

## سیاست جنایی اسلام در قبال فساد اداری و مطالعه تطبیقی با موازین بین‌المللی

سید محمد حسینی<sup>۱</sup>، محمد نوذری فردوسی<sup>۲\*</sup>

۱. دانشیار گروه حقوق جزایی و جرم‌شناسی دانشگاه تهران

۲. عضو هیئت علمی دانشگاه قم و مدیر گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۸/۲۰ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۳/۱۰/۲۲)

### چکیده

فساد اداری عبارت از استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری و دولتی برای تأمین منافع شخصی است. این فساد شکل‌های گوناگونی داشته که اختلاس، ارتشا و سوءاستفاده از اموال و امکانات دولتی نمونه‌های شناخته‌شده‌ای از آن است. از آن‌جا که مهم‌ترین سرمایه سیاسی حکومت‌ها اعتماد مردم به حاکمان است و انواع فساد، خصوصاً فساد اداری، این اعتماد را خدشه‌دار می‌کند، مقابله با فساد در عرصه اداری ضرورتی انکارناپذیر است. شیوع ارتکاب این فساد در سطح ملی و بین‌المللی، جامعه جهانی را بر آن داشته تا اقداماتی هماهنگ برای مقابله با آن طراحی کند. از جمله این اقدامات، تصویب اسناد بین‌المللی مبارزه با فساد، از جمله کنوانسیون مریدا است که جامع‌ترین سند بین‌المللی در زمینه مبارزه با فساد است. به‌منظور بررسی جایگاه سیاست جنایی اسلام در قبال فساد اداری، در مقایسه با سیاست جنایی قراردادی، که در موازین بین‌المللی تجلی یافته، و نیز برای کشف نقاط اشتراک و افتراق آن‌ها، مقررات اسلامی و موازین بین‌المللی در این خصوص، به روش تبیینی - توصیفی و مقایسه‌ای بررسی شده و راه‌های مختلف مبارزه با این پدیده، از جمله پاسخ‌های کنشی یا پیش‌گیرانه (پیش‌گیری اجتماعی و وضعی) و پاسخ‌های واکنشی یا کیفری ارائه شده است.

### واژگان کلیدی

سیاست جنایی، اسلام، اسناد بین‌المللی، فساد اداری

### مقدمه

وجود سیاست جنایی اسلام در رویارویی با پدیده مجرمانه فساد اداری، که از آیاتی از قرآن کریم، سیره نبوی در دوران زعامت و حاکمیت خود، سیره علوی در دوره کوتاه حکومت خود بر امت اسلامی و نظریه برگرفته از ایده‌های عمیق و اجتهادی علما و اندیشمندان آشنا به مبانی اصیل اسلامی به دست می‌آید، امری مسلّم و انکارناپذیر است.

با توجه به نو بودن موضوع سیاست جنایی اسلام در قبال فساد اداری، منابع معدودی، آن هم به طور غیرمستقیم، به این موضوع پرداخته‌اند. البته در خصوص فساد و یا فساد اداری، کتب، پایان‌نامه‌ها و مقالات فراوانی نوشته شده که از جمله می‌توان به «برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد» اثر پیتر لانگست و دیگران، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بگ‌نظر، «عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه با فساد اداری»، نادر حبیبی، «فساد اداری»، سید محمد عباس‌زادگان، «فساد مالی، علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن»، لیلا دادخدایی و آثاری دیگر اشاره کرد.

همچنین در خصوص سیاست جنایی ایران در قبال جرایم فساد و مطالعه تطبیقی با موازین بین‌المللی، می‌توان به رساله دکتری حمید بهره‌مند بگ‌نظر با عنوان «سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال فساد و مطالعه تطبیقی آن با کنوانسیون مریدا»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد سیدمحمد معصومی با عنوان «پیش‌گیری از فساد اداری و اقتصادی در حقوق ایران و اسناد بین‌المللی»، و رساله دکتری مجتبی نورزاد با عنوان «مطالعه تطبیقی سیاست جنایی ایران و سازمان ملل متحد در مقابله جرایم اقتصادی» اشاره کرد. اما سیاست جنایی اسلام در قبال فساد اداری و مطالعه تطبیقی آن با موازین بین‌المللی به‌طور مستقیم موضوع مطالعه هیچ‌یک از پژوهش‌های پیشین قرار نگرفته است.

بر همین اساس در این تحقیق با بررسی منابع معتبر اسلامی تلاش شده سیاست جنایی اسلام در خصوص موضوع، کشف و با تدابیر پیش‌بینی شده و مستفاد از موازین بین‌المللی، از جمله کنوانسیون‌های مهم مصوب مجامع بین‌المللی، تطبیق داده شود تا نقاط اشتراک و افتراق آن‌ها استخراج و راهکارهای عملی برای مبارزه با این پدیده مجرمانه پیشنهاد شود.

در این مقاله ابتدا برخی از مفاهیم و اصطلاحات را به اختصار توضیح می‌دهیم و سپس سیاست جنایی پیش‌گیرانه و سیاست جنایی واکنشی اسلام و موازین بین‌المللی در قبال فساد اداری را بررسی می‌کنیم و در نهایت به جمع‌بندی در این زمینه می‌پردازیم.

### الف) مفهوم‌شناسی

در این گفتار برخی از اصطلاحات را به اختصار توضیح می‌دهیم.

### ۱. سیاست جنایی

واژه «سیاست جنایی» ترکیبی اضافی است که در اواخر قرن هجدهم توسط فویرباخ آلمانی چنین تعریف شده است: «مجموعه روش‌های سرکوب‌کننده که دولت به وسیله آن در مقابل جرم واکنش نشان می‌دهد». این معنا (معنای مضیق) معادل «سیاست کیفری» است. به تدریج که حقوق کیفری سلطه انحصاری خود را در زمینه کنترل رفتاری از دست داد و مفهوم اجتماعی «انحراف» در کنار مفهوم حقوقی «جرم» مطرح شد، مراجع گوناگون اجتماعی در کنار مراجع دولتی، با پاسخ‌های پیش‌گیرانه و واکنش در قبال هنجارشکنی مداخله کردند و در اواخر قرن بیستم، سیاست جنایی به «مجموعه روش‌هایی که به وسیله آن بدنه اجتماعی (هیئت اجتماع) پاسخ‌های خود را به پدیده مجرمانه سازماندهی می‌کند» اطلاق شد (معنای موسع)، (سیدمحمد حسینی، ۱۳۸۳، ۱۴).

«سیاست جنایی» چه در مفهوم مضیق و چه در مفهوم موسع به سه موضوع «هنجار»، «نقض هنجار» و «پاسخ جامعه به هنجارشکنی» مرتبط می‌شود. هنجارها نیز به «هنجار حقوقی لازم‌الاجرا» و «هنجار اجتماعی فاقد ضمانت اجرایی» تقسیم می‌شود (همان، ۸۷-۸۱).

### ۲. فساد

فساد، ضد صلاح است. صلاح، حالتی است استوار و سودمند و خلاف آن‌را، یعنی خارج شدن از حالت استواری و سودمندی، فساد گویند. بنابراین، زدودن زنگار فساد از هر چیز، اصلاح است و مبارزه با فساد به معنای به هنجار آوردن نابهنجاری‌ها و به سامان آوردن نابسامانی‌هاست. فساد را می‌توان به یک بیماری مسری و خطرناک تشبیه کرد که دامان تمامی کشورهای جهان را کم‌وبیش گرفته است. ضمن اینکه در معدودی از این کشورها، فراگیر و عمومی شده است و تنها راه علاج آن، احیای ارزش‌های اخلاقی، اصلاح فرهنگی، و تحریک وجدان عمومی است.

### ۳. فساد اداری

فساد اداری، در جوامع مختلف بشری برحسب نگرش‌ها و برداشت‌ها تعاریف گوناگون و تا حدی متفاوت از یکدیگر دارد. البته تاکنون تعریف واحدی که در سطح جهانی مورد قبول باشد ارائه نشده است اما به نظر می‌رسد بتوان تعریف جامعی از فساد اداری به شرح زیر ارائه داد:

۱. هنجار در لغت به معنای روش، طریق، قاعده و قانون است. هنجارمند یعنی دارای راه و روش و آشنا به رموز. معادل لاتین هنجار، واژه «نرم» (norme) است که دارای کاربردهای متفاوتی است. نخست، نمونه عینی یا دستور انشایی آن‌چه باید باشد و معادل کلمات شرع، قانون، ایده‌آل، الگو، اصل و قاعده است. دوم، حالت معمول منطبق بر اکثریت موارد، حالت معمول منطبق بر میانگین عمومی موارد، که غالباً همچون قاعده تلقی می‌شود. استاندارد یا الگو، خصوصاً در زمینه رفتار اجتماعی که ویژگی یک گروه است.

