



## بررسی و ریشه یابی علل افزایش فساد در ادارات دولتی با در نظر گرفتن قوانین موضوعه ایران

نویسنده اول: محمد افساء

کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قشم

**Mohammadafsa8068iran@gmail.com**

نویسنده دوم: سجاد افساء

دانشجو کارشناسی شیمی کاربردی دانشگاه ولی عصر (ع) رفسنجان

**Sajad.afsa84@gmail.com**

نویسنده سوم: احسان افساء

پژوهشگر حوزه علوم انسانی (دبیرستان طلابه داران اسد پور (تیزهوشان))

**ehsan.afsa87@gmail.com**

### خلاصه

هدف از انجام این پژوهش بررسی و ریشه یابی افزایش فساد در ادارات دولتی با در نظر گرفتن قوانین حاکم بر کشوری باشد، این پژوهش از نوع پژوهشهای توصیفی - تحلیلی می باشد که به روش مطالعه و جمع آوری اطلاعات مربوط به موضوع تحقیق در پایگاهها و سایتهای اینترنتی و بانکهای اطلاعاتی و اسنادی همانند پژوهشگاه علوم و فناوری اطلاعات ایران SID، مرکز تحقیقات علوم کامپیوتری اسلامی نور (نورمگز) و سایت مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی انجام شده است. لازم به توضیح می باشد کلیه ابعاد نظارت سازمانی با رویکرد قانونی بر بعد فساد اداری در سازمانهای دولتی ایران اثر کاهنده دارند و از بین این ابعاد، بعد نظارت مدیریتی بر افراد زیر مجموعه بیشترین اثر کاهنده را بر اختلاس و فساد کارمندان و بروز فساد اداری را داشته است، البته بعضی از مواد قانونی ممکن است صرفاً این منظور وضع شود که به برخی از مقامات دولتی برای تامین منافع خویش قدرت و اختیار بیشتری ببخشد، غالباً این فراوانی مقررات است که زمینه ای مساعدی را برای فساد ایجاد می کند، از سوی دیگر، به دلیل فقدان رویکرد سیستماتیک در نظام اداری ایران و فقدان مطالعات جامع نگر و حاکمیت مسائل روزمره سیاسی بر اداره امور عمومی در زمینه حفظ و ارتقای سلامت نظام اداری نیز علیرغم وجود فرهنگ

غنی اسلامی و ملی خیلی موفق نبوده ایم، برخی مشکل فساد اداری در ایران را به فقدان قانون نسبت می دهد در عین حال که قوانین بسیاری که مرتبط با کنترل این پدیده است از سال ۱۳۱۰ تاکنون به تصویب رسیده است که از نظر تعداد عناوین بسیار متنوع است.

کلمات کلیدی: تخلفات اداری، مجازات، قانون، فساد، نظارت

مقدمه

به طور حتم جرم اختلاس و فساد اداری، یکی از بیماریهای مزمن و در واقع کهنه ترین جراحات نظام اداری تلقی میشود، چراکه پدیده ای همزاد دولت است؛ یعنی هنگامی که فعالیت های بشر شکل سازمان یافته (قانون مدار) به خود گرفتند، فساد ادار در تعاملات درونی با محیط از متن سازمان ظهور پیدا کرد.

گسترده‌گی قوانین و مقررات در خصوص یک پدیده مجرمانه (فساد اداری، اختلاس) در یک جامعه، علاوه بر آن که باعث ناکارآمدی و ضعف نظام اداری آن کشور می شود و نتیجه آن کاهش سرمایه گذاری های داخلی و خارجی، کاهش بهره وری سرمایه گذاری های عمومی، کاهش درآمدهای دولت، کاهش سطح خدمات اجتماعی -درمانی-رفاهی (به ویژه برای افراد فقیر و کم درآمد جامعه)، افزایش هزینه زندگی، افزایش تورم و بیکاری، تخصیص نامطلوب منابع عمومی و اتلاف آنها، کاهش رشد اقتصادی، فرار سرمایه های داخلی، فرار مغزها، گسترش فقر و تبعیض، توزیع ناعادلانه درآمدها و افزایش فاصله طبقاتی، تضعیف دموکراسی، تضعیف ارزش های اخلاقی و در نهایت، کاهش مشروعیت حکومت در بین مردم و افزایش نارضایتی عمومی میشود، اگرچه در کشور ایران قوانین زیادی برای مبارزه با فساد اداری وضع و به اجرا درآمده، اما در این رابطه موفقیت اندکی حاصل شده است که علت اصلی آن، کم توجهی به لزوم الاجرا بودن آن در پیشگیری از بروز این پدیده است. البته لازم به ذکر می باشد جستجوی راهکارهای دینی و ارزشی برای مبارزه با فساد اداری از این جهت حائز اهمیت است که جامعه ایران، جامعه ای اسلامی است و در چنین جامعه ای، الگوها و راه حل هایی میتوانند پاسخگو باشند که با فرهنگ و ارزشهای حاکم بر آن تناسب و سازگاری داشته باشند، به عبارت بهتر؛ از ارزشهای دینی و اسلامی نشأت گرفته باشند، علاوه بر این، مبارزه با فساد و به طور کلی انحرافات اداری، یکی از اصول و اهداف اساسی دین مبین اسلام است؛ آموزه های اسلامی که بر گرفته از قوانین و مقررات مصوب کشور می باشد سرشار از راهکارها و راه حل

