

تأثیر ناکارآمدی و ضعف نظام تقنینی در بروز پدیده ارتشا

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۳/۲۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۵/۱۲ احسان یآوری *

چکیده

ارتشا یکی از بارزترین مصادیق فساد اداری است که تبعات سوء فراوان آن بر کسی پوشیده نیست. برای مقابله با آن نیز مانند مقابله با هر معلولی، باید علت پدیده شناسایی شده و اقدام مناسب برای از بین بردن آن اتخاذ گردد. یکی از مهم‌ترین علل بروز پدیده ارتشا را می‌توان وجود مشکل و ضعف در نظام تقنینی دانست که این مقاله به دنبال اثبات این فرضیه است. اثبات وجود رابطه میان ضعف نظام تقنینی و بروز ارتشا نیازمند بیان محورها و نیز تشریح مکانیسم اثرگذاری است که نوشتار پیش‌رو بدان پرداخته است. با بررسی صورت گرفته مهم‌ترین مصادیق ناکارآمدی نظام تقنینی که می‌تواند در بروز ارتشا تأثیر داشته باشد، عبارت است از: وجود نقص و ضعف در مقررات تنبیهی و جزایی جهت برخورد با مرتکبان جرایم رشاء و ارتشا؛ پیچیدگی، ابهام و عدم شفافیت برخی قوانین؛ تورم قوانین در حوزه‌های مختلف؛ قدیمی و متروک بودن برخی قوانین و عدم تطابق با نیازهای امروز جامعه؛ عدم وجود مقررات قانونی لازم و سیستم اداری مفید در الزام مسئولان به ثبت و اعلام صحیح و کامل دارایی خود به قوه قضائیه؛ عدم حاکمیت نظم در قوانین و مقررات اقتصادی؛ رفع نقایص و ضعف‌های نظام تقنینی و از بین بردن زمینه اثرگذاری آن بر بروز ارتشا می‌تواند نقش بسزایی در کمرنگ نمودن این پدیده شوم در تشکیلات اداری داشته باشد.

واژگان کلیدی: ارتشا، رشاء، فساد اداری، قانون، قانونگذاری

مقدمه

ازجمله موانع و معضلات پیش روی نظام اداری که موجب می‌گردد نظام اداری عملکرد مطلوب و صحیح نداشته و نتواند در راستای اهداف تعیین‌شده طی طریق نماید، وجود و نفوذ فساد است. فساد اداری دارای مصادیق متعددی است که شاید بتوان رشوه‌خواری را مصداق بارز آن دانست. این معضل باعث بروز پیامدهای سوء اداری، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی می‌شود که در صورت گسترش، اختلال جدی در نظامات اجتماعی ایجاد می‌نماید. لزوم برخورد جدی با معضل فساد اداری و به‌خصوص ارتشا بر کسی پوشیده نیست و این ضرورت، عزم جدی نهادهای مسئول را می‌طلبد. بدون تردید اقدام علیه معضلات اجتماعی بدون شناخت کافی در خصوص علل و زمینه‌های بروز آنها از تأثیرگذاری چندانی برخوردار نخواهد بود. باوجوداین اگر ارتشا را معضل حاد اجتماعی بدانیم، بجاست که علل و زمینه‌های بروز آن نیز به‌صورت علمی مورد بررسی قرار گیرد.

ازطرف دیگر وجود قانون برای بقای حیات هر جامعه‌ای امری ضروری و گریزناپذیر است. قوانین به تعاملات افراد و نهادهای اجتماعی نظم بخشیده و مانع بروز هرج و مرج می‌گردند. به‌واسطه قانون برای هر فرد، حقوقی تعریف و تبیین می‌شود و دیگران نیز از تعدی به حقوق تعریف‌شده افراد دیگر باز داشته می‌شوند. نظام‌های حکومتی و اجتماعی برای حفظ جوامع سعی می‌نمایند به انحای مختلف مانع تعدی به قانون گشته و با متعدیان برخورد کنند. باوجوداین اگرچه وضع قوانین برای جلوگیری از ایجاد ناهنجاری و نابسامانی جامعه است، اما خود قوانین نیز می‌تواند به سبب وجود نواقص و اشکالات، زمینه‌ساز برخی ناهنجاری‌ها و مفاسد باشد.

باین‌وصف این مقاله به‌دنبال پاسخ به این سؤال است که آیا وجود ضعف و ناکارآمدی در نظام تقنینی موجود در کشور، می‌تواند عاملی برای بروز پدیده ارتشا

باشد. پاسخی که به عنوان فرضیه به این سؤال می‌توان داد، تصدیق تأثیر یادشده است. با تصدیق این موضوع، طبیعتاً چگونگی این تأثیرگذاری می‌تواند موضوع سؤال بعد قرار گیرد که این مقاله سعی نموده با ارائه مصادیق و تبیین مناسب، چگونگی تأثیرگذاری مزبور را توضیح دهد.

با شرح نحوه تأثیرگذاری نظام تقنین بر بروز پدیده ارتشا و شناسایی ضعف‌ها و چالش‌های این حوزه می‌توان امیدوار بود که دست‌اندرکاران نظام تقنینی با در نظر داشتن این موارد، در پی اصلاح نظام موجود برآمده تا بدین واسطه شاهد از بین رفتن یکی از زمینه‌های اصلی بروز پدیده ارتشا و نهایتاً کمرنگ شدن این معضل در تشکیلات اداری و دولتی باشیم.

۱. وجود نقص و ضعف در مقررات تنبیهی و جزایی جهت برخورد با مرتکبین جرایم رشاء و ارتشا

از آنجاکه قانونگذار همواره درصدد تنظیم روابط اجتماعی و جلوگیری از بروز معضلات در سطح جامعه، با استفاده از ابزار قانون و مقررات می‌باشد، لذا در طول برهه‌های مختلف زمانی نسبت رشاء و ارتشا واکنش نشان داده و با تصویب قوانین و مقررات سعی در مقابله و کنترل آن داشته است. علی‌رغم این اقدامات، به نظر می‌رسد قوانین موجود به اندازه کافی از قابلیت لازم در برخورد با این جرایم برخوردار نیستند. این عدم قابلیت از وجود برخی نقایص و ابهامات سرچشمه می‌گیرد که در قوانین تنبیهی و جزایی مشاهده می‌شود.

تعبیر کلی، کشدار و مبهمی که بعضاً در قوانین موجود به چشم می‌خورد، زمینه بهره‌برداری‌های سلیقه‌ای، جناحی و بانندی از قوانین را برای برخی فراهم آورده و راه استفاده ابزاری از قانون و گسترش مفاسد اقتصادی را هموار ساخته است (رهبر و دیگران، ۱۳۸۱: ۱۱۳). همچنین با مروری بر پیشینه و فرایند قانونگذاری در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب، این واقعیت تلخ روشن می‌شود که در اوان پیروزی انقلاب و

در طول سال‌های جنگ تحمیلی، به دلایل مختلف فرصت و فضای تدوین و تصویب قوانین جامع و مانع و مورد نیاز جامعه ایجاد نشد. زمامداران امور از خلأ قانونی، بی‌ثباتی و ناهماهنگی دستگاه‌های تقنینی، اجرایی و قضایی از یک‌سو، و سوءاستفاده و فرصت‌طلبی مجرمان و مفسدان اقتصادی اجتماعی از سوی دیگر رنج می‌بردند. باین‌حال به‌مرور بسیاری از کمبودها و نارسایی‌های قانونی مورد بررسی و رفع و رجوع واقع شده است و امروزه کمتر دچار خلأ قانونی هستیم؛ لیکن قابل‌تأویل و تفسیر بودن بسیاری از مواد قانونی، عدم روزآمدی و نقص در کارآمدی، ازجمله معضلات اساسی حوزه تقنین به‌شمار می‌رود.