«اقدامات اشخاص خصوصی در جهت جلب همکاری یک فرد شاغل در دولت به منظور نقض قوانین و مقررات و ضوابط اداری و همکاری اشخاص شاغل در دولت در این زمینه برای جلب منافع نقدی و غیر نقدی، مزاد بر حقوق و مزایای قانونی، برای خود، خویشاوندان و دوستان و یا خودداری یا کندکاری یک مسئول در انجام وظایف قانونی خود در قبال ارباب رجوع، به منظور دریافت پول، کالا یا خدمات».

در این تعریف از یک سو از مفاهیم غیر دقیق و کلی نظیر منافع عمومی یا دیدگاه عمومی استفاده نشده است و از سوی دیگر این تعریف، فساد اداری را به نقض قوانین و مقررات محدود نمی‌کند، بلکه شامل تغییر قانون برای نفع شخصی و صنفی نیز می‌شود که به آن فساد قانونی می‌گویند. مزیت دیگر این تعریف این است که در آن به انگیزه‌های مختلف یک کارمند برای مشارکت در فساد، از جمله نفع شخصی مستقیم، دریافت رشوه نقدی یا غیر نقدی از شخص ثالث و کمک به دوستان و خویشاوندان نیز اشاره شده است.

#### ۴. پیش‌گیری

واژه پیش‌گیری<sup>۱</sup> در لغت به معنای جلوگیری، دفع، منع، صیانت، حفظ صحت و جلوگیری از وقوع امر است (فرهنگ معین، ۹۳۳). در اصطلاح، برای پیش‌گیری تعاریف و تفاسیر مختلفی ارائه شده است. از نظر ریموند گسن، مراد از پیش‌گیری هر فعالیت سیاست جنایی است که غایت انحصاری یا غیر کلی آن، تحدید حدود امکان رخداد مجموع اعمال جنایی از طریق غیرممکن‌الوقوع ساختن یا دشوار کردن یا احتمال وقوع آن را پایین آوردن است، بدون اینکه به تهدید کیفر یا اجرای آن متوسل شوند (گسن، ریموند، ۱۳۷۰: ۱۳۳). برخی دیگر پیش‌گیری را در معنای پیش‌بینی، تشخیص و ارزیابی خطر جرم و ابتکار برخی اقدامات برای حذف یا کاهش آن پنداشته‌اند (جان گراهام، بی‌تا: ۱۱). در ایران، در قانون تأسیس شورای عالی پیش‌گیری، این واژه به صورت «پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدام‌های لازم برای از میان بردن یا کاهش آن‌ها» تعریف شده است.

در کلیه این تعاریف هدف از پیش‌گیری، حفظ و صیانت از امنیت فردی و اجتماعی است.

#### ب) سیاست جنایی کنشی در قبال فساد اداری

در اجتماعات کنونی که سرنوشت اعضای آن به هم پیوند خورده است و دولت تقریباً در تمام امور و ابعاد زندگی افراد دخالت می‌کند، نظام‌ها و تشکیلات، از جمله نظام کیفری، نظام فرهنگی،

1. prevention

اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نیز گسترش یافته است. پیش‌گیری از جرم وظیفه مشترک همه این نظام‌هاست. اگرچه تأثیر برخی از آن‌ها نسبت به برخی دیگر ممکن است بیشتر و قوی‌تر باشد (محسن سودمند، ۱۳۷۶: ۳). اصولاً هدف اصلی جامعه، حفظ حقوق عمومی، گسترش و اجرای عدالت و تأمین آزادی‌های فردی و اجتماعی است که برای نیل به آن، باید از ارتکاب جرایم پیش‌گیری کرد. علاوه بر اقدامات جزایی که براساس آن متمرّدین و متجاوزین به کیفر می‌رسند، اقدامات ارشادی، تأمینی و بازدارنده می‌تواند زمینه مناسبی برای جلوگیری از تکوین جرایم باشد.

سیاست جنایی، وقتی در جامعه مؤثر واقع می‌شود که تدابیر پیش‌گیرانه در درجه نخست اهمیت قرار گیرد. هرچند اهمیت دادن به تدابیر پیش‌گیرانه، به جای توسل به پاسخ‌های سرکوب‌گرانه، از اولویت برخوردار است، اما این امر تا حد زیادی به نوع نظام حاکم بر یک کشور وابسته است. دولت‌هایی که در پیش‌گیری از اقدامات فسادآلود، سیاست جنایی کنشی را دنبال می‌کنند از طریق حذف یا محدودسازی عوامل جرم‌زا، و نیز مدیریت مناسب و مطلوب محیط‌های فیزیکی و اجتماعی، بزهکاری را مهار می‌کنند.

در مقررات جزایی اسلام، سیاست کیفری مبتنی بر اصول و مراحل متعددی است که از آن جمله تأمین خیر، سعادت، مصلحت و منفعت انسان‌ها با هدف اجرای عدالت در جامعه و حراست از ارزش‌های دینی و جان و مال و ناموس امت اسلامی را می‌توان نام برد. هرچند مجازات در بینش اسلامی موجب تأمین عدالت اجتماعی و ضامن حفظ امنیت و آسایش جامعه و افراد است ولی نباید آن را به همه رفتارهای ضداجتماعی تعمیم داد و آن را تنها راه حل دانست. بهره‌گیری از سایر ضمانت‌های اجرایی غیر کیفری ضروری است.

بدیهی است با اعمال سیاست جنایی کنشی، بر اقدامات و تدابیر پیش‌گیرانه تأکید و به واکنش‌های کیفری، به عنوان اقدامات استثنایی نگاه می‌شود.

## ۱. تدابیر پیش‌گیرانه اجتماعی در قبال فساد اداری

پیش‌گیری اجتماعی عبارت است از ایجاد تغییرات و اصلاحات فردی و محیطی به نحوی که منجر به اصلاح جامعه و فرد گشته و تا حدود زیادی موجبات جلوگیری از ارتکاب جرم را به صورت پایدار و همیشگی فراهم آورد (علی‌حسین نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۱: ۱۸۵). این نوع پیش‌گیری در اواخر قرن نوزدهم توسط دانشمندانی چون آنریکوفری مطرح شده است (محمود میرخلیلی، ۱۳۸۸: ۵).

در پیش‌گیری اجتماعی، برخلاف پیش‌گیری وضعی، غالباً از شیوه‌های کنترل درونی استفاده می‌شود. با توجه به اینکه حفظ سلامت درونی افراد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، صرف توجه به کنترل بیرونی و بی‌توجهی به اهمیت کنترل درونی، موجب ناکارآمدی جنایی می‌شود، زیرا کنترل درونی بیان‌گر حاکمیت اخلاق بر روح و روان و رفتار فرد است و در صورتی که ارزش‌های

اخلاقی مورد توجه و تأکید قرار گیرد، پیش‌گیری وضعی نیز به رسالت خود که همان کنترل بیرونی و از بین بردن موقعیت‌ها و فرصت‌های ارتکاب جرم است، خواهد پرداخت (همان: ۴۹).

#### ۱.۱. تدابیر پیش‌گیرانه اجتماعی از فساد اداری در اسلام

در نظام اسلامی، پیش از آنکه به مجازات و کنترل بیرونی توجه شود، بر کنترل درونی تأکید می‌شود. گذشته از نفس معرفت و ایمان به اصول اعتقادی توحید، نبوت و معاد که به خودی خود انگیزه کافی برای هنجارمندی مؤمنان فراهم می‌آورد، اعمال عبادی مانند نماز و روزه که در واقع تمرین‌های عملی و تظاهرات بدنی عبودیت و طاعتند، نقش بازدارندگی از ارتکاب منهیات را ایفا می‌کنند (سیدمحمد حسینی، ۱۳۸۴: ۲۲۳).

