



انجمن علمی فقه‌پژای تطبیقی ایران



فصلنامه فقه‌پژای تطبیقی

Volume 4, Issue 3, 2024

## Prevention of Financial Administrative Corruption from the Point of the Law on Promotion of Administrative Health and the Merida Convention

Narges Asgari<sup>1</sup>, Ahmadreza Khazaei\*<sup>2</sup>, Yousef Darvishi Hoveyda<sup>3</sup>

1. Department of Law, Ki.C., Islamic Azad University, Kish, Iran.

2. Associate Professor, Department of Fiqh and Fundamentals of Islamic Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. (Corresponding Author)

3. Assistant Professor, Department of Jurisprudence and Private Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

### ARTICLE INFORMATION

*Type of Article:*

**Original Research**

**Pages: 145-155**

*Corresponding Author's Info*

**ORCID:** 0000-0002-1491-7819

**TELL:** +989127645321

**Email:** Ahm.khazaei@iaau.ac.ir

*Article history:*

**Received:** 05 May 2024

**Revised:** 25 Jun 2024

**Accepted:** 19 May 2024

**Published online:** 22 Sep 2024

*Keywords:*

Corruption, Administrative Financial Corruption, Islamic Jurisprudence, Administrative Health Promotion Law, Merida Convention.

### ABSTRACT

Financial administrative corruption is one of the most common forms of corruption, which has devastating consequences in various personal and social spheres. Therefore, the purpose of this article is to examine the most important preventive policies against administrative corruption in Islamic jurisprudence, the Law on Promotion of Administrative Health and the Merida Convention. This article is comparative and descriptive. Materials and data are also qualitative and data collection was used to collect materials and data. The findings showed that requirements such as the formation of special procedures and institutions for the development of national preventive measures, private sector preventive measures, measures related to public prevention and other important sectors such as financial and judicial institutions and money laundering prevention measures are considered. All three have been placed, with the difference that in the Merida Convention, while having a participatory perspective, the laws have a suitable executive guarantee. As a result, both Iran's laws and the Merida Convention are silent on the act of changing the nature, origin, and source of the lawsuit resulting from the crime of corruption, which has caused preventive policies to be calculated in a coherent and appropriate manner.



This is an open access article under the CC BY license.

© 2024 The Authors.

**How to Cite This Article:** Asgari, N; Khazaei, A & Darvishi Hoveyda, Y (2024). "Prevention of Financial Administrative Corruption from the Point of the Law on Promotion of Administrative Health and the Merida Convention". *Journal of Comparative Criminal Jurisprudence*, 4(3): 145-155.



انجمن علمی فقه‌پژای تطبیقی ایران

# فصلنامه فقه‌پژای تطبیقی

www.jccj.ir



فصلنامه فقه‌پژای تطبیقی

دوره چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۴۰۳

## پیشگیری از فساد اداری مالی در قانون ارتقای سلامت اداری و کنوانسیون مریدا

نرگس عسگری<sup>۱</sup>، احمدرضا خزائی<sup>۲\*</sup>، یوسف درویشی هویدا<sup>۳</sup>

۱. گروه حقوق، واحد بین‌المللی کیش، دانشگاه آزاد اسلامی، کیش، ایران.

۲. دانشیار، گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسؤول)

۳. استادیار، گروه فقه و حقوق خصوصی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

### چکیده

فساد اداری مالی یکی از عمومی‌ترین اشکال فساد محسوب می‌شود که دارای پیامدهای مخرب و ویرانگری در حوزه‌های مختلف فردی و اجتماعی است. از این رو هدف مقاله حاضر بررسی مهم‌ترین سیاست‌های پیشگیرانه از فساد اداری در فقه اسلامی، قانون ارتقای سلامت اداری و کنوانسیون مریدا است. مقاله حاضر مقایسه‌ای و توصیفی - تحلیلی است. مواد و داده‌ها نیز کیفی است و از فیش‌برداری در گردآوری مطالب و داده‌ها استفاده شده است. یافته‌ها نشان داد الزاماتی همچون تشکیل رویه‌ای خاص و نهادهایی برای توسعه تدابیر پیشگیرانه ملی، تدابیر پیشگیرانه بخش خصوصی، تدابیر مربوط به پیشگیری عمومی و دیگر بخش‌های مهم مثل نهادهای مالی و قضایی و تدابیر پیشگیری از پولشویی مورد توجه هر سه قرار گرفته است، با این تفاوت که در کنوانسیون مریدا ضمن داشتن دیدگاه مشارکت‌جویانه، قوانین از ضمانت اجرایی مناسبی برخوردار می‌باشند. نتیجه این که در خصوص فعل تغییردادن ماهیت، منشأ و منبع دعوی ناشی از جرم فساد، هم قوانین ایران و هم کنوانسیون مریدا ساکت هستند، این موضوع سبب شده است تا سیاست‌های پیشگیرانه به صورت منسجم و مناسب قابل احصاء نباشند.

### اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۱۴۵-۱۵۵

اطلاعات نویسنده مسؤول

کد آرکاید: ۷۸۱۹-۱۴۹۱-۰۰۰۲-۰۰۰۰-۰۰۰۰

تلفن: +۹۸۹۱۲۷۶۴۵۳۲۱

ایمیل: Ahm.khazaei@iau.ac.ir

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۱۶

تاریخ ویرایش: ۱۴۰۳/۰۴/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۱۴

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۷/۰۱

واژگان کلیدی:

فساد، فساد اداری مالی، فقه اسلامی، قانون ارتقای سلامت اداری، کنوانسیون مریدا.

خوانندگان این مجله، اجازه توزیع، ترکیب مجدد، تغییر جزئی و کار روی حاضر به صورت غیرتجاری را دارند.



© تمامی حقوق انتشار این مقاله، متعلق به نویسنده می‌باشد.

