



مبارزه با فساد در معاملات دولتی از منظر پیشگیری اجتماعی

حمید برزگری دهج^۱
محمد رضا الهی منش^۲
مهدی فضلی^۳
محمد رضا دهقانی سانج^۴

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۳/۰۱/۳۰ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۳/۰۳/۱۶

چکیده

در نظام حقوقی ایران پیشگیری از فساد در معاملات دولتی عمدتاً متمرکز بر پیشگیری وضعی است و راهکارهای پیشگیری اجتماعی در امر مبارزه با فساد در معاملات دولتی به طور شایسته‌ای به کار گرفته نشده‌اند. این در حالی است که اسناد و توصیه‌نامه‌های سازمان‌های بین‌المللی دخیل در امر مبارزه با فساد به طور ویژه به اهمیت و کارآمدی پیشگیری اجتماعی توجه داشته‌اند. مسئله و چالش اساسی این تحقیق این است که اعمال سیاست‌های پیشگیری اجتماعی در حوزه مبارزه با فساد در معاملات دولتی در ایران در مقایسه با اسناد بین‌المللی و توصیه‌نامه‌های سازمان‌های بین‌المللی مرتبط چه وضعیتی دارد؟ محدودیت‌ها و موانع پیش‌روی اعمال سیاست پیشگیری اجتماعی از فساد در حوزه معاملات دولتی در نظام حقوقی ایران چیست؟ این پژوهش از نوع کاربردی و با شیوه توصیفی-تحلیلی انجام گرفته و روش گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای است. یافته‌های تحقیق نشان داد که مهمترین راهکارهای پیشگیری اجتماعی از فساد در معاملات دولتی، بر مبنای اسناد و توصیه‌نامه‌های سازمان‌های بین‌المللی شامل تضمین حق آزادی بیان، دسترسی عمومی به اطلاعات نهادهای دولتی، مشارکت جامعه مدنی، تدوین منشور اخلاقی و بهبود وضعیت معیشت کارکنان دولت بر مبنای تورم است. نتیجه اینکه پیشگیری اجتماعی از فساد در معاملات دولتی به دلیل محدودیت‌های کنونی در

^۱ دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده علوم انسانی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
Email: barzegri22dahaj@gmail.com

^۲ استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده علوم انسانی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران،
(نویسنده مسئول): elahimanesh@iau-tnb.ac.ir

^۳ گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. mahdi.fazli@gmail.com

^۴ گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
ohammadrezadehghani@gmail.com

زمینه آزادی بیان و دسترسی عمومی به اطلاعات نهادهای دولتی، محدودیت‌های مرتبط با مشارکت سازمان‌های مردم نهاد در مبارزه با فساد اداری، همچنین عدم توانایی دولت در ثبات اقتصادی و کنترل تورم در ایران با کاستی‌های اساسی مواجه است.

کلید واژه‌ها

رفتار پلیس، هنجارگریزی، حقوق شهروندی، حاکمیت قانون، اقتدار پلیس.

۱. مقدمه

معاملات دولتی در حال حاضر حجم بالایی از تولید ناخالص داخلی کشورها را تشکیل می‌دهد. بر مبنای یک ارزیابی در حدود ۱۲ تا ۱۵ درصد تولید ناخالص ملی کشورها در حال توسعه و در حدود یک سوم بودجه ملی دولت‌ها در زمینه خریدهای دولتی هزینه می‌گردد (World Bank, 2015: 5). حجم بالای پول در معرض خطر در این حوزه و تعامل نزدیک و مکرر بین بخش عمومی و خصوصی، باعث گردیده که معاملات دولتی در برابر فساد آسیب‌پذیر باشند و در نتیجه به یکی از موانع اصلی پیش‌روی سلامت نظام اداری تبدیل شده است. برآوردها نشان می‌دهد که فساد موجب گردیده که به میزان ۲۰ تا ۲۵ درصد از هزینه‌های معاملات دولتی در سرتاسر جهان افزایش یابد. (OECD, 2013a: 4). به منظور مبارزه با فساد در حوزه معاملات دولتی می‌توان از تجربیات جرم‌شناسی به‌ویژه در زمینه پیشگیری از جرم استفاده نمود. سیاست‌های کیفی در ایران در زمینه مبارزه با فساد در معاملات دولتی عمدتاً متمرکز بر از بین بردن وضعیت‌های مجرمانه است و کمتر به سیاست‌های پیشگیری اجتماعی در این حوزه توجه شده است.

استفاده از راهکارهای پیشگیری اجتماعی از جرم به‌منظور مبارزه با فساد، در مهمترین سند بین‌المللی در زمینه مبارزه با فساد یعنی «کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد»^۱ مصوب ۲۰۰۲ مورد توجه قرار گرفته است. مواد فصل دوم این سند مهم بین‌المللی عمدتاً در ارتباط با تدابیر پیشگیری اجتماعی در امر مبارزه با فساد می‌باشد که شامل ماده ۵ (سیاست‌ها و اقدامات پیشگیرانه کلی)، ماده ۱۰ (شفافیت و گزارش‌دهی عمومی)، ماده ۱۲ (پیشگیری در بخش خصوصی) و ماده ۱۳ (مشارکت جامعه) است. بعلاوه، معاهدات و استانداردهای بین‌المللی در ارتباط با پیشگیری از فساد در معاملات دولتی تصویب گردیده است که در آنها راهکارهای پیش‌گیری اجتماعی در مبارزه با فساد در معاملات دولتی مورد توجه قرار گرفته که مهمترین آنها شامل: موافقت‌نامه سازمان تجارت جهانی در زمینه معاملات دولتی؛ قانون نمونه آنسیترال^۲ به عنوان قانون راهنما در زمینه معاملات دولتی؛

¹. the UN Convention against Corruption (UNCAC)

². the UNCITRAL Model Law litigation

موافقت‌نامه سازمان تجارت جهانی در زمینه معاملات دولتی^۱؛ اسناد بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل است. «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی»^۲ از جمله سازمان‌های بین‌المللی است که به طور خاص در امر مبارزه با فساد در معاملات دولتی فعالیت داشته است که اسناد مصوب آن شامل؛ کنوانسیون راجع به مبارزه با رشوه مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌الملل^۳، توصیه‌نامه شورای OECD در خصوص سلامت معاملات دولتی (۲۰۱۷)^۴، توصیه‌نامه OECD برای ارتقاء مبارزه با رشوه مقامات دولتی خارجی در معاملات دولتی بین‌المللی^۵ است. در این اسناد، به ویژه در توصیه‌نامه‌های سازمان OECD، به طور خاص به اهمیت و نقش سیاست‌های پیشگیری اجتماعی از فساد در معاملات دولتی تأکید شده است.

هدف از انجام این تحقیق بررسی این موضوع است که پیشگیری اجتماعی در امر مبارزه با فساد در معاملات دولتی در نظام حقوقی ایران در مقایسه با راهکارهای که در اسناد بین‌المللی مرتبط و همچنین توصیه‌نامه و استانداردهای بین‌المللی ارائه شده است چه وضعیتی دارد. همچنین این تحقیق به دنبال بررسی وضعیت سیاست‌های پیشگیری اجتماعی از فساد در معاملات دولتی و ارائه راهکارهای پیشنهادی جهت تصویب قوانین و مقررات جدید و اصلاح قوانین و مقررات کنونی است. روش انجام این تحقیق توصیفی و تحلیلی است و برای گردآوری اطلاعات از روش کتابخانه‌ای استفاده می‌گردد. پرسش این تحقیق این است که اعمال سیاست‌های پیشگیری اجتماعی در حوزه مبارزه با فساد در معاملات دولتی در ایران در مقایسه با اسناد بین‌المللی و توصیه‌نامه‌های سازمان‌های بین‌المللی مرتبط چه وضعیتی دارد؟ محدودیت‌ها و موانع پیش‌روی اعمال سیاست پیشگیری اجتماعی از فساد در حوزه معاملات دولتی در نظام حقوقی ایران چیست؟ در این تحقیق نخست مفاهیم و مبانی نظری تحقیق بررسی می‌گردد و سپس مفهوم پیشگیری اجتماعی، راهکارهای این نوع پیشگیری و وضعیت آن در نظام حقوقی ایران و اسناد بین‌المللی تجزیه و تحلیل می‌شود. در پایان کاستی‌ها و موانع پیش‌روی اعمال پیشگیری اجتماعی در حوزه مبارزه با فساد در معاملات دولتی در ایران مشخص و راهکارهای اصلاحی ارائه می‌گردد.

