

واکاوی پیشگیری های غیر کیفری از جرایم اداری

(تاریخ دریافت ۱۳۹۹/۰۲/۱۵، تاریخ تصویب ۱۳۹۹/۰۵/۱۲)

پویا یزدان پناه

چکیده

قانونگذار از سال ۱۳۹۲ به بعد بخشی از جرایم کارکنان دولت را در تبصره ماده ۳۶ و نیز بند ب ماده ۱۰۹ قانون مجازات اسلامی، مشمول جرایم اقتصادی در سیستم اداری فرض کرده است. لازمه تحقق این قبیل جرایم، کارمند دولت بودن مرتکب است و بر همین اساس اگر مرتکب، کارمند دولت نباشد، این جرم واقع نمی شود. یکی از موضوعات مهم و مورد بحث امروزی در بین مسئولین محترم جمهوری اسلامی، موضوع پیشگیری و مبارزه با جرایم و مفاسد اداری است اما باید توجه داشت که شناخت و بررسی عوامل بروز جرایم و مفاسد اداری و به کارگیری تدابیر پیشگیرانه می تواند بعضاً ما را از اعمال روش های قهرآمیز بی نیاز نماید. بی تردید پیشگیری از جرم یکی از جلوه های سیاست داخلی و در تعامل نزدیک با نظام سیاسی حاکم بر جامعه است. در واقع ایدئولوژی حاکم بر نظام سیاسی تاثیر بسزایی در تعیین راهبردهای پیشگیری از جرم دارد. در این بین امروزه پیشگیری غیر کیفری از جرم، جایگاه ارزشمندی در سیاست جنایی کشورها به خود اختصاص داده است. علت این امر را نیز میتوان افزایش بی رویه ارتکاب جرم در جوامع و عدم توفیق در اقدامات قهرآمیز و سرکوب گرانه و بدون نتیجه حقوق کیفری در مبارزه با بزهکاری دانست. لذا در این راستا سعی بر این داریم با بررسی و شناخت اهمیت و علل ارتکاب مفاسد و جرایم اداری و همچنین پیشگیری های غیر کیفری از ارتکاب این دسته از جرایم به جامعه ای سالم و عاری از هرگونه فساد و انحراف برسیم.

واژگان کلیدی: پیشگیری اجتماعی، پیشگیری وضعی، جرایم اداری، پیشگیری

غیر کیفری



بخش اول: کلیات

پدیده فساد اداری در دنیای امروز و بویژه در کشورهای در حال توسعه، به عنوان یکی از مهم ترین موانع پیشرفت جامعه، مطرح شده است. این پدیده صدمات جبران ناپذیری را بر سرعت حرکت چرخه توسعه جامعه ایجاد کرده است و مسیر توسعه و پیشرفت را مسدود و محدود می سازد. حکومت ها و دولت ها از قرن ها پیش با مشکل سوءاستفاده کارگزاران دولتی رو به رو بوده اند. در متون باستانی نیز اشاره های متعددی به این پدیده شده است، که نشان می دهد، حکومت ها همیشه نگران سوءاستفاده شخصی صاحب منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیازات دولتی بوده اند. دگرگونی های سیاسی، وجود نهاد های دموکراتیک و آزادی مطبوعات در دو قرن اخیر در کشورهای غربی و سایر نقاط جهان، دولت ها را مجبور کرده است نسبت به اقدامات و عملکرد خود به مردم جوابگو باشند. در نتیجه این تحولات، جرایم اداری از حساسیت بسیار بالایی برخوردار شده و دولت ها بخاطر حفظ مشروعیت سیاسی ناچارند به این مساله توجه کنند. جرایمی نظیر اختلاس، ارتشاء و جعل جرایم جدیدی نیستند و قدمتی به اندازه خود دولت ها دارند. فساد مسیر رشد اقتصادی را با موانع بسیار مواجه می سازد و بر توسعه اقتصادی اثر منفی دارد. این تاثیر بر اقتصادهای باز بیشتر از اقتصادهای بسته است. فساد اداری از طریق هدایت ناصواب استعدادهای و منابع بالقوه و بالفعل انسانی به سمت فعالیت های نادرست برای دست یابی به درآمدهای سهل الوصول، زمینه رکورد در تمام ابعاد را فراهم می کند. بنابراین مقابله با فساد در عرصه اداری ضرورتی جدی و انکار ناپذیر است. فساد پدیده ای است که کما بیش در کلیه کشورهای جهان وجود دارد. اما نوع، شکل، میزان و سطح توسعه یافتگی آن تفاوت دارد. در هر صورت فساد موجب انحطاط است. امروزه بسیاری از ممالک در یافته اند که فساد و تخلف اداری یکی از مهم ترین تهدید ها در جهت ثبات اقتصادی، توسعه و پیشرفت است. امروز کشور ما تشنه فعالیت اقتصادی سالم و ایجاد اشتغال برای جوانان و سرمایه گذاران مطمئن است، این امر نیازمند فضایی است که در آن سرمایه گذار، صنعتگر و عنصر فعال در کشاورزی و مبتکر علمی و



جوینده کار و همه قشرها، از صحت و سلامت ارتباطات حکومتی و امانت و صداقت متصدیان امور مالی و اقتصادی مطمئن باشند و احساس امنیت و آرامش کنند. اگر دست مفسدان و سوءاستفاده کنندگان از امکانات حکومتی قطع نشود و اگر امتیازطلبان و زیاده خواهان پرمدها و انحصار طلب طرد نشود، سرمایه گذار، تولید کننده و اشتغال طلب همه احساس ناامنی و ناامیدی خواهند کرد و تعدادی از آنان برای استفاده از راه های نامشروع و غیر قانونی تشویق خواهند شد. برای به حداقل رساندن پیامدهای فساد اداری، گسترش و حفظ اعتماد عمومی نسبت به سازمان ها، به بر خورد با مسائل به شیوه ای منطقی و نظام مند بسط و بکار گیری راه حل های متناسب با نیاز های سازمان ها و انعکاس آن به شکل خاص نیاز مند است. همچنین ایجاد عزم ملی در نتیجه مبارزه با فساد اداری و پرهیز از آلوده کردن آن با جهت گیری های سیاسی و گروهی و بهره برداری تبلیغی از نتایج آن، توقعی است که عامه مردم از سیاست گذاران جامعه در این زمینه دارند.

بند اول: تعریف و ماهیت جرم در مکاتب حقوق کیفری

بند ۴ اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر کشف جرم و تعقیب مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزائی اسلام که در مقام تعیین یکی از مهم ترین وظایف قوه قضائیه است و همچنین اصل ۳۶ قانون مزبور که ناظر بر حقوق ملت است و طبق آن حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد، مبین اتکای جرم بر قانون است. بدین ترتیب در معنی عام کلمه جرم عبارت است از ارتکاب عمل ممنوع یا ترک فعل واجب با ضمانت اجرای کیفری مقرر به وسیله قانون با مقامات یا ارگان های عمومی صلاحیتدار^۲ (ایرانشاهی ۱۳۹۰، ۲۸) در مکتب عدالت مطلق موضوع کیفر اعاده نظم اخلاقی است که بر اثر جرم گناه مختل شده است در واقع بر اساس این نظریه هر گونه نقص قوانین اخلاقی قابلیت مجازات دارد. در مکتب اصالت سودمندی بتام معتقد است که منفعت

^۲ ایرانشاهی، حمید، همان پیشین ص ۲۸





همگانی باید میزان سنجش در قانونگذاری قرار گیرد. منظور نهایی مجازات پیش از آنکه تأمین ملاحظات اخلاقی باشد حمایت از منافع اجتماعی است در مکتب اثبات‌گرایی جرم‌ناشی از عوامل و نیروهای ناشی از کنترل مستقیم افراد شکل می‌گیرد بر همین اساس رفتار بازتاب انواعی از اثرگذاری‌های خاص بر فرد بحساب می‌آید، خواه این اثرگذارها ماهیت زیستی داشته باشند و خواه ماهیت روانی یا اجتماعی در مکتب دفاع اجتماعی نوین رفتار بزهکارانه تظاهر شخصیت انسان است، انسانی که مسئول می‌باشد. در این مکتب قضاوت درباره بزهکار جایگزین قضاوت درباره بزه می‌گردد. این مکتب راه ورود انسان به قلمرو حقوق کیفری را می‌گشاید. در جرم‌شناسی مفهوم جرم از نظر دفاع اجتماعی (از طریق کیفر، طرد، اصلاح و درمان بزهکاران) مطرح است. بنابراین مفهوم جرم در جرم‌شناسی فارغ از بررسی حقوقی و قضائی مربوط به شرایط قانونی‌پذیر و مجرمانه بوده و بیشتر اوضاع و احوال فردی و اجتماعی قبل از ارتکاب جرم و عامل یا عوامل واقعی ارتکاب جرم را مورد توجه قرار می‌دهد. جرم‌شناسی بر اساس شواهدات و تجربیات علمی به دنبال تعیین رفتارهای ضد اجتماعی است، تا از این طریق بهتر بتواند حمایت جامعه امکان‌پذیر سازد.^۱ (رشادتی ۱۳۸۷، ۳۴)

بند دوم: تعریف بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌المللی از جرم اداری

جرم اداری که آن را در برابر سلامت اداری بکار می‌برند امری پیچیده، پنهان و متنوع است، از این رو از آن جرم اداری تعاریف متعددی ارائه شده است از جمله:

۱. جرم اداری سوء استفاده از اختیارات دولتی، اقدامات عمومی برای کسب منافع شخصی است، که این نوع تعریف مراد توافق عمومی در جهان است. به طور ضمنی فرض شده است که مجموعه‌ای از قوانین و ضوابط مدون اداری وجود دارد که چارچوب فعالیت‌های مجاز اداری را تعیین می‌کند، هرگونه رفتار اداری که مغایر این قوانین باشد و در آن انتفاع شخصی مطرح باشد، جرم اداری تلقی می‌شود.

