



پژوهشنامه حقوق کیفری

سال نهم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۵

شماره پانزدهم ۱۳

## بررسی تطبیقی کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد مالی و قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

دکتر محمد رضا نظری نژاد<sup>۱</sup> ✉

خشایار اسفندیاری فر<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۹۵/۲/۱۵

تاریخ دریافت: ۹۳/۳/۵

### چکیده

امروزه مبارزه با فساد مالی مورد توجه کشورها قرار گرفته، به طوری که کشورها را به سمت همکاری بین‌المللی و مبارزه با فساد در عرصه داخلی هدایت کرده است. یکی از مهم‌ترین اسناد بین‌المللی در مبارزه با فساد، کنوانسیون مبارزه با فساد (مریدا) و از طرفی مهم‌ترین سند قانونی در عرصه داخلی «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» است. این نوشتار ناظر به بررسی تطبیقی کنوانسیون مریدا و قانون ارتقای سلامت نظام اداری است که مبین تأثیرپذیری این قانون از کنوانسیون مذکور در زمینه‌های مختلف است. واضح است که به موازات تدوین قانون نمی‌توان از پیش شرط‌های مقابله با فساد اداری از جمله تقویت نهادهای مدنی، آزادی‌های رسانه‌ای و نیز کوچک کردن دولت و نظام اداری چشم‌پوشی کرد.

**واژگان کلیدی:** فساد اداری، فساد مالی، جرایم اقتصادی، کنوانسیون مریدا، قانون ارتقای سلامت نظام اداری.

✉ m.nazarinejad@gmail.com

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه گیلان  
۲. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه مفید قم

## مقدمه

آنچه در این مقاله به آن پرداخته می‌شود، بحث فساد<sup>۱</sup> مالی و مقابله با آن است. فساد مالی هم در بخش خصوصی و هم در بخش دولتی (فساد اداری) نمود پیدا می‌کند. امروزه مبارزه با فساد مالی دغدغه بسیاری از کشورها شده است؛ زیرا فساد مالی آثار و پیامدهای ناگواری از جمله کاهش بهره‌وری، کند کردن حرکت توسعه کشور، افزایش هزینه زندگی مردم و تضعیف اعتقاد مردم به توانایی و اراده سیاسی دولت و ائتلاف منابع مالی در بردارد.<sup>۲</sup>

امروزه محل وقوع فساد و جرایم اقتصادی گاه از حوزه قضایی محل، ایالت و دولت فراتر می‌رود (مارسل پارودووانی، ۱۳۶۹: ۲۳۸). بر این مبنا یکی از ویژگی‌های این جرایم، عدم محدودیت جغرافیایی و زمانی است و این پدیده مرزهای زمان و مکان را در نوردیده است (گودرزی و همکاران، ۱۳۹۰: ۴۰). از سوی دیگر اکثر جرایم مذکور به صورت سازمان‌یافته ارتکاب می‌یابند و همین خود موجب گسترده شدن دامنه این جرایم می‌شود و از این رو مبارزه علیه این جرایم به صورت بین‌المللی انجام می‌پذیرد (مهدوی‌پور، ۱۳۹۰: ۴۴). به دنبال این مسائل، پیشنهاد تدوین یک معاهده جامع بین‌المللی برای مبارزه با فساد، اولین بار در جریان آخرین مراحل تدوین پیش نویس "کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی"<sup>۳</sup> (کنوانسیون پالرمو) مطرح گردید. اغلب هیأت‌های نمایندگی به ویژه کشورهای در حال توسعه با اشاره به گسترده بودن معضل فساد و لزوم پرداختن دقیق و همه‌جانبه به این مسئله، خواستار تهیه یک سند مستقل در این خصوص شدند. از این رو کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که منضم به قطعنامه شماره ۵۸/۴ مورخ ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ است توسط مجمع عمومی به تصویب رسید که از یک مقدمه، هشت فصل و ۷۱ ماده تشکیل شده است.

کشور جمهوری اسلامی ایران نیز یکی از کشورهای عضو این کنوانسیون می‌باشد و قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ بیست و یکم خرداد ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و پنج مجلس شورای اسلامی تصویب و مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۷/۷/۲۰ و در اجرای اصل

۱. ((کلمه "فساد" از ریشه "فسد" بوده که به معنای جلوگیری از انجام اعمال درست و سالم است و در زبان انگلیسی با عنوان "Corruption" و ریشه لاتینی "rumpere" مطرح می‌شود که به معنی شکستن و نقض کردن می‌باشد. چیزی که شکسته و نقض می‌شود می‌تواند قوانین و مقررات یا قواعد اداری باشد. بدین معنا فساد به معنی هر پدیده‌ای است که مجموعه‌ای را از اهداف و کارکردهای خود باز دارد)) (تانزی، ۱۳۷۸: ۱۸۲ و ۱۸۳).

۲. می‌توان ادعا کرد که مبارزه با فساد همزمان با تشکیل حکومت در جامعه مطرح بوده ولی راهکارهای مقابله با آن در طول تاریخ تغییر کرده است. در چین قدیم به بسیاری از بروکراتها حق نیفتادن به دام رشوه‌خواری و فساد مالی پرداخته می‌شد که آنرا یانگ - سین می‌نامیدند تا انگیزه اطاعت از قانون و سلامت نفس آنان تقویت شود (محنت فر، ۱۳۸۷: ۴).

(۱۱۲) قانون اساسی تصویب آن را با درج بیانیه‌ای هنگام الحاق، موافق با مصلحت نظام تشخیص داد.

به دنبال تلاش‌های بین‌المللی و عضویت ایران به کنوانسیون مریدا، در حقوق داخلی نیز، می‌توان یکی از اقدامات مؤثر قانونگذار در زمینه مبارزه با فساد اداری را تصویب «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد» دانست که دارای ۳۵ ماده و ۲۸ تبصره است و در سال ۱۳۸۷ به صورت آزمایشی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در تاریخ ۷/ ۸/ ۱۳۹۰ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصالح نظام تشخیص داده شد و به دنبال پایان یافتن دوره آزمایشی این قانون، با تمدید دوره آزمایشی آن موافقت گردید و آیین‌نامه‌های اجرای آن یکی پس از دیگری تدوین و به تصویب رسیده است که می‌توان به آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۹۳/۴/۱۵ در خصوص ماده ۲۶ و آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۹۲/۴/۲۵ در خصوص تبصره ۴ ماده ۶ قانون مذکور اشاره کرد. فصل اول این قانون، به تعاریف و اشخاص مشمول قانون پرداخته و فصل دوم آن که اساسی‌ترین فصل این قانون و دارای مواد قانونی فراوانی است، به موضوع پیشگیری اختصاص داده شده است. در فصل اخیرالذکر، تکالیف دستگاه‌ها در امر پیشگیری و مقابله با فساد اداری به صورت مبسوط بیان شده است.

با توجه به این کنوانسیون و جامعیت آن در مقابله با فساد مالی که نتیجه تجربه کشورهای مختلف در این راستا می‌باشد، بررسی تطبیقی قوانین داخلی با مفاد این سند ارزشمند بین‌المللی، می‌تواند به شناسایی میزان انطباق و عدم انطباق و خلاءهای قانونی موجود که هدف مقاله حاضر می‌باشد، کمک شایانی نماید. با نگاهی به این دو سند قانونی، سعی شده است به این سؤالات پاسخ داده شود که چه اشتراکاتی بین کنوانسیون مریدا و قانون ارتقای سلامت نظام اداری در زمینه مقابله با فساد وجود دارد؟ و آیا می‌توان گفت که قانون ارتقای سلامت نظام اداری تحت‌تأثیر کنوانسیون به تصویب رسیده است؟ به منظور پاسخ به این سؤالات و با توجه به مینا، هدف و ماهیت این دو سند که مبتنی بر ارایه اقدامات کنشی و واکنشی در مقابله با فساد مالی است، مباحث در سه گفتار امکانات حقوقی و تخصصی، مشارکت و همکاری در امر مقابله و اقدامات پیشگیرانه و حمایتی بیان می‌گردد.

#### ۱. امکانات حقوقی و تخصصی

در راستای مبارزه با فساد اداری، وجود قوانین و آیین‌نامه‌های کارآمد و به روز، و همچنین وجود افراد متخصص نقش مهمی را ایفا می‌کنند. از این رو در این گفتار، این موضوعات مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱.۱. تدوین قوانین کارآمد و بازنگری در قوانین فعلی

برای مقابله با فساد و جرایم اقتصادی که روز به روز سازمان یافته‌تر می‌شوند، نیاز به قوانین کارآمد و تجدید نظر در قوانین فعلی بیش از پیش احساس می‌شود. تدوین قوانین کارآمد و بازنگری در قوانین فعلی در بند ۳ ماده ۵ کنوانسیون مریدا به شرح زیر بیان شده است: «هر کشور عضو، تلاش خواهد نمود تا به صورت متناوب اسناد قانونی مربوط و اقدامات اداری را از نظر تعیین کفایت آن‌ها برای پیشگیری و مبارزه با فساد ارزیابی نماید». ماده ۲۷ کنوانسیون نیز در همین راستاست. در بند ۱، ۲ و ۳ این ماده به ترتیب به جرم‌انگاری شرکت، معاونت یا تحریک جرم، تلاش جهت ارتکاب جرم و آمادگی جهت جرم پرداخته شده است.<sup>۱</sup> علاوه بر این در بند ۱ ماده ۳۰ به ضرورت اتخاذ «اصل تناسب جرم و مجازات» در تدوین و بازنگری قوانین اشاره شده است.

در قانون ارتقای سلامت نظام اداری ایران به این امر اشاره شده و از این رو وظیفه بازنگری در قوانین و تدوین قوانین کارآمد به قوه قضاییه واگذار شده است که باید ظرف یک سال در قوانین جزایی مرتبط بازنگری کرده و لایحه‌ای جامع با هدف پیشگیری مؤثر از وقوع جرم از طریق مجازات‌های متناسب تدوین نماید.

باید به این نکته توجه شود که در قوانین جزایی داخلی باید تعاریف دقیق و خالی از ابهام از جرایم و تخلفات متضمن فساد ارائه شود (نبی، ۱۳۸۰: ۴۱). به عنوان مثال در قوانین فعلی اشاره‌ای به رشوه در سطح بین‌المللی نشده است و از سوی دیگر در ماده ۴ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری، مفهوم «شبکه» مشخص نبوده و مبهم است.

اندیشمندانی چون ابن خلدون معتقدند آنچه که افراد را به سمت فساد اداری می‌کشاند، فراهم کردن شرایط مطلوب برای زندگی است (Taboli, 2013: 2568). از این رو از دیگر فعالیت‌هایی که می‌تواند مؤثر باشد بازنگری اساسی در قوانین مربوط به پرداخت حقوق و دستمزد و همچنین مزایای استحقاقی کارکنان دستگاه‌های دولتی است. در غیر اینصورت کارکنان از انگیزه و علاقه مناسب برخوردار نخواهند شد. لایحه قانونی نظام هماهنگ حقوق کارکنان دولت نیز نتوانست تناسب در پرداخت‌ها به وجود بیاورد و علت آن را باید در پراکندگی و چندگانگی مقررات دولتی (قانون استخدام کشور، قانون کار، قانون مقررات استخدامی ناجا، قانون آجا و ... و همچنین اعمال تسهیلات متنوع خارج از قوارهای حاکم در دستگاه‌های دولتی جستجو کرد (گلگون، ۱۳۸۳: ۹۷).