های پیشگیری از بروز فساد در جامعه و مبارزه با آن می باشد یکی از راهکارهای اساسی از منظر اسلام به منظور پیشگیری از بروز فساد و تخلفات اداری، استفاده از سازوکارهای نظارتی است، که در پژوهش حاضر به طور دقیق مورد بررسی و تحلیل قانونی قرار گرفته، البته در منابع و آموزه های اسلامی، دستورهای صریح و روشنی در مورد نظارت بر کارکنان سازمان به منظور جلوگیری از بروز کج روی در آنها وجود دارد و مدیران مسلمان به داشتن یک نظام کامل، جدی و عادلانه برای نظارت بر کارکنان سفارش شده اند.

یکی از مسایل مهم که از مدیران در رابطه با فساد با آن روبه رو هستند، این است که باید کارکنان را تشویق کنند که نسبت به کار فرمایی خود احساس تعهد بیشتری کنند (رابینز، ۱۹۹۱) تا کمتر دچار آسیب شوند. افرادی هستند که در اطراف ویا حتی در خود سازمان وجود دارند و آشکارا دست به کارهای خلاف از آنجا که در سال های اخیر مرز بین کارهای درست و خلاف در حال از بین رفتن می باشد، اعضای یک سازمان شاهد می زنند و رشوه میگیرند، یا به طور مثال برای فرار از مالیات گزارش خلاف واقع به سازمان های دولتی ارائه می دهند و....

اهمیت مسئله مورد نظر در این هست که سازمان ها و دستگاه های نظارت که مجری قوانین و مقررات و نقش مهمی در جوامع امروزی جهت جلوگیری از این پدیده نا به هنجار بازی می کنند.

## تعریف فساد اداری

در بیان فساد اداری تعاریف متعددی وجود دارد که ب برخی از آنها اشاره می کنیم:

۱. به رفتاری اطلاق میشود که ضمن آن، فرد به دلیل تحقق منافع خصوصی خود برای دست یابی به رفاه بیشتر و یا موقعیت شغلی مناسب و بهتر، خارج از چهار چوب رسمی وظایف یک نقش دولتی عمل می کند. ۲. فساد اداری انجام دادن اعمال اداری توسط ماموران دولتی به شکل ناقص و غیر صادقانه است. ( کمیسیون مستقل ضد فساد، ۱۹۹۸)

اما جامع ترین تعریف از فساد اداری در قانون ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد بیان شده است:

بر اساس قانون ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد، فساد عبارت است از هر گونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی بصورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً با هدف کسب هر گونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا

غیر مستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوء استفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت های غیر قانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص های غیر قانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی.

### ریشه اصلی و زمینه های بروز فساد در ادارات

فساد پدیده ای است که به علت وجود تعدادی از عوامل و شرایط مربوط، رخ می دهد. فهم این عامل، مستلزم کار بنیانی برای فهم علل بوجد آمدن فساد به ویژه از دیدگاهی گسترده میباشد و از نظر پاره ای از پژوهشگران ظهور فساد را می توان با توجه به سطح بین المللی، ملی و نهادی توضیح داد. رقابتی بودن بازار های بین المللی باعث به وجود آمدن شرکت های چند ملیتی دارای اندازه های مختلف میشود که مینوان برای بهره برداری به نفع خود در قبال سایر رقبا به پرداخت رشوه مبادرت ورزد، در سطح ملی راهکار های اساسی توسعه هر دولت فرصت های را برای فساد فراهم می سازد، در همان سطح سه رابطه بین دولت و خدمات عمومی بین دولت و قوه قضاییه و بین دولت و جامعه مدنی، ماهیت و نوع فساد را تحت تأثیر خود قرار می دهد.

