

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی رهیافت

سال هفدهم، شماره ۶۳، تابستان ۱۴۰۲

صفحه ۴۷ تا ۶۶

پیشگیری از فساد و تاثیر آن بر سلامت اداری در ایران

امیرحسین خلیج معصومی / گروه حقوق، واحد بین الملل کیش، دانشگاه آزاد اسلامی، جزیره کیش، ایران

Masoumi2757@gmail.com

مجید درودیان / استادیار، دانشکده حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

Majid_doroudian@yahoo.com

عباسی خیری / دانشیار، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی تهران جنوب، تهران، ایران kheiri127@gmail.com

چکیده

موضوع این مقاله پیشگیری از فساد و تاثیر آن بر سلامت اداری در ایران است. سؤال اصلی پژوهش این است که استلزامات پیشگیری از فساد اداری در ایران کدامند و چه تاثیری بر سلامت اداری دارد؟ فرضیه پژوهش این است که جلوگیری از فساد اداری در ایران نیازمند تعریف فساد، اندازه گیری آن و رویکردهایی همچون بهره گیری از سازمان‌های مردم نهاد، اطلاع رسانی و آموزش همگانی و آیین دادرسی افتراقی است و از این طریق سلامت اداری را در جهت نزدیک کردن به میانگین جهانی در این زمینه سوق می دهد. نتایج تحقیق نشان می دهد برای حذف یا کاهش فساد در نظام اداری و سطح جامعه، نیازمند برنامه هایی اساسی و همه جانبه می باشد و با بکارگیری روش های پیشگیرانه فردمدار، پیشگیری محیطی، و موقعیت مدار و همچنین با تاثیر بر فرهنگ عمومی جامعه و ابعاد آن همچون فرهنگ سازمانی به عنوان پدیده ای که به طور مستقیم از فرهنگ جامعه تاثیر می پذیرد، نیاز است. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، در راستای اتخاذ شیوه نظارت غیرقضایی، ساز و کار نوینی را در امر پیشگیری و مقابله با فساد ارائه داده و اجرایی نموده است. در واقع برای کاهش و حذف این معضل اجتماعی، به جای رویه های تنبیهی و مقابله پس از وقوع، باید پیشگیری از بروز فساد اداری هدف قرار گیرد. روش تحقیق در این مقاله کیفی از نوع توصیفی تحلیلی است و داده ها به شیوه کتابخانه ای جمع آوری می شود.

کلیدواژه: فساد اداری، سلامت اداری، تخلفات اداری، ارتقای سلامت اداری، پیشگیری از فساد.

تاریخ تایید: ۱۴۰۲/۳/۲۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۲/۱۴

مقدمه

فساد و سلامت پدیده‌هایی هستند که در روابط و کنش‌های اجتماعی افراد جامعه، بروز نموده و همانند سایر پدیده‌های اجتماعی، دارای ابعاد، تعاریف و مشخصه‌های پیچیده و متنوع خود می‌باشند. بروز فساد که به معنی سوءاستفاده از قدرت قانونی به منظور تأمین نفع شخصی است؛ در تمامی کشورهای دنیا از جمله مهم‌ترین مسائل مدیریت امور کشورها و شهرها در سطوح خرد، میانی و کلان محسوب می‌شود. به نحوی که با خود اثرات و تبعات منفی بسیاری از جمله عدم رضایت شهروندان از سازمان‌ها، گسترش فقر در جامعه، ممانعت از توسعه اقتصادی اجتماعی و ... را به همراه می‌آورد. یکی از اقدامات مؤثر و کارآمد در مسیر مبارزه با فساد اداری، شناسایی مفهوم فساد اداری و دلایل به وجود آورنده آن و نیز آثار این پدیده شوم می‌باشد. رواج فساد، مالی به درستی بعنوان یکی از مهمترین موانع فرا راه پیشرفت‌های اقتصادی برشمرده شده است. درجه بالای فساد مالی می‌تواند به ناکارآمدی سیاست‌های دولتی منجر شود. پژوهش‌ها نشان می‌دهد فساد به کاهش سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش رشد اقتصادی می‌انجامد. فساد مالی می‌تواند فعالیت‌های اقتصادی را از مولد بودن به سوی رانت‌ها و فعالیت‌های زیرزمینی سوق دهد. فساد مالی می‌تواند موجب پیدایش سازمان‌های هراس‌انگیزی همچون مافیا شود. فساد گستره و فراگیر یکی از نشانه‌های ضعف حاکمیت است، هرچند عملکرد ضعیف حاکمیت می‌تواند مستقیماً روند رشد و توسعه اقتصادی را نیز رو به تحلیل برد. براین اساس مسئله این تحقیق ایت که الزامات پیشگیری از فساد اداری در نظام حقوقی ایران کدام است؟ در این پژوهش تلاش می‌شود تا از این زاویه به مسئله فساد اداری پرداخته شود. داده‌های پژوهش به شیوه کتابخانه‌ای و از طریق فیش برداری از منابع اینترنتی و اسنادی جمع‌آوری شده است. با این حال در ابتدا تلاش می‌شود تا مسئله فساد اداری تعریف و سپس بسترهای مبارزه با آن و الزامات این زمینه مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گیرد.

چارچوب مفهومی و تعریف مفاهیم

تعاریف متعددی از فساد و رانت وجود دارد و هر کدام بر بخش‌ها و ابعاد متفاوتی تأکید کرده است. تانزی فساد را شامل هر پدیده‌ای می‌داند که یک مجموعه را از اهداف و کارکردهای خود دور ساخته یا بازدارد (تانزی، ۱۳۸۷: ۴۵ در درویش نوری کلاکی و مکاران، ۱۴۰۰: ۱۲۷). فساد عمل یا تصمیمی است که موجب می‌شود خارج از ضوابط

قانونی، تعداد افراد متأثر از نتایج منفی عمل یا تصمیم، از تعداد افراد برخوردار از نتایج مثبت آن بیشتر باشد. تعریفی دیگر، فساد را شرارتی می‌داند که بر همه جوامع تا حدودی تاثیر می‌گذارد و جوامعی را که شکنندگی بیشتری دارند به شدت دچار خفقان می‌کند. محققان و اقتصاددانان، فساد را به سوء استفاده از قدرت عمومی برای منافع شخصی تعریف کرده اند (Karhunen & Ledyaeva, 2012: 208). فساد اداری نیز به عنوان یکی از عمومی‌ترین اشکال فساد پدیده‌ای است که مرزهای زمان و مکان را درنوردیده و با این ویژگی نه به زمان خاصی تعلق دارد و نه مربوط به جامعه خاصی می‌شود. در واقع می‌توان گفت فساد اداری پدیده‌ای همزاد حکومت است. یعنی از زمانی که فعالیت‌های بشر شکل سازمان یافته و منسجمی به خود گرفت از همان زمان فساد اداری نیز همچون جزء لاینفکی از متن سازمان ظهور کرده است؛ بنابراین می‌توان فساد اداری را فرزند ناخواسته سازمان تلقی کرد که نتیجه تعاملات گوناگون در درون سازمان و نیز به مناسبت تعامل میان سازمان و محیط آن بوجود آمده است. فساد اداری به عنوان معضلی عمیق، گریبان گیر بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران می‌باشد و وقت و انرژی و امکانات فراوانی را از این کشورها به هدر می‌دهد. بستر و مأمّن فساد اداری، نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است.