پرتال جامع علوم انسانی

۱. ماده ۲۷: «۱. هر کشور عضو، قوانین و اقدامات لازم دیگر را اتخاذ خواهد نمود تا طبق قانون داخلی خود، مشارکت هر سمتی مثل شراکت، معاونت یا تحریک جرمی که طبق این کنوانسیون احراز شده، جرم کیفری تلقی شود».

## ۲.۱. آیین رفتار مقامات دولتی

از عوامل مؤثر در ایجاد فساد مدیریتی می‌توان به روابط خویشاوندی و آشنایی با کارکنان دولت و ارتباط مستقیم و مکرر ارباب رجوع با کارکنان دولت و عدم حساسیت جامعه نسبت به ترویج معیارهای اخلاقی و پاسخ‌گویی کم و ناکافی بخش دولتی اشاره کرد (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۱۱). بیان این نکته، از اهمیت اخلاق حرفه‌ای در دنیای پیچیده امروز حکایت دارد.

«انسان‌هایی در یک نظام اجتماعی دارای باورها، اعتقادات، ارزش‌ها، سنت‌ها و هنجارهای مشترکی هستند که در مجموع فرهنگ نامیده می‌شود. وجود یک فرهنگ سازمانی<sup>۱</sup> غنی و پایدار باعث می‌شود که تعهد کارکنان به سازمان به جای اینکه توسط بوروکراسی سخت و سنگین بالا رود، از طریق هنجارها و ارزش‌های مورد قبول رشد نماید» (ربیعی، ۱۳۹۱: ۴۶). مطالعات نشان می‌دهد که تقویت ارزش‌های فردی و باورها و انگیزه‌های مثبت فردی در کاهش فساد نقش موثری را ایفا می‌کند (همان، ۵۳).

با توجه به مطالب فوق می‌توان گفت آیین رفتار مقامات دولتی عبارت است از «توصیف موازین با الگوی رفتاری یک فرد شاغل، با عنایت به اصول و اهداف سازمان، نهاد یا موسسه‌ای که در آن در حال فعالیت است» (دادخدایی، ۱۳۹۲: ۲۳۲).

ماده ۸ کنوانسیون مریدا به ضوابط مربوط به رفتار مقامات دولتی اشاره کرده است که در آن کشورهای عضو را به رعایت اصول اساسی نظام حقوقی خود در جهت تقویت و رشد یکپارچگی، صداقت و مسئولیت در میان مقامات دولتی و اجرای مقررات یا استانداردهای رفتاری جهت اجرای درست، آبرومندانه و مناسب عملکردهای دولتی سوق داده است.<sup>۲</sup> در ماده ۱۱ همین کنوانسیون نیز به وضع تدابیر و مقرراتی در راستای تقویت یکپارچگی و ممانعت از فرصت‌های فساد در بین اعضای قوه قضاییه تحت عنوان «تدابیر مربوط به قوه قضاییه و واحدهای دادستانی» پرداخته است. این ماده مقرر می‌دارد:

۱. با در نظر گرفتن استقلال قضائی و نقش مهم آن در مبارزه با فساد، هر کشور عضو طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود و بدون خدشه وارد آمدن به استقلال قضائی، اقداماتی را اتخاذ

۱. فرهنگ سازمانی مجموعه‌ای از معانی، مفاهیم و ارزش‌های مشترک در میان اعضای سازمان است که می‌تواند به عنوان سرچشمه‌ای برای دستیابی به محیط سالم اداری و یا فضایی که ترویج‌کننده فساد اداری است به شمار آید (محمودی، ۱۳۸۴: ۳۹).

۲. ماده ۸: «ضوابط مربوط به رفتار مقامات دولتی:

(۱) هر کشور عضو، به منظور مبارزه با فساد، طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود یکپارچگی، صداقت و مسئولیت رادر بین مقامات دولتی خود ارتقاء خواهد داد.

(۲) هر کشور عضو، به‌ویژه تلاش خواهد نمود تا در چهارچوب نظام حقوقی و سازمانی خود مقررات یا استانداردهای رفتاری را جهت اجراء صحیح، آبرومندانه و مناسب عملکردهای دولتی به‌کار برد و ...».

خواهد نمود تا یکپارچگی تقویت شود و از فرصت‌های فساد در بین اعضای قوه قضائیه ممانعت به عمل آید. چنین اقداماتی ممکن است شامل قواعد در خصوص رفتار اعضای قوه قضائیه شود.

۲. اقداماتی در همان راستا مثل مواردی که طبق بند (۱) این ماده اتخاذ شده است، ممکن است در واحد دادستانی در آن دسته از کشورهای عضو که در آنجا بخشی از قوه قضائیه را تشکیل نمی‌دهد، اما از استقلال شبیه قوه قضائیه برخوردار است معرفی و به اجرا درآید.

وظیفه مشابهی در ماده ۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری بیان شده است که: دولت موظف است که با همکاری سایر قوا به منظور فرهنگ‌سازی و ارتقاء سلامت نظام اداری براساس منابع اسلامی و متناسب با توسعه علوم و تجربیات روز دنیا ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام را تدوین نماید.

طبق تبصره این ماده: کلیه دستگاه‌های موضوع بندهای الف، ب و ج ماده ۲ این قانون مکلفند براساس 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»<sup>۱</sup> خود اقدام نمایند.<sup>۲</sup>

بدین ترتیب با مقایسه این دو ماده به این نتیجه می‌توان رسید که قانون‌گذار ما با الهام از کنوانسیون میردا و با توجه به نیاز امروز کشور بر ترویج سلامت اخلاقی بین کارکنان نظام، برای جلوگیری از فساد اداری به جای وضع قوانین و آیین‌نامه‌های پراکنده و پیچیده که نیازمند صرف هزینه زمانی زیادی است، ضوابط مربوط به رفتار مقامات دولتی را در قالب تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام پیاده کرده است. تدوین این منشور نشان دهنده توجه و حرکت قانونگذار در مسیر پیشگیری وضعی به جای پیشگیری کیفری است و براساس تعالیم دینی ما تدوین شده است. در منشور اخلاق حرفه‌ای به موضوعاتی اشاره می‌شود که عبارتند از: توکل به خداوند متعال، صداقت و درستکاری، امانت و راز داری، مناعت طبع، بی‌طرفی و صحت عمل، استقلال رأی، حسن تدبیر، قانون‌گرایی پویا و ...

۱. مقامات موضوع این ماده عبارت است از: الف - رؤسای سه قوه ب - معاون اول رئیس جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضاء شورای نگهبان ج- وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونین رئیس جمهور د- استانداران و سفراء ه- معاونین وزراء.

۲. در نظام داخلی ایران، آیین رفتار مقامات دولتی بدون پیشینه نیست. برخی مقررات متفرقه مانند مواد ۵۴۴ و ۵۴۵ قانون مجازات اسلامی، مواد ۲ و ۳ قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی، ماده ۷ قانون مبارزه با پولشویی و قانون رسیدگی به تخلفات اداری در ارتباط با حفظ و نگهداری اسناد و سوابق محرمانه، نمونه‌هایی از توجه قانونگذار به اخلاق حرفه‌ای است. علاوه بر این در این خصوص می‌توان به آیین‌نامه انضباطی انجمن حسابداران (۱۳۶۴)، آیین رفتار حرفه‌ای سازمان حسابرسی (۱۳۷۷) و آیین رفتار حرفه‌ای جامعه حسابداران رسمی ایران (۱۳۸۲) نیز اشاره کرد. برای مطالعه بیشتر رک به: (دادخدایی ۱۳۹۲: ۲۳۳ و ۲۳۴)

### ۳.۱. تعیین و اعمال مجازات

نقش تنبیه و تشویق در مبارزه با فساد اهمیت دارد، به طوری که باعث دلگرمی افراد صالح و کارآمد می‌شود و از طرفی، ترس و نگرانی فاسدان را در پی خواهد داشت (بخشی، ۱۳۹۱). از آنجا که فساد اداری از اقسام جرایم اقتصادی است، بر همین مبنا مجازات‌های تعیین شده برای جرایم اقتصادی، نسبتاً شدید و عموماً با توجه به هدف مرتکبان از ارتکاب این جرایم، کیفی‌های مالی است و در کنوانسیون‌ها و معاهدات مختلف، این موضوع به وضوح قابل مشاهده است (مهدوی‌پور، ۱۳۹۰: ۱۹۸). در ماده ۳۰ کنوانسیون صحبت از تعقیب، رسیدگی قضایی و مجازات‌ها شده است. در بند اول این ماده به کشورهای عضو یادآوری کرده است که مجازات‌هایی را که با توجه به شدت آن جرایم تعیین شده، مقرر خواهد کرد. کنوانسیون در مورد شیوه برخورد با متخلفین نیز صحبت کرده و در بند ۶ ماده ۸ بیان کرده است: «هر کشور عضو، طبق اصول اساسی قانون داخلی خود، اتخاذ اقدامات انضباطی و غیره را نسبت به مقامات دولتی که ضوابط یا مقررات برقرار شده براساس این ماده را نقض می‌کنند، مدنظر قرار خواهد داد». در بند ۷ ماده ۳۰ نیز مقرر شده است که: «هر کشور عضو در صورتی که سنگینی جرم ایجاب کند تا حدی که مطابق با اصول اساسی نظام حقوقی آن باشد با حکم دادگاه یا هر وسیله مناسب دیگری برای مدتی که قانون داخلی آن تعیین کرده است، برقراری رویه‌هایی را جهت عدم صلاحیت اشخاصی که محکوم به جرائم احراز شده براساس این کنوانسیون هستند، در موارد زیر مدنظر قرار خواهد داد:

الف) تصدی سمت دولتی

ب) تصدی سمت در مؤسسه‌ای که دولت مالک تمامی یا بخشی از آن باشد».

علاوه بر این در بند ۸ تاکید شده است: «این ماده خدشه‌ای به حق اعمال اختیارات انضباطی توسط مقامات صلاحیتدار نسبت به کارکنان وارد نخواهد کرد».

در قانون ارتقای سلامت نظام اداری به تبعیت از کنوانسیون مجازات‌هایی را برای متخلفین بیان کرده است. در ماده ۱۳، مسئولین دستگاه‌های مشمول این قانون و کارکنان آنها چنانچه از وظیفه مقرر در این قانون تخطی کنند، مشمول مجازات مقرر در ماده ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی خواهند بود.<sup>۱</sup> نکته قابل توجه در این موضوع، آن است که قانونگذار ترک فعل را جرم انگاری کرده است و علاوه بر مدیران و مسئولین سازمانها و موسسات، مجازات کارکنان سازمانها را نیز به این ماده ارجاع داده و کارکنان را نیز مشمول مجازات دانسته است. «توسعه جرم انگاری ترک فعل گزارش دهی جرایم مرتبط با مفاسد اقتصادی به کارکنان دستگاههای اداری، از درک خطر تهدیدات ناشی از

۱. ماده ۶۰۶: «هر یک از روسا یا مدیران یا مسوولین سازمانها و موسسات مذکور در ماده (۵۹۸) که از وقوع جرم ارتشاء یا اختلاس یا تصرف غیر قانونی یا کلاهبرداری یا جرایم موضوع مواد (۵۹۹) و (۶۰۳) در سازمان یا موسسات تحت اداره یا نظارت خود مطلع شده و مراتب را حسب مورد به مراجع صلاحیتدار قضائی یا اداری اعلام ننماید علاوه بر حبس از ششماه تا دو سال به انفصال موقت از شش ماه تا دو سال محکوم خواهد شد».

