعلام سرمایه (دارایی) خود هستند.^(۲۳) برای تسلیم این اظهاریه‌ها، کمیته‌ای نیز ایجاد شده است. قانون اساسی ترکیه نیز افرادی که وارد خدمت عمومی می‌شوند و آن‌هایی که در نهادهای تقنینی و اجرایی دولت به خدمت مشغولند را موظف به اعلام وضعیت مالی خود می‌کند. توالی زمانی این اعلامیه‌ها توسط قوانین خاص تعیین می‌شود.^(۲۴)

در مارس ۱۹۹۸، پارلمان موزامبیک، قانون اخلاقی‌ای^(۲۵) به تصویب رساند که موازین رفتاری مقامات سیاسی انتصابی را ترسیم می‌کند. این قانون، کلیه مقاماتی را که بنا به ملاحظات سیاسی منصوب شده‌اند را موظف می‌کند که به هنگام احراز سمت و هر از چند گاهی پس از آن، اظهاریه‌ای رسمی حاوی دارایی‌ها و اشتغالات تجاری خود ارائه دهند. اما جالب است که این قانون شامل کارکنان کشوری که به مدیریت و اداره نهادها و منابع عمومی اشتغال دارند و کسانی که بسیار در معرض اعمال فسادآلود هستند، نمی‌شود. با وجود چنین نقصی، قانون اخلاقیات موزامبیک می‌تواند تأثیر مثبتی بر نظارت و کنترل کلیه صاحبان مناصب عمومی داشته باشد.

در سال ۱۹۷۸، ایالات متحده، قانون اخلاق در حکومت را به تصویب رساند.^(۲۶) قانون مزبور مقامات عالی‌رتبه حکومتی در هر سه قوه دولت فدرال را مکلف به افشای وضعیت مالی خود می‌نماید. این قانون ارتباط میان مقامات عالی‌رتبه سابق قوه مجریه و نهادهای تحت امر سابق‌شان را محدود می‌کند و مرجعی نیز برای نظارت بر اجرای قانون تعیین می‌کند. به موجب یکی از مواد قانون اخلاق در حکومت، سازوکاری برای تعیین یک مأمور تحقیق مستقل به منظور تحقیق و پیگرد اعمال خلاف مقامات عالی‌رتبه حکومتی

مقرر شده است.^(۲۷)

در موریس هر عضو مجمع ملی و هر یک از وزرای کابینه مکلف به ارسال اظهاریه‌ای حاوی دارایی‌ها و مسئولیت‌های خود، همسر، اطفال و فرزندان بزرگسال‌شان به دفتردار مجمع ملی بوده^(۲۸) و موظفند هر گونه دارایی‌ای را که به هر شکل و صورت به آن‌ها فروخته شده یا انتقال یافته یا هبه شده است، اعلام نمایند.^(۲۹) همین‌طور سنگاپور نیز کارکنان دولت را مکلف می‌کند که هر سال دارایی‌های خود را اعلام و آن‌ها را مشمول دین نسازند.^(۳۰)

افشای مسئولیت‌ها از طریق اظهارنامه‌های عمومی، فکر تازه‌ای نیست؛ تعدادی از کشورها کسانی را که دارای سمت اجرایی و منصب نمایندگی هستند مکلف به افشای دارایی‌ها و مسئولیت‌های خود می‌نمایند. در فیلیپین از زمان انقلاب «قدرت مردم» ۱۹۸۶، قانونی به تصویب رسید که رئیس‌جمهور و کابینه را موظف می‌کند که دارایی‌ها و مسئولیت‌های خود را در دفتری که قابل دسترس برای عموم است، ثبت نمایند. در برخی کشورهای دیگر آسیایی از جمله هند و نپال نیز سازوکاری برای این نوع ارزیابی پیشینی ایجاد شده است؛ هر چند ضرورتاً این کار، یک الزام قانونی محسوب نمی‌شود.

براساس قراین، در بسیاری از کشورها قوانین مربوط به افشای وضعیت مالی در کتاب‌های قانون وجود دارد، اما به ندرت جدی گرفته می‌شود.^(۳۱) به عنوان نمونه، در اوایل مارس ۱۹۹۸، دولت موزامبیک به منظور تضمین اجرای اقدامات مقرر در قانون اخلاقیات موزامبیک، لایحه‌ای با عنوان «مرجع عالی مقابله با فساد» (که به موجب آن به مرجع مزبور اختیار تحقیق و پیگرد پرونده‌های فساد، از جمله پرونده‌های مربوط به اعلام وضعیت مالی داده می‌شد) ارائه کرد، اما بدون هیچ‌گونه بحثی از سوی پارلمان رد شد. همین‌طور دولت نیجریه به منظور تسهیل اجرای ضوابط رفتاری مقرر در قانون اساسی، یک هیأت و همین‌طور یک دیوان موازین رفتاری پیش‌بینی کرد اما محکمه مزبور با وجود انتصاب اعضای آن هرگز تشکیل نشد.^(۳۲) اقدامات به عمل آمده در هند در سال ۱۹۹۶ به منظور مستثنا کردن نمایندگان منتخب از شمول قانون جلوگیری از فساد هند ۱۹۸۸ نیز نشان‌دهنده خلأ موجود میان اراده سیاسی برای مقابله با فساد و اقدامات اجرایی مربوطه است.^(۳۳)

تجارب حاصله گویای این است که دارایی‌ها اعلام می‌شود، اما سازوکار مناسبی برای پیگرد موارد نقض وجود ندارد.

نتیجه: گرچه الزام صاحبان مناصب عمومی به افشای وضعیت مالی‌شان به خودی خود مفید است، در عمل در هیچ کشوری تأثیر قابل توجهی بر جلوگیری از بروز فساد نداشته است. در واقع، نمونه‌ها حاکی از این است که کشورهای بسیار اندکی هستند که سازوکاری برای کنترل صحت اطلاعات ارائه شده مقرر کرده باشند. در بسیاری از کشورها، نظام خونی و خویشاوندی نیز تضمین صحت اطلاعات را با مشکل مواجه می‌کند؛ اشخاص فاسد همیشه راه‌هایی برای مخفی نگه داشتن عواید نامشروع‌شان، از طریق انتقال صوری آن‌ها به دوستان و خویشان خواهند یافت و بسیاری از نظام‌های حقوقی از عهده رویارویی با این وضعیت یا استفاده از این اظهارنامه‌ها برای اجرای مؤثر قوانین بر نمی‌آیند.

در قوانین برخی کشورها، در ارتباط با جرائم ارتشا و کسب بی‌دلیل ثروت‌های کلان مقرر شده، زمانی که دلایلی دال بر این وجود داشته باشد که فردی دارایی‌هایی را به عنوان هبه از طرف فرد متهم به ارتکاب فساد یا فردی که دارایی‌های مزبور را تحصیل کرده، در اختیار گرفته است، فرض بر این است که دارایی‌ها در اختیار متهم است.^(۳۴) اما با وجود چنین مقرراتی، تجربه‌ها از اطراف و اکناف دنیا نشان می‌دهد که تأثیر قوانین اعلام وضعیت مالی بیش‌تر در حد ترس و دلهره‌ای است که ایجاد می‌کند. نمونه‌های شناخته شده از مواردی که مقامات عالی‌رتبه دولتی به دلیل اعلام نادرست وضعیت مالی (حتی مواقعی که شایعات قوی وجود دارد) به دادگاه کشانده شده باشند، نادر است. همین‌طور تعداد مقامات عالی‌رتبه‌ای که به دلیل ناتوانی در توجیه و تدلیل افزایش دارایی‌های‌شان از سمت خود برکنار شده باشند، زیاد نبوده است. بدتر از همه این‌که روش پذیرفته شده‌ای برای بررسی صحت اطلاعات مندرج در اظهارنامه‌های حاوی دارایی‌ها و مسئولیت‌ها وجود ندارد.

با وجود این کمبودها، باز هم باید تأکید نمود که سیستم افشای وضعیت مالی می‌تواند به خودی خود عامل بازدارنده مفیدی باشد. به پشتوانه سطح بالای انتشار اطلاعات مربوط به اعلام وضعیت مالی در سراسر دنیا، به همراه سازوکارهای اجرایی مؤثر (از جمله

سازوکارهایی برای کنترل درستی یا نقصان اطلاعات) این روش می‌تواند - ولو به میزان اندک - به تلاش کشورها برای کاهش یا جلوگیری از بروز فساد کمک نماید.

مجموعه مقررات رفتاری توصیف موازین رفتار مطلوب است که گهگاهی در ارتباط با گروه‌هایی از افراد، سازمان‌ها و نهادهای حرفه‌ای مقرر می‌شود. محتوای این مجموعه مقررات بسته به کارویژه‌ها و اهداف این گروه‌ها، نهادها و سازمان‌ها متفاوت است. گرچه مجموعه مقررات رفتاری در کل بیش‌تر جنبه غیررسمی دارند و در اعمال‌شان کم‌تر از قوانین، سرسختی روا داشته می‌شود، برخی‌شان شکل قانونی دارند و از این‌رو از نیروی اجرایی قوانین، از جمله اعمال مجازات‌های مدنی و کیفری برخوردارند. اما اغلب این مجموعه مقررات دارای ماهیتی غیررسمی و در عین حال الزام‌آور بوده و حاوی قواعد رفتاری‌ای هستند که تا حدودی بر اعمال فشار صرف و تا حدودی نیز بر اشکال دیگر انضباط حرفه‌ای داخلی و سازوکارهای خود ساماندهی تکیه دارند. گرچه این مجموعه مقررات رفتاری را نمی‌توان ابزار پراهمیتی برای مقابله با فساد مالی تلقی کرد، مطمئناً می‌تواند به افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری و از این طریق - هر چند به شکل غیرمستقیم - به کنترل فساد در جامعه کمک نماید.

دارندگان مناصب عمومی: در بسیاری از کشورها، مقامات دولتی و انتخابی در ارتباط با وظایف رسمی و حرفه‌ای خود و در تعامل‌شان با مخاطبین مکلف به رعایت یکسری موازین رفتاری هستند. در برخی کشورها، تلاش شده تا با گنجانیدن این قواعد در قانون اساسی و چارچوب حقوقی، به ویژه در مورد رهبران سیاسی و مقامات عالی‌رتبه به آن‌ها قابلیت اجرایی بیش‌تری بخشیده شود.

بسیاری از مجموعه ضوابط رفتاری حاکم بر رفتار نمایندگان منتخب و همین‌طور مقامات انتصابی به خودی خود گویا هستند. وقتی غرامت مالی محدود باشد، تمایل به فروش مزایا و امتیازات افزایش پیدا می‌کند.^(۳۵) از این‌رو یکی از ابزارهای مؤثر کمک به

جلوگیری از اعمال فسادآلود، مقرر نمودن یکسری مقررات رفتاری شفاف برای صاحبان مناصب عمومی است. عملکرد برخی کشورها گویای اتخاذ چنین رویکردی است. عملکرد دولت‌ها: در استرالیا «راهکارهای مربوط به رفتار اداری کارکنان بخش عمومی مشترک المنافع استرالیا» که در سال ۱۹۸۷ اصلاح شد، ناظر به روابط میان سیاستمداران و روابطشان با زیردستان و کارکنان دولتی با یکدیگر و همین‌طور حفظ و مدیریت اطلاعات اداری و دولتی است. به علاوه راهکارهای مزبور نحوه مشارکت این افراد در گروه‌های ذی‌نفع دولتی، منافع مالی و منافع خصوصی دیگر آن‌ها و رفتار شخصی‌شان را نیز در بر می‌گیرد.^(۳۶)

قانون اساسی ۱۹۹۲ غنا نیز حاوی مقررات رفتاری جامعی برای مقامات عمومی است؛^(۳۷) به عنوان نمونه، به موجب قانون اساسی «هیچ مقام مسئول عمومی نباید خود را در موقعیتی قرار دهد که در آن منافع شخصی‌اش در تعارض یا احتمالاً در تعارض با اجرای وظایف رسمی‌اش قرار می‌گیرد».^(۳۸) به علاوه مطابق قانون اساسی «انتصاب به سمت رئیس هیأت مدیره هر شرکت دولتی یا مرجع حکومتی یا تصدی آن برای هر کسی که در شرکت یا مرجع مزبور دارای منصبی باشد، ممنوع است».^(۳۹) این مقررات مفاهیم ناسازگاری سمت‌ها و تعارض منافع را مقرر می‌دارد.

در ژاپن، توصیف رفتار اخلاقی کارکنان بخش عمومی در قانون خدمات دولتی ملی مصوب ۱۹۴۸ این کشور آمده است که بیش‌تر بر منافع عمومی و رازداری تأکید دارد. موازین رفتار اخلاقی در این قانون حاوی ضوابطی نظیر خدمت به مردم، سوگند خدمت، اطاعت از قوانین، ممنوعیت رفتاری که موجب سلب اعتماد از بخش عمومی می‌شود، رازداری، محدودیت فعالیت‌های سیاسی و عدم اشتغال به فعالیت‌های تجاری خصوصی است.^(۴۰)

همان‌گونه که در بالا ذکر شد، در مارس ۱۹۹۸، پارلمان موزامبیک، قانون اخلاقی‌ای را با هدف توصیف رفتار مطلوب برای برخی مقامات به تصویب رساند. قانون مزبور حقوق و مسئولیت‌های مقامات حاکم را مشخص می‌کند و پذیرش هدایا توسط مقامات مسئول را

منع می‌کند.^(۴۱)

پذیرش هدیه توسط مقامات عمومی، به موجب قوانین ایالات متحده نیز جداً به عنوان عملی غیراخلاقی قلمداد می‌شود. مجموعه مقررات اخلاقی کنگره ایالات متحده (۱۹۷۷) شامل مقررات مفصلی حاوی موازین رفتاری است و در آن کسب درآمدی بیش از حقوق ماهانه کنگره، دریافت حق‌الزحمه افتخاری و دریافت هدایا با محدودیت‌هایی همراه شده است.^(۴۲)

قانون جلوگیری از فساد سنگاپور و مقررات قانون منع ارتشا هنگ کنگ که هدف‌شان بیش‌تر جلوگیری از اشاعه فساد میان مستخدمان دولت است نیز شایان ذکر است. در سنگاپور کارکنان دولت از دریافت هدایای نقدی و غیرنقدی از افرادی بجز دوستان و اعضای خانواده منع شده‌اند. برای دریافت هدایا و قرض از بستگان هیچ‌گونه محدودیتی وجود ندارد. مقررات هنگ کنگ با وجود سختگیرانه نبودن، دقیق است. در برخی مواقع مأموران دولت می‌توانند هدایایی به ارزش حداکثر ۱۳۰ دلار هنگ کنگ از مردم و ۲۶۰ دلار از دوستان دریافت کنند. در مواقع دیگر، دوستان می‌توانند هدایایی حداکثر به ارزش ۵۲ دلار هنگ کنگ و وام‌هایی به مبلغ ۲۶۰ دلار تقدیم کنند. مبلغ قروض دریافتی از مردم نباید از ۱۳۰ دلار هنگ کنگ بیش‌تر باشد.

همین‌طور مقررات کلی و در عین حال سختگیرانه‌ای در قانون منصب نمایندگی مردم اوکراین^۱ مقرر شده است. به عنوان نمونه ماده (۴) این قانون مقرر می‌دارد که منصب نمایندگی با هر نوع اشتغال یا خدمت دیگری به استثنای تدریس، پژوهش و فعالیت‌های مولد دیگر ناسازگار است. دریافت هرگونه هدیه یا جایزه^۲ از حکومت‌های خارجی، خارجیان و نهادها، مؤسسات و شرکت‌های اوکراینی توسط نمایندگان مردم، به استثنای هدایا و جوایز اعطایی برای فعالیت‌های آموزشی، پژوهشی و فعالیت‌های مولد دیگر ممنوع است. به علاوه نمایندگان مردم اوکراین باید محدودیت‌های دیگر مقرر در قانون مقابله با

1. Law on Status of a People's Deputy of Ukraine

2. Award

فساد را رعایت نمایند. می‌توان به نمایندگی هر نماینده‌ای که برخلاف مقررات این قانون، متصدی منصبی مغایر با منصب نمایندگی‌اش گردیده، پایان داد. قانون ضدانحصار روسیه^(۴۳) نیز با اتخاذ رویکردی مشابه، مقامات دولتی و حکومتی را از اشتغال به فعالیت‌های مستقل تجاری، مالکیت شرکت‌های تجاری، رأی دادن در مجمع عمومی شرکت‌ها و سازمان‌های اقتصادی، خواه مستقلاً یا از طریق یک نماینده و تصدی سمت در ساختار اداری هر گونه واحد اقتصادی منع می‌کند. مأمورین نهادهای اجرایی فدرال، تابعین نهادهای اجرایی فدراسیون روسیه و آژانس‌های خودگردان محلی، سازمان‌های انتفاعی یا غیرانتفاعی یا مدیران‌شان و افراد، از جمله تجار فردی در صورت نقض هر یک از مقررات قانون ضدانحصار، دارای مسئولیت مدنی، اداری یا کیفری خواهند بود.

کنترل سفرهای مقامات دولتی نیز از جنبه‌های شایان ذکر دیگر مقررات حقوقی روسیه است. فرمان شماره ۹۸۱ ریاست جمهوری فدراسیون روسیه،^(۴۴) مقامات و مدیران اجرایی نهادهای مرکزی قوه مجریه فدرال و مدیران و مقامات دولت، رئیس‌جمهور فدراسیون روسیه و کارکنان حکومت فدراسیون روسیه را از سفرهای رسمی خارجی به هزینه شرکت‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها و افرادی که طرف تجاری دولت هستند، منع می‌کند. به موجب این فرمان، مقامات مسئول یاد شده از مسافرت‌های شخصی به هزینه هر یک از این اشخاص نیز منع شده‌اند. سفرهای رسمی خارجی که مطابق موافقتنامه‌های بین‌المللی فدراسیون روسیه یا سفرهای دوجانبه‌ای که پیرو موافقتنامه‌ای میان فدراسیون روسیه و یک دولت خارجی صورت می‌گیرد، تابع ممنوعیت مزبور نیستند؛ اما در فرمان شماره ۹۸۱ مجازاتی برای افراد خاطی در نظر گرفته نشده است.

مقامات انتخابی و گروه‌های حرفه‌ای دیگر: از میان سری مقررات ناظر به رفتار حرفه‌ای، مقررات مربوط به رهبران سیاسی^(۴۵) و قضات، بیش‌ترین توجهات را در متن بحث‌های جاری راجع به فساد به خود جلب کرده است.

مقررات رفتاری وزیران: وزیران در قوه مجریه دولت نقش مهمی در تضمین اجرای شفاف

و مسئولانه سیاست‌های حکومتی ایفا می‌کنند. اما در مواقعی که وزیری علاوه بر عضویت در دولت، عضو یک حزب سیاسی نیز هست، مسئولیت‌پذیری‌ها کم‌رنگ می‌شود و زمینه برای بروز فساد فراهم می‌گردد. بر این اساس برقراری تمایز روشن میان اعمال وی به عنوان وزیر و عملکردش در مقام عضو یک حزب سیاسی مهم است.^(۴۶)

الگوی بریتانیایی: مقررات رفتاری و راهنمای عملکرد وزیران پادشاهی انگلستان^۱ کوششی در راستای این هدف است.^(۴۷) مجموعه مقررات پادشاهی بریتانیا حاوی موازینی است مبتنی بر اصول اصالت، شرافت و بی‌طرفی در انجام وظایف رسمی. در این راستا مجموعه مقررات مزبور قواعدی در ارتباط با سفرهای خارجی وزیران،^(۴۸) نحوه ارتباطشان با دول خارجی و مزایایی که خود و همسران‌شان یا مشاوران‌شان از آن برخوردارند، مقرر می‌کند. به موجب این مقررات از وزیران انتظار می‌رود در انجام وظایف خود، همواره عالی‌ترین موازین رفتار شخصی و رسمی را مدنظر قرار دهند.^(۴۹) استفاده بهینه از سرمایه‌های ملی نکته کلیدی این مقررات است. به عنوان نمونه، راجع به تسهیلات اداری‌ای که هزینه آن‌ها از منابع عمومی تأمین می‌شود، مقرر شده که تسهیلات مزبور باید تنها برای تبلیغ فعالیت‌های دولتی مورد استفاده قرار گیرد و نه برای نشر مطالب مربوط به حزب سیاسی متبوع وزیر.

مطابق مجموعه مقررات پادشاهی انگلستان، وظیفه وزرا حفظ بی‌طرفی سیاسی بخش دولتی است و نه وادار کردن کارکنان به عمل مطابق شیوه‌ای که مغایر با ضوابط بخش دولتی باشد. وزرا مکلفند که از اعمال نفوذ بر انتصاب‌ها بنا به انگیزه‌های حزبی خودداری کنند.^(۵۰) همین‌طور وزرا باید به نحوی عمل کنند که هیچ تعارضی یا احتمالاً تعارضی میان منافع شخصی‌شان (مالی و غیره) و وظایف رسمی‌شان بروز ننماید.^(۵۱)

سرانجام این که این مجموعه مقررات، وزیران را از قبول هدایا از جانب هر کسی که آن‌ها را در برابر وی متعهد سازد، منع می‌کند. پاراگراف ۱۲۶ کد وزیران مقرر می‌دارد: «این قاعده‌ای است تثبیت شده که هیچ وزیری یا کارمند دولتی نباید هدایا، پذیرایی‌ها یا

1. The United Kingdom's Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers.

خدماتی را بپذیرد که او را متعهد می‌سازد یا ممکن است متعهد سازد».^(۵۲)

مقررات رفتاری قضات - مورد ماداگاسکار: از قضات نیز همانند وزیران انتظار می‌رود عالی‌ترین هنجارهای مقتضی مقام قضا را رعایت کنند. به منظور پر کردن خلأ اعتمادپذیری قضات در ماداگاسکار، در سال ۱۹۹۷، مقررات رفتاری جامعی برای قضات به شکل بخشنامه از سوی وزارت دادگستری ابلاغ شد.^(۵۳) گرچه مقررات رفتاری قضات ماداگاسکار بیش‌تر با حقوق و وظایف قضات سر و کار دارد، مقامات دیگری را هم که مستقیم یا غیرمستقیم با امر قضا مرتبط‌اند، دربر می‌گیرد. به عنوان یک اصل، در این مجموعه مقررات به نسبت مفصل آمده است که اسلوب رفتار قضات و این مقامات باید بری از نقد بوده و مسلماً برتر از قضاوت شوندگان باشد و این که وجهه عمومی‌شان باید به گونه‌ای باشد که هیچ شائبه‌ای در خصوص اصالت و شرافت‌شان ایجاد نکند.

مقررات مزبور قضات را از دریافت یا قبول هرگونه امتیاز مالی از هر منبعی بجز آنچه در قوانین مربوط به شرایط خدمت‌شان مقرر شده منع می‌کند. قضات باید از دریافت هرگونه وجه غیرقانونی، چه به نام ضرورت و چه به عنوان پیش‌شرط انجام وظایف‌شان خودداری کنند. مطابق این قواعد، قضات باید خود را از هرگونه دخالت و فعالیت مستقیم و غیرمستقیم در هر حرفه و تجارت و در هرگونه خرید و فروش یا هر نوع معامله سهام، اوراق قرضه یا اسناد مالی مشابه دیگر دور نگه دارند و از رسیدگی به دعاوی راجع به شرکت‌ها و واحدهای تجاری‌ای که خود یا بستگان‌شان در آن‌ها ذی‌نفع‌اند، خودداری ورزند. از قضات انتظار می‌رود از پذیرش هرگونه هدیه یا هبه از جانب هر سازمان یا فردی که می‌تواند بر انجام وظایف‌شان تأثیر بگذارد، یا در آن خللی وارد سازد، امتناع کنند. به علاوه آن‌ها مؤکداً از هرگونه فعالیت انتفاعی منع شده‌اند. خلاصه این‌که، قضات موظف به حفظ عالی‌ترین حد شرافت و اصالت منصب عالی خویش هستند.

مقررات رفتاری قضات - الگوی امریکایی: شباهت‌های بسیار و در عین حال تفاوت‌های مهمی میان قواعد رفتاری ماداگاسکار و مقررات رفتاری قضات فدرال ایالات متحده وجود دارد. مقررات رفتاری ایالات متحده از جمله، به طور مفصل، به چگونگی پرداخت

حق الزحمه قضات، یعنی ابزار مهم کنترل فساد در دادگاه‌ها می‌پردازد.^(۵۴) مطابق این مقررات، قاضی می‌تواند حق الزحمه و هزینه‌های فعالیت‌های قضایی و غیرقضایی مجاز به موجب این مقررات را دریافت کند، اگر منبع این پرداخت‌ها نشان‌دهنده اعمال نفوذ بر قاضی در انجام وظایف قضایی‌اش یا به هر نحو در آن نشانی از رفتار غیرشرافتمندانه نباشد [تأکید از ماست].^(۵۵) به علاوه برای روشن‌تر بودن، قواعد رفتاری مقرر می‌دارد که این حق الزحمه‌ها نباید از میزانی معقول بیش‌تر باشد یا بیش‌تر از آن چیزی باشد که برای همان فعالیت یک فرد غیر قاضی دریافت می‌کند. مطابق این مقررات، جبران هزینه‌ها باید محدود به هزینه‌های واقعی سفر، غذا و اسکانی باشد که معقولانه شخص قاضی و به اقتضای موقعیت، همسر یا بستگان وی متحمل شده‌اند. هرگونه پرداختی بیش از این مبلغ، حق الزحمه محسوب خواهد شد. سرانجام این که این مقررات رفتاری، قضات را موظف به افشای وضعیت مالی خود مطابق با قوانین قابل اعمال و مقررات و دستورالعمل‌های کنفرانس قضایی^۱ می‌کند.^(۵۶)

در قانون اخلاقیات ۱۹۸۹ و مقررات منتشره از سوی کنفرانس قضایی محدودیت‌های دیگری نیز بر دریافت حق الزحمه توسط قضات مقرر شده است. محدودیت‌های مزبور شامل این موارد است؛ گرچه منحصر به این‌ها نمی‌شود:

الف) ممنوعیت دریافت «حق الزحمه‌های افتخاری» (به معنی هر چیز با ارزشی که در ازای ایراد نطق، حضور یا نوشتن مقاله دریافت می‌شود)

ب) ممنوعیت دریافت حق الزحمه در ازای خدماتی که در مقام مدیر، امین یا مأمور یک سازمان انتفاعی و غیرانتفاعی انجام داده‌اند،

ج) این شرط که فعالیت‌های آموزشی معوض از پیش تأیید شود،

د) محدود بودن «درآمدهای بیرونی» به ۱۵ درصد حقوق دریافتی.^(۵۷)

نتیجه: ضوابط و مقررات رفتاری دست کم دارای دو مزیت جداگانه‌اند. اول این که وجود چنین ضوابطی ولو بدون ضمانت اجرایی و حتی زمانی که رفتارها در زمره جرائم کیفری

محسوب نمی‌شوند، می‌تواند انگیزه ارتکاب فعالیت‌های فسادآلود را کاهش دهد. ارتکاب عملی ناشایست در محیطی حرفه‌ای ممکن است از سوی هم‌قطاران مورد نکوهش قرار گیرد و گروه حرفه‌ای ممکن است مطابق رسوم و هنجارهای گروه، اقداماتی اتخاذ نماید. مزیت دوم این که مقررات مزبور خواه ریشه در یک قانون ارگانیک داشته باشد یا یک مصوبه پارلمان یا این که صرفاً یکسری موازین رفتاری غیررسمی باشد، روی این نکته توافق نظر رو به تزایدی وجود دارد که مجموعه منسجمی از قواعد رفتاری که باعث افزایش شفافیت شده و سوءاستفاده از قدرت را تقبیح کند، ابزار مؤثری برای جلوگیری از فساد در درون هر دسته از مقامات، سازمان‌ها یا نهادهای حرفه‌ای محسوب می‌شود.

بدیهی است که بین فساد در بخش عمومی و فقدان مسئولیت‌پذیری در میان صاحبان مناصب عمومی رابطه مستقیمی وجود دارد. یکی از شیوه‌های مسئولیت‌پذیرتر کردن مقامات مسئول، توسعه رسانه‌های جمعی کارآمد و پرس‌و‌جوگر است. رسانه‌ها (رکن چهارم) نقشی کلیدی در تحقیق ادعاهای راجع به شیوع رویه‌های ناصواب و فسادآلود امور عمومی و افشای فساد و اعمال فسادآلود ایفا می‌کنند.^(۵۸) این نقش رسانه‌ها در تقبیح فساد، زمانی که نهادهای سیاسی موجود برای تضمین مسئولیت‌پذیری مقامات مسئول ناکافی و ناکارآمد هستند، حتی پراهمیت‌تر می‌شود. همه نهادهای دولتی باید تحت نظارت باشند، خواه به طور مستقیم، از طریق دیدگان عموم، یا غیرمستقیم، از طریق رسانه‌های جمعی.^(۵۹)

نقش رسانه‌ها در چارچوب آزادی بیان: رسانه‌های جمعی به عنوان جلوه‌گاه اصلی افکار عمومی، نقش بسزایی در تضمین پاسخگویی حاکمان در برابر حکومت‌شوندگان دارند. رسانه‌های قابل اعتماد نفوذ فراوانی بر افکار عمومی داشته و نقش مهمی در افشای اعمال اداری و اجرایی ناصواب و ناعادلانه و فساد ایفا می‌کنند. نمونه‌ای از این نقش رسانه‌ها را می‌توان در رسوایی لاک‌هید،^۱ مشاهده کرد که در آن ادعاهای یک نشریه ماهانه محلی

منجر به استعفای نخست‌وزیر ژاپن گردید.^(۶۰) نمونه‌های دیگر فراوان است.

از چند دهه پیش، آزادی سیاسی در بسیاری از کشورها به تدریج باعث افزایش قدرت رسانه‌ها شده است. به دلیل تلاش رسانه‌ها در جمع‌آوری اطلاعات، دولت‌ها در قبال مردم خود پاسخگو تر شده‌اند یا دست کم اقلی از شفافیت را در عملکرد دولتی ملحوظ می‌دارند. در واقع رسانه‌ها در برخی کشورها با پیگیری‌های خود، اطلاعاتی را کشف می‌کنند که مأمورین اجرای قانون قادر به دستیابی آن‌ها نیستند و همین امر رسانه‌ها را به منبع اصلی بالقوه اطلاعات مفید، از جمله اطلاعات راجع به ارتکاب اعمال فسادآلود در جامعه بدل کرده است.

قادر بودن رسانه‌ها به ایفای نقش خود به عنوان «افشاگر» اعمال حکومت، از جمله اعمال فسادآلود، مستلزم حمایت‌های تضمین شده قانونی از آنان است. رسانه‌ها نیازمند تضمینی برای بحث نامحدود راجع به امور عمومی، از طریق تأمین آزادی بیان یا تعرض ناپذیری اطلاعات محرمانه هستند و به عنوان یک نهاد، باید از امکان سازمان‌دهی و استقلال عمل برخوردار باشند. بنابراین روزنامه‌نگاران را نباید مجبور به افشای منبع اطلاعاتی‌شان نمود. در دنیا تنها چند کشور قوانین‌شان حاوی چنین تضمین‌هایی است و حتی در این موارد نیز، حمایت‌ها، مطلق نیست.

مهم‌ترین حمایت برای رسانه‌ها، تضمین آزادی بیان است. در عرصه نظر، چنین تضمینی تاکنون در قوانین اساسی بسیاری از کشورها وارد شده و اغلب در فصل مربوط به حقوق بنیادین بسیاری از قوانین اساسی جای گرفته است. اما به این مقررات هم همیشه عمل نشده است. تنها چند کشور، از جمله ایالات متحده تلاش کرده‌اند به این حق بنیادین بشر جامه عمل بپوشانند. مطابق اصلاحیه اول قانون اساسی ایالات متحده، «کنگره نمی‌تواند هیچ قانونی را وضع کند ... که آزادی نطق، یا آزادی مطبوعات را محدود می‌کند ...»؛ این مقررات قانون اساسی مربوط به آزادی بیان، به انحای مختلف در محاکم و نشریات دانشگاهی مورد تفسیر قرار گرفته است که بسامد آن از اتخاذ نظرگاهی کم و بیش مطلق‌گرایانه که از کلمات «هیچ قانونی» تفسیری تحت‌اللفظی به عمل می‌آورد تا کسانی که

از نظریه موقعیت مرجح^۱ (افراد) دفاع می‌کنند، تا آنانی که رویکرد توازن منافع^۲ را اتخاذ کردند و آن‌هایی که از حقوق محدود دفاع می‌کنند، امتداد دارد.^(۶۱) با وجود این اختلافات، مفید بودن رسانه‌ها موضوعی بلامنازع است. در واقع وجود رسانه‌های مسئول و صادق که دغدغه‌شان رساندن واقعیات به گوش مردم جامعه باشد، شرط لازم^۳ هر جامعه‌ای است که قصد مقابله با فساد را دارد.

همسو با اصول اساسی ایالات متحده، بسیاری کشورها - خواه در قوانین اساسی یا قوانین خاص شان - نقش مهمی برای مفهوم استقلال رسانه‌ها قائل شده‌اند. به عنوان نمونه، قانون اساسی جمهوری چهارم غنا، فصلی را به آزادی و استقلال رسانه‌ها اختصاص داده^(۶۲) و به منظور تحقق آزادی مطبوعات و تنظیم اصول عملکرد مطبوعات، مرجعی به نام کمیسیون رسانه‌های ملی مقرر نموده است.^(۶۳) مشابه این مقررات را می‌توان در قانون اساسی نیجریه یافت که به موجب آن «مطبوعات، رادیو، تلویزیون و مؤسسات دیگر رسانه‌های جمعی باید در همه حال در تحقق اهداف بنیادی [قانون اساسی] و پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دولت در برابر مردم آزاد باشند».^(۶۴)

البته همه قوانین اساسی فصل جداگانه‌ای به نقش رسانه‌ها اختصاص نداده‌اند. به عنوان نمونه، در هند آزادی مطبوعات بخشی از آزادی نطق و بیان است که در اصل ۱۹ (۱) (الف) قانون اساسی مقرر شده است؛ هیچ قانون خاصی که ضامن آزادی مطبوعات باشد، وجود ندارد؛ آزادی مطبوعات «نوعی» از «جنس» آزادی بیان محسوب می‌شود.^(۶۵) بنابراین در هند، آزادی مطبوعات تنها به عنوان یکی از حقوق ناشی از حق بنیادین آزادی بیان از جایگاهی بالاتر از حق نطق یک شهروند برخوردار نیست.^(۶۶) اما مطبوعات در هند از همان حقوق مقرر برای مطبوعات در کشورهایی که اصل جداگانه‌ای را در قانون اساسی‌شان به آن تخصیص داده‌اند، برخوردار است.

گرچه اهمیت رسانه‌ها در همه نظام‌های مهم حقوقی به رسمیت شناخته شده و اصل

-
1. The Theory of Preferred Position
 2. The Approach of Balancing Interests
 3. Sine qua non

آزادی رسانه‌ها در قوانین ارگانیک بسیاری از کشورها راه یافته است، با این وجود، هنوز میان نظریه و عمل فرق و فاصله، بسیار است. در حقیقت، با وجود تشابه مقررات قانون اساسی، به عنوان نمونه وضعیت رسانه‌ها در نیجریه یا پاکستان را نمی‌توان با ایالات متحده یا فرانسه مقایسه کرد. نقش پشتیبانی رسانه‌ها در جنگ علیه فساد، حیاتی است.

بر این اساس، علاوه بر اعطای آزادی لازم به رسانه‌ها برای ایفای چنین نقشی، عدم تحمیل محدودیت‌های ناموجه بر این آزادی در ارتباط با رعایت حقوق قانونی افراد (هتک حرمت)، محترم شمردن حق روزنامه‌نگاران بر حفظ اطلاعات محرمانه یا تحمیل ملزومات حکومت (حفظ اسرار دولتی) نیز بسیار ضروری است.

نقش رسانه‌ها در چارچوب قوانین ناظر به هتک حرمت: با وجود تضمین آزادی رسانه‌ها در قوانین اساسی، روزنامه‌نگاران (و رسانه‌ها به طور کلی) همواره با یک مسأله جدی حقوقی مواجهند: خطر پیگرد قانونی به دلیل افترا یا توهین. ترس از طرح دعاوی افترا، اغلب، روزنامه‌نگاران را مجبور به عدم نشر اطلاعاتی می‌کند که آن‌ها به هر نحو منتشر می‌کرده‌اند. اما هراس از طرح دعوا، به افزایش مسئولیت‌پذیری رسانه‌ها و انعکاس واقعیات در مطالب منتشره از سوی آن‌ها کمک می‌کند.

صرف وجود حق اقامه دعوا برای افراد به دلیل ایراد افترا صرف نظر از این که شکایت‌شان واقعاً برحق باشد یا خیر، فرصت نابرابری برای اذیت و آزار رسانه‌های جمعی فراهم می‌آورد. به عنوان نمونه، در ایالات متحده، شخصی که به دلیل ایراد افترا، اقامه دعوا می‌کند، در مرحله کشف جرم و تحقیقات مقدماتی، در موضوعات بسیار مختلف از حق طرح سؤال برخوردار است. کسانی که بدنام شده‌اند، بعضاً ممکن است صرفاً برای شناختن منبعی که به گزارشگران در جمع‌آوری اطلاعات کمک کرده، دعوی افترا اقامه کنند. از آنجا که امتناع از افشای نام منبع اطلاعات ممکن است دلیلی بر عدم وجود چنین منبعی قلمداد شود، رسانه‌ها با دو راهی همیشگی افشای هویت منابع محرمانه و دفاع از خود در برابر دعاوی پرهزینه افترا یا عدم افشای آن و در نتیجه واگذاری دعوا مواجهند.

تعهد روزنامه‌نگاران به حفظ اطلاعات محرمانه: روزنامه‌نگاران اغلب دارای اطلاعاتی هستند

که هیچ مأمور اجرای قانونی نمی‌تواند به کسب آن‌ها امید داشته باشد. روزنامه‌نگاران تجسس‌گر به اطلاعات محرمانه پراهمیتی دست می‌یابند و اغلب آن‌ها را بدون افشای منابعشان منتشر می‌سازند، چرا که بنا به قواعد اخلاقی‌شان یا ماهیت محرمانه منابع خبری متعهد شناخته می‌شوند. بدون منابع محرمانه، روزنامه‌نگاران قادر به گزارش کردن بسیاری از رویدادهای خبری خود نخواهند بود.^(۶۷) از این رو، روزنامه‌نگاران، اخلاقاً متعهد به محرمانه نگه‌داشتن منابع خبری خود هستند. این تعهد به حفظ اطلاعات محرمانه، به عنوان امتیاز روزنامه‌نگاران در بسیاری جاها به رسمیت شناخته شده است. اما در همه نظام‌های قضایی، قضات به منظور احقاق حق و اجرای عدالت، خواهان آنند که تمامی اطلاعات مربوطه در اختیار دادگاه قرار گیرد و به نحوی فزاینده از اختیار خود در خصوص توهین به دادگاه^۱ جهت اجرای دستوری استفاده می‌کنند که روزنامه‌نگاران را مکلف به افشای اطلاعات محرمانه‌شان می‌کند.

شایان ذکر است که این امتیاز روزنامه‌نگاران (در عدم افشای منابع) تقریباً در قرن بیستم در ایالات متحده شکل گرفت. در سال ۱۸۹۶، ایالت مریلند قانونی را به تصویب رساند که گزارشگران را از افشای منابع اطلاعاتی معاف می‌نمود.^(۶۸) در سال ۱۹۳۳، ایالت نیوجرسی و به دنبال آن بسیاری از ایالات دیگر، از این رویه پیروی کردند.^(۶۹) به دلیل تفاسیر فوق‌العاده متنوع به عمل آمده از سوی حوزه‌های قضایی مختلف، اظهارنظر جامع راجع به کارایی قوانین حمایتی ایالات مشکل است. با وجود نبود قوانین حمایتی، اصلاحیه اول قانون اساسی ایالات متحده (که آزادی نطق و مطبوعات را مقرر می‌کند) از حقوق روزنامه‌نگاران در مخفی نگه‌داشتن منابع اطلاعاتی‌شان، دست کم در ایالات متحده، حمایت می‌کند.

نقش رسانه‌ها در چارچوب مقررات حفظ اسرار دولتی: تأثیر مصالح عالی‌ه الزام‌آور - یعنی نیاز حکومت به حدی از اختفای اطلاعات به منظور افزایش کارایی عملکردهایش - بر نقش رسانه‌ها، جنبه مهم دیگر اصل آزادی اطلاعات است. نقش رسانه‌ها همواره عرصه

جدال و تعارض گریزناپذیر میان نیاز حکومت به حفظ اطلاعات در برخی موضوعات به منظور حفاظت از منافع عمومی و نیاز عموم به دسترسی آزادانه به اطلاعات به منظور طرح کلیه موضوعات مبتلا به عموم بوده است. توانایی شهروندان در نظارت بر دولت، جنبه ذاتی همه دموکراسی‌هاست. اما در حال حاضر در اکثریت بزرگی از کشورها، کفه این موازنه به نفع نهادهای حکومتی سنگینی می‌کند.

تنها چند کشور محدود، به شهروندانشان حق دسترسی به بخش مهمی از اطلاعات دولتی اعطا کرده‌اند. چهار کشور حوزه اسکاندیناوی، ایالات متحده، کانادا و مجارستان از مدت‌ها پیش به شهروندانشان حق دسترسی به اطلاعات اعطا نموده‌اند.^(۷۰) به عنوان نمونه، در سوئد، از سال ۱۷۶۶ اصل دسترسی به اطلاعات، بخشی از قانون آزادی مطبوعات را تشکیل می‌دهد.^(۷۱) در ایالات متحده، گذشته از حمایت‌های مقرر در قانون اساسی، قانون رویه اداری ۱۹۴۶ نشر و افشای معمول اطلاعاتی که در اختیار دولت است را الزامی می‌شمارد. اما مهم‌ترین قانون در این زمینه، قانون آزادی اطلاعات ۱۹۶۶ است که جایگزین مقررات قانون ۱۹۴۶ شد و به صراحت امکان دسترسی عموم به بیش‌تر اسناد را یک قاعده کلی می‌انگارد. مهم‌تر از همه این‌که، قانون مزبور فهرستی از انواع اسنادی که می‌تواند محرمانه نگه داشته شود (در نه ردیف کلی استثنائات) برمی‌شمارد و حاوی مقرراتی در خصوص امکان اعتراض شهروندان به تصمیمات مربوط به اختفای اطلاعات است.^(۷۲) به موجب قانون آزادی اطلاعات، تقریباً کلیه اسناد موجود در اختیار نهادهای فدرال به هر شکل باید در دسترس عموم قرار گیرد، مگر آن‌که مشخصاً از امکان افشا یا از ابتدا از شمول قانون مستثنا شده باشند.^(۷۳) نه استثنای این قانون، اصولاً تنها موارد عدم افشای اطلاعات هستند که ماهیتاً الزام‌آور نبوده بلکه در خصوص آن‌ها بنا به صلاح‌دید عمل می‌شود.

