

افشا فساد ادارہ و تمانوی فتنہ و حقوق

www.ketab.ir

عباس پارسایی





افشای فساد اداری در ترازوی فقه و حقوق

عباس پارسایی

ناشر: انتشارات امتداد حکمت

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۷۹۸۱-۷۵-۹

قطع: وقفی

بها: ۵۰ هزار تومان

سال چاپ: زمستان ۱۴۰۰

نوبت چاپ: اول

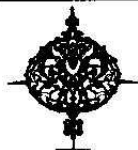
شمارگان: ۱۰۰ نسخه

— کلیه حقوق این اثر برای ناشر محفوظ است. —

تماس با ناشر:

۶۲۷۳ ۳۹۵ ۹۳۶ (آقای محمد قمی اوپلی)

۱۱۰۵ ۸۲۷ ۹۹۲





فهرست مطالب

پیشگفتار..... ۱۷

فصل اول: کلیات و مفهوم‌شناسی / ۲۵

- گفتار اول: مفاهیم..... ۲۷
- معنای فساد..... ۲۷
- در لغت..... ۲۷
- در اصطلاح فقهی..... ۲۸
- در اصطلاح حقوقی..... ۳۰
- در اصطلاح حقوقی ایران..... ۳۰
- در اصطلاح حقوقی بین الملل..... ۳۰
- کنوانسیون امریکایی مقابله با فساد (۱۹۹۶)..... ۳۱
- کنوانسیون مبارزه با فساد مقامات جوامع اروپایی یا مقامات دولت‌های
عضو اتحادیه اروپا (۱۹۹۷)..... ۳۲
- کنوانسیون مقابله با رشوه دهی به مقامات عمومی خارجی در معاملات
تجاری بین المللی (۱۹۹۷)..... ۳۲



- ۳۲..... کنوانسیون حقوق مدنی در خصوص فساد
- ۳۳..... انواع فساد
- ۳۳..... فساد اقتصادی
- ۳۴..... فساد سیاسی
- ۳۴..... فساد اداری
- ۳۵..... فساد اداری
- ۳۵..... تعریف فساد اداری
- ۳۷..... عناوین مشابه
- ۳۷..... تخلف اداری
- ۳۸..... نسبت تخلف اداری و فساد اداری
- ۳۸..... تعریف جرم
- ۳۸..... تفاوت جرم و فساد
- ۳۸..... افشاگری
- ۴۰..... افشاگری؛ درونی و بیرونی
- ۴۱..... گفتار دوم: کلیات
- ۴۱..... تاریخچه افشای فساد اداری
- ۴۱..... پیشینه تاریخی مبارزه با فساد در آیین کهن
- ۴۲..... سیره پیامبر ﷺ در مبارزه با فساد
- ۴۵..... سیره امیرالمؤمنین علیه السلام در مبارزه با فساد
- ۴۶..... برنامه اصلاحات
- ۴۶..... عدالت در تقسیم بیت المال

- عزل کارگزاران فاسد ۴۸
- عدم امتیاز دادن به اطرافیان و نزدیکان ۴۹
- نظارت و بازرسی کارآمد ۵۲
- نمایندگان ویژه بازرسی ۵۲
- نظارت مردمی ۵۳
- بیت القصاص ۵۳
- نظارت شخصی و مستقیم ۵۴
- نظام برخورد مؤثر با تخلفات ۵۵
- (۱) برخورد قاطع و فوری ۵۵
- (۲) برخورد متناسب با مقصد ۵۵
- ریشه‌یابی عوامل و بسترهای فساد زوایا بین بردن آن ۵۷
- پیشینه تاریخی مبارزه با فساد اداری در ایران ۵۹
- قبل از انقلاب اسلامی ۵۹
- بعد از انقلاب اسلامی ۶۰
- پیشینه تاریخی مبارزه با فساد اداری و مالی در جهان و نظام بین الملل ۶۴
- گفتار سوم: فساد اداری؛ عوامل، پیامدها، راه‌های مقابله ۶۸
- بررسی عوامل مؤثر بر بروز و تشدید فساد اداری ۶۸
- دسته اول: عوامل ساختاری ۶۸
- ضعف قانونی (نارسایی و پیچیدگی قانونی) ۶۸
- خلاء نظارتی ۶۸
- نظارت درونی (خود کنترلی) ۶۹

