

فساد و تخلفات اداری با تأکید بر آموزه‌های حقوق کیفری و جامعه‌شناسی جنایی

سید محمدرضا موسوی فرد^۱

زهرا شمسی زاد^۲

چکیده

هدف از این پژوهش با رویکردی توصیفی تحلیلی، شناسایی راهکارهای مبارزه با فساد و تخلف اداری می‌باشد تا با بررسی علل تخلف و جرائم و شناسایی راهکارهای مبارزه با فساد و تخلف و ارائه پیشنهاداتی، آن‌ها را از بین برده و جامعه‌ای سالم به دور از ناهنجاری‌های سازمانی داشته باشیم. سؤال اصلی که در این مقاله به دنبال آن هستیم، این مسئله است که با کشف عوامل بروز تخلف و با استفاده از قوانین وضع شده و عوامل رویداد تخلف و فساد اداری، چه راهکارهایی را می‌توان برای پیشگیری از بروز آن ارائه کرد؟ پس می‌توان چنین انگاشت به عنوان یک راهکار قوی با ضمانت اجرایی واقعی، ایجاد رابطه محکم و در عین حال قانونی بین تخلفات قانونی و جرم انگاری (جرم انگاری بیشتر تخلفات اداری) آن از منظر حقوق کیفری تا حدودی می‌تواند نرخ فساد را در نظام اداری کاهش دهد.

کلید واژه‌ها: تخلفات اداری، فساد، پیشگیری از تخلف، جرم انگاری، جامعه‌شناسی جنایی.

از گذشته تا کنون جرم و تخلف یک واقعیت انسانی و اجتماعی بوده است، از همین رو فساد اداری را می‌توان از پدیده‌هایی دانست که به تنهایی می‌تواند توسعه و پیشرفت کشورها را به مخاطره بیندازد و با مشکل جدی مواجه سازد، از همین رو برای پیشگیری از بروز چنین مشکلاتی، جوامع در تلاش هستند تا با راهکارهایی نظیر وضع قوانین مربوطه و نظارت و اجرای دقیق این قوانین، سلامت اداری جامعه خود را حفظ کنند. از این رو، با تأسیس سازمان‌ها و بخش‌هایی برای اجرای دقیق و نظارت دقیق‌تر و رسیدگی به جرائم رخ داده توسط مرتکبین می‌کوشند، تا جایگاه سازمانی و نظم اداری خود را مستحکم‌تر کنند. لذا از این رو نظام و دولت جمهوری اسلامی ایران از بدو تشکیل، با فعالیت مسرانه و با اقدامات متعددی در این زمینه از قبیل جرم-انگاری و جرم‌شناسی فساد، صورت گرفته است که به عنوان مثال می‌توان به تدابیر قانونی و وضع قانون تعزیرات، تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری و قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح و قانون رسیدگی به تخلفات اداری و اصلاحات بعدی آن و ضمانت اجرای جزایی مقرر در قانون مجازات اسلامی و آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی، تصویب و پذیرش کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد در مجمع تشخیص مصلحت نظام و الحاق جمهوری اسلامی ایران به آن کنوانسیون و قانون برنامه پنج ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران و در نهایت قانون ارتقای سلامت نظام اداری در مقابله با فساد نظام اداری اشاره کرد. تمامی این تدابیر و اندیشه‌ها و بررسی و تحلیل صورت گرفته همگی نشان دهنده جایگاه بالای این فرضیه و حائز اهمیت بودن این موضوع در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد و تمامی این تلاش‌ها را می‌توان به خاطر حفظ نظم و امنیت در حفظ دست آوردها دانست.

در جوامع کنونی به دلیل نظام‌مند شدن ساختارهای حاکمیتی در ابعاد گوناگون و گسترش سازمان‌های دولتی و خصوصی، تخلفات و فساد اداری به یکی از معضلات اساسی در حوزه جرم‌شناسی، جامعه‌شناسی و علوم اجتماعی به ویژه در حوزه قانون‌گذاری تبدیل شده و طبیعی است که هر جامعه‌ای جهت تداوم بقای خویش در این بخش که مستلزم نظم و ساماندهی دقیقی می‌باشد، نیازمند است تا در نتیجه‌ی آن بتواند آسایش و آرامش افراد جامعه را مهیا و تأمین کنند و تا حتی‌الامکان افراد جامعه را از این خطرات مصون و ایمن سازند. به همین جهت با سختگیری‌ها و جدل‌های متعددی جوامع در این تلاش‌اند که بتوانند به اهداف و آرمان‌های خود برسند و این امر را محقق سازند چون فساد را نوعی تهدید و عامل عقب‌ماندگی اجتماعی، رشد و توسعه جامعه می‌دانند که تمامی جوامع این امر را پذیرفته‌اند و با چنین موضوع پیچیده که هر روزه دچار دگرگونی و پیچیدگی خاص می‌شود باید در محوریت قانون و اجرای دقیق و صحیح آن قدم برداشت تا بتوان هر عمل و رفتاری که منجر به فساد اداری و سازمانی گردد را شناسایی و خنثی ساخت. این عمل و اقدام را در کشورهای دموکراسی می‌توان ساده‌تر به مرحله عمل رساند، چون این جوامع (دموکراسی) بیشتر به دنبال رفع این مسئله هستند و به طور خاص مورد توجه آن‌ها می‌باشد. باید متذکر بود که با این اوصاف نمی‌توان مدعی شد که بقیه جوامع غیر از دموکرات‌ها معتقد به این امر نیستند چون هر جامعه‌ای که بخواهد نظام سلامت اداری و سازمانی خود را حفظ کند باید به دنبال راهکارهایی برای مقابله با مشکلات فساد اداری و اجتماعی باشد در غیر این صورت دچار تبعات جبران‌ناپذیری خواهند شد. در واقع این امر موجب بروز نشاط و شادابی در زندگی افراد جامعه می‌شود و این‌گونه می‌توان با توجه به زیرساخت‌های قانونی، ارزشی، اعتقادی و حقوقی با این پدیده مقابله نمود و در سایه‌ی امنیت این زیرساخت‌ها کلیه‌ی فعالیت‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه را به سوی رشد و تکامل و شکوفایی سوق داده و در این مسیر هرگونه بروز اختلافات و منازعات^۱ را نظاره‌گر باشیم. به دلیل تأسیس سازمان‌ها و ادارات تخصصی و کاربردی به

^۱ - Disputes and Disputes.

این اختلافات در کوتاه‌ترین مدت و با رسیدگی دقیق و با توجه به قوانین و مقررات حل و فصل می‌نمایند، به همین دلیل مردم جوامع دچار بحران و نابهنجاری‌های اجتماعی^۱ در این زمینه نمی‌شوند.

سؤال اصلی که در این مقاله به دنبال آن هستیم، این مسئله است که با کشف عوامل بروز تخلف و با استفاده از قوانین وضع شده و عوامل رویداد تخلف و فساد اداری، چه راهکارهایی را می‌توان برای پیشگیری از بروز آن ارائه کرد؟ هدف از این پژوهش با رویکردی توصیفی تحلیلی، شناسایی راهکارهای مبارزه با فساد^۲ و تخلف اداری^۳ می‌باشد تا با بررسی علل تخلف و جرائم^۴ و شناسایی راهکارهای مبارزه با فساد و تخلف و ارائه پیشنهاداتی، آن‌ها را از بین برده و جامعه‌ای سالم به دور از ناهنجاری‌های سازمانی داشته باشیم. در خصوص پیشینه اثر حاضر می‌شود چنین بحث کرد که در خصوص تخلفات اداری و فساد در نظام اداری ایران آثار فراوانی به رشته تحریر درآمده است ولی به صورت مستقیم به تعمیق بخشی تخلفاتی که از منظر حقوق کیفری قابلیت جرم انگاری داشته باشند پرداخته نشده است؛ علی‌ایحال به برخی از منابع در این خصوص که به نوعی مرتبط با موضوع است اشاره مختصری خواهد شد:

مقاله با عنوان «فساد اداری در ایران؛ تحلیلی جامعه‌شناختی» به قلم مهدی قادری که در سال ۱۳۸۸ در فصلنامه معرفت به چاپ رسیده است که در آن نویسنده علل و عوامل مؤثر در شکل‌گیری و گسترش فساد اداری، رابطه نظام اقتصادی اجتماعی و سیاسی با فساد اداری، پیامدهای وجود و استمرار فساد اداری و سرانجام ارائه راهکارهای مناسب برای مقابله با این پدیده مورد بررسی و مذاقه علمی قرار داده است.

