

# بررسی نقش و جایگاه دستگاه قانون‌گذاری در فرایند

## مبارزه با فساد

دکتر ولی رستمی\* مرتضی اصغرینیا\*\*

### چکیده

ماهیت مهم، پیچیده و ناشناخته پدیده فساد و همچنین فقدان اجماع درباره تعریف حقوقی و جرم‌شناختی آن، از موانع جدی در جریان مبارزه با فساد است. بی‌شک در فرایند مبارزه با فساد مانند هر پدیده دیگر، قانون‌گذاری دارای اهمیت خاصی است. بر این مبنای مواردی نظیر: قانون‌گذاری دیر هنگام یا عقب‌ماندگی تقنینی، زمان‌پریشی تقنینی یا وضع قوانین غیرمنطبق با زمان، تورم در قانون‌گذاری، وجود تناقض در قوانین مربوط به یک حوزه و افراط و تفریط تقنینی از جمله مهم‌ترین مواردی است که به عدم موفقیت دستگاه‌های قانون‌گذار به طور اعم و مجالس قانون‌گذاری و پارلمان‌ها به طور اخص در فرایند مبارزه با فساد می‌انجامد. به همین دلیل وضع قوانین و مقررات مؤثر، بازنگری در قوانین موجود، اصلاح و ارزیابی میزان اثربخشی قوانین در مرحله اجرا، تدوین و تصویب قوانین جدید، ایجاد نظام‌های شفاف قوانین و مقررات، تنقیح قوانین، بهره‌گیری از ابزارها و اختیارات نظارتی و ... از سوی نهادهای قانون‌گذار به عنوان مهم‌ترین فعالیت‌های نهادهای تقنینی و قانون‌گذار در فرایند مبارزه با فساد، قابل ملاحظه و بررسی است.

**واژگان کلیدی:** فساد؛ دستگاه قانون‌گذاری؛ پارلمان؛ قانون؛ مبارزه با فساد؛ قانون‌گذاری

\* عضو هیات علمی و استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران؛ [vrostami@ut.ac.ir](mailto:vrostami@ut.ac.ir)

\*\* دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران؛ [asgharnia@ut.ac.ir](mailto:asgharnia@ut.ac.ir)

## مقدمه

فساد، پدیده‌ای است که کم و بیش و در سطوح مختلف در تمامی کشورهای جهان، از قدیم‌الایام وجود داشته و دارد اما نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است. همان‌طور که نتایج، پیامدها و میزان تأثیر آن نیز بنا بر نوع سازمان سیاسی-اقتصادی و همچنین سطح توسعه‌یافتگی کشورها و... متفاوت و گوناگون است. بررسی‌های انجام شده در سطح بین‌المللی حاکی از آن است که در کشورهای صنعتی میزان فساد پایین است. با این حال هیچ کشوری خواه فقیر، خواه غنی نمی‌تواند مدعی مصونیت کامل از آن باشد. بنابراین از لحاظ سطوح فساد تفاوت میان کشورهای فقیر و ثروتمند تنها در درجه فساد است. (افوسوامه و دیگران، ۱۳۸۴: ۷) فساد، پیشرفت‌های ملی، اجتماعی و اقتصادی را به شدت تحت تأثیر قرار داده، باعث هدر رفتن منابع ملی شده و به کاهش اثربخشی دولت‌ها در هدایت امور می‌انجامد و از این طریق اعتماد مردم را نیز نسبت به عملکرد سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی کاهش داده و باعث افزایش ناهنجاری‌های اجتماعی می‌شود به‌گونه‌ای که این پدیده نامبارک خواه ناخواه، بی‌نظمی و مسئولیت‌گریزی متولیان امور را به دنبال می‌آورد. فساد، همچنین تلاش‌های دولت را در راستای فقرزدایی با ناکامی مواجه می‌کند و با افزایش بی‌انگیزگی و بی‌توجهی افراد جامعه نسبت به تأمین، تضمین و پیشبرد هر چه مطلوب‌تر منافع ملی و جمعی، زمینه تضعیف روحیه شهروندان جامعه سیاسی را برای ارائه خدمت به دیگر هموعان در سطح جامعه فراهم می‌آورد. امروزه، به مقوله فساد به عنوان مانعی بزرگ در مسیر سرمایه‌گذاری نیز نگریسته می‌شود، به‌طوری که از این رهگذر و از طریق هدایت ناصواب استعدادها و منابع بالقوه و بالفعل انسانی و اداری به سمت فعالیت‌های نادرست جهت دستیابی به درآمدهای سهل‌الوصول، زمینه رکود در تمام ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی فراهم می‌آید. بنابراین، مقابله با فساد در تمامی سطوح، ضرورتی جدی و انکارناپذیر است. در این راستا قانون‌گذاری در تمامی مراحل وضع، تدوین و تصویب آن اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد. به همین دلیل مجالس قانون‌گذار به عنوان رکنی از ارکان سه‌گانه حاکمیت، نقش و جایگاهی رفیع و اهمیتی بس شگرف در فرایند مبارزه با فساد دارند. در پژوهش حاضر غالباً قانون‌گذاری در سطح عام مورد توجه

قرار گرفته و مطالب طرح شده، ناظر بر کل فرایند، یا به عبارت دقیق‌تر ناظر به نظام قانون‌گذاری است. به علاوه اگر چه نهادهای قانون‌گذار، کارکردهای غیر تقنینی دیگری نظیر نظارت و کنترل نیز دارند، توجه اصلی این پژوهش به کارکرد قانون‌گذاری این نهادها معطوف است. در مقاله حاضر در گفتار اول به بیان مفاهیم کلیدی و همچنین کلیاتی در باب موضوع مورد پژوهش شامل مواردی نظیر: تعاریف ارائه شده از فساد، اقسام فساد، علل و زمینه‌های پیدایش آن، ماهیت و چیستی قانون و قانون‌گذاری و همچنین مبانی نظری قانون‌گذاری در تفکر اسلامی پرداخته شده و در گفتار دوم، با بیان عمده مباحث قابل طرح در باب ضرورت مبارزه با فساد، به اثرات مخرب و زیان‌بار فساد بر نظام‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و اداری اشاره شده و سپس با بیان تعاریف ارائه شده از فساد، به احصای انواع و اقسام فساد پرداخته شده است. در گفتار پایانی نیز ابتدا معانی و شئون قانون‌گذاری را از نظر گذرانده‌ایم و در پایان نیز با تأکید بر اهمیت و نقش بی‌بدیل مجالس قانون‌گذاری - با ارائه چارچوب حقوقی و قانونی مبارزه با فساد - قوانین موضوعه قابل اعمال در فرایند مبارزه با فساد را مورد بررسی قرار داده‌ایم.

قوه مقننه در معنای عام و مجالس و پارلمان‌های قانون‌گذاری در معنای خاص کلمه به عنوان یکی از قوای سه‌گانه در ساختارهای حکومتی جوامع سیاسی فارغ از نوع، شکل، تعداد و میزان تأثیرگذاری آن بر دیگر قوا و جامعه، اهمیت و جایگاهی والا دارند. مجالس قانون‌گذاری از طریق وضع و تصویب قوانین در قالب طرح‌های پیشنهادی از سوی نمایندگان مردم و همچنین تصویب لوایح ارسالی از سوی قوه مجریه در جهت تأمین منافع عمومی و قاعده‌مند کردن روابط در بخش‌های گوناگون جامعه عمل می‌کنند. فساد نیز همواره به عنوان یکی از بزرگ‌ترین معضلات اجتماعی - سیاسی مبتلا به و پیش روی حکومت‌ها در جوامع رخ نموده است. در عمل، وجود قوانین شفاف و کارآمد به طور قابل توجهی به کاهش میزان فساد در جوامع می‌انجامد. بنابراین مجالس قانون‌گذاری با در اختیار داشتن ابزارهای تقنینی و نظارتی مختلف، در فرایند مقابله و مبارزه با فساد، نقش بسیار مهمی دارند.

## ۱. بازشناسی چیستی فساد

### ۱.۱. تعریف فساد

بر اساس فرهنگ انگلیسی آکسفورد، «فساد» می‌تواند به اشکال مختلف روی دهد؛ پیامدهای مخرب و زیان بار فساد مرز نمی‌شناسد اما تأثیرات منفی آن در کشورهای در حال توسعه به مراتب بیشتر از کشورهای توسعه‌یافته است. در بسیاری از این جوامع، فساد هزینه‌های اقتصادی سنگینی به بار می‌آورد، عملکرد بازارهای آزاد را دچار اختلال می‌کند، باعث کندی روند توسعه اقتصادی می‌شود و توانایی نهادها و بوروکراسی در ارائه خدمات مورد نیاز شهروندان را کاهش می‌دهد. همچنین فساد بر تلاش‌های صورت گرفته برای مبارزه با فقر تأثیرات منفی می‌نهد. گفته شده است فساد، روندی است که باعث شکل‌گیری طبقه نوکیسه در بسیاری از جوامع، به ویژه در دنیای در حال توسعه شده است. (افوسوامه و دیگران، ۱۳۸۴: ص ۱۴) در جوامع گوناگون، بر حسب نگرش‌ها و برداشت‌های موجود تعاریف گوناگونی از فساد ارائه شده است. با این مقدمه در ادامه به تعریف لغوی واژه فساد می‌پردازیم.

فساد از ریشه «فسد» به معنی تباهی، اختلال و منع از رسیدن به یک هدف است. معادل آن، واژه *corruption* از ریشه لاتین *rumpere* به معنای شکستن یا نقض کردن است. «بنابراین در فساد آنچه می‌شکند یا نقض می‌شود ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا مقررات اداری باشد.» (دادگر و معصومی نیا، ۱۳۸۳: ص ۱۵) فساد، دارای مفهومی گسترده است که طیف وسیعی از رفتارها و فعالیت‌های غیر قانونی نامشروع، متقلبانه، غیراصولی و ناهنجار را شامل می‌شود. فساد، گاه پاداشی نامشروع است که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه، داده می‌شود و گاه به تمام اشکال گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی قابل اطلاق است. به عبارت دیگر فساد، ابزاری نامشروع برای برآوردن تقاضای نامشروع از نظام اداری است. فساد از جمله پدیده‌های سازمانی است که روند توسعه کشورها را به طور چشمگیر با مشکلات و موانع بی‌شماری مواجه می‌کند. «تعریف «فساد» و «اعمال فساد آلود» از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. بانک جهانی و نهادهای بین‌المللی دیگر، آن را به معنی سوءاستفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی دانسته‌اند.» (افوسوامه و دیگران، ۱۳۸۴: ص ۱۶)

## ۱.۲. انواع فساد

تاکنون طبقه‌بندی و دسته‌بندی‌های متفاوت و گوناگونی از فساد ارائه شده است که در ادامه به

مهم‌ترین این تقسیم‌بندی‌ها اشاره می‌شود:

- فساد کلان و فساد خرد
- فساد سنتی و فساد مدرن
- فساد سوداگرانه و غاصبانه
- فساد مشخص و فساد نهادهای
- فساد ساختاری و فساد رفتاری
- فساد تصادفی و فساد نظام‌مند
- فساد اتفاقی و فساد سازمان‌یافته
- فساد خودزا و فساد حمایت‌گرایانه
- فساد سطح بالا و فساد سطح پایین
- فساد در سطح محلی و فساد در سطح ملی

