

## رویکرد قانون‌گذار به پیشگیری از جرم در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و

### مقابله با فساد

دکتر شهرام ابراهیمی ✉

استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز

حامد صفائی آتشگاه

کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه کاشان

#### چکیده:

تصویب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در سال ۱۳۹۰ در حقیقت مسبوق به افزایش چشمگیر جرایم مالی-اقتصادی در نهادها و سازمان‌های دولتی و عمومی بوده است؛ به عبارت دیگر، تصویب این قانون و عنوان آن، خود حکایت از آن دارد که قانون‌گذار به تهدید جدی فساد اداری-مالی علیه بقاء قانونی نظام اجتماعی-سیاسی و آرامش عمومی پی برده است. آنچه در این قانون به عنوان یک نوآوری مهم قابل بررسی است، پیشگیری از بزه‌های اداری-مالی است. این مقاله از یک سو، پیشگیری وضعی که از مظاهر جرم‌شناسی پیشگیری است و از سوی دیگر، پیشگیری کیفری که از مصادیق اقدام واکنشی در قبال جرایم است را مطالعه و در نهایت با توجه به آزمایشی بودن این قانون، پیشنهادهایی را ارائه نموده است.

**کلیدواژه‌ها:** سلامت اداری، فساد، پیشگیری از جرم، افتراقی‌سازی، پیشگیری وضعی، پیشگیری فناورانه

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۵/۲۱

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۴/۸/۲۵

✉ پست الکترونیکی نویسنده مسئول:

shahram.ebrahimi@gmail.com

۱- فساد از لحاظ لغوی به معنای تباهی و در هم شکستن یک مجموعه (دهخدا) و از لحاظ اصطلاحی به معنای بد کار کردی صاحب‌منصبان از موقعیت دولتی برای مقاصد شخصی است.<sup>۱</sup> تاریخچه بحث راجع به مفهوم فساد و ضرورت مبارزه با آن به هزاران سال پیش، به‌ویژه در قانون‌نامه‌ها<sup>۲</sup>، از جمله قانون‌نامه حمورابی باز می‌گردد. فساد در معنای تباهی در نوشته‌های ارسطو و افلاطون پیرامون عدالت و اخلاق نیز به چشم می‌خورد (Loutaya, 2013: 11).

از حدود پایان قرن هشتم میلادی، مفهوم فساد به تدریج تغییر یافت و سپس با نوشته‌های منتسکیو<sup>۳</sup>، شکسپیر و رُسو به معنای مدرن آن، یعنی تباهی تأسیسات و نهادهای دولتی نزدیک و همین برداشت، بعدها در مقدمه اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ فرانسه نیز انعکاس پیدا کرد.

در حقوق اسلام و به‌ویژه در سیره حکومت علوی نیز مقابله با فساد و رعایت شفافیت در حکمرانی از مؤلفه‌های اساسی به زمامداری محسوب و جلوه‌های مختلف آن را می‌توان در خطبه‌ها و نیز نامه‌های امیرالمؤمنین (ع) مشاهده کرد (پورعزت، ۱۳۹۰: ۶۹).

هم‌زمان با جهانی‌شدن اقتصاد، افزایش مبادلات اقتصادی بین‌المللی و به دنبال آن افزایش قربانیان فساد در سراسر دنیا، دولت‌ها نیز به منظور مقابله با این پدیده، به تدریج

۱. این تعریف و مفهوم اصطلاحی از فساد با تعریف ارائه‌شده از سوی بانک جهانی همخوانی دارد: فساد عبارت است از سوءاستفاده از اختیارات دولتی برای کسب منافع شخصی. به نقل از حاجیان، حسن، **قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد و تهدیدها و فرصت‌های آن برای اعضای شاغل در جامعه حسابداران (حسابرسان)**، ماهنامه حسابرس، شماره ۶۳، اسفند ۱۳۹۱، ص ۷۹. صمدی، علی‌حسین، **بررسی راه‌های پیشگیری از فساد اداری و تخلفات متصدیان مالیاتی؛ آموزه‌های اقتصاد نهادگرایی**، در: مجموعه مقالات ارتقاء سلامت اداری نظام مالیاتی، به کوشش شهرام ابراهیمی، نشر میزان، چاپ اول ۱۳۹۲، ص ۱۴۹؛ ذاکر صالحی، غلامرضا، **راهبردهای مبارزه با فساد اداری**، انتشارات جنگل، چاپ دوم، ۱۳۹۱، صص ۱۵-۱۳.
۲. ماده ۵ قانون حمورابی در خصوص فساد قاضی و پاسخ‌های ناظر به آن می‌باشد. ر.ک: بادامچی، حسین، **قانون حمورابی**، نشر نگاه معاصر، ۱۳۹۲، ص ۱۰۶. برای ملاحظه‌ی تحلیل این تعریف ر.ک: دادخدایی، لیلیا، **بررسی مفهوم «فساد» و رویکرد پیشگیرانه‌ی قانون‌گذار ایران در قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد**، فصلنامه‌ی تعالی حقوق، دوره جدید، شماره ۳، ۱۳۹۲، صص ۲۲۳-۲۲۲.
۳. وی در فصل دوم از کتاب هشتم اثر خود یعنی روح القوانین، خاطر نشان می‌سازد وقتی فساد اصول حاکمیت را فراگرفت بهترین قوانین به بدترین تبدیل خواهد شد.

خود را به ابزارهای متنوع سیاست جنایی مجهز کردند.<sup>۱</sup> لیکن عمده تدابیر اتخاذ شده تا قبل از دهه ۱۹۹۰، تنها به جرم‌انگاری مصادیق خاص فساد مانند رشاء و ارتشاء، اعمال نفوذ و جرایم مشابه در حقوق داخلی محدود می‌شد.

۲- هم‌زمان با پایان جنگ سرد، توسعه فناوری‌های نوین و رشد جرایم اقتصادی و به تبع آن طرح پرونده‌های قضایی فساد، به‌ویژه در اروپا، اعتماد شهروندان از دولت سلب شد و بدین ترتیب، نتایج سیاسی، اجتماعی و اقتصادی آن دامن عمده کشورها را گرفت. در این شرایط، نهادهای منطقه‌ای و بین‌المللی از جمله شورای اروپا و سازمان ملل متحد، تصمیم گرفتند از طریق ابزارهای حقوقی، پیشگیری از فساد را در اولویت قرار داده و مبارزه با آن را شدت و کشورها را به الحاق به آن‌ها ترغیب کنند.<sup>۲</sup> از جمله مهم‌ترین اسناد جهانی الزام‌آور، کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مریدا) است که پس از تصویب در سال ۲۰۰۳، با استقبال کشورها مواجه شد.<sup>۳</sup> الزامات ناشی از الحاق به این کنوانسیون موجب شد تا دولت‌ها با هدف افزایش شفافیت در تصمیم‌گیری‌های حقوقی، اداری، سیاسی و اقتصادی و فرایندهای مربوطه، ضمن بازنگری قوانین و مقررات مربوط به مبارزه با فساد و تجمیع آن ذیل عناوین مستقلی چون «جرایم علیه عدالت قضایی»، به نوعی دست به تدوین «منشور پیشگیری از فساد اداری-مالی» بزنند. به عنوان مثال قانون‌گذار فرانسه در همین راستا، در سال ۲۰۰۷، قانون مبارزه با فساد را تصویب کرد؛ اما موج رسوایی ناشی از فساد برخی مقامات سیاسی، از یک سو و فشار اتحادیه اروپا، انتشار گزارش‌های سازمان شفافیت بین‌المللی در خصوص جایگاه این کشور (رتبه ۲۲) و نیز ضرورت بهبود چهره این کشور در دنیا، از سویی دیگر موجب شد قانون‌گذار در سال ۲۰۱۳، به ترتیب سه قانون «مبارزه با تقلب مالیاتی و جرایم کلان اقتصادی و مالی»، «شفافیت دارایی صاحب‌منصبان دولتی» و

۱. برای مرور اجمالی تلاش‌ها و تدابیر موجود در جهان عصر حاضر برای مقابله با فساد ر.ک: لانگست و همکاران، **برنامه جهانی مبارزه با فساد**، ترجمه امیرحسن جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بگ‌نظر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.

۲. از جمله کنوانسیون مبارزه با فساد میان کشورهای آمریکایی ۲۹ مارس ۱۹۹۶، کنوانسیون مبارزه با فساد مقام‌های جوامع اروپایی یا مقام‌های کشورهای عضو اتحادیه اروپا ۲۶ می ۱۹۹۷ شورای اتحادیه اروپا، کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری مقام‌های دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی ۲۷ نوامبر ۱۹۹۷ سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، کنوانسیون حقوق کیفری فساد، ۲۷ ژانویه ۱۹۹۹، کارگروه وزیران شورای اروپا و کنوانسیون اتحادیه آفریقا در مورد پیشگیری و مبارزه با فساد مصوب ۱۲ ژوئیه ۲۰۰۳.

۳. جهت مشاهده اسامی کشورهایی که به کنوانسیون ملحق شده‌اند به آدرس ذیل رجوع کنید:

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

«دادستانی مالی» را تصویب و در پوشش آن «دفتر مرکزی مبارزه با فساد» را با هدف مدیریت مبارزه با این پدیده تأسیس نماید (Cahn, 2014: 499).

۳- در ایران، اگرچه جهت‌گیری کلی برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، به‌ویژه برنامه سوم، تقویت به‌زمامداری و حاکمیت قانون بود<sup>۱</sup>، لیکن نگرانی جدی ناشی از ارتباط بین فساد و سایر جرایم و تهدید آن نسبت به ثبات نظام اجتماعی-سیاسی و حاکمیت قانون، دولت را بر آن داشت تا در تاریخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را تصویب کند. این برنامه ضمن برشماری راه‌های ارتقاء سلامت اداری در بند دو، سازمان‌ها و نهادهای مشمول این برنامه را به تدوین لوایحی با جهت‌گیری پیشگیری موظف ساخت<sup>۲</sup>.