مقاله‌ای تحت عنوان «آسیب‌شناسی عملکردی و محتوایی فساد اداری در ایران» به قلم سید اکبر نیلی پور طباطبایی و دیگران به سال ۱۳۹۴ که در مجموعه مقالات اولین همایش علمی پژوهشی یافته‌های نوین علوم مدیریت، کارآفرینی و آموزش ایران به چاپ رسیده است در آن نویسندگان هدف از این پژوهش را بررسی انواع مختلف فساد اداری و عوامل آن در دستگاه‌های اجرائی و ارائه راهکارهای مناسب جهت رفع این معضل اجتماعی دانسته‌اند. البته تفاوتی که با اثر حاضر دارد این است از بستر حقوق عمومی بحث کرده است.

مقاله دیگری با عنوان «مطالعه جرم‌شناختی تخلفات و فساد^۵ اداری در کارکنان سازمان‌های فرهنگی-تفریحی شهرداری اصفهان» به قلم محمد فرجی‌ها و دیگران که به سال ۱۳۹۳ در فصلنامه رفاه اجتماعی به چاپ رسیده است در این مقاله که بیشترین قرابت را با مقاله حاضر دارد نویسندگان با رویکردی آماری به صورت موردی تخلفات اداری در شهرداری اصفهان را در یک دوره زمانی کوچک مورد بحث و بررسی قرار داده‌اند. تفاوت آن با اثر حاضر این است که این پژوهش نگاهی جامع‌تر و عام‌تر دارد و بالاخره چندین اثر دیگر که در این خصوص به چاپ رسیده است.

در خصوص مبانی نظری باید گفت: فساد اداری، جرمی است که معمولاً با سوء استفاده از قدرت همراه است. بر اساس تئوری فرصت جرم، هدف از به دست گرفتن قدرت اساسی این است که فرصت‌های اساسی را جهت ارتکاب جرم‌های سودآور تأمین نماید که این فرض را که «قدرت فاسد است» اعتبار می‌بخشد. به این لحاظ فساد اداری می‌تواند از طرف رهبران سیاسی و مدیران عالی رتبه دولت، کارمندان مشاغل در نظام اداری و یا شاغلین در بخش خصوصی و شهروندان غیر شاغل نیز رخ دهد. ریشه «فساد اداری» در لغت به معنای «شکستن» است. فساد در اصطلاح؛ بیرون رفتن از حد اعتدال است که با سوء استفاده از

^۱-Crisis and Social Anomalies.

^۲-Identify Anti-corruption Strategies.

^۳- Administrative Violation.

^۴- Causes of Offenses and Crimes.

^۵- Violations and Corruption.

امکانات و منابع عمومی در جهت کسب منافع شخصی تبلور می‌یابد. در فرهنگ معین، فساد به معنی تباهی، خرابی، آشوب، بدکاری، ظلم و... آمده است. (معین، ۱۳۸۱)^۱

محیط اجتماعی نیز در پیدایش و گسترش جرائم نقش عمده‌ای را ایفا می‌کند. در تأیید این امر آنریکوفری، دانشمند بزرگ در عرصه جرم‌شناسی می‌گوید: "اگرچه عوامل زیستی و انسانی در تحریک جنایتکاران به ارتکاب جرم نقش عمده‌ای را ایفا می‌کنند؛ ولی نباید شرایط اجتماعی، فرهنگی و سیاسی از جمله بی‌سوادی، نحوه تعلیم و تربیت، ارتباطات فامیلی، رفتار والدین با اطفال و محیط خانوادگی و تحصیلی را از نظر دور داشت." وی معتقد است: "هر جامعه ظرفیت مقدار معینی از جنایتکاران را داشته و میزان جرائم در هر اجتماع مقدار معین و مشخصی است که تابع نظم و ترتیب و شرایط خاص همان جامعه می‌باشد." (گلدوزیان: ۱۳۸۸: ۶۹) تأثیر شرایط سیاسی بر بزهکاری اقتصادی هم بدین گونه است که به عنوان مثال نوسانات بزهکاری تا اندازه‌ی زیادی تحت تأثیر اقدامات قوه مقننه است. زیرا، با یک جهت‌گیری اقتصادی توسط آن ارزش‌های جدیدی به وجود می‌آید که نقض آن‌ها جرم‌انگاری می‌شود و بر تعداد مجرمین می‌افزاید. بر عکس اگر یک سلسله جرائم را نادیده بگیرد نرخ بزهکاری پایین می‌آید. (پیشین) نظریه روان^۲ ژان پیناتل^۳؛ بزهکار اقتصادی از عقده حقارت رنج می‌برد و همین امر عامل محرک و انگیزه اصلی او برای کسب قدرت به شمار می‌رود. او عقده خود را با خرید کالاهای اشرافی نشان می‌دهد مثلاً استفاده از خودروهای آخرین سیستم. ولی، در عین حال باید توجه داشت که مجرم اقتصادی از چنان قدرت و توانایی فکری برخوردار است که آن دسته علائم بیرونی قدرت را که حساسیت برانگیز است مخفی می‌نماید. مثلاً به منظور عدم پرداخت مالیات اموال، آن‌ها را به پول نقد تبدیل یا به شخص دیگری در خارج منتقل می‌کند. ایراد این نظریه این است که فرد مجرم را جدای از محیط و موقعیت یا وضعیتی که در آن عمل می‌کند قضاوت و تحلیل می‌کند. مثلاً کارمندی که اراده ارتکاب جرم دارد ولی کنترل‌های قانونی و اداری مانع این امر می‌شود. (ساکی: ۱۳۸۹: ۲۹)

۱- مفاهیم شناسی

۱-۱- مفهوم فساد

در مفهوم اخص، فساد اداری به معنی و مفهوم سوء استفاده از جایگاه مشخص و نهادینه شده شخصی از منافع عمومی توسط مستخدمان خدمات کشوری معنا می‌شود و طبق تعریف بانک جهانی فساد، سوء استفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی است. (بانک جهانی، ۱۹۹۷) به شکل دیگر فساد را می‌توان تعریف نمود که عبارت است از: وعده اعطاء امتیاز غیرقانونی به یک مقام به طور مستقیم و یا غیرمستقیم برای فرد به قصد انجام آن عمل یا واداشتن به آن عمل در راستای وظیفه محوله به آن شخص که ملزم به انجام آن است. که با بررسی دقیق‌تر مشاهده می‌شود که بند ۱ ماده ۸ کنوانسیون بین‌المللی مقابله با جرائم سازمان‌یافته^۴ فراملی فساد، همچنین تعریفی را از فساد دارد. از این‌رو درصدد هستیم در این مقاله، فساد اداری و ابعاد و انواع آن را نام برده و مورد بررسی قرار دهیم که به شرح ذیل بیان می‌داریم.

^۱ - جهت مطالعه بیشتر رجوع کنید به فرهنگ معین.

^۲ - Psychological Theory.

^۳ - Jean Pinatel.

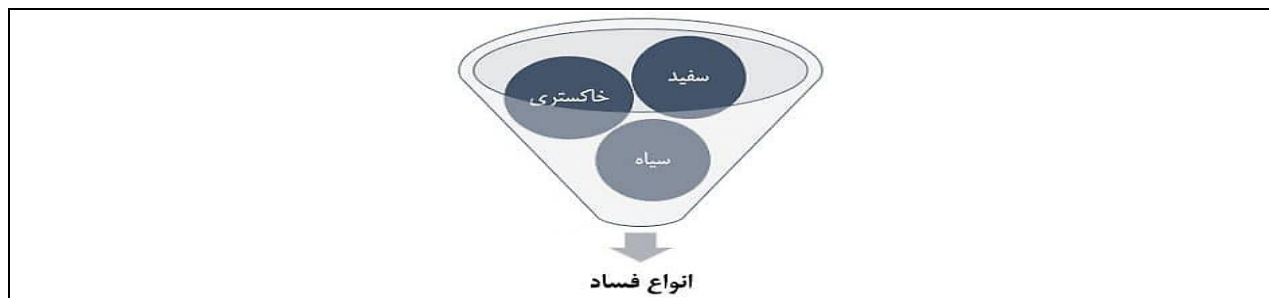
^۴ - International Convention Against Organized Crime.

