

پیشگیری از فساد اداری - مالی در پرتو

«آیین نامه پیشگیری و مقابله نظام مند و پایدار با

مفاسد اقتصادی در قوه مجریه ۱۳۹۲»

امیرحسن نیازپور*

چکیده

فساد اداری- مالی از شاخص ترین مظاهر رفتارهای برهم زننده نظم اداری و مدیریتی است. در پرتو این رفتارهای مجرمانه چالش های متعددی در جامعه پدید می آید. بی اعتماد شدن شهروندان نسبت به نظام اداری و مدیریتی و ایجاد نوسان های شدید در فرآیند امور اداری و مالی از بارزترین پیامدهای زیان بار آن به شمار می روند. به همین جهت، چه در گستره سیاست جنایی بین المللی و چه در عرصه سیاست جنایی ملی برای مهار این پدیده تدابیر متعدد غیر کیفری/کنشی و کیفری/واکنشی اتخاذ و اجرا شده اند. چنان که؛ در پرتو این هماهنگ شدن ها می توان از «جهانی شدن سیاست جنایی در برابر فساد اداری- مالی» سخن به میان آورد. در قلمرو سیاست جنایی ایران پیش و پس از پیوستن کشور ایران به پیمان مبارزه با فساد (۲۰۰۳) سیاست ها و مقررات متعددی برای کنترل این پدیده به تصویب رسیده اند که سیاست های کلی نظام اداری (۱۳۸۹) از برجسته ترین آنهاست. با وجود این، «آیین نامه پیشگیری و مقابله نظام مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه (۱۳۹۲)» تازه ترین سیاست اتخاذ شده در این زمینه و در راستای ماده ۳۳ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰) به شمار می رود. در پرتو این آیین نامه به پیش بینی تدابیر ماهوی و شکلی ناظر به پیشگیری از فساد اداری- مالی مبادرت شده است تا از این رهگذر از میزان ارتکاب این جرم ها دست کم در پهنه دستگاه های اجرایی کاسته شود. در این نوشتار، از جنبه های ماهوی (الف) و جنبه های شکلی (ب) پیشگیری از فساد اداری- مالی در پرتو آیین نامه مذکور سخن به میان می آید.

واژگان کلیدی

فساد اداری- مالی، پیشگیری از جرم، سیاست جنایی، قوه مجریه، جرم

جستار گشایی

پیشگیری از جرم از شاخص‌ترین راهبردهای سیاست جنایی است که در کنار تدابیر سرکوبگر (قهرآمیز) برای مهار جرم مورد توجه سیاست‌گذاران جنایی بین‌المللی و ملی است. بر همین اساس، در پهنه سیاست جنایی بین‌المللی اسناد الزام‌آور و ارشادگر متعددی به تصویب رسیده‌اند که به این راهبرد جایگاه بین‌المللی (فراملی) داده‌اند. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶)، پیمان سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرم‌های سازمان‌یافته فراملی (۲۰۰۰)، و پیمان سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (۲۰۰۳)، از نمونه‌های بارز این اسناد هستند که آشکارا و یا نا آشکار پیشگیری از جرم را شناسایی کرده‌اند (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۳: ۵۷۶). در عرصه سیاست جنایی ایران نیز این راهبرد در عالی‌ترین سطح قانون‌گذاری به رسمیت شناخته شده است. به گونه‌ای که در پرتو این سیاست می‌توان از «اساسی سازی یافته‌های جرم‌شناسانه» سخن به میان آورد. بر اساس بند ۵ اصل یک‌صد و پنجاه و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸)، دستگاه قضایی مأموریت پیدا کرده است تا «... اقدام مناسب برای پیشگیری از جرم ...» را به کار گیرد. این نهاد نیز از آن هنگام با راه‌اندازی «معاونت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم»، البته از دهه ۱۳۸۰ به بعد، در صدد اجرایی- عملیاتی کردن جنبه‌های مختلف این بند بوده است. همچنین، در همان عصر از رهگذر «کمیسیون پیشگیری از وقوع جرم مرکز مطالعات توسعه قضایی» و با تدوین «لایحه پیشگیری از وقوع جرم»^(۱) و پیگیری فرآیند تصویب آن ساختارمند کردن این راهبرد را مورد تأکید قرار داده است (نیازپور، ۱۳۸۲: ۱۲۶). با وجود این، هنوز بند مذکور در انتظار اجرا شدن به سر می‌برد. چه بسا، برجسته‌ترین چالش این دستگاه ذات/ ماهیت تدابیر پیشگیرانه است که انجام همه آنها و امکانات مناسب برای عملیاتی کردن این راهبرد به تنهایی در توان دستگاه قضایی نیست. به همین جهت، خبرگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸) نه صریحاً، بلکه تلویحاً در نخستین اصول این قانون تکالیف متعددی از جمله پیشگیری از جرم را بر عهده دستگاه‌های اجرایی گذارده‌اند. در واقع، در این قسمت از قانون مذکور به‌ویژه فصل سوم با عنوان «حقوق ملت» مأموریت‌های پرشماری در عرصه پیشگیری از جرم به قوه مجریه واگذار شده است. به عنوان مثال، از رهگذر اصل سی‌ام این قانون، حق شهروندان بر تحصیل رایگان در شمار وظایف وزارت آموزش و پرورش گنجانده شده است که طبیعتاً علاوه بر داشتن کارکرد حقوق بشری در پهنه پیشگیری از جرم هم به کار می‌آید. به هر رو، تحصیل افراد در بستر مدرسه از جمله شیوه‌های پیشگیری جامعه‌مدار است که می‌تواند در پروراندن شخصیت و جامعه‌پذیر کردن افراد نقش‌آفرین باشد (نیازپور، ۱۳۹۱: ۸۹). به این ترتیب، پیشگیری از جرم، راهبردی است که به مشارکت همه‌جانبه نهادهای دولتی و حتی جامعه‌ی نیاز دارد. از این رو،

خبرگان، مدیریت پیشگیری از جرم را به دستگاه قضایی و همچنین به کارگیری اقدام‌های پیشگیرانه را به قوه مجریه واگذار کرده‌اند.

پیشگیری از جرم دارای گونه‌های متعددی است که از جمله آنها می‌توان به پیشگیری عمومی و اختصاصی اشاره کرد (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۷۸: ۱۳۸). پیشگیری عمومی شامل مجموعه شیوه‌های غیرکیفری است که برای کاهش میزان همه انواع بزهکاری به صورت عمومی/ فراگیر مورد استفاده قرار می‌گیرند؛ مانند پیشگیری رشدمدار. در واقع، چارچوب‌های فراگیر پیشگیری از جرم در این قلمرو تبیین می‌شود.

اما پیشگیری اختصاصی دربرگیرنده آن دسته از روش‌های غیرکیفری است که برای کاهش شمار ارتکاب یک نوع جرم و یا بزهکاری دسته‌ای خاص به کار می‌روند. شیوه‌های پیشگیری از فساد، جرم‌های رایانه‌ای و مواردی مانند اینها در این پهنه می‌گنجند.

در عرصه بین‌المللی با همین رویکرد برای پیشگیری از شماری از بزهکاری‌ها سیاست‌گذاری شده است که به‌عنوان نمونه می‌توان به پیمان سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (۲۰۰۳) اشاره کرد. در واقع، این پیمان از رهگذر متعهد ساختن دولت‌های عضو به دنبال شناسایی و اجرا شیوه‌های مناسب برای پیشگیری از فساد مثل ارتشاء و اختلاس است (بارانی، ۱۳۹۳: ۶۶). به این‌سان، سند مذکور در کنار ملزم کردن دولت‌ها به استفاده از تدابیر مقابله‌کننده با فساد (جرم‌انگاری و کیفرگذاری)، در راستای شناسایی مجموعه روش‌های غیرکیفری به‌منظور پیشگیری از دسته‌ای معین از فساد، سیاست‌گذاری کرده است؛ زیرا فساد اداری- مالی شامل مجموعه‌ای از رفتارهای مجرمانه است که در اثر سوءاستفاده از موقعیت و قدرت تفویض شده برای به دست آوردن منفعت فردی ارتکاب می‌یابد و پیکره نظام اداری و مدیریتی را با آسیب‌های جدی مواجه می‌سازد.