فساد نسبت به ثبات و امنیت جامعه، توسط قانونگذار و مصمم شدن دولت بر پیشگیری از فساد حکایت دارد. البته مسئولیت کیفری، ناشی از ترک فعل در حقوق کیفری دیرینه طولانی دارد، لیکن توسعه آن به حوزه فساد اداری-مالی در راستای افتراقی سازی سیاست جنایی تقنین در زمینه فساد تعبیر می‌شود» (ابراهیمی، ۱۳۹۴: ۲۴).

در ماده ۱۴، قانونگذار مجازات سنگینی برای بازرسان و ذی‌حسابان در نظر گرفته است، مجازاتی برابر با سه سال محرومیت یا انفصال از خدمت در دستگاه‌های مشمول این قانون و یا جزای نقدی به میزان دو تا ده برابر مبلغ معاملات بزرگ مذکور در قانون برگزاری مناقصات و نیز لغو عضویت در انجمن‌ها، مؤسسات و اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای و یا هر دو مجازات.

در قانون ارتقای سلامت نظام اداری اصل بر گزارش اطلاعات به مردم است ولی در ماده ۳۴ و ۳۵ قانونگذار افشای اطلاعات پایگاه‌های اطلاعاتی و دسترسی غیر مجاز به آن‌ها را ممنوع و برای متخلفین مجازات تعیین کرده است.<sup>۱</sup> موضوع دیگری که در این قانون مطرح شده، موضوع محرومیت‌هاست. در ماده ۵ قانون ارتقای سلامت نظام اداری، محرومیت‌ها و اشخاص مشمول این محرومیت، بیان شده است. در این ماده ابتدا معاملاتی که مشمول محرومیت می‌شود بیان و سپس اشخاص مشمول محرومیت اعم از حقیقی و یا حقوقی و میزان محرومیت آنها مورد اشاره است.<sup>۲</sup>

۱. ماده ۳۴: «هرگونه افشای اطلاعات پایگاه‌های اطلاعاتی دستگاه‌های مذکور برخلاف قوانین و مقررات، ممنوع است و متخلف به مجازات مندرج در قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۲/۱۱/۲۹ محکوم می‌گردد».

ماده ۳۵: «هرگونه دسترسی غیرمجاز به پایگاه‌های اطلاعاتی موضوع این قانون ممنوع است و متخلف حسب مورد به مجازات حبس از شش ماه تا یک سال محکوم می‌شود. شروع به جرم مزبور نیز مشمول مجازات حبس از نود و یک روز تا شش ماه است».

۲. ماده ۵: «محرومیت‌های موضوع این قانون و اشخاص مشمول محرومیت، اعم از حقیقی و یا حقوقی به قرار زیر است:  
الف) محرومیت‌ها:

۱. شرکت در مناقصه‌ها و مزایده‌ها انجام معامله یا انعقاد قرارداد با دستگاه‌های موضوع بندهای الف، ب و ج ماده (۲) این قانون با نصاب معاملات بزرگ مذکور در قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳.۱.۲۵.<sup>۲</sup> دریافت تسهیلات مالی و اعتباری از دستگاه‌های موضوع بندهای الف، ب و ج ماده (۲) این قانون.<sup>۳</sup> تأسیس شرکت تجاری، مؤسسه غیرتجاری و عضویت در هیأت مدیره و مدیریت و بازرسی هر نوع شرکت یا مؤسسه.<sup>۴</sup> دریافت و یا استفاده از کارت بازرگانی.<sup>۵</sup> اخذ موافقتنامه اصولی و یا مجوز واردات و صادرات.<sup>۶</sup> عضویت در ارکان مدیریتی و نظارتی در تشکلهای حرفه‌ای، صنفی و شوراها.<sup>۷</sup> عضویت در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انتظامی و انتصاب به مشاغل مدیریتی

ب) اشخاص مشمول محرومیت و میزان محرومیت آنان:

۱. اشخاصی که به قصد فرار از پرداخت حقوق عمومی و یا دولتی مرتکب اعمال زیر می‌گردند متناسب با نوع تخلف عمدی به دو تا پنج سال محرومیت به شرح زیر محکوم می‌شوند:

۱.۱. ارائه متقلبانه اسناد، صورت‌های مالی، اظهارنامه‌های مالی و مالیاتی به مراجع رسمی ذریبط، به یکی از محرومیت‌های مندرج در جزءهای ۱ و ۲ و ۳ بند الف این ماده و یا هر سه آنها



#### ۴.۱. وجود اشخاص متخصص در امر مبارزه

مبارزه با جنایات‌های سازمان یافته فراملی که دارای ماهیت و ویژگی‌های خاص می‌باشند، نیاز به افرادی متخصص در این زمینه دارد. در مطالعاتی که در سال ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۸ در ایران توسط پژوهشگران انجام گرفته است، آموزش مدیران دولتی در رتبه‌بندی اثر بخش‌ترین شیوه‌های کنترل فساد اداری در جایگاه دهم قرار دارد.<sup>۱</sup> در کنوانسیون مریدا به این موضوع اشاره شده و دول متعاقد ملزم گردیده‌اند برنامه‌های آموزشی ویژه برای پرسنل اجرای قانون شامل تعقیب، قضات تحقیق و کارکنان گمرک و سایر کارکنان مسئول پیشگیری، کشف و کنترل جرایم مشمول این کنوانسیون، ایجاد نموده یا گسترش و بهبود دهند. در ماده ۳۶ کنوانسیون صحبت از اشخاص متخصص در امر مبارزه با فساد مالی شده است که باید از آموزش و امکانات مناسب برای اجرای مسئولیت‌های خود بهره‌مند شوند و در ماده ۶۰ مقرر شده است که هر کشور عضو تا اندازه لازم برنامه‌های ویژه‌ای را برای آموزش کارکنان مسئول جلوگیری و مبارزه با فساد مالی راه‌اندازی، تنظیم و یا تقویت خواهد کرد. در قانون ارتقای سلامت نظام اداری نیز تا حدودی به این مقوله اشاره شده است، در تبصره اول بند ب ماده ۱۱ به آموزش تخصصی قضات دادسرا و دادگاه‌ها برای رسیدگی به این جرایم پرداخته شده است.

#### ۲. مشارکت و همکاری در امر مقابله

مبارزه با جرایم اقتصادی به خاطر ویژگی‌هایی که دارند، نیازمند همکاری‌های داخلی و به ویژه خارجی می‌باشند. در این گفتار اقسام مشارکت و همکاری‌های موثر مورد اشاره قرار می‌گیرد.

- ۱.۲. ثبت نکردن معاملاتی که ثبت آنها در دفاتر قانونی بنگاه اقتصادی، براساس مقررات، الزامی است یا ثبت معاملات غیر واقعی، به یکی از محرومیت‌های مندرج در جزءهای ۱ و ۲ و ۶ بند (الف) این ماده یا جمع دو و یا هر سه آنها.
  - ۱.۳. ثبت هزینه‌ها و دیون واهی، یا ثبت هزینه‌ها و دیون با شناسه‌های اشخاص غیر مرتبط یا غیرواقعی در دفاتر قانونی بنگاه، به یکی از محرومیت‌های مذکور در جزءهای ۱ و ۲ و ۵ بند (الف) این ماده و یا جمع دو یا هر سه آنها
  - ۱.۴. ارائه نکردن اسناد حسابداری به مراجع قانونی یا امحاء آنها قبل از زمان پیش‌بینی شده در مقررات، به یکی از محرومیت‌های مندرج در جزءهای ۳ و ۶ بند (الف) این ماده یا هر دوی آنها
  - ۱.۵. استفاده از تسهیلات بانکی و امتیازات دولتی در غیر محل مجاز مربوط، به یکی از محرومیت‌های مندرج در جزءهای ۱ و ۲ و ۴ و ۶ بند (الف) این ماده یا جمع دو یا بیشتر آنها
  - ۱.۶. استتکاف از پرداخت بدهی معوق مالیاتی یا عوارض قطعی قانونی در صورت تمکن مالی و نداشتن عذر موجه، به یکی از محرومیت‌های مندرج در جزءهای ۱ و ۲ و ۳ و ۴ بند (الف) این ماده یا جمع دو یا بیشتر آنها.
۱. در این بررسی، قوانین و مقررات کارآمد، سیستم‌های کنترل مالی کارآمد، افزایش حقوق کارمندان دولت، اصلاحات ساختاری، سیاست‌زدایی از نظام اداری، آشنایی ارباب رجوع با قوانین، تشدید مجازات‌ها، کنترل اداری اثربخش، آزادی مطبوعات به ترتیب در رتبه یک تا نهم رتبه بندی اثربخش‌ترین شیوه‌های کنترل فساد اداری در سال ۱۳۸۸ قرار دارند. برای کسب اطلاعات بیشتر رک به: (فرهادی‌نژاد، ۱۳۹۰: ۵۷)

## ۱.۲. همکاری بین نهادهای دولتی

جرایم اقتصادی دارای ساختاری پیچیده هستند و مرتکبین برای این که جرمی را به طور کامل و بدون نقص انجام دهند، زمان زیادی را برای برنامه ریزی و پنهان سازی اعمالشان صرف می کنند. علاوه بر این، مرتکبین این گونه جرایم، از روش های پیچیده ای برای رسیدن به اهداف خود استفاده می کنند به گونه ای که اکثر این افراد دارای چندین هویت، چندین شرکت صوری، سیستم های حسابداری پیچیده و پاکسازی درآمدهایشان از طریق شرکت های قانونی می باشند. جرایمی همچون اختلاس، رشوه، خیانت در امانت و... جرایم بسته ای هستند که نه تنها به آسانی قابل کشف نیستند، بلکه جمع آوری مدارک و اسناد احراز کننده جرم نیز کار آسانی نیست و حتی در بسیاری از مواقع خود بزه دیده هیچ آگاهی و درکی از بزه دیدگی خود ندارد. از این رو مقابله با جرایم اقتصادی علاوه بر همکاری بین المللی، نیاز به همکاری بین نهادهای دولتی نیز دارد. هر یک از نهادهای دولتی دارای تخصص خاص بوده و مانند یک تیم پزشکی باید با همکاری یکدیگر به درمان این بیماری بپردازند. از این رو در ماده ۴۸ کنوانسیون مریدا صحبت از همکاری در رابطه با اجرای قانون شده است که بند ۱ این ماده مقرر می دارد: «۱. کشورهای عضو طبق نظام های اداری و حقوقی داخلی مربوط خود، به منظور ارتقاء کارایی اقدامات مربوط به اجراء قانون مبارزه با جرائم مشمول این کنوانسیون، بطور نزدیک با یکدیگر همکاری خواهند کرد. کشورهای عضو به ویژه اقدامات موثری را در موارد زیر اتخاذ خواهند نمود:

الف) ارتقاء و در صورت لزوم برقراری مجاری ارتباطاتی بین مراجع صلاحیت دار، ادارات و نهادها جهت تسهیل مبادله مطمئن و سریع اطلاعات مربوط به تمامی جنبه های جرائم مشمول این کنوانسیون از جمله در صورتی که کشورهای عضو مربوط لازم بدانند، ارتباط با سایر فعالیت های جنایی و...» در ماده ۳۹ این کنوانسیون نیز بر لزوم همکاری بین سازمان های دولتی و بخش خصوصی تأکید کرده است.<sup>۱</sup>

در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و در بند (ه) ماده ۹ مقرر شده است که ظرف سه سال از تصویب این قانون قراردادهای تبادل اطلاعات مالیاتی، گمرکی و بورس را از طریق سازمان مالیاتی، گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان بورس اوراق بهادار با سازمان های متناظر در کشورهای دیگر منعقد نماید و اقدامات لازم برای تصویب در مجلس شورای اسلامی به عمل آورد. از سوی دیگر در این قانون صحبت از تدوین آیین نامه اجرایی با همکاری معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور با معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور و وزارت-

۱. ماده ۳۹: «همکاری بین مراجع ملی و بخش خصوصی:

(۱) هر کشور عضو، اقداماتی که ممکن است لازم باشد را اتخاذ خواهد نمود تا طبق قانون داخلی خود، همکاری بین مراجع ملی تحقیق و پیگرد و واحدهای بخش خصوصی به ویژه مؤسسات مالی مربوط به مسائل دخیل در ارتکاب جرائم احراز شده براساس این کنوانسیون را ترغیب نماید...».