در کنار فساد اداری بحث سلامت اداری مفهوم دیگری است که نیاز به تعریف گسترده مفهومی دارد. اصطلاح سلامت سازمانی نخستین بار در سال ۱۹۶۹ در مطالعه جو سازمانی مدارس توسط مایلز^۱ به کار برده شده است. نکته قابل توجه وجود سابقه درخشان مبارزه با فساد اداری در آموزه‌های اسلامی با بالاترین مضامین الهی است که قدمت آن به بیش از ۱۴۰۰ سال گذشته باز می‌گردد، مبارزهای که در عین قاطعیت با مبانی اخلاقی سازگار و نشأت گرفته از معارف الهی می‌باشد. مؤید چنین ادعایی وجود قوانین و مجازات بازدارنده‌ای است که در حوزه ارتشا، اختلاس و ... از طرف شارع مقدس اسلامی بیان گشته و به صورت نظام حقوق اسلامی تدوین یافته است. بارزترین مصداق اجرایی آن نیز دوران خلافت امیرالمومنین علی (ع) بود که نمود خارجی یافته و در کوتاه‌ترین مدت زیباترین حکمرانی را به جهانیان عرضه داشت تا به عنوان الگویی بی نظیر در تاریخ جهان اسلام و بلکه در طول تاریخ بشر به یادگار بماند. دین مبین اسلام اهتمام ویژه به سلامت در

¹ - Miles.

حوزه‌های مختلف فردی و اجتماعی دارد و در قالب ضروریات تعالیم اسلام، ایمان به آنها را ضامن سلامتی و زمینه‌های رشد و بالندگی فرد و اجتماع قرار داده است (طبرسی، ۱۳۸۶: ۶۷۳)، به عنوان نمونه ایمان به خداوند؛ ایمان به روز جزا و قیامت؛ ایمان به تمام کتاب‌های آسمانی؛ ایمان به همه پیامبران؛ ایمان به عالم غیب...؛ به همین جهت قرآن کریم خود را کتاب شفای بیماری‌ها نامیده و درمان دردها و نارسایی‌های گوناگون مادی و معنوی مردم و جامعه معرفی می‌کند. سیستم اداری به عنوان بخشی از ساختار اجتماعی مستثنی از این هدایت‌ها نبوده و حسب مورد با تنقیح ملاک از راهنمایی‌های قرآن بهره‌مند می‌باشد؛ نمونه‌های فراوانی از آیات قرآن می‌تواند مؤید این ادعا باشد از شخصی بودن مجازات،^۱ تا حرمت اعانت بر اثم،^۲ دعوت به مشارکت و مشورت در امور فردی و اجتماعی،^۳ امر به معروف و نظارت همگانی،^۴ منع تجسس و افشای عیوب،^۵ عدالت و برابری^۶ و ... که اجرای تمامی آنها محیطی سالم و عاری از هرگونه فساد را برای سیستم اداری به ارمغان خواهد آورد.

در روایات فراوانی از معصومین (ع) نیز به جایگاه سلامت سازمانی اشاره شده و رعایت قوانین و مقررات و ارزش‌های اسلامی در انجام وظایف و فعالیت‌های اداری را عامل سلامت آن میدانند. به عنوان نمونه حضرت علی (ع) در روزگاری که از حکومت محروم شده بودند، عوامل سلامت اداری که بخشی از مجموعه عظیم حکومت اسلامی به شمار می‌رود را به خلیفه دوم متذکر شده و فرمودند: «سه چیز است که اگر آنها را پاس بداری و به آنها عمل کنی، از سایر امور بی‌نیاز می‌شوی و اگر آنها را ترک کنی چیزی جز آنها سودت نبخشد. پرسید: آنها چیست؟ فرمود: اجرای حدود [قانون به طور یکسان] نسبت به نزدیک و دور، خویش و بیگانه و حکم به کتاب خدا در خشنودی و خشم، و تقسیم [بیت المال] به عدالت میان سفید و سیاه.» آن بزرگ مرد تاریخ با تاکید بر یکی از گزاره‌های تقویت سلامت اداری یعنی ارزشیابی از عملکرد کارکنان و قدردانی شایسته از آنان و همچنین تنبیه افراد متخلف را عامل تشویق افراد متعهد و وظیفه‌شناس در سازمان و اصلاح

۱- سوره زمر، آیه ۳۹.

۲- سوره مائده، آیه ۵.

۳- سوره آل عمران، آیه ۱۵۸.

۴- سوره یونس، آیه ۶۱.

۵- سوره حجرات، آیه ۱۲.

۶- سوره حجرات، آیه ۱۳.

رفتار متخلفان را عامل سلامت سازمانی دانسته اند: «هرگز نیکوکار و بدکار در نظرت یکسان نباشند؛ زیرا نیکوکاران در نیکوکاری بی رغبت و بدکاران در بدکاری تشویق می شوند، پس هر یک از آنان را بر اساس کردارشان پاداش ده.» (نوری، ۱۳۶۶: ۱۶۰) ده نشانه برای تعیین سلامت اداری وجود دارد، نشانه هایی چون توزیع نسبتاً عادلانه نفوذ پذیری و قدرت، کیفیت ارتباطات درونی (در بین سازمان‌های موجود در نظام اداری) و بیرونی (بین محیط و خرده نظام اداری)، تمرکز بر هدف، استفاده مطلوب از منابع (خصوصاً منابع انسانی)، عملکرد سیستم در برابر مشکلات و معضلات، وجود اهدافی روشن و متناسب با خواست محیط که تمام نظام اداری بر آن متمرکز شده اند، احساس رضایت و خشنودی کارکنان، احساس علاقه کارکنان نسبت به کار و سازمان‌هایی که در آنها اشتغال دارند و رشد و توسعه در راستای پاسخگویی به نیازهای جدید و متغیر مراجعان (رایینز، ۱۳۷۴: ۵۲).

۳- مبانی سلامت اداری در حقوق ایران

در حقوق داخلی هر جامعه ای مسلماً مبانی قابل قبولی برای اقتناع افکار عمومی و قدرت اعمال و اجرای قوانین بر اساس معیارهای مختلف تعبیه شده است. حقوق به ویژه حقوق جزا به مبانی قوی و اصیلی برای تحکیم قوانین خود نیاز دارد. این مبانی بسته به نوع و نیاز جوامع و دولت‌ها متفاوت می باشد که در ادامه به این مبانی می پردازیم.

۳-۱- حفظ نظم عمومی جامعه

از آنجا که هدف اولیه و مهم هر دولتی حفظ نظم عمومی در جامعه است دولت‌ها با توسل به قوای موجود در جامعه این مهم را تحقق می بخشند. سازمان‌های اداری به لحاظ ارائه خدمات عمومی (مهم‌ترین خصیصه حقوق اداری به شهروندان از مهم‌ترین ابزارهای ایجاد و حفظ نظم عمومی در جامعه به شمار می روند؛ در واقع مقتضای ذات سازمان‌های اداری ارائه خدمات عمومی تلقی می گردد. خدماتی که باید در جهت منافع عمومی حرکت کند. منافع عمومی به لحاظ اینکه در صورت عدم تأمین، تهدید کننده قدرت و اختیارات و حاکمیت مقامات عمومی است باید به بهترین وجه ممکن توسط سازمان‌ها و ادارات دولتی ارائه شود، بنابراین حفظ و ارتقاء سلامت اداری امری بسیار مهم و بنیادی است، چرا که با به خطر افتادن سلامت اداری، در انجام وظیفه خطیر اداره، یعنی ایجاد نظم عمومی اختلال ایجاد می‌شود. درست عمل نکردن به وظایف به این هدف آسیب می‌زند و حتی اگر نظم ایجاد نشود بی‌نظمی به ناامنی منجر می‌شود. می‌توان گفت که اداره سالم

مساوی است با وجود نظم عمومی و اداره فاسد با آسیب به نظم عمومی و امنیت اجتماعی گره خورده است.