در اسلام به طور کلی برای پیش‌گیری از گناه و دوری از رذائل و هرگونه آلودگی و انحراف، دستورالعمل‌هایی پیش‌بینی شده که موجب احیای ارزش‌های اخلاقی در جامعه و در نتیجه دوری مردم، خصوصاً کارمندان و کارگزاران از گناه و جرم می‌شود. بر همین اساس، رسول گرامی اسلام هدف غایی بعثت خود را اتمام محاسن اخلاقی می‌داند<sup>۱</sup>.

ارزش‌های ایمانی و اعتقادی و اخلاقی، خود، بزرگ‌ترین سرمایه برای صیانت جامعه و جلوگیری از انحراف و فساد است و بهترین راه مبارزه با ریشه‌های فتنه و فساد به حساب می‌آید. این درس راه، مکرر در نهج البلاغه شریف می‌توان دید و از عمق بیانات دلپذیر علی (ع) می‌توان شنید (نهج البلاغه، نامه ۵۳، ۴۱۰). آن حضرت برای اینکه حق طلبی و درست‌کاری را در انسان‌ها تقویت کند، تا بر اثر آن به دور از چشم ناظران حکومتی و قاطبه امت دست به خطا و تخلف نزنند، موضوع تقوای الهی، ترس از فرجام تخلف و نافرمانی، نظارت همیشگی و دقیق الهی به امور و اهمیت حقوق مردم را طی خطبه‌ها، نامه‌ها و تذکرات متعدد یادآور می‌شود. از کوتاه بودن دوران امانت‌داری و حتمیت حسابرسی و کیفردهی خبر می‌دهد و مرگ، قیامت، بهشت و جهنم را یادآور می‌شود تا کارگزاران، دوران فرمانروایی را «طعمه» ندیده، فرصت‌طلبی و آزمندی نکنند، بلکه آن را به دید امانت نگریسته، نظارت الهی را جدی و همیشگی بدانند و صداقت‌ورزی را پیشه خود سازند.

یادآور می‌شود علی‌رغم گذشت بیش از چهارده قرن، آثار این آموزه‌های حیات‌بخش را در جوامع امروزی مشاهده می‌کنیم که هدف نهایی و اساسی، تزکیه و تهذیب نفس کارگزاران و صداقت در رفتار آنان برای درک امانتی است که برعهده آنان گذاشته شده است که امام (ع) این

۱. إِنَّمَا بُعِثْتُ لِأَتَمِّمَ مَكَارِمَ الْأَخْلَاقِ (بحار الانوار، ج ۶۸: ۳۸۲).

معیار را در زمان حکومت خود برای اصلاح امور مملکت اسلامی و پاک کردن جامعه از جرایم خائن و اشرار، که دشمنان اسلام و مملکت بودند، مورد توجه قرار داد.

### ۲.۱. تدابیر پیش‌گیرانه اجتماعی از فساد اداری در اسناد بین‌المللی

با توجه به اینکه امروزه فساد اداری مختص به کشور یا منطقه‌ای خاص نبوده، بلکه پدیده‌ای است فراملی که پیامدهای آن کلیه جوامع و اقتصادها را تحت‌الشعاع خود قرار داده، مبارزه و پیش‌گیری از آن، همکاری وسیع بین‌المللی را نیز می‌طلبد. یکی از اقدامات جامعه بین‌الملل در این خصوص، تصویب اسناد متعددی است که مقررات برخی از آن‌ها را بررسی می‌کنیم. برای مثال، کنوانسیون ملل متحد علیه جرم سازمان یافته فراملی در ماده نه، پیش‌گیری از فساد اداری (رشاء و ارتشا) را به صورت اختصاصی مورد توجه قرار داده است. اما بر خلاف سایر تدابیر پیش‌بینی شده در کنوانسیون، در مورد فساد اداری به ذکر کلیات اکتفا کرده است. این کنوانسیون در ماده پنج با عنوان «سیاست‌ها و روش‌های بازدارنده ضد فساد اداری (مالی)»<sup>۱</sup> و در ماده شش با عنوان «نهاد یا نهادهای بازدارنده فساد اداری»<sup>۲</sup> به ارائه رهنمودها و پیشنهادهای

۱. ماده ۵ مقرر می‌دارد:

الف) هریک از کشورهای عضو با رعایت اصول اساسی نظام حقوقی خود، سیاست‌های مؤثر و هماهنگی را برای ریشه‌کن کردن فساد مالی تنظیم، اجرا و یا تثبیت خواهد کرد. سیاست‌های مزبور مشارکت آحاد جامعه را در این امر تقویت می‌کند و اصول حاکمیت قانون، مدیریت صحیح امور عمومی و اموال دولتی، نزاهت مالی، شفافیت و پاسخ‌گویی در برابر قانون را بازتاب خواهد داد.

ب) هریک از کشورهای عضو در جهت نهادینه کردن و تقویت روش‌های کارا برای جلوگیری از فساد مالی تلاش خواهد کرد.

پ) هریک از کشورهای عضو کوشش خواهد کرد اسناد قانونی و تدابیر اجرایی موجود را مرتباً ارزیابی و از کافی بودن آن‌ها برای جلوگیری و مبارزه علیه فساد مالی اطمینان حاصل کند.

ت) کشورهای عضو عندالاقضاء و با رعایت اصول اساسی نظام‌های حقوقی خود، با یکدیگر و با سازمان‌های ذی‌ربط بین‌المللی و منطقه‌ای برای تقویت و به‌روز کردن تدابیر مورد اشاره در این ماده همکاری خواهند کرد. این همکاری می‌تواند مشارکت در برنامه‌ها و پروژه‌های بین‌المللی را با هدف جلوگیری از فساد مالی در برگیرد.

۲. ماده ۶ مقرر می‌دارد:

الف) هریک از کشورهای عضو با رعایت اصول اساسی نظام حقوقی خود، از وجود نهاد و در صورت نیاز، نهادهایی برای مبارزه با فساد مالی کشور است. منجمله از طرق زیر اطمینان حاصل خواهد کرد:

- اجرای سیاست‌های مورد اشاره در ماده ۵ کنوانسیون حاضر و در صورت ضرورت نظارت و هماهنگ‌سازی اجرای آن سیاست‌ها.

- بسط و انتشار آگاهی‌های لازم برای مبارزه با فساد مالی.

ب) هریک از کشورهای عضو با توجه به اصول اساسی نظام حقوقی خود برای نهاد و یا نهادهای مذکور در بند ۱

این ماده استقلال لازم را خواهد شناخت تا این نهاد و یا نهادها بتوانند به وظایف خود به نحو مؤثر و بدون

هیچ‌گونه اعمال نفوذ ناروا عمل کنند. برای این منظور باید منابع مالی و کادر تخصصی لازم و در صورت نیاز

دوره‌های آموزشی برای این کارکنان جهت ایفای مطلوب وظایف خود تأمین و پیش‌بینی شود.

کلی در زمینه چگونگی اتخاذ سیاست‌های پیش‌گیرانه فساد اداری و طرق و وسایل ضروری برای اعمال این سیاست‌ها، پرداخته است. از نظر این کنوانسیون، تنها تدوین سیاست جنایی مبارزه با فساد اداری کافی نبوده و کشورها ملزم هستند تا اسناد قانونی و رویه‌های اداری موجود را مورد ارزیابی قرار داده و از کافی بودن آن‌ها برای جلوگیری از فساد اداری مطمئن شوند. به‌علاوه، به‌منظور پیش‌گیری کارآمدتر و همه‌جانبه‌تر از مظاهر فساد اداری در کنوانسیون مزبور مقرر شده دول عضو از وجود نهاد یا نهادهایی که متصدی امر پیش‌گیری از مفاسد مالی هستند، اطمینان یابد.