- ۷۰..... نظارت بیرونی
- ۷۰..... نظارت همگانی
- ۷۰..... نظارت سازمانی
- ۷۱..... دسته دوم: عوامل فرهنگی و اجتماعی
- ۷۱..... دسته سوم: عوامل اقتصادی
- ۷۱..... پیامدهای فساد
- ۷۱..... بررسی دو مکتب کارآمدی و ناکارآمدی
- ۷۲..... مکتب کارآمدی
- ۷۲..... مکتب ناکارآمدی
- ۷۲..... انواع پیامدها
- ۷۲..... پیامدهای فردی
- ۷۲..... پیامدهای اقتصادی
- ۷۳..... پیامدهای اداری
- ۷۴..... روش‌های مبارزه با فساد اداری

فصل دوم: مبانی و مصادیق فقهی و حقوقی افشای فساد اداری / ۷۹

- ۸۱..... گفتار اول: مبانی و مصادیق فقهی افشای فساد اداری
- ۸۱..... مبانی فقهی افشای فساد اداری
- ۸۲..... امر به معروف و نهی از منکر
- ۸۳..... امر به معروف و نهی از منکر در آیات و روایات
- ۸۳..... سوره توبه آیه ۷۱.....

۸۳.....	سوره لقمان آیه ۱۷.....
۸۷.....	قاعده حفظ نظام.....
۸۸.....	حفظ امنیت و نظام زندگی اجتماعی و معیشتی مردم جامعه.....
۸۹.....	حفظ کیان اسلام و سرزمین های اسلامی.....
۹۰.....	حفظ و دفاع از حکومت اسلامی.....
۹۱.....	قاعده عدالت.....
۹۴.....	وجوب از بین بردن ریشه و منشاء فساد.....
۹۷.....	احیای حقوق عامه و جلوگیری از تضییع آن.....
۱۰۰.....	وجوب حفظ بیت المال و جلوگیری از تضییع آن.....
	وجوب همکاری با حکومت اسلامی در مبارزه با فساد و اقامه عدل و
۱۰۲.....	قسط.....
۱۰۴.....	قاعده دفع منکر.....
۱۰۷.....	مصادیق جواز افشاگری فساد در متون فقهی.....
۱۰۷.....	مصادیق افشاگری فساد در باب «حدود».....
۱۰۸.....	افشاگری در اجرای حد عمل منافی با عفت.....
۱۰۸.....	افشاگری نسبت به شاهد دروغگو.....
۱۰۹.....	افشاگری شخص قذف کننده.....
۱۰۹.....	افشاگری شخص قواد.....
۱۰۹.....	افشاگری نسبت به عمل منافی با عفت توسط شخص غیر محصن.....
۱۱۰.....	افشاگری شخص محتال.....
۱۱۱.....	مصادیق افشاگری فساد در باب «غیبت».....



- ۱۱۱..... افشاگری از باب تظلم
- ۱۱۲..... نهی از منکر مستلزم افشاگری و هجو
- ۱۱۲..... افشاگری از باب نصیح مستشیر
- ۱۱۳..... افشاگری از باب از بین بردن منشاء و ریشه فساد
- ۱۱۵..... گفتار دوم: مبانی و مصادیق حقوقی افشای فساد اداری
- ۱۱۵..... مبانی حقوقی افشای فساد اداری
- ۱۱۵..... امر به معروف و نهی از منکر
- ۱۱۸..... احیای حقوق عامه
- ۱۲۱..... گسترش عمل و عدالت اجتماعی
- ۱۲۳..... حفظ سلامت اداری
- ۱۲۶..... مصادیق افشاگری فساد در قوانین موضوعه

فصل سوم: شرایط فقهی و حقوقی افشای فساد اداری/۱۳۹

- ۱۴۱..... گفتار اول: شرایط فقهی افشای فساد اداری
- ۱۴۲..... شرایط افشاگری
- ۱۴۲..... فساد، ماهیت عمومی داشته باشد
- ۱۴۳..... فساد منجر به اخلال در نظم و امنیت و آسایش عمومی شود
- ۱۴۳..... ضرر وارد شده برحق عمومی یا حق الله باشد
- مبانی فساد به گونه‌ای باشد که بدون همکاری و اطلاع به مقامات
- ۱۴۴..... متصدی امر مبارزه با آن ممکن نباشد
- ۱۴۴..... شرایط مفسدین

