



دوره ۶ - شماره ۱۴ - بهار ۱۴۰۲

اقدامات نهادهای بین المللی و حمایت از حقوق کودکان در شرایط ناشی از همه گیری کووید ۱۹

مصطفی فضالی، سکینه رضایی

عوامل خشونت در خانواده از منظر قرآن

علی محمدی جورکوبه

تأمین مالی داوری بین المللی توسط شخص ثالث

محمد مهدی اسدی

مطالعه تطبیقی رویکرد فقه اسلامی و حقوق بشردوستانه در حمایت از حقوق کودکان در جنگ

میثم نوروزی، مهدی اسکندری خوشگو، ساناز ابوالقاسمی

چالش های جایگزین تعقیب کیفری در ایران و ایالات متحده آمریکا

امین امیریان فارسانی

اصول و قواعد حاکم بر معاملات بورس اوراق بهادار

سیدعلی قائم منش

بررسی اختلاف حقوق مسلمان و کافر با مسئله کرامت انسانی

شقایق عامریان، محمدرضا کیخا

تاملی در سیاست جنایی و تقنینی ایران در قبال تشهیر متهمان با نگاهی بر فقه و اسناد بین المللی

علی پایدارفرد، جواد نادری عوج بغزی، احمدرضا امتحانی

گذری بر مالکیت اموال غیرمادی غیرفکری در حقوق ایران

مریم طاهری سرتشنیزی

بازکاوی مبانی فقهی ایقاع یا عقد بودن ابراء در فقه مذاهب اسلامی

مرتضی رحیمی، علی محمودی کاکونی

سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال نقض حقوق شهروندی توسط پلیس سایبری

محمد خورشیدی اطهر

نقد و ارزیابی سیاست جنایی کنشی (پیشگیرانه) از فساد اداری در نظام کیفری ایران

رستم علی اکبری، سعید احمدی، ایرج مروتی، بهنام کریمی

سیاست کیفری افتراقی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده آمریکا در جرائم علیه امنیت و آسایش عمومی

یاسر شاکری



## Criticism and Evaluation of Criminal Policy (Preventive) against Administrative Corruption in Iran's Criminal System

## نقد و ارزیابی سیاست جنایی کنشی (پیشگیرانه) از فساد اداری در نظام کیفری ایران

Rostam Ali Akbari

PhD in Criminal Law and Criminology, Lecturer at Bakhtar Ilam University, Ilam, Iran (Corresponding Author)

Saeid Ahmadi

Assistant Professor of Criminal Law and Criminology, Islamic Azad University, Kangavar branch, Kangavar, Iran

Eraj Morvati

Master of Criminal Law and Criminology, Bakhtar University of Ilam, Ilam, Iran

Behnam Karimi

Master of Political Science, Faculty of Political Science, Imam Khomeini University (RA), Qom, Iran

رستم علی اکبری

دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، مدرس دانشگاه باختر ایلام، ایلام، ایران (نویسنده مسئول)

rostamaliakbari.phd@gmail.com

<http://orcid.org/0000-0002-2916-5613>

سعید احمدی

استادیار حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کنگاور، کنگاور، ایران  
Saeidahmadi136019@gmail.com

اریج مروتی

کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه باختر ایلام، ایلام، ایران

erajmorvati7@gmail.com

<http://orcid.org/0009-0000-0400-316x>

بهنام کریمی

کارشناس ارشد علوم سیاسی، دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه امام خمینی (ره)، قم، ایران

behnam.karimi1990@mailfa.com

### Abstract

Corruption, especially administrative corruption, has adverse effects on various dimensions of human society's life and is one of the main problems facing the world's political systems. The ratification of the United Nations Convention against Corruption Merida 2003 is an international confirmation of this. In the legal system of Iran, by joining this convention, various measures have been taken in the two dimensions of preventing administrative corruption and dealing with it criminally. In addition, Iran's legal system has also paid attention to international cooperation to fight corruption. According to the results of the research, there are still serious problems in some areas to effectively fight corruption, and the most important problems in this field is the lack of criminalization of administrative corruption. In the private sector, the non-adoption of differential criminal procedure for administrative corruption crimes, the absence of a comprehensive national program for the prevention of administrative corruption, the existence of parallel regulatory institutions and the lack of detailed explanation of their duties, are the lack of serious attention to the internal control system. Therefore, It can be said that Iran's legal system does not have the necessary coherence and coordination in the field of dealing with administrative corruption. Solutions to improve and promote the fight against corruption in two theoretical, research and practical formats should be considered. Solutions such as local and comparative research on the root corruption, including the large size of the government, the structural problems of the legislature in not passing effective laws and practical measures such as criminalizing administrative corruption in the private sector, paying attention to the role of citizens in fighting corruption, strengthening internal controls. The Current study method of the present research is in terms of practical goals and in terms of the nature of descriptive-analytical study using documentary method.

**Keywords:** Preventive Criminal Policy, Social Prevention, Legislative Criminal Policy, Administrative Corruption, Criminal System.

### چکیده

فساد، به خصوص فساد اداری، آثار سویی بر ابعاد مختلف زندگی جوامع بشری دارد و یکی از معضلات اصلی پیش روی نظام‌های سیاسی دنیا است. تصویب کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مریدا ۲۰۰۳ تأییدی بین‌المللی بر این امر است. در نظام حقوقی ایران نیز با پیوستن به این کنوانسیون، اقدامات مختلفی در دو بعد پیشگیری از فساد اداری و برخورد کیفری با آن انجام شده است. علاوه بر این، نظام حقوقی ایران به همکاری‌های بین‌المللی برای مبارزه با فساد نیز توجه کرده است. با توجه به نتایج پژوهش کماکان در برخی عرصه‌ها مشکلات جدی برای مبارزه مؤثر با فساد وجود دارد که مهم‌ترین مشکلات موجود در این زمینه فقدان جرم انگاری فساد اداری در بخش خصوصی، عدم اتخاذ آیین دادرسی کیفری افتراقی برای جرائم فساد اداری، عدم وجود برنامه جامع ملی برای پیشگیری از فساد اداری، وجود نهادهای نظارتی موازی و عدم تبیین دقیق وظایف آن‌ها، عدم توجه جدی به سیستم کنترل‌های داخلی می‌باشند. بنابراین می‌توان گفت که نظام حقوقی ایران در زمینه برخورد با فساد اداری از انسجام و هماهنگی لازم برخوردار نیست. راهکارهای بهبود و ارتقای مبارزه با فساد در دو قالب نظری پژوهشی و کاربردی باید مورد توجه قرار گیرند. راهکارهایی مانند پژوهش‌های بومی و تطبیقی در خصوص ریشه‌های فساد از جمله حجم بزرگ دولت، مشکلات ساختاری قوه مقننه در عدم تصویب قوانین کارآمد و اقدامات کاربردی مانند جرم انگاری فساد اداری در بخش خصوصی، توجه به نقش شهروندان در مبارزه با فساد، تقویت کنترل‌های داخلی. پژوهش حاضر از نظر اهداف کاربردی و از نظر ماهیت مطالعه توصیفی-تحلیلی با استفاده از روش اسنادی می‌باشد.

**واژگان کلیدی:** سیاست جنایی پیشگیرانه، پیشگیری اجتماعی، سیاست جنایی تقنینی، فساد اداری، نظام کیفری.

ارجاع:

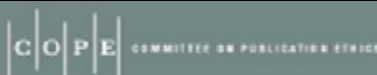
علی اکبری، رستم؛ احمدی، سعید؛ مروتی، ایرج؛ کریمی، بهنام؛ (۱۴۰۲)، نقد و ارزیابی سیاست جنایی کنشی (پیشگیرانه) از فساد اداری در نظام کیفری ایران، تمدن حقوقی، شماره ۱۴.

Copyrights:

Copyright for this article is retained by the author (s) , with publication rights granted to Legal Civilization. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>) , which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.



CC BY NC SA



## مقدمه

سلامت نظام اداری از جایگاه و نقش بسیار مهمی در فرایند توسعه جوامع برخوردار است. به گونه‌ای که می‌توان گفت هرگونه توسعه‌ای بدون توجه به سلامت نظام اداری و بهبود آن تقریباً غیرممکن است. هرگونه آسیبی که به سلامت نظام اداری وارد آمده و در واقع آن را به نظام ناسالم اداری تبدیل نماید آثار بسیار مخربی می‌تواند بر ابعاد مختلف زندگی شهروندان در جامعه داشته باشد. یکی از بسترهای شکل‌گیری و گسترش فساد، نظام‌های اداری است. در واقع زمانی که یک مقام اداری در اتخاذ تصمیمات اداری، تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط خانوادگی قرار می‌گیرد، مرتکب فساد اداری شده است (همدمی خطبه سرا، ۱۳۸۷، ۱۹۸). بنابراین فساد اداری را می‌توان یک عمل یا اقدام منفی در بردارنده انگیزه‌های فردی یا گروهی تعریف کرد که منشاء آن منافع مادی یا غیرمادی است. این نوع فساد موجب تزلزل ارزش‌های اخلاقی، کاهش اعتماد و سرمایه اجتماعی، پایین آمدن بهره‌وری و هدررفت منابع ملی و در نهایت باعث افزایش بی‌تفاوتی، تبلی و بی‌کفایتی افراد جامعه می‌گردد. این آسیب‌ها و مضرات زمانی بیشتر به چشم می‌آیند که آن را با نظام اداری عاری از فساد مقایسه کنیم. در چنین نظامی، زمینه دستیابی دولت‌ها و جوامع به توسعه و بهره‌مندی از تأثیرات مثبت آن فراهم می‌شود. فساد اداری جرم یا تخلفی است که معمولاً با سوءاستفاده از قدرت همراه است و به همین دلیل اکثراً از سوی مقامات سیاسی، مدیران عالی رتبه دولتی، کارمندان شاغل در نظام اداری و شاغلین در بخش خصوصی رخ می‌دهد.