در واقع از آنجا که در تعریف قوانین مربوط به نظم عمومی گفته شده است: «قوانین مربوط به نظم عمومی قوانینی است که هدف از وضع آن منافع عمومی باشد و تجاوز به آن نظامی را که لازمه حسن جریان امور اداری یا سیاسی یا اقتصادی با حفظ خانواده است بر هم زند (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۱۶۹). قوانین سازمان های اداری و قوانین لازم الرعایه توسط کارمندان دولت نیز به هدف حفظ منافع عمومی وضع شده اند. بنابراین قطعاً جزء قوانین مربوط به نظم عمومی هستند و تجاوز و تخلف از آنها در ابتدا حسن جریان امور اداری را بر هم می زند.

۳-۲- صیانت از ارزش های اخلاقی

«مرور اجمالی منابع تاریخی از متون پهلوی تا متون اسلامی و آثار مورخان و متفکران معاصر نشان می دهد که «اخلاق» در جامعه ما یکی از ارکان حیات اجتماعی بوده است.» (طالبی، ۱۳۹۲: ۱۱۳). کشور ما به دلیل ماهیت اسلامی آن، توجه ویژه ای به حفظ ارزش های اخلاقی و اسلامی دارد. اخلاق اجتماعی قواعدی بیرونی هستند که متوسط جامعه پذیرای آن هستند و جامعه ناظر بر اعمال آن اخلاق است. هدف این اخلاق حفظ نظم اجتماعی است و از این جاست که اخلاق با حقوق پیوند می خورد. فساد خلاف اخلاق است زیرا نه تنها متوسط بلکه اکثریت قریب به اتفاق یک جامعه حتی در سطح بین المللی از آن روی گردان هستند. فساد به دلیل نقض خصیصه شرافت و امانت داری به لحاظ شدت قبیحی که دارد علاوه بر ضمانت اجرای اخلاقی دارای ضمانت اجرای حقوقی نیز هست. از آنجا که حقوق با اخلاق گره خورده است، یکی از مؤکدات خود را توجه به اخلاق مداری در ایجاد و اجرای قوانین می داند و جهت گیری اخلاقی در حقوق اهمیت زیادی دارد. بر همین اساس در سیاست های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و سیاست های کلی نظام اداری و منشور اخلاقی و سوگندنامه کارکنان دولت بر این موضوع تأکید شده است. برای نمونه در بند نخست سیاست های کلی نظام یکی از اهداف نهادینه سازی فرهنگی سازمانی مبتنی بودن بر ارزش های اسلامی و کرامت انسانی و نیز ارج نهادن به سرمایه های انسانی ذکر شده است. در بند چهارم به دانش گرایی و شایسته سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران اشاره شده است و در بند ۲۴ بر ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش های اخلاقی از طریق اصلاح فرایندهای قانونی و اداری،

بهره گیری از امکانات فرهنگی و به کار گیری نظام مؤثر پیشگیری از تخلف و برخورد با آن تأکید شده است (سیاست های کلی نظام اداری، ۱۳۸۹) هفت اصل از نه اصل منشور اخلاقی و اداری کارکنان دولت بر رعایت قواعد اخلاقی در ارتباط با افراد و شهروندان دلالت دارد. در این منشور کارکنان خود را ملزم به رعایت اصول زیر می دانند:

۱. اصل برابری: کارمندان باید در محدوده و ظایف شغلی خود، امکان دسترسی برابر به خدمات دولتی را برای همه شهروندان فراهم کنند.
۲. اصل حاکمیت قانون در مناسبات اداری.
۳. اصل شهروندمداری (مردم داری): کارمندان باید در گفتار و کردار و نگرش های خود عنوان «خدمت گزار مردم» را متجلی سازند.
۴. اصل احترام و اعتماد
۵. اصل شفافیت: شفافیت در زمینه در اختیار قرار دادن اطلاعات مربوط به امور و فرایندهای جاری دستگاههای اجرایی غیر از اسناد و اطلاعات طبقه بندی شده).
۶. اصل پاسخگویی.
۷. اصل عدم سوء استفاده از موقعیت شغلی در جهت منافع شخصی.

به طور کلی اشاعه فرهنگ اسلامی و ارزش های انسانی در نظام اداری کشور بسیار مورد توجه می باشد چنان که در منشور اخلاقی و اداری کارکنان دولت به نهادینه کردن ابعاد آن در اندیشه و عمل کارمندان دولت تأکید شده است. در یک سازمان اداری سالم که کارمندان آن به اصول اخلاقی و ارزش های اسلامی پایبند باشند، اخلاق و ارزش ها نه تنها در سطح آن اداره بلکه در کل سطوح جامعه گسترش می یابد و تعالی اخلاقی، پیامدهای مثبتی مثل کارکرد بهتر، پیشرفت سریع تر و توسعه و تداوم نظام اداری را در پی دارد. این امر مهم یکی از اصول بنیادین قانون اساسی می باشد. در اصل چهارم قانون اساسی ذکر شده است که کلیه قوانین و مقررات، من جمله مقررات اداری باید بر اساس موازین اسلامی باشد. از آنجا که پایبندی به قانون اساسی نشانه پایبندی به نظام است، عمل به آن که بالاترین سند نظام محسوب می شود، از وظایف واجب کارمندان دولت است. در واقع هم وظیفه دینی کارکنان است و هم الزام قانونی به تبعیت از نظام.

۳-۳- حفظ پایداری نظام

پایداری یک نظام (حکومت) به عواملی چند، مثل وجود مردم سالاری و مشروعیت دولت در نگاه شهروندان، رشد اقتصادی و اجتماعی سرمایه گذاری، رقابت سالم و آزاد و

ثبات سیاسی بستگی دارد. تمامی عواملی که ذکر شد رابطه مستقیمی با سلامت نظام اداری دارد. (افضلی، ۱۳۹۰: ۲۴۹). «بانک جهانی فساد را بزرگ‌ترین مانع توسعه اجتماعی و اقتصادی قلمداد کرده است.» (ایچی و آریان مهر، ۱۳۸۹: ۱۰۰). فساد با تحریف مقررات، توسعه را تخریب و بنیادهای اساسی آن را سست کرده، زیرساخت‌های رشد را از بین می‌برد. فساد اداری با هدر دادن منابع ملی همراه است. در حالی که این منابع باید به شیوه‌های درست و در جایگاه اصلی خود مورد بهره‌برداری قرار گیرند تا موجب رشد و شکوفایی کشور و پویایی و اقتدار حکومت گردد. امروزه دولت‌ها ضمن تأمین رضایت عموم مردم، وظیفه توسعه و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی را عهده دار هستند. دولت‌ها علاوه بر سیاست‌گذاری، از شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به عنوان ابزار مهم و قابل توجه برای توسعه و سیاست عمومی استفاده می‌کنند.

فساد رابطه معنادار بسیار منفی با رشد اقتصادی یک کشور دارد و هر چه فساد کمتر باشد، پایداری یک نظام دموکراتیک بیشتر است و برعکس هرچه نظام دموکراتیک پایدارتر باشد کنترل فساد و کاهش آن میسر تر است. لدرمن و همکارانش نیز با بررسی تعداد زیادی از کشورها نشان داده‌اند که بین مدت زمان ثبات مردم‌سالاری (یا طول عمر یک نظام حکومتی و فساد یک رابطه معناداری وجود دارد. بدین معنا که کشورهایی که در آنها شاخص فساد پایین است، طول مدت زمان مردم‌سالاری آنها بسیار بیشتر می‌باشد. به عبارت دیگر فساد یک وسیله مناسب و مهم برای نابودی یک نظام سیاسی است (رفیع پور، ۱۳۸۵: ۳۶).

