

چالش‌های فراروی قوه مقننه در مبارزه با مفاسد اقتصادی

نسترن زرگری^۱

چکیده

فساد و مبارزه با آن امروزه در بسیاری از کشورهای مختلف جهان بعنوان یک مسئله اساسی موردنظر است. مهمترین علل فساد اقتصادی در بخش عمومی به تصدی‌های دولت در اقتصاد مربوط می‌شود و شامل محدودیت‌های تجاری، یارانه‌های صنعتی، کنترل قیمت‌ها، نرخ‌های چندگانه ارزی، دستمزدهای پایین در خدمات دولتی، تجاری و ذخایر منابع طبیعی مانند نفت است. فساد اقتصادی سبب کاهش سرمایه‌گذاری و کندی رشد اقتصادی و در نهایت باعث عدم تحقق اهداف توسعه اقتصادی در کشور می‌شود درآمدهای مالیاتی کاهش می‌یابد و کیفیت زیرساخت‌های اقتصادی و خدمات عمومی تنزل پیدا می‌کند. با اصلاح ساختارهای قوانین این امکان وجود دارد که تعادل بین منافع و ضررهای ناشی از رفتار مبتنی بر فساد مالی را جرح و تعدیل کرد. اما قوه تقنینی کشور نیز در این زمینه با چالش‌هایی روبرو است که مانع از عملکرد موثر آن می‌گردد. در این مقاله به بررسی چالش‌های فراروی قوه مقننه در مبارزه با مفاسد اقتصادی خواهیم پرداخت.

واژگان کلیدی: قوه مقننه، فساد اقتصادی، چالش، ساختارهای قانونی

^۱ کارشناسی ارشد حقوق عمومی nastaranzargari@gmail.com

مقدمه

به‌رغم اینکه نظام قانونگذاری کشور نیز در دو دهه گذشته اقدام به تصویب قوانین متعددی در مبارزه با فساد اقتصادی نموده است، اما وقوع جرایم و مفاصد اقتصادی کلان به ویژه در سال‌های اخیر نشان داده است، که در مبارزه با اینگونه مفاصد موفقیت چشمگیری حاصل نشده است. از این‌رو با آسیب‌شناسی صورت گرفته در خصوص عدم موفقیت و پیشرفت در مهار مفاصد کلان اقتصادی، طرح مورد بحث در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی کارشناسی مطرح کرده است که مفاد طرح حاضر مشتمل بر ۳۹ ماده با عنوان طرح «مبارزه با جرایم اقتصادی» در دوره مجلس دهم اعلام وصول شده است، در واقع متن اصلاح شده، طرحی است که با عنوان طرح «تشکیل سازمان مبارزه با مفاصد اقتصادی» در دوره نهم مجلس شورای اسلامی با اصلاحات و الحاقاتی در تاریخ ۱۳۹۴/۰۳/۲۴ به تصویب کمیسیون مشترک رسیدگی‌کننده به طرح مزبور رسیده است که با عنایت به اتمام دوره نهم مجلس، این طرح در دستور کار صحن علنی قرار نگرفت.

در مقاله حاضر به بررسی چالش‌هایی که قوه مقننه در مقابله با مفاصد اقتصادی با آنها روبرو است خواهیم پرداخت.

۱۶۸

چالش‌های پیش‌روی قوه مقننه

در نظام جمهوری اسلامی ایران، قوه مقننه که شامل مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان می‌باشد، به لحاظ صلاحیت‌هایی که قانون اساسی کشور در اصول هفتاد و دوم، هفتاد و ششم در باب قانونگذاری در حدود مقرر در قانون اساسی و حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور، به این قوه اعطا نموده، از جایگاه والایی برخوردار است. قوه مقننه از ارکان اصلی و دموکراسی پایدار یک نظام می‌باشد و با توجه به صلاحیت قانونگذاری، از مظاهر اصلی مبارزه با اشکال مختلف فساد اعم از فساد خرد و کلان می‌باشد (ویلی، ۱۳۸۱: ۱۵). که این قانونگذاری را از طریق رکن مجلس شورای اسلامی و با استفاده از ۲۹۰ نفر نماینده مجلس که توسط مردم بطور مستقیم انتخاب می‌شوند و با نظارت شورای نگهبان صورت می‌گیرد، مجلس بایستی در وهله اول با بررسی و تحقیق و تفحص و با توجه به نیازها و مقتضیات روز جامعه به تصویب قوانین ضد فساد و قوانین دایر بر نظارت بر موسسات حکومتی بپردازد. این قوانین باید بنحوی وضع گردند که هم عامل پیشگیری از مفاصد باشد و هم اینکه اهرمی قوی برای مبارزه با پیامدهای فساد که البته این موضوع در ماده ۳۴ کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد نیز مدنظر قرار گرفته است (اشرفی، ۱۳۹۲: ۱۳).

