

آسیب شناسی قوانین و مقررات ناظر به مقابله با فساد در ایران؛ با تاکید بر ضرورت‌های جرم‌انگاری

تهیه و تدوین: صادق منتی نژاد
دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه تهران
و مشاور حقوقی دیوان محاسبات کشور

مقدمه

فساد از جمله مقولاتی است که عمری به درازای عمر بشر دارد. تلاش برای مقابله با این پدیده نیز همانند خود فساد تاریخی طولانی و پرسابقه دارد. هیچ حاکم و فرمانروا و یا دولتی را در تاریخ نمی‌توان یافت که خود را فاسد یا طرفدار فساد بدانند. همگان سعی دارند دامن خود را به دور از فساد بدانند. امروزه شعار مبارزه با فساد حتی توسط فاسدترین دولت‌ها نیز داده می‌شود. برخی نظام‌ها از مرحله شعار و تبلیغ و نمایش ژست‌های ضد فساد فراتر رفته و با انجام و تمهید سازوکاری نهادی و غیرنهادی گام‌هایی در مقابله با این پدیده برداشته‌اند. آن‌ها به درستی آثار مخرب این پدیده بر رشد و توسعه اقتصادی، گسترش مناسبات سالم، آزاد و دموکراتیک و... دریافته‌اند. امروزه بر این مطلب اتفاق نظر وجود دارد که برای اجرای اصلاحات در مبارزه با فساد، اراده سیاسی، توان نهادی و سلامت^۱ از جمله عناصر ضروری شمرده می‌شوند. مبارزه با فساد مبارزه نفس‌گیری می‌باشد که مستلزم وجود اراده‌هایی پولادین و تمهیدساز و کارهای قانونی و از همه مهم‌تر سلامت نفس متولیان



خویش وضع قواعد آمره می‌نماید. در کنار این، ده‌ها مرجع عام و خاص قانونگذاری در طی سنوات پس از انقلاب به وجود آمده است که این امر می‌تواند زمینه شکل‌گیری فساد را در چارچوب‌های به ظاهر قانونی فراهم آورد.

تعدد مراجع قانونگذاری موجب میشوند که برای امری واحد قوانین گوناگون و حتی متضاد وضع شود که نتیجه چنین قوانین متعدد و یا متضادی چیزی جز به هم ریختگی و آشفتگی نخواهد بود. شعار "یک جامعه سیاسی، یک قدرت عالی، یک مرجع قانونگذاری" بیانگر ضرورت یگانگی مرجع قانونگذاری است.^۱

مبحث دوم: تعدد قوانین و مقررات

امروزه تورم قوانین و مقررات به ویژه در بخش عمومی غیر قابل تحمل شده است. یعنی علاوه بر کثرت مراجع قانونگذار، مراجع قانونگذاری واحد به صورت روزانه اقدام به وضع حجم عظیمی از قوانین و مقررات بدون انجام بررسی‌های کارشناسی می‌نمایند. اگر در مورد مصوبات مجلس، فرآیندهای بررسی در کمیسیون‌ها و کمیته‌های اصلی و فرعی مجلس و مرکز پژوهش‌های مجلس و نیز در درون دولت پیش‌بینی و تا حدودی کنترلی حداقلی در این زمینه به عمل می‌آید، در مصوبات صادره از مراجع قانونگذاری دیگر، عملاً هیچگونه مکانیزم کنترلی به چشم نمی‌خورد. گوناگونی

مبارزه با فساد است.

در نوشتار پیش‌رو سعی شده است که مقابله با فساد از منظر قوانین و مقررات داخلی مورد بحث و بررسی قرار گیرد. شایان ذکر است که مطابق فصل سوم کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که در ۳۰ سپتامبر ۲۰۰۳ نهایی و مطابق قطع‌نامه ۵۸/۴ مجمع عمومی سازمان ملل در ۳۰ اکتبر ۲۰۰۳ تصویب گردیده است از دولت‌های عضو خواسته شده که نه تنها برخی جرائم قدیمی خاص مانند ارتشاء و اختلاس بلکه رفتارهایی را که تاکنون در برخی کشورها جرم انگاری نشده اند به تصویب برساند. برای این منظور در این نوشتار سعی شده است ضمن بیان فساد در آیینه قوانین و مقررات ایران، به ویژه آن دسته از عوامل فساد که مربوط به عنصر قوانین و مقررات است، کفایت یا عدم کفایت مبانی قانونی فعلی برای مقابله با فساد مورد بررسی قرار گیرد.

فصل اول: عوامل مربوط به قوانین و مقررات

قانون و قانونگرایی یکی از ویژگی‌های جوامع آزاد و سالم است. در این جوامع، قانون جایگاه سلیقه‌های فردی را گرفته و به تعیین حدود و ثغور امور می‌پردازد. اما گاهی قانون خود به منشاء و عامل ایجاد فساد تبدیل می‌شود. در سطور زیر به بررسی زمینه‌های بروز فساد در آیینه قوانین و مقررات در ایران می‌پردازیم.

مبحث اول: تعدد مراجع قانونگذاری

شاید روزی که خبرگان قانون اساسی، اصل (۸۵) قانون اساسی را وضع می‌کردند، به درستی از عواقب خطرناک و توالی مفسده بار تعدد مراجع قانونگذاری اطلاع داشتند که مقرر نمودند که «مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیاتی واگذار کند...» امروزه آن اندازه تفویض اختیار قانونگذاری به گونه جبری و اختیاری صورت گرفته که صحبت از یگانگی مرجع قانونگذاری در ایران موجب اسباب تمسخر دیگران را فراهم می‌آورد.

امروزه به تعداد دانشگاه‌های کشور، مراجع قانونگذاری وجود دارد که با مجوز بند (الف) ماده (۴۹) قانون برنامه توسعه برای خود مقررات مالی و معاملاتی و اداری وضع می‌کنند. با تأسف بیشتر امروزه هیات مدیره یک شرکت فرعی دست چندم برای مجموعه

الف) هیات عمومی دیوان عدالت اداری که مطابق اصل (۱۷۰) قانون اساسی و ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری به شکایات اشخاص مبنی بر مخالفت تصویب‌نامه و آئین‌نامه‌های دولت با قوانین و یا خروج آن‌ها از حدود اختیارات قوه مجریه رسیدگی می‌کند.

ب) هیات بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی: این هیات مطابق اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی و قانون نحوه اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸ و آئین‌نامه اجرایی مربوطه مصوب ۱۳۷۹، تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در اصل (۱۳۸) و مصوبات موضوع اصل (۸۵) قانون اساسی را که به محض تصویب باید به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد، مورد بررسی قرار داده، در صورتی که آن‌ها را خلاف قانون تشخیص دهد مراتب را از طریق رئیس مجلس شورای اسلامی برای پاسداری از قانون عادی به دولت اعلام مینماید.

