

بررسی تطبیقی پیشگیری غیر کیفری از فساد اداری در نظام حقوقی ایران و آمریکا

سیمین آزادیان

دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم شناسی ، ، واحد اصفهان (خوراسگان)، دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان ، ایران

دکتر مسعود حیدری (نویسنده مسئول)

دانشیار، گروه جزا و جرم‌شناسی، واحد اصفهان (خوراسگان)، دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران.

چکیده

فساد اداری یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام‌های حقوقی و اداری معاصر است که پیامدهای منفی گسترده‌ای بر کارآمدی حکومت، اعتماد عمومی و توسعه پایدار دارد. در این میان، پیشگیری غیرکیفری به‌عنوان رویکردی پیش‌دستانه و ساختاری، نقش مؤثری در کنترل و کاهش فساد ایفا می‌کند. پژوهش حاضر با رویکردی تطبیقی به بررسی سازوکارهای پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری در نظام حقوقی ایران و ایالات متحده آمریکا می‌پردازد. روش تحقیق توصیفی - تحلیلی و مبتنی بر مطالعه قوانین، مقررات اداری، اسناد بالادستی، سیاست‌های عمومی و گزارش‌های نهادهای نظارتی است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که هر دو نظام حقوقی بر ابزارهایی نظیر شفافیت اداری، پاسخ‌گویی، نظارت نهادی، آموزش و ترویج اخلاق حرفه‌ای، مدیریت تعارض منافع و مشارکت عمومی تأکید دارند؛ با این حال، در نظام حقوقی آمریکا، به‌واسطه استقلال نهادهای نظارتی، دسترسی آزاد به اطلاعات، نقش فعال رسانه‌ها و جامعه مدنی، پیشگیری غیرکیفری از انسجام و کارآمدی بیشتری برخوردار است. در مقابل، در نظام حقوقی ایران با وجود پیش‌بینی قوانین و اسناد متعدد، چالش‌هایی همچون ضعف اجرای مقررات، تمرکزگرایی اداری و محدودیت نظارت مؤثر مشاهده می‌شود. در نهایت، پژوهش بر ضرورت اصلاح ساختارها، تقویت ضمانت اجرای اداری و بهره‌گیری هدفمند از تجربیات موفق نظام حقوقی آمریکا در راستای ارتقای پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری در ایران تأکید دارد.

واژگان کلیدی

پیشگیری غیرکیفری، فساد اداری، حقوق تطبیقی، نظام حقوقی ایران، نظام حقوقی آمریکا، شفافیت اداری، حکمرانی مطلوب

مقدمه

فساد اداری یکی از پدیده‌های پیچیده و چندبعدی جوامع معاصر است که تقریباً تمامی نظام‌های حقوقی، صرف‌نظر از سطح توسعه‌یافتگی یا ساختار سیاسی، با آن مواجه‌اند. این پدیده نه تنها موجب اختلال در عملکرد صحیح دستگاه‌های اداری و اجرایی می‌شود، بلکه با تضعیف اعتماد عمومی، کاهش مشروعیت حکومت، نقض عدالت اجتماعی و اتلاف منابع عمومی، فرآیند توسعه پایدار را نیز با چالش‌های جدی مواجه می‌سازد. از این‌رو، مقابله با فساد اداری به‌عنوان یکی از اولویت‌های اساسی سیاست‌گذاری عمومی و حقوقی در سطح ملی و بین‌المللی مورد توجه قرار گرفته است. در گذشته، تمرکز اصلی نظام‌های حقوقی در مواجهه با فساد اداری بر پاسخ‌های کیفری همچون جرم‌انگاری، تشدید مجازات‌ها و تعقیب قضایی مرتکبان قرار داشت. هرچند این رویکرد همچنان از اهمیت برخوردار است، اما تجربه‌های عملی و یافته‌های جرم‌شناختی نشان داده‌اند که اتکال صرف به ابزارهای کیفری، به‌ویژه پس از وقوع فساد، نه تنها در کاهش پایدار این پدیده کارآمد نیست، بلکه در برخی موارد به گسترش فساد پنهان، افزایش هزینه‌های دادرسی و تضعیف کارآمدی نظام عدالت کیفری نیز منجر می‌شود. همین امر سبب شده است که در دهه‌های اخیر، رویکردهای پیشگیرانه، به‌ویژه پیشگیری غیرکیفری، جایگاه برجسته‌تری در سیاست‌های ضدفساد پیدا کنند. (بهره مند، ۱۳۹۷: ۳۰)

پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری، مجموعه‌ای از تدابیر حقوقی، اداری، سازمانی، فرهنگی و اجتماعی را دربر می‌گیرد که هدف آن‌ها کاهش زمینه‌ها و فرصت‌های بروز فساد پیش از تحقق رفتار مجرمانه است. این نوع پیشگیری، به‌جای تمرکز بر مجازات مرتکب، بر اصلاح ساختارهای اداری، افزایش شفافیت، تقویت پاسخ‌گویی، مدیریت تعارض منافع، ارتقای اخلاق حرفه‌ای، آموزش کارکنان دولت و مشارکت فعال شهروندان و نهادهای مدنی تأکید دارد. در واقع، پیشگیری غیرکیفری با نگاهی ساختاری و آینده‌نگر، تلاش می‌کند ریشه‌های فساد را شناسایی و مهار کند. در سطح بین‌المللی نیز اسناد مهمی همچون کنوانسیون ملل متحد علیه فساد (UNCAC)، دولت‌ها را به اتخاذ سیاست‌های جامع پیشگیرانه، فراتر از ابزارهای کیفری، ملزم کرده‌اند. این کنوانسیون بر ضرورت ایجاد نهادهای مستقل نظارتی، تضمین دسترسی عمومی به اطلاعات، شفافیت در فرآیندهای اداری و مالی، و ترویج فرهنگ سلامت اداری تأکید ویژه‌ای دارد. بدین ترتیب، پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری به‌عنوان یکی از شاخص‌های حکمرانی مطلوب و دولت کارآمد شناخته می‌شود. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مقابله با فساد اداری همواره از جایگاه ویژه‌ای برخوردار بوده و در اصول قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، قوانین عادی و اسناد بالادستی متعدد مورد توجه قرار گرفته است. اصولی همچون اصل ۴۹، اصل ۵۰، اصل ۱۴۲

و اصل ۱۷۴ قانون اساسی، در کنار قوانینی مانند قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و اسناد سیاستی مختلف، نشان‌دهنده اهتمام قانون‌گذار به پیشگیری از فساد اداری است. با این حال، علی‌رغم وجود این چارچوب‌های حقوقی، فساد اداری همچنان یکی از چالش‌های جدی نظام اداری ایران محسوب می‌شود که این امر ضرورت بازاندیشی در کارآمدی سازوکارهای پیشگیرانه غیرکیفری را آشکار می‌سازد. (حسینی، ۱۳۸۷: ۹۱)

در مقابل، نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا به‌عنوان یکی از نظام‌های حقوقی پیشرو، تجربه‌ای قابل‌توجه در زمینه پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری دارد. این نظام با بهره‌گیری از سازوکارهایی چون شفافیت گسترده اداری، قوانین سخت‌گیرانه تعارض منافع، نظارت مؤثر نهادهای مستقل، حمایت از افشاگران فساد (Whistleblowers)، نقش فعال رسانه‌ها و مشارکت جامعه مدنی، توانسته است چارچوبی نسبتاً منسجم و کارآمد برای پیشگیری از فساد اداری ایجاد کند. هرچند فساد اداری به‌طور کامل در این نظام ریشه‌کن نشده است، اما سازوکارهای پیشگیرانه غیرکیفری نقش مهمی در کنترل و کاهش آن ایفا کرده‌اند.

از این‌رو، مطالعه تطبیقی پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری در نظام‌های حقوقی ایران و آمریکا، می‌تواند زمینه‌ساز شناسایی نقاط قوت و ضعف هر دو نظام و ارائه راهکارهای اصلاحی مناسب باشد. حقوق تطبیقی، با فراهم آوردن امکان مقایسه تجارب حقوقی مختلف، به قانون‌گذار و سیاست‌گذار این فرصت را می‌دهد که بدون تقلید صرف، از الگوهای موفق سایر کشورها در چارچوب شرایط بومی بهره‌برداری کند. در این پژوهش، تلاش می‌شود با رویکردی تحلیلی و تطبیقی، مهم‌ترین ابزارها و سازوکارهای پیشگیری غیرکیفری در دو نظام حقوقی مذکور بررسی و ارزیابی شود. مسئله اصلی پژوهش آن است که پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری در نظام حقوقی ایران تا چه اندازه از انسجام و کارآمدی برخوردار است و چه تفاوت‌ها و شباهت‌هایی با نظام حقوقی آمریکا دارد؟ همچنین این سؤال مطرح می‌شود که کدام‌یک از تجربیات نظام حقوقی آمریکا قابلیت بهره‌گیری و بومی‌سازی در نظام حقوقی ایران را دارد. فرض اصلی پژوهش بر این استوار است که اگرچه ایران از نظر تقنینی اسناد و مقررات متعددی در حوزه پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری دارد، اما در مقایسه با آمریکا، از حیث اجرا، هماهنگی نهادی و استقلال سازوکارهای نظارتی با چالش‌های بیشتری مواجه است.

در نهایت، این پژوهش می‌کوشد با تحلیل تطبیقی رویکردهای پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری در ایران و آمریکا، ضمن تبیین وضعیت موجود، پیشنهادهایی کاربردی در جهت اصلاح و تقویت سیاست‌های پیشگیرانه غیرکیفری در نظام حقوقی ایران ارائه دهد.

