

جایگاه منشورهای اخلاقی در پیشگیری از جرم

مرجان وطنی^۱

چکیده

با الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مریدا، در راستای مبارزه با فساد مالی-اداری لازم است تکالیف مقرر در متن کنوانسیون مذکور به موقع اجرا نهاده شود تا اقدامات لازم در عرصه پیشگیری از فساد مالی-اداری صورت پذیرد. ابزارهای پیشگیری از فساد دارای خصیصه غیر قهرآمیز بوده و با مداخله در فرآیند مجرمانه، مانعی در برابر ارتکاب جرم ایجاد می نمایند. از ابزارهای پیشگیرانه مقرر در کنوانسیون مریدا، رعایت و تبعیت از منشورهای اخلاقی و اداری توسط کارگزاران است و از دولت های عضو خواسته شده تا نسبت به تدوین چنین منشورهایی اقدام نمایند. در واقع منشورهای اخلاقی و اداری با تأثیر بر شخصیت کارگزاران می تواند به ایجاد مانعی درونی برای اشخاص، برای مقابله با فساد منجر شود که به مناسبت چنین تغییراتی بر شخصیت و سپس اصلاح محیط اداری به عنوان بخشی از محیط اجتماعی، می تواند نوعی پیشگیری اجتماعی مورد خوانش قرار گیرد. در جمهوری اسلامی ایران پیش و پس از الحاق به کنوانسیون مزبور، اقدامات تقنینی در این عرصه صورت پذیرفته است. قانونگذار در قانون مدیریت خدمات کشوری الزام به تدوین منشورهای اخلاقی و اداری را متذکر و سپس در سایر قوانین و مقررات حتی به تدوین آن در نهادها و دستگاه های اجرایی، جامعه عمل پوشانیده است.

کلید واژگان: منشورهای اخلاقی و اداری، پیشگیری از فساد مالی-اداری، کنوانسیون مریدا، محیط اداری

^۱. دانشجوی کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی

مقدمه

پیشگیری از فساد مالی-اداری، به عنوان یکی از مهم ترین ارکان غیر کیفری مبارزه با فساد در متن کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد(مریدا) مورد توجه قرار گرفته است. مواد یک و پنج کنوانسیون مریدا که به ترتیب در بیان اهداف و اقدامات پیشگیرانه تدوین شده است، دولت های طرف معاهده را به بهره گیری از شیوه های پیشگیری از فساد ملزم می نماید.

از جمله شیوه های پیشگیری که در متن کنوانسیون مورد توجه قرار گرفته، بهره گیری از «ضوابط و مقررات ناظر بر رفتار اخلاقی»^۱ مأموران عمومی است. می توان گفت این گونه از پیشگیری که در ماده ۸ کنوانسیون مریدا آمده است، به علت تأثیر و مداخله بر اخلاقیات و شخصیت مأموران عمومی و اصلاح محیط اداری به عنوان بخشی از محیط اجتماعی و به دلیل عاری بودن از جنبه های قهرآمیز، جزو تدابیر پیشگیری اجتماعی از فساد قلمداد می گردد. به عبارت دیگر تعهد به اصول اخلاقی و رفتاری، با تأثیر بر رفتار کارگزاران به مقاومت سازی و ایجاد نظارت درونی و وجدان حرفه ای آنان کمک می نماید و این امر مانعی درونی در جهت ارتکاب جرایم مرتبط با فساد است که سرانجام می تواند به سلامت محیط اداری بیانجامد. بنابراین، بهره وری از «منشور اخلاقی و رفتاری» تا آنجا که شامل تعهدات کارگزاران به اصول اخلاقی و اجتناب از رفتار مجرمانه باشد دارای خصیصه پیشگیری از نوع اجتماعی می باشد.^۲

جمهوری اسلامی ایران، به عنوان یکی از دولت های عضو معاهده، در حقوق داخلی خود به منشورهای اخلاقی توجه کرده است؛^۳ به عنوان نمونه، در ماده ۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، مدیران و

1 Codes and Standards of Conduct .

2 در اسناد راهنمای کنوانسیون، از منشورهای اخلاقی، به عنوان بخشی از «نهادسازی در جهت مقابله با فساد» یاد شده است. اما با توجه بر اینکه ماده ۸ کنوانسیون ذکر شده در فصل دوم که به پیشگیری از فساد پرداخته مربوط به کدهای رفتاری است، لذا آن را گونه ای از ابزارهای پیشگیری از فساد می دانیم. See www.UNDOC.com/corruption

3 جمهوری اسلامی ایران پس از امضای کنوانسیون در شهر مریدای مکزیک در ۹ دسامبر ۲۰۰۳ میلادی برابر با ۱۸ آذر ۱۳۸۲ شمسی و گذر از مراحل تصویب کنوانسیون در مجلس شورای اسلامی و تأیید در مجمع تشخیص مصلحت نظام و امضای ریاست جمهوری وفق اصل ۱۲۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهایتاً در ۲۰ آوریل سال ۲۰۰۹ میلادی برابر با ۳۱ فروردین ۱۳۸۸ شمسی به کنوانسیون مریدا ملحق گردیده است.

See Doc. A/58/422. Available at: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

کارکنان بخش‌های اجرایی به رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری، اداء سوگند و امضاء منشور اخلاقی و اداری موظف شده‌اند و در ماده 7 قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، دولت موظف شده تا نسبت به تدوین منشور اخلاق حرفه ای کارگزاران نظام اقدام نماید.

گفتار اول: هستارشناسی منشورهای اخلاقی و اداری

رفتار و تصمیمات کارگزاران و مدیران بخش‌های مختلف دولت‌ها و نیز شرکت‌های بخش خصوصی که با منافع عمومی مرتبط هستند، نقشی تعیین‌کننده بر سرنوشت، شیوه و سطح زندگی مردمان و میزان توسعه کشورها دارد. چنانچه تصمیم‌سازی‌ها بر پایه منافع فردی و فاقد مبنای اخلاقی باشند، فساد چه در سطح کلان و چه خرد از چالش‌های هر اجتماع خواهد شد؛ لذا دولت‌ها باید به ایجاد بستری مناسب برای ارتقاء اخلاقیات در مشاغل مختلف روی آورند.