خانه‌های اطلاعات، دادگستری و امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیات وزیران می‌رسد (ماده ۳۳) که تاکنون آیین نامه اجرایی در این خصوص تدوین و تصویب نشده است.

## ۲.۲. تقویت همکاری‌های بین‌المللی

امروزه جوامع با بحران‌های جدی اقتصادی و سیاسی روبرو هستند که این امر خود موجب پیدایش و رشد جرایمی اغلب پیچیده و سازمان‌یافته شده است. به همین دلیل سیاست کیفری در صورتی کارآمد است که روش‌های جدیدی را در برخورد با جرایم مذکور در پیش بگیرد (Rodriguez 2003:182). از این رو در مقدمه کنوانسیون نسبت به تهدیدها و مشکلات ناشی از فساد برای ثبات و امنیت جوامع و ارتباط فزاینده میان فساد و دیگر اشکال جرایم هشدار داده شده است و بر این امر تاکید گردیده است که پیشگیری و مبارزه با فساد مسئولیت کلیه دولت‌هاست که باید با همکاری افراد و گروه‌های غیردولتی از جمله سازمان‌ها و نهادهای جامعه مدنی برای انجام این مهم تلاش کنند.

ضرورت همکاری بین‌المللی به عنوان یکی از مهمترین سیاست‌های حمایتی، مقوله ای بدیهی و اثبات شده است. قبل از دهه ۱۹۹۰ خیلی از غربی‌ها تصور می‌کردند که ارتشاء و فساد مالی مختص کشورهای کمتر توسعه یافته با نهادهای سیاسی نوپاست. لیکن فجایع و رسوایی‌های مالی در بیشتر کشورهای اروپای غربی نشانگر آن است که گریزی از حضور سیستماتیک این پدیده در کشورهای واجد دموکراسی‌های پیشرفته نیست.<sup>۱</sup>

فساد با توجه به پدیده جهانی، ارتباطات وسیع و تجارت بین‌المللی دیگر محدود به یک محیط ملی خاص نیست. در گذشته وقتی فرد فساد خاصی انجام می‌داد بلافاصله فرار می‌کرد و تأثیری در هیچ کشوری نداشت ولی در حال حاضر چنانچه فساد در کشوری رخ دهد، در کشور دیگر تأثیر آن دیده می‌شود.<sup>۲</sup> بنابراین مبارزه با فساد بدون همکاری بین‌المللی ممکن نیست و یک کشور به تنهایی قدرت مبارزه ندارد. در کنوانسیون‌های بین‌المللی، ارتقای همکاری بین‌المللی از جمله انعقاد قراردادهای بین‌المللی دوجانبه یا چندجانبه و کمک‌های فنی مانند بازگرداندن دارایی‌ها مطرح شده است. بدین ترتیب ارتقاء، تسهیل و پشتیبانی از همکاری‌های بین‌المللی و کمک‌های فنی در جهت جلوگیری و مبارزه علیه فساد مالی از جمله در زمینه استرداد اموال و دارایی‌ها از اهداف کنوانسیون

1. Michael Levi and David Nelken, *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*, Blackwell publishers, 1996, p. 1: (۱۰۹: ۱۳۹۱ سلیمی) به نقل از

۲. منافع عظیم گروه‌های جنایی سازمان یافته که از ارتکاب جرم حاصل می‌شود و در بازارهای جهانی تظهير میشود، امنیت سیستم مالی و اقتصادی جهانی را تهدید می‌کند. ارتشاء و سایر فعالیت‌های مجرمانه سازمان یافته مانع از سرمایه گذاری خارجی می‌شوند. در تجارت بین‌الملل، فساد به ویژه به شکل ارتشاء به عنوان یک مانع اساسی در امر تجارت و سرمایه‌گذاری عمل می‌کنند. برای مطالعه بیشتر ر.ک. به: (سلیمی، ۱۳۹۱: ۸۳ و ۸۴)

بین المللی مبارزه با فساد آورده شده است. بر همین مبنا فصل چهارم کنوانسیون به همکاری بین-المللی اختصاص پیدا کرده است. کنوانسیون مذکور، در بند ۱ ماده ۴۸، کشورهای عضو را ترغیب کرده است طبق نظام‌های اداری و حقوقی داخلی خود، به منظور ارتقاء کارآیی اقدامات مربوط به اجراء قانون مبارزه با جرائم مشمول این کنوانسیون، به‌طور نزدیک با یکدیگر همکاری کنند. این همکاری شامل تسهیل مبادله مطمئن و سریع اطلاعات، پاسخ به استعلام مراجع نسبت به جرایم مشمولان کنوانسیون، هماهنگی موثر بین مراجع صلاحیتدار، ترتیب مبادله کارکنان و کارشناسان، مبادله اطلاعات، هماهنگ کردن اقدامات اداری و ... است. هدف از این همکاری‌ها که از طریق انعقاد موافقت‌نامه‌های دو یا چند جانبه محقق می‌گردد، تسریع در رسیدگی و امکان شناسایی زود هنگام جرایم و مجرمین است. به دنبال این مطلب، در بند ۱ ماده ۴۳، کنوانسیون مریدا از کشورهای عضو می‌خواهد تا بر اساس تمامی مواد فصل چهارم کنوانسیون یعنی استرداد، معاضدت قضایی متقابل، انتقال دادرسی کیفری و اجرای قانون از جمله تحقیقات مشترک و به خصوص فنون تحقیقاتی در مسایل کیفری با یکدیگر همکاری نمایند و مطابق نظام حقوقی داخلی خود با کمک به یکدیگر در تحقیقات و جریانات رسیدگی مربوط به امور مدنی و اداری مربوط به فساد را مدنظر قرار دهند.

در ماده ۵۹ کنوانسیون نیز آمده است که: «کشورهای عضو ترتیبات یا موافقت‌نامه‌های دوجانبه یا چندجانبه را مدنظر قرار خواهند داد تا کارایی همکاری‌های بین‌المللی تعهد شده به موجب این فصل کنوانسیون را ارتقاء دهند». به نظر می‌رسد دلیل تأکید کنوانسیون مریدا به تقویت همکاری‌های بین‌المللی این است که فرآیند جهانی سازی و سهولت جابجایی از یک کشور به کشور دیگر به مجرمان این امکان را می‌دهد تا به سادگی برای پایان دادن به فعالیت‌ها و از بین بردن آثار تحقیقات و جستجوی مکانی امن برای شخص و حفظ عواید جرم، بطور فیزیکی یا مجازی مرزها را پشت سر بگذارند. بنابراین بدون همکاری بین‌المللی نمی‌توان به تحقیق، تعقیب، مجازات، استرداد و بازگردانی عواید نامشروع دست یافت (مهدوی‌پور، ۱۳۹۱: ۵۷). آنچه‌آنکه در مقدمه کنوانسیون مریدا آمده است که: «امروزه فساد مالی معضلی محلی نبوده بلکه پدیده‌ای است فرامرزی که پی-آمدهای آن کلیه جوامع و اقتصادها را تحت الشعاع خود قرار می‌دهد و جلوگیری و کنترل آن همکاری وسیع بین‌المللی را می‌طلبد».

قانون ارتقای سلامت نظام اداری در ماده ۱۱ خود به پیروی از کنوانسیون مریدا به تقویت همکاری‌های بین‌المللی اشاره کرده است. طبق این ماده: ((قوه قضائیه موظف است: ظرف سه سال لوایح معاضدت قضائی با اولویت کشورهای مهم طرف قرارداد تجاری با جمهوری اسلامی ایران را تهیه و جهت اقدام لازم قانونی به دولت ارسال نماید. قراردادهای دوجانبه باید حسب مورد حداقل یکی از موارد زیر را در برگیرد: ۱. استرداد متهمان و مجرمان مفاسد مالی ۲. استرداد اموال و دارایی‌های نامشروع و حاصل از اقدامات مجرمانه ۳. تبادل اطلاعات درباره موارد اثبات شده یا در

حال پیگیری در مورد مفاسد مالی)). اشاره به این نکته خالی از لطف نیست که در مواردی که معاهدات دو یا چندجانبه بین‌المللی وجود ندارد یا معاهدات دو یا چندجانبه سکوت، ابهام یا نقص دارد، رفتار متقابل اعم از قضایی، سیاسی یا تقنینی راهکار انجام همکاری‌های قضایی بین‌المللی است. بهترین راه برای رفتار متقابل نیز داشتن قوانین و مقررات داخلی است که محدوده همکاری‌های قضایی بین‌المللی، شرایط و ترتیبات اجرا و اختیارات و تکالیف نهادهای ذیربط را مشخص نماید.

در ماده ۱۱ صحبتی از همکاری مستمر ایران با سازمان‌های بین‌المللی مربوطه در زمینه مبارزه با فساد نشده است، در حالی که همکاری با سازمان‌های بین‌المللی می‌تواند بر اساس اطلاعاتی که از سوی آنها ارائه می‌شود نقش مهمی در تقویت فعالیت‌های ضد فساد داشته باشد. به نظر می‌رسد وقتی سازمان‌های بین‌المللی همچون سازمان بین‌المللی شفافیت<sup>۱</sup>، انجمن بین‌المللی مسئولین دستگاه‌های مبارزه با فساد<sup>۲</sup> اطلاعاتی را در مورد وضعیت فساد در ایران ارائه می‌دهند، این امر باعث می‌شود که:

۱. دولت ایران از یک طرف نقاط ضعف خود را شناسایی و از طرف دیگر میزان پیشرفت خود را مشاهده کند.
۲. دولت ایران وادار شود که برای بهبود وجهه بین‌المللی خود و جلب اعتماد سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی، در جهت مبارزه با فساد تلاش‌های مضاعفی را انجام دهند.