در ادامه به برخی از نواقص و ابهامات قوانین تنبیهی و جزایی اشاره می‌گردد:

الف) ماده ۵۹۲ قانون مجازات اسلامی برای رشوه‌دهنده (راشی)، علاوه بر ضبط مال ناشی از ارتشا، مجازات حبس از شش ماه تا سه سال یا تا هفتاد و چهار ضربه شلاق پیش‌بینی نموده است. ضبط مال ناشی از ارتشا به نفع دولت به‌عنوان تعزیر رشوه‌دهنده در تبصره ۲ ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری نیز مورد اشاره قرار گرفته است.^۱ علاوه بر این لغو امتیاز ناشی از رشوه هم در تبصره مورد اشاره پیش‌بینی شده است. این در حالی است که برای مرتشی با توجه به رشوه دریافتی، مطابق ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبان ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری مجازاتی به این ترتیب مقرر گردیده است: «در صورتی که قیمت مال یا وجه مأخوذ بیش از بیست هزار ریال نباشد، به انفصال موقت از شش ماه تا سه سال و چنانچه مرتکب در مرتبه مدیرکل یا هم‌تراز مدیرکل یا بالاتر باشد، به انفصال دائم از مشاغل دولتی محکوم خواهد شد و بیش از این مبلغ تا دویست هزار ریال، از یک سال تا سه سال حبس و جزای نقدی معادل قیمت مال یا وجه مأخوذ و انفصال موقت

۱. به‌موجب تبصره مذکور «در تمامی موارد فوق مال ناشی از ارتشا به‌عنوان تعزیر رشوه‌دهنده به نفع دولت ضبط خواهد شد و چنانچه راشی به‌وسیله رشوه، امتیازی تحصیل کرده باشد، این امتیاز لغو خواهد شد».

از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد و چنانچه مرتکب در مرتبه مدیرکل یا هم‌تراز مدیرکل یا بالاتر باشد، به جای انفصال موقت به انفصال دائم از مشاغل دولتی محکوم خواهد شد. در صورتی که قیمت مال یا وجه مأخوذ بیش از دویست هزار ریال تا یک میلیون ریال باشد، مجازات مرتکب دو تا پنج سال حبس به علاوه جزای نقدی معادل قیمت مال یا وجه مأخوذ و انفصال دائم از خدمات دولتی و تا هفتاد و چهار ضربه شلاق خواهد بود. و چنانچه مرتکب در مرتبه پایین‌تر از مدیرکل یا هم‌تراز آن باشد، به جای انفصال دائم به انفصال موقت از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد. در صورتی که قیمت مال یا وجه مأخوذ بیش از یک میلیون ریال باشد، مجازات مرتکب پنج تا ده سال حبس، به علاوه جزای نقدی معادل قیمت مال یا وجه مأخوذ و انفصال دائم از خدمات دولتی و تا هفتاد و چهار ضربه شلاق خواهد بود و چنانچه مرتکب در مرتبه پایین‌تر از مدیرکل یا هم‌تراز آن باشد، به جای انفصال دائم به انفصال موقت از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد. حال با توجه به میزان مجازات‌ها، واضح است که مجازات مرتشی بسیار سنگین‌تر از راشی است؛ علاوه بر آن برای راشی در صورت اقرار یا گزارش مطابق تبصره ۵ ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری معافیت‌هایی در نظر گرفته شده است.^۱ همچنین در صورت تحقق مفاد ماده ۲۵۹۱ و تبصره ماده ۳۵۹۲ قانون مجازات اسلامی، راشی از همه یا بخشی از مجازات در نظر گرفته شده معاف خواهد شد.

۱. تبصره ۵: «در هر مورد از موارد ارتشا هرگاه راشی در ضمن تعقیب با اقرار خود موجبات تسهیل تعقیب مرتش را فراهم نماید تا نصف مالی که به عنوان رشوه پرداخته است به وی بازگردانده می‌شود و امتیاز قبل از کشف جرم مأمورین را از وقوع بزه آگاه سازد، از تعزیر مالی معاف خواهد شد و در مورد امتیاز طبق مقررات عمل می‌شود و چنانچه راشی نیز لغو می‌گردد».

۲. ماده ۵۹۱: «هرگاه ثابت شود که راشی برای حفظ حقوق حقه خود ناچار از دادن وجه یا مالی بوده تعقیب کیفری ندارد و وجه یا مالی که داده به او مسترد می‌گردد».

۳. تبصره: «در صورتی که رشوه‌دهنده برای پرداخت رشوه مضطر بوده و یا پرداخت آن را گزارش دهد یا شکایت نماید، از مجازات حبس مزبور معاف خواهد بود و مال به وی مسترد می‌گردد».

با توجه به آنچه بیان شد، به نظر می‌رسد که قانونگذار به تأثیر عمل راشی و نقش وی در ارتکاب جرم، توجه کافی نداشته است. در بسیاری موارد جرم ارتشا با تحریک و اصرار راشی صورت می‌پذیرد، خصوصاً اگر فرد تقاضای انجام امری غیرقانونی و خارج از قواعد معمول را داشته باشد. در این موارد تحریک و تشویق راشی تأثیر مستقیم در دریافت رشوه توسط کارمند دولت را دارد. اما از محتوای قوانین جزایی برمی‌آید که از کنار نقش راشی در تحقق جرم به‌سادگی عبور شده است. حال با توجه به این نقش بهتر بود مجازات راشی و مرتشی در این حالت برابر بوده یا حداقل در صورتی که راشی انگیزه‌دهنده و محرک دریافت رشوه از سوی مرتشی باشد، معافیت‌های در نظر گرفته‌شده برای وی اعمال نگردد، تا زمینه رهایی از مجازات برای وی که نقش عمده در تحقق جرم داشته است، مهیا نگردد.

ب) مطابق ماده ۵۹۲ قانون مجازات اسلامی مجازات راشی به‌صورت حبسی برای کسانی است که به یکی از اشخاص مذکور در ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری رشوه پرداخت کند. در ماده مذکور علاوه‌بر ضبط مالی که به‌عنوان رشوه داده شده، برای مرتکب رشاء حبس یا شلاق نیز در نظر گرفته شده است. در ماده ۵۸۸ نیز آمده است: «هر یک از داوران و ممیزان و کارشناسان اعم از اینکه توسط دادگاه معین شده باشد یا توسط طرفین، چنانچه در مقابل اخذ وجه یا مال به‌نفع یکی از طرفین اظهار نظر یا اتخاذ تصمیم نماید، به حبس از شش ماه تا دو سال یا مجازات نقدی از سه تا دوازده میلیون ریال محکوم، و آنچه گرفته است به‌عنوان مجازات مؤدی به‌نفع دولت ضبط خواهد شد». در این ماده نیز مجازات جداگانه‌ای آن‌گونه که در ۵۹۲ قانون مجازات اسلامی آمده، برای رشوه‌دهنده به اشخاص مذکور، غیر از ضبط مالی که به‌عنوان رشوه داده شده، در نظر گرفته نشده است. بدین ترتیب اگر بخواهیم بر اساس تفسیر مضیق عمل نماییم، باید گفت که چون در ماده ۵۹۲ به اشخاص مذکور در ماده ۵۸۸ اشاره‌ای نگردیده، لذا

عملاً دهندگان وجه به موجب قانون قابل تعقیب و مجازات نمی‌باشند. در صورتی که چنین نیست و این امر را باید ناشی از سهل‌انگاری قانونگذار تلقی نمود (شامبیاتی، ۱۳۸۵: ۴۴۲). در این مورد نیز به نظر می‌رسد با توجه به قبح عمل رشاء و تأثیرات سوء آن، بهتر است با اصلاح قانون برای رشوه‌دهندگان به افراد موضوع ماده ۵۸۸ نیز علاوه بر ضبط مال الرشا مجازات دیگری مانند ماده ۵۹۲ قانون مجازات اسلامی در نظر گرفته شود.

ج) آن‌گونه که از متن ماده ۵۹۲ قانون مجازات اسلامی و ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری برمی‌آید، عمل فیزیکی لازم برای تحقق عنصر مادی جرایم رشاء و ارتشا عبارت از: «دادن» یا «قبول کردن» وجه یا مال سند پرداخت وجه یا تسلیم مال که اولی عمل فیزیکی در جرم رشاء و دومی عمل فیزیکی در جرم ارتشا می‌باشد. نکته قابل ذکر در مورد واژه «قبول نماید» مذکور در ماده ۳ قانون تشدید ... آن است که با توجه به ظاهر عبارت ماده مذکور و با توجه به اینکه ماده ۵۹۲ ضمن اشاره به ماده ۳ از «دادن» وجه یا مال یا سند سخن گفته است، تردیدی باقی نمی‌ماند که منظور ماده ۳ از قبول نماید آن است که کارمند مورد بحث وجه یا مال یا سند را اخذ کند. بنابراین به صرف اینکه وی «پیشنهاد» ارباب رجوع را برای دادن وجه یا مال یا سندی به وی «بپذیرد»، جرم ارتشا محقق نخواهد شد (میرمحمدصادقی، ۱۳۸۱: ۳۶۷). در این خصوص در اظهار نظری توسط اداره حقوقی قوه قضائیه نیز آمده است: «... مرتشی باید مال را دریافت نماید، به عبارت دیگر قبول به معنی دریافت است و با دریافت آن جرم ارتشا تحقق می‌یابد، و آلا صرف وعده راشی به تنهایی کافی برای تحقق جرم نیست، مگر آنکه اقداماتی را که مرتشی انجام داده، با وعده راشی جمعاً مفید شروع به جرم ارتشا باشد».^۱

۱. نظریه شماره ۷/۲۶۵۷ مورخ ۱۳۷۲/۵/۱۹ اداره حقوقی قوه قضائیه.