از جمله ابزارهای لازم در جهت ایجاد مانع و پرهیز از تعارض منافع شخصی با منافع عمومی به ویژه ارتکاب فساد، تدوین منشورهای اخلاقی و رفتاری است. منشورهای مذکور حاوی اصول و قواعد اخلاقی و رفتاری هستند و به منظور توجه کارگزاران به آنها در مجموعه رفتارهایشان طراحی می‌شوند. لذا شناخت منشورهای اخلاقی و اداری و مطالعه محتوا و اهداف آنها مهم جلوه می‌نماید.

الف- تعریف منشور اخلاقی و اداری

واژه اخلاق همانند دو واژه “Moral” و “Ethics” دو کاربرد متمایز دارد؛ گاه به معنای رفتار عادت‌شده و گاه به معنای دانشی است که از حسن و قبح و خوبی و بدی رفتار بحث می‌کند. (قراملکی، 1382، ص 56)

در معنای اول، اخلاق را مجموعه‌ای از صفات روحی و باطنی تعریف کرده‌اند که منشأ اعمال و رفتار انسان می‌شود. به بیان دیگر این ویژگی‌های روحی و درونی به صورت اعمال و رفتارهایی در زندگی انسان بروز پیدا

می‌کند؛ و بدین سبب گفته می‌شود اخلاق را از طریق آثارش می‌توان تعریف کرد. در معنای دوم، اخلاق، نظامی از ارزش‌ها و بایدها و نبایدها تعریف می‌شود که بر اساس آن نیک و بد مشخص می‌شود (تولایی، 1389، ص 1)¹

در یک تقسیم‌بندی اخلاق را به اخلاق فردی، اخلاق شغلی و اخلاق حرفه‌ای تقسیم بندی کرده‌اند. اخلاق فردی رفتار هر انسان در زندگی خود و جامعه صرف نظر از جایگاه اجتماعی و عناوین شغلی است که ممکن است خوب یا بد باشد. در مقابل، اخلاق شغلی مسئولیت اخلاقی فرد از حیث شغل است و اخلاق حرفه‌ای بیانگر آن است که یک سازمان همانند یک فرد تعهدات اخلاقی دارد. اخلاق حرفه‌ای دربرگیرنده قواعد اخلاقی و نیازمند آن است که انسان با توجه به آنچه مبتنی بر قواعد اخلاقی می‌شود، عمل کند. (See: www.conductcode.com)

آنچه از آن به عنوان منشورهای اخلاقی و اداری یاد می‌شود، آن چنانکه در کنوانسیون مریدا تدوین آن برای دولت‌های عضو مقرر شده ولی تعریفی از آن ارائه نداده است، معرف مجموعه رفتارها و قواعد قابل پذیرش و مبتنی بر اخلاقیات است و آنچه کارگزاران و مأموران رسمی باید از آن اجتناب کنند با ترسیم حدود رفتاری که ملزم به رعایت آن هستند مشخص می‌شود؛ لذا اصول اخلاقی مورد پذیرش مندرج در کردارنامه‌های اخلاقی که از کارگزاران انتظار می‌رود، در یک سند به عنوان منشور اخلاقی بیان می‌شود تا در زمان تصمیم‌گیری، آن قواعد را پیش رو قرار داده و از رفتار متعارض با آن اصول اجتناب نمایند.

هر شخص دارای پیشینه آموزشی، تربیت اجتماعی، عقاید سیاسی، دینی و اهداف شخصی است که بر نحوه رفتار وی تأثیر می‌گذارد؛ اما با نهادینه کردن و مداخله بر خلیات و شخصیت کارمندان از رهگذر تعهد به منشورهای اخلاقی می‌توان مانعی درونی ایجاد نمود و «اخلاقیات شخصی» کارمندان را تبدیل به «اخلاق حرفه‌ای» کرد تا از آنچه مغایر با اخلاق حرفه‌ای است پرهیز نمایند. از جمله این مغایرت‌ها ارتکاب مصادیق فساد مالی-اداری است.

1 جهت مطالعه بیشتر تعاریف مختلف ارائه شده از اخلاق در مکاتب مختلف ر.ک: کریمی، یوسف، روانشناسی اجتماعی، تهران، نشر ارسباران، چاپ بیست و هفتم، 1391، صص 204-175 و نیز ر.ک: ایران نژاد پاریزی، مهدی، مدیریت رفتار سازمانی، تهران، نشر مدیران، 1387، ص 68.

بدین سان، از مجموع تعاریف فوق می توان بیان داشت «منشورهای اخلاقی و اداری مجموعه قواعدی هستند ترسیم کننده اصول و فضایل اخلاقی مشاغل و حدود اخلاق شغلی و حرفه ای که برای کارمندان در محیط اداری الزام آور است و باید رعایت شوند».

ب- عناصر و اهداف منشورهای اخلاقی و اداری

منشورهای اخلاقی شامل برخی اصول مدیریتی و اخلاقی هستند که از یکدیگر تفکیک و هر یک با هدف اثر بخشی به کارگزاران آموزش داده می شوند تا ایشان در صورت مواجهه با مصادیق فساد به حفظ منافع عمومی مبادرت ورزند.

1- عناصر منشور اخلاقی و اداری

قوانین رفتاری ممکن است، به منظور دستیابی به هرگونه استانداردهای مرتبط، با وظایف و کارکرد کارمندان وضع شود. اغلب استانداردها، عناصر ضد فساد نظیر استانداردهای بنیادین اجرایی در زمینه «عدالت»^۱، «بی طرفی»^۲، «استقلال»^۳، «یکپارچگی»^۴، «وفاداری به سازمان»^۵، «پشتکار»^۶، «رعایت نزاکت»^۷، «شفافیت»^۸، «پاسخ گویی»^۹، «مسئولیت در قبال استفاده از منابع سازمان» (See: UNODC, 2007) و در جایی که ضروری باشد «استانداردهای رفتاری در قبال عموم مردم» را شامل می گردند. (UNODC, 2004P.133)

این استانداردها معمولاً در تمامی منشورها و کدهای رفتاری ذکر می شوند (See: UNODC, 2005). به عنوان نمونه شورای اروپا در سال 2000 میلادی توصیه نامه ای را در ارتباط با کدهای رفتاری تصویب نمود. این

1 Fairness.

2 Impartiality.

3 Independence.

4 یکپارچگی (تمامیت اخلاقی) ترجمه واژه Integrity " است که به معنای داشتن صداقت و قدرت نفس نسبت به آنچه اعتقاد بر درست بودن آن می رود، می باشد.