ماده ۶۱ کنوانسیون با عنوان «گردآوری، مبادله و تجزیه و تحلیل اطلاعات مربوط به مفاسد مالی»<sup>۱</sup> از دیگر تدابیر راهبردی و کلی به‌منظور تدوین سیاست جنایی کارآمد در پیش‌گیری از فساد اداری است. در این زمینه کشورها ملزم هستند تجزیه و تحلیل جریان فساد اداری در سرزمین خود و نیز اوضاع و احوال ارتکاب مفاسد مالی را با رایزنی با کارشناسان و متخصصان مجامع علمی و دانشگاهی، مورد توجه قرار دهند. به علاوه هر دولت عضو نظارت بر سیاست‌ها و تدابیر عملی خود در مبارزه با فساد اداری و ارزیابی کارایی آن‌ها را مورد توجه قرار خواهد داد. علاوه بر تدابیر کلی و راهبردی اخیر، در سایر مواد مربوط به پیش‌گیری، اقدامات پیش‌گیرانه به صورت اختصاصی تر ارائه شده‌اند که از جمله می‌توان به تدابیر بازدارنده نهادهای دولتی به‌منظور پیش‌گیری از فساد در بخش‌های دولتی اشاره کرد.

تدابیر نهادهای دولتی در پیش‌گیری از فساد اداری در ادارات دولتی در کنوانسیون، در دو زمینه کلی رفتار و نحوه عملکرد کارمندان دولتی و عملکرد مالی ادارات دولتی متمرکزند. در خصوص نحوه عملکرد کارمندان دولتی هریک از دول عضو تلاش می‌کنند تا در چارچوب ساختارهای اداری و قانونی خود آیین‌نامه‌ها و ضوابط رفتار درست، شرافتمندانه و پاک را در ایفای

پ) هریک از کشورهای عضو، نام و نشانی مرجع و یا مراجعی را که می‌تواند به دیگر کشورهای عضو در جهت تنظیم و اجرای تدابیر خاص جلوگیری از فساد مالی مساعدت کند، در اختیار دبیرکل سازمان ملل متحد قرار خواهد داد.

۱. ماده ۶۶ مقرر می‌دارد:

الف) هر کشور عضو تجزیه و تحلیل جریان‌های فساد مالی در سرزمین خود و نیز اوضاع و احوال ارتکاب مفاسد مالی را با رایزنی با کارشناسان، مورد توجه قرار خواهد داد.

ب) کشورهای عضو تهیه و تقسیم آمار، اطلاعات، تجزیه و تحلیل کارشناسانه مربوط به فساد مالی را با یکدیگر و از طریق سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی با هدف رسیدن هرچه بیشتر به تعاریف، استانداردها و روش‌های واحد و نیز توزیع اطلاعات در زمینه بهترین راه‌های جلوگیری از، و مبارزه با فساد مالی را مورد توجه قرار خواهند داد.

پ) هر کشور عضو نظارت بر سیاست‌ها و تدابیر عملی خود در مبارزه با فساد مالی و ارزیابی کارایی و بازدهی آن‌ها را مورد توجه قرار خواهد داد.



مسئولیت‌های دولتی، به اجرا گذارد. به علاوه کنوانسیون بر تصویب و اجرای قوانین استخدامی، ارتقای توانایی و صلاحیت کارمندان دولت و پرداخت حقوق کافی به آنان تأکید کرده است. چنان‌که ملاحظه شد در اسناد بین‌المللی بر اقدامات تقنینی، به‌منظور پیش‌گیری از فساد اداری تأکید بیش‌تری شده است، حال آنکه در اسلام تلاش می‌شود با احیای ارزش‌های اخلاقی و تقویت آن‌ها زمینه خودکنترلی در افراد فراهم شود تا بدین‌وسیله از ارتکاب جرم منصرف شوند.

## ۲. تدابیر پیش‌گیرانه وضعی در قبال فساد اداری

پیش‌گیری وضعی، مجموعه اقدامات قابل‌سنجش و ارزیابی برای مقابله با جرم است که به کاهش فرصت‌ها و موقعیت‌ها و افزایش خطرات ارتکاب جرم می‌انجامد و شامل تدابیری می‌شود که به دنبال سلب امکان تحقق فعل مجرمانه یا حداقل، دشوار کردن آن از طریق سخت کردن دسترسی به آماج‌ها یا محافظت از بزه‌دیدگان بالقوه است. در واقع این نوع پیش‌گیری دربرگیرنده مجموعه تدابیر و اقداماتی است که با مداخله در اوضاع و احوال پیرامونی جرم و موقعیت‌های پیش‌جنایی، به دنبال منصرف کردن بزهکاران احتمالی از ارتکاب جرم است (ریموند گسن، ۱۳۷۶: ۶۰۷).

طرح پیش‌گیری وضعی به عنوان نظریه‌ای علمی توسط «کلارک»، «می هیو» و «کرنیش» مطرح شد و توسعه یافت. در نظریه کلارک پیش‌گیری وضعی به عنوان روشی خاص، بر کاهش فرصت‌ها و موقعیت‌های ارتکاب جرم تأکید دارد (علی صفاری، ۱۳۸۰: ۲۹۱).

این نوع پیش‌گیری منجر به موفقیت‌های جدیدی در امر مبارزه با جرم شده و اهمیتش در آن است که تأکید را از مجرم به محیط منتقل کرده و نشان می‌دهد چگونه تغییرات محیط فیزیکی بر میزان جرم تأثیر می‌گذارد.

### ۱.۲. تدابیر پیش‌گیرانه وضعی از فساد اداری در اسلام

بسیاری از نهادهایی که تأسیس آن‌ها به صدر اسلام باز می‌گردد، مانند نهادهای امر به معروف و نهی از منکر و حسبه و اموری چون وجوب حفظ اموال، ضرورت حفظ حجاب و عفاف، ضرورت مکتوب کردن معاملات یا اخذ شهود، حمایت از بزه‌دیدگان بالقوه و موارد مشابه دیگر، مجموعه‌ای از تدابیر پیش‌گیری وضعی را تشکیل می‌دهد. همه این موارد نمونه‌هایی از راهبردهای پیش‌گیری وضعی در سیاست جنایی اسلام و مصادیقی از شیوه‌های متعدد این پیش‌گیری است (محمود میرخلیلی، ۱۳۸۸: ۱۹-۲۰).

چنان‌که در پیش‌گیری کیفی، پاسخ به تخطی از هنجارها به‌گونه‌ای مشهود با مراجع دولتی یا رسمی و مراجع مردمی یا غیر رسمی، مرتبط است، در پیش‌گیری وضعی نیز می‌توان با تفکیک این دو مرجع، شیوه‌ها و مراجع دولتی و مردمی را مورد بررسی قرار داد (همان: ۱۴۷).

کنترل رسمی و دولتی شامل مواردی همچون مراقبت و کنترل فیزیکی، حسبه و نهادهای رسمی مؤثر در پیش‌گیری وضعی می‌شود. نظارت و مراقبت غیررسمی شامل موضوعاتی چون امر به معروف و نهی از منکر، مشارکت مردم و نهادهای جامعه مدنی در امر پیش‌گیری وضعی است. نظارت رسمی مربوط به فعالیت آن دسته از سازمان‌ها و نهادهای دولتی است که پیش‌گیری از جرم از جمله کارکردهای اصلی آن‌هاست. دولت موظف به حفظ نظم و امنیت جامعه و افراد است. ایجاد امنیت و آرامش در جامعه تنها با توسل به شیوه‌های کیفری و پس از وقوع جرم محقق نمی‌شود، بلکه دولت باید با تأسیس نهادهای تخصصی مبارزه با فساد، قبل از وقوع بزه زمینه‌ها و فرصت‌های تحقق این جرم را از بین ببرد.

با مطالعه آیات کلام‌الله مجید و دقت در احادیث، به ویژه کتب ارزشمندی مانند نهج‌البلاغه و سایر منابع درمی‌یابیم که در اسلام بر امر نظارت و ثواب و عقاب اعمال انسان‌ها تأکید فراوانی شده است. برای مثال آیات ۷ و ۸ سوره زلزال، آیه ۱۸ سوره ق، آیه ۱۰ سوره انفطار، آیه ۴۹ سوره کهف و آیه ۴ سوره طارق، بر همین موضوع دلالت دارند.

در زمان صدر اسلام اشخاص امین و قابل اعتماد و خبره برای کارهای گوناگون منصوب می‌شدند و از آنان خواسته می‌شد تا در بخش‌های مختلف روابط اجتماعی، ناظر و رابط و چشم حکومت باشند و مسائل گوناگون را به حکومت و یا مردم منتقل کنند و پل ارتباطی میان مسئولان جامعه و مردم باشند.