خلاهای زیاد قوانین

قانونگذار جرمی تحت عنوان جرم اقتصادی را تعریف ننموده این موضوع یکی از ضعف‌های قانون به حساب می‌آید، قانونگذار مصادیق جرائم اقتصادی مانند پول شویی، اختلاس، ارتشاء و ... را بیان داشته است اما فقط، به ذکر مصادیق بسنده کرده و جرم اقتصادی کماکان بلا تعریف باقی مانده است. شاید بتوان این خلا قانونی را بعنوان یکی از عوامل افزایش این جرائم در سال‌های اخیر دانست؛ زیرا موجب برداشت‌های متفاوت و گاه متناقضی از این مفهوم شده است.

تصویب قانون رسیدگی به داریایی مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام مصوب ۱۳۹۴، تحول مثبتی در عرصه شفافیت مالی مسئولین و مبارزه با مفاسد اداری، مالی و اقتصادی در دستگاه‌های ح‌س‌س و پست‌های کلیدی مهم دولتی و کشوری است. یکی از مواردی که در این قانون می‌توان به خلأ قانونی آن تعبیر نمود این است که اگر مقام یا مسئولی از ارائه لیست اموال و داریایی خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خویش، خودداری و ممانعت آورد می‌بایستی با چه قانونی با وی برخورد نمود؟ و در واقع ضمانت اجرای سرپیچی از این قانون، در قانون آورده نشده است. صرفاً در ماده ۱۲، انتقال صوری را جرم تلقی نموده و از ارائه سخنی به میان نیاورده است؛ در صورتی که قانون کامل قانونی می‌باشد که در آن علاوه بر پیش‌بینی رفتار ممنوعه به ضمانت اجرای عدم رعایت مواد آن نیز اشاره کرده باشد.

مورد بعدی اینکه اگر بعد از ارائه لیست داریایی این افراد به قوه قضائیه، مشخص شد که اموال به صورت ۱۶۹ نامتعارف افزایش یافته است، چگونه باید با این فرد خاطی برخورد نمود و با لحاظ چه قانونی، چه مجازاتی را می‌باید برایش در نظر گرفت؟

همه این خلأهای قانونی مجلس را با مشکلات زیادی برای حل این خلأها روبرو نموده است چراکه اگر این خلأها کم بود به راحتی قابل اصلاح بودند اما با این سطح و سبب که نمونه‌هایی از آن بیان شد کار را سخت نموده است.

تعارض قوانین

تعارض در قوانین جایی رخ می‌دهد که دو قانون در مقام وضع توسط قانونگذار، تشریفات تصویب را طی نموده‌اند ولی به دلایلی دیگر، در مقام اجرا، با مشکل مواجه می‌گردد بطوریکه نمی‌توان همزمان به هر دو قانون عمل نمود و جمع بین دو قانون حتی با حفظ ظاهر آنها نیز ممکن نخواهد بود و فقط می‌توان به یکی از آنها توسل جست. مثلاً در سال ۱۳۳۷ قانونی با نام قانون رسیدگی به داریایی وزرا و کارمندان دولت اعم از لشکری و کشوری و شهرداری‌ها و موسسات وابسته به آنها با لزوم مبارزه با مفاسد اقتصادی باتوجه به

نیازمندی‌ها و مقتضیات جامعه در آن سال‌ها، بعنوان نخستین قانون مصوب در این راستا به تصویب رسید که حتی پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تدوین قانون اساسی، محتویات این قانون در اصل ۱۴۲ نیز لحاظ شده بود و تا همین چندی پیش نیز قانون مذکور قابلیت اجرایی در کشور را داشت و بعنوان یک قانون مهم در زمینه پیشگیری از مفاسد اقتصادی و جلوگیری از افزایش غیرمعارف‌داری از راه‌های غیرقانونی مطرح بود؛ اما با تصویب قانون رسیدگی به داریایی مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۴ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و اجرایی شدن این قانون در کشور عملاً و در مقام اجرا، دو قانون فوق‌الذکر با هم قابل جمع نمی‌باشند و این حالتی از تعارض قوانین است.

عدم شفافیت قوانین

شفافیت در قوانین به معنی صریح، روشن و قابل فهم و درک بودن قوانین برای همگان است. شفافیت در تدوین و وضع قوانین، شفافیت در اطلاع‌رسانی کامل و روشن به افکار عمومی در قبال مفاسد اجتماعی، شفافیت در احکام صادره از مراجع قضایی و شفافیت در خصوص مجریان قانون، می‌توان به بخش‌هایی از این شفافیت در ماده واحده قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۱۵ اشاره نموده که خواستار شفافیت در خصوص موارد بالا می‌باشد. عدم شفافیت در برخی از قوانین، باعث می‌گردد، مجریان قانون هرگونه که می‌خواهند به میل خود از آن قانون برداشت سلیقه‌ای نمایند که این نوع برداشت باعث تشتت و تهافت آرای محاکم و سوءاستفاده مقامات از قانون مبهم شده و باعث مخدوش شدن حقوق شهروندی می‌گردد.