5 Loyalty Towards the Organization.

6 Diligence.

7 Propriety of Personal Conduct.

8 Transparency.

9 Accountability.

منشور شامل مجموعه‌ای از اصول عام در ارتباط با «تعارض منافع»¹، فعالیت‌های ناسازگار در خارج از اداره، نحوه واکنش نسبت به پیشنهاد و درخواست مزایای ناروا به ویژه هدایا، سوء استفاده از موقعیت، بهره‌وری از اطلاعات رسمی و منابع عمومی برای اهداف شخصی و همچنین قواعدی است که می‌بایست پس از ترک خدمات عمومی مورد تبعیت قرار بگیرند. (UNODC, 2003, P.121)

همچنین قطع‌نامه سازمان ملل متحد در ارتباط با منشورهای رفتاری که به منظور ارائه نمونه از چنین قواعدی صادر شده است و در بند سوم از ماده 8 کنوانسیون مریدا به دولت‌های عضو نیز مدنظر قرارداد آن توصیه شده است، شامل اصول عمومی، تعارض منافع، اعلام دارایی‌ها، پذیرش هدایا، اطلاعات محرمانه و فعالیت‌های سیاسی می‌شود.

به طور کلی، عناصر منشورهای رفتاری کارگزاران را می‌توان به قواعد وضع‌کننده معیارهای رفتاری-که موجب ارتقاء احترام و نزاکت می‌شوند- و قواعد وضع‌کننده معیارهای صلاحیتی برای کارکنان خدمات دولتی- مانند آگاهی از قوانین و رویه‌ها- و نیز قواعدی که معیارهای اجرایی و چگونگی ارزیابی رفتار را نشان می‌دهند- مانند داشتن خلاقیت و کیفیت در ارائه خدمات- تقسیم کرد. (لانگست و دیگران، 1387، ص 200)

بدین ترتیب، عناصر منشورهای اخلاقی عموماً شامل ارزش‌های متعالی می‌شوند که در راستای تصمیم‌سازی متعارف و معقول به کار گرفته می‌شوند (UNODC, 2009, P.21) و می‌باید موضوعات مربوط به خدمات عمومی، به عنوان مثال شیوه‌ای تضمین‌کننده عدالت و شفافیت در تأمین خدمات عمومی و تحدید فعالیت‌های سیاسی و نیز تضمین عدم تأثیر فعالیت‌های سیاسی بر وظایف رسمی را هدف قرار دهند و به روشنی بیان‌کننده مواردی باشند که هر دو حوزه موضوعات مالی و غیر مالی را در بر گیرند.

بنابراین، در مجموعه قواعد گردآوری شده باید کلیه استانداردهای رفتاری، بیان و به نحو روشن و واضح مقرر گردند تا کارگزاران نسبت به آن آگاهی یافته و در زمان تصمیم‌گیری، آنها را فرا روی خود قرار دهند.

1 Conflict of interests.

عناصر منشورهای رفتاری می‌تواند با توجه به ویژگی‌های هر شغل، طیف وسیع‌تری از استانداردها و اصول اخلاقی را با جزئیات بیشتر شامل شود. به طور مثال از قضات انتظار می‌رود، علاوه بر استانداردهای عام، قواعد راجع به معیارهای نزاکت و ویژه خود و همچنین عدم بروز نشانه‌های جانبدارانه یا پیش‌داوری را رعایت نمایند «زیرا قضات درستکار و بی طرف نقشی مؤثر در حاکمیت قانون دارند و فساد ایشان مسائل را مشکل می‌نماید. (Kleinig,2008,P.156)'

تعهد کارگزاران به اعلام نقض قواعد رفتاری را نیز می‌توان به عناصر منشورهای رفتاری افزود. از سوی دیگر، در صورت نقض قواعد منشور، اقدامات انضباطی پیش‌بینی شده در خود منشور، می‌تواند پاسخی در مقابل اینگونه رفتارها باشد تا گزاره‌های اخلاقی منشور این شبهه را ایجاد ننماید که الزامی نسبت به رعایت مفاد آن برای کارگزاران ایجاد نمی‌شود و صرفاً هدف، ذکر برخی اصول والای اخلاقی است.

2- اهداف منشورهای اخلاقی و اداری

تدوین منشورهای اخلاقی و اداری در هر دو بخش دولتی و خصوصی به منظور ارتقاء کارآمدی و مقابله با فساد مالی-اداری ضروری است، چنانکه در مواد 8 و 12 کنوانسیون مریدا، به ترتیب تدوین منشورهای اخلاقی و اداری در بخش دولتی و بخش خصوصی مقرر شده است. با این وجود اهداف منشورهای اخلاقی بخش دولتی و خصوصی با یکدیگر متفاوت است. اهداف منشورهای اخلاقی در بخش دولتی را می‌توان عمده‌تاً شامل موارد زیر دانست: الف) تعهد و عمل به استانداردها و مفاد منشور در جهت حفظ «منافع عمومی»؛ ب) ایجاد احساس تعهد حرفه‌ای به گونه‌ای که خدمت به عموم و مسئولیت نسبت به قدرت و منابع در اختیار کارگزاران، سرلوحه اعمال و تصمیمات آنان قرار گیرد (Ibid؛ ج) آموزش ارزش‌های بنیادین به کارمندان از طریق ترسیم محدوده انتظارات از آنان در منشورهای اخلاقی به منظور برچیده شدن زمینه بروز فساد که خود موجب بررسی و تأسیس استانداردهای اخلاقی و در صورت لزوم اصلاح آنها می‌گردد (UNODC,2004,P.133؛ د) عدم پذیرش جهل کارگزاران

1 به عنوان نمونه «قانون نظارت بر رفتار قضات» مصوب 1390 مجلس شورای اسلامی در مواد 14 الی 17 به نحوی به ذکر اصول اخلاقی و رفتاری مختص قضات مبادرت ورزیده و عدم رعایتشان را با ضمانت اجرای کیفری همراه نموده است؛ گرچه نمی‌توان آن را سندی با مشخصه منشور اخلاقی و اداری دانست.