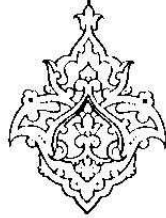
۱. مفسد، متصدی امر عمومی یا خصوصی مرتبط با نظام باشد ۱۴۴
۲. شخصیت متخلف مفسد به گونه‌ای باشد که بدون افشاگری فساد و اقدام مقامات و نهادهای مسئول مبارزه با فساد، دست از فساد خود بر نمی‌دارد و آن را جبران نمی‌نماید ۱۴۵
۳. مفسد، در انجام خطاء معذور نباشد ۱۴۶
- شرایط افشاگران ۱۴۶
- داشتن علم به معروف و علم به منکر ۱۴۶
- عدم تأثیر تذکر لسانی ۱۴۷
- رعایت مراتب و انواع افشاگری فساد ۱۴۷
- عدم افشای اطلاعات طبقه بندی شده و اسرار حکومتی ۱۴۸
- رعایت حریم خصوصی ۱۴۸
- کتمان اسرار زندگی خصوصی دیگران ۱۵۲
- رعایت حفظ نظام اداری و عدم ایجاد هرج و مرج ۱۵۳
- رعایت حسن نیت و صداقت ۱۵۳
- آسیب شناسی فقهی افشای فساد اداری ۱۵۶
- اصل بی‌گناهی و بی‌جرمی ۱۵۶
- اصل صحت و درستکاری ۱۵۷
- افشاگری رسانه‌ای قبل از اثبات جرم ۱۵۸
- گفتار دوم: شرایط قانونی افشاگری فساد ۱۶۰
- شرایط قانونی افشاگری فساد ۱۶۰
- حریم خصوصی ۱۶۰

۱۶ // افشای فساد اداری در ترازوی فقه و حقوق

- تعریف حریم خصوصی ۱۶۱
- حریم خصوصی در قوانین بین المللی ۱۶۱
- جرایم مبتنی بر صدمات وارده بر زندگی خصوصی اشخاص ۱۶۲
- هتک حرمت منزل ۱۶۲
- هتک حرمت مراسلات یا مخابرات یا مکالمات تلفنی و افشای مطالب آن‌ها ۱۶۳
- افتراء ۱۶۴
- افشای اسرار ۱۶۴
- افشاگری اسرار مشاغل حساس ۱۶۵
- امنیت ملی ۱۶۹
- نشر اکاذیب ۱۷۰
- انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی و نظامی ۱۷۱

جمع بندی و نتیجه گیری / ۱۷۷

- نتیجه گیری ۱۷۹
- پیشنهادها ۱۸۲
- منابع و مأخذ ۱۸۵



پیشگفتار

از دیرباز کشورهای جهان دچار مبارزه با فساد به گونه‌های مختلف بوده‌اند. به گونه‌ای که دولت‌ها همواره تلاش دارند با سیاست‌گذاری و اجرای برنامه‌های گوناگون خود را در این حوزه کارآمد جلوه دهند.

در دین مبین اسلام نیز اهمیت سلامت و طهارت اخلاقی اقتصادی در جامعه اسلامی در حدی است که در کنار اصلاح امور اعتقادی و اخلاقی جامعه قرار گرفته است^۱ و سعادت ابدی را تنها در سایه یکتا پرستی، سلامت امور اقتصادی و پرهیز از هرگونه فساد انگیزی می‌داند^۲ تحقق جامعه‌ای اسلامی در سایه دوری از فساد و ایجاد عدالت خواهد بود؛ لذا ایجاد عدالت به عنوان مهمترین مأموریت پیامبران در دستور کار قرار گرفته است.^۳

در اسلام با هرگونه غش در معامله^۴، اکل مال به باطل^۵، رشوه^۶، ربا^۷ و

۱. شعراء، ۱۷۷-۱۸۳.

۲. اعراف/ ۸۵، هود/ ۸۴-۸۶.

۳. حدید/ ۲۵.

۴. مطفین/ ۱، هود/ ۸۵.

۵. نساء/ ۲۹.

۶. بقره/ ۱۸۸.

۷. آل عمران/ ۱۰۳.