در زمینه رشد رقابت سالم و آزاد باید گفت هر چه سلامت اداری بیشتر باشد رقابت سالم‌تر و آزادتر صورت می‌گیرد و در مقابل فساد اداری مانع از رشد رقابت سالم و موجب خنثی شدن تلاش‌ها در جهت کاهش فقر و تبعیض اجتماعی می‌شود. قطعا یکی از عوامل پایداری یک نظام اعتقاد مردم به توانایی و اراده سیاسی دولت برای جلوگیری از زیاده‌طلبی‌های کارکنان اداری می‌باشد. اگر فساد رواج یابد اعتقاد مردم به این امر تضعیف می‌شود و باعث قطع امید مردم به آینده‌ای بهتر می‌شود و از میزان اثربخشی و مشروعیت دولت‌ها می‌کاهد. به طور کلی فساد موجب تخریب کل نظام اجتماعی می‌شود چرا که موجب کاهش رشد اقتصادی، کاهش سرمایه‌گذاری، افزایش فقر، تهدید نظام اخلاقی و بی‌ثباتی سیاسی می‌شود بنابراین پایداری یک نظام وابستگی و ارتباط مستقیم با

سلامت سازمان‌های دولتی و کارکنان دولتی دارد و تلاش برای تحقق این سلامت و ارتقاء آن یعنی تلاش برای حفظ پایداری نظام.

۴- شیوه‌های پیشگیری از فساد اداری

قوانین پیشگیرانه از ملزومات بنیادین ایجاد فضای اجتماعی و سیاسی و اقتصادی هستند که در آن فساد کمتری رخ می‌دهد و به عبارت دیگر برخلاف قوانینی که وقوع فساد را علاج می‌کنند این قوانین مانع از بروز فساد می‌شوند و ناظر به مرحله قبل از وقوع فساد است. یکی از ملزومات ابتدایی پاسخگویی در نظام‌های حاکمیتی، برقراری اصل شفافیت در نهادهای تصمیم‌گیری و در میان مسئولان حکومتی و دولتی است و یکی از ملزومات شفافیت برخورداری از حق دسترسی و انتشار اطلاعات است. شفافیت از مجرای انتشار و دسترسی به اطلاعات حاصل می‌شود و بدون انتشار اطلاعات، شفافیت امری خیالی است (نورایی و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۵۵). از سوی دیگر دسترسی آزاد به اطلاعات از نتایج حاکمیت شفاف در جامعه است. بنابراین ارتباط میان دو مفهوم شفافیت و دسترسی به اطلاعات ارتباطی کاملاً دوسویه است. مطالعات و پژوهش‌های موجود در ادبیات امروزی فساد نشان می‌دهد که نظام‌هایی که در آن دسترسی آزاد و آسان عموم به اطلاعات مالی وجود دارد کمترین میزان فساد را در خود دارند. (Gokcekus and Mukherjee, 2006: 327)

طبق قوانین ایران، نهادها و سازمان‌هایی که از منابع عمومی و بیت‌المال استفاده می‌کنند باید براساس قانون اساسی، به عموم مردم و نهادهای نظارتی پاسخگو باشند و بنابراین مطالعات و فرآیند تصمیم‌گیری‌ها باید به جای اتاق‌های دربسته در اتاق‌های شیشه‌ای قابل دسترسی و نظارت عمومی انجام پذیرد (الماسی، ۱۳۹۷: ۵) بی‌دقتی در اقدامات مرتبط با مراحل گوناگون رسیدگی به پرونده‌های تخلفات اداری موجب طولانی شدن پرونده‌ها و خسارات مادی و معنوی به سازمانها، همچنین افراد خواهد شد. به همین دلیل، ضرورت دارد علل و ریشه عواملی که در فرآیند رسیدگی به پرونده‌های تخلفات اداری نقش دارند، بررسی و شناسایی شوند. فساد پدیده‌ای است که کم و بیش در کلیه کشورهای جهان وجود دارد و مطالعات تاریخی حاکی از آن است که فساد در جوامع انسانی قدمتی به اندازه طول تمدن بشر دارد و باعث نابسامانی‌های بسیاری برای جوامع شده و جنگ‌های پی در پی و خشونت‌های بسیاری در پی داشته است. فساد در کنار بقیه مسایل از عوامل مهم فروپاشی تمدن‌ها بوده است و باعث کاهش اثربخشی دولت‌ها در انجام امور شده و اعتقاد و ارزش‌های اخلاقی جامعه را متزلزل می‌کند.

با توجه به اینکه یکی از علل مهم ترویج فساد اداری ضعف ایمان به خدا و معنویت بوده بنابراین تقویت مبانی دینی یکی از مهم ترین روش های کنترل و کاهش فساد اداری می باشد. فساد اداری به معنی استفاده غیرقانونی از قدرت دولتی برای نفع شخصی است به عبارت دیگر، اجرای قانون مورد سوء استفاده قرار می گیرد و متداول شدن آن به دو قرن ۱۹ و ۲۰ بر می گردد. بنابراین مقابله با فساد در عرصه اداری ضرورتی جدی است. امروزه سلامت اداری به عنوان تنها رویکرد برخورد با فساد اداری مورد توجه قرار گرفته است و علاوه بر سازمان ها و دستگاه های نظارتی ستادی تحت عنوان ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد زیر نظر معاون اول رییس جمهور ایجاد شده است که وظایف و اهدافی نظیر کنترل و کاهش فساد و سالم سازی مجموعه دستگاه ها را به عهده دارد.

سازمان ها و نیز کارکنان در فرایند رسیدگی به تخلفات اداری با مشکلاتی مواجه می باشند، بدون شک وجود این مشکلات سبب کاهش اثر بخشی، کارایی و سرانجام بهره وری سازمانی می شود. واقعیت آن است که یک سازمان، ابعاد متفاوتی از قبیل: اهداف، ساختار، نیروی انسانی، فناوری و محیط را دارد و برای شناخت مشکلات سازمانی باید هر یک از این ابعاد را بررسی نماید. رفع مشکلات فرایند رسیدگی به تخلفات اداری، موجب حفظ حقوق سازمان و افراد، عدم اطاله رسیدگی به تخلفات اداری و صدور آراء متناسب با تخلفات اداری خواهد شد. علاوه بر آنکه با شناخت آسیب ها و رفع آنها، در صورت شکایت افراد در مراجع رسیدگی کننده از جمله دیوان عدالت اداری و یا هیأت عالی نظارت (ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری)، تبعات منفی برای سازمان به وجود نخواهد آمد، و نیز منجر به اقدامات آینده در خصوص بازنگری در قوانین و مقررات، دستورالعمل ها و آیین نامه های مربوطه در جهت رفع مشکلات موجود خواهد شد. قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد برای مبارزه با فساد در نظام اداری شیوه ها و روش های نظارتی منحصر به فرد دارد که آن را از سایر قوانین متمایز می کند. در این مبحث به بررسی این شیوه ها و روش ها و آسیب شناسی آنها می پردازیم.