۲. معاملات دولتی در ایران

۲-۱. مفهوم معاملات دولتی

¹ WTO's Government Procurement Agreement

² Economic Cooperation and Development Organization

³ Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (1997)

⁴ OECD Recommendation of the Council on Public Integrity (2017)

⁵ OECD Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions

علما و متخصصان حقوق اداری، اعمال حقوقی دولتی را از جهت اینکه برای افراد حق و تکلیف ایجاد می‌کند از جنبه‌های مختلف طبقه‌بندی کرده‌اند؛ برای مثال اعمال حقوقی دولتی را از نظر هدف و غایت، به اعمال سیاسی و اداری و از نظر محتوا و ماهیت به اعمال قانون‌گذاری، قضایی و اداری، از نظر موضوع به اعمال حاکمیت و تصدی و از لحاظ صورت به اعمال یک‌جانبه (ایقاع) و دو‌جانبه (عقد) تقسیم می‌نماید. (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۴: ۲۸۹).

اعمال حقوقی یک‌جانبه ناشی از تنها اراده مقام اداری (به صورت فردی و جمعی) و اعمال دو‌جانبه ناشی از تلاقی چند اراده است. به عبارت دیگر اعمال یک‌جانبه ناشی از تصمیمات اداری و اعمال دو‌جانبه ناشی از توافق طرفین است (رضایی زاده، ۱۳۸۷: ۱۳۸-۱۴۰). اعمال دو‌جانبه دولت که ناشی از توافق است در اصطلاح به آن معاملات دولتی اطلاق می‌گردد. به عبارت دیگر، دولت‌ها مانند اشخاص خصوصی برای تأمین نیازهای اداری اقدام به انعقاد معامله می‌کند که این معاملات باید در قالب تشریفات قانونی صورت گیرد. معاملات دولتی در قالب مناقصه و مزایده انجام می‌گیرد. «مناقصه فرایندی است رقابتی برای تأمین کیفیت مورد نظر (طبق اسناد مناقصه)، که در آن تعهدات موضوع معامله به مناقصه‌گری که کم‌ترین قیمت متناسب را پیشنهاد کرده باشد، واگذار می‌شود». بنابراین مناقصه ابزار رقابتی برای انجام خریدهای دولتی با کمترین قیمت است. انجام مزایده‌های دولتی تابع قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ است اما در این قانون مزایده تعریف نشده است. در تعریف مزایده‌های دولتی باید گفت، مزایده شیوه رقابتی جهت فروش کالا و یا خدمات از سوی دولت است، که امکان فروش خدمات و محصولات با بالاترین قیمت را ممکن خواهد کرد. بنابراین دولت برای فروش اموال که مازاد تشخیص داده شده و یا جهت فروش کالا و یا خدمات خود باید از مزایده استفاده نماید.

معاملات دولتی به جهت رعایت مصلحت دولت، تابع تشریفات ویژه‌ای است که در قوانین و مقررات مربوطه مقرر گردیده است. عدم رعایت این تشریفات موجب بطلان معاملات دولتی می‌گردد. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ در این خصوص مقرر می‌دارد: «معاملات وزارتخانه‌ها مؤسسات دولتی اعم از خرید و فروش و اجاره و استجاره و پیمانکاری و اجرت کار و ... (به استثنای مواردی که مشمول مقررات استخدامی می‌شود) باید حسب مورد از طریق مناقصه و مزایده انجام شود». مناقصه و مزایده دو شیوه اصلی انجام معاملات دولتی است که حاکی از تشریفات بودن معاملات دولتی است.

دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در مواردی بدون رعایت تشریفات مناقصه و مزایده اقدام به انعقاد معامله نمایند. موارد معافیت از انجام تشریفات مناقصه و مزایده حسب مورد در قوانین مربوطه تعیین شده است. بر اساس قانون مناقصات مصوب ۱۳۸۳، موارد معافیت از انجام تشریفات مناقصه شامل، انجام

^۱ بند (الف) ماده ۲ قانون مناقصات مصوب ۱۳۸۳.

معاملات کوچک و متوسط^۱، ترک تشریفات مناقصه^۲ و عدم الزام به برگزاری مناقصه^۳ است. در ماده ۸۲ قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ و آیین‌نامه معاملات دولتی ۱۳۴۹ و در آیین‌نامه معاملات شهرداری کشور مصوب ۱۳۴۶ و آیین‌نامه معاملات مالی شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۵ مصادیق معافیت از برگزاری مزایده از سوی دستگاه‌های اجرایی و شهرداری‌ها تعیین گردیده است.

۲-۲. قوانین حاکم بر معاملات دولتی

در حال حاضر معاملات دولتی در ایران بر اساس «قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶» و «آیین‌نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۹» که در راستای ماده ۲۷ این قانون به تصویب مجلس شورای ملی رسید، انجام می‌گیرد. این دو قانون، قواعد عام حاکم بر کلیه معاملات دستگاه‌های دولتی در ایران شامل معاملات وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیر دولتی محسوب می‌گردد.^۴ در سال ۱۳۸۲ با تصویب قانون مناقصات، برگزاری مناقصات دستگاه‌های دولتی از شمول قانون محاسبات عمومی خارج گردید و بر مبنای مقررات این قانون انجام می‌گیرد. با این حال، مزایده‌های دستگاه‌های اجرایی همچنین مشمول قانون محاسبات عمومی است. در اجرای ماده ۱۰۴ قانون شهرداری‌های مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ کمیسیون مشترک مجلسین، آیین‌نامه مالی شهرداری‌های در سال ۱۳۴۶ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در رابطه با معاملات شهرداری پایتخت «آیین‌نامه معاملات شهرداری پایتخت» در راستای تبصره ۳۹ قانون بودجه سال ۱۳۴۴ کل کشور در سال ۱۳۵۵ به تصویب مجلس شورای ملی رسید که به موجب ماده (۸) «قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۵/۱/۲۵ با اصلاحات بعدی» به شهرداری‌های مراکز استانها، کلانشهرها و شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت تسری یافت.

۳. جایگاه پیشگیری اجتماعی در نظام حقوقی ایران

۳-۱. مفهوم پیشگیری اجتماعی از فساد

پیشگیری از جرم در معنای جرم شناسانه به مجموعه‌ای از تدابیر و اقدام‌های غیرکیفری و غیرقهرآمیز گفته می‌شود که پیش از ارتکاب جرم و به منظور تاثیرگذاری بر عوامل جرم‌زا اعم از عوامل فردی، محیطی و وضعی به کار گرفته می‌شوند. در این راهبرد تمرکز بر حذف و کاهش عوامل جرم‌زا است و در

^۱ ماده ۱۱ همان.

^۲ ماده ۲۷ همان.

^۳ ماده ۲۹ همان.

^۴ بخش سوم قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶.

چارچوب آن سعی می‌شود، بدون استفاده از ابزارها و ضمانت‌اجراهای کیفری، از وقوع بزهکاری جلوگیری به‌عمل آید. (نیازپور، ۱۳۹۴: ۶۴). مطابق «کتابچه راهنمای دستورالعمل پیشگیری از جرم - موثر ساختن آنها»، پیشگیری از جرم شامل رویکردهایی است که هدف از آن کاهش فرصت‌ها بزهکاران جهت ارتکاب جرم، افزایش خطرات و هزینه‌های دستگیری و به حداقل رساندن منافع جرم می‌باشد. (UNODC, 2010: 9) از تعاریف فوق، می‌توان نتیجه گرفت که پیشگیری از جرم شامل هر نوع فعالیت از سوی اشخاص یا گروه‌ها، دولتی یا خصوصی است، که سعی در از بین بردن جرم قبل از وقوع آن یا قبل از رویدادن هر گونه نتایج دیگر را دارد.