با وجود اینکه برخی از این لوایح به تنهایی به تصویب رسیده است اما ارزیابی علمی کارنامه اجرای آن‌ها انجام نشده و تکلیفی نیز برای نهاد یا مؤسسه اجرایی و حتی نهاد تقنین برای ارزیابی پیش‌بینی نشده است<sup>۳</sup>.

۱. رجوع کنید: برادران شرکاء، حمیدرضا و ملک‌الساداتی، سعید، تأثیر حکمرانی خوب بر رشد اقتصادی کشورهای منتخب، فصلنامه راهبرد، تهران، شماره ۴۹، ۱۳۸۸، صص ۵۲-۲۹.
۲. از جمله این اقدامات می‌توان به‌ضرورت: ۱- اصلاح قانون تجارت در جهت تقویت نظارت در مجامع عمومی، ۲- اصلاح قانون محاسبات در جهت تعیین نحوه انجام معاملات و نظارت بر آن ۳- اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در جهت افزایش ریسک اظهارنظر ناصحیح مؤدیان، ۴- وضع یا اصلاح قوانین بازار سرمایه در جهت ممنوعیت معاملات کارگزاران و حمایت از اطلاعات نهان، ۵- وضع یا اصلاح قانون منع مداخله وزراء و ... در معاملات دولتی در جهت پیشگیری از تعارض منافع، ۶- اصلاح قانون تشدید مجازات ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری با هدف افزایش هزینه ارتکاب، ۷- تدوین لایحه تشدید مجازات سوءاستفاده کنندگان از اطلاعات منتشرنشده، به منظور رعایت اصل دسترسی برابر به اطلاعات و شفاف‌سازی بازار سرمایه ۸- تدوین لایحه ضد انحصار با هدف افزایش رقابت، ۹- تدوین لایحه معاضدت قضایی در زمینه تبادل اطلاعات مالیاتی و گمرکی، ۱۰- تدوین لایحه خصوصی‌سازی به منظور تقویت مشارکت بخش غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی ... و نیز ۱۱- لایحه ضد فساد اشاره کرد. به نظر می‌رسد در ارتباط با خصوصی‌سازی، می‌توان با تفویض بخشی از فعالیت‌ها به این بخش، زمینه نظارت و حمایت‌های مردمی را نیز فراهم نمود. ر.ک: نهاوندیان، محمد، لزوم بازنگری در قوانین از منظر مبارزه با فساد اداری، سخنرانی در همایش ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد اداری، ماهنامه اتاق ایران، شماره ۳۶، ۱۳۸۸، ص ۳۲.
۳. به نظر می‌رسد ارائه طرح «تأسیس سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی» حاکی از پذیرش ضمنی عدم کارایی قواعد و آیین‌نامه‌های موجود باشد. جهت مطالعه در خصوص این نهاد ر.ک: معاونت پژوهشی مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات تطبیقی تقنینی، بررسی تطبیقی مبارزه با فساد اقتصادی در کشورهای جهان و سازمان‌های بین‌المللی، ۱۳۹۲.

بند دهم برنامه، «ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» در ارتباط با اقدامات کنشی، ستاد ارتقاء را موظف نمود به منظور نظام‌مند کردن پیشگیری و مقابله با فساد در نظام اداری، «لایحه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» را تدوین و به هیأت دولت ارائه کند. این لایحه که به نوعی برنامه اجرایی پیشگیری از فساد محسوب می‌شود، با مشکلات فراوان، هشت سال پس از پیش‌بینی آن در نهایت در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۷ با اصلاحاتی در مجمع تشخیص به صورت «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»<sup>۱</sup> به تصویب رسید. این قانون که به صورت آزمایشی برای مدت سه سال تصویب و نهایی شده بود، به دلیل استنکاف رییس جمهور از صدور دستور انتشار آن در مهلت مقرر پنج روزه، با وجود انتخاب شعار مبارزه با فساد توسط دولت مربوط، در اجرای مفاد تبصره ماده ۱ قانون مدنی، از طریق رییس مجلس در روزنامه رسمی انتشار یافت و مهلت آزمایشی اجرای آن نیز در آبان ماه ۱۳۹۳ به پایان رسید؛ اما لایحه تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ارتقاء سلامت در جلسه تاریخ ۱۳۹۳/۵/۲۶ به تصویب هیأت وزیران رسید و رییس جمهور طی نامه شماره ۵۰۶۰۸/۷۳۱۲۸، تاریخ ۱۳۹۳/۶/۳۰، آن را جهت طی تشریفات قانونی به مجلس تقدیم کرد. پس از تصویب تمدید سه سالانه مهلت اجرای آزمایشی در مجلس، در اجرای اصل ۹۴ به شورای نگهبان ارسال شد. از آنجایی که موادی از قانون مورد تمدید قبلاً مورد ایراد شورای نگهبان بوده و در نهایت با اصرار مجلس مطابق اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع و به تصویب مجمع رسیده بود، آن را کماکان واجد همان اشکالات و نیز مغایر اصل ۱۱۲ شناخت.<sup>۲</sup>

ماده یک فصل اول این قانون، برای اولین بار، یک تعریف قانونی از فساد ارائه<sup>۳</sup> و در ماده دو، اشخاص مشمول را احصا کرد. در فصل دوم و سوم، به جز ماده پنج، از یک سو به الزامات پیشگیرانه کنشی و واکنشی دستگاه‌های مختلف بر حسب مسئولیت و قلمرو فعالیت و از سوی دیگر، به ضمانت اجراهای ترک پیشگیری پرداخت. البته بند اول ماده پنج این قانون با توسل به تخلف‌انگاری، فرار از پرداخت حقوق عمومی و یا دولتی را با ضمانت اجرای محرومیت همراه ساخته و در بند دوم با پیش‌بینی همین محرومیت‌ها به عنوان مجازات‌های

۱. از این به بعد «قانون ارتقاء سلامت».

۲. ماده ۴ و دو تبصره آن، ماده ۵ و دو تبصره آن، ماده ۶ و شش تبصره آن و نیز ماده ۲۸ و یک تبصره آن، از جمله مواد قانونی بود که در سال ۱۳۹۰ توسط مجمع تشخیص، اصلاح و به تصویب رسید.

۳. برای ملاحظه‌ی تحلیل این تعریف ر.ک: دادخدایی، لیلیا، بررسی مفهوم فساد و رویکرد پیشگیرانه‌ی قانون‌گذار ایران در قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد، فصلنامه‌ی تعالی حقوق، دوره جدید، شماره ۳، صص ۲۲۲-۲۲۳.

تکمیلی برای مرتکبان جرایم مالی عمدی، به سوی توانگیری این دسته بزهکاران جهت یافته است.

بدین ترتیب، ابتدا الزامات پیشگیرانه جرم‌شناختی از فساد در قانون ارتقاء سلامت با تأکید بر پیشگیری وضعی، از گونه‌های پیشگیری غیر کیفری یعنی جرم‌شناختی (گفتار اول) مد نظر قرار خواهد گرفت. سپس پیشگیری کیفری عام از فساد از گونه‌های پیشگیری کیفری و نیز ضمانت اجرای ترک پیشگیری (گفتار دوم) بررسی خواهد شد.

#### گفتار اول: پیشگیری وضعی از فساد در قانون ارتقاء سلامت

۴- پیشگیری اجتماعی به‌طور کلی بر مبنای رویکرد علل بزهکاری و سازمان‌دهی برنامه‌هایی با هدف از بین بردن یا مهار آثار آن اتخاذ و اجرا می‌شود (ابراهیمی، ۱۳۹۱: ۶۱)، اما پیشگیری وضعی بر این اندیشه استوار است که علل گذر از اندیشه به عمل جنایی نه‌تنها انگیزه مرتکب، بلکه خصوصیات وضعی - موقعیتی مشرف بر زمان و لحظه ارتکاب جرم یعنی شرایط پیش‌جنایی (ماقبل بزهکاری) است<sup>۱</sup>. بدین ترتیب، می‌توان با مدیریت و نیز تغییر و دستکاری در وضعیت و اوضاع و احوال مادی و غیر مادی مشرف بر ارتکاب جرم، دست‌کم از ارتکاب برخی از جرایم پیشگیری کرد (نجفی ابرنآبادی، ۱۳۸۶: ۴۱). این رویکرد می‌تواند به دو دسته اقدامات منتهی شود. دسته اول اقداماتی که با هدف کاهش وضعیت‌های پیش‌جنایی اعمال می‌شود. دسته دوم برنامه‌هایی که با هدف افزایش خطر و هزینه ارتکاب جرم برای مرتکب طراحی و دنبال می‌شود.

اما از آنجا که از یک سو، عمر دولت‌ها (قوه مجریه) به لحاظ مهلت‌های تعیین‌شده در قانون اساسی جوامع دموکراتیک<sup>۲</sup> کوتاه است و از سوی دیگر، اقدامات پیشگیری وضعی بیشتر عینی و قابل رؤیت است و اجرای آن بلافاصله آثار خود را نشان می‌دهد، در مقایسه، با اقدامات پیشگیری اجتماعی - همانند آنچه نسبت به قانون ارتقاء سلامت نیز تا حدود زیادی صدق می‌کند - بیشتر مورد استقبال قرار گرفته است. بدین ترتیب برخی از تدابیر کنشی موقعیت مدار این قانون به دنبال کاهش وضعیت‌های پیش‌جنایی از طریق مدیریت

۱. در این خصوص ر.ک: سرور دهنوی، ابراهیم، **پیشگیری وضعی در قانون ارتقاء سلامت اداری**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، ۱۳۹۲؛ روستا، قاسم، **پیشگیری اجتماعی در قانون ارتقاء سلامت اداری**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، در حال نگارش.

۲. بر اساس اصل یکصد و چهاردهم، رییس‌جمهور برای مدت چهار سال با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و انتخاب مجدد او به صورت متوالی تنها برای یک دوره بلامانع است.

آن و برخی ناظر به افزایش هزینه و خطر ارتکاب است که قانون‌گذار خواسته است از طریق شفافیت به آن جامه عمل بپوشاند.