نمونه‌ای از این ابهام و عدم شفاف بودن قوانین را در قانون مجازات اخلاص‌گران در نظام اقتصادی کشور، بیان می‌داریم، در ماده اول از قانون مذکور به هفت عنوان کلی مجرمانه اشاره دارد. در بند الف از ماده اول قانونگذار به اصطلاحاتی اشاره نموده که معنی دقیق آن مشخص نیست و در هاله‌ای از ابهام قرار دارد، مثلاً مشخص نیست منظور از اخلاص در عنوان مجرمانه اخلاص در نظام پولی و یا ارزی کشور چیست؟ همچنین قاچاق عمده نیز هیچ تعریف و معیاری نداشته و ملاک برای تشخیص عمده بودن را طبق تبصره ماده یک به قاضی رسیدگی‌کننده سپرده است که این خود نیز موجب تفسیرهای متفاوت، سلیقه‌ای و در نهایت موجب تشتت و تهافت آراء می‌گردد و همچنین در بند (ج) از ماده یک قانون پیش گفته، قانونگذار به فروش غیرمجاز تجهیزات فنی و مواد اولیه بعنوان اخلاص در نظام تولیدی کشور اشاره نموده است اما قانونگذار مصادیق این تجهیزات فنی و مواد اولیه را در هاله‌ای از ابهام قرار داده و بدان‌ها اشاره ننموده است، این نیز ممکن است موجب تفسیرهای گوناگونی قرار بگیرد و حقوق شهروندان را خدشه ساز نماید (خانی و شیرینی، ۱۳۹۲: ۷۰). شایان ذکر است به بند (و) از ماده یک قانون مذکور نیز اشاره گردد با این وصف که قانونگذار در بند (و) اقدام

بازرسی و تشکیلاتی جهت اخلال در نظام صادراتی کشور به هر صورت از قبیل تقلب در سپردن و قیمت‌گذاری کالاهای صادراتی را جرم‌انگاری نموده است ولی بطور واضح و مشخص بیان ننموده که اگر این قبیل اقدامات به صورتی غیر از باندی انجام گیرد مشمول چه قانونی است لذا باتوجه به مطالب فوق، وجود ابهام در برخی قوانین و مقررات و همچنین شفاف نبودن برخی از تبصره‌ها شرایط مناسبی را برای سوءاستفاده از این ابهامات مهیا می‌سازد.

تورم و کثرت قوانین

نظام قانونگذاری ایران یکی از فعال‌ترین قوای قانونگذاری در جهان محسوب می‌شود. قوه مقننه و رکن اصلی این قوه که همانا مجلس شورای اسلامی می‌باشد، وظیفه ذاتی و اصلی قانونگذاری را از طریق نمایندگان منتخب مردم برعهده دارد، در کنار مجلس شورای اسلامی، نهادهای دیگری نیز از اختیار قانونگذاری برخوردار شده‌اند با این تفاوت که قوه مقننه و مجلس شورای اسلامی وظیفه ذاتی و اولیه‌اش مسئله قانونگذاری است ولی این نهادها وظایف دیگری را بر عهده دارند که در کنار آن بسته به مورد و نیاز و در برخی موارد ممکن است به وضع قانون نیز بپردازند. از جمله این نهادها می‌توان به مجلس خبرگان رهبری، فرامین مقام رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی اشاره نمود. گرچه اصل بر صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری است ولی نهادهای^{۱۷۱} فوق نیز طبق قانون اختیار قانونگذاری در حیطه صلاحیت محوله را دارا هستند. مصوبات نهادهای مذکور، قانون و یا در حکم قانون و لازم‌الاجرا می‌باشد و همین امر باعث کثرت، تورم و انباشت قوانین می‌گردد (نورایی، ۱۳۹۴: ۴). بجاست وقتی قانونگذار رفتار ممنوعه‌ای را جرم‌انگاری می‌نماید، فقط از یک نهاد و در قالب یک قانون بدان پرداخته شود تا از پیچیدگی و کثرت موضوع مورد جرم در قوانین متعدد که حاصلی جز سردرگمی قضات و وکلای و سوءاستفاده و دور زدن‌های قانون ندارد جلوگیری گردد.

عدم تناسب مجازات‌ها با جرائم مرتبط با مفاسد اقتصادی

از دیدگاه نهج‌البلاغه حکومتی دارای ارزش است که هدف آن گسترش عدالت باشد. هدف از تشکیل حکومت اسلامی برپایی عدل و عدالت حضرت علی (ع) است، اجرای عدالت و موضوع عدل یکی از مباحث مهم دین مقدس اسلام است و امیرالمومنین اجرای آن را یک وظیفه الهی برای حکومت می‌داند و خود مظهر عدل و عدالت‌خواهی است که در نهج‌البلاغه، اثر جاودان حضرت علی (ع) عدالت اجتماعی به صورت یک فلسفه یا نظریه اجتماعی، سیاسی و اقتصادی مورد توجه و تأکید ایشان قرار گرفته است.

