

۱۵۱۲۵۴۱
۹۹,۴۲۷

بسم الله الرحمن الرحيم

راهبردهای تازه با فساد اداری؛

در نظریه حکمرانی خوب

نویسنده:

حسین ضیایی



۱۳۹۶

فهرست مطالب

پیشگفتار..... ۵

فصل اول

تبیین مفاهیم سیاست جنایی و حکمرانی مطلوب/۱۵

- مقدمه فصل اول..... ۱۵
- گفتار اول: سیاست جنایی..... ۱۹
- گفتار دوم: مفهوم پیشگیری..... ۲۳
- گفتار سوم: مفهوم فساد اداری و سیر تاریخی آن..... ۴۷
- گفتار چهارم: مفهوم حکمرانی خوب و سیر تاریخی آن..... ۷۶

فصل دوم

سیاست جنایی پیشگیرانه (کمی) قابل ۱۰ فساد معاملات دولتی/۸۴

- مقدمه فصل دوم..... ۸۴
- گفتار اول: سیاست جنایی کنشی..... ۸۶
- گفتار دوم: تدابیر پیشگیرانه از فساد اداری در اسناد بین المللی..... ۸۷
- گفتار سوم: نظریه های پیشگیری وضعی از فساد..... ۹۲
- گفتار چهارم: رویکرد پیشگیرانه ی قانون ارتقاء سلامت اداری..... ۱۰۰
- گفتار پنجم: پیشگیری وضعی از فساد اداری از منظر حکمرانی مطلوب..... ۱۰۳
- گفتار ششم: اقدام های پیشگیرانه در سطح نهادهای رسمی..... ۱۰۵
- گفتار هفتم: رویکرد پیشگیرانه ی قانون اساسی..... ۱۲۱
- گفتار هشتم: قوانین و مقررات و دستگاه های پیشگیری از فساد اداری..... ۱۲۳

فصل سوم

اقدامات واکنشی سرکوب گرانه/ ۱۲۶

- ۱۲۶..... مقدمه فصل سوم
- ۱۲۸..... گفتار اول: سیاست جنایی واکنشی در قبال فساد اداری
- ۱۲۸..... گفتار دوم: سیاست جنایی اجرایی و قضایی در اسناد بین المللی
- ۱۳۲..... گفتار سوم: مصادیق فساد اداری در معاملات دولتی دولتی
- ۱۴۷..... گفتار چهارم: سیاست جنایی تقنینی مبارزه با فساد در نظام داخلی
- ۱۴۹..... گفتار پنجم: اقدامات سرکوب گرانه
- ۱۵۲..... گفتار ششم: تعیین مجازات های داخلی
- ۱۵۶..... گفتار هفتم: مجازات های تبعی و تکمیلی

فصل چهارم

سخن پایانی/ ۱۶۳

- ۱۷۱..... منابع و مآخذ

پیشگفتار

در تمامی سیستم های حکومت داری جهان، میزان شفافیت اداری و فسادخیز بودن سیستم ها با مولفه هایی چون فساد اداری و دولتی سنجیده می شود و حتی در چیدمان شفافیت بین المللی از کشورها، فساد اداری و حکمرانی خوب در ارتباط تنگاتنگ با یکدیگرند. مفهوم فساد اداری در قالب استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری و دولتی برای تأمین منافع شخصی، شکل های گوناگونی داشته که اختلاس، ارتشا و سوء استفاده از اموال و امکانات دولتی نمونه های شناخته شده ای از آن است، از آن جا که مهم ترین سرمایه سیاسی یک حکومت مطلوب، اعتماد مردم به حاکمان است و انواع فساد - صورت های فساد معاملات دولتی، این اعتماد را خدشه دار می کند، مقابله با فساد در عرصه اداری و دولتی امری انکارناپذیر است. در دانش سیاست جنایی موضوع فساد اداری را می توان از سه یا چهار ابعاد مختلفی بحث نمود که در سیاست جنایی کلان به جای بررسی موردی پدیده های مجرمانه و تدابیر لازم برای برخورد با آنها، آنچه که «زوایای مختلف یک سیاست جنایی را به هم ربط می دهد و عملکردها و واکنشهای متنوع را وحدت می بخشد» و به عبارت دیگر نظامها و مدل های سیاست جنایی بررسی و با هم مقایسه می شوند که نتیجه متحرک و در حال انجام این طرح، اولویت بهره گیری از روش های پیشگیرانه و در کنار آن اتکا به روش های کشتی و کیفری در مبارزه با فساد اداری در حکومت مطلوب است.