ج) قضات دادگاه‌ها نیز مطابق اصل (۱۷۰) قانون اساسی مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند.

با وجود پیش‌بینی مراجع کنترلی فوق، تعدد قوانین و مقررات به گونه‌ای است که امکان بررسی دقیق هر یک از مصوبات مراجع پایین دستی با مصوبات مراجع بالادستی امری متعذر و دشوار گردیده و در مواردی مستلزم گذشت مدتی مدید از اجرای آن و عمل مجریان به این مصوبات می‌باشد. همین امر خود از مواردی است که می‌تواند زمینه وضع مقررات خلاف قانون را برای منافع نامشروع فراهم آورد. شایان ذکر است که بر اساس تفسیر شورای نگهبان، آثار ابطال مصوبات در هیات عمومی دیوان عدالت اداری جز در مواردی که خلاف شرع بودن آن موجب ابطال بوده، از تاریخ ابطال است نه از تاریخ تصویب. تردیدی نیست صدور همین نظریه تفسیری صرف‌نظر از اشکالات جدی حقوقی که بر آن وارد می‌باشد، می‌تواند برای وضع مقررات خلاف قانون برای کسب منافع غیرقانونی و بروز فساد، وسوسه‌انگیز باشد.^۴

و تعدد قوانین و مقررات در ایران در حدی است که تشخیص قوانین ناسخ از منسوخ و معتبر و غیرمعتبر را حتی برای حقوقدانان ورزیده و قضات مجرب سخت و دشوار نموده است. استمرار این روند قانونگذاری نادرست و فقدان اراده‌ای قوی در مجلس شورای اسلامی برای تنقیح قوانین، در کنار اشکالات عدیده‌ای که جای بحثشان در این مختصر نمی‌گنجد، موجب سوء استفاده مفسدین از روزه‌های این قوانین برای نیل به امیال نامشروع آن‌ها شده است. تعدد قوانین و مقررات در ایران با یک معضل اساسی دیگری نیز همراه است و آن عبارت از پیچیدگی و نامتناسب بودن مقررات است در حالی که در جهان امروز، مقررات مختلف اعم از اقتصادی و مالی بسیار شفاف، ساده، سریع و در عین حال دقیق و ثابت است، مقررات حاکم بر سیستم‌های بانکی، گمرکی، مالیاتی و امثال آن در کشور ما آنقدر پیچ و خم دارد که بسیاری از سرمایه‌گذاران ترجیح می‌دهند یا اصلاً در آن عرصه وارد نشوند و یا از طریق غیر قانونی و با پرداخت رشوه و خارج از مراحل سخت و پیچیده اداری به مقصود خود برسند.^۳

مبحث سوم: دشواری کنترل قوانین در مرحله تطبیق

در نظام جمهوری اسلامی ایران برای پاسداری از قوانین اساسی و عادی، مراجعی پیش‌بینی گردیده است؛ شورای نگهبان پاسداری از قانون اساسی را از مجرای کنترل و تطبیق قوانین مصوب مجلس به عهده دارد. در اینجا نیز تولید انبوه قوانین در مجلس و نیز کمیسیون‌های داخلی مجلس و دولت، سبب می‌شود که شورای نگهبان آنگونه که بایسته جایگاه قانون اساسی و حرمت احکام آن است، نقش نظارتی خویش را به دشواری ایفاء نماید. اما اشکال و ایراد اساسی مربوط به مواردی است که امر قانونگذاری توسط مراجعی غیر از مراجع فوق صورت می‌گیرد. یعنی جایی که مقررات هم‌تراز با قوانین وضع و در عمل توسط هیچ مرجع نظارتی مورد کنترل قرار نمی‌گیرند که از جمله می‌توان به مصوبات هیات‌های امنا دانشگاه‌ها اشاره کرد.

از طرف دیگر، در نظام حقوقی ایران برای پاسداری از قوانین عادی سه مرجع پیش‌بینی شده است:

صالح مشخص و اعلام شود آن وقت راه صحیح اجرای قانون نمایان و دسترسی به عدالت میسر خواهد شد.^۶

مبحث دوم: لزوم وضع ضمانت اجرای کیفری متناسب

۱- در سال‌های متمادی پس از انقلاب اسلامی، رسم و رویه نادرست و غیرمعقولی به وجود آمده و مقنن در جرائم مرتبط با پدیده فساد، عمل مرتکب را در حکم تصرف غیرقانونی اعلام می‌نماید. چنین عملی دارای چند اشکال بسیار جدی بوده که در جای خود می‌تواند از اسباب بروز فساد باشد: نخست این که بسیاری از این جرائم فاقد اوصاف و ویژگی‌های جرم تصرف غیرقانونی می‌باشند لذا تسری این عنوان با آن‌ها نادرست و فریبنده است. دوم این که تسری عنوان مجرمانه فوق به حجم کثیری از جرائم که از حیث اهمیت و شدت و ضعف بسیار متفاوت می‌باشند، از نظر جرم شناختی مقبول و پسندیده نیست. آیا انجام هزینه‌های غیرضروری و تجمل‌گرایی ارزش و اهمیتی هم سنگ با هزینه غیر قانونی اعتبارات خارج از شمول دارد؟ آیا چاپ پیام تبریک و تسلیت از محل اعتبارات عمومی یا اختصاصی، دارای همان آثاری می‌باشد که عدم واریز مانده وجوه مصرف نشده به حساب خزانه دارد؟

بدون تردید جواب به این پرسش‌ها منفی خواهد بود. زیرا ماهیت و اهمیت هر یک از این جرائم متفاوت با دیگری خواهد بود و لذا مستلزم ضمانت اجرای مستقل و جداگانه‌ای است در حالی که ضمانت اجرای یکسان پیش‌بینی شده برای جرم تصرف غیرقانونی به شرح ماده (۵۹۸) تناسبی با گستره فوق ندارد.

۲- مجازات پیش‌بینی شده در ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی برای جرائم عمدی و غیرعمدی به طور یکسان در نظر گرفته شده است در حالی که عقل سلیم و رویه جهانی قانونگذاری کیفری ایجاب می‌کند مجازات جرائم عمدی شدیدتر از جرائم ناشی از خطا یعنی جرائم غیرعمدی باشد. فرد مرتکب به عنوان یک موجود آگاه و حسابگر^۷، زمانی که می‌داند مجازات جرم استفاده غیرمجاز از وجوه و اموال دولتی با جرم اهمال و تفریط در حفظ اموال و وجوه دولتی یکی است، برای ارتکاب جرم استفاده غیرمجاز بیش تر راغب می‌شود.

