

سیاست‌های ضد فساد در آسیا و اقیانوسیه

چارچوب قانونی و سازمانی مبارزه با فساد در بیست و یک کشور آسیا و اقیانوسیه

بانک توسعه آسیا

ترجمه: موسسه مروج

دفتر مطالعات اقتصادی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

بانک توسعه آسیا

سیاست‌های ضدفساد در آسیا و اقیانوسیه: چارچوب قانونی و سازمانی مبارزه با فساد در بیست‌ویک کشور آسیا و اقیانوسیه/ بانک توسعه آسیا؛ ترجمه مؤسسه موج. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۹.

۱۴۳ ص: جدول، نمودار. -- (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۹/۸۷)
SBN: 978-964-8427-84-4: ۲۳۰۰۰ ریال

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.

۱. امور مالی -- فساد -- جنبه‌های حقوقی -- کشورهای در حال رشد
۲. رشوه -- جنبه‌های حقوقی -- کشورهای در حال رشد. ۳. پول‌شویی -- جنبه‌های حقوقی -- کشورهای در حال رشد. ۴. فسادسیسی -- جنبه‌های حقوقی -- کشورهای در حال رشد. الف. مؤسسه موج، مترجم. ب. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. دفتر مطالعات اقتصادی. ج. عنوان.

ب۲/۵۲۶۱

۱۳۸۹

این کتاب ترجمه‌ای از اثر زیر است:

Asian Development Bank, *Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific*; The Legal and Institutional Frameworks for Fighting Corruption in Twenty-one Asian and Pacific Countries, Philippines, 2004.

عنوان: سیاست‌های ضدفساد در آسیا و اقیانوسیه؛ چارچوب قانونی و سازمانی مبارزه با فساد در بیست‌ویک کشور آسیا و اقیانوسیه

مؤلف: بانک توسعه آسیا

ترجمه: مؤسسه مرور وقایع جهان (موج)/ پرویز قاسمی و آریا گل‌زاده

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوبت چاپ: اول؛ پاییز ۱۳۸۹

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۲۳۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مترجمان است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست مطالب

۱.....	بخش ناشر
۵.....	شگفتار
۹.....	دداشت مؤلف
۱۳.....	چکیده
۱۵.....	۱ از بین بردن نقاط ضعف ساختاری و تقویت صحت و صداقت
۱۸.....	۲ پیگرد مؤثر و مجازات فساد
۲۱.....	۳ جامعه مدنی به عنوان یکی از عوامل و منابع مهم و حیاتی
۲۵.....	فصل اول جلوگیری از فساد
۲۷.....	مقدمه
۲۸.....	۱-۱ جلوگیری از فساد در ادارات دولتی
۲۹.....	۱-۱-۱ صداقت و شایستگی کارکنان دولتی
۲۹.....	۱-۱-۱-۱ استخدام و ترفیع کارکنان دولتی
۳۴.....	۱-۱-۱-۲ حقوق کارکنان دولتی
۳۵.....	۱-۱-۱-۳ مقررات مربوط به تضاد منافع و رفتار اداری
۴۳.....	۱-۱-۱-۴ الزام ارائه گزارش در مورد دارایی ها و دیون
۴۴.....	۱-۱-۲ نظام مدیریت دولتی
۴۵.....	۱-۱-۲-۱ جلوگیری از اعمال نفوذ بی مورد
۴۸.....	۱-۱-۲-۲ خرید دولتی
۵۳.....	۱-۱-۲-۳ مؤسسات و روش های حسابرسی
۵۸.....	۱-۱-۲-۴ افزایش مسئولیت پذیری ادارات دولتی با تحقیق و بررسی
۵۹.....	۱-۱-۳ محیط نظارتی شفاف
۶۱.....	۱-۲ مهار فساد در عرصه سیاسی