عدالت به معنای مساوات و رعایت تناسب بین دو چیز است (شریعتمدار جزائری، ۱۳۸۶: ۱۷). اصل تناسب جرم و مجازات مبتنی بر عدالت و انصاف است که مبنا و ریشه خود را از اصول ۱۶۹ قانون اساسی و مواد ۲ و ۱۰ قانون مجازات اسلامی گرفته است. اصل ۳۶ قانون اساسی نیز بیان می‌دارد حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد و همچنین قاعده فقهی «قبح عقاب بلا بیان» بر اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها اشاره دارد.

تناسب جرم و مجازات را اینگونه می‌توان تعریف کرد: ارتباطی است میان جرم و مجازات که باید براساس میزان و نوع صدمه و شخصیت مجرم و میزان رشد اجتماعی اشخاص و میزان تأثیرپذیری که برای برقراری تعادل روانی از دست رفته افراد اجتماع و ارباب جمعی جامعه و بازدارندگی توده مردم با لحاظ متغیرهای شدت و ضعف جرم بر مبنای ارزش‌های ثابت برقرار می‌شود (رضایی امین، ۱۳۸۸: ۱۱).

تعدد مراجع قانونگذاری

انسان‌ها ذاتاً موجوداتی اجتماعی هستند که از تنهایی گریزانند، برای اینکه در جوامع بتوانند در کنار هم همزیستی مسالمت‌آمیزی داشته باشند، نیازمند قواعد و مقرراتی بودند که هم بر روابط بین آنها حکمفرمایی نماید و هم قواعدی که تنظیم کننده نظم در جامعه باشد از این رو ضرورت وجود قانون آشکار گشت زیرا قواعد و مقرراتی که می‌بایست تنظیم کننده روابط بین افراد و نظم در جامعه باشد، قانون نامیده می‌شد و قانونگذار کسی است که به مناسبت قدرت و مقام مخصوصی که دارد، حق وضع قواعد و تحمیل و الزام افراد به رعایت این قواعد را دارد و همین مقام است که از طریق قدرت مخصوص خود، ضمانت اجرای قانون را نیز مشخص می‌نماید. در اصطلاح حقوق اساسی، قانون به قواعدی گفته می‌شود که با تشریفات مقرر در قانون اساسی از طرف مجلس شورای اسلامی (مرجع قانونگذاری) یا از راه همه‌پرسی بطور مستقیم به تصویب می‌رسد (کاتوزیان، ۱۳۸۸: ۱۱۹). یکی از چالش‌های قوه مقننه همین مورد است که در کشور ما مراجع قانونگذاری بسیاری وجود دارد که ذیلاً به آنها اشاره می‌کنیم:

۱- مجلس شورای اسلامی

مهمترین و اصلی‌ترین وظیفه مجلس شورای اسلامی قانونگذاری است و طبق اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی، مجلس حق ندارد این وظیفه را به کسی و یا گروهی و یا مرجع دیگری واگذار نماید، مگر در موارد خاص که از طرف مجلس برعهده کمیسیون‌های داخلی خود یا دولت واگذار می‌شود. رکن اصلی قانونگذاری در ایران از طریق مجلس شورای اسلامی که متشکل از نمایندگان است که طبق اصل ۶۲ قانون اساسی، با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود قانون اساسی، صلاحیت

تمام قانونگذاری را دارد. مجلس قانونگذاری در برخی کشورها، دو مجلسی است اما در نظام جمهوری اسلامی ایران، مجلس قانونگذاری "تک مجلسی، دو رکنی" است؛ که یک رکن آن مجلس شورای اسلامی و رکن دیگر، شورای نگهبان است.

۲- قانونگذاری از طریق دولت (قوه مجریه)

اگر پیش‌نویس قانونی از طرف دولت، هیات وزیران صورت بگیرد به آن لایه می‌گویند که پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد تا توسط مجلس به تصویب برسد و پس از آن برای تأیید به شورای نگهبان فرستاده می‌شود که در صورت تأیید شورا، لایحه تبدیل به قانون شده و ضمانت اجرایی می‌یابد و در صورت باقی ماندن اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان، تصمیم با مجمع تشخیص مصلحت نظام خواهد بود.

پیشنهاد قانونگذاری از طریق دولت باعث می‌شود که گاه با عدم تصویب لایحه از طرف نمایندگان مواجه گردد و گاه نیز شاید تصویب لایحه‌ای باشد که با پیشنهاد نمایندگان مواجه گردد و گاه نیز شاید لایحه‌ای باشد که با پیشنهاد طرح نمایندگان مضمون و محتوایی مشابه داشته باشد و این باعث کثرت و تعهد قوانین تصویب شده می‌گردد بعنوان مثال در سال ۱۳۸۴ نمایندگان طرحی را با عنوان "طرح صیانت جامعه در برابر مفاسد اقتصادی" تهیه نمودند، تقریباً همزمان با این طرح، دولت نیز لایحه شفاف‌سازی و رسیدگی به اموال و دارایی مسئولان را به مجلس داد ولی نمایندگان لایحه مذکور را تصویب نکردند تا بتوانند به طرح خود رسیدگی نموده و آن را تصویب نمایند.