### الف) اولویت‌بخشی به پیشگیری وضعی فنی - فناورانه

۵- قانون‌گذار در قانون ارتقاء سلامت، پس از ذکر تعاریف و اشخاص مشمول در مواد ۱ و ۲، بلافاصله در ماده ۳ به تکلیف دستگاه‌ها در پیشگیری از مفاسد اداری، از گونه‌ی پیشگیری وضعی - به تعبیر ما - می‌پردازد. این اقدام قانون‌گذار، در مقدم دانستن پیشگیری وضعی بر پیشگیری اجتماعی، موضوع ماده ۷، حاوی پیام و معنادار است.

در واقع از یک سو، قانون‌گذار، با مبنا قرار دادن نظریه انتخاب عقلانی، فرض را بر این قرار داده است که عمل انتخابی بزهکار در حوزه فساد، ابزاری جهت رسیدن به اهداف مشخص است. لذا این دسته، عقلانی عمل و برای دستیابی به هدف، خود را با موقعیت‌ها منطبق می‌کنند. نتیجه اینکه تغییر در موقعیت‌های پیش‌جنایی، آنان را ناگزیر به پذیرش این واقعیت می‌کند که منافع عدم ارتکاب بر ارتکاب فزونی دارد. بدین ترتیب، به‌جای سرمایه‌گذاری در پیش‌آمادگی فردی، با مداخله در موقعیت‌ها، می‌توان تصمیم بزهکاران بالقوه را تحت‌الشعاع قرار داد.

قانون‌گذار بر همین اساس، اول در قانون ارتقاء سلامت، پیشگیری را با اقدامات وضعی شروع نمود، دوم از لحاظ محتوایی، بخش عمده مواد قانون را، از جمله ماده ۳ با ۲ بند و دو تبصره طولانی، با موضوع «اطلاع‌رسانی تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی در دیدارگاه‌های الکترونیکی و نیز ثبت قراردادهای در پایگاه اطلاعات قراردادهای»<sup>۱</sup> ماده ۴ با دو تبصره در زمینه «پوشش اطلاعاتی نقاط آسیب‌پذیر فعالیت‌های کلان اقتصادی»، ماده ۹ با پنج بند با موضوع «راه‌اندازی نظام جامع اطلاعات مالیاتی»، ماده ۱۲ با سه بند و دو تبصره در جهت «اجرای طرح حدنگاری (کاداستر)»، ماده ۲۱ با دو تبصره در خصوص «امنیت محیط مجازی» و نیز ماده ۳۲ با موضوع «استفاده حداکثری از ظرفیت بخش‌های نظارتی»

۱. در رابطه با اینکه آیا فناوری اطلاعات می‌تواند باعث تحقق اهداف پیشگیرانه از فساد گردد یا خیر رک: دانایی فرد، حسن، استراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۹، شماره ۲، ۱۳۸۶، صص ۱۱۷-۱۰۱؛ همچنین فناوری اطلاعات می‌تواند با کاهش اختیارات کارمندان دولتی و نیز افزایش شفافیت نقش عمده‌ای در افزایش سلامت اداری و کاهش فساد ایفا کند. کارایی فناوری اطلاعات نیز به فرهنگ‌سازی و آموزش نیازمند است. برای مطالعه‌ی بیشتر رک: مهدوی‌پور، اعظم، فناوری اطلاعات؛ حلقه گمشده ارتقاء سلامت کارکنان، در: مجموعه مقالات ارتقاء سلامت اداری نظام مالیاتی، به کوشش شهرام ابراهیمی، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۹۲.

به پیشگیری وضعی اختصاص داده و بدین ترتیب به اختصاص تنها یک ماده مختصر (ماده ۷) با موضوع «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» و وضع گندهای رفتاری یا رفتارنامه‌های اخلاقی، بر مبنای یک افق کوتاه‌مدت، به اثربخشی بی‌درنگ و زودهنگام تدابیر پیشگیری وضعی دل‌بسته است. حال آنکه پیشگیری اجتماعی تخصصی بیشتر «آموزش» و «پرورش» محور است و در درازمدت پاسخ می‌دهد.<sup>۱</sup> بزهکار در این رویکرد، در مجرمیت خود سهمی ندارد و بیشتر قربانی محیط‌های شخصی، محیط‌های اجتماعی و به‌طور خاص سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است (همان). لذا این تصور که پیشگیری اجتماعی به محدودیت رسیده یا ناکارآمد است، ناپخته و نسنجیده است؛ اما دولت‌ها به این استدلال‌ها توجه نکرده و از ترس اینکه به تساهل متهم شوند، پیشگیری اجتماعی را به حاشیه رانده و سعی می‌کنند با توسل به پیشگیری‌های وضعی به مردم نشان دهند که می‌توانند در کوتاه‌مدت به ناامنی پاسخ دهند.

### ب) پیشگیری وضعی از فساد از طریق شفافیت<sup>۲</sup>

۶- از آنجایی که ارتکاب جرایم مرتبط با فساد اداری بیشتر به علت موقعیت‌های مشرف بر لحظه ارتکاب جرم، از جمله نبود بزه‌دیده حقیقی، رؤیت‌ناپذیری محیط‌های بسته و به‌طور خاص، عدم شفافیت است، تغییر و مدیریت این وضعیت‌ها از طریق پیش‌بینی برنامه‌هایی که در جهت: ۱- کاهش موقعیت پیش‌جنایی؛ ۲- افزایش خطر ارتکاب برای بزهکار، به اجرا درمی‌آید می‌تواند از احتمال ارتکاب پیشگیری نموده و یا از شدت آن بکاهد.

اهمیت شفافیت و تأثیر آن در از بین بردن وضعیت‌های پیش‌جنایی تا بدان حد است که کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، آن را شرط لازم هر اقدام پیشگیرانه از مظاهر فساد تلقی نموده و در مواد مختلفی از جمله بند یک ماده ۵، بند الف و ت ماده هفت، بند یک ماده نه، و ... بر ضرورت آن تأکید کرده است. ماده ۵ این کنوانسیون از

۱. جهت مطالعه بیشتر در خصوص پیشگیری اجتماعی از فساد اقتصادی رک: آقابابایی، حسین، «توانمندسازی عمومی و پیشگیری اجتماعی از فساد اقتصادی»، همایش ملی علمی کاربردی پیشگیری از جرم، مشهد، ۱۳۸۸.

### 2. Transparency

شفافیت و شفاف‌سازی، ماهیتی دو وجهی دارد؛ از یک‌طرف از جمله مهم‌ترین ابزارها در اندازه‌گیری میزان عملکرد صحیح دولت و از طرفی دیگر راهکاری در جهت پیشگیری از فساد اداری موجود در دولتی خاص قلمداد می‌شود. در بُعد اول اقدامات مختلفی در سطح بین‌المللی مشاهده می‌شود، به عنوان مثال سازمان بین‌المللی شفافیت همه‌ساله با همکاری دانشگاه گوتینگن آلمان رتبه‌های کشورهای مختلف را از جهت فساد اعلام می‌کند.



کشورها خواسته است سیاست‌های پیشگیری و مقابله با فساد را با محوریت حاکمیت قانون، مدیریت صحیح امور عمومی و اموال دولتی، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری، مشارکت جامعه مدنی و گروه‌های برخاسته از متن مردم و شفافیت تنظیم نمایند. برخی از کشورها مانند فرانسه، در سال ۱۹۹۳، شفافیت را موضوع قانون مستقلی در همین زمینه با عنوان «قانون پیشگیری از فساد و شفافیت مجاری اقتصادی و آیین‌های عمومی»<sup>۱</sup> قرار دادند.

احتمال سوءاستفاده از عدم شفافیت به عنوان یک موقعیت مشرف به لحظه ارتکاب بزه، به‌ویژه در نظام‌های اقتصاد دولتی (صادق‌نژاد نایینی، ۱۳۹۳: ۸۶) گاهی به دلیل احتمال تعارض منافع متصدیان مشاغل عهده‌دار مأموریت عمومی به جهت موقعیت اجرایی-اداری و گاهی ناظر به قوانین، مقررات، قراردادهای، معاملات، فرآیندهای کاری و زمان‌بندی انجام آن‌هاست.

### ۱. شفافیت فعالیت‌های متصدیان مشاغل

۷- در نظام‌های غیر دموکراتیک سیاست جنایی، شفافیت در اداره کشور امری استثنایی محسوب و فساد کارگزاران امری عادی جلوه می‌نماید. در نظام‌های مردم‌سالار تلاش می‌شود از طریق تقویت حضور مردم در روند تصمیم‌گیری، ایجاد اطمینان از دسترسی مؤثر مردم به اطلاعات، پیش‌بینی برنامه‌های آموزش عمومی از جمله در مواد درسی مدارس و دانشگاه‌ها و نیز حمایت از آزادی دریافت و انتشار اطلاعات مربوط به مفاسد مالی، زمینه مبارزه با جلوه‌های فساد فراهم گردد. در این صورت، شفاف‌سازی می‌تواند خطر شناسایی و دستگیری را افزایش و فرایند گذر از اندیشه به عمل را مختل نماید (ساریخانی و اکرمی سراب، ۱۳۹۲: ۹۹).

کنوناسیون مریدا به‌نوبه خود ذیل فصل دوم و به‌ویژه ماده هفت، (اقدام پیشگیرانه در بخش دولتی) مقرر داشته است کشورها بر اساس اصول قانونی داخلی خود، نسبت به اتخاذ تدابیری که شفافیت در تأمین مالی داوطلبان مشاغل دولتی را ارتقاء بخشد و از تعارض منافع شخصی و دولتی بکاهد اقدام نمایند. در ارتباط با شفافیت تأمین مالی متصدیان و مقامات، اگرچه اصل ۱۴۲ قانون اساسی در ایران رییس قوه قضائیه را ملزم ساخته است تا به داریایی رهبری، رییس جمهور، معاونان وی، وزیران، همسر و فرزندان آن‌ها در دوره قبل و بعد از خدمت رسیدگی کند تا برخلاف حق افزایش نیافته باشد، اما از آنجا که این شفافیت در اصل ۱۴۲ صرفاً به برخی شخصیت‌ها محدود شده بود فرایند تصویب قانون اجرای این

1. Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la voie économique et des procédures publiques.