نسبت به مفاد منشور اخلاقی، که نیازمند محقق شناختن ایشان به دانستن مفاد منشور می گردد. لذا آگاهی از محتوای منشورها مانع از سوءاستفاده مقامات ذیربط از اقدامات انضباطی به عنوان حربه‌ای برای تهدید یا اخراج کارمندان خواهد شد.

بنابراین هدف منشورهای بخش دولتی ایجاد ارزش‌های مشترک به منظور حفظ منافع عمومی و تعهد نسبت بدان است. بدین ترتیب کارگزاران که مسئولیت تصدی منابع عمومی را بر عهده دارند با تعهد به مفاد منشورهای اخلاقی، منافع عمومی حاصل از هزینه‌های به عمل آمده را به حداکثر و اسراف و ناکارآمدی را به حداقل می‌رسانند و متعاقباً هدف مبارزه با فساد نیز با تعهد به منشور اخلاقی محقق می‌شود. به عنوان نمونه بسیاری از دولت‌ها کوشش می‌نمایند نهادهای خدمات دولتی را حرفه‌ای نمایند و از لحاظ سیاسی، بی‌طرف نگاه دارند و بدین منظور فعالیت سیاسی کارکنان خود را محدود می‌کنند تا عامل بروز فساد نگردد؛ در این راه لازم است مأموران و کارگزاران رسمی، به منشورهای اخلاقی حاوی استانداردهای رفتاری به ویژه اعلام‌دارایی و عدم تصمیم‌سازی بر مبنای وابستگی حزبی و سیاسی، متعهد بوده تا از قرارگرفتن در وضعیت تعارض منافع اجتناب شود.¹

تدوین منشور اخلاقی برای کارگزاران بخش خصوصی غالباً با هدف حمایت از منافع کارفرمایان است. این حمایت ممکن است با منافع عمومی ناسازگار باشد؛ به طور مثال محرمانه‌بودن بر شفافیت تقدم یابد. در هر حال منشور اخلاقی بخش‌های خصوصی باید به نحوی تدوین شود که تعادل میان منافع کارفرمایان و منافع عمومی حفظ و اصول اخلاقی فراروی کارگزاران قرار گیرد، چنانکه قسمت ب از بند دوم ماده 12 کنوانسیون میردا چنین رویکردی دارد.²

1 بسیاری از کارگزاران ارشد و وزراء جانب‌داری سیاسی خود را حفظ می‌کنند؛ لذا، علاوه بر منشورهای اخلاقی و اداری لازم است قواعد مضاعفی برای آنان مقرر شود. رک پیتز لانگست و دیگران، پیشین، ص 209.

2 این قسمت از کنوانسیون میردا « ترغیب توسعه استانداردها و تشریفات طراحی شده جهت حفظ یکپارچگی واحدهای خصوصی مربوط از جمله نحوه رفتار جهت اجراء درست، آبرومندانه و مناسب فعالیتهای شغلی و کلیه حرف مربوط و جلوگیری از تنازع منافع و جهت ارتقاء استفاده از رویه‌های تجاری مناسب در بین مشاغل و در روابط قراردادی مشاغل با دولت» را متذکر شده است.

گفتار دوم: تدوین منشور اخلاقی و اداری مبتنی بر رهنمودهای کنوانسیون مریدا

تدوین منشور اخلاقی و اداری و سپس تعهد کارگزاران بخش‌های عمومی و خصوصی به مفاد آن، شیوه‌ای مؤثر برای مقابله با فساد در کنار سایر اقدامات پیشگیرانه است. لذا در بند دوم از ماده 8 کنوانسیون مریدا برای دولت‌های طرف معاهده مقرر شده است «هر کشور عضو به ویژه تلاش خواهد نمود تا در چهارچوب نظام حقوقی و سازمانی خود مقررات یا استانداردهای رفتاری را جهت اجرای صحیح، آبرومندانه و مناسب عملکردهای دولتی به کار برد».¹

1 طبق ماده فوق:

- 1- هر کشور عضو، به منظور مبارزه با فساد، طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود یکپارچگی، صداقت و مسئولیت را در بین مقامات دولتی خود ارتقاء خواهد دهد.
- 2- هر کشور عضو به ویژه تلاش خواهد نمود تا در چهارچوب نظام حقوقی و سازمانی خود مقررات یا استانداردهای رفتاری را جهت اجراء صحیح، آبرومندانه و مناسب عملکردهای دولتی به کار برد.
- 3- هر کشور عضو، به منظور اجراء مفاد این ماده در صورت اقتضاء، بر اساس اصول اساسی نظام حقوقی خود، ابتکارات مربوط به سازمان‌های منطقه‌ای، بین منطقه‌ای و چندجانبه مثل ضوابط بین‌المللی نحوه رفتار مقامات دولتی مندرج در ضمیمه قطع‌نامه شماره 51/59 مورخ دوازده دسامبر (1996) میلادی را مد نظر قرار می‌دهد.
- 4- هر کشور عضو، طبق اصول اساسی قانون داخلی خود، برقراری اقدامات و نظام‌هایی را جهت تسهیل گزارش‌دهی فساد به مراجع مربوط توسط مقامات دولتی در زمانی که به چنین اعمالی در اجرای وظایف خود برخورد می‌نماید، مورد بررسی قرار خواهد داد.
- 5- هر کشور عضو، در صورت اقتضاء و طبق اصول اساسی قانون داخلی خود تلاش خواهد کرد تا اقدامات و نظام‌های مورد نیاز مقامات دولتی را ایجاد نماید تا در رابطه با فعالیت‌های بیرونی خود، استخدام، سرمایه‌گذاری، ذخایر مالی و هدایای کلان یا منافی که ممکن است از آن تضاد منافع در رابطه با وظایف آنها به عنوان مقامات دولتی بروز کند، اظهاریه‌هایی را به مراجع مربوط تهیه نماید. (رک روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، سال شصت و چهارم، شماره 18563)

با عنایت بر اینکه کنوانسیون مریدا تدوین منشورهای اخلاقی و اداری را برای دولت‌های طرف معاهده تکلیف می‌نماید، لذا ابتدا باید اقدامات انجام‌شده در حوزه تدوین منشورهای اخلاقی و اداری در قوانین موضوعه ایران به عنوان یکی از اعضای کنوانسیون مورد بررسی قرار گیرد آنگاه به ارزیابی رهنمودهای کنوانسیون مریدا جهت تسهیل گزارش‌دهی فساد و تهیه اظهاریه توسط کارگزاران پرداخته شود.

