

بررسی جنبه‌های حقوقی مقابله با

فساد اداری

گردآورنده:

محمد صادقی

کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سرشناسه: صادقی، محمد ۱۳۵۷-

عنوان و نام پدیدآور: بررسی جنبه‌های حقوقی مقابله با فساد اداری- محمد صادقی

مشخصات نشر: همدان: روزاندیش، ۱۳۹۴.

مشخصات ظاهری: ۲۱۱ ص.

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۷۸۶۹-۳۹-۰

موضوع: تخلفات اداری-ایران

موضوع: جرم شغلی-ایران

شماره ثبت: ۴۰۵۶۹۵۳ ملی

رده بندی کنگره: ۳۹۴/ص ۲۰۴/۴۵۱۴ KMH

رده بندی دیویی: ۳۵۵۰/۵

نشر روزاندیش

مدیرمسئول: رضا قمریان، مسکن، خابان، یزرزاده عشقی، جنب تالار معلم

تلفن: ۰۹۱۸۱۱۱۱۸۷۶-۳۸۲۵۰۰۷۲-۰۸۱، تلفکس: ۳۸۲۵۲۱۰۹، همراه: ۰۹۱۸۱۱۱۱۸۷۶

پست الکترونیکی: RoozBook57@gmail.com



عنوان: بررسی جنبه‌های حقوقی مقابله با فساد اداری

گردآورنده: محمد صادقی

ناشر: روزاندیش، ۱۳۹۴

چاپ: روشن

صفحه آرای: فاطمه غافلی

طراح جلد: محمد احدی

نوبت چاپ: اول

قطع: وزیری

شمارگان: ۵۰۰

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۷۸۶۹-۳۹-۰

قیمت: ۱۲۰۰۰۰ ریال

((حق چاپ محفوظ است))

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
مقدمه	۱۳
فصل اول: بررسی ماهیت و مبانی فساد	
بخش اول: مفهوم و مبانی فساد	
تعریف فساد اداری و انواع آن	۲۰
مفهوم مذکور، فلسفی و اخلاقی فساد	۲۱
فساد از دیدگاه مذکور	۲۱
فساد از دیدگاه فلسفی	۲۱
فساد از دیدگاه اخلاقی	۲۲
تعریف فساد از نظر لغوی	۲۲
پیشینه ایران در مبارزه با فساد اداری	۲۳
تعریف فساد اداری	۲۵
عوامل ایجاد فساد اداری	۲۷
بخش دوم: بررسی ماهیت فساد اداری، فساد اداری جرم است یا تخلف یا انحراف؟	
بررسی ناهنجاری‌های نظام اداری	۲۹
تعریف و تبیین معنا و مفهوم جرم و تخلفات اداری و انضباطی	۳۰
بررسی مراجع صلاحیت‌دار رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری و جرائم	۳۲
بررسی مجازات مقرر برای تخلفات اداری و انضباطی و جرائم	۳۴
بخش سوم: راهکارهای مبارزه با فساد اداری	
ضرورت مبارزه با فساد	۳۷
راهکارهای مبارزه با فساد اداری	۳۸
مبارزه با مفاسد اخلاقی و اجتماعی	۳۹
بازرسی و نظارت عالی	۴۰
حفاظت اطلاعات و حفاظت کارگزاران	۴۱
نظارت عمومی	۴۱
مبارزه با مفاسد اقتصادی	۴۱
مقابله با فساد در حکومت اسلامی ایران	۴۲

۴۳ زوم قاطعیت در مبارزه با فساد

بخش چهارم: بررسی مفهوم، مبانی و ارکان سلاکت نظام اداری و عوامل مؤثر بر آن

۴۴ تعریف ارتقای سلامت سازمانی

۴۵ مفهوم سلامت سازمانی

۴۶ عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری

۴۷ عوامل ارزشی

۴۸ عوامل درون سازمانی

۴۸ عوامل سازمانی

۴۹ عوامل متاثر

۴۹ عوامل برون سازمانی

فصل دوم: بررسی مبارزه با فساد در گستره‌ی جهانی

بخش اول: مرور بر تدوین کنوانسیون‌های بین‌المللی در حوزه‌ی مبارزه با فساد

۵۳ مروری بر سیر تدوین کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد (مریدا)

۵۴ نگاهی بر پیشینه‌ی تدوین کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان‌یافته و فراملی (پالرمو)

۵۶ نگاهی بر تجارب کشورهای مختلف در برخورد با مسئله فساد

۵۸ رویکردهای رسمی مبارزه با فساد اداری و مالی

۵۹ ضرورت‌ها و اهداف تصویب کنوانسیون‌های بین‌المللی در راستای مبارزه با فساد

۶۰ کنوانسیون ملل متحد علیه جانیات سازمان‌یافته فراملی (کنوانسیون پالرمو)