پیشگیری اجتماعی به عنوان یکی از اقسام پیشگیری غیر یفری، بر رویکرد عوامل بزهکاری مبتنی است و به دنبال تعیین عوامل بزهکاری، سازماندهی برنامه‌هایی به‌منظور مقابله با آن و تغییر شرایط اجتماعی و اقتصادی نامناسبی است که فرد در آن زندگی می‌کند و منشاء رفتارهای ضد اجتماعی وی می‌شود. (ابراهیمی، ۱۳۹۱: ۵۱). طبق بند دو ماده یک لایحه پیشگیری از وقوع جرم مصوب ۱۳۸۸ پیشگیری اجتماعی عبارت است از تدابیر و روش‌هایی آموزشی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی دولت، نهادها و سازمان‌های غیردولتی و مردم نهاد در زمینه سالم‌سازی محیط اجتماعی و محیط فیزیکی برای حذف یا کاهش عوامل اجتماعی وقوع جرم^۱.

با توجه به تعاریف فوق، مهمترین ویژگی پیشگیری اجتماعی تمرکز بر برنامه‌های بلند مدت در زمینه کاهش بزهکاری است. سیاست پیشگیری اجتماعی بر عوامل اجتماعی ارتکاب جرم متمرکز است. در پیشگیری اجتماعی، پیشگیری از جرم با مشارکت دولت و بخش غیردولتی انجام می‌گیرد.

مبنای نظری پیشگیری اجتماعی بر این ایده مبتنی است که «برای مبارزه با بزهکاری باید به سراغ زمینه‌ها و خاستگاه‌های اجتماعی آن رفت و با خنثی‌سازی آن زمینه‌ها، امکان وقوع بزهکاری را از بین برد یا دستکم کاهش داد. مقابله کیفری ممکن است در کوتاه مدت تأثیر داشته باشد، اما در درازمدت، رفتار مجرمان تغییر شکل داده و در اشکال جدید بزهکاری بروز خواهد کرد.» (امیدی، ۱۳۸۸: ۵۰)

در پیشگیری اجتماعی به مشکلات اجتماعی و اقتصادی و به‌طور کلی به عوامل بزهکاری توجه می‌گردد. در واقع تئوری‌های پیشگیری اجتماعی بر حذف و کاهش خطر عوامل اجتماعی، اقتصادی و محیطی جرم‌زا متمرکز است. تئوری‌های که تأمین شهروندان، مبارزه با فقر و بیکاری، تأمین حداقل نیازهای اساسی از جمله خوراک، پوشاک و مسکن برای کلیه افراد جامعه را تکلیف دولت‌ها می‌داند با پیشگیری اجتماعی قرابت دارند. در مقابل دیدگاه‌های حداقلی و یا دیدگاه‌های بدبینانه نسبت به مداخله دولت در اقتصاد و اجتماع در مقابل نظریه پیشگیری اجتماعی از جرم قرار می‌گیرد.

^۱ این تعریف در قانون «پیشگیری از وقوع جرم» مصوب ۱۳۹۴ حذف گردید.

۳-۲. قانون پیشگیری از وقوع جرم

با توجه به اینکه قسمت نخست بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی یکی از وظایف قوه قضاییه را پیشگیری غیرکیفری از وقوع جرم تعیین کرده است، اما در فقدان قانون عادی در این زمینه سازوکار در این خصوص وجود نداشته و عملاً این بند اجرایی نگردید. تا اینکه سرانجام در سال ۱۳۸۴ لایحه پیشگیری از جرم به مجلس ارائه شد. این مذکور در سال ۱۳۹۴ بعد از اختلاف نظر بین شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی و در نهایت تأیید آن در مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۹۴ اجرایی گردید. در اجرای بند ۵ اصل ۱۶۵ قانون اساسی در این لایحه ساختار رسمی پیشگیری از جرم ایجاد و نحوه مدیریت پیشگیری از جرم تعیین گردیده است. مطابق ماده ۲ این قانون، شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم به ریاست رئیس قوه قضاییه و نایب رئیسی معاون اول رئیس جمهور و اعضای دیگری که در این ماده پیش‌بینی شده تشکیل می‌گردد. این شورای در حقیقت هماهنگ کننده سیاست پیشگیری از جرم بین قوا و نهادهای مختلف کشوری یعنی قوه مجریه و قوه قضاییه است. پیشگیری از جرم بدون همکاری دو قوه مجریه و قضاییه در عمل امکان‌پذیر نیست زیرا بخش عمده از ابزارهای پیشگیری از جرم در نزد قوه مجریه قرار دارد.

در لایحه پیشنهادی دولت در کنار شورای عالی پیشگیری از جرم مقرر گردید که شورای استانی پیشگیری از وقوع جرم (ماده ۵) و شورای پیشگیری از جرم شهرستان (۷) نیز تشکیل گردد. در این لایحه، پیشگیری از جرم در سه سطح پیشگیری اجتماعی، قضایی و انتظامی تعریف شده بود. متأسفانه تقسیم‌بندی و تعاریف اقسام سیاست‌های پیشگیری از جرم که در لایحه نخست تقدیمی دولت وجود داشته حذف گردید. با این توضیح که در لایحه تقدیمی دولت سیاست‌های پیشگیری از جرم به سیاست پیشگیری اجتماعی، قضایی و انتظامی تقسیم گردید بود که سیاست پیشگیری قضایی منطبق با پیشگیری کیفری، و انتظامی منطبق با سیاست پیشگیری وضعی بود.

با وجود ساختار رسمی که در لایحه برای پیشگیری از وقوع جرم مقرر شده بود، اما در بند ۳ ماده ۳ این قانون مشارکت مردم و نهادهای دولتی و غیردولتی در امر پیشگیری از وقوع جرم مقرر گردیده است که این اقدامات در راستای سیاست‌های پیشگیری اجتماعی از جرم است. بند ۴ این قانون شناسایی زمینه‌ها و علل وقوع جرم، کاهش آسیب‌های اجتماعی در ذیل وظایف شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم قرار داده که مرتبط با سیاست پیشگیری اجتماعی از جرم است.

۳-۴. پیشگیری اجتماعی از جرم در قانون ارتقا سلامت اداری و مقابله با فساد

سیاست پیشگیری اجتماعی از جرم (فساد) از نظر قانون ارتقا سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ دور نمانده است هر چند در قیاس با پیشگیری وضعی، سیاست پیشگیری اجتماعی در این قانون برجستگی کمتری دارد. ماده ۷ این قانون تحت عنوان «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» در

ارتباط با پیشگیری اجتماعی از فساد است. مطابق این ماده دولت ملزم شده است بر مبنای منابع اسلامی و همچنین متناسب با علوم و تجربیات روز دنیا منشور اخلاقی مذکور را تدوین نماید. در تبصره این ماده تدوین منشور اخلاقی به منظور تعیین رفتار حرفه‌ای و اخلاقی مقامات به کلیه دستگاه‌های حاکمیتی که مشمول این قانون می‌گردد تسری داده شده است. مشخص نیست که چرا سایر راهکارهای پیشگیری اجتماعی از فساد از نظر تدوین‌کنندگان این قانون مغفول مانده است.

۳-۵. قانون دسترسی آزاد به اطلاعات

دسترسی آزاد کلیه افراد جامعه به اطلاعات موجود در نهادهای دولتی می‌تواند ابزاری کارآمد در جهت مبارز با ارتکاب جرایم مرتبط با فساد باشد. «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸» به جهت تضمین دسترسی عمومی به اطلاعات نهادهای دولتی تصویب گردید. ماده ۱ این قانون مقرر می‌دارد: «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن که قانون منع کرده باشد.» با دسترسی آزاد عموم مردم به اطلاعات مربوط به تصمیمات دولت بی تردید از وقوع جرایم مرتبط با فساد پیشگیری می‌گردد و این قانون برای نخستین بار این حق به طور خاص مورد تصریح قرار دارد. تصویب این قانون را می‌توان همسو با سیاست پیشگیری اجتماعی از فساد تلقی نمود.