قانون اساسی اوگاندا، حق شهروندان بر دسترسی به اطلاعات را به رسمیت می‌شناسد. به موجب قانون اساسی اوگاندا، هر شهروندی از حق دسترسی به اطلاعاتی که در اختیار دولت یا هر ارگان و نهاد دولتی قرار دارد، برخوردار است؛ مگر آن‌که افشای این اطلاعات

باعث لطمه به امنیت یا حاکمیت کشور شده یا متضمن مداخله در حریم خصوصی اشخاص باشد.^(۷۴) در نپال نیز حق بر اطلاعات، حقی است مبتنی بر قانون اساسی،^(۷۵) اما با وجود این مقررات، شهروندان کشورهایی نظیر اوگاندا یا نپال به اندازه شهروندان کشورهای توسعه یافته از امتیاز حق بر اطلاعات برخوردار نیستند.

برعکس، در بیش تر کشورهای که حق دسترسی آزاد به اطلاعات هنوز به رسمیت شناخته نشده، تصمیم به حفظ اطلاعات دولتی یا امتناع از افشای آن‌ها تابع صلاحدید قوه مجریه است. این حکومت‌ها، نه تنها بنا به دلایل مشروع نظیر حفظ امنیت ملی یا حریم خصوصی، بلکه برای مصون نگه داشتن خود از انتقادات از تخلفات، مشکلات و نابسامانی‌ها در مخفی نگه داشتن هر اطلاعاتی آزادی عمل دارند.

نتیجه: تأثیر رسانه‌ها در شکل‌دهی به افکار عمومی، در بسیاری از کشورهای دنیا، یکی از ابزارهای غیرمستقیم اما مفید برای کاهش اعمال و رویه‌های فسادآلود در دولت است. به علاوه از رسانه‌ها می‌توان به منظور نشر و تبلیغ جنبه مثبت تلاش‌های کشور برای مقابله با فساد استفاده کرد. در واقع، این مسأله می‌تواند بیش از یک اتفاق صرف باشد که - به استثنای برخی کشورها نظیر هند که در آن مطبوعات از آزادی کم و بیش مطلق برخوردارند یا سنگاپور که میزان فساد در آن به نحو قابل توجهی پایین است - ظاهراً بیش‌ترین میزان شیوع فساد در کشورهای است که فاقد مطبوعات آزاد، فعال و مستقل هستند. از این رو به نظر می‌رسد میان گستره آزادی مطبوعات و گستره فساد رابطه متقابلی وجود دارد.

از تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی و تأمین کالاها و خدمات عمومی، در صورت نبود قواعد و مقررات مؤثر و کافی ناظر بر مدیریت مالی، به عنوان دو منبع عمده فساد نام برده شده است. بنابراین جای تعجب نیست که بسیاری از مباحث مربوط به فساد حول قوانین مدیریت مالی، تأمین کالاها و خدمات عمومی، تأمین هزینه‌های انتخاباتی و چگونگی اعمالشان دور می‌زند. از قوانین مربوط به تأمین هزینه‌های انتخاباتی و تأمین کالاها و خدمات عمومی به

همراه قوانین ناظر بر مدیریت مالی، معمولاً به عنوان منابع حقوق موضوعه‌ای که نقش مهمی در مقابله با فساد ایفا می‌کنند، یاد می‌شود.

نظام مدیریت مالی بخش عمومی، در معنای وسیع کلمه، شامل روند تهیه بودجه، نظارت‌های داخلی و حسابرسی می‌شود. نحوه مدیریت مالی بیشتر کشورها بنا به ماهیت نظام سیاسی‌شان با یکدیگر متفاوت است. این نظام ممکن است متمرکز یا غیرمتمرکز، فدرال یا دارای ساختاری یگانه باشد. به هر روی، نگاهی کلی به عملکرد کشورها نشان می‌دهد در کشورهایی که به دنبال ایجاد و حفظ نظام‌های سالم مدیریت مالی هستند، اغلب به موجب قانون، میان: الف) نهاد عمومی درخواست کننده هزینه‌ها، ب) بخش بودجه وزارت دارایی که هزینه‌ها را پذیرفته و دستور پرداخت می‌دهد، ج) خزانه‌داری که مسئول واقعی پرداخت است، تفکیک برقرار می‌شود. این سطوح متمایز عملکرد را نهادهای متمایزی برعهده دارند. به منظور تضمین اجرای این فرایند، بر چارچوب حقوقی حاکم بر روندهای برنامه‌ریزی شفاف و سازوکارهای نظارت و توازن داخلی، همین‌طور نقش نظارت پسینی یک مرجع عالی تأکید می‌شود. به طور خلاصه، وجود نوعی سیستم حسابرسی عمومی که قادر به گزارش تمامی هزینه‌ها باشد برای حکمرانی خوب در هر کشور گریزناپذیر قلمداد شده است.

مدیریت مالی: برای آن که مقامات و مراجع دولتی قادر به اجرای بودجه، پیگیری گزارشات و اظهارنامه‌های مالی و نظارت بر تخصیص و حسابرسی هزینه‌ها باشند، چارچوب حقوقی مناسبی مورد نیاز است. این چارچوب حقوقی می‌تواند مقررات قانون اساسی، قوانین و مقررات عادی یا هر دو باشد. نمونه‌هایی از این قوانین و مقررات عبارتند از خود قانون مالیه عمومی^۱، قوانین ناظر بر سازمان‌هایی که مأمور اجرا و نظارت بر بودجه دولتی هستند، قانون بودجه و قواعد مربوط به ثبت دفتری سرمایه‌ها و دارایی. اسناد و متون قانونی در کشورهای

مختلف، متفاوت است.^(۷۶)

مقررات اجرای بودجه، ضامن انطباق هزینه‌ها با محدودیت‌های قانون (یا قوانین) بودجه سالانه کشور و الزامات مقرر در قوانین و مقررات مالی دیگر است. از نقطه نظر حقوقی، اجرای بودجه، متضمن به کارگیری عملی اختیار صرف هزینه مقرر در قانون بودجه است.

حسابداری و حسابرسی^۱ نیز، گرچه اغلب عملیات جداگانه‌ای محسوب می‌شوند، مرحله نهایی اجرای بودجه به حساب می‌آیند. از این رو هیچ مرحله‌ای از روند فعالیت‌های مالی نیست که به موجب قانون به نوعی تحت ضابطه و کنترل نباشد.^(۷۷)

نمونه جامعی از چارچوب حقوقی گزارش مالی را می‌توان در ایالات متحده مشاهده کرد. به موجب بخش ۳۵۱۵ قانون مدیریت مالی فدرال ایالات متحده،^(۷۸) رؤسای کلیه نهادهای اجرایی موظفند حداکثر تا اول مارس هر سال، صورت مالی ممیزی شده سال مالی گذشته، حاوی کلیه حساب‌ها و فعالیت‌های مربوطه هر دفتر، اداره و فعالیت نهاد تحت نظر خود را تهیه و به رئیس اداره مدیریت و بودجه^(۷۹) تسلیم کنند.^(۸۰)

صورت‌های مالی حسابرسی شده هر نهاد اجرایی باید در برگیرنده وضعیت مالی جامع ادارات، دفاتر و فعالیت‌های مشمول این قانون بوده و شامل کلیه دارایی‌ها و مسئولیت‌های متعلق به آن‌ها و نتایج عملکردهای ادارات و دفاتر مزبور و فعالیت‌های یاد شده باشد. رئیس اداره مدیریت و بودجه، شکل و محتوای اظهارنامه‌های مالی نهادهای اجرایی را وفق اصول، موازین و الزامات لازم‌الاجرای حسابرسی و گزارش مالی تعیین خواهد کرد.^(۸۱)

یکی از پیش شرط‌های مهم شفافیت مدیریت مالی ایجاد سازوکاری برای نظارت و توازن است. یک نظام مدیریت مالی کارآمد مستلزم سازوکاری برای اداره و نظارت همه جانبه بر امور مالیه کشور است. به عنوان نمونه، در ایالات متحده، ذی‌حساب کل^۲ از اختیار تعیین الزامات، نظام‌ها و اطلاعات مورد نیاز برخوردار است. به موجب بخش ۳۵۱۱ (الف)

1. Accounting and Auditing

2. Comptroller General

قانون مدیریت مالی:

ذی حساب کل، اصول، موازین و الزاماتی که روسای نهادهای اجرایی موظف به رعایت آن‌ها هستند را تعیین خواهد کرد. پیش از تعیین این اصول، موازین و الزامات، ذی حساب کل در خصوص حسابرسی، گزارش مالی و نیازهای بودجه‌ای آن‌ها با وزارت دارایی و رئیس جمهور مشورت خواهد کرد و نیازهای روسای نهادهای اجرایی دیگر را در نظر خواهد گرفت.

همان‌گونه که نمونه ایالات متحده نشان می‌دهد، برقراری یک نظام کنترل درونی کارآمد و سازوکاری که موجب افزایش پاسخگویی شود، مستلزم این است که همه نهادهای دولتی مشمول قواعد، اصول و موازین یکسانی باشند.

هر فرایند مدیریت مالی سالم، متضمن ارسال کلیه صورت‌های مالی برای یک مرجع عالی جهت اعمال نظارت پسینی است. قانون ایالات متحده مقرر می‌دارد که وزارت دارایی با هماهنگی رئیس اداره مدیریت و بودجه، حداکثر تا ۳۱ مارس هر سال، صورت مالی ممیزی شده سال مالی گذشته، حاوی کلیه حساب‌ها و فعالیت‌های مربوطه قوه مجریه حکومت ایالات متحده را تهیه و برای رئیس جمهور و کنگره ارسال خواهد کرد. این صورت مالی منعکس کننده وضعیت کامل مالی، از جمله دارایی‌ها و مسئولیت‌ها و نتایج عملکردهای قوه مجریه ایالات متحده بوده و مطابق الزامات شکلی و ماهوی مقرر از سوی رئیس اداره مدیریت و بودجه تنظیم خواهد شد.^(۸۲) ذی حساب کل ایالات متحده این صورت مالی را حسابرسی خواهد کرد.^(۸۳)

کمیته‌های محاسبات عمومی: بسیاری از کشورها، به ویژه کشورهای دارای سنت حقوق عرفی، دارای کمیته‌ای پارلمانی، موسوم به کمیته محاسبات عمومی هستند که مأمور نظارت بر حساب‌های عمومی می‌باشند. وظیفه این کمیته‌ها نظارت پسینی بر فرایند مدیریت مالی است. وظیفه این کمیته‌ها که بیش تر مطابق اصول قانون اساسی شکل گرفته‌اند، این است که به شکل پسینی بر هزینه بودجه‌های عمومی مطابق اهداف اعلام شده برای آن‌ها نظارت نمایند. اعضای این کمیته‌ها اغلب از میان احزاب سیاسی مختلف گزینش می‌شوند. رویه

پارلمانی اغلب این است که ریاست این کمیته‌ها به رهبران احزاب مخالف در پارلمان محول می‌شود. این شیوه عملکرد، بعد دیگر سیستم نظارت و توازن مالی است که عنصر اساسی یک جامعه عاری از فساد است. اما این شکل عمل، خطر بالقوه سیاسی شدن ناروای مباحث و غفلت از جنبه‌های صرفاً فنی و مالی موضوع را نیز در پی دارد. با این وجود، وجود کمیته‌های حساب‌های عمومی می‌تواند به اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری میان مقامات مسئول دولتی کمک کند.

اداره حسابرسی کل: در روند مدیریت مالی، نقش مقام حسابرسی کل^۱ نیز شایان ذکر است. در بسیاری از کشورها، اداره حسابرسی کل یا نهادی معادل آن، مرجعی دولتی است که وظیفه اعمال نظارت‌ها و حسابرسی مستقل و دادن اطلاعات و مشاوره بی‌طرفانه و اطمینان‌بخشی به پارلمان را برعهده دارد. با توجه به اهمیت نقش اداره حسابرسی کل، در بیش‌تر کشورها حسابرس کل، مقام مستقلی است که به موجب یک قانون ارگانیک از سوی رئیس دولت یا پارلمان منصوب می‌شود.

به طور کلی وظیفه حسابرس کل، ممیزی کردن و گزارش مدیریت مالی و عملکرد اداری نهادهای دولتی به پارلمان به منظور افزایش مسئولیت‌پذیری و بهبود عملکرد بخش عمومی است. در معنایی کلی‌تر، حسابرس کل حافظ منافع عمومی است. مقام حسابرس کل به عنوان فراهم‌کننده اصلی اطلاعات بی‌طرفانه در خصوص عملکرد و مسئولیت‌پذیری بخش عمومی برای پارلمان، در مقام یک «محافظ» از ائتلاف منابع مؤدیان مالیاتی جلوگیری کرده و بر ارائه خدمات به شکلی عادلانه، کافی و مؤثر به تمامی شهروندان نظارت می‌کند. از این رو حسابرس کل، متحد پارلمان و مردم است؛ باید در اعمال و اجرای وظایف و اختیاراتش به طور مستقل عمل کند و این رویه عملاً نیز در رفتارش مشهود باشد. این استقلال، سنگ بنای حسابرسی بخش عمومی است و از این رو حسابرس کل در ایفای درست مسئولیت‌هایش باید از هرگونه فشار، اعمال نفوذ یا مداخله‌ای که به این استقلال عمل خدشه وارد می‌کند، به دور باشد و این عنصر مهم دیگری در مبارزه با فساد است.

1. Office of the Auditor General (OAG)

همانند اداره حسابرسی کل (ایالات متحده)، معمولاً مقام حسابرسی کل مرجعی است مبتنی بر قانون اساسی. عزل و نصب رؤسای این نهادها اغلب تابع مقررات قانون اساسی است. در صورت نبود مقرراتی در قانون اساسی^(۸۴) در این خصوص، بسیاری از دولت‌ها قوانین ارگانیک را به کار می‌گیرند. در بسیاری از کشورها، نهادهای مزبور گزارش‌های خود را مستقیماً به پارلمان یا رئیس دولت تسلیم می‌کنند. مسئولیت مستقیم این نهادها در قبال پارلمان، ضامن استقلالشان و عدم تبعیت آن‌ها از رهبران سیاسی است.

ویژگی‌های مدیریت مالی در کشورهای دارای سنت حقوق مدنی: در کشورهای دارای نظام حقوقی مبتنی بر سنن حقوق مدنی، رویه مدیریت مالی و اصول مربوطه چندان متفاوت نیست. در بین کشورهایی که دارای یک سیستم مناسب گزارش‌دهی، حسابداری و حسابرسی هستند، می‌توان چارچوب حقوقی و نهادی مشترکی را مشاهده کرد؛ در همه این نظام‌ها قوانین محاسبات عمومی، مسئولیت‌هایی را برای دولت مقرر می‌کنند؛ به علاوه قوانین حاوی طبقه‌بندی‌های روشنی است که امکان تخصیص منابع به بخش‌های مختلف دولت و استفاده از این منابع را فراهم می‌آورد.

به علاوه در بسیاری از کشورها، یک دیوان اداری (موسوم به Tribunaux de Comptes در کشورهای پرتغالی زبان یا Cours des Comptes در کشورهای فرانسه زبان) وجود دارد که نهادهایی کاملاً خودمختار در رسیدگی به موضوعات حساب‌های عمومی هستند. به عنوان نمونه، در فرانسه، دادگاه‌هایی با وظیفه رسیدگی به این موضوعات وجود دارد. این دادگاه‌ها هم دارای وظایف قضایی و هم غیرقضایی هستند و در سطوح ملی و منطقه‌ای عمل می‌کنند. این دادگاه‌ها در انجام وظایف قضایی‌شان در سطح منطقه‌ای، به عنوان شعبات منطقه‌ای حسابرسی،^۱ کلیه مخارج عمومی دپارتمان‌های دولتی و شهرداری‌ها را مورد ارزیابی و تأیید قرار می‌دهند. به موازات انجام این وظیفه، دادگاه‌های مزبور بر وجوه عمومی نیز در سطح منطقه‌ای اعمال نظارت کرده و در این راستا گزارش‌هایی ارائه می‌دهند که به فهم الگوهای مصرف وجوه عمومی کمک شایانی می‌کند. علیه آرای این شعبات

1. Chambres Regionales des Comptes

منطقه‌ای حسابرسی می‌توان نزد محاکم حسابرسی مرکزی پژوهش خواهی کرد. در سطح ملی، مسئولیت اصلی محاکم حسابرسی، ممیزی حساب‌های خزانه‌های دولتی و مأمورین پرداخت^۱ و نیز نظارت برانجام اقدامات بودجه‌ای مصوب مجلس ملی از سوی مأموران و مقامات ذی صلاح است. این وظایف حسابرسی با اختیاراتی قضایی همراه است که به موجب آن، محاکم حسابرسی می‌توانند دستور اصلاح اشتباهاتی را که از مقامات تحت نظارتشان سرزده است صادر کرده و در موارد مقتضی مجازات‌هایی اعمال نمایند. در فرانسه، علاوه بر محاکم حسابرسی، یک محکمه انضباط بودجه‌ای و مالی^۲ وجود دارد که به عملکردهای خلاف قاعده مقامات عمومی مسئول اجرای بودجه‌های مراجع دولتی و محلی رسیدگی می‌کند.^(۸۵)

نتیجه: بدون یک سیستم کارآمد حسابداری، حسابرسی و گزارش مالی، نظارت بر مخارج و صحت حساب‌ها غیرممکن است. بدون چنین سیستم‌هایی، تخصیص ناصواب بودجه و سوءاستفاده از وجوه عمومی به سهولت روی می‌دهد و فساد نامکشوف باقی می‌ماند. از این رو برای کشورها یافتن نظام و سازوکاری برای حفظ شفافیت منابع سرمایه‌های عمومی و نحوه استفاده و تخصیص آن‌ها، خواه از طریق قانون یا به نحوی دیگر، گریزناپذیر است و این مهم‌ترین بعد مدیریت مالی برای جامعه‌ای است که خواهان ایجاد محیطی عاری از فساد است.

تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، یکی از منابع عمده فساد در هر جامعه دموکراتیک مدرن است. بسیاری از رسوایی‌های بزرگی که طی دهه گذشته دموکراسی‌ها را به لرزه درآورد، به نحوی با موضوع تأمین مالی مبارزات انتخاباتی مرتبط بوده‌اند. در صورت عدم نظارت، این مسأله می‌تواند باعث بی‌اعتمادی جامعه و جلوگیری از روند دموکراتیک گردد. از این رو بدون تحلیل دقیق مقررات ناظر به تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی، هیچ مطالعه‌ای در

1. Pay Master

2. Cour de Discipline Budgetaire et Financiere

خصوص قوانین ضد فساد کامل نیست.

رسوایی‌های ناشی از پرداخت پول در ازای حفظ منافع^۱ که با تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی مرتبط است، خاص دموکراسی‌ها نیست؛ حکام سرکوبگر، دیکتاتورها و رهبران نظامی و حاکمان خود منصوب کرده دیگر نیز برای حفظ و تحکیم قدرتشان و جبران عدم مشروعیت رژیم‌هایشان به حلقه حامیان و چاپلوسان وفادار تکیه می‌کنند. حتی وجود محدودیت‌های قانونی برای تأمین مالی مبارزات انتخاباتی نیز اهمیتی در نظر این رهبران غیرقانونی نداشته است. نظام رشوه‌ای که اینان برای بقای سیاسی خود بدان نیازمندند، قویاً یادآور رسوایی‌های پرداخت پول در ازای حفظ منافع است که طی دهه گذشته به روند انتخابات در دموکراسی‌های مدرن خدشه وارد کرده است.

در پادشاهی بریتانیا، طبق گزارشات روزنامه‌ها، یک‌سوم از بزرگ‌ترین حامیان مالی حزب حاکم کارگر در انتخابات عمومی گذشته، بعد از اعطای میلیون‌ها پوند استرلینگ برای تأمین مالی صندوق انتخابات حزب، صاحب عنوان اشرافی^۲، پست وزارتی یا نقشی مشورتی در سیاست گردیدند.^(۸۶) در فرانسه، نخست‌وزیر پیشین این کشور که ادعا می‌شد با ایجاد ۲۶ سمت صوری در حکومت شهر پاریس موافقت نموده، تحت بازجویی قرار گرفت. ادعا می‌شد که ایجاد این مناصب «موهوم» ناقض مقررات تأمین هزینه‌های انتخاباتی اخیرالتصویب فرانسه بوده است. در ایالات متحده، حدس براین بود که دادستان کل به منظور تحقیق راجع به ادعای مساعدت‌های مالی غیرقانونی و موارد دیگر نقض مقررات تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی، تسلیم درخواست‌های فزاینده برای تعیین مأمور تحقیق مستقل شده است. این سه رسوایی که سرتیتر روزنامه‌های این سه دموکراسی برجسته را به خود اختصاص داده بود گویای تأثیر رو به رشد مشکل تأمین مالی مبارزات انتخاباتی بر جوامع دموکراتیک و توانایی بالقوه آن در خنثی کردن اقدامات فساد ستیز در دموکراسی‌های تثبیت شده و همین‌طور در حال ظهور می‌باشد.

1. Cash for Favors
2. Peerage

دامنه و اهداف قواعد تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی: قواعد و مقررات تأمین مالی مبارزات انتخاباتی در کشورهای مختلف، متفاوت است. از جهت نظری، این مقررات سه هدف اصلی را دنبال می‌کنند: اول مقرر کردن محدودیت در صرف هزینه دوم محدود کردن مساعدت‌های مالی به مبارزات انتخاباتی از جمله کمک‌های مالی به مبارزات انتخاباتی افراد و سرانجام مقرر نمودن قواعدی برای افشای هزینه‌ها و افزایش شفافیت. نوعاً قواعدی نیز در خصوص مساعدت‌های مالی اتباع خارجی، همین‌طور مقررات مفصلی ناظر بر دفترداری^۱ و نقش کمیسیون نظارت انتخاباتی، طی دوره انتخابات مقرر می‌شود.

هدف از محدود کردن صرف هزینه، به حداقل رساندن تأثیر مخرب پول بر سیاست و روند تصمیم‌گیری‌هاست؛ هدف از محدودیت‌های مقرر در خصوص کمک‌های مالی به مبارزات انتخاباتی افراد، کاستن از نفوذ بالقوه حامیان مالی و از این طریق حفظ سلامت روند سیاسی است. محدودیت‌های صرف هزینه و محدودیت‌های مقرر برای انجام مساعدت‌های مالی به مبارزات انتخاباتی، در مجموع به جلوگیری از نفوذ ناروای ثروتمندان بر سیاست و از این رو تضمین حفظ و احترام به اصل برابری کمک خواهد کرد.^(۸۷)

بریتانیا: تأمین مالی مبارزات انتخاباتی در پادشاهی بریتانیا، موضوع قانون نمایندگی مردم مصوب ۱۹۸۳ است. این قانون حاوی مقرراتی برای نظارت و محدود کردن هزینه‌های انتخاباتی نامزدهاست و نه مساعدت‌های مالی. از این رو مقررات ناظر بر افشای هزینه‌ها در این قانون، محدود به هزینه‌های انتخاباتی نامزدهاست. هیچ محدودیتی برای مساعدت‌های مالی، جز آنچه از محدودیت‌های مقرر برای صرف هزینه در انتخابات برمی‌آید و از این رو هیچ تعهدی به افشای منبع مساعدت‌های مالی وجود ندارد.

محدودیت‌های صرف هزینه در قانون مزبور مبتنی است بر تعداد رأی دهندگانی که ثبت نام کرده‌اند و نیز بستگی دارد به این که آیا انتخابات پارلمانی باشد یا انتخابات حکومت محلی.^(۸۸) این قانون از جمله مقرر می‌دارد که صرف هرگونه هزینه با هدف برنده شدن نامزدها، یا تضمین انتخاب آن‌ها یا شکست نامزدهای دیگر باید تنها از سوی خود

نامزدها یا از طرف ایشان تقبل شود.^(۸۹) زمانی که شخص دیگری غیر از نامزد انتخاباتی یا نماینده وی، از طرف وی هزینه‌ها را برعهده می‌گیرد، مطابق این قانون، موظف به ارسال گزارشی به این مضمون، حاوی جزئیات کامل مبالغ هزینه‌ها و اهدافش به مراجع مربوطه است.^(۹۰)

در پایان انتخابات، کلیه نامزدها موظف به ارسال اظهارنامه‌ای، حاوی جزئیات هزینه‌های تقبل شده از طرف آن‌ها همین‌طور جزئیات کامل هزینه‌های شخصی خود، مطالبات پرداخت شده و پرداخت نشده و در صورت وجود، ادعاهای مورد اختلاف^(۹۱)، به مراجع ذیصلاح هستند. اظهارنامه‌های ارسالی توسط نامزدها یا از طرف آن‌ها، نزد مراجع ذی‌ربط نگهداری و مورد ارزیابی و تحقیق قرار می‌گیرد.^(۹۲)

موریس: در موریس، قانون نمایندگی مردم مصوب ۱۹۵۸ بر نسخه اولیه قانون نمایندگی مردم پادشاهی بریتانیا مبتنی است. در این قانون نیز تلاشی برای کنترل و محدود کردن مساعدت‌های مالی انتخاباتی به چشم نمی‌خورد. از این رو، مقررات ناظر به هزینه‌های انتخاباتی،^(۹۳) همین‌طور مقررات مربوط به افشا، تنها به محدودیت‌های صرف هزینه منحصر می‌شود.^(۹۴) همانند بریتانیا، در این قانون نیز مقرر شده است که کلیه هزینه‌های انتخاباتی نامزدها باید توسط خود آن‌ها، یا از طرف ایشان تقبل شود.^(۹۵)

هرگاه شخصی هزینه‌های انتخاباتی نامزدی را فراتر از مبلغ مجاز، یا بدون مجوز لازم متقبل شود، مطابق این قانون هم شخص مورد نظر و هم نامزد مربوطه به علت ارتکاب عملی غیرقانونی، مجرم شناخته می‌شوند.^(۹۶) اما در مورد نامزدها، در این قانون به صراحت مقرر شده است که در صورت اثبات این امر که تقبل این هزینه‌ها با رضایت آن‌ها بوده است، مجرم شناخته نخواهند شد.^(۹۷) هم قانون نمایندگی مردم ۱۹۸۳ بریتانیا و هم قانون نمایندگی مردم مصوب ۱۹۵۸ موریس مبتنی بر این فرض خوشبینانه‌اند که کلیه هزینه‌های انتخاباتی نامزدهای انتخاباتی از سوی خود آنان، یا به نمایندگی از آنان تقبل می‌شود. هیچ مقرراتی در خصوص هزینه‌های به اصطلاح مستقل، یا هزینه‌هایی که آشکارا در حمایت از انتخاب یا شکست نامزدی صرف می‌شود، بدون آن‌که از پیش ترتیباتی یا هماهنگی‌ای با نامزد

موردنظر، صورت گرفته باشد و نیز هزینه‌های حزب پیش‌بینی نشده است. به علاوه در این قوانین، هیچ اشاره‌ای به نحوه برخورد با مسأله پشتیبانی از موضوعات^۱ در هنگام برگزاری انتخابات نشده است؛ ابزاری که در آخرین انتخابات ریاست جمهوری امریکا با هجوم یکباره و هدفمند تبلیغات طراحی شده موضوعی، به صحنه آمد که به نظر منتقدین، بیش از آن که هدفشان آن گونه که از عناوینشان برمی‌آمد، تبلیغ و حمایت از موضوعات خاصی باشد، در حقیقت حمایت از نامزدها بوده است؛ به جای آن، هر دو قانون، شادمانه، از برخی از بغرنج‌ترین موضوعات مربوط به تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی که در سال‌های اخیر، انتخابات ایالات متحده را با مشکلاتی مواجه نموده است شانه خالی کرده‌اند.

در مورد موريس باید گفت گرچه در قانون آن، مشخصاً هیچ اشاره خاصی به هزینه‌های مستقل نشده، این موضوع به روشنی پذیرفته شده است که هیچ نامزدی را نمی‌توان به دلیل آن که شخص ثالثی از طرف او، ولی بدون رضایت وی، هزینه‌های انتخاباتی‌اش را متقبل شده، از لحاظ کیفری مسئول شناخت.^(۹۸) با وجود مقرراتی که تقبل هزینه‌های انتخاباتی نامزدها را از طرف هر شخصی جز خود آنان یا اشخاصی به نمایندگی از آنان منع می‌کند،^(۹۹) همچنان این نکته قابل دفاع است که نامزدها را نمی‌توان به دلیل تقبل هزینه‌های انتخاباتی از طرف شخص ثالثی به ابتکار خودش به لحاظ مالی مسئول شناخت و صرف این هزینه‌ها را نمی‌توان نقض محدودیت سقف هزینه‌های انتخاباتی نامزد مربوطه محسوب نمود.

ایالات متحده: تأمین هزینه مبارزات در انتخابات فدرال ایالات متحده، موضوع قانون مبارزات انتخاباتی فدرال^(۱۰۰) می‌باشد. برخلاف الگوی پادشاهی بریتانیا، قانون تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی ایالات متحده علاوه بر محدودیت‌های ناظر بر صرف هزینه، حاوی الزاماتی در خصوص مساعدت‌های مالی و افشای آن نیز هست. محاکم ایالات متحده همواره از حق کنگره بر محدود کردن مساعدت‌های مالی به مبارزات انتخاباتی و مقرر کردن الزامات سخت‌گیرانه در خصوص افشای آن دفاع نموده و بارها تأکید کرده‌اند که

هدف اصلی قانون تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی فدرال، محدود نمودن هزینه‌ها و مساعدت‌های مالی انتخاباتی به منظور کاستن از نفوذ واقعی یا آشکار حامیان بزرگ مالی بر نامزدهای انتخاباتی می‌باشد.^(۱۰۱) محاکم ایالات متحده ضمن رد این ادعاها که قانون مزبور باعث محدودیت آزادی نطق یا آزادی اجتماعات می‌شود، تأکید کرده‌اند که دغدغه اصلی دولت در رابطه با محدودیت مساعدت‌های مالی در این قانون جلوگیری از فساد و بروز آن در روند سیاسی است.^(۱۰۲)

قانون تأمین مالی مبارزات انتخاباتی فدرال، محدودیت‌هایی در خصوص هزینه‌ها و مساعدت‌های مالی انتخاباتی مقرر می‌کند از جمله، تعیین سقف مبالغی که صرف هزینه مبارزات انتخاباتی می‌شود و در مورد مساعدت‌های مالی، تعیین ۱،۰۰۰ دلار به عنوان سقف مساعدت‌های مالی فردی به هر نامزدی در هر انتخاباتی که برای تصدی مناصب فدرال برگزار می‌شود^(۱۰۳) و تعیین سقف دیگری معادل ۲۵،۰۰۰ دلار برای جمع کمک‌های مالی هر فرد، طی یک سال مالی.^(۱۰۴) محدودیت‌های دیگری هم در خصوص مساعدت‌های مالی توسط یا به نفع کمیته‌های سیاسی مقرر شده است.^(۱۰۵) برخلاف قانون پادشاهی بریتانیا،^(۱۰۶) پذیرش مساعدت‌های مالی اتباع خارجی مطلقاً ممنوع است.^(۱۰۷)

اما جنبه محوری قانون تأمین مالی مبارزات انتخاباتی فدرال، مقررات مفصلی است که در مورد افشا، مقرر داشته است. دیوان عالی ایالات متحده در دعوی مشهوری^(۱۰۸) خاطر نشان ساخت که الزامات مربوط به افشا با آفتابی کردن هزینه‌ها و مساعدت‌های بزرگ مالی انتخاباتی، باعث کشف فساد و جلوگیری از بروز آن می‌شود. دلیل ضرورت افشا را این نکته دانسته‌اند که وقتی مردم از مساعدت‌های سیاسی آگاهی داشته باشند، قادر خواهند بود نامزدهایی را که منصب خود را می‌فروشند یا کسانی را که به هر نحو زیر نفوذ ناروای حامیان مالی قرار دارند، تنبیه کنند.^(۱۰۹) صرف‌نظر از میزان صحت این اظهارات، تردیدی نیست که مردمان آگاه، به مراتب بهتر از یک جمعیت ناآگاه قادر خواهند بود گستره و دامنه حقیقی جانبداری‌های پس از انجام انتخابات را مورد ارزیابی قرار دهند و نتایج مقتضی را از آن‌ها حاصل کنند.

نفع اولیه‌ای که محاکم ایالات متحده در توجیه وضع مقررات سخت‌گیرانه درخصوص مساعدت‌های مالی انتخاباتی برشمرده‌اند، جلوگیری از فساد یا شیوع فساد در روند سیاسی است. در مورد مساعدت‌های مالی مستقیم در مبارزات سیاسی، تردیدی نیست که چنین ملاحظاتی می‌تواند قابل قبول باشد. اما در مورد برخی مساعدت مالی غیرمستقیم‌تر دیگری که مبارزات سیاسی در سال‌های اخیر به خود جلب کرده‌اند، تردیدهایی وجود دارد؛ دست کم تا حدودی به دلیل نگرانی‌های ناشی از لزوم حمایت از حق نطق سیاسی، بی‌میلی‌هایی نسبت به محدود کردن هزینه‌های به اصطلاح مستقل، یا هزینه‌هایی که بدون ترتیبات پیشینی یا هماهنگی با نامزدها صرف می‌شود و نیز هزینه‌هایی که احزاب سیاسی صرف حزب‌سازی^۱ می‌کنند، یا هزینه تبلیغات در خصوص موضوعات ناشناخته آبی وجود داشته است. جای تعجب نیست که هزینه‌های مستقل، هزینه‌های حزب‌سازی، جانبداری از موضوعات و فعالیت‌ها، همگی می‌توانند ابزارهای مناسبی برای ورود غیرمستقیم سرمایه‌ها به عرصه مبارزات سیاسی باشند. بسیاری از ادعاهایی که به دنبال انتخابات اخیر ریاست جمهوری ایالات متحده رخ نمود، دست کم با یکی از این ابزارها مرتبط بوده است.

این بدان معنا نیست که چنین خلأهایی در قانون تأمین مالی مبارزات انتخاباتی نمی‌تواند پر شود. در واقع به طور موکد درخواست‌هایی برای انتصاب یک مأمور تحقیق مستقل به منظور تحقیق راجع به ادعاهای نقض قانون تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، طی آخرین انتخابات ریاست جمهوری صورت گرفته است. موضوع مهم‌تر این که در کنگره اخیر به منظور حل پاره‌ای از این مشکلات طرحی برای اصلاح قانون مبارزات انتخاباتی در دست بررسی بوده است. طرح موسوم به مک‌کن - فین‌گولد،^{۲(۱۱۰)} به دنبال تلاش‌های دو حامی اصلی آن برای اصلاح قانون تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، به منظور کاستن از برخی خلأهایی که برای فرار از محدودیت‌های تأمین مالی مبارزات انتخاباتی مورد استفاده قرار می‌گرفته به کنگره ارائه شد.^(۱۱۱)

1. Party Building

2. Mc - Cain - Feingold Bill

فرانسه: در فرانسه، تأمین مالی مبارزات انتخاباتی موضوع کد انتخاباتی فرانسه است.^(۱۱۲) همانند قانون تأمین هزینه مبارزات انتخاباتی فدرال ایالات متحده، کد انتخاباتی فرانسه نیز نه تنها هزینه‌های انتخاباتی، بلکه مساعدت‌های مالی انتخاباتی را نیز محدود می‌کند. مقررات سخت‌گیرانه‌ای نیز در خصوص افشا مقرر شده است.

کد انتخاباتی فرانسه، سقفی برای هزینه‌های انتخاباتی مقرر می‌کند که بسته به میزان جمعیت و نوع انتخابات متفاوت است؛^(۱۱۳) به علاوه حاوی قواعد و محدودیت‌هایی در خصوص مساعدت‌های مالی است. در این کد، سقف کمک‌های هر فرد به نفع یک یا چند نامزد، ۳۰،۰۰۰ فرانک فرانسه تعیین شده است.^(۱۱۴) به علاوه کد مزبور مساعدت‌های مالی کلیه نهادها، بجز احزاب سیاسی و گروه‌های سیاسی، خواه در قالب هدایا یا به صورت کالاها و خدمات یا هر منفعت و امتیاز دیگری به نفع هر نامزدی را چنانچه منفعت بخش‌تر از حد معمول باشد، منع می‌کند.^(۱۱۵) همین‌طور در خصوص کمک‌های نقدی به مبارزات انتخاباتی^(۱۱۶) و نظارت بر کلیه هدایای دارای ارزشی بیش از ۱،۰۰۰ فرانک محدودیت‌ها و الزاماتی مقرر شده است.^(۱۱۷) همانند ایالات متحده، دریافت کمک از سوی دولت‌ها و مؤسسات خارجی منع شده است.^(۱۱۸) اما نکته بسیار کنجکاوی برانگیز این‌که، ظاهراً مساعدت‌های افراد خارجی از شمول این ممنوعیت، مستثناست.

گرچه کد انتخاباتی فرانسه هیچ تعریف جامعی از هزینه‌های انتخاباتی ارائه نمی‌دهد، در فرانسه احکام قضایی فراوانی در خصوص گستره و دامنه هزینه‌های مزبور وجود دارد. تمایل محاکم فرانسه این است که هزینه‌های انتخاباتی را شامل کلیه هزینه‌هایی بدانند که عمدتاً به منظور تبلیغ یک نامزد و کمک به انتخاب وی تقبل می‌شود. برعکس، هزینه‌هایی که عمدتاً با انگیزه‌هایی غیر از انتخابات تقبل می‌شود، ولو آن‌که غیرمستقیم به موقعیت نامزدی در روند انتخابات کمک کند، هزینه انتخاباتی محسوب نمی‌شود.^(۱۱۹) براین اساس، هزینه‌های ایاب و ذهاب و مکاتبات، هزینه‌های نشر مطالب تبلیغاتی، هزینه‌های اجاره ستاد تبلیغاتی و کارکنان آن، حتی حقوق ماهانه محافظین نامزدها، همگی هزینه مبارزات انتخاباتی محسوب می‌شوند.^(۱۲۰) برعکس، تبلیغات موضوعات کلی،^(۱۲۱) هزینه‌های پستی

که مأموری صرفاً برای اهداف اداری معمول متقبل می‌شود^(۱۲۲) و مخارج کلی حزب که به منظور تبلیغات حزبی صورت می‌گیرد،^(۱۲۳) هزینه مبارزات انتخاباتی به حساب نمی‌آیند. جالب‌تر این‌که، محاکم ظاهراً تمایل دارند، هزینه‌هایی که توسط دیگری، نامزدی صورتی،^(۱۲۴) یا حتی اشخاص ثالثی که با رضایت ولو ضمنی نامزدی، به نفع وی متقبل می‌شوند را هزینه‌های مبارزات انتخاباتی به حساب آورند.^(۱۲۵)

سرانجام این‌که، کد انتخاباتی فرانسه مقرر می‌دارد که اظهارنامه‌ای حاوی هزینه‌های مبارزات انتخاباتی باید تهیه و برای تأیید به کمیسیون ملی هزینه مبارزات انتخاباتی و تأمین مالی امور سیاسی^۱ ارسال شود. کمیسیون مزبور حق رد و تأیید گزارشات ارسالی یا تأیید آن را با اعمال یکسری تغییرات خواهد داشت.^(۱۲۶) نقض محدودیت‌های مربوط به صرف هزینه، جریمه مالی به دنبال داشته و پرونده امر جهت صدور رأی نزد یک قاضی امور انتخاباتی^۲ ارسال می‌شود.^(۱۲۷) موارد دیگر نقض مقررات جهت اقدام به اداره مدعی‌العمول ارسال می‌گردد.^(۱۲۸)

نتیجه: محدود کردن تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، کار دشواری است؛ اما برای مقابله با فساد امری گریزناپذیر است. همان‌گونه که تجربیات اخیر در ارتباط با محدود کردن تأمین مالی مبارزات انتخاباتی در ایالات متحده نشان می‌دهد، هنوز کارهای زیادی به منظور پر کردن خلأهایی که از آن‌ها برای دورزدن محدودیت‌های تأمین مالی مبارزات انتخاباتی استفاده می‌شود، باید انجام شود. این بدان معنا نیست که تجربیات کشورهای دیگر در اعمال محدودیت بر تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، بهتر از ایالات متحده بوده است. ایالات متحده نیز همانند فرانسه، قواعد و مقررات جامعی در خصوص تأمین مالی مبارزات انتخاباتی اتخاذ نموده است. این واقعیت که قواعد مزبور، رسوایی‌های متعددی را یکی پس از دیگری موجب شده‌اند، لزوماً بدین معنا نیست که سطح فساد در این کشورها بالاتر از کشورهای دیگر است؛ برعکس می‌تواند گویای تمایل بیش‌تر ایالات متحده و فرانسه به

1. Commission Nationale des Comptes de Compagne et des Financements Politiques
2. Election Judge

شناسایی و توجه به برخی آثار زیانبار مساعدت‌های مالی گسترده و بی‌ضابطه باشد. مساعدت‌های مالی به مبارزات انتخاباتی، خواه ضابطه‌مند یا بی‌ضابطه، یکی از منابع بالقوه فساد است. در ایالات متحده، اصلاح مقررات تأمین مالی مبارزات انتخاباتی هنوز موضوعی زنده است. سلامت روند سیاسی با پاک کردن صورت مسأله یا پنهان کردن آن، چنان که بسیاری از کشورها انجام می‌دهند، حفظ نخواهد شد. نبود رسوایی‌های بزرگ مرتبط با تأمین مالی مبارزات انتخاباتی در بسیاری از کشورها به معنای وجود یک محیط سیاسی عاری از فساد در این کشورها نیست؛ بلکه گویای فقدان شفافیت و عدم مسئولیت‌پذیری است که وجه بارز روند انتخابات و عملکرد مقامات مسئول این کشورها است.^(۱۲۹)

دموکراسی‌های در حال ظهور در کشورهای در حال توسعه، می‌توانند درس‌های ارزنده‌ای از تجربیات فرانسه و ایالات متحده بگیرند و برای حل این مشکل و ضابطه‌مند کردن این حوزه دشوار قانونگذاری، راه‌حل‌های زیادی پیش رو دارند.

تأمین کالاها و خدمات عمومی^۱ نیز همانند تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، منبع عمده دیگر فساد است. قطعاً برخی کشورها در مقابل خطر سوء مدیریت در تأمین کالاها و خدمات عمومی آسیب‌پذیرترند. گرچه برخی کشورها با اتخاذ اسلوب شفاف و مؤثری برای تأمین کالاها و خدمات عمومی در صدد حل این معضل برآمدند. کشورهای دیگری هم هستند که همچنان با رسوایی‌های پیاپی در ارتباط با تدارک کالاها و خدمات عمومی دست به گریبانند.

در بسیاری از کشورها تدارک کالاها و خدمات عمومی از سوی دولت همچنان با فساد و تقلب همراه است و دائماً اعتراضات، ادعاهای تدلیس و حتی احکام محاکم را به دنبال می‌آورد. در برخی مواقع، بی‌قاعدگی‌های مورد ادعا، از فقدان فهم درست قواعد و

ندانم کاری‌های مأموران دولتی ناشی می‌شود اما در غالب موارد می‌توان آن را به ضعف سازوکارهای حقوقی حاکم بر نحوه تأمین کالاها و خدمات عمومی نسبت داد که در بسیاری مواقع، در صورت نبود این واقعیت ساده و تا حدودی طنزآمیز زندگی می‌توانست قابل رفع باشد: آنانی که قدرت ایجاد تغییر را دارند اغلب کسانی هستند که بیش از همه از وضع موجود نفع می‌برند. جای تعجب نیست که مکرراً تلاش‌هایی برای مرتبط ساختن لااقل برخی از این بی‌قاعدگی‌ها در نحوه تأمین کالاها و خدمات عمومی با مساعدت‌های مالی انتخاباتی صورت می‌گیرد. از این رو میان قوانین ناظر به تأمین کالاها و خدمات عمومی و تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، پیوندی اجتناب‌ناپذیر وجود دارد.