۶۰ مروری بر محتوا و ساختار کنوانسیون پالرمو

۶۱ مروری بر محتوا و ساختار کنوانسیون مریدا

۶۳ معاهدات منطقه‌ای و بین‌المللی در خصوص ارتشاء و فساد مالی

۶۴ رویکرد مبارزه با فساد اداری و مالی در حقوق داخلی

بخش دوم: گفتار دوم: بررسی مصادیق فساد در اسناد بین‌المللی با نگاهی به - - - داخلی

۶۶ بررسی مفهوم و ارکان جرم:

۶۷ عنصر معنوی

۶۸ عنصر مادی

۶۸ عنصر قانونی

۶۹ تبیین و تعریف جرایم سازمان‌یافته

۷۰ بررسی مفهوم جرایم سازمان‌یافته در کنوانسیون پالرمو

۷۲ غیر ایدئولوژیکی بودن سازمان یا گروه مجرمانه

۷۲ وجود سلسله‌مراتب

۷۳ استمرار جرم در طول زمان

۷۳	ارتکاب فساد اداری
۷۴	ویژگی های جرائم سازمان یافته
۷۵	ویژگی مجرمین یقه سفید و مقایسه آن با جنایات سازمان یافته
۷۶	بررسی اقدامات صورت گرفته در ایران در راستای مبارزه با جرائم سازمان یافته
۷۸	جرم انگاری تطهیر منافع حاصل از جنایت (پول شویی)
۷۸	اقدامات بین المللی در برابر پول شویی
۷۹	کنوانسیون وین مصوب (۱۹۸۸)
۸۰	کنوانسیون پالرمو مصوب (۲۰۰۰)
۸۰	کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مریدا) مصوب (۲۰۰۳)
۸۳	جرم خازنه رتشاء به عنوان مصداق بارز فساد مالی
۸۴	بررسی ارتشاء
۸۴	بررسی وضعیت نانون گذاری (رتشاء و ارتشاء) در کنوانسیون های پالرمو و مریدا
۸۴	بررسی عنصر قانونی رتشاء و ارتشاء در کنوانسیون پالرمو
۸۶	بررسی عنصر قانونی رتشاء و ارتشاء در کنوانسیون مریدا
۸۷	بررسی عناصر جرائم رتشاء و ارتشاء در حقوق داخلی
۸۹	جرم شناسی اخذ پورسانت در معاملات دولتی
۹۱	تعریف پورسانت
۹۲	بررسی جرم انگاری پورسانت در کنوانسیون مریدا و پالرمو
۹۴	جرم انگاری اخذ پورسانت در قوانین داخلی
۹۶	نگاهی بر مصداق فساد در کنوانسیون مریدا و حقوق ایران
	بخش سوم: بررسی تدابیر اتخاذ شده در کنوانسیون های بین المللی در راستای مبارزه با فساد اداری و مالی
۱۰۰	تدابیر پیشگیرانه پیش بینی شده در کنوانسیون های پالرمو و مریدا
۱۰۲	بررسی تدابیر پیشگیرانه در کنوانسیون پالرمو
۱۰۳	بررسی تدابیر پیشگیرانه در کنوانسیون مریدا
۱۰۴	تدابیر تقنینی پیش بینی شده در کنوانسیون های پالرمو و مریدا
۱۰۶	تدابیر اداری و اجرایی پیش بینی شده در کنوانسیون های پالرمو و مریدا
۱۰۷	تدابیر قضایی پیش بینی شده در کنوانسیون های پالرمو و مریدا
۱۰۸	بررسی صلاحیت قضایی در کنوانسیون پالرمو
۱۱۰	بررسی صلاحیت قضایی در کنوانسیون مریدا
۱۱۱	تطبیق قوانین ایران با اسناد بین المللی در راستای مبارزه با فساد

فصل سوم: بررسی قانون ارتقاء سلامت نظام اداری در حقوق کیفری ایران و همویی آن با

کنوانسیون‌های بین‌المللی

بخش اول: بررسی کلیات قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

- نگاهی بر سیر قانون‌گذاری در حوزه مبارزه با فساد در ایران ۱۱۸
- دلایل و ضرورت‌های تصویب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ۱۲۱
- دلایل و ضرورت‌های داخلی تصویب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری ۱۲۲
- دلایل و ضرورت‌های بین‌المللی تصویب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری ۱۲۴
- بررسی جایگاه رسانه‌های جمعی در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ۱۲۵
- بررسی اهداف تصویب قانون ۱۲۷