فساد اداری انواع گوناگونی می‌باشد که به‌طور مثال می‌توان به فساد سیاسی^۱، قانونی، اداری و اقتصادی اشاره کرد و باید توجه داشت که امکان شناسایی اقسام فساد یاد شده در سطح خرد و کلان وجود دارد و فساد اداری را می‌توان در دسته‌ی خرد قرار داد و تقسیم‌بندی کرد. طبق مطالعات به وجود آمده در این زمینه، فساد را به سه گروه تقسیم‌بندی کردند که از قبیل سیاه، سفید و خاکستری می‌باشد، به‌طور خلاصه می‌توان این سه مورد را تعریف کرد:

الف) فساد اداری سیاه^۲: اعمالی است که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور بوده و عامل آن باید و حتماً تنبیه و مجازات شود؛

ب) فساد اداری خاکستری^۳: مترادف کارهایی است که از نظر نخبگان سیاسی^۴ منفور است، لیکن توده‌های مردم در مورد آن بی‌تفاوت هستند.

ج) فساد اداری سفید^۵: این نوع فساد کارهایی ظاهراً خلاف قانون است اما اکثراً اعضاء جامعه (اعم از نخبگان سیاسی و توده مردم) آن عمل را آن قدر مضر و با اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه و مجازات عامل آن باشند. به نمودار ذیل در این خصوص توجه کنید^۶:



۱-۲- مفهوم تخلف

در کتاب ترمینولوژی حقوق جعفر لنگرودی، تخلف از دیدگاه حقوقی اداری عبارت است از: "تجاوز مأمور دولت از مقررات اداری در حین انجام وظیفه و یا نقض مقررات صنفی به وسیله یک نفر از افراد آن صنف". انواع تخلفات اداری در ماده ۸ از فصل دوم قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ مجلس شورای اسلامی، در ۳۸ عنوان ذکر شده است. با توجه به عمومات قانون رسیدگی به تخلفات اداری^۷ مصوب سال ۱۳۷۲ می‌توان گفت: تخلف اداری فعل یا ترک فعل ناشی از قصور یا تقصیر کارمند است که ارتکاب آن موجب مسئولیت وی و اعمال مجازات‌های اداری خواهد بود. به عبارت دیگر، تخلف اداری عبارت است از ارتکاب اعمال و رفتار نادرست توسط مستخدم و عدم رعایت نظم و انضباط اداری که منحصر به موارد مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری است.

از جمله موارد تخلفات اداری می‌توان به اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری، ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع^۸ یا انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی آن‌ها بدون دلیل، اخاذی، اختلاس و ارتشا^۹، تبعیض یا اعمال غرض یا روابط غیر اداری

^۱ - Political Corruption.

^۲ - Black Corruption.

^۳ - Gray Corruption.

^۴ - Political Elites.

^۵ - White Corruption.

^۶ - به نقل از منبع اصلی ارجاعی: امیر پورسعید، محمدعلی (۱۳۹۸): فساد اداری: پیامدها و راهکارهای برون رفت؛ در مقاله درج شده در: <https://youngsociologists.com>

^۷ - Law on Administrative Violations.

^۸ - Creating Dissatisfaction in the client.

^۹ - Embezzlement and Bribery.

در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص، ترک خدمت در خلال ساعات موظف اداری، تکرار در تأخیر ورود به محل خدمت یا تکرار خروج از آن بدون کسب مجوز، تسامح در حفظ اموال، اسناد و وجوه دولتی و ایراد خسارات به اموال دولتی، افشای اسرار و اسناد محرمانه اداری، سرپیچی از اجرای دستورهای مقام‌های بالاتر در حدود وظایف اداری^۱ و کم‌کاری یا سهل‌انگاری^۲ در انجام وظایف محول شده اشاره کرد.^۳ در یک تعریف کلی چنین باید گفت: قوه مجریه جهت اجرای قوانین و اعمال مقررات صحیح بر مستخدمین نیازمند قوانین و مقررات خاصی است تا با اعمال آن از سهل‌انگاری، کم‌کاری، اعمال و رفتار خلاف شئون^۴ شغلی و اداری و سایر تخلفات مستخدمین به فوریت جلوگیری کند و نظم و آرامش بر دستگاه‌ها و سازمان‌های اداری حاکم گردد. (نک به: موسوی و دیگران؛ ۱۳۹۵)

۲- تفاوت تخلف و جرم

در تعریف جرم، قانون‌گذار در ماده ۲ قانون مجازات اسلامی آورده است «هر فعل یا ترک فعلی که قانون برای آن مجازات تعیین کرده است» که نشان‌دهنده اختلاف اساسی جرم با تخلف است. اگرچه بعضاً وجوه تشابهی میان این دو وجود دارد. رابطه منطقی بین جرائم و تخلفات اداری، بعضاً مشترک و در مواردی غیر مشترک است. مقایسه موارد احصا شده در ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و عناوین جزایی مندرج در قانون مجازات اسلامی این رابطه را تأیید می‌کند. مثلاً اختلاس هم جرم است و هم تخلف اداری است. غیبت غیرموجه، تخلف اداری است، اما جرم نیست. آنچه در حقوق جزا ضرورت مقابله با جرم را توجیه می‌کند، دفاع از نظم عمومی است، لذا محدوده حقوق جزا شامل کلیه کسانی که ساکن کشور هستند، می‌شود. لذا مدعی‌العمومی به نمایندگی از سوی جامعه مرتکبان جرائم را تحت پیگرد قرار می‌دهد، لیکن دادستان اداری و انتظامی به نمایندگی از همان جمعیت و کانون و نه به نمایندگی جامعه، تعقیب و تنبیه متخلف را تقاضا می‌کند. در حالی که سبب رسیدگی به تخلفات اداری، تخلف از نظم سازمان متبوعه کارمند است.

به موجب اصل ۳۶ قانون اساسی حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح به رسیدگی به جرائم عمومی یعنی دادگستری صورت گیرد. در صورتی که رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، در صلاحیت هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است. قلمرو جرائم^۵، کلیه ساکنان کشور را شامل می‌شود. در حالی که تخلفات تنها خاص کارمندان اداری است. تخلفات اداری، اگرچه ممکن است در مقایسه با جرائم دیگر، نظیر قتل و سرقت، رعب‌انگیز نباشند، اما به لحاظ تأثیرگذار بودن در تخریب اجتماع و انحراف عمومی جامعه بیش از خطاهای دیگر باید مورد ملاحظه و توجه قرار بگیرند. هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به استناد اصل تناسب جرم و مجازات^۶، به عنوان یکی از اصول حاکم بر تعیین مجازات در حقوق کیفری و تسری آن به حوزه تخلفات اداری، باید تناسب بین تخلف و مجازات را در مورد کارمندان متخلف رعایت کنند. رعایت تناسب بین تخلف و مجازات ایجاب می‌کند که انواع تخلفات اداری، طبقه‌بندی و با توجه به عمده بودن تخلف و شدت نتایج زیان‌بار آن، مجازات

^۱- Boundaries of Administrative Duties.

^۲-Negligence.

^۳- در یک جامعه منظم و مدنی که بر محوریت قانون اداره می‌شود باید زمینه‌ای ایجاد کرد تا هر عمل و رفتار خلاف قانونی که سبب بی‌نظمی در جامعه می‌گردد یا حتی از حقوق شهروندان و دولت را تضییع می‌نماید، از جانب مرجعی رسمی و قانونی مورد رسیدگی قرار گیرد تا آرامش و امنیت به طور مستمر برقرار گردد و حقوق آحاد جامعه محفوظ بماند. تا در سایه این امنیت، کلیه فعالیت‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه به سوی رشد و شکوفایی و کمال سوق داده شود تا افراد جامعه بتوانند با نشاط و شادابی زندگی کنند و اختلافات و منازعات خود را در زمینه‌های مختلف با سرعت و دقت و بر اساس قوانین و مقررات حل و فصل نمایند.

^۴- Misconduct.

^۵- The Realm of Crime.

^۶- The Principle of Proportionality of Crime and Punishment.