فصل دوم: خلاءهای مربوط به قوانین کیفری: جرم‌انگاری^۵

به طور عقلی و طبیعی، با توضیحات سطور قبلی مبنی بر کثرت مراجع قانونگذاری و تعدد قوانین، صحبت از وجود خلاءهای قانونی منطقی به نظر نمی‌رسد. با این حال و برخلاف مراتب فوق، برای مقابله مؤثر با فساد نیاز به وضع قوانین و مقررات تکمیلی دیگری می‌باشد که ما آن‌ها را به دو بخش زیر تقسیم می‌کنیم.

مبحث اول - لزوم وضع قانون کیفری جامع

مهم‌ترین و با اولویت‌ترین نیاز کنونی کشور در قانونگذاری را باید وضع قوانین جامع در حوزه‌های مختلف مدنی، اداری، مالی و... به ویژه وضع قانون جامع جرائم و مجازات‌ها دانست. امروزه مقررات کیفری در گستره‌ای زمانی که گاه می‌توان آن را از سال ۱۳۰۴ تاکنون دانست، پراکنده شده‌اند و منطق مشترک و قابل دفاعی به طور طبیعی در این گستره زمانی بر این مقررات حاکم نیست. از طرف دیگر امروزه در هر یک از قوانین تجارت، محاسبات عمومی، تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، کار و... قانونگذار موادی را به مقررات کیفری اختصاص داده است که در مرحله جرم‌انگاری دارای ناهمخوانی‌های گسترده‌ای است. امروزه در قوانین متعددی، جرائمی تحت عنوان جرائم در حکم تصرف غیرقانونی پیش‌بینی گردیده که دامنه آن‌ها به حدی گسترده شده است که خود همین جرائم در حکم تصرف غیرقانونی مجموعه حجیمی از مقررات کیفری مربوط به مقابله با فساد را در بخش عمومی تشکیل می‌دهند.

بنابراین و به طور طبیعی پراکندگی مقررات کیفری مربوط به مقابله با فساد در متون قانونی متعدد و عدم ساماندهی و تنظیم آن‌ها در یک مجموعه واحد ضمن ایجاد برخی ناهماهنگی‌ها، موجب لوث شدن این قوانین و حتی متروکه شدن آن‌ها شده است. بنابراین لازم است تنقیح قوانین به عنوان ضرورتی اجتناب ناپذیر، در دستور کار قرار گیرد. منظور از تنقیح قوانین "تطبیق دو (یا چند) قانون با احکام مختلف و موضوع واحد از جهت کشف تعارض یا عام و خاص میان آن دو و خارج کردن حکم منسوخ و تعیین و اعلام حکم معتبر به وسیله مرجع صالح قانونی" می‌باشد. اگر قوانین موجود منقح و قوانین منسوخه و معارض به وسیله مرجع

شوند نه آنگونه که در قوانین کشور ایران وجود دارد، ترکیب این کمیسیون همواره ترکیبی ثابت بوده که برای اعضای آن هیچ‌گونه قید و شرطی پیش‌بینی نشده است.

۵- لزوم وضع ضمانت اجراء متناسب با ویژگی‌های فرهنگی کشور در بسیاری از کشورها، گسترش و غلبه اخلاق نفع‌گرایانه و خودمحوری و کم رنگ شدن احساسات و عواطف فردی، سبب شده‌اند که شخص فاسد به هنگام ارتکاب عمل مفسده بار و حتی قبل از انجام آن، به ویژه در دریافت رشوه، منافع فردی خویش را در اولویت قرار دهد. به عبارت دیگر در این کشورها، به ندرت

اتفاق می‌افتد که شخص مرتکب بدون دریافت یا قبول هرگونه وجه یا مال یا سند تسلیم وجه یا مالی و صرفاً بر اساس روابط دوستانه با دیگران اقدام به انجام عملی یا ترک عملی نماید. این در حالی است که بخش قابل توجهی از مفاسدی که در نظام اداری ایران روی می‌دهد مبتنی بر ارتباطات و شناخت‌های فردی افراد از هم و بدون دریافت وجهی و حتی اظهار دریافت آن صورت می‌گیرد. گرچه ممکن است همین فرد در ضمیر و باطن خویش، انتظار دریافت خدمت متقابل را از مخاطب داشته باشد، اما هیچ یک از این موارد مشمول مقررات کیفری حاکم بر رشاء و ارتشاء نمی‌شود. بر این اساس منوط نمودن اعمال فساد آلودی (که دامنه و گستره آن‌ها بسیار بالا است) به دریافت یا قبول وجه یا مال و امثال آن موجب خروج موضوعی بسیاری از مفاسد از شمول مقررات رشاء و ارتشاء شده است که اصلاح این مقررات به گونه‌ای که پوشش دهنده موارد فوق باشد می‌تواند برای مقابله با فساد مؤثر باشد.

ج (لزوم اصلاح قانون منع مداخله در معاملات دولتی^۸ گرچه لایحه قانونی، راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب

از طرف دیگر ضمانت اجرای مندرج در این ماده که - همان‌گونه که گفته شد- امروزه به ضمانت اجرای کثیری از جرائم تبدیل شده است، نامتناسب می‌باشد زیرا در درون حوزه جرائم عمدی نیز این عدم تناسب به چشم می‌خورد. به عنوان مثال در جرم هزینه وجه در غیر محل مربوطه هزینه وجه کماکان در بخش دولتی صورت می‌گیرد و هیچ منفعتی مستقیم یا غیرمستقیم عاید مرتکب نمی‌شود اما در استفاده غیرمجاز، منتفع اصلی شخص مرتکب می‌باشد نه دولت. این در حالی است که مطابق حکم ماده (۵۹۸) ضمانت اجرای تمام موارد فوق، مجازات یکسان تا ۷۴ ضربه شلاق دارد.

۳- مرتکبین جرائم مربوط به فساد غالباً از کارمندان و صاحب منصبان بخش عمومی و دولتی می‌باشند. از طرف دیگر بخش عمده‌ای از ضمانت اجرای این قوانین کیفری عبارتند از مجازات حبس و شلاق که قضات محاکم ما همواره در صدور احکام محکومیت با ملاحظه جایگاه مرتکبین، حکم به برائت را بر صدور مجازات‌های فوق ترجیح می‌دهند. از طرف دیگر امروزه ناکارآمدی مجازات‌های فوق به اثبات رسیده است. لذا وضع مجازات‌هایی که قابلیت اعمال و

اجراء را داشته باشند، و به ویژه وضع محرومیت‌های شدید اجتماعی برای صاحب منصبان دولتی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر می‌باشد.