در پهنه سیاست جنایی ایران نیز برای پیشگیری از ارتکاب فساد تدابیر متعددی اتخاذ شده است. صادر شدن دستور تشکیل «ستاد مبارزه با مفسد اقتصادی و مالی» در ۱۰ اردیبهشت ۱۳۸۰ و یا تدوین و ابلاغ «سیاست‌های کلی نظام اداری» در ۱۴ فروردین ۱۳۸۹ و یا تهیه و تصویب آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی در ۲۲ اسفند ۱۳۸۳ از جمله آنها به شمار می‌روند؛ بنابراین، در دو سطح ماهوی و شکلی برای پیشگیری از فساد سیاست‌گذاری شده است تا به‌واسطه به‌کارگیری تدابیر و اقدام‌های غیرکیفری از تأثیرگذاری عوامل جرم‌زا بر گرایش شهروندان به ارتکاب این رفتارها کاسته شود. در همین چارچوب و به‌منظور پیشگیری از این جرم‌ها قانون ارتقاء سلامت نظام اداری (۱۳۹۰) به تصویب رسیده است تا از رهگذر به اجرا درآمدن این قانون و اقدام‌های پیش‌بینی شده در آن از وقوع این جرم‌ها پیشگیری شود.

قوه مجریه نیز در همین راستا در واپسین روزهای سال ۱۳۹۲ به اتخاذ یک سیاست تازه

برای پیشگیری از فساد مبادرت ورزیده است. هیئت‌وزیران در ۲۱ اسفند سال یادشده «آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاصد اقتصادی در قوه مجریه» را به تصویب رسانیده است تا در عرصه دستگاه‌های اجرایی تدابیر مناسب برای پیشگیری از وقوع فساد اتخاذ و اجرا شود. به هر رو، برای کاهش شمار فساد همه نهادها باید در راستای از بین بردن و یا کاهش تأثیرگذاری عوامل جرم‌زا مشارکت کنند (دادخدایی، ۱۳۹۰: ۱۹۶).

بر این اساس، سیاست‌گذاران جنایی ایران به‌موجب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰) با تعریف فساد و برشمردن مصادیق آن در بند الف ماده ۱ از رهگذر فصل دوم تحت عنوان «تکالیف دستگاه‌ها در پیشگیری از مفاصد اداری» به پیش‌بینی وظایف هر یک از نهادهای اجرایی و قضایی در زمینه مهار این پدیده مبادرت ورزیده‌اند.^(۱) آسیب‌شناسی مقررات ناظر به فساد، علت‌شناسی ارتکاب این پدیده، ایجاد ساختار مناسب به‌منظور مقابله با فساد و همچنین تهیه «لایحه‌ای جامع با هدف پیشگیری مؤثر از وقوع جرم» و به‌کارگیری اقدام‌های موقعیت‌مدار و جامعه‌مدار پیشگیرانه از جمله شاخص‌ترین تکالیف واگذار شده به دستگاه‌های دولتی و جامعی^(۲) است که برای کاهش شمار ارتکاب فساد شناسایی شده‌اند.

پیشگیری از فساد آنگاه اثربخش می‌شود که در کنار اتخاذ تدابیر ماهوی مناسب نسبت به چگونگی اجرای آنها نیز سیاست‌گذاری شود. به همین جهت، در آیین‌نامه مذکور که دارای نه ماده است، هم به جنبه‌های ماهوی پیشگیری از فساد اشاره شده است و هم به ابعاد شکلی پیشگیری از این جرم‌ها.

بر همین اساس، در این نوشتار از جنبه‌های ماهوی (۲) و جنبه‌های شکلی (۳) پیشگیری از فساد در پرتو «آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاصد اقتصادی در قوه مجریه» (۱۳۹۲) سخن به میان می‌آید.

۱. جنبه‌های ماهوی پیشگیری از فساد اداری - مالی

پیشگیری از جرم در معنای جرم‌شناسانه خود شامل مجموعه تدابیر و اقدام‌های غیرکیفری/ غیر قهرآمیز است که پیش از ارتکاب جرم و به‌منظور تأثیرگذاری بر عوامل جرم‌زا (اعم از عوامل فردمدار، محیط‌مدار و موقعیت‌مدار) به کار گرفته می‌شوند. به این‌سان، راهبرد مذکور بدون استفاده از ظرفیت‌ها و ابزارهای نظام عدالت کیفری پیش از وقوع بزهکاری به دنبال از بین بردن عوامل جرم‌زا و یا دست‌کم کاهش تأثیرهای آنهاست تا به این واسطه از بزهکار شدن شماری از شهروندان ممانعت به عمل آید (سیگل، ۲۰۰۹: ۹۰). کنشی/ پیشینی بودن و غیر کیفری/ غیر قهرآمیز بودن از شاخص‌ترین ویژگی‌های این راهبرد است. راهبرد مذکور بر پایه معیارهای مختلف به گونه‌های مختلف دسته‌بندی شده است؛ اما در این میان پیشگیری از جرم مطابق مؤلفه‌های شخصیت و موقعیت به دو نوع «فردمدار» و «موقعیت‌مدار» تقسیم می‌شود.

۱-۱. پیشگیری فردمدار از فساد اداری - مالی

پیشگیری فردمدار که به آن پیشگیری اجتماعی نیز می‌گویند، شامل مجموعه تدابیر و اقدام‌های سامانه سیاست جنایی است که برای پروراندن شخصیت افراد و جامعه‌پذیر کردن آنان به کار گرفته می‌شوند. در واقع، در عرصه این‌گونه پیشگیری، بنیادی‌ترین هدف، اجتماعی کردن افراد و فراهم کردن زمینه‌های مناسب هنجارمند شدن آنان است (جندلی، ۱۳۹۳: ۶۳). به این ترتیب، پیشگیری فردمدار از رهگذر تدابیر و اقدام‌های غیرکیفری به دنبال بسترسازی برای آشنا کردن شهروندان با ارزش‌های اساسی جامعه و گرایش دادن آنان به سمت احترام گزاردن به هنجارها، بایدها و نبایدهای کیفری است؛ بنابراین، در پهنه پیشگیری فردمدار، درست تربیت شدن و شکل‌گیری مطلوب شخصیت افراد به واسطه تدابیر و اقدام‌های غیرکیفری مورد توجه است.