۴-۱- رویکرد پیشگیرانه

قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد تمایل به پیشگیری دارد. برخلاف سایر قوانین کیفی که به تعیین مجازات به معنای خاص می پردازد با اعمال روش های خاص خود مانند پیش بینی تکالیفی برای دستگاه های اداری و ایجاد دیدارگاه های الکترونیک، فن آوری اطلاعات و پایگاه های اطلاعاتی در راستای اطلاع رسانی سریع به مردم و

مکانیزه نمودن امور اداری و تدابیری مانند حمایت از مخبرین و گزارش دهندگان سعی در پیشگیری از وقوع جرم دارد. همچنین با وضع تدابیری با عنوان محرومیت به جای مجازات در معنای خاص خود از رویه قوانین کیفری به میزان قابل توجهی عدول کرده و ضمانت اجراها را از کیفری صرف به اقدامات تأمینی و تدابیر غیر کیفری تغییر داده است.

۴-۲- تعریف فساد در نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی ایران به رغم سابقه دیرینه مقابله و مبارزه با فساد در قالب مصادیق مختلف و به ویژه رشوه، استعمال واژه «فساد» به مفهوم سوء استفاده از منابع عمومی و دولتی در جهت منافع شخصی کاملاً جدید بوده و نخستین بار در «برنامه ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد» مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ هیأت وزیران مطرح شد، بدون آنکه تعریفی از فساد اداری ارائه شود سپس «آیین نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی» مصوب ۱۳۸۳/۹/۱ هیأت وزیران، ضمن مواد ۱۴ و ۱۵ از اصطلاح فساد استفاده نمود این آیین نامه در ماده ۱۵ در جهت پیشگیری از فساد و مبارزه با آن «ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را پایه گذاری نمود. «لایحه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ کمیسیون اجتماعی مجلس که در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۹ مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت سه سال موافقت شد در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۷ به تایید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید تا پیش از این در ادبیات نظام حقوقی داخلی، واژه فساد غالباً به مفهوم ناهنجاری های اخلاقی و اعمال منافی عفت عمومی استعمال می شد (دادخدایی، ۱۳۹۲: ۲۲۲). پیش از تصویب این قانون ج.ا. ایران به کنوانسیون مریدا ملحق شده بود اما در عمل التزامی به مفاد آن وجود نداشت. با این تفاسیر می توان گفت از ابداعات اصلی قانون ارتقاء تعریف فساد برای اولین بار می باشد و در واقع اولین قانونی است که از کلمه فساد به عنوان مابه ازای واژه «corruption» استفاده کرده است. این تعریف از فساد مشابه مفهوم پذیرفته شده فساد در کنوانسیون مریدا^۱ و چه بسا به تاسی از آن و در راستای عمل به تکلیف اجرای مفاد کنوانسیون مریدا باشد.

^۱ کنوانسیون مریدا (Merida Convention) در ۲۹ سپتامبر سال ۲۰۰۳ برابر با مهرماه ۱۳۸۲ در مریدای مکزیک به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسید و پس از آن برای امضای دولت ها مفتوح بود و بالاخره مورد استقبال اکثریت دولت ها قرار گرفت. جمهوری اسلامی ایران نیز در سال ۱۳۸۲ به عنوان نخستین کشورهای امضا کننده به این کنوانسیون پیوست. همچنین پس از تصویب قانون کنوانسیون مبارزه با فساد در مجلس شورای اسلامی ایران در سال ۱۳۸۵ و تایید مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۷ سرانجام در تاریخ فروردین ۱۳۸۸ جمهوری اسلامی ایران رسماً به عضویت کنوانسیون مذکور درآمد.

ماده یک قانون ارتقاء مقرر می‌دارد: «فساد در این قانون، هر گونه فعل یا ترک فعلی که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هر گونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیر مستقیم برای خود یا دیگری با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوء استفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیر قانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص های غیر قانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی».

از این ماده و این تعریف از فساد نکات قابل توجهی استنباط می‌شود که در ذیل به این موارد می‌پردازیم: ۱- به نظر می‌رسد قانون ارتقاء در قسمت نخست بند الف در ارائه تعریفی صحیح از فساد اداری ناتوان بوده است؛ این تعریف هر چند جامع هست اما مانع ورود اغیار نیست چرا که این تعریف برای همه جرایم عمدی قابل اعمال است زیرا در جرایم عمدی نیز رفتارهای نقض کننده قوانین و مقررات غالباً با هدف کسب منفعت یا امتیاز به صورت مستقیم یا غیر مستقیم صورت می‌پذیرد؛ از این رو می‌توان ادعا کرد که این بخش از تعریف، منظور مقنن از مفهوم خاص فساد را که فلسفه تقنینی این قانون را تشکیل می‌دهد و در انتهای ماده مصادیق آن را آورده است برآورده نمی‌سازد.

۲- برخی اصطلاحات به کار رفته در قسمت دوم از تعریف که با واژه «یا» از قسمت نخست جدا شده مانند سلامت و امنیت عمومی» یا «جمعی از مردم» مبهم است. عبارت «ضرر و زیان» بیشتر مفهوم مدنی را به ذهن متبادر می‌سازد (دادخواهی، ۱۳۹۲: ۲۲۳).

به طور مثال عمل شخصی که قراردادهایی جهت ساخت و ساز املاک منعقد می‌نماید و سپس با بروز مشکلات مالی و اقتصادی از ایفای تعهدات خود ناتوان می‌گردد، به دلیل ضرر و زیان به اموال و منافع جمعی از مردم، مشمول عنوان فساد خواهد بود در حالی که مصادیق ارائه شده از سوی مقنن ظاهراً بر موارد مذکور دلالتی ندارد و آنچه مورد نظر مقنن می‌باشد، انجام امور غیر قانونی با هدف کسب منفعت در چرخه نظام اداری است.

۳- نکته قابل توجه دیگر که از بندهای ماده یک قابل استنباط است، شمول اشخاص حقوق خصوصی در دایره مفهوم فساد است. در نظام حقوق داخلی ایران، شمول مصادیق فساد از جمله اختلاس و ارتشاء تنها به بخش دولتی و عمومی محدود بود و در عدم شمول بخش حقوق خصوصی به این جرایم تردیدی وجود نداشت. پیوستن ایران به کنوانسیون

مریدا (که فساد در بخش خصوصی را پیش بینی نموده است. رویه قضائی را با تردیدهایی در این زمینه مواجه ساخت. اما با توجه به تصویب قانون ارتقا و پیش بینی فساد در بخش خصوصی در بند الف ماده یک قانون ارتقاء و نیز بند «د» ماده ۲ کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیر دولتی موضوع این قانون به نظر می رسد در شمول بخش خصوصی در مفهوم فساد نباید تردید نمود اما رویه قضایی همچنان از خود مقاومت نشان می دهد.

۴- از دیگر ابتکارات قانون ارتقاء گسترش دایره جرم است. همانطور که در بحث قبلی نیز مطرح شد دایره جرم را به افراد حقوق خصوصی نیز گسترش داده است با توجه به اینکه در عنوان این قانون آمده است «ارتقاء سلامت نظام اداری» می توان به این حقایق پی برد که اولاً قانونگذار خطر فساد در بخش خصوصی و تاثیر آن در بخش دولتی و نظام اداری را به خوبی احساس کرده است و ثانياً خواسته به تکلیف خود در راستای عمل به مفاد کنوانسیون مریدا عمل نماید. در ضمن، قانون ارتقاء نه تنها مصادیق جرم بلکه موضوع جرم را نیز با بیان عباراتی مانند «کسب هر گونه منفعت یا امتیاز»، «مستقیم یا غیر مستقیم» گسترش داده است قابل توجه است که این عبارات در کنوانسیون مریدا نیز در توصیف جرم رشوه آمده اند.