۳- مجمع تشخیص مصلحت نظام

به فرمان حضرت امام خمینی و حکم حکومتی ایشان در سال ۱۳۶۶ دستور تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام را برای حل معضلات نظام و مشورت رهبری، به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد صادر گردید و سپس در قالب اصل ۱۱۲ قانون اساسی در بازنگری سال ۱۳۶۸ مجمع نهادینه گردید. عمده کار مجمع زمانی است که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان و خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و همینطور حل معضلات نظام که به طریق عادی قابل رفع نیستند و مشاوره در اموری که رهبری به آنها ارجاع می‌دهد. البته در مورد نحوه سازوکار مجمع و اینکه آیا حق قانونگذاری ابتدایی را دارد یا خیر، باتوجه به اینکه امام خمینی (ره) قصد نداشتند که به هیچ عنوان قوه چهارم شائبه‌ای ایجاد کند و ... جای بحث و مناقشه است، اما آنچه مربوط

به بحث ما است نحوه تصویب مصوبه در زمان اختلاف مجلس و شورای نگهبان توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام است.

در این مورد مجمع بدو قانونگذاری نمی‌کند، بلکه طرح و یا لایه تصویب شده در مجلس شورای اسلامی را برای تأیید به شورای نگهبان فرستاده شده است تا شورای نگهبان اگر مصوبه خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی نداند، تصویب و در غیر این صورت به مجلس عودت می‌دهد و اگر مجلس بر نظر خود اصرار ورزید، مصوبه‌ای برای تعیین تکلیف از طریق مجلس شورای اسلامی به مجمع فرستاده می‌شود و مجمع بررسی‌های طولانی مدت و دقیق اگر نیاز باشد با تغییر در برخی از مواد اختلافی یا اصلاح آن مواد، اصلاحات را در حد ضرورت اعمال می‌نماید اگر مصوبه را موافق مصلحت نظام تشخیص داد، اقدام به تصویب مصوبه می‌نماید و مصوبه تبدیل به قانون می‌شود و پس از انتشار لازم‌الاجرا می‌گردد؛ اما یکی دیگر از وظایف مجمع براساس بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی و حل معضلات نظام است که از طریق عادی (پروژه مجلس شورای اسلامی و قانونگذاری) قابل حل نیست، پس اگر از طریق عادی قابل حل باشد دیگر نوبت به مجمع نمی‌رسد و از طریق قانونی و قانونگذاری حل می‌گردد ولی اگر از طریق عادی قابل حل نباشد از طریق رهبری به مجمع ارسال می‌گردد و این بیانگر اختیارات حکومتی رهبر است. به نظر می‌رسد مجمع در مقام این وظیفه اقدام به تصویب قانون می‌نماید و با همین دیدگاه شاید، شورای نگهبان در تفسیر اصل ۱۱۲ گفته است: «هیچ‌یک از مراجع قانونگذاری حق رد و یا ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت را ندارند» (ملک افزلی، ۱۳۸۶: ۸۳).

۱۷۴

۴- فرامین رهبری

مقام معظم رهبری با ولایت مطلق، عالی‌ترین مقام کشور است که باتوجه به اوضاع و احوالات جامعه و مقتضیات و نیازهای روز و بحران‌ها و معضلات کشور، فرامینی صادر می‌نماید که برخی از آنها در قانون اساسی به صراحت پیش‌بینی شده‌اند. مانند اصل ۱۱۰ قانون اساسی و فرامین ناظر بر کلیت نظام، فرامین ناظر بر وظایف قوای سه‌گانه و فرامین ناظر بر عزل و نصب‌ها بیان شده است و برخی دیگر غیرمصرح در قانون اساسی می‌باشند که باتوجه به معضلات روز جامعه و کشور مانند صدور فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری در خصوص مبارزه با مفاسد اقتصادی است (اسماعیلی و نامی، ۱۳۹۱: ۵۲).