۳-۶. برنامه‌های پنج ساله توسعه

در برنامه پنج ساله توسعه گاهی به‌طور صریح و گاهی به‌طور ضمنی تکالیفی برای دولت در زمینه پیشگیری از جرم مقرر شده است. در طی برنامه پنج ساله توسعه تا زمان تصویب برنامه ششم برخی برنامه‌های مرتبط با پیشگیری اجتماعی مشاهده می‌گردد که هر چند تحت عنوان پیشگیری از جرم بیان نشده اما می‌توان آن را مرتبط با سیاست پیشگیری اجتماعی از جرم تلقی کرد. برای مثال در ماده ۹۷ برنامه پنج ساله چهارم توسعه دولت مکلف شد به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، طرح کنترل آسیب‌های اجتماعی را با تأکید بر پیش‌گیری از اعتیاد به مواد مخدر تهیه و تنظیم نماید.

ماده ۸۰ قانون برنامه ششم توسعه یکی از تکالیف دولت را تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی مقرر داشته است. تکالیفی که در این ماده برای دولت مقرر شده است مرتبط با پیشگیری اجتماعی از جرم است هر چند به صراحت تحت عنوان پیشگیری اجتماعی از جرم نیامده است.

۴. راهکارهای پیشگیری اجتماعی از فساد در معاملات دولتی

از مطالعات اسناد و استانداردهای بین‌المللی مرتبط با مبارز با فساد می‌توان مهمترین راهکارهای پیشگیری اجتماعی از فساد در معاملات دولتی را احترام به حقوق بشر، تضمین حق دسترسی آزاد به

اطلاعات، مشارکت جامعه مدنی، تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای و تأمین معیشت کارکنان دولتی برشمرد.

۴-۱. آزادی بیان و پیشگیری از فساد در معاملات دولتی

میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی^۱ همراه با «اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸»^۲ مبنای بین‌المللی الزام دولت به احترام به حق آزادی بیان است. اگر تعریف اعلامیه جهانی حقوق بشر و نیز میثاق حقوق مدنی و سیاسی از آزادی بیان را معیار قرار دهیم، «آزادی بیان شامل آزادی جستجو، دریافت و انتقال اطلاعات و عقاید از هر قبیل، صرف نظر از مرزها، خواه شفاهی، خواه به صورت نوشته یا چاپ یا به صورت هنری، می‌باشد.» آزادی بیان در معنای جستجوی و انتقال اطلاعات و عقاید سه مصداق مهم یعنی آزادی رسانه، آزادی مطبوعات و آزادی شبکه‌های اجتماعی دارد. بنابراین هر نوع سانسور و محدودیت غیر منطقی در انتشار عقاید و افکار در رسانه، مطبوعات و شبکه‌های اجتماعی با اصل آزادی بیان مغایرت دارد.

تجربه کشورهای موفق در مبارزه با فساد اداری حاکی از آن است که اطلاع‌رسانی، دشمن شماره یک فساد می‌باشد. در این میان، مهمترین و کم هزینه‌ترین ساز و کار اطلاع‌رسانی نیز هنوز مطبوعات و رسانه‌ها هستند (خضری، ۱۳۸۷: ۴۳) احترام به حقوق بشر نقش مهمی در کاهش فساد در معاملات دولتی دارد. توسعه حقوق بشر می‌تواند شفافیت و مشارکت را افزایش دهد و باعث تقویت مسئولیت‌پذیری گردد. حقوق بشر از طریق ارتقا شفافیت و مشارکت مردم امکان موشکافی و نظارت بر فرآیند تصمیمات دولتی را فراهم می‌سازد، در نتیجه امکان کشف فساد را افزایش می‌دهد. بنابراین ترویج، ارتقا و حمایت از حقوق بشر یکی از راهکارهای ارتقا شفافیت و مشارکت مردم و در نتیجه کاهش فساد است. توسعه حقوق بشر منجر به شفافیت و دسترسی عمومی به اطلاعات مربوط به تصمیمات دولتی می‌گردد. آزادی بیان مشارکت ذینفعان، مانند جامعه مدنی، در فرآیندهای تصمیم‌گیری دولتی را افزایش می‌دهد.

تضمین آزادی رسانه با بحث حمایت از افشاگران فساد نیز در ارتباط است. افشاگری در زمینه فساد به معنای افشای اطلاعات مربوط به تخلفات در سازمان است که شخص افشاگر از انجام آن یا امکان ارتکاب آن در آینده آگاهی یافته است. این افشا نسبت به اشخاص و یا نهادهایی انجام می‌گیرد که تصور می‌گردد با خطر فساد مواجهه هستند. (Transparency International, 2009:3)

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصل آزادی بیان به صراحت مقرر نشده است و تنها در اصل ۲۴ به دو مصداق آن یعنی نشریات و مطبوعات اشاره شده است. مطابق این اصل نشریات و

¹ The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

² 1948 Universal Declaration of Human Rights

مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند. همچنین از اصل ۱۷۵ قانون اساسی نیز می‌توان اصل آزادی بیان را استنباط نمود. با این حال آزادی بیان حقی مطلق نیست از اینرو در قانون اساسی محدودیت‌های بر این اصل وارد گردیده است. در اصل ۲۴ قانون اساسی آزادی بیان به دو قید «مخل به مبانی اسلام» و «حقوق عمومی» نباشد محدود شده است. باوجود اینکه اصل آزادی بیان در کلیت خود در نظام حقوقی ایران به رسمیت شناخته شده است، اما در اجرا این اصل با محدودیت‌ها و ابهاماتی مواجه است. عدم تعیین دقیق محدودیت‌های آزادی بیان در قوانین ایران و استفاده از الفاظ کلی، باعث گردید که بتوان با استناد به برخی مفاهیم کلی مانند امنیت و اخلاق عمومی، نظم عمومی، عدم اخلال به مبانی اسلامی... آزادی بیان را تحدید نمود. در بحث آزادی مطبوعات به عنوان یکی از مصادیق آزادی بیان ایرادات اساسی که بر قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ وارد شده است، مربوط به ترتیبات صدور مجوز فعالیت مطبوعات و به‌ویژه لغو پروانه فعالیت است که در ماده ۱۰ و ۱۱ این قانون مقرر شده است. در بحث آزادی بیان در فضای مجازی نیز به موجب ماده ۲۲ قانون جرایم رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۸، در ارتباط با محتوای که قابل انتشار در فضای مجازی است کارگروهی تحت عنوان کارگروه مصادیق مجرمانه پیش‌بینی شده است که از اختیارات گسترده در زمینه محدودیت و فیلترینگ اینترنت برخوردار است.

۴-۲ حق دسترسی به اطلاعات نهادهای دولتی

حق دسترسی به اطلاعات را می‌توان به‌عنوان حق جستجو، دریافت و انتشار اطلاعاتی تعریف کرد که توسط موسسات عمومی نگهداری می‌گردد. در ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ حق دسترسی آزاد به اطلاعات مقرر شده است که این حق شامل حق آزادی جستجو، دریافت و انتشار اطلاعات و ایده‌ها از طریق رسانه صرفنظر از مرزهای دولت می‌گردد.

همه افراد یک جامعه حق دارند که به اطلاعاتی که از سوی دولت نگهداری می‌گردد دسترسی داشته باشند. در این راستا لازم است که کشورها قوانینی را تصویب نمایند که در آن تشریفات درخواست افراد برای دسترسی به اطلاعات دولتی مشخص گردد. همچنین در این قانون باید محدودیت‌های دسترسی به اطلاعات مشخص گردد و نهادی ناظر برای اجرای این حق تعیین گردد. سرانجام اینکه باید ضمانت اجرایی مدنی و کیفری برای کارکنان دولتی که از افشای اطلاعات دولتی خودداری می‌کنند وضع گردد. فقدان اطلاعات در مورد فعالیت و تصمیم‌گیری دولت می‌تواند به راحتی این امکان را برای مقامات دولتی فراهم نماید تا تغییرات در تصمیمات را در جریان برگزاری معاملات دولتی را در راستای منافع شخصی خود پنهان کند (Kuhm and Sherman, 2014: 19) به عبارت دیگر، نبود جریان آزاد اطلاعات باعث پرورش زمینه سوءاستفاده از قدرت و سوء مدیریت می‌شود (حیبی، ۱۳۸۲: ۵۸). کنوانسیون سازمان ملل متحد به‌عنوان سند جامع پیشگیری از فساد در ماده ۱۰ به حق آزادی اطلاعات

به عنوان راهکاری برای پیشگیری از فساد توجه داشته است. این ماده تحت عنوان گزارش‌دهی در بخش عمومی کشورهای عضو را ملزم کرده که اقداماتی را در جهت دسترسی هر چه بیشتر به اطلاعات و در نتیجه شفافیت بیشتر در بخش دولتی انجام دهند.