شاید بتوان آنچه را که بدان اشاره گردید، ایرادی بر مواد ۳ و ۵۹۲ مذکور در فوق دانست و بهتر آن بود که هر دو ماده حتی پیشنهاد دادن یا گرفتن وجه، مال یا سند را نیز مشمول عناوین رشا یا ارتشا قرار می‌دادند؛ مخصوصاً از آن رو که محسوب کردن این گونه پیشنهادها به عنوان «عملیات اجرایی» جرم و در نتیجه مجازات کردن پیشنهاد دهنده تحت عنوان شروع به جرم نیز مورد تردید می‌باشد (همان: ۳۶۸). در این خصوص به نظر می‌رسد در صورتی که عمل راشی جرم تلقی نگردد و مجازاتی برای وی نباشد، ممکن است راشی با تکرار عمل خود که همان پیشنهاد دریافت رشوه است، سایر کارمندان دیگر را به فساد بکشاند. در این رابطه رأی دیوان عالی کشور نیز قابل توجه است: «طبق ماده ۱۴۲ قانون کیفر عمومی هر کس برای اقدام به امری که از وظایف اشخاص مذکور در آن ماده است یا برای امتناع آنان از انجام آن امر وجهی به آنها بدهد راشی محسوب است و قبول نکردن آنها تأثیری در قضیه نخواهد داشت».^۱

د) برای تحقق دو جرم رشاء و ارتشا در حقوق ایران لازم است که چیزی که داده و گرفته می‌شود، جنبه مالی داشته باشد. همان گونه که در ماده ۵۹۲ قانون مجازات اسلامی و ماده ۳ «قانون تشدید ...» تصریح شده، رشوه باید «وجه یا مالی یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مال» باشد. همچنین در ماده ۵۹۰ قانون مجازات اسلامی آمده است: «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 قضایی و اداری به طور مستقیم یا غیرمستقیم منتقل شود، یا برای همان مقاصد مالی به مقدار فاحشی گران تر از قیمت از مستخدمین یا مأمورین مستقیم یا غیرمستقیم خریداری گردد، مستخدمین و مأمورین مزبور مرتشی و طرف معامله راشی محسوب می‌شود». با وجود این اگر فردی از وسیله‌ای غیرمالی

۱. رأی شماره ۲۳۱۶ مورخ ۱۳۱۹/۶/۱۶ شعبه دوم دیوان عالی کشور.

برای اغوای کارمند دولت استفاده نماید تا کار غیرقانونی و خارج از ضوابط اداری برای وی انجام دهد، مرتکب رشاء نشده و در مورد کارمند مذکور نیز جرم ارتشا محقق نگردیده است. این موضع حقوق ایران به نظر می‌رسد قابل انتقاد باشد؛ چراکه گاهی مابه‌ازای غیرمالی و سوسه‌کننده‌تر و فسادانگیزتر می‌باشند، بنابراین خارج کردن آنها از شمول مقررات راجع به رشوه صحیح به نظر نمی‌رسد. به‌طور مثال کارمند یا رئیس اداره‌ای ممکن است نسبت به پول و امتیازات مالی بی‌رغبت باشد، اما تعریف و تمجید بتواند در تحریک وی به کار غیرقانونی مؤثر باشد. حال اگر نویسنده یا خبرنگاری از این موضوع مطلع باشد، می‌تواند با درج مقاله‌ای در یک نشریه یا سایت اینترنتی در تعریف و تمجید از فرد مزبور، به هدف غیرقانونی خود برسد. این در حالی است که ممکن است وجه کلانی از پول نتواند چنین تأثیری بر کارمند یا رئیس مزبور بگذارد. یا در جای دیگر فرد برای تأثیرگذاری یکی از خویشاوندان کارمند اداره‌ای را استخدام نماید تا او نیز در عوض انجام این خدمت خواسته استخدام‌کننده را برآورده کند. همان‌گونه که ملاحظه گردید، در هیچ‌کدام از موارد یادشده مال یا چیزی که جنبه مالی داشته باشد، رد و بدل نگردیده، اما آنچه مطمع نظر مراجعه‌کننده به اداره دولتی است حاصل می‌گردد.

با توجه به آنچه راجع به مال الرشا بیان گردید، یکی دیگر از مصادیقی که شمول ماده مذکور بر آن قابل‌تردید است، دریافت مبلغی تحت عنوان قرض‌الحسنه از سوی کارمندان می‌باشد؛ چون در این خصوص فرض بر آن است که اصل مبلغ قرض داده‌شده به قرض‌دهنده مسترد می‌شود و آنچه را که قرض‌گیرنده منتفع می‌شود، عواید حاصل از استفاده از مبلغ مورد بحث است. البته در مقابل می‌توان استدلال کرد که منافع حاصله از مورد قرض‌الحسنه به علت ارزش اقتصادی داشتن می‌تواند مال محسوب شود (پاکدامن، ۱۳۸۰).

ه) آن‌گونه که از مواد قانونی راجع به ارتشا برمی‌آید، جرم مذکور در صورتی محقق خواهد شد که مرتشی از زمره کارمندان دولت و به‌تصریح ماده ۳ «قانون تشدید ...»

جزء «مستخدمین و مأمورین دولتی اعم از قضایی و اداری یا شوراها یا شهرداری‌ها یا نهادهای انقلابی و به کلی قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح یا شرکت‌های دولتی یا سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت و یا مأمورین به خدمات عمومی خواه رسمی یا غیررسمی» باشد. بدین ترتیب برای اخذ و اعطای رشوه در مورد کارکنان بخش خصوصی وصف مجرمانه‌ای وجود ندارد. در نظر مشورتی نیز که از سوی اداره حقوقی قوه قضائیه صادر شده، این موضع مورد تأیید واقع گردیده است.^۱

بااین حال به نظر می‌رسد که تفکیک بین بخش خصوصی و بخش دولتی هیچ‌گاه چندان روشن نبوده و امروزه بسیاری از وظایفی که به طور سنتی دولت‌ها متصدی انجام آن بوده‌اند، به بخش خصوصی واگذار شده است؛ اموری مانند تأمین آب، برق، گاز، مخابرات و سایر خدمات عمومی. پس جامعه باید بتواند بر صحت عمل کارکنان بخش دولتی و نیز خصوصی اعتماد نماید و نباید تصور کرد که فقط فساد کارکنان بخش دولتی زیانبار است. در این صورت باید مقررات راجع به رشوه‌خواری و نیز اخذ کمیسیون‌های غیرقانونی را به همه کسانی که انجام وظایفی را، چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی، بر عهده دارند، اعمال کرد. اما در تعیین مجازات ممکن است میزان آن برای مرتکبین بخش خصوصی کمتر یا با در نظر گرفتن جهاتی از تخفیف برخوردار باشد.

و) برای تحقق جرایم رشاء و ارتشا باید اخذ یا اعطای وجه، مال یا سند یا انجام معامله صوری برای انجام دادن یا انجام ندادن امری که مربوط به سازمان‌های مورد اشاره در ماده ۳ «قانون تشدید ...» است، انجام گرفته باشد؛ اعم از اینکه امر مذکور مربوط به وظایف آنها بوده یا آنکه مربوط به مأمور دیگری در آن سازمان باشد. در این باره نکته‌ای جلب توجه می‌نماید؛ اگر کارمندی در ازای مبلغی وجه از نفوذ و رابطه خود با رئیس یا کارمند دیگر استفاده کرده و به واسطه این نفوذ کار

۱. نظریه مشورتی شماره ۷/۷۳۲۱ مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۲۰ اداره حقوقی قوه قضائیه.