اصل با فراز و نشیب فراوان همراه شده است.<sup>۱</sup> در واقع از آنجا که بروز موقعیت‌های موجب تعارض منافع شخصی و عمومی در عمل، استقلال و بی‌طرفی صاحب‌منصبان را به خطر می‌اندازد، قانون‌گذاران تلاش می‌کنند از طریق جرم‌انگاری جرایم مانع، کارگزاران را به اعلام دارایی و منافع و دیون قبل، حین و بعد از تصدی مشاغل، و شفاف‌سازی شیوه‌های تأمین مالی ملزم و امتناع از انجام این کار را با ضمانت اجرای کیفری همراه سازند. این اقدام از یک سو، از خطر تعارض منافع عمومی و شخصی در تصمیم‌گیری و اقدامات خواهد کاست و از سوی دیگر ابزاری خواهد بود برای بازسازی اعتماد جامعه نسبت به کارگزاران.<sup>۲</sup>

بر همین اساس مجلس هفتم قانون‌گذاری، طرحی با عنوان «صیانت جامعه در برابر مفساد اقتصادی» تهیه کرد، اما بعدها عنوان آن به طرح «رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران» تغییر یافت. با توجه به عدم تعیین تکلیف این طرح در مجمع تشخیص مصلحت نظام و ضرورت اتخاذ تدابیر مناسب پیشگیری از فساد، لایحه دیگری با عنوان «لایحه شفاف‌سازی و بررسی اموال و دارایی‌های مسئولان کشور پس از انقلاب» در کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس مطرح شد، ولی هیچ‌کدام از طرح‌ها و لوایح هنوز به تصویب نهایی نرسیده و شورای نگهبان همچنان معتقد به حصری بودن مصادیق مذکور در اصل ۱۴۲ بوده و با توسعه دامنه آن به سایر مقامات مخالفت است. این برداشت از اصل ۱۴۲، عملاً جامعه را از یکی از کارآمدترین سازوکارهای پیشگیری از جرایم اقتصادی-مالی محروم می‌کند. محتوای این طرح که در زمان ویرایش این مقاله در حال بررسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام است، می‌توانست در قالب چند ماده در فصل مربوط به شفافیت فعالیت‌های متصدیان مشاغل به قانون ارتقاء سلامت اضافه گردد، هر چند همزمان با آن باید زیرساخت‌های لازم جهت شناسایی میزان اموال غیرمنقول و حقوق متعلق به آن‌ها، وجوه نقد، اوراق بهادار، اشیاء گران‌بها، مطالبات، دیون، امتیازات و ... این دسته مهیا شود.

## ۲. پیشگیری از طریق شفافیت در فرایندها و قوانین و مقررات

۸- اقدامات پیشگیرانه در دو رویکرد اجتماعی و وضعی، به‌طور کلی یا ناظر به افراد است یا ناظر به موقعیت‌ها؛ در ارتباط با اقدامات ناظر به افراد، حذف یا محدود ساختن عوامل جرم‌زا

۱. گفتنی است قبل از انقلاب «قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزراء و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری و شهرداریها و مؤسسات وابسته به آنها» در تاریخ ۱۹ اسفند ۱۳۳۷ به تصویب رسیده بود.

۲. جرم پیشگیرانه نام مدرن جرم مانع است. توسل به جرم پیشگیرانه به عنوان فن متوقف کردن یک رفتار و حالت از طریق تدابیر کیفری به‌ویژه در جرایم اقتصادی و سازمان‌یافته در حال گسترش می‌باشد.

در اولویت قرار می‌گیرد و در خصوص اقدامات ناظر به موقعیت، بر مدیریت عوامل فیزیکی جهت کاهش وضعیت‌های مستعد گذر از اندیشه به عمل تأکید می‌شود. کارآمدی تدابیر دسته دوم مستلزم این است که پس از تعیین و تعریف جرم موردنظر، وضعیت‌های پیش‌جنایی تسهیل‌کننده، شناسایی گردد. از جمله مهم‌ترین وضعیت‌های پیش‌جنایی در ارتباط با فساد اداری، با توجه به ویژگی‌های این دسته جرایم، به‌ویژه ارتکاب آن در محیط بسته، فقدان بزه‌دیده حقیقی، ارتکاب به مناسبت شغلی و ...، عدم شفافیت می‌باشد. این عدم شفافیت گاهی مربوط به فرایندهاست و گاهی مربوط به قوانین و مقررات و در دسترس بودن آن است.

## ۱.۲. پیشگیری از گذر شفافیت فرایندها

۹- تدابیری که با جهت‌گیری شفافیت جهت کاهش ارتکاب فساد اداری اعمال می‌شود، متنوع است. برخی از اقدامات از لحاظ علمی هرگز به نتیجه موردنظر منتهی نمی‌شود و برخی دیگر در صورت اجرا به شکل مناسب، با افزایش هزینه و کاهش منافع برای مرتکب، موجب کاهش فرصت ارتکاب این جرم می‌گردد. تصویب مقرراتی با هدف مهیا ساختن مراجعه مستقیم مردم به اطلاعات مربوط به روند سازماندهی، اجرای وظایف و تصمیم‌گیری‌های تشکیلات دولتی، حذف تشریفات اداری به منظور تسهیل دسترسی مردم به مقامات تصمیم‌گیر و اطلاع‌رسانی به مردم از طریق انتشار گزارش‌های دوره‌ای<sup>۱</sup>، از جمله تدابیر دسته اخیر است که در ماده ۱۰ کنوانسیون میریدا بر آن تأکید شده است. در همین راستا، فصل سوم قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات با عنوان «ترویج شفافیت» هر یک از مؤسسات عمومی را مکلف ساخته است در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی، به‌طور سالانه :

۱- اهداف، وظایف، سیاست‌ها، خطی مشی و ساختار.

۲- مراحل انجام خدمات مربوط به اعضای جامعه.

۳- انواع اسناد و اطلاعاتی که در آن مؤسسه نگهداری می‌شود، همراه با آیین دسترسی به آن.

۱. در این خصوص ر.ک: شهرپور، پیروش، شفافیت در حقوق اداری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شیراز، ۱۳۹۲؛ باقری، فرشاد، اصل شفافیت در حقوق کیفری اقتصادی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه مفید، ۱۳۹۱؛ باقری، مهتاب، جایگاه اصل شفافیت در سازمان تجارت جهانی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق تجارت بین‌الملل، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۱.

۴- سازوکارهای مشارکت مردم و نیز سازوکارهای شکایت شهروندان را منتشر نمایند. شفافیت در اینجا هدف نیست، بلکه ابزار است؛ در واقع شفافیت، علاوه بر این که اجازه کنترل و نظارت شهروندان را فراهم نموده، موجب بازسازی اعتماد آنان نسبت به سلامت کارگزاران و فرایندهای اداری مرتبط با حقوق شهروندی نیز می‌شود. بی جهت نیست قانون‌گذار در قانون ارتقاء سلامت با تأکید بر لزوم اطلاع‌رسانی عمومی مأموریت‌ها و رویه‌ها (ماده ۳)، پوشش اطلاعاتی فعالیت‌های عمده اقتصادی دولتی و عمومی (ماده ۴)، تهیه پایگاه اطلاعات قراردادها، تدوین راهکارهای شفاف‌سازی اطلاعات و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی (ماده ۸)، نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی (ماده ۹)، اجرای برنامه‌های آموزش عمومی و اطلاع‌رسانی این قانون (ماده ۳۱) و ... خواسته است از طریق مکلف ساختن دستگاه‌های دولتی و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی به شفافیت فرایندهای سیاستگذاری-تصمیم‌گیری، این پیام جرم‌شناختی را به بزهکاران بالقوه القاء کند که آن‌ها در معرض دید و پایش و دستگیری هستند و بدین طریق از ارتکاب جرایم مندرج در ماده ۱ همین قانون، مانند ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت و پرداخت‌های غیرقانونی، پیشگیری و در صورت ارتکاب به کشف و مجازات مرتکبین مطمئن شود. هرچند در تناقض با این خواسته، دامنه شمول شفافیت را محدود نموده است.

## ۲.۲. نهادهای مستثنی از حسابرسی و شفافیت

۱۰- بر اساس ماده ۳ این قانون، مطلع شدن از فرایندهای مختلف تصمیم‌گیری و مراحل مختلف اخذ مجوزها و ... به‌طور شفاف، بدون مهلت و با سهولت، نه یک انتخاب، بلکه یک الزام همراه با ضمانت اجرا برای دستگاه‌های دولتی و یک حق برای شهروندان است؛ در واقع حقوق شهروندی منحصر به حقوق مدنی و سیاسی نیست و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را نیز در بر می‌گیرد. در همین راستا، فصل دوم پیش‌نویس لایحه منشور حقوق شهروندی، سلامت اداری، حکمرانی شایسته، حکومت قانون و شفافیت را به عنوان مهم‌ترین جلوه‌های حقوق شهروندی بر شمرده و دولت را به درستی به اجرایی کردن این حقوق ملزم ساخته است.

بدین ترتیب، تمکین به حسابرسی، از مؤلفه‌های غیرقابل انکار به زمام‌داری است که در عمل به مشارکت مردم در حکومت و اداره منابع می‌انجامد. نامه ۵۳ نهج‌البلاغه ضمن اشاره به مسئولیت‌پذیری کارگزاران در برابر عامه مردم، این امر را مبنای اصلاح امور حکمرانی قلمداد کرده و اضافه می‌نماید «اگر شهروندان گمان بردند که تو از حق منحرف شده‌ای،

دلیل خود مبنی بر عدم انحراف را بر ایشان آشکار کن و با این روشنگری گمان بد را از خویش دور بگردان» (پورعزت، ۱۳۹۰: ۷۸).