الف- الزام به تدوین منشور اخلاقی و اداری در کنوانسیون مریدا و اقدامات دولت ایران

در بندهای اول و دوم از ماده 8 کنوانسیون مریدا، دولت‌های عضو موظف به ارتقاء سلامت نظام اداری گردیده‌اند و در این راستا از دولت‌های عضو خواسته شده است تا در چهارچوب نظام حقوقی و سازمانی خود، مقررات یا استانداردهای رفتاری را در جهت اجرای صحیح، آبرومندانه و مناسب عملکردهای دولتی به کار برند. در این راستا تدوین قواعد رفتاری برای اعضای قوه قضائیه در ماده 11 کنوانسیون مریدا مورد توجه قرار گرفته است.¹ همچنین قسمت «ب» از بند اول ماده 12 کنوانسیون مذکور نیز اقدام به ارتقاء سلامت مالی در بخش خصوصی را با توسل به تدوین منشورهای اخلاقی پیشنهاد می‌دهد. بدین ترتیب از دولت‌های طرف معاهده تدوین منشورهای اخلاقی و اداری در جهت پیشگیری از فساد انتظار می‌رود. (UNODC, 2006, P.28) در جمهوری اسلامی ایران نیز در این زمینه اقدامات تقنینی و اجرایی صورت پذیرفته است که مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

1- از «قانون مدیریت خدمات کشوری» تا «منشور اخلاقی و اداری کارکنان دولت»

پیش از الحاق ایران به کنوانسیون مریدا، الزام به تدوین منشورهای اخلاقی و اداری در متن قوانین موضوعه ایران وارد شده است. تدوین منشور اخلاقی برای اولین بار در ماده 25 «قانون مدیریت خدمات کشوری» مصوب 1386 مورد پیش‌بینی قرار گرفت؛ در فصل سوم از قانون مدیریت خدمات کشوری با عنوان «حقوق مردم»، ماده 25 مقرر

1 بند یک از ماده 11 کنوانسیون مریدا اشعار می‌دارد «با درنظر گرفتن استقلال قضائی و نقش مهم آن در مبارزه با فساد، هر کشور عضو طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود و بدون خدشه وارد آمدن به استقلال قضائی، اقداماتی را اتخاذ خواهد نمود تا یکپارچگی تقویت شود و از فرصتهای فساد در بین اعضای قوه قضائیه ممانعت به عمل آید. چنین اقداماتی ممکن است شامل قواعد درخصوص رفتار اعضای قوه قضائیه شود.»

می‌دارد «مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی خدمتگزاران مردم هستند و با رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری طبق سوگندی که در بدو ورود اداء نموده و منشور اخلاقی و اداری که امضاء می‌نماید، وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آنها انجام دهند».

از مواد 5 و 117 قانون فوق می‌توان دریافت، کارمندان دستگاه اجرایی، شاغلان کلیه دستگاه‌های اجرایی (وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و...) به استثنای نهادها، مؤسسات، تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیر دولتی، اعضاء هیأت علمی و قضات، هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری قرار می‌گیرند. لذا بر اساس ماده 25 قانون مذکور کارمندان دستگاه‌های اجرایی موظف به اداء سوگند و امضای منشور اخلاقی و اداری هستند. این منشور، طبق تبصره ماده 25 قانون مدیریت خدمات کشوری، باید پس از پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به تصویب هیأت وزیران برسد. از آنجا که اخیراً سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تبدیل به «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی» و نیز «معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی» رئیس جمهور شده است،¹ بنابراین به نظر می‌رسد وظیفه پیشنهاد منشور به دو معاونت مذکور محول شده است.

منشور فوق با عنوان «منشور اخلاقی و اداری کارکنان دولت» به پیشنهاد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری و با تصویب وزیران کمیسیون امور اجتماعی دولت، توسط رئیس جمهور در سال 1388 تأیید و از سوی معاون ایشان ابلاغ شده است.²

1 شورای عالی اداری در جلسه یکصد و سی و سوم مورخ 1386/4/18 مصوبه شماره 1901/5606 مبنی بر انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و تبدیل آن به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور را صادر کرده است. (رک محمد راسخ، نظارت و تعادل در حقوق اساسی، تهران، نشر دراک، 1388، ص 56)

2 متن منشور اخلاقی و اداری مذکور در سایت www.mdhc.ir متعلق به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری و پایگاه اطلاع رسانی دولت <http://www.dolat.ir/NSite/FullStory/News/?Serv=0&Id=186983> موجود است.

درواقع، اگرچه فرآیند تصویب منشور اخلاقی و اداری از آنچه قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر داشته تبعیت نکرده است، اما با استناد به اصل 138 قانون اساسی مبنی بر اینکه «دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید و مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است»؛ منشور اخلاقی و اداری مصوب کمیسیون امور اجتماعی که به تأیید ریاست جمهوری رسیده است، برای کلیه دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاتباع است.¹ بنابراین، در حال حاضر منشور اخلاقی و اداری مدون یادشده، مبنای اصول و استانداردهای اخلاقی کارمندان قوه مجریه است و بخشی از الزام کنوانسیون مریدا مبنی بر تدوین منشورهای اخلاقی را بر آورده ساخته است زیرا قلمرو شمول آن صرفاً برای کارمندان قوه مجریه است. هرچند قانونگذار اقدامات چندی در راستای تدوین منشور اخلاقی که شمول آن، کارگزاران سه قوه را در راستای التزام به تدوین منشورهای اخلاقی و اداری برای کلیه کارگزاران وفق مفاد کنوانسیون مریدا در برگیرد، انجام داده است که در ادامه به آن خواهیم پرداخت.