این نوع پیشگیری به منظور دسترسی به این هدف دارای دوگونه پیشگیری رشدمدار و جامعه‌مدار است. پیشگیری رشدمدار یا زودهنگام دربرگیرنده آن دسته از تدابیر و اقدام‌های روان‌شناسانه-جامعه‌شناسانه است که نسبت به کودکان مشکل‌دار و برای حمایت از آنان در مقابل عوامل خطرزای فردی و محیطی به کار گرفته می‌شود (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۳: ۴۷۷). در واقع، این نوع پیشگیری با هدف قرار دادن فرآیند رشد کودکان معضل‌دار به دنبال ترمیم خلأهای تربیتی آنان است؛ زیرا این انگاره وجود دارد که بودن و پابرجا ماندن مشکلات این دسته از کودکان احتمال پایداری آنان در ورطه بزهکاری را افزایش می‌دهد. به این ترتیب، پیشگیری رشدمدار با در نظر داشتن این نکته که وجود یک سری مشکلات فردی و محیطی پیش‌روی کودکان مثل پرخاشگر بودن، بیش‌فعال بودن، داشتن پدر-مادر بزهکار و یا استفاده از روش‌های تربیتی نامناسب در محیط خانواده می‌توانند در فرآیند شکل‌گیری شخصیت و جامعه‌پذیری این دسته خدشه ایجاد کنند، بر استفاده از تدابیر حمایتی خانواده‌مدار، مدرسه‌مدار و مواردی مانند اینها به منظور کاهش احتمال مزمن شدن بزهکاری تمرکز می‌کند. گونه دیگر، پیشگیری جامعه‌مدار یا محیطی است که از رهگذر تدابیر و اقدام‌های غیر کیفری اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مواردی مانند اینها به دنبال بسترسازی برای شکل‌گیری شخصیت جامعه‌پذیر افراد و هنجارمند شدن آنان است (گیسون، ۱۹۹۸: ۲۶). در واقع، این نوع پیشگیری از طریق اقدام‌های یادشده در محیط‌ها درصدد اجتماعی کردن افراد است (میرمحمدصادقی، ۱۳۸۱: ۱۰۲). به هر رو، محیط و الگوهای موجود در آن در شکل‌گیری شخصیت افراد نقش بنیادی ایفاء می‌کند. از این رو، با استفاده از ظرفیت‌های این عرصه می‌توان در راستای شکل‌گیری درست شخصیت شهروندان و جامعه‌پذیر ساختن آنان گام برداشت. به‌طور کلی، محیط - یعنی دنیای پیرامون افراد که در رشد و ایجاد شخصیت افراد نقش آفرین است - به دو نوع طبیعی - جغرافیایی و اجتماعی دسته‌بندی می‌شود.

محیط طبیعی - جغرافیایی همان شرایط اقلیمی و آب‌وهوایی است که از سوی شماری از جرم‌شناسان در گرایش افراد به بزهکاری تأثیرگذار پنداشته شده است؛ اما محیط اجتماعی آن دنیای پیرامون افراد است که با خواست انسان‌ها پدید می‌آید و هر یک از گونه‌های آن به‌نوبه خود در شکل‌گیری شخصیت افراد نقش می‌آفرینند. محیط اجتماعی عمومی و شخصی از انواع آن هستند که گونه نخست میان همه شهروندان مشترک است و البته نسبت به هر یک از آنان تأثیرهای متفاوت دارد. محیط کلان اقتصادی و سیاسی از جمله جلوه‌های بارز آن به شمار می‌روند. گونه دوم، ویژه هر یک از شهروندان است و خصیصه‌های این محیط نسبت به یکایک آنان متفاوت است. این محیط که دنیای پیرامون و نزدیک به افراد است به چهار گونه اجتناب‌ناپذیر (مثل خانواده پدری - مادری)، اتفاقی (مانند مدرسه)، تحمیلی (مثل زندان) و انتخابی (مانند محیط کار) دسته‌بندی می‌شود. به این‌سان، محیط انتخابی / کار هم از جمله عرصه‌های تأثیرگذار در گرایش افراد به بزهکاری است که توجه به آن و به‌کارگیری اقدام‌های مناسب در این پهنه می‌تواند تا اندازه زیادی در پیشگیری از جرم‌ها خصوصاً فساد نقش داشته باشد. به هر رو، ارتباط داشتن افراد در محیط کار در هم‌سوس شدن آنان و پذیرش الگوهای رفتاری نزدیک به هم تأثیرگذار است.

تأثیرگذاری محیط کار بر افراد / کارمندان و مدیران و گرایش پیدا کردن این دسته به فساد را می‌توان از رهگذر نظریه‌های متعدد جرم‌شناسانه مورد توجه قرار داد؛ اما در این میان دو نظریه معاشرت‌های برتری‌یافته (ترجیحی) و فنون خنثی‌سازی بیشتر به کار می‌آیند. در پرتو نظریه معاشرت‌های برتری‌یافته که نخستین بار از سوی / دوین ساترلند مطرح شد، بزهکاری مثل دیگر رفتارها فراگرفته می‌شود؛ یعنی، جنبه اکتسابی دارد و طبیعتاً از طریق اقدام‌های مناسب می‌توان از وقوع آن پیشگیری کرد (ویلیامز، ۱۳۹۳: ۱۲۸). ساترلند برای تبیین این نظریه اصول متعددی را شناساند که از جمله آنها دو اصل کمیت و کیفیت رابطه افراد با محیط‌ها هستند. اینکه هرگاه یک فرد با آن محیط که دارای الگو و رویکرد قانون‌گریز است تعامل مدت‌دار، پرتعداد و عمیق / صمیمی داشته باشد به سمت بزهکاری گرایش می‌یابد. در واقع، ارتباط با کیفیت، مستمر / پایدار و درازمدت شهروندان با محیط‌های مجرمانه اسباب بزهکار شدن آنان را فراهم می‌سازد؛ بنابراین، ارتباط کارمندان و مدیران با محیط‌های مجرمانه‌ای که به دنبال ارتکاب فساد هستند یا در این راستا گام برمی‌دارند، می‌تواند جرم‌زا / فسادزا باشد.

علاوه بر این، ارتکاب شماری از فسادها را می‌توان بر اساس نظریه فنون خنثی‌سازی که نخستین بار توسط دیوید ماتزا مطرح شد، نیز تحلیل کرد. وی بر این باور بود که بزهکاران مانند سایر شهروندان به بایدها و نبایدهای کیفری آگاه هستند، اما به‌موجب یکسری توجیه‌کننده‌ها - یعنی، انکار خطا، انکار مسئولیت، انکار بزه‌دیده، محکوم کردن محکوم‌کنندگان

و توسل به اصل وفاداری^(۴) که کنترل‌کننده‌های درونی را خنثی می‌کنند، مرتکب فساد می‌شوند (ابراهیمی، ۱۳۹۲: ۲۴).

بنابراین، کارمندان و مدیران با این توجیه که مدیران بالادستی از جمله مرتکبان فسادند، به سمت ارتکاب این پدیده پیش می‌روند. پیداست که محیط کار می‌تواند بستری برای به وقوع پیوستن بزهکاری از جمله فساد باشد. اگرچه، همین محیط از ظرفیت‌های مناسب برای پیشگیری از بزهکاری برخوردار است؛ زیرا آموزش اخلاق حرفه‌ای به کارکنان اداری و مدیران می‌تواند در از بین بردن زمینه‌های ارتکاب فساد و پروراندن شخصیت هنجارمند این دسته تأثیر گذارد (لانگست، ۱۳۸۷: ۳۰۸). بنابراین، در بستر پیشگیری جامعه مدار می‌توان به‌واسطه به‌کارگیری اقدام‌های مناسب فرهنگ‌ساز کارکنان اداری (در هر مرتبه که باشند) را به سمت رعایت مقررات و پذیرش هنجارها رهنمون ساخت. بدیهی است، اینجا پرورش شخصیت، آموزش ارزش‌های بنیادی اجتماعی و آگاه‌سازی به‌منظور گرایش نیافتن کارکنان اداری به فساد موردتوجه است. در همین چارچوب است که بر اساس ماده ۷ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد تدوین «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» بر عهده دولت گذاشته‌شده است؛ بنابراین و به‌موجب تبصره ماده مذکور «کلیه دستگاه‌های موضوع بندهای الف، ب و ج ماده ۲ این قانون مکلف‌اند بر اساس وظایف و مأموریت‌های خود در چارچوب منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام به تدوین رفتار حرفه‌ای و اخلاقی مقامات موضوع ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مدیران و کارکنان خود اقدام نمایند».

در کنار اینها، محیط‌ها و مؤلفه‌های دیگری هم می‌توانند در گرایش کارکنان اداری به فساد نقش‌آفرین باشد. محیط خانواده (چه خانواده پدری-مادری و چه خانواده تشکیل‌شده در اثر ازدواج)، محیط‌های دوستان، تحصیلی و مواردی مانند اینها به‌نوبه خود در این مقوله تأثیرگذارند؛ اما به نظر می‌رسد مؤلفه‌های مالی-اقتصادی در این میان نقش بنیادی ایفاء کنند. به هر رو، ناتوانی مالی-اقتصادی سبب می‌شود تا دسته‌ای از شهروندان مانند کارکنان اداری به بزهکاری و فساد رو آورند.