^۱ رشادتی، جعفر، پیشگیری از جرم در قرآن، چاپ سال ۱۳۸۷، ص ۳۳

چنین تعریفی وقتی جامع است که قوانین و حدود آن کاملا واضح و فراگیر باشد.
۲(ذاکر صاچی ۱۳۹۱، ۱۴)

۲. فساد(جرم) در این قانون هر گونه فعل یا ترک فعل است که توسط هر شخصی حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمدا و با هدف کسب هر گونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیر مستقیم برای خود یا دیگری با نقص قوانین و مقررات کشوری انجام می پذیرد یا ضرر وزیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر ارتشا، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت پرداخت های غیر قانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت غیر قانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد در سوابق اداری مالی^۳. (ماده ۱ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد)

بند سوم: مفهوم جرم اداری (فساد اداری)

جرم اداری حالتی است که در مقام اداری که بر اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان به وجود آید و آن را از کارایی مطلوب و اثر بخشی مورد انتظار باز می دارد. بنابراین تخلفات اداری باعث فساد اداری می شوند و در واقع تخلفات اداری علت و فساد اداری معلول است. البته هر تخلفی باعث جرم اداری نمی شود بلکه باید ویژگی های خاصی داشته باشد که مهم ترین آنها مکرر بودن، استمرار داشتن، نهادینه بودن و تاثیر زیاد داشتن در سطوح مختلف سازمانی است. جرم اداری در سطوح مختلف مدیریتی، با رده های مختلف کارمندان رابطه قوی دارد، زیرا جرم اداری در رده های بالای سازمان و مدیران مالی نیاز به کمک و هماهنگی

^۲ذاکر صالحی، غلامرضا، راهبردهای مبارزه با فساد اداری، انتشارات جنگل جاودانه، چاپ دوم، سال ۱۳۹۱، ص ۱۴
^۳ماده ۱، قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد



رده های میانی و عملیاتی نظام اداری دارد که این امر ویژگی نهادینه بودن جرم اداری را گسترش می دهد.^۱ (سراج، ۱۳۹۰، ۴۹)

بخش دوم: بررسی علل بروز جرایم اداری

بند اول: ریشه های فرهنگی و اجتماعی

مهم ترین عامل ریشه فرهنگی و عقیدتی است. فرهنگ عمومی جامعه ارزش ها و هنجار های بر افراد و اجتماع و عقاید و باورهای مردم نقش محوری در این زمینه دارند. مادی گرایی مدیران و کارمندان، فرد گرایی ضعیف شدن ارزش ها و هنجار های مثبت اخلاقی در مدیران و کارکنان، ناآگاهی مردم از حق و حقوق خود زمینه های منفی شخصیتی در بین کارکنان و از همه مهم تر ضعف ایمان به خدا و آخرت است.

بند دوم: ریشه های اقتصادی

بی ثباتی اقتصادی، تورم افسار گسیخته، توزیع نامناسب در آمد ها در جامعه و وجود فاصله طبقاتی و کاهش قدرت خرید مردم و توزیع نا عادلانه در آمدها وجود انحصارات دولتی در اقتصاد، دولتی شدن بیش از حد خدمات و فعالیت های عمومی از جمله مهم ترین عوامل اقتصادی است.

بند سوم: عوامل سیاسی

عدم استقلال کامل قوه قضائیه، نفوذ قوه مجریه بر آن و بر دستگاه های نظارتی و بازرسی، سیاسی بودن بازرس ها نفوذ و دخالت افراد منتقد و مسولین عالی رتبه و وجود شبکه ها و محافل سیاسی در ساختار مدیریتی و عملکرد جناحی توصیه برای در امان ماندن مدیران متخلف از مجازات، جوسازی و غوغا سالاری گروه های ذی نفوذ از جمله عوامل سیاسی تسهیل کننده جرایم اداری است.^۱ (سراج، ۱۳۹۰، ۱۷)

^۱سراج، شهناز، علل و عوامل فساد اداری، مقاله ص ۴

^۱سراج، شهناز، پیشین، ص ۱۷



بند چهارم: عوامل اداری و مدیریتی

چیزی که در نظام اداری کنونی واقعیت دارد این است که واحدهای اداری معمولاً با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیر واقعی و یا غیر ضروری مواجه هستند و ابهامات موجود در رویه های اداری و استاندارد های جاری کار امکان هرگونه تقسیم و اقدامات خود سرانه ای را به کارگزاران آنها می دهند. به علاوه اینکه فرآیندهای پیچیده و چند لایه امور اداری نیز عامل تشویق مراجعان به پیشنهاد رشوه برای تسریع کار هستند، از طرفی کمی حقوق کارمندان بخش خدمات اجتماعی هم دلیل کاهش تدریجی مقاومت و عادت بعدی آنان به قبول این پیشنهادها است.^۲ (رفیع پور ۱۳۷۹، ۲۶۴) ضعف در شیوه ها و روشها و آیین نامه های اداری و مالی، عدم تقویت واحدهای نظارتی و بازرسی دستگاهها، پذیرفتن وظیفه تصدی امور اجرایی توسط دستگاههای دولتی به جای سیاست گذاری و نظارت، فقدان مراکز فعال برای سنجش و ارزشیابی عملکرد اداری، هماهنگ شدن واحدهای نظارتی با مدیران، ضعف ساختار سازمانی به گونه ای که امکان تبانی وجود دارد.

بند پنجم: عوامل حقوقی، قضایی و قانونی

فقدان قوانین مناسب، تراکم زیاد و دست و پا گیر بودن قوانین ابهام در قوانین، تفسیر نامناسب قوانین چیزی که در نظام کنونی واقعیت دارد این است که واحدهای اداری با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیر واقعی و یا غیر ضروری مواجه هستند و این ابهامات موجود امکان هرگونه تصمیم و اقدامات خود سرانه ای را به کارگزاران می دهد. پایین بودن هزینه فساد اداری، افراد در هر پست و مقامی، همواره کنشهای خود را بر مبنای معیارهزینه - فایده تحلیل می کنند و اصولاً زمانی تن به اقدام می دهند که منافع حاصل از آنبر هزینه هایش بچربد. جرم اداری به مثابه اقدام غیر قانونی، در بر دارنده هزینه هایی برای افرادی است که به آن مبادرت می ورزند. بازداشت، تعلیق یا انفصال از خدمت، جریمه نقدی و به مخاطره افتادن حیثیت کارمندی که مرتکب جرم اداری شده است از جمله آنها هستند. کیفیت و شدت این

^۲ رفیع پور، فرامرز، توسعه و تضاد، جلد اول، انتشارات شرکت سهامی، ص ۲۶۴، سال ۱۳۷۹



هزینه ها به عوامل مختلفی از جمله قاطعیت نظام قضایی در برخورد با مفسدین، کارایی وساز و کارهای نظارتی و بازرسی در شناسایی جرایم اداری، قبح وزشتی جرم اداری در فضای عمومی جامعه بستگی دارد اگر نظام قضایی در پیگیری و مجازات مفسدان اداری سهل انگار و آسان گیر باشد، ساز و کارهای نظارتی از اثر بخشی لازم در کشف و شناسایی ارتکاب به آن کاهش و احتمال وقوع فساد را افزایش می دهد.^۱ (رفیع پور ۱۳۷۹، ۲۶۸)

بخش سوم: تعریف پیشگیری از جرم، محدوده آن و انواع پیشگیری

با توجه به نظرات حقوقدانان می توان پیشگیری را تعریف نمود. مجموعه اقدامات سیاست جنایی به استثنای اقدام های کیفری که غایت و هدف انحصاری یا لا اقل جزئی از آن اقدامات محدود کرن امکان وقوع جرم مجموعه ای از جرایم می باشد» این تعریف دارای چند رکن می باشد:

۱. مجموعه اقدامات به استثناء اقدامات کیفری

۲. هدف مطلق ونسبی پیشگیرانه جرایم

۳. مجموعه ای از جرایم

ارائه تعریف از پیشگیری این امکان را به ما می دهد انواع اقداماتی را که برای پیشگیری از جرم لازم است را طبقه بندی کنیم چرا که ماهیت این اقدامات یکسان نیست. بنابراین در چارچوب جرم شناسی پیشگیرانه با عنایت به معیارهای مختلف پیشگیری را به شش دسته تقسیم کرده اند. این تصمیمات گاه بخاطر برداشت مضیق و گاه برداشت موسع از پیشگیری است که بعضا با یکدیگر تداخل دارند.