مراجعه‌کننده را انجام دهد، آیا مرتکب ارتشا گردیده یا خیر؟ با تفسیر مضیق قانون باید گفت، از آنجاکه ارتشا باید با توجه به تصریح قانون برای انجام دادن یا انجام ندادن امر مربوط به سازمان‌های دولتی مورد اشاره باشد که در حیطه وظایف کارمند مرتشی بوده یا مربوط به مأمور دیگری در آن سازمان باشد، لذا به نظر می‌رسد امر مورد درخواست رأساً باید توسط خود فرد مرتشی انجام شود؛ یعنی انتفاع از رشوه به صورت مستقیم یا غیرمستقیم و نیز انجام عمل مورد درخواست راشی هر دو باید در سازمان متبوع مرتشی جمع شود. پس در این حالت فردی را که در ازای دریافت مالی از نفوذ خود بر کارمند دولت در سایر سازمان‌ها استفاده کرده و موجبات انجام درخواست‌دهنده مال را فراهم کرده، نمی‌توان به ارتشا محکوم نمود. این مورد نیز به نظر از موارد ابهام قانونی مقابله با ارتشا باشد و باید قانون با شفافیت خویش راه این قبیل سوءاستفاده‌ها را نیز سلب کند. البته گفتنی است اگرچه بر اساس قوانین فعلی عنوان رشاء و ارتشا بر عمل کسی که از اعمال نفوذ بر مستخدمین دولتی بهره می‌برد نمی‌توان نهاد، ولی همین عمل در قالب «قانون مجازات اعمال نفوذ بر خلاف حق و مقررات قانونی» (مصوب ۱۳۱۵) جرم تلقی گردیده و برای آن مجازات پیش‌بینی شده است.^۱ باوجوداین باز هم به نظر می‌رسد اشکال قانونی همچنان موجود است؛ چراکه اولاً مدت‌ها از تصویب «قانون مجازات اعمال نفوذ...» گذشته و خصوصاً مجازات مالی در نظر گرفته شده، سختی با شرایط حال ندارد. ثانیاً در این قانون صرفاً برای عمل کسی که اعمال نفوذ کرده و نیز مستخدم دولت که اعمال نفوذ بر وی تأثیرگذار بوده، جرم‌انگاری شده است؛ ولی برای فردی که مالی

۱. ماده ۱: «هر کس به دعوی اعتبارات و نفوذی در نزد یکی از مستخدمین دولتی یا شهرداری یا کشوری یا مأمورین به خدمات عمومی، وجه نقد یا فایده دیگری برای خود یا شخص ثالث در ازا اعمال نفوذ نزد مأمورین مزبوره از کسی تحصیل کند و یا وعده و یا تعهدی از او بگیرد، علاوه بر رد وجه یا مال مورد استفاده یا قیمت آن، به حبس جنحه‌ای از یک سال تا سه سال و به جزای نقدی از دو هزار ریال الی پانزده هزار ریال محکوم خواهد شد».

می‌پردازد یا به تعبیری عمل همانند عمل راشی انجام می‌دهد تا از اعمال نفوذ بهره ببرد، هیچ مجازاتی در نظر گرفته نشده است.

ز) مورد دیگری که جای پرداختن به آن وجود دارد، بحث دادن هدیه به کارمندان دولتی توسط اشخاص با نیت‌های خاص است. با توجه به قانون باید رشوه برای انجام امری خاص از سوی راشی و با وحدت قصد با مرتشی پرداخت شود و اگر دادن هدیه و انعام به کارمندان دارای شرایط ارتشا نباشد، مشمول هیچ وصف کیفری نیست. این موضع به نظر می‌رسد محل تأمل و اشکال باشد؛ زیرا فرد مراجعه‌کننده ممکن است با دادن هدیه، انعام و مواردی از این قبیل در ابتدا تقاضای امری نداشته باشد، ولی با این اقدامات احتمال ایجاد ذهنیت برای کارمند مزبور وجود دارد که در مراجعات بعدی نسبت به انجام تقاضای هدیه‌دهنده اهتمام ورزد.

همچنین شایان ذکر است که در متون اسلامی هدیه‌ها و پرداخت‌هایی این‌چنین تعبیر به «مسانعه» شده که در اصطلاح به معنای سازش و تبانی طرفین برای حصول امری است که منع قانونی دارد. از آنجایی که این قبیل هدایا عموماً به قصد سوءاستفاده و پایمال کردن حقوق دیگران و زیر پا گذاشتن قوانین اجتماعی است، نزد عقل و عرف، قبیح و ناپسند بوده و نیز روایات متعددی در نهی و اجتناب از آن وارد شده است. براین اساس از دیدگاه شارع مقدس چنین عملی که به قصد حرام یا ترتب اثر حرام است، مورد نهی واقع شده و در احکام صادره از سوی فقهای عظام وصف حرمت به خود گرفته و عموماً آن را رشوه یا در حکم رشوه می‌دانند (دادوئی دریکنده، ۱۳۸۴: ۱۹۲).

ح) رده‌بندی زیان اجتماعی انواع گوناگون فساد می‌تواند به تعیین اولویت‌های اجرای قوانین کمک کند. باوجوداین جریمه‌هایی که در عمل از محکومان گرفته می‌شود، باید نه به این زیان‌های اجتماعی، بلکه به منافع که افراد فاسد به دست می‌آورند وابسته باشد. برای جلوگیری از رشوه‌خواری دست‌کم یک طرف معاملات

فاسد باید با جرمه‌هایی روبرو شوند که بازتاب‌دهنده منافی باشد که به دست آورده‌اند. از آنجاکه احتمال کشف فساد و محکومیت کم است، کسانی که محکوم می‌شوند باید چند برابر این منافع را از دست دهند. صرف‌نظر از اینکه کانون توجه چه باشد، عاملان فساد باید با جرمه‌های مورد انتظار، بسته به منفعتی که از راه فساد کسب کرده‌اند، روبرو شوند. جرمه‌های مقامات اداری باید با میزان رشوه‌هایی که دریافت می‌کنند و احتمال کشف فساد رابطه داشته باشد. اگر جرمه‌ها تابعی از میزان رشوه نباشد، تلاش همه‌جانبه برای مبارزه با فساد به سرعت با مشکل مواجه خواهد شد. اگر جرمه زیاد باشد، مقامات اداری باید سود زیادی به دست آورند تا تمایل به درگیر شدن در رشوه خواری داشته باشند (رزاکرمن، ۱۳۸۵: ۹۹).

با توجه به اینکه دریافت رشوه کسب منفعت مالی برای دریافت‌کننده است، برای جلوگیری از ارتکاب آن نیز باید هزینه‌های مالی آن را افزایش داد. این در حالی است که آنچه در قانون برای مجازات رشوه در نظر گرفته شده، این گونه نیست. در ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین اختلاس، ارتشا و کلاهبرداری، مجازات مالی دریافت رشوه صرفاً به اندازه مقدار مال دریافتی به عنوان رشوه تعیین شده است. این مقدار جرمه مالی در نظر گرفته شده، با توجه به توضیحات مذکور نمی‌تواند نقش بازدارندگی چندانی ایفا نماید.

ط) در شمول عناوین ارتشا و موارد مشابه بر کارکنان شرکت‌های تحت پوشش بانک‌ها و شرکت‌های با کمتر از پنجاه درصد سهام دولتی ابهام وجود دارد. در حال حاضر با توجه به قوانین و مقررات مختلف، شرکت‌ها از نظر نوع مالکیت به شرکت‌های «خصوصی، عمومی و دولتی» تقسیم می‌شوند. تنها معیار تشخیص نوع این شرکت‌ها به لحاظ مالکیت آنها و تفکیک آنها از همدیگر، ضابطه مذکور در ماده چهار قانون محاسبات عمومی است. مطابق این ماده، شرکت دولتی شرکتی است که بیش از پنجاه درصد از سهم آن متعلق به دولت باشد. البته در ماده مذکور معیارهای

دیگری هم ذکر شده است که به علت عدم ارتباط با موضوع مورد بحث، مطرح نمی گردند. بر مبنای ضابطه مذکور، شرکتی که کمتر از پنجاه درصد از سهام آن متعلق به دولت باشد، دولتی تلقی نمی شود و حسب مورد خصوصی یا عمومی به حساب می آید. همچنین به علت عدم صراحت قانونی، برای تفکیک شرکت های تحت پوشش بخش عمومی از بخش خصوصی، باید از وحدت ملاک معیار مذکور استفاده کرد و برآن اساس، شرکتی را جزئی از بخش عمومی تلقی کرد که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به آن بخش باشد. این استنباط می تواند با معیار ارائه شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مغایرت داشته باشد؛ زیرا در آن قانون، شرکتی وابسته به نهادها و مؤسسات تحت شمول دانسته شده است که کلاً مالکیت آن در اختیار بخش عمومی غیردولتی باشد. با وجود اینکه اصل ماده مزبور برای تشخیص دولتی یا خصوصی بودن شرکت ها کفایت می کند، ولی در تبصره این ماده تصریح شده است: «شرکت هایی که از طریق مضاربه و مزارعه و امثال اینها به منظور به کار انداختن سپرده های اشخاص در نزد بانک ها و مؤسسات اعتباری و شرکت های بیمه ایجاد شده یا می شوند، دولتی شناخته نمی شوند».