از زمانی که در جوامع گوناگون وظایف و اختیاراتی برای افراد پیش بینی شد و امکان تصمیم گیری در خصوص مسأله ای برای انسان ها فراهم گشت، این پدیده در

زندگی بشر ظهور پیدا کرد فساد مالی، همزاد و فرزند نامشروع ایجاد محدودیت ها در خرید و فروش و ورود و خروج کالاهاست. در طول تاریخ، پدیده فساد مالی گریبان گیر حکومت ها بوده است و مانع ازدست یابی آن ها به اهداف عالیه ای همچون: توزیع عادلانه فرصت های اقتصادی و درآمدها، برقراری عدالت اجتماعی و افزایش رفاه عمومی، احقاق حقوق اشخاص ذی حق، ایجاد محیط مساعد برای رشد فواید اخلاقی، محور انحصارطلبی، مشارکت عموم مردم در تعیین سرنوشت باعث تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری سالم است. فساد مالی یکی از علل عمده سقوط حکومت ها بوده است و یکی از خطرانی است که می تواند تمامی نظام های سیاسی را به طور بالقوه و بالفعل در هر مقطعی از تاریخ تهدید نماید. به عنوان نمونه، می توان از سقوط سلسله فاطمیان و حکومت پهلوی در تاریخ معاصر ایران نام برد که یکی از علل اصلی فروپاشی آن ها، راگیر شدن فساد در سطوح مختلف مدیریتی کشور بوده است. جمهوری اسلامی نیز مانند یک نظام اداری ناکارآمد و توأم با فساد در دستگاه حکومتی و دولتی گذشته بود. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، ملی شدن واحدها و کارخانجات و سپس تأثیرگذاری جنگ بر مداخله دولتی باعث دخالت بیش از حد دولت در اداره امور اقتصادی و انحصارات دولتی شد و پس از اتمام جنگ نیز باتوجه به اولویت بازسازی خرابی ها، فرصت اصلاح سیستم ها، روش ها، نظامات اداری، قوانین و مقررات و نظام نظارت و ارزیابی عملکردها به دست نیامد و لذا پایین بودن ریسک فساد همراه با وجود قدرت انحصار در تصمیم گیری و تصمیم سازی و سوء استفاده از رانت های اطلاعاتی زمینه های بروز فساد در نظام اداری کشور را فراهم نمود.

در این کتاب سعی بر آن است تا در چندفصل با مروری بر تاریخچه فساد اداری، مفاهیم مطرح در این زمینه در سطح ادبیات سیاسی و حقوقی جهان و همچنین با تبیین حکمرانی مطلوب بتوانیم تا به ریشه یابی بحث فساد سیستمک پردازیم. آنچه در این کتاب تلاش می شود تا تبیین گردد، کوششی است تا ما را نسبت به وجود فساد اداری و خطراتی که این نوع فساد می تواند در دور کردن کشور از حکمرانی مطلوب ایجاد کند، آگاه تر سازد و زمینه ای باشد برای ایجاد جنبشی فراگیر در کشور تا در سطح مختلف جامعه هدف نخست در برخورد با معضلات و مشکلات اداری، آگاهی بخشی نسبت به فساد باشد.

مقدمه

فساد اداری بیش از هر مفهوم دیگر ذهن و اندیشه بسیاری، اعم از مردم عادی، سیاستمداران، اقتصاددانان، اندیشمندان و پژوهشگران عالقمند به مسایل اجتماعی و حاکمان و مدیران ایراند - جامعه را حداقل در چند دهه اخیر به خود مشغول ساخته و هر یک به نوبه خود در خصوص دالیل و زمینه های این موضوع چه در سطح عقل سلیم یا با تکیه بر شواهد تجربی و تئوریکها مطالبی را بیان داشته اند که بیش از هر چیز نشان دهنده اهمیت موضوع در زندگی اجتماعی جامعه است که حتی می تواند بازتابی فراسوی مرزهای ملی داشته و در سربلندی یا برعکس شرمساری اجتماعی نقش مهمی ایفا کند. گذشته از آن، بیان آراء نشان دهنده تنوع دیدگاهها و رویکردهایی است که از آبشخورهای تجربی و نظری و دغدغه های عملی هریک از گروه های فوق نشأت می گیرد لذا این مطالعه درصدد واکاوی کامل آن چه در احوال فساد اداری در ایران می گذرد نیست بلکه تنها پرتوی از نور ماهی از دیدگاه حکمرانی خوب را به میدان تاریک و مبهم موضوع فساد اداری انداخته است تا از منظر دیگر به این موضوع نگریسته شود.