2- نوآوری‌های «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»

ماده 7 از «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» مقرر می‌دارد «دولت موظف است با همکاری سایر قوا به منظور فرهنگ‌سازی و ارتقاء سلامت نظام اداری بر اساس منابع اسلامی و متناسب با توسعه علوم و تجربیات روز دنیا ظرف شش ماه پس از تصویب نسبت به تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام اقدام نماید».

تبصره ماده مذکور مقرر می‌دارد کلیه دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده 2 مکلفند بر اساس وظایف و مأموریت خود در چهارچوب «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» نسبت به تدوین رفتار حرفه‌ای مقامات موضوع ماده 71 قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مدیران و کارکنان خود اقدام نمایند.

1 لازم به ذکر است وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی با استناد به تبصره یک ماده 25 قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب منشور اخلاقی و اداری ذکرشده، اقدام نموده‌اند. این تصویب‌نامه در تاریخ 1388/11/17 به تأیید ریاست جمهوری رسیده است.

در حقیقت ظاهراً مفاد ماده 7 قانون مذکور مبنی بر تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام، با در نظر گرفتن مصوبه کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک به اجرا گذارده شده است، اما آنچه در این ماده حائز اهمیت است، علاوه بر الزام به تدوین منشور، تأکید بر تدوین «رفتار حرفه‌ای و اخلاقی» مقامات موضوع ماده 71 قانون مدیریت خدمات کشوری است. بدین توضیح که در مصوبه کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک تأکید بر کارمندان دستگاه‌های اجرایی با استثنای مختص خود است، در حالی که تبصره ماده 7 قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، رؤسای سه قوه، معاون اول رئیس جمهور، نائب رئیس مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، معاونان رئیس جمهور، استانداران، سفراء و معاونان وزراء را صریحاً مشمول تعهد به منشورهای اخلاقی قرار داده است و به نظر می‌رسد تصریح و تأکید تبصره فوق‌الذکر قابل توجه است؛ زیرا مدیران عالی رتبه سیاسی نیز موظف به ادای سوگند و امضای منشور خواهند شد.

علاوه بر این، با در نظر داشتن اصل تفکیک قوا و همچنین استقلال قضات، مصوبه کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک با عنوان منشور اخلاقی و اداری کارمندان نظام، و جاهت قانونی لازم جهت تقید رؤسای قوه قضائیه، قوه مقننه، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و قضات را ندارد.¹ در نتیجه می‌بایست با در نظر گرفتن صدر ماده 7 قانون ارتقاء سلامت نظام اداری، قوه مجریه با همکاری سایر قوا، نسبت به تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام، جدای از منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت مصوب کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک، اقدام نماید، تا گستره آن شامل مقامات سیاسی فوق نیز گردد.²

1 ماده 11 کنوانسیون میریدا تدوین منشور اخلاقی قضات را مقرر نموده است:

«1- با در نظر گرفتن استقلال قضائی و نقش مهم آن در مبارزه با فساد، هر کشور عضو طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود و بدون خدشه وارد آمدن به استقلال قضائی، اقداماتی را اتخاذ خواهد نمود تا یکپارچگی تقویت شود و از فرصتهای فساد در بین اعضای قوه قضائیه ممانعت به عمل آید. چنین اقداماتی ممکن است شامل قواعد در خصوص رفتار اعضای قوه قضائیه شود.
2- اقداماتی در همان راستا مثل مواردی که طبق بند (1) این ماده اتخاذ شده است، ممکن است در واحد دادستانی در آن دسته از کشورهای عضوی که در آنجا بخشی از قوه قضائیه را تشکیل نمی‌دهد، اما از استقلال شبیه قوه قضائیه برخوردار است معرفی و به‌اجراء درآید».

2 در ماده 17 «طرح نظارت مجلس بر امور نمایندگان» تدوین منشور اخلاقی خاص نمایندگان نیز پیش‌بینی شده بود که به نظر می‌رسید منشوری خاص در ارتباط با فعالیت نمایندگان باشد و لذا دارای کارکرد پیشگیری از فساد بر مبنای اصول اخلاق حرفه‌ای نمایندگان شود

افزون بر این، مراد از دستگاه‌های موضوع بندهای الف، ب و ج ماده 2 لایحه مذکور، به طور مطلق کلیه دستگاه‌های اجرایی است که پیش از این ذکر شد و استثنایی بر آن وارد گردیده بود (بند الف ماده 2) و همچنین واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری (نظامی، غیر نظامی و تولیت آستان مقدس) با موافقت ایشان (بند ب از ماده 2)، هر چند طبق ماده 117 قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به شمول تعهد بر منشور اخلاقی و حرفه‌ای مستثنی شده بودند و همچنین شوراهای اسلامی شهر و روستا و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی (بند ج ماده 2) که باید نسبت به تدوین منشورهای اخلاقی و رفتاری اقدام نمایند.

بنابراین، شمول تعهد به منشور نسبت به قانون مدیریت خدمات کشوری گسترده شده است و مؤسسات خصوصی عهده‌دار مأموریت عمومی با توجه به نقش شایان توجهی که در حفظ منافع عمومی دارند نیز مشمول تدوین قواعد رفتاری و تقید به آن می‌گردند. این امر در راستای تکلیف ناشی از قسمت «ب» از بند اول ماده 12 کنوانسیون مریدا است که وفق آن، دولت‌های عضو به منظور مقابله و پیشگیری از فساد بر تدوین منشورهای اخلاقی در بخش خصوصی رهنمون شده‌اند. در واقع از نوآوری‌های کنوانسیون مریدا به منظور مقابله مؤثر با فساد، هدف قراردادن بخش خصوصی توسط تمهیدات پیشگیرانه است.¹ بنابراین، دولت‌ها ملزمند اقدامات پیشگیرانه از فساد را علاوه بر بخش عمومی در بخش خصوصی نیز اعمال نمایند که از جمله آنها الزام به تدوین منشورهای اخلاقی است.

ب- بررسی «منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت»

در حال حاضر منشور الزام آور برای کلیه کارگزاران دولتی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری، منشور اخلاقی و اداری مصوب 1388 کمیسیون امور اجتماعی است که اصول و جنبه‌های پیشگیری از فساد مندرج در آن و میزان انطباق یا عدم انطباق آن با مقررات کنوانسیون مریدا در این زمینه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

که متأسفانه از طرح مذکور حذف گردیده است. رک: گزارش کمیسیون مشترک رسیدگی به طرح نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، مجلس شورای اسلامی، دوره هشتم سال چهارم، شماره 7311/ک ن، 1390.