## ۱.۳. ریشه‌ها و مؤلفه‌های اصلی پیدایش فساد

فساد اداری در شرایط خاصی ظهور می‌یابد. به طور کلی ریشه‌ها و عوامل ایجاد فساد عبارتند

از:

- عوامل فرهنگی-اجتماعی
- عوامل اداری-سازمانی
- عوامل سیاسی-اقتصادی

امروزه در طراحی مدل‌های حکمرانی و همچنین مدیریت امور در بخش‌های مختلف جامعه نظیر سیاست، اقتصاد و مسائل مرتبط با سازمان‌ها و نهادهای دولتی، ویژگی‌هایی در نظر گرفته می‌شود که در وضعیت اجتماع، این اصول و خصایص آن بخش مورد نظر در مسیر نیل به اهداف متصور، با موفقیت همراه خواهد بود. اصول و ویژگی‌هایی چون:

- پاسخگو و شفاف بودن
- نظام گرا و همه‌سونگر بودن
- کارا، بهره‌ور و ارزش افزا بودن
- شایسته سالار و دانش گرا بودن
- مشارکت‌جو و مشارکت پذیر بودن
- آینده بین، دورنگر و هدفمند بودن
- سالم و عاری از فساد و تبعیض بودن
- قانون‌مدار، ضابطه‌مند و اخلاق‌گرا بودن
- اثربخش، نتیجه‌گرا و کیفیت‌مدار بودن
- شهروندمدار، خدمت‌گزار و مردم سالار بودن

با توجه به موارد فوق روشن است که قانون می‌تواند یکی از مهم‌ترین ابزارهای راهبردی و عملیاتی برای مدیریت صحیح جوامع امروزی باشد به‌طوری که در قالب ابزاری قدرتمند به تنظیم رفتار شهروندان از طریق مشارکت مؤثرتر، قانونمندتر، شفاف‌تر و پیشرفته‌تر بیانجامد. بنابراین حکومت‌ها اگر بخواهند در مسیر تحقق حکمرانی خوب و کارآمد گام بردارند، باید خود را به اصول و فنون قانون‌گذاری نوین جهت پاسخگویی به نیازهای متغیر و در معرض تحول جامعه مجهز کنند. «قانون‌گذاری یا ایجاد عاقدانه قانون را به درستی یکی از مهم‌ترین ابداعات انسانی توصیف کرده‌اند که نتایجی بسیار گسترده‌تر از اختراع آتش یا باروت، در بر داشته است.» (فون‌هایک، ۱۳۸۰:ص ۱۱۸) در ادامه به بیان ماهیت و چیستی قانون پرداخته می‌شود.

## ۲. ضرورت و نقش و جایگاه قانون

در محافل علمی جهان، همچنان این سؤال به طور جدی مطرح است که آیا در تدوین قوانین اجتماعی باید به حداقل و ضرورت اکتفا کرد یا اینکه قوانین اجتماعی باید عام و فراگیر بوده و تمامی امور زندگی شهروندان را قانونمند کنند؟ این مسئله در ذیل مباحث «فلسفه سیاست» و همچنین در «فلسفه حقوق» در محافل علمی و در عالی‌ترین سطوح مورد بحث قرار می‌گیرد.

درباره این بحث دو گرایش متضاد در مقابل یکدیگر قرار دارند. از یک سو، گروهی معتقدند مردم باید در فعالیت‌های خود آزاد بوده و دستگاه قانون گذاری باید در حداقل ممکن قانون وضع کند و بیش از حد ضرورت فعالیت‌های شهروندان را محدود نکند. این همان گرایش لیبرالیستی است و روح آن نیز این است که هر فردی در جامعه، باید به همان شکل که خود می‌خواهد، رفتار کند و تنها در حد ضرورت‌هایی که پیش می‌آیند باید مقرراتی وضع کرد تا فعالیت‌های افراد در حد ضرورت محدود شود نه بیش از آن و دستگاه قانون گذاری و دولت نباید پیوسته در کار و زندگی مردم دخالت کنند و مرتب قانون وضع کنند. در مقابل گرایش فوق، گرایش تمامیت‌گرایی وجود دارد که معتقد است همه چیز باید قانونمند شود و تمام رفتارهای انسان، در بعد اجتماعی، سیاسی و اقتصادی و ... باید دارای مقررات دقیق و مشخص باشد و دولت هم باید در مقام اجرای آن‌ها برآید. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، سؤال فوق ساده و عامیانه نیست بلکه پرسشی است بسیار دقیق درباره حد و مرز قانون و اینکه دستگاه قانون گذاری باید چه نوع قوانینی وضع کند و از نظر کمیّت، تا چه حد و چه قلمروی از زندگی مردم را تحت تأثیر قانون قرار دهد. (مصباح یزدی، ۱۳۸۰: ص ۱۲۷) در کنار این دو گرایش که معتقد به قانون گذاری حداقلی و قانون گذاری ضروری از سوی هیأت‌های مقنن و دستگاه‌های قانون گذاری هستند، عده‌ای نیز تحت عناوینی چون طرفداران و معتقدان مکتب آنارشسیسم به مخالفت با اصل اصیل لزوم قانونمندی جوامع و حکومت قانون پرداخته‌اند.<sup>۱</sup> به موجب این مکتب انسان ذاتاً دارای گزینه اجتماعی است و اگر به حال خود واگذاشته شود زندگی اجتماعی را در پیش می‌گیرد. «آنارشسیسم به اصالت فرد و آزادی‌های فردی اهمیت می‌دهد و هر نوع حکومت و قدرت سازمان‌یافته را به عنوان اینکه وسیله استثمار و خفقان مردم است، رد می‌کند. شعار اصلی آنارشسیسم، حذف قدرت و زائد دانستن دولت است.» (آقابخش، ۱۳۸۳: ص ۲۶)

<sup>۱</sup> آنارشسیسم از واژه یونانی آرشیا گرفته شده و به معنی بی‌سروری و فقدان رهبری و حکومت است. مخالفین آن را هرج و مرج‌طلبی نامیده‌اند.

از آنجا که قانون، در جوامعی که صرفاً به وسیله افراد جامعه اعتبار و مشروعیت می‌یابد، با قانون در جوامعی که بر مبنای دین تدبیر می‌شود، تفاوت جوهری و اساسی دارد، در اینجا تأکید می‌شود که در جامعه اسلامی مفهوم قانون، خود معانی گوناگونی را پذیرفته که حوزه‌های هر یک با دیگری تفاوت داشته و مهم‌تر آنکه آیا اصلاً می‌توان در جوامع دینی قانون وضع کرد؟ که رسیدن به پاسخ این پرسش‌ها جای مباحث عمده و مبنایی دارد. به‌طور کلی، با مراجعه به کتب فقهی مشاهده می‌شود که احکام اولیه و ثانویه خود به منصوصات و غیرمنصوصات قابل تقسیم‌اند. در مبحث نخست، چون حکمش در شریعت روشن است، نیازی به قانون‌گذاری نیست. این‌گونه احکام در خور نسخ و تعبیر نیز نیستند بلکه تا قیامت از اعتبار و ارزش برخوردار خواهند بود اما در مورد غیرمنصوصات و آن مسائلی که حکمش در شریعت نیامده، حاکم اسلامی باید راه‌حل و قانون مناسبی در این مورد، وضع و پیشنهاد کند. این‌گونه موارد تابع مصالح و مقتضیات زمان و مکان بوده و بر این اساس درخور تغییر و دگرگونی است. لذا مراد از قانون در جامعه و نظام اسلامی اولاً قانون اعتباری است. ثانیاً این قوانین، قابل تقسیم به دو قسم منصوص و غیرمنصوص است. قانون منصوص، قابل جعل بالاصاله توسط انسان‌ها نیست و فقط توسط مجتهدان و کارشناسان اسلامی مورد اجتهاد و نهایتاً استنباط قرار می‌گیرد اما قانون در غیرمنصوصات<sup>۱</sup> دارای چنین خصوصیتی نیست. پس اگر قوانین مالانص‌فیه به لسان حقوق بیان شود، به ترتیب اهمیت در چهار شکل زیر قابل دسته‌بندی‌اند:

- قانون اساسی (اعمال قوه مؤسس)
- قوانین عادی (اعمال قوه مقننه)
- تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها (اعمال قوه مجریه)
- مصوبات انجمن‌ها و شوراها (منصورنژاد، ۱۳۷۷: ص ۹۵)

از زمان منتسکیو به بعد، در باب سیاست و کشورداری هیأت حاکمه مرکب از سه قوه معرفی می‌شود: قوه مقننه، قوه قضاییه و قوه مجریه. وظیفه قوه مقننه، وضع احکام و دستوراتی برای اداره

<sup>۱</sup> مالانص‌فیه

جامعه و تنظیم مقررات رفتاری برای مردم و متناسب با شرایط گوناگون است، به گونه‌ای که عدالت اجرا شود و نظم بر جامعه حاکم شود و حقوق دیگران ضایع نشود و در کل، جامعه به سوی صلاح پیش رود. «از نظر تاریخی اصطلاح هیأت مقننه با نظریه تفکیک قوا گره خورده است. در واقع این اصطلاح زمانی متداول شد که این نظریه برای نخستین بار مطرح شد.» (فون هایک، ۱۳۸۰:ص ۱۹۹) وظیفه قوه مجریه اجرای مقررات و قوانین وضع شده از سوی قوه مقننه است. وظیفه قوه قضاییه نیز تطبیق قوانین کلی و موضوعه بر موارد جزئی و خاص و داوری و صدور حکم در مراعات و اختلافات بین مردم و حوزه‌های این‌چنینی است.<sup>۱</sup>

### ۲.۱. دامنه و ملاک اعتبار قانون

جای هیچ شک و ابهامی نیست که مقررات دولت اسلامی، چه مصوبات مجلس شورای اسلامی و چه مصوبات هیأت دولت و حتی بخشنامه‌هایی که از وزارتخانه‌ها به ادارات ابلاغ می‌شود، همگی لازم‌الاجرا است. مسئله قانون و اعتبار آن و لزوم اطاعت از آن از مباحث بنیادی همه نظام‌های سیاسی است و به نظام اسلامی اختصاص ندارد. مهم‌ترین نظرات و دیدگاه‌هایی که تا کنون از سوی دانشمندان در باب ملاک اعتبار قانون ارائه شده است، در قالب سه نظریه ذیل قابل بیانند:

### ۲.۲. نظریه عدالت

طبق این نظریه، ملاک اعتبار قانون، عدالت است. اگر قانونی بر اساس عدالت و رعایت حقوق مردم وضع شد، معتبر خواهد بود و لازم است که مردم از آن اطاعت کنند اما اگر بر اساس عدل نبود و ناعادلانه وضع شده بود، اعتبار ندارد.