۱-۲-۱ تأمین بودجه احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی ۱

۱-۲-۲ مجموعه قوانین قابل اجرا در مورد سیاستمداران

منتخب ۴

۱-۳ کنترل بخش بازرگانی و ترویج تجارت اخلاقی ۷

۱-۳-۱ کنترل و نظارت بر تجارت ۷

۱-۳-۲ ترویج تجارت اخلاقی ۱۰

فصل دوم مجازات و پیگرد فساد و جرائم مرتبط ۲۵

مقدمه ۲۷

۲-۱ جرم محسوب کردن ارتشا، پول شویی و ثروتاندوزی نامشروع ۲۸

۲-۱-۱ جرم محسوب کردن ارتشای مستقیم و غیرمستقیم ۲۹

۲-۱-۱-۱ حیطه تمهیدات کیفری ۲۹

۲-۱-۱-۲ مسئولیت کیفری و تعهد مدنی و اداری اشخاص

حقوقی ۳۰

۲-۱-۱-۳ صلاحیت برای تصدی مناصب دولتی ۳۱

۲-۱-۱-۴ مصادره عواید و درآمدها ۳۲

۲-۱-۲ جرم محسوب کردن پول شویی ۳۳

۲-۱-۳ جرم محسوب کردن ثروتاندوزی نامشروع ۳۶

۲-۲ کشف، رسیدگی و پیگرد فساد ۳۷

۲-۲-۱ سازمان‌های مجری قانون ۳۹

۲-۲-۱-۱ سازمان‌های ذی‌صلاح مجری قانون ۳۹

۲-۲-۱-۲ حفظ استقلال و محافظت در برابر اعمال نفوذ

بی‌مورد ۴۰

۲-۲-۱-۳ همکاری مؤثر سازمان‌های مجری قانون ۴۴

۲-۲-۲ ابزارهای رسیدگی ۴۵

۲-۲-۲-۱ منابع اطلاعاتی ۴۵

- ۲-۲-۲-۲ ابزار خاص رسیدگی و تمهیدات اجرایی ۱۰۱
- ۲-۲-۳ شیوه‌های اعلام جرم و محدودیت مصونیت‌ها ۱۰۵
- ۳-۱-۱ مشارکت فعال عمومی در مبارزه با فساد ۱۰۷
- مقدمه ۱۰۹
- ۳-۱-۲ گفت‌وگوهای سیاسی و همکاری میان فعالان دولتی و غیردولتی ۱۱۰
- ۳-۲-۱ آگهی‌سازی و آموزش عمومی در خصوص موضوعات فساد ۱۱۳
- ۳-۳-۱ تحقیق و بررسی عمومی و دسترسی به اطلاعات ۱۱۶
- ۳-۳-۱-۱ تحقیق، نظارت و گفت‌وگوی عمومی در مورد فساد ۱۱۶
- ۳-۳-۲ دسترسی به اطلاعات ۱۱۷
- ۳-۳-۲-۱ انتشار منظم اطلاعات ۱۱۸
- ۳-۳-۲-۲ دسترسی به پرونده‌ها در صورت درخواست ۱۱۹
- پوست ۱۲۵
- طرح اجرایی ضدفساد برای آسیا و اقیانوسیه ۱۲۷
- مقدمه ۱۲۷
- ۱-۱ ارکان اجرایی ۱۲۹
- ۱-۱-۱ رکن اول: توسعه نظام‌های کارآمد و شفاف برای بخش دولتی ۱۲۹
- ۱-۱-۱-۱ صحت و یکپارچگی بخش دولتی ۱۲۹
- ۱-۱-۲ مسئولیت‌پذیری و شفافیت ۱۳۱
- ۱-۲ رکن دوم: تقویت اقدامات ضدارتشا و سالم‌سازی فعالیت‌های بازرگانی ۱۳۲
- ۱-۲-۱ جلوگیری، رسیدگی و پیگرد مؤثر ۱۳۲
- ۱-۲-۲ پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری شرکتی و یکپارچه ۱۳۴
- ۱-۳ رکن سوم: حمایت از مشارکت عمومی فعال ۱۳۵