اما با وجود اینکه بند ۷ از فرمان هشت ماده‌ای مصوب ۱۳۸۰ مقام رهبری به‌صراحت و به‌موقع، هر نوع تبعیض در امر مبارزه با فساد را منع و تأکید می‌کند که «هیچ‌کس و هیچ نهادی و دستگاهی نباید استثناء شود، هیچ شخص یا نهاد نمی‌تواند با عذر انتساب به اینجانب یا دیگر مسئولان کشور خود را از حساب‌کشی معاف بشمارد و با فساد در هر جا و هر مسند باید برخورد یکسان صورت گیرد»، اما مشخص نیست چرا بند ۲ قانون ارتقاء سلامت، بر خلاف فرمان هشت ماده‌ای، شمول این قانون نسبت به واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولید آستان‌های مقدس را منوط به موافقت ساخته است. این ایراد از این جهت مهم جلوه می‌نماید که برخی از این نهادها، ممکن است عملاً وارد قلمرو تنظیم قراردادهای در مقیاس معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات شوند و در این پوشش از حسابرسی شانه خالی کنند. در واقع، این اقدام، ورود اطلاعات فعالیت‌های مالی در پایگاه اطلاعات قراردادهای که البته فاقد ماهیت نظامی یا امنیتی است را با محدودیت مواجه ساخته است. شایسته بود قانون‌گذار در راستای رعایت اصل برابری همه اشخاص در برابر قانون و نیز اجرایی کردن بند هفت از فرمان هشت ماده‌ای در خصوص پیشگیری از فساد، این نهادها را در صدر مراکز مشمول حسابرسی قرار می‌داد. پیام پیشگیرانه این اقدام می‌تواند به سایر بخش‌ها نیز تسری یابد.

### ۳.۲. شفافیت در پرتو سهولت دسترسی به قوانین و مقررات

۱۱- از جمله اقتضات اصل قانون‌مندی جرایم و مجازات‌ها این است که افراد بتوانند آثار و هزینه‌های رفتار مجرمانه خود را پیش‌بینی کنند. لذا قوانین جرم‌انگار باید به‌طور روشن و دقیق تدوین شوند. بر همین اساس لازم است متن قانون برای تابعان خود قابل درک و فهم باشد؛ به‌عبارت‌دیگر، قانون خود سخن گوید. امروزه ضرورت شفافیت مقررات به کلیه تخلفاتی که ضمانت اجرایی با ماهیت سرکوب‌گر دارند، صرف‌نظر از اینکه در قوانین کیفری یا اداری گنجانده شده باشند و صرف‌نظر از مرجع رسیدگی‌کننده، تسری یافته است (مه‌دوی، ۱۳۹۳: ۲۴). بنابراین، اصل قانون‌مندی جرم و مجازات که در حقوق کیفری مدرن کم‌کم جای خود را به اصل کیفی بودن قوانین کیفری می‌دهد، اقتضا می‌کند که قانون صریح و منجز باشد، آثار آن برای اشخاص تابع قابل پیش‌بینی، در دسترس تابعان و درک پیام و مفاد آن برای افراد ممکن باشد (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۲: ۱۳).

فصل دوم قانون ارتقاء سلامت و به‌طور خاص مواد ۴، صدر ماده ۸ و مواد ۱۰، ۱۱ و ۱۵ به پیشگیری از فساد پرداخته است، چنان‌که می‌توان گفت پیشگیری از فساد اداری-مالی در ایران هنجارمند شده است. بدین ترتیب، هنجارمند شدن پیشگیری از بزهکاری که از حدود نیم‌قرن پیش با کنگره‌های پنج‌سالانه سازمان ملل از طریق تصویب اعلامیه، اصول راهبردی، رهنمود، برنامه اقدام و به‌طور کلی اسناد توصیه‌ای - ارشادی، آغاز و به راهنمای دولت‌ها در زمینه پیشگیری تبدیل شده بود، امروزه در سطح داخلی و به‌ویژه در ارتباط با جرایم اقتصادی، انسجام بیشتری به خود گرفته است. البته، این قانون به لحاظ پیچیدگی و شیوه تنظیم و توسل به نظام احاله، در انتقال پیام و گفتمان خود تا حدود زیادی ناموفق بوده است، به‌طوری‌که تکلیف سازمان‌ها یا وزارت خانه‌های مخاطب و مجری قانون به‌خوبی مشخص نیست و در نتیجه درک پیام و مفاد آن توسط تابعان دشوار شده است؛ این ایراد چه در خصوص ابهام در تعیین شعاع دایره اشخاص مشمول و چه در ارتباط با انطباق محتوا با عناوین چشمگیرتر است.

### ۱.۳.۲. عدم تصریح به اشخاص مشمول قانون

۱۲- ماده ۱ قانون که می‌بایست جهت تعیین قلمرو دقیق قانون، به تعریف اصطلاحات مرجع و کلی بپردازد، در تعریف و تعیین مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی، با توسل به معیار «انجام بخشی از وظایف حاکمیتی» و ذکر چند مصداق، بر ابهام افزوده و تابعان را در تردید شمول یا عدم شمول قرار داده است.

بند الف ماده ۲ نیز به‌جای ذکر اشخاص مشمول و تعیین فهرست و اعطای کارکرد آموزشی به آن، تابعان قانون را به مواد ۱ تا ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ احاله نموده و مشخص نیست در صورت نسخ این قانون، تکلیف اشخاص مشمول چه خواهد شد. علاوه بر این، در بند دال همین ماده، سؤال و ابهام را با ابهام پاسخ داده و به‌جای تعریف اشخاص موضوع قانون، از عبارت «کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی موضوع این قانون» بهره برده و مخاطب را به‌ویژه با توجه به تراکم مقررات و باران قانون‌گذاری همچنان سرگردان رها کرده است.

### ۲.۳.۲. محتوای غیر منطبق با عنوان

۱۳- فصل دوم قانون، با عنوان «تکالیف دستگاه‌ها در پیشگیری از مفاسد اداری» با جهت‌گیری «پیشگیری جرم‌شناختی» بیشتر از نوع وضعی فنی-فناورانه، دستگاه‌های

مشمول قانون را به دشوار، پرخطر و محدود نمودن موقعیت‌های پیش‌جنایی از طریق شفافیت و اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات و فرایندها مکلف نموده است. فضایی که قانون‌گذار در ذیل این عنوان بدان وارد شده، فضای پیشگیری جرم‌شناختی یا کنشی است، لیکن در ماده ۵، بدون مقدمه و سابقه قبلی و بدون رعایت ترتیب منطقی، یعنی ضرورت ذکر رفتار ممنوع موجب محرومیت و متعاقب آن تعیین واکنش، به یکباره وارد پاسخ‌های واکنشی از نوع محرومیت انعقاد قرارداد با دستگاه‌های مشمول قانون (موضوع ماده ۲) شده و به نوعی اقدام به تخلف‌انگاری و پاسخ‌گذاری نموده است؛ به عبارت دیگر، قانون‌گذار فراموش کرده است که خطاب اصلی قانون ارتقاء سلامت، اشخاص مشمول، یعنی بندهای الف، ب، ج و دال ماده ۲ است نه افراد طرف قرارداد آن‌ها. ضمن اینکه اشخاص مشمول محرومیت در ماده ۵، که غیر منطبق با عنوان فصل دوم است، بیشتر شرکت‌های تجاری هستند. بدین ترتیب، زمانی که خود قانون‌گذار به خوبی دامنه شمول قانون و اشخاص مخاطب را تعیین نکرده است چگونه می‌توان انتظار داشت تابعان آن، پیام پیشگیرانه آن را بدون دشواری دریافت کرده باشند؟ علاوه بر این، ماده ۶، از تشکیل شعبه‌ای مرکب از سه قاضی و امکان صدور حکم قطعی سخن به میان آورده است که در ساختار و تشکیلات قضایی کنونی، امری بدیع و البته از لحاظ انطباق با اصول دادرسی عادلانه قابل تأمل است.

درواقع چه‌بسا قانون‌گذار در راستای سیاست کیفری افتراقی به دنبال این بوده است که رسیدگی به مفاسد اداری-مالی را به‌جای مدل دادرسی عادلانه، مشمول مدل کیفری یا مدل کنترل جرم نماید (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۳: ۱۶) و از طریق سرعت در محاکمه و اجرای مجازات، در این خصوص حتی به بهای تعدیل بعضی از حقوق متهمان، از لحاظ قضایی سخت‌گیری نماید تا از این طریق به هدف موردنظر خود، یعنی ناتوان‌سازی مجرمان دست یابد. هرچند که آیین‌نامه شیوه اجرای این ماده با تأخیر و در سومین سال حیات قانون و به عبارتی سال انقضای آن به تصویب رسید.

### گفتار دوم: پیشگیری کیفری از فساد اداری در قانون ارتقاء سلامت

۱۴- تاریخ بشر از تمایل قوی به ارائه پاسخ‌های قهرآمیز و سرکوب‌گر به رفتارهای خلاف هنجار یا به عبارت دیگر مجازات مرتکب حکایت دارد. تا مدت‌ها خود افراد، یعنی بزه‌دیدگان یا خانواده‌های آنان، اختیار تحمیل کیفر با رویکرد انتقام‌جویانه را در دست داشتند. آرام‌آرام و باگذشت زمان، عمل کیفردهی از طریق قانون‌مند کردن شکل و میزان آن به دست مأموران متصدی قرار گرفت. در اینجا ایده و تفکر غالب این بود که کیفر می‌تواند و باید

ترس از ارتکاب ایجاد کند. بدین ترتیب سه کارکرد پیشگیرانه به ضمانت اجرای کیفری اختصاص یافت.