مفهوم شناسی و مبانی نظری پژوهش

فساد اداری به عنوان پدیده‌ای چندبعدی، تاریخی و ساختاری، همواره یکی از مهم‌ترین موانع تحقق حاکمیت قانون، عدالت اداری و حکمرانی مطلوب در جوامع مختلف به شمار رفته است. این پدیده محدود به نظام‌های حقوقی خاص یا کشورهای در حال توسعه نیست، بلکه در اشکال و سطوح مختلف، تمامی دولت‌ها و نظام‌های اداری را درگیر ساخته است. فساد اداری زمانی تحقق می‌یابد که مقام یا کارگزار عمومی از اختیارات قانونی خود در جهت منافع شخصی یا گروهی سوءاستفاده کند؛ امری که منجر به نقض اصل بی‌طرفی، برابری شهروندان در برابر قانون و تضعیف اعتماد عمومی به نهادهای حاکمیتی می‌شود. از این رو، فساد اداری نه تنها یک تخلف یا جرم فردی، بلکه یک آسیب اجتماعی و نهادی محسوب می‌شود که آثار آن کل ساختار اداری و سیاسی جامعه را دربرمی‌گیرد. در ادبیات حقوقی و جرم‌شناختی، فساد اداری مفهومی نسبی و وابسته به بسترهای فرهنگی، اقتصادی و حقوقی هر جامعه تلقی می‌شود. با این حال، عنصر مشترک در تمامی تعاریف، وجود «قدرت عمومی»، «سوءاستفاده از اختیار» و «تحصیل منفعت نامشروع» است. بر همین اساس، فساد اداری می‌تواند اشکال مختلفی همچون رشوه، اختلاس، تبعیض اداری، سوءاستفاده از موقعیت شغلی، تعارض منافع، رانت‌جویی و نقض مقررات شفافیت را شامل شود. تنوع و پیچیدگی این اشکال سبب شده است که مقابله با فساد اداری صرفاً از طریق ابزارهای کیفری امکان‌پذیر نباشد و نیازمند رویکردی جامع و چندلایه باشد. (اردبیلی، ۱۳۹۸: ۲۵)

در واکنش به ناکارآمدی سیاست‌های صرفاً کیفری، نظریه‌های نوین جرم‌شناسی و سیاست جنایی، به‌ویژه از نیمه دوم قرن بیستم، بر اهمیت پیشگیری از جرم پیش از وقوع آن تأکید کرده‌اند. پیشگیری در معنای عام، مجموعه اقداماتی است که با هدف کاهش احتمال ارتکاب رفتار مجرمانه یا انحرافی انجام می‌شود. در این چارچوب، پیشگیری از فساد اداری به عنوان بخشی از سیاست جنایی دولت‌ها مطرح می‌شود که هدف آن کاهش زمینه‌ها، انگیزه‌ها و فرصت‌های بروز فساد در ساختار اداری است.

پیشگیری از جرم به‌طور کلی به دو دسته پیشگیری کیفری و پیشگیری غیرکیفری تقسیم می‌شود. پیشگیری کیفری مبتنی بر تهدید به مجازات، جرم‌انگاری و اعمال ضمانت اجرای کیفری است و بیشتر ماهیتی واکنشی دارد. در مقابل، پیشگیری غیرکیفری رویکردی پیش‌دستانه، اصلاح‌محور و ساختاری دارد و با بهره‌گیری از ابزارهای حقوق اداری، حقوق عمومی، سیاست‌گذاری اجتماعی و مدیریت دولتی، درصدد حذف یا کاهش عوامل فسادزا پیش از تحقق رفتار مجرمانه است. این نوع پیشگیری به‌ویژه در حوزه فساد اداری از اهمیت دوچندان برخوردار

است؛ زیرا بسیاری از مصادیق فساد، پیش از آنکه به عنوان جرم کشف و تعقیب شوند، ریشه در ساختارها و فرآیندهای ناکارآمد اداری دارند. (جعفری، ۱۳۹۰: ۶۵)

مفهوم پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری، بر این فرض اساسی استوار است که فساد نتیجه ضعف‌های ساختاری، خلأهای قانونی، نبود شفافیت، تمرکز بیش از حد قدرت، فقدان نظارت مؤثر و ضعف فرهنگ سازمانی است. بنابراین، مقابله مؤثر با فساد مستلزم اصلاح این بسترهاست، نه صرفاً مجازات مرتکبان پس از وقوع فساد. در این رویکرد، قانون‌گذار و سیاست‌گذار به جای تمرکز انحصاری بر دادگاه و مجازات، به نهادهای، اصلاح فرآیندها، آموزش، شفاف‌سازی و تقویت پاسخ‌گویی اداری توجه می‌کند. یکی از مفاهیم بنیادین در پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری، مفهوم **شفافیت اداری** است. شفافیت به معنای دسترسی آزاد و مؤثر شهروندان، رسانه‌ها و نهادهای نظارتی به اطلاعات مربوط به تصمیمات، فرآیندها و عملکرد دستگاه‌های عمومی است. شفافیت با کاهش ابهام و پنهان‌کاری، امکان سوءاستفاده از قدرت را محدود می‌سازد و احتمال کشف فساد را افزایش می‌دهد. در نظام‌های حقوقی پیشرفته، شفافیت به عنوان یک اصل بنیادین حقوق عمومی پذیرفته شده و قوانین متعددی برای تضمین آن وضع شده است. در مقابل، هر جا شفافیت تضعیف شود، زمینه برای گسترش فساد اداری فراهم می‌گردد.