- ۱-۳-۱ گفت‌وگوی عمومی در مورد فساد ۳۵
- ۱-۳-۲ دسترسی به اطلاعات ۳۵
- ۱-۳-۳ مشارکت عمومی ۳۶
- ۱-۳-۴ اجرا ۳۶
- ۲ اجرای طرح ۳۷
- ۲-۱ مقدمه ۳۷
- ۲-۲ اصول اساسی اجرا ۳۸
- ۲-۳ شناخت اولویت هر کشور ۳۸
- ۲-۴ بررسی پیشرفت روند اصلاحات ۳۹
- ۲-۵ کمک به روند اصلاحات ۴۰
- ۲-۶ سازوکارها ۴۱
- ۲-۶-۱ نمایندگان کشور ۴۱
- ۲-۶-۲ کارگروه تخصصی منطقه‌ای ۴۱
- ۲-۶-۳ دبیرخانه ۴۲
- ۲-۶-۴ گروه مشورتی ۴۳
- ۲-۶-۵ تأمین بودجه ۴۳

بخش ناشر

پدیده فساد در طول تاریخ گریبانگیر حکومت‌ها بوده و مانع از دستیابی آنها به اهداف عالیه‌ای مانند: توزیع عادلانه فرصت‌های اقتصادی و درآمدها، برقراری عدالت اجتماعی و افزایش رفاه عمومی، احقاق حقوق اشخاص ذی‌حق، ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی، حذف انحصارطلبی، مشارکت عموم مردم در تعیین سرنوشت خود، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام داری سالم است. در حالی که مقابله با آن می‌توانسته و می‌تواند اجرای عدالت در زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و قضایی را تسهیل و تسریع کند.

نتایج مطالعات نشان می‌دهد، فساد اعتماد را که لازمه هر فعالیت اقتصادی سالم است، در جامعه از بین می‌برد؛ بر قانون اثر می‌گذارد و آن را به‌طور متفاوتی به اجرا درمی‌آورد؛ جامعه را به جنگلی تبدیل می‌کند که صاحبان سرمایه و قدرت و گاهی هم جنایت‌کاران، با تشکیلات سازمان‌یافته خود بر مانروای مطلق آن می‌شوند؛ شبکه توزیع درآمدها در جامعه را برهم می‌زنند و فاصله میان فقیر و غنی را افزایش می‌دهد. این پدیده با افزایش هزینه‌های معاملات دولتی و کاهش درآمد دولت، موجب برهم زدن میانگین رشد اقتصادی و کاهش آن

می‌شود و در یک کلمه امنیت اقتصادی را که لازمه پیش‌شرط فعالیت فعالان اقتصادی و اجرای قانون است، از بیر می‌برد. از این رو برای کاهش آثار مزبور، شروع یک حرکت جدی و مبارزه سیستمی با این پدیده، ضرورت پیدا می‌کند.

فساد و مبارزه با آن امروزه در بسیاری از کشورهای مختلف جهان به عنوان مسئله‌ای اساسی مورد نظر است. به طوری که فساد به یکی از مشکلات مهم کشورهای در حال توسعه تبدیل شده است. مبارزه با فساد به دلیل گستره ملی و فراملی آن، علاوه بر اهمیت در سطح ملی، در سطح منطقه‌ای و جهانی نیز از اهمیت قابل ملاحظه‌ای برخوردار بوده و از موضوعات مورد توجه تمامی ادیان و ملت‌هاست.