حال با توجه به توضیحات مقدماتی ارائه شده، موارد به صورت جداگانه تشریح می گردند. وضعیت بیان شده در خصوص شرکت های بخش دولتی و بخش عمومی غیردولتی، دارای پیامدهای منفی زیر است:

اول) عنوان ارتشا بر اعمال کارکنان شرکت هایی که کمتر از پنجاه درصد سهام آنها متعلق به دولت، شرکت های دولتی یا بخش عمومی غیردولتی است، شامل نمی شود و در شمول آن ابهام وجود دارد؛ چراکه براساس ماده سه قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری، یکی از شرایط تحقق جرایم مذکور آن است که شخص مرتشی، باید کارمند یکی از سازمان های عنوان شده در موارد مذکور، از جمله شرکت دولتی باشد. از طرفی طبیعی است که برای تعریف

شرکت دولتی هم به قانون محاسبات عمومی استناد می‌شود. بنابراین با چنین وضعیتی می‌توان برای جلوگیری از شمول برخی قوانین مربوط به شرکت‌های دولتی بر قوانین شرکتی، مقداری بالاتر از پنجاه درصد سهام آن را به بخش خصوصی واگذار کرد و درعین حال با داشتن اکثریت سهام این شرکت (مقداری کمتر از پنجاه درصد)، مدیریت آن را هم به عهده گرفت و در مورد افرادی با ارتکاب عملی ضدقانونی در شرایط مساوی، یکی محکوم به ارتشا شود و دیگری حداکثر محکوم به تحصیل مال از طریق نامشروع گردد.

دوم) در شمول عناوین ارتشا بر کارکنان شرکت‌های تحت پوشش بانک‌ها ابهام وجود دارد. در این مورد نیز بحث خصوصی بودن یا دولتی بودن این شرکت‌ها مطرح است و مشخص نیست این شرکت‌ها تحت شمول کدام یک قرار می‌گیرند. اگر خصوصی تلقی می‌شوند، قانداً باید زمینه‌ها و شرایط لازم برای ایفای نقش صاحبان سهام (سپرده‌گذاران) را فراهم آورد؛ زیرا در شرایط کنونی، هیچ‌گونه ارتباطی بین صاحبان سهام و خود این شرکت‌ها وجود ندارد و بانک‌ها نقش صاحب سهم را ایفا می‌کنند. همچنین در رابطه با سهیم شدن صاحبان سهام در سود و زیان هم باید تعیین وضعیت شود. از طرف دیگر اگر این شرکت‌ها دولتی محسوب می‌شوند، اصولاً باید قوانین مهمی که بر شرکت‌های وابسته به دولت (مانند عنوان ارتشا) حاکم است، بر آنها نیز حاکم گردد (همدمی خطبه‌سرا، ۱۳۸۳: ۱۵۶).

ی) در سال ۱۳۷۲ قانونی با عنوان «قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی» مصوب گردید. به موجب این قانون، قبول هرگونه پورسانت از قبیل وجه، مال، سند پرداخت وجه یا تسلیم مال تحت هر عنوان به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در رابطه با معاملات خارجی قوای سه‌گانه، سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، نیروهای مسلح، نهادهای انقلابی، شهرداری‌ها و کلیه تشکیلات وابسته به آنها ممنوع بوده و برای مرتکب مجازات تعیین شده است.^۱ با توجه به اینکه غالب موضوعات

۱. ماده واحده: «قبول هرگونه پورسانت از قبیل وجه، مال، سند پرداخت وجه یا تسلیم مال تحت هر عنوان به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در رابطه با معاملات خارجی قوای سه‌گانه، سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، نیروهای

مورد بحث این قانون را نیز می‌توان در زمره موارد ارتشا محسوب کرد (چوپانی، ۱۳۸۷: ۱۲۵) و این قانون نیز برای تنبیه و مجازات مرتکبین وضع گردیده است. در این مجال به بررسی برخی موارد قانون مذکور پرداخته و نکات مبهمی که به نظر می‌رسد در این قانون وجود دارد، بیان می‌گردد:

- اولین نکته مبهم که در خصوص این قانون به نظر می‌رسد، این است که آیا قانون مورد بحث فقط شامل کارمند دولت می‌شود یا غیرکارمند دولت را نیز در بر می‌گیرد؟ البته به نظر می‌رسد با توجه به اینکه اشتغال به شغل واسطه‌گری (دلالی یا نمایندگی) در سطح ملی و بین‌المللی، امری مشروع و پذیرفته‌شده تلقی می‌شود و وجود این حلقه واسطه هم در تجارت داخلی و خارجی و هم در رابطه بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان ضروری است، پس در نهایت طبیعی است که در قبال انجام کاری حق الزحمه تحت عنوان پورسانت و غیر آن دریافت شود، و این عنوان قانونی غیرکارمند دولت را در بر نمی‌گیرد (همدمی خطبه‌سرا، ۱۳۸۳: ۴۱۶). اگرچه ممکن است ادعای اطلاق این ماده مطرح شود که بر اساس آن افراد غیرکارمند دولت را نیز مشمول آن دانست که در طرف مقابل نیز می‌شود. این ادعا را این‌گونه پاسخ داد که با توجه به عبارات به‌کاربرده‌شده و نیز تشابه این جرم با ارتشا، این ماده انصراف به کارمندان دولت دارد. به‌هرحال بهتر است خود قانونگذار با آوردن قید کلیه افراد اعم از کارمند و غیرکارمند، این ابهام را برطرف کند.

- در این قانون نسبت به کسی که ممکن واسطه اخذ پورسانت گردد، تعیین تکلیف نشده است. با توجه به نقشی که واسطه می‌تواند در وقوع این جرم ایفا نماید، بهتر بود در این قانون نیز برای عمل وی عنوان مستقل مجرمانه در نظر گرفته می‌شد؛ همان‌گونه که در قانون مجازات اسلامی برای واسطه ارتشا جرم‌انگاری صورت پذیرفته است.

- تقریباً اکثر عناوین و شیوه‌های مورد استفاده در جرم رشوه، در مورد این جرم هم صدق می‌کند. موارد دیگری که بیشتر در مورد جرم مذکور صادق می‌باشد، عبارت است از: «تأمین هزینه تحصیل افراد در خارج از کشور، پرداخت هزینه اقامت موقت در خارج از کشور، واگذاری سهام بی‌نام شرکت‌های خارجی، واگذاری تمامی یا سهمی از نمایندگی شرکت و یا مؤسسه به افراد در کشور متبوع آنها، تأمین شغل مورد نظر افراد برای آنها و اعطای وام ارزی» (خان‌محمدی، ۱۳۷۷). با توجه به اینکه در قانون موارد پورسانت به صورت تمثیلی بیان گردیده، بهتر است مواردی که ذکر گردید نیز جهت تقریب ذهن، در قانون ذکر شود.

در پایان این قسمت لازم است که به حرکت‌های مناسب و مثبتی که در مسیر تصویب قوانین و مقررات مقابله با فساد انجام گرفته نیز اشاره‌ای صورت پذیرد. ازجمله این تلاش‌های مثبت تصویب «قانون ارتقا سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» است. این قانون با توجه به پیامدهای منفی فساد در نظام اداری کشور و با عنایت به ضرورت کنترل، پیشگیری و مقابله با این پدیده و در راستای تحقق توسعه پایدار و همه‌جانبه در کشور و به‌منظور تسهیل هرچه بیشتر مبارزه با فساد و ایجاد بستر مناسب و رفع موانع و مشکلات فراروی این امر، تهیه و به تصویب رسیده است. قانون مذکور شامل سه فصل و ۳۵ ماده است که در فصل اول تعاریفی نظیر فساد، تحصیل مال نامشروع آمده و فصل دوم این لایحه تکالیف دستگاه‌ها در پیشگیری از فساد اداری را تشریح می‌کند.