توسعه‌های حقوقی اخیر: از زمانی که فعالیت‌های مربوط به تدارک کالاها و خدمات عمومی به عنوان یکی از حوزه‌های بالقوه فساد شناخته شد، بسیاری از کشورها با جدیت شروع به توسعه و تقویت چارچوب‌های حقوقی موجود حاکم بر تأمین کالا و خدمات عمومی کردند. افریقای جنوبی یک نمونه بارز است که در قانون اساسی آن، مشخصاً به نیاز به یک نظام رقابتی و سودآور برای تدارک کالاها و خدمات عمومی اشاره شده است.^(۱۳۰) در فرانسه، کد معاملات دولتی،^(۱۳۱) به منظور بهبود نظام تأمین کالاها و خدمات عمومی، در اوایل دهه ۱۹۹۰ چندین بار پی‌پای مورد تجدید نظر قرار گرفت. کد معاملات دولتی، قانون جامعی ناظر بر قراردادهای دولتی است که حاوی جزئیات کامل تشریفات تأمین کالاها و خدمات عمومی، قیمت و شروط مالی دیگر، قیود حل و فصل اختلاف و مقررات قراردادی دیگر می‌باشد. در سال ۱۹۹۲، جمهوری مالی با صدور یک فرمان ریاست جمهوری^(۱۳۲) در خصوص قراردادهای دولتی، از مدل فرانسوی پیروی نمود.

کمیسیون حقوق تجارت بین‌الملل ملل متحد (آنسیترال) اخیراً قانون الگویی در خصوص تدارک کالا، خدمات و ساختمان تهیه کرد که پیش از این توسط کمیسیون اتخاذ شده بود و از سوی سازمان ملل اعلام گردید.^(۱۳۳) تصمیم به تهیه یک قانون الگو، مطابق «راهنمای تصویب» منضم به آن، به این دلیل اتخاذ شد که در تعدادی از کشورها، قانون ناظر به تأمین کالاها و خدمات عمومی ناکافی و قدیمی است.^(۱۳۴) هدف این بود که

قانون مزبور الگویی برای کشورها جهت ارزیابی و نوسازی قوانین و روند تأمین کالاها و خدمات عمومی‌شان و نیز اتخاذ قوانین ناظر به تدارک کالاها و خدمات عمومی در نقاطی باشد که تاکنون فاقد چنین قوانینی بوده‌اند.^(۱۳۵) جمهوری لتونی جزو اولین کشورهایی بود که براساس الگوی آنستیرال مبادرت به تهیه پیش‌نویس قانون تأمین کالاها و خدمات عمومی کرد.^(۱۳۶)

اکنون تمایل عمومی کشورها این است که چارچوب‌های حقوقی تدارک کالاها و خدمات عمومی را براساس قوانین مصوب پارلمان، یا در مورد کشورهای فرانسه زبان، بر فرامین صادره از سوی رئیس دولت یا رئیس حکومت بنا کنند.^(۱۳۷) اما هنوز کشورهایی هستند، به ویژه کشورهای دارای سنت انگلو-ساکسون، که در این خصوص کماکان به مقررات موسوم به آیین‌نامه هیأت مزایده و مناقصه^۱ که معمولاً توسط وزیر دارایی صادر می‌شود، تکیه دارند. چنین مقرراتی هنوز در کنیا و غنا لازم‌الاجرا است. در موریس، آیین‌نامه هیأت مزایده و مناقصه، به دنبال تصویب قانون هیأت مرکزی مزایده و مناقصه ملغی شد.^(۱۳۸) در این قانون تشکیل هیأت مرکزی مزایده و مناقصه، به همراه وظایف و ساختار اداری آن مقرر شده است اما در آن از اصول اولیه یا جزئیات قواعد ناظر بر تأمین کالاها و خدمات عمومی خبری نیست.

ملاحظات زیادی از جمله رعایت اصول شفافیت، علنی بودن و انصاف، مشوق کشورها برای اتخاذ قوانین و نه مقررات اداری صرف در ارتباط با تدارک کالاها و خدمات عمومی بوده است. قانون برخلاف آیین‌نامه می‌تواند مانع از تغییر خودسرانه قواعد بازی شود و افراد و وضعیت‌های خاص را تحت پوشش قرار دهد. این رویکردی است که در مدل آنستیرال به روشنی مورد حمایت قرار گرفته است. افریقای جنوبی با گنجاندن اصول بنیادی تأمین کالاها و خدمات عمومی در قانون اساسی خود، میزان اهمیتی که برای این اصول قائل است را به شهروندان خود و جامعه بین‌المللی قویاً گوشزد کرده است. برعکس، کشورهایی که در موضوع تأمین کالاها و خدمات عمومی همچنان به مقررات اداری تکیه می‌کنند اهمیت

چندانی برای مسأله قائل نیستند. آن‌ها تا جایی پایبند به وضع قواعد هستند که منافعی در معرض خطر قرار نگیرد.

اهداف قوانین تأمین کالاها و خدمات عمومی: مطابق الگوی آنستیرال هدف قانون تأمین کالاها و خدمات عمومی افزایش رقابت، رفتار عادلانه با تهیه‌کنندگان و پیمانکاران، حفظ شفافیت و بی‌طرفی و از این طریق ارتقای کارایی و صرفه‌جویی اقتصادی و جلوگیری از سوء استفاده‌هاست.^(۱۳۹) در ماداگاسکار، مطابق یادداشت توضیحی همراه با فرمان مربوطه،^(۱۴۰) هدف از این فرمان، افزایش کارایی و صرفه‌جویی از طریق بهره‌برداری عقلانی از سرمایه‌های عمومی و قیمت‌های رقابتی و توسعه تجارت داخلی از طریق رعایت اصول انصاف، شفافیت و عدم تبعیض است.^(۱۴۱) نقطه نظرات مشابهی در قوانین تأمین کالاها و خدمات عمومی بسیاری از کشورهای دیگر نیز یافت می‌شود.

بانک جهانی نیز در خصوص تأمین کالاها و خدمات از راه قراردادهایی که از سوی بانک در کشورهای عضو تأمین مالی می‌شود، راهکارهای خاص خود را دارد.^(۱۴۲) ملاحظات نهفته در راهکارهای بانک جهانی در خصوص تأمین کالاها و خدمات عبارتند از:

۱. لزوم صرفه‌جویی و کارایی ۲. علاقه بانک به اعطای فرصت رقابتی برابر به همه شرکت‌کنندگان ذی‌صلاح در مناقصه به منظور رقابت برای قراردادهایی که از سوی بانک تأمین مالی می‌شود ۳. علاقه بانک به توسعه معاملات داخلی و صنایع تولیدی داخلی ۴. اهمیت شفافیت در روند تأمین کالاها و خدمات.^(۱۴۳)

هدف اولیه مشترک همه قوانین ناظر به تأمین کالاها و خدمات به طور کلی، افزایش صرفه‌جویی و کارایی، همین‌طور برقراری موازین مناسب برای حفظ شفافیت و مسئولیت‌پذیری و از این طریق جلوگیری از سوء استفاده‌هاست.

انتخاب روش تأمین کالاها و خدمات: بیش‌تر نظام‌های حقوقی، مناقصه رقابتی را بهترین روش دستیابی به اهداف کلی مقررات تأمین کالاها و خدمات عمومی می‌دانند. مناقصه رقابتی می‌تواند بین‌المللی یا محدود به شرکت‌کنندگان داخلی باشد؛ یا بنا به برخی ملاحظات نظیر داشتن صلاحیت، ممکن است باز یا محدود به شرکت‌کنندگان خاصی

باشد.^(۱۴۴)

هرچند مناقصه رقابتی بین‌المللی، بهترین روش تأمین کالاها و خدمات، شناخته می‌شود، در برخی مواقع خاص شیوه‌های دیگر نیز می‌تواند مناسب باشد. از این رو مطابق قانون الگوی کمیسیون تجارت بین‌الملل ملل متحد در مواردی که ارزش قرارداد تأمین کالاها و خدمات استاندارد پایین است، ممکن است به کارگیری روش درخواست اعلام قیمت^۱ مناسب‌تر باشد که مطابق آن مناقصه‌گر یا مرجع اعلام‌کننده مناقصه از تعداد محدودی شرکت‌کننده درخواست اعلام قیمت می‌کند و از بین پیشنهادات واصله پیشنهاد حاوی کم‌ترین قیمت را انتخاب می‌نماید.^(۱۴۵) در مواقع دیگر تأمین کالاها و خدمات از یک منبع^۲ ممکن است مناسب‌تر باشد.^(۱۴۶)

خواه تصمیم نهاد یا سازمان اعلام‌کننده مناقصه، به کارگیری روش مناقصه رقابتی باشد یا استفاده از روش‌های دیگر تأمین کالا و خدمات، نحوه عملکرد باید مناسب باشد و همواره براساس مقررات مربوطه عمل شود. قائل شدن هر استثنایی نسبت به اصل رقابتی بودن مناقصه باید کاملاً قابل توجیه بوده و در صورت نیاز، به تأیید مقامات بالاتر برسد.^(۱۴۷) قانون الگو، مؤسسه اعلام‌کننده مناقصه را ملزم به تهیه گزارشی از گردش کار می‌کند که باید حاوی جزئیات تصمیمات کلیدی مربوط به نحوه تأمین کالاها و خدمات باشد از جمله در مواردی که روش دیگری غیر از روش مناقصه رقابتی به کار گرفته شده و دلایل و اوضاع و احوالی که منجر به استفاده از این روش توسط مؤسسه اعلام‌کننده مناقصه شده است.^(۱۴۸) همین‌طور در مواردی که مناقصه محدود به اتباع داخلی بوده گزارش باید مبین دلایل و شرایطی باشد که منجر به اتخاذ این محدودیت از سوی مرجع اعلام‌کننده مناقصه گردیده است.^(۱۴۹) کاملاً روشن است که هدف از ارائه چنین گزارشی، افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری و پیشگیری از سوء استفاده‌ها یا بروز فساد احتمالی طی روند تأمین کالاها و خدمات عمومی است.

-
1. Request – for– quotations Method
 2. Single – source Procurement

شرایط شرکت کنندگان در مناقصه: به منظور اطمینان از این که تهیه کنندگان کالاها و خدمات و پیمانکارانی که قراردادهای عمومی در نهایت به آنان واگذار می‌شود از شرایط لازم برای تدارک کالاها و خدمات یا اجرای کارهای ساختمانی موضوع قرارداد برخوردار می‌باشند، قواعد تأمین کالاها و خدمات عموماً حاوی مقرراتی در خصوص شرایط شرکت کنندگان در مناقصه است. براین اساس، قانون الگوی آنسیترال، تأمین کنندگان کالاها و خدمات و پیمانکاران را مکلف به اثبات صلاحیت‌های لازم خود می‌کند از جمله صلاحیت و تجارب حرفه‌ای، قابلیت‌ها و توانایی‌های فنی و منابع مالی و دیگر منابع مورد نیاز برای اجرای قراردادها.^(۱۵۰) جزئیات این شرایط باید در اسناد مناقصه مشخصاً ذکر گردد.^(۱۵۱) قانون الگو مقرر می‌دارد که این پیش شرط‌های صلاحیت مقرر در اسناد مناقصه باید نسبت به کلیه شرکت کنندگان در مناقصه یکسان اعمال شود و این که ارزیابی صلاحیت شرکت کنندگان باید بر مبنایی واحد صورت گیرد.^(۱۵۲) به علاوه در مورد قراردادها و تعهدات پیچیده، مقرراتی در خصوص نحوه احراز صلاحیت مقرر شده است.^(۱۵۳)

مقررات مشابهی در قوانین داخلی کشورهای دیگر یافت می‌شود. در فرانسه کد معاملات دولتی حاوی کلیه جزئیاتی است که در خصوص احراز صلاحیت باید در اسناد مناقصه ذکر گردد.^(۱۵۴) طبق موازین صلاحیت مقرر در اسناد مناقصه، شرکت کنندگان مناقصه مکلفند مدارک صلاحیت خود را در پاکت جداگانه‌ای به همراه پیشنهاد قیمت خود به مرجع اعلام کننده مناقصه ارسال کنند.^(۱۵۵) چنانچه دلایل و مدارک موجود در این پاکت برای اثبات صلاحیتشان کافی نباشد پاکت محتوی پیشنهاد قیمت مناقصه به همان شکلی که ارسال شده به آنان بازگردانده خواهد شد. مؤسسه‌ها یا مراجع اعلام کننده مناقصه برای رد صلاحیت شرکت کنندگان از به کارگیری و استناد به معیارهای دیگری جز آنچه در اسناد مناقصه مقرر شده منع شده‌اند.^(۱۵۶)

قواعد حاکم بر احراز صلاحیت شرکت کنندگان در مناقصه هدف مهمی را دنبال می‌کنند. این قواعد به ایجاد یک محیط رقابتی شفاف و منصفانه کمک می‌کند که در آن هیچ شرکت کننده‌ای حذف نمی‌شود مگر بنا به جهات و شرایطی که پیشاپیش به کلیه

شرکت کنندگان مناقصه اعلام شده و بدون اعمال هرگونه تبعیضی از نظر ملیت یا جهات دیگر به کار گرفته می‌شود. قواعد مزبور در کلیه قراردادهای دولتی، اعم از این که از طریق مناقصه رقابتی واگذار شده باشد یا به نحو دیگری، اعمال می‌شود.

دعوت به مناقصه و تسلیم پیشنهاد شرکت: جنبه‌های کلیدی تشریفات مناقصه را می‌توان در قانون الگوی آنسیترال یافت که ملخص آن در راهکار تصویب منضم به آن آمده است.^(۱۵۷) این نکات کلیدی عبارتند از: عمومیت هر چه بیش تر دعوت به مناقصه، ضمن توجه به این موضوع که آیا مناقصه باز است یا محدود؛ داخلی است یا بین‌المللی؛^(۱۵۸) لزوم توصیف کامل کالاها، خدمات و کارهای ساختمانی موضوع مناقصه و درج آن در اسناد مناقصه به همراه جزئیات کامل آن،^(۱۵۹) افشای کامل معیارهای ارزیابی و مقایسه پیشنهادات و انتخاب برنده برای تأمین کنندگان کالاها و خدمات و پیمانکاران^(۱۶۰) و اعلان عمومی پیشنهادهای واصله.^(۱۶۱)

تشریفات و مقررات دعوت به مناقصه معمولاً مرجع اعلام کننده مناقصه را ملزم به اعطای فرصت کافی به شرکت کنندگان برای تهیه و ارائه پیشنهادهای خود می‌کنند. زمانی که مرجع اعلام کننده مناقصه به ابتکار خود یا بنا به درخواست یکی از شرکت کنندگان در مناقصه، به توضیح یا جرح و تعدیل اسناد مناقصه مبادرت می‌کند موظف است توضیح یا اصلاح مزبور را به اطلاع دیگر شرکت کنندگان احتمالی در مناقصه که اسناد مناقصه خطاب به آنهاست، برساند و در صورت لزوم به منظور فراهم بودن فرصت کافی جهت تهیه و ارسال پیشنهادهای، مدت زمان ارسال پیشنهادهای را افزایش دهد.^(۱۶۲) پیشنهادهای قیمت باید به صورت مکتوب یا به شکل مقرر در اسناد مناقصه که ضامن صحت و ایمنی آنها باشد ارسال شود.^(۱۶۳) قاعده این است که پیشنهادهای در حضور کلیه شرکت کنندگان یا نمایندگانشان که خواهان حضور هستند، باز می‌شود.^(۱۶۴)

تشریفات مقرر برای ارسال پیشنهادهای همگی هدف مشترکی را دنبال می‌کنند. هدف مقررات مزبور این است که در خصوص تهیه و ارسال پیشنهادهای نسبت به کلیه تأمین کنندگان کالا و خدمات و پیمانکاران بر مبنای واحدی عمل بشود و از این رو فرصت

رقابت برابر برای همه شرکت کنندگان در مناقصه فراهم گردد و در نتیجه از این طریق با ایجاد محیطی شفاف، سالم و منصفانه، زمینه برای تسهیل رقابت و افزایش صرفه‌جویی و کارایی مهیا شود.

ملاک‌های ارزیابی: بنا بر اصول اولیه تأمین کالاها و خدمات عمومی، ملاک‌های ارزیابی نیز همانند ملاک‌های احراز صلاحیت باید در اسناد مناقصه قید شود. ملاک ارزیابی ممکن است تنها قیمت باشد اما اغلب ترکیبی است از قیمت و عوامل دیگر اقتصادی و فنی.^(۱۶۵) در قانون الگو مقرر شده است که معیارهای انتخاب برنده از جمله هرگونه وجه ترجیح و هر ملاکی غیر از ملاک قیمت و اهمیت نسبی هر یک از ملاک‌ها باید در اسناد مناقصه قید شود.^(۱۶۶) ملاک‌های ارزیابی و مقایسه پیشنهادها صرفاً همان ملاک‌هایی هستند که در اسناد مناقصه مندرج است.^(۱۶۷)

در مواردی که به برخی پیمانکاران و تأمین کنندگان داخلی کالاها و خدمات اولویت داده می‌شود، دلیل این اولویت به همراه ملاک‌های تشخیص آن باید در اسناد مناقصه تعیین و معرفی شود.^(۱۶۸) در چنین مواردی، وجه اولویت عنصر اضافه‌ای در فهرست ملاک‌های ارزیابی تلقی می‌شود. در به کارگیری این وجه اولویت‌زا، قواعد نباید برخورد ترجیحی بیش‌تری را به نفع پیمانکاران و تأمین کنندگان کالاها و خدمات داخلی اجازه دهند. مرحله ارزیابی و مقایسه یکی از مهم‌ترین مراحل فرایند تهیه و تدارک کالاها و خدمات عمومی است. در این مرحله هدف، تعیین به صرفه‌ترین پیشنهاد مطابق مجموعه مشترک و واحدی از معیارهایی است که در اسناد مناقصه مشخص شده است. در قانون الگو به ضرورت وجود ملاک‌هایی که تا حد ممکن «عینی و قابل ارزیابی» باشند، اشاره شده است.^(۱۶۹)

وجود ملاک‌های عینی و قابل سنجش به ارزیابی و مقایسه پیشنهادها بر مبنای یکسان کمک می‌کند و امکان بی‌طرفی و قابلیت پیش‌بینی را افزایش می‌دهد و باعث کاهش تصمیم‌گیری‌های شخصی و خودسرانه می‌شود. تصمیم‌گیری‌های خودسرانه و مبتنی بر صلاحدید شخصی در مرحله ارزیابی و مقایسه از عوامل بروز فساد است.

واگذاری قراردادها: قاعده کلی این است که قرارداد به شرکت‌کننده‌ای واگذار می‌شود که مطابق معیارهای تشخیص صلاحیت و الزامات دیگر مقرر در اسناد مناقصه، به صرفه‌ترین پیشنهاد را ارائه کرده باشد. مذاکره با شرکت‌کنندگان در مناقصه در خصوص پیشنهاداتشان بعد از اتمام مناقصه و پیش از واگذاری قرارداد مجاز نیست. کوشش مسئولین فاسد برای وارد شدن به مذاکره با دو یا چند تن از عالی‌رتبه‌ترین شرکت‌کنندگان در مناقصه در خصوص قیمت یا جنبه‌های دیگر پیشنهاداتشان، با هدف زایل کردن نتیجه نهایی روند مناقصه پدیده تازه‌ای نیست. واضح است که این کار، سو استفاده از روند تأمین کالاها و خدمات عمومی است؛ هدف، استفاده از جنبه‌های مثبت پیشنهاد یک شرکت‌کننده برای اعمال فشار بر شرکت‌کننده دیگری است تا وی را به اصلاح شروط پیشنهادی اولیه‌اش ترغیب نماید.

قانون الگو، حاوی مقررات روشنی است که مرجع اعلام‌کننده مناقصه را از مذاکره با تأمین‌کنندگان کالاها و خدمات و پیمانکاران در ارتباط با پیشنهادهایشان منع می‌کند.^(۱۷۰) به منظور کمک به بررسی، ارزیابی و مقایسه پیشنهادها، مرجع اعلام‌کننده مناقصه حق دارد از شرکت‌کنندگان در مقایسه، راجع به پیشنهادهایشان، توضیح بخواهد.^(۱۷۱) به علاوه مرجع دعوت‌کننده به مناقصه، در صورت نیاز می‌تواند حین ارزیابی، صرفاً اشتباهات مکشوف در اعداد و ارقام مذکور در پیشنهاد را اصلاح کند؛^(۱۷۲) اما حق تغییر دادن موضوعات ماهوی را ندارد؛ به عنوان نمونه قیمت را تغییر دهد یا برای این که پیشنهاد ناکاملی را به پیشنهاد کاملی تبدیل کند تغییرات دیگری در آن ایجاد نماید.^(۱۷۳) نظیر چنین مقرراتی را می‌توان در فرمان حاوی مقررات معاملات دولتی کشور مالی یافت که مرجع دعوت‌کننده به مناقصه را موظف می‌کند که با توجه به ملاک‌های ارزیابی مقرر در اسناد مناقصه، قرارداد را به شرکت‌کننده دارای به صرفه‌ترین پیشنهاد، واگذار نماید.^(۱۷۴) به علاوه، همواره این امکان وجود دارد که مسئولین امر بکوشند پس از اعلام برنده، قرارداد را میان چند شرکت‌کننده تقسیم کنند، حتی اگر مقرراتی بدین مضمون در اسناد مناقصه وجود نداشته باشد. این نیز آشکارا سوء استفاده از روند مناقصه است. در بسیاری موارد، این کوشش‌ها بدون مخالفت

مستقیم با نتیجه مناقصه که باعث خشم و اعتراض برنده مناقصه شود به انتفای نتیجه مناقصه منجر می‌شود. مطابق قانون الگو، مرجع دعوت کننده به مناقصه بعد از مشخص شدن نتیجه، حق تقسیم قرارداد را ندارد؛ مگر آن که از پیش مقرراتی بدین مضمون در اسناد مناقصه درج شده باشد.^(۱۷۵) در این ارتباط، فرمان معاملات دولتی کشور مالی مقرر می‌داد که تقسیم قرارداد بین دو یا چند شرکت کننده در صورتی مجاز است که مقرراتی حاوی این مضمون در اسناد مناقصه موجود باشد.^(۱۷۶)

قواعد ناظر بر واگذاری قرارداد، اغلب از سوی تصمیم‌گیرندگان و مأمورین بی‌قید دیگری که نفع مستقیمی در سلامت و شفافیت روند تأمین کالاها و خدمات عمومی برای خود نمی‌بینند مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرد. اتخاذ قواعد روشن، شفاف و عینی، ابزار مهمی برای مقابله با چنین عملکردهایی است و فضای قابل پیش‌بینی و قابل اعتمادی به وجود می‌آورد که خود یکی از اهداف اصلی قوانین ناظر بر تأمین کالاها و خدمات عمومی نیز هست.

قراردادهایی که توسط بانک جهانی تأمین مالی می‌شود: در واکنش به نگرانی‌ها از بروز فساد در قراردادهای تحت حمایت مالی بانک جهانی در برخی دول عضو، بانک جهانی اخیراً مجموعه اقداماتی برای اصلاح راهکارهای تأمین کالاها و خدمات عمومی اتخاذ نمود.

سری اول این اصلاحات که در ژوئیه ۱۹۹۶ مورد تصویب قرار گرفت به بانک اختیار می‌دهد در ارتباط با هر قراردادی که بودجه آن از وام‌های بانک تأمین می‌شود، چنانچه نمایندگان مرجع وام‌گیرنده یا اشخاص ذی‌نفع در وام، حین اجرای قرارداد یا روند برگزاری مناقصه، مرتکب اعمال متقلبانه و فسادآلود گردند و وام‌گیرنده در اتخاذ اقدامات به موقع و مناسب برای رفع این وضعیت، با رضایت بانک اقدام ننماید، مبالغی از وام را لغو کند. همچنین مطابق این اصلاحات، چنانچه بانک تشخیص دهد شرکت کننده‌ای حین رقابت مرتکب اعمال مفسدانه و متقلبانه‌ای شده است، حق رد پیشنهاد وی را دارد. سرانجام این که اصلاحات مزبور به بانک اختیار می‌دهد برای یک مدت زمان محدود یا برای مدتی

نامحدود، لیست سیاهی از شرکت کنندگان، پیمانکاران و تأمین کنندگان کالاها و خدماتی که حین رقابت یا اجرای قراردادهای تحت حمایت مالی بانک جهانی مرتکب اعمال متقلبانه و مفسدانه شده‌اند، ترتیب دهد.

اصلاحیه دیگر در راهکارهای تأمین کالاها و خدمات که در ژوئیه ۱۹۹۷ به تصویب رسید حاوی شرط موسوم به عدم ارتشا^۱ است که مطابق آن درخصوص قراردادهایی که تحت حمایت مالی بانک هستند کلیه رقبای مناقصه یا شرکت کنندگانی که اجرای قرارداد را برعهده دارند، موظف به رعایت قوانین کشوری مقابله با تقلب و ارتشا می‌باشند.

در حال حاضر، بانک جهانی درگیر تلاشی تمام عیار برای مقابله با فساد در کشورهای عضو است. اصلاح راهکارهای تأمین کالاها و خدمات، بخشی از این تلاش پیگیر بوده است. در این میان تأکید بانک بر فعالیت‌های مربوط به تأمین کالاها و خدمات، علاوه بر این که ارتباط محسوس میان تأمین کالاها و خدمات عمومی و فساد را نشان می‌دهد، مهم‌تر از آن، گویای اهمیت رو به رشد قواعد و تشریفات تأمین کالاها و خدمات عمومی در بحث‌های جاری راجع به فساد است.

()

پس از مروری بر قوانین، قواعد و موازین رفتاری بازدارنده که به منظور ایجاد محیطی عاری از فساد تنظیم شده‌اند، این بخش محتوای قوانین ضدفساد و شکل اعمال‌شان را بررسی می‌کند. موضوعاتی که در این بخش مورد بررسی قرار می‌گیرد به ترتیب عبارت است از روند تحقیق درباره جرائم مربوط به فساد مالی و فرایند رسیدگی قضایی، از جمله قواعد خاص ناظر بر ادله اثبات، مجازات‌ها و جریمه‌های قابل اعمال بر جرائم مربوط به فساد مالی.

متهم کردن فردی به ارتکاب جرمی کیفری یا پیگرد یک مظنون برای ارتکاب جرمی اقتصادی یا هر جرم دیگری، مسأله مهمی است و نباید از آن به‌سادگی گذشت. جالب است

که میزان اهمیت این موضوع در کشورهای مختلف، متفاوت است. در بسیاری از کشورهای انگلوساکسون، چنین تصمیماتی را، بسته به ماهیت و اهمیت جرم، یا پلیس اتخاذ می‌کند یا دادستان. در ایالات متحده یا فرانسه وضع این‌گونه نیست.

فرانسه: در فرانسه تصمیم به شروع تعقیب کیفری و متهم کردن فردی به ارتکاب جرمی کیفری را همواره قضات تحقیق^۱ که از سوی محاکم تعیین می‌شوند اتخاذ می‌کنند. قاضی تحقیق بنا به درخواست دادستانی یا شاکی منصوب می‌شود. نقش قاضی تحقیق نه صدور کیفرخواست به هر قیمت، بلکه جمع‌آوری دلایل جرم و تشخیص وجود ادله کافی برای صدور کیفرخواست و ارجاع پرونده به دادگاه ذیصلاح است. طی این روند، قاضی تحقیق از اختیار استماع شهادت، جستجوی علل، انتصاب شاهدان خبره و در صورت لزوم، صدور دستور احضار شهود و بازداشت متهم برخوردار است. وی می‌تواند در صورت ضرورت از پلیس و دادستانی درخواست کمک کند. به علاوه قاضی تحقیق از اختیار صدور قرار بازداشت برای متهم یا قرار آزادی وی در حین انجام تحقیق برخوردار است. رأی قاضی تحقیق مبنی بر صدور یا عدم صدور کیفرخواست، در شعبه کیفری دادگاه تجدیدنظر، یک بار قابل تجدیدنظر است.

اهمیت مرحله صدور کیفرخواست در فرانسه و دیگر نظام‌های قضایی مشابه آن، به چند دلیل است: اول این که تصمیم به ایراد اتهام، به دلیل بازتاب منفی آن، به‌ویژه در مواردی که متهم از وجهه بالایی در جامعه برخوردار است، می‌تواند لطمات جبران‌ناپذیری به فرد متهم وارد کند؛ حتی در مواقعی که اتهامات وارده متعاقباً پس گرفته می‌شود، به دلیل آن که مردود شناختن بعدی اتهامات، بر خلاف ایراد اتهام اولیه، معمولاً توجه چندانی را به خود جلب نمی‌کند، این لطمات همچنان جبران نشده باقی می‌ماند. دوم، در مواردی که متهم در استخدام جایی است، انتساب ارتکاب جرم کیفری به وی، صرف‌نظر از پیامد نهایی آن، قطعاً بر رابطه استخدامی و ارتقای وی آثار نامطلوبی بر جای خواهد گذاشت. سوم این که، موارد بسیاری وجود دارد که پس از صدور کیفرخواست، برای متهم قرار بازداشت

1. Juges d'instruction.

صادر می‌شود. گذشته از بدنامی‌ای که صدور یک چنین قراری به همراه می‌آورد، پیامدهای آن به شخص متهم و خانواده وی لطمات جبران‌ناپذیری وارد خواهد کرد. پادشاهی بریتانیا و دیگر نظام‌های قضایی انگلوساکسون: در بیش‌تر نظام‌های قضایی انگلوساکسون، همواره پلیس و نه مقامات قضایی، عهده‌دار تعقیب کیفری است. در پادشاهی بریتانیا، رضایت دادستان کل^۱ برای تعقیب و پیگرد جرائم خاص لازم است. همین‌طور دادستانی سلطنتی^۲ که ریاست آن با دادستان کل است، از صلاحیت تعقیب یا متوقف کردن رسیدگی برخوردار است. به‌علاوه دادستانی سلطنتی می‌تواند از پلیس، تعقیب جرائم کیفری را تقاضا کند؛ اما نمی‌تواند دستور به انجام آن دهد. نکته مهم‌تر این که دادستانی سلطنتی از هیچ اختیاری برای نظارت بر تحقیقات پلیس برخوردار نیست؛^(۱۷) حتی در مواردی که دادستانی، تصمیم به صدور کیفرخواست علیه متهم می‌گیرد، اجرای تصمیم مزبور به نتیجه تحقیقات پلیس وابسته است؛ تا جایی که در بسیاری موارد تصمیم مزبور به تشریفات صرف تنزل می‌یابد.

دادرسی تفتیشی که ویژگی آیین دادرسی فرانسه است، با دادرسی توافقی‌تر نظام‌های قضایی انگلوساکسون که نتیجه آن به مشاجره طرفین نزد دادگاه وابسته است، در تقابل است؛ در مورد تعداد اندکی از جرائم جدی، پیش از رسیدگی کیفری، قانوناً باید تحقیقات مقدماتی انجام پذیرد. به استثنای این موارد، برخلاف آیین دادرسی فرانسه، شروع رسیدگی کیفری، ابداً تابع هیچ نظارت قضایی پیشینی نیست. در مواردی که متهم مدعی است که هیچ ادعای محمول بر صحتی وجود ندارد و بر این اساس دلیلی برای پاسخگویی وی وجود ندارد، تنها راهی که پیش روی متهم است، تنظیم لایحه‌ای بدین مضمون، آن هم تنها در هنگام رسیدگی و سپس تنها بعد از اعلام پایان ارائه ادله و مدارک از سوی مدعی‌العموم می‌باشد.

ایالات متحده: در ایالات متحده نیز همانند فرانسه، ایراد اتهام از سوی دادستان در موارد

1. Director of Public Prosecutions (DPP)
2. The Crown Prosecution Service (CPS)

ارتکاب جنایت، همواره تابع تحقیقات مقدماتی است. همانند دیگر نظام‌های دادرسی انگلوساکسون، انجام تحقیقات و طرح اتهام بر عهده پلیس است. اما دادستان گرچه از اختیار ایراد اتهام برخوردار است، پیش از تأیید و تصدیق دادگاه پایین‌تر یا هیأت منصفه بزرگ^۱ مبنی بر وجود ادله کافی قانونی بر محکومیت خواننده، حق ارجاع پرونده به دیوان عالی را ندارد. هیأت منصفه بزرگ متشکل از گروهی از شهروندان است که توسط دادگاه گردهم می‌آیند و نقش آن تصمیم‌گیری در این خصوص است که آیا ادله کافی برای ایراد اتهام به متهم وجود دارد یا خیر و بر این اساس انتساب اتهام به وی می‌باشد. هیأت منصفه بزرگ از اختیارات وسیعی در انجام تحقیقات برخوردار است؛ اما گردش کار آن محرمانه است.

وقتی فساد به سطح بی‌سابقه‌ای می‌رسد و نیاز به کنترل آن روزه‌روز افزایش می‌یابد، تعجبی ندارد که کشورهایی نظیر ایالات متحده و فرانسه برای مقابله با این پدیده خود را کاملاً مجهز کنند. در هر دو این کشورها، درست هنگامی که فساد به پدیده‌ای رایج بدل شده بود، مأموران تحقیق مستقل در دو سوی اقیانوس اطلس، پیگیرانه شروع به تحقیقات از پرونده‌های فساد کردند که عالی‌ترین سطوح قوه مجریه را درگیر می‌ساخت. کشورهای دیگری که از چنین سنتی در انجام تحقیقات مستقل برخوردار نیستند، از جمله کشورهایی که نظام حقوقی فرانسه را به میراث برده‌اند، اما برای استقلال تحقیقات اهمیتی مشابه قائل نیستند، به استقلال تحقیقات در خصوص اتهامات و پرونده‌هایی که به رژیم‌های سابق یا گروه‌های اپوزیسیون مربوط می‌شود، توجه اندکی مبذول می‌دارند.

در بسیاری از این کشورها، تحقیقات نیروهای پلیس که ناآزموده - و در بسیاری موارد فاسد - هستند، در تحقیقات جنایی معمول مورد بازبینی قرار می‌گیرد. به دلیل دارا نبودن تجربه و دانش فنی لازم، پلیس از آمادگی کافی برای به عهده گرفتن تحقیقات مربوط به پرونده‌های ارتشا و جرائم اقتصادی دیگر برخوردار نیست. طولی نکشید که ناتوانی پلیس در این کشورها در مقابله با جرائم اقتصادی، به همراه خواست روزافزون عمومی به اقدام

1. Grand Jury

عملی برای مقابله با فساد، ضرورت تأسیس نهادهای اجرایی متخصص را که در هنر تعقیب جرائم یقه سفید و به ویژه فهم و شناخت دنیای پیچیده آن دارای مهارت باشند افزایش داد. تعجیبی ندارد اگر این نهادهای متخصص که به لحاظ سیاسی تحت نظارت بوده و به‌طور مستقیم در برابر قوه مجریه پاسخگو هستند و به راهکارهای سیاسی آن وفا دارند، در بسیاری موارد به‌عنوان یک ابزار قوی سیاسی در لطمه زدن به اعتبار نیروهای سیاسی مخالف عمل کنند.

در ایالات متحده که با «واترگیت» و رسوایی‌های بزرگ دیگری که دولت‌های این کشور را درگیر کرد، روبه‌رو بوده است، این موضوع به سرعت مورد پذیرش قرار گرفت که دولت، خود نباید تحقیقات را بر عهده بگیرد. به هرگونه تلاش برای سپردن اختیار تحقیق به یکی از اعضای کلیدی دولت از سوی دادستان کل، دست کم به دلیل امکان بروز تعارض منافع، با بدبینی نگریسته می‌شود. حتی رأیی که از روی اتفاق، دولت را از کلیه اتهامات تبرئه کند، بدبینی عموم را نسبت به اعتبار روند تحقیق بر می‌انگیزد.

به‌طور دقیق به دلیل اجتناب از بروز چنین تعارض منافی است که بعد از رسوایی واترگیت، روش تحقیقات مستقل ابداع شد. قانون مأمور تحقیق مستقل،^(۱۷۸) بخشی از قانون اخلاق در حکومت ۱۹۷۸ را تشکیل می‌دهد.^(۱۷۹) این قانون را باید بخشی از تلاش همه جانبه قانونگذاران برای جلوگیری از سوء استفاده از منصب ریاست جمهوری، ایجاد و سازماندهی دوباره نهادهای حکومت فدرال و اطمینان از درستکاری مقامات و مراجع عمومی دانست.^(۱۸۰) موضوع این قانون تحقیقات راجع به رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور ایالات متحده، اعضای کابینه، مقامات وزارت دادگستری و دیگر مقامات عالی‌رتبه دولت، همین‌طور تحقیق از اشخاصی که پیش از این، سمت‌ها و مناصب مزبور را در اختیار داشته‌اند^(۱۸۱) و نیز اعضای کنگره می‌باشد.^(۱۸۲)

به موجب این قانون، هرگاه دادستان کل، اطلاعاتی دریافت کند که مقتضی انجام

تحقیق راجع به ارتکاب یک جرم کیفری توسط یکی از مقامات مسئول باشد، موظف است به‌منظور تعیین این‌که آیا از مقام مسئول مورد نظر باید تحقیقات بیش‌تری توسط مأمور تحقیق مستقل به عمل آید یا خیر، تحقیقات مقدماتی انجام دهد.^(۱۸۳) از هنگام دریافت اطلاعات، دادستان کل ۳۰ روز مهلت دارد تا تصمیم بگیرد که آیا دلایل کافی برای انجام تحقیقات مقدماتی وجود دارد یا خیر.^(۱۸۴) به موجب قانون، دادستان کل موظف به انجام تحقیقات مقدماتی است، مگر آن‌که طی این ۳۰ روز به این نتیجه برسد که اطلاعات دریافتی کافی نبوده یا از منع مورد اعتمادی ارسال نشده است.^(۱۸۵)

به موجب قانون، پس از شروع تحقیقات مقدماتی، دادستان کل طی ۹۰ روز باید جریان را به اطلاع دادگاه ذی‌صلاح برساند.^(۱۸۶) چنان‌چه بنا به تشخیص دادستان کل، دلایل معقولی برای تحقیقات بیش‌تر وجود نداشته باشد، می‌تواند جریان را مختومه اعلام کند.^(۱۸۷) اما چنان‌چه دادستان کل، انجام تحقیقات بیش‌تر را ضروری تشخیص دهد، یا حتی طی مدت مقرر قانونی، دادگاه را از جریان امر مطلع نسازد، دادگاه موظف به تعیین یک مأمور تحقیق مستقل خواهد بود.^(۱۸۸) دادستان کل باید انتصاب یک مأمور تحقیق مستقل را خواستار شود مگر آن‌که تحقیقات مقدماتی منجزاً نشان دهد که اطلاعات دریافتی نادرست بوده است.

مأمور تحقیق مستقل در پیشبرد و اداره جریان رسیدگی پیش از مداخله هیأت منصفه بزرگ و تحقیقات دیگر، مشارکت در جریان رسیدگی دادگاه و انجام هر اقدام قانونی‌ای که ضروری تشخیص می‌دهد، مطالعه اسناد و مدارک و شروع و هدایت پیگردهای قضایی در هر دادگاه ذی‌صلاحی به نام ایالات متحده از اختیارات فراوانی برخوردار است.^(۱۸۹) مأمور تحقیق مستقل گزارش کار خود را به کنگره می‌دهد^(۱۹۰) و مگر بنا به دلایل موجه از سمت خود عزل نخواهد شد.^(۱۹۱)

تاکنون چند بار برای انجام تحقیقات راجع به تعدادی از شکایاتی که دارای بار سیاسی بوده‌اند، اقدام به نصب مأمور تحقیق مستقل شده است. بسیاری از این تحقیقات به دلایلی، از جمله پرهزینه بودن، طولانی بودن و جانبداری با انتقاد مواجه شده‌اند. پس از واکنش

منفی عمومی به جریان اخیر صدور کیفرخواست علیه رئیس‌جمهور کلینتون، حدس و گمان‌ها بر این است که کنگره، با انقضای مدت اجرای قانون مأمور تحقیق مستقل در ۳۰ ژوئن ۱۹۹۹، آن را تمدید نخواهد کرد. جای شگفتی نیست که بسیاری از انتقاداتی که از روش تحقیق مستقل به عمل آمده، درست به اندازه خود تحقیقات، جانبدارانه بوده است.^(۱۹۲)

با وجود چنین تحقیقات جنجال برانگیزی، به دلیل تأکید بر ملاحظات حقوقی، به جای ملاحظات سیاسی در انتصاب مأمور تحقیق مستقل، این موضوع تا حدود زیادی از جریانات سیاسی به دور بوده است. شایان ذکر است که درخواست انتصاب یک مأمور تحقیق مستقل تنها در صلاحیت دادستان کل است و در هیچ دادگاه قانونی قابل اعتراض نیست. اتخاذ یک چنین تصمیمی به معنای ایراد اتهام یا مجرم دانستن مقامات مشمول تحقیق نیست؛ بلکه حداکثر گویای این است که بنا به نظر دادستان کل تحقیقات بیش‌تری باید صورت گیرد. البته مواردی بوده است که انتصاب مأمور تحقیق مستقل به واسطه وجود دلایلی قوی مبنی بر ارتکاب جرم کیفری صورت گرفته بود. دست کم در یک مورد نیز، در ماه‌های اخیر، ژانه رنو، دادستان کل، نه به دلیل آن که به اعتقاد وی انجام تحقیقات بیش‌تر ضرورت داشته، بلکه صرفاً به این دلیل که قانون گزینه دیگری برای وی باقی نگذاشته است، درخواست انتصاب یک مأمور تحقیق مستقل نمود.^(۱۹۳)

بنا به نظر یکی از مفسرین، گاهی انتصاب یک مأمور تحقیق ویژه، تنها راه تحقیق از قوه مجریه، به‌ویژه مقامات عالی‌رتبه این قوه است. وزارت دادگستری نیز ممکن است در مظان اتهام باشد؛ کنگره نیز که کارش اصولاً باید همین باشد، گاه جانبدارانه عمل می‌کند.^(۱۹۴) نزول فوری شأن قانون مأمور تحقیق مستقل، که در صورت نیاز تمدید خواهد شد، در صورتی جبران خواهد شد که پیرو درخواست انجام تحقیقات مستقل از سوی

۱. لازم به ذکر است که مأمور تحقیق مستقل ایالات متحده (Independent Counsel) را نباید با اداره تحقیقات ویژه ایالات متحده ((the office of Special Counsel (OSC)) که آژانس دایمی تحقیقات و پیگرد قضایی فدرال است، اشتباه کرد. مأمور تحقیقات مستقل ایالات متحده، نهادی آزمایشی بود که با انقضای مدت اجرای قانون مؤسس آن در ژوئن ۱۹۹۹، دیگر به کار گرفته نشد. (مترجم)

وزارت دادگستری، جرائمی که مقامات انتخابی و دیگر مقامات عالی‌رتبه قوه مجریه را درگیر می‌کند، مورد تحقیق و پیگرد قرار گیرد.