۴- گرچه قوانین کیفری، برای برخورد با مجرم یعنی برای پس از مرحله وقوع جرم وضع می‌شوند، اما امروزه رویه صحیح بسیاری از کشورها مبتنی بر این است که در قوانین کیفری، عنصر پیشگیری را در اولویت قرار دهند. به عنوان مثال قانون جزای کشور کانادا از جمله قوانینی است که مملو از احکام کیفری پیشگیرانه است. در این کشورها به عنوان مثال اگر درصدد مقابله با فساد در معاملات دولتی می‌باشند، مقرر می‌دارند که اعضای کمیسیون‌های مناقصه و مزایده باید از میان افراد فاقد محکومیت کیفری مالی انتخاب

تعدد قوانین و مقررات و کثرت مراجع قانونگذاری از یک طرف و فقدان قوانین جامع کیفری و غیرکیفری از طرف دیگر، در کنار فقدان نگاه پیشگیرانه در قوانین از اسباب تخلف و فساد در ایران می‌باشد

به ویژه در دستگاه‌های متولی مجوزها و موافقت‌های اصولی و مراجع وصول درآمدها و حقوق دولتی از جمله مالیات‌ها و مراجع رسیدگی و صدور آراء اعم از مراجع قضایی و اداری، بر تصمیمات متولیان امر تأثیر گذاشته و مسیر تصمیم‌ها را از مسیر قانونی و مشروع خارج کرده و در راستای منافع خویش یا افراد وابسته به خود هدایت می‌نمایند. این خلأ قانونی به ویژه در مواردی است که صاحب منصبان فوق نفع مستقیم یا غیر مستقیمی برای خود دریافت نمی‌کنند.

بنابراین وضع مقرره‌ای کیفری برای پوشش موارد فوق به ویژه برای جلوگیری از اعمال نفوذ افرادی که با قطع رابطه استخدامی با دستگاه متبوع قبلی متعاقب استعفاء، باز خریدی و بازنشستگی از نفوذ و روابط قبلی خود در آن دستگاه سوءاستفاده می‌نمایند زمینه‌ساز بروز فساد می‌شوند،^۹ ضروری می‌باشد.

هـ) لزوم اصلاح قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل

قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل که از جمله قوانین پیشگیرانه بوده که در راستای اصل (۱۴۱) قانون اساسی به تصویب رسیده، دارای ابهامات عدیده‌ای می‌باشد که همین ابهامات و نواقص، موجبات سوءاستفاده‌های زیادی از این قانون را فراهم آورده است. از جمله؛

- ابهام در خصوص شمول یا عدم شمول قانون فوق به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به لحاظ ابهام در مفهوم «مؤسسات عمومی» موضوع تبصره (۴) ماده واحده فوق.
- ابهام در خصوص عبارات مندرج در تبصره (۹) ماده واحده پیرامون مفهوم واحدهایی که از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند.
- مغایرت آشکار برخی مستثنیات قانون فوق با مفاد اصل (۱۴۱) قانون اساسی از جمله عدم استثنای نمایندگی قانونی سهام دولت در شرکت‌های دولتی در اصل (۱۴۱) و استثنای این موارد در قانون منع تصدی. توضیح این که یکی از مبادی و دلایل فساد در ایران، نمایندگی افراد واحد در مجامع عمومی و هیات مدیره انواع شرکت‌های دولتی اصلی، فرعی و اقماری بوده که صرف نظر از دریافت یا عدم دریافت هر گونه وجهی، صرف تصدی جایگاه‌های

۱۳۳۷ در نگاه اول قانونی عام‌الشمول نشان می‌دهد اما بررسی دقیق مفاد این قانون حکایت از نارسایی‌های این قانون دارد که همین نارسایی‌ها می‌تواند زمینه بروز فساد را فراهم نماید. اهم این نواقص به شرح زیر است :

۱- شمول ممنوعیت‌های مندرج در این لایحه با توجه به تغییرات ایجاد شده در ساختار نهادهای کشور پس از انقلاب اسلامی به برخی از کارکنان دولت محل تردید است. مضافاً شمول قانون به برخی افراد مندرج در این قانون مانند نخست‌وزیر موضوعیت خود را از دست داده است.

۲- معاملات مندرج در این قانون تمام معاملات دولتی را در بر نمی‌گیرد. از جمله با توجه به این که امروزه انجام معاملات از طریق مقاطعه‌کاری، حق‌العمل‌کاری و... در عمل صورت نمی‌گیرد و نیز با توجه به تفاوت‌های انجام معامله از طریق مقاطعه‌کاری و حق‌العمل‌کاری با پیمانکاری، ابهامات عمده‌ای در این خصوص وجود دارد.

۳- با توجه به مستثنیات مندرج در ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی و ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات و تاکید بند (۷) تبصره (۳) ماده اول لایحه بر خرید و فروش‌هایی که باید طبق قانون محاسبات عمومی با مناقصه و یا مزایده انجام شود، عملاً موارد مندرج در مواد (۷۹) و (۲۹) قوانین فوق در شمول ممنوعیت‌های لایحه قرار نمی‌گیرند.

۴- برخی از معاملات مندرج در تبصره (۳) ماده اول لایحه همانند مطالعات و مشاوره‌ها، عنوان معامله به مفهوم حقوقی خود نداشته و مستلزم بازنگری می‌باشد تا از تمام ظرفیت علمی کشور در امور مطالعاتی و مشاوره‌های تخصصی استفاده شود.

۵- وجود ابهام در عبارات « سمت وزارت و یا معاونت و یا مدیریت » در تبصره یک ماده اول و اختلاف نظرهایی که در این خصوص از حیث شمول یا عدم شمول آن به سطوح سازمانی پایین تر وجود دارد.

د) لزوم جرم‌انگاری کارچاق کنی

متأسفانه امروزه یکی از موارد شایع فساد در ایران عبارت از وجود افرادی است که با اعمال نفوذ در سطوح مختلف اداری کشور

فوق از علل برخورداری از رانت و فساد ناشی از آن به شمار می‌روند. • از طرف دیگر عضویت برخی صاحب‌منصبان کشوری و لشکری در کمیته‌ها و کمیسیون‌های مختلف موجب گردیده که حضور افراد مذکور صرفاً جنبه تشریفاتی و صوری داشته و هیچ‌گونه نظارت و فعالیت مؤثری از جانب این افراد صورت نگرفته و مصوبات و تصمیمات غیر کارشناسی که توالی فساد آن بر کسی پوشیده نیست از این مراجع صادر شود. لذا ضرورت دارد برای جلوگیری از تبعات فوق، هرگونه عضویتی در واحدهای فوق، شغل تلقی و تصدی آن جز در موارد خاص و اجتناب‌ناپذیر توسط مسئولین و مقامات و کارکنان دولت به ویژه در مواردی که تجانسی با وظایف آنان ندارد ممنوع شود.^{۱۰}