## مقدمه

فساد اداری و مالی منجر به استفاده ناکارآمد از منابع و سرمایه‌گذاری مولد شده و از سرمایه‌گذاری خارجی جلوگیری می‌کند، رشد اقتصادی را با مشکل مواجه کرده و استانداردهای زندگی را کاهش می‌دهد (ابراهیمی، ۱۳۹۴: ۲۴)، به‌طور نا عادلانه ثروت و درآمد را به ضرر فقرا توزیع کرده، هزینه‌های عمومی را افزایش داده، سیستم مالیاتی را ناکارآمد کرده و کسری عمومی را افزایش می‌دهد (گودرزی و همکاران، ۱۳۹۰: ۴۰)، بودجه ملی را بی‌ثبات می‌کند، فرار سرمایه را تشویق می‌کند و انگیزه‌های انحرافی ایجاد می‌کند، سبب تضعیف حکومت قانون و دموکراسی می‌شود، مدیریت دولتی کارآمد و حاکمیت شرکتی سالم را به‌خطر می‌اندازد، بازارها را مخدوش می‌کند. حقوق اساسی بشر را تهدید می‌کند و نهادهایی را که ثبات، امنیت و توسعه پایدار را تضمین می‌کنند، زیر پا می‌گذارد که منجر به نقض اصول حیاتی زندگی اجتماعی و اقتصادی می‌شود، علاوه بر پیامدهای مخرب داخلی آن در ابعاد مختلف، چون فساد در گستره، ماهیت و پیامدهای آن در حال تبدیل شدن به یک پدیده بین‌المللی است. از این‌رو ممکن است که اشکال فساد تقلید شده و از کشوری به کشور دیگر منتقل شود. از آنجایی که رفتار فاسد غیرقانونی است، عواید ناشی از آن اغلب به خارج از کشور منتقل می‌شود که منجر به اختلافات بین‌المللی مربوط به شرکت‌ها (به‌ویژه بانک‌ها) در کشورهای مختلف شده و نگرانی دولت‌ها، آژانس‌های بین‌المللی، سازمان‌های غیردولتی، کمک‌کنندگان و شرکت‌های فراملی را از گسترش شبکه‌های جنایی و ایجاد شرایط نا عادلانه برای تجارت و مالی را در پی خواهد داشت. به همین دلیل است که در سال‌های اخیر، تلاش‌های بین‌المللی برای مقابله با مشکل فساد افزایش یافته است (مهدوی‌پور، ۱۳۹۰: ۴۴) و نهاد شفافیت بین‌المللی در سال ۲۰۱۹، فساد را به‌عنوان اساسی‌ترین چالش‌هایی که بر دولت‌ها، بازیگران غیردولتی و نهادهای تجاری در سراسر جهان تأثیر می‌گذارد، در نظر گرفته است. در چنین شرایطی پیشگیری از فساد مالی و اداری یک ضرورت است. بر همین اساس هدف مقاله حاضر

بررسی پیشگیری از فساد اداری مالی از منظر فقه، قانون ارتقای سلامت اداری و کنوانسیون مریدا است.

## ۱- پیشگیری از فساد اداری مالی در قانون ارتقای سلامت اداری

در این قسمت به بررسی پیشگیری از فساد اداری مالی در قانون ارتقای سلامت اداری پرداخته می‌شود.

### ۱-۱- پیشگیری از طریق نهادسازی

امروزه یکی از مهم‌ترین راهکارهای پیشگیرانه در جهت مبارزه با فساد در قالب «نهادسازی و ظرفیت‌سازی» تجلی پیدا می‌کند، بنابراین در این راستا می‌توان استدلال نمود که «یکی از عوامل اساسی و مهم در پیشگیری از فساد در میان نهادهای رسمی و غیررسمی اعم از عمومی و غیرعمومی توسعه و تقویت قانونگرایی است. از لوازم توسعه و تقویت قانونگرایی در هر کشوری، وجود مراجع و نهادهای نظارتی است، زیرا این نهادها همچون دیده‌بان‌هایی دقیق و منظم روال و جریان امور را مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌دهند تا از مسیر قانونی خارج نشود. این نظارت به‌صورت طبیعی و یا برای کنترل است» (دادخدای، ۱۳۸۹: ۲۴۸).

این موضوع نیز در قانون ارتقای سلامت اداری بازتاب پیدا کرده است، مثلاً نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی (ماده ۹): «وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است: الف- در اجرای وظایف قانونی خود به اعمال نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام و هرگونه سوءجریان را به‌همراه پیشنهادهای اصلاحی به مراجع ذی‌ربط منعکس نماید؛ ب- ظرف حداکثر دو سال پس از تصویب این قانون نظام جامع اطلاعات مالیاتی و پایگاه اطلاعات چک‌های بلامحل و سفته‌های واخواستی و بدهی‌های معوق به اشخاص مذکور در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده ۲ این قانون را راه‌اندازی نماید.»

«همچنین اجرای برنامه‌های آموزش عمومی و اطلاع‌رسانی این قانون (ماده ۳۱) ... خواسته است از طریق مکلف‌ساختن دستگاه‌های دولتی و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی به نظارت فرایندهای سیاست‌گذاری - تصمیم‌گیری مبادرت شود، این پیام جرم‌شناختی را به

برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور گذاشته است. این تکالیف عبارتند از: تدوین سیاست‌ها و راهکارهای شفاف‌سازی اطلاعات و راه‌اندازی فرآیندهای مرتبط و مکانیزه درباره آن دسته از فرآیندهای اداری، از جمله نقل و انتقال اموال غیرمنقول، ثبت شرکت‌ها و واحدهای تولید به گونه‌هایی که نیاز به مراجعه اشخاص به ادارات مزبور به حداقل کاهش یابد، در ماده ۱۸ نیز هر نوع فعالیت اقتصادی به صورت مستقیم و غیرمستقیم برای کلیه دستگاه‌های مندرج در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده ۲ این قانون که در وظایف و اختیارات قانونی آن‌ها فعالیت‌های اقتصادی پیش‌بینی نشده ممنوع است» (صفریان و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۶۹).

#### ۳-۱- پیشگیری از طریق گزینش و آموزش افراد

فساد استخدامی به معنای اعمال تبعیض و عدم توجه به معیارهای شایستگی در انتخاب، انتصاب و ارتقای کارکنان، محیط سازمان‌ها را برای رشد فساد آماده می‌کند، چراکه این امر به ایجاد شبکه‌های غیررسمی در سازمان کمک می‌کند و از طریق کاستن از هزینه‌های مبادرت به فساد اداری عرضه فساد را افزایش می‌دهد. استقرار نظام متمرکز گزینش و شفافیت در فرایند و نتایج انتخاب و نیز برقراری مکانیزم‌های منطقی و روشن در انتصاب‌ها و ارتقاها درون سازمانی می‌تواند فساد استخدامی و تبعات آن را محدودتر سازد. در قانون ارتقای سلامت نظام اداری نیز تا حدودی به این مقوله اشاره شده است، در تبصره اول بند «ب» ماده ۱۱ به آموزش تخصصی قضات دادسرا و دادگاه‌ها برای رسیدگی به این جرایم پرداخته شده است. آنجا که اشعار می‌دارد: «تا زمان ایجاد تشکیلات مذکور در هر حوزه قضایی باتوجه به حجم جرایم اقتصادی و مالی موضوع این قانون، شعبه یا شعبی در دادسراها و دادگاه‌ها با رعایت صلاحیت‌های قانونی برای رسیدگی به جرایم مذکور اختصاص دهد. قضات این شعب باید دوره‌های مصوب آموزش‌های تخصصی را گذرانده باشند.»