۵- شورای عالی انقلاب فرهنگی

پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی ایران، حضرت امام خمینی (ره) در جهت پاکسازی کردن کشور، من‌جمله دانشگاه‌ها، از فضای آلوده غرب و اصلاح فرهنگ جامعه و ترویج و ارتقاء باورهای دینی و مذهبی و اسلامی کردن دانشگاه‌ها با حکم حکومتی اقدام به تأسیس «ستاد انقلاب فرهنگی» نمودند و بعدها به منظور

اصلاح عملکرد ستاد و تقویت زمینه دستیابی به رسالت ستاد، طی فرمانی در آذرماه ۱۳۶۳ «شورای عالی انقلاب فرهنگی» را جایگزین ستاد انقلاب فرهنگی نمودند و صلاحیت‌های بیشتری از جمله وضع قانون به این شورا اعطا کردند، این شورا نیز به وضع مصوبات مهمی پرداخته است که گاهی با صلاحیت عام قوه مقننه در این خصوص تعارض و مناقشه ایجاد نموده است. از آنجا که شورای نام برده با حکم حکومتی مقام رهبری و با استناد به اصل ۵۷ قانون اساسی تشکیل یافته است، پس اعتبار مصوبات شورا بالاتر از قانون عادی است، لذا قوه مقننه نمی‌تواند مصوبه‌ای را تصویب نماید که منجر به نادیده انگاشتن مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی و یا خلاف تصمیمات شورا باشد. شورای عالی یاد شده به دلیل اینکه حیطة اختیارات خود را از مقام رهبری کسب می‌نماید، در حیطة اختیارات اعطایی در بعد مسائل فرهنگی بر دیگر نهادهای تقنین و مسئول رجحان و برتری دارد و به نظر می‌رسد در این موارد در صلاحیت قوه مقننه ورود پیدا نموده و این قوه را دچار چالش نموده است (نورایی، پیشین: ۷۳).

۶- شورای عالی امنیت ملی

این شورا طبق اصل ۱۷۶ قانون اساسی با هدف تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی به ریاست جمهور تشکیل می‌گردد. وظایفی برای شورای عالی امنیت ملی برشمرده مانند تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری، یا بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی و باتوجه به وظایف بیان شده می‌توان بدین صورت استنباط نمود که اختیار قانونگذاری در حد تعیین سیاست‌های کلان دفاعی و امنیتی و هماهنگ نمودن کلیه فعالیت‌ها در ارتباط با تدابیر دفاعی امنیتی و بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی برای نیل به اهداف مذکور، از طرف مقام رهبری برای شورای مذکور به رسمیت شناخته نشده است و سابقه شورای یاد شده نشان از وضع قوانین و تصمیمات اجرایی و موردی و سیاست‌گذاری کلان دارد و شورا در وضع و اتخاذ تصمیمات خود مستقل از قوای سه‌گانه عمل می‌نماید و چون حیطة صلاحیت‌ها و اختیارات خود را از مقام رهبری کسب می‌نماید، لذا قوانین آن به لحاظ سلسله‌مراتب قواعد حقوقی برتر از قوانین عادی است (ملک افضلی، پیشین: ۷۳).

۷- شورای عالی فضای مجازی

با پیشرفت علم و تکنولوژی و گسترش فضاهای مجازی در کشور در سال ۱۳۹۰، طی دستور حکومتی مقام معظم رهبری شورای عالی فضای مجازی به منظور گسترش فناوری اطلاعات و ارتباطات و شبکه جهانی اینترنت و صیانت از آسیب‌های ناشی از وجود این عوامل در زندگی فردی و اجتماعی افراد تشکیل گردید.

تصمیمات این نهاد نیز به مثابه شورای عالی انقلاب فرهنگی به حکم رهبری لازم‌الاتباع می‌باشد و نهادهای دیگر حق رد و یا تأیید مصوبات این شورا را ندارند و کلیه نهادها ملزم به اجرای مصوبات هستند و این شورا نیز در زمره نهادهای متعدد قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران درآمد (نورایی، پیشین: ۱۴). مواردی که بعنوان مراجع قانونگذاری ذکر گردید، برخی از مراجع قانونگذاری در ایران بودند و علاوه بر مصادیق ذکر شده، مراجع دیگری نیز صلاحیت قانونگذاری را دارند که به دلیل اطاله کلام بدان‌ها اشاره نشده با توضیحی درخصوص تعدد مراجع مذکور داده شد به نظر می‌رسد که قبلاً شوراها بیان شده به دلیل کثرت، موجب آشفتگی نظام قانونگذاری در کشور می‌گردد و ممکن است در مواردی برخلاف قانونگذار یا جلوتر از او مواردی را مورد تصویب قرار دهند که نتیجه‌اش هرج و مرج قوانین و سوءاستفاده فرصت‌طلبان می‌گردد.

هرچند نظام جمهوری اسلامی ایران اصل بر صلاحیت عام مجلس در قانونگذاری است و این نهادها و مراجع در برخی زمینه‌های خاص و مشخص شده به وضع قانون می‌پردازند ولی به جهتی که مصوبات نهاد یاد شده قانون و یا در کم لازم‌اجراست پس می‌تواند آثار مثبت و منفی زیادی بر نظام حقوق اساسی وارد سازد و سوءاستفاده کنندگان همواره در کمین و مترصد هستند تا از این آشفتگی‌ها به نفع خود استفاده نمایند. شایسته است که از تعدد نهادهای مذکور یا صلاحیت‌های قانونگذاری آنها، کاسته شود تا بتوان نظارتی دقیق‌تر و بیشتر بر مصوبات و قوانین داشته باشیم و با مشکلات کمتری از باب تعدد و تکثر قوانین تصویب شده روبرو باشیم.