<sup>۱</sup> بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ساختار قدرت در قدرت در این نظام عبارتند از: قوه مقننه؛ قوه مجریه؛ قوه قضاییه. این نهادها طبق قوانین مربوطه، اعمال قدرت می‌کنند. در حقیقت قوای سه‌گانه مذکور زیر نظر ولی امر و رهبری قرار دارند و هر کدام از آنها در اعمال قدرت خود دارای استقلال هستند که البته این استقلال نسبی است. رهبری نظام علاوه بر مسئولیت قسمتی از قوه مجریه، دارای اختیارات وسیع و گسترده‌ای است و ضمن اشراف بر قوای سه‌گانه، تنظیم روابط آنها را نیز بر عهده دارد. هر کدام از قوای سه‌گانه نیز به دلیل وظایف و اختیاراتی که قانون اساسی بر عهده آنها گذاشته، دارای جایگاه خاصی هستند.

### ۲.۳. تأمین نیازهای جامعه

نظریه دوم، این است که ملاک اعتبار قانون تأمین نیازهای جامعه است، چون افراد جامعه از آن رو که از زندگی اجتماعی برخوردارند، نیازهای خاصی دارند که جنبه فردی و شخصی ندارد. گرچه همه اشخاص به نوبه خود، ممکن است آن نیازها را داشته باشند ولی آن‌ها در اصل اجتماعی‌اند و در شرایط زندگی اجتماعی پدید می‌آیند.

### ۲.۴. خواست مردم

برخی نیز معیار و ملاک اعتبار قانون را خواست مردم می‌دانند. از دیدگاه آنان، قانون برای این است که خواسته‌های جامعه را تأمین کند بنابراین وقتی مردم چیزی را از دولت یا دستگاه قانون گذاری خواستند، هیأت دولت و نمایندگان مردم در مجلس، بر اساس خواست مردم، قانونی را تصویب می‌کنند و چون قانون ملهم از خواست مردم است، معتبر است و مردم نیز باید به اجرا و تن دادن به آن قوانین همت بگمارند. در حقیقت، راه تحقق عینی خواست مردم انتخاب نمایندگان مجلس است که بر اساس نیاز و خواست مردم، قانون وضع کنند (مصباح یزدی، ۱۳۸۰: ص ۱۴۳).

### ۲.۵. اقسام قوانین ضد فساد مصوب مجالس قانون‌گذار به لحاظ زمانی

ابزارهای حقوقی مقابله با فساد در کشورهای مختلف، متفاوت است. بر این مبنا، کشورها عموماً ابزارهایی را به کار می‌گیرند که با شرایط اقتصادی، فرهنگی و سیاسی - اجتماعی‌شان متناسب‌تر باشد. برخی کشورها به طور غیرمستقیم، از طریق مقررات و مفاهیم کلی مندرج در قانون اساسیشان یا حتی قواعد رفتاری غیررسمی فاقد قدرت اجرایی، با فساد مقابله می‌کنند. برخی دیگر فساد را به طرز مستقیم‌تری کنترل می‌کنند و با استفاده از قوانین موضوعه، حوزه‌های مستعد فساد را سامان می‌بخشند. از آنجا که اعمال فساد آلود در شرایط و موقعیت‌های مختلفی روی می‌دهد، عکس‌العمل‌های متنوعی را طلب می‌کند. از این رو بسیاری از کشورها، ترکیبی از این رویکردها را به کار گرفته‌اند. سرانجام اینکه انتخاب روش‌ها بسته به اراده سیاسی، ماهیت و گستره اعمال فساد

آلود و میزان تأثیرشان در جامعه متفاوت است. همواره باید به این نکته توجه داشت که حقوق، زاده عوامل و حوادثی است که پیوسته در حرکت است و هیچ قانونی که خاستگاهی وضعی داشته باشد، نمی‌تواند زمانی دراز بی دگرگونی و تحول پایدار بماند. حقوق صرفاً حاصل تفکر قانون‌گذار نیست بلکه نتیجه دقت در تجربه‌های مکرر رویدادها و واقعیات زندگی روزمره است و شناخت کامل احوال و آثار آن در صورتی میسر است که به علل و اسباب بروز این حادثه‌ها پی برده شود. با کلیت، عمومیت و اطلاقی که قانون دارد، امکان پیش‌بینی همه موارد در آن فراهم نیست. هرچند انتخاب ملاک‌هایی که با واقعیت نزدیک‌تر باشد، دشوار است اما این‌گونه معیارها را باید از تحولات گذشته تا اندازه‌ای به دست آورد. عواملی که در این تحولات ناشناخته مانده یا قابل پیش‌بینی نبوده‌اند، برای قانون‌گذار اشکال پدید می‌آورد زیرا ارزیابی تحولات آینده بر اساس دگرگونی‌های گذشته انجام می‌گیرد. از این رو اگر قانون ثابت بماند به حکم اجبار و ضرورت، معنی و مفهومش دست‌خوش مقتضیات و الزام‌های عصر قرار خواهد گرفت، هر چند با منظور اصلی قانون‌گذار هماهنگ نباشد. (نجومیان، ۱۳۶۶:ص ۲۵) به عنوان مثال، برای مقابله با فساد مالی تا کنون هیچ قانونی که همه جا قابل اجرا باشد وضع نشده اما تلاش‌های منطقه‌ای و بین‌المللی فراوانی به منظور کمک به کاهش یا ریشه‌کن کردن احتمالی آن صورت گرفته است. این تلاش‌ها از اوایل دهه ۱۹۷۰ و هنگامی آغاز شد که نقش فزاینده شرکت‌های چند ملیتی در اقتصاد جهانی، توجهات فراوانی را به خود جلب کرده بود. کوشش‌های مزبور طی سال‌ها ادامه یافت و در دهه ۱۹۹۰ به اوج خود رسید. (افوسوامه و دیگران، ۱۳۸۴:ص ۱۰۸) با این تفصیل، قوانین و مقررات مبارزه با فساد در مقاطع مختلف زمانی و در قالب موارد زیر قابل استفاده و به‌کارگیری‌اند:

- دسته اول شامل قوانین و مقرراتی است که ناظر به قبل از وقوع و بروز فساد هستند.
- دسته دوم قوانین و مقرراتی را در برمی‌گیرد که قانون‌گذار از طریق ابزارها و دستگاه‌های قانونی و کارکنان دستگاه‌های مذکور و از مجرای این‌گونه قوانین و مقررات سعی می‌کند با ایجاد یک نظارت همزمان با فعالیت قانونی دستگاه، از وقوع فساد جلوگیری کند.
- دسته سوم قوانین و مقرراتی‌اند که حاکم بر مرحله پس از بروز وقوع فسادند.

- دسته چهارم نیز شامل قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه‌های نظارتی است که در کلیه مراحل وقوع یک عمل آلوده به فساد چه قبل، چه حین و چه بعد از وقوع آن با این‌گونه فعالیت‌های فاسد و نامشروع مبارزه می‌کنند.

### ۳. چارچوب حقوقی و قانونی مبارزه با فساد

#### ۳.۱. اصول بنیادین و لازم‌الرعایه در اقدامات ضد فساد

به طور کلی در اقدامات و فعالیت‌های ضد فساد، توجه و رعایت موارد زیر به عنوان اصول و پیش‌نیازهای اساسی برای مبارزه و مقابله با هر قسم و نوع از فساد الزامی است. مواردی نظیر:

- برابری همه افراد در مقابل قانون و دادگاه.
- و حصول اطمینان از حاکمیت قوانین و مقرراتی روشن بر فعالیت سازمان‌های دولتی و انجام امور مبتنی بر موازین قانونی و وجود ابزارهای نظارتی مؤثر و کارآمد به منظور اعمال کنترل عمومی بر رفتار شهروندان جامعه سیاسی.
- اولویت‌بخشی به حفاظت از حقوق و منافع قانونی اشخاص در برابر تعدیات محتمل‌الوقوع و همچنین توجه به حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی افراد و پاسداری از آن‌ها در قوانین موضوعه مصوب مجالس قانون‌گذاری.
- افزایش اختیارات و اقتدارات ارکان و اجزای ساختار حکومت، برای تصمیم‌گیری در مسائل مرتبط با حقوق و منافع قانونی اشخاص حقیقی و حقوقی.
- فراهم کردن امکان اعاده حقوق نقض شده و منافع قانونی شهروندان، و پیش‌بینی امکان اصلاح و پیشگیری از گسترش عواقب زیان بار جرائم و فعالیت‌های فسادآلود.
- حمایت از حقوق و منافع قانونی کارمندان دولت و کوشش برای بهبود و توسعه آن در قالب پاداش و کمک‌هزینه و همچنین افزایش حقوق و دستمزد آنان، به منظور تأمین سطحی مناسب و مطلوب از زندگی برای این افراد و خانواده‌های آنان و ... .

### ۳.۲. اشکال مختلف نهادهای مبارزه با فساد

اعطای مجوز تاسیس نهادهای خاص تحقیق در ارتباط با اعمال و جرائم مربوط به فساد از سوی مجالس قانون‌گذار و مراجع ذی‌صلاح، در قالب اشکال و عناوین گوناگون و مختلفی قابل تحقق است که در ادامه به مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌شود:

- انجمن ضد فساد<sup>۱</sup> (مانند آنچه در انگلستان وجود دارد)
- کمیسیون ملی ضد فساد<sup>۲</sup>
- کمسیون مستقل مقابله با فساد (مانند آنچه در کشور هنگ کنگ وجود دارد)
- هیأت تحقیق اعمال فساد آلود<sup>۳</sup> (مانند آنچه در کشور سنگاپور وجود دارد)
- هیأت جلوگیری از فساد (مانند آنچه در کشور تانزانیا وجود دارد)
- مرجع ضد فساد<sup>۴</sup> (مانند آنچه در کشور کنیا وجود دارد)

### ۴. نمونه‌هایی از نقش و جایگاه مجلس و قوانین در مبارزه با فساد

یکی از عناصر ذاتی هر بحث درباره فساد، چارچوب حقوقی و قضایی است که فساد در آن رخ می‌دهد. بدین معنا که این چارچوب چگونه می‌تواند به کاهش و از بین بردن فساد کمک کند. همه نظام‌های حقوقی دنیا، حاوی قوانین و بعضاً نهادهایی هستند که هدفشان جلوگیری از اشاعه فعالیت‌های فساد آلود است. تردیدی نیست که قانون، عنصری حیاتی در مقابله با فساد است و دلیل آن هم این است که قواعد مندرج در قوانین، نحوه تعامل افراد با یکدیگر را مشخص می‌کنند. به علاوه، قانون حاوی چارچوبی برای حل و فصل اختلافات و پیگرد و برخورد با اعمالی است که جامعه، نامشروع و خلاف مصالح خود می‌داند. از این رو، هر کوششی برای تحلیل یا کاهش فساد در هر کشور متضمن درک روشنی از نظام حقوقی و قضایی آن کشور است. از نقطه نظر داخلی، مقابله با فساد دارای دو جنبه مجزا و در عین حال کاملاً مرتبط با یکدیگر است. اولین جنبه این

<sup>1</sup> Anti Corruption Forum

<sup>2</sup> National Counter Corruption Commission (NCCc)

<sup>3</sup> Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB)