تا حدودی به منظور تخفیف کاستی‌های شیوه تحقیق ترافیعی و تا حدودی نیز به دلیل قابلیت محدود نیروی پلیس عادی، بسیاری از کشورها برای مقابله با جرائم اقتصادی و به ویژه ارتشاء، واحدهای ویژه‌ای برای انجام تحقیق از جرائم مربوط به فساد مالی ایجاد کرده‌اند. در هنگ کنگ، کمیسیون مستقل مقابله با فساد مالی تشکیل شده است. تانزانیا و مالای نیز به ترتیب، هیأت جلوگیری از فساد مالی و هیأت مبارزه با فساد مالی را تشکیل داده‌اند. نهادهای مشابهی نیز در پاکستان، سنگاپور، کنیا و جزیره موریس تأسیس شده است.

هنگ کنگ: کمیسیون مستقل مقابله با فساد، براساس قانون تشکیل کمیسیون مستقل مقابله با فساد (فصل ۲۰۴) به وجود آمد. این کمیسیون شامل یک رئیس، یک معاون و اعضای انتصابی دیگر است.^(۱۹۵) هم رئیس کمیسیون و هم معاون وی توسط رئیس قوه مجریه منصوب می‌شوند. رئیس کمیسیون در انجام وظایف خود به موجب این قانون، در مقابل رئیس قوه مجریه پاسخگو است و تابع دستور یا تحت نظارت هیچ فرد دیگری نیست.^(۱۹۶) نقش این کمیسیون دریافت اطلاعات و تحقیق راجع به جرائم مربوط به فساد مالی، از جمله جرائم مشمول این قانون و قوانین مربوطه دیگر، نظیر قانون منع ارتشاء^۱ (مصوب ۱۴ مه ۱۹۷۱، قانون شماره ۵۸، (نسخه اولیه، قانون شماره ۱۰۲، ۱۹۷۰) فصل ۲۰۱)، قانون اعمال مفسدانه و غیرقانونی،^۲ همین‌طور تحقیق راجع به جرائم اخاذی مقامات عمومی یا سوء استفاده از مناصب عمومی می‌باشد.^(۱۹۷) به‌علاوه این کمیسیون به منظور سهولت کشف اعمال و رویه‌های فسادآلود و نظارت بر روش‌ها و روند انجام کار، همین‌طور توصیه‌های تغییراتی که می‌تواند به کاهش امکان بروز اعمال و رویه‌های فسادآلود کمک نماید، از

1. Prevention of Bribery Ordinance
2. Corrupt and Illegal Practices Ordinance

صلاحیت بررسی و ارزیابی نحوه عملکرد وزارتخانه‌های دولتی برخوردار است. سنگاپور: هیأت تحقیق اعمال فسادآلود،^۱ نهادی است مستقل که وظیفه تحقیق و جلوگیری از بروز فساد مالی در بخش‌های عمومی و خصوصی در سنگاپور را بر عهده دارد. نهاد مزبور که در سال ۱۹۵۲ تأسیس شد به موجب قانون جلوگیری از فساد مالی (فصل ۲۴۱ قانون ۱۹۵۲، تجدیدنظر شده در سال ۱۹۹۳) از اختیار انجام تحقیق برخوردار است. رئیس این هیأت به‌طور مستقیم در مقابل نخست وزیر پاسخگو است.

وظیفه هیأت تحقیق از اعمال فسادآلود، تضمین سلامت بخش عمومی و تشویق و حمایت از معاملات عاری از فساد در بخش خصوصی است. به‌علاوه این هیأت، وظیفه نظارت بر اعمال خلاف شأن مقامات مسئول و گزارش آن به وزارتخانه‌ها و نهادهای عمومی مربوطه، برای اتخاذ تدابیر انضباطی را بر عهده دارد. گرچه کار ویژه اصلی هیأت مزبور، به موجب قانون جلوگیری از فساد مالی، تحقیق راجع به فساد مالی است، این هیأت از صلاحیت انجام تحقیق راجع به هر عمل خلاف قابل پیگرد به موجب قوانین موضوعه که ضمن تحقیقات از فساد مالی کشف می‌شود نیز برخوردار است.

این هیأت علاوه بر شناسایی مسئولان فاسد، فعالیت‌های دیگر نیز به منظور جلوگیری از فساد مالی انجام می‌دهد. به‌عنوان نمونه، به‌منظور کشف ضعف‌های نظام اداری در نتیجه اتخاذ ساز و کارهایی که سوء عملکرد و فساد مالی را تسهیل می‌کند و توصیه اقدامات جبرانی و بازدارنده مقتضی به رؤسای بخش‌های مربوطه، هیأت مزبور از اختیار بررسی روند کاری و نحوه عملکرد وزارتخانه‌ها و نهادهای عمومی مستعد فساد مالی نیز برخوردار است. مسئولان و دست‌اندرکاران هیأت، برای آموزش مقامات مسئول، به‌ویژه مسئولانی که با عموم در تماس‌اند، مرتباً سخنرانی‌ها و سمینارهایی در خصوص نقاط و روزنه‌های بروز فساد - و راه‌های اجتناب از آن - برگزار می‌کنند.

پاکستان: در پاکستان، قانون مسئولیت‌پذیری^۲ چارچوب حقوقی و نهادی‌ای برای مقابله با

1. Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB)

2. Accountability Ordinance

فساد مقرر می‌کند. در این قانون، تأسیس کمیسیون عالی احتساب^۱ به ریاست یک کمیسیونر به منظور انجام تحقیقات راجع به پرونده‌های فساد مالی و اعمال فسادآلود و براساس آن طرح دعوا نزد شعبه‌ای مرکب از سه قاضی دیوان عالی مقرر شده است.^(۱۹۸) ریاست کمیسیون بر عهده یکی از قضات دیوان عالی است که برای چهار سال به این سمت منصوب می‌شود. انتصاب مسئولان و کارکنان کمیسیون با موافقت کمیسیون توسط حکومت فدراسیون صورت می‌گیرد. کمیسیون عالی احتساب از اختیارات وسیعی برخوردار است از جمله، درخواست مساعدت و همکاری‌های لازم از نهادها و مؤسسات دولتی از جمله ارسال اسناد و اطلاعات مربوط به پرونده‌های مورد رسیدگی و مجازات اخلال و اهانت.

قانون مسئولیت‌پذیری، اقدامات مؤثری را برای تعقیب و فیصله دادن هر چه سریع‌تر پرونده‌های مربوط به فساد مالی و اعمال فسادآلود مقرر می‌کند؛ از جمله اختیارات فوق‌العاده دیوان عالی در صدور دستور ضبط دارایی‌های حاصل از ارتکاب اعمال فسادآلود و دارایی‌هایی که با منابع درآمد قانونی فرد متهم نامتناسب تشخیص داده می‌شود و بلوکه کردن دارایی‌های فرد متهم پیش از محکومیت، در صورتی که بنا به تشخیص دیوان دلایل کافی مبنی بر ارتکاب جرم توسط متهم وجود داشته باشد.^(۱۹۹)

تانزانیا: هیأت جلوگیری از فساد مالی تانزانیا، به موجب قانون جلوگیری از فساد مالی توسط رئیس‌جمهور این کشور تأسیس شد.^(۲۰۰) این هیأت شامل رئیس کل، رؤسا و مقامات دیگری است که توسط رئیس‌جمهور تعیین می‌شوند. وظایف این هیأت عبارتند از اتخاذ اقداماتی به منظور جلوگیری از بروز فساد مالی در بخش‌های دولتی، نیمه دولتی و خصوصی؛ تحقیق و پیگرد جرائم مرتبط با فساد مالی و توصیه‌راه‌های مقابله با فساد. این هیأت تحت نظارت رئیس‌جمهور عمل می‌کند و در تعقیب و پیگرد جرائم مشمول قانون جلوگیری از فساد مالی، تابع دستورات دادستانی کل خواهد بود.

مالاوی: به موجب قانون اعمال فسادآلود ۱۹۹۵ مالاوی، یک هیأت مقابله با فساد، مرکب از یک رئیس، یک معاون و مسئولان دیگری که گاه به گاه منصوب می‌شوند، تشکیل

1. Chief Ehtesab Commission (CEC)

شد.^(۲۰۱) رئیس هیأت توسط رئیس جمهور منصوب می‌شود اما در کلیه زمینه‌ها، تابع دستورات و تحت نظارت وزیر مربوطه خواهد بود و به‌علاوه این انتصاب باید از تأیید کمیته انتصابات دولتی برخوردار باشد.^(۲۰۲)

هم رئیس هیأت و هم معاون وی بنا به تشخیص رئیس جمهور ممکن است عزل یا معلق از خدمت شوند؛ اما عزل منوط به تأیید کمیته انتصابات دولتی است.^(۲۰۳) اختیارات و وظایف این هیأت ضدفساد، تفاوت چندانی با هیأت مشابه آن در هنگ کنگ ندارد.^(۲۰۴) این هیأت برای دستگیری متهمین و جستجو و ضبط اموال، همین‌طور دستیابی به دفاتر، اوراق ثبت و اسناد دیگر مرتبط با انجام وظایفش از اختیارات وسیعی برخوردار است.^(۲۰۵) همانند هیأت‌های مشابه دیگر در هنگ کنگ و تانزانیا، هیأت مزبور نیز در اعمال اختیارات خود برای تعقیب جرائم مشمول این قانون تابع دستورات مدعی‌العموم است. در برخی موارد، رئیس هیأت حتی از اختیار صدور دستور برای بررسی حساب‌های بانکی، سهام، حساب خرید^۱ یا هر مبلغ و حساب یا جعبه امانات موجود در نزد بانک‌ها برخوردار است. اختیار صدور یک چنین دستوری برای کسب هر گونه اطلاعات یا دستیابی به هر سند و مدرک مربوط به این حساب‌ها یا جعبه امانات کافی است.^(۲۰۶)

کنیا: نقش و کارکرد مرجع ضدفساد^۲ در قانون جلوگیری از فساد مالی مقرر شده است.^(۲۰۷) این قانون به مرجع مسئول مقابله با فساد، اختیارات فراوانی برای انجام تحقیقات و پیگرد جرائم مرتبط با فساد مالی می‌بخشد.^(۲۰۸) کارکنان این سازمان از اختیاراتی همانند اختیارات پلیس برخوردارند. اعضای این سازمان دارای همه اختیاراتی هستند که یک افسر پلیس مأمور بازجویی از آن‌ها برخوردار است. مقررات این قانون به افسران پلیس برای جلوگیری، تحقیق و پیگرد جرائم اختیارات فراوانی می‌بخشد که در خصوص خود آنان نیز اعمال می‌گردد.

قانون جلوگیری از فساد مالی کنیا نشانگر اقدام شجاعانه مقامات این کشور در ایجاد

1. Purchase Account
2. Anti-corruption Authority

حدی از امنیت شغلی برای رئیس این نهاد و در نتیجه دور کردن این منصب از ملاحظات و مداخلات سیاسی است؛ شرایط و مواقعی که رئیس سازمان از مقام خود برکنار می‌شود، در قانون به‌طور مشخص بیان شده است؛ قانون به صراحت مقرر می‌دارد که رئیس این نهاد تنها در صورت اثبات بی‌کفایتی، ورشکستگی یا محکومیت به ارتکاب جرائم کیفری یا عدم حضور، از مقام خود عزل خواهد شد. به موجب قانون، به هنگام برکناری رئیس این نهاد، محکمه‌ای متشکل از قضات به منظور بررسی ادعاهای صورت گرفته علیه وی و ارائه پیشنهادات به رئیس‌جمهور تشکیل خواهد شد.

موریس: در موریس مطابق قانون عواید مالیاتی متحدالشکل ۱۹۹۳، هیأت عواید مالیاتی متحدالشکل^۱ تأسیس شد. از جمله وظایف هیأت عواید مالیاتی متحدالشکل، «هماهنگ‌سازی و نظارت بر عملکرد وزارتخانه‌های تحصیل‌کننده عواید و درآمد»^(۲۰۹) اتخاذ اقدامات لازم برای افزایش کارایی بخش‌های مسئول جمع‌آوری عواید و افزایش جمع‌آوری عواید مالیاتی در موریس^(۲۱۰) و «به‌کارگیری اقداماتی به منظور مقابله با تقلب و اشکال دیگر طفره روی‌های مالیاتی» است.^(۲۱۱) کمیسیونر تحقیقات مالی، تحت نظارت کامل هیأت، اقدامات ضروری به منظور تسریع در جمع‌آوری عواید مالیاتی و مقابله با تقلب و اشکال دیگر فرارهای مالیاتی را اتخاذ خواهد نمود.^(۲۱۲) هیأت در انجام وظایف خود به موجب این قانون، موظف به عمل مطابق دستورالعمل‌هایی است که مقامی عالی همچون وزیر در مواقع لزوم صادر می‌کند.^(۲۱۳) تمامی اعضای هیأت یا به وزیر گزارش ارائه می‌کنند یا از طرف وی منصوب می‌شوند.^(۲۱۴)

از مدل هنگ‌کنگ معمولاً به‌عنوان یکی از نادر الگوهای موفق در مقابله با فساد یاد می‌شود. چارچوب حقوقی مدل مزبور الگوی بسیاری از کشورها از جمله مالای و بوتسوانا قرار گرفته است. به پیروی از مدل هنگ‌کنگ، بسیاری از کشورها در آفریقا و جاهای دیگر، قوانین تازه‌ای به تصویب رسانده‌اند؛ نهادهای ویژه تحقیق از جرائم مربوط به فساد مالی تأسیس کرده‌اند و تعاریف جدیدی از جرائم مرتبط با فساد مالی ارائه داده‌اند. اما

تاکنون دلایل قوی‌ای که گویای تکرار موفقیت مدل هنگ کنگ در خارج باشد، مشاهده نشده است. دست کم سه عامل در موفقیت اجرای قوانین ضدفساد مؤثر است: اول این که نهادهای اجرایی باید از منابع کافی - انسانی، مادی و فکری - برخوردار باشند. دوم این که مستقل از رهبریت سیاسی عمل کنند و سوم همپای عملکردشان، اراده سیاسی لازم برای مقابله با فساد وجود داشته باشد. معقولانه است اگر فکر کنیم که کمیسیون مستقل مقابله با فساد در هنگ کنگ از هر سه این امتیازات بهره‌مند بوده است. زمانی که یک اراده قوی سیاسی پشتوانه مقابله با فساد باشد، نه تنها به قوت نهادهای اجرایی می‌افزاید، منابع لازم نیز در اختیارشان قرار می‌گیرد. وجود این سه عامل - منابع کافی، استقلال و اراده سیاسی - به عامل دیگری که در موفقیت هنگ کنگ مؤثر بوده است نیز کمک می‌کند: تعهد مردم هنگ کنگ نسبت به حاکمیت قانون.^(۲۱۵)

تحقیقات راجع به فساد، کار گسترده‌ای است که منابع قابل ملاحظه‌ای را طلب می‌کند و مستلزم مهارت‌های ویژه و سطحی از حرفه‌ای‌گری است که کشورهای در حال توسعه معمولاً توجه چندانی به آن نشان نمی‌دهند. به علاوه این کار مستلزم حدی از استقلال و حمایت سیاسی است که همیشه فراهم نیست. بسیاری از رهبران سیاسی گذشته از لفاظی‌ها در نیاز به ریشه کن سازی فساد یا دست یازیدن به فعالیت‌های ضدفساد در قالب نهادهای نظارتی تابع، که بیش تر مشوب به انگیزه‌های سیاسی است، از هر گونه تلاش جدی برای تقویت نهادهای اجرایی و فراهم نمودن منابع و استقلالی که آنان برای اعتمادسازی و تثبیت اعتبار خود بدان نیازمندند، سر باز می‌زنند.

همان گونه که نمونه‌های کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد، هنوز در میان رهبران سیاسی این کشورها تمایل فراوانی به حفظ و اعمال نظارت همه جانبه بر روند تحقیقات از پرونده‌های فساد مالی وجود دارد. الگوهای نظارتی در کشورهای در حال توسعه متفاوت است؛ در برخی موارد، نظارت فوق‌العاده متمرکز اعمال می‌شود که به رهبران سیاسی امکان می‌دهد تا هم بر چینش کارکنان فردی و هم بر مراحل تحقیقات، نظارت نامحدودی اعمال کنند. در موارد دیگر، الگوی نظارتی سهل‌گیرانه‌تری به کار گرفته شده که به

نهادهای اجرایی آزادی عمل و تصمیم‌گیری زیادی می‌بخشد؛ الا آن‌که باید تابع دستورالعمل‌های کلی‌ای باشند که گهگاهی توسط رهبران سیاسی صادر می‌شود. گرچه دلیل قانع‌کننده‌ای دال بر این‌که رهبران سیاسی یکی از عوامل اصلی فساد مالی هستند، وجود ندارد، دست کم در نظر عموم مردم، آن‌ها به همراه مقامات مسئول دیگر، به دلیل قدرتی که در اختیار دارند و مهم‌تر از آن دسترسی آسان‌شان به منابع عمومی، در صف مرتکبین اصلی جرائم اقتصادی و فساد مالی قرار دارند. سپردن نظارت هر روزه بر تحقیقات از جرائم مرتبط با فساد مالی به رهبران سیاسی و اطرافیان‌شان، آن‌را به روندی ساختگی بدل می‌کند و از اعتماد عموم به آن می‌کاهد و در بهترین حالت آن‌را به ابزاری برای تصفیه حساب‌های سیاسی تقلیل می‌دهد. در کشورهایی که اصلاحات دمکراتیک با تغییر رژیم همراه بوده است، رهبران سیاسی با تأسی به رژیم‌های گذشته، قوانین ناعادلانه آنان را به خدمت اهداف سیاسی خود در می‌آورند و در این روند طعم تلخ اقدامات خود را به رهبران پیش از خود می‌چشانند.

در بیش‌تر کشورها از دیرباز قوانین ناظر بر رشوه و فساد مالی در کتاب‌های قانون گنجانده شده است. پیش از این‌که فساد مالی به عنوان جرم خاصی که مستلزم برخورد ویژه‌ای باشد مورد توجه قرار گیرد، در قوانین اغلب کشورها مقرراتی در خصوص آن وجود داشته که همواره در دل قوانین کیفری جای می‌گرفته است. این مقررات معمولاً در مجموعه قوانین کیفری و در برخی موارد نیز در قوانین خاص ناظر بر فساد مالی گنجانده می‌شده است. **بریتانیا:** در بریتانیا مقررات کنونی ناظر بر جرم ارتشا به قانونی که در اواخر قرن نوزدهم در پارلمان این کشور به تصویب رسید، برمی‌گردد.^(۲۱۶) به موجب این قانون هر کس برای ترغیب یا به‌عنوان پاداش انجام یا امتناع از انجام عملی در ارتباط با هر موضوع یا معامله مربوط به یکی از نهادهای عمومی مبادرت به درخواست یا دریافت، یا دادن یا قول یا

پیشنهاد هر گونه هدیه، وام، دستمزد، پاداش یا امتیازی به یک مقام مسئول بنماید، مرتکب جرم شده است. قانون حاکم بر ارتشا در بخش خصوصی در سال ۱۹۰۶ به تصویب رسید.^(۲۱۷) در کنیا نیز قوانین مشابهی در خصوص ارتشا در هر دو بخش عمومی و خصوصی در ۱۹۵۶ به تصویب رسیده است.^(۲۱۸)

ایالات متحده: در ایالات متحده، به موجب قانون ارتشا، هر کس برای انجام اموری در گذشته یا آینده که جزو وظایف رسمی یک مقام مسئول عمومی است، هر چیز با ارزشی را مستقیم یا غیرمستقیم به وی منتقل کند یا قول یا پیشنهاد آن را به وی بدهد، مجرم شناخته می‌شود.^(۲۱۹) از سوی دیگر، چنانچه هر یک از مستخدمین دولتی برای انجام اموری در گذشته یا آینده که جزو وظایف رسمی وی است، شخصاً مبادرت به درخواست، قبول، دریافت یا توافق به قبول یا دریافت هر چیز با ارزش بنماید، مجرم شناخته خواهد شد.^(۲۲۰) بدیهی است چنانچه پیشنهاد، انتقال، قبول یا دریافت پاداش یا هدیه یا هر چیز با ارزش دیگر مطابق قانون و در راستای ایفای وظایف قانونی صورت گرفته باشد، از شمول این مقررات خارج خواهد بود.

فرانسه: در فرانسه نیز همانند موریس، مقررات ناظر به جرم ارتشا در مجموعه قوانین کیفری گنجانده شده است. قانون فرانسه میان جنبه‌های فعال و منفعل فساد مالی تمایز قائل می‌شود. جنبه فعالانه فساد مالی هنگامی رخ می‌نماید که شخصی به منظور ترغیب هر یک از مستخدمین دولتی به انجام عملی در ایفای وظایفش یا بازداشتن وی از انجام آن، هدیه، پاداش یا هر امتیاز دیگری به وی بدهد یا پیشنهاد نماید. برعکس، وجه انفعالی فساد مالی هنگامی بروز می‌کند که هر یک از مستخدمین دولت برای انجام یا عدم انجام عملی که به وظایف قانونی‌اش مربوط می‌شود، هدیه، پاداش یا هر امتیاز دیگری را درخواست یا دریافت نماید. در هر دو صورت، فساد مالی مشمول مجازات مقرر در قوانین کیفری خواهد بود.^(۲۲۱)

همین‌طور در موریس، به موجب مقررات کیفری هر یک از مستخدمین دولتی در صورت قبول یا دریافت رشوه یا هر کس که به یکی از مستخدمین دولتی رشوه‌ای بدهد یا پیشنهاد نماید، چنانچه به قصد ترغیب مأمور مورد نظر به انجام یا عدم انجام عملی صورت

گرفته باشد که به وظایف قانونی‌اش مربوط می‌شود، یا به‌عنوان پاداش انجام عملی در ایفای وظایفش پرداخت یا پیشنهاد گردد، مجرم شناخته می‌شود.^(۲۲۲)

ایالات متحده: قانون اعمال رشوه‌خواری خارجی در سال ۱۹۷۷ به تصویب کنگره ایالات متحده رسید. به موجب این قانون، کارکنان و مأموران هر شرکتی که در ایالات متحده به ثبت رسیده باشد، هر شهروند، تبعه یا مقیم ایالات متحده یا هر شرکت مستقر در ایالات متحده که به اعمال رشوه‌خواری خارجی دست بزند، مشمول جرم مصرح در این قانون شناخته می‌شود. طبق تعریف، «اعمال رشوه‌خواری خارجی» شامل استفاده از پست یا دیگر ابزارهای تجارت بین‌دولتی برای اعطاء، پیشنهاد کردن یا وعده دادن هر چیز با ارزش به یک نماینده یا مأمور یا حزب سیاسی خارجی یا کاندیدای پست سیاسی خارجی می‌شود؛ با این هدف که شخص (حقیقی یا حقوقی) مورد نظر از نفوذ خود برای مساعدت مستقیم یا غیرمستقیم به حفظ و امنیت بازرگانی آن شرکت، واحد تجاری یا فرد استفاده کند.^(۲۲۳) البته مواردی که پرداخت به مأمور خارجی، حزب سیاسی یا نماینده حزب خارجی برای کمک به «اعمال عادی حکومتی» صورت گرفته باشد،^(۲۲۴) در قانون مزبور مستثنا شده است. همین‌طور چنان‌چه پرداخت، وعده پرداخت یا پیشنهاد آن به موجب قوانین کشور خارجی مجاز شناخته شده باشد یا چنان‌چه برای تبلیغ، معرفی و نشان دادن کالاها یا خدمات یا اجرای قرارداد منعقد شده با دولت یا نمایندگی خارجی امری معقول و متعارف باشد، مشمول استثنا شناخته می‌شود.^(۲۲۵)

قانون اعمال رشوه‌خواری خارجی به دادستان کل اختیاری می‌دهد تا راهکارهایی را در خصوص معیارهای رفتاری که خود مطابق با این قانون می‌شناسد، تنظیم کند.^(۲۲۶) وانگهی، دادستان کل می‌تواند بنا به تقاضای طرفین در خصوص ملاک و میزان انطباق عملکردهای آتی طرفین با موازین این قانون نظرات مشورتی ارائه دهد. البته این‌گونه نظرات مشورتی لازم‌الاجرا نیست. اما در مواردی که عملکرد طرفین منطبق با نظریه مشورتی دادستان باشد،

این خود اماره‌ای است دال بر این که عملکرد طرفین با قانون منطبق بوده است.^(۲۲۷) گفته می‌شود ایالات متحده احتمالاً تنها کشوری است که برای شرکت‌های تجاری خود که به مأموران دولتی کشور دیگری رشوه می‌پردازند، مجازات کیفری مقرر داشته است. درستی یا نادرستی این گفته جای بحث دارد.^(۲۲۸) اما کافی است بدانیم که پیشینه اجرایی این قانون چندان با ثبات و مستدام نبوده است و این خود، دلایل آشکاری دارد. اول و مهم‌تر از همه این که اجرای این قانون توانایی شرکت‌ها و مؤسسات تجاری ایالات متحده را در رقابت با کشورهای دیگر در معرض خطر قرار می‌دهد. منافع ایالات متحده با وارد کردن اتهام رشوه به اتباع خود آن‌هم زمانی که دولت‌های دیگر اعمال مشابه اتباع‌شان را به دیده اغماض می‌نگرند، منافات دارد. دوم این که قانون مزبور ابهام‌آمیز است و در برخی موارد تشخیص انطباق یا عدم انطباق عملکردها با قانون، مشکل است.

سوم این که حتی اگر شکل خاصی از عملکرد را مضمول این قانون بدانیم، باز هم اتهامات فساد و رشوه‌خواری مأموران خارجی، تحقیقات پیچیده و وقت‌گیری را طلب می‌کند. پیگیری این تحقیقات مستلزم صرف منابع ارزشمندی است که ایالات متحده نیز مانند هر کشور دیگری ترجیح می‌دهد آن را به موضوعات دیگری نظیر جرائم خشونت بار، قاچاق مواد مخدر و موضوعاتی که از اولویت بیش‌تری برخوردارند، اختصاص دهد. **تانزانیا:** قانون جلوگیری از فساد مالی تانزانیا، سه دسته جرائم را تعریف کرده است؛ دسته اول، جرائم موسوم به معاملات نامشروع است که به بخش عمومی محدود نمی‌شود. به موجب قانون جلوگیری از فساد مالی تانزانیا، هر کس که به شکل نامشروع مبادرت به درخواست، قبول، دریافت یا توافق به قبول یا تلاش برای دریافت مزایایی به‌عنوان پاداش یا حق‌الزحمه برای انجام دادن یا خودداری از انجام دادن، یا انجام شدن یا ممانعت از انجام شدن کاری کند که به امور اصلی یا حرفه‌ای اش مربوط می‌شود، مرتکب جرم ارتشا شده است.^(۲۲۹) همین‌طور برای هر کس که در شرایط مشابه به شکل نامشروع مبادرت به اعطا یا وعده دادن یا پیشنهاد مزایایی کند، جرم مشابهی شناخته شده است.^(۲۳۰) این دسته از جرائم

منحصر به مواردی است که در آن پذیرنده یا دریافت‌کننده آگاه و جوه و مزایا، نه از طرف خود بلکه از طرف کارفرما عمل می‌کند. گرچه این جرائم به معاملات بخش دولتی و عمومی محدود نمی‌شود، در خصوص جرایم مربوط به قراردادهای بخش عمومی، مجازات‌های سخت‌تری مقرر شده است.^(۲۳۱)

دو دسته دیگر جرائم به بخش عمومی اختصاص دارد. به موجب قانون یاد شده، هر مأمور دولت یا صاحب منصب عمومی که مبادرت به تقاضا، قبول یا دریافت یا توافق به قبول یا تلاش برای دریافت هرگونه امتیاز یا مزایای ناروا از جانب هر شخصی در ارتباط با وظایف اداری و دولتی‌اش کند، مجرم شناخته می‌شود. دسته دیگر جرائم به اهمال و کوتاهی مأموران دولتی از ارائه گزارش اقناع‌کننده در خصوص ثروتی که داشته و دارند یا سود خدماتی که دریافت می‌کنند، مربوط می‌شود.

به موجب این قانون، به مقامات ذی‌صلاح اختیار داده شده است تا طی تذکری کتبی همه مأموران را موظف به افشای حساب واقعی و کامل دارایی‌هایی که تحت تصرف دارند یا داشته‌اند، از جمله ارائه گزارش درست و کاملی از نحوه تحصیل اموال و دارایی‌های خود نمایند.^(۲۳۲) اهمال در ارائه گزارش درست و کامل دارایی‌ها آن‌گونه که در تذکر کتبی مقرر شده است به خودی خود جرم محسوب می‌شود و می‌تواند تا دو سال حبس به دنبال داشته باشد.^(۲۳۳) به علاوه هنگامی که کشف شود دارایی‌هایی در تصرف مستخدمین دولت بوده یا از منابع خدماتی بهره‌مند شده‌اند که بنا به دلایل معقولی ظن تحصیل نامشروع آن‌ها در زمان تصدی‌پست دولتی وجود دارد، به موجب این قانون مجرم شناخته می‌شوند و متهم موظف است تحصیل مشروع این دارایی‌ها را نزد دادگاه اثبات کند. اما در صورت اهمال، فرض بر این قرار می‌گیرد که دارایی‌ها یا منافع حاصله، از طریق نامشروع به دست آمده است.^(۲۳۴)

مالاوی: شباهت زیادی میان جرائم مقرر در قانون جلوگیری از فساد مالی تانزانیا و قانون جرایم مربوط به فساد مالی مالاوی وجود دارد. همانند قانون تانزانیا، قانون مالاوی نیز میان معاملات نامشروع مأموران دولتی و غیردولتی تمییز می‌گذارد. ولی هر دو این معاملات تحت شمول این قانون بوده و براساس آن قابل مجازات است. برخلاف قانون تانزانیا، قانون

جرایم مربوط به فساد مالی مالاوی، حاوی جرائمی در ارتباط با سوء استفاده از منصب توسط مأموران دولتی و اشخاص دیگر در واگذاری قراردادهاست.

به موجب این قانون هر یک از مستخدمین نهادها و سازمان‌های دولتی چنان‌چه در ازای به‌کارگیری حق رأی یا اعمال نفوذ دیگر برای انجام یا عدم انجام امری یا واگذاری قرارداد یا هر امتیاز دیگری به نفع دیگری، به صورت نامشروع اقدام به درخواست، پذیرش یا دریافت یا توافق به پذیرش یا تلاش برای دریافت یا قبول هر وجه یا امتیازی به‌عنوان پاداش یا حق‌الزحمه نماید، مجرم شناخته می‌شود و همین‌طور برای هر کس که در شرایط مشابه به شکل نامشروع مبادرت به اعطا یا وعده دادن یا پیشنهاد وجه یا امتیازی نماید، جرم مشابهی مقرر شده است.^(۲۳۵) به همین سان، چنان‌چه هر یک از مستخدمین دولتی به صورت نامشروع اقدام به درخواست، پذیرش یا دریافت یا توافق به پذیرش یا تلاش برای دریافت هر وجه یا امتیازی به‌عنوان پاداش یا حق‌الزحمه نماید، یا هر کس به همین عنوان اقدام به اعطا، وعده دادن یا پیشنهاد وجه یا امتیازی به هر یک از مستخدمین دولتی نماید، بدین منظور که مأمور مورد نظر از نفوذ خود به شکلی ناروا برای حمایت، اجرا یا فراهم کردن تمهیدات هر قرارداد مربوط به بخش دولتی یا خصوصی استفاده کند یا در پرداخت قیمت یا عوض معامله یا وجوه دیگری به موجب آن قرارداد ملاحظاتی روا دارد، مجرم شناخته خواهد شد.^(۲۳۶) سرانجام این که به موجب این قانون هر شخصی که برای خود یا دیگری اقدام به درخواست، قبول یا دریافت یا توافق به قبول یا تلاش برای دریافت یا گرفتن مزایایی به‌عنوان پاداش یا حق‌الزحمه نماید، بدین منظور که از مناقصه یا مزایده‌ای صرف نظر شود یا از برگزاری مناقصه جهت انعقاد قرارداد با بخش عمومی یا خصوصی جلوگیری به عمل آید،^(۲۳۷) یا از اعلام حراج و مزایده توسط یا از طرف بخش عمومی یا خصوصی ممانعت شود، مجرم شناخته می‌شود.^(۲۳۸) به‌علاوه در قانون ناظر بر فساد مالی مالاوی در خصوص آن دسته از مأموران دولتی که سطح زندگی یا دارایی و منابع پولی و مالی آن‌ها با میزان درآمد رسمی‌شان در گذشته و حال یا با منابع درآمد شناخته شده دیگرشان سازگار نیست یا از سود و منافع خدماتی برخوردارند که دلایل معقولی بر ظن

تحصیل نامشروع آن‌ها در دست است یا نحوه برخورداری از آن‌ها به گونه‌ای است که می‌تواند مشمول جرم مقرر در قانون شود، مقرراتی پیش‌بینی شده است.^(۲۳۹) گرچه به نظر نمی‌رسد که بهره‌مندی از این سطح زندگی یا داشتن منابع مالی دیگر یا برخورداری از سود خدمات دیگر به خودی خود جرم باشد؛ این قانون مأموران دولتی را موظف می‌سازد که در پی دریافت اخطار کتبی ارسال شده برای آنان، گزارش مستوفایی از سطح زندگی، منابع پولی یا درآمد یا احیاناً سود خدماتی که دریافت می‌کنند تهیه و برای مراجع ذی‌صلاح ارسال کنند.^(۲۴۰)

نکته آخر این که قانون مالوای نیز همانند قانون اعمال رشوه‌خواری خارجی ایالات متحده کاربردی فرا سرزمینی دارد. در این قانون قید شده است که مقررات آن در خصوص اتباع و اشخاص مقیم مالوای قابل اعمال است و با این دسته افراد در صورت ارتکاب جرم در خارج همانند کسانی برخورد می‌شود که در داخل سرزمین مالوای مرتکب جرم شده باشند.^(۲۴۱) نظر به تعریف «واحدهای دولتی» و «مستخدمین دولت» در قانون مالوای، که صرفاً به نهادهای دولتی و مستخدمین دولتی مالوای اشاره دارد، می‌توان معقولانه نتیجه‌گیری کرد جرائمی که نهادهای دولتی و مأموران دولتی مشمول این قانون در آن دخیل باشند، تنها شامل جرائمی می‌شود که در ارتباط با نهادها و مأموران دولتی مالوای رخ می‌دهد. گرچه قانون یاد شده حاوی صلاحیت فراسرزمینی است، جای تردید است که دولت مالوای بیش از ایالات متحده توانایی یا تمایل به اختصاص دادن سهمی از منابع حیاتی کشور برای تعقیب و مجازات جرائمی را داشته باشد که در خارج از مرزهای آن ارتکاب می‌یابد.

هنگ‌کنگ: در هنگ‌کنگ مقررات حاکم بر رشوه‌خواری مأموران دولتی در قانون موسس آژانس ویژه اجرایی قانون فساد مالی نیامده است، بلکه در قانون جداگانه جلوگیری از ارتشا گنجانده شده است.^(۲۴۲) تأکید اصلی این قانون بر رشوه‌خواری مستخدمین دولتی است. به موجب این قانون هر کس در هنگ‌کنگ یا در خارج از آن بدون اختیار قانونی یا عذر موجه اقدام به پیشنهاد مزایایی به مستخدمین دولت نماید، مرتکب جرم شده است. به علاوه

مطابق قانون یاد شده، هر مستخدم دولتی که به عنوان پاداش یا حق‌الزحمه در ازای هر فعل یا ترک یا اقدام به نفع کسی یا سلب منفعت از دیگری مبادرت به درخواست یا پذیرش چنین مزایایی نماید، مجرم شناخته می‌شود.^(۲۴۳)

قانون جلوگیری از ارتشا هنگ‌کنگ، مزایا را به عنوان هر نفع و خدمتی که به مأموران دولتی تعلق گیرد، تعریف می‌کند.^(۲۴۴) اثبات اختیار قانونی یا وجود عذر موجه در اخذ مزایای مزبور با متهم است.^(۲۴۵) در جریان دادرسی این عذر که تحصیل مزایا امری متعارف و مرسوم در حرفه و تجارت یا شغل محسوب می‌شود پذیرفته نیست.^(۲۴۶) همانند قانون اعمال رشوه‌خواری ایالات متحده و قانون ناظر بر فساد مالی مالووی، قانون جلوگیری از ارتشا هنگ‌کنگ نیز مدعی اعمال فرامرزی مقررات جرم رشوه‌خواری است؛ اعم از این که جرم مزبور در «هنگ‌کنگ یا جای دیگر» ارتکاب یافته باشد. اما در این مورد، گستره اعمال فرامرزی مقررات حاکم بر رشوه‌خواری محدود به جرمی است که به مأموران دولتی هنگ‌کنگ ارتباط دارد.^(۲۴۷)

همانند قانون مالووی، در قانون هنگ‌کنگ نیز مقرراتی در خصوص اخذ رشوه به عنوان پاداش یا حق‌الزحمه در ازای حمایت، اجرا یا فراهم کردن تمهیدات انعقاد قرارداد یا اعمال نفوذ در پراخت قیمت، عوض معامله یا پول‌های دیگر موضوع قرارداد وضع شده است.^(۲۴۸) همین‌طور در خصوص گرفتن رشوه برای چشم‌پوشی از نتیجه مناقصه، جلوگیری از اعلام مناقصه برای انعقاد قرارداد یا ممانعت از اعلام مزایده مقرراتی وجود دارد.^(۲۴۹) اما اعمال این مقررات محدود به قراردادهای و مزایده‌های بخش عمومی می‌شود.^(۲۵۰) به علاوه قانون مزبور مقرراتی در خصوص معاملات نامشروع با مأمورانی که به نمایندگی از طرف نهادها و مراجع متبوعه‌شان عمل می‌کنند، وضع نموده است.^(۲۵۱)

سرانجام این که همانند قانون تانزانیا، قانون یاد شده هر مأمور دولتی را که سطح زندگی یا منابع پولی و مالی تحت مالکیتش با حقوق و درآمد رسمی وی ناسازگار باشد مجرم می‌شناسد؛ مگر آن که برای آن توجیه قانع‌کننده‌ای داشته باشد.^(۲۵۲) چنان‌چه منابع پولی یا دارایی‌های دیگر موضوع اتهام نزد شخص دیگری غیر از متهم یافت شود و دلایل

قانع کننده‌ای وجود داشته باشد مبنی بر این که شخصی که دارایی‌ها نزد وی است امین متهم بوده یا این که دارایی‌ها و منابع مالی مورد نظر را به عنوان هبه از طرف متهم دریافت کرده است، با در نظر گرفتن رابطه آن شخص با متهم و قراین دیگر، در صورت نبود دلیل مغایر فرض بر این قرار می‌گیرد که دارایی‌ها و منابع مالی موضوع اتهام در کنترل و اختیار متهم است.^(۲۵۳)

چنانچه شخصی به جرم داشتن منابع مالی و دارایی‌های دیگر غیرقانونی محکوم شود، دادگاه می‌تواند بنا به درخواست مدعی‌العموم علاوه بر مجازات‌های مقرر در قانون، حکم مصادره اموال وی را به میزانی که فاقد توجیه قانونی بوده، صادر نماید.^(۲۵۴) حکم صادره، در خصوص دارایی‌ها و منابع مالی شخص دیگری غیر از فرد محکوم صادر نخواهد شد، مگر آن که از پیش فرصت کافی برای دفاع از عدم صدور چنین حکمی به وی داده شده باشد؛^(۲۵۵) یا این که وی دادگاه را از حسن نیت خویش مطمئن سازد؛ یا دادگاه را قانع سازد که با توجه به شرایط و اوضاع احوالی که وی در آن دارایی‌ها و منابع مالی را تحصیل کرده، صدور چنین حکمی غیرعادلانه است.^(۲۵۶)

e

پول‌شویی یا تطهیر پول عبارت است از فرآیند تغییر شکل یا نحوه استفاده عواید نامشروع جرایم اقتصادی به قصد اختفای منبع چنین عوایدی است. اصطلاح «پول‌شویی» از دیرباز با جرائم قاچاق مواد مخدر همراه بوده است، اما امروزه به آن به چشم رکن اصلی مبارزه با فساد نگریسته می‌شود. گستره پولشویی همه جرائم اقتصادی از جمله جرایم مربوط به رشوه‌خواری را شامل می‌شود. هدف از قانونگذاری در خصوص پول‌شویی، تضمین این امر

۱. در دهه ۱۹۳۰ میلادی گانگسترهای شیکاگو، دلارهای حاصل از معاملات غیرقانونی خود را برای به جریان انداختن در سیستم پولی کشور به «خشک‌شویی»‌های این شهر که عمدتاً زیر نظر آن‌ها فعالیت می‌کردند می‌سپردند و آن‌ها هم این دلارها را به مشتریان خود می‌دادند (رد می‌کردند). بدین ترتیب این پول‌ها در سیستم پولی به جریان می‌افتاد و به اصطلاح تمیز می‌شد. از آنجا که شیوه‌ای که گروه «آل کاپون» برای تمیز کردن پول‌های کثیف انتخاب کرده بودند از طریق خشک‌شویی‌ها یا «Laundering» بود به پول‌شویی یا «Money Laundering» مشهور شد. (مترجم)

است که جرائم اقتصادی سودآور نباشند و مرتکبان جرائم مهم اقتصادی از چنگ قانون نگریزند.

بریتانیا: در بریتانیای کبیر قانون راجع به جرایم پول‌شویی در باب قاچاق مواد مخدر ابتدا در سال ۱۹۸۶ به تصویب رسید.^(۲۵۷) اما تا سال ۱۹۹۳ که قانون جدید عدالت کیفری تصویب شد و قانون سال ۱۹۸۸ را اصلاح کرد، مقررات حاکم به جرم پول‌شویی کلیه اشکال عمل جنایی را دربر نمی‌گرفت.