قوانین متروک

عدم توجه قانونگذار و قوه قضائیه به قوانین متروک یا اصول و قوانینی که در جهت مبارزه با مفاسد اقتصادی بطور ناقص اجرا شده‌اند و این می‌تواند از دلایل حقوقی گسترش جرائم اقتصادی باشد از جمله این قوانین می‌توان نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی مصوب ۱۷ مرداد ۱۳۶۳ و اصل ۴۲ قانون اساسی و همچنین قانون مجازات اخلال‌گران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۹ آذر ۱۳۶۹ اشاره نمود (شایگان، ۱۳۸۹: ۹۳). اصولاً قانونی که قابلیت اجرا در محاکم و دادگاه‌ها توسط قضات را دارد و در نهادهای رسمی و مجری قانون نیز هنوز قابلیت اجرا دارد ولی به دلایلی مورد استناد و استفاده محاکم نهادهای رسمی قرار نمی‌گیرد را قانون متروک می‌نامند. دلایل عدم استناد و استفاده و متروک بودن را تنها با مطالعه و بررسی وضعیت خاص هر قانون می‌توان شناخت اما بطور کلی می‌توان علل مشترکی را در این خصوص بیان نمود که عبارتند:

۱- نسخ قانون

در قانون ایران ما با دو نوع نسخ روبرو هستیم، نسخ صریح و نسخ ضمنی که در آن قانونگذار پس از وضع قانون، قانون جدیدتری را وضع می‌نماید و بطور صریح، واضح و شفاف بیان می‌دارد که قانون اول یا قانون مقدم از درجه اعتبار ساقط گردیده و قانون دوم یا موخر لازم‌الاجرا می‌باشد. گاهی نیز با وضع قانون دوم یا موخر بطور صریح چیزی بیان نمی‌دارد ولی در عمل مشاهده می‌کنیم که اجرای همزمان هر دو قانون ممکن نمی‌باشد در این صورت قانون موخر که آخرین اراده قانونگذار است، قابلیت اجرایی دارد و قانون مقدم «نسخ ضمنی» می‌گردد و گاهی نیز با نوع سوم از نسخ مواجه می‌گردیم که بدان «نسخ عملی» می‌گویند در این حالت قانون از طرف قانونگذار نه بطور صریح و نه بطور ضمنی نسخ نمی‌گردد بلکه در عمل نسخ می‌گردد، یعنی قانون به اعتبار خود باقی است و قابلیت اجرا را دارد ولی در عرف قضایی ممکن است به دلیل نامناسب دانستن قانون، یا اهمال و تساهل و غفلت به عزلت رانده شود.

۲- قوانین موقت

از ویژگی‌های قانون، دائمی بودن آن است اما برخی اوقات قانونگذار با توجه به اوضاع و احوال جامعه، مقرراتی را وضع می‌نماید که مربوط به همان شرایط اوضاع و احوال خاص می‌باشد به این قوانین، قوانین موقت می‌گویند، مقنن به مدت اعتبار این قانون اشاره‌ای نمی‌نماید و پایان اعتبار این قبیل قوانین را پایان وضعیت خاص می‌داند مانند قوانین ناظر بر زمان جنگ، قوانین مربوط به حکومت نظامی و قوانین ناظر بر بحران‌های اجتماعی و اقتصادی که با منقضی شدن موضوع، قانون نیز سالبه به انتفاع موضوع شده و مدت اعتبارش پایان می‌یابد اما چون بطور دقیق خاتمه یافتن اوضاع و بحران مشخص نیست ممکن است این قوانین موقت، مدتی بدون اجرا و بعنوان مصدق از قوانین متروک باقی بماند (میرزایی (الف)، ۱۳۹۰: ۹۴).

۳- پیروزی انقلاب اسلامی

از دیگر دلایل متروک ماندن قوانین می‌توان به پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی اشاره نمود، تغییر نظام حقوقی، منجر به سقوط اعتبار برخی از قوانین رژیم سابق گشت و البته برخی از این قوانین تاکنون نیز وجود دارند ولی دستگاه‌های اجرایی به آنها استناد نمی‌نمایند (همان، ۲۰۱).