<sup>4</sup> Anti-corruption Authority

مقابله شامل مجموعه قواعد و هنجارهای ناظر به رفتار مطلوب است (مجموعه مقررات رفتاری، اعلامیه‌ها) که مهد ایجاد محیطی عاری از فساد است. جنبه دوم شامل قوانین ضد فساد (قوانین و مقررات عمومی یا خاص) است که هدفشان مقرر کردن ابزارهای اجرایی مناسب است؛ از جمله مجازات‌ها و جریمه‌های کیفری، قواعد دادرسی و سازوکارهای نهادی برای مقابله با اعمال فساد آلودی که قبلاً ارتکاب یافته است. جنبه اول، برخورد پیشینی با فساد است اما جنبه دوم مقابله، پسینی است. نکته قابل توجه این است که بسیاری از کشورها به ترکیبی از این دو رویکرد متوسل شده‌اند. به علاوه از دهه ۷۰، نگرانی جامعه بین‌المللی درباره تأثیرات ناگوار فساد بر برنامه‌های توسعه‌ای ملی و اقتصاد جهانی جلوه بیشتری یافته است. از آن پس، اسناد الزام‌آور و غیر الزام‌آور مختلفی به منظور هدایت عملکردهای ملی، توسعه همکاری‌های بین‌المللی و جلب حمایت در مقابله با فساد اتخاذ شده است. (افوسواما و دیگران، ۱۳۸۴: ص ۱۷)

رویکرد بازدارنده بیش از آنکه به دنبال مجازات اعمال فساد آلود باشد، در پی پیشگیری از آن‌ها است. هدف اصلی آن جلوگیری از ارتکاب اعمال فساد آلود و تضمین این امر است که فعالیت‌های خصوصی و رسمی در محیطی عاری از فساد انجام شوند. این رویکرد تا حدودی بر روش‌های غیرمستقیم که بر آداب و رسوم، سنن یا حقوق منعطف<sup>۱</sup> مبتنی هستند و تا حدودی نیز بر حقوق موضوعه تکیه دارد. (همان: ص ۲۰)

امروزه متون قانونی اساسی و حقوقی که حاوی تعهد ملی به مقابله با فساد باشد، فراوان نیست بلکه تعداد این متن‌ها محدود بوده و سابقه زیادی ندارند به طوری که این قوانین عمدتاً در قالب قوانین کشورهای در حال توسعه قابل مشاهده‌اند. با این حال قوانین اساسی بیشتر کشورهای توسعه‌یافته فاقد مقررات مشابه است. به همین دلیل در اغلب موارد، کنترل اعمال فساد آلود و ارائه راهکارهای لازم برای مقابله با این‌گونه فعالیت‌ها به تدوین، وضع، تصویب و انتشار قوانین در چارچوب قانون گذاری عادی توسط مجالس قانون‌گذار موکول می‌شود. در این موارد، تصریح به یک تعهد ملی در قالب قوانین اساسی با هدف مبارزه با فساد به ندرت می‌تواند واجد ارزش عینی و

<sup>1</sup> Soft Law

عملی خاصی باشد. با این حال کشورهای توسعه‌یافته حتی با وجود فقدان قوانین خاص، در مبارزه خود با فساد به نسبت موفق بوده‌اند. هر چند برخی کشورهای در حال توسعه به منظور بیان عزم خود برای مقابله با فساد، مقرراتی را در قوانین خود گنجانده‌اند اما این امر نتایج دلخواه را به دنبال نداشته است. واقعیت این است که در جاهایی که فساد همه‌گیر و دامن‌گستر شده و نهادهای مقابله با آن هنوز نوپا یا اساساً ناکارآمد هستند، تصریح هنجارهایی نظیر سلامت دولت، درستکاری دولت یا تعهد دولت در متن‌های حقوقی مهمی همچون قانون اساسی می‌تواند به ریشه‌کن شدن فساد کمک شایانی برساند یا دست‌کم بیان‌گر احساس هیأت حاکمه درباره این موضوع اخلاقی و مرتبط با توسعه باشد. (همان: ص ۲۲) با این تفصیل مجالس قانون‌گذار می‌توانند از طریق تصویب قوانین و مجموعه مقررات گوناگون به پیشگیری کنترل و مبارزه با فساد در سطوح مختلف اقدام کنند که در ادامه به مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌شود:

#### ۴.۱. مجموعه قواعد رهبری

قواعد رهبری که ابتدا در کشورهای افریقایی عنوان شد، معمولاً به معنی مجموعه قواعدی (مندرج در قوانین و مقررات ارگانیک یا عمومی یا موازین غیررسمی فاقد قدرت اجرایی) است که برای مقابله با فساد در کشور، مفید تلقی می‌شود و باید از سوی مقامات و رهبران عالی‌رتبه رعایت شده یا به آنان عرضه شود. تمرکز این مجموعه قواعد بر رهبری و بوروکراسی کشور است.

به منظور به حداقل رساندن امکان سودجویی رهبران سیاسی (مقامات عالی‌رتبه) و جلوگیری از بروز تعارض منافع، برخی کشورهای افریقایی نظیر تانزانیا و اوگاندا، قانونی اتخاذ کرده‌اند که رهبران و مقامات مزبور را موظف به گزارش مواردی می‌کند که در آن احتمال بروز تعارض منافع به هنگام ایفای وظایفشان وجود دارد. نکته قابل تأمل در مورد قانون اساسی جمهوری چهارم غنا مصوب سال ۱۹۹۲ میلادی آنکه از این هم فراتر رفته و نمونه جالب و جامعی از تعهد دولت به دست می‌دهد؛ به طوری که موازین رفتاری مقامات عمومی را تعیین کرده و دغدغه شدید دولت را برای جلوگیری از اعمال فساد آلود اعلام می‌دارد. (همان: ص ۲۳) وجود مجموعه مقرراتی که رهبران جوامع سیاسی را تشویق به اعمال رهبری مطابق الگوی رفتاری مقرر می‌کند، گرچه هنوز

در زمره حقوق موضوعه همگانی نیست اما در همه کشورها قابل توجیه است به ویژه در کشورهای که به دلایل عدیده سیاسی - اجتماعی نتوانسته‌اند چارچوب حقوقی رضایت‌بخشی ایجاد کنند و فساد در همه سطوح حکومت و جامعه‌شان دامن‌گستر شده است. در چنین وضعیتهایی، یکی از راه‌های کنترل اشاعه فساد، کاهش انگیزه و فرصت مقامات و مراجع عمومی و دولتی برای ارتکاب اعمال فساد آلود است. در واقع در بسیاری از کشورها، رسوایی‌هایی که رهبران سیاسی و مقامات عالی‌رتبه به بار آورده‌اند، باعث سست شدن اعتماد مردم به عملکرد گذشته دولت شده است. از این رو مجموعه مقررات رفتاری با افزودن سطوح رهبری به حوزه کنترل فساد می‌تواند مانع از یأس عموم شده و به طور کلی باعث بازسازی اعتماد به دولت و به طور خاص موجب تثبیت آن شود. (همان:ص ۲۴)

#### ۴.۲. قوانین ناظر بر اجبار مسئولان حکومتی به افشای عواید مالی

از دیگر شیوه‌های جلوگیری از بروز فساد، افشای عواید (عمدتاً مالی) حاصل از فساد صاحبان مناصب عمومی و مسئولان حکومتی از طریق زیر سؤال بردن مشروعیت درآمدهای مکتسبه و منابع مالی آن‌ها است. هدف این شیوه غیرمستقیم مقابله با فساد، ایجاب می‌کند که دولت‌ها، مقامات عمومی‌ای را که دارایی‌هاشان طی دوره تصدی به شکل نامعقولی<sup>۱</sup> افزایش یافته و با توجه به عواید و درآمدهای قانونیشان دلیلی برای چنین افزایشی وجود نداشته، تحت پیگرد و مجازات قرار دهند. به منظور تحقق این هدف، برای حکومت‌ها (و در برخی موارد نیز برای عموم مردم) مهم است که از امکان مقایسه دارایی‌های واقعی صاحب منصبان عالی‌رتبه، قبل و بعد از دوره تصدی مناصب برخوردار باشند. این ارزیابی مالی به هنگام رسیدگی به اتهامات فساد، شاخص مهمی به حساب می‌آید. اعلام دارایی، کشف فساد را تسهیل می‌کند.

<sup>1</sup> Unusual Wealth

## ۴.۳. مجموعه مقررات رفتاری

به طور کلی مجموعه مقررات رفتاری توصیف موازین رفتار مطلوب است که گاه در ارتباط با گروه‌هایی از افراد، سازمان‌ها و نهادهای حرفه‌ای مقرر می‌شود. محتوای این مجموعه مقررات بسته به کاربدها و اهداف این گروه‌ها، نهادها و سازمان‌ها متفاوت است. گرچه مجموعه مقررات رفتاری در کل بیشتر جنبه غیررسمی دارند و در اعمالشان کمتر از قوانین، سختگیری می‌شود، برخی از آن‌ها شکل قانونی داشته و از این منظر از ضمانت اجرایی قوانین، از جمله اعمال مجازات‌های مدنی و کیفری برخوردارند. با این حال اغلب این مجموعه مقررات دارای ماهیتی غیررسمی و در عین حال الزام‌آورند و حاوی قواعد رفتاری‌ای هستند که تا حدودی بر اعمال فشار صرف و تا حدودی نیز بر اشکال دیگر انضباط حرفه‌ای داخلی و سازوکارهای خودساماندهی تکیه دارند. گرچه این مجموعه مقررات رفتاری را نمی‌توان ابزار پراهمیتی برای مقابله با فساد مالی تلقی کرد اما این قسم از مقررات مطمئناً می‌تواند به افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری و از این طریق - هر چند به شکل غیرمستقیم - به کنترل فساد در جامعه کمک کند. در بسیاری از کشورها، مقامات دولتی و انتخابی در ارتباط با وظایف رسمی و حرفه‌ای خود و در تعامل با مخاطبان، مکلف به رعایت مجموعه‌ای از موازین رفتاری‌اند. در برخی کشورها، تلاش شده با گنجاندن این قواعد در قوانین اساسی و چارچوب‌های حقوقی دیگر، به ویژه در مورد رهبران سیاسی و مقامات عالی‌رتبه به آن‌ها قابلیت اجرایی بیشتری داده می‌شود. قانون اساسی ۱۹۹۲ غنا حاوی مقررات رفتاری جامعی برای مقامات عمومی است. در ژاپن، توصیف رفتار اخلاقی کارکنان بخش عمومی در قانون خدمات دولتی ملی مصوب ۱۹۴۸ این کشور آمده است که بیشتر بر منافع عمومی و رازداری تأکید دارد. موازین رفتار اخلاقی در این قانون حاوی ضوابطی نظیر خدمت به مردم، سوگند خدمت، اطاعت از قوانین، ممنوعیت رفتاری که موجب سلب اعتماد از بخش عمومی می‌شود، رازداری، محدودیت فعالیت‌های سیاسی و عدم اشتغال به فعالیت‌های تجاری خصوصی است. نکته قابل توجه دیگر آنکه پذیرش هدیه توسط مقامات عمومی، به موجب قوانین ایالات متحده نیز به عنوان عملی غیراخلاقی قلمداد می‌شود. مجموعه مقررات اخلاقی کنگره ایالات متحده مصوب سال ۱۹۷۷