فساد اداری، آثار و پیامدهای بسیار مخربی بر ابعاد مختلف زندگی مردم دارد (دادخدایی، ۱۳۹۰،

۲۹). در یک نگرش کلی، از جمله آثار بروز فساد اداری، اتخاذ تصمیمات نادرست و غلط از سوی مقامات و مدیران، عدم تحقق اهداف سازمانی، پایین بودن کارایی، بهره‌وری، کارآمدی و اثربخشی، کند شدن رشد اقتصادی، کوچک شدن فضاهای رقابتی، تضعیف روحیه افراد درستکار و سوء مدیریت در استفاده از استعدادهای انسانی، کاهش درآمدهای مالیاتی، افزایش فاصله طبقاتی و نابرابری‌ها، کاهش درجه مشروعیت و اثربخشی دولت‌ها، آثار منفی بر بودجه، تحریف هزینه‌های دولتی، کاهش اعتماد مردم نسبت به دستگاه‌های دولتی و غیردولتی و همچنین کاهش رضایت آن‌ها از این نهادها، افزایش بی‌تفاوتی در سطح جامعه، تزلزل اعتقاد و ارزش‌های اخلاقی جامعه و از همه مهم‌تر بی‌ثباتی اقتصادی است. بدین ترتیب یکی از اصلی‌ترین مشکلات مبارزه با فساد اداری قانون‌گریزی و عدم احترام به قانون مخصوصاً در خصوص اجرای قوانین مالی و محاسباتی که دارای بعد پیشگیرانه نیز هستند می‌باشند. بسیاری از متصدیان امور اداری و مالی تلاش می‌کنند به بهانه‌های مختلف قوانین را در مواردی که به نفع خود یا سازمان نیست اجرا نکنند.

عدم توجه به جنبه‌های مختلف پیشگیرانه یکی از مسائلی است که باید در زمینه مبارزه با فساد مورد توجه متصدیان و متولیان امر قرار گیرد. سیاست جنایی کنشی (پیشگیرانه) در عرصه مبارزه با فساد اداری و ارتقای سلامت نظام اداری تأثیر به‌سزایی دارد که بیشتر از قبل بایستی مورد توجه متولیان امر قرار گرفته و با اتخاذ یک رویکرد مناسب هزینه‌های مقابله با فساد اداری را به حداقل ممکن کاهش دهند و این میسر نخواهد شد مگر این که سیاست جنایی تقنینی به سمت و سوی سیاست جنایی مشارکتی پیش رفته و با مشارکت شهروندان و سازمان‌های مردم‌نهاد زمینه را جهت کاهش موارد ارتکاب مفاسد اداری فراهم ساخت.

### ۱- پیشگیری اجتماعی از فساد اداری در ایران

پیشگیری اجتماعی مبتنی بر رویکرد عوامل بزهکاری است و به دنبال تعیین عوامل بزهکاری، سازمان‌دهی برنامه‌هایی برای مقابله با آن و تغییر شرایط اجتماعی و اقتصادی نامناسبی است که فرد در آن زندگی می‌کند و منشأ رفتارهای ضد اجتماعی اوست (ابراهیمی، ۱۳۹۰، ۵۱). پیشگیری اجتماعی شامل آن دسته از تدابیر و اقداماتی است که با مداخله در فرایند رشد افراد، بهبود شرایط زندگی آن‌ها و سالم‌سازی محیط‌های اجتماعی و طبیعی به دنبال حذف یا کاهش علل جرم‌زا و در نتیجه پیشگیری از بزهکاری است. در واقع این نوع پیشگیری به دنبال تأثیر بر فرایند شکل‌گیری شخصیت افراد است (نیازپور، ۱۳۸۲، ۱۲۹). رویکرد پیشگیری اجتماعی از جرم بر تقویت روابط اجتماعی، افزایش سطح کنترل غیررسمی اجتماعی و



در نتیجه بازدارندگی بزهکاران بالقوه و بالفعل از ارتکاب جرم استوار است. تمرکز پیشگیری اجتماعی بر کسانی است که در معرض بزهکاری قرار دارند و احساس یکپارچگی کمتری با جامعه می‌کنند (Social Crime Prevention, 2007, 1). به‌عنوان مثال نمونه‌ای از عوامل فرهنگی و اجتماعی مؤثر در پیدایش فساد اداری عبارتند از: پایین بودن اخلاق عمومی و میزان پایبندی شهروندان به ارزش‌ها یا عدم پایبندی؛ پایین بودن یا عدم وجود وابستگی‌های سازمانی؛ سطح پایین وجدان کاری و انضباط اجتماعی؛ پایین بودن میزان حساسیت همگانی جامعه به فساد و کجروی کارگزاران (دادگر و نظری، ۱۳۸۸، ۲۵). با توجه به مطالبی که عنوان گردید ضرورت بازبینی در سیاست‌های کلی فرهنگی، اجتماعی و سیاسی کشور در زمینه مبارزه با زمینه‌ها، بسترها و ریشه‌های فساد اداری امری واجب و ضروری به شمار می‌رود و پیشگیری اجتماعی و مداخله تمامی ارکان جامعه در زمینه پیشگیری از رانت و فساد اداری جزو ملزومات می‌باشد.

## ۲- الزامات بین‌المللی نظام حقوقی ایران

هدف اصلی کنوانسیون مریدا، مبارزه مؤثر و جامع با پدیده فساد مالی و اداری است. در این رابطه این کنوانسیون به پیشگیری اجتماعی توجه خاصی را مبذول داشته است. از نظر این کنوانسیون در پیشگیری اجتماعی، اقدامات ضدفساد متوجه عوامل اجتماعی و اقتصادی می‌شوند و هدف از آن ایجاد شرایطی است که احتمال ایجاد یا پشتیبانی از فساد را کمتر می‌کنند (لانگست، ۱۳۸۷، ۴۵۳). حال به نظر می‌رسد که این اقدامات می‌تواند در دو سطح دولتی و مردمی انجام گیرد.

### ۲-۱- اقدامات نهادهای دولتی - رسمی

کنوانسیون مریدا در موارد متعددی به نقش نهادهای دولتی در پیشگیری اجتماعی از وقوع جرم توجه داشته است که عبارتند از: ضوابط و مقررات ناظر بر رفتار اخلاقی و ایجاد و ارتقای نظام شایسته سالاری. در ادامه به بررسی این دو مفهوم در کنوانسیون می‌پردازیم.

#### ۲-۱-۱- ضوابط و مقررات ناظر بر رفتار اخلاقی

ماده ۸ کنوانسیون که در فصل دوم مربوط به پیشگیری از فساد قرار دارد به موضوع مقررات رفتاری پرداخته است که می‌توان آن را به‌عنوان یکی از سازوکارهای پیشگیری اجتماعی از جرم مدنظر قرار داد. به این صورت که با تصویب این قوانین و مقررات می‌توان اصول و قواعدی را بر رفتار کارمندان بخش دولتی حاکم کرد تا از این طریق تمامی افراد با پس زمینه‌های مختلف به نحو یکسان به تصمیم‌گیری و

انجام امور اداری پردازند و در نهایت زمینه‌های موجود برای تخطی آن‌ها از رفتار سالم اداری، تبعیض میان ارباب رجوع و تخلف از قوانین از بین برود. مقررات رفتاری می‌تواند از یکی از ابزارهای پیشگیری از ارتکاب مصادیق مختلف فساد اداری باشند زیرا این مقررات باعث افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری می‌شوند. در واقع از آنجایی که یکی از دلایل عمده ارتکاب فساد اداری، جهل و بی‌توجهی کارمندان و مدیران به باورهای اخلاقی و ارزش‌های انسانی است، تدوین این اصول و قواعد رفتاری برای افزایش آگاهی و توجه به این موارد ضروری می‌نماید. اما در رابطه با نحوه تأثیرگذاری این مقررات باید خاطر نشان نمود که این مقررات حداقل دارای دو مزیت جداگانه هستند. اول این که وجود چنین ضوابطی ولو بدون ضمانت اجرا و جرم‌انگاری، می‌تواند انگیزه ارتکاب فعالیت‌های ایجادکننده فساد را کاهش دهد. به این صورت که ارتکاب عملی ناشایست در محیط حرفه‌ای ممکن است از سوی سایر مدیران و کارمندان مورد سرزنش قرار گیرد و گروه حرفه‌ای ممکن است مطابق رسوم و هنجارهای گروه، پاسخ‌هایی را اتخاذ نماید. مزیت دوم نیز این است که این مقررات به‌عنوان مجموعه منسجمی از قواعد رفتاری موج افزایش شفافیت و تقبیح سوءاستفاده از قدرت شده و به این ترتیب به‌عنوان ابزار درونی مؤثری برای پیشگیری از فساد عمل می‌نماید (محمدنسل و دیگران، ۱۳۹۱، ۱۱۰).