۴-۳- امکان اندازه گیری فساد

پیش بینی امکان اندازه گیری فساد در سطح داخلی شبیه به آن چه سازمان شفافیت بین المللی در بعد بین المللی عمل می نماید نیز از جمله نوآوری های جدید قانون است. ماده ۲۸ در واقع یکی از نقاط قوت این قانون است که شورای دستگاه های نظارتی را ملزم می کند تا شاخص های سلامت در دستگاه های اجرایی کشور را تعیین و وضعیت سلامت دستگاه ها را اندازه گیری کند. ماده ۲۸ در این زمینه مقرر می دارد: شورای دستگاه های نظارتی موضوع ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، موظف به اقدامات زیر است: الف- تهیه شاخص های اندازه گیری میزان سلامت اداری در دستگاه های موضوع بندهای الف، ج، د ماده ۲ این قانون و اعلام عمومی آنها.

ب- اندازه گیری میزان سلامت اداری به صورت کلی و موردی و اعلام نتیجه بررسی به مسؤولان و مردم حداکثر تا پایان شهریور ماه سال بعد تکلیف به تهیه و اعلام عمومی آمار مربوط به شاخص های اندازه گیری میزان سلامت اداری و نیز اعلام میزان موفقیت دستگاه های اجرایی در اجرای برنامه های پیشگیرانه و مقابله با فساد و مشخص نمودن نقاط ضعف و قوت، در ایجاد انگیزه در دستگاه ها جهت اجرای هر چه بهتر و مسئولانه تر

تکالیف مقرر در این قانون، بسیار مؤثر خواهد بود در واقع از اهداف مهم این قانون بحث جدی سنجش است که برخی نهادهای بین المللی در این کار جلوتر هستند (مانند سازمان شفافیت بین المللی) و نیز هدف دیگر، آگاهی یافتن از میزان سلامت دستگاهها برای برنامه ریزی دقیق تر است. «این سنجش باید در دو سطح عمومی و سطح خرد و دستگاهی انجام گیرد، سازمانها بر اساس این دو سطح سازماندهی شده اند مانند سازمان های امور اقتصادی، امور پولی و مالی، امور سیاسی و مدیریتی، امور نظامی و... برای انجام دادن این سنجش، نیاز به تعریف استانداردهایی است تا سنجش صورت گیرد و میزان سلامت دستگاهها را اندازه گیری کرده و بر اساس آن اقدام شود؛ این سنجش و ارزیابی به چند روش صورت می گیرد: ۱- پیمایش دیدگاهها و نظرات که طی آن به صورت عمومی، سلامت دستگاهها مورد ارزیابی قرار می گیرد. ۲- حسابرسی دقیق پروژهها که با بررسی اسناد مالی و همچنین مقایسه میان ارزش مادی واقعی پروژهها و هزینههای مصرف شده برای آنها انجام می شود».

۴-۴- بهره گیری از سازمانهای مردم نهاد

تا پیش از تصویب قانون ارتقاء، ضرورت بهره گیری از ظرفیت نهادهای غیر دولتی در زمینه پیشگیری از فساد و مبارزه با آن و حضور جامعه مدنی در حل معضل فساد به طور جدی در هیچ قانونی مطرح نشده بود. بدیهی است که برای مبارزه با فساد، حضور و تلاش دولت به تنهایی کارساز نخواهد بود و نقش سازمانهای مردم نهاد و جامعه مدنی بسیار حائز اهمیت می باشد. چنین نهادهایی علاوه بر آن که هزینه ای بر دولت تحمیل نمی کند و از پاره ای مشکلات و خصایص مربوط به بخش دولتی مانند سخت گیریها، برخی نظارتها و به طور کلی افراط و تفریطها به دور هستند، با توجه به اینکه از میان مردم و با هدف آموزش مردم اقدام می کنند، هم خود دارای انگیزه بالایی هستند و هم از سوی مردم با مقبولیت بیشتری مواجهند. این مسأله در ماده ۱۰ این قانون بدین شرح مورد تأکید قرار گرفته است: «وزارت کشور موظف است تمهیدات لازم را درباره توسعه و تقویت سازمانهای مردم نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد و سنجش شاخصهای فساد با رعایت مصالح نظام و در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط فراهم آورد و گزارش سالانه آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید». به نظر می رسد ضرورت توجه به سازمانهای مردم نهاد در جهت عمل به تکلیف ناشی از الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون

میردا باشد. در مواد ۵ و ۱۳ این کنوانسیون به حضور جامعه مدنی در راه مبارزه با فساد اشاره شده است که از جهت مطالعه تطبیقی متن مواد را ذکر می کنیم.

بند یک ماده ۵ با عنوان سیاست‌ها و روش‌های بازدارنده ضد فساد مالی بیان می دارد: «هر یکی از کشورهای عضو با رعایت اصول اساسی نظام حقوقی خود، سیاست‌های موثر و هماهنگی را برای ریشه کن کردن فساد مالی، تنظیم، اجرا و یا تثبیت خواهد کرد سیاست‌های مزبور مشارکت آحاد جامعه را در این امر تقویت نموده و اصول حاکمیت قانون، مدیریت صحیح امور عمومی و اموال دولتی، نزاهت مالی، شفافیت و پاسخگویی در برابر قانون را بازتاب خواهد نمود».

ماده ۱۳ با عنوان مشارکت جامعه: «هر یک از کشورهای عضو در حدود توانایی و با رعایت اصول اساسی حقوق داخلی خود، تدابیر شایسته را در جهت تقویت مشارکت فعال افراد و گروه‌های خارج از بخش دولتی، از قبیل نهادهای جامعه مدنی، سازمان‌های غیر دولتی و ارگان‌های برخاسته از متن مردم، برای جلوگیری و ریشه کن کردن فساد مالی و ارتقای سطح آگاهی عمومی در مورد وجود، عوامل و خطرات ناشی از فساد مالی اتخاذ خواهد کرد این مشارکت با تدابیری از نوع زیر تقویت خواهد شد: الف - شفاف‌تر کردن و تقویت حضور مردم در روندهای تصمیم‌گیری ب- حصول اطمینان از دسترسی موثر آحاد مردم به اطلاعات پ- انجام فعالیت‌های اطلاع‌رسانی عمومی و...». کنوانسیون میردا پس از تاکید بر اولویت و اهمیت حقوق داخلی کشورها، دولت‌ها را تشویق و دعوت به تدوین سیاست‌هایی می‌کند که به تقویت سازمان‌های مردمی و مشارکت مردم در مبارزه با فساد اداری بیانجامد. و حضور مردم را سبب آگاهی و شفافیت بیشتر می‌داند در واقع زمانی که مردم، خود سازمانی برای مبارزه با فساد تشکیل دهند آگاهی آنها نسبت به امور مرتبط با فساد و طرز کار دولت و ارگان‌های دولتی بیشتر خواهد شد. سیاست‌گذاری مبارزه با فساد در ایران تا قبل از قانون ارتقاء سلامت اداری، نشان از عدم حضور جامعه مدنی دارد در حالی که حل این معضل بدون حضور جامعه مدنی و سازمان‌های مردمی تقریباً غیر ممکن خواهد بود.