شدید و در غیر این صورت، مجازات سبک برای هر تخلف^۱ تعیین شود؛ ولی در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، به ترتیب انواع تخلفات و مجازات‌های اداری، بدون ارائه طبقه‌بندی از آن‌ها و بدون تعیین مجازات مناسب^۲ برای هر تخلف، احصاء شده است و این ایراد می‌تواند به استفاده نادرست و به ناحق هیئت‌ها از اختیار خود در تعیین حداقل و حداکثر مجازات‌ها^۳ و در نتیجه، به رعایت نشدن اصل تناسب منجر شود. آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز ایراد قانون را به دلیل عدم ارائه طبقه‌بندی از تخلفات اداری و عدم تعیین مجازات مناسب برای هر تخلف برطرف نمی‌کند. (نکوئی؛ ۱۳۹۸؛ ۲۵۵)

۳- علل یابی بروز فساد و تخلف در ادارات و حلقه پیوند حقوق کیفری

بحث بعدی که می‌توان در اینجا به آن پرداخت مهم‌ترین عوامل فسادزا می‌باشد و آن علل، بالا بودن بدبینی عمومی نسبت به سازمان‌ها و عدم قدرت در سیستم کنترلی و تنبیهی سازمان‌های دولتی است. دولت را هم نمی‌توان از این عوامل به دور از تصور دانست که با فعالیت اقتصادی خود در این عرصه باعث نفوذ افراد دولتی می‌شود و این امکان را مهیا می‌نماید که این افراد با وضع قوانینی چند لایه و به نفع خود، زمینه‌ی سوء استفاده، رانت‌خواری و رشوه‌گیری خود و یا افراد مورد نظر را فراهم آورند. عواملی همچون عدم تعقل، تعهد، نوع‌دوستی، فردگرایی و شخص محوری را به عنوان عوامل فسادزا می‌توان نام برد و این عوامل را می‌توان نشأت گرفته از انحصارگرایی، عدم پاسخگویی، فقدان شایسته‌سالاری در گزینش‌ها، نبود مسئولیت‌پذیری اجتماعی^۴ و نبود شفافیت در نظام اداری^۵ در ایران دانست. تمایل به ارتکاب تخلف و وجود فرصت و امکان تخلف را می‌توان از دلایل اولیه‌ی فساد اداری نام برد. به همین جهت یکی از عوامل فسادزا^۶ را می‌توان سطح اختلاف فاحش کارمندان دولت با سایر شهروندان دانست. به همین منظور جامعه نیازمند قانون است تا حقوق و حدود و وظایف هر شخص مشخص باشد و افراد جامعه در مسیر قانون قرار گرفته و حرکت کنند، به همین علت، پیش‌تر گفتیم که جامعه نیازمند به سازمان‌ها و واحدهایی هست که با بی‌طرفی و به دور از انحراف از قانون و تعدی و تجاوز به حقوق دیگران بر اساس ضوابط و معیارهای دقیق قانونی مورد رسیدگی قرار دهد تا با این عمل اعتدال و نظم و امنیت را حفظ نمایند. پس با این اوصاف می‌توان به طور کلی عوامل فرهنگی، محیطی، شخصیتی و حقوقی را مؤثر در شکل‌گیری فساد نام برد که در چند سطر مفاهیم آن‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

الف) علل فرهنگی و محیطی: همان‌طور که در نظام اداری کنونی مشاهده می‌شود انتخاب و اختصاص پست‌های سازمانی بر مبنای ارتباط به صورت امری عادی درآمده و تبانی بین افراد متمدن، سیاست‌مداران و عوامل بوروکراسی اداری برای عبور از فیلترهای نظام اداری، یک جریان پذیرفته شده است که نتیجه آن بروز فساد به ویژه در سطح کلان جامعه است. بررسی ریشه‌های فساد اداری ما را به دلایلی رهنمون می‌سازد که موجد محیطی است که در بستر آن عوامل انسانی جرأت می‌یابند تا به راحتی با سوء استفاده از موقعیت شغلی ایجاد شده، دست به اقداماتی بزنند که در پرتو آن حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهروندان نقض و یا حق مسلم فرد یا گروهی به‌آسانی پایمال یا به ناحق به دیگری واگذار شود. (حسینی پاک و دیگران: ۱۳۹۵؛ ۱۹۳)

ب) عوامل شخصیتی: یکی دیگر از عوامل مؤثر در بروز فساد، عوامل مربوط به شخص و فرد است، یعنی ابعادی چون خود محوری، اولویت منافع فردی بر منافع جمعی، ضعف فرهنگ، جمع‌گرایی و پرهیز از کار تیمی و مشارکتی و عوامل مصرف‌گرایی

^۱- Light Punishment for any Violation.

^۲- Determine the Appropriate Punishment.

^۳- Minimum and Maximum Penalties.

^۴- Social Responsibility.

^۵- Lack of Transparency in the Administrative System.

^۶-Corrupting Agents.

همچون فعالیت‌های بیش از حد متعارف در زندگی از عوامل تأثیرگذار محسوب می‌شوند. به خصوص در سطح مدیران باید گفت: مدیران سازمان‌ها با ابتلای به مفاسد اخلاقی، اعتیاد و خشونت، می‌توانند رفتار زیانباری را به کارکنان خود منتقل کنند. عوامل کج‌روی مدیران را می‌توان به دو دسته عوامل فردی و عوامل سازمانی تقسیم کرد. حریص بودن و ضعف ایمان، از عوامل شخصیتی و فردی مدیران است که باید با شیوه‌های بیداری وجدان، یادآوری معاد، و مجازات، آن‌ها را بهبود بخشید. ساختار سازمانی و فرهنگ سازمانی نامناسب نیز می‌تواند از مهم‌ترین عوامل سازمانی کج‌روی اجتماعی مدیران باشد. با آگاهی‌بخشی و تأکید بر قانون‌گرایی، می‌توان عوامل سازمانی کج‌روی اجتماعی^۱ را کاهش داد و زمینه بهبود رفتار کارکنان را فراهم ساخت. (منطقی؛ ۱۳۹۸؛ ۱۱) علی‌ایحال باید گفت: یکی از مهم‌ترین عوامل انحراف اخلاقی و کج‌روی مدیران، مربوط به جنبه‌های فردی مدیران است. بر این اساس، ویژگی‌ها و خصوصیات فردی، ارزش‌های مذهبی، ملاک‌های شخصی، عوامل خانوادگی، ... از جمله عوامل تأثیرگذار بر اخلاق حرفه‌ای مدیران است. (Pennino: ۲۰۰۲: ۲۲۳)

ج) عوامل اداری و سازمانی: واحدهای اداری معمولاً با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیر واقعی و غیر ضروری مواجه هستند. به همین دلیل ابهاماتی در رویه اداری به وجود می‌آید که همین امر باعث اقدامات خودسرانه و تصمیمات مبنی بر برداشت خود شخص (تفسیر به نفع خود شخص^۲) می‌شود و به شخص اجازه‌ی اقدامات خلاف واقعیت و قانون^۳ را می‌دهد.^۴ در یک جمع‌بندی بخشی از این پیوند باید گفت: اساساً پیشگیری^۵ و برخورد قانونی با تخلفات و فساد اداری زمانی محقق می‌گردد که تضمین‌های قانونی و ضمانت اجراهای مناسب و کارآمد به فراخور هر شکل از فساد از سوی قانون‌گذار حکیم در نظر گرفته شده باشد. تضمین‌های وضع‌شده از سوی قانون‌گذار هم به صورت اختصاصی در حوزه حقوق اداری و هم با وجوه مشترک شامل حقوق عمومی و کیفری و امثالهم نیز می‌گردد. از این رو برای دستیابی به مفاهیم و کاربردهای مشترک و به منظور رفع خلأها و نقاط ضعف، پژوهش و مقایسه کارکردهای تضمین‌های اداری^۶ و کیفری به طور خاص سبب نمایان شدن ثمرات و بعضاً آثار منفی ضمانت‌های اجرایی^۷ موجود می‌گردد. از طرفی تعیین حدود و ثغور مشمولیت عنوان تخلف در مورد افعال و ترک افعال از سوی کارکنان دولتی لشکری و کشوری و میزان تأثیرگذاری تضمین‌های قانونی برای رفع تسامح و اغماض از سوی مسئولین و مراجع ذی‌صلاح بسیار شایان توجه است. به ویژه در مورد جنبه‌های عمومی تخلفات^۸ و جرائم که سبب اضرار به منافع عموم و یا اشخاص می‌گردد و عنصر بازدارندگی در تضمین‌های وضع‌شده اهمیت ویژه‌ای دارد. همچنین تشخیص و تبیین مرز میان ماهیت افعال و ترک افعال در قالب تخلفات و یا جرائم کیفری و حتی وجوه اشتراکی و افتراقی آن موضوعی است که همواره از مباحث مبتلابه و نیازمند پژوهش و بررسی می‌باشد. (اینانلو، ۱۳۹۸؛ ۲۹)

۴- آثار فساد و تخلفات اداری و جرائم مصداقی قالب

^۱ - Organizational Factors of Social Deviance.