در بررسی و ریشه یابی افزایش فساد در ادارات میتوان به دو نوع فساد خرو و کلان اشاره کرد.

فساد کلان، فسادی است که توسط مقام های مافوق اداری به صورت بانندی و با ارقام قابل توجه صورت گرفته و بیشتر جنبه فساد سیاسی یا حاکمیتی دارد، به عبارتی: فسادی است که به بالاترین سطوح دولت نفوذ می کند و باعث می شود به نحو وسیعی اعتماد به حکمرانی خوب، حاکمیت قانون و ثبات اقتصادی از بین برود. معمولاً این فساد توسط افراد و مقامات رده بالای نظام اداری، به صورت بانندی صورت می گیرد. مرتکبان این نوع فساد، جزو گروه های مجرمان یقه سفید و از صاحبان زر و زور هستند.

اینگونه افراد زیان ها و خسارت های غیر قابل جبرانی بر پیکره جامعه کشور وارد می سازند، و با برخورداری از «توان توجیه» یا «حمایت» یا «امکان فرار» غالباً مصون از تعقیب بوده، و به عبارت دیگر از حاشیه امن برخوردار هستند.



فساد خرد، فسادى است که توسط کارکنان جزء صورت می گیرد، یا به عبارتی: فسادى است که متضمن مبادله مقادیر بسیار اندکی از پول و اعطای منافع کوچک از سوی کسانی است که به دنبال رفتار ترجیحی یا استخدام دوستان و آشنایان در مناصب کم اهمیتند.

به طور کلی کنترل فساد کلان، مقدم بر کنترل فساد خرد است، زیرا بدون کنترل فساد کلان، امیدی به حل مشکل فساد خرد نیست، مطالعات انجام شده حاکی از آن است که در کشورهای مختلف فساد اداری در رده های میانی و پایین نظام اداری، تا حد زیادی به میزان فساد در بین سیاستگذاران و کارکنان عالی رتبه در آن نظام اداری، بستگی دارد. هنگامی که در یک نظام اداری قسمتی از هیات حاکمه، مفسد باشند، اینگونه نخبگان حاکم برای دستیابی به درآمدهای فاسد و نامشروع، از یک سو به کمک مدیران میانی نیازمندند و از سوی دیگر، آنان ناچار هستند نهادهای نظارتی و حسابرسی، مطبوعات، سازمان های بازرسی و دستگاههای قضایی را تضعیف کنند.

البته دانشمندان، تقسیم بندی دیگری از انواع فساد اداری دارند که عبارتند از :

### **فساد قاعده مند و فساد غالب**

فساد قاعده مند: فسادى است که احتمال کشف و مجازات در آن کاهش و انگیزه های فساد افزایش می یابد.

فساد غالب: فسادى است که سراسر دستگاههای دولتی را فرا گرفته باشد.

### **فساد سازمان یافته و فساد فردی**

در فساد سازمان یافته وجه (رشوه) مورد نیاز و دریافت کننده در سیستم اداری مشخص است و پرداخت وجه، انجام کار را تضمین می کند، اما در یک نظام اداری مبتلا به فساد اداری فردی، اشخاص حقیقی یا حقوقی باید به چندین مقام رسمی



رشوه بدهند و در مقابل تضمینی نیز وجود ندارد که با تقاضای رشوه بیشتری رو به رو نشوند و در نتیجه مجوزهای مورد نیاز نیز اخذ شود، در فساد فردی پایه به چند مأمور دولتی مبالغی پرداخت شود و ضمانتی هم برای اجرای قطعی خواسته رشوه دهنده نیست.

### فساد سازمان یافته

در یک نظام اداری مبتلا به فساد اداری سازمان یافته، اشخاص حقیقی یا حقوقی می دانند که باید به چه کسانی رشوه دهند و چه چیزی در قبال رشوه به دست آورند و اطمینان دارند که مجوزهای لازم را برای اهداف مورد نظر و یا بنگاه های خود اخذ می کنند. فساد اداری سازمان یافته هنگامی اتفاق می افتد که وجه (رشوه) مورد نیاز و دریافت کننده رشوه، به خوبی مشخص است و پرداخت وجه تضمین می کند که سفارش مورد نظر، اجراء خواهد شد. برخی صاحب نظران معتقدند که فساد اداری سازمان یافته ضرر کمتری برای صاحبان بنگاه های اقتصادی (یا اشخاص حقیقی و حقوقی) دارد: زیرا در چنین نظامی، یک دیوان سالار فاسد، سهم کاملاً معینی از سود بنگاه اقتصادی (یا اشخاص حقیقی و حقوقی) را طلب می کند و نفع او در موفقیت بنگاه است.