#### ۴-۱- پیشگیری از طریق شفافیت و افزایش آگاهی عمومی

از آنجا که فقر اقتصادی و فقر علمی و آموزشی دو عامل بسیار اساسی در پیدایش فساد اداری به‌شمار می‌آیند و به‌ویژه

بزهکاران بالقوه القا کند که آن‌ها در معرض دید و پایش و دستگیری هستند و بدین طریق از ارتکاب جرایم مندرج در ماده ۱ همین قانون، مانند ارتشا، 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» (ابراهیمی و صفائی آتشگاه، ۱۳۹۴: ۱۵-۱۲).

#### ۲-۱- پیشگیری از طریق محرومیت

موضوع مهمی که در قانون ارتقای سلامت نظام اداری مطرح شده، موضوع محرومیت‌هاست. در ماده ۵ قانون ارتقای سلامت نظام اداری، محرومیت‌ها و اشخاص مشمول این محرومیت، بیان شده است. در این ماده ابتدا معاملاتی که مشمول محرومیت می‌شود، بیان و سپس اشخاص مشمول محرومیت اعم از حقیقی و یا حقوقی و میزان محرومیت آن‌ها مورد اشاره است. در ماده ۱۳ قانون ارتقای سلامت اداری مسؤولین دستگاه‌های مشمول این قانون و کارکنان آن‌ها چنانچه از وظیفه مقرر در این قانون تخلف کنند، مشمول مجازات مقرر در ماده ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی خواهند بود، علاوه بر آن نیز قانون ارتقای سلامت نظام اداری برای جلوگیری از فساد مالی در ماده ۵ روشی را تحت عنوان «محرومیت» بیان کرده است، «از جمله شرکت در مناقصه‌ها و مزایده‌ها یا انجام معامله یا انعقاد قرارداد با دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده ۲ این قانون با نصاب معاملات بزرگ مذکور در قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۰۱/۲۵؛ دریافت تسهیلات مالی و اعتباری از دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده ۲ این قانون، تأسیس شرکت تجاری، مؤسسه غیرتجاری و عضویت در هیأت‌مدیره و مدیریت و بازرسی هر نوع شرکت یا مؤسسه، دریافت و یا استفاده از کارت بازرگان، اخذ موافقت‌نامه اصولی و یا مجوز واردات و صادرات، عضویت در ارکان مدیریتی و نظارتی در تشکل‌های حرفه‌ای، صنفی و شوراها، عضویت در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انتظامی و انتصاب به مشاغل مدیریتی. در ماده ۸ نیز به‌منظور پیشگیری از شکل‌گیری فساد، تکالیفی را برعهده معاونت‌های

ممیزین، ذی‌حساب‌ها، ناظرین و سایر اشخاصی که مسؤول ثبت یا رسیدگی به اسناد، دفاتر و فعالیت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی قرار داده شده است. این اشخاص نقش کلیدی در جلوگیری از فساد اداری دارند و بدین دلیل در جهان وظایف خاصی بر دوش آن‌ها گمارده شده، در ماده ۱۵ قانون ارتقای سلامت و وظیفه گزارش مفاسد مالی به مقامات، مدیران و سرپرستان مستقیم هر واحد در سازمان‌های دولتی بند «الف» ماده ۲ این قانون محول شده است

#### ۱-۵- پیشگیری از طریق مشارکت دادن بخش خصوصی

«قانون ارتقای سلامت اداری نیز در بند «ب» ماده ۱ و در بند «د» ماده ۲ با اشاره به مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی و مؤسسات غیردولتی که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را برعهده دارند، نظیر کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی و آوردن قید کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مشمول این قانون به مبارزه با فساد در بخش خصوصی توجه کرده است» (آل عمران و آل عمران، ۱۳۹۰: ۸۲).

#### ۱-۶- پیشگیری از طریق جرم‌انگاری فساد و تدوین قوانین کارآمد

نقش تنبیه و تشویق در مبارزه با فساد اهمیت دارد، به طوری که باعث دلگرمی افراد صالح و کارآمد می‌شود و از طرفی، ترس و نگرانی فاسدان را در پی خواهد داشت. آنجا که فساد اداری از اقسام جرایم اقتصادی است، بر همین مبنا مجازات‌های تعیین شده برای جرایم اقتصادی، نسبتاً شدید و عموماً با توجه به هدف مرتکبان از ارتکاب این جرایم، کیفرهای مالی است و در کنوانسیون‌ها و معاهدات مختلف، این موضوع به وضوح قابل مشاهده است. «در همین راستا، قانون ارتقای 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 ارتقای سلامت به مسؤولان دستگاه‌های مشمول منحصر کرده بود را ناکارآمد دانسته و به لحاظ رؤیت‌پذیر نبودن جرایم مرتبط با مفاسد اقتصادی و بالابودن رقم سیاه، مجازات ترک گزارش جرم و تخلف را به

فقر علمی و آموزشی که خطرناک‌تر به نظر می‌رسد، از این رو افزایش سطح آگاهی عمومی نسبت به آثار زیان‌بار و متعددی که فساد اداری بر زندگی اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جامعه می‌گذارد و ایجاد درک عمومی برای مبارزه با فساد، از جمله طرق مطلوبی است که می‌تواند به گسترش تقاضا برای فساد اداری مهار برند. قانون ارتقای سلامت اداری تدابیری را برای پاسخگویی مسؤولین و گزارش عملکردشان به مردم پیش‌بینی کرده است که در این راستا می‌توان به ماده ۲۵ که در مورد سیستم سامانه پاسخگویی به شکایات و رسیدگی در مهلت معین صحبت کرده است و همین‌طور به ماده ۳ اشاره کرد که براساس این ماده کلیه قوانین و مقررات و همین‌طور متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات، باید به اطلاع مردم برسد. موارد مندرج در ماده مذکور یک الزام برای دستگاه‌های دولتی بوده و با ضمانت اجرا نیز همراه می‌باشد، زیرا حقوق شهروندی تنها منحصر به حقوق مدنی و سیاسی نبوده و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را نیز دربر می‌گیرد.