می‌لادی شامل مقررات مفصلی حاوی موازین رفتاری است و در آن کسب درآمدی بیش از حقوق ماهانه کنگره، دریافت حق‌الزحمه افتخاری و همچنین دریافت هدایا با محدودیت‌هایی همراه شده است. در کنار این‌گونه فعالیت‌ها مقررات رفتاری و راهنمای عملکرد وزیران پادشاهی انگلستان تحت عنوان الگوی بریتانیایی، کوششی دیگر در راستای این هدف است. مجموعه مقررات پادشاهی بریتانیا حاوی موازینی مبتنی بر اصول اصالت، شرافت و بی‌طرفی در انجام وظایف رسمی است. در این راستا مجموعه مقررات مزبور قواعدی در ارتباط با سفرهای خارجی وزیران، نحوه ارتباطشان با دولت‌های خارجی و مزایایی که خود و همسران یا مشاورانشان از آن برخوردارند، مقرر می‌کند. به موجب این مقررات از وزیران انتظار می‌رود در انجام وظایف خود، همواره عالی‌ترین موازین رفتار شخصی و رسمی را مدنظر قرار دهند. به دیگر سخن استفاده بهینه از سرمایه‌های ملی نکته کلیدی این‌گونه مقررات است. (همان: ص ۳۲)

#### ۴.۴. تأمین کالا، ارائه خدمات عمومی و فساد

تأمین کالاها و خدمات عمومی، منبع عمده دیگر فساد است. قطعاً برخی کشورها در مقابل خطر سوء مدیریت در تأمین کالاها و خدمات عمومی آسیب‌پذیرترند. گرچه برخی کشورها با اتخاذ اسلوب شفاف و مؤثری برای تأمین کالاها و خدمات عمومی درصدد حل این معضل برآمده‌اند، کشورهای دیگری هم هستند که همچنان با رسوایی‌های پیاپی در ارتباط با تدارک کالاها و خدمات عمومی دست به گریبانند. در بسیاری از کشورها تدارک کالاها و خدمات عمومی از سوی دولت همچنان با فساد و تقلب همراه است و دائماً اعتراضات، ادعاهای تدلیس و حتی احکام محاکم را به دنبال می‌آورد. بنابراین وضع مقررات و قوانین لازم‌ناظر بر چگونگی تأمین کالاها و ارائه خدمات عمومی از جمله فعالیت‌های قانون‌گذاری است که می‌تواند به طور مطلوبی در فرایند مبارزه با فساد دارای اثرات مثبت و ثمربخش باشد. از زمانی که فعالیت‌های مربوط به تدارک کالاها و خدمات عمومی به عنوان یکی از حوزه‌های بالقوه فساد شناخته شد، بسیاری از کشورها با جدیت شروع به توسعه و تقویت چارچوب‌های حقوقی موجود حاکم بر تأمین کالا و خدمات عمومی کردند. افریقای جنوبی یک نمونه بارز است که در قانون اساسی آن، مشخصاً به نیاز به یک نظام رقابتی و سودآور برای تدارک کالاها و خدمات عمومی اشاره شده است. در فرانسه، کد معاملات دولتی، به

منظور بهبود نظام تأمین کالاها و خدمات عمومی، در اوایل دهه ۱۹۹۰ چندین بار مورد تجدید نظر قرار گرفت. کد معاملات دولتی، قانون جامعی ناظر بر قراردادهای دولتی است که حاوی جزئیات کامل تشریفات تأمین کالاها و خدمات عمومی، قیمت و شروط مالی دیگر و قیود حل و فصل اختلاف و مقررات قراردادی دیگر است. در سال ۱۹۹۲، جمهوری مالی با صدور یک فرمان ریاست جمهوری در خصوص قراردادهای دولتی، از مدل فرانسوی پیروی کرد. کمیسیون حقوق تجارت بین‌الملل ملل متحد (آنسیترال) نیز اخیراً قانون الگویی در خصوص تدارک کالا، خدمات و ساختمان تهیه کرد که پیش از این توسط کمیسیون اتخاذ شده بود و از سوی سازمان ملل اعلام شد. تصمیم به تهیه یک قانون الگو، منضم به آن، به این دلیل اتخاذ شد که در تعدادی از کشورها، «راهنمای تصویب» مطابق قانون ناظر به تأمین کالاها و خدمات عمومی ناکافی و قدیمی است. قانون مزبور الگویی برای کشورها جهت ارزیابی و نوسازی قوانین و روند تأمین کالاها و خدمات عمومیشان و نیز اتخاذ قوانین ناظر به تدارک کالاها و خدمات عمومی در نقاطی باشد که تاکنون فاقد چنین قوانینی بوده‌اند. جمهوری لتونی از اولین کشورهایی بود که بر اساس الگوی آنسیترال مبادرت به تهیه پیش‌نویس قانون تأمین کالاها و خدمات عمومی کرد. اکنون تمایل عمومی کشورها این است که چارچوب‌های حقوقی تدارک کالاها و خدمات عمومی را بر اساس قوانین مصوب پارلمان یا در مورد کشورهای فرانسه‌زبان، بر فرامین صادر شده از سوی رئیس دولت یا رئیس حکومت بنا کنند. ملاحظات زیادی از جمله رعایت اصول شفافیت، علنی بودن و انصاف، مشوق کشورها برای اتخاذ قوانین و نه مقررات اداری صرف در ارتباط با تدارک کالاها و خدمات عمومی بوده است. قانون برخلاف آیین‌نامه می‌تواند مانع از تغییر خودسرانه قواعد بازی شود و افراد و وضعیت‌های خاص را تحت پوشش قرار دهد. این رویکردی است که در مدل آنسیترال به روشنی مورد حمایت قرار گرفته است. (همان:ص ۵۸)

## ۵. قوانین پیشگیری و مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران

بررسی قوانین و مقررات فساد جمهوری اسلامی ایران مربوط به فساد مالی، بیانگر آن است که قوانین و مقررات مذکور از دو جنبه می‌توانند مورد تجزیه و تحلیل علمی قرار گیرند. دسته اول؛

قوانین و مقرراتی هستند که ناظر به قبل از وقوع و بروز فساد مالی بوده و قانون‌گذار، آن‌ها را به عنوان ابزارهایی برای پیشگیری از وقوع فساد وضع کرده است. دسته دوم؛ قوانین و مقرراتی هستند که حاکم بر مرحله پس از بروز وقوع فساد و مبارزه با آن هستند. در ادامه به اختصار به مجموعه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران در قالب تقسیم‌بندی فوق اشاره می‌شود:

### ۵.۱. قوانین و مقررات ناظر بر پیشگیری از فساد در جمهوری اسلامی ایران

در اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مقرر شده که تمام قوانین و مقررات اعم از مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی و... باید بر اساس موازین اسلامی باشد. بدیهی است در دین مبین اسلام نیز اعمال فساد آلود نامشروع شناخته شده است. بندهای ۱، ۲، ۳، ۴، ۵، ۶ و ۸ اصل چهل‌وسوم قانون اساسی نیز مشتمل بر مواردی چون تأمین نیازهای اساسی، ایجاد شرایط و امکانات کار برای همه و تنظیم برنامه اقتصادی کشور و منع انحصار و ربا و دیگر معاملات حرام و منع اسراف و تبذیر و... است که هر یک از این موارد می‌توانند زمینه تحقق فساد را در جامعه محدود کنند. به عنوان مثال در جامعه‌ای که نیازهای اساسی مردم نظیر مسکن، خوراک و پوشاک به نحو مطلوب تأمین شود، امکان بروز فسادهایی نظیر اختلاس و رشوه و... به طور چشمگیری کاهش یافته یا از بین می‌رود. در جامعه‌ای که دارای برنامه منظم اقتصادی باشد، اشخاص ضمن برآوردن نیازهای مادی خود، اقدام به خودسازی معنوی کرده و خود را از ورطه فساد دور نگه خواهند داشت. در اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی نیز مقرر شده که مالکیت در ۳ بخش دولتی، تعاونی و خصوصی به شرطی معتبر و مورد حمایت است که از محدوده قوانین اسلام تجاوز کند. همچنین در اصل چهل‌وهفتم قانون اساسی صرفاً مالکیت حاصل از طرق مشروع، محترم و مورد قبول شناخته شده است. در بند «۵» اصل صدوینجاه و ششم نیز پیشگیری از وقوع جرم (اعم از جرائم مالی و غیره) به عنوان یکی از وظایف قوه قضاییه ذکر شده است. بنابراین قوه قضاییه مکلف است در مواردی که تشخیص دهد امکان وقوع جرائم و مفاسدی در آینده وجود دارد، از طریق راه‌های قانونی از وقوع آن جلوگیری کند. طبق اصل صد و چهل و دو قانون اساسی به دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آن‌ها قبل از خدمت، توسط رئیس قوه قضاییه

رسیدگی می‌شود تا برخلاف حق، افزایش نیافته باشد. این اصل خود به روشنی بیانگر تاکید قانون اساسی بر پیشگیری از وقوع جرم و فساد در سطح مقامات عالی‌رتبه نظام است. البته دامنه قوانین عادی به اندازه‌ای وسیع و گسترده است که ذکر تمام قوانین و مقررات مربوط به آن‌ها که حاوی احکام و تکالیفی در زمینه پیشگیری از وقوع فساد مالی باشد، امری دشوار خواهد بود. از این رو در ادامه صرفاً به قوانین و مقررات مهم و با اهمیت اشاره می‌شود:

- قانون ممنوعیت دولت از مذاکره و عقد قرارداد درباره امتیاز نفت با خارجی‌ها مصوب ۱۱ آذر ماه ۱۳۲۳ مقرر داشته که هیچ نخست وزیر، وزیر یا اشخاصی که کفالت از مقام آن‌ها یا معاونت می‌کنند، نمی‌توانند درباره امتیاز نفت با هیچ‌یک از نمایندگی‌های رسمی و غیررسمی دولت‌های مجاور و غیرمجاور یا نمایندگان شرکت‌های نفت و هرکس غیر از این‌ها مذاکراتی که صورت رسمی و اثر قانونی دارد بکنند و یا اینکه قراردادی امضاء نمایند. در ماده ۲ قانون مذکور مذاکرات مذکور منوط به استحضار و اطلاع مجلس شورای ملی شده و در ماده ۳، حبس از ۲ تا ۸ سال و انفصال دائم از خدمت دولتی به عنوان مجازات متخلفان از موارد مذکور مقرر شده است.

- قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲: در قانون مذکور که یکی از قوانین جزایی بسیار مهم کشورمان است، قانون‌گذار مسئولان رده اول نظام اعم از نخست وزیر، وزیر، نمایندگان مجلس، سفرا، استانداران و تمامی کارکنان کشوری و لشکری و برخی از اشخاص حقوقی وابسته به دولت و حتی برخی از اقارب نسبی و سببی کارکنان دولت را از مداخله در معاملات دولتی و کشوری که فهرست آن در تبصره ۳ ماده اول قانون مذکور آمده است، منع کرده و برای افراد متخلف مجازات حبس ۲ تا ۴ سال را پیش‌بینی نموده است. بدون شک قانون مذکور یکی از قوانین حیاتی و با اهمیت در مجموعه قوانین و مقررات نظام اسلامی ایران است که بر اساس آن هیچ مستخدم دولتی نمی‌تواند مستقیم یا غیرمستقیم در یک معامله با دولت شخصاً یا از طریق دیگری مداخله کند و از این حیث قانون‌گذار، راه سوءاستفاده از بیت‌المال را بسته و به عنوان یک تدبیر پیشگیرانه اجازه نداده است مستخدمین دولت از نفوذ و مقام و منزلت اداری خود سوءاستفاده کرده و بر بیت‌المال دست‌اندازی

کنند. بدیهی است قانون مذکور با توجه به تاریخ تصویبش، در حال حاضر شامل برخی از مقامات کشور نظیر رئیس جمهور، رهبری، اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام و... نمی‌شود و اصل لزوم تفسیر مضیق در حقوق جزا موجب می‌شود قانون مذکور را به افراد مذکور تسری ندهیم.

- قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشکری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها مصوب ۱۳۳۷/۲/۱۹: گرچه قانون مذکور مقرر داشته که از تاریخ تصویب این قانون اشخاص مذکور یعنی وزرا و کارکنان دولت و همسر و فرزندان آن‌ها که به هر طریقی پاداش از دولت می‌گیرند، مکلفند صورت دارایی و درآمد خود و فرزندان تحت و لایت خود را به مراجع قانونی مربوطه تسلیم و رسید دریافت کنند و از این حیث قانون مذکور خیلی واجد جنبه پیشگیری نیست، اما تبصره ماده اول قانون مذکور که مقرر داشته کلیه کارکنان جدیدالاستخدام باید موقع ورود به خدمت دولت، صورت دارایی و درآمد خود و همسر و فرزندان خود را به مراجع مذکور تسلیم کنند، کاملاً جنبه پیشگیری دارد و مقنن سعی داشته از سوءاستفاده مستخدمین دولت از مقام و موقعیت شغلی خود جلوگیری کند تا نام‌برندگان در حین خدمت، من غیر حق دارایی و ثروت خود را از مجاری غیر قانونی و به صورت بادآورده انباشته نکنند و دست به تکاثر ثروت زنند.

- قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی مصوب ۷۳/۱۰/۱۱: یکی از اصول مترقی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصل «۱۴۱» است که مقرر داشته «رئیس جمهوری، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند...». در راستای اجرای این اصل، قانون فوق‌الذکر تصویب شده و قانون‌گذار به منظور جلوگیری از فساد اداری و مالی و منع دریافت‌های متعدد از منابع متعدد دولتی، تصدی بیش از یک شغل دولتی را برای مستخدمین دولتی در تمام سطوح ممنوع کرده است. اجرای دقیق اصل فوق سبب می‌شود، مشاغل متعدد دولتی در انحصار عده‌ای معدود درنیامده و از این حیث بیت‌المال تضييع نشود. البته بر اساس این اصل، مشاغل تحقیقاتی و آموزشی از شمول ممنوعیت‌های فوق خارجند.

- قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۷۲/۴/۲۷: از آنجا که معاملات خارجی جزو آن دسته معاملاتی هستند که مربوط به قراردادهای کلان تجاری و اقتصادی و... می‌شوند، قانون‌گذار در قانون مصوب فوق‌الذکر مقرر کرده است که قبول هرگونه پورسانت از قبیل وجه، مال، سند پرداخت وجه یا تسلیم مال تحت هر عنوان به طور مستقیم یا غیرمستقیم در رابطه با معاملات خارجی قوای سه‌گانه و... ممنوع است. شأن نزول و وظیفه تصویب قانون مورد اشاره آن است که افرادی که از طرف دولت مأموریت انجام این‌گونه معاملات را دارند، از طریق دریافت وجوه یا امتیازاتی نظیر پورسانت به عنوان هدیه و پاداش و... مصالح و منافع مالی عمومی را نادیده نگرفته و با کسب منافع نامشروع مالی مذکور، منافع مشروع کلان را زیر پا نگذارند.

- در برخی قوانین نیز موارد متعددی در ارتباط با پیشگیری از تعارض منافع پیش‌بینی شده است. از جمله «قانون منع کارکنان دولت از مداخله در معاملات دولتی» مصوب ۱۳۳۷/۷/۲۷ که اقدام به جرم‌انگاری و پیش‌بینی مجازات‌های کیفری در این زمینه کرده است.

- در سال ۱۳۸۵ قانون جدید برگزاری مناقصات و معاملات دولتی تصویب و ابلاغ شده است که بر اساس آن تمامی فرایندهای معاملات دولتی کاملاً شفاف، بدون تبعیض و با معیارهای دقیق طراحی شده‌اند و کلیه اسناد مناقصات باید در سایت اینترنتی مخصوص معاملات دولتی قرار بگیرد تا همگان به سهولت و در زمان مناسب به آن دسترسی داشته باشند. ویژگی شرکت‌کنندگان در مناقصات و رتبه‌بندی‌های آن‌ها از قبل مشخص شده و نظام رسیدگی به شکایات کاملاً مؤثری برای آن در نظر گرفته شده است.

- همچنین در «برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» که در دستور کار دولت قرار دارد از جمله اقدامات به عمل آمده می‌توان به موارد زیر اشاره نمود: «تهیه لایحه توانمندسازی و حمایت از سازمان‌های غیر دولتی و مطبوعات در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد»، «تدوین لایحه حمایت از مخبرین و شهود» و «آموزش عمومی کارکنان و افراد جامعه در ارتباط با فساد و نحوه مقابله با آن».

- قانون پول‌شویی نیز نهایتاً طی ۱۲ ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و طی آن راهکارهای پیشگیری و مبارزه با پول‌شویی تبیین شده و دولت را در چارچوب معاهدات دو یا چندجانبه مجاز به همکاری با سایر کشورها در این زمینه کرده است. «قانون مبارزه با پول‌شویی» در بهمن ماه سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسید. قبل از تصویب این قانون از یک سو، تنها اختفا و معامله و تحصیل اموال حاصل از سرقت، موضوع ماده ۶۶۲ ق.م.ا. قرار می‌گرفت و در نتیجه اختفا و معامله عواید حاصل از جرایم دیگر قابل تعقیب و پیگیری نبود. از طرف دیگر، بر اساس مواد ۱، ۳ و ۵ «قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری» مصوب سال ۱۳۶۷، مجرم علاوه بر مجازات حبس و جزای نقدی به رد اصل وجه یا مال ناشی از جرم محکوم می‌شد. بنابراین آنچه مورد حکم قرار می‌گرفت اموالی بود که به طور مستقیم حاصل از عمل مجرمانه بود و چنانچه مجرم در یک فرایند پول‌شویی وجوه به دست آمده را به اموال دیگری تبدیل می‌کرد، دادگاه قادر نبود حکم به استرداد آن اموال را صادر کند اما با تصویب قانون مبارزه با پول‌شویی این خلأهای قانونی برطرف شد.

## ۵.۲. قوانین و مقررات ناظر بر مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران

گرچه این شعار که پیشگیری بهتر از درمان است، یک شعار مناسب و ایده‌آل به نظر می‌رسد اما واقعیت این است که در برخی موارد پیشگیری کاری از پیش نمی‌برد و مراقبت و نظارت در حین عمل نیز کارساز واقع نمی‌شود. بی‌شک در این‌گونه موارد باید از طریق ضمانت‌اجراهای کیفری و اداری مؤثر عمل کرد. در این بخش از سیستم قانونی کشور نیز قوانین و مقررات متعددی وجود دارد که ناظر به مرحله پس از بروز فسادند و در ادامه به مهم‌ترین این قوانین و مقررات اشاره می‌شود:

قانون مجازات اسلامی: قانون مذکور قانون عام و کلی حاکم بر جرائم و مجازات‌ها است که طی مواد متعددی مجازات‌هایی را برای مجرمان مالی و غیرمالی پیش‌بینی کرده است. از جمله در فصل یازدهم قانون مذکور برای جرایمی نظیر ارتشاء، ربا و کلاهبرداری به عنوان جرایم مهم مالی، مجازات‌هایی سنگین پیش‌بینی شده است. به عنوان مثال در ماده ۵۹۲ قانون مذکور پیش‌بینی شده

که هرکس عالمانه و عامدانه برای اقدام به اجرای امری یا امتناع از انجام امری که از وظایف اشخاص مذکور در ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری مصوب سال ۶۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام است، وجه یا مالی یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مالی را مستقیم یا غیرمستقیم بدهد، در حکم راشی است و به عنوان مجازات علاوه بر ضبط مال ناشی از ارتشا به حبس از ۶ ماه تا ۳ سال یا تا ۷۴ ضربه شلاق محکوم می‌شود. بنابراین هر مستخدم دولتی در هر یک از قوای سه‌گانه یا سایر دستگاه‌ها و نهادها، وجوهی تحت این عنوان دریافت کند به مجازات یاد شده محکوم می‌شود. در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی که یکی از با اهمیت‌ترین مواد قانون مذکور است، استفاده غیرمجاز از وجوه و اموال عمومی و دولتی و اهمال و تفریطی که موجب تضییع بیت‌المال شود مستلزم مجازات است. در ماده ۵۹۹، تدلیس و فریبکاری در انجام معاملات یا انجام وظایف محوله، در ماده ۶۰۰ وصول درآمدهای غیرقانونی توسط مسئولان دولتی، در ماده ۶۰۱ احتساب وجوه یا فعالیت‌های انجام نگرفته به حساب دولت و در ماده ۶۰۳ احتساب سود و نفع و منفعت در معاملات و مزایده‌ها و مناقصه‌ها و تشخیصات و امتیازات مربوط به دستگاه‌های دولتی توسط مسئولان و کارکنان این دستگاه‌ها، مستلزم مجازات ۶ ماه تا ۵ سال حبس شناخته شده است. در قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۵ آذر ۱۳۶۷ نیز قانون‌گذار، مجازات‌هایی را برای اشخاصی که مرتکب اعمال مجرمانه مذکور می‌شوند، پیش‌بینی کرده و حتی در ماده ۴ قانون اخیرالذکر مقرر شده در صورتی که عمل افراد مذکور به صورت شبکه‌ای باشد و مصداق افساد فی‌الارض باشد، مرتکب، به اعدام محکوم می‌شود. در قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۴۸/۳/۱۹ مقرر شده اشخاصی که در معاملات یا مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی یا... با یکدیگر تبانی کنند و در نتیجه این تبانی ضرری متوجه دولت یا شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و... بشود به حبس از یک تا سه سال جزای نقدی به میزان آنچه من‌غیرحقیق به دست آورده‌اند محکوم می‌شوند و در صورتی که نام‌برندگان مستخدم دولت باشند، به حداکثر مجازات حبس و انفصال ابد از خدمات دولتی محکوم می‌شوند. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، قانون‌گذار در قانون مورد اشاره، جرم تبانی را پیش‌بینی کرده تا از طریق آن کسانی را که

به صورت همکاری و همفکری علیه مصالح و منافع مالی کشور اقدام می‌کنند و در نتیجه تباری نامشروع آن‌ها بیت‌المال ضایع می‌شود، مورد مجازت و تنبیه قرار دهد. در قانون مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۶۹/۹/۲۸ نیز مقنن اخلال در نظام پولی و ارزی کشور از طریق قاچاق عمده ارز، ضرب سکه قلب یا جعل اسکناس و... و اخلال در امر توزیع مایحتاج عمومی و اخلال در نظام تولیدی کشور یا اقدام به خارج کردن میراث فرهنگی و... را با مجازات‌های سنگین که از ۵ سال حبس شروع شده و تا اعدام را شامل می‌شود، ممنوع کرده است. بررسی جرائم مذکور حکایت از آن دارد که مقنن بر آن بوده تا کسانی را که به هر نحوی قصد دارند نظام و سیستم اقتصادی کشور را به قصد تکثیر ثروت شخصی یا با هدف کمک به بیگانگان و مخالفان نظام با چالش و فروپاشی مواجه کنند، از اعمال مجرمانه بازداشته و آن‌ها را به مجازات سنگین محکوم کند.