بند اول: بررسی طبقه بندی های خاص در این راستا

طبقه بندی اول: پیشگیری بر اساس سن

^۱ همان پیشین ، ص ۲۶۸

قدیمی ترین و شاید مهم ترین پیشگیری بر اساس سن می باشد. البته اینکه علت این تفکیک به خاطر اهمیتی است که سن مطالعات جرم شناسی دارد سن که یک متغیر ذاتی است که در جرم شناسی به دوره های مختلف تقسیم می شود و تبعات آن مشخص گردیده است از آنجا که اطفال از لحاظ شخصیتی در حال شکل گیری بوده و استعداد جامعه پذیری دارند برای جلوگیری از بروز رفتارهای منحرفانه در آنها لازم است اقدامات خاص صورت بگیرد حال با اینکه سازمان ملل متحد نیز در مجمع عمومی سال ۱۹۹۰ قطعنامه ای تحت عنوان اصول راهبردی ناظر بر پیشگیری از بزهکاری اطفال و نوجوانان تصویب کرد این قطعنامه قواعد ریاض مشهور است^۱. (عباچی ۱۳۷۹، ۳۸) قواعد کین مربوط به آن اطفال است. مساله پیشگیری از جرایم اطفال با توجه به طبیعت خاص آنها مشمول اقدامات خاص می باشد کنواسیون حقوق کودک (۱۹۸۹) که مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۲ آن را به تصویب رساند. طفل به کسی گفته میشود که کمتر از ۱۸ سال سن داشته باشد، در همان کنواسیون ذکر شده است، مگر اینکه این سن بر اساس شرایط مقرر توسط دولت ها به طور دیگری تعیین شده باشد. مجلس یک حق از او برای خود قائل شد. با این مضمون که این کنواسیون مادامی که مخالف موازین شرعی نباشد، قابل اجرا است. در قانون آ. د. ک مهر ۱۳۷۸ در فصل مربوط به جرایم اطفال قانون گذار قدمی برداشته است، که افراد زیر ۱۸ سال را مشمول دادرسی خاص قرار داده است، هرچند بلوغ همان بلوغ شرعی است. لیکن افراد زیر ۱۸ سال طبق آ. د. ک در دادگاه های عمومی خاص محاکمه می شوند. در عمل شعبی که به جرایم اطفال اختصاص داده شده این افراد را مشمول اقداماتی قرار می دهند که افراد زیر سن بلوغ را به آن اقدامات می گمارند^۲. (رایجیان اصلی ۱۳۸۱، ۲۵۰)



^۱عباچی، مریم، حقوق کیفری اطفال در اسناد سازمان ملل متحد، انتشارات مجد، چاپ اول سال ۱۳۷۹
^۲رایجیان اصلی، مهرداد، موقعیت اطفال بزهکار - بزه دیده در حقوق کیفری ایران، فصلنامه دیدگاههای حقوقی، نشریه علوم قضایی، شماره ۲۵۰، سال ۱۳۸۱

طبقه بندی دوم: پیشگیری عام و خاص

منظور از پیشگیری عام یک سلسله اقدامات است که علیه عوامل جرم زا بکار می رود. پیشگیری خاص شامل یک سلسله عوامل برای یک جرم خاص است.

طبقه بندی سوم: پیشگیری انفعالی و پیشگیری فعال

پیشگیری انفعالی در واقع نوعی هشدار و اخطار به جامعه برای جلوگیری از قربانی شدن و بزه دیدگی است. هشدار به جامعه برای مصون سازی خود در قبال جرم، یک فن و روش در جلوگیری از جرم است. بنابراین اخطار در مورد جرم همراه با اقدامات عملی نیست. یعنی از وقوع جرم جلوگیری نمی شود، فقط همین هشدار کفایت می کند. در پیشگیری انفعالی جهت جلوگیری از وقوع جرم عملاً اقدامات مثبتی انجام می شود. در سال ۱۹۶۳ در یکی از اجلاس پلیس بین المللی این طبقه بندی مطرح شد. تفاوت دیگری که بین این دو طبقه بندی وجود دارد این است که در پیشگیری از انفعالی به دادن هشدار کفایت می کنند و این هشدار ناظر است به کسانی که بالقوه استعداد قربانی شدن را دارند و در واقع یک نوع اطلاع رسانی به بزه دیدگان جرم است و شاید بتوان گفت این نوع پیشگیری یک نوع پیشگیری از قربانی شدن جرم استدر حالی که پیشگیری فعال اقدامات جامعه عمل می گردد.

بند دوم: پیشگیری بر اساس الگوی پزشکی (طبقه چهارم)

بر اساس الگوی معمول در پزشکی که به سطوح سه گانه پزشکی نیز معروف است.

پیشگیری شامل پیشگیری اولیه ثانویه و سوم است.

بند الف: پیشگیری اولیه: شامل اقداماتی می شود که جهت گیری آن برهم زدن اوضاع و احوال جرم در محیط فیزیکی و اجتماعی است.

بند ب: پیشگیری ثانویه یا (سطح دوم): عبارت است از مداخله در حالت های خطرناک مداخله در حالت هایی که در آستانه وقوع جرم قرار دارد. غایت این پیشگیری تشخیص



محل و وضعیتی است که در فراهم کردن زمینه جرم نقش دارد. این پیشگیری که در آستانه ارتکاب جرم است، مربوط به حالتی است که جرم در شرف وقوع است.

بند ج: پیشگیری سطح سوم: تدابیری است که برای مهار آثار انفجار، بحران و انفجار حالت خطرناک اعمال می شوند، یعنی زمانی که جرم محقق شده حالت خطرناک به حالت مجرمیت تبدیل شده است. فلذا اقداماتی در مقابل جلوگیری از استمرار حالت مجرمیت به منظور خنثی کردن آثار آن بکار گرفته می شود.

پیشگیری سطح اول و دوم در جرم شناسی پیشگیرانه مطرح می شود، در حالی که پیشگیری سطح سوم مربوط به جرم شناسی بالینی است. این نوع پیشگیری ها در سازمان بهزیستی مورد توجه قرار گرفته و در این سازمان مراکزی به نام مراکز مداخله قبل از بحران و مراکز مداخله بعد از بحران، عبارت دیگر در این سطوح سه گانه به نحوی کار می شود. در قالب سطوح سه گانه ما انواع دیگر پیشگیری را نیز می بینیم- یعنی پیشگیری اولیه و ثانویه نوعی پیشگیری اجتماعی از جرم است. اصلاح نهادهای اجتماعی، ایجاد ساختارهای جدید اجتماعی، بهبود شرایط زندگی وزیستی افراد، همه در آنچه که بعدا نام آن را پیشگیری اجتماعی خواهیم گذاشت مورد توجه واقع میشود. پیشگیری سطح سوم، یعنی جلوگیری از تکرار جرم، که به پیشگیری از تکرار جرم بزرگسالان و کودکان تقسیم میشود.

بند سوم: پیشگیری اجتماعی و پیشگیری وضعی (طبقه پنجم)

رایج ترین پیشگیری از جرم پیشگیری اجتماعی و وضعی از جرم است. از نظر جرم شناسی، پیشگیری اجتماعی مبتنی بر علت شناسی جرم است. یعنی پیشگیری اجتماعی از جرم، مستلزم این واقعیت است که عوامل مختلفی در تکوین جرم نقش دارند. عوامل اجتماعی باید این جرم را خنثی کند. عوامل محیط اجتماعی عمومی و شخصی، محیط اجتماعی عمومی مانند محیط های اقتصادی، سیاسی که نسبت به همه مشترک است محیط اجتماعی شخصی مانند محله، خانواده و..... در پیشگیری وضعی که مبنای نظری آن در جرم شناسی، وضعیت ماقبل بز هکاری است، با فرایند گذر از اندیشه به عمل مواجه هستیم و در صدد تغییر وضعیت مشرف بر





جرم هستیم. تا معادله جرم به ضرر مجرم شود. به عبارت دیگر، هدف اتخاذ اقداماتی است که فرایند گذار از اندیشه به عمل را قطع کند. پیشگیری اجتماعی مربوط به عوامل جرم زاست که به دو گونه عمل میشود: اول شناسایی عوامل جرم از دوم سازماندهی اقداماتی که هدفشان کاتالیزه کردن و هدایت آثار این عوامل از طریق خنثی کردن و کنار گذاشتن آن‌ها می‌باشد. در پیشگیری وضعی اندیشه اساسی این است که گذار به عمل مجرمانه فقط به انگیزه‌های مجرم بستگی دارد، بلکه به خصوصیات وضعی، شرایط موضعی-شرایط موجود در اوضاع واحوال قبل از جرم نیز بستگی دارد. هدف چیره شدن به اوضاع قبل از جرم است که فرد را در آستانه جرمی قرار داده است.^۱ (نجفی ابرندآبادی ۱۳۸۸، ۲۰) به عبارت دیگر به هم زدن وضعیت ما قبل بزهکاری انجام تدابیری در آن وضعیت این اقدامات عبارتند از:

الف: تقلیل وضعیت‌های ما قبل جرم

ب: اعمال اقداماتی که منجر به بالا رفتن هزینه کیفری جرم برای مجرم شود، یعنی مجرم از جرم خود سود نبرد.