در قانون ارتقای سلامت نظام اداری ایران نیز وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است در اجرای وظایف قانونی خود به اعمال نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام و هرگونه سوءجریان را به همراه پیشنهادها اصلاحی به مراجع ذی‌ربط منعکس نماید (ماده ۹). در ماده ۱۳ قانون مذکور به گزارش مفاسد مالی اشاره کرده است که طی آن: «کلیه مسؤولان دستگاه‌های مشمول این قانون موظفند بدون فوت وقت از شروع یا وقوع جرایم مربوط به این قانون و سایر جرایم مرتبط با مفاسد اقتصادی در حوزه مأموریت خود بلافاصله باید مراتب را به مقامات قضایی و اداری رسیدگی‌کننده به جرایم و تخلفات گزارش نمایند» و در تبصره این ماده کارکنان دستگاه‌های مشمول این قانون را موظف کرده است که: «در صورتی که در حیطه وظایف خود از وقوع جرایم مذکور در دستگاه متبوع خود مطلع می‌شوند، مکلفند بدون اطلاع سایرین، مراتب را به صورت مکتوب و فوری به مسؤول بالاتر خود و یا واحد نظارتی گزارش نمایند.» در ماده ۱۴ نیز وظیفه مشابهی را بر دوش بازرسان، کارشناسان رسمی، حساب‌رسان و حسابداران،

دولتی بر مبنای شفافیت، رقابت و ضوابط عینی در تصمیم‌گیری جهت جلوگیری مؤثر از فساد مالی فراخوانده و بر انتشار عمومی اطلاعات مربوطه به تشریفات و قراردادهای خرید، از جمله اطلاعات مربوط به مناقصه‌های دولتی و اطلاعات ذی‌ربط و یا مربوط به اعطای قراردادها تأکید می‌ورزد» (ابراهیمی و صفائی آتشگاه، ۱۳۹۴: ۱۲). ماده ۲۶ کنوانسیون مورد اشاره مقرر می‌دارد که: «دولت‌های عضو اقدامات لازم را برای احراز مسؤلیت کیفری، مدنی یا اداری اشخاص حقوقی به دلیل مشارکت در جرایم اتخاذ کنند.»

### ۲-۲- پیشگیری از طریق گزینش و آموزش افراد

«بیشترین جرایم ارتكابی در مفاصد اقتصادی، توسط مجرمین یقه‌سفید، یعنی مجرمینی که دارای پایگاه اجتماعی بالا و در بسترهای شغلی مبادرت به ارتكاب جرم می‌کنند. حضور این مجرمین از بسترهای حاکمیتی و به‌منظور ارائه خدمات، مجاز و قانونی می‌گردد. نظام مربوط به گزینش افراد برای احراز مناسب مقام‌های دولتی یکی از اصول اولیه پیشگیری است. هدف این پیشگیری کل جامعه است، این نوع از پیشگیری تلاش دارد تا کل جامعه را در مقابل خطر بزهکاری و بزه‌دیدگی تقویت کند. در کنوانسیون مریدا در ماده ۷ تکلیف دولتها بر این شده تا سازکار مناسب قانونی و عادلانه برای استخدام افراد در نظر گرفته شود. ادامه این ماده نیز تأکید بر آموزش همین افراد شایسته قبل از احراز سمت را دارد. بنابراین دولتها باید علاوه بر نظام گزینشی مطلوب، بسترهای لازم را فراهم کند تا نامزدهای احراز مناصب دولتی را از آموزش کافی در خصوص سلامت اداری و مظاهر فساد برخوردار شوند، داشتن برنامه آموزشی در کنوانسیون مریدا تأکید مکرر داشته است» (جودی نعمتی، ۱۳۸۶: ۳).

### ۲-۳- پیشگیری از طریق گزارش‌دهی عموم

افشاگری و گزارش‌دهی عمومی، بخشی از نظام کنترل داخلی یک سازمان و از عوامل موفقیت مدیریت شرکتی است. پژوهش‌ها حاکی از این است که افشاگری یکی از راه‌های مؤثر کشف تخلف و تقلب در سازمان‌ها می‌باشد. به همین دلیل، بسیاری از کشورها و سازمان‌های بین‌المللی مبادرت به تدوین و تصویب قوانین و مقررات مروج افشاگری و حمایت

هریک از کارکنان دستگاه‌های موضوع این قانون تسری داده است» (ابراهیمی و صفائی آتشگاه، ۱۳۹۴: ۱۲).

برای مقابله با فساد و جرایم اقتصادی که روزبه‌روز سازمان یافته‌تر می‌شوند، نیاز به قوانین کارآمد و تجدید نظر در قوانین فعلی بیش از پیش احساس می‌شود. «در قانون ارتقای سلامت نظام اداری ایران به این امر اشاره شده و از این رو وظیفه بازنگری در قوانین و تدوین قوانین کارآمد به قوه قضاییه واگذار شده است که باید ظرف یک‌سال در قوانین جزایی مرتبط با بازنگری کرده و لایحه‌ای جامع با هدف پیشگیری مؤثر از وقوع جرم از طریق مجازات‌های متناسب تدوین نماید» (جودی نعمتی، ۱۳۸۶: ۸). باید به این نکته توجه شود که در قوانین جزایی داخلی باید تعاریف دقیق و خالی از ابهام از جرایم و تخلفات متضمن فساد ارائه شود. به‌عنوان مثال در قوانین فعلی اشاره‌ای به رشوه در سطح بین‌المللی نشده است و از سوی دیگر در ماده ۴ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری، مفهوم «شبهه» مشخص نبوده و مبهم است.

### ۲-۲- پیشگیری از فساد اداری مالی در کنوانسیون مریدا

در این قسمت به بررسی پیشگیری از فساد اداری مالی در کنوانسیون مریدا پرداخته می‌شود.

### ۲-۱- پیشگیری از طریق محرومیت

یکی از راهکارهای پیشگیرانه مبارزه با فساد توسل به بحث «انفصال از خدمت و محرومیت» اجتماعی به عنوان مجازاتی تکمیلی و تبعی می‌باشد، در بند ۷ ماده ۳۰ کنوانسیون مریدا مقرر شده است که: «هر کشور عضو در صورتی که سنگینی جرم ایجاد کند تا حدی که مطابق با اصول اساسی نظام حقوقی آن باشد، با حکم دادگاه یا هر وسیله مناسب دیگری برای مدتی که قانون داخلی آن تعیین کرده است، برقراری رویه‌هایی را جهت عدم صلاحیت اشخاصی که محکوم به جرایم احراز شده بر اساس این کنوانسیون هستند، در موارد زیر مدنظر قرار خواهد داد: الف- تصدی سمت دولتی؛ ب- تصدی سمت در مؤسسه‌ای که دولت مالک تمامی یا بخشی از آن باشد.»

«ماده ۹ کنوانسیون مریدا نیز دولتها را به اتخاذ اقدامات الزام به‌منظور ایجاد روش‌های مناسب در انجام خریدهای

ایجاد شفافیت و مسؤولیت‌پذیری در مدیریت منابع مالی نیز از وظایف دولت‌ها برای گزارش‌دهی عمومی است.»

#### ۲-۴- پیشگیری از طریق به‌کارگیری بخش خصوصی

نمود و نماد بارز الگوی حکمرانی خوب «توازن» و «توزیع» قدرت و مسؤولیت میان نظام سیاسی، نظام اجتماعی و نظم خصوصی و فردی است که در قالب سه مفهوم کلی «دولت»، «جامعه مدنی» و «بخش خصوصی» صورت‌بندی می‌شود (صفریان و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۶۷).