قانون نمونه آنسیترال در زمینه معاملات دولتی، نیز اصل افشا اطلاعات مربوط به معاملات دولتی را مقرر داشته است. در ماده ۲۵ این سند دستگاه مناقصه‌گزار ملزم گردیده که سوابق مستندی از روند برگزاری معاملات دولتی را تهیه و نگهداری کند. ماده ۲۴ و ۶۹ این سند در ارتباط با افشای اطلاعات مربوط به معاملات دولتی است. ماده ۲۴ در باب محرمانگی اطلاعات مربوط به مناقصه‌گران، اصل ممنوعیت افشای اطلاعات را تنها در صورتی مجاز می‌داند که برای حمایت از امنیت ملی ضرورت داشته باشد (مانند معاملات مربوط به خریدهای نظامی)، یا اینکه افشای اطلاعات مغایر با قانون و یا مانع اجرای قانون گردد. همچنین در مواردی که افشای اطلاعات با منافع مشروع مناقصه‌گران و یا پیمانکاران مغایرت دارد و یا مانع رقابت منصفانه است ضرورتی به رعایت اصل افشای اطلاعات نیست. در سند OECD تحت عنوان «سلامت معاملات دولتی» اصل افشای اطلاعات در ذیل عنوان شفافیت معاملات دولتی مطرح شده است. همچنین در ذیل عنوان استثنائات اصل رقابت، محرمانگی اطلاعات مربوط به معاملات دولتی را یک استثنا دانسته است و تنها در صورتی مجاز است که برای حفظ منافع دولت، برای مثال امنیت ملی و یا سایر منافع عمومی ضرورت داشته باشد (OECD, 2007: 47).

همان‌طور که پیش‌تر بحث گردید در قوانین متعددی بر حق آزادی دسترسی به اطلاعات تصریح شده است. ترتیبات حق دسترسی به اطلاعاتی که در نزد نهادهای دولتی وجود دارد در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ مقرر گردیده است. در خصوص حق دسترسی آزادی به اطلاعات در نظام حقوقی ایران نتایج ذیل به دست می‌آید:

۱. با وجود قوانین الزام‌آور در این خصوص اما سیاست‌گذاری عمومی و قضایی نیز علاوه بر قانون‌گذاری باید در خدمت تضمین این حق باشد که در نظام حقوقی ایران اراده جدی برای تحقق این حق وجود ندارد.
۲. وجود قوانین قدیمی در رابطه با دسته‌بندی اطلاعات محرمانه عملاً باعث شده است که به‌طور غیرمعمولی دایره استثنائات اصل دسترسی به اطلاعات توسعه یابد.
۳. فقدان شکل‌گیری فرهنگ مطالبه‌گری در این زمینه از سوی شهروندان که لازمه آن آموزش شهروندان از طریق رسانه عمومی است، در نظام حقوقی ایران بسیار مشهود است.
۴. در ایران نهادی برای شکایت از اقدامات مقامات اداری در زمینه رد درخواست متقاضیان دسترسی به اطلاعات وجود ندارد.

۵. مفاهیم چون امنیت و آسایش عمومی که تعریف مشخصی از آن در قوانین وجود ندارد نیز باعث اعطای اختیارات گسترده مصلحت‌سنجی به نهادها دولتی برای تصمیم‌گیری در خصوص ارائه اطلاعات گردیده است. به‌ویژه اینکه تصمیمات این نهادها قابلیت شکایت را ندارد.

۴-۳. مشارکت جامعه مدنی (نظارت مردمی)

گروه‌های جامعه مدنی، به‌عنوان یک ناظر مستقل، می‌تواند به شناسایی و کاهش فساد در فرآیند معاملات دولتی کمک کنند. «برای تقویت جبهه مبارزه، نهادها و سازمان‌های غیردولتی مستقل می‌توانند خدمات ارزنده‌ای عرضه کنند. فراهم کردن بستر شکل‌گیری سازمان‌های و نهادهای غیردولتی مستقل مبارزه با فساد در داخل و همانند آنچه در سطح بین‌الملل وجود دارد و میدان دادن به مردم و در تقویت جبهه مبارزه با فساد، بیش از روش‌های دولتی موثر خواهد بود.» (خضری، ۱۳۸۷: ۸۲۳).

مشارکت جامعه مدنی کنترل بهتر بر فعالیت‌ها و تصمیمات‌گیری‌های دولت را ممکن می‌سازد و ایجاد یک چارچوب مدیریتی مؤثر در حوزه اداره امور عمومی را تسهیل می‌کند؛ و در نتیجه به کشف فساد یاری می‌رساند. مشارکت جامعه مدنی شفافیت را به دلیل مشارکت عموم مردم، به کاملترین شکل در فرآیند معاملات دولتی ارتقاء می‌دهد. نظارت جامعه مدنی از طریق شناسایی اعمال خلاف قانون در فرآیند معاملات دولتی و بازرسی آنها به‌شکل مستقل، انصاف و کارآمدی را تقویت می‌کند.

در ماده ۵ کنوانسیون سازمان ملل متحد بر علیه فساد، مقرر گردیده که کشورها در سیاست‌های خود برای مبارزه بر علیه فساد باید مشارکت جامعه مدنی را ارتقاء دهند. ماده ۱۳ این سند به‌طور خاص به بحث مشارکت جامعه مدنی پرداخته است. مطابق بند ۱ این ماده کشورها عضو باید اقدامات مقتضی جهت شرکت فعالانه افراد و گروه‌های خارج از بخش دولتی مثل جامعه مدنی، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های جامعه‌مدار به جهت جلوگیری و مبارزه با فساد به‌عمل آورند.

توصیه‌نامه شورای OECD در زمینه کارپردازی‌های دولتی پیشنهاد می‌کند که کشورها شفافیت و مشارکت کارآمد ذینفعان را ارتقاء دهند. بعلاوه، پیش‌نویس توصیه‌نامه شورای OECD در زمینه سلامت معاملات دولتی، کشورها عضو را ترغیب نموده که سلامت معاملات دولتی و منفعت عمومی در کلیه مراحل فرآیند سیاسی و سیاست‌گذاری، به‌طور خاص به شیوه‌های زیر را تضمین نماید: (۱) اعطای نقش منصفانه به کلیه ذینفعان - سازمان‌های جامعه مدنی، تجار، رسانه‌ها و شهروندان - در توسعه و اجرای سیاست‌های عمومی؛ و (۲) توانمندسازی جامعه مدنی که شامل سازمان‌های دیدبان، گروه‌های از شهروندان و رسانه‌های مستقل می‌شود تا اینکه پاسخ‌گویی به شیوه‌ای کارآمد تضمین شود.

در مقدمه کنوانسیون آمریکایی مبارزه با فساد به اهمیت مشارکت جامعه مدنی در مبارزه با فساد اذعان شده است. در این سند مقرر شده: «لازم است مشارکت جامعه مدنی در پیشگیری و مبارزه با فساد

تقویت گردد». همچنین بند ۱۱ ماده ۳ این سند در بیان اقدامات پیشگیرانه به مکانیسم‌هایی برای ترغیب مشارکت جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی در تلاش جهت پیشگیری از فساد 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 (حاجی ده آبادی، ۱۳۸۳: ۷۹). امر به معرف و نهی از منکر را نباید صرفاً به روابط فردی محدود نمود بلکه این نهاد همچنین بر حق مردم بر نظارت و تذکر به حاکمان جامعه در جهت اصلاح رویه فاسد نیز دلالت دارد.