و) ضرورت جرم‌انگاری برخی تخلفات اداری

گرچه امروزه رویه و سیاست جنائی جهانی بر جرم‌زدایی می‌باشد، اما این امر نافی این نیست که در موارد ضروری اقدام به وضع قوانین کیفری مناسب برای مقابله با بزهکاری نمود. در نظام اداری ایران، امروزه در عمل هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری صرفاً به تخلفات کارکنان رده‌های پایین اداری رسیدگی کرده و دارندگان مناصب بالای اداری که مصدر صدور تصمیمات مهم هستند، هیچگاه در عمل مشمول رسیدگی نشده‌اند و این قبل از هر چیز ناشی از نفوذ افراد اخیر بر اعضای هیات‌های فوق و گاه متأثر از عضویت آن‌ها در این هیات‌ها می‌باشد. بنابراین ضرورت دارد یا همانند برخی کشورها مرجعی مستقل برای رسیدگی به فعالیت‌ها و اقدامات مفسده‌بار این افراد تشکیل شود^{۱۱} یا برخی تخلفات اداری فعلی نظیر سوءاستفاده از مقام و موقعیت^{۱۲}، عدم انجام مطلوب وظایف محوله، تأخیر در انجام امور مشتریان و ارباب رجوع، صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های خلاف قانون و... جنبه کیفری داده شود تا در شمول رسیدگی مراجع قضایی مستقل قرار گیرند.

ز) وضع مقررات ویژه برای نظام پرداخت‌ها در شرکت‌های دولتی فرعی و اقماری

متأسفانه در سال‌های گذشته، شرکت‌های دولتی اقدام به سرمایه‌گذاری و تاسیس شرکت‌هایی تحت عنوان فرعی و اقماری^{۱۳} کرده‌اند که تبدیل به حیات خلوتی برای رفع به اصطلاح تنگناهای

مالی وزارتخانه و شرکت‌های دولتی اصلی شده‌اند. این شرکت‌ها در ظاهر غیردولتی هستند اما در واقع بخشی از بیت‌المال را تشکیل می‌دهند. شرکت‌های فوق به دلیل محدودیت‌های ایجاد شده در صلاحیت دیوان محاسبات برای نظارت بر این شرکت‌ها، عملاً از شمول هرگونه نظارتی خارج و تبدیل به گلوگاهی برای فساد شده‌اند. لذا ضرورت دارد علاوه بر وضع مقررات ویژه برای کنترل نظام دریافت و پرداخت‌ها در این گونه شرکت‌ها، دیوان محاسبات صلاحیت نظارت بر این واحدها را به دست آورد.

علاوه بر این امروزه بسیاری از شرکت‌های دولتی با ادعای "مستلزم ذکر یا تصریح نام بودن" عملاً از تبعیت از بسیاری از قوانین و مقررات به ویژه قوانین متضمن ممنوعیت‌ها خودداری نموده و فعالیت‌های خود را مطابق مصوبات داخلی که غالباً از تصمیمات مجامع عمومی آن‌ها ناشی می‌شود انجام می‌دهند. برای رفع این نقص، ضرورت دارد مجلس شورای اسلامی طی ماده واحده‌ای توسل شرکت‌های فوق به ادعای "مستلزم ذکر یا تصریح نام بودن" آن‌ها را ممنوع نماید و مقرر دارد که شمول مقررات عمومی به هیچ یک از شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر یا تصریح به نام این شرکت‌ها در قوانین و مقررات نمی‌باشد.^{۱۴}

ح - وضع مقررات در زمینه تعارض منافع

کارگزاران دولت در جامعه زندگی می‌کنند. کودکان آن‌ها در مدارس حاضر می‌شوند و همانند سایر افراد جامعه اموالی را خرید و فروش کرده و در زمینه‌هایی سرمایه‌گذاری کرده، از نظام‌های بهداشتی و خدمات بسیار دیگری استفاده می‌کنند که ممکن است با وظیفه آن‌ها در اتخاذ تصمیمات مستقل تعارض منافع ایجاد کند. بسیاری از کشورها برای برخورد با این مشکلات نظام‌هایی را اتخاذ کرده‌اند و کارگزاران را ملزم کرده‌اند منافع شخصی را که ممکن است متعارض باشند شناسایی و اطمینان دهند که برای رفع این تعارض اقدام کنند یا در صورت بروز تعارض خود را از آن رها یا به طور پیشگیرانه به عنوان شرطی استخدامی از آن منفعت شخصی صرف‌نظر کنند.^{۱۵}

هم‌چنین مقرر شده که کارگزاران نباید به نحوی وظایفشان را تغییر دهند که منجر به بروز تعارض منافعشان شود. برای مثال

از ترک خدمت دولتی منع می‌شود.^{۱۹} در ایران به لحاظ گستردگی بخش دولتی به ویژه در باب معاملات دولتی، وضع مقرراتی برای جلوگیری از افشای اطلاعات مربوط به این معاملات که افشاء و انتشار آن‌ها موجب خدشه به حقوق دولت یا دیگران می‌شود الزامی است.

فصل سوم: لزوم وضع مقررات غیر کیفری

به طور کلی حقوق کیفری به عنوان ابزاری سرکوبگر و تنبیهی باید به گونه‌ای محدود به کار رود. امروزه سیاست جنایی در بسیاری از دول دنیا در مسیر جرم‌زدایی است و جرم‌انگاری به موارد خاص و اجتناب‌ناپذیر محدود گردیده است. مقابله با فساد نیز از جمله مواردی است که در کنار پیش‌بینی مقررات کیفری مناسب، مستلزم وضع مقررات غیر کیفری می‌باشد.

امروزه در ایران با گستره وسیع و حیرت‌آوری از قوانین و مقررات اداری، مالی، استخدامی و... آن مواجه می‌باشیم که همین گستره قوانین خود از اسباب فساد و تقلب و سوء استفاده می‌باشند.

- نگاهی اجمالی به قوانین مربوط به معاملات دولتی نشان می‌دهد که بخشی از مقررات این معاملات در مواد (۷۹) لغایت (۸۹) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، بخشی از آن در قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳، برخی از احکام بدون نسخ صریح یا ضمنی در قانون آئین‌نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۷، تعدادی از احکام مناقصه‌ها در آئین‌نامه تعیین برنده مناقصه مصوب ۱۳۵۱، تعدادی نیز در شرایط عمومی پیمان، حجمی از تکالیف و مجوزها و اختیارات در بخشنامه‌های سازمان برنامه و بودجه وقت و سازمان‌های متناظر اصلاحی و... آمده است. تعارضات، همپوشانی‌ها و خلأهای قانونی مندرج در این قوانین و مقررات خود از اسباب بروز فساد به شمار می‌رود.