### ۳.۲. تقویت مشارکت مردمی

یکی از سیاست‌های بازدارنده تقویت مشارکت مردمی در مبارزه با فساد است. زیرا مردم، بهترین ناظر در جهت انجام درست امور هستند. همه افراد جامعه یا سازمان معینی موظفند بر اساس وظیفه شرعی خود بر عملکرد دیگر اعضا و عملکرد مدیران و مسؤولان نظارت داشته باشند. علاوه بر این در ۲۰ سال اخیر به دلیل عدم اقدامات مؤثر دولت‌ها در مبارزه با فساد، نقش بخش خصوصی

۱. سازمان شفافیت بین‌المللی (Transparency International) یک سازمان غیر دولتی است که در سال ۱۹۹۳ تأسیس شد و دفتر اصلی آن در برلین آلمان قرار دارد. هدف این سازمان که در حدود ۱۰۰ کشور نمایندگی دارد تلاش برای مبارزه با فساد و افزایش آگاهی در مورد آن است. این سازمان به طور سالیانه اقدام به انتشار شاخص ادراک فساد می‌کند. سنجش فساد به استفاده از شاخص‌های نظیر فساد، اختلاس، رشوه‌گیری، خرید و فروش پست‌های دولتی، رشوه‌پذیری دستگاه قضایی، فساد مالی در میان سیاستمداران و مقام‌های دولتی و عدم مقابله کافی یا ناکارایی در پیکار علیه مواد مخدر است. <http://fa.wikipedia.org>.

۲. International Association Of Anti Corruption Authorities: انجمن بین‌المللی مسئولین دستگاه‌های مبارزه با فساد در کنفرانسی که با حضور مقامات عالی رتبه برای امضاء کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد در دسامبر ۲۰۰۳ در مریدا مکزیک برگزار گردید، تشکیل شد. برای کسب اطلاعات بیشتر ر.ک به: <http://www.IAACA.org>

در این زمینه به‌طور قابل ملاحظه‌ای افزایش پیدا کرده است.<sup>۱</sup> در قانون ارتقای سلامت نظام اداری نیز سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها موظفند که در راستای اجرای برنامه‌های آموزش عمومی و اطلاع رسانی این قانون، اقدامات لازم را به عمل آورند (ماده ۳۱). این امر به تقویت مشارکت عمومی کمک شایانی می‌کند.

در هر دو سند به تقویت مشارکت عمومی اشاره شده است. در کنوانسیون مبارزه با فساد در بند ۱ ماده ۵ به این موضوع اشاره و بیان شده است که: «هر کشور عضو، طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود، سیاست‌های مؤثر و هماهنگ ضد فساد را که مشارکت جامعه را ارتقاء می‌دهد و اصول حاکمیت قانون، مدیریت مناسب امور عمومی و اموال دولتی، یکپارچگی، شفافیت و مسؤولیت‌پذیری را منعکس می‌کند، توسعه داده و اجراء خواهد کرد یا به آنها ادامه خواهد داد». و در ماده ۱۳ به مشارکت آحاد جامعه، نهادهای جامعه مدنی و از همه مهم‌تر سازمان‌های غیردولتی (NGO) اشاره کرده است. در واقع این انتظار بالا از سازمان‌های غیردولتی در تلاش‌های جهانی ضد فساد قابل درک است؛ چرا که آنها موفقیت‌های خود را در زمینه‌های کلیدی مانند محیط زیست، بهداشت و حقوق بشر از طریق استفاده از راهبردهای مختلف از جمله سازمان‌های مردمی، حمایت قوی و لابی‌های فعال به خوبی نشان داده‌اند (Carr, 2011: 3).

در مقابل، قانون ارتقای سلامت نظام اداری در ماده ۱۰ خود، وزارت کشور را موظف کرده است که سازمان‌های مردم نهاد را در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد تقویت کند ولی باید به این نکته توجه کرد که این سازمان‌ها در ایران قدرت قابل توجهی ندارند بطوری که نمی‌توانند به عنوان شاکی قرار بگیرند و فقط می‌توانند نقش گزارش‌دهنده را بازی کنند. به علاوه با توجه به محدودیت‌های رسانه‌ای و عدم وجود نهادهای مدنی قدرتمند و از سوی دیگر نفوذ "مجرمین یقه سفید"<sup>۳</sup> که متصل به مراکز قدرت هستند، به نظر می‌رسد که تا تقویت نهادهای مدنی و وجود آزادی‌های رسانه ای نمی‌توان مشارکت مردمی را تقویت کرد.

### ۳. اقدامات پیشگیرانه و حمایتی

پیشگیری از ارتکاب جرم و حمایت از اشخاص موثر در کشف جرم، دو مقوله مهم در زمینه مبارزه با جرایم اقتصادی و فساد اداری است که در ادامه مصادیق آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

1. The Corporate Private Sector's Role in Combating Corruption, p.1. Available at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/CGCSRLP/0,contentMDK:22141827~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:460861,00.html>

2. Non-Governmental Organization

۳. مجرمین یقه سفید افرادی هستند که از موقعیت تصمیم‌گیری، مشورت دهی، مشارکت یا مذاکره برخوردارند و اعمال مجرمانه‌ای را در انجام فعالیت حرفه‌ای خود با هدف کسب منفعت به نفع شرکت یا نفع خاص خود یا ضرر سایر افراد یا سایر شرکتها مرتکب می‌شوند (گسن، ۱۳۹۲: ۱۳۲).

### ۱.۳. گزارش مفاسد مالی

«رخ دادن فساد اداری در هر شکل و زمینه که باشد مستلزم وجود دو وضعیت اساسی است که عبارتند از تمایل و فرصت؛ «تمایل» به ارتکاب تخلف و «فرصت» یا مهیا بودن شرایط محیطی مربوط. چنانچه تمایل و فرصت یک جا فراهم شود، فساد متولد خواهد شد و در صورت مهیا بودن سایر شرایط رشد خواهد کرد» (خدادادحسینی، ۱۳۸۰: ۳۹). با توجه به اینکه فساد مالی از سوی یقه سفیدان و در راستای منافع خصوصیشان انجام می‌گیرد، از این رو افراد مذکور قبل از ارتکاب جرم، برنامه ریزی دقیقی انجام داده و هزینه - فایده آن را در نظر می‌گیرند تا خطر کمتری را متوجه مقام و موقعیت خود سازند. این موضوع پدیده فساد مالی را به جرمی پیچیده و بسته تبدیل کرده که احتمال کشف آن را پایین آورده است. بر همین اساس آنچه که می‌تواند بیش از پیش به کشف این جرایم کمک شایانی بنماید، گزارش دهی همکاران و کارمندان واحدها و سازمانهای محل ارتکاب جرم است. بند ۴ ماده ۸ کنوانسیون به گزارش مفاسد مالی اشاره شده است که بر اساس این بند: «هر کشور عضو، طبق اصول اساسی قانون داخلی خود، برقراری اقدامات و نظام‌هایی را در جهت تسهیل گزارشدهی فساد به مراجع مربوط توسط مقامات دولتی در موقعی که به چنین اعمالی در اجرای وظایف خود برخورد می‌نمایند، مورد بررسی قرار خواهد داد». در قانون ارتقای سلامت نظام اداری ایران نیز وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است در اجرای وظایف قانونی خود به اعمال نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام و هرگونه سوءجریان را به همراه پیشنهادهای اصلاحی به مراجع ذی‌ربط منعکس نماید (ماده ۹). در ماده ۱۳ قانون مذکور به گزارش مفاسد مالی اشاره کرده است که طی آن: «کلیه مسئولان دستگاه‌های مشمول این قانون موظفند بدون فوت وقت از شروع یا وقوع جرایم مربوط به این قانون<sup>۱</sup> و سایر جرایم مرتبط با مفاسد اقتصادی در حوزه مأموریت خود بلافاصله باید مراتب را به مقامات قضائی و اداری رسیدگی کننده به جرائم و تخلفات گزارش نمایند و در تبصره این ماده کارکنان دستگاه‌های مشمول این قانون را موظف کرده است که در صورتی که در حیطه وظایف خود از وقوع جرائم مذکور در دستگاه متبوع خود مطلع می‌شوند، مکلفند بدون اطلاع سایرین، مراتب را به صورت مکتوب و فوری به مسؤول بالاتر خود و یا واحد نظارتی گزارش نمایند».

در ماده ۱۴ نیز وظیفه مشابهی را بر دوش بازرسان، کارشناسان رسمی، حساب‌رسان و حسابداران، ممیزین، ذیحساب‌ها، ناظرین و سایر اشخاصی که مسؤول ثبت یا رسیدگی به اسناد،

۱. جرایم مندرج در این قانون عبارتند از: ارتشاء، اختلاس، کلاهبرداری، تبانی در معاملات دولتی، اخذ درصد (پورسانت) در معاملات داخلی یا خارجی، اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی، دخالت در معاملات دولتی در مواردی که ممنوعیت قانونی دارد، تحصیل مال نامشروع، استفاده غیرمجاز یا تصرف غیرقانونی در وجوه یا اموال دولتی یا عمومی و یا تضييع آنها، تدليس در معاملات دولتی، اخذ وجه یا مال غیرقانونی یا امر به اخذ آن، منظور نمودن نفعی برای خود یا دیگری تحت هر عنوان اعم از کمیسیون، پاداش، حق الزحمه یا حق العمل در معامله یا مزایده یا مناقصه.

دفاتر و فعالیتهای اشخاص حقیقی و حقوقی قرارداد شده است. این اشخاص نقش کلیدی در جلوگیری از فساد اداری دارند و بدین دلیل در جهان وظایف خاصی بر دوش آنها گمارده شده است.<sup>۱</sup> در ماده ۱۵ قانون ارتقای سلامت و وظیفه گزارش مفاسد مالی به مقامات، مدیران و سرپرستان مستقیم هر واحد در سازمان‌های دولتی بند (الف) ماده ۲ این قانون محول شده است. حتی قانونگذار دست به تشویق کارکنان و مسئولینی زده است که در دادن گزارش مفاسد اقتصادی به مراجع ذیصلاح و مبارزه با آن، تلاش فوق‌العاده کرده اند<sup>۲</sup> و آیین نامه اجرایی آن نیز در جلسه هیات وزیران به تصویب رسیده است که تشویق‌های مندرج در ماده ۳ این آیین نامه به ترتیب عبارت است از: اعطای تقدیرنامه، اعطای یک گروه تشویقی یا طبقه و مانند آن، حق تقدم در انتصاب به مشاغل مدیریتی و یا بالاتر در شرایط مساوی و در نهایت پرداخت وجه نقدی معادل دو ماه حقوق فرد در زمان پرداخت.

اما با وجود اینکه بند ۷ از فرمان هشت ماده ای مصوب ۱۳۸۰ مقام رهبری به صراحت و به موقع، هر نوع تبعیض در امر مبارزه با فساد را منع و تأکید می کند که «هیچ کس و هیچ نهادی و دستگاهی نباید استثناء شود، هیچ شخص یا نهاد نمی تواند با عذر انتساب به اینجانب یا دیگر مسئولان کشور خود را از حساب کشتی معاف بشمارد و با فساد در هر جا هر مسند باید برخورد یکسان صورت گیرد»، اما بند ب ماده ۲ قانون ارتقاء سلامت، بر خلاف فرمان هشت ماده ای، شمول این قانون نسبت به واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولید آستانه ای مقدس را منوط به موافقت ساخته است. مقرر مذکور این احتمال را بالا می برد که برخی از این نهادها، ممکن است عملاً وارد قلمرو تنظیم قراردادهای در مقیاس معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات شوند و در این پوشش از حسابرسی شانه خالی کنند. شایسته بود قانونگذار در راستای رعایت اصل برابری همه اشخاص در برابر قانون و نیز اجرایی کردن بند هفت از فرمان هشت ماده ای در خصوص پیشگیری از فساد، این نهادها را در صدر مراکز مشمول حسابرسی قرار می داد. (ابراهیمی، ۱۳۹۴: ۱۹).