بخش دوم: بررسی رویکرد پیشگیرانه و سرکوبگرانه در جرائم ناشی از فساد اداری

- رویکرد پیشگیرانه در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ۱۳۲
- در اختیار داشتن اطلاعات ۱۳۳
- جایگزین سیستم مکانیزه با جایگزین سیستم دستی در امور اداری ۱۳۹
- تکلیف به تعیین منشور اخلاقی برای مدیران نظام (تعیین کدهای اخلاقی) ۱۴۳
- تشویق مخبرین و گزارش‌دهندگان ۱۴۸

بخش سوم: بررسی ماهیت و ساختار ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

- تعریف فساد در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ۱۵۳
- اشخاص مشمول در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ۱۵۹
- تکالیف دستگاه‌ها در پیشگیری از مفاسد اداری ۱۶۳
- بررسی جایگاه قوه مجریه در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ۱۶۴
- نظارت درون سازمانی ۱۶۹
- نظارت برون سازمانی ۱۷۰
- جایگاه قوه قضاییه در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ۱۷۸
- ایجاد هیئت‌های تخصصی جهت رسیدگی به مفاسد ۱۷۹
- تصویب قوانین خاص در راستای تحقق زمینه اجرایی برای این قانون ۱۷۹
- تهیه لوایح معاضدت قضایی ۱۸۰
- بررسی ضمانت اجرای قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ۱۸۱

بخش چهارم: آسیب‌شناسی قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

- بررسی کارکرد قوانین و مقررات داخلی در مقابله با فساد ۱۸۴
- آسیب‌شناسی قوانین مرتبط با فساد در حوزه حقوق داخلی ۱۸۴
- تعدد مراجع ذیصلاح قانون‌گذاری در حوزه فساد داخلی ۱۸۵
- تعدد قوانین در حوزه فساد داخلی ۱۸۷

۱۸۹	آسیب‌شناسی قانون ارتقاء نظام سلامت اداری و مقابله با فساد
۱۹۲	تشریح قوانین متفرقه مربوط به مبارزه با فساد
۱۹۲	فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری در اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۰
۱۹۳	برنامه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ هیئت‌وزیران
۱۹۴	قانون تشدید مجازات مرتکبین اختلاس، ارتشاء و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷
۱۹۵	قانون مجازات اختلال گران در نظام اقتصادی مصوب ۱۳۶۹
۱۹۶	ماده واحده قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۷۲
۱۹۷	قانون خدمات مدیریت کشوری
۱۹۸	بررسی تیرات قانون ارتقاء سلامت نظام اداری بر قوانین کیفری مرتبط
۱۹۹	مقیاسه، وسع و اهداف قوانین کیفری و قانون ارتقاء در خصوص جرائم
۲۰۰	وجوه افتراق قوانین ارتقاء با قوانین کیفری در خصوص جرائم ناشی از فساد اداری
۲۰۲	بررسی اثرات قانون ارتقاء سلامت نظام اداری بر قوانین کیفری موجود
۲۰۴	بررسی کارکرد قانون ارتقاء سلامت نظام اداری در مقابله با فساد
۲۰۷	فهرست منابع و مآخذ

مقدمه

مجموعه حاضر شرح و مقایسه قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با مواد و مقررات کیفری کشور است. تصویب قانون ارتقاء مسلماً موافقان و مخالفانی به دنبال داشت که عده‌ای معتقد بودند تصویب این قانون کاهش جرم اداری را در پی خواهد داشت و این قانون می‌تواند به حقوق کیفری کمک نماید و در راستای مقابله با فساد اداری گام بلندی بردارد. عده‌ای دیگر که مخالف تصویب این قانون هستند معتقدند که قانون مذکور نه تنها به حقوق کیفری کمک نمی‌کند بلکه گاهی در بعضی از مواد آن به خوبی مسائل و راه‌های مبارزه با فساد دیده نشده و اینکه نمی‌تواند راستای کنوانسیونهای بین‌المللی در خصوص مبارزه با فساد اداری قدم بردارد. چرا که نظام اداری در هر کشوری به عنوان قلب تپنده‌ی آن کشور است و تمام امور جاری هر کشوری وابسته به کارآمدی و سلامت این رکن اساسی و حیاتی است. علاوه بر اثرگذاری این رکن بر کیفیت و توسعه‌ی امور داخلی کشور، از بعد بین‌المللی نیز دارای آثار مهمی از بعد سیاسی، اقتصادی و تجاری است که نمی‌توان آن را انکار کرد. حال اگر این نبض تپنده و حیات‌بخش مبتلا به امراضی شود که با عنوان فساد از آن نام می‌برند جریان منظم و قانونی امور اداری از تپش می‌افتد، بر اثر آن توسعه، پیشرفت، عدالت و... آسیب می‌بینند و نتیجه‌ی این واقعه‌ی شوم چیزی جز تضعیف حکومت، عدم توسعه و پیشرفت، تجاوز به حریم مقدس عدالت و حقوق بشر، پایمال شدن و غارت منابع و ثروت‌های ملی، استبداد و ایجاد فاصله بین طبقات اجتماعی جامعه نیست، که نتیجه آن فقیرتر شدن فقرا و ثروتمند شدن ثروتمندان است و این اتفاق شوم خود تبعات بسیار زیان باری را بر جامعه تحمیل خواهد کرد. کشورهای بسیاری با این معضل نابودگر مواجه هستند و