در پیشگیری وضعی دو جهت گیری وجود دارد: ۱. مداخله در وضعیت ما قبل جرم ۲. ایمن سازی اهداف جرم یعنی اقداماتی که از بزه دیدگی افراد جلوگیری می‌کند در پیشگیری وضعی از بزه دیده شناسی صحبت میشود و بزه دیده در شق دوم این پیشگیری خود عامل جرم زاست و یک فرد مظلوم و بی گناه نیست.

بخش چهارم: اهمیت پیشگیری‌های غیر کیفری از جرایم و فساد اداری

بزهکاری در حال حاضر به صورت یک مسأله سیاسی برای دولت‌ها در آمده چرا که جرم تهدیدی برای افراد جامعه بوده و علاوه بر اختلال در نظم و آرامش عمومی قواعدی را هم که تاکنون به عنوان اصول اجتماعی پذیرفته شده مختل می‌سازد لذا دولت‌ها درگیر

^۱نجفی ابرندآبادی، علی حسین، روابط میان پیشگیری وضعی و کنترل بزهکاری، مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۱۹ و ۲۰.

ضرورت تهیه و اجرای اقدامات جدید برای تامین حفاظت جامعه هستند^۱ (ابرنندآبادی ۱۳۸۶، ۹۹). مبارزه با بزهکاری و پیشگیری از وقوع جرم اصولی ترین و مهم ترین سیاست های هر دولتی قلمداد می گردد^۲ (ذاکر ۱۳۸۹، ۷۹). هدفهای سیاست جنائی موثر در جامعه وقتی تحقق می یابد که تدابیر پیش گیرنده همواره در درجه نخست اهمیت قرار گیرد ایده پیشگیری بهتر از درمان است. با الهام از اصول راهبردی و جرم شناختی (پیشگیری به از درمان و اصلاح است) به عنوان یک اصل راهبردی در مبارزه با جرم و کنترل بزه کاری در دهه های اخیر مورد توجه متولیان سیاست جنائی اغلب نظام های حقوقی قرار گرفته است^۳ (ابرنندآبادی ۱۳۸۶، ۵۸). قانونگذار ایرانی از سال ۱۳۳۹ خورشیدی تاکنون پیشگیری از بزهکاری را با رویکردهای متفاوت و گاهی متضاد وارد پهنه سیاست جنائی ایران کرده است نمونه آن چالش قوه قضاییه در امر پیشگیری وفق بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی است در حالی که ووظایف ذاتی این قوه پس از ارتکاب جرم شروع می شود پیشگیری در مفهوم مضیق آن (جرم شناسی پیشگیرانه) که ما از آن به پیشگیری غیر کیفری (غیر سرکوب گری) تعریف می کنیم به مثابه وسیله ای تعریف شده است که دولت از آن برای مهار بهتر بزه کاراز طریق حذف یا محدود سازی عوامل جرم زا و نیز مدیریت مناسب و مطلوب محیط های فیزیکی و اجتماعی استفاده می کنند که فرصت های مساعد ارتکاب جرایم را ایجاد می کنند بالا رفتن نرخ بزه کاری در ایران و تاثیر اندک توسل به زراد خانه کیفری در امر مبارزه با جرایم در حالی که نظام کیفری بودجه عظیمی را در این امر به خود اختصاص داده است مقام های مسئول را نسبت به ضعف در کارایی و دستگاه عدالت کیفری به عنوان تنها راه حل آگاه کرده است. تورم کیفری از حیث حجم عظیم قوانین و مقررات در کنار تورم جمعیت کیفری و بودجه کلانی که همواره به خود اختصاص داده است همچنین قبح ارتکاب



^۱ پیکا، ژورژ، جرم شناسی، ترجمه نجفی ابرنندآبادی، علی حسین، ص ۹۹

^۲ قدیمی، ذاکر، سید عبد الازهر، دیدگاههای جرم شناسانه امیر المؤمنی علی (ع)، ص ۷۹

^۳ نجفی ابرنندآبادی، علی حسین، پیشگیری عادلانه از جرم و علوم جنایی (مجموعه مقالات در تجلیل از دکتر محمد آشوری) نشر سمت، سال ۱۳۸۳

جرم و بالا رفتن جسارت و تجری افراد جامعه در نادیده گرفتن قوانین بخشی از مهم ترین آثار منفی توسل به نظام کیفری است. فساد یک واقعیت غیر قابل انکار است. عواملی از قبیل قانون نا کار آمد، مقررات دست و پا گیر، فساد استخدامی، تصدی گری دولت، نبود اخلاق حرفه ای، عدم شایسته سالاری و.... خود در بروز فساد اداری موثرند.

بخش پنجم: تهیه و تدوین و تفسیر قوانین در فرایند تحقق عدالت اداری سالم

قانون فشرده ی خواست های عمومی و مظهر اعتقاد ها و سنت هاست برای تدوین قانون خوب فقط فکر خوب کافی نیست کارایی و تجربه نیز لازم دارد و باید برای آن فکر مناسب کرد این درست است که خواست های عمومی ماده اصلی قانون را تشکیل می دهند و حقوق دان مامور و مجری است لیکن نقش او در تحقق بخشیدن و صورت خارجی دادن به آن خواست ها را نباید فراموش کرد قانون را در اتاقی بسته و بدون توجه به نیازها و ضرورت های اجتماعی نمی توان نوشت قانونی می تواند قاعده زندگی شود که از زندگی الهام گرفته باشد، قانونی که در مقابل خواست های مردم قرار بگیرد. کم کم از جهان واقعیت ها خارج می شود و و تنها بر صفحه کتاب ها میماند و یک نحوه مقاومتی در مقابل آن شکل می گیرد قانون باید مطابق طبع مردم باشد قانون گذاری عاقل است که از اخلاق عمومی و خواسته های مردم پیروی کند و قدم هایی که بر میدارد در قبال آنها نباشد^۱ (کاتوزیان ۱۳۸۸، ۵۶) در مورد عدالت قضائی معمولاً گفته می شود که قاضی عادل کسی است که بر اساس قانون و بی طرفانه عمل کند اما مسأله عادلانه بودن خود قوانین است قانونی که ریشه در گستره عمومی ندارد و یک جانبه و تک ذهنی است خودش مظهر بی عدالتی است. عدالت قضائی به معنای عدالت اجرایی است و خود جزئی از قضیه بزرگتر عدالت قوانین است. هایک گفته است هر فرمان حکومتی ای قانونی نیست به نظر او قانون محصول تکامل اخلاقی جامعه است نه وضع



و تاسیس و اداره ی دولتی^۱ (آشوری ۱۳۸۳، ۵۴) اصولاً قانون نویسی هنر قانون گذار است اما این قانون گذار آزاد و به حال خود رها شده نیست بلکه در بند قیودی است که تاریخ، فرهنگ، زبان، قوانین و اصطلاحات قانونی بر اشیاء ساختند و پرداخته اند قانونگذار به صورت ناخود آگاه از آنها الهام می گیرد و بدان ها احترام می گذارد و از سوی دیگر برای مردمانی قانون می نویسد که نمود همان تاریخ و فرهنگ اند قانون گذار در خلاء قانون نمی نویسد بلکه قوانین اش را برای اجتماع خویش می نگرد. آن هم اجتماعی که به زیر و بم ها و ویژگی هایش علم دارد اگر دقت در این نکنند نادرستی اقتباسی صرف و تعدیل نشده از قوانین دیگران توسط قانونگذار ملی را روشن می نماید چه در این صورت قانونی به اجر در می آید که با فرهنگ و آداب مردمان کشور هماهنگ نبوده و همچون لباسی است که بر قامت دیگران دوخته اند و مسلم است که بر تن جامه خودی راست در نمی آید خواه از تنگی و خواه از گشادی^۲ (بیگ زاده ۱۳۸۵، ۸۶) نقش تدوین قوانین به نحو روشنی نه تنها در فرایند عدالت اداری بلکه بطور کلی در تمام رصدهای عدالت مسأله ای است مهم و حائز اهمیت که غفلت از آن می تواند زمینه ساز پراکندگی و تشتت در روبه قضائی که به هر حال مانعی مهم در راه تحقق عدالت است بشمار می رود قانون به مثابه سدی در جهت تامین عدالت عمل می کند و تمام تلاش دادرسی دانا و فهیم را مصروف یافتن گریز گاهی از آن در جهت رعایت عدالت و تامین حقوق اطراف دعوی می کند در مقابل (قانون خوب) در دست دادرسی آگاه و عدالت گر به عنوان ابزاری در جهت احقاق شایسته تر حقوق اطراف دعوی بکار گرفته می شود^۳ (راسخ ۱۳۸۵، ۱۳) تفسیر قوانین نیز در کنار تهیه و تدوین قوانین ضرورتی انکار ناپذیر است قانونگذار هر اندازه دقیق و نکته سنج باشد نمی تواند تمام مسائلی