از دیگر اقدامات خوب و مناسب انجام گرفته، تصویب «آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی» است. به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی و ماده ۲۷ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲، به‌منظور تأمین اجرای وظایف دستگاه‌های اجرایی برای پیشگیری و مقابله با فساد در نظام اداری و همچنین تکمیل آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری و پیش‌بینی

سازوکار اداری مناسب برای تسهیل ارائه خدمات اداری به مردم، آیین‌نامه مذکور توسط هیئت‌وزیران تصویب شده است.

موارد یادشده نمونه‌های مناسبی از قوانین و مقررات موجود برای مقابله با فساد اداری، خصوصاً ارتشا است؛ اما همچنان ایرادات و خلأهای مطرح‌شده در رابطه با قوانین و مقررات تنبیهی و جزایی به قوت خود باقی است که برای اثربخشی بهتر تدابیر کیفری، نیازمند بازنگری و اصلاح است.

۲. پیچیدگی، ابهام و عدم شفافیت برخی قوانین

در بعضی موارد به‌دلیل نبود شفافیت در قوانین و مقررات، زمینه‌های مساعدی برای فساد مالی خصوصاً اخذ رشوه فراهم شده است. گاهی قوانین و مقررات به‌نحوی تنظیم می‌شود که فقط افراد کارآزموده و حقوق‌دانان توانا قادر به فهم آن هستند و حدود و ثغور آن را درک می‌کنند. معمولاً احکام این قوانین درباره مسائل اساسی مبهم بوده و تفسیرهای متعددی از آنها می‌شود. روش‌ها و مراحل مربوط به سیاست‌گذاری و اموری مانند رقابت در پروژه‌های دولتی، به‌حدی مبهم است که گاهی ادراک فرایند و مراحل طی‌شده قبل از تصمیم‌گیری‌ها مشکل و سخت است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۲: ۲۲). اگرچه تکیه و تأکید بر قانون و قانون‌گرایی فی‌نفسه امری مطلوب و حاکی از رشد و توسعه اجتماعی و سیاسی در کشور است، اما بدون مسدود کردن زمینه‌های استفاده‌گزینشی و ابزاری از قوانین که از عدم شفافیت و صراحت آن ناشی می‌شود، نمی‌توان شاهد نتایج لازم از اجرای قوانین در کشور بود.

تفسیرپذیری قوانین، همواره باعث شده است با روی کار آمدن هر جناح و گروه سیاسی، با سلاقی و نگرش خاص به اجرا و اعمال قوانین اقدام کرده و هریک آثار و نتایج عملکرد دیگری را خنثی کنند و بدین‌وسیله ضمن وارد آوردن خسارات و صدمات فراوان به مشروعیت نظام، بستر مناسبی برای رشد و پیدایی فرصت‌طلبان و مفسدان اقتصادی فراهم آورند (رزاقی، بی‌تا: ۲۰).

اصطلاحات گنگ و فنی در قوانین عدم شفافیت آنها را دامن زده و در بسیاری موارد افراد عادی در مطالعه و استفاده از قوانین دچار سردرگمی شده و چیزی از آن نمی‌فهمند. در برخی موارد نیز علاوه بر عدم شفافیت، پیچیدگی نامتعارفی در قوانین وجود دارد که عدم برداشت درست از آنها فقط گریبان‌گیر افراد عادی نیست، بلکه افراد کارآزموده و حقوق‌دانان نیز در فهم و برداشت درست از آنها با مشکل مواجه می‌شوند؛ به‌گونه‌ای که شاهد تعبیر و تفاسیر متعدد از قانون هستیم که بعضاً این تعبیر در تناقض با یکدیگر نیز قرار می‌گیرند. این عدم شفافیت و پیچیدگی باعث سردرگمی مردم شده و از طرف دیگر زمینه‌ای مناسب برای برخی کارمندان سودجو فراهم می‌آورد تا از عدم فهم قوانین که ناشی از عدم شفافیت و وجود ابهام در آنهاست، سوءاستفاده کرده و از مردم رشوه دریافت کنند. طبیعی است که مراجعان به ادارات دولتی به دلیل عدم فهم درست از قوانین و به جهت راه افتادن امور جاری تمایل به پرداخت رشوه خواهند داشت.

مقررات ناکارآمد در بخش‌های تجاری، مالی، بانکی، ثبت و اسناد و سایر ابعاد اقتصادی، خود پناهمگاهی برای افراد فاسد می‌شود. همیشه این سؤال مطرح است که آیا فساد مالی ناشی از مقررات دست‌وپاگیر است، یا این مقررات ناشی از فساد مالی است؟ بعضی از پژوهشگران معتقدند که مقررات دست‌وپاگیر بخش دولتی، نتیجه یک راهبرد عمدی توسط دیوانسالاران برای افزایش تمایل مراجعه‌کنندگان به پرداخت رشوه است. قوانین غیرشفاف متعدد، متناقض و ناهماهنگ، منطقی‌هایی برای کارمندان عالی‌رتبه و نیز رده پایین و فرصت‌طلبان پدید می‌آورد تا با سوءاستفاده از آنها بتوانند در لابه‌لای آنها به حیات خود ادامه دهند و در نهایت، فساد و خصوصاً رشوه مانند دژ محکمی در ساختارهای دولتی باقی می‌ماند (ربیعی، ۱۳۸۳: ۶۷).

۳. تورم قوانین در حوزه‌های مختلف

وضع قوانین در رابطه با امور مختلف از جهتی نشان‌دهنده پویایی نظام تقنینی کشور است که برای امور گوناگون به وضع قانون پرداخته و تعاملات اجتماعی را

ضابطه‌مند نموده است. مجلس در زمان‌های مختلف با پیش آمدن مسائل و موضوعات گوناگون قانون وضع می‌نماید. دولت نیز در جهت نظم‌بخشی به فعالیت دستگاه‌های اجرایی و برقراری تعامل مناسب مردم با آنها، آیین‌نامه‌ها و مقررات زیادی را از تصویب می‌گذرانند. اما از جهت دیگر با گذر زمان و وضع بی‌رویه قوانین، حجم قوانین بالا رفته و جامعه با تورم قوانین مواجه می‌گردد. باید توجه داشت حجم زیاد قوانین باعث بروز برخی مشکلات می‌گردد که ازجمله آنها زمینه‌سازی برای برخی مفاسد چون رشوه‌خواری می‌باشد. زمینه‌سازی تورم قوانین برای بروز ارتشا از دو جهت قابل بررسی است. از طرفی تورم قوانین و مقررات و گسترده‌گی این طیف باعث می‌شود سطح ناآگاهی عموم مردم نسبت به قوانین و درعین حال حقوق خویش بالا بوده و همین خلأ آگاهی می‌تواند زمینه‌ساز دریافت رشوه توسط کارمندان سودجو شود. از طرف دیگر شاید بتوان گفت از آنجاکه دستگاه‌های حکومتی و نهادهای دولتی متولی اجرا و نظارت بر حسن انجام قوانین هستند و مردم نیز برای انجام شئون مختلف نیازمند آنند که خود را با قوانین موجود وفق دهند، لذا مردم در چرخه انجام امور و پرداختن به شئون مختلف زندگی ناچار به برقراری ارتباط و مراجعه به ادارات و دستگاه‌های دولتی می‌باشند تا در مسیر حرکت خویش بتوانند خود را با قوانین و مقررات مختلف تطبیق دهند. این در حالی است که هر قدر مراجعه مردم به ادارات بیشتر باشد، طبیعتاً برخورد و تعامل مردم با کارمندان بیشتر شده و زمینه رشوه‌خواری نیز بیشتر فراهم می‌گردد.