^۲ - Interpretation in Favor of the Person.

^۳ - Actions against Reality and Law.

^۴ - در نتیجه چنین دیدگاهی در نظام اداری است که: هنگامی که برخی از شعارها مانند مقررات‌زدایی و بهره‌وری، در سازمان‌ها به صورت یک فرهنگ شکل می‌گیرد؛ زمینه نظارت کاهش می‌یابد و بستر مناسبی برای فساد به وجود می‌آید. جهت مطالعه بیشتر در این خصوص نگاه کنید به:

Levine, David P., - ۲۰۰۵, The Corrupt Organization, Graduate School of International Studies, University of Denver, Human Relations ۵۸۴, p. ۱۱.

^۵ - Prevention.

^۶ - Functions of Administrative Guarantees.

^۷ - Executive Guarantees.

^۸ - General Aspects of Violations.

با وجود علل و عوامل ذکر شده در این باب، نمی‌توان اثرات مخربی که ناشی از فساد و تخلفات اداری است را نادیده گرفت. این تخلفات دارای آثار فردی، سازمانی و خانوادگی است که به صورت مختصر بدان پرداخته می‌شود:

اولاً آثار فردی؛ حس عذاب وجدان، آسیب‌پذیری روانی و عاطفی، تزلزل در تفکر و شخصیت و عملکرد ثانیاً: آثار سازمانی؛ فساد و بروز تخلف و عادی‌انگاری آن در بین سایر همکاران، کاهش سطح کارایی سازمانی ایجاد روحیه سوءظن و گسترش عدم اعتماد و اطمینان است. ثالثاً: آثار خانوادگی؛ تربیت ناصحیح فرزندان، بد اخلاقی و سوء رفتار لقمه حرام به خانه بردن است. در خصوص برخی جرائم مصداقی می‌توان به رشوه اشاره کرد. یکی از دلایل اینکه رشوه در ادارات ما مرسوم است برای تسریع انجام امور، وجود فرآیندهای پیچیده و چند لایه امور اداری است؛ که فرد به همین دلیل تشویق می‌شود تا با رشوه دادن^۱ و انجام این عمل در امور اداری و کارهای خود سرعت و تسریع بخشد و به هدف خود دست یابد و کارهای خود را به سرانجام برساند و از طرفی به دلیل کم بودن حقوق کارمندان و کارکنان سازمان‌ها و ادارات و وجود اختلافات فاحش در خدمات‌دهی بین سازمان‌ها و ادارات باعث قبولی این پیشنهادات (رشوه) از سوی شخص می‌شود. تا جایی که می‌توان ادعا کرد به فرهنگ سازمانی در برخی ادارات تبدیل شده است^۲، در تعریف آن آمده است: مجموعه‌ای از ارزش‌ها، باورها، درک و استنباط و شیوه اندیشیدن که اعضای سازمان در آن‌ها وجوه مشترک دارند. (دفت، ۱۳۷۵: ۳۹۴) به همین جهت لازمه و اصل فعالیت و کار در محیط ادارات و دستگاه‌های دولتی رفتار متعارف و اجرا دقیق و تبعیت از قوانین و مقررات است. این نظم قراردادی و مقررات حاکم بر دستگاه‌ها و ادارات دولتی، با انجام چنین اعمالی مانند رشوه گرفتن توسط کارمندان مختل و مورد نقض قرار گیرد. به همین دلایل باید حتی‌الامکان با روش‌های کاربردی و راهکارهای اساسی و تخصصی از این امر و تخلف‌های دیگر جلوگیری نمود تا دچار چنین مشکلات و موانعی نشویم و این امر در قدم اول، مستلزم شناسایی علل تخلف کارمندان اداری و دولتی است که تعدادی از آن‌ها را نام برده و بررسی می‌نماییم:

- عدم کنترل درست و دقیق سازمان‌ها،
- تزلزل در اعتقاد بنیادی کارمندان،
- مشکلات اقتصادی^۳ و معیشتی کارمندان،
- به‌کارگیری نادرست افراد در سمت‌های مختلف سازمان‌ها،
- ایجاد تبعیض‌ها و نابرابری‌ها^۴ در بین کارمندان،
- وجود قوانین و مقررات زیاد و بعضاً مبهم و دویپهلو و معارض و ناکارآمد،
- انتساب مدیران نالایق^۵ در رأس امور و الگو قرار گرفتن این افراد برای کارمندان،
- زمینه‌های خانوادگی و محیطی،

^۱ - Bribe.

^۲ - به عنوان شاهد مثال دقت نمایید: عضو کمیسیون اجتماعی مجلس با تأکید بر اینکه حوزه فساد و رشوه در سازمان مالیاتی در حال توسعه است، گفت: با افزایش بی‌رویه و چندین برابر شدن مالیات، دست برخی از ممیزان و مأموران مالیاتی به تقاضای وجوه نامشروع باز شده است. این نماینده مردم تأکید کرد: با افزایش بی‌رویه و چندین برابر شدن مالیات، دست برخی از ممیزان و مأموران مالیاتی باز شده تا با مراجعه به مؤدیان به بهانه اخذ تخفیف مالیاتی از ادارات مالیاتی تقاضای وجوه نامشروع کنند و به تبع آن عده‌ای سودجو منافع کلان خود را به جیب بزنند. حسب اظهارات بسیاری از مؤدیان اینان افرادی را به‌عنوان دلال به بازار روانه کرده و برای خود وجه جمع‌آوری می‌کنند.

جهت دسترسی به مصاحبه: <https://www.icana.ir/Fa/News288519>

^۳ - Financial Problems.

^۴ - Creating Discrimination and Inequality.

^۵ - Inexperienced Managers.

- تقدم منافع فردی بر منافع جمعی^۱ و مواردی از این قبیل می‌باشد. برآیند تجمیعی چنین است که فاکتورهایی که در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته‌اند، عبارت‌اند از: وضعیت اقتصادی کارکنان، ویژگی‌های فرهنگی جامعه، ویژگی‌های سازمانی، کیفیت و کمیت قوانین و ویژگی‌های فرهنگی کارکنان است. نتایج پژوهش حاکی از وجود رابطه معنادار بین وضعیت اقتصادی کارکنان، ویژگی‌های فرهنگی جامعه، کیفیت و کمیت قوانین^۲ و تخلفات اداری می‌باشد. همچنین یافته‌های پژوهش، تدوین قوانین و مقررات کارآمد و آموزش کارکنان و سیستم‌های کنترل مالی کارآمد را به عنوان بهترین راه‌های کنترل تخلفات اداری شناسایی کردند.^۳ (دلآوری و دیگران؛ ۱۳۸۶)

۵- مقابله و پیشگیری با فساد و تخلفات اداری

حال که چند مورد از علل بروز فساد اداری را بررسی و ریشه‌یابی کردیم، راهکارها و روش‌های پیشگیرانه با این عوامل را هم مورد بررسی قرار دهیم و با این امر موجب محقق نشدن این اتفاق در نظام اداری خود شویم:

- تقویت بنیان‌های اساسی اعتقادی و مذهبی کارکنان و تعلیم قدرت تفکیک و درک درست از آن‌ها،
- ایجاد نظام شایسته‌سالاری و برقراری رقابت سالم بر سر جایگاه‌های بالاتر و پیشرفت و ترقی،
- به‌کارگیری درست هر فرد با توجه به حرفه و تخصص او در سمت‌های مختلف سازمان‌ها با این امر مانع بروز اتفاقات سازمانی سهوی و عمدی و مدیریت دقیق‌تر شویم،
- رعایت عدالت^۴ در خدمات‌دهی سازمانی به کارمندان،
- آموزش و ایجاد سیستم خود کنترلی در افراد از طریق تقویت وجدان حرفه‌ای با توجه به آموزش‌ها و برگزاری دوره‌های تخصصی،
- ایجاد فضای اعتماد و اطمینان و تفاهم و همدلی و روابط مطلوب و سازنده بین مدیران و کارمندان،
- بررسی نمودن راه‌های موفقیت دیگر کشورها در امور اداری و به‌کارگیری درست در سازمان‌هاست،
- رفع تبعیض‌ها و برقراری عدالت اداری^۵، در نهایت و مهم‌ترین عامل، تقویت روحیه قانون‌گرایی و پایبندی به قانون و مقررات و تفسیر درست آن در انجام امور و آموزش صحیح. لازم به ذکر است که اگر قوانین تدوینی ما به‌روز و کارآمد نباشد و متعارض با بندها و ماده‌های خود باشند که متأسفانه در قانون جمهوری اسلامی ایران این امر به وفور دیده و یافت می‌شود و در نظر گرفتن عدالت برای تعیین مجازات‌های هر شخص مبنی بر هر عمل (ترک فعل) در هر رده سازمانی باعث می‌شود راهکارهای پیشگیرانه^۶ مبتنی بر کنترل درونی و بیرونی افراد مؤثر نبوده و باید تبعیضات در قانون برای هر کارمند و کارگزار بلندپایه از بین رفته و به عدالت برخورد شود تا بتوان با به‌روز کردن قوانین و تجدیدنظر در قوانین و با استفاده از سازوکارهای مقررات زدایی و جرم‌زدایی

^۱ - Collective Interests.