### عنصر مادی جرم:

قبول وجه یا مال یا سند پرداخت برای تحقق عنصر مادی جرم، لازم است، مرتکب، وجه یا مال و سند را به صورتهای مندرج در ماده در برابر انجام یا عدم انجام کاری پذیرفته باشد، در غیر این صورت، یعنی در صورتی که مأمور دولت (قاضی و مستخدم و کارمند و نظامی و...) بدون وعده انجام کار یا ترک فعلی، صرفاً خرید و فروش کرده یا چیزی را مثل دیگران معاوضه کند یا فی المثل قرض الحسنه ای بگیرد، بدون آنکه این اعمال عوض اقدام طرف دیگر باشد، مشمول حکم فوق الاشعار نخواهد بود.

قبول رشوه باید برای انجام یا ترک فعل در خصوص کاری باشد که مربوط به سازمان دولتی یا خدمات عمومی است. جزء دیگر عنصر مادی جرم، این است که قبول مال یا وجه یا... از طرف مأمور دولتی به منظور انجام یا ترک کاری که مربوط به سازمانهای دولتی قضایی یا نهادهای و شوراهای... است باشد، هر چند ممکن است، دهنده مال کاری در نزد خود گیرنده نداشته باشد. انجام یا عدم انجام کار مورد نظر نیز شرط تحقق عنوان رشوه (رشاء) نیست. دهنده مال در درخواست خود، چه به حق باشد یا بر باطل فرقی نمی‌کند؛ یعنی اگر در اقلام مورد درخواست، محق هم باشد، مانع تحقق جرم ارتشاء نخواهد بود. بر این اساس، برای تحقق عنصر مادی جرم، لازم است مستخدم دولت از قاضی یا کارمند و... پول یا مال یا سندی را به طور مستقیم یا غیرمستقیم (از شخص ثالث) بگیرد که برای او کاری، اعم از فعل یا ترک فعل انجام دهد.

### عنصر معنوی جرم:

می‌دانیم که این جرم، از جمله جرایم عمومی است. علیهذا گیرنده وجه یا مال باید با علم و آگاهی و سوء نیت، اقدام به گرفتن وجه یا مال کند. در واقع، گیرنده می‌داند که از مقام و موقعیت خود سوء استفاده می‌کند و با علم به اینکه در مقام تخلف و سوء استفاده است، مبادرت به عمل می‌نماید. با توجه به این عنصر، در صورتی که گیرنده مال یا چک یا سند یا پول به عنوان قرض الحسنه یا هبه یا صلح، مالی را از کسی بگیرد و بعداً مشخص شود که مقصود دهنده مال، امضای سند خاص یا گرفتن همان امتیاز و... بوده، نظر به نبودن عنصر معنوی جرم ارتشاء تحقق نخواهد یافت. در واقع، در اخذ مال باید کارمند دولت قصد مجرمانه داشته باشد.

با دقت در نظریه اداره حقوقی، ملاحظه می‌شود که این اداره برای تحقق جرم ارتشاء، اخذ مال را لازم دانسته است. به عبارت دیگر، باید گفت، غایت و نتیجه مطلوب و مورد نظر متهم در بزه ارتشاء، بهره‌مندی از مال رشوه‌دهنده است و اگر سند پرداخت وجه یا سند تسلیم مالی قبول می‌کند، از این جهت است که این سند، وسیله مطمئن برای دسترسی به مال است. مضافاً به اینکه در نظر او قبول سند تسلیم مال یا وجه، نسبت به اصل مال یا وجه دارای سهولت بیشتری است و امکان رسیدن به مال یا وجه را به دور از چشمان مراقب بیشتر فراهم می‌آورد. پس اگر این وسیله، قابل بهره‌برداری نشد و بزه‌کار به دلایل مختلف وجه موضوع سند را تحصیل نکرد، چگونه می‌توان گفت که غایت و مطلوب وی در جرم ارتشاء محقق شده

است؟ بنابراین، تا زمانی که مرتشی در نتیجه اقداماتی که انجام داده به مال یا وجه دسترسی پیدا نکند، ارتشا هرگز محقق نشده است.