۱. بطور مثال انجمن حسابداران خبره انگلستان (Institute of Chartered Accountants in England and Wales) و انجمن حسابداران امریکا (Certified Public Accountant) طی رهنمودهای خاصی وظایف ذیل را برای حسابرسان مستقل در مورد مبارزه با فساد مالی بر شمرده اند: ۱. بررسی معاملات مشکوک ۲. شناسایی معاملاتی که اهداف رشوه خواری برای مقامات دولتی دارد ۳. آموزش های کاربردی خاص برای مبارزه با فساد مالی ۴. کشف پرداخت های نامشروع ۵. بررسی روابط استخدامی افراد مشکوک که ممکن است به آنها پرداخت صورت گیرد اما در شرکت خدمتی ارائه ندهند و یا احکام مشاورین (دوانی، ۱۳۹۰).

۲. ماده ۲۶: «در موارد زیر اشخاص تشویق می گردند: الف) مدیران، سرپرستان، کارکنان و یا اشخاصی که موفق به شناسایی، کشف و معرفی افراد متخلف مذکور در این قانون گردند، مشروط بر آنکه تخلف یا جرم در مراجع صالح اثبات شود».



### ۲.۳. نظارت بر خریدهای دولتی و مدیریت وجوه عمومی

متأسفانه سیستم اداری کشور و دستگاه‌های نظارتی و کنترلی آن از ساز و کار مناسب و مقبولیت عمومی برخوردار نیستند و کثرت لوایح و دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری موید این نظر است (گلگون، ۱۳۸۳: ۹۶). این موضوع باعث می‌شود که در خریدهای دولتی و به طور کلی در هزینه از وجوه عمومی، احتمال سوء استفاده به ویژه زمانیکه بخش‌های نظارتی بصورت ضعیفی عمل می‌کنند، به شدت افزایش یابد. از این رو در ماده ۹ کنوانسیون، هر یک از کشورهای عضو مکلف شده‌اند که بر طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود، اقدامات لازم را به منظور ایجاد نظام-های کارپردازی مناسب بر مبنای شفافیت، رقابت و ضوابط عینی در تصمیم‌گیری جهت جلوگیری مؤثر از فساد مالی اتخاذ کنند و روش‌هایی را نیز در این راستا معرفی کرده است.

قانون ارتقای سلامت نظام اداری برای جلوگیری از فساد مالی در ماده ۵ روشی را تحت عنوان «محرومیت» بیان کرده است که در قسمت مجازات‌ها به آن پرداخته خواهد شد و در ماده ۸ نیز به منظور پیشگیری از شکل‌گیری فساد، تکالیفی را بر عهده معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور گذاشته است. این تکالیف عبارتند از: تدوین سیاست‌ها و راهکارهای شفاف سازی اطلاعات و راه اندازی فرآیندهای مرتبط و مکانیزه درباره آن دسته از فرآیندهای اداری از جمله نقل و انتقال اموال غیرمنقول، ثبت شرکت‌ها و واحدهای تولید به گونه‌هایی که نیاز به مراجعه اشخاص به ادارات مزبور به حداقل کاهش یابد.

در ماده ۱۸ نیز هر نوع فعالیت اقتصادی بصورت مستقیم و غیرمستقیم برای کلیه دستگاه‌های مندرج در بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۲ این قانون که در وظایف و اختیارات قانونی آنها فعالیت‌های اقتصادی پیش‌بینی نشده ممنوع است.

### ۳.۳. جلوگیری از فساد در بخش خصوصی

فساد در بخش خصوصی موجب انحراف در بازار و رقابت ناعادلانه می‌شود. معمولاً شرکت‌های خصوصی برای پیروزی در مناقصات و قراردادهای رشوه پرداخت می‌کنند و از طریق ایجاد کارتل و یا سوء استفاده از نقاط ضعف قانونی تأثیر زیادی در بسیاری از حوزه‌های عمومی (از انرژی تا بهداشت و درمان) می‌گذارند.<sup>۱</sup> کنوانسیون در ماده ۱۲ به مبارزه با فساد در بخش خصوصی اشاره کرده است. به موجب این ماده: «هر کشور عضو، طبق اصول اساسی قوانین داخلی خود، اقداماتی را اتخاذ خواهد نمود تا از فساد بخش خصوصی جلوگیری کند، استانداردهای حسابداری و ممیزی را در بخش خصوصی ارتقاء دهد و در صورت اقتضاء مجازات‌های مؤثر، بازدارنده مدنی، اداری یا کیفری

1. [http://www.transparency.org/topic/detail/private\\_sector](http://www.transparency.org/topic/detail/private_sector)

مناسب را به خاطر قصور در پیروی از چنین اقداماتی، در نظر بگیرد». در بند دوم نیز راهکارهایی را برای مبارزه با فساد در بخش خصوصی ارائه داده است.<sup>۱</sup>

قانون ارتقای سلامت اداری نیز در بند (ب) ماده ۱ و در بند (د) ماده ۲ با اشاره به "مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده دار مأموریت عمومی و مؤسسات غیردولتی که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند نظیر کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی" و آوردن قید "کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مشمول این قانون" به مبارزه با فساد در بخش خصوصی توجه کرده است ولی برخلاف کنوانسیون، راهکارهایی ارائه نداده است. از این رو استفاده از راهکارهای پیشنهادی در کنوانسیون، ضروری و مفید خواهد بود.

اشاره کنوانسیون و به دنبال آن قانون ارتقای سلامت نظام اداری به بخش خصوصی، نشان دهنده آن است که فساد پدیده‌ای چند بعدی است، اقدامات یکجانبه و آن هم فقط نسبت به بخش دولتی کافی به نظر نمی‌رسد و باید به بخش خصوصی نیز در این راستا توجه کرد؛ زیرا فساد در بخش خصوصی، بخش عمومی را نیز تحت تاثیر قرار می‌دهد.

#### ۴.۳. حمایت از شهود، گزارش دهنده و مخبرین

سیاست‌ها و روش‌های حمایتی در واقع به حمایت از بزه‌دیده می‌پردازد. از دیدگاه سیاست جنایی، دولت در سه سطح تقنینی، قضایی و اجرایی در کنار جامعه مدنی در یک سطح مشارکتی می‌تواند به حمایت از بزه‌دیدگان جامعه عمل بپوشاند (رایجیان اصلی، ۱۳۸۵: ۱۳۲). علاوه بر این حمایت از بزه‌دیدگان اصولاً در سه مرحله قابل تصور است: ۱. حمایت از بزه‌دیده بلافاصله پس از تحقق جرم ۲. حمایت از بزه‌دیده در مرحله دادرسی ۳. حمایت از بزه‌دیده در امر تامین و جبران ضرر و زیان (توجهی، ۱۳۷۸: ۳۳).

با توجه به اینکه گواهی گواهان و گزارش دهندگان و مخبرین از مهم‌ترین راههای کشف شناسایی جرایم اقتصادی هستند، حمایت از آنها همانند حمایت از بزه‌دیده ضروری به نظر می‌-

۱. این راهکارها عبارتند از: «الف) ارتقای همکاری بین نهادهای مجری قانون و واحدهای خصوصی مربوط. ب) ترغیب توسعه استانداردها و تشریفات طراحی شده جهت حفظ یکپارچگی واحدهای خصوصی مربوط از جمله نحوه رفتار جهت اجرای درست، آبرومندانه و مناسب فعالیت‌های شغلی و... پ) ارتقای شفافیت در بین واحدهای خصوصی ت) پیشگیری از سوء استفاده از تشریفات مرتبط به واحدهای خصوصی از جمله تشریفات مربوط به یارانه‌ها و پروانه‌های اعطاء شده ث) جلوگیری از تعارض منافع از طریق وضع محدودیت‌ها به‌نحو مقتضی و برای مدت معقولی بر فعالیت‌های حرفه‌ای مقامات دولتی قبلی یا استخدام مقامات دولتی توسط بخش خصوصی بعد از استعفاء یا بازنشستگی ج) تضمین اینکه مؤسسات خصوصی با مدنظر قرارداد ساختار و اندازه خود، کنترل‌های ممیزی داخلی کافی جهت کمک به جلوگیری و کشف فساد را دارند».

رسد. چون جرایم اقتصادی به جرایم بسته مشهورند و به راحتی قابل کشف نیستند و گردآوری ادله در مورد چنین جرایمی سخت و پیچیده است و از طرفی این دسته در صورتی با پلیس و مقامات قضایی همکاری می‌کنند که برای خود و خانواده‌هایشان احساس امنیت کنند. به همین دلیل باید از آنها در مقابل آسیب‌های احتمالی جسمانی و روانی حفاظت نماییم. بدین ترتیب در کنوانسیون مریدا در ماده ۳۲ به حمایت از شهود پرداخته و مقرر می‌دارد: «هر کشور عضو، بر اساس نظام حقوقی داخلی خود و در چارچوب امکانات خود، اقدامات مقتضی را اتخاذ خواهد نمود تا از شهود و کارشناسانی که در خصوص جرایم احراز شده بر اساس این کنوانسیون شهادت می‌دهند و در صورت اقتضاء از اقارب و دیگر اشخاص نزدیک به آنها در مقابل هرگونه تلافی و یا تهدید بالقوه حمایت مؤثر به عمل آورد». و تدابیری را برای حمایت از آنها معرفی کرده است به شرطی که به حقوق متهم از جمله رعایت تشریفات قانونی خدشه‌ای وارد نکند.<sup>۱</sup>

کنوانسیون در ماده ۳۳ به حمایت از گزارش‌دهنده فساد مالی اشاره کرده است و مقرر می‌دارد: «هر کشور عضو تدابیر شایسته‌ای را در نظام حقوق داخلی خود به منظور تامین حمایت از هر شخصی که با حسن نیت و براساس دلایل موجه وقوع جرایم موضوع این کنوانسیون را به مراجع صلاحیتدار گزارش می‌دهد، پیش بینی خواهد کرد».

قانون ارتقای سلامت نظام اداری در ماده ۱۷، دولت را مکلف به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارات اشخاصی کرده است که تحت عنوان مخبر یا گزارش‌دهنده، اطلاعات خود را برای پیشگیری، کشف، اثبات جرم و شناسایی مرتکب، در اختیار مراجع ذیصلاح قرار می‌دهند و در نتیجه در معرض تهدید و اقدامات انتقام‌جویانه قرار دارند. علاوه بر این در ادامه، اقدامات حمایتی از قبیل عدم افشاء اطلاعات مربوط به هویت و مشخصات خانوادگی و جبران صدمات و خسارات

۱. تدابیر ارائه شده در ماده ۳۲ عبارتند از: «۱. برقراری رویه‌هایی جهت حمایت فیزیکی از چنین افرادی، از جمله تا حدی که ممکن و شدنی باشد، جابه‌جایی آنها و در صورت اقتضاء عدم افشاء یا محدودیت افشای اطلاعات مربوط به هویت و این که چنین افرادی کجا هستند.