به همین جهت، شماری از نظریه‌های جرم‌شناسانه از جمله نظریه فشار به نقش فرصت‌ها و ساختارها در بزهکار شدن افراد اشاره کرده‌اند. رابرت مرتن که برای نخستین بار از این نظریه سخن به میان آورد، نابرابری‌های ساختار اجتماعی را مؤلفه‌ای مهم در ارتکاب بزهکاری به شمار آورده بود (ولد، ۱۳۸۰: ۲۱۷). در باور وی هر جامعه دارای آرمان است و هرگاه افراد به فرصت‌های مشروع/قانونی برای رسیدن به آن که همانا وضعیت مناسب مالی-اقتصادی است، دسترسی نداشته باشند واکنش‌های متعددی نشان می‌دهند که ارتکاب بزه‌کاری از جمله آنها است؛ بنابراین، نبود فرصت‌های برابر در میان کارکنان اداری می‌تواند شماری از آنان را به سمت ارتکاب فساد برای دستیابی به آرمان مادی رهنمون سازد. به‌این ترتیب، بر پایه این نظریه

بازسازی ساختارهای اداری، اجتماعی و اقتصادی و ایجاد فرصت‌های مشروع و برابر در کاهش شمار فساد نقش‌آفرین است. بدیهی است، اقدام‌های اجتماعی و اقتصادی مناسب به‌منظور شکل‌گیری درست شخصیت افراد (اینجا کارکنان اداری) از مهم‌ترین سازوکارهای پیشگیری جامعه مدار است.

باوجود اهمیت اقدام‌های غیرکیفری اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در پیشگیری جامعه مدار در ماده ۲ آیین‌نامه مذکور که به تدابیر ماهوی پیشگیری از فساد اشاره دارد، به‌صورت صریح به این‌گونه پیشگیری توجه نشده است. درواقع، به‌موجب این ماده عمدتاً انجام اقدام‌های مربوط به پیشگیری موقعیت‌مدار در شمار تکالیف «کارگروه ارتقاء سلامت نظام اداری» قرار گرفته است. این در حالی است که در عرصه سیاست جنایی اصل بر پیشگیری فردمدار است و پیشگیری موقعیت‌مدار همواره جنبه استثنائی دارد؛ بنابراین، نویسندگان این آیین‌نامه باید صریحاً تدابیر جامعه مدار را به رسمیت می‌شناختند. اگرچه به‌موجب بند ۵ ماده ۲ آیین‌نامه مذکور می‌توان به‌گونه‌ای توجه به اقدام‌های مربوط به پیشگیری جامعه مدار از فساد را برداشت کرد؛ زیرا بر اساس این بند «ارائه طرح‌های جامع پیشگیری و مقابله با مفساد اقتصادی در دستگاه مربوط به کمیته پیگیری ...» به هر یک از کارگروه‌های ارتقاء سلامت نظام اداری واگذار شده است. از این‌رو، کارگروه‌های مذکور با توجه به اطلاق واژه «... پیشگیری ...» در این بند می‌توانند برنامه‌ها و طرح‌های مربوط به پیشگیری جامعه مدار از فساد را به کمیته پیگیری جهت تصویب و سیاست‌گذاری در این زمینه ارائه دهند. به هر رو، برای پیشگیری از فساد باید یک سیاست و برنامه فراگیر اتخاذ کرد که در آن از همه اقدام‌های مناسب و ظرفیت‌ها استفاده شود. چه اینکه، اقدام‌های پیشگیری جامعه مدار از قابلیت پروراندن افراد از جمله کارکنان اداری برخوردارند و به این واسطه می‌توان در راستای تقویت هنجارمندی آنان گام برداشت. باوجوداین، مناسب‌تر بود تدوین‌کنندگان این آیین‌نامه به‌کارگیری این نوع پیشگیری و تدوین طرح‌های موردنیاز در این زمینه را به کارگروه‌ها واگذار می‌کردند.

۱-۲. پیشگیری موقعیت‌مدار از فساد اداری - مالی

پیشگیری موقعیت‌مدار از دیگر گونه‌های پیشگیری است که با ماهیت غیرکیفری به دنبال کاهش و یا نامساعد جلوه دادن وضعیت‌های پیش جنایی است. درواقع، این نوع پیشگیری بدون توجه به فرآیند شکل‌گیری شخصیت افراد و صرفاً با تمرکز بر فرصت‌ها درصدد مدیریت اوضاع و احوال پیش از ارتکاب بزهکاری و حفاظت از آماج‌ها است (صفاری، ۱۳۸۰: ۲۹۲). پیشگیری موقعیت‌مدار بر این انگاره استوار است که بزهکاران احتمالی و انگیزه‌مند در صورت وجود آماج جاذبه‌دار و نبود حفاظت‌کننده و موانع مناسب به ارتکاب جرم مبادرت می‌ورزند. پس باید از رهگذر ساماندهی موقعیت‌های پیش جنایی و آماج جرم از وقوع پدیده مجرمانه

پیشگیری کرد. این‌گونه پیشگیری، بزهکاران را حسابگر به شمار آورده و بر همین اساس است که به‌واسطه نامناسب نشان دادن وضعیت‌های پیش‌جنایی و به‌طور کلی زیان‌آور بودن ارتکاب بزهکاری به دنبال پیشگیری از وقوع بزهکاری است.

به‌این ترتیب، افزایش خطر ناشی از ارتکاب جرم، کاهش جذابیت آماج جرم و دشوار سازی بزهکاری از جمله روش‌های مناسب هستند که از رهگذر به‌کارگیری آنها می‌توان از ارتکاب جرم پیشگیری کرد (گسن، ۱۳۷۶: ۶۱۱).

در همین خصوص، نظریه‌های انتخاب عقلانی، شیوه و سبک زندگی، فعالیت‌های روزانه و فضای دفاع پذیر از شاخص‌ترین توجیهات جرم‌شناسانه استفاده از پیشگیری موقعیت‌مدار هستند (توسلی‌زاده، ۱۳۹۲: ۷۸). بر پایه نظریه انتخاب عقلانی مجرمان با حسابگری به بزهکاری مبادرت می‌ورزند. آنان پس از بررسی و محاسبه هزینه و سود ناشی از ارتکاب جرم، در صورت سودآور بودن آن را مرتکب می‌شوند. همچنین، در پرتو دیگر نظریه‌ها مرتکبان فساد معمولاً افرادی حسابگرند و پس از در نظر گرفتن منفعت و زیان ناشی از وقوع جرم در راستای ارتکاب آن گام برمی‌دارند. از این‌رو، اتخاذ تدابیر مناسب برای زیان‌آور نشان دادن فرآیند ارتکاب فساد می‌تواند در پیشگیری از این پدیده نقش‌آفرین باشد.

در همین چارچوب، تدوین‌کنندگان پیمان مبارزه با فساد ۲۰۰۳ به‌کارگیری تدابیر موقعیت‌مدار را به‌عنوان یکی از شیوه‌های مناسب برای پیشگیری از فساد در شمار تکالیف دولت‌های عضو گنجانده‌اند. به‌موجب مواد ۵ تا ۱۰ این سند اتخاذ سیاست‌های مناسب برای پیشگیری از فساد و از بین بردن موقعیت‌های جرم‌زا بر عهده این دولت‌ها گذاشته شده است. شفاف‌سازی، ایجاد سازوکارهای منسجم نظارت‌کننده، پیش‌بینی و راه‌اندازی فرآیند گزارش دهی در زمینه درآمد‌ها و هزینه‌ها، اصلاح مقررات و برطرف کردن خلأهای موجود در این عرصه و پدیدآوردن نظام حسابرسی مناسب از جمله مهم‌ترین اقدام‌های پیشگیری موقعیت‌مدار معرفی شده در این سند به شمار می‌روند.