^۱ آشوری، محمد، حقوق بشر، مفاهیم و مساوات، انصاف و عدالت، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، چاپ اول، سال ۱۳۸۳، ص ۵۳-۵۴

^۲ بیگ زاده صفر، نحوه نگارش قانون، تهران، انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم، سال ۱۳۸۵، ص ۸۶

^۳ راسخ، محمد، (ویژگی های ذاتی و عرضی قانون) نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۱، بهار ۱۳۸۵، ص ۱۳





را که مردم در زندگی روزانه خود با آن روبرو هستند پیش بینی کند عبارت های قانون نیز گاهی برای فهماندن مقصود اورسا نیست و نسبت به پاره ای از فروع مجمل باقی مانده است به اضافه پیشرفت تمدن و مقتضیات سیاسی هر روز ممکن است مسائل نوبی را بوجود آورد که در زمان وضع قانون مطرح نبوده است وضع مقررات جدید هم راه حل مطلوبی برای از بین بردن این مشکل نیست^۱ (کاتوزیان ۱۳۸۸، ۲۰۴) تمامی این مسائل ضرورت تفسیر قوانین را آشکار می سازد. تفسیر قانون را به اعتبار مرجع تفسیر کننده را به سه دسته قانونی، قضائی و شخصی تقسیم کرده اند. به اختصار می توان گفت تفسیر قانونی تفسیر قانونگذار مجلس شورا است تفسیر قضائی نیز تفسیری است که دادرسان از قوانین بعمل می آورند و تفسیر شخصی به تفسیری گفته می شود که نویسندگان حقوقی بنابه ذوق و سلیقه و مشرب خاص خود از قوانین می کنند در این سه حوزه ی تفسیری مقام مفسر می باید با توجه به موضوع قانون و ماده مورد تفسیر و آثار و تبعات حقوقی و اجتماعی آن اقدام به تفسیر نماید^۲ (احمدوند ۱۳۹۰، ۱۴۲) به اعتقاد برخی محققان در شرایط موجود مهمترین ابزار فساد مالی و اقتصادی سوء استفاده قوانین نامناسب موجود عدم وجود قوانین و مقررات در پاره ای موارد و روشن شفاف نبودن بسیاری از قوانین و مقررات است. مقررات صدور مجوز های مختلف مقررات تعیین محدوده و مقرراتی که ارزش اقتصادی زیادی بر آنها مترتب است و مقرراتی که بسیاری از هزینه ها و اعتبارات را از شمول محاسبات عمومی خارج می سازد از این جمله هستند در ارتباط با مفاسد اداری و مالی قوانین متعددی در کشور وجود دارد بنابراین معضل جدی در ارتباط با تنوع قوانین احساس نمی شود بلکه مشکل در میزان کارایی ضمانت اجرا و نحوه تحقق آنها ضعف در تربیت قضاوت و کارشناسان متخصص کمبود محاکم تخصصی است^۳ (ذاکر صالحی ۱۳۹۰، ۱۵۴).

^۱ کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم و حقوق، ص ۲۰۴

^۲ احمدوند، یاسر، عدالت اداری در حقوق ایران، انتشارات جاودانه جنگل، چاپ اول، سال ۱۳۹۰، ص ۱۴۱-۱۴۲

^۳ مجموعه مقالات همایشی نظارت و بازرسی قوه قضائیه سال ۱۳۸۷

بند اول: نقش قانون در پیشگیری از فساد اداری

فساد اداری به یکی از مشکلات مهم کشورهای در حال توسعه تبدیل گردیده است. عده ای بر این عقیده اند که اصولاً راهی برای حل این مشکل وجود ندارد. عده ای نیز بر آنند که مجازات و تنبیه عاملین فساد تنها راه حل مشکلات مقابله با فساد اداری است. مشکل فساد اداری حل نمی شود مگر آنکه عوامل و ریشه های بروز این پدیده را کشف و ریشه کنی این عوامل را برای مقابله با فساد مهیا کرد. در سالهای اخیر بیشترین توجه در کشورها به آثار اقتصادی فساد معطوف شده است. در این ارتباط عده ای در مطالعات مختلف نشان داده اند که عوامل اصلی که فساد را در جامعه افزایش می دهند عبارتند از بوروکراسی، سطح دستمزدهای نسیبی و دولتی نقش قوانین در دسترس بودن منابع طبیعی در جه رقابت تجاری آزاد و همچنین سیاست صنعتی کشورها. فساد یک پدیده جدیدی نیست در خصوص هشدار از خیانت به بیت المال می توان به نامه شماره ۲۰ حضرت علی (ع) به (زیاد بن ابید) جانشین فرماندار بصره اشاره کرد که حضرت فرمودند: همانا من به راستی به خدا سوگند می خورم اگر به من گزارش کنند که در اموال عمومی خیانت کردی کم یا زیاد چنان بر تو سخت گیرم که کم بهره شده در هزینه عیال در مانده، خوار و بنابراین حفظ بیت المال و سوء استفاده از امکانات مالی تحت هر شرایطی در حکومت علی (ع) مورد تاکید فراوان بوده است. معیار شاخص و تعیین فساد از اصلاح فقط و فقط قانون است. قانونی که مستقل از اراده شخص یا گروه باشد حکومت قانون مستلزم آن است که قانون مشخص و از قبل معلوم باشد یکی از مهم ترین عواملی که منجر به فساد می شود باید به آن توجه کرد. وجود قوانین غیر شفاف، مبهم و در پی آن صلاحیت های تشخیصی (اختیاری) است، گاهی اوقات الفاظ و عبارات قانون به دلیل اشارات کلی و کشداری که دارند این امکان را فراهم می کنند و مقام اداری می تواند در لابه لای درزها و روزنه های قانون خانه کند و به صورت خودسرانه و دل بخواهانه برای مردم تصمیم بگیرد و در ظاهر نیز این تصمیمات قانونی و مستند به



صلاحیت های واگذار شده از سوی مقنن هستند^۱ (۱۳۸۹، ۲۱) قانونگذار میتواند با تدوین قانون مناسب از بسیاری از جرایم بالاخص جرایم اداری پیشگیری کند.

الف: گفتمان قانونگذار در پیشگیری از فساد

تصویب قانون اولین و مهم ترین وظیفه قانونگذار است منظور از گفتمان قانونگذار عبارت از زمانی که بتوان از مجموعه قوانین تصویب شده در باب موضوعی به هدف و دیدگاهی که قانونگذار در خصوص آن موضوع دنبال می کند پی برد گفتمان قانونگذار گاه به صراحت در یک قانون یا قوانین مختلف بیان می شود. گاه برخی قوانین حتی قوانین با هدف مبارزه با فساد خود منشا تولید فساد می شوند اهمیت قائل شدن قانونگذار به رعایت اصول صحیح قانون نویسی در زمان تصویب یک قانون و نیز توجه کارشناسانه به جنبه های عملی و پیامدهای این موضوع در اجرا حتی الامکان از برخی سوء استفاده ها جلوگیری می کند در بحث فساد شفاف، صریح، ساده و منجر بودن قوانین و مقررات دوری از ابهام مقررات زدایی، اصلاح قوانین گذشته، کم کردن سطح دخالت دولت از اهمیت خاصی در پیشگیری از بروز فساد برخوردار هستند.

۱- صریح، ساده و منجر بودن قانون: یک قانون باید به لحاظ عملی (کار بردی) ساده و آسان تنظیم شود و خالی از هرگونه ابهام باشد به طوری که کارگزاران مجریان و مخاطبان بتوانند آن را بخوبی درک کنند^۱ این یک اصل غیر قابل انکار بشمار می رود که اگر قانون به نحوی تصویب شود که موجبات برداشت های متفاوت از متن را فراهم آورده و یا بطوریکه اعمال و اجرای قانون را به استنباط، اختیار و تصمیم مجریان آن متکی سازد مسیر بروز فساد را هموار خواهد کرد. قوانین مبهم و چندلایه به شدت فضای تصمیم گیری دستگاه ها را غبار آلود کرده و اشخاص حقیقی و حقوقی می توانند با تکیه بر برداشت متفاوتی که

^۱دشتی محمد، نهج البلاغه، مؤسسه فرهنگی تحقیقاتی امیرالمؤمنین، خطبه ها و نامه های امیر المؤمنین (ع)، قم، تابستان



مسئولاندارند از چنین شرایط مناسبی به حداکثر بهره برداری دست یابند زیرا از یک سوء ارباب رجوع با هدف اعمال تفسیر مد نظر خود از قانون یا مقررات مبهم با کارمند و از سوی دیگر کارمند از بابت اعمال اختیار خود در جهت تفسیر و اجرای مقررہ منظور در سیستم عرضه و تقاضای فساد آمیز با ارباب رجوع وارد معامله می شوند^۱ (بیایی ۱۳۸۷، ۲۴۱). به پیشنهاد بانک جهانی در کشورهایی که امتیازات گزینش عمومی فراهم کنند زمینه سوء استفاده است، پارلمان ها باید قوانین واضح و روشنی تصویب کند که به آسانی قابل فهم بوده، به سادگی اعمال شده و برای قابلیت اجرا جای بحثی باقی نگذارند. در نتیجه این قوانین در نقطه مقابل آن دسته از قوانین قرار می گیرند که مقررات آنها به دلیل ابهام جای بحث و تفسیر را برای دستگاههای مجری باقی می گذارد.^۲ (فریادی ۱۳۸۷، ۲۱۲).