در این مورد امام رضا (ع) می‌فرماید: رسول خدا هرگاه لشکری را اعزام می‌کردند و فرماندهی، مسئولیت آن را به عهده می‌گرفت، یکی از افراد مورد اعتمادش را با او می‌فرستاد تا کارهایش را به پیامبر گزارش دهد (مسند الامام الرضا، ج ۱: ۷۶). همچنین نقل شده آن حضرت افرادی را به عنوان جاسوس تعیین می‌فرمود تا وی را از اخبار شهر یا جنگ مطلع نمایند (عبدالحی کتانی، ۱۳۸۴: ۱۷۵).

نامه‌های امیرالمؤمنین (ع) در نهج‌البلاغه نیز مؤید این موضوع است که آن امام همام دائماً خطاب به والیان، استانداران و سایر کارگزاران خود تأکید بر اهتمام جدی در مورد نظارت و بازرسی بر اداره امور جامعه داشته‌اند تا زمینه فساد اداری را از بین ببرند. آن حضرت در عهدنامه معروف مالک اشتر، این نکته را این‌گونه متذکر می‌شوند:

«سپس رسیدگی به کارهایشان را به ناظران امین و راستگو واگذار، چرا که این نظارت کوشش آن‌ها را در آبادانی و مدارا با مردم و دوری از ستم و مراقبت از یاران افزون می‌کند. و در جای دیگر به مالک اشتر می‌فرمایند: مراقب کارکنان خود باش، اگر یکی از آنان دست به خیانت آلود و گزارش همه بازرسان آن را تأیید کرد، باید به آن اکتفا کنی و او را مجازات نمایی.» (نهج‌البلاغه، نامه ۵۳).

نظارت و مراقبت غیررسمی نهادهای مدنی و مشارکت مردم در اداره امور اجتماع نیز ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. زیرا نهادهای مدنی با نظارت خود بر عملکرد سازمان‌ها و نهادهای عمومی

دولتی می‌توانند فعالیت‌های آن‌ها را از طریق شفاف‌سازی در معرض نگاه و داوری جامعه قرار دهند (سینا روشنی: ۳۲).

در سیاست جنایی اسلام، مشارکت مردمی در پیش‌گیری از جرم در قالب امر به معروف و نهی از منکر، به عنوان مهم‌ترین نهاد نظارتی، با هدف مبارزه با ارتکاب جرم مورد تأکید قرار گرفته است. البته برحسب اینکه چه معنایی از معروف یا منکر اراده شود، تبیین جایگاه امر به معروف و نهی از منکر متفاوت می‌شود زیرا اگر معنای مضیق اراده شود، کارکرد این شیوه در سیاست جنایی اسلام تنها به بخش رفتاری واجب و حرام محدود می‌شود، در حالی که سیاست جنایی اسلام با توجه به تنوع پاسخ‌ها به نقض هنجارها از تنفر قلبی و تذکر لسانی تا واکنش‌های شدیدتر، ترک مستحبات و انجام مکروهات با درجات خفیف‌تری مشمول امر به معروف و نهی از منکر می‌شود (محمدعلی حاجی ده‌آبادی، ۱۳۸۳: ۷۹).

در مورد اهمیت امر به معروف و نهی از منکر، به‌ویژه در خصوص ارتباطی که با پیش‌گیری دارد باید به این نکته اشاره کرد که این تدابیر همه در جهت بازداشتن افراد از فعل منکر یا به تعبیر فقهاء (ردع المنکر) است. تعابیری که در منابع اسلامی مطرح شده مبنی بر اینکه نهی از منکر چیزی جز ردع (بازداشتن) و پیش‌گیری از فعل مرتکبان نیست و هرکدام از مراتب آن در صورتی که مؤثر در پیش‌گیری نیفتد باید به سراغ مرحله بعد رفت، این امر حاکی از ارتباط تنگاتنگ نهی از منکر و پیش‌گیری است (خویی، ۱۳۷۱: ۱۸۱).

امر به معروف و نهی از منکر، در حقیقت همان بحث نظارت به مفهوم عام کلمه است و در حوزه حکومت و مردم، قابل پیگیری است. انجام این دو وظیفه مقدس، هم در رابطه متقابل دولت با مردم و مردم با دولت، و هم در درون سیستم اداری و قضایی حکومت، به صورت یک اصل فراگیر، قابل توجه و دارای آثار و برکات بی‌شمار است.

## ۲.۲. تدابیر پیش‌گیرانه وضعی از فساد اداری در اسناد بین‌المللی

کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، در مواد ششم و سی و ششم بر اهمیت تأسیس نهادها و مراجع تخصصی مبارزه با فساد تأکید کرده است. در کنار این واقعیت، در موادی از کنوانسیون، از کشورهای عضو خواسته شده است تا برای ارتقای مشارکت جامعه در امر پیش‌گیری از فساد و مقابله با آن تلاش کنند.

بنابراین، کنوانسیون، هم خواستار تأسیس نهادهای عمومی مبارزه با فساد شده است و هم مداخله جامعه مدنی را لازم و ضروری می‌داند. در حالی که انتخاب نحوه و چگونگی مداخله جامعه مدنی به خود کشورها واگذار شده است. به نظر می‌رسد تأسیس نهادهای مرکب از کارگزاران بخش دولتی و فعالان جامعه مدنی و یا حداقل استفاده از مشورت اعضای فعال جامعه مدنی می‌تواند فوق‌العاده سودمند باشد. اما در بند اول از ماده سیزدهم این کنوانسیون، (با عنوان

مشارکت جامعه) به‌طور خاص از کشورهای عضو کنوانسیون خواسته شده است تا شرکت فعالانه افراد و گروه‌های خارج از بخش دولتی مثل جامعه مدنی، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های جامعه‌مدار را جهت جلوگیری از بروز فساد و مبارزه با آن ارتقا دهند. این تأکید خاص کنوانسیون بر استفاده از پتانسیل نهادهای مدنی و غیردولتی، تأیید دیگری است بر نقش مؤثر و سازنده نهادهای مدنی در پیش‌گیری وضعی از فساد و مقابله با آن است.

### پ) سیاست جنایی واکنشی در قبال فساد اداری

منظور از تدابیر واکنشی یا پسینی، در مقابل تدابیر کنشی یا پیشینی، اقداماتی است که پس از وقوع پدیده مجرمانه در جهت مبارزه با آن اعمال می‌شود. این اقدامات در مفهوم عام شامل تمامی تدابیری است که یک نظام حکومتی در مقابل یک پدیده مجرمانه اتخاذ می‌کند، اعم از کیفری و مدنی و اداری و حتی صنفی، مانند تنبیهات انضباطی، و جبران خسارت از بزه‌دیده. اما تدابیر واکنشی در مفهوم خاص تنها شامل تدابیر کیفری و مجازات‌هاست. البته واکنش‌های کیفری در معنای اخص، ممکن است با برخی مجازات‌های تبعی و محرومیت از حقوق اجتماعی همراه باشد. سیاست جنایی کیفری یا واکنشی، شامل سیاست جنایی اجرایی و قضایی می‌شود.

#### ۱. سیاست جنایی واکنشی اجرایی و قضایی اسلام در قبال فساد اداری

هرچند از بدو تشکیل اجتماعات تا سالیانی بسیار طولانی، اداره به مفهوم امروزی وجود نداشته اما تصمیمات اداری همواره وجود داشته است. تصمیماتی که یک والی و حاکم در زمینه تنظیم امور شهری اتخاذ می‌کرده تصمیم اداری به مفهوم امروزی بوده است.

چیزی که از مطالعه منابع اسلامی نیز به دست می‌آید آن است که در حقوق اداری اسلام، یک رشته قواعد حقوقی ناظر بر سازمان‌ها و عملیات مجریان وجود داشته و توسط حکومت اسلامی و با عنوان ولایت بر امور مسلمین به صورت مقررات سازمانی و اداری مطرح بوده که اولاً، قابلیت تطبیق با اوضاع و احوال مختلف را داشته و ثانیاً، متضمن رعایت مصالح عمومی امت اسلامی بوده است. برای وجود سازمان اجرایی در اسلام چه دلیلی روشن‌تر از اینکه بخش اعظم مسائل اجتماعی و امور اجرایی در حکومت اسلامی به حاکم اسلامی واگذار شده است. به‌گونه‌ای که در کتب فقهی اموری مانند تعزیر، تأدیب، تبعید و عفو از اختیارات حاکم شمرده شده است.