### عنصر قانونی جرم:

ماده اصلی مربوط به جرم ارتشاء (دریافت رشوه)، ماده ۳ قانون «تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری» به همراه ۵ تبصره آن است. بر اساس این ماده: «هر یک از مستخدمین و مأمورین دولتی اعم از قضایی و اداری یا شوراهای شهرداری یا نهادهای انقلابی و به طور کلی قوای سه گانه و همچنین نیروهای مسلح یا شرکت های دولتی یا سازمانهای دولتی وابسته به دولت و یا مأمورین به خدمات عمومی خواه رسمی یا غیر رسمی برای انجام دادن یا انجام ندادن امری که مربوط به سازمان های مزبور می باشد وجه یا مال یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مالی را مستقیماً یا غیر مستقیم قبول نماید در حکم مرتشی است، اعم از این که امر مذکور مربوط به وظایف آنها بوده یا آنکه مربوط به مأمور دیگری در آن سازمان باشد، خواه آن کار را انجام داده یا نداده، و انجام آن برطبق حقانیت و وظیفه بوده یا نبوده باشد، و یا آنکه در انجام یا عدم انجام آن موثر بوده یا نبوده باشد، به ترتیب زیر مجازات می شود...» علاوه بر این، قانون مجازات اسلامی نیز در مواد متعددی با استناد به ماده فوق الذکر، «رشاء» (پرداخت رشوه) و نیز اشکال دیگر ارتشاء را به فهرست کیفری افزوده است.

### ماده ۵۹۲ قانون مجازات اسلامی، ناظر به جرم «رشاء»

هر کس عالماً و عامداً برای اقدام به امری یا امتناع از انجام امری که از وظایف اشخاص مذکور در ماده ۳ قانون تشدید ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۷۶/۹/۱۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام می باشد وجه یا مالی یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مالی را مستقیم یا غیرمستقیم بدهد در حکم راشی می باشد و به عنوان مجازات، علاوه بر ضبط مال ناشی از ارتشاء، به حبس از شش ماه تا سه سال و یا تا (۷۴) ضربه شلاق محکوم می شود. ماده ۵۹۰ ق.م.ا نیز برای مسدود کردن راههای فرعی پرداخت و دریافت رشوه، بیان می دارد: اگر رشوه به صورت وجه نقد نباشد بلکه مالی بلاعوض یا به مقدار



فاحش ارزان تر از قیمت معمولی یا ظاهراً به قیمت معمولی و واقعاً به مقدار فاحشی کمتر از قیمت به مستخدمین دولتی اعم از قضائی و اداری بطور مستقیم یا غیرمستقیم منتقل شود یا برای همان مقاصد مالی به مقدار فاحشی گرانتر از قیمت از مستخدمین و مامورین مستقیم یا غیر مستقیم خریداری گردد، مستخدمین و مامورین مزبور مرتشی و طرف معامله راشی محسوب می شود.

براساس ماده ۴، چهار نوع ضمانت اجرا برای اعضای شبکه جرم اختلاس پیش‌بینی شده است:

الف) ضمانت اجرای کیفری اصلی: کیفر اصلی تشکیل یا رهبری شبکه جرم اختلاس، حبس از ۱۵ سال تا ابد است.

ب) ضمانت اجرای کیفری تکمیلی: این ضمانت اجرا، جزای نقدی است که علاوه بر حبس، بر محکوم‌علیه تحمیل می‌شود. این نوع جزای نقدی که معادل مجموع اموال اختلاس شده می‌باشد، جریمه نسبی محسوب می‌شود و جریمه نسبی گرامتی است که مقنن حسب مورد نصف، معادل یا دو برابر ضرر ناشی از جرم یا نفع حاصل از آن تعیین می‌کند. در تشکیل یا رهبری شبکه

ج) ضمانت اجرای استخدامی: این ضمانت اجرا در مورد تشکیل یا رهبری شبکه جرم اختلاس منحصراً انفصال دائم است و انفصال دائم وضع مستخدمی است که به موجب حکم دادگاه اداری یا کیفری اصالتاً یا تبعاً برای همیشه از خدمت دولت محروم است (بند «ر» ماده ۱۲۴ قانون استخدام کشوری)

د) ضمانت اجرای مدنی: مسؤولیت مدنی محکوم علیه در اتهام تشکیل یا رهبری شبکه جرم اختلاس، استرداد اموال اختلاس شده حسب مورد به دولت یا افراد است. رد اموال اختلاس شده خارج از مقوله ضرر و زیان بوده و راساً مورد حکم دادگاه قرار می‌گیرد و محتاج به تقدیم دادخواست نیست.