۴-۵- اطلاع‌رسانی و آموزش همگانی

ظرفیت‌های زیاد و جدید، انعطاف‌پذیری و مقیاس‌پذیری ذاتی سیستم‌های مرتبط با فناوری اطلاعات و ارتباطات اعم از اینترنت، دولت الکترونیک، سیستم‌های امنیت و نظارت شبکه‌ای و ... باعث پذیرش گسترده، همگانی و اجتناب‌ناپذیر این تکنولوژی

گردیده است. اهمیت فناوری اطلاعات و ارتباطات، در حوزه مبارزه با فساد و به ویژه فساد اداری، از طرفی، به لحاظ امکان نظارتی است که به واسطه دستاوردهای تکنولوژیکی فراهم آورده و از طرف دیگر، مهم ترین و قویترین ابزار برقراری آزادی اطلاعات و مناسب ترین بستر برای تحقق مفهوم شفافیت به عنوان مهمترین راهکار در این زمینه، بشمار می رود. زیرا بهره گیری از جلوه های گوناگون این فناوری، مانند اینترنت، دولت الکترونیک، نظارت ویدیویی و...، افق های جدیدی را فراروی مبارزه کنندگان با فساد گشوده و آنان را به چنان امکانات و شیوه های نظارتی مسلح نموده است که از طریق سایر روش های مبارزه با فساد، متصور نبوده است (فرید، ۱۳۹۲: ۱۵۴). بر مبنای همین استدلال، مدافعان استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات و زیرمجموعه های آن، این شیوه را بهترین راهکار ایجاد شفافیت و مبارزه با فساد اداری تلقی می کنند.

در همین راستا ماده ۳۱ قانون ارتقاء به ضرورت آموزش همگانی و اطلاع رسانی این قانون اشاره دارد. سازمان صدا و سیما، وزارتخانه های فرهنگ و ارشاد اسلامی، آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر نهادهای آموزشی و فرهنگی و تبلیغی را موظف کرده است تا در راستای اجراء برنامه های آموزش عمومی و اطلاع رسانی این قانون (که از طریق ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی ابلاغ می گردد) اقدامات لازم را به عمل آورند. برای اولین بار است که ضرورت آموزش یک قانون به مردم از طریق رسانه ها و نهادهای آموزشی، فرهنگی و تبلیغی مورد توجه قرار گرفته است و این نشان از اهمیت آگاهی دادن به مردم و مشارکت آنها در اجرای قانون دارد به خصوص که این قانون در رابطه با دولت و دستگاه های دولتی و نظام اداری تدوین شده و لازم است که مردم از مفاد آن به خوبی آگاه شوند. در قسمت هایی از بند یک و بند دو ماده ۱۳ کنوانسیون مریدا نیز به آموزش همگانی و اطلاع رسانی اشاره شده است. در یکی از بندهای ماده ۱۳ آمده است: «مشارکت جامعه با تدابیری از نوع زیر تقویت خواهد شد: ۱- انجام فعالیت های اطلاع رسانی عمومی در جهت عدم مدارا با مفاسد مالی و نیز پیش بینی برنامه های آموزش عمومی از جمله در مواد درسی مدارس و دانشگاه ها. ۲- احترام، بسط و حمایت از آزادی تحصیل، دریافت، انتشار و پخش اطلاعات مربوط به مفاسد مالی.

در بند دوم ماده ۱۳ نیز آمده است: «هر یک از کشورهای عضو با اتخاذ تدابیر شایسته اطمینان حاصل خواهد کرد که نهادهای مبارزه با مفاسد مالی مذکور در این کنوانسیون

برای عموم مردم شناخته شده می باشند و آحاد مردم می توانند به این نهادها برای گزارش هر گونه رویدادی که ممکن است به موجب تعاریف مندرج در کنوانسیون حاضر عنوان مجرمانه داشته باشد، مراجعه کنند.»

۴-۶-آیین دادرسی افتراقی

نحوه تعامل نظام کیفری ایران با جرائم اداری، خود را در دو قالب سیاست کیفری ماهوی (جرم انگاری، مسئولیت کیفری و پاسخ ها) و سیاست کیفری شکلی (سازمان و صلاحیت کیفری، تشریفات رسیدگی و ادله اثبات) به نمایش می گذارد. تحقق دادرسی عادلانه نسبت به کارکنان و مأموران دولت نیازمند پیش بینی سازوکارهایی است که بدون پیش بینی و تضمین آنها این مهم با چالش مواجه خواهد شد. در حقوق ایران این ساز و کارها و وجوه افتراق را می توان در برخورداری از دادسرای ویژه رسیدگی به جرائم کارکنان دولت به مثابه مرجع رسیدگی تخصصی، تسریع در اعمال پاسخ های کیفری سخت گیرانه، رعایت اصل سرعت و غیر علنی بودن دادرسی، ایجاد و تشکیل دادگاه های اختصاصی برای رسیدگی خاص به این جرائم، تسریع در واکنش کیفری مؤثر، تضمینات دادرسی خاص در ارتباط با این جرائم و مرتکبان آنها و ... جستجو کرد؛ که همگی حاکی از افتراقی شدن سیاست کیفری در قلمرو جرائم مورد بحث است (منصورآبادی و اسدی نیا، ۱۳۹۹: ۳۴).

برهمن اساس پیش بینی تدوین «آیین دادرسی افتراقی» ویژه جرایم فساد اداری و مالی (مفاسد اقتصادی) صورت گرفته است. قانونگذار به جهت اهمیت این جرایم ترجیح داده است که دارای آیین دادرسی ویژه ای باشند که خود این امر یکی از راه های پیشگیری از وقوع جرم است با در نظر گرفتن توجه ویژه قانونگذار به این جرایم در بند ۱۱ ماده ۱۱ آمده است: «قوه قضائیه موظف است ظرف یک سال لایحه جامعی به منظور رسیدگی به جرائم مربوط به مفاسد اقتصادی و مالی مدیران و کارکنان دستگاه های دولتی و عمومی که به سبب شغل و یا وظیفه مرتکب می شوند شامل تشکیلات، صلاحیت ها، آیین دادرسی و سایر موضوعات مربوط تهیه کند و به دولت ارائه دهد تا اقدامات قانونی را معمول دارد.» طبق تبصره یک ماده ۱۱ تا زمان ایجاد تشکیلات مذکور در بند ب در هر حوزه قضایی با توجه به حجم جرائم اقتصادی و مالی موضوع این قانون، شعبه یا شعبی در دادسراها و دادگاهها با رعایت صلاحیت های قانونی برای رسیدگی به جرائم مذکور اختصاص دهد و قضات این شعب نیز باید دوره های آموزش های تخصصی را گذرانده باشند.

نوآوری دیگر این قانون در زمینه آیین دادرسی که در تبصره ۲ ماده ۱۱ ذکر شده است، توجه ویژه به استفاده از فن آوری اطلاعات و نرم افزارهای رایانه‌ای است که در امر ایجاد پایگاه اطلاعات مدیریت پرونده‌های مطروحه، ایجاد نسخه های الکترونیک از اطلاعات، اسناد و پرونده های مطروحه، نوبت دهی رسیدگی به پرونده‌ها توسط سامانه ثبت کلیه نامه های وارده و لوایح ارسالی و امکان ارسال با تحویل نسخه الکترونیک کلیه اوراق پرونده به کار گرفته می شوند.