طبق قانون جدید عدالت کیفری هر کس در ترتیباتی مشارکت کند که هدف آن قادر ساختن شخص دیگری به حفظ کنترل بر عواید حاصل از عمل جنایی باشد مجرم شناخته می‌شود؛ خواه این عواید را در دسترس آن شخص بگذارد و خواه از طرف وی آن را برای تحصیل درآمد به سرمایه‌گذاری اختصاص دهد آن هم در حالی که می‌داند آن شخص دیگر مرتکب عملی جنایی شده است یا از عملی جنایی منتفع می‌شود.^(۲۵۸) اما چنانچه متهم ثابت کند که نمی‌دانسته یا آگاهی کاملی نداشته است که ترتیبات مزبور به عواید عملی جنایی مربوط می‌شده یا شخص دیگری را قادر به کنترل عواید حاصل از عمل جنایی می‌ساخته یا عواید مزبور را در دسترس آن شخص قرار می‌داده یا به واسطه سرمایه‌گذاری از طرف او برای وی کسب دارایی می‌کرده یا قصد افشای جزئیات مربوط به ترتیبات انجام شده را داشته یا قصورش در افشای امر به واسطه عذر موجهی بوده است اعمالش مجرمانه شناخته نخواهد شد.^(۲۵۹) به علاوه مقرراتی در این قانون جهت حمایت از حقوق اشخاص درگیر در این ترتیبات که گام‌های مؤثری برای افشای وجود چنین ترتیباتی نزد پلیس یا مقامات ذی‌صلاح دیگر برداشته باشند، گنجانده شده است.^(۲۶۰)

به همین ترتیب، هر شخصی که به منظور فرار از تعقیب قضایی یا صدور و اجرای حکم توقیف اموال دست به پنهان‌کاری یا پوشش دادن دارایی‌هایی بزند که جزء عواید ناشی از عمل جنایی وی باشد یا به تبدیل و انتقال این دارایی‌ها مبادرت ورزد، مجرم شناخته خواهد شد.^(۲۶۱) همین‌طور پنهان‌کاری و پوشاندن هر نوع دارایی که جزء عواید حاصل از عمل جنایی شخص دیگری باشد یا تبدیل و انتقال این دارایی‌ها به منظور کمک به آن

شخص برای فرار از تعقیب قضایی یا صدور و اجرای حکم توقیف، جرم محسوب می‌شود.^(۲۶۲)

سوئیس: در پاسخ به این انتقاد که خدمات و سرویس‌های مالی توسعه یافته سوئیس فاقد محدودیت‌های قانونی و مقررات امنیتی و سخت گیرانه بانکی است و از این رو این کشور به محل امنی برای حفظ عواید ناشی از فعالیت‌های جنایی و غیرقانونی تبدیل شده، دولت سوئیس اقداماتی را به منظور محدود کردن فعالیت‌های مربوط به پول‌شویی اتخاذ کرده است. از جمله اقدامات بین‌المللی که با مشارکت دولت سوئیس انجام شده می‌توان به نیروی ویژه اقدامات مالی^۱ اشاره کرد که در سال ۱۹۸۹ توسط کشورهای گروه ۷ به منظور اتخاذ تدابیری برای مقابله با پول‌شویی تشکیل شد. این نیروی ویژه در مجموع ۴۰ پیشنهاد برای نحوه عمل ملی و بین‌المللی ارائه داده که اقدامات اتخاذ شده توسط سوئیس به منظور مقابله با پول‌شویی بیش تر مبتنی بر همین پیشنهادها بوده است.^(۲۶۳)

به موجب قانون کیفری فعلی سوئیس هر کس از شناسایی منبع دارایی‌ها یا کشف و توقیف دارایی‌هایی جلوگیری کند که می‌داند یا می‌دانسته از فعالیت‌های مجرمانه حاصل شده است، مجرم شناخته می‌شود.^(۲۶۴) در قانون سوئیس، این فعالیت‌های مجرمانه بسیاری از جرائم جدی نظیر دزدی، سرقت به عنف،^۲ کلاهبرداری، اخاذی، آدم‌ربایی و البته قبول رشوه توسط مأموران دولتی را شامل می‌شود.^(۲۶۵) جرم ارتكابی در سوئیس قابل مجازات خواهد بود، حتی اگر جرم اصلی در خارج از کشور ارتكاب یافته باشد؛ البته مشروط به این که مجموعه شرایط و اوضاع و احوال تشکیل دهنده جرم اصلی، هم به موجب قانون سوئیس و هم قانون خارجی جرم باشد.^(۲۶۶)

مقررات کیفری سوئیس قبول، امانتداری، کمک به سرمایه‌گذاری یا انتقال سرمایه‌های شخص ثالث توسط واسطه‌های مالی را که با وجود قراین هشدار دهنده، بدون شناسایی هویت مالک اصلی صورت گرفته باشد جرم می‌شناسد.^(۲۶۷) در پی اصلاحات به عمل آمده

1. Financial Action Task Force
2. Robbery

در مارس ۱۹۹۴، این قانون به اشخاص مربوطه حق می‌دهد تا مقامات اجرایی را «از شواهد موجود این ظن که سرمایه‌ها دارای منبع جنایی است» مطلع سازند.^(۲۶۸) حق این نوع گزارش‌دهی، به واسطه لزوم محرمانه بودن معاملات به موجب مقررات بانکداری سوئیس مایه مشاجرات حقوقی بوده است.^(۲۶۹)

در اکتبر ۱۹۹۷ قانون پولشویی در سوئیس به تصویب رسید. هدف از این قانون مبارزه با پولشویی و تضمین سطح مناسبی از احتیاط در معاملات مالی است. این قانون برخی اقدامات بین‌المللی اتخاذ شده برای مبارزه با پولشویی را نیز در خود منظور کرده است. به علاوه قانون مذکور از جهاتی مکمل برخی قوانین موجود سوئیس از جمله مقررات کیفری آن است.

نخست، مطابق این قانون واسطه‌های مالی موظفند هرگونه آگاهی یا ظن به انجام فعالیت‌های جنایی را که در جریان روابط تجاری خویش با مراجعین‌شان به دست می‌آورند، گزارش کنند.^(۲۷۰) وکلا و سردفتران رسمی از این قاعده مستثنی هستند مگر آن‌که در شرایطی ویژه^۱ از وجود فعالیت‌های جنایی آگاه شوند یا چنین ظنی پیدا کنند.^(۲۷۱) دوم، در کنار تعهد به گزارش، این قانون واسطه‌های مالی را موظف به مسدود کردن دارایی‌هایی می‌کند که موضوع گزارش هستند.^(۲۷۲) هدف از این اقدام، جلوگیری از ناپدید شدن سرمایه‌هایی است که ظن آن می‌رود جزو عواید ناشی از فعالیت‌های مجرمانه باشد.^(۲۷۳) مسدود کردن سرمایه‌ها بیش از پنج روز تجاری طول نخواهد کشید و پس از سپری شدن آن، دارایی‌ها خود به خود آزاد خواهد شد مگر آن‌که مقامات اجرایی تصمیم به مداخله بگیرند.^(۲۷۴)

سرانجام، این قانون حاوی مقرراتی است موسوم به «مشتری خود را بشناس»^۲ که برای پیشبرد اجرای قواعد و مقررات مبارزه با پولشویی منظور شده است.^(۲۷۵) قواعد «مشتری خود را بشناس» عنصر مهمی در استراتژی کلی مبارزه با پولشویی محسوب می‌شود. این

1. Privileged Circumstances
2. Know-Your-Customer (KYC)

قواعد بخشی از پیشنهادهای نیروی ویژه اقدامات مالی است و شامل قواعد و مقرراتی نظیر شناسایی مشتری و قواعد دفترداری و همین‌طور تعهد به روشن کردن پیشینه اقتصادی معاملات مشکوک می‌شود.^(۲۷۶)

لتونی: در لتونی قانون جلوگیری از عواید ناشی از فعالیت‌های جنایی در ۱۸ دسامبر ۱۹۹۷ تصویب و در ژوئن ۱۹۹۸ لازم‌الاجرا گردید. مطابق ترجمه غیررسمی این قانون، هدف از قانون مزبور جلوگیری از تطهیر عواید ناشی از فعالیت‌های تبهکارانه است. بدین منظور این قانون حقوق و تکالیفی را برای نهادهای مالی، مؤسسات اعتباری و فعالیت‌ها و عملکردهای نظارتی آن‌ها مقرر می‌کند. به‌علاوه در این قانون تأسیس اداره جلوگیری از تطهیر عواید ناشی از فعالیت‌های تبهکارانه (که در قانون از آن به عنوان اداره افشا یاد می‌شود) و یک شورای مشورتی پیش‌بینی شده است.^(۲۷۷)

اداره افشا نهادی است مستقل که تحت نظارت دادستانی کل لتونی عمل می‌کند.^(۲۷۸) وظیفه این نهاد دریافت، جمع‌آوری، ثبت و تحلیل گزارش‌های دریافتی از مؤسسات مالی و اعتباری و اظهار نظر راجع به آنها و در صورت وجود دلایل قانع‌کننده‌ای حاکی از پولشویی، کمک به مراجع اجرایی و محاکم در رسیدگی و اتخاذ تصمیم نهایی است.^(۲۷۹) به‌علاوه اداره افشا موظف به تحلیل اطلاعات و ارائه راهکارهای مناسب به مؤسسات مالی و اعتباری و همکاری با مؤسسات دیگر دولتی است؛ اما از هیچ‌گونه اختیار تعقیب برخوردار نیست و ظاهراً فاقد هرگونه اختیار ویژه‌ای برای جستجو و ضبط اموال و اختیارات مهم دیگر برای انجام تحقیقات است.

هدف شورای مشورتی تقویت همکاری میان نهادهای دولتی در راستای اهداف مقرر در قانون و ارائه راهنمایی‌های لازم در خصوص شاخص‌های معاملات نامعمول و نیز ارائه پیشنهادهایی به اداره افشا راجع به نحوه ایفای وظایفش به موجب قانون است.^(۲۸۰) شورا دارای هشت عضو است که شش نفر از آن‌ها نماینده بخش خصوصی هستند.^(۲۸۱)

در راستای تعریف ارائه شده از پولشویی در این قانون، فعالیت‌هایی که جزو اعمال تبهکارانه و جنایی به حساب می‌آیند به تفصیل بیان شده‌اند. این فعالیت‌ها شامل «دادن و

گرفتن رشوه [و] واسطه‌گری در ارتشا» می‌شود.^(۲۸۲) همین‌طور اعمال جنایی دیگر نظیر قاچاق و خرید و فروش اسلحه و مهمات برای ارتکاب جرائم سازمان یافته، گروگان‌گیری، معامله اشیا و مطالب مبتذل و قاچاق مواد مخدر.^(۲۸۳)

این قانون مؤسسات مالی و اعتباری را از ترتیب اثر دادن به معاملاتی که ظن می‌رود برای پولشویی صورت می‌گیرد یا هدف آن‌ها پولشویی است منع می‌کند.^(۲۸۴) به‌علاوه این قانون به منظور نظارت بر معاملات مالی و گزارش معاملات مشکوک و غیرعادی و بدین ترتیب جلوگیری از احتمال به کارگیری سیستم‌های مالی برای انجام پولشویی، مؤسسات مزبور را موظف به رعایت یکسری قواعد شکلی می‌نماید.^(۲۸۵) معاملات مشکوک و غیرعادی معاملاتی هستند که با شاخص‌های مقرر توسط اداره افشا که با ملاحظه پیشنهادهای شورای مشورتی تنظیم و به تصویب کابینه رسیده است. منطبق باشد.^(۲۸۶) همین‌طور مقرراتی به‌منظور حمایت از مؤسسات مالی و اعتباری در مواردی که معامله‌ای را پس از گزارش کردن آن پیگیری می‌کنند یا اساساً از پیگیری آن خودداری می‌ورزند پیش‌بینی شده است.^(۲۸۷)

هرچند به نظر می‌رسد قانون مزبور پولشویی را جرم می‌شناسد، جای تعجب است که عناصر تشکیل‌دهنده یک چنین جرمی را صراحتاً مشخص نمی‌کند؛ به‌ویژه این که روشن نیست محکومیت به ارتکاب عمل جنایی اولیه که عنصر بنیادی جرم پولشویی است تا چه اندازه به‌عنوان پیش‌شرط محکومیت به اتهام پولشویی دارای اهمیت است؟ وانگهی، تکلیف سرمایه‌های حاصل از عواید پولشویی یا مشکوک معلوم نیست. گرچه قانون مزبور ظاهراً ارتکاب جرم پولشویی را خاص مؤسسات مالی و اعتباری می‌داند، می‌توان استدلال کرد که کارکنان و مشتریان نیز ممکن است مرتکب جرائم خاص مشمول این قانون شوند. نکته آخر این که هیچ مجازات خاصی برای ارتکاب جرم پولشویی پیش‌بینی نشده است.

در مورد بسیاری از جرائم مربوط به فساد مالی در قوانینی که اخیراً در این خصوص به تصویب رسیده قواعد خاصی در مورد ادله اثبات دعوا وجود دارد که از مسئولیت

مدعی‌العموم در اثبات امر و ارائه دلیل می‌کاهد و همین امر باعث افزایش موارد تحصیل محکومیت شده است. تصویب قواعد جدید ناظر بر ادله اثبات صرفاً به معنای اقرار به عدم امکان شناسایی کامل یک یا چند عنصر اتهام نیست؛ بلکه به علاوه نشانه استیصال رو به رشد جوامع در برابر پدیده فساد مالی و همین‌طور عزم آن‌ها برای توسعه و ایجاد تمهیدات حقوقی مناسب برای جلوگیری از رشد فراگیر آن است. قواعد جدید ادله اثبات دعوا در ارتباط با اعمالی همچون کسب ثروت و دارایی‌های نامعلوم، رشوه‌خواری و کنترل دارایی‌ها از طریق خویشاوندان یا نزدیکان متهم مقرر شده است.

تصاحب ثروت یا دارایی‌های نامعلوم: در خصوص تصاحب ثروت یا دارایی‌های نامعلوم، قانون منع ارتشا هنگ‌کنگ نمونه‌ای است کلاسیک از تصمیم روشن سیاستمداران برای سبک کردن بار اثباتی که بر دوش دادستان قرار دارد و حاکی از به چالش طلبیدن حقوقی است که قانون اساسی برای متهمان قائل شده است؛ در رسیدگی قضایی به پرونده مأموران دولت از نظر سطح زندگی یا دارایی‌ها و منابع مالی و پولی که در اختیار دارند، توجیه امر و اثبات مشروعیت دارایی‌های مزبور بر عهده متهم است نه دادستان.^(۲۸۸) هرچند وظیفه اثبات امر در این موضوع بر عهده متهم است، اما حد معیار آن صرفاً ارائه دلایل مستند و کافی است که بتواند فرض حقوقی مقرر در این قانون را جابه‌جا کند؛ پس از ادای تکلیف متهم در خصوص ارائه ادله مستند در ارتباط با یکی از عناصر جرم، دادستان در ادامه مطابق مقررات قانون اساسی در زمینه حقوق متهمان، کل بار اثبات مجرمیت را بر دوش خواهد داشت.

همین‌طور در قانون جلوگیری از فساد مالی تانزانیا قواعد عادی حاکم بر ادله اثبات دعوا در پرونده‌های کیفری به گونه‌ای اعمال می‌شود که دادستان را از اثبات یکی از عناصر کلیدی جرم - نامشروع بودن تحصیل دارایی یا دریافت منافع خدمات - معاف می‌کند.^(۲۸۹) در بادی امر برای طرح اتهام علیه متهم کافی است که دادستان ثابت کند وی مأمور دولت بوده و به هنگام تصدی سمت دارایی‌هایی تحصیل کرده یا از سود خدماتی برخوردار شده است؛ و این که دلایل کافی بر ظن تحصیل نامشروع آن‌ها وجود دارد. پس از طرح دعوای محمول بر صحت علیه فرد متهم، قانون فرض حقوقی‌ای را پیش می‌نهد که بنا بر آن، بار

اثبات بر دوش متهم قرار می‌گیرد و وی موظف است با ارائه دلایل مستند ثابت کند که به طریق نامشروع تحصیل دارایی نکرده یا از سود و نفع خدمات بهره‌مند نشده است؛ در صورت اهمال، چنین فرض می‌شود که دارایی‌ها یا منافع موضوع اتهام به طریق نامشروع تحصیل شده است. تلاش‌های فراوانی برای زیر سؤال بردن مشروعیت قانونی مقرراتی که متهم را، دست کم به طور جزئی موظف به اثبات عدم مجرمیت خویش می‌کند، صورت گرفته است؛ چنین استدلال می‌شود که مقررات مزبور حقوق تضمین شده متهمین، به‌ویژه اصل برائت را که مقبولیت همگانی دارد، به چالش کشیده است. تعجیبی ندارد که چنین تلاش‌هایی ناکام مانده‌اند؛^(۲۹۰) اتهامات فساد مالی یکسری دلایل عینی و واقعی را طلب می‌کند که منحصراً متهمین از آن‌ها آگاهند. مکلف ساختن مدعی‌العموم به تشخیص و اثبات عناصر اتهامی که کلاً یا جزئاً بر چنین دلایلی متکی است، وظیفه محال و غیرمقدوری را بر دوش وی قرار می‌دهد که تلاش‌ها برای به نتیجه رساندن پرونده‌های فساد مالی را با شکست مواجه می‌سازد.

نکته آخر، مشروعیت قانونی چنین مقرراتی است؛ سؤال این است که الزام متهم به ارائه دلایل کافی راجع به منبع ثروتش که مبطل فرض مقرر در قانون باشد تا چه اندازه معقولانه است و این که آیا چنین الزامی اصل قانونی بی‌گناهی متهم تا اثبات مجرمیت وی را خدشه‌دار نمی‌سازد؟ باید گفت در شرایطی که تمامی دولت‌های مسئول دنیا عملاً مبارزه همه‌جانبه‌ای را علیه فساد مالی به راه انداخته‌اند، بعید است که محاکم اقدامی را عقیم گذارند که می‌تواند یکی از ابزارهای اساسی مبارزه با فساد مالی باشد؛ اقدامی که به ندرت منجر به تحمیل ناروا می‌شود مگر، به‌طور دقیق در مواردی که متهم چیزی را پنهان کرده باشد.

ارتشا: به موجب قانون جلوگیری از ارتشا هنگ‌کنگ یکی از عناصر اصلی جرم ارتشا این است که اعطا، پیشنهاد و قبول وجوه و مزایای موضوع اتهام بدون اختیار قانونی و عذر موجه صورت گرفته باشد.^(۲۹۱) قانون مزبور بار اثبات وجود اختیار قانونی یا عذر موجه را بر دوش متهم می‌نهد.^(۲۹۲) از آن‌جا که این موضوع تنها یکی از عناصر جرم ارتشا است، اثبات

عناصر دیگر جرم بر عهده مدعی‌العموم است؛ از جمله این که شخصی وجوه یا امتیازی را به یک مأمور دولتی داده یا پیشنهاد کرده و این که مأمور دولتی در ازای فعل یا ترک فعلی که در زمره وظایف قانونی‌اش بوده، به‌عنوان پاداش یا حق‌الزحمه، وجوه و امتیازات مزبور را درخواست کرده یا پذیرفته است. مدعی‌العموم تنها پس از اثبات کلیه این عناصر دیگر، می‌تواند دعوای محمول بر صحت خود را علیه متهم اقامه کند؛ این جاست که بنا به فرض حقوقی پیش گفته متهم موظف است در مقام دفاع، وجود اختیار قانونی یا عذر موجه را اثبات نماید. مقررات مشابهی نیز در قانون جلوگیری از فساد مالی تانزانیا و قانون رویه‌های فسادآلود مالاوی وجود دارد. به موجب قانون مالاوی، هر زمان که در جریان رسیدگی ثابت شود، فردی اقدام به درخواست، قبول، دریافت یا توافق به قبول یا تلاش برای دریافت یا قبول وجوهی نموده که براساس مقررات مربوطه در این قانون جرم تلقی می‌شود، در صورت نبود دلیل مغایر، فرض بر این است که درخواست، پذیرش یا قبول یا توافق به قبول یا دریافت وجوه موضوع اتهام به طریق نامشروع صورت گرفته است.^(۲۹۳) اثر این مقررات و مقررات مشابه موجود در قانون جلوگیری از فساد مالی تانزانیا^(۲۹۴) این است که مدعی‌العموم را از اثبات عنصر تقلب بی‌نیاز می‌کند؛ البته مشروط به این که عناصر دیگر جرم فراهم بوده و براساس آن دعوایی محمول بر صحت علیه متهم اقامه شده باشد.

جا به جا کردن بار اثبات امر در دعوای کیفری، موضوعی جدی است که هیچ قانونگذاری احتمالاً به سادگی از کنار آن نمی‌گذرد. به‌علاوه این موضوع، نشان دهنده اهمیت مسأله فساد مالی برای جامعه بوده و حاکی از استیصال فزاینده نهادهای اجرای قانون در برخورد با چنین پدیده‌ای است. این که آیا این موضوع باعث خدشه‌دار شدن اصل برائت می‌شود یا خیر، سؤالی است که باید موردی بدان پاسخ داد. دادگاه‌ها موظف‌اند از این ابزار برای انتقال مسئولیت ماهوی اثبات عدم مجرمیت به متهم استفاده کنند. اما در هنگ‌کنگ و همین‌طور در مالاوی و تانزانیا نهادن بار دلیل بر دوش متمم تابع شرایطی است؛ در هنگ‌کنگ، تازمانی که دادستان وجود معامله‌ای را میان یک مأمور دولتی و شخصی دیگر که مزایایی را نصیب مأمور دولتی می‌کند و نیز رابطه مستقیم میان این مزایا و

فعل و ترک مأمور دولتی در مقام ایفای وظایف رسمی‌اش را اثبات نکند، بار دلیل بر دوش متهم قرار نخواهد گرفت. جابه‌جایی بار اثبات در چنین مواردی را با توجه به این نکته که آگاهی انحصاری متهم امکان دفاع به وی می‌بخشد یا می‌تواند موجبات کیفیات مخفیه را فراهم سازد، به سختی می‌توان نوعی تحمیل دانست. این بهای اندکی است که برای تحقق پیروزی در برابر نیروی سازمان یافته فساد مالی پرداخت می‌شود.

تصاحب یا کنترل دارایی به وسیله خویشاوندان و نزدیکان: بخش ۹ (۲) قانون جلوگیری از فساد مالی تانزانیا حاوی فرض دیگری است راجع به دارایی‌ها یا منافع خدماتی که احتمالاً به طریق نامشروع توسط متهم تصاحب و دریافت شده‌اند. چنانچه ثابت شود دارایی‌های مزبور یا منافع خدمات موضوع اتهام توسط شخص دیگری غیر از متهم دریافت شده است، در موارد مقتضی دادگاه با توجه به ارتباط آن شخص با متهم می‌تواند نتیجه‌گیری کند که دارایی‌ها یا منافع خدمات مزبور توسط آن شخص از طرف متهم تصاحب و دریافت شده است. در چنین مواردی لازم نیست مدعی‌العموم یکی از عناصر جرم - تحصیل دارایی یا دریافت سود خدمات توسط خود متهم - را اثبات کند. فرض حقوقی مشابهی در قانون رویه‌های فسادآلود مالای و وجود دارد که براساس آن در مواردی که منابع مالی یا دارایی‌های دیگر در اختیار شخص دیگری است و دادگاه با توجه به ارتباط نزدیک آن شخص با متهم و قراین دیگر به این نتیجه برسد که منابع پولی و مالی یا دارایی‌های دیگر موضوع اتهام، به امانت از طرف متهم نزد آن شخص بوده است یا این که به‌عنوان هبه یا قرض با عوضی ناچیز به آن شخص واگذار شده است، مدعی‌العموم موظف به اثبات تصرف یا کنترل واقعی منابع مالی یا دارایی‌های مزبور توسط متهم نیست.^(۲۹۵) مقررات مشابهی نیز در قانون منع ارتشای هنگ‌کنگ وجود دارد.^(۲۹۶)

فرض راجع به تصرف یا کنترل دارایی توسط بستگان و دوستان نزدیک متهم در پرونده‌های فساد مالی، ابزار اجتناب‌ناپذیری در مقابله با فساد است. در پرونده‌های فساد مالی این کار روش بسیار معمولی است که برای اختفای عواید نامشروع حاصل از فساد و پوشاندن منبع آن مورد استفاده قرار می‌گیرد. بدون فرض مذکور بسیاری از معاملات

نامشروع از دید پنهان می‌ماند و مرتکبین آن‌ها از مجازات جان به در خواهند برد. مبنای این فرض این است که بسیاری از دلایل واقعی مربوط به انتقال و تبادل دارایی‌ها میان متهمین و بستگان و نزدیکان‌شان تنها در آگاهی و اختیار آن‌هاست. ملزم کردن مدعی‌العموم به اثبات چنین معاملاتی، تکلیف شاقی را بر دوش وی می‌نهد.

این پیش فرض نیز همانند پیش فرض‌های حقوقی دیگر، بر این اساس که صرفاً به دلیل رابطه نزدیک میان متهم و شخصی که دارایی‌ها را تحت تصرف و کنترل خویش دارد ممکن است معاملات مشروع را مشمول تحقیقات قضایی بشناسد، همواره در معرض انتقاد بوده است. با وجود امکان سوء استفاده از هر یک از این پیش فرض‌های حقوقی، می‌توان استدلال کرد که مطابق مقررات مربوطه در قوانین ناظر بر فساد مالی هنگ‌کنگ، مالاوی و تانزانیا، این پیش فرض‌ها اعمال نمی‌شود مگر آن که مدعی‌العموم به قراین مشکوکی در خصوص ریشه یا منبع دارایی‌ها دست یابد و پس از آن دلیلی علیه این قراین توسط کسانی که به احتمال، بیش‌ترین آگاهی را از دلایل مزبور در اختیار دارند، ارائه نشده باشد.

گفته می‌شود که قوانین ضد فساد با همه مقررات پیچیده‌ای که دارند در کشف جرم یا جلوگیری از اشاعه فساد ناتوان بوده‌اند. مقررات مزبور قرن‌هاست در کتاب‌های قانون گنجانده شده است و در بسیاری موارد در کنار مقررات جدید فساد همچنان لازم‌الاجراست. علت این امر را آن می‌دانند که قوانین جدید ضدفساد با انجام تلاش‌های تازه برای ریشه‌کن‌سازی و افشای اعمال فساد همراه نبوده و وضع مقررات یاد شده صرفاً وسیله‌ای بوده است که به واسطه آن، سیاستگذاران خود را از فشارهایی که برای مبارزه با فساد مالی و پیوستن به تلاش‌های جهانی برای ریشه‌کن کردن آن وارد می‌شود رها سازند. اتخاذ مقررات جدید ناظر بر فساد مالی به رهبران سیاسی بسیاری از کشورها فرصتی بی‌نظیر داده است تا بی‌آن که تلاش پیگیری برای اجرای قوانین مزبور به عمل آورند خود را حامی و متعهد به مبارزه با فساد جلوه دهند.

وضع قانون به خودی خود هدف نیست؛ بلکه در نهایت وسیله‌ای است که هر کشور با به‌کارگیری آن عزم خویش را در مبارزه با فساد نشان می‌دهد. قوانین، بدون پشتوانه قوی سیاسی و نهادها و ساز و کارهای اجرایی مناسب ارزش چندانی ندارند. اما از زاویه‌ای صرفاً فنی، قوانین جدید ضد فساد دست کم از چهار جهت توانایی کشورها را در مقابله با فساد افزایش داده است.

نخست، علی‌القاعده قوانین جدید احکام و مجازات‌های سخت‌گیرانه‌تری را در مقایسه با احکام و مجازات‌های موجود در قوانین سنتی مقرر می‌کند. مجازات جرائم مربوط به فساد مالی در قانون رویه‌های فسادآلود مالاوی ۵ تا ۱۲ سال زندان است.^(۲۹۷) به موجب قانون جلوگیری از فساد مالی تانزانیا، ارتکاب این جرائم تا ۱۴ سال زندان و نیز جریمه به دنبال خواهد داشت.^(۲۹۸) مجازات رشوه و جرائم مرتبط با آن در قانون منع رشوه‌خواری هنگ‌کنگ تا ۱۰ سال زندان به همراه جریمه‌ای است که مبلغ آن به ارزش مزایای دریافتی است و در مورد جرم تحصیل و تصاحب نامشروع دارایی و منابع مالی، به همراه جریمه‌ای به ارزش دارایی‌ها و منابع مالی مزبور خواهد بود.^(۲۹۹)

دوم، گذشته از مجازات‌های دیگر مقرر در قوانین جدید ضد فساد، مقررات دیگری در خصوص توقیف و ضبط دارایی‌هایی که جزو عواید ناشی از اعمال نامشروع است وجود دارد. در قانون جلوگیری از فساد مالی تانزانیا مقرراتی در خصوص توقیف اموال موضوع اتهام^(۳۰۰) و در صورت صدور حکم محکومیت، ضبط آن‌ها وجود دارد.^(۳۰۱) به موجب قانون منع رشوه‌خواری هنگ‌کنگ، چنان‌چه شخصی متهم یا مظنون به ارتکاب جرمی باشد، دادگاه می‌تواند قرار توقیف دارایی‌های تحت تصرف و اختیار متهم یا تحت تصرف و کنترل شخص دیگری که از طرف فرد متهم یا مظنون عمل می‌کند را صادر نماید. اثر این قرار این است که فردی که دارایی‌های وی مشمول قرار توقیف است، حق انتقال یا به هر نحو معامله دارایی‌های مزبور را ندارد؛ مگر در حدود مقرر در قرار.^(۳۰۲) در مورد محکومیت برای تصاحب غیرقانونی و ناموجه منابع مالی و دارایی‌های دیگر، دادگاه به موجب مقررات دیگر این قانون می‌تواند حکم ضبط اموال مزبور را، البته به مقداری که موضوع محکومیت

بوده، صادر نماید. (۳۰۳)

سوم، قوانین جدید حاوی فرض‌هایی حقوقی است که مسئولیت مدعی‌العموم در ارائه ادله در خصوص عناصر خاص اتهام در این پرونده‌های کیفری را به میزان بسیار قابل توجهی سبک‌تر می‌کند. براساس یکی از این فروض، مدعی‌العموم از تکلیف اثبات عنصر تقلب در جرائم ارتشا، به شرط فراهم بودن عناصر دیگر جرم مبرا است. مطابق فرض دیگر، مدعی‌العموم موظف به اثبات این که دارایی‌ها تحت تصرف متهم یا تحت کنترل وی بوده، نیست مشروط به این که دارایی‌های موضوع اتهام، تحت تصرف یا کنترل شخصی باشد که از دوستان و آشنایان نزدیک متهم بوده و دادگاه با توجه به رابطه آن شخص با متهم یا قراین دیگر به این نتیجه رسیده باشد که دارایی‌ها به‌عنوان هبه یا قرض و با عوض ناچیز یا به صورت امانت در اختیار آن شخص قرار گرفته است.

فرض سوم در مورد اتهام تصرف و تصاحب غیرقانونی و ناموجه منابع مالی یا دارایی‌های دیگر اعمال می‌شود که بر مبنای آن متهم موظف به ارائه دلایل قانع‌کننده‌ای راجع به منابع مالی یا دارایی‌های دیگر تحت تصرف خود بوده و در صورت قصور، فرض بر این قرار می‌گیرد که چنین دلایلی موجود نبوده و بر این اساس دادگاه می‌تواند حکم محکومیت متهم را صادر نماید. فروض حقوقی مزبور مدعی‌العموم را از ارائه دلایل واقعی که عمدتاً - اگر نه انحصاراً - در آگاهی و اختیار متهمان است معاف می‌دارد؛ بی آن که حق بی‌گناهی متهم تا اثبات مجرمیت وی را زیر پا نهد.

سرانجام، وضع قوانین جدید ناظر بر پولشویی، بعد تازه‌ای به جریان مبارزه با فساد مالی بخشیده است. نسبت پولشویی با ارتشا و جرائم اقتصادی دیگر همانند نسبت تصاحب اموال سرقت شده با سرقت است. هدف، جستجوی عواید حاصل از جرائم اقتصادی است که در اختیار اشخاص ثالث قرار دارد و بدین وسیله ایراد اتهام براساس کیفر خواستی که نه بر رفتار مرتکبین اصلی ارتشا و جرائم اقتصادی دیگر بلکه بیش‌تر بر منبع فاسد‌نهایی عواید حاصل از چنین جرائمی مبتنی است. گرچه بعید نیست که فردی هم به دلیل پولشویی و هم به دلیل ارتکاب جرمی اقتصادی که اتهام پولشویی بر آن استوار است، متهم شناخته شود،

معمولاً هدف قوانین پولشویی، پیگرد قضایی کسانی است که با اختفا و پوشاندن عواید ناشی از جرائم اقتصادی، به مرتکبین این جرائم کمک و مساعدت می‌کنند. قوانین پولشویی باعث شده است که شبکه روابط میان اشخاصی که باید در نتیجه ارتکاب یک جرم اقتصادی خاص مسئول شناخته شوند، گسترش قابل ملاحظه‌ای پیدا کند. هدف این قوانین آن است که معاملات بعدی با عواید حاصل از ارتشا یا هر جرم اقتصادی دیگر، به خودی خود باعث گسسته شدن ارتباط این عواید با ریشه و منبع اصلی آن‌ها نشود.

مروری بر قوانین ضد فساد در نقاط مختلف دنیا، شباهت‌ها و در عین حال تفاوت‌های اساسی و چشمگیری را در رویکرد کشورها نشان می‌دهد. شباهت‌ها آشکارند؛ مهم‌ترین این شباهت‌ها در عناصر اساسی تشکیل‌دهنده جرم فساد مالی یافت می‌شود. همان‌گونه که مطالعه حاضر نشان داده است، این عناصر در کشورهای مختلف، تفاوت‌های ماهوی اندکی با یکدیگر دارند. قوانین ضد فساد در بیش‌تر کشورهای تازه توسعه یافته یا در حال توسعه عمدتاً بر قوانین موجود کشورهای توسعه یافته‌تر مبتنی هستند که از آن‌ها به تناسب شرایط داخلی به‌عنوان الگو استفاده می‌شود. از این رو به نظر می‌رسد بیش‌تر نظام‌های مهم حقوقی بر یک تعریف بنیادی معیار از فساد مالی توافق دارند که بر مبنای آن فساد مالی زمانی تحقق می‌یابد که یک مستخدم دولتی یا هر مقام و مأمور عمومی دیگری رشوه‌ای را درخواست یا قبول نماید یا شخص دیگری رشوه‌ای را به مقام و مستخدم دولتی مزبور بدهد یا وعده دهد؛ مشروط به این که این رشوه به‌عنوان پاداش یا حق‌الزحمه در ازای فعل یا ترک فعلی باشد که مأمور یا مستخدم دولتی در ایفای وظایف رسمی‌اش انجام می‌دهد.

با وجود توافقی که روی هسته اصلی این تعریف از فساد مالی وجود دارد، جنبه‌های دیگری از این تعریف هستند که محل مناقشه‌اند. برخی از این جنبه‌ها توجه بیش‌تری را طلب می‌کنند؛ اول، تعریف رشوه است؛ دوم، موضوع مبلغ رشوه است؛ این که آیا کم باشد یا زیاد، قابل توجه باشد یا عادی و موضوعی مربوط به عرف و عادات محلی؛ سوم، اهمیت

نسبی فساد مالی در حوزه عمومی و خصوصی است و سرانجام، موضوع تأثیر رضایت اصیل یا کارفرما به فساد مالی یک مأمور یا مستخدم دولتی است.

تعریف رشوه در کشورهای مختلف، متفاوت است. در بریتانیا و همین‌طور در کنیا، رشوه شامل هدیه، قرضه، حق‌الزحمه، پاداش یا امتیاز می‌شود. اما لفظ «امتیاز» دارای تعریف پیچیده‌تری به این شرح است: «هر سمت، مقام، یا هرگونه درخواست پول یا هر چیز واجد ارزش پولی یا هر چیز دارای ارزش... هر کمک، رأی، رضایت یا اعمال نفوذ، ... یا انتظار هرگونه هدیه، قرضه، حق‌الزحمه، پاداش یا امتیاز...»^(۳۰۴)

در تانزانیا، عنصر محوری جرم ارتشا، امتیاز یا مزیت است که شامل همه اموال، اعم از منقول یا غیرمنقول، قرضه، حق‌الزحمه یا پاداش از جمله هر نوع عوض یا ثمن با ارزش، تنزیل، کارمزد، تخفیف، سود، کسور^۱ یا درصد، استخدام یا ارائه خدمات، توافق به استخدام یا ارائه خدمات می‌شود.^(۳۰۵) تعریف مشابهی نیز در قانون رویه‌های فسادآلود مالاوی وجود دارد.^(۳۰۶) در قانون ارتشا ایالات متحده رشوه شامل «هر چیز با ارزش می‌شود».^(۳۰۷) در یکی از مطالعات اخیر صورت گرفته راجع به فساد مالی،^(۳۰۸) بانک جهانی نیز تعریف جداگانه‌ای از فساد ارائه نموده است: سوء استفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی. با گسترش دامنه فساد مالی در سال‌های اخیر، برخی محدودیت‌های نهفته در تعاریف سنتی رشوه به تدریج آشکار گردید. گرچه از مدت‌ها پیش تعریف ارتشا با هدایا، قرضه یا پاداش‌های ملموس قرین بوده است؛ به تدریج با توسعه تعاریف کلاسیک ارتشا، اکنون رشوه منافع کم‌تر ملموسی نظیر کمک، رأی، رضایت، اعمال نفوذ یا استخدام یا ارائه خدمات یا توافق به استخدام یا ارائه خدمات را نیز در بر می‌گیرد. با وجود چنین پیشرفتی، تلاش‌های اندکی برای خلاص شدن از اشکال ملموس و مالی رشوه که کماکان شاخص جرم ارتشا در بسیاری از کشورهاست، صورت گرفته است. تعریف خاص بانک جهانی از

فساد مالی نمونه‌ای از این تعاریف است.

تأکید بر عناصر مالی و ملموس ارتشا نقش اشکال کم‌تر ملموس رشوه را در تحقق فساد مالی کم‌رنگ می‌سازد. سفارش، رقیق‌بازی و کاریابی برای بستگان و نزدیکان نمونه‌هایی از این مزایا و منافع ناملموس است که در مطالعه اخیر بانک جهانی راجع به فساد مالی به درستی از آن‌ها به‌عنوان منابع بالقوه فساد مالی یاد شده است. در برخی کشورها جرم ارتشا به گونه‌ای تعریف شده است که براساس آن امکان تعقیب پرونده‌های ارتشا، صرف‌نظر از این که رشوه مالی و ملموس باشد یا خیر وجود دارد.^(۳۰۹) اما در بسیاری از کشورهای دیگر وضع این گونه نیست. نامزد یک سمت دولتی یا شرکت‌کننده‌ای در یک مناقصه که برای دستیابی به هدف خود به یک مأمور دولتی پیشنهاد بهره‌برداری جنسی از خود می‌دهد نباید کم‌تر از فردی که با همان انگیزه، پول یا مزایای مالی دیگر در اختیار آن مقام دولتی قرار می‌دهد مجرم دانسته شود. به همین‌سان یک رهبر سیاسی که به دوستان و بستگان خود، به صراحت یا به طور ضمنی، قول رسیدن به رهبری حزب، یا صرفاً قول برخورداری از منافع در آینده یا تضمین استخدام یا حمایت از قراردادهای دیگری را می‌دهد، نباید صرفاً به این دلیل که نفع و مزایای مزبور کمی و ملموس نیستند، از مجازات بگریزد. با توجه به این که رویه سفارش، رقیق‌بازی و حمایت از بستگان و آشنایان همچنان لطمات زیادی به روند توسعه اقتصادی و اجتماعی بسیاری از کشورها وارد می‌آورد، شاید وقت آن باشد که این موارد را نیز به‌عنوان منابع و دلایل ارتشا و فساد مالی که مستلزم برخورد جدی است، بشناسیم.

ارزش اندک مبلغ رشوه، قابل ملاحظه نبودن یا عادی بودن آن و تکیه بر عرف و عادات محلی همگی می‌توانند به نحوی در برابر اتهام ارتشا مورد استناد قرار گیرند. وجود چنین امکانی برای دفاع که مبتنی بر ارزش رشوه یا عرف و عادات است، در برخی کشورها پذیرفته شده و نیازی به ذکر نیست که در برخی کشورها نیز مورد پذیرش قرار نگرفته است. با توجه به تنوع شرایط حاکم در کشورهای مختلف حصول اجماع روی این موضوع

بعید می‌نماید.

در مالایای تعریف جلب رضایت^۱ که عنصر اصلی جرم ارتشاست با مستثنا کردن هدایای اتفاقی یا ناچیز که تعریف آن به این شرح است، تعدیل شده است: «هر پذیرایی مرسوم متعارف یا هر هدیه داوطلبانه به ارزش حداکثر ۵۰۰ کواچا^۲ که به‌عنوان قدردانی از خدمات فردی یا به نشانه دوستی و ابراز علاقه به وی پیشنهاد می‌شود و شامل هدایای فصلی کم‌ارزشی می‌گردد که توسط نهادها و واحدهای عمومی و خصوصی یا افراد خصوصی به هنگام جشن‌ها یا مواقع خاص دیگر به کارکنان و مستخدمان اعطا می‌گردد و به هیچ وجه به ایفای وظایف رسمی‌شان ارتباطی ندارد...»^(۳۱۰) در قانون اعمال رشوه‌خواری خارجی ایالات متحده نیز راجع به پرداخت‌هایی که به مقامات، احزاب سیاسی یا مقامات حزبی خارجی با انگیزه تسریع یا تأمین اجرای اعمال حکومتی به اصطلاح متعارف صورت می‌گیرد، استثنای مشابهی مقرر شده است.^(۳۱۱) برعکس در هنگ‌کنگ قانون به صراحت مقرر می‌دارد که عرف بودن مزایای موضوع اتهام ارتشا در شغل، حرفه و تجارتي رافع مسئولیت نخواهد بود.^(۳۱۲)

صرف نظر از این که رجوع به عرف محلی یا ارزش رشوه، در مقام دفاع قانوناً قابل استناد باشد یا خیر، در عمل در بسیاری از نظام‌های حقوقی صرف پرداخت رشوه‌ای ناچیز یا کم ارزش یا پرداخت مبلغی که مرسوم بوده یا جزو عرف محلی است معمولاً مبنای اتهام قرار نمی‌گیرد. حتی در صورت ورود اتهام و اثبات امر، مجازات‌های مقرر بیش‌تر جنبه نمادین دارد. این که آیا رویه مرسوم را می‌توان نامشروع دانست از موضوعاتی بود که کمیسیون حقوقی پادشاهی بریتانیا اخیراً به هنگام تجدیدنظر در مقررات مربوط به فساد مالی با آن مواجه بوده است. نمونه‌ای شایع از این رویه‌های مرسوم که مدنظر کمیسیون مزبور بوده، پذیرایی شرکت‌هاست. براساس نتیجه‌گیری کمیسیون، آنچه مانع از نامشروع دانستن این رویه‌های مرسوم می‌شود، مرسوم و متعارف بودن آنها نیست؛ بلکه این است که این رویه‌ها، تعارضی

1. Gratification

2. واحد پول کشور مالایای (مترجم).

میان منافع شخصی گیرنده و وظایفش ایجاد نمی‌کند.^(۳۱۳) مشکل بتوان در نتیجه‌گیری کمیسیون حقوقی مناقشه کرد. گرچه این نتیجه‌گیری کمیسیون ناظر بر «رویه عادی» در ارتشاست، راجع به رشوه‌های کم‌ارزش یا کم‌اهمیت همین اصل را می‌توان اعمال کرد.

جای تعجب نیست که فساد مالی در بخش عمومی بیش از فساد مالی در بخش خصوصی توجه عموم را به خود جلب می‌کند. همان‌گونه که کمیسیون حقوقی پادشاهی بریتانیا در گزارش اخیر خود در خصوص مقررات مربوط به فساد مالی خاطر نشان کرده است، مردم از کسانی که در بخش عمومی فعالیت می‌کنند، مناصب عمومی را در اختیار دارند و از دولت حقوق دریافت می‌کنند، بیش از کسانی که برای شرکت‌های خصوصی کار می‌کنند، انتظار رفتار منضبط دارند.^(۳۱۴) این بدان معنا نیست که فساد مالی در بخش عمومی شایع‌تر یا فراگیرتر از بخش خصوصی است. گرچه فساد مالی در بخش عمومی بازتاب عمومی بیش‌تری دارد؛ نگرانی از رشد فساد در بخش خصوصی رو به افزایش است.