1 لازم به ذکر است در ماده 12 کنوانسیون مریدا، دولت‌های عضو به طور کلی به اقدامات پیشگیرانه در بخش خصوصی مکلف شده‌اند در حالی که ماده 7 قانون ارتقاء سلامت نظام اداری، بند «د» ماده 2 قانون مذکور را که شامل اشخاص حقوقی غیر دولتی است، شامل نشده است.

1- اصول حاکم بر «منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت»

منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت در حال حاضر سندی است که کارمندان دستگاه‌های اجرایی در زمان استخدام و در بدو ورود، به مفاد آن متعهد می‌شوند. در صدر منشور اخلاقی و اداری آمده است: «این منشور به منظور اشاعه و اعتلای فرهنگ اسلامی و ارزش‌های انسانی و سازمانی در نظام اداری کشور و نهادینه کردن ابعاد آن در اندیشه و عمل کارکنان دولت تدوین گردیده است».

معمولاً منشورهای اخلاقی حاوی اصول اخلاقی و اداری و همچنین عناصر و استانداردهای ضد فساد مالی-اداری می‌شوند، اما مرز مشخصی میان آنها وجود ندارد. به عبارت دیگر، پای‌بندی به اصول اخلاقی منشور، حتی اگر مستقیماً حاوی استانداردهای پرهیز از فساد نباشد، به طور غیر مستقیم مانعی در جهت پرهیز از فساد است.

در منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت، «اصل برابری»، «اصل حاکمیت قانون»، «اصل عدم سوء استفاده از موقعیت شغلی»، «اصل تعهد و وفاداری به سازمان» و «اصل به کارگیری مهارت شغلی» به عنوان اصول حاکم بر منشور اخلاقی و اداری کارکنان دولت ذکر شده است که تا اندازه ای همسو با رهنمودهای قطع نامه سازمان ملل متحد در ارتباط با منشورهای رفتاری است که بند 3 از ماده 8 کنوانسیون مریدا دولت‌های عضو را بدان احاله نموده است. با این حال، خلاء پیش‌بینی تعهد کارگزاران نسبت به؛ رفع تعارض منافع، اعلام دارایی‌ها، عدم پذیرش هدایا، و تحدید فعالیت‌های سیاسی که در قطع نامه ذکر شده است محسوس است و لازم است این موارد در منشور پر رنگ گردد تا التزام ایران نسبت به مفاد بند 3 ماده 8 کنوانسیون به اجرا درآید.

به هر ترتیب، موارد فوق‌الذکر بر آن است تا با تعهد کارگزاران به اصول حاکم بر منشور اخلاقی و اداری کارکنان دولت، کیفیت نظام اداری ارتقاء یافته و عملکرد هر دستگاه با توسل به اصول فوق بهبود یابد. بدیهی است به منظور کارآمدی مفاد منشور، هر یک از اصول اجمالی فوق باید برای کارگزاران تشریح شود تا مفهوم و دامنه اصول، مشخص شده و هر کارمند در زمان اعمال اختیارات خود آگاه باشد که از حدود اصول مورد تعهد خویش خارج نمی‌گردد.

2- جنبه های پیشگیرانه «منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت»

مفاد منشور اخلاقی و اداری کارکنان دولت در دو قسمت تدوین شده است که در قسمت اول انجام وظایف و مسئولیت شغلی و سازمانی و در قسمت دوم نحوه رفتار و برخورد با مراجعان و همکاران ذکر گردیده است.

در میان مفاد منشور، تعهد بر حفاظت از امکانات، تجهیزات و سرمایه‌های نظام اداری و استفاده مؤثر و مطلوب از آن (قسمت 6 بند اول)، تعهد به عدم تأثیر روابط خویشاوندی، قومی، جنسی، نژادی، مذهبی و... در تصمیمات و تعاملات (قسمت 7 بند اول)، مد نظر قرارداد رضایت خدای متعال و توجه بر آنچه خداوند بر آن امر یا از آن نهی می‌کند (قسمت 9 بند اول)، ارائه خدمت به مراجعه‌کنندگان در چهارچوب قوانین (قسمت 2 بند دوم) و انجام خواسته‌های قانونی مراجعان بدون تحمیل هزینه‌های اضافی (قسمت 4 بند دوم)، مجموعه مفادی است که بر محوریت پرهیز از تعارض منافع کارمندان با منافع عمومی و تعهد به اجتناب از ارتکاب فساد تدوین شده است.

با در نظر گرفتن اصل عدم سوء استفاده از موقعیت شغلی در منشور که به موجب آن «کارمندان نباید از اختیارات و جایگاه شغلی و سازمانی خود در جهت منافع شخصی یا گروه خاصی استفاده نمایند و اختیارات شغلی و سازمانی باید فقط برای انجام وظایف سازمانی و در جهت مصالح عمومی به کار گرفته شود»، می‌توان گفت تعهد بر عدم ارتکاب مصادیق فساد مالی در منشور اخلاقی و اداری کارکنان دولت مورد توجه تدوین‌کنندگان آن بوده است.

گرچه با مراجعه به قطع‌نامه سازمان ملل متحد که به صورت توصیه‌نامه‌ای در زمینه تدوین منشورهای اخلاقی به دولت‌ها پیشنهاد گردیده و بهره‌وری از آن در بند 3 ماده 8 کنوانسیون مریدا به دولت‌های عضو ارائه شده است، درمی‌یابیم در منشور پیشنهادی تأکید ویژه و مشخصی بر تعهد کارکنان به پرهیز از ارتکاب گونه‌های فساد شده است، به نحوی که با مطالعه منشور ابتدا تعهد بر اجتناب از ارتکاب فساد به ذهن متبادر می‌شود لکن در منشور مصوب کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک، عدم ارتکاب فساد در عرض سایر اصول و تعهدات به طور پراکنده آمده است؛ لذا شایسته است به منظور افزایش تأثیر مفاد منشور بر اخلاق حرفه‌ای کارمندان موارد مربوط به پیشگیری از فساد در عنوانی خاص گردآوری شوند.