در دانش سیاست جنایی موضوع فساد اداری را می توان از زوایا و ابعاد مختلفی بحث نمود. در سیاست جنایی کلان به جای بررسی موردی پدیده های مجرمانه

تدابیر لازم برای برخورد با آنها، آنچه که «زوایای مختلف یک سیاست جنایی را به هم ربط می دهد و عملکردها و واکنشهای متنوع را وحدت می بخشد» و به عبارت دیگر نظامها و مدل‌های سیاست جنایی بررسی و با هم مقایسه می شوند. در رایجترین تقسیم بندی نظامهای سیاست جنایی بر اساس مبانی و اصول ایدئولوژیک دسته بندی می شوند. اما در سیاست جنایی خرد می توان یک یا چند پدیده مجرمانه را از حاکم و تدابیر لازم برای برخورد با آن را مورد مطالعه قرار داد. این مطالعه می تواند - نیه تطبیقی داشته باشد و می توان آن را سیاست جنایی تطبیقی نامید. به علاوه از آنجا که تدابیر لازم برای برخورد با پدیده مجرمانه از سوی مراجع پاسخ دهی مختلف اند می شود با شاخصهای سیاست جنایی تقنینی، اجرایی، قضایی و مشارکتی روبرو می شویم. به همین است بحث راجع به هر یک از این شاخه ها بسته به نوع تدابیر اتخاذ شده متفاوت است. به عبارت دیگر نقشی که قانونگذار در سیاست جنایی تقنینی برعهده دارد، بیشتر جنبه سیاستگذارانه دارد؛ حال آنکه قوای مجریه و قضاییه نقش عملیاتی و اجرای سیاستها را برعهده دارند.

در صورتیکه در کل سیستم قوای کشور، فساد اداری ریشه یابی شود و مبارزه جدی با آن صورت گیرد و حتی سیاست جنایی خشکاندن ریشه فساد پیگیری شود می توان امیدوار به ایجاد یک حکمرانی خوب بود. حکمرانی، مفهوم جدیدی نیست. این واژه به اندازه تمدن بشر قدمت دارد. به زبان ساده حکمرانی یعنی؛ فرایند تصمیم گیری و پردازش کردن اینکه کدامیک از تصمیمات اجرا شوند یا اجرا نشوند. اعمال اقتدار سیاسی، اجتماعی و اجرایی در مدیریت امور کشور در تمامی سطوح به معنای حکمرانی است. حکمرانی شامل مکانیزم، فرآیندها و نهادهای است که از

طریق آنها، شهروندان و گروه‌ها منافع خود را بیان می‌کنند، حقوق قانونی خود را به کار می‌گیرند، تعهدات و مقررات را اجرا می‌کنند و اختلافات خود را رفع می‌سازند.

بر اساس تعریف UN-Habitat (برنامه اسکان بشر سازمان ملل)، حکمرانی مربوط به فرآیندی است که بدان وسیله تصمیمات سیاسی عمومی اتخاذ و اجرا می‌شوند. این امر ماحصل تعاملات، روابط و شبکه‌های مابین بخش‌های مختلف (حکومتی، بخش عمومی، بخش خصوصی و جامعه مدنی) است و تصمیم‌ها، توافق‌ها و روابط قدرت مختلف را میان افراد ذینفع در برمی‌گیرد تا در نتیجه مشخص گردد چه کسانی فعالیت‌ها را انجام می‌دهند و چگونه انجام دهند. روابط میان حکومت و بخش‌های مختلف جامعه، چگونگی انجام امور و ارائه خدمات را مشخص می‌کند. بنابراین حکمرانی دارای ابعاد خیلی بیشتر از "حکومت" یا "حکومت خوب" است و راهکاری را شکل می‌دهد تا یک خدمت یا مجموعه‌ای از خدمات درون مجموعه‌ای از نظام‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی طرح‌ریزی مدیریت و تنظیم گردند. بر اساس تعاریف بالا دو ویژگی قابل تمیز هستند: یک منظور از حکمرانی، حکومت (government) نیست. حکمرانی به عنوان یک مفهوم مشخص می‌کند که قدرت درون و بیرون اقتدار رسمی و نهادهای حکومتی وجود دارد. در بسیاری از نظریات، حکمرانی، حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی را در بر می‌گیرد. دوم، حکمرانی بر "فرآیند" تأکید دارد و نشان می‌دهد که تصمیمات براساس روابط پیچیده میان بازیگرانی با اولویت‌ها و خواست‌های گوناگون اتخاذ می‌شوند.