در بحث پیشگیری کیفری، ابتدا کارکرد پیشگیری عمومی مطرح است که بر اساس آن کیفر و مجازات مرتکب باید عبرت همه کسانی باشد که ممکن است از اندیشه به عمل گذر کرده و مرتکب شوند. سپس کارکرد پیشگیری خاص، یعنی کیفر مرتکب، به گونه‌ای که موجب انصراف وی از تکرار رفتارهای مجرمانه‌اش گردد، مطرح می‌شود. در این حالت، فرض بر این است که هرچه مجازات شدیدتر باشد، اثر بازدارندگی آن بیشتر خواهد بود. سرانجام سومین کارکرد خنثی‌سازی است. این کارکرد به دنبال کاهش توان و امکان ارتکاب اعمال مجرمانه به صفر می‌باشد، خواه به صورت موقت، خواه دائم. به عنوان مثال کیفر مرگ و زندان ابد ابزاری است برای سلب توان ارتکاب و قرار دادن آنان در حالتی که امکان صدمه‌زدن نداشته باشند (جندلی، ۱۳۹۳: ۳۴).

بدین ترتیب، نظام عدالت کیفری همچنان به دنبال این است که از طریق دخالت‌های کیفری به پیشگیری نائل آید، اما این دخالت کیفری پیشگیرانه باید با توجه به اشکال جرایم متفاوت باشد؛ به عبارت دیگر، عدالت اقتضا می‌کند که حقوق کیفری در اصول، رویکرد و پاسخ‌های خود بر پایه تحولات همه‌جانبه اجتماعی، علمی و حقوق بشری سده بیست‌ویک، بازنگری و بسیاری از آن‌ها را در پرتو متنوع شدن جرایم، مجازات‌ها و مجرم در قالب راهبردی افتراقی بازتعریف کند.

افتراقی سازی به لحاظ تاریخی ابتدا به صورت دوقطبی (جرایم عادی - خطرناک) و با گذر زمان با واردکردن «موقعیت جنایی»، که آماج بزه‌دیده جزء آن محسوب می‌شود، در محتوای برنامه‌های خود، علاوه بر جرم و مجرم، دارای هندسه سه‌ضلعی شد. بدین ترتیب، افتراقی‌سازی تقنینی سیاست جنایی عمدتاً در چارچوب سه معیار: ۱- گونه‌شناسی جرایم ۲- گونه‌شناسی بزهکاران ۳- گونه‌شناسی بزه‌دیدگان و موقعیت‌های مشرف بر ارتکاب جرم صورت می‌گیرد (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۲: ۵۹).

افتراقی‌سازی سیاست جنایی بر اساس گونه‌شناسی جرایم در قلمرو فساد اداری - مالی، به شکل پیش‌بینی قوانین کیفری ماهوی و شکلی خاص و فساد مالی، معمولاً خارج از قانون مجازات صورت می‌گیرد.

#### الف) افتراقی‌سازی حقوق کیفری ماهوی

۱۵- حقوق کیفری مدرن بر پایه یک سلسله اصول کلی، با توجه به زمینه‌ها و نیازهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی وقت جوامع اقدام، به جرم‌انگاری و کیفرگذاری می‌کند و در



طول زمان اقدام‌ها و پاسخ‌های خود را بر پایه تحولات بزهکاری متنوع می‌سازد. بدین ترتیب راهبرد افتراقی‌سازی (مهدوی‌پور، ۱۳۹۰: ۲۲۵) گاه در حوزه جرم‌انگاری است، یعنی ممنوع کردن یک رفتار، اعم از فعل و یا ترک فعل و گاه در حوزه کیفرگذاری، یعنی پاسخ رسمی دولت به پدیده مجرمانه.

### ۱. افتراقی‌سازی از طریق توسعه جرم‌انگاری ترک فعل

۱۶- بر اساس ماده ۲ قانون مجازات اسلامی، جرم هر رفتار، اعم از فعل یا ترک فعل است که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است. در حوزه فساد اداری-مالی، گرایش اسناد بین‌المللی و نیز قانون‌گذار داخلی، به دلیل تسری آثار جرم نسبت به تمام جامعه و خطرات بالقوه آن برای سلامت و امنیت عمومی، توسعه دامنه جرم‌انگاری ترک فعل است.

در همین راستا، قانون ارتقاء سلامت، مجازات ترک گزارش جرایم و تخلفات مرتبط با مفاسد اقتصادی که در ماده ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۷۵ و نیز ماده ۱۳ قانون ارتقاء سلامت به مسئولان دستگاه‌های مشمول منحصر کرده بود را ناکارآمد دانسته و به لحاظ رؤیت‌پذیر نبودن جرایم مرتبط با مفاسد اقتصادی و بالا بودن رقم سیاه، مجازات ترک گزارش جرم و تخلف را به هر یک از کارکنان دستگاه‌های موضوع این قانون تسری داده است.

۱. ماده ۱۳- کلیه مسئولان دستگاه‌های مشمول این قانون موظفند بدون فوت وقت از شروع یا وقوع جرائم مربوط به ارتشاء، اختلاس، کلاهبرداری، تبانی در معاملات دولتی، اخذ درصد (پورسانت) در معاملات داخلی یا خارجی، اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی، دخالت در معاملات دولتی در مواردی که ممنوعیت قانونی دارد، تحصیل مال نامشروع، استفاده غیرمجاز یا تصرف غیرقانونی در وجوه یا اموال دولتی یا عمومی و یا تضییع آن‌ها، تدلیس در معاملات دولتی، اخذ وجه یا مال غیرقانونی یا امر به اخذ آن، منظور نمودن نفعی برای خود یا دیگری تحت هر عنوان اعم از کمیسیون، پاداش، حق‌الزحمه یا حق‌العمل در معامله یا مزایده یا مناقصه و سایر جرائم مرتبط با مفاسد اقتصادی در حوزه مأموریت خود بلافاصله باید مراتب را به مقامات قضائی و اداری رسیدگی‌کننده به جرائم و تخلفات گزارش نمایند، در غیر این صورت مشمول مجازات مقرر در ماده (۶۰۶) قانون مجازات اسلامی می‌شوند.

تبصره - هر یک از کارکنان دستگاه‌های موضوع این قانون که در حیطه وظایف خود از وقوع جرائم مذکور در دستگاه متبوع خود مطلع شود مکلف است بدون اطلاع سایرین مراتب را به صورت مکتوب و فوری به مسئول بالاتر خود و یا واحد نظارتی گزارش نماید در غیر این صورت مشمول مجازات فوق می‌شود. این امر به نوعی در راستای ایجاد ارباب عام و خاص می‌تواند محقق اهداف پیشگیرانه باشد. در این راستا رک: ابراهیمی، شهرام، تحلیل جرم‌شناختی جرایم مأموران نظام مالیاتی، در: مجموعه مقالات ارتقاء سلامت اداری نظام مالیاتی، به کوشش شهرام ابراهیمی، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۹۲.

ماده ۱۴ همین قانون، با هدف پیشگیری از فساد، قدم را فراتر نهاده و با توسعه قلمرو ترک فعل به غیر کارکنان دستگاه‌های دولتی، ترک اعلام فساد از جانب کنش‌گران پیشگیری از جرایم شرکتی یعنی بازرسان، کارشناسان، حساب‌رسان، ممیزین و ناظران را جرم‌انگاری و مشمول پاسخ‌های کیفری و نیز غیرکیفری به صورت توأمان نموده است. بدین ترتیب، توسعه جرم‌انگاری ترک فعل گزارش دهی جرایم مرتبط با مفاسد اقتصادی به کارکنان دستگاه‌های اداری، از درک خطر تهدیدات ناشی از فساد نسبت به ثبات و امنیت جامعه، توسط قانون‌گذار و مصمم شدن دولت بر پیشگیری از فساد حکایت دارد.

البته مسئولیت کیفری، ناشی از ترک فعل در حقوق کیفری دیرینه طولانی دارد، لیکن توسعه آن به حوزه فساد اداری-مالی در راستای افتراقی‌سازی سیاست جنایی تقنینی در زمینه فساد تعبیر می‌شود. مسئله مهم دیگر که در قلمرو پیشگیری از فساد اداری-مالی، نوآوری محسوب می‌شود و ضرورت دارد موضوع تحقیقات خاص قرار گیرد، مسئولیت ناشی از ترک پیشگیری از فساد است؛ یعنی مسئولیت مقامات، مدیران و سرپرستان هر واحد سازمان‌های دولتی در قبال پیشگیری از جرایم کارکنان مجموعه تحت سرپرستی خود آنان است. ماده ۱۵ قانون ارتقاء سلامت در همین راستا، مقامات و مدیران هر واحد در سازمان‌های دولتی را به تناسب مسئولیت و سرپرستی خود موظف به پیشگیری از فساد نموده است. نتیجه منطقی پیش‌بینی این تکلیف پیشگیرانه این است که هر مدیری، در زمان انتصاب یا پذیرش مسئولیت، باید علاوه بر برنامه اجرایی صنفی، برنامه پیشگیری نیز ارائه و شیوه اجرای آن را مشخص نماید. در همین راستا ماده ۱۲ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲، کلیه دستگاه‌های عضو ستاد را موظف ساخته است در چهارچوب اولویت‌های تعیین شده، برنامه‌های سالانه پیشگیری از قاچاق کالا و ارز دستگاه متبوعه خود را جهت بررسی و تصویب به ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز ارائه نمایند. این بحث در حقوق بین‌الملل کیفری و پس از جنگ جهانی دوم، زمانی مورد توجه جدی قرار گرفت که یک ژنرال ژاپنی به دلیل خودداری از مراقبت و نظارت بر اعمال افراد زیردستش که منجر به ارتکاب اعمال مجرمانه شده بود، به مجازات مرگ محکوم کرد. استدلال دادگاه این بود که او «حتماً از این وقایع ارتكابی مطلع بوده ولی هیچ اقدامی برای پیشگیری از ارتكاب آن به عمل نیاورده است» (میرمحمدصادقی، ۱۳۸۳: ۱۴۴).

اما اگرچه این الزام به پیشگیری از جرایم کارکنان تحت سرپرستی در ماده ۱۵ قانون ارتقاء سلامت، به دلیل عدم پیش‌بینی ضمانت اجرای کیفری ممکن است در درازمدت کارایی خود را از دست بدهد، ولی به عنوان قدم نخست از آن جهت که می‌تواند موجب تقویت و توسعه فرهنگ پیشگیری از جرم در سطح نهادهای اجرایی گردد قابل توجه است.