برای رسیدگی به تخلفات موضوع این قانون و اعمال محرومیت های مقرر در آن، یک « مرجع قضائی اختصاصی با رعایت تشریفات مقرر در قانون آیین دادرسی کیفری، تعیین شده است بدین توضیح که بر اساس ماده ۶ هیأتی مرکب از یک نفر قاضی و نمایندگان وزارتین اقتصاد و دارایی و اطلاعات و سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات، بانک مرکزی، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون ایران، تشکیل و متعاقب وصول گزارش دستگاه‌های نظارتی موضوع تبصره ۳ این ماده پس از بررسی موضوع در صورت تشخیص وقوع یکی از موارد مندرج در بند ب ماده ۵ مراتب را به قوه قضائیه منعکس می نماید. گزارش واصله در شعبه‌ای خاص مرکب از سه قاضی که توسط ریاست قوه قضائیه انتخاب می گردند رسیدگی می شود، رسیدگی در این شعبه با رعایت اصول آیین دادرسی کیفری انجام می شود لیکن حکم صادره قطعی است (در راستای سخت گیرانه بودن رسیدگی به تخلفات مالی و اداری و در اجرای تکالیف مقرر در کنوانسیون مریدا) رسیدگی خارج از نوبت به شکایات و دعاوی مربوط به فساد مالی در مراجع قضائی واداری نیز اهمیت آیین دادرسی ویژه این جرایم را نشان می دهد که به نوبه خود در امر پیشگیری از وقوع فساد وخصوصا تکرار آن از سوی مرتکب مؤثر خواهد بود.

نتیجه گیری

برای پیشگیری و مبارزه با فساد، نخست باید نگاهی آسیب شناسانه نسبت به آن داشت. رسیدن به سلامت اداری، وظیفه یک فرد یا یک بخش در سازمان نمی باشد بلکه برای رسیدن به این امر مهم بایستی تمامی بخش های سازمان اعم از حوزه اجتماعی، اقتصادی و اداری به طور هماهنگ و با همکاری یکدیگر، تلاش کنند تا به این هدف برسند و برای رسیدن به این هدف، پیشنهاد می شود که کارگروهی موقتی متشکل از مسئولین این سه حوزه به طور مداوم هر از چند گاهی با یکدیگر در سازمان مربوطه جلسه گذاشته و هر کدام گزارش کاری، نقاط قوت و ضعف، تهدیدات و فرصت های محیطی را بررسی و برای

افزایش سلامت اداری اقداماتی مثبت و کارا را به عرصه عمل بگذارند لازم به ذکر است که برای موفقیت هر چه بهتر اقدامات این کار گروه حمایت و پشتیبانی مدیران ارشد سازمان از ضروریات تشکیل این کار گروه است. با توجه به نقش محوری مردم در سلامت نظام اداری باید زمینه های مشارکت آنان در سیاست گذاری و اداره امور جامعه فراهم آید. در اسلام حتی پس از انتخاب افراد متخصص و متعهد به منظور پیشگیری و حفظ سلامت دستگاه های اداری، از سازوکارهای نظارتی چند گانه شامل نظارت مدیران بر عملکرد کارکنان، نظارت کارکنان بر مدیران، نظارت مدیران عالی بر مدیران سطوح پایین تر نظارت همگانی افراد، احزاب و گروه ها بر عمل کرد دستگاه ها، استفاده می شود. همچنین ضروری است با ترویج فرهنگ نقد و انتقادپذیری مدیران و ایجاد فضای آزاد رسانه ای و اطلاع رسانی زمینه های عملکرد شفاف سازمان ها و را فراهم آورد. تقویت زیر ساخت های دولت الکترونیک از طریق ایجاد پایگاه اطلاع رسانی، ارائه الکترونیکی خدمات، اتوماسیون اداری و سایر موارد که باعث شفافیت قوانین و مقررات، کوچک سازی و حذف سطوح میانی شده و از ارتباط رو در روی مردم با سازمانها می کاهد و سبب کنترل و کاهش فساد اداری می گردد.

منابع و مأخذ:

-Gokcekus, Omer and Mukherjee, Ranjana (2006), Official's asset declaration laws: Do They Prevent Corruption?, Seton Hall University, <http://www.anti-corruption.org/wp-content/uploads/2016/11/Research-on-Corruption-Officials-asset-declaration-law-Do-they-prevent-corruption-R.Mukherjee-and-O.Gokcekus.pdf>.

-Karhunen P, Ledyeva S. **Corruption distance, anticorruption laws and international ownership strategies in Russia.** J Int Manag. 2012.

افضلی، عبد الرحمن، فساد اداری و تاثیر آن بر توسعه، **نشریه حقوقی بین المللی ریاست جمهوری**، دوره ۴۵، شماره ۲۷، ۱۳۹۰.

ایچی، مهدی، آریان مهر، ندا، فساد اقتصادی، علل و نتایج بروز آن در اقتصاد ایران، **مجموعه مقالات همایش ارتقاء سلامت اداری**، تهران: زمان تو، ۱۳۸۹.

تانزی، ویتو (۱۳۸۷)، مسئله فساد، فعالیت های دولتی و بازار آزاد، ترجمه بهمن آقایی، **مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی**، شماره ۱۲۶ و ۱۲۵.

دادخدایی، لیلی، بررسی مفهوم فساد و رویکرد پیشگیرانه قانونگذار ایران در قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد، **تعالی حقوق**، شماره ۳، ۱۳۹۲.

-درویش نوری کلاکی، نسرين، عارف نیا، طایبه و طاهره سلیمی، «چالش های رانت و فساد سیاسی برای جامعه مطلوب اسلامی با رویکردی به آراء امام خمینی»، **رهیافت انقلاب اسلامی**، سال پانزدهم، شماره ۵۷، زمستان ۱۴۰۰، صفحات ۱۴۲-۱۲۵.

رابینز، استیفن، **مدیریت رفتار سازمانی**، مترجم: اعرابی و پارسائیان، چاپ اول، تهران، موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، ۱۳۷۴.

رفیع پور، فرامرز، **سرطان اجتماعی فساد**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۵.

طالبی، ابوتراب، موقعیت اخلاقی نخبگان نظام اداری در ایران، **مطالعات اجتماعی**، دوره هفتم، شماره ۵، ۱۳۹۲.

فربد محسنی (۱۳۹۲)، پیشگیری از فساد اداری با تأکید بر فناوری اطلاعات، **دیدگاههای حقوق قضائی**، شماره ۶۱، صفحات ۱۷۴-۱۳۹.

کاتوزیان، ناصر، **مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران**، چاپ ۲۵، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۸.

الماسی، مجید، «پیشگیری و مبارزه با فساد: راهبردهای قوه مقننه در پیشگیری از وقوع فساد»، **دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش های مجلس**، شماره مسلسل ۱۵۹۳۷.

منصورآبادی، عباس، اسدی نیا، شهنواز (۱۳۹۹)، «جلوه های دادرسی افتراقی جرائم اداری (در پرتو اصول دادرسی منصفانه)»، **فصلنامه علمی پژوهش های نوین حقوق اداری**، سال دوم، شماره پنجم، صفحات ۵۷-۳۳.

نورایی، افشین، بهادری جهرمی، محمد، علم الهدی، حجت الله، «بررسی تطبیقی رویکردهای پیشگیرانه از فساد در قوانین ایران و سوئد»، **رهیافت انقلاب اسلامی**، سال شانزدهم، شماره ۵۸، بهار ۱۴۰۱، صفحات ۱۷۴-۱۵۱.

عربی

-طبرسی، فضل بن حسن، **مجمع البیان فی تفسیر القرآن**، ج ۶، ناصر خسرو، ۱۳۸۶.

-نوری، حسین بن محمد تقی، **مستدرک الوسائل و مستنبط المسائل**، قم: موسسه آل البيت (ع)، الاحیاء التراث، ج ۱۳، ۱۳۶۶.