#### ۲-۱-۲- ایجاد و ارتقای نظام شایسته سالاری

برای شایسته سالاری تعاریف متعددی ارائه شده است. از جمله این که؛ شایسته سالاری یک فلسفه و نگرش مدیریتی است که در آن منابع انسانی با توجه به تلاش و توانایی ذاتی آن‌ها در جایگاه خود قرار گرفته و توسعه می‌یابند. بر این اساس شایسته سالاری از روش‌های تعدیل و حذف بی‌عدالتی است و منشأ آن تأثیر منفی احساس بی‌عدالتی بر انگیزه‌های کارکنان است. زیرا یک سیستم کارآمد باید فرصت‌های مساوی برای همه افراد ایجاد نماید (گلکار و ناصحی فرد، ۱۳۸۱، ۷). نتیجه چنین وضعیتی اولاً استخدام افراد شایسته است که می‌توانند زمینه‌های فساد را در اداره از بین ببرند و دوماً تشویق افراد به افزایش توانمندی‌های خود و تلاش مضاعف برای دستیابی به مناصب دولتی به دور از توسل به اقدامات متقلبانه و فسادآمیز خواهد بود. با توجه به نقش شایسته سالاری در کاهش زمینه‌های فساد و در نتیجه پیشگیری از آن، کنوانسیون مریدا نیز به این امر توجه کرده و برای استخدام افراد شایسته الزاماتی را پیش‌بینی نموده است. براساس ماده ۷ این کنوانسیون دولت‌های عضو متعهد شده‌اند که برای اصلاح نظام اداری خود، به استخدام کارمندان شایسته، طی مراحل کافی برای گزینش افراد، آموزش مقام‌های دولتی، ارتقای نظام پرداخت و پاداش، ارتقای برنامه‌های آموزشی و... بپردازند.

## ۲-۲- مشارکت‌های مردمی

یکی از ابزارهای دیگر برای پیشگیری اجتماعی از فساد اداری استفاده از توانمندی‌های شهروندان در این امر است. در واقع مشارکت شهروندان در امر پیشگیری اجتماعی از فساد اداری می‌تواند تا اندازه بسیاری کارکرد آن را بالا برده و بر تأثرگذاری آن بیافزاید. در ماده ۱۳ کنوانسیون مریدا از کشورهای عضو خواسته شده است که اقدامات مقتضی را برای فراهم کردن زمینه ارتقای مشارکت فعالانه اعضای جامعه یعنی شهروندان را در امر پیشگیری و مبارزه با فساد انجام دهند. همان‌گونه که در این ماده آمده است این مشارکت می‌تواند از طریق دسترسی آزاد شهروندان به اطلاعات، افزایش آگاهی‌های عمومی آن‌ها و سرانجام از طریق تشکیل نهادهای مدنی حاصل شود.

### ۱-۲-۲- حق دسترسی شهروندان به اطلاعات

حق دسترسی به اطلاعات یکی از ابزارهای اساسی برای مشارکت مردم در تحقق پیشگیری اجتماعی از فساد اداری است. زیرا در صورت دسترسی مردم به اطلاعات، به نوعی تمامی اقدامات و تصمیم‌گیری‌های کارمندان و مسئولان ادارات مورد نظارت غیرمستقیم جامعه قرار خواهد گرفت و این امر به نوبه خود اثر بازدارنده بر مدیران و کارمندان دولتی خواهد داشت. همان‌گونه که اشاره شد کنوانسیون مقرر داشته است که دولت‌های عضو در راستای ارتقای نقش شهروندان در پیشگیری از فساد اداری، دسترسی مؤثر آن‌ها را به اطلاعات تضمین نمایند. استفاده از واژه تضمین بیانگر اهمیتی است که کنوانسیون برای این حق قائل شده است زیرا که تضمین به معنای اطمینان از برخورداری از مردم از این حق است.

### ۲-۲-۲- افزایش آگاهی‌های عمومی

قابل توجه است که بیشتر اقدامات پیشگیرانه اجتماعی متوجه بالابردن آگاهی مردم درباره فساد است تا اولاً، خود مرتکب اعمال فسادآمیز نشوند و دوماً، از کسانی که برعهده‌گیرنده خدمات دولتی هستند انتظار سلامت اداری و عدم آلودگی به فساد داشته باشند (لانگست، ۱۳۸۷، ۴۲۱). حقوقدانان و صاحب‌نظران علوم اجتماعی اتفاق نظر دارند که عدم آگاهی درخصوص ماهیت فساد و پیامدهای آن موجب تسهیل ارتکاب فساد مالی و اداری می‌شود زیرا که در صورت عدم آگاهی مرتکبین فساد اداری یا نمی‌دانند که آنچه مرتکب می‌شوند از مصادیق فساد است یا این که به دلیل عدم اعتقاد به قبح رفتاری که مرتکب می‌شوند به راحتی آن را انجام می‌دهند. بنابراین برای این که مردم جامعه‌ای بتوانند با فساد مقابله کنند و

خود نیز مرتکب نشوند، نیازمند آموزش و آگاه‌سازی هستند. آموزش شیوه‌های گزارش‌دهی و آگاهی‌دادن به شهروندان در خصوص ماهیت فساد و پیامدهای آن و همچنین تشویق شهروندان به برقراری ارتباط بدون واسطه با مسئولان دولتی مبارزه با فساد اقدامی ضروری است (طرح مطالعاتی، ۱۳۸۲، ۲۳). در این راستا بند پ ماده ۱۳ به انجام فعالیت‌های مربوط به اطلاع‌رسانی همگانی که به عدم تحمل فساد و نیز برنامه‌های آموزشی مردمی از جمله برنامه‌های درسی مدارس و دانشگاه‌ها کمک می‌کند اشاره کرده و تکلیف آموزش‌دادن موارد مربوط به مبارزه با فساد را بر عهده دولت‌ها می‌گذارد.

### ۳-۲-۲- نهادهای مدنی

اگر در گذشته اعتقاد بر این بود که پیشگیری از جرم به پلیس مربوط می‌شود امروزه همه اذعان دارند که دولت‌ها، گروه‌ها و سایر مشارکت‌کنندگان در تمام سطوح باید به طور فعال در امر پیشگیری شرکت نمایند (ابراهیمی، ۱۳۹۰، ۱۹۷). توسعه مشارکت مردم در حاکمیت و متعاقب آن، در نظام اداری به‌عنوان یکی از بخش‌های حیاتی حاکمیت در هر کشور، می‌تواند موجب گسترش نظارت بر اعمال کارمندان و مدیران و در نتیجه سلامت بیشتر نظام اداری شود. برای تغییر در محیط‌های مستعد فساد، نقش مردم با آگاه ساختن آن‌ها از آثار سوء فساد مالی و اداری و باز نمودن راه مشارکت آن‌ها در پیشگیری از فساد حائز اهمیت است. در همین مورد، کنوانسیون مریدا، به موجب بند اول ماده ۱۳، از کشورهای عضو خواسته تا اقدامات مقتضی را برای فراهم کردن زمینه ارتقای مشارکت فعالانه اعضای جامعه مدنی در امر پیشگیری و مبارزه با فساد انجام دهند. یکی از نمودهای بارز جامعه مدنی، سازمان‌های مردم‌نهاد هستند. سازمان‌های مردم‌نهاد شامل افرادی هم‌هدف و داوطلب با گرایش‌های غیرسیاسی، غیرانتفاعی و غیراقتصادی است که برای تحقق یک هدف مشترک خیرخواهانه گرد هم جمع شده‌اند و طبق ضوابط و قوانین خاصی به انجام فعالیت‌های مشخص می‌پردازند (رفیعی و همکاران، ۱۳۸۷، ۳۴۵). بنابراین باید نقش آنان در پیشگیری از فساد و مبارزه با آن به صورت دقیق تعریف شده و تبیین گردد. بر این اساس کشورهای عضو این کنوانسیون نیز مکلف هستند که زمینه‌های لازم برای مشارکت جامعه مدنی در پیشگیری از فساد را فراهم نمایند.

### ۳- تدابیر اتخاذی در نظام حقوقی ایران

اکنون با توجه به بررسی کنوانسیون مریدا از نظر پیشگیری اجتماعی، نظام حقوقی ایران را بررسی خواهیم کرد تا مشخص گردد که ایران به‌عنوان یک کشور عضو این کنوانسیون به چه میزان تعهدات خود را در



زمینه پیشگیری اجتماعی از فساد انجام داده است. در همین راستا ابتدا اقدامات نهادی دولتی - رسمی در ایران را مورد بررسی قرار خواهیم داد و در ادامه بحث مشارکت شهروندان در این مقوله مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت تا مشخص گردد در نظام حقوقی ایران هر کدام از این دو مجموعه، مجموعه دولتی و مجموعه مردمی، به چه میزان در تحقق سیاست جنایی پیشگیرانه اجتماعی از فساد اداری ایفای نقش می کنند.

### ۳-۱- پیشگیری از مجرای اقدامات دولتی - رسمی

در این نوشتار اقدامات دولتی - رسمی برای پیشگیری اجتماعی از جرم در دو قالب اقدامات در راستای تدوین کدهای رفتاری و اقدامات در راستای تلاش برای حاکم نمودن اصل شایسته سالاری مورد بررسی قرار خواهند گرفت. نکته‌ای که باید در این قسمت خاطر نشان شود این است که منظور از اقدامات دولتی - رسمی، اقداماتی هستند که انجام آن‌ها بر عهده دولت بوده و مستقیماً باعث مبارزه با فساد می شوند. در واقع از جهت تأثیر مستقیم آن‌ها در مبارزه با فساد، به عنوان اقدامات دولتی - رسمی مورد شناسایی قرار می گیرند. در مقابل زمانی که سخن از اقدامات در راستای مشارکت مردمی در پیشگیری از فساد است، منظور اقداماتی است که انجام آن‌ها نیز بر عهده دولت است اما تأثیر گذاری آن‌ها به صورت مستقیم نبوده و اثر پیشگیری کننده آن‌ها به خاطر زمینه‌ای است که برای مشارکت شهروندان فراهم می آورند. در واقع این اقدامات زمینه ساز پیشگیری اجتماعی هستند و اثر مستقیمی بر فساد اداری ندارند.

### ۳-۲- اقدامات ناظر بر تدوین قوانین و مقررات رفتاری

در این زمینه در سال‌های اخیر قوانین و مقررات متعددی به تصویب رسیده‌اند که در آن‌ها به تدوین قواعد و مقررات رفتاری و به اصطلاح کدهای رفتاری توجه خاصی مبذول شده است. از جمله این موارد می توان به قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون نظارت بر قضات مصوب ۱۳۹۰ و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ اشاره کرد. همچنین در مقررات فراتقنینی نیز اقدامات شایسته‌ای در نظام حقوقی ایران صورت گرفته که مهم‌ترین آن‌ها، تصویب منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت مصوب ۱۳۸۸ بوده است.