مفهوم مهم دیگر، **پاسخ‌گویی اداری** است. پاسخ‌گویی به این معناست که مقامات و کارکنان دولتی در برابر تصمیمات و اقدامات خود مسئول بوده و موظف به توضیح، توجیه و پذیرش پیامدهای آن هستند. پاسخ‌گویی مؤثر، ارتباط مستقیمی با پیشگیری غیرکیفری از فساد دارد؛ زیرا هرچه احتمال بازخواست اداری، نظارتی و اجتماعی افزایش یابد، انگیزه ارتکاب فساد کاهش می‌یابد. پاسخ‌گویی نه تنها از طریق نهادهای رسمی نظارتی، بلکه از طریق افکار عمومی، رسانه‌ها و نهادهای مدنی نیز تحقق می‌یابد. (نجات خواه، ۱۳۹۰: ۶۵)

نظارت اداری نیز از ارکان اساسی پیشگیری غیرکیفری محسوب می‌شود. نظارت می‌تواند درون‌سازمانی یا برون‌سازمانی باشد و هدف آن اطمینان از انطباق عملکرد ادارات با قوانین، مقررات و اهداف عمومی است. نظارت مؤثر زمانی محقق می‌شود که نهادهای نظارتی از استقلال، اختیارات کافی و ابزارهای لازم برای کشف و پیشگیری از فساد برخوردار باشند. ضعف نظارت یا وابستگی نهادهای نظارتی به ساختارهای تحت نظارت، از مهم‌ترین عوامل گسترش فساد اداری در بسیاری از نظام‌های حقوقی به شمار می‌رود. از دیگر مفاهیم کلیدی در مبانی نظری پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری، **تعارض منافع** است. تعارض منافع وضعیتی است که در آن منافع شخصی یا گروهی کارگزار عمومی با وظایف قانونی و منافع عمومی در تعارض قرار می‌گیرد. اگرچه تعارض منافع لزوماً به فساد منجر نمی‌شود، اما یکی از مهم‌ترین بسترهای بالقوه بروز فساد اداری محسوب

می‌شود. مدیریت و کنترل تعارض منافع از طریق وضع مقررات شفاف، اعلام دارایی‌ها، محدودیت اشتغال هم‌زمان و نظارت مؤثر، نقش مهمی در پیشگیری غیرکیفری از فساد دارد. **اخلاق اداری و فرهنگ سازمانی** نیز جایگاه ویژه‌ای در مبانی پیشگیری غیرکیفری دارند. اخلاق اداری مجموعه‌ای از ارزش‌ها، هنجارها و اصول رفتاری است که رفتار کارکنان دولت را در جهت منافع عمومی هدایت می‌کند. تقویت اخلاق اداری از طریق آموزش مستمر، تدوین منشورهای اخلاقی و ایجاد فضای سازمانی سالم، می‌تواند در بلندمدت نقش مؤثری در کاهش تمایل به فساد ایفا کند. پیشگیری غیرکیفری در این معنا، بیش از آنکه به اجبار متکی باشد، بر درونی‌سازی ارزش‌های سلامت اداری تأکید دارد.

در سطح نظری، پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری با مفاهیمی چون **حکمرانی مطلوب، دولت شفاف و حاکمیت قانون** پیوندی ناگسستنی دارد. حکمرانی مطلوب مبتنی بر اصولی همچون شفافیت، پاسخ‌گویی، مشارکت، کارآمدی و عدالت است و فساد اداری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین موانع تحقق این اصول شناخته می‌شود. از این‌رو، پیشگیری غیرکیفری از فساد نه تنها یک ضرورت حقوقی، بلکه یک الزام توسعه‌ای و مدیریتی محسوب می‌شود. (سجادی، ۱۳۹۴: ۶۵)

در چارچوب حقوق تطبیقی، بررسی مبانی نظری پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری مستلزم توجه به تفاوت‌های ساختاری، فرهنگی و نهادی میان نظام‌های حقوقی مختلف است. نظام حقوقی ایران، با تأکید بر ارزش‌های دینی، عدالت اجتماعی و نظارت حاکمیتی، رویکرد خاصی به پیشگیری از فساد اداری دارد که در قوانین اساسی و عادی منعکس شده است. در مقابل، نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا با تکیه بر لیبرالیسم حقوقی، شفافیت نهادی، استقلال نهادهای نظارتی و نقش پررنگ جامعه مدنی، الگوی متفاوتی از پیشگیری غیرکیفری ارائه می‌دهد. با این حال، اشتراک هر دو نظام در پذیرش اهمیت پیشگیری غیرکیفری، نشان‌دهنده جایگاه بنیادین این رویکرد در سیاست‌های ضدفساد معاصر است.

در نهایت، مبانی نظری پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری بر این اصل استوار است که فساد، بیش از آنکه صرفاً نتیجه انحراف فردی باشد، محصول ضعف ساختارها و فرآیندهاست. بنابراین، اصلاح ساختار اداری، تقویت شفافیت، پاسخ‌گویی، نظارت، اخلاق حرفه‌ای و مشارکت عمومی، اساسی‌ترین راهبردها برای پیشگیری پایدار و مؤثر از فساد اداری محسوب می‌شوند. این مبانی نظری، چارچوب تحلیلی لازم را برای بررسی تطبیقی پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری در نظام حقوقی ایران و آمریکا فراهم می‌سازند و زمینه‌ساز تحلیل‌های کاربردی در فصول بعدی پژوهش خواهند بود.