درواقع، تقویت بخش خصوصی در الگوی حکمرانی خوب با هدف کاهش قلمرو فعالیت و تصدی دولت در نظام اجتماعی، مبارزه با فساد در انواع و ابعاد مختلف آن، افزایش ظرفیت کارآفرینی افراد و ارتقای سطح کارایی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی، توسعه بازارهای سرمایه داخلی و دستیابی به سرمایه فناوری و منابع مالی خارجی، کسب درآمد از جامعه برای دولت جهت پوشش دادن هزینه‌های بودجه‌ای و به‌منظور جلوگیری از استقلال دولت از جامعه، افزایش مشارکت مردم در امور اقتصادی و تصمیم‌گیری و توزیع مناسب درآمدها از راه گسترش سهام در بین عموم مردم و رشد خلاقیت و کارآفرینی برای فراهم‌نمودن زمینه‌های ارتقای توان تولیدی اقتصاد کشور صورت می‌گیرد.

با این توصیف، تقویت بخش خصوصی و توانمندسازی افراد برای خلق فرصت و بهره‌مندی از امکانات موجود و به‌تبع کاهش منابع و ثروت‌هایی که در اختیار نهادهای دولتی است، زمینه‌های بالقوه فساد اداری و جلوگیری از آن، رانت‌جویی و سوءاستفاده از امکانات عمومی را از بین می‌برد و بستر شکل‌گیری نظام اقتصادی و اجتماعی سالم و اخلاقیات فردی شفاف و عاری از تظاهر را فراهم می‌آورد (فوکویاما، ۱۳۷۹: ۱۱۱). ماده ۱۲ این کنوانسیون اعلام می‌کند که: «هر کشور عضو، طبق اصول اساسی قوانین داخلی خود، اقداماتی را اتخاذ خواهد نمود تا از فساد بخش خصوصی جلوگیری کند، استانداردهای حسابرسی و ممیزی را در بخش خصوصی ارتقا دهد و در صورت اقتضای مجازات‌های مؤثر، بازدارنده مدنی، اداری یا کیفری مناسب را به‌خاطر قصور در پیروی از چنین اقداماتی، در نظر بگیرد.»

از افشاگران کرده‌اند (محسنی، ۱۴۰۰: ۲۶۲). «کنوانسیون مریدا تدابیری را در نظر گرفته است، از جمله تصویب آیین‌ها و یا مقرراتی به‌منظور ممکن ساختن مراجعه مستقیم آحاد مردم و حذف تشریفات اداری در صورت اقتضا به‌منظور تسهیل دسترسی مردم به مقامات صلاحیت‌دار تصمیم‌گیرنده و اطلاع‌رسانی به مردم، از جمله انتشار گزارش‌های دوره‌ای درباره لغزش‌گاه‌های مالی در مدیریت تشکیلات دولتی» (ابراهیمی و صفائی آتشگاه، ۱۳۹۴: ۱۳). ماده ۱۰ کنوانسیون مذکور اشعار می‌دارد: «با درنظرگرفتن نیاز به مبارزه با فساد، هر کشور عضو، مطابق با اصول اساسی قوانین داخلی خود، اقدامات لازم را برای افزایش شفافیت در اداره عمومی خود، از جمله در مورد سازمان، عملکرد، تصمیم‌گیری و در صورت لزوم فرآیندها، اتخاذ خواهد کرد.» چنین اقداماتی ممکن است شامل موارد زیر باشد: «الف- اتخاذ رویه‌ها یا مقرراتی که به عموم مردم امکان می‌دهد، در صورت لزوم، اطلاعاتی در مورد سازمان، عملکرد و فرآیندهای تصمیم‌گیری اداره عمومی آن و با در نظرگرفتن حفاظت از حریم خصوصی و داده‌های شخصی، در مورد تصمیم‌ها و اعمال حقوقی که به افراد جامعه مربوط می‌شود، به‌دست آورند؛ ب- ساده‌سازی رویه‌های اداری، در صورت لزوم، به‌منظور تسهیل دسترسی عمومی به مقامات تصمیم‌گیری صالح؛ ج- انتشار اطلاعات، که ممکن است شامل گزارش‌های دوره‌ای در مورد خطرات فساد در اداره دولتی آن باشد؛ تسهیل گزارش‌دهی فساد به مراجع مربوطه توسط مقام‌های دولتی.»

بند ۴ ماده ۸: «هر کشور عضو، طبق اصول اساسی قانون داخلی خود، برقراری اقدامات و نظام‌هایی را درجهت تسهیل گزارش‌دهی فساد به مراجع مربوط توسط مقامات دولتی در موقعی که به چنین اعمالی در اجرای وظایف خود برخورد می‌نمایند، مورد بررسی قرار خواهد داد.»

مطابق قسمت «ب» از بند ۲ ماده ۹: «دولت‌ها برای مبارزه با فساد، باید برای کلیه مقام‌ها و کارکنان دولتی بستری را فراهم کنند که امکان اعلام فساد به مراجع متولی مبارزه با این پدیده تسهیل شود، البته علاوه بر تسهیل گزارش‌دهی، ایجاد امنیت برای گزارش‌دهنده اعم از امنیت جانی، شغلی و ... از وظایف آن‌ها نیز می‌باشد. گزارش به موقع درآمدها و هزینه‌های دولتی به‌منظور

به مشارکت آحاد جامعه، نهادهای جامعه مدنی و از همه مهم‌تر سازمان‌های غیردولتی اشاره کرده است.

«در سیاست جنایی اسلام، مشارکت مردمی در پیشگیری از جرم در قالب امر به معروف و نهی از منکر، به‌عنوان مهم‌ترین نهاد نظارتی، با هدف مبارزه با ارتکاب جرم مورد تأکید قرار گرفته است، البته برحسب این‌که چه معنایی از معروف یا منکر اراده شود، تبیین جایگاه امر به معروف و نهی از منکر متفاوت می‌شود، زیرا اگر معنای مضیق اراده شود، کارکرد این شیوه در سیاست جنایی اسلام تنها به بخش رفتاری واجب و حرام محدود می‌شود، درحالی‌که سیاست جنایی اسلام با توجه به تنوع پاسخ‌ها به نقض هنجارها از تنفر قلبی و تذکر لسانی تا واکنش‌های شدیدتر، ترک مستحبات و انجام مکروهات با درجات خفیفتری مشمول امر به معروف و نهی از منکر می‌شود» (حسینی و نوذری فردوسی، ۱۳۹۳: ۹۳). مطابق ماده ۳۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری: «سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی، آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر نهادهای آموزشی و فرهنگی و تبلیغی موظفند در راستای اجرای برنامه‌های آموزش عمومی و اطلاع‌رسانی این قانون که از طریق ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی ابلاغ می‌گردد، اقدامات لازم را به عمل آورند.» این امر به تقویت مشارکت عمومی کمک شایانی می‌کند.