نویسندگان آیین‌نامه مذکور هم مأموریت به‌کارگیری تدابیر موقعیت‌مدار را به کارگروه ارتقاء سلامت نظام اداری هر یک از دستگاه‌ها واگذار کرده‌اند. مطابق ماده ۲ این آیین‌نامه کارگروه‌ها باید در راستای «پیشگیری اجرای کامل دولت الکترونیک در درون دستگاه‌ها و نظارت در انجام آن» (بند ۱)، «افزایش پاسخ‌گویی، شفاف‌سازی، مستندسازی و کاهش هزینه‌های اداری و اجرایی در حیطه مسئولیت‌های قانونی دستگاه» (بند ۲)، «ارائه پیشنهادهای لازم با بهره‌گیری از تجارب حاصل از اقدامات مقابله با فساد در جهت تعریف، تکمیل و اصلاح قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها، فرآیندها، رویه‌ها و دیگر چارچوب‌های عملکردی در حوزه مسئولیت‌های قانونی و فعالیت‌های دستگاه مربوطه» (بند ۷) گام بردارند. به این‌سان، در پرتو آیین‌نامه مذکور تقویت نظارت‌های رسمی و برطرف ساختن خلأهای قانونی، اصلاح رویه‌های فسادزا و همچنین

تدوین مقررات مورد نیاز که طبیعتاً در از بین بردن و یا کاهش موقعیت‌های ارتکاب فساد نقش دارند، در شمار وظایف کارگروه‌های یادشده قرار گرفته‌اند.

البته؛ به نظر می‌رسد مطابق بند ۵ ماده ۲ آیین‌نامه مذکور کارگروه‌های ارتقاء سلامت نظام اداری می‌توانند در کنار روش‌های پیش‌بینی شده در دیگر بندهای این ماده در زمینه پیشگیری از فساد طرح‌های مناسب را جهت ارائه و تصویب در کمیته پیگیری تدوین کنند.

۲. جنبه‌های شکلی پیشگیری از فساد اداری - مالی

موفقیت در زمینه پیشگیری از فساد فقط در گرو اتخاذ تدابیر ماهوی پیشگیرانه نیست، بلکه باید ساختارها و آیین‌های مناسب برای اجرا شدن آنها نیز ترسیم و تدوین شوند. از همین رو، در پهنه سیاست جنایی ایران آیین‌نامه مذکور نیز برای اثربخش بودن تدابیر ماهوی مربوط به پیشگیری از فساد ساختار و آیین‌های متعددی پیش‌بینی شده است تا این پدیده مذکور به شکل منسجم و نظام‌مند مهار شود.

۲-۱. ساختار پیشگیری از فساد اداری - مالی

در آیین‌نامه مذکور برای سیاست‌گذاری در زمینه پیشگیری از فساد و اجرایی - عملیاتی شدن آنها دو نهاد پیش‌بینی شده است؛ «کمیته پیگیری» و «کارگروه ارتقاء سلامت نظام اداری». به موجب بند الف ماده ۱ این آیین‌نامه «... سیاست‌گذاری و ساماندهی، هدایت و نظارت و تقویت فرآیند پیشگیری و مقابله با مفاصد اقتصادی در قوه مجریه ...» در شمار مأموریت‌های کمیته پیگیری قرار گرفته است.

بر این اساس، کمیته مذکور باید در راستای راهبری کارگروه‌های ارتقاء سلامت نظام اداری که در هر یک از دستگاه‌های اجرایی تشکیل می‌شوند به سیاست‌گذاری و پیش‌بینی راهبردهای مناسب مبادرت ورزند. به هر رو، برای اثربخش بودن اقدام‌های پیشگیرانه باید آن دسته از سیاست‌ها و راهبردها که می‌تواند در هدایت کارگروه‌ها نقش‌آفرین باشد را از پیش تعیین کرد؛ اما برای موفقیت در این زمینه نظارت و ارزیابی هم از مؤلفه‌های بسیار مهم به شمار می‌روند. چه اینکه، احتمال دارد کارگروه‌ها در برداشت از سیاست‌ها و راهبردها دچار مشکل شوند و یا چندان در این زمینه فعال و دقیق عمل نکنند. اینجاست که نظارت کمیته پیگیری می‌تواند در ارتقاء سطح سامانه پیشگیری از فساد و کارایی کارگروه‌ها تأثیرگذار باشد. به همین جهت است که در بند الف ماده ۱ آیین‌نامه مذکور ارزیابی عملکرد و سطح فعالیت کارگروه‌ها بر عهده کمیته پیگیری گذارده شده است.

در پیشگیری از فساد توجه به اصل بنیادی حضور همه‌جانبه دولت دارای اهمیت است. براساس این اصل کلیه نهادهای دولتی باید در زمینه پیشگیری از فساد با یکدیگر همکاری

کنند (سازمان ملل متحد، ۲۰۱۰: ۴۳). البته؛ این مشارکت به همکاری دستگاه‌های اجرایی با هم محدود نمی‌شود، بلکه دیگر نهادهای دولتی نیز باید در این راستا گام بردارند. در بند الف ماده ۱ آیین‌نامه مذکور برای سیاست‌گذاری در زمینه پیشگیری از فساد تا اندازه زیادی این اصل مورد توجه قرار گرفته است. به همین جهت، در میان اعضای کمیته پیگیری که با ریاست معاون اول رئیس‌جمهور برگزار می‌شود شماری از وزیران (وزیران اطلاعات، کشور، امور اقتصادی و دارایی، دادگستری، نفت، صنعت، معدن و تجارت، راه و شهرسازی و ارتباطات و فناوری اطلاعات) در کنار معاونان برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، امور مجلس و اجرایی رئیس‌جمهور و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاون اقتصاد و فناوری دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و دبیر ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی پیش‌بینی شده‌اند.

با وجود اینکه احتمال ارتکاب فساد در همه دستگاه‌های زیرمجموعه قوه مجریه وجود دارد در این آیین‌نامه صرفاً تعدادی از وزیران، معاونان رئیس‌جمهور و شماری از مقامات بلندپایه مالی - اقتصادی به‌عنوان عضو کمیته پیگیری پیش‌بینی شده‌اند. این در حالی است که در کلیه نهادهای اجرایی ارتکاب فساد احتمال پذیر است؛ مانند وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی که در این مجموعه نیز به جهت گسترده بودن فعالیت‌های اداری و اقتصادی زمینه‌های مناسب برای وقوع این پدیده وجود دارد. از این رو، اگرچه پرشمار شدن اعضاء این کمیته می‌تواند تا اندازه زیادی در برگزاری منظم جلسات و چه‌بسا اتخاذ سیاست‌ها، تأثیر نامطلوب گذارد، اما شناسایی شماری از نهادهای زیرمجموعه قوه مجریه مثل وزارتخانه یادشده در انعکاس مشکلات این دسته نهادها و طبیعتاً اتخاذ تدابیر مناسب نقش آفرین است.

علاوه بر این، اعضاء این کمیته را صرفاً یک سری از دستگاه‌های اجرایی تشکیل می‌دهند. درواقع، نویسندگان آیین‌نامه مذکور با اتخاذ رویکرد درون‌گرا فساد را یک مقوله درون‌قوه‌ای پنداشته‌اند و بر همین اساس برای شماری از نهادهای دارای مأموریت در زمینه مهار این پدیده مانند سازمان بازرسی کل کشور و یا دیوان محاسبات کشور که مطابق مقررات از متولیان پیشگیری از فسادند، نقش قائل نشده‌اند.