در هر حال با کنار هم قرارداد اصول و مفاد مرتبط با تعهد به عدم ارتکاب فساد، عدم سوء استفاده از موقعیت شغلی به منظور کسب منفعت فردی، خویشاوندی، قومی و...، رعایت منافع عمومی، حفظ سرمایه‌های نظام توأم با حاکمیت قانون و ارائه خدمات به مراجعان در حدود قوانین مورد توجه و تعهد کارمندان دستگاه‌های اجرایی قرار

می‌گیرد؛ به طوری که کارمندان باید در انجام وظایف خود، از کسب منافع مالی یا غیر مالی پرهیز نمایند و برای درونی کردن این اصول در شخصیت خود تلاش نمایند و نتیجتاً در موارد تعارض منافع از ارتکاب جرایم مرتبط با فساد پرهیزند. این امر گامی در راستای تعهدات جمهوری اسلامی ایران در قبال کنوانسیون مریدا و پاسخ به پدیده فساد مالی-اداری با بهره‌وری از تدوین منشور اخلاقی و اداری می‌باشد.

نتیجه گیری

اولین مؤلفه برای اصلاح محیط اداری به عنوان بخشی از برنامه‌های پیشگیری اجتماعی از فساد، سازوکار ماده 8 کنوانسیون مریدا مبنی بر تدوین «مقررات یا استانداردهای رفتاری» است که با تأثیر بر شخصیت کارگزاران، موجب فرآیند گذار از «اخلاق شخصی» به «اخلاق حرفه‌ای» می‌شود. تعهد به منشورهای اخلاقی و اداری می‌تواند مانعی درونی برای کارگزاران شود تا با عنایت به الگوی رفتاری خاص نسبت به وظایف خود اقدام نمایند.

قانونگذار جمهوری اسلامی ایران پیش از الحاق به کنوانسیون مذکور، در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب 1386 تدوین «منشور اخلاقی و اداری» را پیش بینی نموده است. منشور مورد تکلیف پس از الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مریدا مورد تصویب «کمیسیون امور اجتماعی دولت» واقع شده و به تأیید ریاست جمهوری در تاریخ 1388/11/17 رسیده است.

با این حال از آنجا که شمول مصوبه فوق صرفاً برای کارگزاران قوه مجریه بوده است، باید نسبت به تدوین منشور اخلاقی کلیه کارگزاران نظام در دستگاه‌های اجرایی و نهادها اقدام شود و نهایتاً با تأیید «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» به تاریخ 1390/8/7 در مجمع تشخیص مصلحت نظام، دولت موظف شده است با همکاری سایر قوا ظرف 6 ماه نسبت به تدوین «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» اقدام نماید. بنابراین لازم است جهت پاسخ به تعهدات جمهوری اسلامی ایران برابر ماده 8 کنوانسیون مریدا «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» تدوین گردد و در آن بر ارائه عناصر ضد فساد تأکید و بخشی به تعهدات کارگزاران در فرض مواجه شدن با مصادیق فساد مالی-اداری اختصاص داده شود. بدین ترتیب می‌توان به سلامت کارگزاران در نظام اداری نظر داشت و بر آن بود تا آنان با آموزش و شناخت تعهداتشان در قبال منشور اخلاقی مورد سوگند از ارتکاب مصادیق فساد مالی-اداری اجتناب ورزند.

منابع و مأخذ:

1. ایران نژاد پاریزی، مهدی، مدیریت رفتار سازمانی، تهران، نشر مدیران، 1387.
2. پیکا، جرج، جرم‌شناسی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران، نشر میزان، چاپ اول، 1389.
3. تولایی، روح ...، رفتار اخلاقی کارکنان در سازمان، سایت جامع مدیریت، 1389.
4. دادخدایی، لیلا، فساد مالی-اداری و سیاست جنایی مقابله با آن، تهران، نشر میزان، 1390.
5. قراملکی، احد فرامرز، اخلاق حرفه‌ای، قم، نشر معجون، 1382.
6. کریمی، یوسف، روانشناسی اجتماعی، تهران، نشر ارسباران، چاپ بیست و هفتم، 1391.
7. لازرژ، کریستین، درآمدی به سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران، انتشارات میزان، چاپ اول، 1382.
8. لانگست، پیت، برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات فناوری‌های نوین، 1387.
9. Hees, Roslyn, *Preventing Corruption in Humanitarian Operations*, Transparency International, 2010.
10. Kleinig, John, *Ethics and Criminal Justice*, Cambridge University Press, First published, 2008.
11. Transparency International, *Transparency International Annual Report 2010*, Berlin, Transparency International, 2011.
12. UNODC, *Compendium of International Legal Instruments on Corruption*, New York, UNODC, 2005.
13. UNODC, *Compendium of United Nations Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice*, New York, UNODC, 2006.
14. UNODC, *Global Action against Corruption*, Vienna, UNODC, 2004.
15. UNODC, *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, New York, UNODC, 2006.

- 16.UNODC, *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, New York, UNODC, 2009.
- 17.UNODC, *The Global Programme against Corruption*, Vienna, UNODC, 3rd Edition, 2004.
- 18.UNODC, *United Nations Guide for Anti-corruption Policies*, Vienna, UNODC, 2003.

Iran Obligation to Codify Codes of Conduct in Order to Prevent Corruption by Accession to Merida Convention

Abstract

By Iran accession to Merida convention in order to combat corruption, it's necessary to execute tasks about preventing corruption. Nonpunitive measures for prevention of corruption interfere in criminal process as a tackle. One of such measures in Merida convention is public officials' compliance with codes of conduct by which state parties to convention are obliged to codify these code in their internal legal system. Codes and standards of conduct influence in public officials' professional behavior which would be an internal tackle to corruption which by this reason would reform administrative milieu as a part of social milieu.

Before and after accession to Merida convention, Legislative body In Iran ratified Acts which made it mandatory to codify codes and standards of conduct for public officials. As an example Managing State Services Act, made it mandatory to codify codes of conduct and then in some other Acts, such codes have been mentioned by legislative body.

Keywords: Codes of Conduct, Corruption Prevention, Merida Convention, Administrative Milieu.