در اصل ۴۹ قانون اساسی نیز دولت موظف شده ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد نامشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد. بر این اساس در سال ۶۳ قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ تصویب شده و ماده ۲ آن مقرر داشته که شورای عالی قضایی قوه قضاییه در هر یک از استان‌های کشور و شهرستان‌هایی که لازم بداند شعبه یا شعبی از دادگاه انقلاب را به منظور رسیدگی و ثبوت شرعی دعاوی مطروحه معین کند. اگر دادگاه احراز کند که ثروت نامشروع از ارتکاب جرم حاصل شده، مجرم را به مجازات لازم محکوم می‌کند و مال نیز به صاحب آن یا بیت‌المال داده می‌شود. بی‌تردید فلسفه وضع قانون مذکور آن است که دولت با رسیدگی و ثبوت شرعی، دارایی‌ها و اموال به دست آمده از راه‌های نامشروع نظیر ربا و سرقت و اختلاس و غیره را به صاحب آن برگرداند و در صورتی که به بیت‌المال مربوط می‌شود، آن را به بیت‌المال برگرداند. اما پیش‌بینی اصل ۴۹ در قانون اساسی حاکی از آن است که نظام اسلامی هیچ‌گونه مماشات و

سازگاری با افرادی که از راه‌های نامشروع دست به مال‌اندوزی زده‌اند، نداشته و در مبارزه با این‌گونه افراد فاسد قاطعیت دارد.

عده‌ای دیوان محاسبات کشور را «دادگاه مالی» نظام و پاسدار بیت‌المال می‌دانند و بر این اساس شأن و جایگاه خاصی برای آن قائل‌اند. بررسی قانون دیوان محاسبات کشور به ویژه ماده یک این قانون که صراحتاً هدف دیوان محاسبات را اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال دانسته، مؤید دیدگاه مذکور است. دیوان محاسبات در حراست از بیت‌المال دارای وظایف و اختیارات خطیری است که به اختصار به آن‌ها اشاره می‌شود:

حسابرسی یا رسیدگی به کلیه حساب‌های درآمد و هزینه و دریافت‌ها و پرداخت‌های دستگاه‌ها، بررسی وقوع عملیات مالی در دستگاه‌ها، رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارایی دستگاه‌ها، رسیدگی به حساب کسری ایوباب جمعی و تخلفات مالی مأموران ذی‌ربط دولتی و... از طرفی طبق بند «ه» ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات، دیوان به هرگونه سوءاستفاده و تخلف و تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی یا هر خرج یا تصمیم نادرستی که باعث اتلاف یا تضییع بیت‌المال شود، رسیدگی می‌کند. بررسی قانون دیوان محاسبات نشان می‌دهد دیوان مذکور بدون آنکه قبل از خرج یا حین خرج حق مداخله داشته باشد، صرفاً پس از انجام مرحله خرج و هزینه شدن وجوه و اعتبارات، از طریق نظارت مستمر مالی پس از خرج خود، بررسی می‌کند که آیا وجوه و اعتبارات مصوب و تخصیص داده شده در محل قانونی مربوطه هزینه شده‌اند یا خیر؟ توجه به این نکته ضروری است که دیوان محاسبات طبق ماده ۴۲ آن، حق تحقیق و تفحص در تمام امور مالی کشور را دارد و از این طریق می‌تواند ریشه‌های فساد را کشف و خنثی کند.

سازمان بازرسی کل کشور نیز در راستای اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی و طبق قانون تشکیل این سازمان، وظیفه بازرسی مستمر تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و انجام بازرسی‌های فوق‌العاده و اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی را به عهده دارد. به عبارت دیگر مراقبت از اینکه دستگاه‌ها، قوانین را به نحو درست و قانونی اجرا کرده و جریان امور جنبه صحیح و درست داشته باشد، وظیفه سازمان بازرسی است و برای انجام این امر می‌تواند در تمام موارد

تذکرات پیشگیرانه را به دستگاه‌ها و مسئولان و کارکنان بدهد و در جریان فعالیت‌های دستگاه‌ها قرار گرفته و از طریق مراقبت‌های قانونی لازم اجازه ندهد، حسن جریان امور به مخاطره بیفتد. در صورت وقوع تخلف نیز می‌تواند گزارش امر را به دستگاه قضایی داده تا دستگاه قضایی، متخلفان و مفسدان را به مجازات‌های قانونی لازم برساند. بنابراین، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور یکی از قوانینی است که فعالیت مستمر مبارزه با فساد مالی و اداری را از طریق سازمان بازرسی و در تمام مراحل تحقق یک پدیده مفسده‌بار و مجرمانه چه قبل چه در حین و چه بعد از وقوع آن در نظر گرفته است.

## ۶. نقش و جایگاه اتحادیه بین‌المجالس<sup>۱</sup> در مبارزه با فساد

از اتحادیه بین‌المجالس می‌توان به عنوان یکی از مهم‌ترین و قدیمی‌ترین سازمان‌های مهم بین‌المللی فعال در قرن بیست و یک یاد کرد. این اتحادیه که به اختصار «ایپو» نامیده می‌شود در سال ۱۸۸۹ با هدف کمک به صلح، تقویت دموکراسی و همکاری و گفت‌وگو میان ملت‌ها از طریق پارلمان‌ها تاسیس شد. مقر این اتحادیه در ژنو سوئیس است و هم‌اکنون بیش از یک صد و بیست سال قدمت دارد. اتحادیه بین‌المجالس از سال ۱۹۲۰ فعالیت خود را به شکل فعلی آغاز کرد. در حال حاضر بیش از ۱۵۰ مجلس از کشورهای مختلف جهان عضو اتحادیه بین‌المجالس هستند. در این اتحادیه همچنین نمایندگانی از دیگر نهادهای مهم بین‌المللی به عنوان ناظر، عضویت دارند و در اجلاس‌های اتحادیه شرکت می‌کنند.<sup>۲</sup> مجمع، شورا، کمیته اجرایی و دبیرخانه، ارکان مهم اتحادیه بین‌المجالس را تشکیل می‌دهند. مجمع بین‌المجالس مرکب است از نمایندگان بین‌المجالس که در قالب هیأت‌های تعیین‌شده از سوی اعضای اتحادیه انتخاب می‌شوند. این مجمع در سال دو بار (بهار و پاییز) تشکیل جلسه می‌دهد. رئیس مجمع در هر اجلاس، رئیس پارلمان کشور میزبان و برای همان اجلاس است و رئیس شورا بر اساس سهمیه جغرافیایی و به

<sup>۱</sup> Inter-Parliamentary Union (IPU)

<sup>۲</sup> جمهوری اسلامی ایران نیز همواره به عنوان یکی از اعضای مهم و تأثیرگذار اتحادیه بین‌المجالس در موضوعات مختلف، در آن مشارکت فعال داشته است.

مدت سه سال انتخاب می‌شود. بالاترین رکن اتحادیه، مجمع عمومی است که دارای کمیته‌های دائم صلح و امنیت بین‌المللی، توسعه پایدار، مالیه و تجارت و دموکراسی و حقوق بشر است. همان‌طور که گفته شد، ایپو یک سازمان چندجانبه بسیار مهم، متشکل از پارلمان‌های ملی کشورهای جهان است. رسالت این اتحادیه پیشبرد صلح و امنیت از طریق گفت‌وگوهای سیاسی، ارتقای دموکراسی، احترام و رعایت حقوق بشر و همچنین مشارکت در گسترش نهادهای مؤثر نمایندگی و قانون‌گذاری و قبل از هر چیز تربیونی سیاسی برای نمایندگان مجالس کشورهای عضو است که با گردهم‌آوری قانون‌گذاران مجالس جهان به طور منظم و دو بار در سال، مجمعی بی‌نظیر برای تبادل نقطه نظرات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی به شمار می‌رود. این سازمان به عنوان بازوی پارلمانی سازمان ملل متحد نیز شناخته می‌شود. نهاد مذکور، از طریق قطع‌نامه‌ها و گزارش‌های تخصصی، نظرات و مواضع این مجمع پارلمانی جهانی را درباره مسائل و موضوعات حائز اهمیت بین‌المللی اعلام کرده و توصیه‌ها و پیشنهادهایی را برای اتخاذ اقدامات پارلمانی مناسب ارائه می‌دهد. در گردهمایی‌های مجمع عمومی اتحادیه بین‌المجالس، معمولاً قطع‌نامه‌هایی صادر می‌شود که ضمانت اجرایی عینی و مستقیم ندارند و تنها منعکس‌کننده دیدگاه‌های این اتحادیه نسبت به امور مطرح شده در آن قطع‌نامه است. در واقع اتحادیه بین‌المجالس، سازمان بین‌المللی غیردولتی و محلی برای طرح دغدغه‌های آنان در زمینه بحران‌ها و مسائلی است که همه یا حداقل بخش مهمی از جهان را تحت تأثیر قرار داده است. اگر چه، سخنان و مواضع نمایندگان پارلمان‌ها، در این جلسات به عنوان مواضع و نظرات دولت آن‌ها محسوب نمی‌شود اما باید به این نکته توجه کرد که دیپلماسی پارلمانی، معمولاً مکمل و زمینه‌ساز پیشبرد دیپلماسی دولتی است. به همین دلیل، اکثر مواضعی که در اتحادیه بین‌المجالس از جانب نمایندگان مجالس قانون‌گذاری کشورهای عضو مطرح می‌شود، تا حد بسیار زیادی با سیاست‌های دولت‌ها و حکومت‌های آنان مطابقت دارد. اتحادیه بین‌المجالس به عنوان سازمانی بین‌المللی و جهانی با وضع قوانین، قواعد، اصول، هنجارها و رویه‌های متحدالشکل درصدد است که مجالس کشورها را گرد هم آورده و در این مسیر به ایفای نقش خود بپردازد. توجه به این نکته ضروری است که این سازمان همواره به

عنوان یکی از مهم‌ترین مکانیسم‌های موجود برای همکاری هر چه مطلوب‌تر قوای مقننه کشورها در زمینه مبارزه با فساد نیز در سطح بین‌المللی عمل کرده و تا کنون دارای تأثیرات مثبت و بسزایی در ارائه راهکارهای لازم و عملی در جهت تصویب قوانین ضد فساد توسط مجالس و پارلمان‌های قانون‌گذاری در فرایند مبارزه با فساد بوده است.