بر همین اساس موضوع مهم استفاده و نوع اعمال روش های پیشگیرانه در عصر جهانی شدن به خصوص پس از دهه نود میلاد بسیاری از کشورها خود به خود در مسیر جهانی شدن و تأثیرات آن قرار داشته اند. یکی از مهمترین مفاهیم مرتبط با جهانی شدن همانگونه که اشاره شد، مربوط به شیوه و شکل حکمرانی است اصطلاح حکم، انی مطلوب نیز ارتباط در هم پیچیده و تنگاتنگی با تحولات عصر جهانی دارد این نظام حکمرانی دربر گیرنده ایجاد نظام قانونی است که با بازار برای بهبود رقابت همکاری می کند. و نیز ایجاد اقتصاد کلان سالم است که محیطی با ثبات برای فعالیت اقتصادی در بازار ایجاد کند، حکمرانی خوب همچنین به معنی نبود فساد است که می تواند موجب تخریب اعتماد، سیاستی و از بین رفتن مشروعیت نهاد های عمومی که از بازار حمایت می کنند شود.

فساد ابعاد زیادی دارد که حوزه های مختلف، حقوقی، اداری، اقتصادی و نظیر آنها را درگیر کرده است در این راستا حکمرانی خوب برای افزایش رشد و توسعه اقتصادی و کاهش فقر در جهت مبارزه با فساد اهمیت پیدا می کند. از عمده شاخصه های حکمرانی خوب اخلاق و امنیت کسب و کار ساختارهای قانونی، نظم قضایی، استقلال قضایی، و عدالت قضایی و غیره است که در بررسی نهاد های بین الملل بررسی حکمرانی خوب مانند مجمع جهانی اقتصاد و بنیاد هریج، موسسه فریزر و غیره مطرح شده است. در واقع قانون گذار بسیاری از کشورها با استفاده از تجربه جرم انگاری برخی از اعمال و رفتارهای کارکنان اداره یا سازمان را به حوزه حقوق کیفری مربوط ساخته اند. اما استفاده از ابزارهای کیفری باید به عنوان آخرین تجربه و راه حل مد نظر داشت. و قبل از آن می توان با توسل به ابزارهای غیر کیفری

پیشگیری از وقوع جرم را نه به صورت صد در صد اما تا اندازه زیادی محقق ساخت. بنابراین پیوند و در هم تنیدگی حقوق اداری و متد جرم شناسی در ابتدای راه مطرح میگردد اما به همین اندازه نیز نباید اکتفاء شود زیرا از طرفی استفاده از متدهای پیشگیری از وقوع جرم با چالش های جدی حقوق بشری روبروست و از طرف دیگر بعد اقتصادی موضوع به رفتارهای سازمانی مربوط می گردد. در اینجا است که توسل به نظریه حکمرانی مطلوب که ریشه در آراء و عقاید لیبرال دموکراتها، فران معاصر دارد و مراحل طرح و تکامل آن در این مکتب و در این گونه دول پشت سر گذاشته شده است جلوه می نماید. همه این دلایل در کنار یکدیگر به گونه ای که در پایان نامه به عنوان مفصل توضیح داده شد، مبین ضرورت استفاده از شیوه های مطلوب حکمرانی برای پیشگیری و ریشه کن کردن فساد اداری می باشد. این کتاب سعی بر آن دارد تا این روش را تبیین سازد که صرف تأکید بر روشهای پیشگیرانه را برای مقابله با فساد اداری مطلوب و مناسب نمی داند و لازم است با عنایت به شاخصه های حکمرانی خوب، نظام های اداری و سیاسی را به سوی ترسیم روشی مناسب و هدفمند برای پیشگیری از فساد اداری رهنمون ساخت.