۲- قابل دسترس بودن قانون: یک قانون، امکان مراجعه و استفاده از آن را به سهولت فراهم می کند این مسئله در پیگیری از فساد دارای اهمیت است زیرا یکی از علتهای اساسی بروز فساد را کثرت تنوع و پراکندگی قوانین و مقررات دانسته اند، در چنین حالتی بی اطلاعی افراد جامعه و اختیار و اقتدار مجریان قانون در اعمال خودسرانه قوانین خودموصیف خواهد بود. در چنین مواقعی تجمیع تمامی مقررات و قوانین مربوط به هر موضوع به عنوان مثال قوانین و مقررات مالیاتی صادرات و وادرات، گمرک و... در یک مجموعه معین از یک سوء و اطلاع رسانی صحیح در مورد هر قانون به نحو چشم گیری از بروز فساد پیشگیری خواهد کرد. در این زمینه به عنوان نمونه می توان اهمیت بحث اطلاع رسانی در معاملات دولتی اعم از مناقصه و مزایده اشاره کرد که پیش بینی شده تا از طریق روزنامه های کثیرالانتشار صورت گیرد بدون آنکه کیفیت آن معلوم شود چه بسا طی یک معامله فساد آمیز میان مسئولان برگزار می مناقصه و مزایده و طرفهای بالقوه معامله دولتی و یا حتی مسئولان روزنامه با هدف کم کردن تعداد رقبا و داوطلبان شرکت کننده در مناقصه و مزایده روزنامه کثیرالانتشار ولی کم مراجعه یا غیر

^۱ بیایی، محمد، کنکاش، پیرامون فساد مالی، در قراردادهای دولتی، نشر سازمان بازرسی کل کشور سال ۱۳۸۷، ص ۲۴

^۲ فریادی، مسعود، پارلمان و قانون گذاری علیه فساد، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۴۲، ص ۲۱۲



معروف و یا حتی معروف اما با تیرتری که کمتر جلب توجه نماید انتخاب شود. به نظر می رسد بهتر بود در صورت عدم امکان تسریع بنام روزنامه و نحوه درج مطلب اطلاع رسانی از طریق صدا و سیما نیز پیش بینی شود.^۱ (دادخدایی، ۱۳۹۰، ۲۰۳)

۳- وجود ضمانت اجراهای قوی بدون وجود ضمانت اجراء نمی توان امید به قانون داشت. ضمانت اجراء وسیله جلوگیری از تجاوز به حق و احیای به رعایت آن است^۲ (کاتوزیان، ۱۳۸۷، ۳۱۸).

البته بدیهی است که این ضمانت اجراء اعم از انضباطی، اداری، مدنی، کیفری خواهد بود. بدیهی است ضمانت اجراهای کیفری از حیث رعب آوری و قدرت بازدارندگی از اهمیت و توجه خاصی برخوردارند. بعنوان مثال ضمانت اجرای حقوقی مربوط به اجرای یک قرارداد می تواند بسته به مورد بطلان به عدم نفوذ و نسخ آن و یا اجرای مفاد حق بطور مستقیم ماده ۴۲ قانون اجراهای احکام مصوب ۵۶ و یا فشار برای اجرای آن (ماده ۷۲۹ آیین دادرسی مدنی) و یا لزام به جبران خسارت باشد. تذکر شفاهی به توییح کتبی، و اخراج از جمله ضمانت اجراهای اداری محسوب می شود و تعطیلی محل کسب ضمانت اجرایی صنفی است اما حبس و شلاق و بطور کلی هر گونه ضمانت اجرایی که بعنوان ما به ازای یک عمل مجرمانه در قانون پیش بینی شده است در صلاحیت نظام کشوری است

بند دوم: اصلاح قوانین و مقررات.

الف: اثر بخشی قوانین و مقررات مستلزم تبیین، پیشش، راهبرد یک رویکرد مبتنی بر واقعیات، مقتضیات و نیازمندیهای دنیای امروز و نیز تعریف یک فرایند شفاف، انجام کار از طریق تعامل و تبادل نظر مستمر با کلیه ذینفعان و دولتها است.

^۱ دادخدایی، لایلا، پیشین، ص ۲۰۳

^۲ کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم و حقوق، پیشین، ص ۳۱۸

ب: پویایی قوانین و مقررات موضوعی است که به نظر می‌رسد اصولاً با ماهیت قوانین و مقررات به مفهوم رسمیت بخشی بیشتر مغایر باشد.

هر چند حذف یا کاستن از قوانین و مقررات نهادینه شده بسیار دشوار است ولی در دنیای امروز برای توسعه و نوآوری ضروری است. ارزیابی تأثیرگذاری قوانین و مقررات مستلزم بررسی نظاممند محاسن و معایب به نحو رسیدن آن به اهداف مورد نظر می‌باشد.

ج: قوانین و مقررات باید سلامت نگر باشند و موجب گسترش رفاه عمومی، محرومیت زدایی و اجرای عدالت باشد.

ح: قوانین نباید مروج بوروکراسی، دیوان سالاری و کاغذ بازی باشد.

خ: قوانین و مقررات به گونه‌ای وضع شوند که انحصار دولتی به ویژه در رابطه با خدمات عمومی به حداقل ممکن کاهش یابد.

ذ: در وضع قانون، اثر بخشی، شفاف سازی، پویایی و توجه بیش از حد به توسعه و تحول و ارتقای زیر بناهای ملی مد نظر قرار گیرد.

ذ: از کپی سازی قوانین و مقررات خارجی خودداری شده و سعی گردد قوانین و مقرراتی که وضع می‌شود معرف سابقه فرهنگی و حقوقی و اداری کشور باشد^۱ (قدیمی، ۱۳۹۰، ۲۱۵).

قطعاً قوانین و مقررات برای نظم و ترتیب در امور لازم است و اگر وضع قانون مبتنی بر فلسفه حقوقی باشد و پس از وضع نیز از ثبات و استمرار برخوردار گردد و نفوذ افکار سیاسی و مداخله افراد غیر متخصص و غیر کارشناس در تغییر و تبدیل قانون نقش نداشته باشد. و سعی شود قوانین که وضع می‌شود با فرهنگ و آداب و رسوم افراد جامعه در تضاد نباشد و درون جامعه را دچار پریشانی ننماید و توأم با اعتدال باشد بدیهی است چنین قوانینی را جامعه با رضایت خاطر پذیرفته و قانع می‌شود که به قانون احترام بگذارد و از تجاوز به حریم آنان

^۱ مجموعه مقالات نخستین همایش علمی کاربردی، بسوی ثبت نوین، مرکز آموزش و پژوهش سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، نشر نقش گستران، دکتر محسن قدیمی



خودداری نمایند. و در صورتی که قانون نارسا، ضعیف و ناکارآمد باشد مسلم است که رشد و شکوفایی و توسعه جامعه را خدشه دار کرده و اجرای آن با موانع روبرو می شود. از این رو قانون گزاران باید با شناخت عمیق و دقیق نسبت به موانع اجرایی، حاکمیت قانون، قوانین پویا مورد نیاز جامعه را وضع نموده و اثر بخشی قانون را بعنوان یک اصل پیشرو و کارآمد، محور قانون گذاری قرار دهند و در بحث نظارت بر قانون در حین وضع و تثبیت ابزار نظارت قانون اساسی و موازین شرعی اسلام که این بین سهله و سمحه است، از ناحیه شورای محترم نگهبان مد نظر قرار گرفته و در باب اعمال نظارت به هیچ وجه مصالحملی اجتماع فدای مصالح سیاسی افراد نگردد. آنچه شرع و اصول قانون اساسی حکم می نماید عامل تعیین کننده نظارت باشد در خصوص نظارت بر قانون پس از وضع و تصویب در جهت نظارت بر حسن اجرای آن از ناحیه دستگاههای ناظر کوچکترین انحرافی از مسیر قانون در خور پذیرش قرار نگیرد. حتی اگر این انحراف از سوی قدرتمندترین فرد اجتماع که مجری قانون است صورت پذیرفته باشد و جهت اصلاح قانون و وصف قانون تأثیر گذار همواره از نظر قضات که بیش از دیگران عیب و نقص قانون را می دانند بعنوان یک درد شناسی بهره گیری بعمل آید^۱ (دلاوری، ۱۳۸۶، ۴۹).