ماده ۱۰ قانون قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مشارکت جامعه مدنی و یا نظارت مردمی در امر مبارز با فساد را مقرر داشته است. مطابق این ماده وزارت کشور موظف است تمهیدات لازم را درباره توسعه و تقویت سازمان‌های مردم نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد فراهم آورد. در این قانون علاوه بر الزام مشارکت سازمان‌های مردم نهاد در امر مبارزه با فساد، همچنین در ماده ۴ این قانون دولت مکلف گردیده که سازمان‌های مردم نهاد را در راستای وظایف نظارتی خود تقویت کند. در ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ همراه با اصلاحات بعدی، نیز امکان مشارکت جامعه مدنی در اعلام جرم و در نتیجه تعقیب برخی از جرایم مرتبط با فساد را پیش‌بینی کرده است. در آسیب‌شناسی نظارت جامعه مدنی بر امر فساد اداری در ایران می‌توان به برخی کاستی‌های در این زمینه اشاره کرد:

مهمترین نقیصه نظارت مردمی در پیشگیری از فساد شرایط قانونی سختگیرانه تشکیل سازمان‌های مردم نهاد است. در حال حاضر تشکیل و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد به‌موجب «آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی» مصوب ۱۳۸۴ انجام می‌گیرد. با توجه به ضرورت کسب مجوز برای فعالیت از سوی سازمان‌های مردم‌نهاد دولت می‌تواند از طریق خودداری از صدور پروانه فعالیت و یا انحلال یک سازمان مردم‌نهاد استقلال آن را خدشه‌دار سازد.

در تبصره ۳ ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ دامنه مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد را در امر مبارز با فساد تنها محدود به آن دسته از سازمان‌های مردم‌نهاد نموده که در فهرستی که به‌وسیله وزیر دادگستری با همکاری وزارت کشور تهیه و به تصویب رئیس قوه قضاییه می‌رسد، قرار گیرند.

۴-۴. رفتار حرفه‌ای و اخلاقی

منشورهای اخلاقی استانداردهایی را برای کارکنان دولتی ترسیم می‌کند که موظفند به منظور دستیابی به آن تلاش نمایند. همچنین این منشورها حس مسئولیت در کارکنان دولتی به‌دلیل موقعیت حرفه‌ای که در جامعه دارند را بیان می‌کند. (Gaylin and Jennings, 1996: 127) یک منشور اخلاقی کارآمد غالباً

در دو سطح عمل می‌کند: سازمانی و سمبولیک. منشور اخلاقی سازمانی مرزها و همچنین انتظارات رفتاری را بیان می‌کند. به این معنی که معیارهای مشخصی را در ارتباط با اینکه چه رفتاری ممنوع است (رشوه) و چه رفتاری از کارمند دولت انتظار می‌رود (نشان دادن بی طرفی نسبت به کلیه شهروندان) ارائه می‌دهد. منشورهای اخلاق همچنین تا حد زیادی نمادین است. تصویب یک منشور اخلاقی راهی برای تعریف یک مدل رفتار حرفه‌ای است (Gilman, 2005: 6).

رفتار حرفه‌ای و اخلاقی به‌عنوان یکی از پاسخ‌های کنشی در قالب پیشگیری اجتماعی به مفاسد مالی و اداری محسوب می‌گردد. ایجاد تعهدات اخلاقی در کارگزاران با آموزش‌های صحیح و به‌جا تا حد بسیار زیادی دارای آثار پیشگیرانه در ارتکاب اعمال مجرمانه خواهد بود. برای سالم‌سازی محیط سازمانی، دو سازوکار وجود دارد: یکی سازوکار قانون و دیگری سازوکار اخلاق که فراتر از قانون است و به‌صورت پایدار و نهادی می‌تواند سالم‌سازی را به‌صورت فرایندی بر سازمان حاکم کند. (سلطانی، بی‌تا: ۱۰۲)

مبنای رفتار حرفه‌ای، از اصول اخلاقی ناشی می‌گردد که بر رفتار یک شخص یا گروه در یک فعالیت اقتصادی حاکم است. برای مثال اخلاق حرفه‌ای در حرفه پزشکی متفاوت از اخلاق حرفه‌ای وکالت است. با این وجود برخی اصول اخلاقی عام‌الشمول وجود دارد که بر کلیه مشاغل قابل اعمال است. برای نمونه در این رابطه می‌توان به اصل صداقت، راست کرداری، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، بی‌طرفی و... اشاره کرد.

استفاده از منشورهای رفتاری یا اخلاقی به‌طور گسترده در موافقت‌نامه‌های بین‌المللی ضد فساد به‌رسمیت شناخته شده است. در بین نخستین اسنادی که ارزش منشورهای اخلاقی را به رسمیت شناخته می‌توان به کنوانسیون مبارزه با فساد بین کشورهای آمریکایی مصوب ۱۹۹۶ اشاره کرد. کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، منشور اخلاقی در بخش خدمات عمومی را به‌عنوان یکی از عناصر ضروری در پیشگیری از فساد مقرر داشته است. ماده ۸ این کنوانسیون به «ضوابط مربوط به مقامات دولتی» اختصاص داده شده و در بند دوم از ماده مذکور مقرر داشته که «هر کشور عضو، به‌ویژه تلاش خواهد نمود تا در چارچوب نظام حقوقی و سازمانی خود مقررات یا استانداردهای رفتاری را جهت اجراء صحیح، آبرومندانه و مناسب عملکردهای دولتی به‌کار برد.» قسمت «ب» از بند اول ماده ۱۲ کنوانسیون یاد شده نیز «اقدام برای ارتقا سلامت مالی در بخش خصوصی با توسل به تدوین منشور اخلاقی را پیشنهاد می‌دهد.»

قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به موضوع رفتار حرفه‌ای و اخلاقی به‌عنوان یکی از پاسخ‌های کنشی در قالب پیشگیری اجتماعی به مفاسد مالی و اداری اشاره کرده است. (سلطانی، بی‌تا: ۱۰۲). ماده ۷ قانون شفافیت و ارتقا سلامت اداری ۱۳۹۰ به‌صراحت لزوم تدوین منشور تحت عنوان «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» را مقرر داشته است.

«در نظام حقوقی ایران در قوانین و مقررات مختلف بعضا شاهد توجه به مصادیقی از قواعد اخلاق حرفه‌ای هستیم. برای نمونه، مواد ۵۴۴ و ۵۴۵ قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵، و مواد ۲ و ۳ قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹ و ماده ۷ قانون مبارزه با پولشویی همگی در ارتباط با حفظ و نگهداری اسناد و سوابق محرمانه شاهد این مدعا هستند» (دادخواهی، ۱۳۹۰: ۲۱۶).

۴-۵. اصلاح وضعیت حقوق و دستمزد کارمندان

یکی از سیاست‌های اصلی در حوزه پیشگیری اجتماعی اصلاح وضعیت اقتصادی و بهبود وضعیت معیشتی مردم است. مهمترین مسائل معیشتی که در ارتباط با کارکنان دولت مطرح است که به‌طور معمول باعث آسیب‌پذیری در برابر فساد می‌گردند عبارتند:

الف) مشکلات و مسائل معیشتی کارکنان و عدم تناسب هزینه‌های با درآمد آنان؛

ب) وجود فاصله طبقاتی زیاد بین اقشار مختلف جامعه؛

ج) تورم و به تبع آن افزایش فقر؛

ه) عدم تناسب دریافتی‌های کارکنان در دو بخش دولتی و غیر دولتی؛

و) مناسب نبودن سطح زندگی کارکنان با موقعیت اجتماعی آنان که انگیزه ارتکاب فساد اداری را فراهم می‌کند. (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کل کشور، ۱۳۸۰: ۲۱۱)

اعتقاد بر این است که حقوق پایین کارکنان دولت، یکی از فاکتورهای اساسی و مهم دخیل در فساد است. فرض بر این است که هنگامی که حقوق کارمندان پایین باشد، کارکنان دولتی ممکن است از مجاری غیررسمی یا حتی غیرقانونی تقاضای مطالبه وجه از مراجعین نمایند. بر این اساس، فرض می‌گردد که افزایش سطح پرداخت‌های نقش موثری در پیشگیری از فساد دارد. (Gong and Wu, 2012: 192).

امام علی در فرمان‌ها و دستورالعمل‌های حکومتی و اداری خود، بر تأمین مالی کارگزاران سخت تأکید می‌کرد و دریافت رشوه و خیانت در بیت‌المال از مهمترین پیامدهای عدم تأمین مالی کارگزاران بر می‌شمارد (هفتاد و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۰۱).

فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری در ارتباط با تعیین حقوق و مزایای کارکنان دولتی است. بر مبنای ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری حقوق کارمندان دولتی باید هر سال متناسب با نرخ تورم که از سوی بانک مرکزی اعلام می‌گردد افزایش یابد. با این حال این راهکار هیچ‌گاه نتوانسته در ایران کارآمد باشد، زیرا در عمل افزایش حقوق کارکنان دولت هیچ‌گاه بر مبنای نرخ واقعی تورم نبوده است و از سوی دیگر افزایش حقوق کارکنان دولتی نیز با توجه اینکه دولت در تثبیت قیمت‌ها ناموفق بوده عملاً خود به یکی از عوامل افزایش تورم منجر شده است.

۵. مصاحبه های اینترنتی در زمینه پیشگیری اجتماعی از فساد

- در مصاحبه ها و سخنرانی که متخصصان در زمینه فساد اداری داشته اند نیز بر اهمیت برخی مولفه های سیاست های پیشگیری اجتماعی تأکید شده است. برای نمونه به برخی از این مصاحبه ها اشاره می گردد.
۱. مرکز پژوهشی مبنا در پژوهش «بررسی و تحلیل فساد اداری در ایران» در مصاحبه ای با آقای دکتر علی مشهدی حقوقدان و عضو هیئت علمی دانشگاه قم به گفت و گو نشست. ایشان در بیان دلایل فساد اداری استدلال نموده که یکی از مهمترین عوامل غیرحقوقی در فساد اداری، عامل اقتصادی است. زیرا گاهی مسائل اقتصادی زمینه ساز بروز فساد در دستگاه های اجرایی می شوند. برای نمونه زمانی که حقوق کارمند در دستگاه اجرایی پایین است و کفاف زندگی اش را نمی دهد، ممکن است او متوسل به روش های غیرقانونی و مصادیق به فساد مانند رشوه گرفتن، کم کاری کردن، دور زدن قانون گردد (مشهدی، ۱۴۰۱)
 ۲. در یک مصاحبه دیگری در زمینه مبارزه با فساد بر اهمیت شفافیت سازی و دسترسی مردم به همه اطلاعات دولت که باعث حذف رانت ها می شود تأکید شده است. استدلال شده که قانون دسترسی آزاد به اطلاعات که در سال ۱۳۸۸ به تصویب رسید به شکل مطلوبی اجرایی نشده است. (واعظی، ۱۳۹۳)
 ۳. در سخنرانی دیگری بر اهمیت نقش آزادی بیان در پیشگیری از فساد تأکید شده است. استدلال شده که اگر بر آزادی بیان و نظر تکیه می شود برای این است که یکی از راه های جلوگیری از فساد و فراگیر شدن فساد و تداوم آن آزادی ها و نقد کردن هاست اگر می گوئیم مطبوعات مجامع و احزاب و تشکل های غیردولتی باید حضور داشته باشند، اهمیت داشته باشند این برای جلوگیری از فساد است. (خاتمی، ۱۳۹۲)

بحث و نتیجه گیری

فساد شکلی از رفتار غیرصادقانه و مجرمانه است که توسط کارکنان دولت با سوء استفاده از اختیارات خود و در راستای کسب منافع شخصی و یا منفعت دیگری ارتکاب می یابد. به تجربه ثابت گردیده که سیاست تشدید مجازات در مبارزه با فساد اداری به تنهایی کارآمد نیست. در مقابل باید راهکاری اندیشه شود که زمینه ارتکاب فساد کاهش یابد. بنابراین نقش پیشگیری غیرکیفری اهمیت می یابد. کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد به عنوان استاندارد مبارز با فساد نیز توجه ویژه ای به پیشگیری غیرکیفری از فساد نموده است. در بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی یکی از وظایف دستگاه قضایی، پیشگیری از ارتکاب جرم یا همان پیشگیری غیرکیفری تعیین گردیده است.

در مقطعی، با وجود سیاست تشدید مجازات برای مبارزه با جرایم مرتبط با فساد، برای نمونه قانون تشدید مجازات اختلاس، ارتشا و کلاهبرداری مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، اما در عمل

مشخص گردیده که راهکارهای تشدید کیفری و یا همان پیشگیری کیفری نتوانسته در کاهش فساد اداری در ایران راهکشا باشد.^۱ بنابراین کارآمدی مبارزه با فساد مستلزم استفاده از راهکارهای پیشگیرانه غیرکیفری است. مهمترین تحول در زمینه پیشگیری از فساد اداری در ایران، تصویب قانون پیشگیری از جرم در سال ۱۳۹۴، هر چند به شکلی کاملاً ناقص، می‌باشد. این قانون برای نخستین بار، نهاد رسمی تحت عنوان «شورای عالی پیشگیری از جرم» تحت ریاست رئیس قوه قضاییه با ترکیبی از مقامات قوه مجریه ایجاد نمود. همراه با نهاد رسمی متولی پیشگیری از جرم در ایران، مشارکت مردمی و یا به عبارت دیگر جامعه مدنی به‌عنوان متولی غیر رسمی امر مبارز با فساد نیز پذیرفته شد. نمونه دیگر گرایش به سمت پیشگیری غیرکیفری از فساد، تصویب قانون ارتقا شفافیت و مبارزه با فساد اداری ۱۳۹۰ است. تلاش این قانون عمدتاً متمرکز بر سیاست‌های پیشگیری غیرکیفری وضعی از فساد اداری است. هر چند در این قانون به پیشگیری اجتماعی از فساد نیز توجه شده است.

برخلاف، پیشگیری وضعی، رویکرد پیشگیری اجتماعی نسبت به مسئله فساد عموماً در قالب برنامه‌های بلند مدت اجرا می‌گردد، اما بی‌تردید راهکاری مؤثرتر در مبارزه با فساد اداری در معاملات دولتی است. به عبارت دیگر، در زمینه مبارز با فساد در معاملات دولتی نباید راهکارهای پیشگیرانه اجتماعی را به دلیل بازدهی نتایج آن در بلند مدت نادیده گرفت و صرفاً دید کوتاه مدت به مسئله پیشگیری از فساد داشت. بخش مهمی از استانداردهای بین‌الملل در زمینه مبارز با فساد در معاملات دولتی با پیشگیری اجتماعی از فساد ارتباط دارد. تضمین آزادی بیان، امکان دسترسی عموم به اطلاعات نهادهای دولتی، مشارکت جامعه مدنی، تدوین منشور اخلاقی، و بهبود وضعیت اقتصادی کارکنان دولتی از مهمترین راهکارهای پیشگیری اجتماعی از فساد است که در این مقاله پیشنهاد گردید.

پیشنهادات کاربردی

سیاست پیشگیری اجتماعی از فساد در نظام حقوقی ایران کاستی هایی نیز دارد که در قالب پیشنهادات ذیل بیان می‌گردد:

۱. تضمین حق آزادی بیان شهروندان از طریق اصلاح قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ در راستای کاستن از سانسور دولتی و آزادی هر چه بیشتر مطبوعات در بررسی و نقد اقدامات مقامات دولتی؛ حق آزادی تجمع و راهپیمایی عمومی از جمله لزوم تصویب قانونی در رابطه با نحوه برگزاری اجتماعات و راهپیمایی و اصلاح آیین نامه چگونگی تامین امنیت اجتماعات و

^۱ در اثبات این ادعا می‌توان به وضعیت ایران در شاخص ادراک فساد ایران سال ۲۰۲۳ اشاره کرد که ایران در جایگاه ۱۴۹ از ۱۸۰ کشور قرار دارد (حسن زاده، ۱۴۰۲).