ناگفته پیداست موظف ساختن مدیران به پیشگیری از جرایم حوزه سرپرستی خود، مجوز توسل به هر وسیله و نیز نقض حق بر حریم خصوصی افراد نمی‌باشد و برنامه‌های پیشگیرانه کنشی مدیران، به‌ویژه پیشگیری‌های وضعی-فنی باید با رعایت حقوق بنیادین افراد اجرایی شود.

بدین ترتیب، این محورها اگرچه به طور متفرقه در قانون ارتقاء سلامت پیش‌بینی شده است، ولی می‌تواند، در راستای سیاست جنایی افتراقی تقنینی در خصوص فساد، اجزاء «لایحه جامع پیشگیری کیفری از فساد» را تشکیل دهد، لایحه‌ای که قوه قضائیه در ماده ۱۱ همین قانون، ملزم به تهیه آن ظرف یک سال از طریق بازنگری قوانین جزایی مرتبط با جرایم موضوع این قانون از طریق تناسب مجازات‌ها با جرایم و بررسی خلأهای موجود شده است. هرچند با وجود گذشت بیش از دو سال از انقضاء مهلت تعهد، یعنی آبان ۱۳۹۱، هنوز به‌طور رسمی چنین لایحه‌ای از طرف قوه قضائیه در اختیار دولت قرار داده نشده است.

## ۲. افتراقی‌سازی پاسخ

۱۷- از آنجایی که مرتکبان فساد اداری-مالی اغلب از دانش اقتصادی، تجاری و مالی برخوردارند و معمولاً با حساب‌گری جزایی هزینه-فایده ارتکاب جرم را ارزیابی می‌کنند، به دورنمای کیفر بی‌توجه و بی‌تفاوت نیستند. لذا حفظ شرط بازدارندگی منوط به رعایت تناسب کیفر با شدت جرم است. علاوه بر این، ضمانت اجراها تعرفه میزان اهمیت جرم برای جامعه نیز محسوب می‌شوند؛ به‌عبارت‌دیگر، مردم از طریق نوع و میزان مجازات پیش‌بینی‌شده اول متوجه اهمیت جرم می‌شوند، دوم تکلیف کیفری خود را به‌روشنی تشخیص خواهند داد، سوم بین آن جرم و پاسخ مربوط رابطه ذهنی برقرار و تصمیم به ارتکاب یا عدم ارتکاب می‌گیرند. پیشگیری کیفری از فساد از گذر افتراقی‌سازی ضمانت اجراها گاه به شکل تغییر کیفرهای موجود و واردکردن ضمانت اجراهای جدید در زرادخانه کیفری و گاهی به صورت افزایش شدت، پیش‌بینی امکان صدور یک مجازات تکمیلی مانند منع از داشتن دسته‌چک و یا اصدار اسناد تجاری، موضوع بند ج ماده ۲۳ قانون مجازات و یا پیش‌بینی کیفیات مشدده مانند حداقل دو برابر شدن میزان جزای نقدی در زمان ارتکاب جرم توسط اشخاص حقوقی موضوع ماده ۲۱ قانون مجازات با جهت‌گیری خنثی‌سازی و سلب توان ارتکاب جرم انجام می‌شود. ماده ۵ قانون ارتقاء سلامت در همین راستا، محکومان به مجازات‌های قطعی، در جرائم مالی عمدی تصریح‌شده در این قانون را به مدت سه سال از تاریخ قطعیت رأی، به عنوان نوعی مجازات تکمیلی، مشمول کلیه محرومیت‌های مندرج در بند الف، یعنی محرومیت شرکت در مناقصه‌ها و مزایده‌ها، دریافت تسهیلات مالی و اعتباری،

تأسیس شرکت تجاری، مؤسسه غیرتجاری و عضویت در هیأت مدیره و مدیریت و بازرسی هر نوع شرکت یا مؤسسه، دریافت و یا استفاده از کارت بازرگانی، اخذ موافقت‌نامه اصولی و یا مجوز واردات و صادرات، عضویت در ارکان مدیریتی و نظارتی در تشکلهای حرفه‌ای، صنفی و شوراها و عضویت در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انتظامی و انتصاب به مشاغل مدیریتی نموده است.

### ب) افتراقی شدن حقوق کیفری شکلی

۱۸- صیانت از جامعه در برابر فساد مالی تنها از طریق وضع مجازات مؤثر و متناسب تضمین نمی‌گردد، بلکه علاوه بر آن لازم است قانون‌گذار در راستای سیاست جنایت افتراقی درصدد وضع مقررات شکلی برآید (آشوری، ۱۳۸۳: ۱۱) تا با توجه به پیچیدگی و فنی بودن جرایم مرتبط با فساد، امکان کشف، تعقیب و تسریع در اجرای کیفر (جعفری، ۱۳۹۰: ۵) نسبت به مجرم را فراهم سازد. این اراده مبارزه مؤثر با فساد، در قانون ارتقاء سلامت ظهور یافته است. بر همین اساس، بند ب م ۱۵ قانون ارتقاء سلامت، قوه قضائیه را ملزم ساخته است لایحه جامعی به منظور رسیدگی به جرایم مربوط به مفسد اقتصادی و مالی مدیران کارکنان دستگاه‌های دولتی عمومی که به سبب شغل و یا وظیفه مرتکب می‌شوند، شامل تشکیلات، صلاحیت‌ها، آیین دادرسی و سایر موضوعات مربوطه تهیه کند و به دولت ارائه دهد که البته تاکنون نسبت به آن اقدام نشده و در قانون آیین دادرسی کیفری مصوب اسفند ۱۳۹۲ نیز انعکاسی از آن وجود ندارد.

### نتیجه‌گیری

دو واقعه مهم در ده سال اخیر، ابتدا قوه مجریه و سپس قوه مقننه را به فکر بازنگری اساسی سیاست جنایی در برابر جرایم اقتصادی-مالی که به «مفسد اقتصادی» شهرت یافتند انداخت. از یک سو، افزایش چشم‌گیر مظاهر متنوع بزهکاری مالی و اقتصادی و پرونده‌های قضایی متعدد و از سوی دیگر، الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با فساد (مریدا) که در مقام ارتقاء برنامه جهانی مبارزه با مظاهر فساد اداری-مالی در سطح دولت‌ها است. بدین‌سان بود که کل نظام نسبت به این‌گونه جرایم حساس شد. از مظاهر بازنگری سیاست جنایی موجود و تعریف اقدام‌های جدید، وضع و تصویب قانون ارتقاء سلامت است که مبنای آن، از یک سو، بند دهم برنامه ارتقاء سلامت اداری هیأت وزیران وقت (مصوب ۱۳۸۲) و از سوی دیگر تنظیم لایحه قانون بود که در نهایت در آبان ۱۳۹۰ در مجلس به صورت آزمایشی تصویب و به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و مهلت آزمایشی

آن در آبان ۱۳۹۳ پایان یافت؛ اما از آنجا که از یک سو قوانین کیفری در ایران از دیرباز به صورت آزمایشی تصویب می‌شود و هیچ‌گاه در انقضای مدت، سازمان یا نهاد قضایی-اجرایی تقنینی و حتی علمی دست به ارزیابی کارنامه چنین قوانینی نمی‌زند و مشخص نمی‌شود قانون‌گذار با تصویب این قانون به دنبال چه هدفی بوده است و اساساً چرا مدت آزمایشی سه سال تعیین کرده است، کارنامه موفقیت‌ناقص دارد. از سوی دیگر، با توجه به پراکندگی و تعدد نهادهای متولی پیشگیری از فساد و ناهماهنگی بین نهادهای ذی‌ربط که در عمل موجب هدر رفتن امکانات و ظرفیت‌های سازمان‌ها و نیز خنثی شدن فعالیت بخش‌های مختلف سیاست‌جنایی در این خصوص می‌شود، نهاد یا مرجعی برای سنجش میزان فساد و پیشگیری از آن پیش‌بینی نشده است.

تصویب دو آیین‌نامه «مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد بر اساس مبارزه با فساد» مصوب ۹۲/۱۲/۲۸ و آیین‌نامه «پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفساد اقتصادی در قوه مجریه»، مصوب ۹۳/۱/۶ را می‌توان اقدام فروتقنینی کوتاه‌مدت در راستای رفع مشکل اول تعبیر کرد. محور اساسی هر دو آیین‌نامه، شناسایی خلأها و الزامات و ضرورت‌های تقنینی، اجرایی و قضایی پیشگیری از فساد و به نوعی ارزیابی سرنوشت قانون در سطح نهادهای عدالت کیفری و نیز نهادهای اجرایی جهت برطرف کردن نقاط ضعف آن است. در همین زمینه، آیین‌نامه پیشگیری، در کنار کمیته پیگیری در بند ب ماده ۱، تشکیل کارگروه ارتقای سلامت نظام اداری را با هدف پیشگیری و مقابله با فساد در هر یک از دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی کرده است.