در سال ۱۸۸۹ قانون ارتشا در بخش‌های عمومی در بریتانیا به تصویب رسید. همان‌گونه که از عنوان آن پیداست این قانون صرفاً به ارتشا در بخش عمومی مربوط می‌شود. در سال ۱۹۰۶ بود که قانون منع ارتشا به تصویب رسید. این قانون کلیه مأموران و شاغلان فعال در بخش عمومی و خصوصی را دربرمی‌گیرد. قانون جدید ارتشا و فساد مالی در کشورهای هنگ‌کنگ، تانزانیا و مالاوی نیز ناظر بر فساد مالی در هر دو بخش عمومی و خصوصی است. اما مطالعه بانک جهانی در خصوص فساد مالی تنها محدود به تعریف و بروز فساد و ارتشا در بخش‌های عمومی است. گرچه بانک جهانی به وجود فساد مالی در بخش خصوصی اذعان دارد، در این مطالعه آمده است که «پیشنهاد و اخذ رشوه در بخش عمومی نگرانی اصلی بانک است؛ چرا که بانک عمدتاً به دولت‌ها وام می‌دهد و از سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های دولتی حمایت می‌کند».^(۳۱۵)

از مدت‌ها پیش همواره فرض بر این بوده است که فساد در بخش عمومی لطمات

بیشتری به منافع عمومی وارد می‌کند و از این رو در مقایسه با فساد در بخش خصوصی جرم جدی‌تری است. اما اکنون همان‌گونه که کمیسیون حقوقی پادشاهی بریتانیا خاطر نشان نموده، فرض مزبور به شکلی فزاینده مورد تردید قرار گرفته است.^(۳۱۶) دست کم سه دلیل باعث توجه بیش‌تر به فساد مالی در بخش خصوصی شده است:

اول، این گفته که اهمیت وجود فساد در بخش خصوصی کم‌تر از بخش عمومی است منجر به خلق موازین دوگانه‌ای می‌شود که توجیه آن بنا به دلایل اخلاقی، اجتماعی یا اقتصادی دشوار است و ممکن است باعث کج فهمی راجع به موازین اخلاقی مورد انتظار از بخش خصوصی گردد.

دوم، با خصوصی شدن فزاینده کار ویژه‌های بخش عمومی یا سپردن آنها به بخش خصوصی، ترسیم خط فاصل میان دو بخش عمومی و خصوصی دشوارتر می‌شود. جاهایی که امور عام‌المنفعه در دست بخش خصوصی است، چنان‌که در بسیاری از کشورها این‌گونه است، دقیقاً معلوم نیست که چرا باید به فساد در این بخش، صرفاً به این دلیل که خصوصی است، به دیده اغماض نگریسته شود.

سرانجام، این موضوع جای تردید دارد که فساد در بخش خصوصی در مقایسه با فساد در بخش عمومی لطمات کمتری به منافع عموم وارد می‌سازد. درست همانند بخش عمومی، فسادهای مالی کلان در بخش خصوصی بهای کالاهای مصرف‌کننده را افزایش می‌دهد و باعث افت زیاد در آمد و کاهش عواید مالیاتی می‌گردد.

علی‌الاصول وقوع ارتشا مستلزم این است که وظیفه‌ای توسط کارفرما به مأمور سپرده شده باشد. نقض این وظایف توسط مأمور، اساس جرم ارتشا را تشکیل می‌دهد. بنا به این فرض، صرف‌نظر از این که بانی نقض وظایف، خود مأمور باشد یا این که به ابتکار شخص ثالثی صورت گرفته باشد، جرمی به وقوع نمی‌پیوندد؛ مگر آن که از اعتماد کارفرما سوء استفاده شده باشد.^(۳۱۷)

براین اساس، رضایت کارفرما می‌تواند مستمسک مؤثری برای دفاع در برابر اتهام ارتشا باشد؛ اگر کارفرما با عمل ارتشا موضوع اتهام موافق باشد، نقض وظیفه صورت نگرفته است. برخی دیگر بر این عقیده‌اند که رضایت کارفرما در صورتی می‌تواند مستمسک قرار گیرد که یک وظیفه عمومی نقض نشده باشد. در برقراری تمایز میان بخش عمومی و خصوصی، فرض - تا حدودی خوش‌بینانه - بر این است که وجود رضایت یا عدم رضایت کارفرما در بخش‌های خصوصی قابل تشخیص‌تر از بخش‌های عمومی است. نظریه بهتر این است که رضایت کارفرما در هر دو بخش عمومی و خصوصی می‌تواند رافع اتهام باشد؛ مشروط به این که به نحو مقتضی قابل تأیید و تصدیق باشد. البته وجود چنین رضایتی در مواردی که کارفرما یک نفر بیش نیست در مقایسه با مواردی که کارفرما بخش عمومی یا یک شرکت بزرگ است، قابل تشخیص‌تر است؛ سرایه‌داری که به تناسب انعام دریافتی، سرویس‌های مقرر را کم و زیاد می‌کند را نمی‌توان به دلیل درخواست رشوه، معجر دانست؛ دریافت انعام رویه‌ای عادی و پذیرفته شده است؛ گرچه از سوی کارفرما مورد تشویق قرار نگرفته باشد. تصور این که در بخش عمومی یا حتی شرکت‌های بزرگ نیز بتوان رویه‌های مشابهی را پذیرفت، بسته به ساختار قدرت مربوطه، مستلزم مجوز قانونی یا موافقت قبلی هیأت مدیره است.

برای مقابله با فساد مالی تا کنون هیچ قانونی که همه جا قابل اجرا باشد اتخاذ نشده است. اما تلاش‌های منطقه‌ای و بین‌المللی فراوانی به منظور کمک به کاهش یا ریشه‌کن‌سازی احتمالی آن صورت گرفته است. این تلاش‌ها از اوایل دهه ۱۹۷۰ و به هنگامی آغاز شد که نقش فزاینده شرکت‌های چند ملیتی در اقتصاد جهانی توجهات فراوانی را به خود جلب کرده بود. کوشش‌های مزبور طی سال‌ها ادامه یافت و در دهه ۱۹۹۰ به اوج خود رسید.

۲

در سال ۱۹۷۴، شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد (ا.ک.س.و.ک) یک هیأت فرعی بین‌الدولی به نام کمیسیون شرکت‌های فراملی با هدف کمک به درک بهتر ماهیت شرکت‌های فراملی و تأثیرات سیاسی، حقوقی و اقتصادی‌شان بر کشورهای مادر و میزبان تأسیس کرد. هدف دیگر شورا عبارت بود از زمینه‌سازی برای اتخاذ ترتیبات بین‌المللی مؤثر به منظور افزایش کمک این شرکت‌ها به اهداف توسعه ملی و رشد اقتصاد جهانی و

در عین حال کنترل و مهار تأثیرات منفی آنها. هدف اصلی این کمیسیون فراهم کردن تمهیدات لازم به منظور اتخاذ یک سری قواعد رفتاری درخصوص شرکت‌های چند ملیتی توسط ملل متحد بود که برای کشورهای مادر و میزبان در برخورد با موضوعات مختلفی نظیر مالیات و الزامات ارزی و نیز ثبات، اعتماد و شفافیت لازم در معامله‌های بین‌المللی تضمین‌های معتبر و قابل اعتمادی فراهم سازد. از دیگر موضوعات مورد توجه کمیسیون، جنبه‌های منفی این معاملات یعنی اعمال فسادآلود بود.

پیرو قطعنامه ۳۵۱۴ مصوب ۱۵ دسامبر ۱۹۷۵ مجمع عمومی سازمان ملل، این کار می‌بایست توسط گروه کاری بین‌الدولی ویژه رویه‌های فسادآلود،^۱ که در اوت ۱۹۷۶ تأسیس شد و نیز اکوسوک انجام می‌گرفت و نتیجه کار در قالب ماده‌ای در مجموعه قواعد رفتاری مورد پیشنهاد منعکس می‌شد. این قطعنامه با ابراز نگرانی از رشد رویه‌های فسادآلود در فعالیت‌های برخی شرکت‌های فراملی، از اکوسوک خواستار گنجاندن این موضوع در فهرست کار کمیسیون شرکت‌های چند ملیتی گردید. گروه کاری بین‌الدولی ویژه در تنظیم چند پیش‌نویس درخصوص ارتشا و فساد مالی و به‌ویژه پیش‌نویس موافقتنامه بین‌المللی درخصوص پرداخت‌های نامشروع، با کمیسیون شرکت‌های چند ملیتی همکاری کرد.^(۳۱۸) اندکی بعد، این گروه کاری ویژه جای خود را به کمیته موافقتنامه بین‌المللی درخصوص پرداخت‌های نامشروع^۲ داد که در ۴ اوت ۱۹۷۸ توسط اکوسوک تأسیس گردید.^(۳۱۹)

این کمیته پس از ۱۲ جلسه موفق به تنظیم پیش‌نویس یک موافقتنامه بین‌المللی شد که برای گنجاندن شدن در ماده مربوطه مجموعه قواعد رفتاری که در دست تهیه بود، به اکوسوک و کمیسیون تحویل گردید. مقررات اصلی مربوط به فساد ملی در این موافقتنامه، دول متعاقد را مکلف می‌کند که در قوانین خود برای برخی اعمال مشخص، مجازات‌های کیفری مناسبی تعیین کنند. این اعمال عبارت بودند از:

1. Ad Hoc Intergovernmental Working Group on the Problem of Corrupt Practices.
2. Committee on an International Agreement on Illicit Payments.

الف) پیشنهاد، قول یا دادن هرگونه وجه، هدیه یا امتیاز دیگری توسط یک شخص حقیقی از طرف خود یا از طرف هر شرکت یا شخص دیگری خواه حقیقی یا حقوقی به انگیزه‌ای ناروا به یک مأمور عمومی یا به نفع وی در ازای انجام یا امتناع از انجام وظایفش در ارتباط با یک معامله تجاری بین‌المللی.

ب) درخواست، قبول یا دریافت هرگونه وجه، هدیه یا امتیاز دیگری خواه مستقیم یا غیرمستقیم به انگیزه‌ای ناروا توسط یک مأمور عمومی در ازای انجام یا امتناع از انجام وظایفش در ارتباط با یک معامله تجاری بین‌المللی.

اصطلاح «مأمور عمومی» تعریفی فراگیر دارد و شامل کلیه مقامات مسئول اعم از انتخابی و انتصابی در سطح ملی، منطقه‌ای یا محلی می‌شود که در استخدام دولت یا یک مرجع عمومی یا دولتی بوده یا عهده‌دار یک سمت عمومی هستند. جنبه‌های جالب توجه دیگر پیش‌نویس موافقتنامه به همکاری میان دولت‌ها در زمینه انجام تحقیقات و تعقیب کیفری جرائم مشمول موافقتنامه مربوط می‌شود و این که هر یک از این جرائم «در هر معاهده استرداد موجود میان دول متعاقد در زمره جرائم قابل استرداد محسوب می‌شود».^(۳۲۰) با وجود این آغاز توفنده، پیش‌نویس موافقتنامه توسط اکوسوک به تصویب نرسید و به اجرا درنیامد. اما برخی از اصول بنیادی آن به ابتکارات بعدی که در صفحات آتی مورد بحث قرار می‌گیرد، راه یافت.

نگرانی آشکار ملل متحد از فساد مالی طی دو دهه گذشته (پس از بحث‌های اولیه راجع به پرداخت‌های نامشروع) در ۱۶ دسامبر ۱۹۹۶ با اتخاذ اعلامیه مجمع عمومی علیه فساد و رشوه‌خواری به اوج خود رسید.^(۳۲۱) بخشی از این قطعنامه به قواعد بین‌المللی رفتار برای مأموران عمومی^۱ اختصاص دارد.

این اعلامیه با وجود الزام‌آور نبودنش بسیار جامع است. تعریف رشوه‌خواری در این

1. International Code of Conduct for Public Officials.

اعلامیه شامل کلیه اعمالی می‌شود که در قوانین ناظر بر ارتشا و فساد مالی بسیاری از کشورها مندرج است.^(۳۲۲) این اعلامیه دولت‌ها را به انجام اقدامات ضروری برای اتخاذ قوانینی علیه این رویه‌ها موظف می‌کند، از جمله توسعه یا کنترل موازین حسابرسی و همین‌طور تنظیم ضوابط شغلی مناسب و موازین رفتار شایسته. در این ارتباط اعلامیه به دولت‌ها توصیه می‌کند که نه تنها رشوه‌های پرداخت شده توسط شرکت‌ها به مقامات دولتی یا انتخابی کشورهای دیگر را مشمول معافیت مالیاتی^۱ ندانند، بلکه کسب ثروت نامشروع توسط مقامات عمومی و نمایندگان انتخابی را جرم بشناسند. تأثیرگذارترین پیشنهاد مندرج در اعلامیه به همکاری میان دولت‌ها مربوط می‌شود. در این اعلامیه مقرر شده است که دولت‌ها باید در زمینه تحقیقات کیفری و دعاوی حقوقی راجع به فساد و رشوه‌خواری در معاملات تجاری بین‌المللی حداکثر مساعدت و همکاری را با یکدیگر به عمل آورند. این همکاری، بدون هرگونه محدودیت، مشتمل است بر ارائه اسناد و اطلاعات دیگر و تسهیل دستیابی به اسناد راجع به معاملات و هویت اشخاص دخیل در ارتشا، اطلاع به دولت‌های دیگر راجع به طرح دعاوی کیفری و نتایج آن‌ها و اعمال و اجرای آزادانه‌تر قوانین استرداد.

در دهه ۱۹۸۰ نگرانی‌ها و بحث راجع به فساد مالی در سطح ملی و نیز در تعداد قابل توجهی از مجامع بین‌المللی به شدت ادامه داشت. هر رسوایی مالی مهمی که در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه رخ می‌داد، محکومیت بین‌المللی و فراخوان شرکت‌های چند ملیتی و دولت‌ها به اتخاذ اقدامات مؤثرتر را به دنبال داشت. اما دهه ۱۹۹۰ شاهد اقدامات منسجم گروه‌های منطقه‌ای و همین‌طور سازمان‌های چند ملیتی بود. این تمایلات و نگرانی‌ها تا حدودی در نتیجه طرح مفهوم «حکمرانی خوب» در دهه ۱۹۹۰ شدت گرفت.

Ö Ö Ö)

(

اقدام عملی دولت‌های عضو سازمان دولت‌های امریکایی در سال ۱۹۹۶ برای مقابله با فساد از جمله اقداماتی است که تاکنون در سطح منطقه‌ای در این زمینه به وقوع پیوسته است. کنوانسیون امریکایی علیه فساد در مارس ۱۹۹۶ توسط ۲۱ کشور امریکای لاتین و اندکی بعد در همان سال توسط ایالات متحده و کانادا به امضا رسید.^(۳۲۳) در ۲۰ مارس ۱۹۹۷ با تودیع اسناد تصویب کشورهای پاراگوئه و بولیوی، این معاهده لازم‌الاجرا گردید. از آن پس برخی کشورهای دیگر نیز این کنوانسیون را که پس از دو سال مذاکره به امضا رسیده بود، تصویب کرده‌اند.

هدف اصلی این کنوانسیون توسعه و تقویت سازوکارهای حقوقی کشورهای امضاکننده به منظور «جلوگیری، کشف، مجازات و ریشه‌کن‌سازی»^(۳۲۴) فساد اداری در سطوح داخلی و بین‌المللی است. کنوانسیون مزبور چه از نظر شکل و چه از نظر محتوا معاهده مهمی است. این کنوانسیون دول متعاقد را موظف می‌کند که رشوه‌خواری مقامات محلی و خارجی را جرم بشناسند و نیز اقداماتی برای مقابله با تحصیل نامشروع ثروت توسط مقامات عمومی اتخاذ نمایند. کنوانسیون تعریف بسیار فراگیری از فساد مالی ارائه می‌دهد که شامل «درخواست یا قبول رشوه، پیشنهاد یا اعطای رشوه، فعل و ترک فعل‌های ناروای مأموران عمومی (شامل مقامات حکومتی)، استفاده نامشروع یا مخفی کردن دارایی‌های حاصل از چنین اعمال و فعالیت‌هایی و تبانی برای ارتکاب این گونه اعمال» می‌شود.^(۳۲۵) با وجود توافق دول متعاقد بر اتخاذ اقدامات لازم برای تصویب قوانین مناسب به منظور منع یا مجازات اشخاصی که قوانین ناظر بر فساد مالی را نقض می‌کنند، کنوانسیون حاوی مقرراتی است که به نظر می‌رسد می‌تواند تعهد دول متعاقد را محدود سازد؛ مطابق کنوانسیون، تعهدات هر دولت به موجب این کنوانسیون «تابع قانون اساسی و اصول بنیادی نظام حقوقی آن خواهد بود».^(۳۲۶)

این کنوانسیون حاوی مقررات جالب توجهی است که در واقع ادامه بحث‌های دهه

۱۹۷۰ راجع به تحصیل ناعادلانه یا نامشروع ثروت توسط مقامات عمومی بوده و یادآور قوانین مقابله با فساد اخیر مالاوی و تانزانیاست. ماده (۹) کنوانسیون، دول عضو را موظف می‌کند که «افزایش قابل ملاحظه دارایی مقامات دولتی حین تصدی سمت که توجیه معقولی برای قانونی بودن آن وجود ندارد» را به‌عنوان تحصیل نامشروع دارایی، جرم بشناسند. جالب است که مطابق کنوانسیون، چنان‌چه دولتی تحصیل چنین دارایی‌هایی را در قوانین خود جرم نشناسد، موظف است تا جایی که قوانینش اجازه می‌دهد، در اجرای قوانین دول دیگر با دولت‌های دیگر عضو کنوانسیون همکاری نماید. به علاوه کنوانسیون با نامشروع دانستن اعمالی که عادتاً «رویه‌های فسادآلود» محسوب نمی‌شوند، به مفهوم فساد مالی وسعت بیش‌تری بخشیده است. این اعمال عبارتند از:

الف) سوء استفاده از اطلاعات طبقه‌بندی شده یا محرمانه توسط مقامات عمومی به نفع خود یا به نفع شخص ثالث،

ب) سوء استفاده از اموال متعلق به دولت توسط مقامات و مأموران عمومی با همان هدف،

ج) هرگونه تلاش به منظور جلب نظر موافق یک مقام یا مرجع عمومی با هدف کسب منافع نامشروع،

د) به کارگیری اموال منقول یا غیرمنقول به نفع خود یا شخص ثالث توسط مقامات و مأموران عمومی. (۳۲۷)

چنان‌چه این موارد، همان‌گونه که کنوانسیون مقرر داشته جرم شناخته شوند، انتظار می‌رود قوانین مزبور بتواند در حل پاره‌ای مشکلات موجود در این حیطة گره‌گشا باشد.

کنوانسیون به موضوع حاکمیت به طور کلی نیز می‌پردازد و دولت‌ها را موظف به اتخاذ اقداماتی می‌کند که برای تضمین و استقرار حاکمیت خوب لازم است؛ نظیر اقداماتی که باید به منظور ایجاد شفافیت و پاسخگویی در اعمال و فعالیت‌هایی دولتی صورت گیرد. قواعد و چگونگی تأمین کالاها و خدمات عمومی و اتخاذ مقرراتی که مشوق رفتار اخلاقی باشد نیز از موضوعاتی است که در کنوانسیون بدان اولویت داده شده است. (۳۲۸)

از موضوعات دیگر مورد توجه کنوانسیون نحوه برخورد مالیاتی با خرج و هزینه‌های ناشی از نقض قوانین ضد فساد دول دیگر است.^(۳۲۹)

پیشنهادات سازمان همکاری و توسعه اقتصادی: از اسناد قابل توجه بین‌المللی که حاوی برنامه‌ای عملی برای مقابله با فساد و رشوه‌خواری در معاملات تجاری بین‌المللی است، پیشنهادات نهایی شورای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در خصوص مقابله با ارتشا در معاملات تجاری بین‌المللی است که در ۲۳ مه ۱۹۹۷ اتخاذ گردید.^(۳۳۰)

در پیشنهادات شورای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، گذشته از اذعان به این واقعیت که ارتشا پدیده‌ای است فراگیر در معاملات تجاری بین‌المللی، خاطر نشان شده است که فساد مالی نگرانی‌های اخلاقی و سیاسی جدی را موجب شده و باعث اختلال در رقابت بین‌المللی در معاملات تجاری می‌شود. مطابق این پیشنهادات، خرج و هزینه‌های ناشی از رشوه‌خواری مأموران دولتی نباید از برداشت مالیاتی مستثنا شود و نیز در آن‌ها بر اهمیت ایجاد شفافیت از طریق به کارگیری روش‌های حسابداری و ساز و کارهای نظارتی مناسب و حسابرسی تأکید شده است.^(۳۳۱) اما مهم‌ترین کمک این پیشنهادات به کوشش‌های صورت گرفته برای کاهش نگرانی‌ها از فساد و رشوه‌خواری، جمع‌بندی آن از عناصر مشترک قوانین کیفری است.^(۳۳۲)

به موجب این پیشنهادات، اولین عنصر ارتشا قول یا دادن هرگونه وجه یا امتیاز دیگر، خواه مستقیم یا از طریق واسطه‌ها به یک مأمور دولتی برای خود یا به نفع شخص ثالث با هدف ترغیب مأمور مورد نظر به انجام یا خودداری از انجام عملی در اجرای وظایف قانونی‌اش می‌باشد.

دومین عنصر این است که اصطلاح «مأمور دولتی خارجی» شامل هر کسی می‌شود که در یک کشور خارجی یا یک سازمان بین‌المللی، صاحب یک منصب تقنینی، اجرایی یا قضایی، اعم از انتخابی یا انتصابی بوده یا عهده‌دار یک کار یا وظیفه دولتی در یک کشور

خارجی است.

عنصر سوم، پیشنهاد دهنده است که شامل هر کسی می‌شود که رشوهای را پیشنهاد یا پرداخت می‌کند یا هر کسی که از طرف او چنین رشوهای پیشنهاد یا پرداخت می‌شود. یک عنصر فرعی مشترک دیگر این است مفاهیم تلاش، شرکت در جرم و تبانی در حقوق کیفری دولت تعقیب‌کننده باید در خصوص جرائم ارتشا مأموران دولتی خارجی نیز قابل اعمال باشد. بنابراین ارتشا مأموران دولت خارجی، صرف‌نظر از ارزش رشوه و نتیجه آن، عرف و عادات محلی یا تحمل و رضایت مقامات محلی، جرم محسوب می‌شود.^(۳۳۳)

از موضوعات دیگر موجود در پیشنهادات شورا، موضوع صلاحیت است. در صورتی دولت رسیدگی‌کننده صلاحیت رسیدگی به جرائم ارتشا مأموران دولتی خارجی را دارد که بخشی از جرم یا تمام آن در سرزمین آن دولت رخ داده باشد. این صلاحیت سرزمینی باید تفسیر موسع شود به گونه‌ای که لزومی به وجود رابطه مادی گسترده میان آن با عمل ارتشا نباشد. وانگهی، دولت‌ها در تعقیب اتباع خود به علت ارتکاب جرم در خارج و پیگرد جرائم ارتشا مأموران دولتی خارجی باید براساس اصول واحدی عمل کنند. اما دولت‌هایی که براساس اصل ملیت، اتباع خود را تحت تعقیب قرار نمی‌دهند، در صورتی که آن‌ها متهم به دادن رشوه به مأموران دولتی خارجی شوند، باید آن‌ها را مسترد دارند.^(۳۳۴)

به علاوه به موجب این پیشنهادات، جرم ارتشا مأموران دولتی خارجی باید همانند ارتشا مأموران دولتی خودی با اعمال کیفرهای مؤثر، متناسب و بازدارنده که مشمول معاضدت‌های قضایی دو جانبه و استرداد باشد مورد مجازات قرار گیرد. در مورد اشخاص حقوقی باید مجازات‌های مالی یا مجازات‌های حقوقی دیگر، مجازات‌های اداری یا کیفری، با در نظر گرفتن مبلغ رشوه و منافع حاصل از معاملات نامشروع در نظر گرفته شود؛ صدور دستور توقیف یا ضبط وسایل و مبالغ رشوه و منافع حاصل از معاملات نامشروع یا تحمیل جریمه‌های مناسب نیز باید مقرر گردد.^(۳۳۵)

اجرای مؤثر قوانین نیز از موضوعاتی است که در این پیشنهادات مورد توجه قرار گرفته است. مراجع تعقیب باید با در نظر گرفتن میزان جدیت و اهمیت جرم ارتشا مأموران

دولتی خارجی، به طور مستقل و صرفاً بنا به انگیزه‌های حرفه‌ای، صلاحیت خود را اعمال کنند. آن‌ها نباید تحت تأثیر منافع اقتصادی داخلی، روابط حسنه سیاسی یا هویت شاکی قرار گیرند. شکایات متضررین باید به طور جدی توسط مراجع ذی صلاح مورد رسیدگی قرار گیرد. قاعده مرور زمان برای رسیدگی به این جرائم پیچیده باید مدت زمان کافی تعیین کند و دولت‌ها باید برای پیگرد مؤثر جرائم ارتشا مأموران دولتی خارجی منابع کافی در اختیار مراجع تعقیب‌کننده قرار دهند.

پیشنهادات شورای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حاوی چارچوب مناسبی برای توسعه و تحول عناصر، اعم شکلی و ماهوی ارتشا و فساد مالی است. پیشنهادات مزبور را کنوانسیون ۱۹۹۷ سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در خصوص مقابله با ارتشا مأموران دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی تکمیل کرده است.

کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در خصوص مقابله با ارتشا مأموران دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی: فساد مالی هرازگاهی موضوع بحث رهبران کشورهای گروه (۷) نیز بوده است. این موضوع به‌ویژه در نشست رهبران کشورهای گروه (۷) که در سال ۱۹۹۶ در لیون فرانسه برگزار شد در دستور کار قرار گرفت. مطابق گزارشات، پس از بحثی جدی، نتایج مباحث طی گزارشی به شرح ذیل انتشار یافت:

«ما مصمم به مقابله با فساد در معاملات تجاری بین‌المللی هستیم که به شفافیت و انصاف لطمه وارد می‌کند و هزینه‌های سیاسی و اقتصادی سنگینی به بار می‌آورد. در راستای تعهد وزرای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی به کیفر دادن ارتشا به شکلی مؤثر و هماهنگ، برای سال ۱۹۹۷ ما سازمان را موظف به بررسی روش‌ها و ابزارهای مناسب بین‌المللی به منظور تسهیل کیفر بخشی و ارائه پیشنهادات عملی می‌نماییم.»^(۳۳۶)

تعجیبی ندارد که سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نیز درست زمانی که سازمان ملل، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، سازمان دولت‌های امریکایی، شورای اروپا و اتحادیه اروپا همگی برای رسیدن به یک توافق بین‌المللی راجع به شیوه‌های مقابله با فساد

می‌کوشیدند، موضوع فساد را مورد بحث قرار داد. پس از فراخواندن کشورهای عضو سازمان به جرم شناختن ارتشا خارجی، مشمول مالیات دانستن رشوه‌های پرداخت شده به مأموران دولتی خارجی و طرح و توسعه راهکارهایی که باید در تنظیم قوانین مقابله با فساد و رشوه‌خواری به کار گرفته شود، شورای وزیران سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در ۲۱ نوامبر ۱۹۹۷ کنوانسیون مقابله با ارتشا مأموران دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی را اتخاذ نمود.^(۳۳۷) این کنوانسیون بر جرم شناختن ارتشا مأموران دولتی خارجی تأکید می‌ورزد. از سال ۱۹۹۷ بحث‌های فراوانی راجع به این که چگونه کشورهای عضو سازمان می‌توانند خود را با مقررات قانون اعمال رشوه‌خواری خارجی ایالات متحده سازگار کنند، وجود داشته است.

دول عضو کنوانسیون موظف به اتخاذ هرگونه اقدام ضروری به منظور جرم شناختن ارتشا مأموران دولتی خارجی هستند.^(۳۳۸) اصطلاح «مأموران دولتی خارجی» تعریف فراگیری دارد و شامل بیش‌تر مقامات و مأموران عمومی از جمله مأموران نهادهای نیمه دولتی و نمایندگان یا مأموران سازمان‌های بین‌المللی عمومی می‌شود؛ اما نمایندگان احزاب سیاسی یا نامزدهای مناصب عمومی از این تعریف مستثنا هستند.^(۳۳۹) مطابق تفاسیر کنوانسیون، رشوه دادن یا تصاحب یا حفظ یک قرارداد یا هر امتیاز ناروای دیگری ولو این که راشی، شرکت‌کننده صاحب صلاحیتی بوده یا می‌توانسته است به روال عادی برنده مناقصه باشد جرم محسوب می‌شود. لازم به ذکر است که وجوه پرداختی کم‌تأثیر، مشمول ماده (۱) نبوده و بنابراین قانون مجازات نیست.

کنوانسیون مقرر می‌دارد که جرم ارتشا مأموران دولتی خارجی باید با کیفیتی مؤثر، متناسب و بازدارنده مورد مجازات قرار گیرد؛ وانگهی مجازات‌های مقرر باید مشابه مجازات‌هایی باشد که برای ارتشا مقامات و مأموران عمومی داخلی در نظر گرفته شده که ممکن است شامل زندان نیز بشود.^(۳۴۰) موضوع جالب دیگر در کنوانسیون، رابطه میان ارتشا و پولشویی است. به موجب کنوانسیون، عواید حاصل از ارتشا مأموران دولتی خارجی باید مشمول مقررات پولشویی شناخته شود؛ البته اگر دولت عضو، عواید حاصل از ارتشا

مأموران و مقامات خودی را نیز مشمول مقررات پولشویی شناخته باشد.^(۳۴۱) سرانجام، به موجب کنوانسیون، دول عضو موظف به همکاری با یکدیگر در پیاده کردن برنامه‌ای نظامند به منظور نظارت بر اجرای کامل مقررات کنوانسیون هستند.^(۳۴۲) پیگیری امر اجرا، در چارچوب فعالیت گروه کاری سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در خصوص ارتشا در معاملات تجاری بین‌المللی جای می‌گیرد.^(۳۴۳)

()

مرور و بررسی اسناد بین‌المللی راجع به مقابله با فساد بدون توجه به سهم شورای اروپا کامل نخواهد بود. در نوزدهمین کنفرانس وزرای دادگستری کشورهای اروپایی که در سال ۱۹۹۴ در والتا^۱ در کشور مالت برگزار گردید، عنوان شد که فساد تهدیدی جدی برای دموکراسی، حاکمیت قانون و حقوق بشر به شمار می‌آید. سپس شورای اروپا اعضای خود را به مقابله با این تهدید فراخواند. وزیران به این نتیجه رسیده بودند که اتخاذ قوانین مناسب در این زمینه و در پیش گرفتن رویکردی چند جانبه ضرورت دارد؛ پیشنهاد آن‌ها این بود که یک گروه چند رشته‌ای زیر نظر کمیته اروپایی مسائل تبهکاری^۲ و کمیته اروپایی معاضدت حقوقی^۳ با هدف بررسی امکان تنظیم قوانین یا قواعد رفتاری الگو، از جمله انعقاد یک کنوانسیون بین‌المللی در این خصوص تشکیل گردد.

در پرتو این پیشنهادات در سپتامبر ۱۹۹۴، کمیته وزیران یک گروه چند رشته‌ای در خصوص فساد^۴ تأسیس کرد و از گروه درخواست کرد تا اقداماتی که باید در یک برنامه عمل بین‌المللی علیه فساد مورد توجه قرار گیرد را مورد سنجش و ارزیابی قرار دهد. همچنین از گروه خواسته شد که تا پیش از پایان سال ۱۹۹۵ با در نظر گرفتن کار سازمان‌های بین‌المللی دیگر، راجع به اولویت‌ها و سازوکار عمل، پیشنهادات خود را به

-
1. Valletta
 2. European Committee on Crime Problem
 3. European Committee on Legal Cooperation
 4. Multidisciplinary Group on Corruption (MGC)

کمیته وزیران ارسال دارد. گروه، پیش‌نویس برنامه‌ای را برای مقابله با فساد تنظیم کرد که در ژانویه ۱۹۹۶ مورد حمایت کمیته وزیران قرار گرفت و سپس از کمیته اروپایی مسائل تبهکاری و کمیته اروپایی معاضدت حقوقی درخواست شد که نظرات خود را در این خصوص ابراز نمایند. در این بین، کمیته وزیران از گروه درخواست نمود که اجرای برخی اقدامات مندرج در این برنامه، نظیر کار در خصوص تهیه یک یا چند سند بین‌المللی را آغاز نماید.^(۳۴۴)

در نوامبر ۱۹۹۶ کمیته وزیران رسماً برنامه عملی را اتخاذ کرد و از گروه درخواست نمود تا پیش از پایان سال ۲۰۰۰ آن را به اجرا درآورد. طبق اهداف این برنامه عمل و براساس قیود موقت ارجاع،^۱ در سال ۱۹۹۶ گروه کاری حقوق کیفری وابسته به گروه چند رشته‌ای فساد،^۲ کار روی پیش‌نویس کنوانسیون حقوق کیفری را آغاز کرد. بین فوریه ۱۹۹۶ و نوامبر ۱۹۹۷ این گروه کاری ۱۰ نشست برگزار کرد و دو شور کامل روی پیش‌نویس کنوانسیون انجام داد. در نوامبر ۱۹۹۷، متن جهت ملاحظه به گروه چند رشته‌ای فساد ارائه شد. پس از چند نشست و شور و مشورت در داخل گروه در سپتامبر ۱۹۹۸ کمیته اروپایی مسائل تبهکاری پیش‌نویس کنوانسیون را تأیید و آن را به کمیته وزیران تسلیم نمود. کمیته وزیران رسماً کنوانسیون را اتخاذ و برای امضا گشود.

اصولاً هدف کنوانسیون حقوق کیفری که در ۱ دسامبر ۱۹۹۸ برای امضا گشوده شد ارائه و توسعه یکسری موازین مشترک درخصوص برخی جرائم مربوط به فساد مالی است. کنوانسیون منعکس‌کننده رویکرد جامع شورای اروپا در مقابله با فساد است. کنوانسیون تعریفی مفصل، گرچه نه یک دست، از فعالیت‌هایی که زیر عنوان «فساد مالی» جای می‌گیرند، ارائه می‌دهد. این فعالیت‌ها شامل دادن و گرفتن رشوه، معاملات همراه با اعمال نفوذ بر تصمیمات مأموران دولتی و پولشویی می‌شود. حوزه شمول کنوانسیون به مقامات و مأموران عمومی محدود نمی‌شود؛ بلکه اشخاص خصوصی، نهادهای خارجی، مقامات

1. Interim Terms of Reference
2. Criminal Law Working Group of the MGC

عالی‌رتبه سازمان‌های بین‌المللی، نمایندگان منتخب نهادهای بین‌المللی و قضات و مقامات دادگاه‌های بین‌المللی را نیز در بر می‌گیرد. وانگهی، کنوانسیون علاوه بر این که دربرگیرنده موضوعات شکلی و ماهوی مربوط به جرائم ناظر بر فساد مالی است، تلاش دارد همکاری‌های بین‌المللی در این زمینه را نیز افزایش دهد؛^(۳۴۵) در کنوانسیون، لزوم همکاری و مساعدت دول عضو در امر تحقیق از اعمال و جریان‌های فسادآلود و توقیف عواید حاصل از این گونه فعالیت‌ها و جبران خسارات زیان‌دیدگان مقرر شده است.

فساد مالی از جمله موضوعاتی است که در آفریقا توجهات فراوانی را به خود جلب کرده است. این موضوع یک پایه بسیاری از بحث‌هایی بود که راجع به مسائل حاکمیت، در کشورها و محافل منطقه‌ای آفریقایی، نظیر سازمان وحدت آفریقا و نهادهای حوزه‌های مختلف نظیر جامعه اقتصادی دول آفریقایی غربی مطرح شده است. معضل فساد و تهدیدات آن برای آینده توسعه کشورهای آفریقایی همواره از موضوعات مورد توجه در نشست‌های عمومی ائتلاف جهانی برای آفریقا، ائتلاف مقامات عالی‌رتبه حکومتی آفریقایی و کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بوده است، که به منظور بحث راجع به موضوعات مربوط به توسعه در آفریقا به صورت دوره‌ای تشکیل جلسه می‌دهند و در صحنه جهانی، موضوعات مرتبط با توسعه کشورهای آفریقایی را مطرح و مورد حمایت قرار می‌دهند. این موضوع در نشست عمومی ائتلاف جهانی برای آفریقا که در نوامبر ۱۹۹۵ در ماستریخت هلند برگزار گردید به‌عنوان مسأله‌ای که مستلزم توجه فوری است شناخته شد و رهبران ائتلاف را واداشت که فساد و توسعه را یکی از موضوعات اصلی سیاست‌های سالانه خود بشناسند. از این رو فساد در نشست ائتلاف جهانی برای آفریقا که در نوامبر ۱۹۹۷ در ماپوتو،^۱ در کشور موزامبیک برگزار شد موضوع اصلی مورد بحث بود. در این نشست رهبران چند کشور آفریقایی، مقامات عالی‌رتبه دولتی از آفریقا و کشورهای همکاری و

1. Maputo

توسعه اقتصادی و نمایندگان برخی سازمان‌های بین‌المللی نظیر بانک جهانی حضور داشتند. بحث‌ها در این نشست حول مطالعه‌ای بود که توسط دبیرخانه ائتلاف جهانی برای آفریقا تهیه شده بود که حاوی پیشنهادهای برای مقابله با فساد به‌ویژه در سطح ملی و همین‌طور در سطح بین‌المللی در ارتباط با معاملات تجاری بین‌المللی بود. در این پیشنهادات خاطر نشان شده بود که جلوگیری از فساد مستلزم رویکردی باثبات، منسجم، فراگیر و بلندمدت است. در این چارچوب پیشنهادی، بر اهمیت اراده سیاسی، اصلاح بخش عمومی و انجام اصلاحات گسترده، با هدف کاهش مداخله دولت در اقتصاد (یعنی حمایت از بخش خصوصی)، تعدیل کارکردهای دولت، تحدید حوزه صلاح‌اندیشی‌های شخصی مقامات و تقویت قوای قضاییه، مجریه و مقننه تأکید شده است؛ به علاوه به ایجاد نهادهای نظارتی مستقل و به‌ویژه افزایش نقش جامعه مدنی اهمیت داده شده است.^(۳۴۶) در جبهه بین‌المللی، این مطالعه بر نقش فزاینده‌ای که نهادهای بین‌المللی از جمله بانک جهانی، برنامه توسعه ملل متحد و بانک توسعه آفریقایی باید برای اصلاح حاکمیت در کشورهای آفریقایی ایفا کنند و همین‌طور بر تلاش‌های این سازمان‌ها در کاهش رانت‌خواری و فساد در برنامه‌های کمکشان تأکید می‌کند.^(۳۴۷)

نشست مزبور موفقیت بزرگی بود. برخی رؤسای جمهور و نخست‌وزیران برای اولین بار علناً با این موضوعات روبه‌رو شدند و عناصر مشترک برنامه‌های مقابله با فساد مورد توافق همگان قرار گرفت. در سطح ملی، این عناصر مواردی چون حمایت مستقیم و جدی عالی‌ترین مقامات سیاسی از تغییر و اصلاح ساز و کارهای موجود به منظور افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری، ایجاد نهادهای مستقل نظارتی، کاهش و ساده‌سازی ضوابط و مقررات و اصلاح روند تأمین کالاها و خدمات عمومی را شامل می‌شد.^(۳۴۸) در سطح بین‌المللی نشست مزبور بر لزوم جرم‌شناختن ارتشا در معاملات تجاری بین‌المللی، محاسبه رشوه در اخذ مالیات، همین‌طور حمایت جامعه بین‌المللی از کشورهای آفریقایی و کمک به آن‌ها در افزایش توانایی‌های خود و ایجاد ساز و کارهای مؤثر برای مقابله با فساد تأکید ورزید.^(۳۴۹)

پس از تشکیل این نشست، بحث‌ها راجع به این موضوعات در آفریقا و جاهای دیگر ادامه یافت. یک گروه به نمایندگی از کشورهای آفریقایی، اروپایی، امریکای شمالی و سازمان‌های بین‌المللی نظیر سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و بانک جهانی راجع به ایجاد یک چارچوب مناسب برای بررسی موضوع فساد به بحث و رایزنی پرداختند. در ۸ اکتبر ۱۹۹۸ یک نشست مقدماتی با نظر و حمایت ائتلاف جهانی برای آفریقا و دولت ایالات متحده تشکیل شد؛ در این نشست، موضوعات مختلفی از جمله تقویت همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی به‌ویژه نحوه سازمان‌دهی و تحکیم همکاری‌های منطقه‌ای موجود در زمینه مقابله با فساد مورد بحث قرار گرفت. یکسری حوزه‌های عمل نیز تعیین گردید؛ از جمله بررسی اتخاذ منشورها و کنوانسیون‌هایی علیه فساد، توسعه شبکه‌ها و ساز و کارهای منطقه‌ای تبادل اطلاعات، برنامه‌های آموزشی برای افزایش قابلیت نیروهای پلیس و تشویق همکاری‌های پلیسی برون‌مرزی و تشکیل نشست دیگری مرکب از سران دولت‌ها به منظور تأکید بر غیرقابل تحمل بودن فساد.

به دنبال این نشست، در ۲۳ فوریه ۱۹۹۹ نشست دیگری مرکب از وزرا و مقامات عالی‌رتبه کشورهای بنین، بوتسوانا، اتیوپی، غنا، مالاوی، مالی، موزامبیک، سنگال، آفریقای جنوبی، تانزانیا و اوگاندا در واشنگتن دی‌سی برگزار گردید. در پایان این نشست، مقامات شرکت‌کننده، اصولی را برای مقابله با فساد در کشورهای آفریقایی تصویب و اتخاذ نمودند.^(۳۵۰) این اصول (در کل ۲۵ اصل) حاوی اعمال و اقداماتی است که دولت‌های آفریقایی باید برای مقابله با فساد اتخاذ کنند. از جمله این اصول عبارتند از: ایجاد شفافیت مالی و بودجه‌ای و ساز و کارهای قوی مدیریت مالی، جلوگیری از بروز تعارض منافع از راه اتخاذ و اجرای قوانین، راهکارها، مقررات اخلاقی یا قواعد رفتاری مؤثر برای مأموران و مقامات عمومی، افزایش شفافیت در روند تأمین کالاها و خدمات عمومی، اتخاذ و اجرای مقررات خود نظارتی در برخی حرف و مشاغل، از جمله مشاغل بخش خصوصی، اقدامات مناسب به منظور تأمین و تضمین استقلال نهادهای ضد فساد در روند تحقیقات قضایی و بررسی اتخاذ یک کنوانسیون آفریقایی برای مقابله با فساد براساس این اصول. اصول مزبور

به موضوعاتی می‌پردازند که در مجامع منطقه‌ای و بین‌المللی دیگر مورد بحث قرار گرفته و با اعلامیه لیما علیه فساد شباهت ماهوی دارد.^(۳۵۱)

کنفرانس بین‌المللی مقابله با فساد که در سپتامبر ۱۹۹۷ در لیما، پایتخت کشور پرو برگزار شد، اولین کوشش دولت‌ها، سازمان‌های غیردولتی و نمایندگان جامعه مدنی برای بحث آزاد راجع به موضوع فساد و رشوه‌خواری بود. در این کنفرانس اتباع ۳۹ کشور توسعه یافته و در حال توسعه و نمایندگان از دولت‌ها و بخش‌های خصوصی و نیز شهروندان خصوصی حضور داشتند. در پایان یک هفته کامل بحث، در ۱۱ سپتامبر ۱۹۹۷ اعلامیه لیما علیه فساد به تصویب شرکت‌کنندگان رسید.

این اعلامیه پس از خاطر نشان کردن این که فساد باعث زوال اخلاق در جامعه، تضعیف دموکراسی و حاکمیت قانون و کند شدن روند توسعه به‌ویژه در کشورهای فقیر می‌شود، سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و شهروندان عادی را به اتخاذ اقدامات ویژه برای کنترل و ریشه‌کن کردن فساد فرا می‌خواند.