#### ۲-۷- پیشگیری از طریق جرم‌انگاری فساد

جرم و جنایت قدمتی به تاریخ عمر بشر داشته و همواره در همه جوامع مورد تأکید و اهمیت بوده است، گرچه در گذشته نظام کیفری ساده و تقریباً غیرمدون بوده است، اما با گذر از گذشته و نیل به عصر معاصر نظام کیفری اهمیت، خود را پیدا نموده و عموماً نشان‌دهنده وجه و جایگاه بین‌المللی یک کشور نیز می‌باشد، چراکه هرچه نظام کیفری کارآمد و منظم باشد، به‌همان اندازه امنیت یک جامعه برقرار بوده و جرم و جنایت نیز کاهش کمی و کیفی خواهد داشت و یکی از راهکارهای این کاهش جرم و جنایت عمدتاً در قالب جرم‌انگاری تجلی پیدا می‌کند، این موضوع به‌عنوان یکی از راهکارهای پیشگیرانه مبارزه با فساد مالی مورد توجه می‌باشد. از این‌رو، فصل سوم کنوانسیون کشورها را ملزم می‌کند تا

#### ۲-۵- پیشگیری از طریق بازنگری در قوانین فعلی

امروزه بر اثر فرایند جهانی‌شدن، گسترش رسانه‌های ارتباطی و تحولات سیال و پویا هم جرم فساد اداری پیچیده و متنوع شده است و هم مبارزه با آن با تأکید بر بازنگری در قوانین، آسیب‌شناسی، تصویب و به‌اجرایی‌نمودن آن‌ها مد نظر قرار گرفته است. مطابق بند ۳ ماده ۵ کنوانسیون مریدا: «هر کشور عضو، تلاش خواهد نمود تا به‌صورت متناوب اسناد قانونی مربوط و اقدامات اداری را از نظر تعیین کفایت آن‌ها برای پیشگیری و مبارزه با فساد ارزیابی نماید.» ماده ۲۷ کنوانسیون نیز در همین راستاست. در بند ۱، ۲ و ۳ این ماده به ترتیب به جرم‌انگاری شرکت، معاونت یا تحریک جرم، تلاش جهت ارتکاب جرم و آمادگی جهت جرم پرداخته شده است. علاوه بر این در بند ۱ ماده ۳۰ به ضرورت اتخاذ «اصل تناسب جرم و مجازات» در تدوین و بازنگری قوانین اشاره شده است.

#### ۲-۶- پیشگیری از طریق مشارکت‌دادن مردم

«نظارت و مراقبت غیررسمی نهادهای مدنی و مشارکت مردم در اداره امور اجتماع نیز ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است، زیرا نهادهای مدنی با نظارت خود بر عملکرد سازمان‌ها و نهادهای عمومی دولتی می‌توانند فعالیت‌های آن‌ها را از طریق شفاف‌سازی در معرض نگاه و داوری جامعه قرار دهند» (حسینی و نوذری فردوسی، ۱۳۹۳: ۹۳). به‌عبارت بهتر می‌توان بیان داشت که بازیگران جامعه مدنی می‌توانند مهارت‌های مقامات دولتی را برای تعامل مؤثر با جوامع، بهبود اعتماد آن‌ها، ایجاد مشارکت‌های مؤثر و رفع موانع موجود و غلبه بر بی‌اعتمادی متقابل ایجاد کنند. علاوه بر این، در برخی از جرایم جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی به‌خاطر ماهیت و زمینه مردمی که دارند بهتر می‌توانند به مبارزه و پیشگیری از جرایم بپردازند؛ در کنوانسیون مبارزه با فساد در بند ۱ ماده ۵ به این موضوع اشاره و بیان شده است که: «هر کشور عضو، طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود، سیاست‌های مؤثر و هماهنگ ضدفساد را که مشارکت جامعه را ارتقا می‌دهد و اصول حاکمیت قانون، مدیریت مناسب امور عمومی و اموال دولتی، یکپارچگی، شفافیت و مسؤلیت‌پذیری را منعکس می‌کند، توسعه داده و اجرا خواهد کرد یا به آن‌ها ادامه خواهد داد» و در ماده ۱۳

سوی مقامات عمومی آمده است: «هر کشور عضو، در صورت ارتکاب عمدی درخواست یا پذیرش یک مزیت غیرمستقیم توسط یک مقام دولتی، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، برای خود مقام رسمی یا شخص یا نهاد دیگری، به‌منظور این‌که مقام رسمی در اجرای وظایف خود اقدام یا از انجام آن خودداری کند، اقدامات قانونی و سایر اقداماتی را که ممکن است برای تشخیص به‌عنوان جرایم کیفری لازم باشد اتخاذ خواهد کرد.» ماده ۲۰ تحت عنوان غنی‌شدن غیرقانونی بیان می‌دارد که: «هر کشور عضو باتوجه به قانون اساسی خود و اصول اساسی نظام حقوقی خود، اتخاذ تدابیر قانونی و سایر اقدامات لازم را در نظر خواهد گرفت تا در صورت ارتکاب عمدی، غنی‌شدن غیرقانونی، یعنی افزایش قابل توجهی در دارایی‌های یک مقام دولتی که نمی‌تواند به‌طور منطقی در رابطه با درآمد قانونی خود توضیح دهد، را به‌عنوان یک جرم کیفری تلقی کند.»

#### نتیجه‌گیری

فساد اداری مالی یک معضل فرهنگی و اجتماعی است که صرفاً در بعد داخلی مطرح نبوده، بلکه به‌عنوان پدیده‌ای بین‌المللی از آن یاد می‌شود. این تأثیر بین‌المللی سبب شده است تا جامعه جهانی مبادرت به ایجاد کنوانسیون مریدا نمایند و تلاش‌های فراوانی در راستای مبارزه با آن از منظر پیشگیری داشته باشند. با بررسی تطبیقی بین کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد مالی و قانون ارتقای سلامت نظام اداری می‌توان ملاحظه کرد که اکثر موضوعاتی که در کنوانسیون مریدا بیان شده است، مبتنی بر پیشگیری است و موضوعاتی چون تدوین منشور اخلاقی، نظارت بر خریدهای دولتی، گزارش به مردم، مشارکت جامعه، جلوگیری از فساد در بخش خصوصی و ... همه مواردی است که در هر دو سند به آن اشاره شده است. باوجود این موضوعات مشابه می‌توان به این نتیجه رسید که قانون ارتقای سلامت نظام اداری براساس کنوانسیون مریدا و تحت تأثیر آن تدوین و به تصویب رسیده است و علت این تأثیرپذیری را از یک طرف باید در این امر جستجو کرد که ایران عضو این کنوانسیون است و اجرای مفاد آن برای اعضا الزامی است و از طرف دیگر برای بهره‌مندی از تسهیلات و کسب وجهه بین‌المللی باید موضوعات مورد توجه در آن را در قوانین خود وارد کند. علاوه بر این، نیاز کشور ما به قوانین این چنینی است که با