- راهپیمایی‌های قانونی مصوب ۱۳۸۱، آزادی دسترسی به اینترنت که شامل آزادی فعالیت در بستر فضای مجازی می‌گردد.
۲. با توجه به اینکه اطلاع‌رسانی دشمن درجه یک فساد است در این رابطه لازم است که الزامات مقرر در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ از سوی دستگاه‌های اجرایی رعایت گردد. همچنین با توجه به کاستی‌هایی که این قانون دارد، به ویژه در بحث محدودیت‌های حق دسترسی آزاد به اطلاعات دستگاه‌های دولتی، مورد بازنگری قرار گیرد.
۳. برداشتن موانع مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در امر مبارز با فساد و تقویت نقش و جایگاه آنها. در این خصوص لازم است که آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیر دولتی مصوب ۱۳۸۴ به گونه اصلاح گردد که سازمان مردم‌نهاد جهت تشکیل نیازی به مجوز پیشینی از دولت نداشته باشند. همچنین ضرورت دارد که تبصره ۳ ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات بعدی حذف گردد تا مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد تنها محدود به سازمان‌های مردم‌نهاد که به‌طور خاص از سوی حکومت گزینش می‌گردند نشوند.
۴. در خصوص کارکنان دولت نیز با افزایش حقوق و مزایایی کارکنان دولتی متناسب با نرخ تورم می‌توان گرایش و تمایل به فساد را کاهش داد. در این رابطه لازم است که الزام مقرر در ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی اجرایی گردد.

منابع

- [۱] ابراهیمی شهرام (۱۳۹۱)، *جرم‌شناسی پیشگیری*، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- [۲] امیدی، جلیل، (۱۳۸۸)، «ارزیابی انتقادی طرح تشدید مجازات جرایم اخلال در امنیت روانی جامعه» در تازه‌های علوم جنایی (مجموعه مقاله‌ها) زیر نظر: نجفی ابرند آبادی، تهران، انتشارات میزان.
- [۳] حبیبی، محمدحسن، (۱۳۸۲)، «بررسی حق آگاهی مردم به عنوان یک حق اساسی»، نشریه حقوق اساسی، شماره اول.
- [۴] طجربلو، رضا و قربانی درآباد، بهزاد (۱۳۹۵). «سلامتی معاملات دولتی»، نشریه حقوق انرژی، دوره ۲، شماره ۱، بهار و تابستان.
- [۵] فضل‌ی، مهدی و خالقی، ابوالفتح (۱۳۹۷). «کاستی‌های تقنینی در کاهش فساد در معاملات دولتی در پرتوی رهنمودهای OECD»، مجله حقوق کیفری، دوره ۶ شماره ۲۳، شهریور.
- [۶] خضری، محمد، (۱۳۸۷) «آسیب‌شناسی روش‌های مبارزه با فساد اداری در ایران»، علوم سیاسی: مطالعات راهبردی، شماره ۴۲.
- [۷] دادخواهی، لیلا (۱۳۹۰)، *فساد مالی - اداری و سیاست جنایی مقابله با آن*، نشر میزان، تهران.

- [۸] رضایی هفتاد، حسین و همکاران (۱۳۹۶) «تأمین مالی کارگزاران نظام اداری علوی با تأکید بر نامه ۵۳ نهج البلاغه»، فصل‌نامه اندیشه و حدیث، شماره بیست و سه.
- [۹] علی مشهدی، (۱۴۰۱) «ضرورت بالا بردن هزینه های فساد برای مسئولان»، در سایت ذیل موجود است <https://smhi.ir/index.php/interview/item/5499-corruption>
- [۱۰] واعظی، محمود(۱۳۹۳)، دسترسی آزاد به اطلاعات، مهمترین ابزار کاهش فساد اداری در سایت زیر موجود است <https://ensafnews.com/15791>
- [۱۱] خاتمی، سید محمد (۱۳۹۲)، آزادی بیان راهکار مبارزه بافساد است در سایت ذیل موجود است <https://basirat.ir/fa/news/>
- [۱۲] سازمان مدیریت و برنامه ریزی کل کشور(۱۳۸۰)، برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری (حکومت)، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، نشر زحل، چاپ اول.
- [۱۳] سلطانی، ایرج، (بی‌تا)، «نگاهی به توسعه منابع انسانی در سلامت نظام اداری»، تحول اداری، دوره هفتم، شماره ۳۵ و ۳۶
- [۱۴] طجربلو، رضا؛ قربانی درآباد، بهزاد،(۱۳۹۵) «سلامتی در معاملات دولتی»، مطالعات حقوق انرژی، دوره ۲، شماره ۱.
- [۱۵] عالمی، زهرا، (۱۳۷۵)، «سیاست جنایی و گرایش پیشگیری به آن در سازمان ملل متحد»، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم شناسی، دانشگاه آزاد تهران.
- [۱۶] طباطبایی موتمنی، منوچهر،(۱۳۹۴)، «حقوق اداری»، چاپ هشتم، انتشارات سمت، تهران.
- [۱۷] رضایی‌زاده، محمدجواد(۱۳۸۷) «ویژگی قراردادهای اداری»، فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۳۸، شماره ۲.
- [۱۸] نیازپور، امیرحسین(۱۳۹۴)، «پیشگیری از فساد اداری، مالی در پرتو: «آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظامند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه ۱۳۹۲»»، راهبرد، شماره ۷۶.
- [۱۹] حسین زاده، علی (۱۴۰۲) شاخص ادراک از فساد سال ۲۰۲۳ منتشر شده؛ ایران در جایگاه ۱۴۹ از ۱۸۰ کشور، موجود در <https://tp4.ir/?p=7090>
- [1] OECD (2007) Integrity in Public Procurement Good Practice From A TO Z, www.oecd.org/gov/ethics/procurement/az.
- [2] OECD (2013a), Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- [3] OECD (2015) “OECD Recommendation of the Council on Public Procurement”, OECD Publication, available at: <https://www.slideshare.net/OECD-GOV/oecd-recommendation-onpublic-Procurement>.

- [4] Stuart C. Gilman (2005) Ethics Codes and Codes of Conduct as Tolls for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons, prepared for the PREM, the World Bank, Washington, DC.
- [5] Ting Gong and Alfred M. Wu (2012) Does Increased Civil Service Pay Deter Corruption? Review of Public Personnel Administration.
- [6] Transparency international (2009) 'Recommended draft principles for whistleblowing legislation, Transparency International.
- [7] UNODC (2010) The Handbook on the crime prevention guidelines: making them work, United Nations Publication.
- [8] Willard Gaylin and Bruce Jennings (1996) The Perversion of Autonomy, N.Y.: The Free Press.
- [9] Susanne Kühn and Laura B. Sherman (2014) Curbing Corruption in Public Procurement A Practical Guide, Transparency International.
- [10] World Bank (2015). Benchmarking Public Procurement 2015: Pilot Report Assessing Public Procurement Systems in 10 Economies. Washington, DC.



Fighting corruption in public procurement from the perspective of social prevention

Hamid Barzegari Dehj^{*}

Mohammad Reza Elahi Manesh^{**}

Mehdi Fazli^{***}

Mohammad Reza Dehghani Sanij^{****}

Abstract

The field of public procurement is particularly vulnerable to corruption. Therefore, many international documents regarding the fight against corruption in public procurement have been approved. The aim of this research is to examine the status of the social solution to prevent corruption in public procurement in international documents and the domestic legal system of Iran and provide suggested solutions in this field. This research is practical and with the descriptive-analytical method and library information collection tools, it examines the status of preventive social strategies in fighting corruption in public procurement in Iran's legal system. The findings of the research show that the most important solutions for social prevention of corruption in public procurement, based on international documents and standards, are guaranteeing the right to freedom of expression, public access to the information of government institutions, civil society participation, developing a code of ethics and improving the living conditions of government employees based on inflation. The result is that the social prevention of corruption in public procurement is due to the current restrictions on freedom of expression and public access to information of government institutions, the restrictions related to the participation of non-governmental organizations in the fight against administrative corruption, as well as the government's inability to stabilize Economic and inflation control situation in Iran is not favorable.

Keywords

corruption, social prevention, government transactions, international documents, Iranian public procurement system.

^{*} PhD student in criminal law and criminology, Faculty of Humanities, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran, Email: barzegri22dahaj@gmail.com

^{**} Assistant Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Humanities, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran, (Responsible Author): elahimanesh@iautnb.ac.ir

^{***} Department of Law, Faculty of Humanities, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran, Email: dr.mahdi.fazli@gmail.com

^{****} Department of Law, Faculty of Humanities, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran, Email: ohammadrezadehghani@gmail.com