بررسی تطبیقی پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری در نظام حقوقی ایران و آمریکا

پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری به عنوان یکی از مهم ترین رویکردهای نوین سیاست جنایی، در دهه های اخیر جایگاه ویژه ای در نظام های حقوقی مختلف یافته است. ناکارآمدی پاسخ های صرفاً کیفری به پدیده پیچیده و ساختاری فساد اداری موجب شده است که دولت ها به سمت اتخاذ سیاست هایی حرکت کنند که پیش از وقوع رفتار فاسد، زمینه ها، فرصت ها و انگیزه های آن را کاهش دهند. در این چارچوب، پیشگیری غیرکیفری بر مجموعه ای از تدابیر حقوقی، اداری، نهادی، اخلاقی و مدیریتی استوار است که هدف آن اصلاح ساختار حکمرانی، افزایش شفافیت، تقویت پاسخ گویی و ارتقای سلامت نظام اداری است. بررسی تطبیقی این رویکرد در نظام حقوقی ایران و آمریکا، به عنوان دو نظام حقوقی با ساختارها و مبانی متفاوت، می تواند ابعاد ضعف و قوت هر یک را آشکار سازد و زمینه ارائه راهکارهای اصلاحی را فراهم آورد.

در نظام حقوقی ایران، پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری از منظر تقنینی و اسنادی مورد توجه قرار گرفته است. تصویب قوانین و اسناد مختلف در حوزه سلامت اداری نشان دهنده آن است که قانون گذار ایرانی، فساد اداری را نه صرفاً یک پدیده مجرمانه، بلکه یک معضل ساختاری و مدیریتی تلقی کرده است. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و سیاست های کلی نظام اداری، همگی بر ضرورت پیشگیری، شفافیت و پاسخ گویی تأکید دارند. با این حال، ویژگی اصلی رویکرد ایران، غلبه نگاه هنجاری و اعلامی است؛ به این معنا که قواعد و تکالیف پیشگیرانه در سطح قوانین و مقررات پیش بینی شده اند، اما در مقام اجرا، با چالش های جدی مواجه اند. ضعف ضمانت اجرا، فقدان استقلال نهادی و تمرکز نظارت در ساختارهای درون قوه ای، از جمله عواملی هستند که اثربخشی پیشگیری غیرکیفری را کاهش داده اند. (بارت، ۲۰۰۷، ۹۱)

در مقابل، نظام حقوقی آمریکا پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری را بر پایه نهادسازی، شفافیت عملی و پاسخ گویی مستمر بنا نهاده است. قوانین مرتبط با اخلاق اداری، دسترسی آزاد به اطلاعات و تعارض منافع، نه تنها قواعد کلی را بیان می کنند، بلکه سازوکارهای اجرایی دقیق و نهادهای مستقلی را برای نظارت بر حسن اجرای آن ها پیش بینی کرده اند. در این نظام، پیشگیری غیرکیفری بیش از آنکه متکی بر توصیه های اخلاقی یا اسناد کلی باشد، بر الزام های حقوقی روشن و قابل اعمال استوار است. همین امر موجب شده است که فساد اداری، پیش از تبدیل شدن به جرم، در بسیاری از موارد از طریق سازوکارهای اداری و نظارتی مهار شود.

یکی از مهم ترین مؤلفه های پیشگیری غیرکیفری، شفافیت اداری است. در نظام حقوقی ایران، شفافیت به عنوان یک اصل پذیرفته شده و در قوانین مختلف مورد اشاره قرار گرفته است. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، شهروندان را محق به دسترسی به اطلاعات عمومی دانسته

است، اما این حق با استثنائات گسترده و فرآیندهای اداری پیچیده محدود شده است. علاوه بر این، ضمانت اجرای مؤثر برای الزام دستگاه‌های اجرایی به ارائه اطلاعات وجود ندارد و امکان پیگیری قضایی مؤثر برای شهروندان در عمل محدود است. در نتیجه، شفافیت در بسیاری از موارد جنبه صوری یافته و نتوانسته است نقش بازدارنده خود را در پیشگیری از فساد ایفا کند. (خادمیان، ۱۳۹۸: ۵۲)

در مقابل، در نظام حقوقی آمریکا، شفافیت اداری به‌عنوان یک حق بنیادین شهروندی شناخته می‌شود. قانون آزادی اطلاعات، دستگاه‌های دولتی را مکلف کرده است که اطلاعات خود را در اختیار عموم قرار دهند و در صورت امتناع، شهروندان می‌توانند از طریق مراجع قضایی این حق را مطالبه کنند. شفافیت در این نظام نه تنها شامل اسناد و تصمیمات اداری، بلکه شامل اطلاعات مالی و منافع مقامات عمومی نیز می‌شود. همین شفافیت گسترده، امکان نظارت عمومی و رسانه‌ای را فراهم کرده و به‌عنوان یکی از مؤثرترین ابزارهای پیشگیری غیرکیفری عمل می‌کند.

پاسخ‌گویی و نظارت نهادی، مؤلفه مهم دیگری در پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری است. در ایران، نظارت بر عملکرد اداری عمدتاً در اختیار نهادهای دولتی و وابسته به قوه مجریه یا سایر قوا قرار دارد. این نظارت‌ها اگرچه از منظر قانونی پیش‌بینی شده‌اند، اما به دلیل وابستگی ساختاری، در بسیاری از موارد فاقد استقلال لازم هستند. همین امر سبب می‌شود که نظارت، بیشتر جنبه شکلی داشته باشد و کمتر به پاسخ‌گویی واقعی مقامات منجر شود. در چنین شرایطی، امکان پیشگیری مؤثر از فساد اداری کاهش می‌یابد.