در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی اعلامیه لیما نقش خلاق جامعه مدنی در مبارزه با فساد را گوشزد می‌کند و همانند اسناد دیگری که در مطالعه حاضر به آن‌ها اشاره شده، بر غیر قانونی شناختن معافیت مالیاتی^۱ رشوه‌ها تأکید می‌ورزد. این اعلامیه از نهادهای بین‌المللی مختلفی همچون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، سازمان تجارت جهانی، پلیس بین‌المللی (اینترپل)، اتاق بازرگانی بین‌المللی و سازمان جهانی گمرکات می‌خواهد که در چارچوب وظایف و مسئولیت‌های‌شان، برای منکوب کردن فساد اقدامات مناسبی اتخاذ نموده و به‌ویژه در این زمینه با یکدیگر همکاری نمایند.^(۳۵۲)

در سطوح ملی و داخلی، در اعلامیه از دولت‌ها خواسته می‌شود که در همه فعالیت‌ها،

1. Tax Deductibility

به صورت شفاف و مسئولانه عمل کنند و به ویژه این که تأثیر و کارایی قوانین مقابله با فساد خود را با طرح و اتخاذ مفاهیم و موازین جدید، البته تا آن جا که با قانون اساسی شان و هنجارهای حقوق بشر بین‌المللی ناسازگار نباشد افزایش دهند. از جمله اقدامات پیشنهادی عبارتند از: «لغو هرگونه الزام به اثبات حمایت واقعی مأمور در ازای دریافت هدایای غیرقانونی».^(۳۵۳) ملزم کردن اعلام کنندگان دارایی به توجیه و اثبات مشروعیت افزایش دارایی‌های خود که با میزان عواید و درآمد قانونی‌شان ناسازگار است (و احتمالاً نهادن بار اثبات بر دوش متهم در دعاوی کیفری)،^(۳۵۴) مقرر کردن اختیار توقیف و ضبط ثروت نامشروع مأموران و مقاماتی که به فساد مالی محکوم شده‌اند^(۳۵۵) و محروم کردن محکومان به فساد و ارتشا از نامزدی برای پست‌های سیاسی و تصدی مناصب عمومی.^(۳۵۶)

اعلامیه لیما با شرح اقداماتی که برای مؤثرتر بودن جلوگیری و پیگرد جرائم فساد مالی باید اتخاذ شود، پایان می‌یابد.^(۳۵۷) اصلاح روند تأمین کالاها و خدمات عمومی، از جمله تهیه لیست سیاهی از شرکت‌هایی که در روند مناقصه‌ها مرتکب فساد مالی شده‌اند؛ اتخاذ ضوابط رفتار حرفه‌ای برای بسیاری از مشاغل و سمت‌ها، اصلاح مقررات مربوط به تأمین مالی مبارزات انتخاباتی و اجرای برنامه‌های آموزشی توسط دولت‌ها، مدارس و نهادهای مذهبی از جمله این اقدامات هستند.^(۳۵۸)

کوشش‌های اتاق بازرگانی بین‌المللی برای اتخاذ موازین چندجانبه در خصوص فعالیت‌های شرکت‌های چند ملیتی از جمله تلاش‌های دیگری است که تاکنون در زمینه مقابله با فساد صورت گرفته است. در سال ۱۹۷۸ پس از کار یک کمیسیون ویژه تحت ریاست لرد شوکراس،^۱ اتاق بازرگانی بین‌المللی مبادرت به صدور قواعدی در ارتباط با معاملات تجاری بین‌المللی نمود.^(۳۵۹) هدف اصلی این قواعد، پرداختن به موضوعات اخاذی و ارتشا در معاملات تجاری بین‌المللی و تشویق جامعه بین‌المللی به به کارگیری داوطلبانه موازین

برتر اخلاق حرفه‌ای به منظور افزایش رشد تجارت بین‌الملل در چارچوب یک رقابت عادلانه بوده است. به علاوه به موجب این قواعد دولت‌ها باید در قوانین مربوط به ارتشا و اخاذی خود تجدیدنظر کنند و در جهت منع «تمامی جنبه‌های پرداخت رشوه، همین‌طور جلوگیری از تسهیل پرداخت وجه به منظور تسریع در ایفای وظایفی که مأموران و مقامات دولتی موظف به اجرای آن‌ها هستند» گام‌های مؤثری بردارند.^(۳۶۰) گرچه این قواعد انتشار وسیعی یافته بودند، با توجه به ماهیت اصلاحاتی که اخیراً روی آن‌ها صورت گرفته، تأثیرشان بر مجموعه بازرگانی را نمی‌توان ماهوی دانست. از این رو در مارس ۱۹۹۶ با توجه بیش‌تری که به این موضوعات صورت گرفت، اتاق بازرگانی بین‌المللی قواعد اولیه را تحکیم بخشید و بر انجام اقدامات بیش‌تر برای مقابله با فساد در هر دو سطح ملی و بین‌المللی تأکید کرد. لازم به ذکر است که گرچه این قواعد از سازمان‌های بین‌المللی دولتی می‌خواهد اقداماتی برای مقابله با فساد اتخاذ نمایند، اساساً روی توجه قواعد مزبور به عملکرد شرکت‌های عضو اتاق بازرگانی بین‌المللی است. قواعد مزبور فساد را در معنای وسیع کلمه که شامل اخاذی، پرداخت رشوه، پرداخت وجه به مأموران بیش از حد متعارف برای ارائه خدماتی که مشروع و قانونی است و پرداخت حق سکوت به احزاب و کمیته‌های سیاسی یا سیاستمداران و نقض قوانین لازم‌الاجرا می‌شود، منع می‌کند.^(۳۶۱) همچنین قواعد مزبور شرکت‌ها را موظف به، به کارگیری الگوهای مناسب حسابداری و حسابرسی مالی نموده و آن‌ها را مکلف می‌کند برای تضمین رعایت قواعد و مجازات مدیران یا مستخدمان متخلف، رویه‌های نظارتی مناسبی را در این شرکت‌ها اتخاذ نمایند. بی‌شک این قواعد اخلاق حرفه‌ای با وجود الزام‌آور نبودن‌شان، با ارتقا بخشیدن به سطح آگاهی دست‌اندرکاران بازرگانی بین‌المللی از این موضوعات، کمک شایانی به مقابله با فساد می‌نماید.

نتیجه: توجه بین‌المللی به موضوع فساد در دهه‌های اخیر به نحو قابل ملاحظه‌ای افزایش یافته است؛ شناخت جرم فساد مالی اهمیت یافته و به یکی از موضوعات اصلی برنامه‌های توسعه در سطح جهان تبدیل شده است. به علاوه اکنون در این مورد تقریباً اتفاق نظر وجود دارد

که فساد با مخدوش کردن رقابت بین‌المللی، بر معاملات تجاری بین‌المللی تأثیر منفی می‌نهد. ویژگی‌ها و عناصر مشترکی را می‌توان در پیشنهادها، اعلامیه‌ها، قطعنامه‌ها، موافقتنامه‌ها و کنوانسیون‌های مختلف مشاهده کرد.

اول، همه دولت‌ها خواهان جدی‌تر گرفتن پدیده فساد و اتخاذ قوانینی مناسب برای مقابله با آن هستند. در این ارتباط به نظر می‌رسد که تمایلی به ایجاد تغییر در روند تعقیب قضایی وجود دارد، به‌عنوان نمونه نهادن بار دلیل بر دوش متهم در برخی موارد و در واقع به چالش کشیدن اصل برائت. اما به نظر می‌رسد حرکت به این سمت بیش‌تر در ارتباط با جرم تحصیل نامشروع ثروت صورت می‌گیرد.

دوم، دست کم برای کشورهای در حال توسعه این نکته به خوبی آشکار شده است که فساد موضوعی است نظامند که برخورد همه‌جانبه‌ای را می‌طلبد. تمامی فعالیت‌ها و عملکردهای عمومی و دولتی باید شفاف باشند. به‌ویژه این که دولت‌ها نیازمند ساز و کارهایی هستند که ضامن شفافیت و مسئولیت‌پذیری در چارچوب دولت باشد؛ از جمله یک رویه شفاف و بی‌ابهام تأمین کالاها و خدمات عمومی که در آن مأموران دولتی از قدرت اعمال نظر اندکی برخوردار باشند.

سوم، در بسیاری از کشورها به‌ویژه کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی گرایشی به سمت لغو معافیت مالیاتی رشوه‌های پرداختی به مأموران و مقامات دولتی خارجی پدید آمده است.

چهارم، روی این نکته توافق وجود دارد که عمل جمعی جامعه بین‌المللی می‌تواند نتایج ملموسی به بار آورد. آگاهی به این امر، دولت‌ها را به همکاری با یکدیگر در مبارزه با فساد از طریق تبادل اطلاعات درخصوص متهمان و فراهم آوردن امکان استرداد آنان ترغیب کرده است. سرانجام، نقش نهادهای بین‌المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در اتخاذ اقداماتی در چارچوب وظایف‌شان به منظور کمک به مقابله با فساد قویاً مورد قبول و حمایت قرار گرفته است.

مقابله با فساد با چالش‌های سنگین حقوقی و غیرحقوقی مختلفی مواجه بوده است. همان‌گونه که بررسی تطبیقی گزیده اقدامات حقوقی ملی و بین‌المللی نشان داده است، ابتکارات جالب توجه بسیاری آغاز شده یا در دست اقدام است. برخی از این اقدامات نتایج ملموسی به بار آورده‌اند و برخی دیگر چندان ثمربخش نبوده‌اند. اما اقدامات قانونی صرفاً حکم ابزار را در مبارزه علیه فساد دارد. تاریخ نشان می‌دهد که موفق‌ترین اقدامات، آن‌هایی هستند که از پشتوانه اراده سیاسی برای مقابله با فساد و نیز منابع لازم برای شروع و ادامه مبارزه برخوردار بوده‌اند. تا زمانی که اراده قوی سیاسی و میل به اصلاح سازوکارهای نظارتی و اجرایی در کشورها وجود نداشته باشد، سخنرانی‌ها و اعلامیه‌ها و حتی قوانین، آن‌گونه که باید، تأثیر نخواهند داشت.

هدف این مطالعه، بررسی رویکردهای مقابله با فساد در برخی نظام‌های مهم حقوقی در جهان بوده است. تحلیل‌ها گویای آن است که هیچ رویکرد واحدی نمی‌تواند به طرز کارآمد از عهده مشکل برآید؛ ترکیبی از رویکردهای بازدارنده و ترمیمی آشکارا مورد نیاز است. هم‌چنین، به منظور گنجاندن مفاهیم جدید در تعریف فساد در این جهان پیچیده و مدام در حال تغییر باید گام‌های شجاعانه‌ای برداشته شود. این ابتکارات حقوقی خواهند توانست با چنین موضوع مشکلی رویارو شوند.

بررسی حاضر آشکار می‌کند که موفقیت هر گونه ابتکار حقوقی منوط به وجود یک اراده قوی سیاسی و اجتماعی است؛ به‌ویژه زمانی که این ابتکارات نوین، شأن و جایگاه دیرینه برخی حقوق بنیادی بشر را به چالش می‌کشند. به علاوه از تجربه نظام‌های حقوقی مربوطه، چیزهای زیادی می‌توان آموخت که باید راهنمای هر برنامه اصلاحات حقوقی برای مقابله با فساد در هر کشوری باشد. در این ارتباط، عناصر مشترک مورد پیشنهاد و توجه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و شورای اروپا که باید در تغییر و اصلاح مقررات کیفری ناظر بر فساد و ارتشا مورد ملاحظه قرار گیرند، نمونه‌های قابل ذکری هستند. همچنین از این تحلیل‌ها آشکار می‌شود که وجود مقرراتی حاوی سازوکارهایی شفاف، روشن و نظارت‌پذیر، که از صلاح‌اندیشی مقامات به دور باشد، در خصوص تأمین کالاهای خدمات عمومی ضروری است. چنین سازوکارهایی باید تضمین کنند که رویه مورد استفاده دولت‌ها، منصفانه، روشن و رقابتی باشد. به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه که تأمین کالاهای خدمات عمومی عمده‌ترین راه تحصیل عواید نامشروع است. در این ارتباط، قانون الگوی آنسیترال چارچوب مناسبی برای اتخاذ یک چنین سازوکاری ارائه می‌دهد. در این دوران که دموکراسی همه جا در حال گسترش است، شاید بر اهمیت قوانینی که ضامن شفافیت روندهای سیاسی و انتخاباتی باشد نباید چندان تأکید کرد. در این زمینه، تصویب قوانین مناسبی که حمایت‌های مالی به احزاب سیاسی را ضابطه‌مند کند و محدودیت‌های شفاف و نظارت‌پذیری در خصوص تأمین مالی انتخابات و هزینه‌های انتخاباتی مقرر نماید، ضروری است.

اما فساد را نمی‌توان با ابزارهای حقوقی صرف محدود کرد و همان‌گونه که جان‌گری در ۱۷۸۳ پیش‌بینی کرده است فساد و گرایش به آن در هر حکومتی وجود داشته و خواهد داشت. تأثیر فساد بر معاملات تجاری بین‌المللی را تنها در صورتی می‌توان محدود کرد که همکاری میان کشورها اعم از توسعه یافته و در حال توسعه افزایش یابد. پس از تحلیل دقیق آنچه که در ارتباط با سازوکارهای حقوقی موجود در دنیا انجام شده یا در حال انجام است، در درون دولت‌ها هنوز کارهای زیادی مانده است که باید انجام شود.

1. Sarassoro, Hyacinthe Cabago; "La corruption et l'enrichissement Sans Cause en Afrique Aujourd'hui" Afrique Contemporaine (Paris), 1990. 156 (4th quarter): 195.

۲. به عنوان نمونه ر. ک به:

Mauro, Paulo; "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure", 1996. p – 1 – 27. Washington D.C: IMF. Kofi, Tetteha, 1995. "Corruption, Perverse Capital Precumulation and Underdevelopment in Africa". IMF Working Paper Presented at the Seventh International Anticorruption Conference, Beijing, China, October 6 – 10. 1995.

۳. ر. ک به:

Goode, Richard; "Government Finance in Developing Countries", 1984. pp. 310-11. Washington, D.C: Brookings Institute. Paul, Samuel. 1997, "Corruption: Who Will Bell the Cat?" Economic and Political Weekly (June 7): 1350.

۴. در ۱۵ مارس ۱۹۹۹، به دنبال اتهامات تقلب، ارتشا، جانبداری و رفیق‌بازی، اعضای کمیسیون اروپایی دست جمعی استعفای خود را اعلام کردند. استعفای ۲۰ عضو کمیسیون در پی انتشار گزارش هیأت پنج نفره‌ای از حسابرسان مستقل صورت گرفت که آنان را به تسامح در برابر تقلبات و فساد مالی گسترده و سوء مدیریت متهم می‌کرد. این گزارش مشخصاً رئیس کمیسیون، از نخست‌وزیران سابق فرانسه، و چهار عضو دیگر کمیسیون را به دخالت یا قصور در جلوگیری از انتصاب دوستان و بستگان به سمت‌های موهوم و اهمال در ریشه‌یابی سوء مدیریت مالی گسترده در برنامه اتحادیه اروپایی متهم می‌کرد. اتهامات دیگر مندرج در گزارش به استخدام همسران دو عضو

کمیسیون و شوهر خواهر یک عضو دیگر به سمت‌های بالا مربوط می‌شد. رک به:

1999, March 16, "EU Executive Body to Resign in Fraud Probe" The Washington Post. 1999, March 17, "EU Officials Show Little Remorse Following En Masse Resignation", Washington Post.

۵. در سال ۱۹۹۵، به دنبال تصمیم کمیته بین‌المللی المپیک مبنی بر برگزاری بازی‌های المپیک زمستانی ۲۰۰۲ در شهر Salt Lake در Utah، افشاگری‌های ناراحت‌کننده‌ای در ارتباط با پرداخت رشوه نقدی، فراهم کردن شغل، بورس تحصیلی و حتی معاملات زمین و خدمات حفاظتی از سوی مقامات کمیته المپیک شهر Salt Lake به اعضای کمیته بین‌المللی المپیک به منظور ترغیب آن‌ها به انتخاب این محل صورت گرفت. به دنبال این رسوایی برخی مقامات محلی المپیک استعفا کرده یا اخراج شدند. رسوایی المپیک در شهر Salt Lake نمونه‌ای کلاسیک از پرونده‌های فساد مالی است. برخی نهادها در ایالات متحده از جمله هیأت تحقیقات فدرال، سرویس عواید داخلی، سرویس گمرکات ایالات متحده و هیأت امور اخلاقی کمیته المپیک شهر Salt Lake، اندیشناک از احتمال وجود شبکه‌هایی مرتبط با این قضیه، تحقیقات جداگانه‌ای را در خصوص این رسوایی آغاز کردند.

("Olympic Scandal: Go for the Greed" News Week. Jan 25, 1999)

پس از استعفا یا اخراج برخی مقامات المپیک محلی، مقامات شهر به منظور کاستن از لطمات وارده بیش از همه همکاران سابق خود را مورد سرزنش قرار دادند. در این بین رئیس کمیته بین‌المللی المپیک از «عادات آزمندانه» همکارانش اظهار بی‌اطلاعی کرد و اعلام کرد که در مقام خود باقی خواهد ماند. همین‌طور مقامات شهر Salt Lake اظهار داشتند که ابداً قصد ندارند که از میزبانی پرطرفدار بازی‌های المپیک زمستانی ۲۰۰۲ صرف‌نظر کنند؛ شور و حال المپیک تنها وجهه جذاب این بازی‌ها نیست. این بازی‌ها میلیون‌ها دلار عواید مالیاتی، توریسم و زیرساخت‌های جدید با خود به همراه می‌آورند که هیچ کشوری، هر قدر هم که ثروتمند یا قدرتمند باشد به صرف بروز یک رسوایی مالی از آن صرف‌نظر نخواهد کرد.

("Blame Rolls Downhill: New Salt Lake Sins", News Week, Feb 15, 1999).

۶. هر رشته‌ای در تعریف فساد معیارهای خاص خود را دارد؛ اقتصاددانان فساد را از منظر عرضه و تقاضا یا بازار تعریف می‌کنند؛ تعریف دانشمندان سیاسی از فساد با اعمال قدرت و نفوذ عناصر بیرونی بر مناصب عمومی پیوند دارد؛ دانشمندان علوم اجتماعی فساد را از نقطه‌نظر روابط اجتماعی منعکس در نقض هنجارهای اجتماعی ناظر بر وظیفه و رفاه تعریف می‌نمایند. همین‌طور،

متخصصین مدیریت دولتی بیش تر به فساد بوروکراتیک می پردازند؛ در حالی که سازمان های تجاری و حرفه ای به فساد صرفاً به عنوان یک موضوع تجاری و مرتبط با سرمایه گذاری می نگرند. برای جزئیات بیش تر راجع به رویکردهای مختلف به پدید فساد ر.ک به:

Shihata, Ibrahim F.I., "Corruption: A General Review with an Emphasis on the Role of the world Bank". Paper Presented at Jesus College. Combridge, U.K, September 9, 1996. pp. 1-6.

۷. برای جزئیات بیش تر درخصوص نقطه نظرهای بانک جهانی و اقدامات برای مقابله با فساد ر.ک به:

World Bank., "Helping Counties to Combat Corruption. The Role of the World Bank", 1997. p. 8. Washington, D.C. World Bank. 1994. "Governance. The World Bank Experience Development in Practice". Washington, D.C.

۸ مطابق نظر متخصصین، ارتشا سه وجه دارد: تبانی جویانه (که به خواست و سازش دهنده و گیرنده رشوه مربوط می شود)؛ متقلبانه (که متضمن اخذ اجباری رشوه یا کسب مزایا و منافع دیگر از زیان دیدگان توسط مقامات است) و پیش نگرانه (که با پرداخت رشوه یا اعطای هدایا به امید انجام اعمال یا اتخاذ تصمیمات مورد نظر ارتباط دارد) ر.ک به:

Paul, Supra Note 3, P. 1351.

برای جزئیات بیش تر راجع به روش های مقابله با اعمال فساد آلود ر.ک به:

World Bank; Helping Countries to Combat Corruption, 1997, pp. 8-20.

۹. ر.ک به:

Gray, Cheryl W and Daniel Kauffmann; "Corruption and Development". Finance and Development (March): 7-10.

۱۰. ر.ک به:

Gray and Kauffmenn; 1998.

همین طور ر.ک به:

Rose _ Ackerman, Susan; "The Political Economy of Corruption". In Kimberly Ann Elliott, ed, Corruption and the Global Economy, 1997. pp. 3-56. Washington, D.C: Institute for International Economics:

همچنین ر.ک به:

Mauro 1996, pp. 83-105.

۱۱. قانون اساسی غنا (۱۹۹۲) که در ۷ ژانویه ۱۹۹۳ لازم الاجرا شد؛ ماده ۳۵.۸.

۱۲. قانون اساسی نپال (۱۹۹۱)، ماده (۱) ۹۷.

۱۳. قانون اساسی نپال (۱۹۹۱)، ماده (۱) ۹۸.

۱۴. قانون اساسی نپال (۱۹۹۱)، ماده (۲) ۹۷.

۱۵. قانون اساسی اوگاندا (۱۹۹۵) اصل ۲۷. همچنین ر.ک به: قواعد (کد) رهبری اوگاندا (۱۹۹۱)،

ماده ۸

۱۶. تصویب قانون مقابله با فساد مالی در ۵ اکتبر ۱۹۹۵ از سوی پارلمان اوکراین، بنیان حقوقی مقابله با فساد در این کشور را تحکیم بخشید. این قانون فساد مالی را «سوء استفاده متصدیان مشاغل عمومی از مقام خود به منظور کسب منافع مادی، خدمات، مزایا و امتیازات دیگر» تعریف می‌کند. «متصدیان مشاغل عمومی» شامل مستخدمین دولت و اعضای پارلمان اوکراین می‌شود.

۱۷. در سال ۱۹۹۶، پاکستان قانون مسئولیت‌پذیری را به تصویب رساند. هدف این قانون ریشه‌کن کردن فساد مقامات عمومی و پیش‌بینی اقدامات مؤثر برای پیگرد و رسیدگی سریع به پرونده‌های فساد است. قانون مسئولیت‌پذیری تمامی متصدیان مشاغل عمومی و به‌ویژه مقامات عالی‌رتبه دولتی و اعضای قوه مقننه را در هر دو سطح فدرال و ایالتی در بر می‌گیرد. این قانون علاوه بر متصدیان کنونی مناصب عمومی شامل حال صاحب منصبان پیشین نیز می‌شود. گرچه قانون مزبور در اعمال مجازات، محدود به مقامات عالی‌رتبه و قانونگذاران است، اما حوزه شمول آن گسترده است. در این قانون، «فساد و اعمال فسادآلود» تعریفی فراخ دارد و علاوه بر فساد مالی (تحصیل دارایی به وسایل غیرقانونی یا غیراصولی (غیرقراردادی) یا از طریق سوء استفاده از قدرت)، فساد سیاسی (ارتکاب تقلب انتخاباتی یا باعث شدن آن) را نیز شامل می‌شود. برای جزئیات بیشتر تر این قانون ر.ک به:

Hassan, T., November 13. 1997; "Corruption and Accountability in Pakistan", <http://www.erols.com/zigbal/Corrup.htm>.

۱۸. اعلامیه لیما علیه فساد مالی (۱۱ سپتامبر ۱۹۹۷) از این امر به عنوان «تمیز کردن پله از بالا» یاد می‌کند. برای جزئیات مربوط به اعلامیه لیما ر.ک. به شماره‌های ۳۵۱ و ۳۵۲ پانویس.

۱۹. به عنوان نمونه این مقررات را می‌توان در قواعد اخلاقی رهبریت تانزانیا، شماره ۱۳ (۱۹۹۵) (قانونی که حاوی موازین اخلاقی برای برخی مقامات عمومی است و در آن تأسیس سازمان اداره

مرکزی امور اخلاقی و موضوعات مرتبط با آنان مقرر شده است) و قواعد رهبریت اوگاندا (۱۹۹۱)، شماره ۸ مشاهده نمود.

۲۰. قانون اساسی غنا، ماده (۲۸۶) (۱).

۲۱. ... ، ماده (۲۸۶) (۳). این کمیسیونر مأمور تحقیق راجع به تمامی اتهامات مربوط به فساد مالی و سوء استفاده از اموال عمومی توسط مأموران و مقامات عمومی است.

۲۲. ... ، ماده ۲۸۶ (۴).

۲۳. این مقررات مکمل قانون قواعد رهبری ۱۹۹۱ است که رهبران و مقامات عالی‌رتبه را موظف به اعلام سالانه دارایی، سرمایه و مسئولیت‌هایشان می‌نماید. این قواعد حاوی حداقل موازین رفتاری برای مقامات عالی‌رتبه درخصوص دریافت هدایا و کسب منافع از هر نوع و همین‌طور منافع در قراردادها و مزایده‌های دولتی و استفاده یا سوء استفاده از اموال عمومی است. ر.ک به:

Langseth, Petter, Damien Kato, Mohammad Kisubi, and Jeremy Pope; "Good Governance in Africa: a Case Study of Uganda", 1997.p.17.
Economic Development Institute Working Paper, World Bank, Washington D.C.

۲۴. قانون اساسی ۱۹۸۲ ترکیه، فصل ۴، بخش ۲، ماده (۷۱) (درخصوص حق ورود به خدمات دولتی).

25. Mozambique Ethics Law, March 1998.

26. Ethics in Government Act 1978, Pub.L.No.95-521, 92 stat 1824.

27. See: Section 3 A (2).

۲۸. قانون اعلام دارایی‌ها مصوب ۱۹۹۱، بخش ۳ (۱) و ۳ (۲).

۲۹. ... ، بخش ۳ (۳).

30. Prevention of Corruption Act (Chapter 241 Statutes, Law of 1952-1993 Revision).

۳۱. ر.ک به:

Pope, Jeremy; "Containing Corruption in International Transactions. The Challenge of the 1990s" in Issue in Global Governance, 1995. p.73. Commission on Global Governance. London: Kluwer Law International.

۳۲. ر.ک به:

Olowu, Dale, and Victor Ayeni, (1998), "Public Service Accountability in Nigeria ", in Joseph Jabbara and O.P.Dwivedi, eds. Public Service Accountability: A

Comparative Perspective, 1998.p.149, Connecticut: Kumarian Press.

33. Paul 1997, p.1355.

۳۴. بنگرید به:

De Speville. Bertrand; "Reversing the Onus of Proof: Is it Compatible with Respect for Human Rights Norms?", 1997. p. 9. Paper Circulated at the 8th International Anti – Corruption Conference, September 7-11, Lima, Peru.

همین‌طور به عنوان نمونه بنگرید به بخش ۱۷ (۲) قانون جلوگیری از فساد مالی مصوب ۱۹۶۱ مالزی.

Paul 1997, pp.1350-55.

۳۵. ر.ک به:

36. Wilshire, Kenneth; "Accountability in the Australian Public Service". in Joseph G. Jabbara and O.P.Dwivedi (eds), Public Service Accountability: A Comparative Perspective, 1988, p.106. Connecticut: Kumarian press.

۳۷. قانون اساسی غنا، فصل ۲۴.

۳۸. ... ماده (۲۸۴).

۳۹. ... ماده (۲۸۶) (۵). مناصب عمومی مشمول این مقررات عبارتند از: رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور، سخنگوی مجلس، معاون سخنگوی مجلس و اعضای پارلمان، وزرا و معاونین آنها، رئیس قوه قضائیه، قضات دیوان عالی، رؤسای دادگاه‌های منطقه‌ای، اعضای کمیسیون حقوق بشر و عدالت اداری و معاونین آنها و تمامی مأموران قضایی، سفرا یا کمیسیونرهای عالی، رؤسای وزارتخانه‌ها یا دپارتمان‌های حکومتی یا مناصب مشابه در خدمات دولتی، رئیس، مدیر عامل، مدیر کل و رؤسای بخش در شرکت‌های دولتی یا شرکت‌هایی که تحت نظارت دولت هستند و مأموران به خدمت عمومی یا نهادهای عمومی و دولتی دیگری که پارلمان تعیین می‌نماید.

۴۰. بنگرید به:

Tashiro, Ku., "Accountability in the Public Service: A Comparative Perspective in Japan". in Joseph G, Jabbara and O.P.Dwivedi (eds), Public Service Accountability: A Comparative Perspective, 1988. p.218. Connecticut: Kumarian Press.

۴۱. دلیل نامشروع شناختن درخواست یا قبول هدایا یا منافع توسط مأموران و مقامات عمومی در ازای یا در ارتباط با ایفای وظایف رسمی‌شان موضوع بااهمیتی است. دادن یا دریافت هدایا عملی است که ریشه در فرهنگ بسیاری از جوامع دارد. همان‌گونه که موكداً توسط کمیسیون قانون

اساسی غنا در ارتباط با تهیه پیش‌نویس قانون اساسی ۱۹۷۸ غنا خاطر نشان شده است، عقیده غالب این است که باید از تبدیل عملی که زمانی قابل تقدیر بوده، به رویه‌ای بی‌شرمانه و دستاویزی برای فساد و رشوه، جلوگیری شود. همین امر بسیاری از کشورها را به گنجانیدن مقررات مربوطه در چارچوب حقوقی‌شان ترغیب کرده است. بنگرید به:

"The Proposals of the Constitutional Commission for a Constitution for the Establishment of a Transitional (Interim) National Government of Ghana", (1978), Accra, Ghana, pp.117-21.

مطابق نظر کمیسیون قانون اساسی غنا:

اکنون پذیرش این امر مشکل است که چون این عمل در برخی جوامع شایع و ریشه‌دار است، نباید هیچ تلاشی برای نظارت بر آن صورت گیرد. مطمئناً غیرقانونی شناختن کلی دادن و دریافت هدایایی که به نشان قدردانی از صمیمیت یا نزاکت صورت می‌گیرد، مشکل است. اما وجود مقرراتی شفاف برای مقابله با دادن و دریافت هدایا و مزایا یا منافی که آشکارا با قصد ترغیب مأموران عمومی به انجام اقدامات یا اتخاذ رویه‌های خلاف قانون صورت می‌گیرد می‌تواند هشدار و اختطاری بازدارنده و همیشگی برای مأموران و مقامات عمومی باشد.

۴۲. قانون اخلاق در کنگره مفصل است. به عنوان نمونه، قواعد مربوط به هدایا درخصوص مجلس نمایندگان امریکا، هر عضو یا کارمند مجلس نمایندگان را از قبول آگاهانه هدایا منع می‌کند. اصطلاح «هدیه» شامل هر گونه انعام، لطف، تخفیف، پذیرایی، قرض، تمهیل در پرداخت طلب یا هر چیز با ارزش دیگری می‌شود. اصطلاح مزبور در برگیرنده هدایایی است که در قالب خدمات، آموزش، حمل و نقل، اسکان و غذا، به هر شکل از طریق خرید بلیت، پرداخت از قبل یا جبران پس از تقبل هزینه فراهم می‌شود. همین‌طور هدیه به اعضای خانواده یک عضو، مأمور یا کارمند مجلس نمایندگان یا پرداخت هدیه به هر فرد دیگری بنا به رابطه وی با یک عضو، مأمور یا کارمند مجلس، چنانچه با علم و آگاهی بوده و فرد عضو، مأمور یا کارمند مربوطه بنا به دلایلی بر این عقیده باشد که این هدایا به علت موقعیت او پرداخت شده است، هدیه به خود او تلقی خواهد شد. این قاعده حتی پذیرایی را نیز در بر می‌گیرد: چنانچه غذا و خوراکی در یک زمان و مکان هم برای یک عضو، مأمور یا کارمند مجلس و هم همسر یا بستگانش فراهم شود، تنها غذاها و خوراکی‌های مهیا شده برای عضو، مأمور یا کارمند مجلس، هدیه شناخته خواهد شد.

۴۳. درخصوص رقابت و محدودیت فعالیت‌های انحصارجویانه در بازار کالا، مصوب ۲۱ مارس

۱۹۹۱، اصلاحی ۲۵ مه ۱۹۹۵ (قانون ضد انحصار).

۴۴. در خصوص سفرهای خارجی مأموران نهادهای مرکزی قوه مجریه فدرال، ۲ ژوئیه ۱۹۹۳ (فرمان شماره ۹۸۱).

۴۵. به دنبال ایراد اتهام رفیق بازی، تقلب و ارتشا به کمیسیون اروپایی در ماه‌های اولیه ۱۹۹۹، رئیس این کمیسیون مجموعه قواعد اخلاقی برای اعضای کمیسیون مقرر نمود که آنان را از نامزد شدن برای مناصب عمومی در کشور متبوعشان هم‌زمان با استخدامشان در بروکسل، قبول و دریافت عواید خارجی و بهره‌گیری از نفوذ شخصی خود در امور استخدامی منع می‌کند. بنگرید به: "Eu Executive Body to Resign in Fraud Probe", 1999, March 16.

همچنین ر.ک به:

1999, March 17. "A Day after Resigning, Some European Commissioners Have Second Thoughts". the Washington Post.

با وجود قواعد اخلاقی جدید، طبق گزارش واشنگتن پست دست کم یکی از اعضای کمیسیون نامزد پست ریاست جمهوری در کشور خود شده است.

۴۶. بنگرید به:

Ministerial Code. A Code of Conduct and Guidance on Procedure for Ministers, United Kingdom, 1997 (U.K.Code).

Uk Code 1997.

۴۷. بنگرید به:

۴۸. برای جزئیات بیش‌تر ر.ک به:

The Aitken Case, Infra Note 52 and Accompanying Text.

۴۹. کد پادشاهی بریتانیا پیچیده و حاوی مقرراتی است که ضرورتاً همیشه با خود موضوع فساد مالی مربوط نمی‌شود؛ بلکه با جنبه‌های دیگر حاکمیت سیاسی مرتبط است. به عنوان نمونه، وزیران باید در اولین فرصت، سیاست‌های مهم دولت را به اطلاع پارلمان برسانند و باید در مدت زمان مناسبی پیش از آن که دولت متعهد به تصمیمات مهمی شود که مستلزم بررسی‌های حقوقی است، با مقامات حقوقی مشورت نمایند. به علاوه به موجب این کد، نخست‌وزیر، مسئول قوه مجریه و تخصیص وظایف میان وزرا است. از این رو هرگونه تغییر و جابه‌جایی در مسئولیت‌های وزارتی مستلزم تأیید کتبی نخست‌وزیر است. به علاوه این کد حاوی راهکارهایی است که وزیران را قادر می‌سازد، بدون بروز تعارض منافع، وظایف خود را به انجام برسانند و در خصوص روابط میان وزرا

و دربار، وزرا و دولت، وزرا و پارلمان، وزرا و وزارتخانه‌هایشان و وزرا و بدنه اجرایی حاوی قواعد مفصلی است.

۵۰. کد پادشاهی بریتانیا حاوی راهکارهای مفصلی راجع به رابطه میان وزرا و کارکنان دولتی است؛ از جمله این که وزرا موظفند در تصمیم‌گیری‌های خود جانب انصاف را نگه دارند و به نظرات و توصیه‌های کارکنان زیر دست خود توجه کافی مبذول دارند. به علاوه به موجب این کد، وزرا وظیفه دارند تعهدات یک کارفرمای خوب در ارتباط با قیود و شروط استخدام را رعایت کنند.

۵۱. در این ارتباط، یکی از وقایع اخیر قابل ذکر است. آلن میل، وزیر محیط‌زیست بریتانیا، به دنبال لابی وزارتخانه وی در حمایت از طرحی ۱۴ میلیون پوندی که منافع را عاید تونی کلینتوس که با وی دوستی شخصی داشته، می‌کرد به نقض کد پادشاهی بریتانیا متهم شد. در پی سؤال مطبوعات، این وزیر به تشریح عملکرد خود در ارتباط با این کد فراخوانده شد. نکته کنجکاوی برانگیز این بود که وی در پاسخ گفت از وجود چنین چیزی بی‌اطلاع بوده است.
ر.ک به:

1998, November 1. "Minister Gave Millionaire Party Donor a Commons Pass". The Sunday Times (London).

همچنین ر.ک به:

1998, November 1, "Meale and the Men Who Profited from Friendship". The Sunday Times (London).

۵۲. قضیه دیگری که اخیراً در لندن اتفاق افتاد به یکی از وزرای سابق، جانانان ایتکن، مربوط می‌شود. در سال ۱۹۹۳، زمانی که وی وزیر تأمین امور دفاعی بود متهم شد که به یکی از دوستان عرب خود اجازه داده که صورت حساب هتل اقامت وی در Paris Ritz را بپردازد. وی بعداً به تبانی، سوگند دروغ و منحرف کردن روند رسیدگی قضایی متهم شد. به نظر می‌رسد پذیرایی به عمل آمده از ایتکن در تناقض آشکار با پاراگراف ۱۲۶ کد پادشاهی بریتانیا بوده است. اما این نکته متناقض گونه است که ناگواری این رویداد برای وی نه به دلیل ارتکاب عملی کیفری بلکه نتیجه ناتوانی وی در اثبات دعوی افترا علیه روزنامه‌ای بوده است که وی را به سوء استفاده متهم کرده بود. تراژیک بودن این قضیه برای او بیش از آن که محصول مقررات پیچیده ضدفساد باشد، ناشی از قاعده بنیادی متناسب بودن رفتار با منصب و نیز پیگیری مطبوعات آزاد بوده است. در کشورهای دیگر، روزنامه‌نگاران ممکن است به دلیل افشاگری‌هایشان مورد آزار و اذیت یا تهدید قرار گیرند یا

حتی به زندان افکنده شوند. در پادشاهی بریتانیا، موضوع برای تصمیم‌گیری به دادگاه‌ها واگذار شد که رأیشان تردیدهای اندکی راجع به روند رویدادهایی که به کنار رفتن ایتکن انجامید، باقی گذارد. این قضیه حاوی درس‌های مهمی است؛ نه تنها درباره اجرای عملی قواعد رفتاری بلکه از نظر نقش رسانه‌ها که موضوع بخش بعدی مطالعه حاضر است. برای جزئیات بیش‌تر ر.ک به:

Carroll, Rory, 1998, September 16. "Aitken in Dock over Libel Case". The Guardian.

همین‌طور ر.ک به:

Jones, Tim, 1998, September 16, "Aitken in Court to Face Perjury Charge", The Times (London).

۵۳. ر.ک به:

Deontologie des magistrats, Circulaire No. 57-MJ/CAB (June 30, 1997).

۵۴. مقررات (کد) رفتاری قضات ایالات متحده. بیش‌تر دادگاه‌های ایالتی در ایالات متحده نسخه خلاصه شده‌ای از اصول قضایی مورد پیشنهاد کانون وکلای امریکا (American Bar Association) را به کار گرفته‌اند. ر.ک به:

Ashman, Charles R., "The Finest Judges Money Can Buy and other Forms of Judicial Pollution", 1973. pp. 279-280-96.

55. Code of Conduct for United States Judges, Canon 6.

56. Code of Conduct for United States Judges, Canon 6.

57. Commentaries.

- Paul, 1997, pp.1350-55.

۵۸. ر.ک به:

۵۹. به عنوان نمونه، مطبوعات ژاپن معتقدند که مأموریتشان نقد نظام‌مند و مستمر حکومت حاکم است. ر.ک به:

Ward, Robert E., "Japan's Political System", 2nd ed, 1978. p. 52, Englewood Cliffs, NJ: Prentice – Hall.

۶۰. ر.ک به: Tashiro 1988, p.219. باید خاطر نشان کرد که در ایالات متحده نیز همانند کشورهای اروپایی و آسیایی، رسوایی‌های بزرگ مالی بیش‌تر در نتیجه نظارت‌ها و پیگیری‌های مطبوعات پویا و آزاد آشکار می‌شود.

۶۱. ر.ک به:

Padgett, George E., "A Quantitative Analysis of United States Supreme Court

Decision – Making Relative to First Amendment Issues of Free Speech and Free Press", 1980. p. 1. ph.D.diss.Ohio University.

۶۲. قانون اساسی غنا، فصل ۱۲، مواد (۱۶۵)–(۱۶۲).

۶۳. ... ، مواد (۷۳)–(۱۶۶).

۶۴. قانون اساسی نیجریه، ماده (۲۱).

۶۵. بنگرید به:

Sakal Papers V. India, AIR 1962 SC 305, Cited in Jain, M.P., Indian Constitutional Law, 4th ed, 1987.p.527. Bombay: N.M. Tripathi Ltd.

66. Jain 1987, p.527.

۶۷. برای جزئیات بیش تر ر.ک به:

Pember, Don R., "Mass Media Law", Dubuque, Iowa: Brown Company, 1977.
در قضایای مربوط به گزارش نقض قوانین (Whistleblowing) همیشه میان هزینه‌های شخصی سنگینی که به یک فرد وارد می‌شود و نفع کلانی که از این راه عاید جامعه می‌شود، تنشی وجود دارد. به دلیل کمک فراوانی که گزارش دهندگان می‌توانند بکنند، جامعه باید نظام حمایتی معقولانه‌ای برای آنان تدارک ببیند. گذشته از حمایت‌های ناشی از آزادی مطبوعات، در سال ۱۹۸۸، طرحی برای حمایت از گزارش دهندگان در سنا و مجلس نمایندگان ایالات متحده به اتفاق آرا به تصویب رسید اما توسط رئیس‌جمهور ریگان و تو شد. برای جزئیات بیش تر ر.ک به:

Glazer, Myron Peretz, and Penina Migdel Glazer; "Whistleblowers: Exposing Corruption in Government and Industry", 1989. pp. 250-51. New York: Basic Books Inc.

در بسیاری از ایالات امریکا قوانینی به منظور حمایت از افرادی که نقض قوانین را گزارش می‌دهند به تصویب رسیده است. به طور کلی به موجب این قوانین نهادهای دولتی یا حکومت‌های محلی نمی‌توانند وضعیت استخدامی فردی را که با حسن نیت، نقض قوانین را به مقامات اجرایی ذی‌صلاح گزارش داده به حالت تعلیق درآورده و یا به استخدام وی پایان دهند، یا علیه وی تبعیض روا دارند.

۶۸. برای جزئیات بیش تر راجع به قوانین حمایتی مختلفی که از منابع محرمانه روزنامه‌نگاران

حمایت می‌کنند ر.ک به:

Dill, Barbara; "The Journalist's Handbook on Libel and Privacy, 1986. pp. 242-

44. New York: Free Press.

69. Dill 1986, pp. 242-244.

۷۰. ر.ک به:

Rowat, Donald C./ed, "Administrative Secrecy in Developed Countries", 1979, p.1. New York: Columbia University Press.

۷۱. ر.ک به:

Holstad, Sigvard; "Sweden". In Donald C. Rowat, ed, "Administrative Secrecy in Developed Countries", 1979. p. 26, New York: Columbia University Press.

۷۲. ر.ک به:

Carter, Lief H, "Administrative Law and Politics: Cases and Comments", 1983.p. 107. Boston: Little, Brown and Company.

درباره مشکل مربوط به تفسیر موارد استثنا و رویه قضایی امریکا بنگرید به:

Carter 1983, p.108.