در کنار این گستردگی مقررات حاکم بر مناقصه‌ها، در مزایده‌های دولتی، تعداد احکام به انگشتان دست نمی‌رسد. یعنی در نظام قانونی کشور ایران، برای بخشی از معاملات دولتی با فقدان ضابطه مواجه‌ایم که این نیز به معنای بازگذاشتن دست مسئولین امر و فعال مایشاء نمودن آن‌ها می‌باشد. بنابراین لازم است مجلس

قاضی که بیش از تصدی این حرفه نمایندگی شخص خاصی را به عهده داشته نباید به پرونده او رسیدگی کند.^{۱۶} بر این اساس ضرورت دارد که در کشور ایران نیز قوانین و مقررات و الزامات ضروری در زمینه‌هایی که تعارض منافع وجود دارد وضع و یا در مقررات یا قراردادهای استخدامی تمهیدات پیشگیرانه لازم اتخاذ شود.

ط (لزوم اعلام دارایی‌های کارکنان ارشد دولت

یکی از روش‌های پیشگیری از بروز فساد، الزام کارکنان دولت به اعلام دارایی خویش و بستگان درجه یک قبل و پس از دوره تصدی‌گری شغل مربوطه می‌باشد تا در صورت افزایش نامعقول ثروت، در یک اقدام پیشگیرانه دیگر، مراتب به مردم اعلام شود.^{۱۷} در ایران برغم وجود اصل (۱۴۲) قانون اساسی مبنی بر این که «دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که بر خلاف حق افزایش نیافته باشد»، اما منصرف از قابلیت اجرا یا عدم اجرا این اصل، لازم است قوانین عادی لازم‌متضمن وضع ضمانت‌اجراهای مناسب برای افرادی که دارایی آن‌ها به نحو غیرمشروع افزایش یافته به تصویب برسد. از طرف دیگر وضع قوانین مشابه برای سایر کارکنان ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. علاوه بر وضع مقررات قانونی فوق، اجرای قانون نسبتاً جامع مصوب ۱۹ اسفند ۱۳۳۷ تحت عنوان «قانون مربوط به رسیدگی به دارایی‌های وزراء و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشکری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها» که سال‌های مدیدی است که تبدیل به یک قانون متروکه گردیده ضروری و اجتناب‌ناپذیر می‌باشد.^{۱۸}

ی (تصویب قوانین مناسب برای رازداری

از آنجائی که کارگزاران دولتی به طیف وسیعی از اطلاعات حساس دسترسی دارند، در برخی کشورها برای جلوگیری از رانت اطلاعات در امور مختلف مالی، اداری و غیر آن، مقرراتی وضع و برای نشر اطلاعاتی که برای صحت و شفافیت امور باید محرمانه بماند ضمانت‌اجراهایی وضع گردیده است. در برخی کشورها قواعدی وضع شده که استفاده از اطلاعات محرمانه برای دوره مناسبی پس

و کتابی ندارد. چگونه می‌توان انتظار داشت در چنین وضعیتی، در بخش وصول درآمدهای کشور، اگماض و چشم‌پوشی و سوء استفاده وجود نداشته باشد.

اما در بخش اموال دولتی، داستان به گونه دیگری است: قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ (مواد ۴۰ و ۵۰) قانون محاسبات عمومی (مواد ۱۰۶ لغایت ۱۲۲)، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مواد ۶۹ و ۷۹)، آئین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲، آئین‌نامه مستندسازی و تعیین بهره بردار اموال غیر منقول دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۲، آئین‌نامه مربوط به شرایط و طرز انتخاب و حدود وظایف و مسئولیت‌های امین اموال مصوب ۱۳۷۶ قوانین و مقررات حاکم بر اموال خاص نظیر خودروهای دولتی، منازل سازمانی و... همگی حکایت از مجموعه آشفته و غیرمنقح در باب اموال دولتی داشته که گاه همین تعدد و تشتت و پراکندگی موجب لوٹ شدن حراست از اموال دولتی گردیده و باب استفاده‌های غیرمجاز رایج و آشکار امروزی را باز نموده است. بنابراین ضرورت تنقیح قوانین و مقررات حاکم بر اموال دولتی، امری اجتناب‌ناپذیر بوده و راه را بر استفاده ناصحیح از اموال دولتی فراهم می‌آورد.

• گرچه تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، تا حدودی به یگانگی و یکنواختی قوانین و مقررات حاکم در امور اداری و استخدامی کشور کمک کرده و انتظار می‌رود که از این پس نظام پرداخت‌ها و نیز چگونگی انجام امور اداری تابع این قانون شود و از پرداخت پاداش‌ها و مزایا و امتیازات مألوف و مورد عادت اجتناب شده و باب تبعیض‌های ناروا و مایوس کننده را که گاه خود از اسباب و موجبات تشویق به فساد در واحدهایی که اقدام به چنین پرداخت‌هایی نمی‌نمودند، مسدود می‌نماید، اما ابهامات موجود در این قانون اندک اندک هم بر تعداد دستگاه‌های مستثنی و هم بر پرداخت‌های مستثنی از ممنوعیت‌های این قانون افزوده است که این امر با فلسفه قانون فوق مطابقتی ندارد.

امروزه زمره‌هایی از برخی دستگاه‌ها به ویژه شرکت‌های دولتی مبنی بر گریز آن‌ها از احکام این قانون با تمسک و توسل به برخی خلأهای این قانون به گوش می‌رسد که در صورت صحت، باید در



شورای اسلامی در یک اقدام عاجل اقدام به تنقیح قوانین فوق و وضع قانونی جامع در باب معاملاتی دولتی اعم از موارد مناقصه، مزایده و موارد ترک تشریفات و مستثنی از تشریفات نماید.

• در باب درآمدها، با داستان غم‌انگیز دیگری مواجه هستیم. در کشوری که همه از کثرت قوانین و قانونگذاران متعدد می‌نالند و تورم قوانین صدای همگان را درآورده است، سال‌های سال است که، در عرصه درآمدها، به عنوان یکی از ارکان اساسی قانون بودجه کل کشور و رکن مقدم بر هزینه‌ها، آئین‌نامه و دستورالعمل نحوه وصول درآمدها که در ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی تهیه آن به وزارت امور اقتصادی و دارایی در سال ۱۳۶۶ تکلیف شده بود، تهیه نگردیده است! به همین دلیل امروزه بخش درآمدی کشور تابعی از امیال و سلیق شخصی افراد گردیده و هیچگونه حساب

است. امروزه هنر واضعین قانون در ایران این شده که قوانین و مقررات مصوب روز دنیا را به تصویب می‌رسانند اما برای اجرای این قوانین هیچگونه کوششی به کار نمی‌برند:

- آیا می‌توان کسی را یافت که باور نداشته باشد که بزرگی حجم دولت از موجبات فساد است؟ در مقابل آیا می‌توان کسی را یافت که مدعی وجود خلأ قانونی یا فقدان مجوزهای قانونی بر کوچک نمودن حجم دولت باشد؟ نگاهی گذرا به مهم‌ترین قوانین عادی کشور یعنی قوانین برنامه نشان می‌دهد که حداقل از تاریخ تصویب قانون برنامه اول توسعه در اواخر سال ۱۳۶۸ در بند (۸) هدف‌های کلی برنامه و نیز خط مشی‌های این قانون بحث کوچک کردن حجم دولت و واگذاری امور تصدی‌گری به بخش غیردولتی تاکید شده است. مفاد این حکم در قانون برنامه دوم (تبصره‌ها ۳۱ و ۳۲ و...) قانون برنامه سوم (فصل اول شامل مواد ۱ تا ۴ و برخی مواد فصول دوم و سوم) قانون برنامه چهارم (بخش ششم شامل مواد ۱۳۵ تا ۱۵۴) تکرار شده است. اما آنچه در عمل شاهد آن هستیم پس از قریب به سه دهه باید باز امروز از لزوم اهتمام به چاپک نمودن دولت صحبت کرد و این‌گونه شعار داد که دولتی بودن بسیاری از امور، خود از اسباب فساد است.