### ۳-۱-۲- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶

با توجه به زمان الحاق ایران به کنوانسیون مریدا که سال ۱۳۸۷ است، تصویب این قانون و اشاره به تدوین کدهای رفتاری در آن نشان‌دهنده پیشروی و سیاست گذاری نظام حقوقی ایران برای پیشگیری اجتماعی از

فساد اداری در قالب تدوین این گونه قواعد بوده است. با توجه به مواد ۵، ۲۵ و ۱۱۷ این قانون می‌توان به جایگاه تدوین قواعد و مقررات رفتاری در نظام حقوقی ایران قبل از الحاق به کنوانسیون مریدا پی برد. به این شرح که در مواد ۵ و ۱۱۷ این قانون، مضمولین این قانون معرفی می‌شوند که دربرگیرنده طیف عظیمی از کارمندان دولتی می‌باشند. مضمولین عبارتند از کلیه شاغلین و کارمندان دستگاه‌های اجرایی مانند مؤسسات، وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی به جز نهادها، سازمان‌ها و تشکیلاتی که زیر نظر مستقیم رهبری اداره می‌شوند، نهادهای عمومی غیردولتی، وزارت اطلاعات، اعضای هیئت علمی و قضات، کارکنان دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری. ماده ۲۵ این قانون نیز به ضرورت تدوین کد رفتاری اشاره کرده و مقرر می‌دارد: «مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی خدمتگزاران مردم هستند و با رعایت موازین اخلاقی اسلامی و اداری طبق سوگندی که در بدو ورود اداء نموده و مشور اخلاقی و اداری که امضاء می‌نمایند، وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آن‌ها انجام خواهند داد». با توجه به این موارد درمی‌یابیم که از یک سو، وظیفه تدوین چنین قواعدی بر عهده دولت قرار گرفته است و از سوی دیگر خیل عظیمی از کارمندان و صاحب منصبان دولتی مکلف شده‌اند که این کد را امضاء نموده و مطابق با آن رفتار نمایند.

#### ۲-۳-۲- قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب ۱۳۹۰

این قانون که در سال ۱۳۹۰، یعنی بعد از الحاق ایران به کنوانسیون مریدا به تصویب رسید، مجموعه اقدامات قضات را مورد نظر قرار داده است. مواد ۱ و ۲ این قانون، موضوع و تابعان این قانون را قضاتی می‌داند که به حکم رییس قوه قضاییه به سمت قضایی منصوب می‌شوند. ماده ۱۱ این قانون نیز یکی از وظایف دادسرای انتظامی قضات را نظارت مستمر بر عملکرد قضات، ارزشیابی آنان و تحقیق در اعمال و رفتار منافی با حیثیت و شأن قضایی با رعایت حریم خصوصی آنان می‌داند. بند ششم ماده ۱۵ نیز رفتار خارج از نزاکت قضات را حین انجام وظیفه و یا به مناسبت آن، تخلف و موجب مجازات انتظامی درجه چهار تا هفت مقرر نموده است. همسو با این مقررات، بندهای پنجم و ششم ماده ۱۷ نیز پذیرفتن هرگونه هدیه یا خدمت یا امتیاز غیرمعارف و رفتارهای خلاف شأن قضایی را موجب مجازات انتظامی درجه هشت تا سیزده دانسته است. با توجه به این موارد درمی‌یابیم که نظارت بر رفتار حرفه‌ای قضات در این قانون مورد توجه قرار گرفته است و اقداماتی که در این راستا مورد پیش‌بینی قرار گرفته‌اند تقریباً همسو با

بند اول ماده ۱۱ است زیرا این ماده به کارمندان قوه قضائیه یک کشور که وظیفه مبارزه با جرائم مندرج در کنوانسیون را برعهده دارند اختصاص دارد و از دولت‌های عضو می‌خواهد تدابیری را اتخاذ نمایند تا فرصت‌های ارتکاب جرم در میان دست‌اندرکاران این دستگاه از میان برداشته شود (لانگست، ۱۳۸۷، ۴۲۶). این ماده همچنین به تنظیم قواعد اخلاق حرفه‌ای، یعنی آموزش صحیح قواعد و مقررات سازمانی و دوری جستن از نقض هنجارها به دست‌اندرکاران قوه قضائیه که متولیان اصلی مبارزه با فساد هستند، اشاره نموده است. با تنظیم و ارائه رفتار حرفه‌ای به این افراد، آن‌ها با عملکرد و وظایف صحیح خود آشنا شده و بعضاً انگیزه ارتکاب جرم از آن‌ها گرفته می‌شود.

### ۳-۳-۲- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰

بندهای اول و دوم ماده ۸ کنوانسیون مریدا، دولت‌های عضو را مکلف نموده است تا اقداماتی را برای ارتقای سلامت نظام اداری خود انجام دهند. مهم‌ترین و درواقع تنها قانونی که در نظام حقوقی ایران در رابطه با ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد و پیشگیری از آن به تصویب رسیده است و در واقع نقطه عطف قانون‌گذاری ایران برای پرداختن به مسئله فساد است، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ است. یکی از اهداف این قانون، کاهش مفاسد مالی و اداری با استفاده از راهکارهای پیشگیری اجتماعی است. جامعه هدف در این گونه پیشگیری کارمندان بخش‌های مختلف دولتی و غیردولتی هستند که ماده ۲ قانون مذکور به تعیین آن‌ها پرداخته است. پیشگیری اجتماعی نیز در ماده ۷ قانون فوق‌الذکر مورد اشاره قرار گرفته است که با الهام از کنوانسیون مریدا بر توسعه اخلاق حرفه‌ای به واسطه تصویب «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» تأکید دارد. گسترش اخلاق حرفه‌ای و تأثیر آن بر شخصیت کارگزاران بخش‌های مختلف، می‌تواند به‌عنوان یکی از راهکارهای پیشگیری اجتماعی، مانع از وقوع فساد در مجموعه‌های اداری شود. اخلاق حرفه‌ای را می‌توان به مسئولیت اخلاقی سازمان‌ها و بنگاه‌ها در قبال محیط پیرامون خود معنا کرد. اخلاق حرفه‌ای، از یک سو دارای بسترهای درون سازمانی است و از سویی دیگر آثار و نتایج فراسازمانی را همراه خود به ارمغان می‌آورد. توسعه اخلاق و حرکت به سمت تعالی اخلاقی فرهنگ سازمانی، نه تنها سبب ایجاد محیط با نشاط و مساعد برای افزایش بهره‌وری می‌شود، بلکه فراتر از سازمان، نقش مؤثری در سطوح مختلف جامعه نیز دارد (فرامرزق‌راملکی، ۱۳۸۶، ۱۱۲).

قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ به رفتار و اخلاق حرفه‌ای به‌عنوان یکی

از ابزارهای پیشگیری اجتماعی از مفاسد اداری اشاره کرده است. زیرا ایجاد تعهدات اخلاقی در کارگزاران با آموزش‌های صحیح و به جا تا حد بسیار زیادی دارای آثار پیشگیرانه در ارتکاب اعمال مجرمانه از جمله فساد اداری خواهد بود. یکی از تکالیفی که قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ در ماده ۷ خود برای قوای سه گانه تعیین نموده، تدوین «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» است. مطابق تبصره ماده مذکور کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۲ این قانون، به استثنای بند «د»، مکلفند براساس وظایف و مأموریت‌های خود در چارچوب منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام به تدوین رفتار حرفه‌ای و اخلاقی مقامات موضوع ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و سایر مدیران و کارکنان خود اقدام نمایند. مقامات موضوع ماده ۷۱ قانون مذکور شامل، رؤسای سه قوه، معاون اول رئیس جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، معاونین رئیس جمهور، استانداران، سفراء و معاونین وزراء می‌باشند. همان‌طور که ذکر شد ماده ۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، اشخاص داخل در بند «د» ماده ۲ قانون مذکور را از مقررات خود استثناء کرده است. این بند با توجه به بند «ب» ماده ۱ همان قانون، شامل کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی نظیر قانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی می‌شود. در یک نگاه کلی و با توجه به اهمیت تدوین قواعد «رفتار حرفه‌ای و اخلاقی» که در ماده مذکور آمده است، می‌توان گفت، رفتار کارگزاران حوزه‌های مختلف می‌تواند از سویی از دلایل ایجاد فساد و از سویی دیگر از موانع ایجاد آن باشد.

با توجه به این که افراد دارای ویژگی‌های متمایزی به لحاظ اخلاقی، اجتماعی، تربیتی و سایر زمینه‌ها از یکدیگر هستند، به نظر می‌رسد وجود مقررات رفتاری واحد که منطبق با شرایط موجود در هر نهادی است می‌تواند نقش قابل توجهی در زمینه پیشگیری از اعمال مجرمانه و به طور مشخص مفاسد اداری داشته باشد. اما از بعد دیگر نیز می‌توان ضرورت تنظیم قواعد اخلاقی و رفتاری را تبیین کرد. بدون تردید یکی از بزرگ‌ترین دغدغه‌های موجود در عرصه پیشگیری از فساد در سطوح مختلف، چگونگی ایجاد بستر مناسب برای عوامل انسانی شاغل در حرفه‌های مختلف است تا سبب آشنایی آن‌ها با حس مسئولیت و تعهد کامل آن‌ها به مسائل جامعه و حرفه خود شود تا اصول اخلاقی حاکم بر شغل و حرفه خود را رعایت کنند. یکی از راه‌حل‌های این امر تدوین مقررات رفتار حرفه‌ای و اخلاقی است که با هدف ایجاد نظم و انضباط کاری و افزایش سطح سلامت رفتار کارکنان در ارتباط با هم و ارتباط آن‌ها با ارباب رجوع

صورت می‌گیرد. بدون شک یکی از نیازهای جامعه آن است تا ویژگی‌های اخلاق حرفه‌ای مانند دلبستگی به کار، روحیه مشارکت و اعتماد، ایجاد تعامل با یکدیگر و... را ابتدا تعریف و سپس برای تحقق آن فرهنگ‌سازی کند. از مهم‌ترین اهداف پیشگیری اجتماعی شخصیت پروری و آموزش رفتارهای بهنجار اجتماعی است.