^۲ - Quality and Quantity Rules.

^۳ - جهت دسترسی به اصل مقاله ارجاعی و مطالعات بیشتر رجوع کنید به: دلآوری، سجاد و قربانی، محمد حسین (۱۳۸۶) بررسی عوامل مؤثر بر بروز و گسترش تخلفات اداری در بین کارکنان و روش‌های کنترل آن، چاپ شده در مجموعه مقالات دومین همایش مدیریت سرمایه‌های انسانی با رویکرد کاربردی، تهران،

<https://civilica.com/doc/49478>

^۴ - Observance of Justice.

^۵ - Establish administrative Justice.

^۶ - Preventive Solutions.

نسبت به افزایش پویایی و بهره‌وری نظام اداری اقدام نمود و با شناسایی راحت‌تر و دقیق‌تر خلأ قانونی و فساد می‌توان از نتیجه مطلوب برای جلوگیری از بروز این تخلفات اداری بهره‌مند گردید، در غیر این صورت باعث بروز عواملی به شرح ذیل می‌شود:

- افزایش عدم اعتماد و بی‌اعتمادی مردم به دولت و جامعه و سازمان‌ها،
- خدشه وارد شدن به اعتقادات و ارزش‌های اخلاقی جامعه و ایجاد تزلزل در آن،
- ایجاد فضای رقابتی و منفی و افزایش هزینه انجام امور و غیره. پیشگیری از جرم فساد^۱ مبتنی بر تدابیری است که به موجب آن بتوان از وقوع جرم و فساد در آینده جلوگیری کرد.

به نظر برخی از نویسندگان حقوقی پیشگیری از جرم و ایجاد اقداماتی که جانشین مجازات گردند، در تعالی اخلاقی جامعه صدها بار بر انتشار مجموعه قوانین برتر است. "انریکو فری"^۲ از علمای حقوق که مصلح اجتماعی نامیده شد، پیشنهاداتی را جهت پیشگیری از جرائم و تخلفات ارائه نموده که با انطباق آن با مسائل اداری می‌توان به صورت زیر عنوان نمود:

از نظر مذهبی؛ از بین بردن زمینه‌های فساد و تبعیض و تقویت تقوی و باورهای مذهبی است. از نظر اقتصادی؛ تحول مالی و اقتصادی، توسعه خدمات عمومی و اداری و توسعه رفاهیات عمومی کارکنان است. از نظر حاکمیت؛ ایجاد مدیریت‌های قوی که حقوق اجتماعی یک سازمان را به مخاطره نیندازد و با ایجاد یک مشارکت همگانی به اعمال مدیریت در سازمان بپردازد. از نظر مدنی و اداری؛ قانون‌گذاری و وضع مقررات باید پیشگیری‌کننده باشد. بنابراین می‌توان به اعمال نظارت‌های کافی، جبران خسارت ناشی از جرائم^۳ به افراد، افزایش مسئولیت مدنی مدیران، بازرسی دقیق و حمایت از کارکنان با معیشت پایین اشاره کرد.^۴

- نظارت و کنترل دقیق یکی از کارآمدترین روش‌ها برای جلوگیری از تخلفات می‌باشد؛ لذا نباید از هزینه‌های نظارت و کنترل غافل شد. با اعمالی چون ارائه برنامه آموزشی و کاربردی می‌توان باعث ایجاد روش خودکنترلی از طریق خود فرد شده و با طراحی و اجرای برنامه‌های کاربردی مانند الکترونیکی شدن کارها، کارمندان بتوانند تمام فعالیت خود را در طول روز رصد کنند و نظارت این‌گونه، ساده‌تر و راحت‌تر می‌شود.

- آشنایی کارمندان با حقوق و قوانین موضوعه به خصوص قانون رسیدگی به تخلفات اداری و تخلفاتی که می‌تواند صورت بگیرد تا فرد به طور سهوی یا عمدی دچار قصور نشده و مرتکب تخلف نشود.

- مورد بررسی قرار دادن عوامل، زمینه‌ساز بودن ایجاد تخلف‌ها در افراد، به طور مثال شخصی به دلیل شرایط خانوادگی و محیطی که در آن زندگی می‌کند که کاملاً جرم‌زا و بزه‌کار هستند نسبت به شخصی که در این محیط نیست مستعدتر به انجام تخلف و قصور و ترک فعل^۵ می‌باشد و باید از طریق روان‌شناختی و روانشناسی آموزش‌های مقابله با شرایط احتمالی را به فرد تعلیم داد تا با کوچک‌ترین مشکل مرتکب تخلف نشود و این امر باعث می‌شود تا فرد در سطح سازمان یا جامعه رفتار قانونی و

^۱ - کنترل فساد می‌تواند علاوه بر آن که یکی از راهکارهای مبارزه با جرائم سازمان نیافته باشد، موجب تقویت تلاش‌های موجود در جهت گسترش سیاست‌های پیشگیرانه و سرکوب گرانه از فساد شود. فساد نه تنها به عنوان تهدیدی برای اداره عمومی جامعه، بلکه به عنوان یک پیش شرط در حکمرانی مطلوب نیز مطرح است. نک به: خیرآبادی، ماشاله، (۱۳۹۸)؛ فساد اداری و مجازات‌های آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به صورت چاپ شده در مجموعه مقالات اولین کنفرانس بین‌المللی حقوق و علوم

انسانی، تهران، ۱۰۰۵۸۳۴/ doc/ <https://civilica.com/doc/>

^۲ - Enrico Free.

^۳ - Compensation for Crimes.

^۴ - توصیه می‌شود جهت مطالعه بیشتر به منبع اصلی ارجاعی رجوع شود: شریف، احمد (۱۳۹۷)؛ نظارت، کنترل و تصمیم‌گیری در نظام اداری؛ مقاله تحلیلی تابستان. به نقل از منابع اینترنتی.

^۵ - Leave the Verb.

درستی با کنترل درونی^۱ و بیرونی خود داشته باشد و از مشکلات عبور کند. هرچند چنین اموری در ایران حتی ریشه تاریخی دارد به عنوان مثال: فریده دیا، مادر فرح دیبا در خاطرات خود، هنگامی که به دلایل سقوط سلطنت محمدرضا پهلوی می‌پردازد، می‌نویسد: شجاعانه می‌گویم که اعضای خانواده محمدرضا بیشترین سهم را در فروپاشی سلطنت پهلوی داشته‌اند. بدی رفتار آن‌ها موجب جریان بدی در بین مردم بود. محمدرضا در برابر زنان بسیار ناتوان بود و... در چنین شرایطی چگونه می‌توانید انتظار داشته باشید که در کشور فساد اخلاقی رواج پیدا نکند. (دیبا، ۱۳۸۹، ۲۳۳-۲۳۵)

- اصلاح قوانین مرتبط با سازمان‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی و به‌روزرسانی کردن قوانین وضع شده به صورت دقیق تا فرد عدالت واقعی را در قوانین حس کند و طبق تخلف انجام شده مجازات شود.

- فرهنگ سازمانی^۲ که در قالب مجموعه‌ای از باورهای مشترک، که بر رفتار و اندیشه‌های اعضا و سازمان اثر می‌گذارد که الگوی رفتار سازمانی را مشخص و سازمان را از سازمان‌های دیگر متمایز می‌کند، می‌تواند به عنوان سرچشمه‌هایی برای دستیابی به محیط سالم اداری به شمار آید. فرهنگ سازمانی از طریق کارکردهای اساسی که از آن برخوردار است، با تأثیر بر کارکنان، می‌تواند از قابلیت بالایی برای پیشگیری برخوردار باشد.