در ارتباط با سنجش میزان فساد و اعلام آن، می‌توان از تأسیس یک سازمان شفافیت داخلی مستقل از دولت برای ارزیابی فساد در ایران سخن به میان آورد. سازمان شفافیت ملی در قالب سازمان‌های مردم‌نهاد می‌تواند فساد را از اعم از بخش دولتی و خصوصی رصد، میزان آن را اعلام و به ترویج اقدامات شفاف ساز اقدام نماید. در این زمینه، اگرچه قانون‌گذار ایران، سعی کرده است از جمله در ماده ۱۰ قانون ارتقاء سلامت و نیز بند الف ماده ۱۱ قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب آبان ۱۳۹۳، از توان شکل‌های غیردولتی در پیشگیری و مبارزه با فساد استفاده و زمینه مشارکت این سازمان‌ها را مهیا سازد، اما ضرورت رعایت مصالح و محدودیت‌های مورد اشاره در قانون ارتقاء سلامت، در عمل مانع از انجام تحقیقات مستقل و نیز انتشار آزادانه نتایج آن می‌شود. امری که در سطح بین‌المللی توسط سازمان شفافیت بین‌المللی انجام و گزارش سالانه آن بر اساس نظرسنجی مؤسسات معتبر در کشورهای مختلف، از سال ۱۹۹۳، در سوم ماه دسامبر منتشر می‌شود. انتشار گزارش از یک سو مشوقی است برای کشورهای برخوردار از بالاترین سطح

سلامت، جهت حفظ و تقویت وضعیت و رتبه موجود، و زنگ خطری خواهد بود برای ثبات و امنیت پایدار کشورهایی که از نظر رتبه فساد اداری-مالی در صدر قرار دارند. خاطر نشان می‌شود رتبه ایران در خصوص سلامت اداری پس از طی یک دوره تنزل، از جمله به دلیل تضعیف تدریجی پایه های حاکمیت قانون، به ویژه از سال ۲۰۰۵ میلادی - با رتبه ۸۸ از ۱۵۹ کشور در آن سال - برای اولین بار در گزارش اعلامی سوم دسامبر سال ۲۰۱۴ برابر با دوازدهم آذرماه ۱۳۹۳، بهبود یافت (ابراهیمی، ۱۳۹۳: ۱۸) و از میان یک صد و هفتاد و پنج کشور، در رده ۱۳۶ قرار گرفت.

## منابع و مأخذ:

### الف. فارسی:

۱. ابراهیمی، شهرام (۱۳۹۲)، **تحلیل جرم‌شناختی جرایم مأموران نظام مالیاتی**، در: مجموعه مقالات ارتقاء سلامت اداری نظام مالیاتی، به کوشش شهرام ابراهیمی، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
۲. ابراهیمی، شهرام (۱۳۹۳)، **جرم‌شناسی پیشگیری**، جلد اول، چاپ سوم، تهران: نشر میزان.
۳. ابراهیمی، شهرام (۱۳۹۳)، **درباره اهمیت جرایم اقتصادی**، در: گسن، رمون، جرم‌شناسی بزهکاری اقتصادی، ترجمه شهرام ابراهیمی، چاپ سوم، تهران: نشر میزان.
۴. آشوری، محمد (۱۳۸۳)، **آیین دادرسی کیفری**، جلد اول، تهران: انتشارات سمت.
۵. افوسوامه، دبلیو پاتی و سوپرمانین، راج و آپرتی، کیشور (۱۳۸۴)، **چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد**، ترجمه احمد رنجبر، تهران: دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. آقابابایی، حسین (۱۳۸۸)، **توانمندسازی عمومی و پیش‌گیری اجتماعی از فساد اقتصادی**، مجموعه مقالات همایش ملی علمی کاربردی پیشگیری از جرم، تهران: نشر میزان.
۷. بابایی، محمدعلی و انصاری، اسماعیل (۱۳۹۳)، «**تحلیل اقتصادی پیشگیری از جرم**»، فصلنامه **مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز**، دوره ۶، شماره ۱، صص ۳۱-۶۰.
۸. باقری، فرشاد (۱۳۹۱)، **اصل شفافیت در حقوق کیفری اقتصادی**، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه مفید.
۹. باقری، مهتاب (۱۳۹۱)، **جایگاه اصل شفافیت در سازمان تجارت جهانی**، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشگاه شهید بهشتی.
۱۰. برادران شرکاء، حمیدرضا و ملک‌الساداتی، سعید (۱۳۸۷)، «**تأثیر حکمرانی خوب بر رشد اقتصادی کشورهای منتخب**»، فصلنامه **راهبرد**، سال ۱۷، شماره ۴۹، ۲۹-۵۲.

۱۱. پورعزت، علی اصغر (۱۳۹۰)، اداره سالم به روایت نهج البلاغه: طرحی برای مبارزه با فساد اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات بنیاد نهج البلاغه.
۱۲. پیکا، ژرژ (۱۳۹۳)، جرم‌شناسی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ سوم، تهران: نشر میزان.
۱۳. جعفری، عباس (۱۳۹۰)، «تعقیب مجرمان یقه‌سفید و چالش‌های آن»، **تعالی حقوق**، سال چهارم، شماره‌های ۱۳ و ۱۴، مهر، آبان، آذر و دی، صص ۵-۱۲.
۱۴. جندلی، منون (۱۳۹۳)، **درآمدی بر پیشگیری از جرم**، ترجمه شهرام ابراهیمی، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
۱۵. حاجیان، حسن (۱۳۹۱)، «قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد و تهدیدها و فرصت‌های آن برای اعضای شاغل در جامعه حسابداران (حسابرسان)»، **ماهنامه حسابرس**، شماره ۶۳، صص ۷۸-۹۰.
۱۶. خداداد حسینی، سیدحمید و فرهادی نژاد، محسن (۱۳۸۰)، «بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن»، **فصلنامه مدرس علوم انسانی**، دوره ۵، شماره ۱، ۳۷-۵۳.
۱۷. دادخدایی، لیلیا (۱۳۹۲)، «بررسی مفهوم فساد و رویکرد پیشگیرانه ی قانون‌گذار ایران در قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد»، **تعالی حقوق**، دوره جدید، شماره ۳، صص ۲۱۹-۱۱۱.
۱۸. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۶)، «استراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟»، **فصلنامه مدرس علوم انسانی**، دوره ۹، شماره ۲، صص ۱۱۷-۱۰۱.
۱۹. ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۹۱)، **راهبردهای مبارزه با فساد اداری**، چاپ دوم، تهران: انتشارات جنگل.
۲۰. رشیدی، احمد (۱۳۸۹)، **راهنمای ملل متحد در مبارزه با فساد**، تهران: سازمان بازرسی کل کشور.
۲۱. همان (۱۳۹۰)، **راهبردها و سازوکارهای مدیریتی پیشگیری از فساد**، ارایه شده در: همایش ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد، سازمان بازرسی کل کشور.
۲۲. روستا، قاسم (در حال نگارش)، **پیشگیری اجتماعی در قانون ارتقاء سلامت اداری**، پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز.
۲۳. ساریخانی، عادل و اکرمی سراب، روح‌الله (۱۳۹۲)، «کارکردهای پیشگیرانه شفافیت در سیاست جنایی»، **مجله حقوقی دادگستری**، دوره ۷۷، شماره ۸۲، صص ۹۱-۱۱۶.
۲۴. سرور دهنوی، ابراهیم (۱۳۹۲)، **پیشگیری وضعی در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز.
۲۵. شهریور، پریوش (۱۳۹۲)، **بررسی اصل شفافیت در حقوق اداری ایران**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز.

۲۶. صادق نژاد نایینی، مجید (۱۳۹۳)، مطالعه جرم‌شناختی جرایم اشخاص حقوقی حقوق خصوصی: از علت‌شناسی تا پیشگیری، رساله دکتری، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۲۷. صمدی، علی حسین (۱۳۹۲)، بررسی راه‌های پیشگیری از فساد اداری و تخلفات متصدیان مالیاتی؛ آموزه‌های اقتصاد نهادگرایی، در: مجموعه مقالات ارتقاء سلامت اداری نظام مالیاتی، به کوشش شهرام ابراهیمی، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
۲۸. قادری، مهدی (۱۳۸۸)، «فساد اداری در ایران تحلیلی جامعه‌شناختی»، نشریه معرفت، شماره ۱۳۸، صص ۱۱۸-۱۰۵.
۲۹. قلی‌پور، رحمت‌الله و نیک‌رفتار، طیبه (۱۳۸۵)، «فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن»، مجله مجلس و پژوهش، شماره ۵۳، صص ۵۴-۳۳.
۳۰. لانگست و همکاران (۱۳۸۷)، برنامه جهانی مبارزه با فساد، ترجمه امیرحسن جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بگ‌نظر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳۱. معاونت پژوهشی مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲)، گروه مطالعات تطبیقی تقنینی، بررسی تطبیقی مبارزه با فساد اقتصادی در کشورهای جهان و سازمانهای بین‌المللی.
۳۲. مهدوی، داور (۱۳۹۳)، قلمرو کیفری در حقوق ایران، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
۳۳. مهدوی‌پور، اعظم (۱۳۹۲)، فناوری اطلاعات؛ حلقه گمشده ارتقاء سلامت کارکنان، در: ابراهیمی، شهرام، (به کوشش) مجموعه مقالات ارتقاء سلامت اداری نظام مالیاتی، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
۳۴. همان (۱۳۹۰)، سیاست کیفری افتراقی در قلمرو بزهکاری اقتصادی، تهران: نشر میزان.
۳۵. میرمحمدصادقی، حسین (۱۳۸۳)، دیوان کیفری بین‌المللی، تهران: انتشارات دادگستر.
۳۶. نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۹۲)، درآمدی بر پژوهش در نظام عدالت کیفری، بایسته‌های پژوهش در نظام عدالت کیفری، (مجموعه مقاله‌ها)، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
۳۷. نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۹۲)، درباره افتراقی‌سازی سیاست کیفری، دیباچه در: لازرژ، کریستین، درآمدی بر سیاست جنایی، چاپ سوم، تهران: نشر میزان.
۳۸. نجفی ابرندآبادی، علی حسین و شیرین، عباس (۱۳۸۶)، «نشست علمی بررسی لایحه پیشگیری از جرم»، تعالی حقوقی (ماهنامه آموزشی دادگستری کل استان خوزستان)، شماره ۱۵، صص ۴۶-۴۱.
۳۹. نهاوندیان، محمد (۱۳۸۸)، «لزوم بازنگری در قوانین از منظر مبارزه با فساد اداری»، سخنرانی در: همایش ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد اداری، ماهنامه اتاق ایران، شماره ۳۶، ص ۳۲.



ب. خارجی:

1. Cahn, Olivier, **La politique criminelle de la lutte contre la corruption en France ou la théorie du chapon**, in: Politique(s) criminelle(s): mélanges en l'honneur du professeur Christine Lazerges, Ed, Paris: Dalloz, 2014, pp.497-522.
2. Loutaya, mabiala, **la lutte contre la corruption en droits interne**, européen et international. Thèse, u.poitier, 2013.