ماده ۷ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ با توجه به اخلاق حرفه‌ای در مقام بیان اهمیت موانع اخلاقی در عرصه پیشگیری است. این امر در واقع جلوه‌ای از پیشگیری اجتماعی است که در قالب تصویب‌نامه‌های اخلاق حرفه‌ای در جهت آموزش هنجارهای صحیح و افزایش سطح خودکنترلی و زنده کردن پلیس درونی و الگوی خودنظارتی گام برمی‌دارد. الگوی خودنظارتی بیانگر رویکردی جایگزین (الگوی دستور و کنترل) جهت قانونمند کردن کارکنان است؛ بدین صورت که بر نقش ارزش‌های اخلاقی کارکنان جهت ایجاد انگیزه برای قانونمندی و به طور خاص ارزش‌های مرتبط با سازمان محل خدمت آنان که در جریان تعاملات توسعه یافته است تأکید می‌کند (اس سیمپسون و ویزبرد، ۱۳۹۲، ۲۹۶). در واقع در فعالیتهای اداری برای جلوگیری از فساد تنها نمی‌توان به اخلاق عمومی کفایت نمود، ضمن آن که افراد به لحاظ ویژگی‌های اخلاقی نیز از یکدیگر متفاوتند، به همین دلیل برای مؤثرتر شدن سازوکارهای پیشگیرانه، نیازمند توجه به اخلاق حرفه‌ای در مشاغل مختلف هستیم. برای نمونه در «تصویب‌نامه منشور اخلاقی و اداری در استخدام کارمندان دولت»، الزاماتی برای کارمندان ایجاد شده است، از قبیل تعهد به عدم تأثیر روابط بر ضوابط، رعایت منافع عمومی و... که به تدریج موجبات شکل‌گیری اخلاق حرفه‌ای را ایجاد می‌کند که عدم رعایت آن در محیط‌های مربوطه، فارغ از هرگونه ضمانت اجرای قانونی، سرزنش همکاران را در پی خواهد داشت. در واقع این امر نقطه آغاز پیشگیری اجتماعی است که با تأثیرگذاری بر محیط پیرامون افراد و با استفاده از مجموعه اقدام‌های فرهنگی، اجتماعی، آموزشی، اقتصادی و شناسایی عوامل جرم‌زا و رفع آن، کفه ترازو را به سمت کاهش میزان جرائم، در اینجا جرائم مربوط به فساد اداری، سنگین می‌کند (منزل، ۱۳۸۹، ۱۰۲). آموزش منظم کارکنان در بدو اشتغال و طی دوران خدمت نیز تأثیر بسیار زیادی در نهادینه‌شدن اخلاق حرفه‌ای دارد.

#### ۴-۳-۲- منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت مصوب ۱۳۸۸

گام بسیار مهم در بازتاب اخلاق حرفه‌ای در ایران تصویب نامه در خصوص ادای سوگند و امضای منشور اخلاقی و اداری در استخدام کارمندان دولت است که براساس الزام ناشی از قانون مدیریت خدمات

کشوری مصوب ۱۳۸۶ تدوین و در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۷ به تأیید رئیس جمهور رسید. براساس ماده ۱ این مصوبه دستگاه‌های اجرایی موظف شدند در استخدام کارمندان خود پس از طی مراحل گزینش و در بدو ورود افراد به دستگاه اجرایی تمهیدات لازم را برای ادای سوگند و امضای منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت توسط آنان فراهم کرده و سوگندنامه و منشور امضاء شده را در پرونده پرسنلی آنان نگهداری کنند. درواقع به منظور اشاعه اعتلای فرهنگ اسلامی و ارزش‌های انسانی و سازمانی در نظام اداری کشور و نهادینه کردن ابعاد آن در اندیشه و عمل کارمندان دولت، منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت تدوین شد. این تصویب نامه در موارد مختلف به جلوه‌هایی از پیشگیری اجتماعی توجه کرده است که یکی از موارد آن عدم سوءاستفاده از موقعیت شغلی است. هدف از منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت انجام هرچه بهتر وظایف و افزایش سطح رضایت‌مندی مردم است. اصول حاکم بر منشور مذکور عبارتند از: اصل برابری؛ اصل حاکمیت قانون در مناسبات اداری؛ اصل شهروندمداری؛ اصل احترام و اعتماد؛ اصل شفافیت؛ اصل پاسخگویی؛ اصل عدم سوءاستفاده از موقعیت شغلی؛ اصل تعهد و وفاداری به سازمان؛ اصل به کارگیری مهارت و تخصص.

منشور مذکور در واقع بیانگر قواعد رفتاری کارمندان قوه مجریه کشور است. مفاد این منشور بر دو محور «انجام وظایف و مسئولیت‌های شغلی و سازمانی» و «رفتار و برخورد با ارباب رجوع و همکاران» استوار است. این تصویب نامه در حد توصیه رفتاری می‌باشد، اگرچه عدم رعایت آن در یک فضای سازمانی که اکثریت اعضاء متعهد به مفاد آن هستند می‌تواند سرزنش‌هایی را در پی داشته باشد. نمونه‌ای از این موارد را در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ نیز می‌توان دید. مطابق ماده ۹۰ قانون مذکور کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظف هستند که وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده رویی، انصاف و تبعیت از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوطه انجام دهند و در مقابل عموم مراجعین به طور یکسان پاسخگو باشند. هرگونه بی‌اعتنایی به امور مراجعین و تخلف از قوانین و مقررات عمومی ممنوع می‌باشد. ارباب رجوع می‌توانند در برابر برخورد نامناسب کارمندان با آن‌ها و کوتاهی در انجام وظایف به دستگاه اجرایی ذیربط و یا به مراجع قانونی شکایت نمایند. بدین ترتیب می‌توان گفت که توجه به برخی اصول اخلاقی در حوزه‌های کاری، در نظام اداری چه در قالب منشور اخلاقی و چه در بطن برخی قوانین در نظام حقوقی ایران فاقد سابقه نیست. این امر در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ نیز مورد توجه قرار گرفته است.



### ۵-۳-۲- اقدامات ناظر بر حاکمیت اصل شایسته سالاری

شاید بتوان گفت از میان منابع و ابزارهای مختلفی که در اختیار سازمان‌ها قرار دارد، مدیریت منابع انسانی دشوارتر از اداره سایر منابع است. استعدادهای منحصر به فرد کارکنان همچون هوش، تخصص، عملکرد برتر، بهره‌وری بالا، انعطاف‌پذیری و خلاقیت نقش بسیار مهمی در عملکرد سازمانی آن‌ها ایفاء می‌کند. از مواردی که در مدیریت منابع انسانی مطرح می‌شود، رعایت عدالت و انصاف در برخورد با کارمندان و نیز مدیریت صحیح استعدادهای و قابلیت‌های آن‌ها است که این امر در قالب نظام شایسته سالاری محقق می‌شود (نقی پورفر و همکاران، ۱۳۹۲، ۱۶). اگرچه قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ به طور خاص به موضوع شایسته سالاری اشاره نکرده است، اما نمی‌توان نقش بسیار زیاد این موضوع را در زمینه پیشگیری از فساد اداری کتمان نمود. همان‌گونه که گفته شد کنوانسیون مریدا در ماده ۷ خود به استخدام افراد براساس کارآیی، شفافیت، برابری، استعداد و به‌طور کلی استخدام بر مبنای شایسته سالاری اشاره کرده است. این امر نیز توجه به موضوع مذکور را در متن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ بیش از پیش ایجاب می‌نماید، اما ملاحظه می‌شود که چنین توجهی صورت نگرفته است. نکته قابل توجه دیگر این است که یکی از محورهای برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۵، مطابق قسمت «ج» بند اول آن برقراری نظام شایسته سالاری در انتخاب‌ها و انتصاب‌ها است. به همین منظور لایحه شایسته سالاری مشتمل بر ۳ ماده در راستای اجرای ماده ۱۴۱ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳، از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای طی مراحل قانونی به هیئت وزیران در مرداد ماه ۱۳۸۴ ارائه شد ولی به سرانجام نرسید (صالحی، ۱۳۹۳، ۴۱).

### ۴- پیشگیری از طریق مشارکت شهروندان

در این نوشتار بسترهای مشارکت شهروندان در پیشگیری اجتماعی از فساد اداری بررسی خواهد شد. همان‌گونه که در قسمت قبلی گفته شد منظور از این عنوان، اقداماتی است که توسط دولت صورت می‌گیرد و در واقع تکالیفی هستند بر عهده دولت، اما در نهایت از طریق ایجاد بسترهای مناسب زمینه را برای نقش آفرینی شهروندان در پیشگیری اجتماعی از فساد اداری فراهم می‌نمایند.