کشور ما نیز یکی از این کشورهاست. اما این پدیده پیچیده دارای مظاهر و مصادیق متنوعی است که با رشد فن‌آوری، مدام در حال تغییر و گسترش است و آن چنان مرموز در فضای نظام اداری ریشه دوانیده و گسترده شده که مسئولین نظام را وادار به تکاپو و تلاش برای مقابله با این معضل کرده است. آنچه مسلم است این است که فساد در نظام اداری دارای ماهیتی پیچیده و چندوجهی است و عوامل متعددی در پیدایش و گسترش آن نقش دارند و این یعنی مقابله و درمان آن خارج از توان یک سازمان یا نهاد دولتی به صورت انفرادی است. نتیجه آن که مقابله با آن نیاز به مشارکت و همکاری قوای سه‌گانه و سازمان‌های زیرمجموعه‌ی آن، نهادهای مدنی و عموم مردم دارد. برای درمان هر بیماری باید عوامل ایجادکننده‌ی بیماری را شناخت و از شیوع آن‌ها پیشگیری نمود و در صدد رفع آن‌ها برآمد و از سوی دیگر ابزارها و عواملی که سبب تسکین و ترمیم آثار بیماری می‌شود را مورد استفاده قرار داد. فساد اداری نیز یک بیماری مسری خطرناک است که درمان آن نیاز به مطالعات گسترده، بررسی، تحقیق و پژوهش توسط متخصصین امر دارد و قبل از هرگونه اقدام شناخته شده و بی‌بنیاد بایستی تمام شرایط موجود مورد بحث و بررسی دقیق و علمی قرار گیرد. یکی از ابزارهای لازم برای مقابله با فساد وجود قوانین کارآمد، جامع پیشرفته و متناسب با واقعیات، شرایط و امکانات کشور است. هر چند سابقه‌ی قانون‌گذاری و مبارزه با فساد مالی و اداری در کشور قدمتی دیرین حدود یک قرن دارد، اما بسیاری از این قوانین به صورت موردی و در خصوص یک موضوع و مصداق خاص از فساد اداری یا اقتصادی که رایج‌ترین و مهم‌ترین مصادیق فساد به شمار می‌آید، تصویب شده است و خلأ وجود یک قانون جامع، مبسوط و پیشرفته که متناسب با نیازها، امکانات و ضرورت‌های امروز باشد کاملاً احساس می‌شود. برای مقابله

و مبارزه با فساد اداری رایج در کشور از سال ۱۳۸۰ قوای سه‌گانه در راستای انجام دستورات رهبر معظم تلاش‌های خود را آغاز کردند و ثمره‌ی این تلاش‌ها را خصوصاً در مفاصد اقتصادی می‌توان مشاهده کرد. از مهم‌ترین اقدامات برای مبارزه با فساد اداری، قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام است. این قانون از لحاظ جامعیت و خاص بودن در حوزه یادشده می‌تواند جزء اولین تجارب قانون‌گذاری کشور در موضوع فساد محسوب شود چرا که، پیش از تصویب این قانون، قانونی که به نوعی تمام مضایق فساد را در بر بگیرد، وجود نداشت. اما تصویب این قانون به طور مطلق در خلاصرت، گرفته است زیرا قبل از تصویب این قانون کشور ما با الحاق به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، معیارهای نسبی برای تعیین چارچوب و اصول در قانون مذکور به دست آورده است و در راستای همسویی با سازمان ملل در مقابله با فساد از اصول و قواعد این کنوانسیون تأثیر پذیرفته و در قانون یادشده مورد استفاده قرار گرفته است. قانون یادشده نیز دارای معایبی است که با گذشت زمان برای آن به مرور آشکار می‌گردد.