جرایم جنایی و سایر جرایم را برای پوشش طیف وسیعی از اعمال فساد ایجاد کنند، هرچند قبلاً طبق قوانین داخلی جرم به‌حساب نمی‌آمدند، بنابراین کنوانسیون به جرایمی که در حمایت از فساد انجام می‌شود، از جمله پولشویی و ممانعت از اجرای عدالت رسیدگی می‌کند. جرایم کنوانسیون همچنین به حوزه‌های مشکل‌ساز فساد در بخش خصوصی نیز می‌پردازد. کنوانسیون، کشورهای عضو را مجبور می‌کند تا تدابیر قانونی لازم را اتخاذ کنند، مثلاً نه تنها رشوه خواری فعال و غیرفعال مقامات دولتی ملی (ماده ۱۵)، بلکه رشوه‌خواری فعال مقامات دولتی خارجی یا مقامات سازمان‌های بین‌المللی عمومی (ماده ۱ و ۱۶) را به‌عنوان جرایم کیفری معرفی کنند. از دیگر جرایمی که در اسناد بین‌المللی دیگر دیده نمی‌شود، عبارتند از: اختلاس و سایر انحراف اموال توسط مقام دولتی (ماده ۱۷)، پولشویی (ماده ۲۳)، ممانعت از اجرای عدالت (ماده ۲۵) و مشارکت. به‌عنوان شریک، دستیار یا محرک در جرم فساد مالی یا هرگونه تلاش برای ارتکاب چنین جرمی (ماده ۱، ۲ و ۲۷) مد نظر قرار می‌دهد، سایر اعمالی که در برخی از کشورهای عضو جرایم کیفری تلقی می‌شوند نیز در کنوانسیون گنجانده شده‌اند، اما اجباری نیستند: درخواست یا پذیرش مزیت ناروا توسط یک مقام دولتی خارجی (ماده ۲ و ۱۶)، تجارت نفوذ (ماده ۱۸)، سوءاستفاده از وظایف (ماده ۱۹)، کتمان (ماده ۲۴) و آمادگی برای جرم فساد (ماده ۳ و ۲۷). امکان رشوه در بخش خصوصی (ماده ۲۱) و اختلاس در بخش خصوصی (ماده ۲۲) جرایم کیفری به‌عنوان یک گزینه گنجانده شده است، اگرچه جرایم پیش‌بینی شده در کنوانسیون همواره توسط افراد انجام می‌شود، اشخاص حقوقی (مثلاً شرکت‌ها) اغلب نقش تعیین‌کننده‌ای دارند، هم در تهیه جرایم و هم در اجرای آن‌ها، بهره‌برداری از نتایج آن‌ها و تطهیر عواید حاصله. بر این اساس، ماده ۲۶ مقرر می‌دارد که: «دولت‌های عضو اقدامات لازم را برای احراز مسؤلیت کیفری، مدنی یا اداری اشخاص حقوقی به‌دلیل مشارکت در جرایم اتخاذ خواهند کرد.» کنوانسیون همچنین مقرر می‌دارد که: «نهادهای یا اشخاصی که در نتیجه عمل فساد متحمل خسارت شده‌اند، حق دارند علیه کسانی که مسؤول آن خسارت هستند، اقدام قانونی کنند» (ماده ۳۵)، مثلاً در ماده ۱۵ درباره دریافت رشوه از

عمومی یا غنی‌سازی غیرقانونی، تقریباً سیاست‌های پیشگیرانه را با چالش مواجهه نموده است؛ ثالثاً گرچه قانون ارتقای سلامت اداری جزء قوانین مترقی در حوزه مبارزه با فساد اداری به حساب می‌آیند، اما به دلایلی، از جمله عدم ارائه تعریفی مناسب از مفهوم سوءاستفاده، مبهم بودن میزان نفع یا سود یا مفهوم امتیاز حاصله برای تحقق فساد و نامحدود و نامشخص بودن مصادیق نقض قوانین و مقررات سیاست‌های پیشگیرانه این قانون با چالش اجرای روبه‌رو می‌شوند؛ رابعاً هیچ الزامی برای جرم‌انگاری رشوه و اختلاس در بخش خصوصی کنوانسیون مریدا وجود ندارد، درحالی‌که این موضوع از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است، زیرا در بسیاری از کشورها مرز بین بخش خصوصی و دولتی به‌ویژه در زمینه جهانی‌شدن، برون‌سپاری و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی مبهم است. بنابراین تحمل فساد خصوصی، عمدتاً سیاست‌های پیشگیرانه در حوزه جلوگیری و مبارزه با فساد عمومی را با دشواری روبه‌رو می‌سازد؛ خامساً یکی دیگر از مهم‌ترین چالش‌های هردو قانون در حوزه اجرا و اجرایی‌نمودن قوانین است، بنابراین در هر دو قانون مکانیزم برای مجازات کشورهای عضو یا اشخاص و مقاماتی که به تعهدات خود طبق کنوانسیون عمل نمی‌کنند، وجود ندارد، بنابراین نمی‌توان به مؤثر بدن مبارزه پیشگیرانه با فساد اداری چندان امیدوار بود، اما بررسی تطبیقی هردو قانون صرفاً از منظر چالش قابل بررسی نمی‌باشند، بلکه تأثیرات مثبت فراوانی نیز بر جای می‌گذارند، از جمله تأثیرات مثبت کنوانسیون مریدا محکومیت فساد، فعال و منفعل، عمومی و خصوصی، ترکیب سیاست پیشگیری و جرم‌انگاری، تأکید بر همکاری بین‌المللی و کمک‌های فنی، به‌طوری‌که همه کشورها بتوانند کنوانسیون را به‌طور مداوم و دقیق اجرا کنند و یک مکانیسم مناسب برای بازگرداندن عواید ناشی از فساد به صاحب قانونی آن‌ها، یا حداقل به کشور مبدأ را می‌توان برشمرد، در قانون ارتقای سلامت نیز به مواردی از جمله ارائه تعریف جدیدی از فساد که هم فعل و هم ترک فعل را مد نظر قرار داده، محدود نمودن تحصیل منفعت و امتیاز به افراد و توجه به جمع و سازمان، محسوب‌نمودن ضرر و زیان اعم از فردی و جمعی، افزایش سطح آگاهی مردم، شناسایی گلوگاه‌های فساد با تعیین