امروزه به علت گسترش و توسعه ابزارها و وسائل ارتباطی، افزایش سرعت حرکت به سمت جهانی شدن اقتصادهای ملی، وابستگی بیش از پیش کشورها به یکدیگر و کاهش قلمرو اقتدار حاکمیت ملی و سیر فرسایشی آن در حوزه‌های مختلف اقتصاد، سیاست و فرهنگ، روز به روز بر اهمیت و حساسیت این موضوع افزوده می‌شود. به طوری که سازمان‌های بین‌المللی نظیر: سازمان ملل متحد، بانک جهانی، سازمان شفافیت بین‌المللی و اتحادیه اروپا مبارزه با آن را توصیه کرده‌اند. عده‌ای بر این عقیده‌اند که اصولاً راهی برای حل این مشکل وجود ندارد و عده‌ای دیگر نیز معتقدند مجازات و تنبیه عاملان فساد، تنها راه حل مقابله با فساد است. مشکل فساد حل نخواهد شد مگر آنکه عوامل و ریشه‌های بروز این پدیده زشت کشف و با ریشه‌کنی این عوامل، راه مقابله با فساد مهیا شود.

از این رو اهمیت موضوع مبارزه با فساد، مرکز پژوهش‌های مجلس را بر آن داشت تا در این راستا، مطالعات و بررسی‌های جامع‌تری را در دستور کار قرار دهد. کتاب حاضر، ترجمه یکی از کتب مفیدی است که در آن، ضمن ارائه ابزارهای نهادی، سازمانی و قانونی جلوگیری از فساد و نیز معرفی روش‌های رایج در برخورد با فساد و جرائم، سیاست‌های ضدفساد در آسیا و قیانونوسیه بررسی شده و چارچوب قانونی مبارزه با فساد در ایستویک کشور آسیا و اقیانوسیه مورد تأکید قرار گرفته است. در این خصوص لازم است از تلاش مؤسسه مرور وقایع جهان (موج)، که وظیفه تهیه و ترجمه این کتاب را برعهده داشته تشکر و قدردانی به عمل آید. مرکز پژوهش‌ها از هرگونه نقد و پیشنهادی در این زمینه استقبال می‌کند.

دکتر بهزاد پورسید

معاون پژوهشی مرکز

شیگفتار

س دهه گذشته، جوامع و کشورهای مختلف به تأثیری که فساد و ارتشا بر رفاه و ثباتشان ایجاد کرده بود پی برده‌اند. در بجه دولت‌ها، بخش خصوصی و جامعه مدنی مبارزه با فساد را بالاترین اولویت به‌طور رسمی اعلام و آغاز کرده‌اند.

در منطقه آسیا و اقیانوسیه بالغ بر ۲۳ کشور با تصویب ضای طرح اجرایی ضدفساد^۱ براساس موازین بانک توسعه آسیا،^۲ سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۳ و طرح ضدفساد ای آسیا و اقیانوسیه به‌طور عملی تعهد و پایبندی‌شان را برای مبارزه با فساد ابراز کردند که این عمل اولین گام مشترک شورهای این منطقه محسوب می‌شد. طرح مذکور تا حد مادی با توسعه اهداف منطقه، اولویت‌ها و اصلاحات احتمالی ن همسو و منطبق است و محورهای آن عبارت‌اند از: توسعه نظام‌های مؤثر و شفاف برای خدمات عمومی، تقویت راهکارهای مدارتشا، ایجاد و گسترش صحت و صداقت در اقدامات تجاری پشتیبانی و حمایت از مشارکت افراد (شهروندان) در این

1. Anti-corruption Action Plan

2. Asian Development Bank (ADB)

3. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

زمینه. طرح مذکور با قبول اینکه هر کشوری نیازهای متفاوتی خاص خود را دارد، مسئولیت تعریف، ارزیابی و اجرا راهبردهای مورد نیاز در این زمینه را به عهده خود کشور می‌گذارد. در سمینارهای آموزشی عالی‌رتبه و گفتمان‌های سیاسی - منطقه‌ای نیز تلاش‌های زیادی، در سطح ملی، در این خصوص صورت گرفته است.