می‌توان با ادغام وظایف دستگاه‌های نظارتی و بازرسی در یکدیگر دغدغه مدیران را کاهش داد. به خصوص اینکه وقتی دستگاه‌های رسیدگی‌کننده در اجرای وظایف خود با هم یک جهت نباشند، مدیران اجرایی به جای انجام وظیفه و رسیدن به اهداف سازمانی، به دنبال پاسخگویی به دستگاه‌های نظارتی^۳ می‌باشند.

احترام به کارکنان و محترم شمردن آن‌ها و رفاه نسبی آن‌ها با توجه به معنویت شادی و غم کارکنان و سعی در استقرار سیستم حقوق و دستمزدی که در آن تفاوت فاحش میان مشاغل که ایجاد تفاوت طبقاتی چشمگیر می‌نماید، به حداقل برسد. در نهایت می‌توان به عدالت محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی در کنار نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و چابک‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز اشاره کرد. یکی از اقتضائات اصل قانونمندی جرائم و مجازات‌ها این است که افراد بتوانند آثار و هزینه‌های رفتار مجرمانه خود را پیش‌بینی کنند. لذا قوانین جرم‌انگار باید به طور روشن و دقیق تدوین شوند. بر همین اساس لازم است متن قانون برای تابعان خود قابل درک و فهم باشد؛ عبارت دیگر، قانون خود سخن گوید. امروزه ضرورت شفافیت مقررات^۴ به کلیه تخلفاتی که ضمانت اجرایی با ماهیت سرکوب‌گر دارند، صرف‌نظر از اینکه در قوانین کیفری^۵ یا اداری گنجانده شده باشند و صرف‌نظر از مرجع رسیدگی‌کننده، تسری یافته است بنابراین، اصل قانونمندی جرم و مجازات که در حقوق کیفری مدرن کم‌کم جای خود را به اصل کیفی بودن قوانین کیفری^۶ 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.

در فصل دوم قانون ارتقاء سلامت و به طور 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 پنج قرن پیش با کنگره‌های پنج سالانه سازمان ملل از طریق تصویب اعلامیه، اصول راهبردی، رهنمود،

^۱- Internal Control.

^۲- Organizational Culture.

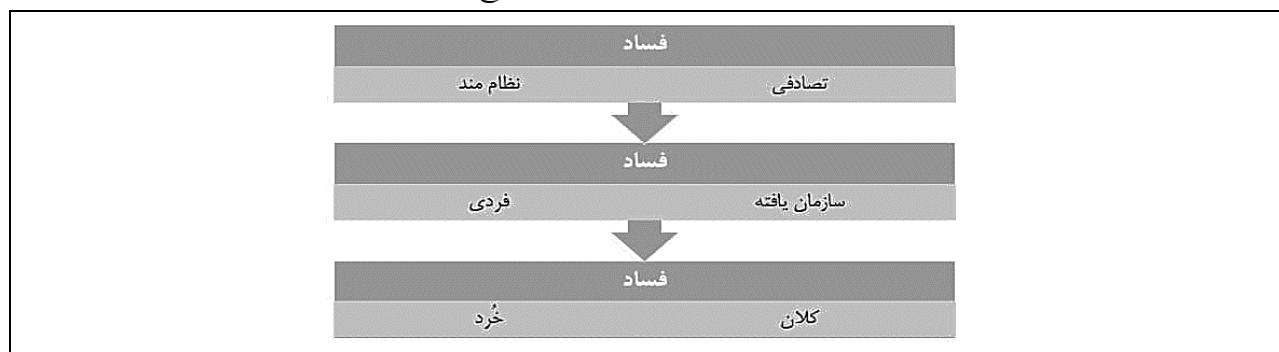
^۳- Responding to Monitoring Devices.

^۴- The Need for Transparency of Regulations.

^۵- Criminal Law.

^۶- The Principle of Quality of Criminal Law.

برنامه اقدام و به طور کلی اسناد توصیه‌ای ارشادی^۱، آغاز و به راهنمای دولت‌ها در زمینه پیشگیری تبدیل شده بود، امروزه در سطح داخلی و به ویژه در ارتباط با جرائم اقتصادی^۲، 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 به طوری که تکلیف سازمان‌ها یا وزارت خانه‌های مخاطب و مجری قانون به خوبی مشخص نیست و در نتیجه 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. علی‌ایحال به نموداری از باب جامعه‌شناسی جنایی در باب فساد در جامعه به شرح ذیل چنین می‌توان اشاره کرد.^۳



۶- مجازات و تنبیه‌های اداری برای کارمندان

مجازات‌ها و تنبیه‌های اداری برای کارمندان متخلف در ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری طبق بندهای ۱۱ گانه ذکر گردیده است. علاوه بر قدرت بازدارندگی موارد ۱۱ گانه‌ی قانون مزبور، در حال حاضر ابهامات فراوانی در این خصوص وجود دارد. همان‌طور که می‌دانیم آنچه در سلامت نظام اداری نقش اساسی را ایفا می‌کند شفافیت و قانون مداری در ادارات است. از عالی‌ترین مقام سازمان و دستگاه‌های اجرایی و همه زیرمجموعه‌های سازمان بایستی در رویارویی با قانون کلیه مقررات را رعایت کنند. در تبصره ۳ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری عنوان شده است که: اگر کارمندی در هیئت رسیدگی به تخلفات محکوم شود و آن تخلف جنبه کیفری داشته باشد، به معنای اثبات جرم نیست، بلکه برای بررسی جنبه کیفری مجدداً نیاز است پرونده پس از رسیدگی از منظر تخلفات اداری به محاکم کیفری ارجاع شود. لازم به ذکر است که هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری صرفاً می‌توانند در هر پرونده یکی از موارد مزبور در ماده ۹ را اعمال کنند. به این معنا که مجوز اعمال دو مجازات را در مورد یک پرونده ندارند. اگر تخلف جنبه کیفری^۴ داشته باشد، این مسئله نباید در رسیدگی به تخلف تأثیری داشته باشد از این جهت که ممکن است جرم محقق نشده باشد اما تخلف احراز شود. دلیل این امر آن است که احراز تخلف و جرم هر دو امر تخصصی تلقی می‌شود. اگر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری بنا بر حکم کیفری صادره بخواهند تغییری در رأیشان بدهند صرفاً در مواردی که هیئت به اکثریت آرا تشخیص دهد مفاد احکام از منظر مقررات قانونی مورد نقد باشد می‌توانند تغییراتی را اعمال کنند.

^۱ - Guidance Recommendation Documents.

^۲ - Economic Crimes.

^۳ - به نقل از امیر پورسعید، پیشین.

^۴ - Violation of the Criminal Aspect.

تقویت سلامت اداری، ارتقاء کیفی قوانین و کارکرد سازمان‌های کنترل‌کننده و مقابله با گسترش فساد، صرفاً از طریق ایجاد سازگاری میان سیاست‌های کلان نظام اداری کشور و قوانین مرتبط، هماهنگ کردن عملکرد سازمان‌های نظارتی با قوانین نظارتی و کنترلی، و سرانجام «محیط‌سازی» و تقویت جایگاه مردم در فرایند نظام نظارت^۱ و کنترل میسر است. به عبارت ساده‌تر، برای جلوگیری از پیدایش فساد نظام‌مند^۲، چاره نخستین ایجاد یک نظام کنترل و نظارت نظام‌مند است که میان همه عناصر آن، رابطه سازگار و هم‌افزایی وجود داشته باشد. البته اگر همین نظام کنترل، با کاراترین روش‌ها و نیروهای انسانی متخصص^۳، ولی در کالبد محیطی مردم‌سالار و فرهنگی سالم حرکت نکند، دیر یا زود نظام اداری در بستر فساد نظام‌مند در می‌غلطد. (شمس؛ ۱۳۹۰؛ ۱۴۹)