استفاده از رویکرد پیشگیرانه و با هزینه کمتری به مبارزه با فساد برود. در پاره‌های موارد قانون ارتقای سلامت نظام اداری، از کنوانسیون پافراتر گذاشته است. به‌طور مثال می‌توان به تشکیل دادگاه اختصاصی به‌موجب ماده ۶ این قانون اشاره کرد. به‌موجب این ماده حکم صادره از دادگاه قطعی است که برخلاف حقوق دفاعی متهم به‌نظر می‌رسد. به همین علت در کنوانسیون صحبتی از تأسیس چنین دادگاهی نشده است و به‌جای آن از تأسیس نهادها و مراجع تخصصی در ماده ۵ و ۳۶ صحبت شده است. از سوی دیگر، در مواردی، این قانون از کنوانسیون عقب مانده و نتوانسته است پا به پای آن حرکت کند. به‌عنوان مثال می‌توان به میزان اختیاراتی اشاره کرد که در قوانین داخلی به نهادهای غیردولتی داده شده است. بی‌شک که نقش NGOها در مبارزه با فساد به نسبت نقش آن‌ها در کشورهای دیگر کم‌رنگ‌تر است، درحالی‌که اگر اختیارات بیشتری داشتند، می‌توانستند نقش یک ناظر را نسبت به عملکردهای بخش‌های دولتی و خصوصی بازی کنند که این امر باعث کاهش مؤثر فساد می‌شد. بر همین اساس باید به دنبال تشکیل و تقویت نهادهای مدنی آزاد با اختیار طرح دعوا در جامعه باشیم، البته در ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۰۴ به سازمان‌های مردم‌نهاد و اختیارات آن‌ها در زمینه اعلام جرم ارتكابی و شرکت در تمام مراحل دادرسی اشاره شده است. متأسفانه طبق ماده قانونی مذکور، همه سازمان‌های مردم‌نهاد از چنین اختیاری برخوردار نیستند. در کل مقایسه میان دو رویکرد مطرح‌شده در باب پیشگیری از فساد اداری نشان می‌دهد که اولاً در کنوانسیون سازمان ملل متحد به دلایلی، از جمله توجه به مفهوم گوناگون فساد در کشورهای مختلف و حفظ خصوصیت جامع‌الشرایطی آن تعریفی از فساد و فساد اداری ارائه نمی‌گردد، در نتیجه بدون ارائه درک درست از تعریف فساد نمی‌توان سیاست‌های پیشگیرانه مناسب را ارائه داد؛ ثانیاً در کنوانسیون مریدا به دلایلی، از جمله گرایش به اولویت‌دادن به منافع سیاسی و اقتصادی، در کنار منافع انسانی، حقوقی و اخلاقی و همچنین عدم تعهد برای کشورهای امضاکننده جهت جرم‌انگاری برخی اعمال، مانند رشوه‌خواری منفعلانه یک مقام دولتی خارجی، تجارت نفوذ، سوءاستفاده از وظایف

- جودی نعمتی، اکرم (۱۳۸۶). «بازنگری و تحول قوانین در نظام حقوقی و قانون‌گذاری». *دوفصلنامه علمی - ترویجی فقه و حقوق خانواده (ندای صادق)*، ۱۲(۴۷): ۹-۳.

- حسینی، سیدمحمد و نوذری فردوسی، محمد (۱۳۹۳). «سیاست جنایی اسلام در قبال فساد اداری و مطالعه تطبیقی با موازین بین‌المللی». *فصلنامه مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی*، ۱(۱): ۱۰۱-۸۳.

- دادخدایی، لیلا (۱۳۸۰). «مفهوم جرم اقتصادی (مفهوم جرم اقتصادی و تحولات آن)». *فصلنامه تعالی حقوق*، ۲(۶): ۴۵-۵۰.

- صفریان، روح‌الله و همکاران (۱۳۹۶). «الگوی حکمرانی خوب (سرمایه اجتماعی و توسعه همه‌جانبه)». *فصلنامه دولت-پژوهی*، ۳(۱۲): ۱۸۱-۱۴۵.

- فوکویاما، فرانسیس (۱۳۷۹). *پایان نظم - سرمایه اجتماعی و حفظ آن*. ترجمه غلام‌عباس توسلی، چاپ اول، تهران: نشر حکایت قلم‌نوین.

- گودرزی، محمود؛ قربانی، محمدحسین؛ پورسلطانی، حسین و صفری، حمیدرضا (۱۳۹۰). «مطالعه عوامل مؤثر بر وقوع و رشد فساد اداری و ادراک‌شده و روش‌های کنترل آن در سازمان‌های ورزشی ایران». *مطالعات مدیریت ورزشی*، ۱۰(۸): ۳۹-۵۶.

- محسنی، فرید (۱۴۰۰). «پیشگیری از جرم در سازمان با حمایت از افشاگران». *مجله حقوقی دادگستری*، ۸۵(۱۱۶): ۲۵۷-۲۸۲.

- مهدوی‌پور، اعظم (۱۳۹۰). *سیاست کیفری افتراقی در قلمرو بزهکاری اقتصادی*. چاپ اول، تهران: نشر میزان.

سازوکارهای پیشگیری از طریق افزایش کنترل‌های داخلی در دستگاه‌های مشمول (ماده ۲ قانون)، ارتقای سطح پاسخگویی و تکریم ارباب رجوع و شهروندان، توجه ویژه به نظارت و کنترل در نظام اداری از طریق مدیران، افزایش نقش شهروندان در نظارت بر عملکرد دولت، سرپرستان، مسؤولان، بازرسان، حساب‌رسان، حسابداران، ممیزین، ذی‌حساب‌ها، ناظرین، سایر و مردم به‌منظور برخورد با مقوله فساد اداری، بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و نرم‌افزارهای رایانه‌ای و پایگاه‌های اطلاعاتی و امکان اندازه‌گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های مشمول با استفاده از شاخص‌های مصوب امکان‌پذیر کرده است و حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت مخبرین و گزارش‌دهندگان اطلاعات را سبب شده است.

**ملاحظات اخلاقی:** در این پژوهش تمامی ملاحظات اخلاقی رعایت گردیده است.

**تعارض منافع:** نگارش این مقاله، فاقد هرگونه تعارض منافی بوده است.

**سهم نویسندگان:** سهم هریک از نویسندگان در این پژوهش، به یک اندازه بوده است.

**تشکر و قدردانی:** لازم است از تمام کسانی که در تدوین این مقاله ما را یاری رسانده‌اند، قدردانی نمایم.

**تأمین اعتبار پژوهش:** این پژوهش بدون تأمین مالی انجام گرفته است.

#### منابع و مأخذ

- ابراهیمی، شهرام و صفائی آتشگاه، حامد (۱۳۹۴). «رویکرد قانون‌گذار به پیشگیری از جرم در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد». *پژوهشنامه حقوق کیفری*، ۲(۱۲): ۳۱-۷.

- آل عمران، رؤیا و آل عمران، علی (۱۳۹۰). «خصوصی‌سازی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی». *ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی*، ۱(۱۲): ۸۸-۷۳.