انجمن بین‌المللی نیکوکاری و به‌خصوص اعضای گروه مشورتی طرح ابتکاری^۱، سرسختانه، از مشارکت کشورها در تلاش برای ایجاد سازوکارهای پایدار و دائمی ضدفساد حمایت می‌کند. در چارچوب این طرح دولت‌های شرکت‌کننده تصمیم گرفتند مقررات سازمانی و قانونی مربوط به خود را بازبینی ارزیابی کنند تا به دیدگاهی کلی و نظام‌مند در خصوص الگوی ضدفساد منطقه‌ای دست یابند و بتوانند به روند بررسی منظم مربوط به اولویت خاص ملی اقدامات اصلاحی این طرح اجرایی کمک کنند. هدف از این ارزیابی، که مستقیماً بر بررسی و نظارت بر خود است، کمک به دولت‌های شرکت‌کننده و کشورهای ذی‌ربط برای درک و شناخت هرچه بهتر چالش‌هایی که این کشورها با آن مواجه‌اند، استفاده از تجارب کشورهای همسایه و در نهایت معرفی راهکارها و روش‌هایی برای کمک به اقدامات ضدفساد است. این اقدام همچنین مبنایی در ارزیابی

۱. طرح کنون وکلای آمریکا در خصوص قوانین آسیا، مؤسسه استرالیایی توسعه بین‌المللی، شورای اقتصادی حوزه اقیانوسیه، سازمان شفافیت بین‌المللی، اداره توسعه بین‌المللی انگلیس، برنامه توسعه سازمان ملل، وزارت خارجه آمریکا و بانک جهانی.

وفقیتهای به دست آمده در طرح اجرایی برای کشورهای شرکت کننده و ذی ربط است. از این گذشته، اقدام مذکور به ساخت زمینه‌هایی که انجام اقدامات اصلاحی در آنها ضروری است کمک می‌کند. این گزارش، با بهره‌گیری از اطلاعات مربوط به سیاست‌ها و راهکارهای جدیدی که در این منطقه توسعه یافته‌اند و به اجرا گذاشته می‌شوند، به روز خواهد شد.

این گزارش مبتنی بر طرحی است که هماهنگی و سازمان‌دهی آن را جک جیبرز^۱ مدیر نظارت و همکاری منطقه‌ای بانک توسعه آسیا، و فردریک وِهلر^۲ هماهنگ‌کننده طرح‌های ضدفساد بخش ضدفساد سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، مسئول آماده‌سازی آن بوده که وی این آماده‌سازی را زیر نظر گرتا فِنر^۳ مدیر طرح ضدفساد آسیا - اقیانوسیه در بخش ضدفساد سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، انجام داده است.

دبیرخانه طرح ضدفساد آسیا - اقیانوسیه بانک توسعه آسیا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی از کشورهای شرکت کننده در این طرح که در تهیه و تأمین اطلاعات مبسوط و جامع مورد نیاز این عرصه تلاش و اقدام کرده‌اند و در نتیجه سهمی در پیشرفت کلی اقدامات ضدفساد در آسیا و اقیانوسیه داشته‌اند، مراتب امتنان و سپاس خود را ابراز می‌دارد.

1. Jak Jabes
2. Fredric Wehrle
3. Joachim Pohl
4. Greta Fenner

یادداشت مؤلف

این گزارش از سوی دبیرخانه طرح ضدفساد آسیا - اقیانوسیه بانک توسعه آسیا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی تهیه شده و حاوی اطلاعاتی است که دولت‌های تصویب‌کننده طرح جرایم ضدفساد، برای آسیا و اقیانوسیه، با نظارت و ارزیابی گزارش‌ها و همچنین بررسی اطلاعات موجود در تارنماهای رسمی مؤسسه‌ها و سازمان‌ها ارائه کرده‌اند. البته بخش دیگری از اطلاعات این گزارش متعلق به سازمان‌های بین‌المللی مختلفی است که کشورهای حامی این طرح عضو آنها هستند. از جمله این سازمان‌ها می‌توان به سازمان بین‌المللی کارگروه مالی و مؤسسه‌های حسابرسی کل، گزارش‌های عمومی و رسمی کارگروه سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در خصوص ارتشای مقامات دولتی - خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی اشاره کرد. اطلاعات موجود در این گزارش تا سی‌ام ژوئن سال ۲۰۰۴ جمع‌آوری شده و به همین دلیل جزئیات و اطلاعات مربوط به جمهوری پالو^۱ و ویتنام که هر دو طرح در پنجم ژوئیه ۲۰۰۴ تصویب و امضا شده‌اند در این گزارش لحاظ نشده است.