در قوانین و مقررات فوق به کرات مبانی قانونی و الزامات مربوط به افزایش کارایی و بهره‌وری، وجدان کاری، شایسته‌سالاری در ارتقاء و انتصاب و لزوم رقابتی نمودن و اجتناب از تبعیض و انحصار، تکریم ارباب رجوع، مبارزه با تحمل‌گرایی، بهبود سیستم‌ها و روش‌های انجام امور در ادارات، شفاف‌سازی مراحل مختلف انجام کار و... اشاره گردیده است اما گویی ما این احکام مترقی و پیشرو را برای تزئین قوانین گذاشته‌ایم و اجرا و تصویب هم‌زمان آن‌ها به فراموشی سپرده شده است.

بنابراین صرف وضع قانون کافی نبوده و عمل‌گرایی و پایبندی به قوانین بسیار با اهمیت می‌باشد. عدم اجرا و پایبندی به قوانین، خطراتی را در پی خواهد داشت که هیچ‌گاه از بی‌قانونی چنین خطراتی به بار نمی‌آید. وضع قوانین و بلا‌اجراء گذاشتن آن‌ها ضمن از بین بردن زشتی قانون‌گریزی، زمینه را برای بروز فساد بسیار مهیا می‌کند. مردم عادی در این صورت چنین تصور می‌کنند

آینده‌ای نزدیک شاهد آن باشیم که قانون مدیریت خدمات کشوری به همان سرنوشت قانون نظام هماهنگ پرداخت گرفتار شود.

از طرف دیگر و در همین رابطه، وضع قانون استخدامی یکسان نباید به منزله پرداخت‌های یکسان به همه افراد باشد. نظام پرداخت‌ها نیز همانند ارتقاء و انتصاب باید مبتنی بر شایستگی و کارایی باشد و الا زمانی که افراد کاردان و بالیاقت و مؤثر، دریافت یکسانی با افراد فاقد این اوصاف داشته باشند همین امر زمینه بروز فساد را در آن‌ها تقویت می‌کند.

هم‌چنین باید توازنی میان درآمد افراد شاغل در بخش عمومی و خصوصی باشد. غالباً کارگزاران دولت، موقعیت خود را با شرایطی مقایسه می‌کنند که از آن بهره‌مند هستند، برای مثال با کارگزاران بخش خصوصی که دارای وظایف کاملاً مشابه‌اند یا کسانی که در موقعیت‌هایی به کار گرفته شده‌اند که این کارگزاران به طور مکرر در جریان وظایفشان با آن‌ها مواجه می‌شوند. اگر کارمندان دولت بین خود و آن‌ها شکافی وسیع احساس کنند، وسوسه می‌شوند و به کارهایی روی می‌آورند که دستمزد بالاتری دارد و یا برای این‌که معیار زندگی و موقعیت خود را به سطوح قابل قبول تری ارتقاء بخشند خدمات دولتی را ترک می‌کنند یا درگیر فساد می‌شوند.^{۲۰} فصل چهارم: عمل‌گرایی (پایبندی به قوانین عنصر اصلی مقابله با فساد)

تردیدی نیست که وضع قوانین و مقررات به خودی خود نه هدف تلقی می‌شود و نه کفایت می‌کند. قانونگذاری وسیله‌ای است که هر کشور با به کارگیری آن عزم خویش را در مبارزه با فساد نشان می‌دهد.^{۲۱}

شاید برخی سیاست‌گذاران وضع مقررات ضد فساد را صرفاً وسیله‌ای برای فرار از فشارهایی که برای مبارزه با فساد مالی و پیوستن به تلاش‌های جهانی برای ریشه‌کن کردن آن وارد می‌شوند می‌دانند.^{۲۲}

بنابراین نباید صرفاً به وضع قوانین و مقررات کیفری و غیر کیفری برای مقابله با فساد بسنده کرد بلکه باید عمل‌گرایی در دستور کار مقامات مسئول قرار گیرد. چه بسیار قوانین و مقرراتی که سال‌های متمادی در کشور به تصویب رسیده اما هیچ‌گاه مجال عمل نیافته

آمیز باشد که برای اجرای آن‌ها اراده‌ای قوی و سالم وجود داشته باشد.

کلید واژه‌ها: فساد- قوانین و مقررات غیر کیفری- جرم‌انگاری- ضمانت اجرا- معاملات دولتی منابع مورد استفاده

منابع:

الف: کتب

- حکمرانی خوب، بنیان توسعه؛ به کوشش احمد میدری و دکتر جعفر خیرخواهان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- حقوق کیفری مالی (جرائم مالی علیه دولت) صادق منتی نژاد، انتشارات دیوان محاسبات کشور
- محشای قانون محاسبات عمومی، صادق منتی نژاد، انتشارات دیوان محاسبات کشور
- بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، دکتر محمد راسخ، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانونگذاری، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد (مالی)، دلبلیو پاتی افسو- اماه و راج سوپر امانین، کیشور اپرتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- جرائم علیه امنیت و آسایش عمومی، دکتر حسین میرمحمد صادقی، نشر میزان
- جرائم علیه اموال و مالکیت، دکتر حسین میرمحمد صادقی، نشر میزان
- مجموعه مقالات عدالت کیفری، دکتر محمد آشوری؛ نشر گنج دانش
- برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد- پیتر لانگستر و دیگران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- رهنمودهای تقنینی جهت اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، ترجمه حمید بهره‌مند بگ نظر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

که صاحبان قدرت این قوانین را برای ضعفا وضع کرده‌اند و خود هیچ‌گونه پایبندی به آن‌ها ندارند. همان‌گونه که جرم‌شناسان ساختارگرا گفته‌اند یکی از عوامل بروز جرم و فساد در یک جامعه اعتقاد به وجود روابط ستم بار در مناسبات قدرت می‌باشد. مردم در چنین وضعیتی به سراغ ارتکاب جرم می‌روند.^{۲۳}