مانند آن به عنوان فساد اقتصادی مقابله و مبارزه می‌شود.

تا حدی این امر مهم می‌باشد که اختلال در نظام سلامت اقتصادی جامعه به معنای جنگ با خدا است^۱

مبارزه با فساد در جامعه اسلامی منحصر به پیامبران و رهبران جامعه نیست بلکه وظیفه‌ای همگانی می‌باشد^۲. طبق حدیث شریف: «کلکم راع و کلکم مسئول»،^۳ احساس مسئولیت جمعی با مبارزه با فساد، برهمگی لازم می‌باشد و مورد سؤال قرار خواهند گرفت.

وظیفه تک تک افراد، در جامعه اسلامی این است که عدل و داد را با کمک یکدیگر برپا کرده^۴ و در مقابل گسترش ظلم و فساد سکوت نکنند. تا حدی سکوت در مقابل ظلم و فساد، مشارکت با ظالمان محسوب می‌شود^۵ و می‌توان بیان کرد که یکی از علل گسترش فساد در جامعه اسلامی سکوت مؤمنان در مقابل آن می‌باشد و این سکوت را مصداق إعانة برائمه دانست.

فساد به معنای فدا نمودن اهداف عمومی و کلان و سوء استفاده از امکانات و قدرت در جهت تأمین و تحقق اهداف شخصی، یکی از آفاتی است که نه تنها آهنگ رشد و توسعه را مختل می‌کند بلکه به واسطه اثرات سوء میان مدت و بلند مدت آن آسیب‌های اساسی بر اجتماع و بنیان‌های نظم عمومی وارد خواهد شد.^۶

۱. بقره/۲۷۹.

۲. توبه/۷۱، آل عمران/۱۰۴، العصر/۳.

۳. علامه مجلسی، بحار الانوار، ج ۷۲، ص ۳۸.

۴. مانده/۲.

۵. اعراف/۱۶۵.

۶. علی ربیعی، زنده باد فساد، ص ۱۳۱.

ایجاد نابرابری در فرصت‌ها و اختلال در رقابت منصفانه، کاهش اعتماد عمومی به نظام اقتصادی و ایجاد دشواری در مسیر سرمایه گذاری‌های بلند مدت در بخش تولید و رکود صنعتی، رانت‌خواری و ملاحظات سیاسی در تصمیم‌گیری‌های کلان و در نتیجه ابتلای نظام سیاسی به فساد مالی به منظور حفظ قدرت، ناکارآمدی اقتصادی و در نتیجه فقدان ثبات اقتصادی، از جمله نتایجی است که در اثر این جرائم به ویژه فساد در بخش دولتی در کشورهای مختلف تجربه شده‌اند.^۱

با توجه به این واقعیت که با وجود نهادهای نظارتی متعدد، مانند سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، کمیسیون اصل ۹۰ و دیوان محاسبات، همچنان شاهد جرائم و فساد اداری هستیم. از این رو بررسی استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی برای مقابله با این پدیده ضروری به نظر می‌رسد. که نحوه به‌کارگیری آن باید طبق فقه اسلامی و حقوق موضوعه ضابطه‌مند بوده و فرهنگ‌سازی گردد.

افشای جرائم و فساد اداری با توجه به ظرفیت اجتماعی یا به عبارتی دیگر: سوت‌زنی (whistleblower) با توجه به افزایش جرائم و فسادهای پیچیده و چند لایه در جهان اهمیت خاصی یافته است.

سوت‌زنی مفهومی نسبتاً معاصر در عرصه مبارزه با مفاسد اداری می‌باشد که وجه تسمیه آن به پلیس‌های بریتانیا برمی‌گردد که اگر جرمی در یک مکانی رخ می‌داد؛ این پلیس‌ها به وسیله سوت‌زنی نیروهای دیگر و مردم را به محل حادثه فرا می‌خواندند تا همگان از محل جرم باخبر شوند.