در مقابل، نظام حقوقی آمریکا از نظام نظارتی چندلایه و مستقل برخوردار است. نهادهای اخلاقی، کنگره، رسانه‌ها و سازمان‌های مدنی، هر یک نقش مستقلی در نظارت بر عملکرد مقامات و دستگاه‌های اداری ایفا می‌کنند. این تنوع و استقلال نظارتی، احتمال پنهان‌ماندن رفتارهای فاسد را کاهش داده و مقامات را به رعایت قواعد اخلاقی و قانونی ملزم می‌سازد. پاسخ‌گویی در این نظام، نه تنها یک اصل نظری، بلکه یک الزام عملی است که تخطی از آن می‌تواند پیامدهای اداری، سیاسی و اجتماعی جدی به دنبال داشته باشد.

تعارض منافع از دیگر حوزه‌های کلیدی پیشگیری غیرکیفری است. در نظام حقوقی ایران، مفهوم تعارض منافع به‌صورت پراکنده در قوانین مختلف مطرح شده، اما فاقد یک قانون جامع و نظام‌مند است. نبود تعریف دقیق، سازوکار افشای منافع و ضمانت اجرای مؤثر، موجب شده است که تعارض منافع به‌عنوان یکی از مهم‌ترین زمینه‌های بروز فساد اداری، به‌درستی مدیریت نشود. در نتیجه، بسیاری از تصمیمات اداری در شرایطی اتخاذ می‌شوند که منافع شخصی یا گروهی بر منافع عمومی ترجیح داده می‌شود.

در مقابل، در نظام حقوقی آمریکا، تعارض منافع به صورت دقیق تعریف شده و مقامات عمومی مکلف به افشای دارایی‌ها و منافع خود هستند. این افشاگری تحت نظارت نهادهای مستقل انجام می‌شود و تخلف از آن می‌تواند به محرومیت‌های اداری یا حتی پیگرد کیفری منجر شود. مدیریت تعارض منافع در این نظام، نقش مهمی در کاهش فرصت‌های فساد ایفا کرده و یکی از ارکان اصلی پیشگیری غیرکیفری محسوب می‌شود. اخلاق و سلامت اداری نیز جایگاه مهمی در پیشگیری غیرکیفری دارند. در ایران، اخلاق اداری بیشتر به عنوان یک ارزش فرهنگی و توصیه‌ای مطرح است. اگرچه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی در این زمینه وجود دارد، اما اغلب فاقد ضمانت اجرای قوی هستند. در نتیجه، اخلاق اداری بیشتر جنبه نمادین دارد و کمتر به عنوان یک الزام حقوقی مورد توجه قرار می‌گیرد. در مقابل، در آمریکا اخلاق اداری به صورت قواعد الزام‌آور حقوقی تنظیم شده است. استانداردهای رفتاری کارکنان دولت به طور دقیق مشخص شده و تخلف از آن‌ها می‌تواند پیامدهای اداری جدی به دنبال داشته باشد. این امر سبب شده است که اخلاق اداری از سطح توصیه فراتر رفته و به ابزاری مؤثر در پیشگیری از فساد تبدیل شود. (میر محمد صادقی، ۱۳۹۹: ۵۰)

در جمع‌بندی تطبیقی می‌توان گفت که تفاوت اصلی میان نظام حقوقی ایران و آمریکا در حوزه پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری، نه در پذیرش نظری این رویکرد، بلکه در نحوه اجرا و نهادسازی است. ایران از حیث تقنین و سیاست‌گذاری کلان، گام‌های مهمی برداشته است، اما ضعف در اجرای مؤثر، استقلال نهادی و شفافیت واقعی، اثربخشی این سیاست‌ها را کاهش داده است. در مقابل، آمریکا با اتکاء به نهادهای مستقل، شفافیت الزام‌آور و پاسخ‌گویی مستمر، توانسته است پیشگیری غیرکیفری را به عنوان ابزاری کارآمد در کنترل فساد اداری به کار گیرد.

نتیجه گیری

فساد اداری به عنوان یکی از چالش‌های اساسی حکمرانی معاصر، آثار مخرب گسترده‌ای بر مشروعیت نظام سیاسی، کارآمدی نظام اداری، اعتماد عمومی و توسعه پایدار برجای می‌گذارد. بررسی‌های انجام‌شده در این پژوهش نشان داد که تمرکز صرف بر ابزارهای کیفری، هرچند ضروری، به تنهایی قادر به مهار ریشه‌ای فساد اداری نیست و بدون بهره‌گیری از سازوکارهای پیشگیرانه غیرکیفری، سیاست‌های مبارزه با فساد از کارآمدی لازم برخوردار نخواهند بود. از این رو، رویکرد پیشگیری غیرکیفری، که مبتنی بر اصلاح ساختارها، نهادسازی، شفاف‌سازی، پاسخ‌گویی و ارتقای اخلاق اداری است، به عنوان راهبردی مکمل و حتی مقدم بر پاسخ کیفری، اهمیت ویژه‌ای می‌یابد.

یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که نظام حقوقی ایران و آمریکا، هر دو به اهمیت پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری واقف‌اند، اما در سطح مبانی نظری، سازوکارهای اجرایی و میزان تحقق عملی این رویکرد، تفاوت‌های معناداری میان آن‌ها وجود دارد. در نظام حقوقی ایران، اگرچه قوانین و اسناد بالادستی متعددی نظیر قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، سیاست‌های کلی نظام اداری و برنامه‌های توسعه، بر شفافیت، سلامت اداری و پاسخ‌گویی تأکید کرده‌اند، اما ضعف در اجرا، پراکندگی نهادی، تداخل صلاحیت‌ها و غلبه نگاه واکنشی و کیفری، مانع از تحقق کامل اهداف پیشگیرانه شده است. در واقع، پیشگیری غیرکیفری در ایران بیش از آنکه به صورت یک سیاست منسجم و نظام‌مند اعمال شود، عمدتاً در حد مقررات پراکنده و بعضاً شعاری باقی مانده است.

در مقابل، نظام حقوقی آمریکا با تکیه بر سنت دیرپای حاکمیت قانون، شفافیت نهادی و نظارت عمومی، توانسته است سازوکارهای پیشگیری غیرکیفری را به صورت ساختاریافته و عملیاتی پیاده‌سازی کند. قوانینی نظیر قانون آزادی اطلاعات (FOIA)، مقررات سخت‌گیرانه تعارض منافع، نظام جامع افشای دارایی‌ها، حمایت مؤثر از گزارشگران فساد (Whistleblowers) و نقش فعال رسانه‌ها و جامعه مدنی، زمینه‌ساز کاهش فرصت‌های فساد و افزایش هزینه‌های غیرکیفری ارتکاب آن شده‌اند. در این نظام، پیشگیری غیرکیفری نه تنها یک سیاست مکمل، بلکه هسته اصلی مبارزه با فساد اداری محسوب می‌شود.

مقایسه تطبیقی دو نظام نشان می‌دهد که موفقیت آمریکا در حوزه پیشگیری غیرکیفری، بیش از آنکه ناشی از شدت مجازات‌ها باشد، حاصل نهادینه شدن اصول شفافیت، پاسخ‌گویی و اخلاق اداری در بطن ساختار اداری و فرهنگی جامعه است. این در حالی است که در ایران، ضعف در نهادینه‌سازی این اصول، همراه با تمرکز بر برخوردهای پسینی و کیفری، موجب شده است که فساد اداری همچنان بازتولید شود. بدین ترتیب، می‌توان نتیجه گرفت که کارآمدی سیاست‌های پیشگیری غیرکیفری، مستلزم وجود اراده سیاسی پایدار، هماهنگی نهادی، ضمانت اجرای مؤثر و مشارکت فعال شهروندان است.

در نهایت، این پژوهش نشان داد که بهره‌گیری هوشمندانه از تجربه نظام حقوقی آمریکا، بدون نادیده گرفتن ملاحظات بومی، فرهنگی و حقوقی ایران، می‌تواند نقش مهمی در ارتقای نظام پیشگیری غیرکیفری از فساد اداری ایفا کند. حرکت از رویکرد صرفاً کیفری به سوی رویکردی پیشگیرانه، ساختاری و مبتنی بر حکمرانی مطلوب، نه تنها موجب کاهش فساد اداری می‌شود، بلکه اعتماد عمومی به نظام اداری و کارآمدی دولت را نیز به طور معناداری افزایش خواهد داد.

منابع و مآخذ

- ۱- اباذری فومشی، منصور، ۱۳۹۲، **ترمینولوژی حقوق نوین**، جلد سوم، چاپ اول، قائم شهر، نشر شهید داریوش نوراللهی.
- ۲- آقابابایی، حسین، ۱۳۸۸، «*توانمندسازی عمومی و پیش گیری اجتماعی از فساد اقتصادی*»، مجموعه مقالات همایش ملی علمی کاربردی پیشگیری از جرم، تهران، نشر میزان.
- ۳- باردان، پراناب، ۱۳۸۳، **فساد اداری و توسعه**، ترجمه جواد روحانی، مجله برنامه و بودجه، شماره ۴۲.
- ۴- باقری، ر، ۱۳۸۴، **انحلال ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی به دلیل ناکارآمدی، سیاست روز**، برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری (حکومت).
- ۵- بیات، محمود، ۱۳۸۷، **نظارت و کنترل اسلامی، نشریه مجلس و پژوهش**، شماره ۵۳.
- ۶- حاجی ده آبادی، محمد علی، ۱۳۸۳، **امر به معروف و نهی از منکر و سیاست جنایی، مجله فقه و حقوق**، شماره ۱، تابستان.
- ۷- دانایی فرد، حسن، ۱۳۸۶، «*ستراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می دهد؟*» **فصلنامه مدرس علوم انسانی**، دوره ۹، شماره ۲ تابستان.
- ۸- داوید، رنه و کامی ژوفره، اسپینوزی، ۱۳۸۱، **در آمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر**، ترجمه و تلخیص: سید حسین صفایی، تهران، میزان.
- ۹- زارعی، محمد حسین، ۱۳۸۹، «*حاکمیت قانون در اندیشه های سیاسی و حقوقی*» **فصلنامه مفید**، شماره ۲۶، سال دوم.
- ۱۰- شمس ناتری، محمد ابراهیم و توسلی زاده، توران، ۱۳۹۰، «*پیشگیری وضعی از جرایم اقتصادی*»، **فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی**، دوره ۴۱، شماره ۴.
- ۱۱- صادق نژاد نایینی، مجید، ۱۳۹۳، **مطالعه جرم شناختی جرایم اشخاص حقوقی حقوق خصوصی: از علت شناسی تا پیشگیری**، رساله دکتری، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