بنا بر آنچه گفته شد می‌توان دریافت که اهتمام و پرداختن بیشتر اعضای اتحادیه بین‌المجالس که متشکل از نمایندگان پارلمان‌ها و مجالس قانون‌گذاری کشورهای مختلف جهان است، می‌تواند به طور چشمگیری در قالب سیاست‌گذاری‌ها و همچنین تهیه، تنظیم و تصویب قوانین مؤثر و راهگشا در فرایند مقابله با فساد در سطوح مختلف پیشگیری و مبارزه با آن اثرگذار باشد.

نتیجه آنکه مقابله با فساد همواره با چالش‌های سنگین حقوقی و غیرحقوقی مختلفی مواجه بوده است. همان‌گونه که بررسی تطبیقی گزیده اقدامات حقوقی ملی و بین‌المللی نیز نشان داده است، ابتکارات جالب توجه بسیاری آغاز شده یا در دست اقدام است. برخی از این اقدامات نتایج ملموسی به بار آورده‌اند و برخی دیگر چندان ثمربخش نبوده‌اند. باید به این نکته توجه داشت که اقدامات قانونی، صرفاً حکم ابزار را در مبارزه علیه فساد دارند. تاریخ نشان می‌دهد که موفق‌ترین اقدامات، آن‌هایی هستند که از پشتوانه اراده سیاسی برای مقابله با فساد و نیز منابع لازم برای شروع و ادامه مبارزه برخوردار بوده‌اند. تا زمانی که اراده قوی سیاسی و میل به اصلاح سازوکارهای نظارتی و اجرایی در کشورها وجود نداشته باشد، سخنران‌ها و اعلامیه‌ها و حتی قوانین، آن گونه که باید، تأثیر نخواهند داشت.

## ۷. نتیجه‌گیری

بی‌شک چارچوب حقوقی و قانونی مبارزه با فساد یکی از عناصر ذاتی هر مطالعه و پژوهش درباره فساد است. نظام‌های حقوقی موجود در دنیا، در اشکال مختلف حاوی قوانین و بعضاً نهادهایی هستند که هدفشان پیشگیری و مبارزه با فعالیت‌های فساد آلود است. امروزه تقریباً در تمام نظام‌های حقوقی جهان، منبع نخستین و اصلی قانون، مصوبات مرجع قانون‌گذاری آن

سرزمین یا قانون موضوعه است. قانون موضوعه در انتهای یک فرایند پیچیده قانون گذاری با به عرصه وجود می‌گذارد. در قلب این فرایند هیأت مقنن قرار دارد که در حال حاضر در قالب پارلمان‌ها یا مجالس ملی قانون گذاری جلوه‌گر است. از این رو در فرایند مبارزه با فساد نیز قانون گذاری دارای حساسیت و اهمیت خاصی است به گونه ای که به قانون به عنوان ابزاری حیاتی، راهگشا و کارآمد در فرایند مبارزه با فساد نگریسته می‌شود. ابزارهای حقوقی مقابله با فساد در کشورهای مختلف، متفاوت است. در این راستا، عموماً دولت‌ها ابزارهایی را به کار می‌گیرند که با شرایط اقتصادی، فرهنگی و سیاسی و اجتماعیشان متناسب‌تر و هماهنگ‌تر باشد. برخی کشورها به طور غیرمستقیم، از طریق مقررات و مفاهیم کلی مندرج در قانون اساسیشان یا حتی قواعد رفتاری غیررسمی فاقد قدرت اجرایی، با فساد مقابله می‌کنند. برخی دیگر فساد را به طرز مستقیم‌تری کنترل کرده و با استفاده از قوانین موضوعه، حوزه‌های مستعد فساد را سامان بخشیده و محدود می‌کنند. از آنجا که اعمال فساد آلود در شرایط و موقعیت‌های مختلفی روی می‌دهد، عکس‌العمل‌های متنوعی را نیز می‌طلبد. بنابراین انتخاب روش‌ها بسته به اراده سیاسی، ماهیت و گستره اعمال فساد آلود و میزان تأثیرشان در جوامع گوناگون، متفاوت است. همواره باید به این نکته توجه کرد که حقوق، زاده عوامل و حوادثی است که پیوسته در حرکت است و هیچ قانونی که دارای خاستگاهی وضعی است، نمی‌تواند زمانی دراز، بدون دگرگونی و تحول پایدار بماند. مقابله و مبارزه با فساد دارای دو جنبه مجزا و در عین حال کاملاً مرتبط با یکدیگر است. اولین جنبه این مقابله که با عنوان رویکرد بازدارنده مورد شناسایی قرار گرفته است، شامل مجموعه قواعد و هنجارهای ناظر به رفتار مطلوب است. به‌طوری که مجموعه این مقررات رفتاری و اعلامیه‌ها در راستای ایجاد محیطی عاری از فساد عمل می‌کنند.

جنبه دوم نیز شامل قوانین ضد فساد اعم از قوانین و مقررات عمومی یا خاص است که هدفشان مقرر کردن ابزارهای جبرانی مناسب است؛ از جمله مهم‌ترین این موارد می‌توان به مجازات‌ها و جریمه‌های کیفری، قواعد دادرسی و سازوکارهای نهادی برای مقابله با اعمال فساد آلودی که قبلاً ارتکاب یافته است اشاره کرد. این نوع نگرش به موضوع، امروزه با عنوان رویکرد ترمیمی در دستگاه‌های

قانون‌گذاری شناخته شده است. توجه به این نکته نیز ضروری است که جنبه اول، ناظر بر برخورد پیشینی با فساد بوده و جنبه دوم مقابله، ناظر بر برخورد پسینی است. امروزه بسیاری از کشورها به ترکیبی از این دو رویکرد متوسل شده‌اند. دلیل عمده و مهم تاکید بر رویکرد بازدارنده، این است که این رویکرد بیش از آنکه به دنبال مجازات اعمال فساد آلود باشد، در پی پیشگیری از تحقق فساد در عالم خارج است. بدین معنا که هدف اصلی این رویکرد جلوگیری از ارتکاب اعمال فساد آلود و همچنین تضمین این امر است که تمامی فعالیت‌های متصور در جامعه در محیطی عاری از فساد انجام می‌یابند. مواردی نظیر قانون‌گذاری دیرهنگام یا عقب‌ماندگی تقنینی، زمان‌پریشی تقنینی یا وضع قوانین غیرمنطقی با زمان (پیش یا پس از زمان ضرورت)، تورم در قانون‌گذاری، وجود تناقض در قوانین مربوط به یک حوزه و افراط و تفریط تقنینی از جمله مهم‌ترین مواردی است که در فرایند مبارزه با فساد، به عدم موفقیت دستگاه‌های قانون‌گذار به طور اعم و مجالس قانون‌گذار و پارلمان‌ها به طور اخص می‌انجامد. بنابراین وضع قوانین و مقررات مؤثر، بازنگری در قوانین موجود، اصلاح و ارزیابی میزان اثربخشی قوانین در مرحله اجرا، تدوین و تصویب قوانین جدید، ایجاد نظام‌های شفاف قوانین، تنقیح قوانین، بهره‌گیری از ابزارها و اختیارات نظارتی و... از سوی نهادهای قانون‌گذار به عنوان ارکان تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز حاکمیت، مهم‌ترین فعالیت‌های نهادهای تقنینی و قانون‌گذار در فرایند مبارزه با فساد به شمار می‌روند. بررسی تجارب کشورهای پیشرو در مقابله و مبارزه با فساد، نشان می‌دهد که مقابله و مبارزه با این پدیده نامبارک اجتماعی، بدون تدوین قوانین کارآمد، راهگشا و مؤثر از سوی مجالس قانون‌گذار امری موهوم و بی‌معناست.

## منابع و مأخذ

- آقابخشی، علی (۱۳۸۳). فرهنگ علوم سیاسی، تهران، انتشارات چاپار، ویرایش ششم.
- اسماعیل تبار، احمد (۱۳۸۲). مبنای قانونمندی انسان در فقه امامیه، فصلنامه رواق اندیشه، شماره ۱۷.
- افوسو اماه، دلیو پاتی و سوپرامانین، راج و آپرتی، کیشور (۱۳۸۴). چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد، ترجمه احمد رنجبر، تهران، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- امینی، علیرضا (۱۳۷۹). فقه و مسئله قانون، فصلنامه پژوهش و حوزه، سال یکم، شماره سوم.
- بیگزاده، صفر (۱۳۸۷). شیوه‌نامه نگارش قانون، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ سوم.
- پاپ، جرمی (۱۳۸۵). پارلمان و قانون گذاری علیه فساد، ترجمه مسعود فریادی، تهران، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۲.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۸). وسیط در ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش، چاپ دوم.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۳). مقدمه عمومی علم حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش، چاپ هشتم.
- جلالی، رضا (۱۳۸۷). راهنمای تحلیل نیاز قانون گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- حاجی ده‌آبادی، احمد (۱۳۸۳). بایسته‌های تقنین با نگاهی انتقادی به قانون مجازات اسلامی، تهران، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- حیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه با فساد، تهران، مؤسسه فرهنگی انتشارات وقتی.
- دادگر، حسن و معصومی‌نیا، غلامعلی (۱۳۸۳). فساد مالی، تهران، کانون اندیشه جوان.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳). لغت‌نامه، زیر نظر محمد معین و سیدجعفر شهیدی، تهران، انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.

- ذاکرحالهی، غلامرضا (۱۳۸۸). راهبردهای مبارزه با فساد اداری، تهران، انتشارات جنگل.
- راسخ، محمد (۱۳۸۴). بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی .
- عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). فساد اداری، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- فون‌هایک، فریدریش (۱۳۸۰). قانون، قانون‌گذاری و آزادی، ترجمه مهشید معیری و موسی غنی‌نژاد، تهران، انتشارات طرح نو.
- لاروس، پیر (۱۳۸۷). فرهنگ فرانسه- فارسی لاروس، ترجمه پاندورا لسانی، تهران، انتشارات شونار.
- مصباح‌یزدی، محمدتقی (۱۳۸۲). نظریه سیاسی اسلام، موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، جلد اول، چاپ ششم.
- منصورنژاد، محمد (۱۳۸۴). بررسی تأثیر فساد اداری بر امنیت اجتماعی، توسعه مدیریت، شماره ۶۴.
- منصورنژاد، محمد (۱۳۷۷). قانون‌گذاری در حکومت اسلامی، فصلنامه حکومت اسلامی، سال سوم، شماره ۷.
- مهرپور، حسین (۱۳۷۲). بحثی در ماهیت قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران و نقش مجلس شورای اسلامی، تهران، فصلنامه مجلس شورای اسلامی، سال اول، شماره اول.
- نجومیان، حسین (۱۳۶۶). مبانی قانون‌گذاری و دادرسی، مشهد، انتشارات بنیاد پژوهش‌های اسلامی آستان قدس رضوی.
- نیکزاد، عباس (۱۳۸۳). قوه مقننه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه رواق اندیشه، شماره ۳۲.
- وارد، کالین (۱۳۸۸). آنارشسیسم، ترجمه محمودرضا عبداللهی، تهران، نشر افکار.