در قسمت اخیر ماده ۴ آمده است که در صورتی که تشکیل دهندگان یا رهبری دهندگان شبکه ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری مصداق مفسد فی الارض باشند، مجازات آن‌ها مجازات مفسد فی الارض خواهد بود. قانونگذار ایران (که به طور واضح معلوم نیست چه مرجعی اقتدار قانونگذاری در ایران را دارد، مجلس شورای اسلامی یا مجمع تشخیص مصلحت نظام و یا سایر مراجع دیگر) بدون اطلاع از مبانی وضع قوانین و بی‌توجه به ارزش آزادی انسان‌ها و اصول مسلم حقوق کیفری همچون اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها با وضع این مقرره، همانند سایر قوانین دیگر با استفاده از کلماتی



نظیر در حکم محاربه، مفسد فی الارض و ... عقل سلیم را حیران گمراهی‌های خود ساخته است. چنانکه در قبال همین مقرر که در قسمت اخیر ماده ۴ پیش‌بینی شده است، سه پرسش اساسی مطرح می‌شود:

۱. منظور از مفسد فی الارض چیست؟

۲. مجازات مفسد فی الارض در کجا پیش‌بینی شده است؟

۳. در صورت اجرای مجازات مفسد فی الارض آیا چهار نوع کیفر فوق‌الذکر نیز محل اجرا خواهند داشت؟

باید گفت به راحتی نمی‌توان منظور مقنن را در چنین مواقعی فهمید. همین قدر می‌توان گفت که این چنین قوانین که خارج از صلاحیت قانونگذاری اصلی و طبیعی تصویب یافته‌اند، تحت شرایط اضطراری (نظیر شرایط و موقعیت‌های ناشی از جنگ تحمیلی عراق علیه ایران) که بر اصول و قواعد عقلی حقوق کیفری منطبق نیست، به تصویب رسیده‌اند.

### اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه شماره ۷/۶۱۶۶ سال ۱۳۷۶

آنچه در ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری آمده و عنوان اختلاس دارد با موضوع ماده ۵۹۸ قانون تعزیرات که مربوط به تصرف غیر قانونی است، جرایم جداگانه هستند و ماده ۵۹۸ اخیرالذکر به قوت خود باقی است.

### جرم اختلاس اموال دولتی قبلاً در ماده ۱۵۲ قانون مجازات عمومی

هر یک از اشخاص مذکور در ماده ۲ قانون تشکیل دیوان کیفر، وجوه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و سایر اسناد «و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمانها و مؤسسات مندرج در آن ماده یا اشخاص را که بر حسب وظیفه به‌هوا سپرده شده است به نفع خود یا دیگری برداشت و تصاحب کرده و یا عمداً تلف نماید، مختلس محسوب و ... مجازات خواهد شد.



اشخاص مذکور در ماده ۲ لایحه مربوط به تشکیل دیوان کیفر کارکنان دولت و طرز تعقیب مأموران دولتی در محل خدمت معاونان و وزیران کل وزارتخانه ها و معاونان نخس توزیر و مدیران کل « : مصوب ۱۹ اردیبهشت ماه ۱۳۳۴ عبارت بودند از نخست وزیری و سازمانها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و سفراء و رؤسای دانشکده ها ودانشگاه ها و مؤسسات عالی علمی دیگر که از طرف دولت یا با کمک مستمر دولت اداره می شوند و استانداران و فرمانداران و رؤسای ادارات استان ها وشهرستان ها و شهرداران مراکز شهرستان ها و رؤسا و مدیران و اعضای هیأت مدیره و هیأت عامل شرکتها و مؤسسات و سازمانهای دولتی و وابسته به دولت و رؤسا و مدیران سازمانها و مؤسسات مملکتی و رؤسا و مدیران سازمانها و مؤسسات مأمور به خدمات عمومی و کفیل یا قائم مقام هر یک از مقامات مذکور و رؤسا و مستشاران و دادستان دیوان محاسبات و دارندگان پایه های قضایی که به سبب شغل و وظیفه مرتکب جرم شوند.قانونگذار جمهوری اسلامی ایران ابتدا جرم اختلاس را در ماده ۷۵ قانون تعزیرات سابق مقرر و عنوان مأموران دولتی را نه تنها احصاء بلکه در تبصره یک آن کارمندان و کارکنان قوای مقننه و قضاییه را نیز مشمول جرم اختلاس مندرج در این ماده قرار داد.