به نظر می‌رسد، پیش‌بینی این نهادها به‌عنوان اعضاء کمیته مذکور می‌تواند در اجرایی - عملیاتی کردن اصل حضور همه‌جانبه دولت در زمینه پیشگیری از جرم تأثیر گذارد. به هر رو، این نهادها خصوصاً سازمان بازرسی کشور به مناسبت مأموریت خود و در نتیجه شناسایی عوامل مؤثر در ارتکاب این پدیده می‌توانند به کمیته پیگیری در پی بردن به واقعیت‌های مربوط به فساد، ضعف‌های موجود و اتخاذ سیاست‌های کلان پیشگیرانه در این زمینه یاری رسانند.

ضمن اینکه؛ دانش بنیان بودن سیاست‌های پیشگیرانه از دیگر اصول حاکم بر این پهنه است؛ یعنی، سیاست‌ها، راهبردها و برنامه‌های مربوط به پیشگیری از فساد باید بر یافته‌ها و

روش‌های علمی استوار باشد. بر همین اساس، شناسایی جایگاه برای دانشگاهیان می‌تواند به این کمیته جنبه علمی دهد. در واقع، حضور دانشگاهیان در کمیته مذکور می‌تواند تا اندازه زیادی در شناساندن آموزه‌های علمی نویافته در حوزه پیشگیری از فساد و استفاده از تجارب دیگر کشورها در این خصوص و همچنین علت‌شناسی دقیق در زمینه چرایی و چگونگی ارتکاب این پدیده و ارائه راهکارهای مناسب نقش‌آفرین باشد. با وجود این، تدوین‌کنندگان آیین‌نامه مذکور مهار پدیده فساد را صرفاً یک مقوله مدیریتی - اجرایی پنداشته‌اند و به همین جهت، برای دانشگاهیان در کمیته مذکور جایگاه در نظر نگرفته‌اند.

اگرچه، به نظر می‌رسد این کمیته و نیز کارگروه‌های ارتقاء سلامت نظام اداری برای انجام مأموریت خود در زمینه سیاست‌گذاری، شناسایی راهبردها و تدوین برنامه‌ها به دریافت نظر و مشورت‌های علمی متخصصان جرم‌شناس نیاز دارند، اما پیش‌بینی آنان به‌عنوان عضو کمیته پیگیری و امکان‌پذیر ساختن تأثیرگذاری مستقیم این دسته در سیاست‌گذاری‌های مربوط به پیشگیری از فساد می‌تواند تا اندازه زیادی به دانش‌بنیان بودن تدابیر و تصمیم‌های کمیته مذکور کمک کند.

در کنار اینها، پیشگیری از فساد صرفاً از رهگذر مداخله نهادهای دولتی به نتیجه نمی‌رسد، بلکه نهادهای جامعه‌ی هم باید در این زمینه حضور فعال داشته باشند (جمشیدی، ۱۳۸۷: ۴۱). به هر رو، دولت از ظرفیت محدود برخوردار است و بنابراین نمی‌تواند با رویکردی همه‌جانبه در عرصه پیشگیری از فساد اقدام نماید. از این رو، باید از دیگر توانایی‌های موجود در یک جامعه نیز برای مهار این پدیده بهره جست (رستمی، ۱۳۸۷: ۵۹). به همین جهت است که تدوین‌کنندگان پیمان مبارزه با فساد ۲۰۰۳ در ماده ۱۳ صراحتاً مشارکت نهادهای جامعه‌ی در فرآیند پیشگیری از فساد را در شمار تکالیف دولت‌های عضو گنجانده است. مطابق این ماده دولت‌های عضو باید برای مهار اثربخش فساد بسترهای مناسب و لازم جهت حضور این نهادها در عرصه پیشگیری از پدیده مذکور را فراهم سازند و در این راستا اقدام‌های مورد نیاز مثل ارتقاء جایگاه نهادهای جامعه‌ی در این زمینه و حتی از بین بردن محدودیت‌ها را انجام دهند.

با وجود اهمیت حضور این نهادها در حوزه پیشگیری از فساد، در آیین‌نامه مذکور برای آنها به‌صراحت نقش پیش‌بینی نشده است. در میان اعضاء کمیته پیگیری فقط شماری از نهادهای دولتی مشاهده می‌شوند و بنابراین نهادهای جامعه‌ی نمی‌توانند در فرآیند سیاست‌گذاری‌های مربوط به پیشگیری از فساد چندان تأثیرگذار باشند.^(۵)

حتی در بند ب ماده ۱ آنجا که اعضاء کارگروه‌ها شناسایی شده‌اند نیز رویکرد دولتی محض مورد توجه قرار گرفته است. به نظر می‌رسد، با توجه به محدود بودن ظرفیت نهادهای دولتی در زمینه پیشگیری از فساد و همچنین پیچیده بودن فرآیند ارتکاب این پدیده پیش‌بینی نقش برای این دسته از نهادها در به عمل رسیدن «اصل مشارکتی بودن پیشگیری از جرم» تأثیرگذار

باشد. به هر رو، در این زمانه اهمیت این نهادها در گستره سیاست جنایی آن چنان است که قانونگذار ایران از رهگذر ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ یک نقش نویافته برای نهادهای جامعوی در پهنه عدالت کیفری پیش‌بینی کرده است. به‌موجب این ماده نهادهای مذکور که «... اساسنامه آنها درباره حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار ... است می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل شرکت و نسبت به آرای مراجع قضایی اعتراض نمایند.» اگرچه، در این ماده صراحتاً از امکان مداخله نهادهای جامعوی فعال در عرصه پیشگیری از فساد و مقابله با آن برای اعلام جرم در این زمینه و شرکت در فرآیند کیفری نام‌برده نشده است، به نظر می‌رسد می‌توان با توجه به گسترده بودن معنای «... حقوق شهروندی ...» پیش‌بینی شده در این ماده حضور این نهادها در فرآیند کیفری را امکان‌پذیر پنداشت. به‌این ترتیب، شناسایی نقش برای این نهادها در دو عرصه پیشگیری از فساد و مقابله با آن می‌تواند تا اندازه زیادی در بالا بردن کارایی نظام پیشگیری و سرکوبگری ناظر به این پدیده تأثیر گذارد. در همین چارچوب، در مواد ۱۴ و ۲۲ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ۱۳۹۰ به‌کارگیری اقدام‌های پیشگیرانه نسبت به فساد و نیز گزارش‌دهی به مراجع صلاحیت‌دار جهت مقابله با این پدیده به نهادهای جامعوی مثل کارشناسان رسمی، حسابداران و حسابرسان سپرده شده است.

با وجود این، نویسندگان آیین‌نامه مذکور برای نهادهای جامعوی در میان اعضاء کمیته پیگیری و کارگروه جایگاه پیش‌بینی نکرده‌اند. چه اینکه، مطابق بندهای الف و ب ماده ۱ این آیین‌نامه کلیه اعضاء مراجع یاد شده را مدیران و مقام‌های دولتی تشکیل می‌دهند. به هر رو، نهادهای جامعوی از ظرفیت و قابلیت‌های مناسب به‌منظور مهار فساد برخوردارند و بر همین اساس شناسایی نقش برای این نهادها در کمیته و کارگروه‌های مذکور می‌تواند در پیشگیری از فساد و یا واکنش نشان دادن به آن نقش‌آفرین باشد. به‌ویژه اینکه؛ در این زمانه سیاست جنایی از شکل دولتی محض خارج‌شده و بعد مشارکتی هم به خود گرفته است.