#### ۴-۱- دسترسی آزاد شهروندان به اطلاعات

یکی از راه‌های پیشگیری اجتماعی از فساد ملزم نمودن دستگاه‌ها و سازمان‌های عمومی و دولتی به ارائه گزارش‌های منظم از چگونگی انجام وظایف محوله، نحوه تصمیم‌گیری و چگونگی کار است. بر این اساس کلیه افراد ذینفع و شهروندان مجازند در رابطه با این موارد سؤال نموده و خواستار دریافت اطلاعات مربوطه شوند. در این راستا به منظور تسهیل دسترسی افراد به اطلاعات مربوط، لازم است که امکان دسترسی عامه به مقامات تصمیم‌گیرنده و ذیصلاح سازمان‌ها و نهادهای مزبور به نحو مقتضی فراهم شود (بقایی هامانه، ۱۳۸۳، ۳۸۷). بنابراین فراهم کردن حق دسترسی به اطلاعات می‌تواند نقش مهمی در پیشگیری از فساد اداری داشته باشد.

#### ۴-۱-۱- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸

حق دسترسی به اطلاعات در نظام حقوقی ایران برای نخستین بار در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ به رسمیت شناخته شد. مواد ۵ و ۸ این قانون مؤسسات عمومی و خصوصی را مکلف کرده است تا اطلاعات تصریح شده در این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند. این زمان در هر صورت نمی‌تواند بیشتر از ده روز از زمان دریافت درخواست باشد. با بررسی مواد ۱۰ و ۱۱ قانون مذکور می‌توان بر این عقیده بود که الزامات برخاسته از کنوانسیون مریدا برای نظام حقوقی ایران در خصوص حق دسترسی به اطلاعات توسط دولت ایران مورد رعایت و توجه قرار گرفته است و به این ترتیب گام بلندی برای پیشگیری اجتماعی از فساد اداری برداشته شده است. البته نکته‌ای که باید به آن توجه کرد این است که به خاطر مسائل مربوط به نظم عمومی و امنیت کشور، محدودیت‌هایی بر حق دسترسی آزاد به اطلاعات وارد شده و در نتیجه برخی اطلاعات را نمی‌توان در اختیار عموم قرار داد. نکته پایانی در رابطه با حق دسترسی به اطلاعات این است که برای حمایت از آن، ضمانت اجراهای حقوقی و کیفری نیز پیش‌بینی شده است تا در صورت نقض امکان دسترسی عموم به اطلاعات، الزامات کنوانسیون مریدا که در این قانون پیش‌بینی شده‌اند از حمایت قانونی نیز برخوردار شوند.

#### ۴-۱-۲- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰

حق دسترسی به اطلاعات در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ نیز مورد توجه قرار گرفته است. مصادیق اطلاعات مورد دسترسی در این قانون نوعی تأکید بر حق دسترسی به

اطلاعاتی است که در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ آمده‌اند. در واقع قانون‌گذار با تصویب این قانون تأکید مجددی بر تکلیف دستگاه‌های دولتی در اجرای تعهدات بین‌المللی ایران ناشی از الحاق به کنوانسیون مریدا را داشته است تا از طریق دسترسی مردم به اطلاعات، موجبات ایجاد شفافیت و نظارت فعال مردم و گروه‌های خارج از دولت بر بخش دولتی فراهم شده و با ایجاد حساسیت عمومی و نظارت، امکان ارتکاب فساد اداری به حداقل برسد. در این قانون قوه قضاییه در رابطه با فراهم نمودن بسترهای ارائه اطلاعات مجاز مورد توجه خاص قرار گرفته است. با توجه به ماده ۱۱ قانون مذکور می‌بینیم که خلاصه کلیه پرونده‌هایی که در دستگاه قضایی مطرح می‌شوند باید در دسترس تمامی دستگاه‌های نظارتی قرار گیرند. ایرادی که بر این ماده وارد است این است که امکان دسترسی عموم شهروندان را به اطلاعات مذکور پیش‌بینی نکرده و از این جهت تکلیفی بر عهده قوه قضاییه نگذاشته است. بنابراین الزامات ناشی از کنوانسیون مریدا به طور دقیق توسط قانون‌گذار ایرانی رعایت نشده‌اند.

#### ۴-۲- آموزش مسائل مربوط به مبارزه با فساد به شهروندان

در ماده ۱۳ کنوانسیون مریدا به ضرورت تدوین برنامه‌های آموزشی مناسب در رابطه مبارزه با فساد اشاره شده است. بنابراین تدوین این برنامه‌ها و دوره‌ها جزء الزامات بین‌المللی دولت ایران که به این کنوانسیون پیوسته است می‌باشند. آگاه‌سازی عمومی یکی از مصادیق پیشگیری اولیه، یعنی اولین سطح از پیشگیری که شامل تمام آحاد جامعه می‌شود، است. بسیاری از مردم به دلیل ناآگاهی نسبت به الگوهای جرم یا انحراف، آماج بزه دیدگی قرار می‌گیرند و نسبت به عوامل زمینه ساز فساد اداری آشنایی ندارند و در نتیجه از چگونگی دفاع از خود در برابر فساد آگاهی ندارند. این آگاه‌سازی می‌تواند شامل ارائه اطلاعات در مورد عوامل خطر فساد اداری، آثار و عواقب آن و سرانجام راه‌های پیشگیری و محافظت در برابر آن باشد (محمدنسل و دیگران، ۱۳۹۱، ۱۲۲).

در این زمینه، در نظام حقوقی ایران قانون یا مقررات خاصی صرفاً برای توجه به این بعد از کنوانسیون وجود ندارد اما در برخی موارد قانون‌گذار به این مهم نیز توجه کرده و بر ضرورت ایفای نقش نهادهای دولتی در ارائه آموزش‌های همگانی به مردم در خصوص مبارزه با فساد صحه گذاشته است که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود. با توجه به ماده ۳۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ روشن می‌شود که قانون‌گذار ایرانی به صراحت تکلیف منبعث از کنوانسیون، یعنی تهیه و ارائه برنامه‌های آموزشی در مسیر مبارزه با فساد را مورد توجه داشته و سازمان صداوسیما و برخی وزارتخانه‌های درگیر

در امر آموزش و همچنین سایر نهادها را موظف به انجام تکالیف آموزشی مقرر نموده است. نکته مثبت و قابل تقدیری که در این ماه وجود دارد این است که با توجه به گسترده بودن نهادهای مشمول این تکلیف و احتمال ناهماهنگی بین آنها در تهیه اقلام آموزشی، ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی به عنوان راهبر تمامی این نهادها و در واقع نهاد هماهنگ کننده آنها تعیین شده است که این امر می تواند نقش بسیار مؤثری در انسجام برنامه ها و هدفمندی آنها داشته باشد. پیام دیگری که در این ماده نهفته است این است که برخلاف برخی مصلحت اندیشی ها که نظر بر این دارند تا حدممکن باید از ارائه اطلاعات مربوط به فسادهای اداری جلوگیری شود، ارائه این اطلاعات و وظیفه قانونی صریح نهادهای دولتی است.

#### ۴-۳- مشارکت نهادهای مدنی در قالب سازمان های مردم نهاد

کشور ایران تاریخی طولانی از فعالیت های خیرخواهانه و بشردوستانه داشته است (شاه بهرامی و همکاران، ۱۳۸۹، ۵۰۸). در واقع از زمان شکل گیری زندگی اجتماعی مشارکت مردمی در عرصه های مختلف آغاز شد و به تدریج با تشکیل دولت مدرن مشارکت مردمی نیز با ساختار و تشکیلات منظم به ادامه فعالیت پرداخت. از زمان تدوین قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹ که در آن از سازمان های مردم نهاد نام برده شده<sup>۱</sup>، توجه ها بیش از پیش نسبت به کارآیی این سازمان ها در عرصه های مختلف جلب شده است. براساس اطلاعات مرکز آمار ایران در سال ۱۳۸۳، هفت هزار و نهصد و پنجاه و سه سازمان غیردولتی در ایران فعالیت داشتند که پنجاه و سه درصد آنها به ثبت رسیده و چهل و هفت درصد به ثبت نرسیده است. تعداد نیروی انسانی فعال در سازمان های غیردولتی در کل کشور دویست و نود و یک هزار و دویست و هفتاد و یک نفر است. سازمان های غیردولتی در ایران در عرصه های متنوعی فعالیت می کنند. برای نمونه سی و یک درصد در حوزه آموزشی، بیست و شش درصد در حوزه اجتماعی و مشخصاً هشت درصد از آنها در حوزه آسیب دیدگان اجتماعی، سه درصد در زمینه ادبی، ده درصد در زمینه بهداشت و درمان، نوزده درصد در حوزه های مالی و قرض الحسنه، هفت درصد در زمینه توان بخشی فعالیت می کنند (گروه توانمندسازی، آموزش و طرح و برنامه، ۱۳۹۰، ۱۴۵).

اطلاعات موجود در این حوزه نشان دهنده آن است که بخش زیادی از فعالیت های سازمان های مذکور در حوزه اجتماعی و خیریه و حمایتی است. اما آنچه که در این قسمت مدنظر است این است که

در نظام حقوقی ایران سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه مقابله با فساد چه نقش و جایگاهی را به خود اختصاص داده‌اند. نظر به اهمیت و جایگاه سرمایه‌های اجتماعی در فرایند توسعه کشور و ضرورت بهره‌برداری از این سرمایه‌ها در برنامه‌های توسعه، «اداره کل امور سازمان‌های مردم‌نهاد»، ذیل وزارت کشور در اردیبهشت ماه سال ۱۳۸۶ تأسیس شده و فعالیت آن حول محورهای ساماندهی، حمایت و توانمندسازی و نظارت بر فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد متمرکز گردید. در حال حاضر سند اجرایی فعالیت این اداره کل، آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب هیئت محترم وزیران به شماره ۲۷۸۶۲ت/۳۱۲۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۰۵/۰۸ می‌باشد. همچنین در بند «ی» ماده ۱۱۹ و ماده ۱۴۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ نیز بر وظایف دولت (وزارت کشور به نمایندگی از دولت) در خصوص حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد در راستای توسعه کمی و کیفی آن‌ها، تصریح شده است. هدف از تأسیس این اداره کل، ساماندهی مشارکت‌های مردمی و برنامه‌ریزی جهت تقویت حضور مردم در عرصه‌های اجتماعی و فرهنگی بوده و به‌طور کلی این اداره کل برآن است تا مشارکت‌های مردمی را در قالب سازمان‌های مردم‌نهاد و در موضوعاتی مانند امور اجتماعی، امور خیریه، امور بشردوستانه، عمران و آبادانی، بهداشت و درمان، امور زنان، آسیب دیدگان اجتماعی، محیط زیست و... ساماندهی نموده و امکان شکوفایی ظرفیت‌های بالقوه موجود در این سازمان‌ها را در عرصه‌های مختلف فراهم کند. نظارت بر فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، آسیب‌شناسی، برنامه‌ریزی برای رفع نارسائی‌ها و هدایت این سازمان‌ها در مسیر منافع عمومی و همچنین قانونمند نمودن فعالیت و ایجاد شفافیت در این خصوص از جمله اهداف مدنظر در اداره کل امور سازمان‌های مردم‌نهاد است.