۴. قدیمی و متروک بودن برخی قوانین و عدم تطابق با نیازهای امروز جامعه

نظام تقنینی کشور متناسب با نیازمندی‌های جامعه در طول سالیان گذشته اقدام به وضع قوانین مختلف در امور گوناگون نموده است. همچنین دستگاه‌های دولتی نیز برای انجام بهتر امور جاری خویش و تعامل با مراجعان، آیین‌نامه‌ها و ابلاغیه‌هایی تهیه و تصویب نموده‌اند که مجموعه این قوانین و مقررات مبنای عمل دستگاه‌های

دولتی می‌باشد. با گذر زمان و حصول پیشرفت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری و تغییر بسیاری از شرایط زندگی افراد در جامعه، نیازمندی‌ها و تعاملات جامعه نیز دچار دگرگونی گشته است. باتوجه به اینکه قوانین و مقررات در امور مختلف تنظیم‌کننده تعاملات اجتماعی است، باید متناسب با تغییر و تحولات جامعه تغییر کند تا بتواند پاسخگوی نیازهای اجتماعی بوده و با شرایط جدید تطابق داشته باشد. در غیر این صورت قوانین قدیمی که توان تطابق با نیازها و شرایط جدید را ندارند، بلااستفاده شده و بعضاً به‌صورت معضلی جدی در برابر تعاملات جاری افراد جامعه خودنمایی می‌کند.

در حال حاضر برخی از قوانین و مقررات موجود در امور مختلف کشور قدیمی بوده و می‌توان گفت متروک گشته‌اند و قابلیت کافی برای تکافوی نیازهای جدید جامعه را ندارند. همین امر سبب گردیده بعضاً افراد برای عبور از این قوانین از راه‌های کوتاه‌تر استفاده کنند و از طرق نامشروع مانند پرداخت رشوه به اهداف خود دست یابند. این در حالی است که اگر قوانین مذکور با شرایط جدید جامعه تطبیق داده می‌شد، دیگر افراد مجبور نبودند برای رسیدن به اهداف خود متوسل به پرداخت رشوه گردند. ازجمله این قوانین می‌توان به قوانین تعزیرات حکومتی اشاره نمود که در سال‌های ۱۳۶۷ و ۱۳۷۴ تصویب شده است. در رابطه با این قوانین می‌توان گفت، با توجه به سیاست‌های پذیرفته‌شده در برنامه‌های پنج‌ساله در جهت از بین بردن زمینه‌های ارتکاب جرایم مورد بحث، نظیر «رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی، لغو انحصارات، ایجاد نظام تأمین اجتماعی کارآمد، هدفمند کردن یارانه‌ها و آزادسازی اقتصادی»، بسیاری از اعمالی که در قوانین مذکور جرم شناخته شده‌اند و برای ارتکاب آنها مجازات تعیین شده است، از ارزش و اهمیتی برخوردار نیستند که به‌عنوان جرم با آنها برخورد کرد. بنابراین منطقی آن است که عنوان مجرمانه از اکثر این اعمال حذف گردد و به‌عنوان تخلف با آنها برخورد شود و در مقابل برای

اشخاصی مجازات جزایی تعیین شود که مانع اجرای سیاست‌های مذکور می‌شوند یا از اجرای این سیاست‌ها امتناع می‌ورزند (زینلیان، بی‌تا).

۵. عدم وجود مقررات قانونی لازم و سیستم اداری مفید در الزام مسئولان به ثبت و اعلام صحیح و کامل دارایی خود به قوه قضائیه

از عوامل تأثیرگذار بر نظام اداری، رفتار رهبران جامعه - به عنوان الگو و سرمشق - است. در صورتی که رهبران بلندپایه سیاسی الگوی مناسبی نباشند و خود مرتکب اعمال خلاف قانون شوند یا از تخلفات خویشاوندان، دوستان و هواداران سیاسی خود چشم‌پوشی کنند - که معمولاً نیز چنین است - نمی‌توان از کارکنان دولت انتظار عملکرد درستی داشت (رهبر و دیگران، ۱۳۸۱: ۱۱۳).

مطابق اصل یکصد و چهل و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، 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. در قوانین موضوعه تنها جایی که صراحتاً به این مورد اشاره نموده، همان اصل ۱۴۲ قانون اساسی است و در جای دیگر در خصوص بررسی اموال مسئولان و اعلام دارایی آنها قبل و بعد از مسئولیت، اشاره‌ای نشده است. باید توجه داشت که اصل مذکور نیز به صورت حصری به مقام رهبری، ریاست جمهوری، معاونان رئیس‌جمهور و وزیران پرداخته است و صرفاً آنها را ملزم ساخته تا دارایی‌های خود را قبل و بعد از تصدی مسئولیت به رئیس قوه قضائیه اعلام دارند. بدین ترتیب به نظر می‌رسد در خصوص الزام سایر مسئولان به اعلام دارایی خود به قوه قضائیه، نقص قانونی وجود دارد و باید این نقص قانونی برطرف گردد که البته گفتنی است تلاش مجلس برای توسعه این تکلیف به سایر مقامات با ایراد شورای نگهبان روبرو شده است. الزام مسئولان به اعلام دارایی خود می‌تواند به عنوان عاملی پیشگیرانه در خصوص جرایم مالی، به ویژه ارتشا مورد توجه قرار گیرد. این امر در کشورهای دیگر مورد توجه

واقع گردیده؛ به گونه‌ای که مقررات خاصی نیز در این رابطه وضع نموده‌اند که در ذیل به مواردی اشاره می‌گردد:

الف) در سنگاپور اداره بررسی اعمال فساد اداری علاوه بر نظارت بر رفتار اداری کارمندان و مدیران عالی‌رتبه دولتی، از طریق مختلف نظیر خبرچینی و بررسی معاملات ثبت‌شده، بر ثروت و فعالیت‌های تجاری آنان نظارت دارد و اگر مخارج و اموال یک کارمند با میزان حقوق و مزایای قانونی‌اش هماهنگی نداشته باشد، به‌عنوان مظنون به فساد تحت نظر قرار می‌گیرد و در صورت لزوم باید منابع ثروت غیرعادی خود را توضیح دهد (حبیبی، ۱۳۷۵: ۷۹).

ب) قوانین شفافیت اطلاعاتی در فرانسه نیز از دیگر این نمونه‌هاست. بر اساس قانونی که در ۱۱ مارس ۱۹۸۸ به تصویب رسید، رئیس‌جمهور، اعضای کابینه، نمایندگان مجلس و شهرداران شهرهای بیش از ۵۰۰۰۰ نفر موظف هستند در ابتدا و پایان دوره خدمت، وضعیت کلیه اموال و درآمدهای خود را اعلام کنند. کمیسیون‌های مسئول که این اطلاعات را دریافت می‌کنند، در صورت لزوم می‌توانند آنها را در مجله رسمی دولت فرانسه^۱ چاپ کنند.

ج) همچنین قوانین کشور ایتالیا به شهروندان این حق را می‌دهد که به کلیه اطلاعات فوق درخصوص سیاستمداران و کارمندان عالی‌رتبه این کشور دسترسی داشته باشند (همان).

۶. عدم حاکمیت نظم در قوانین و مقررات اقتصادی

یکی از زمینه‌های اصلی ایجاد فساد در کشورهای مختلف، وضع قوانین و مقررات مغایر با نظام بازار آزاد است، که در مبادلات اقتصادی طرفین را با انگیزه قانون‌گریزی به ارتکاب جرم و فساد سوق می‌دهد. در اقتصاد آزاد که سیاست‌های مالی و اقتصادی به نحو مطلوب و مناسبی به اجرا درآمده و حدود و ثغور مالکیت

به طور دقیق و روشن مشخص شده است، انگیزه نفع شخصی افراد و واحدهای تولیدی عامل مهمی در پیشگیری از وقوع جرایم و فسادهای مالی و اقتصادی و تشویق رفتارهای قانونمدارانه و اجرای قانون محسوب می شود. اتکا بر انگیزه های قوی بخش خصوصی همراه با اتخاذ سیاست های صحیح و ایجاد نهادهای مناسب، می تواند تلاش های دولت در زمینه اجرای قوانین را شدیداً تقویت نماید و بخش مهمی از هزینه های مربوط به حفظ نظم و قانون در جامعه را بر عهده بخش خصوصی قرار دهد. رفتار پیشگیری کننده افراد و بنگاه های خصوصی از هرج و مرج و بی قانونی که با انگیزه حفظ منافع شخصی صورت می گیرد، قانون را تقویت می کند، استحکام می بخشد، و اجرای آن از سوی دولت را کم هزینه تر می سازد. این انگیزه و طرز رفتار، دولت و نیروهای کنترل کننده فساد (نیروهای انتظامی و قضایی) را در کنترل، نظارت، دستگیری و مجازات مجرمین و اجرای عدالت در جامعه (از طریق ارائه اطلاعات لازم برای دستگیری مجرمین) یاری می کند. مجرمین که همواره در صدد پنهان کردن جرایم خود به منظور حفظ و تداوم منافع حاصل از آنها هستند و از تضعیف قوانین و مقررات نفع می برند، برای این کار حاضرند به نیروهای بیرونی کنترل کننده رشوه دهند. با وجود این در یک اقتصاد مبتنی بر قوانین بازار که از سیاست گذاری های صحیح اقتصادی و نهادهای مورد اعتماد برخوردار باشد، افراد و بخش خصوصی ضمن دقت در حفظ اموال و منافع خود، جرایم را به پلیس گزارش می کنند و از نیروهای کنترل کننده می خواهند تا مجرمان را دستگیر و مجازات کند و در این جهت حاضرند علیه خلافکاران شهادت دهند.