### وضعیت قوانین و مقررات پیشگیری و مبارزه با فساد اداری در ایران

- قوانین ناظر بر پیشگیری
- قوانین نظارت مستمر
- قوانین مرتبط به بعد از تحقق فساد اداری
- قوانین مربوط به دستگاه های مختلط

در ارتباط با مفاسد اداری و مالی قوانین متعددی در کشور وجود دارد . بنا براین معضل جدی در ارتباط با تنوع قوانین احساس می شود . بلکه مشکل در میزان کارایی، ضمانت اجرا و نحوه تحقق آنها ، ضعف در تربیت قضات و کارشناسان متخصص، کمبود محاکم تخصصی و فقدان قانون در زمینه مصادیق جدید و پیچیده فساد اداری و مالی و به روز رسانی قوانین قبلی است. به اعتقاد برخی از محققان، در شرایط موجود، مهم ترین ابزار فساد مالی و اقتصادی سوء استفاده از قوانین نامناسب موجود عدم وجود این قوانین و مقررات در پاره ای موارد و روشن و شفاف نبودن بسیاری از قوانین و مقررات است.



## قانون منع خرید و فروش کاپین کالاهای اساسی مصوب ۱۳۶۷/۰۱/۲۳

با توجه به احتمال فروش انبوه کاپین های کالاهای اساسی توسط مامورین دولت، این قانون جنبه پیشگیرانه دارد. در پایان این قسمت لازم به ذکر میدانم که علاوه بر قوانین کلی و عمومی صدااشاره، قوانین متعدد دیگری در خصوص پیشگیری از فساد مالی وجود دارد که به لحاظ اهمیت کمتر به آن اشاره نمی شود.

### قوانین و مقررات دستگاههایی که همزمان با انجام فعالیتها و وظایف قانونی دستگاه ها، بطور مستمر از

#### بروز مفاسد اداری و مالی جلوگیری می نمایند:

#### قانون محاسبات عمومی:

یکی از قوانینی که در خصوص موضوع صدرالذکر وجود دارد قانون محاسبات عمومی می باشد که در ماده ۳۱ آن شخص ذیحساب به عنوان مامور وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف گردیده که بر امور مالی و محاسباتی دستگاه ها و صحت و سلامت حساب های آن نظارت نماید. مامور مذکور وظیفه دارد طبق ماده «۵۳» قانون محاسبات عمومی تمامی پرداخت ها را با قوانین و مقررات تطبیق داده تا در صورتیکه دستور خرج مسئولین دستگاههای مذکور خلاف قوانین و مقررات بوده از آن پرداخت جلوگیری و در صورتیکه مسئولین فوق بر دستور غیر قانونی خود اصرار داشته باشند، شخص ذیحساب طبق ماده «۹۱» قانون محاسبات عمومی جریان را به وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات گزارش نماید. بدیهی است وجود ذیحساب و وظایف و مسئولیتهایی که ایشان دارد و نظارت مستمری که ایشان در هنگام خرج و هزینه به عمل می آورد میتواند عامل مهمی در مبارزه با مفاسد مالی و اقتصادی باشد. اینگونه نظارت را امروزه نظارت حین خرج را میگویند که یکی از اهرمهای جلوگیری از بروز فساد میباشد.

برخی از دستگا ها وجود دارند که مشمول قانون محاسبات عمومی و مواد ۳۱ و ۵۳ و ۹۱ آن نبوده ولی اینگونه دستگاه هاطبق قوانین و مقررات خاص خود داری شخصی به عنوان مسولیت های ذیحساب میباشد و این شخص از این لحاظ و به مثابه ذیحساب نقش مهمی در مبارزه با فساد مالی و اقتصادی دارد.