نتیجه‌گیری

مقابله با پدیده فساد نیازمند وجود عزم و اراده کافی و تمهید سازوکارهای لازم می‌باشد. از میان ابزارهای مقابله با فساد هنوز اتخاذ تدابیر قانونی شامل اصلاح قوانین و مقررات و شیوه‌های قانونگذاری و وضع قوانین و مقررات غیر کیفری 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 غیر کیفری در زمینه‌های مختلف از جمله مقابله با فساد، به لحاظ فقدان منطق و انسجام لازم در این قوانین و تعارض و همپوشانی آن‌ها، مقابله با پدیده فساد نه تنها موفقیت‌آمیز نبوده بلکه همان‌گونه که در این نوشتار آمده، تورم قوانین و کثرت مراجع وضع قانون خود از اسباب بروز فساد می‌باشد که لازم است برای رفع این مشکل موضوع تنقیح قوانین به عنوان وظیفه‌ای ملی و ضروری آنی در دستور کار قرار گیرد. از طرف دیگر قوانین کیفری فعلی به لحاظ عدم جامعیت و نیز بی توجهی به سازوکارهای پیشگیرانه، کارایی لازم را برای مقابله با فساد ندارند لذا ضرورت دارد ضمن اصلاح قوانین مربوط به تصرف غیر قانونی، تبانی در معاملات دولتی، مداخله در معاملات دولتی، تصدی بیش از یک شغل و... سایر موارد مربوط به فساد مطابق فصل سوم کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد جرم‌انگاری گردند.

نگارنده تاکید دارد که در مقابله با فساد لازم است در وهله اول مقررات و سازوکارهای غیر کیفری نظیر قوانین و مقررات مالی، محاسباتی، معاملاتی، اداری و غیر آن مورد اصلاح و بازبینی قرار گرفته و فرایندهای انجام امور در بخش دولتی و عمومی به گونه‌ای جامع و شفاف و ساده تدوین و اعلام شود. بدیهی است که کلیه این فعالیت‌ها و اقدامات تقنینی و غیر تقنینی زمانی می‌تواند موفقیت

- گنج دانش ص ۱۰۶ چاپ هفدهم).
۸. برای مطالعه تفصیلی رجوع شود به کتاب حقوق کیفری مالی (فصل نهم تحت عنوان مداخله کارکنان دولت در معاملات دولتی) صادق منتی نژاد، انتشارات دیوان محاسبات کشور
 ۹. دکتر حسین راغفر، اقتصاد سیاسی فساد، فصلنامه مجلس و پژوهش شماره ۵۸ ص ۱۹
 ۱۰. برای آگاهی از نواقص و ابهامات قانون منع تصدی بیش از یک شغل، به فصل دهم کتاب حقوق کیفری مالی اثر نگارنده مراجعه شود.
 ۱۱. پیتزلانگستر و دیگران، برنامه های جهانی مبارزه با فساد، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره مند بگ نظر، ص ۱۳۲
 ۱۲. باید توجه داشت که شیوه نگارش ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی به گونه ای است که در عمل شامل بسیاری از تخلفات فوق نمی گردد.
 ۱۳. خلاصه کتاب فقر، فساد و تبعیض: موانع توسعه در ایران، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شهریور ۸۴ ص ۱۹
 ۱۴. صادق منتی نژاد، بررسی حاکمیت قوانین و مقررات عمومی بر شرکتهای مستلزم ذکر و یا تصریح نام، فصلنامه دانش حسابرسی، سال ششم، شماره ۱۹، بهار ۸۵ ص ۴۵-۴۰
 ۱۵. لانگستر و دیگران، ص ۳۶۴
 ۱۶. همان ص ۲۰۴
 ۱۷. دبلیو پاتی افوسو - اماه و دیگران، چارچوبهای حقوقی مقابله با فساد، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ص ۲۴
 ۱۸. برای آگاهی از رویکرد کشورهای مختلف دنیا به موضوع لزوم اعلام میزان دارائتها و بدهی های مدیران و کارکنان دولتی، به کتاب «راهکارهای مقابله با فساد اقتصادی در ایران با تاکید بر تجربیات کشورهای موفق» سلسله گزارشهای بررسی موضوع فساد اقتصادی، شماره ۸، انتشارات موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصادی ص ۷۱ مراجعه شود.
 ۱۹. لانگستر و دیگران، ص ۲۰۷
 ۲۰. لانگستر، ص ۳۶
 ۲۱. دبلیو پاتی افوسو - اماه - راج سوپرامانین - کیشور اپرتی، چارچوبهای حقوقی مقابله با فساد، ص ۹۹
 ۲۲. همان ص ۹۸
 ۲۳. جرم شناسی نظری، راب وایت، فیونا هینز، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه ص ۴۰۱

ب: فصلنامه ها و مجلات

- مجله حقوقی دادگستری، سال هفتاد و یکم، دوره جدید، زمستان ۸۶
- مجله مالیه، سال اول، شماره ۱ تابستان ۸۶
- فصلنامه دانش حسابرسی، سال ششم، شماره ۱۹، بهار ۸۵
- فصلنامه دانش حسابرسی سال پنجم، شماره ۱۵، بهار ۸۴
- فصلنامه مجلس و پژوهش سال چهاردهم، شماره ۵۶، تابستان ۸۶
- فصلنامه مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، شماره ۵۸، زمستان ۸۶

پانویس:

۱. پیتزلانگستر و دیگران، برنامه های جهانی مبارزه با فساد، امیرحسین جلالی فراهانی - حمید بهره مند بگ نظر، انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ص ۲۷
۲. دکتر محمد راسخ، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، زمستان ۸۴، ص ۱۳۰
۳. آیت الله هاشمی شاهرودی، مجله حقوقی دادگستری، سال هفتاد و یکم، دوره جدید، زمستان ۸۶، صص ۱۷-۱۸
۴. صادق منتی نژاد، دانش حسابرسی، سال پنجم، شماره ۱۵، بهار ۸۴، جایگاه قانونی مصوبات دولتی از تاریخ تصویب تا تاریخ ابطال «ص ۴۰-۳۴
۵. برای مطالعه بیشتر به فصل سوم کتاب رهنمودهای تقنینی جهت اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، ترجمه حمید بهره مند بگ نظر، انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی مراجعه شود.
۶. محسن قره باغی، حبیب... شاملو، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانونگذاری، مقاله «تفیح قوانین و راهکار اجرایی آن» صص ۴۳-۴۲، انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
۷. جرمی بنتام از سردمداران مکتب فایده اجتماعی معتقد است که بزهکار با توجه به مجازات جرمی که قصد ارتکاب آنرا دارد به بررسی نفع و ضرر آن می پردازد (دکتر رضا نوربها، زمینه حقوق جزای عمومی، انتشارات