سوت‌زنان و افشاگران نقش مهمی در افشای فساد، تقلب، رشوه، سوء



مدیریت و سایر تخلفات در جهان دارند، به گونه‌ای که سایت انجمن بازرسان تقلب (ACFE) گزارش داده است که ۷٪ از سرمایه شرکت‌های بزرگ که معادل مجموع در آمد صادرات نفت ایران در ۱۰۰ سال گذشته می‌باشد، به‌خاطره سوت زنی از دست می‌دهند.^۱

به همین منظور در اکثر کشورهای جهان برای حمایت و سازوکار سوت زنی قوانینی را تصویب کرده‌اند که از جمله آن‌ها می‌توان به قانون کوی تام (quitam rulings)^۲ انگلستان و قانون آب پاک و لولید فولت Lioyd-La follelk آمریکا اشاره نمود^۳ و چند در سال ۲۰۱۹ برای اولین بار در حمایت از سوت زنان در تمام اروپا، تصویب قانون حمایت از افشاگران با رأی ۵۹۱ موافق و ۲۹ مخالف در اتحادیه اروپا به تصویب رسید.^۴

در راستای مبارزه و پیشگیری از جرائم و فساد اداری در ایران از زمان انقلاب اسلامی قوانین فراوانی به تصویب رسیده است که از جمله آن‌ها می‌توان به قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۶، قانون ارتقای سلامت اداری مصوب ۱۳۸۷، آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفسد اقتصادی در قوه مجریه مصوب ۱۳۹۲ و... اشاره کرد.

این مسئله آن قدر اهمیت داشت که حتی منجر به صدور فرمان ۸ ماده‌ای از سوی رهبر معظم انقلاب در مبارزه با فساد اقتصادی و ارتقای سلامت اداری در سال ۱۳۸۰ شد.

1. <https://iica.ir/news/iran-accounting-news/2446-9501153>

2. <https://www.jdsupra.com/legalnews/a-qui-tam-win-for-holders-new-federal-40625/>

3. https://en.wikipedia.org/wiki/Lloyd/E2780/93La-Follette_Act

4. <https://discuss.tp4.ir/t/topic/830/2>

اما متأسفانه قوانینی مشابه قانون (سوت زنی) که از پتانسیل مردمی برای مبارزه با فساد دعوت کند به صورت مدون و جداگانه‌ای وجود ندارد.

بنابراین افشای جرائم و مفاسد اداری و گزارش دهی از آن را از چند جنبه می‌توان مورد بحث و بررسی قرار داد:

اول اینکه می‌توان با توجه به مبانی فقهی و حقوقی، حدود و ثغور سوت زنی از دیدگاه اسلام را چه در مورد شخص افشاگر و چه موارد افشاگری بیان نمود. و تعریف سوت زنی در غرب را مضیق یا موسع کنیم.

و در ضمن آن به اشکالات و موارد تزاخم با دیگر مسائل فقهی را مورد بررسی قرار داد.

همچنین لازم است قوانین موجود برای حمایت از سوت زنی و افشاگری را شناسایی نمود و مبانی حقوقی سوت زنی را بیان نمود.

دیگر اینکه قوانین سوت زنی در دیگر کشورها را می‌توان مورد بررسی قرار داده و طبق مبانی و فرهنگ ایرانی - اسلامی آن‌ها را بومی سازی نمود.

در پایان یادآوری این نکته ضروری است که پژوهش حاضر در سه فصل تنظیم شده است. در فصل اول، به تبیین مفاهیم فساد، فساد اداری و افشاگری و نیز به تاریخچه فساد و مبارزه با آن، علی‌الخصوص در سیره حکومتی امیرالمؤمنین علیه السلام پرداخته می‌شود و همچنین به بررسی عوامل، پیامدها و راه‌های مقابله با فساد اداری اشاره خواهد شد. در فصل دوم، به بررسی مبانی فقهی افشای فساد اداری همچون: وجوب نهی از منکر، قاعده حفظ نظام، قاعده عدالت، وجوب از بین بردن ریشه و منشاء فساد، و قاعده دفع منکر و... پرداخته می‌شود. و در ادامه به تبیین مصادیق آن در متون فقهی در ابواب حدود و غیبت اشاره می‌شود. همچنین مبانی حقوقی افشای فساد

اداری همچون: احیای حقوق عامه، گسترش عدل و عدالت اجتماعی و حفظ سلامت اداری. و نیز مصادیق آن در حقوق موضوعه بیان می‌شود. و در نهایت در فصل سوم، شرایط فقهی افشاگری، افشاگر و مفسد، در افشای فساد اداری و همچنین نظامات قانونی این امر تبیین می‌شود.