۷۳. قانون آزادی اطلاعات در خصوص گزارش‌هایی اعمال می‌شود که در اختیار آژانس‌ها و نهادهای قوه مجریه حکومت فدرال، از جمله دفتر اجرایی رئیس‌جمهور و نهادهای قانونی مستقل، قرار دارد. گزارش‌ها و اسنادی که در اختیار حکومت‌های ایالتی، شهرداری‌ها، محاکم، کنگره یا شهروندان قرار دارد از شمول این قانون مستثنا هستند.

۷۴. قانون اساسی اوگاندا، ماده (۴۱).

۷۵. قانون اساسی نیپال، ماده (۱۶).

۷۶. در برخی کشورها چندین لایه از اسناد حقوقی در مدیریت و اجرای بودجه دخیل هستند. به عنوان نمونه ماده (۵۷) قانون اساسی سنگال مقرر می‌دارد که قوانین مالی باید مطابق با یک قانون ارگانیک در مجمع ملی به رأی گذاشته شود. به علاوه یک قانون ارگانیک در خصوص منابع ملی، سرویس‌های دیون و بدهی و حسابداری و قوانین مربوط به وزارت امور مالی، خزانه‌داری، مالیات و گمرکات، نظارت مالی، نظام کل، ممیز کل و قواعد و مقررات بی‌شمار دیگری که به تفصیل ابعاد مختلف قضیه می‌پردازند همگی در اجرای نظام مدیریت مالی در سنگال مرتبط شناخته می‌شوند. رویکردی کم و بیش مشابه آن چه در سنگال وجود دارد در بیش‌تر کشورهای آفریقای غربی که از سنت حقوق مدنی پیروی می‌کنند، متداول است.

۷۷. برای جزئیات بیش تر ر.ک به:

Mikesell, R.M/ and Leon. E. Hay; "Governmental Accounting", 1961. p.3. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin Inc.

78. U.S.Federal Financial Management Act of 1994, Title 31 of the United States Code (Financial Management Act).

۷۹. اداره مدیریت و بودجه، اداره‌ای است در دفتر اجرایی رئیس‌جمهور. ر.ک به: قانون مدیریت مالی، بخش ۵۰۱.

80. Financial Management Act, Section 3515.

81. Financial Management Act, Section 3515.

۸۲. ... ، بخش ۳۳۱ (ه).

۸۳. ... ، بخش ۳۳۱.

۸۴. به عنوان نمونه، در ایالات متحده، پیرو بخش ۷۰۳ قانون مدیریت مالی، ذی حساب کل با مشورت و رضایت سنا توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شود.

۸۵. برای جزئیات بیش تر ر.ک به:

Weston, Martin; "An English Reader's Guide to the French Legal System", 1991. pp.89-90. New York: St. Martin's Press.

۸۶. مطابق گزارش صفحه اول یکی از روزنامه‌ها، انتشار فهرست حامیان مالی حزب برای حضور در کنفرانس حزب کارگر در پاییز ۱۹۹۸ بار دیگر بحث‌ها راجع به موضوع حمایت مالی برای جلب حمایت رازنده کرد. گرچه در بریتانیا هیچ قانونی که افشای مساعدت‌های سیاسی را الزامی بشمارد، وجود ندارد، به نظر می‌رسد حزب کارگر با انتشار اسامی حامیان مالی‌ای که بیش از ۵۰۰۰ پوند به این حزب کمک مالی کرده‌اند، ابتکار عمل را به دست گرفته است. ر.ک به:

Brennan, Zoe and Jonathan Carr – Brown, 1998, August 30. "Labor Donors Trigger Cash – for – Favor Row". The Sunday Times (London).

همچنین ر.ک به:

Lowrie, Margaret, April 4. 1997, "In Britain, keeping Campaign Finance Secret Is No Crime", CNN World News Report.

87. Ortiz, Daniel R., "Democratic Paradox of Campaign Finance Reform", 50 Stanford Law Review, 1998. 893-897-901.

88. U.K: Representation of the People Act 1983, Section 76.

89. U.K: Representation of the People Act 1983, Section 75 (1).
90. U.K: Representation of the People Act 1983, Section 75 (2).
91. U.K: Representation of the People Act 1983, Section 81.
92. U.K: Representation of the People Act 1983, Section 89.
93. Mauritius: Representation of the People Act (1958), Section 51.
94. Mauritius: Representation of the People Act (1958), Section 56.
95. Mauritius: Representation of the People Act (1958), Section 52.
96. Mauritius: Representation of the People Act (1958), Section 55 (1).
97. Mauritius: Representation of the People Act (1958), Section 55(2).
98. Mauritius: Representation of the People Act (1958), Section 55(2).
99. Mauritius: Representation of the People Act (1958), Section 52.
100. US: Federal Election Campaigns Act (FECA) 2 U.S.C 431-442 (1994).
101. Karl Rove & Co.V Thornburgh (C.A.5 Tex. 1994), 39. F.3d 1273; orloski v. FEC (C.A.D.C. 1986), 795 F.2d 156, 256 U.S.APP.D.C.111.
102. FEC.v.National Republican Senatorial Committee (D.D.C. 1991), 761.F. Supp.813.
103. U.S:FECA, 2 U.S.C. Sections 431-442, 441 a (a) (1) (A) (1994).
104. U.S:FECA, 2 U.S.C., Section 441 a (a) (3) (1994).
105. U.S:FECA, 2 U.S.C., Section 441 a (a) (1), (2) (1995).

۱۰۶. در پادشاهی بریتانیا، مساعدت‌های خارجی علاوه بر این که قانونی‌اند، طبق برخی گزارش‌ها، مورد تشویق نیز قرار می‌گیرند. بین سال‌های ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۷، دست کم ۶ مورد از ۱۷ مورد کمک مالی بیش از یک میلیون پوندی که حزب محافظه کار دریافت نمود، از خارج بوده است.

107. US: FECA, 2 U.S.C. Sections 431-442, 441 (e) (1994).
108. Buckley V. Valeo, 424 U.S.1 (1976).
109. Ayres, Ian, and Jeremy Bulow. "The Donation Booth: Mandating Donor Anonymity to Disrupt the Market for Political Influence", 1998, 50 Stanford Law Review, 844-893.

۱۱۰. این طرح با ارائه تعریفی مفصل از مساعدت‌های مالی و اهدافی که باید در راه آن‌ها به کار گرفته شوند، قصد دارد تا از سوء استفاده از مساعدت‌های مالی، موسوم به «پول نرم»، به احزاب سیاسی جلوگیری نماید. طرح مزبور سعی دارد دامنه «ابزار حمایت»، یعنی شکل منتظمی از نطق سیاسی که در حمایت از انتخاب یا عدم انتخاب نامزدها صورت می‌گیرد را با ارائه تعریف

جامع تری از این اصطلاح که بر کلمات و جملات سحرآمیز برای ابراز حمایت تکیه نداشته باشد، وسعت بخشد. در راستای این هدف، کوشش طرح مزبور این است که عرصه را برای حمایت و جانبداری از موضوعات خاص، یعنی شکل نامنضبطی از نطق سیاسی به منظور حمایت از موضوعات خاص واجد اهمیت عمومی که آشکارا برای حمایت از انتخاب نامزدهای مورد نظر صورت می‌گیرد، تنگ کند. سرانجام این که این طرح تعاریف مفصلی از اصطلاحات «هزینه‌های مستقل» و «هزینه‌های هماهنگ شده» به دست می‌دهد و به دلایلی که به امر گزارش‌دهی و نیز تعیین هزینه‌های انتخاباتی احزاب سیاسی مربوط می‌شود، خط فاصل مشخصی میان این دو نوع هزینه ترسیم می‌نماید.

۱۱۱. طبق یکی از سرمقالات روزنامه واشنگتن پست، پول نرم منبع و عامل بیش‌تر سوء استفاده‌ها در انتخابات ۱۹۹۶ بوده است. جمهوریخواهان این شیوه عمل را تقبیح کردند اما بعد مانع از تصویب قانونی شدند که از این عمل جلوگیری می‌کرد. به نوشته این روزنامه، آنان به این موضوع بسیار علاقه‌مند بودند، اما به پول علاقه بیش‌تری داشتند. واشنگتن پست نتیجه می‌گیرد که مشکل تأمین مالی مبارزات انتخاباتی این است که قدرت تغییر سیستم دقیقاً در دست کسانی است که سیستم به انتخاب آن‌ها کمک کرده است.

۱۱۲. ر.ک به:

Daloz; Codes éditions Périodiques: Code electoral, Articles L.52-4 L 52-18. 1998.

113. Dalloz 1998, Article L.52-11.
114. Dalloz 1998, Article L.52-11, L.52-8, Paragraph 1.
115. Dalloz 1998, Article L.52-11, Paragraph 2.
116. Dalloz 1998, Article L.52-11, Paragraph 4.
117. Dalloz 1998, Article L.52-11, Paragraph 3.
118. Dalloz 1998, Article L.52-11, Paragraph 5.
119. Dalloz 1998, 136-143.
120. Dalloz 1998, 126-136.
121. Dalloz 1998, 139, Paragraph 7.
122. Dalloz 1998, Paragraph 2.
123. Dalloz 1998, Paragraph 1.

124. Dalloz 1998, 133, Paragraph 38.
 125. Dalloz 1998, 129, Paragraph, 1,2.
 126. Dalloz 1998, Article L.52-15, Paragraph 1.
 127. Dalloz 1998, Paragraph 3.
 128. Dalloz 1998, Paragraph 4.

۱۲۹. بعد از پیروزی حزب کارگر در آخرین انتخابات عمومی پادشاهی بریتانیا، دولت جدید کارگری، کمیته موازین در زندگی عمومی (The Committee on Standards in Public Life) را، به رهبری لرد سیل، به منظور بررسی موضوع تأمین مالی احزاب سیاسی تعیین نمود. این کمیته که اخیراً گزارش خود را ارائه نموده است، پیشنهادات موثری راجع به تأمین مالی مبارزات انتخاباتی ارائه کرد که اکنون در دست بررسی است. این گزارش خواهان ممنوعیت کمک‌های خارجی و افزایش متناسب بودجه عمومی برای احزاب سیاسی، همین‌طور اتخاذ تخفیف‌های مالیاتی به منظور تشویق کمک‌های کوچک تا ۵۰۰ پوند است. گرچه این کمیته خواهان اعمال محدودیت بر کمک‌های فردی نیست، قویاً از دولت می‌خواهد که همه کمک‌های بیش از ۵۰۰۰ پوند را سریعاً اعلام کند. به علاوه این کمیته پیشنهاد می‌کند، سقف کل هزینه‌های هر حزب سیاسی در هر انتخابات ۲۰ میلیون پوند و سقف هزینه‌های اشخاص ثالث یک میلیون پوند تعیین شود. بنگرید به: "New Rules for Campaign Finance", 1998, October 17-23. The Economist, p. 61-2.

۱۳۰. ماده (۲۱۷) (۱) قانون اساسی آفریقای جنوبی این‌گونه مقرر می‌دارد: «همه نهادهای دولتی در سطوح ملی، ایالتی یا محلی یا هر نهاد دیگری که در قوانین ملی مشخص شده، به هنگام انعقاد قرارداد برای تأمین کالاها و خدمات موظفند در چارچوب نظامی منصفانه، عادلانه، شفاف، رقابتی و سودده عمل کنند».

۱۳۱. بنگرید به:

France: Code des marchés publics, Decree No. 64-729 of July 17, 1964, as amended, among others, by Decree No 91-1232, December 6, 1991; Decree No 92-1310, December 15, 1992; and Decree No. 94-334, April 27, 1994 [French Code des marchés Publics].

۱۳۲. بنگرید به:

Mali: Decret Portant réglementation des marchés publics, Decree No. 92-059. February 14, 1992 [Mali: Decret Portant réglementation de marchés Publics].

133. United Nations, 1995. UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods.

Construction and Services [UNCITRAL Model Law], with Guide to Enactment. New York.

134. Guide to Enactment 1995, Paragraph 3.

135. Guide to Enactment 1995, Paragraph 1.

136. Ministry of Economy of the Republic of Latvia, 1995, November 27. Draft Law on Public Procurement [Latvia: Draft Law on Public Procurement].

۱۳۷. در دولت‌های پیرو سنت حقوق مدنی، قانون اساسی معمولاً حاوی فهرستی از موضوعاتی است که در صلاحیت انحصاری مجلس ملی بوده و مستلزم قانونگذاری شناخته می‌شوند. (domaine réservé de la loi) موضوعاتی که در حوزه قانونگذاری مجلس ملی جای نمی‌گیرند، ممکن است مشمول صدور فرمان باشند.

138. Mauritius: Central Tender Board Act (Act 39 of 1994), December 29, 1994.

139. Guide to Enactment, Paragraph 8.

140. Madagascar: Decree No. 91-056, January 29, 1991.

141. 1992, African Public Procurement Systems, a Compendium of Public Procurement Rules and Regulations in Eleven African Countries – With a Comparative Analysis, p.3. International Trade Centre.

142. World Bank, 1995. January, "Guidelines for Procurement under IBRD Loans and IDA Credits", revised January 1996, August 1996, September 1997, and January 1999 [World Bank Guidelines for the Procurement of Goods and Works]. Washington, D.C.

تأمین خدمات از طریق قراردادهایی که توسط بانک جهانی سرمایه‌گذاری می‌شود با نظارت بانک انجام می‌پذیرد.

1997, January. "Guidelines: Selection and Employment of Consultants by World Bank Borrowers", Revised September 1997 and January 1999 [World Bank Consultant Guidelines]. Washington, D.C.

143. World Bank Guideline for the Procurement of Goods and Works, Paragraph 1.2.

۱۴۴. کد معاملات دولتی فرانسه میان این دو نوع مناقصه رقابتی، یکی *Marchés par adjudication* و دیگری *Marchés sur appel d'offres* تمایز قائل می‌شود: تفاوت اصلی این دو نوع مناقصه این است که در اولی، تنها قیمت ملاک است و حال آن‌که در دومی، علاوه بر قیمت، معیارهای فنی و اقتصادی دیگر نیز ممکن است ملاک توجه باشد. بنگرید به:

French Code, Articles. 38, 38 bis, and 84-97 quater.

همچنین ر.ک به:

Mali: Decret Portant reglementation 1992, February 14, Articles 24-46.

145. UNCITRAL Model Law 1995, Article 21.

146. UNCITRAL Model Law 1995, Article 22.

۱۴۷. Mali: Decret Portant Reglementation 1992. ماده (۵۶) قانون الگو، در ارتباط با

مناقصه‌های غیررقابتی، تأیید قبلی مدیر کل معاملات دولتی را لازم می‌شمارد.

148. UNCITRAL Model Law 1995, Articles 11 (1) (i), 18 (4).

149. UNCITRAL Model Law 1995, Articles 11 (1) (1).

150. UNCITRAL Model Law 1995, Articles 6(1) (b).

151. UNCITRAL Model Law 1995, Articles 3.

152. UNCITRAL Model Law 1995, Articles 3,4.

153. UNCITRAL Model Law 1995, Articles 7.

همچنین ر.ک به:

Latvia: Draft Law on Public Procurement 1995, Article 5, and Mali: Decret Portant reglementation 1992, Article 46.

154. France: Code des marches publics, Article 38/50.

155. France: Code des marches publics, Articles 94 bis.

156. France: Code des marches publics, Articles 95.

157. Guide to Enactment 1995, Paragraph, 16.

158. UNCITRAL Model Law 1995, Article 24.

159. UNCITRAL Model Law 1995, Article 27 (d). See also: Latvia, Draft Law on Public Procurement 1995, Article. 17.13.

160. UNCITRAL Model Law 1995, Article 27 (e). Latvia..., Article 17.1.4.

161. UNCITRAL Model Law 1995, Article 33 (2).

UNCITRAL Model Law 1995, Article 21.2.

162. UNCITRAL Model Law 1995, Article 28 (1) - (2), 30 (2).

163. UNCITRAL Model Law 1995, Article 30 (5).

شیوه دو پاکتی (The double – envelope procedure) که در بسیاری از حوزه‌های قضایی متداول

است شرکت کنندگان در مناقصه را موظف به ارسال دو پاکت می‌کند؛ یکی پاکت مهر و موم شده

بیرونی (Sealed Outer Envelope) که حاوی جزئیاتی از وضعیت و ویژگی‌های ارسال کننده

پیشنهاد است و دیگری پاکت مهر و موم شده درونی (Inner Sealed Envelope) که دربرگیرنده محتوای خود پیشنهاد است.

164. UNCITRAL Model Law 1995, Article 33 (2).
همچنین ر.ک به: Mali: Decret Portent Réglementation 1992. Article 37 که به موجب آن پیشنهادات باید با صدای بلند و با حضور شرکت کنندگان یا نمایندگانشان که خواهان حضور هستند، خوانده شود. برخلاف کد معاملات دولتی فرانسه، هیچ مقرراتی درخصوص باز کردن علنی پیشنهادات در مناقصه‌های موسوم به Marchés sur appel d'offres (ر.ک. به شماره ۱۴۴) وجود ندارد.

165. UNCITRAL Model Law 1995, Article 34 (4) (b) - (c).

166. UNCITRAL Model Law 1995, Article 27 (e).

167. UNCITRAL Model Law 1995, Article 34 (4) (a).

168. UNCITRAL Model Law 1995, Article 34 (4) (d).

169. UNCITRAL Model Law 1995, Article 34 (4) (b) (ii).

170. UNCITRAL Model Law 1995, Article 35.

171. UNCITRAL Model Law 1995, Article 35 (1) (a).

172. UNCITRAL Model Law 1995, Article 35 (1) (b).

173. UNCITRAL Model Law 1995, Article 35 (1) (a).

174. Mali: Decret Portant Réglementation 1992, Articles 38, 40.

175. UNCITRAL Model Law 1995, Article 27 (h).

176. Mali: Decret Portant Reglementation 1992, Article 53: "Le règlement de la consultation doit indiquer: Le nombre de lots, la nature de L'emplacement et la dimension de chaque lot et, le cas échéant, le nombre minimum de lots pour lesquels un soumissionnaire peut presenter une offer. Un soumissionnaire peut faire figurer dans son offre le rabais global qu'ill consent pour la combinaison de certains lots ou de tous les lots pour lesquels il a présente une offre distincte".

177. Darbyshire, Penny, 1995. "English Legal System", In Nutsells. 3d ed, p.71. London: Sweet and Maxwell.

178. U.S: Independent counsel Statute, 28 U.S.C. 591-599.

179. U.S: Ethics in Government Act 1978, Pub.L.No. 95-521, 92 stat. 1824.

180. Rossbacher, Henry H, and Tracy W. Young. Spring 1997. "The Foreign Corrupt Practices Act within the American Response to Domestic Corruption", Dickinson Journal of International Law. 15: 509.

181. US: Independent Counsel Statute, Section 591 (b).

182. US: Independent Counsel Statute, Section 591 (c) (2).

183. US: Independent Counsel Statute, Section 591 (a).

184. US: Independent Counsel Statute, Section 591 (d) (2).

185. US: Independent Counsel Statute, Section 591 (d) (2).

چنانچه ظرف ۳۰ روز دادستان کل به این نتیجه برسد که اطلاعات، خاص و از منبع معتبری بوده یا حتی اگر ظرف این مدت قادر به تصمیم‌گیری نباشد، تحقیقات مقدماتی الزامی خواهد بود.

186. US: Independent Counsel Statute, Section 592 (a) (3).

دادگاه می‌تواند به درخواست مدعی‌العموم و بنا به دلایل موجه، این محدوده زمانی ۹۰ روزه را برای یک‌بار حداکثر به مدت ۶۰ روز تمدید کند.

187. US: Independent Counsel Statute, 28 U.S.C, Section 592 (b) (1).

188. US: Independent Counsel Statute, Section 592 (c) (1).

189. US: Independent Counsel Statute, Section 594 (a).

190. US: Independent Counsel Statute, Section 595 (a) (2).

191. US: Independent Counsel Statute, Section 596 (a) (1).

۱۹۲. از میان انتقاداتی که به کار مأمور تحقیقات مستقل صورت گرفته، به‌ویژه یک انتقاد شایسته توجه است. این انتقاد توسط رودلف گیلیانی، شهردار نیویورک، طی اظهاراتش خطاب به گزارشگران روزنامه واشنگتن پست، به طور ضمنی ابراز شد؛ مأمور تحقیق مستقل موظف به تحقیق راجع به اتهامات براساس یکسری شواهد و قرائن است. موفقیت حرفه‌ای وی اغلب به توانایی اثبات اتهام و نتیجه نهایی آن بستگی دارد. ر.ک به:

1998, December 3. "Espy Case Could Spur Reform of Independent Counsel Low", the Washington Post.

همچنین ر.ک به:

"Are Independent Counsels Necessary" 1999, March 6. The Economist, 21:

«... اکنون این‌گونه است که دادستان ویژه‌ای برای انجام تحقیق از فرد و نه جرم منصوب می‌شود و وی اندیشناک از این‌که سرمایه عمومی زیادی را صرف این کار می‌کند و از این رو باید نتیجه‌ای از کار خود بگیرد، انگیزه زیادی برای تحقیق از آن فرد تقریباً تا حد مرگ دارد.»

۱۹۳. گرچه در ۱۱ مه ۱۹۹۸، دادستان کل درصدد برآمد تا یک مأمور تحقیق مستقل به منظور انجام تحقیق از عملکرد وزیر کار، الکسیس هرمن، بگمارد، طبق سرمقاله واشنگتن پست از

درخواست وی از دادگاه، چنین برداشت نشد که به عقیده وی اقامه یک دعوی کیفری علیه خانم هرمن محتمل است: او نوشته بود «... تحقیقات ما دخالت وزیر هرمن در این موضوعات را به روشنی اثبات نکرده است و دلایل ماهوی حاکی از این است که وی در این موضوعات دخالتی نداشته است ...». ر.ک به:

"Another Independent Counsel", 1998, May 13, Washington Post.

194. "Are Independent Counsels Necessary"? 1999, March 6, 21.

195. Hong Kong: Independent Commission against Corruption Ordinance [ICAC Ordinance] (Chapter 204), Section 3.

196. Hong Kong: ICAC Ordinance, Section 5.

197. Hong Kong: ICAC Ordinance, Section 12.

۱۹۸. برای بحث‌های کلی در این خصوص ر.ک به: Hassan, 1997, November 13

199. Hassan, 1997, November 13.

200. Tanzania: Prevention of Corruption Act 1993 (as amended) (Chapter 329), Section 2A.

201. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995 (No. 18 of 1995), Section 4.

202. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995 (No. 18 of 1995), Section 4.

203. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995 (No. 18 of 1995), Sections 6, 7.

204. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995 (No. 18 of 1995), Section 10.

205. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995 (No. 18 of 1995), Section 11.

206. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995 (No. 18 of 1995), Section 12.

207. Kenya: Prevention of Corruption Act 1965 (Chapter 65 of the Laws of Kenya).

208. 1998, May 15. The Weekly Review.

209. Mauritius: Unified Revenue Act of 1983 (Act 59 of 1983), Section 5 (1) (b).

210. Mauritius: Unified Revenue Act of 1983 (Act 59 of 1983), Section 5 (1) (d).

211. Mauritius: Unified Revenue Act of 1983 (Act 59 of 1983), Section 5 (1) (e).

212. Mauritius: Unified Revenue Act of 1983 (Act 59 of 1983), Section 8 (4).

213. Mauritius: Unified Revenue Act of 1983 (Act 59 of 1983), Section 5 (2).

214. Mauritius: Unified Revenue Act of 1983 (Act 59 of 1983), Section 3 (2).

215. "Hong Kong's Tung Tied" 1998, March 28, the Economist, 39.

در بسیاری از کشورها امتناع رهبران سیاسی از پیگرد قضایی فردی که تحت پیگرد بوده و مستوجب پیگرد شناخته شده به ندرت جنجال برانگیز می‌شود. در هنگ کنگ، طبق اخبار روزنامه‌ها این رویداد اعتراضاتی را برانگیخت. مطابق اظهارات پرفسور یاش گای از دانشگاه هنگ کنگ، تعهد مردم این کشور به قانون بیش از تعهدشان به دموکراسی است.

216. U.K: Prevention of Corruption Act of 1889, Section 1.

217. U.K: Prevention of Corruption Act of 1889, Section 1 (1).

218. Kenya: Prevention of Corruption Act of 1956 (Cap 65).

219. U.S: Bribery Laws, 18 U.S.C, Section 201 (c) (1) (A).

220. U.S: Bribery Laws, 18 U.S.C, Section 201 (c) (1) (B).

با وجود این صراحت قانونی که هدیه به صاحبان مناصب عمومی در صورتی خلاف قانون است که «برای یا به دلیل انجام یک وظیفه قانونی» داده شده باشد، نظری که رویه قضایی نیز مؤید آن است، این است که صرف اعطای هدایا به صاحب منصبان برای اتخاذ تصمیمی که دهنده هدیه در آن ذی‌نفع است، برای وقوع جرم کافی است. یک دادگاه پژوهشی اخیراً ضمن نقض محکومیت فردی به نام سان دیاموند گروورز از کالیفرنیا، که به استناد این سوابق قضایی صورت گرفته بود، رأی داد که نقض قانون مستلزم این است که عمل و وظیفه‌ای قانونی و رسمی وجود داشته باشد که دهنده هدیه در آن ذی‌نفع باشد یا از آن انتظار تحصیل منفعت داشته باشد. طبق نظر این دادگاه، صرف تمایل مبهم و کلی دهنده هدیه به نزدیک شدن به مقام یا مأمور مورد نظر کافی نیست. رأی دادگاه پژوهشی از سوی دیوان عالی ایالات متحده که در سال ۱۹۹۹ رأی نهایی را در این خصوص صادر کرد، نقض شد.

ر.ک به: 1998, November 3, "High Court to Review Espy Probe Conviction". The Washington Post, p. A1, A4. قضیه سان دیاموند گروورز (Sun Diamond Grower's Case) با قضیه وزیر پیشین کشاورزی مایک اسپي (Mike Espy) مرتبط بود که در آن وی به پذیرش هدایای غیرقانونی برای خود و دوست دختر سابقش و بستگانش و نقض قانون نظارت بر گوشت ۱۹۰۷ که کارکنان وزارت کشاورزی را از گرفتن هرچیز با ارزش هدایی از سوی شرکت‌های تحت نظارت این وزارتخانه منع می‌کند، متهم شده بود. اسپي از هر ۳۰ فقره اتهام وارده به وی تبرئه شد. علت تبرئه وی ظاهراً این بود که گرچه اسپي واقعاً هدایا را دریافت کرده بود، اما هیچ دلیلی که مؤید عمل متقابل وی در ازای دریافت آن‌ها باشد، یافت نشده بود. طبق گزارش واشنگتن پست، قانون به مقامات اجازه دریافت هدایایی که از سر دوستی یا ابراز صمیمیت داده می‌شود را می‌دهد؛ به شرطی که «برای

یا به دلیل انجام اعمال رسمی» اعطا نشده باشد. ر.ک به:

1998, December 3. "Ex USDA Espy Acquitted on 30 Corruption Counts".
Washington Post.

221. France: Nouveau code penal, Articles 433-11, 433-1.

222. Mauritius: Penal Code, Section 126, 128.

223. U.S: Foreign Corrupt Practices Act 1977, 15. U.S.C, Sections. 78 dd-1, 78dd-2.

قانون مصوب ۱۹۷۷ صرفاً مقرر می‌دارد که یک شرکت باید «دلیلی بر این عقیده» داشته باشد که پرداخت ناروایی صورت گرفته بوده است. بعد از اصلاحاتی که در سال ۱۹۸۸ در این قانون به عمل آمد معیار مزبور به ضرورت وجود علم و آگاهی واقعی تغییر کرد؛ معیار این است که شخص از وجود پرداخت‌های ناروا یا از وجود قراینی که مؤید چنین پرداخت‌هایی باشد یا از این که پرداخت‌های ناروا مطمئناً صورت گرفته، آگاهی و اطلاع داشته باشد؛ یا این که شخص اعتقاد جازم داشته باشد که شواهدی بر این امر وجود دارد یا این که پرداخت‌های ناروا یقیناً صورت گرفته است.

224. U.S: Foreign Corrupt Practices Act of 1977, 15 U.S.C, Section. 78dd-2 (b).
اعمال حکومتی متعارف (Routine Governmental Action) شامل این دسته فعالیت‌ها می‌شود:
گرفتن مجوز یا اسناد و اوراق رسمی دیگر؛ پردازش اسناد و اوراق صادره از سوی دولت نظیر ویزا و مجوز کار؛ فراهم کردن حفاظت‌های پلیسی، جمع‌آوری نامه‌ها و بسته‌های پستی یا تحویل آن‌ها؛ تخلیه و بارگیری محموله‌ها و اعمالی از این قبیل.

225. U.S: Foreign Corrupt Practices Act of 1977, 15 U.S.C, Section 78dd-2 (c).

226. U.S: Foreign Corrupt Practices Act of 1977, 15 U.S.C., Section 78dd-2 (e).

227. U.S: Foreign Corrupt Practices Act of 1977, 15 U.S.C., Section 78dd-2 (f).

228. Rossbacher and Young. Spring 1997. 15 Dick.J. Int'LL.509, 523 25.

229. Tanzania: Prevention of Corruption Act, Section 3 (1).

230. Tanzania: Prevention of Corruption Act, Section 3 (2).

231. Tanzania: Prevention of Corruption Act, Section 4.

232. Tanzania: Prevention of Corruption Act, Section 8 (1).

233. Tanzania: Prevention of Corruption Act, Section 8 (2).

234. Tanzania: Prevention of Corruption Act, Section 9 (1).

235. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995 (No. 18 of 1995), Section 28.

236. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995 (No. 18 of 1995), Section 29.

237. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995 (No. 18 of 1995), Section 30.
238. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995 (No. 18 of 1995), Section 31.
239. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995 (No. 18 of 1995), Section 32 (1).
240. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995 (No. 18 of 1995), Section 32 (2).
241. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995 (No. 18 of 1995), Section 53 (1).
242. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201).
243. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201), Section 4 (1), (2).
244. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201), Section 2 (1)(d).
245. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201), Section 24.
246. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201), Section 19.
247. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201), Section 4 (1).(2).
248. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201), Section 5.
249. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201), Section 6.
250. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201), Section 7.
251. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201), Section 9.
252. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201), Section 10 (1).
253. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201), Section 10 (2).
254. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201), Section 10 12 AA(1).
255. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201), Section. 10 12 AA(3).
256. Hong Kong: Prevention of Bribery Act (Cap.201), Section 10 12 AA(4).
۲۵۷. قانون جرائم قاچاق مواد مخدر ۱۹۸۶ با تصویب قانون قاچاق مواد مخدر ۱۹۹۴ مورد تجدیدنظر قرار نگرفت و بلکه بر آن صحنه نهاده شد. برای جزئیات بیش‌تر بحث‌های مربوط به مقررات پولشویی در این قانون و جرائم پولشویی به طور کلی ر.ک به:
- Rider, Barry A.K., "The Wages of Sin –taking the Profit out of Corruption – A British Perspective", Dickinson Journal of International Law 1995, 13: 391-421.
258. U.K: Criminal Justice Act of 1988, Section 93 A (1), as amended by Criminal Justice Act of 1993, Section 29 (1).
259. U.K: Criminal Justice Act of 1988, Section 93 A(4).
260. U.K: Criminal Justice Act of 1988, Section 93 A(3).
261. U.K: Criminal Justice Act of 1988, Section 93 C(1) as amended by Criminal Justice Act of 1998, Section 31.
262. U.K: Criminal Justice Act of 1988, Section 93 C(2).
263. Du Pasquier, Shelby .R, "The Swiss Anti –money Laundering Legislation", J.INT'L Banking L., 1998, 13:160.

264. Swiss Criminal Code, Article 305 bis.

265. Du Pasquier 1998, 161.

266. Swiss Criminal Code, Article 305 bis, Paragraph 3.

267. Swiss Criminal Code, Article 305 ter, Paragraph 1.

268. Swiss Criminal Code, Paragraph 2.

269. Du Pasquier 1998, 162.

270. Switzerland: Money Laundering Act of 1997, Article 9 (1). See also Du Pasquier 1998, 163.

271. Switzerland: Money Laundering Act of 1997, Article 9 (2).

272. Switzerland: Money Laundering Act of 1997, Article 10 (1).

273. Du Pasquier 1998, 164.

274. Switzerland: Money Laundering Act of 1997, Article 10 (2).

275. Du Pasquier, 163.

۲۷۶. طبق گزارش اخیر اداره کل حسابرسی ایالات متحده (U.S. General Accounting office (GAO))، سیتیبانک (Citibank) حدود ۱۰۰ میلیون دلار پول حاصل از قاچاق را به برادر رئیس جمهور پیشین مکزیک، کارلوس سالیناس دو گورتاری منتقل کرده است؛ بدون این که منبع سرمایه‌ها یا پیشینه مالی وی را مورد ارزیابی قرار دهد. طبق این گزارش، سیتیبانک از تن دادن به تشریفات مقابله با پولشویی خود خودداری کرده و نظام مدیریت مالی‌ای ایجاد کرده که به پنهان کردن ریشه، مقصد و مالک ذی‌نفع سرمایه‌ها کمک می‌کند. گفته می‌شود که خودداری سیتیبانک از بررسی پیشینه سرمایه‌ها، نقض قواعد «مشتری خود را بشناس» داخلی‌اش بوده است. سیتیبانک این اتهامات را رد کرده است. بنگرید به:

1998, December 4, "Citibank Called Lax on Salinas Money Trail", The Washington Post.

277. Latvia: Prevention of Proceeds Derived from Criminal Activity (December 18, 1997), Article 2.

278. Latvia: Prevention of Proceeds Derived from Criminal Activity (December 18, 1997), Article 28 (1).

279. Latvia: Prevention of Proceeds Derived from Criminal Activity (December 18, 1997), Article 29.

280. Latvia: Prevention of Proceeds Derived from Criminal Activity (December 18, 1997), Article 37.

281. Latvia: Prevention of Proceeds Derived from Criminal Activity (December

- 18, 1997), Article 38.
282. Latvia: Prevention of Proceeds Derived from Criminal Activity (December 18, 1997), Article 4 (10).
283. Latvia: Prevention of Proceeds Derived from Criminal Activity (December 18, 1997), Article 4.
284. Latvia: Prevention of Proceeds Derived from Criminal Activity (December 18, 1997), Article 17.
285. Latvia: Prevention of Proceeds Derived from Criminal Activity (December 18, 1997), Article 6-10.
286. Latvia: Prevention of Proceeds Derived from Criminal Activity (December 18, 1997), Article 11.
287. Latvia: Prevention of Proceeds Derived from Criminal Activity (December 18, 1997), Article 18,19.
288. Hong Kong: Prevention of Bribery Act, Section 10 (1).
289. Tanzania: Prevention of Corruption Act, Section 9 (1).
۲۹۰. برای جزئیات بیش‌تر بحث‌های راجع به قواعد حاکم بر جابه‌جایی بار اثبات و به‌ویژه سازگاری آن‌ها با حقوق بشر و حقوق متهمین مقرر در قوانین اساسی. ر.ک به: de Speville 1997.
291. Hong Kong: Prevention of Bribery Act, Section 4(1)-(2).
292. Hong Kong: Prevention of Bribery Act, Section 24.
293. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995, Section 45 (2).
294. Tanzania: Prevention of Corruption Act, Section 10.
295. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995, Section 32 (3).
296. Hong Kong: Prevention of Bribery Act, Section 10 (2).
297. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995, Section 34.
298. Tanzania: Prevention of Corruption Act, Section 3,4.
299. Hong Kong: Prevention of Bribery Act, Section 12.
300. Tanzania: Prevention of Corruption Act, Section 15.
301. Tanzania: Prevention of Corruption Act, Section 16.
302. Hong Kong: Prevention of Bribery Act, Section 14C.
303. Hong Kong: Prevention of Bribery Act, Section 12 AA(1).
304. U.K: Public Bodies Corrupt Practices Act of 1889, Section 7.
305. Tanzania: Prevention of Corruption Act, Section 2.
306. Malawi: Corrupt Practices Act of 1995, Section 3.
307. U.S: Bribery Law, 18 U.S.C, Section 201.
308. World Bank 1997.

309. World Bank 1997, Chapter 2.
310. Malawi: Corrupt Practices Act, Supra note 200, Sec.3.
311. U.S: Foreign Corrupt Practices Act, Section 78dd-2(b).
312. Hong Kong: Prevention of Bribery Act, Section 19.
313. U.K: Law Commission, 1997, March 18, "Legislating the Criminal Code: Corruption", Law Commission Consultation Paper 145. Paragraph 8. 52. London.
314. U.K: Law Commission, 1997, March 18, Paragraph 8.29.
315. World Bank 1997, Chapter 2.
316. U.K: Law Commission, 1997, March 18, Paragraph 6.19-6.21.
317. U.K: Law Commission, 1997, March 18, Paragraph 6.19-6.21, Chapter VII.
318. U.N. Document E/1978/115.
319. Economic and Social Council Resolution 1978/71, United Nations. Economic and Social Council Official Records.
320. Economic and Social Council Resolution 1978/71, United Nations. Economic and Social Council Official Records, Article 10.
321. U.N. 1996, December 16, "Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions", 36 ILM 1043 (1997).
۳۲۲. طبق اعلامیه ملل متحد، ارتشا شامل اعمال زیر می‌شود: الف) پیشنهاد، قول یا دادن هر گونه وجه، هدیه یا امتیاز دیگر خواه مستقیم یا غیرمستقیم توسط هر شرکت خصوصی یا دولتی از جمله یک شرکت چند ملیتی یا فردی از یک کشور به هر مقام رسمی یا نماینده منتخب کشوری دیگر در ازای انجام یا عدم انجام وظایف رسمی مقام یا نماینده مزبور در ارتباط با یک معامله بازرگانی بین‌المللی. ب) درخواست، تقاضا، قبول یا دریافت مستقیم یا غیرمستقیم هر گونه وجه، هدیه، یا مزایای دیگری توسط هر مقام دولتی یا نماینده منتخب یک کشور از هر شرکت خصوصی یا دولتی، از جمله یک شرکت چند ملیتی یا از هر فردی از کشوری دیگر، در ازای انجام یا خودداری از انجام وظایف رسمی مقام یا نماینده منتخب مزبور در ارتباط با یک معامله بازرگانی بین‌المللی.
323. Organization of American States (OAS). 1996, March 29. "Inter American Convention against Corruption". 35 I.L.M. 724 (1996). Caracas.
324. OAS 1996, March 29, Article II.
325. OAS 1996, March 29, Article VI (1) (a) - (e).
326. OAS 1996, March 29, Article VIII.
327. OAS 1996, March 29, Article XI (a) - (d).

328. OAS 1996, March 29, Article III (4) - (6).

329. OAS 1996, March 29, Article III (1).

330. Organization for Economic Co-operation and Development, 1997, May 23. "OECD Council Revised Recommendations C (97) 123/ Final on Combating Bribery in International Business Transactions", 36 ILM1016 (1997) Paris.

331. OECD Council Revised Recommendations 1997, May 23, Sections IV, V.

332. OECD Council Revised Recommendations 1997, May 23, Annex to the Recommendation.

333. OECD Council Revised Recommendations 1997, May 23, Element 1.

334. OECD Council Revised Recommendations 1997, May 23, Element 4.

335. OECD Council Revised Recommendations 1997, May 23, Element 5.

-Communiqué, G7 meeting, Lyon, France.

۳۳۶. بنگرید به:

337. Organization for Economic Co-operation and Development, 1997, November 21., "Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions", 37 ILM1 (1998) Paris.

این کنوانسیون در ۱۵ فوریه ۱۹۹۵ در کشورهای بلغارستان، کانادا، ایسلند، آلمان، یونان، مجارستان، فنلاند، ژاپن، کره، نروژ، پادشاهی بریتانیا و ایالات متحده لازم‌الاجرا شد.

338. Organization for Economic Cooperation and Development, 1997, November 21, Article 1.

339. Organization for Economic Cooperation and Development, 1997, November 21, Article 4.

340. Organization for Economic Cooperation and Development, 1997, November 21, Article 3.

341. Organization for Economic Cooperation and Development, 1997, November 21, Article 7.

342. Organization for Economic Cooperation and Development, 1997, November 21, Article 12.

۳۴۳. شورای وزیران سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در مه ۱۹۹۴ موافقت کرد که اقدامی جمعی برای مقابله با مشکل ارتشا انجام دهد و به‌ویژه پیشنهادی علیه معافیت مالیاتی برای رشوه‌های پرداختی به مأموران دولتی خارجی اتخاذ نماید. شورای وزیران سازمان به هنگام ارائه پیشنهاد خود به این نکته اذعان کرد که گرچه بیش تر کشورهای عضو این سازمان دارای قوانینی هستند که ارتشای مقامات و مأموران خودی و گرفتن رشوه توسط آنان را جرمی کیفری می‌شناسد، تنها

تعداد اندکی از کشورها هستند که همانند ایالات متحده در قوانین شان ارتشای مأموران و مقامات خارجی جرمی قابل مجازات شناخته شده باشد. از این رو شورای وزیران از جمله به منظور بررسی موضوعات خاص مربوط به ارتشا و ارزیابی منظم اقدامات کشورهای عضو در اجرای پیشنهاد مقابله با ارتشای مأموران دولتی خارجی یک گروه کاری تشکیل داد.

۳۴۴. ر.ک به:

Council of Europe, 1998, December 1., "Explanatory Report on the Criminal Law Convention", MGC (98) 40. Strasbourg.

345. Council of Europe, 1998, December 1., "Explanatory Report on the Criminal Law Convention", MGC (98) 40. Strasbourg.

Global Coalition for Africa, 1997, November 2., "Corruption and Development in Africa". Document GCA/PF/No.2/11/1997. Maputo. Mozambique. در این سند همچنین به سازوکارهای مقابله با فساد در بوتسوانا، کشوری که در آن، در مقام مقایسه، فساد در سطح پایینی قرار دارد اشاره شده است. در بوتسوانا نهاد مستقلی برای مقابله با فساد وجود دارد که در رسیدگی به پرونده‌های فساد مالی بسیار مؤثر عمل کرده است. ر.ک به:

Global Coalition for Africa, 1997, November 2, Annex 1.

347. Global Coalition for Africa, 1997, November 2, Annex 1.

348. Global Coalition for Africa, 1997, November 2, Annex 1. Co-chairperson's Closing Statement at 5, Document GCA/11/1997.

349. Global Coalition for Africa, 1997, November 2, Annex 1., 5-6.

350. GCA, 1999, February 23, "Report of the Meeting on Collaborative Frameworks to Address Corruption". Washington D.C.

351. The Lima Declaration against Corruption (September 11, 1997)

اعلامیه هجدهمین کنفرانس مقابله با فساد که در ۷ تا ۱۱ سپتامبر ۱۹۹۷ در لیما پایتخت کشور پرو

(<http://www.transparency.de/lacc/e-limadecl.html>)

برگزار شد

352. Lima Declaration, 1997 October, 3-7, Paragraph 1-20.

353. Lima Declaration 6.1.

354. Lima Declaration 6.2.

355. Lima Declaration 6.3.

356. Lima Declaration 6.7.

357. Lima 10-13.

358. Lima 31-40.

۳۵۹. گزارش کمیسیون شوکراس در صد و سی و یکمین نشست شورای اتاق بازرگانی بین‌المللی
به قواعد رفتار تبدیل شد.

۳۶۰. ر.ک به:

International Chamber of Commerce, 1996, May. "Extortion and Bribery in International Business Transactions".

گزارش ۲۶ مارس ۱۹۹۶ هشتاد و سومین نشست هیأت اجرایی.

361. Shihata 1996, 25.