بخش ششم: واکنش های کیفری در برابر جرایم اداری

هنگامی که جرم یعنی رفتار ضد اجتماعی ارتکاب می یابد حاکمیت عمومی وظیفه دارد با توسل به شیوه ای مناسب و مؤثر ضمن پیشگیری از وقوع و تکرار جرم در آینده لزوم احترام به احکام و دستورهای خود را بار دیگر به شهروندان گوشزد کند. اعمالی که انسان انجام می دهد اگر مخالف اخلاق، وجدان، عدالت و قانون باشد، پاداش های آن با سرزنش، نکوهش، تنبیه، تأدیب و مجازات همراه خواهد بود. هشدار مقامات به حفظ نظم عمومی و مراعات حقوق جامعه بیان گوناگون دارد که صورت مؤکد آن اجرای مجازات است در واقعه مجازات

^۱ دلاوری، محمد رضا، مقاله (قانون در اسارت تصمیم گیرندگان اداری، نشریه حمایت قوه قضائیه، سال ۱۳۸۶، شماره



به معنای پاداشی نکوهش کننده، رنج آور و ترساننده است که در مقابل افعال یا ترک افعالی ایجاد شده تا مرتکب یا مرتکبان آن اعمال را تنبیه کنند^۱. (نوربها ۱۳۸۲، ۵۱) در واقع مجازات واکنش جامعه در مقابل جرمی است که نظم اجتماعی اش را مختل شده، هنجارهایش لطمه دیده و ارزش هایش در هم نوردیده است. به گواه تاریخ با خلقت بشر جرم ایجاد شده و ادامه دارد پاسخ ها به نقض قانون با ضمانت اجراهای متفاوتی همراه بوده است از مجازات های بدنی دوران انتقام خصوصی تاکنون که صحبت از اصلاح و درمان است. ضمانت اجراها و تغییرات عمده ای یافته اند اما آن چه ثابت مانده این است که کیفر به عنوان مجازات و جزا وجود دارد. قانون مجازات ها را مشخص می کند و انواع آن ها را روشن می سازد و هم چنین نحوه ی اجرای آن ها را اعلام می دارد امروزه مجازات روش معقول مقابله با بزهکاری است ولی همیشه و در همه جوامع به عنوان تنها وسیله مقابله با پدیده مجرمانه تلقی شده و شاید بهترین و مؤثرترین واکنش ممکن در مقابل این پدیده هم نباشد از نظر افلاطون در مدینه فاضله و به تصور مارکل در جامعه کمونیست نیازی به مجازات و به طور کلی تر قانون و دولت نخواهد بود ولی صرف نظر از این که آیا امکان پیدایش چنین جوامعی وجود دارد. در این جا مسأله ماهیت وجودی انسان و میزان نفوذ و تأثیر عوامل تربیتی مطرح می شود- ملاحظه می کنیم که در جوامع گوناگون به میزان و نسبت های مختلف از «مجازات» به عنوان وسیله درمانی و اصلاحی از یک طرف و عامل بازدارنده بزهکاری از طرف دیگر استفاده می شود. با توجه به شرایط جوامع و شدت مجازات ها و بی توجهی به شخصی بودن مجازات ها در قرن هجدهم به سوی رویکردی انسانی و هدفمند به کیفر نگریسته شد و نظریات جدیدی با هدف انسانی کردن نظام مجازات ها مطرح شد که خود این نظریات در حال تغییر و تحول است و ره آورد زیادی برای جامعه بشری داشته است در کلیه زمان ها کیفر وسیله سزای خود را حفظ نموده است و اجرای آن درس عبرتی برای دیگران و حتی خود مرتکب خواهد بود تا به ارتکاب جرمی قدم بر ندارند. پیشگیری کیفری با تهدید تابعان حقوق کیفری از یک سو و به

^۱ نوربها، رضا، زمینه حقوق جزای عمومی، چاپ هفتم، سال ۱۳۸۲، ص ۵۱





اجرا گذاشتن این تهدید از طریق مجازات کسانی که ممنوعیت های کیفری را نقض کرده اند از سوی دیگر در مقام پیشگیری عام و پیشگیری خاص از جرم است. پیشگیری واکنش عام بر این ایده استوار است که اجرای مجازات در مورد بزهکاران سبب ترس دیگران از ارتکاب جرم و در نتیجه مانع بزهکاری آن ها می شود و در پیشگیری واکنش خاص مجازات باید کمک کند تا جرمی که به وقوع پیوسته دیگر بار توسط خود مجرم تکرار نشود.^۱ (رشادتی ۱۳۸۷، ۳۸۶) مجازات ها دارای خصوصیتی هستند که می توانند از سوی مجرم را آزار دهند و از جامعه مطرود سازند و از سوی دیگر او را اصلاح کنند و یا جامعه را متنبه گردانند. کسی نمی تواند بپذیرد که امنیت او مورد تعرض کلاهبرداری، سارقان و خیانت پیشگان قرار گیرد و حتی خود بزهکاران نیز به هنگام برخورد با خطری که امنیت آن ها را تهدید می کند احساس نا امنی را غیر قابل تحمل می دانند. این کشش و تمایل شدید برای امنیت را نمی توان در هیچ جامعه ای نادیده گرفت. جرم به جامعه لطمه می زند و آن را دستخوش هرج و مرج و بی انضباطی می کند. اخلاق، مذهب، سنت های جامعه جرم را نمی پسندند و متقاضی مجازات هستند، اما داوری بزهکاران و رسیدگی به جرایم ایشان را نمی توان پذیرفت مگر وقتی که قانون عملی را مجرمانه بشناسد و مجازات و اقدامات تأمینی برای آن در نظر بگیرد.^۲ (نور بها ۱۳۸۲، ۵۷)

بند اول: جرم انگاری ابتدایی

جرم انگاری ابتدایی یا مستقیم به قابل کیفر دانستن رفتارهایی اشاره دارد که قوانین کیفری ایران نسبت به آنها سابقه نداشته یا ساکت است. دیوان عدالت اداری به عنوان مرجعی که شمار زیادی از پرونده های اداری در آن مطرح می گردد بایستی به عنوان یک بانی به مراجع قانونگذاری لزوم تصویب قوانینی در حقوق داخلی را گوشزد کند. تا هرگونه اقدامات

^۱ رشادتی، جعفر، پیشگیری از جرم در قرآن، سال ۱۳۸۷، ص ۳۸۶

^۲ نور بها، رضا، همان، پیشین، ص ۵۷

عمدی بدون مجوز با قصد تقلب یا دیگر مقاصد ناروا در راستای اضرار به دیگری یا جلب منافع اقتصادی برای خود یا دیگری قابل کیفر گردد.

بند دوم: جرم انگاری تکمیلی

جرم انگاری تکمیلی ناظر به پیش بینی رفتارها و حالت های ممنوعه و قابل کیفر با جرایم اقتصادی و مالی است که هر چند آن رفتار یا حالت مستقیا جرم اقتصادی نیست و از این رو قانون گذار برای مقابله با جرایم اقتصادی، قوانین کیفری مقابله کننده را تکمیل می کند. از جمله مهم ترین این تدابیر پیش بینی شروع به جرم رفتارهای ناقص هنجار های اقتصادی و مالی است. بر اساس ماده ۴۱ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰ در حقوق ایران اصولا شروع به جرم، جرم محسوب نمی شود مگر اینکه مجموعه اقدامات انجام گرفته مجرمانه مستقلی باشد یا اینکه قانون گذار شروع به جرم خاصی را جرم شناخته و برای آن مجازات در نظر گرفته باشد. در غیر اینصورت شروع به جرم، جرم تلقی نمی شود. در جرم انگاری مصادیق جرایم اقتصادی در حقوق نوین ایران، قانونگذار شروع به ارتکاب این جرایم را جرم مستقل دانسته و برای آن مجازات پیش بینی نموده است در بند های الف، ب و ج ماده ۲ قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶ شورای اسلامی شروع به تحصیل، تملک، نگهداری یا استفاده از عواید حاصل از فعالیت های غیر قانونی با علم به اینکه به طور مستقیم یا غیر مستقیم در نتیجه جرم به دست آمده باشد یا شروع به تبدیل، انتقال عواید به منظور پنهان یا کتمان کردن ماهیت واقعی یا منشاء منبع، محل، نقل و انتقال جابجای یا مالکیت عوایدی که به صورت مستقیم یا غیر مستقیم در نتیجه جرم تحصیل نشده باشد را جرم انگاری نموده، مجازات آن را در ماده ۹ همان قانون که در واقع مجازات مرتکب اصلی می باشد بیان نموده است از جمله مقررات داخلی دیگر ناظر به این پاسخ کیفری بند (د) ماده ۱ مجازات اخلال گران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۱ می باشد که با بیان اینکه (هر گونه اقدامی به قصد خارج کردن میراث فرهنگی یا ثروت های ملی اگر چه به خارج کردن



آن نینجامد قاچاق محسوب و...) شروع به جرم «قاچاق» به عنوان یکی از مصادیق جرایم اقتصادی را پیش بینی نموده است.