۱۲- صفاری، مهدی، ۱۳۸۰، مبانی نظری پیشگیری از وقوع جرم، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۳۳ و ۳۴، تهران.

۱۳- فرجیها، محمد و محمدباقر مقدسی، ۱۳۹۲، پاسخ‌های کیفری عوام‌گرایانه به مفاسد اقتصادی، دایره المعارف علوم جنایی (مجموعه مقاله های تازه های علوم جنایی، کتاب دوم، تهران، میزان).

۱۴- فرجیها، محمد، ۱۳۸۸، رویکرد چندنهادی به پیشگیری از جرم: چالشها و راهکارها، دیپاچه در: رویکرد تهران، انتشارات معاونت آموزش نیروی انتظامی چند نهادی به پیشگیری از جرم.

۱۵- قاسمی، داود و راویه ذکریایی، ۱۳۹۲، خرید و فروش اموال دولتی، تهران، انتشارات میزان.

۱۶- قدسی، محمد، ۱۳۷۹، نظام اداری سالم شرط توسعه لازم، در: ارتقای سلامت نظام اداری، مجموعه ی مقالات همایش توسعه ی نظام اداری، خرداد ۱۳۷۸، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.

۱۷- قورچی بیگی، مجید، ۱۳۸۸، پیشگیری چندنهادی از جرم، مفاهیم، مبانی و چالشها.

۱۸- کتانی، عبدالحی، ۱۳۸۴، نظام اداری مسلمانان در صدر اسلام، مترجم علیرضا ذکاوتی قراگزلو، قم، سمت.

۱۹- گسن، ریمون، ۱۳۷۰، جرم شناسی بزهکاری اقتصادی، ترجمه شهرام ابراهیمی، چاپ اول، زمستان.

۲۰- گلدوزیان، ایرج، ۱۳۸۹، حقوق جزای اختصاصی، تهران، جهاد دانشگاهی.

۲۱- لونیر، فلورا، ۱۳۷۵، «فساد مالی پدیده جهانی» ترجمه بدری نیک فطرت، پیام یونسکو، ش ۳۱۳، تهران.

۲۲- مائوور، پائولو، ۱۳۷۳، عامل و پیامدهای فساد، ترجمه هاشمی، روزنامه سلام، ۲۶ مرداد سال ۱۳۷۳.

۲۳- منتهی‌نژاد، صادق، ۱۳۸۶، شیوه‌ها و زمینه‌های تبانی در معاملات دولتی، مجله حقوقی دادگستری، زمستان، شماره ۶۱.

۲۴- میرخلیلی، محمود، ۱۳۸۸، پیش‌گیری وضعی از بزهکاری با نگاهی به سیاست جنایی اسلام، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، تهران.

۲۵- میرمحمدصادقی، حسین، ۱۳۸۳، دیوان کیفری بین‌المللی، تهران، انتشارات دادگستر.

۲۶- میرمحمدصادقی، حسین، ۱۳۸۷، جرائم علیه اموال، تهران، نشر میزان.

۲۷- نجفی ابرندآبادی، علی حسین، ۱۳۸۱، تقریرات درس جرم‌شناسی (پیش‌گیری)، تنظیم مهدی سیدزاده، مجتمع آموزش عالی قم، دوره کارشناسی ارشد، نیمسال دوم.

۲۸- نجفی ابرندآبادی، علی حسین و عباس شیر، ۱۳۸۶، «نشست علمی بررسی لایحه پیشگیری تعالی حقوقی (ماهنامه آموزشی دادگستری کل استان خوزستان)»، شماره ۱۵.

۲۹- هیوز، جان، ۱۳۸۰، جرایم یقه سفیدی و رویکرد فرصت‌مدار، ترجمه اسماعیل رحیمی-نژاد، تهران، نشر میزان.

۳۰- Alder, John, "Constitutional and Administrative Law", Macmillan Professional Master, ۱۹۸۹

۳۱- Alder, John, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, New York: Palgrave Macmillan, ۴th ed, ۲۰۰۲

۳۲- Barber, Benjamin, "Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age", University of California Press, ۱۹۸۵

۳۳- Barentt, Hilaire, *Constitutional and Administrative Law*, London, Routledge-Cavendish, ۶ed, ۲۰۰۷

۳۴- Bradley, Anthony Wilfred, "Constitutional and Administrative Law", ۱۹۹۹.p۵

۳۵- Ellis-Jones, Ian (۲۰۱۲); *Essential Administrative law*, Sydney, London: Cavendish Publishing Ltd., second ed