برعکس، در جوامعی که از نهادها و قوانین و مقررات مناسبی برخوردار نیستند، مجرم و قربانی هیچ یک انگیزه ای برای گزارش اعمال خلاف قانون ندارند. مثلاً در اجرای سیاست قیمت گذاری کالاها، وقتی که دولت به منظور تثبیت قیمت کالاها، قیمتی پایین تر از قیمت تعادلی بازار تعیین می کند، هم به نفع فروشنده و هم به نفع

خریدار است که با نقض قوانین، به قیمتی بالاتر از قیمت کتتری و پایین تر از قیمت تعادلی بازار معامله کند. لذا خریدار و فروشنده هر دو از زیر پا گذاشتن قوانین و مقررات منتفع می شوند و به همین دلیل هیچ کدام انگیزه ای برای افشا و گزارش این عمل خلاف قانون ندارند و با قانون گریزی و حتی اگر لازم باشد با پرداخت رشوه و به فساد کشیدن کسانی که مسئول اجرای قانون هستند، به کارهای خلاف خود ادامه می دهند. به این ترتیب در صورت وجود قوانین نامناسب در یک جامعه، انگیزه های بخش خصوصی در جهت تضعیف قوانین و مقررات عمل می کند و در صورت حفظ و اجرای قوانین مذکور، دیر یا زود، دولت نیز فاسد و ناکارآمد می شود.

وجود اقتصاد در سایه و زیرزمینی در کشورهای در حال توسعه حاکی از اتخاذ سیاست های مغایر با بازار در این کشورها می باشد که در آن تمامی طرف های مبادله، دارای منافع مشترک در فرار از قانون و مخفی نگه داشتن قانون گریزی از دولت و به فساد کشیدن مأموران دولتی هستند. آزادی عمل مقامات دولتی در این کشورها غالباً زیاد است و با دخالت بیش از حد دولت در حیات اقتصادی و اجتماعی و وجود قوانین و مقررات نامطلوب، ناقص و بیش از اندازه، که دائماً هم در حال تغییر هستند، زمینه اجتماعی بسیار مهمی برای گسترش فسادهای مالی و اقتصادی فراهم می گردد (تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۲: ۲۱۸).

در کشور ما نیز متأسفانه نظم خوبی در وضع مقررات و قوانین اقتصادی وجود نداشته که این امر زمینه بروز ارتشا را فراهم می آورد. از جمله این موارد محدودیت های زیاد در امر واردات است که زمینه رشوه خواری کارکنان نهادهای کنترل واردات را فراهم می کند.

نتیجه

رشاء و ارتشا از جمله مهم ترین مصادیق فساد اداری است که امروزه دامنگیر تشکیلات اداری شده و طبیعتاً با توجه به پیامدهای مخرب آن، مقابله با این پدیده

شوم وجه همت مسئولان امر قرار گرفته است. حال اگر فساد اداری، به خصوص رشوه‌خواری را که مورد بررسی این مقاله است، معلول بدانیم، وجود علتی نیز به ذهن تبادر خواهد یافت که لزوماً گام نخست در مقابله با معلول، شناسایی و از بین بردن علت موجد آن است. یکی از علل اصلی زمینه‌ساز بروز ارتشا، وجود مشکل و ضعف در نظام تقنینی است که در این مقاله به‌عنوان فرضیه مطرح گردید. با بررسی قوانین موجود و برشمردن مصادیق ضعف و تشریح نحوه اثرگذاری این ضعف‌ها بر بروز ارتشا، فرضیه مطرح را می‌توان اثبات‌شده تلقی نمود. باین‌وصف سؤال دوم مقاله نیز مبنی بر نحوه اثرگذاری ضعف نظام تقنین بر بروز ارتشا به پاسخ رسید. در مجموع می‌توان مکانیسم اثرگذاری مذکور را در شش محور خلاصه نمود که عبارتند از: الف) وجود نقص و ضعف در مقررات تنبیهی و جزایی جهت برخورد با مرتکبین جرایم رشاء و ارتشا؛ ب) پیچیدگی، ابهام و عدم شفافیت برخی قوانین؛ ج) تورم قوانین در حوزه‌های مختلف؛ د) قدیمی و متروک بودن برخی قوانین و عدم تطابق با نیازهای امروز جامعه؛ ه) عدم وجود مقررات قانونی لازم و سیستم اداری مفید در الزام مسئولان به ثبت و اعلام صحیح و کامل دارایی خود به قوه قضائیه؛ و) عدم حاکمیت نظم در قوانین و مقررات اقتصادی. در میان این محورها به نظر می‌رسد وجود نقص و ضعف در مقررات تنبیهی و جزایی جهت برخورد با مرتکبین جرایم رشاء و ارتشا، از اهمیت بیشتری برخوردار باشد که لازم است با مرتفع ساختن این مشکل در کنار سایر موارد، زمینه مقابله جدی با پدیده شوم ارتشا فراهم آید تا درنهایت شاهد کمرنگ شدن آن در تشکیلات اداری باشیم.

منابع

۱. پاکدامن، رضا، (۱۳۸۰/۴/۲۷)، «مفاسد اقتصادی در برابر قوانین»، نشریه ابرار اقتصادی.
۲. چوپانی، مهدی، (۱۳۸۷)، آسیب‌شناسی سیاست جنایی تقنینی ایران در مبارزه با جرایم اقتصادی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران، دانشگاه امام صادق (ع).
۳. حبیبی، نادر، (۱۳۷۵)، فساد اداری، تهران: وثقی.
۴. خان‌محمدی، حشمت‌الله، (۱۳۷۷/۷/۱۸)، «نقد و بررسی ارتشا در حقوق ایران»، نشریه سلام.
۵. دادوئی، دریکنده، حمیدرضا، (۱۳۸۴)، رشوه و احکام آن در فقه اسلامی، قم: مؤسسه بوستان کتاب.
۶. ربیعی، علی، (۱۳۸۳)، زنده باد فساد (جامعه‌شناسی فساد در دولت‌های جهان سوم)، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۷. رزاکرم، سوزان، (۱۳۸۵)، فساد و دولت، ترجمه: منوچهر صبوری، تهران: انتشارات پردیس دانش.
۸. رزاقی، احمد، (بی‌تا)، «شفافیت قوانین مهم‌ترین پیش‌نیاز مقابله با مفاسد اقتصادی و اجتماعی»، نشریه بینش سبز، ش ۱۲.
۹. رهبر، فرهاد و دیگران، (۱۳۸۱)، بازشناسی عارضه فساد مالی، تهران: جهاد دانشگاهی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.
۱۰. زینلیان، محمد، «راهبردهای مبارزه با مفاسد اقتصادی»، نشریه شما، ش ۳۱۲.
۱۱. شامیاتی، هوشنگ، (۱۳۸۵)، حقوق کیفری اختصاصی، ج ۳، تهران: ژوبین.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، (۱۳۸۲)، حکمرانی و مبارزه با فساد، طرح پژوهشی حکمرانی خوب.
۱۳. مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، (۱۳۸۶)، بازشناسی ماهیت اقتصاد پنهان در ایران، تهران.
۱۴. میرمحمدصادقی، حسین، (۱۳۸۱)، جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی، تهران: میزان.
۱۵. همدی، خطبه‌سرا، ابوالفضل، (۱۳۸۳)، فساد مالی: علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.