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

بدیهی است برای رفع معضل بروز تخلفات در نظام‌های اداری، بایستی پس از شناسایی عوامل بروز تخلف، با انجام تغییرات و اصلاحات این عوامل را خشکاند تا تظاهرات ظاهری آن به صورت فساد اداری، قانونی و نهایتاً معیارهای اخلاقی و انسانی بروز ننماید. مبارزه با فساد و انحرافات اجتماعی، یکی از اصول و اهداف اساسی دین مبین اسلام است و همواره یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های دست‌اندرکاران نظام‌های جزایی و اجرایی جوامع مختلف بوده است که البته در هر دوره با توجه به مقتضیات جامعه راهکارهای متفاوتی ارائه شده است. این مقاله با عنوان نگاه اجمالی به موضوع رشوه و مبارزه با فساد اداری به عنوان یکی از پیامدهای عدم وجود شفافیت و دغدغه‌های رؤسا و مدیران محترم مطرح گردید و می‌توان نتیجه‌گیری نمود که جایگزینی استراتژی شهروند محوری به جای پرداختن به مسائل درون بروکراسی و دیدگاه سلسله‌مراتبی و نیز سرعت تغییر و تحول در مدیریت دولتی، عرصه را بر سودگران محیط ناشفاف تنگ نموده و بقا مدیریت دولتی را در ایجاد تحول در راستای ایجاد شفافیت صریح می‌داند. این مبارزه باید ساختار یافته و هماهنگ شده انجام گیرد و از بخش‌ها و نقاط حساس شروع شود و هدف خشک کردن ریشه‌ها باشد. منظور از ریشه، کلیه عواملی است که سبب فراهم شدن ارتکاب فساد برای کارمندان می‌شود. در خصوص رابطه آن با حقوق کیفری چنانکه گفته شد: در تبصره ۳ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری عنوان شده است که: اگر کارمندی در هیئت رسیدگی به تخلفات محکوم شود و آن تخلف جنبه کیفری داشته باشد، به معنای اثبات جرم نیست، بلکه برای بررسی جنبه کیفری مجدداً نیاز است پرونده پس از رسیدگی از منظر تخلفات اداری به محاکم کیفری ارجاع شود.

لازم به ذکر است که هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری صرفاً می‌توانند در هر پرونده یکی از موارد مزبور در ماده ۹ را اعمال کنند. به این معنا که مجوز اعمال دو مجازات را در مورد یک پرونده ندارند. اگر تخلف جنبه کیفری داشته باشد، این مسئله نباید در رسیدگی به تخلف تأثیری داشته باشد از این جهت که ممکن است جرم محقق نشده باشد اما تخلف احراز شود. دلیل

^۱-Monitoring System Process.

^۲- Prevent Systematic Corruption.

^۳ - یکی از مباحث اختلافی که از دیرباز مورد توجه قرار گرفته است این امر می‌باشد در گزینش‌هایی که صورت می‌گیرد، حداقل بعد از انقلاب اسلامی این مسئله است که آیا باید اصل تعهد ملاک عمل باشد یا اصل تخصص فرد برای گزینش مورد نظر باشد. با بررسی دیدگاه‌های مختلف که غالباً در دو طیف فکری قابل بحث و بررسی است؛ گروهی از منظر نگاه ایدئولوژیک و انقلابی به تعهد اعتقاد دارند معتقدند که تخصص نیز به دنبال آن می‌آید (دیدگاه مصلحت‌گرایی). برخی دیگر در نقطه مقابل تخصص را مورد بحث قرار می‌دهند؛ اغلب این افراد را بیشتر با دیدگاه‌های تکنوکرات نوعاً دین‌گرای می‌شناسند. جهت مطالعه بیشتر در این خصوص نگاه کنید به: موسوی فرد، سیدمحمدرضا (۱۴۰۰)؛ نگاهی نقادانه به ضرورت وجوبی تعهد یا تخصص از منظر جرم‌شناسی اسلامی و جامعه‌شناسی جنایی، مجله نخبگان علوم و مهندسی، مجلد شماره

این امر آن است که احراز تخلف و جرم هر دو امر تخصصی تلقی می‌شود. اگر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری بنا بر حکم کیفری صادره بخواهند تغییری در رأیشان بدهند صرفاً در مواردی که هیئت به اکثریت آراء تشخیص دهد مفاد احکام از منظر مقررات قانونی مورد نقد باشد می‌توانند تغییراتی را اعمال کنند. تقویت سلامت اداری، ارتقاء کیفی قوانین و کارکرد سازمان‌های کنترل‌کننده و مقابله با گسترش فساد، صرفاً از طریق ایجاد سازگاری میان سیاست‌های کلان نظام اداری کشور و قوانین مرتبط، هماهنگ کردن عملکرد سازمان‌های نظارتی با قوانین نظارتی و کنترلی، و سرانجام «محیط‌سازی» و تقویت جایگاه مردم در فرایند نظام نظارت و کنترل میسر است.

منابع

الف) منابع فارسی

۱. اینانلو، ابوالفضل (۱۳۹۸)، «تضمین‌های ساختار حقوقی ایران در پیشگیری و مبارزه با فساد اداری»، فصلنامه پژوهش در هنر و علوم انسانی، شماره شانزدهم، صفحات ۲۹-۴۴.
۲. حسینی پاک، مراد و دیگران (۱۳۹۵)، «حساب در آنسوی ریسمان فساد»، فصلنامه مدیریت و حسابداری، دوره دوم، شماره دوم، صفحات ۱۹۳-۲۰۸.
۳. خیرآبادی، ماشاله (۱۳۹۸)، فساد اداری و مجازات‌های آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجموعه مقالات اولین کنفرانس بین‌المللی حقوق و علوم انسانی، محل برگزاری تهران.
۴. دفت، ریچارد آل (۱۳۷۵)، **تئوری سازمان و طراحی ساختار**، ترجمه علی پارسائیان و محمد اعرابی، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۵. دلاوری، سجاد؛ قربانی، محمد حسین (۱۳۸۶)، « بررسی عوامل مؤثر بر بروز و گسترش تخلفات اداری در بین کارکنان و روش‌های کنترل آن»، مجموعه مقالات دومین همایش مدیریت سرمایه‌های انسانی با رویکرد کاربردی، تهران.
۶. دیبا، فریده، (۱۳۸۹)، **دخترم فرح**، ترجمه: الهه رئیس فیروز، تهران: نشر انتشارات به آفرین.
۷. ساکی، محمدرضا (۱۳۸۹)، **حقوق کیفری اقتصادی**، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل.
۸. سیدموسوی، میرسجاد؛ خولیا، پشپو؛ مولوی، مهران (۱۳۹۵)، «تخلفات اداری و قوانین مربوط»، فصلنامه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، دوره ۲، شماره ۴، صفحات ۳۴-۴۸.
۹. شمس، عبدالحمید (۱۳۹۱)، «مقدمه‌ای بر مهندسی نظام کنترل و نظارت برای جلوگیری از پیدایش فساد نظام مند»، فصلنامه فرآیند مدیریت و توسعه، دوره بیست و پنجم، شماره اول، صفحات ۱۴۹-۱۷۹.
۱۰. قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲.
۱۱. قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷.
۱۲. گلدوزیان، ایرج (۱۳۸۸)، **بایسته‌های حقوق جزای عمومی**، چاپ هیجدهم، تهران: بنیاد میزان.
۱۳. لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۷)، **ترمینولوژی حقوق**، تهران: نشر انتشارات گنج دانش.
۱۴. منطقی، محسن (۱۳۹۸)، «کجروی مدیران و نقش آن در شکل‌گیری آسیب‌های اجتماعی در سازمان‌ها»، دو فصلنامه مطالعات اسلامی آسیب‌های اجتماعی، دوره دوم، شماره اول، شماره پیاپی چهارم، صفحات ۱۱-۳۴.
۱۵. موسوی فرد، سیدمحمدرضا (۱۴۰۰)، «نگاهی نقادانه به ضرورت وجوبی تعهد یا تخصص از منظر جرم‌شناسی اسلامی و جامعه‌شناسی جنایی»، مجله نخبگان علوم و مهندسی، مجلد شماره ششم، سال اول، صفحات ۱-۱۸.
۱۶. موسی زاده، رضا، (۱۳۸۱)، **حقوق اداری**، چاپ سوم، تهران: میزان.
۱۷. میرحسینی، سیدحسن؛ عباسی، محمود (۱۳۷۸)، **حقوق و تخلفات اداری**، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد.
۱۸. نکوئی، محمد (۱۳۹۹)، «اصل تناسب جرم و مجازات در قلمرو تخلفات اداری»، فصلنامه حقوق اداری، سال هشتم، شماره بیست و پنجم، صفحات ۲۵۵-۲۷۳.

ب) منابع لاتین

۱. Levine, David P, ۲۰۰۵, The Corrupt Organization, Graduate School of International Studies, University of Denver, Human Relations ۵۸۶.
۲. Pennino, C, M, ۲۰۰۲, Managers and professional ethics, Journal of Business Ethics, ۴۰ (۳).