گزارش‌های بازنگری و بررسی‌های خصوصی^۱ کشورهای ذی‌ربط، که این گزارش نیز مبتنی بر آن است، را می‌توان از وب‌گاه طرح مذکور از آدرس ذیل دریافت کرد.

<http://www.oecd/daf/asia.com>

این گزارش در هفتم ژوئیه سال ۲۰۰۴، پنجمین نشست کمیته سازمان‌دهی که در مانیل (فیلیپین) برگزار شد، مورد تأیید قرار گرفت. هریک از کشورهای شرکت‌کننده در این طرح، برای انجام اصلاحات و مبارزه با فساد در سطح راهبرد ضدفساد ملی خودشان براساس موازین این طرح اجرایی، اولویت‌هایی را تعریف کرده‌اند. از این‌رو می‌توان گفت که در گزارش‌های کشورهای مذکور و این طرح که از آن گزارش‌ها استفاده کرده‌اند اولویت‌های فوق مشخص شده است. ممکن است این گزارش به معرفی تمهیدات و راهکارهای خاصی بپردازد که در بعضی کشورها در جریان است، اما این بدان معنا نیست که امکان اجرای این راهکارها یا اقدامات مشابه در سایر کشورها وجود ندارد. با این حال در برخی موارد اطلاعات مورد نظر، در زمان تدوین این گزارش برای دبیرخانه طرح ضدفساد آسیا - اقیانوسیه بانک توسعه آسیا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، قابل دسترسی نبوده است.

منظور از واژه کشور که به‌درستی و چندین بار در این گزارش به کار رفته، قلمرو سرزمین‌های مشخصی است؛ این مفاهیم و انتخاب‌های به کار رفته و سایر موضوعات مورد اشاره

۱. موردی صحیح‌تر است.

هیچ وجه حاکی از دیدگاه خاص یا موضع قانونی و حقوقی یک کشور یا سرزمین به عنوان عضوی از مجمع بانک توسعه آسیا یا سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و یا موضع کشورهای عضو آن نیست.

به منظور تسهیل هرچه بیشتر، ارزش‌ها و مبلغ‌های پولی راجع شده در این سند، واحدهای پولی رایج در هر کشور به دلار آمریکا^۱ تبدیل شده است. این تبدیل ارزی یا از طریق کشورهای گزارش‌دهنده و یا براساس نرخ تقریبی تبدیل ارز در ماه اکتبر سال ۲۰۰۳ صورت گرفته است.

برای اثبات و تأیید اطلاعات موجود در این گزارش بهترین اقدامات و نهایت تلاش ممکن به عمل آمده است. درواقع این گزارش بازتاب صحیحی از ارزیابی و گزارش‌های کشورهای مربوط است که در راستای اقدامات بررسی و نظارتی، به بایرخانه مربوطه ارائه شده است. باین حال مؤلفان و نگارندگان مسئولیت دقت و صحت اطلاعات ارائه شده و کارایی قوانین، مقررات و مؤسسات مذکور در این گزارش را به عهده می‌گیرند. مسئولیت تبعات و پیامدهای استفاده از این اطلاعات در زمینه‌های دیگر و با اهداف متفاوت به عهده هیئت‌مدیره بانک توسعه آسیا، اعضای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و کشورهای عضو این سازمان نخواهد بود.

1. United States Dollar (USD)