سیاست جنایی اجرایی در اسلام که در مبارزه با اعمال ناپسند و حفظ نظم عمومی و امنیت

در جامعه بر عدالت و خیرخواهی پایه‌گذاری شده مبتنی بر دو امر است:

اول، پیش‌گیری از ارتکاب گناه، از طریق هدایت مردم به سوی الله، تزکیه و تهذیب نفس و جلب خیر، همچنین توصیه به اجتناب از تجاوز و تعدی افراد به حقوق یکدیگر و امر به معروف و نهی از منکر.

دوم، اعمال کیفر در راستای اجرای عدالت، نفی حالت خطرناک، تأدیب و اصلاح و ارباب بزهکاران و دیگران.

مهم‌ترین مرجعی که در این زمینه واجد نکات و دقایق ظریفی است، نهج‌البلاغه، خصوصاً نامه‌ی امام علی (ع) به مالک اشتر، فرماندار مصر، معروف به عهدنامه‌ی مالک است.

آن حضرت به منظور جلوگیری از نفوذ کارگزاران خائن در دستگاه‌های حکومتی و از بین بردن سلامت نظام اداری و شیوع فساد اداری معتقد است، باید کارگزاران خائن به سزای اعمال خود برسند. لذا خطاب به مالک اشتر می‌فرماید: «هرگاه یکی از کارگزاران دست خود را به جنایتی دراز کرد و گزارش‌های جاسوسان به صحت وقوع آن گواهی داد، همین امر برای شهادت کافی است که او را مجازات نمایی و بی‌مقدار و خوارش گردانی و داغ خیانت بر او زنی و ننگ تهمت و بدنامی برگردنش نهی.» (نهج‌البلاغه، نامه ۵۳: ۴۱۰).

اما با عنایت به رجحان پیشگیری از فساد اداری بر مجازات مفسدان می‌فرمایند: «در امور کارمندان بیندیش و پس از آزمایش به کارشان بگمار و با میل شخصی و بدون مشورت با دیگران آنان را به کارهای مختلف وادار نکن، زیرا نوعی خیانت و ستمگری است. کارگزاران دولتی را از میان مردمی باتجربه و با حیا، از خاندانی پاکیزه و با تقوی که در مسلمانی سابقه درخشانی دارند، انتخاب کن، زیرا اخلاق آنان گرامی‌تر است و با بی‌نیازی دست به اموال بیت‌المال نمی‌زنند و اگر فرمان تو را نپذیرند یا در امانت تو خیانت کنند، بر آنان اتمام حجت نموده‌ای» (همان).

بدین ترتیب امام علی (ع) هم بر ضرورت تأسیس سازمانی که مراقب و ناظر اعمال کارمندان و صاحب‌منصبان دولتی باشد، تأکید می‌کند و هم اصرار می‌ورزد افرادی که جهت این کار انتخاب می‌شوند مورد اعتماد باشند. بر همین اساس در نهج‌البلاغه، موارد فراوانی از تهدیدها و برخوردهای امام (ع) با کارگزاران خائن به چشم می‌خورد که مبنای آن، گزارش‌های رسمی و غیررسمی، یا بازرسی‌های ویژه یا مردمی است.

سیاست جنایی قضایی، به اعتقاد خانم کریستین لازرژ، با میزان مداخله، نقش و سهم مقام قضایی در سیاست جنایی و نحوه مواجهه مراجع قضایی با متون قانونی، در عمل شکل می‌گیرد. با این توضیح که قانون‌گذار، متونی را در قالب قانون تصویب می‌کند. قضات گاهی برخی از این متون را به طور متفاوتی تفسیر می‌کنند، پاره‌ای از این متون، با گذشت زمان دارای اهمیت می‌شوند و از اجرای برخی دیگر به دلیل نارسایی قانون، اجتناب می‌شود و بدین وسیله، مقام قضایی در شکل‌گیری سیاست جنایی قضایی ایفای نقش می‌کند (کریستین لازرژ، ۱۳۸۲: ۹۳).

البته اختیار قاضی براساس اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها، محدود به تعیین مجازات بین حداقل و حداکثری است که در قانون معین شده است، لیکن قاضی می‌تواند با در نظر گرفتن شرایطی مجازات را تخفیف دهد یا تشدید کند. به این ترتیب وظیفه بررسی اوضاع و احوال هر جرم و مسائل اجتماعی و روانی مربوط به مرتکب آن، به قاضی واگذار شده است (پرویز صانعی، ۱۳۷۴: ۴۵). این امر حاکی از اعمال سیاست جنایی قضایی ویژه‌ای در سیستم حقوقی است.

در اسلام، عدالت کیفری، به عنوان یک اصل روشن و کارساز و مؤثر در پیشگیری از جرم و جنایت و در برخورد با مجرمان و جنایتکاران همواره مد نظر بوده است و از این حیث، همه در برابر قانون برابرند و قاضی موظف به اجرای حق و عدل و احقاق حقوق عامه و مبارزه با فساد در اشکال گوناگون آن شده است. همه این امور حاکی از وجود سیاست جنایی قضایی مترقی در اسلام است.

در سیاست جنایی قضایی اسلام در خصوص تصمیم‌گیری راجع به مرتکبان فساد، میزان شدت جرم بی‌تأثیر نیست زیرا با سوءاستفاده از اختیاراتی که به آن‌ها سپرده شده است، باعث می‌شوند تا اعتماد جامعه نسبت به آن‌ها سلب شود، از این رو حاکمیت نمی‌تواند این افراد را مجدداً در مشاغل که مستلزم اعتماد به متصدیان آن امور است، ابقا نمایند (حمید بهرمنند، ۱۳۸۹: ۱۶۹).

حضرت علی (ع) در نامه‌ای به زیاد بن ابیه که از سوی عبدالله بن عباس<sup>۱</sup> در بصره کارگزار امام (ع) بود، ضمن اشاره به خبر خیانت او به بیت‌المال، او را از عواقب این امر بر حذر داشته و به برخورد شدید در این مورد بیم داده و چنین می‌فرماید:

«به خدا سوگند می‌خورم، سوگندی راست که اگر به من خبر رسد که در غنایم مسلمانان به اندک یا بسیار خیانت کرده‌ای، چنان بر تو سخت گیرم که کم‌مایه مانی و بار هزینه عیال بر دوشت سنگینی کند و حقیر و خوار شوی» (نهج البلاغه، نامه ۲۰: ۳۵۶).

مقصود حضرت این است که به واسطه خیانت به بیت‌المال، علاوه بر مجازات، از کار برکنار خواهی شد.

## ۲. سیاست جنایی اجرایی و قضایی در اسناد بین‌المللی در قبال فساد اداری

در حال حاضر، حداقل سه نوع ساز و کار نظارتی که بخشی از برنامه‌های مبارزه با فساد است، در سطح بین‌المللی وجود دارد: سازوکارهایی که مبتنی بر اسناد بین‌المللی هستند، سازوکارهایی که بر مبنای اسناد ملی تنظیم شده‌اند، و سازوکارهایی که ماهیت کلی‌تری دارند (Petter, langseth, 2002,56).

۱. ابن عباس خود از جانب علی (ع) فرمانروایی اهواز و فارس و کرمان را داشت.

امتیاز سازوکارهای مبتنی بر اسناد، آن است که چارچوب حقوقی آن‌ها روشن است و نظارت بر اعمال و تأثیر مقررات مختلف سند متمرکز می‌شود. نمونه‌های این نظارت، سازوکارهایی است که به کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای مبارزه با ارتشای کارگزاران دولتی خارجی در دادوستد بین‌المللی، برنامه گروه دولت‌های ضد فساد شورای اروپا و اقدامات نظارتی درون اتحادیه اروپا مربوط می‌شود. تمام نظارت‌ها یا بررسی‌های رسمی کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، داخل کنفرانس دولت‌های عضو قرار می‌گیرد که مطابق ماده ۶۳ برگزار می‌شود. البته تهیه‌کنندگان پیش‌نویس از به کار بردن نظارت خودداری کرده‌اند.