بند سوم: جرم انگای مرتبط

به پیش بینی جرایمی می پردازد که ماهیتا در قلمرو جرایم اقتصادی و اداری نمی گنجد ولی یا از جهت شکلی یا از جهت ماهوی با جرایم اقتصادی و اداری مرتبط هستند مانند پیش بینی جرم مانع یا پیش بینی جرایم مرتبط با نقض عدالت کیفری نسبت به متهمان و محکومان جرایم اقتصادی در واقع یکی از تدابیر کیفری که در قلمرو جرم انگاری مطرح و به نحو غیر مستقیم موثر در پیشگیری از جرایم اقتصادی بوده، «جرم انگاری ممانعت از اجرای عدالت» است جرم انگاری این عنوان مجرمانه که «عبارت از جرایمی می باشد که مانع فرایند دادرسی کیفری در نظام قضایی می شود» از لوازم رسیدگی به جرایم اقتصادی می باشد در ماده ۳۳ کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی جرم انگاری و به کشورهای عضو توصیه گران گردیده که آنرا در نظام حقوقی خود جرم انگار نمایند. جرم انگار فعل مجرمانه مذکور بدین لحاظ از لوازم رسیدگی به جرایم اقتصادی تلقی می شود که بسیاری از جرایم اقتصادی نحو سازمان یافته ارتکاب می یابد و گروه های مجرمانه یا مرتکبین از جرایم به سبب سنگینی جرایم ارتکابی و در نتیجه شدت مجازات مترتب بر آن، در صورت توقیف و محاکمه اعضایشان، به عنوان اخلال در دادرسی و ایجاد مانع در اعمال عدالت هستند تا اینکه اولاً همه ارکان گروه افشا نشود و ثانیاً اعضای توقیف شده مجازات نشده و یا به طریقی آزاد شوند در این راستا اعضای این گروه ها به هر وسیله ای متوسل می شوند. اقدامات آنان یا در ارتباط با قضات و ماموران اجرای قانون است تا جریان دادرسی را مختل کرده یا اجرای حکم را عقیل گذارند و یا در ارتباط با اشخاص حقیقی و حقوقی جهت استفاده از آنها به نفع خود می باشد تا در جریان دادرسی به نحوی موجبات برائت یا تخفیف مجازات خود را فراهم نماید. در صورتی که اقدام آنها در مقابل کار مندان باشد و به صورت پیشنهاد و پرداخت رشوه مطرح گردد، بر اساس ماده ۸ کنوانسیون برخورد خواهد شد چون رفتار آنها



همان ارتشاء موضوع ماده ۸ کنوانسیون را تشکیل می دهد. اما اگر پیشنهاد رشوه با اقدامات خشونت، فیزیکی یا تهدید و ارعاب برای تاثیر گذاری در شهادت یا ادله دیگر یا اعمال کارمندان دادگستری یا کارمندان اجرای قانون باشد در این صورت ماده ۲۳ کنوانسیون حاکم است.

نتیجه گیری

فساد اداری امری غیر قابل انکار، پیچیده و متنوع می باشد و در وقوع آن عوامل مختلفی از جمله عوامل فرهنگی، سیاسی اقتصادی، اداری، حقوقی و قضایی دخالت دارد. پدیده فساد اداری در دنیای امروز به ویژه در کشور های در حال توسعه، به عنوان یکی از مهم ترین موانع پیشرفت جامع مطرح شده است. از آنجا که ایران از بین ۱۳۳ کشور رتبه ۷۹ در زمینه فساد دارد توجه به این معضل از سوی دولتمردان و تدوین راهکارهای مناسب پیشگیری از آن بیشتر باید مورد توجه قرار بگیرد و به راه های پیشگیری غیر کیفری از ارتکاب جرایم اداری توجه خاص و ویژه ای شود. هرچند در حال حاضر بسیاری از نهادها و وظیفه و پیشگیری از فساد اداری و ارتکاب جرایم اداری را بر عهده دارند اما در این میان دیوان عدالت اداری به عنوان یک دادگاه عالی اداری که وظیفه نظارت بر اعمال دولت را بر عهده دارد و با هدف احقاق حقوق مردم و برقراری عدالت تشکیل شده است. گر چه در بخش پیشگیری های غیر کیفری با توجه به کثرت آراء صادره از سوی دیوان عدالت اداری نمی توان به طور مطلق گفت که در کدام قسمت نقش پیشگیری اجتماعی و در کدام قسمت نقش پیشگیری وضعی دارد اما به طور نسبی و با توجه به مطالعه آراء صادر شده می توان گفت که بیشتر آراء صادره از سوی دیوان عدالت اداری نقش پیشگیری وضعی دارند. هرچند دیوان عدالت اداری دارای صلاحیت های وسیعی می باشد اما در خصوص جرایم اداری دارای صلاحیت رسیدگی و کیفر دهی نمی باشد. در پایان این مقاله اهم راه های پیشگیری از جرایم و مفساد اداری به طور کلی به قرار زیر پیشنهاد می گردد:



۱. ایجاد و اجرای مقررات و تدوین و تصویب دستورالعمل های داخلی مورد نیاز، همراه با ضمانت های اجرایی .
۲. از بین بردن زمینه های وقوع جرم یا تخلف از قبیل انتصاب مناسب اشخاص، جلوگیری از بیکاری کارکنان، اعمال نظارت بیشتر و غیره .
۴. انتصاب شایسته ی مدیریت های کلیدی .
۵. تقویت فرهنگ خود کنترلی و ایمان مذهبی در کارکنان .
۶. تأمین مالی کارکنان با درآمد کم و رسیدگی ویژه به عسر و حرج آن ها .
۷. ایجاد عدالت نسبی در پرداخت ها بین کارکنان و مدیران .
۸. تقویت فرهنگ تعلق سازمانی در کارکنان .
۹. اعزام معتادین به مراکز درمانی و بازپروری .
۱۰. دقت بیشتر در استخدام بدوی کارکنان .
۱۱. اعمال مجازات متناسب برای اشخاص خاطی و مجرم .
۱۲. تبیین اهمیت و جایگاه امر به معروف و نهی از منکر و کاربردی نمودن آن در سازمان .



منابع و مأخذ

۱. قرآن مجید
۲. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات طوس، چاپ هفتم، زمستان ۱۳۸۳
۳. احمد وند، یاسر، عدالت اداری در حقوق ایران، انتشارات جنگل جاودانه، چاپ اول، سال ۱۳۹۰
۴. اردبیلی، محمد علی، حقوق جزای عمومی، جلد اول، نشر میزان، چاپ بیست و هشتم، سال ۱۳۹۰
۵. آشوری، محمد، حقوق بشر، مفا هیم و مساوات، انصاف و عدالت، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، چاپ اول، سال ۱۳۸۳
۶. آقای طوق، مسلم، مبانی و ماهیت نظارت قضایی بر اعمال دولت، مطالعه تطبیقی کشور های فرانسه، آلمان و آمریکا، چاپ اول زمستان ۱۳۸۶
۷. الوانی، مهدی، اصول مدیریت عمومی، تهران، نشر نی، سال ۱۳۸۵
۸. آیین های تصمیم گیری در حقوق اداری مطالعه تطبیقی، هداوند، مهدی، نجابت خواه، مرتضی، شمس، عرفان، چاپ دوم، سال ۱۳۹۱
۹. ایرانشاهی، حمید، پیشگیری از وقوع جرم و نقش ساز مان های مسول در قوانین ایران، انتشارات جنگل جاودانه، چاپ دوم، سال ۱۳۹۰
۱۰. برناد بولک، بر گردان نجفی ابر ند آبادی، علی حسین، مجمع علمی و فرهنگی مجد، چاپ اول
۱۱. بهرامی، بهرام، آیین دادرسی مدنی، تهران نگاه بینه، چاپ اولیگ زاده، صفر، نحوه نگارش قانون، تهران، انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم، سال ۱۳۸۵



۱۲. بیایی، محمد، کنکاش پیرامون فساد مالی در قرار داد های دولتی، نشر ساز
مان باز رسی کل کشور، سال ۱۳۸۷
۱۳. پیکا، ژرژ، جرم شناسی، ترجمه ابرند آبادی، علی حسین، مرکز چاپ
و انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، سال ۱۳۷۰
۱۴. جعفری لنگردودی، محمد جعفر، مبسوط در تر مینو لوژی حقوق،
انتشارات گنج دانش، چاپ اول، سال ۱۳۷۸
۱۵. دادخدایی، لیلا، فساد مالی-اداری و سیاست جنایی مقابله با آن، چاپ اول،
سال ۱۳۹۰
۱۶. دشتی، محمد، نهج البلاغه، موسسه فرهنگی تحقیقاتی امیر المومنین(ع)،
خطبه ها و نامه های امیر المومنین(ع)، قم، تابستان ۱۳۷۹
۱۷. رشادتی، جعفر، پیشگیری از جرم در قرآن، چاپ اول، سال ۱۳۸۷
۱۸. رفیع پور، فرامرز، توسعه و تضاد، جلد اول، انتشارات شرکت سهامی، سال
۱۳۷۹
۱۹. ریموند گسمن، جرم شناسی کاربردی، ترجمه مهدی کی نیا، سال ۱۳۷۰
۲۰. شیخ کلینی، اصول کافی، ترجمه و شرح سید هاشم رسولی، جلد چهارم،