۲. تأمین قواعد مستند که به شهود و کارشناسان این امکان را بدهد تا به روشی شهادت دهند تا سلامت چنین افرادی تضمین شود، مانند فراهم آوردن امکان ادای شهادت از طریق استفاده از فناوری ارتباطی مثل ویدئو و سایر وسایل مناسب.

۳. کشورهای عضو، انعقاد موافقتنامه یا ترتیباتی با سایر کشورها را جهت تغییر محل زندگی افراد موضوع بند (۱) این ماده، مد نظر قرار خواهند داد.

۴. مفاد این ماده در مورد قربانیان، تا حدی که به عنوان شهود هستند، اعمال خواهد شد.

۵. هر کشور عضو، با توجه به قانون داخلی خود به گونه‌ای عمل خواهد کرد که نظرات و نگرانی‌های قربانیان در مراحل مناسب دادرسی‌های کیفری علیه مجرمان به روشی که به حق دفاع لطمه وارد نیابد، ارایه گردد و مدنظر قرار گیرد».

جسمی یا مالی را که باید برای حمایت از این اشخاص انجام بگیرد در این ماده قید شده است<sup>۱</sup> و تبصره این ماده مقرر کرده است که: «اشخاص فوق در صورتی مشمول مقررات این قانون می‌شوند که اطلاعات آنها صحیح و اقدامات آنان مورد تأیید مراجع ذیصلاح باشد» این تبصره دارای ایراد است بطوری که با "حمایت موثری" که در کنوانسیون قید شده منافات دارد و حمایت از مخبرین را که در جرایم اقتصادی همیشه در معرض خطر هستند را منوط به شرایطی کرده که این امر باعث می‌شود افراد از ترس آنکه ممکن است گزارش و اقداماتشان به تأیید مراجع ذیصلاح نباشد و مورد حمایت قرار نگیرند، از ارائه گزارش خود منصرف شوند و از سوی دیگر در مورد حمایت از خانواده و بستگان آنها صحبت نکرده است. بدین ترتیب میزان اعلام جرایم اقتصادی و کشف آنها کاهش می‌یابد و در نتیجه عملکرد سیستم قضایی در مبارزه با جرایم اقتصادی سست می‌شود.

۱. ماده ۱۷: «دولت مکلف است طبق مقررات این قانون نسبت به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش‌دهنده، اطلاعات خود را برای پیشگیری، کشف یا اثبات جرم و همچنین شناسایی مرتکب، در اختیار مراجع ذیصلاح قرار می‌دهند و به این دلیل در معرض تهدید و اقدامات انتقام‌جویانه قرار می‌گیرند، اقدام نماید. اقدامات حمایتی عبارتند از:

الف - عدم افشاء اطلاعات مربوط به هویت و مشخصات خانوادگی و محل سکونت یا فعالیت اشخاص مذکور، مگر در مواردی که قاضی رسیدگی‌کننده به لحاظ ضرورت شرعی یا محاکمه عادلانه و تأمین حق دفاع متهم افشاء هویت آنان را لازم بداند. چگونگی عدم افشاء هویت اشخاص یاد شده و همچنین دسترسی اشخاص ذی‌نفع، در آیین‌نامه اجرایی این قانون مشخص می‌شود.

ب - فراهم آوردن موجبات انتقال افراد مذکور با درخواست آنان به محل مناسب دیگر در صورتی که در دستگاههای اجرایی موضوع بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون شاغل باشند، دستگاه مربوط موظف به انجام این امر است و این انتقال نباید به هیچ وجه موجب تقلیل حقوق، مزایا، گروه شغلی و حقوق مکنتسبه مستخدم گردد.

ج - جبران صدمات و خسارات جسمی یا مالی در مواردی که امکان جبران فوری آن از ناحیه واردکننده صدمه یا خسارت ممکن نباشد. در این صورت دولت جانشین زیان‌دیده محسوب می‌شود و می‌تواند خسارت پرداخت شده را مطالبه نماید.

د - هرگونه رفتار تبعیض‌آمیز از جمله اخراج، بازخرید کردن، بازنشسته نمودن پیش از موعد، تغییر وضعیت، جابه‌جایی، ارزشیابی غیرمنصفانه، لغو قرارداد، قطع یا کاهش حقوق و مزایای مخبر، گزارش‌دهنده و منبعی که اطلاعات صحیحی را به مقامات ذیصلاح قانونی منعکس می‌نمایند ممنوع است.

تبصره - اشخاص فوق در صورتی مشمول مقررات این قانون می‌شوند که اطلاعات آنها صحیح و اقدامات آنان مورد تأیید مراجع ذیصلاح باشد.

نحوه اقدامات حمایتی، نوع آن و میزان جبران خسارت آنان، طبق مقرراتی است که توسط وزارت اطلاعات و با همکاری وزارت دادگستری و معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور تهیه می‌شود و اقدامات قانونی لازم برای تصویب در مجلس شورای اسلامی به عمل می‌آید».

### ۵.۳. گزارش به مردم

تدابیری که با جهت‌گیری شفافیت جهت کاهش ارتکاب فساد اداری اعمال می‌شود، متنوع است. «در واقع شفافیت، علاوه بر اینکه اجازه کنترل و نظارت شهروندان را فراهم نموده، موجب بازسازی اعتماد آنان نسبت به سلامت کارگزاران و فرآیندهای اداری مرتبط با حقوق شهروندی نیز می‌شود» (ابراهیمی، ۱۳۹۴: ۱۸). بر این مبنا کنوانسیون در ماده ۱۰ به این امر اشاره کرده است که: «هر کشور عضو، با مدنظر قرار دادن نیاز به مبارزه با فساد، طبق اصول اساسی قانون داخلی خود، برحسب ضرورت اقدامات لازم را اتخاذ خواهد نمود تا شفافیت در بخش دولتی از جمله با توجه به تشکیلات، عملکرد و فرآیندهای تصمیم‌گیری آن، ارتقاء یابد».

در ادامه، کنوانسیون تدابیری را در نظر گرفته است از جمله تصویب آیین‌ها و یا مقرراتی به منظور ممکن ساختن مراجعه مستقیم آحاد مردم و حذف تشریفات اداری در صورت اقتضا به منظور تسهیل دسترسی مردم به مقامات صلاحیتدار تصمیم‌گیرنده و اطلاع‌رسانی به مردم از جمله انتشار گزارش‌های دوره‌ای درباره لغزشگاه‌های مالی در مدیریت تشکیلات دولتی (ماده ۱۰). قانون ارتقای سلامت اداری نیز به تبعیت از کنوانسیون مریدا تدابیری را برای پاسخگویی مسئولین و گزارش عملکردشان به مردم پیش بینی کرده است که در این راستا می‌توان به ماده ۲۵ که در مورد سیستم سامانه پاسخگویی به شکایات و رسیدگی در مهلت معین صحبت کرده است و همینطور به ماده ۳ اشاره کرد که براساس این ماده کلیه قوانین و مقررات و همینطور متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات، باید به اطلاع مردم برسد.<sup>۱</sup> موارد مندرج در ماده مذکور یک الزام برای دستگاه‌های دولتی بوده و با ضمانت اجرا نیز

۱. ماده ۳: «دستگاه‌های مشمول بندهای الف، ب و ج ماده ۲ این قانون و مدیران و مسؤولان آنها مکلفند:

الف) کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرآیندهای کاری و زمانبندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخصهای موردعمل، مأموریتها، شرح وظایف دستگاهها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقت‌های اصولی، مفاسدحسابها، تسهیلات اعطائی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را باید در دیدارگاههای الکترونیکی به اطلاع عموم برسانند. ایجاد دیدارگاههای الکترونیک مانع از بهره‌برداری روشهای مناسب دیگر برای اطلاع‌رسانی به هنگام و ضروری مراجعین نیست.

ب) متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و غیره توسط دستگاه‌های مشمول بندهای الف، ب و ج ماده ۲ این قانون منعقد می‌گردد و همچنین اسناد و ضامنه‌ها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و نیز کلیه پرداختها، باید به پایگاه اطلاعات قراردادهای وارد گردد.

معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور موظف است حداکثر ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون آیین نامه اجرائی آن شامل ضوابط و موارد استثناء، نحوه و میزان دسترسی عموم مردم به اطلاعات قراردادهای تهیه‌کننده و به تصویب هیأت وزیران برساند و ظرف یکسال پایگاه اطلاعات قراردادهای را ایجاد نماید».

همراه می‌باشد؛ زیرا حقوق شهروندی تنها منحصر به حقوق مدنی و سیاسی نبوده و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را نیز در برمی‌گیرد (ابراهیمی، ۱۳۹۴: ۱۸).

### نتیجه‌گیری

با بررسی تطبیقی بین کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد مالی و قانون ارتقای سلامت نظام اداری می‌توان ملاحظه کرد که اکثر موضوعاتی که در کنوانسیون مریدا بیان شده است مبتنی بر پیشگیری است و موضوعاتی چون تدوین منشور اخلاقی، نظارت بر خریدهای دولتی، گزارش به مردم، مشارکت جامعه، جلوگیری از فساد در بخش خصوصی و... همه مواردی است که در هر دو سند به آن اشاره شده است. با وجود این موضوعات مشابه می‌توان به این نتیجه رسید که قانون ارتقای سلامت نظام اداری بر اساس کنوانسیون مریدا و تحت تأثیر آن تدوین و به تصویب رسیده است و علت این تأثیرپذیری را از یک طرف باید در این امر جستجو کرد که ایران عضو این کنوانسیون است و اجرای مفاد آن برای اعضا الزامی است و از طرف دیگر برای بهره‌مندی از تسهیلات و کسب وجهه بین‌المللی باید موضوعات مورد توجه در آن را در قوانین خود وارد کند. علاوه بر این، نیاز کشور ما به قوانین این چنینی است که با استفاده از رویکرد پیشگیرانه<sup>۱</sup> و با هزینه کمتری به مبارزه با فساد برود. در پاره‌ای موارد قانون ارتقای سلامت نظام اداری، از کنوانسیون پا فراتر گذاشته است. بطور مثال می‌توان به تشکیل دادگاه اختصاصی به موجب ماده ۶ این قانون اشاره کرد.<sup>۲</sup> به موجب این ماده حکم صادره از دادگاه قطعی است که بر خلاف حقوق

۱. یکی از این شیوه‌های سیاست کیفری پیشگیرانه، پیش‌گیری وضعی است که با تغییر وضعیت فرد در معرض بزهکاری و بزه‌دیدگی و یا شرایط محیطی مانند زمان و مکان در صدد است از ارتکاب جرم توسط فرد مصمم به انجام جرم جلوگیری کند (میرخلیلی، ۱۳۸۳: ۶۰). و به عبارت دیگر پیشگیری وضعی به عنوان یکی از روش‌های پیشگیری، به مجموعه تدابیری اطلاق می‌شود که کاهش و حذف موقعیت‌ها و فرصت‌های ارتکاب جرم را سرلوحه اقدامات خود قرار داده است. بازسازی اجتماعی بزهکاران، شناسایی و درمان علل جسمانی، روانی و اجتماعی ناسازگاری آنان، بخشی از سیاست جنایی پیشگیری است (ساوالانی، ۱۳۹۲: ۲۸۳). یکی از دلایل اقبال این نوع پیشگیری، ناکارآمدی پیشگیری اجتماعی است (بابایی، ۱۳۹۰: ۱۴۷). زیرا پیشگیری اجتماعی با تمرکز بر برنامه‌های تکمیلی سعی در بهبود بهداشت زندگی خانوادگی، آموزش، مسکن، فرصت‌های شغلی و اوقات فراغت دارد تا محیطی سالم و امن ایجاد نماید و این نوع پیشگیری هزینه‌بر است در حالیکه ما از طریق پیشگیری وضعی و با صرف هزینه کمتر روش‌هایی را اتخاذ می‌کنیم که کوشش و تلاش برای ارتکاب جرم را افزایش می‌دهد و فنونی را بکار می‌گیریم که ارتکاب جرم را پرخطر می‌کند و از وسایلی بهره می‌گیریم که جذابیت موضوع جرم را کاهش می‌دهد (رسولی، ۱۳۹۰). به عنوان مثال خنثی کردن فعالیت سارقین اماکن از طریق طراحی محیط و ساختمان‌ها به منظور افزایش میزان مراقبت از فضاهای عمومی، سازماندهی همسایگان و تشکیل گروه‌های مراقب یکی از اقسام پیشگیری وضعی است (دنيس، ۱۳۷۹: ۱۴۸).