در سازمان ملل متحد ارزیابی‌های کشوری صورت می‌گیرد. هدف از ارزیابی‌های کشوری سازمان ملل متحد، فراهم کردن تصویری روشن و منسجم از شرایط کنونی کشور مورد نظر با عنایت به چنین مسائلی است: میزان، موقعیت، انواع و هزینه فساد، علل فساد و راه‌های مبارزه با آن‌ها. با این حال، فقط ۲۰ درصد منابع و تلاش‌ها به این‌گونه ارزیابی‌ها اختصاص یافته است. کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد به امر نظارت و کنترل و اهمیت آن در جلوگیری از فساد در بخش‌های دولتی و خصوصی، ضمن مواد نه و ۱۲ خود اشاره کرده است.

در کنوانسیون مریدا موادی وجود دارد که حاکی از اتخاذ سیاست جنایی قضایی ویژه‌ای در اسناد بین‌المللی است. از جمله بند هفت ماده ۳۰ که از مقررات غیرالزامی کنوانسیون است، انفصال از خدمات دولتی را به عنوان یکی از ضمانت‌های اجرای جرایم فساد در نظر گرفته است و به کشورهای عضو توصیه می‌کند در صورتی که اصول بنیادین نظام حقوقی آن‌ها اجازه دهد، از ضمانت اجرای انفصال مرتکبان استفاده و در ضمن به سنگینی جرم ارتكابی نیز توجه کنند و تعیین این مجازات را به موجب حکم دادگاه یا هر وسیله دیگر واگذاشته است.

بند هشت ماده ۳۰ کنوانسیون حاکی از اتخاذ سیاست جنایی افتراقی در خصوص جرایم فساد است زیرا در آیین دادرسی کیفری، جرایم دارای دو جنبه عمومی و خصوصی هستند که مستلزم دو ضمانت اجرای جبران خسارت و تحمل مجازات است. اما جرایم فساد به دلیل اینکه علاوه بر اخلال در نظم عمومی جامعه، نظم اداری را نیز خدشه‌دار می‌کنند، مشمول عنوان تخلف اداری نیز می‌شوند. از این‌رو هم ضمانت اجرای کیفری دارند و هم به عنوان تخلف اداری مشمول ضمانت اجرای انضباطی قرار می‌گیرند و مرتکبان علاوه بر مجازات، با اقدامات انضباطی مواجه می‌شوند.

در بند هشت ماده ۳۱، سیاست جنایی قضایی کنوانسیون در جرایم فساد درباره اثبات دعوا، این امکان را پیش‌بینی می‌کند که چنانچه نظام حقوقی کشورهای عضو اجازه دهد، بار اثبات مشروع بودن دارایی‌های متهم را بر عهده وی قرار دهند. در این صورت، این متهم است که باید اثبات کند دارایی‌های خود را از راه نامشروع و از طریق ارتکاب فساد به دست نیآورده است ولی اگر نتواند این را ثابت کند، اموال وی مصادره می‌شود. بنابراین کنوانسیون در این خصوص

سیاست جنایی افتراقی را می‌پذیرد، زیرا در جایی که اصل بر مشروع بودن دارایی و مالکیت ذوالید (دارنده) است، اثبات مشروع بودن اموال مرتکب جرم فساد را برعهده وی می‌گذارد. کنوانسیون با توجه به اینکه رسیدگی به جرایم فساد معمولاً با پیچیدگی‌هایی روبرو می‌شود و غالباً زمان زیادی را به خود اختصاص می‌دهد، خصوصاً اگر پرونده جنبه بین‌المللی داشته باشد، برای جلوگیری از فرار مرتکبان جرایم فساد از عدالت، در ماده ۲۹ پیشنهاد می‌کند که اولاً، کشورهای عضو، در صورت اقتضا، زمانی طولانی پیش‌بینی کنند و ثانیاً، در صورتی که مجرم مورد ادعا از اجرای عدالت گریخته باشد، مرور زمان طولانی‌تری را برقرار یا تعلیق مرور زمان را مدنظر قرار دهند.

در اسناد بین‌المللی راجع به جرایم مهم، از جمله جرایم فساد، یکی از مسائلی که مورد توجه قرار گرفته، حمایت از شهود و قربانیان است. به علاوه کارشناسانی که باید در دادرسی حضور یابند و در کشف حقیقت به مراجع قضایی کمک کنند، به دلیل اینکه در معرض مخاطره قرار دارند، باید مورد حمایت قرار گیرند. بر این اساس در ماده ۳۲ کنوانسیون به کشورهای عضو توصیه شده است که اقدامات مقتضی را اتخاذ کنند تا از شهود و کارشناسی که در خصوص جرایم فساد شهادت می‌دهند، و هم‌چنین در صورت اقتضا اقارب و سایر اشخاص نزدیک به آن‌ها در مقابل تلافی و انتقام یا تهدید بالقوه، حمایت مؤثر به عمل آید.

## نتیجه‌گیری

مهم‌ترین نتایجی که از این پژوهش به دست می‌آید، به شرح زیر است و چنان‌چه در خصوص برخی از موضوعات، پیشنهاد خاصی ضرورت داشته باشد، ارائه خواهد شد. به منظور مبارزه همه‌جانبه با فساد اداری علاوه بر اقدامات سرکوب‌گرانه که حاکی از اتخاذ سیاست جنایی واکنشی است باید اقداماتی از قبیل اتخاذ سیاست‌های کلیدی و داشتن برنامه همه‌جانبه و عمومی، به‌منظور مطالعه و پیش‌گیری از فساد اداری، تشکیل نهادهای مستقل که مسئولیت انجام فعالیت‌های تبلیغی، آموزشی و پیگیری اصلاحات ساختاری در سازمان‌ها را در جهت کاهش امکان فساد و افزایش شفافیت کارکردی و عملکردی در بخش عمومی را عهده‌دار باشند، انجام نظارت‌های قانونی برای فراهم آوردن توان لازم جهت کنترل بیشتر مقام‌های اجرایی، ایجاد خطوط ارتباطی و حمایت از مخبران، انتخاب قضات سالم، پاسخگویی و نظارت مدنی و توجه به احیا و آموزش ارزش‌های اخلاقی که حاکی از اتخاذ سیاست جنایی پیشگیرانه است، صورت پذیرد. همه این اقدامات در اسلام و اسناد بین‌المللی، مورد توجه و عنایت شارع مقدس و قانون‌گذار قرار گرفته است.



با توجه به اینکه یکی از دلایل عمده ارتکاب فساد در دستگاه‌های اداری، بی‌توجهی آنان به باورهای اخلاقی و ارزش‌های انسانی است، هر قدر این باورها و عقاید در فرد قوی‌تر باشد، کم‌تر تحت تأثیر انگیزه‌های نادرست قرار می‌گیرد و در نتیجه، امکان ارتکاب به فساد در چنین فردی کم می‌شود.

سیاست جنایی واکنشی و کنشی اسلام در مبارزه با فساد اداری را می‌توان با مطالعه سیره علوی در برخورد با کجروی‌ها، که به‌منظور فراهم آوردن زمینه‌های اجرای عدالت اجتماعی در جامعه، مبارزه با مفاسد و ایجاد تحولات اساسی صورت پذیرفته، به دست آورد. امروزه اگر دنیا طالب رهایی از پیامدهای ناگوار فساد اداری است باید اقدامات علوی در مبارزه با فساد را به عنوان بهترین الگوی اداره جامعه عاری از فساد مد نظر قرار دهد.

سیاست جنایی واکنشی و کنشی بین‌المللی در خصوص مبارزه با فساد اداری را می‌توان از میان اسناد بین‌المللی استخراج کرد. مواردی از قبیل لزوم آگاهی دادن به عموم مردم نسبت به خطرات فساد و آماده‌سازی آنان برای مبارزه با این پدیده شوم، متعهد شدن رهبران سیاسی کشورها از بالاترین تا پایین‌ترین سطوح مسئولیت و در هر سه قوه اجراییه، مقننه و قضاییه نسبت به مبارزه بی‌امان با فساد، جرم محسوب کردن اقدامات فاسد اداری، ضرورت تأسیس واحدهای مستقل برای پیش‌گیری و مبارزه با فساد اداری، وضع قوانین مالی و کنترل محاسبات، دادن حق نظارت بر عملکرد مسئولان به تمام نهادهای جامعه مدنی، به‌ویژه رسانه‌های گروهی، لزوم تقویت دستگاه‌های دولتی برای اصلاح ساختار اداری و ریشه‌کن کردن فساد و خشکاندن آن. لزوم همکاری‌های بین‌المللی در مبارزه با فساد را می‌توان به عنوان راهبردهای بین‌المللی مبارزه با فساد اداری نام برد.