اقدام بعدی و در واقع می‌توان گفت مهم‌ترین اقدام قانون‌گذار ایرانی برای اجرای تعهدات ناشی از کنوانسیون مریدا ماده ۱۰ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ است. در این راستا در سال ۱۳۹۳ پیش‌نویسی مشتمل بر مقدمه و ۴۱ ماده با عنوان لایحه قانون سازمان‌های غیردولتی به منظور تحقق بند هشتم اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر حق مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت اجتماعی و فرهنگی خویش و همچنین اجرایی نمودن سیاست‌های کلی نظام و اصول سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر تحکیم الگوی مردم‌سالاری دینی، نواندیشی و پویایی فکری و اجتماعی، بسترسازی و ایجاد و توسعه ظرفیت‌های لازم در امور اجتماعی و تقویت

سرمایه‌های اجتماعی، با هدف راهبردی «تعمیق و نهادینه نمودن مشارکت مردم از طریق سازمان‌های غیردولتی در عرصه‌های اجتماعی» تهیه شده است. مطابق ماده ۲ لایحه مذکور سازمان غیردولتی به نهادی مدنی اطلاق می‌شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی به شکل داوطلبانه و با رعایت مقررات مندرج در لایحه مذکور به صورت غیردولتی، غیرسیاسی و غیرانتفاعی با رویکردی اجتماعی و در یک موضوع مشخص پروانه فعالیت دریافت نموده و به ثبت برسد و مطابق ماده ۴ لایحه فوق الذکر، هر سازمان می‌تواند با رویکرد اجتماعی در یک یا چند محور موضوعی شامل امور اجتماعی، امور فرهنگی و هنری، میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، بهداشت و درمان، محیط زیست، منابع طبیعی و کشاورزی، عمران و آبادانی، فناوری، امور بین‌الملل، حقوق بشر، امور زیرساختی، توسعه، ورزش، امور خیریه و نیکوکاری، اقوام، امور نخبگان تأسیس شده و فعالیت نماید.

اما نکته قابل ذکر در این زمینه عدم ذکر پیشگیری از جرم، خاصه پیشگیری از مفاسد، به‌عنوان یکی از محورهای موضوعی این نهادها است. همان‌طوری که ذکر گردید یکی از تکالیف قانونی وزارت کشور مطابق ماده ۱۰ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد مصوب ۱۳۹۰ توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد است. با توجه در این لایحه می‌بینیم که کماکان این تکلیف قانونی وزارت کشور مبنی بر حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد در مقوله مبارزه با فساد جامه عمل نپوشیده است.

## نتیجه

یکی از اصلی‌ترین مشکلات مبارزه با فساد اداری قانون‌گریزی و عدم احترام به قانون مخصوصاً در خصوص اجرای قوانین مالی و محاسباتی که دارای بعد پیشگیرانه نیز هستند می‌باشند. بسیاری از متصدیان امور اداری و مالی تلاش می‌کنند به بهانه‌های مختلف قوانین را در مواردی که به نفع خود یا سازمان نیست اجرا نکنند. به‌عنوان مثال قانون بودجه سنواتی که برنامه مالی دولت برای یک سال است و قوانین مرتبط با آن که احکام و مقررات زیادی برای مصرف بهینه منابع و ایجاد انضباط مالی و جلوگیری از فساد اداری پیش‌بینی می‌کنند در بسیاری از موارد مورد توجه قرار نمی‌گیرد و احکام بسیار زیادی از آن نقض می‌شود. لازم به ذکر است یکی از علت‌هایی که زمینه را برای نقض قوانین فراهم می‌آورد نحوه قانون‌گذاری است. به لحاظ مشکلات ساختاری که در قوه مقننه وجود دارد اجرای دقیق و مو به موی بسیاری از قوانین روند امور دستگاه‌های اجرایی را با مشکلاتی مواجه می‌کنند و موجب می‌شود متصدیان مربوطه نقض قوانین را



برای خود توجیه کند. همچنین از جمله موانع و مشکلات اصلی مبارزه مؤثر و کارآمد با فساد اداری، عدم توجه به جنبه‌های مختلف پیشگیرانه و سرکوبگرانه این امر در زمینه فعالیت‌های بخش خصوصی است. متأسفانه در نظام حقوقی ایران فساد در بخش خصوصی جرم انگاری نشده و به عبارت دیگر وجود فساد در بخش خصوصی به رسمیت شناخته نشده است. درحالی‌که باید توجه کرد که اولاً، در بخش خصوصی نیز به دلیل وجود مسائل مالی و همچنین ارتباط این بخش با بخش دولتی و در مواردی شراکت بین نهادهای دولتی و خصوصی، هرگونه فساد که در این زمینه وجود داشته باشد می‌تواند به بخش دولتی نیز سرایت پیدا کند. ثانیاً، عدم مبارزه با فساد در بخش خصوصی یا بی‌اعتنایی به آن می‌تواند موجب ترویج فرهنگ گرایش مردم به فساد شده و در نتیجه به صورت ناخودآگاه توده‌های مردم را به این سمت هدایت نماید. ثالثاً، این که جرم انگاری فساد در بخش خصوصی و اتخاذ اقدامات لازم برای پیشگیری از آن در کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مریداً مورد توجه و تأکید قرار گرفته است که به دلیل الحاق ایران به این کنوانسیون رعایت آن الزامی می‌باشد.

مسئله دیگری که وجود دارد این است که در نظام حقوقی ایران برای مبارزه با فساد هنوز جایگاه شهروندان به درستی مشخص نیست و در واقع می‌توان گفت، علیرغم این که در کنوانسیون سازمان ملل متحد به این مورد توجه شده، در سطح تقنینی نظام حقوقی ایران اعتبار لازم به آن داده نشده است. با توجه به مطالب ارائه شده مشخص است که در نظام حقوقی ایران برای مبارزه با فساد به‌طور کلی و فساد اداری به طور اخص جایگاه چندان سنجیده، معتبر و مؤثری برای دخالت شهروندان پیش‌بینی نشده است. به عبارت دیگر تا حال حاضر جایگاه سیاست جنایی مشارکتی در مبارزه با فساد اداری به درستی تبیین و اجرایی نشده است. درحالی‌که نباید از نظر دور داشت شهروندان یک کشور در مبارزه با فساد می‌توانند بسیار مؤثر عمل نمایند. یکی از مهم‌ترین مزایایی که می‌توان برای دخالت شهروندان در مبارزه با فساد برشمرد این است که هزینه‌ای بر عهده دولت نخواهد داشت. همان‌گونه که می‌دانیم مبارزه با فساد به دلیل شرایط خاص حاکم بر آن هزینه‌های سنگینی به همراه دارد، بنابراین قائل شدن نقش برای شهروندان در امر مبارزه با فساد می‌تواند هم از هزینه‌های دولت بکاهد و هم این که خود شهروندان را به‌عنوان بزه دیده اصلی جرائم مربوط به فساد به خصوص فساد اداری درگیر این مبارزه نماید و از ظرفیت‌های بالقوه آن‌ها برای پاسخ‌دهی سرسختانه به فساد استفاده نماید.

موضوع مهمی که در پیشگیری از وقوع فساد اداری بسیار مؤثر است وجود سیستم کنترل‌های داخلی

مناسب است. با توجه به مطالب عنوان شده قوانین لازم مبنی بر الزام دستگاه‌های اجرایی به استقرار این کنترل‌ها ضعیف است. از طرفی نظارت متقابل و درون سازمانی بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد و معمولاً افراد سازمان هیچ احساس مسئولیتی در قبال فساد ارتكابی دیگران ندارند و این امر موجب می‌شود مرتکبین فساد اداری با خیال راحت و بدون هیچ گونه ترس و ملاحظه‌ای اقدامات خلاف قانون خود را انجام دهند.

### پیشنهادها

با بررسی و تعمق در مشکلات موجود می‌توان دریافت که منشأ آن‌ها یا نبودن قوانین و مقررات لازم است و یا این که با وجود مقررات لازم، زمینه اجرا یا تمایل به اجرای آن‌ها وجود ندارد. از طرفی برای مبارزه با فساد اداری انجام برخی تحقیقات نیز ضروری است. از این رو پیشنهادات نظری و پژوهشی به همراه پیشنهادات کاربردی به شرح ذیل ارائه می‌گردند: در خصوص موارد زیر انجام تحقیقات و پژوهش‌های نظری و میدانی قوی توصیه می‌گردد: قانون‌گزیزی و عدم احترام به قانون و رابطه آن با فساد اداری که از اصلی‌ترین مشکلات کشور است؛ در خصوص مشکلات ساختاری قوه مقننه که موجب گردیده قوانین مناسب و کارآمد تصویب نشود و تراکم قوانین متفاوت و بعضاً متضاد موجب عدم شفافیت و بروز فساد گردد؛ در خصوص عدم تمرکز در مبارزه با فساد اداری و وجود نهادهای نظارتی موازی و تأثیر این وضعیت در مبارزه با فساد اداری و همچنین تجربیات کشورهای دیگر.