۲. ماده ۶: «هیأتی مرکب از یک نفر قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه، نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون ایران تشکیل می‌شود تا پس از رسیدگی و تشخیص موارد مطروحه درباره افراد

دفاعی متهم به نظر می‌رسد. به همین علت در کنوانسیون صحبتی از تأسیس چنین دادگاهی نشده است و به جای آن از تأسیس نهادها و مراجع تخصصی در ماده ۵ و ۳۶ صحبت شده است. از سوی دیگر، در مواردی، این قانون از کنوانسیون عقب مانده و نتوانسته است پا به پای آن حرکت کند. به عنوان مثال می‌توان به میزان اختیاراتی اشاره کرد که در قوانین داخلی به نهادهای غیر دولتی داده شده است. بی شک که نقش NGOها در مبارزه با فساد به نسبت نقش آنها در کشورهای دیگر کم‌رنگ‌تر است. در حالی که اگر اختیارات بیشتری داشتند، می‌توانستند نقش یک ناظر را نسبت به عملکردهای بخش‌های دولتی و خصوصی بازی کنند که این امر باعث کاهش مؤثر فساد می‌شد. بر همین اساس باید به دنبال تشکیل و تقویت نهاد های مدنی آزاد با اختیار طرح دعوا در جامعه باشیم. البته در ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ به سازمان‌های مردم‌نهاد و اختیارات آنها در زمینه اعلام جرم ارتكابی و شرکت در تمام مراحل دادرسی اشاره شده است. متأسفانه طبق ماده قانونی مذکور، همه سازمان‌های مردم‌نهاد از چنین اختیاری برخوردار نیستند.<sup>۱</sup> علاوه بر این، سازمان‌های مذکور طبق تبصره ۳ ماده ۶۶، باید دارای مجوز باشند و اسامی آنها توسط وزیر دادگستری و وزیر کشور تهیه و به تصویب رییس قوه قضائیه می‌رسد. حال این سؤال مطرح است که با تدوین قانون ارتقای سلامت اداری تحت تأثیر کنوانسیون مریدا، آیا می‌توان امیدی به ریشه کن شدن و یا حداقل کاهش فساد اداری داشت؟ به نظر می‌رسد که مقابله با فساد اداری اگرچه به وضع قانون نیازمند است اما بیش از تدوین قانون، تقویت نهادهای مدنی و آزادی‌های رسانه‌ای به منظور افشای مفاسد اداری ضروری است. همچنین به نظر می‌رسد که کوچک شدن دولت و کاهش نظام بروکراسی که در کشور ما بسیار گسترده است، از جمله دیگر پیش شرط‌هایی است که زمینه فساد اداری و مالی را تا حد زیادی کاهش می‌دهد.

مشمول ماده (۵) این قانون، گزارش مستدل و مستند خود را از طریق دبیرخانه برای رسیدگی به قوه قضائیه پیشنهاد و در غیر این صورت پرونده را مختومه نماید. قوه قضائیه موظف است در شعبه‌ای مرکب از سه نفر قاضی که توسط رئیس قوه قضائیه انتخاب می‌شوند با رعایت اصول آیین دادرسی به گزارش‌های هیأت مذکور رسیدگی کند. حکم صادره از این دادگاه قطعی است.»

۱. ماده ۶۶: «سازمان‌های مردمنهادی که اساسنامه آنها درباره حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و ناتوان جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل شرکت و نسبت به آراء مراجع قضائی اعتراض نمایند.»

## منابع

- ابراهیمی، ش. ۱۳۹۴. رویکرد قانون گذار به پیشگیری از جرم در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد. پژوهشنامه حقوق کیفری، ۱۲(۲): ص ۳۱-۷. (مقاله)
- بابایی، م. ۱۳۹۰. چالش‌های پیشگیری وضعی از جرم. مجله حقوقی دادگستری، ۷۵: ص ۱۷۲-۱۴۷. (مقاله)
- بخشی، ع. ۱۳۹۱. راه حل‌های مبارزه با فساد مالی از منظر اسلام چیست؟؛ قابل دسترس در: <http://www.vaezoon.ir>. آخرین مراجعه: ۱۳۹۱/۱۲/۲۶. (مقاله)
- پاردووانی، م. ۱۳۶۹. آخرین سال‌های مافیا. ترجمه عباس آگاهی، چاپ اول، موسسه چاپ و انتشارات آستان قدس رضوی. (کتاب)
- تانزی، و. ۱۳۷۸. مساله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد. ترجمه بهمن آقایی، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، ۱۴۹ و ۱۵۰: ص ۱۷۸-۱۸۹. (مقاله)
- توجهی، ع. ۱۳۷۸. سیاست جنایی حمایت از بزه دیدگان. مجله مجتمع آموزش عالی قم، ۴(۱): ص ۲۷-۴۶. (مقاله)
- خداداد حسینی، ح. ۱۳۸۰. بررسی فساد اداری و روشهای کنترل آن. پژوهش‌های مدیریت در ایران، ۱۸(۵): ص ۳۷-۵۴. (مقاله)
- دادخدایی، ل. ۱۳۹۲. بررسی مفهوم «فساد» و رویکرد پیشگیرانه قانونگذار ایران در قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد. فصلنامه تعالی حقوق، ۳(دوره جدید): ص ۲۴۰-۲۱۹. (مقاله)
- دوانی، غ. ۱۳۹۱. حسابرسی در خط مقدم مبارزه با فساد مالی هستند. قابل دسترس در: <http://www.bultannews.com/fa/news>. آخرین مراجعه: ۱۳۹۱/۱۲/۲۱. (مقاله)
- دنيس رز نیام، ۱۳۷۹. پیشگیری وضعی از جرم. ترجمه رضا پرویزی، مجله حقوقی و قضایی دادگستری، ۳۲: ص ۱۷۲-۱۴۷. (مقاله)
- رسولی آذر، الف. ۱۳۹۱. پیشگیری از جرم. پژوهشکده باقرالعلوم، قابل دسترس در: <http://www.pajoohe.com>. (مقاله)
- رایجیان اصلی، م. ۱۳۸۵. بزه دیدگان: حقوق و حمایت‌های بایسته. مجله پژوهش حقوق و سیاست، ۱۹(۲): ص ۱۳۸-۱۱۷. (مقاله)
- ربیعی، ع. ۱۳۹۱. نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری. نشریه مدیریت دلتی دانشگاه تهران، ۱۰(۴): ص ۴۵-۵۸. (مقاله)
- ساولانی، الف. ۱۳۹۲. حقوق جزای عمومی (منطبق با قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۰۲/۰۱). چاپ دوم، نشر میزان. (کتاب)
- سلیمی، ص. ۱۳۹۱. جنایت سازمان یافته فراملی. چاپ دوم، انتشارات جنگل جاودانه. (کتاب)



- فرهادی نژاد، م. ۱۳۹۰. پیمایشی طولی در زمینه علل فساد اداری و روش‌های کنترل آن (۱۳۸۸-۱۳۷۸). چشم انداز مدیریت دولتی، ۸: ص ۴۵-۶۰. (مقاله)
- قلی‌پور، ر. ۱۳۸۴. تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری. مجله فرهنگ مدیریت، ۱۰(۳): ص ۱۰۳-۱۲۸. (مقاله)
- گسن، ر. ۱۳۹۲. جرم‌شناسی بزهکاری اقتصادی، ترجمه شهرام ابراهیمی، چاپ دوم، نشر میزان. (کتاب)
- گودرزی، م. ۱۳۹۰. مطالعه عوامل مؤثر بر وقوع و رشد فساد اداری و ادراک شده و روش‌های کنترل آن در سازمان‌های ورزشی ایران. مطالعات مدیریت ورزشی، ۱۰(۸): ص ۳۹-۵۶. (مقاله)
- گلگون، ب. ۱۳۸۳. فساد اداری و امنیت اجتماعی (اختلاس-ارتشاء). فصلنامه دانش انتظامی، سال ششم، ۳: ۸۸-۹۷. (مقاله)
- محمودی، م. ۱۳۸۴. نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری. مجله تدبیر، ۱۶۰: ص ۳۸-۴۴. (مقاله)
- محنت فر، ی. ۱۳۸۷. فساد اقتصادی و چگونگی مبارزه با آن در فرایند توسعه اقتصادی. همایش اقتصاد اسلامی و توسعه. (همایش)
- مهدوی‌پور، ا. ۱۳۹۰. سیاست کیفری افتراقی در قلمرو بزهکاری اقتصادی. چاپ اول، نشر میزان. (کتاب)
- میر خلیلی، م. ۱۳۸۳. پیشگیری وضعی از نگاه آموزه‌های اسلام. نشریه فقه و حقوق، ۱: ص ۷۶-۵۹. (مقاله)
- میر فخرایی، محمد جواد، کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مالی، ۱۳۸۴. مجله حقوقی. نشریه دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران. ۳۲: ص ۳۰۷-۳۸۰. (مقاله)
- نبی، م. ۱۳۷۹. پدیده‌ای به نام فساد اداری. نشریه وکالت، ۲ و ۳: ص ۵۴-۵۵. (مقاله)
- Barthe, E. 2006. Crime Prevention Publicity Campaigns. Community Oriented Policing Services: U.S. Department of Justice. **(Report :Technical Assistance)**
- Carr, I. and Outhwaite, O. 2011. Non-Governmental Organisations (Ngos) Fighting Corruption: Theory and Practice, Suffolk University Law Review. XLIV (3): 615-664 **(journal)**
- Miranda Rodriguez, A. 2003. Criminal Policy: New Challenges, Old Ways. <http://www.defensesociale.org/revista2003/12.pdf> **(web site)**
- Taboli, H.R., Samie'e Darooneh M and Ehsani A. 2013. Administrative corruption: why and how?. International Journal of Advanced Studies in Humanities and Social Science. 12(1): 2567-2575. **(journal)**
- <http://www.IAACA.org>
- [http://www.transparency.org/topic/detail/private\\_sector](http://www.transparency.org/topic/detail/private_sector)
- <http://web.worldbank.org>