نقش نهادهای مدنی و مشارکت آنان در شکل‌دهی سازوکارهای کنترل اجتماعی که با هدف پیشگیری از فساد و مقابله با آن صورت می‌پذیرد، نقشی بی‌بدیل و ارزشمند است. چنان‌که پیش‌بینی نهاد «امر به معروف و نهی از منکر» در سیاست جنایی اسلام، یکی از روش‌های مؤثر و کارآمد مشارکت مردمی در پیش‌گیری از ارتکاب جرایم است و در سایر نظام‌ها این مفهوم وجود ندارد.

اگرچه به نظر می‌رسد راهکارهای بین‌المللی در مبارزه با فساد اداری به شکل جامع پیش‌بینی شده است، اما توجه به بعضی از ظرایف از قبیل تقویت دیدگاه امانت‌مدارانه نسبت به بیت‌المال و هدایت دائمی کارگزاران از طریق تصحیح بینش آنان در مورد حکومت، توصیه به دوری از دنیاطلبی و رذایل اخلاقی، از ویژگی‌های منحصر به فرد قوانین حاکم بر نظام اسلامی است. از طرفی نگارنده معتقد است بسیاری از راهکارهای مطرح‌شده در اسناد بین‌المللی، در دو دهه اخیر، برگرفته از قوانین پویای اسلام است که بیش از هزار و چهارصد سال پیش در جامعه اسلامی

مُجری بوده است. البته بسیاری از زوایای پنهان این راهبردها هم‌چنان برای عالم غرب ناشناخته مانده که تنها با درک مبادی تصویری و تصدیقی آن قابل فهم خواهد شد.

پس از انجام تحقیق می‌توان پیشنهادهای زیر را ارائه نمود

۱. از مهم‌ترین شاخصه‌های کمی و کیفی قواعد حاکم بر پدیده فساد اداری که لزوماً باید در برنامه‌ای جامع علیه فساد اداری پیش‌بینی شود، تدوین آیین‌نامه راهبردی پیش‌گیری و مقررات کیفری برای پیگرد قانونی و محاکمه کارمندان خاطی است. این لایحه باید در دو مرحله تنظیم و تدوین شود. در مرحله نخست، تدوین آیین‌نامه راهبردی به منظور فرهنگ‌سازی برای ارتقای سلامت نظام اداری براساس منشور اخلاقی و ارزش‌های بنیادین اداری برای حفظ بی‌طرفی در انجام وظایف اداری و رعایت آیین‌نامه‌های اداری و خودداری از ورود به موقعیت‌های فسادآور و خلاف شئون اداری به وسیله آموزش عمومی و تخصصی کارکنان که ضمن آن، اقدامات لازم برای اصلاح عوامل و زمینه‌های بروز فساد، از قبیل سطح رفاه و تأمین مالی کارکنان، باید مورد توجه قرار گیرد. در مرحله دوم، اتخاذ سیاست کیفری هماهنگ و مؤثر با ضمانت اجرایی بالا برای کنترل و مقابله با فساد کارکنان و پیش‌بینی آیین دادرسی اختصاصی برای تسریع در رسیدگی به پرونده‌های فساد کارکنان و اعمال مجازات‌های سرکوبگرانه، متناسب با نحوه فساد آنان ضروری است. پیش‌بینی معاذیر قانونی و سایر حمایت‌های قانونی برای گزارش‌دهندگان موارد فساد به مقامات صلاحیت‌دار نیز باید لحاظ شود.

۲. تدوین یک سیاست جنایی مبتنی بر مشارکت همه اقشار، اجتماعات و گروه‌های مردمی، یا به تعبیر دیگر جامعه مدنی، علاوه بر آنکه کارایی بهتری دارد، هزینه‌های کمتری نیز بر جامعه تحمیل خواهد کرد. بنابراین، مشارکت مردم و نهادهای آن باتوجه به اینکه سیاست جنایی اسلام نیز مشارکت حداکثری مردم را در ابعاد مختلف مدنظر قرار داده است، در این امر ضرورت دارد. طبعاً یک سیاست جنایی کارآمد از تمامی روش‌های مؤثر در رویارویی و مبارزه با جرایم و انحرافات یاری می‌جوید. زیرا دولت‌ها بر این باورند که به تنهایی قادر به حل معضل بزهکاری نیستند.

## منابع

۱. قرآن کریم

۲. نهج‌البلاغه، ترجمه محمد دشتی

## الف) فارسی

۳. بهره مند بگ نظر، حمید، سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال فساد و مطالعه تطبیقی آن با کنوانسیون مرید، رساله دکتری، ۱۳۸۹.

۴. جان گراهام، استراتژی‌های پیش‌گیری از جرم در اروپا و آمریکای شمالی، ترجمه مؤسسه تحقیقات علوم جزایی و جرم‌شناسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، بی‌تا.
۵. حاجی ده‌آبادی، محمد علی، امر به معروف و نهی از منکر و سیاست جنایی، مجله فقه و حقوق، شماره ۱، تابستان ۱۳۸۳.
۶. حسینی، سید محمد، سیاست جنایی در اسلام و جمهوری اسلامی ایران، انتشارات دانشگاه تهران و سمت، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۳.
۷. خوبی، ابوالقاسم، مصباح الفقاهه، انتشارات غدیر، چاپ سوم، ۱۳۷۱.
۸. روشنی، سینا، «روش‌های مبارزه با فساد مالی و اداری»، هفته‌نامه بانک و اقتصاد، شماره ۶۴، آذر ۱۳۸۴.
۹. ریموند گسن، روابط میان پیش‌گیری وضعی و کنترل بزهکاری، ترجمه علی‌حسین نجفی ابرندآبادی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۲۰ - ۱۹، ۱۳۷۶.
۱۰. سودمند، محسن، نقش نظام کیفری در پیش‌گیری از جرم، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۷۶.
۱۱. سیستانی، سید علی، الفتاوی والمیسره، انتشارات فایق، قم، ۱۴۱۷.ق.
۱۲. صانعی، پرویز، حقوق جزای عمومی، تهران، گنج دانش، چاپ سوم (گنج دانش) ۱۳۷۴.
۱۳. صفاری، علی، مبانی نظری پیش‌گیری وضعی از جرم، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۳۳-۳۴، بهار تا زمستان ۱۳۸۰.
۱۴. کتانی، عبدالحی، نظام اداری مسلمانان در صدر اسلام، مترجم علیرضا ذکاوتی قراگزلو، سمت، قم، ۱۳۸۴.
۱۵. لازرژ، کریستین، درآمدی به سیاست جنایی، ترجمه علی‌حسین نجفی ابرندآبادی، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۲.
۱۶. گردآورنده عزیزالله عطاردی قوچانی، مسند الامام الرضا(ع)، کنگره جهانی امام رضا(ع)، مشهد، ۱۴۰۶.ق.
۱۷. معین، محمد، فرهنگ معین، گردآورنده عزیزالله علیزاده، بی‌نا، تهران، ۱۳۸۱.
۱۸. میرخلیلی، محمود، پیش‌گیری وضعی از بزهکاری با نگاهی به سیاست جنایی اسلام، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، تهران، ۱۳۸۸.
۱۹. نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین، تقریرات درس جرم‌شناسی (پیش‌گیری)، تنظیم مهدی سیدزاده، مجتمع آموزش عالی قم، دوره کارشناسی ارشد، نیمسال دوم، ۱۳۸۱، ۱۳۸۲.
۲۰. نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین، از سیاست تا سیاست جنایی (دیباچه) در کریستین لازرژ، درآمدی به سیاست جنایی، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۲.

(ب) انگلیسی

21. Petter, Langseth, Helping member countries build integrity to prevent corruption, Vienna 2002.