۲-۲. ترتیبات پیشگیری از فساد اداری - مالی

فرآیند پیشگیری از جرم دارای مرحله‌های متعددی است که تحقق هر یک از آنها برای دسترسی به موفقیت در این عرصه ضروری است؛ بنابراین، موفقیت در زمینه پیشگیری از فساد در گرو شناسایی وضعیت موجود، پی‌بردن به چالش‌ها، برنامه‌ریزی‌های سنجیده، اجرا شیوه‌های پیشگیرانه و ارزیابی از برنامه‌های به اجرا درآمده است؛ زیرا نبود هر یک از این مرحله‌ها به ناشناخته ماندن خلأها و عوامل ارتكاب فساد و در نتیجه ناموفق بودن برنامه‌های پیشگیرانه می‌انجامد. به همین جهت، در مواد ۲ تا ۶ آیین‌نامه مذکور به این مرحله‌ها برای دستیابی به موفقیت در عرصه پیشگیری از فساد اشاره شده است.

فرآیند پیشگیری از جرم را به شکل‌های مختلف می‌توان دسته‌بندی کرد؛ اما با توجه به

معیار هنگام سیاست‌گذاری/ برنامه‌ریزی به سه مرحله پیش از برنامه‌ریزی، هنگام برنامه‌ریزی و پس از برنامه‌ریزی تقسیم می‌شود.

در مرحله نخست یا پیش از برنامه‌ریزی اقدام‌های شناخت‌جویانه صورت می‌پذیرد. کارگزاران پیشگیری از جرم باید با استفاده از ابزارهای مناسب در راستای شناسایی وضعیت موجود، تحلیل فساد و چرایی وقوع آن گام بردارند (محمد نسل، ۱۳۹۰: ۲۸). در این مرحله دست‌اندرکاران پیشگیری از جرم باید ابتدا به شناسایی کاستی‌های نظام پیشگیری از فساد، نبود امکانات، ساختارها و تدابیر لازم مبادرت ورزند و سپس عوامل مؤثر بر وقوع این پدیده را به‌منظور اتخاذ و تدوین تدابیر و برنامه‌های سنجیده شناسایی کنند.

به همین جهت، نویسندگان آیین‌نامه مذکور از رهگذر بندهای ۳ و ۳ ماده ۲ «بررسی و آسیب‌شناسی روند پیشگیری و مقابله با مفاسد اقتصادی در دستگاه مربوط» و «شناسایی و کنترل گلوگاه‌های فساد، بسترها و زمینه‌های شکل‌گیری و گسترش مفاسد اقتصادی در دستگاه مربوط ...» را بر عهده کارگروه‌های مذکور گذارده‌اند. به این ترتیب، این کارگروه‌ها برای تدوین برنامه مناسب پیشگیری از فساد باید در راستای علت‌شناسی این پدیده و همچنین نقصان موجود در سامانه پیشگیری از وقوع فساد گام بردارند؛ یعنی، ابتدا باید به سیماشناسی پدیده مذکور و چگونگی تأثیر عوامل فرمدار، محیط‌مدار و موقعیت‌مدار بر پیدایش فساد مبادرت ورزند تا به واسطه شناخت صورت گرفته تدابیر مناسب پیشگیرانه اتخاذ شود.

البته؛ برای پیشگیری از فساد سپری شدن مرحله نخست کافی نیست، بلکه باید با توجه به شناخت حاصل شده نسبت به برنامه‌ریزی و پیش‌بینی تدابیر و راهبردهای مناسب اقدام صورت گیرد. در این مرحله به‌منظور کاهش شمار فساد یا لحاظ واقعیت‌ها سیاست‌گذاری‌های پیشگیرانه انجام می‌پذیرد. در همین چارچوب، از رهگذر بند ۵ ماده ۲ آیین‌نامه مذکور «ارائه طرح‌های جامع پیشگیری و مقابله با مفاسد اقتصادی در دستگاه مربوط ...» در شمار وظایف کارگروه‌های مذکور گنجانده شده است. این طرح‌ها آن‌گاه جنبه اجرایی پیدا می‌کنند که مطابق قسمت واپسین بند ۵ ماده مذکور به تصویب کمیته پیگیری رسیده باشند؛ بنابراین، ملاحظه می‌شود که در پرتو این آیین‌نامه تدوین طرح‌ها و برنامه‌های پیشگیری از فساد به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مرحله‌های فرآیند پیشگیری از ارتکاب این پدیده به رسمیت شناخته شده است.

در نهایت مرحله واپسین، به اجرای تدابیر اتخاذشده و سپس ارزیابی این تدابیر اختصاص دارد. در این میان ارزیابی از نقش محوری برخوردار است؛ زیرا در پرتو آن امکان سنجش میزان اثر بخش بودن اقدام‌های پیشگیرانه شناسایی می‌شود (فرجیها، ۱۳۸۷: ۱۳۲). بر همین اساس است که به‌موجب قسمت واپسین بند ۵ ماده مذکور، نیز بند ۶ این ماده و مواد ۳ تا ۵ آیین‌نامه یادشده «ارائه گزارش مستمر از عملکرد دستگاه مربوط در خصوص وظایف کارگروه در

چارچوب الگوی گزارش‌دهی...» به کارگروه مذکور واگذار شده است تا در پرتو آن از اقدام‌های پیشگیرانه هر یک از کارگروه‌ها ارزیابی صورت پذیرد. بدیهی است، پیش‌بینی این مرحله و سازوکارهای مناسب در این زمینه در بالا بردن کارآیی تدابیر ناظر به پیشگیری از فساد نقش‌آفرین است.

به نظر می‌رسد که علاوه بر ارائه یک گزارش از سوی کارگروه‌ها، کمیته پیگیری باید در راستای ترسیم نظام ارزیابی پیشگیری از فساد گام بردارد. با وجود این، در آیین‌نامه مذکور از ایجاد سامانه ارزیابی در کمیته پیگیری سخن به میان نیامده است. البته؛ با توجه به عبارت نخستین بند الف ماده ۱ «... هدایت و نظارت و تقویت فرآیند پیشگیری و مقابله با مفاسد اقتصادی...» را بر عهده کمیته پیگیری گذاشته است و همچنین مطابق تبصره ۳ این ماده دبیرخانه کمیته مذکور «... موظف به تشکیل کمیته‌های تخصصی شامل کمیته‌های پیگیری، گزارش‌گیری، مدیریت و نظارت... است» باید در زمینه ایجاد نظام ارزیابی تدابیر پیشگیری از فساد اقدام کرد تا از رهگذر این سنجش‌گری و شناسایی نقاط ضعف و قوت برنامه‌ها و طرح‌ها به سمت بازبینی سیاست‌ها، راهبردها و تدابیر پیش رفت.

فرجام

فساد اداری- مالی در این زمانه به یک معضل جهانی تبدیل شده است. آمارها نشان می‌دهند که همواره بر شمار و گونه‌های این جرم در سیاهه جرم‌ها اضافه می‌شود. به همین جهت، سیاست‌گذاران جنایی بین‌المللی و ملی خصوصاً از ۲۰۰۳ میلادی از رهگذر تصویب و پیوستن به پیمان مبارزه با فساد به عزم جهانی برای مهار این پدیده رسیده‌اند.

در پهنه سیاست جنایی ایران نیز شناسایی تدابیر ناظر به کنترل فساد با پیوستن به پیمان مذکور شتاب بیشتری به خود گرفته است و در همین چارچوب مقررات متعددی تصویب شده‌اند؛ اما این سیاست‌گذاری‌ها عمدتاً جنبه کیفری/ واکنشی داشته‌اند و شامل جرم‌انگاری و کیفرگذاری در این عرصه است. تا اینکه؛ در سال ۱۳۹۰ از رهگذر قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به روی دیگر سیاست جنایی یعنی، پیشگیری از جرم هم توجه شده است. بر همین اساس، پیشگیری از فساد و ترسیم یک سامانه کنشی مهارکننده در منظومه سیاست جنایی ایران به رسمیت شناخته شده است.

آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی نیز برای اجرایی- عملیاتی کردن همین بعد سیاست جنایی به تصویب رسیده است. به نظر می‌رسد، در این آیین‌نامه باوجود پیش‌بینی تدابیر ماهوی و شکلی مناسب کاستی‌های متعددی هم وجود دارد. فراگیر نبودن اعضای کمیته پیگیری برای سیاست‌گذاری‌ها، پیش‌بینی نشدن ایجاد یک نظام آمار جنایی منسجم در قلمرو هر یک از کارگروه‌ها، شناسایی نشدن نظام ارزیابی سازمان‌مند و از

همه مهم‌تر نبود متخصصان در عرصه پیشگیری از جرم و توجه نداشتن به نقش و ظرفیت نهادهای جامعه‌ی در این پهنه از چالش‌های بنیادی این گستره به شمار می‌روند. به هر رو، دسترسی به موفقیت در عرصه پیشگیری از فساد به رعایت اصول متعددی نیازمند است که سیاست‌گذاران جنایی ایران باید ضمن پیش‌بینی سیاست‌ها و تدوین آیین‌نامه‌ها در راستای آنها هم گام بردارند.

پانوشت‌ها:

- (۱) گفتنی است که این لایحه در شهریور ۱۳۹۴ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و با عنوان «قانون تشکیل شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم» به تصویب رسیده است.
- (۲) گفتنی است که بر اساس بند الف ماده ۱ قانون مذکور «فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی و حقوقی به‌صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید؛ نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب با اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی.»
- (۳) افزودنی است که مطابق بند ب ماده ۱ قانون مذکور مؤسسه‌های خصوصی حرفه‌ای مثل کانون کارشناسان رسمی دادگستری نیز در حوزه پیشگیری از فساد مأموریت یافته‌اند.
- (۴) برای آگاهی بیشتر، نک: علی حسین نجفی ابرندآبادی، «تقریرات درس جامعه‌شناسی جنایی (جامعه‌شناسی جرم)»، دسترس‌پذیر در تارنمای: www.lawtest.ir
- (۵) افزودنی است که مطابق بند ۸ ماده ۷ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران «پیشگیری از وقوع تخلفات» در حوزه بازار سرمایه ایران که فساد هم می‌تواند از مصادیق آن باشد به سازمان بورس اوراق بهادار که نهادی غیردولتی است، واگذار شده است.

منابع فارسی

- ابراهیمی، شهرام (۱۳۹۲)، "تحلیل جرم‌شناختی جرائم مأموران نظام مالیاتی از منظر فنون خنثی‌سازی"، در: *مجموعه مقالات همایش ارتقاء سلامت اداری نظام مالیاتی*، تهران: میزان، چاپ نخست.
- بارانی، محمد (۱۳۹۳)، *پیشگیری از جرائم جهانی (تعهد بین‌المللی دولت‌ها)*، تهران: میزان، چاپ نخست.
- بنسون، مایکل ال. (۱۳۹۱)، *جرائم بقیه سفیدی (رویکردی فرصت‌مدار)*، ترجمه اسماعیل رحیمی نژاد، تهران: میزان، چاپ نخست.
- توسلی‌زاده، توران (۱۳۹۰)، *پیشگیری از جرائم اقتصادی*، تهران: جنگل، چاپ نخست.
- جمشیدی، علیرضا (۱۳۸۷)، "مدیریت و پیشگیری از جرم در ایران"، در: *مجموعه مقالات پلیس و*

- پیشگیری از جرم، تهران: دفتر تحقیقات کاربردی ناجا، چاپ نخست.
- جندلی، منون (۱۳۹۳)، *درآمدی بر پیشگیری از جرم*، ترجمه و تحقیق شهرام ابراهیمی، تهران: میزان، چاپ نخست.
- رستمی، ولی (۱۳۸۷)، "نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در پیشگیری از جرم"، در: *مجموعه مقالات پلیس و پیشگیری از جرم*، تهران: دفتر تحقیقات کاربردی ناجا، چاپ نخست.
- سیمپسون، سالی اس. و ویزیرد، دیوید (۱۳۹۲)، *جرم‌شناسی جرائم یقه‌سفیدان*، ترجمه حمیدرضا دانش ناری و آزاده صادقی، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد، چاپ نخست.
- دادخدایی، لیلا (۱۳۹۰)، *فساد مالی-اداری و سیاست جنایی مقابله با آن*، تهران: میزان، چاپ نخست.
- صفاری علی (۱۳۸۰)، "مبانی نظری پیشگیری وضعی"، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۳۳ و ۳۴.
- فرجیها، محمد (۱۳۸۷)، "ارزیابی مداخله‌های پیشگیرانه پلیس: چالش‌های روش‌شناختی و سیاست‌گذاری"، در: *مجموعه مقالات پلیس و پیشگیری از جرم*، تهران: دفتر تحقیقات کاربردی ناجا، چاپ نخست.
- گسن، رمون (۱۳۷۶)، "روابط میان پیشگیری وضعی و کنترل جرم"، ترجمه علی‌حسین نجفی ابرندآبادی، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۱۹ و ۲۰.
- لانگست، پیتر و دیگران (۱۳۸۷)، *برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد*، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بگ‌نظر، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ نخست.
- محمدنسل، غلامرضا (۱۳۹۰)، *مبانی پیشگیری از جرم*، تهران: میزان، چاپ نخست.
- میرمحمدصادقی، حسین (۱۳۸۱)، "ملاحظات در موضوع پیشگیری از وقوع جرم"، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۳۵ و ۳۶: ۱۱۰-۹۹.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۷۸)، "پیشگیری از بزهکاری و پلیس محلی"، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۲۵ و ۲۶: ۱۵۰-۱۲۹.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۸۳)، "پیشگیری عادلانه از جرم"، در: *علوم جنایی (مجموعه مقالات در تجلیل از استاد دکتر محمد آشوری)*، تهران: سمت، چاپ نخست.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۹۳) (زیر نظر)، *دانشنامه بزه دیده شناسی و پیشگیری از جرم*، تهران: میزان، چاپ نخست، جلد اول.
- نیازپور، امیرحسن (۱۳۸۲)، "پیشگیری از بزهکاری در قانون اساسی ایران و لایحه قانون پیشگیری از وقوع جرم"، *مجله حقوقی دادگستری*، ۴۵: ۱۵۹-۱۲۴.
- نیازپور، امیرحسن (۱۳۹۱)، "حق برخورداری از آموزش و پرورش: از حقوق بشر تا پیشگیری از بزهکاری"، *فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم*، ۲۲: ۱۰۶-۸۷.
- ولد، جرج و دیگران (۱۳۸۰)، *جرم‌شناسی نظری*، ترجمه علی شجاعی، تهران: سمت، چاپ نخست.
- ویلیامز، فرانک پی. و مک‌شین، ماری لین (۱۳۹۳)، *نظریه‌های جرم*، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران: میزان، چاپ نخست.

منابع لاتین

- Ackerman, Susan Rose (2010), *Corruption and Government*, Cambridge University Press, 1999.
- Blumstein, Alfred and Others (1986), *Criminal Career and Career Criminals*, Vol. I, Washington, D.C National Academy Press.
- Brown, George K (1945), *Treatment of the Recidivism in the United State*, The Canadian Bar Association.
- Delisi, Matt (1995), *Criminal Careers: Explaining Habitual Criminal Offending*, B.A. Syracuse University.
- Farrington, David (2002), *Developmental Criminology and Risk – focused Prevention*, the Oxford Handbook of Criminology.
- Geson, Susan and Paul R. Wilson (1998), *Crime Prevention*, Published in Australlian Institue Criminology.
- Norval, Morris (1957), *The Habitual Criminal*, London: the London School of Economics and Political Science.
- Reuid, Jonathan (1995), *The Regulation and Prevention of Economic Crime Internationally*, London: Kong Page.
- Siegel, Larry J. (2009), *Criminology*, Thomson and Wadsworth Publisher.
- UN (2010), *Handbook on the Crime Prevention Guidelines (Making them Work)*, UN Publisher.