## نتیجه‌گیری

از میان ابزارهای مقابله با فساد هنوز اتخاذ تدابیر قانونی شامل اصلاح قوانین و مقررات و شیوه‌های قانونگذاری و وضع قوانین و مقررات غیرکیفری و نیز جرم‌انگاری از اهمیت شایانی برخوردار است، در نظام حقوقی و قانونی ایران، به رغم مراجع متعدد قانونگذاری و تعدد و کثرت قوانین و مقررات کیفری و غیرکیفری در زمینه‌های مختلف از جمله مقابله با فساد و اختلاس، به لحاظ فقدان منطق و انسجام لازم در این قوانین و تعارض و هم‌پوشانی آنها، مقابله با پدیده فساد نه تنها موفقیت‌آمیز نبوده بلکه تورم و کثرت مراجع وضع قانون و بخشنامه‌های خود از اسباب بروز فساد می‌باشد که لازم است برای رفع این مشکل موضوع تنقیح قوانین به عنوان وظیفه‌های ملی و ضرورتی آنی در دستور کار قرار گیرد. از طرف دیگر قوانین فعلی به لحاظ عدم جامعیت و نیز بی‌توجهی به سازوکارهای پیشگیرانه، کارآیی لازم را برای مقابله با فساد ندارند لذا ضرورت دارد ضمن اصلاح قوانین مربوط به تصرف غیرقانونی، تبانی در معاملات دولتی، مداخله در معاملات دولتی، تصدی بیش از یک شغل و ... در وهله اول مقررات و سازوکارهای غیرکیفری نظیر قوانین و مقررات مالی، محاسباتی، معاملاتی، اداری و غیر آن مورد اصلاح و بازبینی قرار گرفته و فرآیندهای انجام امور در بخش دولتی و عمومی به‌گون‌های جامع و شفاف و ساده تدوین و اعلام شود.

بنابراین، از گذشته تا امروز با وجود بخشنامه‌ها مواد قانونی فراوان داخلی و همچون اصلاحات اداری و قانونی که برای مبارزه با فساد اداری و اختلاس یا تعدیل آن وضع شده است، اما مسئله فساد اداری حل نگردیده و ریشه آن کنده نشده است، سوالی که در اینجا مطرح می‌شود این هست که چرا چنین است؟ بی‌گمان، علت آن کمبود قوانین نیست زیرا میدانیم که بخصوص در زمینه امور مالی برای جلوگیری از حیف و میل شدن در آمد و منافع ملی دولت، قوانین و مقررات و روشهای نظارت و کنترل چندان مفصل است که اغلب دست و پا گیر بوده و باعث کندی اجرایی برنامه‌ها و هدف‌های سازمان‌ها می‌شود. علت اصلی استمرار فساد اداری اداریو اختلاس را در عوامل دیگری می‌توان جستجو کرد مانند: عوامل فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اداری از جمله عوامل مهم این پدیده به شمار می‌روند که در قوانین کم‌تر به آنها توجه شده است.

البته گر چه جامعه ایران، جامعه‌ای توأم با گرایش‌های مذهبی و ملی است که همه‌ای آنها فساد را پدیده‌ای زشت دانسته و همواره بر مبارزه با آن تاکید کرده‌اند ولی این قوانین موجود هستند که به این امر نظم می‌دهند و باعث عدم بروز آن می‌شوند.

## مراجع

۱. فساد اداری (عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه)، نادر حبیبی، انتشارات وثقی، ۱۳۷۵
۲. فساد سیاسی، پل هیوود، مترجم محمد طاهری و میرقاسم بنی‌هاشمی، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۱ سیاست‌های ضد فساد در آسیا و اقیانوسیه، بانک توسعه آسیا، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹
۳. دکتر براهیمی، شهرام، مدیریت رسیدگی و پیشگیری از اختلافات و جرایم در سطح محله ای، «همایش توسعه محله ای: چشم انداز توسعه پایدار شهر تهران، اسفند ۱۳۸۳»؛
۴. دکتر براهیمی، شهرام، طرح تاسیس دوره کارشناسی ارشد پیشگیری و سرکوبی جرایم اقتصادی و سازمان یافته، «مجله تعالی حقوق شماره ۹».
۵. دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی، رابرت کاکس و دیگران، مترجم حسین راغفر، انتشارات نقش و نگار، ۱۳۸۸
۶. تبهکاران اقتصادی (فساد، خشونت و فقر ملت‌ها)، ریموند فیسمن و ادوارد میگل، مترجم فرخ قبادی، انتشارات نگاه معاصر، ۱۳۸۸
۷. مقدمه‌ای بر سنجش فساد، مرکز افکارسنجی دانشجویان ایران/ محمد فاضلی، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸
۸. سیاست‌های ضد فساد در آسیا و اقیانوسیه، بانک توسعه آسیا، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