در رابطه با جرم‌انگاری فساد اداری در بخش خصوصی، پیشنهاد می‌شود که در سیاست جنایی تقنینی جمهوری اسلامی ایران حتماً مبارزه با فساد در بخش خصوصی نیز در نظر گرفته شده و از طریق تصویب قوانین و مقررات لازم جهت پیشگیری از فساد اداری در بخش خصوصی و سرکوب آن گام برداشته شود. البته باید توجه داشت که هرگونه قانون‌گذاری در این زمینه باید هماهنگ با قوانین و مقررات موجود در زمینه فساد اداری در بخش دولتی باشد. قانون‌گذار ایرانی باید در مصوبات خود نقش و جایگاه شهروندان را به دقت و با شفافیت و کارآیی تمام مورد توجه قرار دهد. این مهم خود از دو طریق امکان‌پذیر است. یکی از این طریق که در قانون جداگانه‌ای نحوه ایفای نقش شهروندان در مبارزه با فساد به طور جامع مورد پیش‌بینی قرار گیرد و دوم این که قانون‌گذار جایگاه شهروندان در مبارزه با فساد را شناخته و در قوانین و مقررات‌گذاری در عرصه‌های مختلف همواره به نقش آن توجه کند و پیش‌بینی‌های منطبق بر هرزمینه را در قانون مخصوصی انجام دهد. به نظر می‌رسد که مدل دوم بهتر و کارآمدتر از مدل اول باشد، زیرا در این

صورت می‌توان در هر زمینه به صورت دقیق و مشخص نقش شهروندان را تعریف کرد و در نتیجه مبارزه با فساد اداری را مؤثرتر و کارآمدتر نمود. در این زمینه همچنین باید به جایگاه و اهمیت سازمان‌های مردم‌نهاد و نظارت آن‌ها بر کارکرد بخش‌های مختلف دولتی توجه کرد. در واقع هر چند ایجاد دستگاه‌های نظارتی روش مهمی در کاهش فساد است ولی به دلیل تنوع و فراوانی حجم عملیات مالی و غیرمالی دولت، عملاً امکان کنترل و نظارت دقیق و همه‌جانبه توسط این دستگاه‌ها وجود ندارد. بر این اساس به‌عنوان یک رویکرد مهم در دنیا، نهادهایی از قبیل احزاب، رسانه‌های عمومی، سازمان‌های مردم‌نهاد و... نقش مهمی را در این زمینه ایفاء می‌نمایند. تقویت جایگاه این نهادها و ترسیم حدود و ثغور فعالیت آن‌ها نقش مهمی در کاهش فساد در پی خواهد داشت. الزام برخی دستگاه‌های مسئول در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ به ارائه گزارش‌های عملکرد خود نیز اقدامی عملی در راستای مشارکت‌دادن شهروندان در فرایند نظارت بر دولت و جلوگیری از فساد اداری است. همچنین پیشنهاد می‌گردد که سامانه ثبت گزارش‌های مردمی، به صورت مستقل از دستگاه‌های اجرایی، ایجاد و از طریق دستگاه‌های نظارتی مورد بررسی و توجه قرار گیرد.

**ملاحظات اخلاقی:** موارد مربوط به اخلاق در پژوهش و نیز امانتداری در استناد به متون و ارجاعات مقاله تماماً رعایت گردیده است.

**تعارض منافع:** تعارض منافع در این مقاله وجود ندارد.

**تأمین اعتبار پژوهش:** این پژوهش بدون تأمین اعتبار مالی نگارش یافته است.

## منابع

### فارسی

- ابراهیمی، شهرام، ۱۳۹۰، **جرم‌شناسی پیشگیری**، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
- بقایی همامانه، اسماعیل، ۱۳۸۳، کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، **فصلنامه سیاست خارجی**، شماره ۲.
- دادخدایی، لیلا، ۱۳۹۰، **فساد مالی اداری و سیاست جنایی مقابله با آن**، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
- دادگر، یدالله و نظری، روح الله، ۱۳۸۸، بررسی شاخص فساد مالی در ایران و کشورهای برگزیده جهان، **مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی**، شماره ۲۶۳ و ۲۶۴.

- رفیعی، فرشاد؛ صباغ گل، منصور؛ ابراهیمی، رعنا، ۱۳۸۷، **نقش سازمان‌های مردم نهاد در گسترش امنیت انسانی**، همایش بین‌المللی امنیت انسانی در غرب آسیا.
- سیمپسون، سالی اس. و وزیرد، دیوید، ۱۳۹۲، **جرم‌شناسی جرائم یقه سفیدان**، ترجمه حمیدرضا دانش ناری و آزاده صادقی، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.
- شاه بهرامی، فرخ الله؛ پیشگاهی فر، زهرا؛ زال پور، کیانوش؛ بختیاری، تقی، ۱۳۸۹، تأثیر فعالیت‌های سازمان‌های مردم نهاد بر پیشگیری از ارتکاب جرم زنان سرپرست خانوار، **فصلنامه مطالعات مدیریت انتظامی**، شماره ۳.
- صالحی، محمد، ۱۳۹۳، سلامت اداری با تکیه بر نقد و بررسی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، **پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی**، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
- طرح مطالعاتی فساد، ۱۳۸۲، **فساد مالی و راهکارهای اجرایی مبارزه با آن**، چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- فرامرزقاملکی، احد، ۱۳۸۶، **اخلاق حرفه‌ای در تمدن ایران و اسلام**، چاپ اول، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- گلکار، بهزاد و ناصحی فر، وحید، ۱۳۸۱، مروری بر مفاهیم شایسته سالاری، **مجله توسعه مدیریت**، شماره ۳۹.
- لانگست، پیتر، ۱۳۸۷، **برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد**، ترجمه امیرحسن جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بگ نظر، چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- محمدنسل، غلامرضا و دیگران، ۱۳۹۱، **راهنمای کارگاه علمی کاربردی مدیریت پیشگیری از وقوع جرم و آسیب‌های اجتماعی**، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
- معاونت امور سازمان‌های مردم نهاد مرکز امور اجتماعی و فرهنگی وزارت کشور، ۱۳۹۰، **دوآمدی بر اصول قوانین و مقررات سازمان‌های مردم نهاد**، چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- منزل، دونالدس، ۱۳۸۹، **مدیریت اخلاق حرفه‌ای**، ترجمه سیدعلی اکبر احمدی، امیر نیکزاد و مژگان سیاهکلرودی، چاپ اول، تهران، انتشارات مهکامه.
- نقی پورفر، ولی الله؛ حبیبی بدرآبادی، محبوبه؛ آرمجوه، هانیه، ۱۳۹۲، تبیین الگوی شایسته سالاری اسلامی جهت رفع چالش‌های شایسته سالاری در سازمان‌های دولتی ایران، **فصلنامه چشم‌انداز مدیریت دولتی**، شماره ۱۶.

- نیازپور، امیرحسین، ۱۳۸۲، پیشگیری از بزهکاری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و لایحه پیشگیری از وقوع جرم، **مجله حقوقی دادگستری**، شماره ۴۵.
- همدمی خطبه سرا، ابوالفضل، ۱۳۸۳، **فساد مالی (علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن)**، چاپ اول، تهران، انتشارات مؤسسه مطالعات راهبردی.

### لاتین

- Social Crime Prevention, fact sheet, 2007, Department of Justice, South Australia, Crime Prevention Unit, accessible at: [www.cpu.sa.gov.au](http://www.cpu.sa.gov.au).



# Legal Civilization

No.14- Spring 2023

ISSN : 2873-1841  
ISSN : 2873-1922

The Actions of International Organizations and Protection of Children's Rights in the Conditions Caused by the Epidemic of Covid-19

Mostafa Fazaeli, Sakineh Rezaie

Factors of Violence in the Family from the Perspective of the Qur'an

Ali Mohammadi Jorkoyeh

Third-Party Funding in International Arbitration (TPF)

Mohammad Mahdi Asadi

A Comparative Study of the Approach of Islamic Jurisprudence and Humanitarian Law in Supporting the Rights of Children in War

Meisam Norouzi, Mehdi Eskandari Khoshguo, Sanaz Abolghasemi

Alternative Challenges of Criminal Prosecution in Iran and United States of America

Amin Amirian Farsani

Principles and Rules Governing Stock Exchange Transactions

Sayyed Ali Ghaemmanesh

Examining the Difference between Muslim and Infidel Rights with the Issue of Human Dignity

Shaghayegh Amerian, Mohammadreza Keikha

A Deliberation in Iran's Criminal and Legislative Policy towards the Disgrace of the Defendants; with a Look at Jurisprudence and International Documents

Ali Paidarfard, Javad Naderi ooj Boghzi, Ahmadreza Emtehani

A look at the Ownership of Immaterial and Non-Intellectual Property in Iranian Law

Maryam Taheri Sarteshnizi

Re-exploring the Jurisprudential Foundations of Unilateral Contract and the Contract for Abra' in Jurisprudence of Islamic Religions

Morteza Rahimi, Ali Mahmoodi Kakooni

Iran's Legislative Criminal Policy Regarding the Violation of Citizen's Rights by the Cyber Police

Mohammad Khorshidi Athar

Criticism and Evaluation of Criminal Policy (Preventive) against Administrative Corruption in Iran's Criminal System

Rostam Ali Akbari, Saeid Ahmadi, Eraj Morvati, Behnam Karimi

Differential Criminal Policy of the Armed Forces of the Islamic Republic of Iran and the United States of America in Crimes Against Public Security and Peace

Yasser Shakeri