۴- عدم استناد دادگاه‌ها

گاه نیز متروک ماندن قانون به این علت است که دادگاه‌ها و محاکم به آن قانون استناد نمی‌نمایند زیرا اصلاً در موضوع آن قانون اختلافی حادث نشده و بالتبع اجرای حکم آن قانون از دادگاه‌ها یا سازمان‌های رسمی

خواسته نشده است مانند مقررات راجع به قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱ در باب شرکت‌های سهامی و غیرسهامی و نسبی. برخی قوانین نیز به دلیل اینکه با مقتضیات جامعه و عرف همخوانی و سازگاری ندارد، مورد تبعیت اکثریت افراد جامعه قرار نمی‌گیرد؛ زیرا اکثریت می‌پندارند قانون مذکور عبث و ناکارآمد است، در چنین مواردی قانون دارای اعتبار است و در دادگاه‌ها مورد حکم و اجرا واقع می‌شود ولی در جامعه مورد تخلف از طرف مردم واقع می‌شود. بدیهی است بیان گردد قانون مورد تخلف از سوی مردم را نمی‌توان مصدق از قانون متروک دانست زیرا از ابتدا با عرف جامعه ناسازگار بوده یا اینکه به مرور زمان قانون انطباق خود را با مقتضیات و نیازهای روز جامعه از دست داده، به همین روی قانون پیش گفته را بیشتر می‌توان منقوض دانست (میرزایی (ب)، ۱۳۹۳: ۸۵).

نتیجه‌گیری

ما در کشور به حد کفایت قانون داریم به حدی که در برخی موضوعات، انباشت و تراکم قوانین نیز روبرو می‌باشیم. البته این سخن، انکار این موضوع نیست که در برخی زمینه‌ها با خلا قانونی نیز مواجه هستیم، این خلاها و نواقص در حد بضاعت نگارنده بیان شده‌اند تا مدنظر قانونگذار کشور در جهت رفع نواقص و ترمیم خلاهای قانونی و تنظیم قوانین بازدارنده‌تر، اقدام نمایند. قضات، وکلا و افرادی که با قانون سروکار دارند، نیازمند این هستند که یک مجموعه قانون کامل و جامعی داشته باشند که تمام قوانین در آنجا به صورت یکپارچه گردآوری شده باشد، فلذا پراکندگی قوانین بطور مثال در جرم ارتشاء بعنوان یک عامل و لزوم تنقیح قوانین بعنوان راهبرد برون‌رفت از این چالش باید مدنظر قرار بگیرد. به جاست که برای مثمر‌تر بودن مبارزه با پدیده فساد، ابتدا قانونگذاران از خود شروع نمایند و قانونی تدوین نمایند که در آن به تشریح الگوی رفتاری مناسبی در زمان تصدی خود بپردازند که برگرفته از سطح انتظارات مردم و جامعه از نمایندگان و قانونگذاران باشد، توجه به وضعیت معشیتی و درآمدی کارکنان دستگاه‌های دولتی در جهت رفاه نسبی، حائز اهمیت می‌باشد زیرا عدم تأمین مالی کارکنان و نبود امنیت شغلی، عدم امنیت اقتصادی و نگرانی از آینده‌ای مبهم و نامشخص به لحاظ بعد از دوران بازنشستگی و ... روحیه ترس از خداوند و وجدان بیدار این قشر از افراد در مقابل تأمین آینده، مغلوب می‌سازد و با عدول از اخلاقیات به مرحله نابودی می‌کشاند.

فهرست منابع

- ۱- اسماعیلی، محسن و نامی، محسن (۱۳۹۲)، «ماهیت کارکرد فرامین رهبری در حقوق اساسی»، فصلنامه مطالعات حقوقی دولت اسلامی، س ۲، ش ۴.
- ۲- اشرفی، ارسلان (۱۳۹۲)، «پیشگیری از رشوه، مقابله با آن»، فصلنامه کارآگاه، س ۶، ش ۲۲.
- ۳- خانی، علی و شیرینی، عباس (۱۳۹۲)، «کاستی‌های جرم‌انگاری مفاسد اقتصادی»، مجله کارآگاه، س ۶، ش ۲۴.
- ۴- رضایی امین، فاطمه (۱۳۸۸)، «تناسب جرم و مجازات از دیدگاه اسلام»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه پیام نور.
- ۵- شایگان، فرهاد (۱۳۸۹)، «تدابیر جامعه جهانی جهت مبارزه با جرائم اقتصادی»، مجله کارآگاه، س ۳، ش ۱۲.
- ۶- شریعتمدار جزائری، سیدنورالدین (۱۳۸۶)، «مفهوم عدالت در اندیشه سیاسی امام علی علیه‌السلام»، فصلنامه علوم سیاسی، ش ۱۱.
- ۷- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۸)، مقدمه علم حقوق، چ ۶۹، تهران: انتشارات مه‌ران.
- ۸- ملک‌افضلی، محسن (۱۳۸۶)، «جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرآیند قانونگذاری»، فصلنامه حکومت اسلامی، س ۱۲، ش ۲.
- ۹- میرزایی (الف)، اقبال علی (۱۳۹۰)، «قانون متروک، مبانی، مفهوم و مصادیق»، مجله حقوقی دادگستری، س ۷۵، ش ۷۴.
- ۱۰- میرزایی (ب)، اقبال علی (۱۳۹۳)، «تصویب مجدد قانون و پیامدهای آن»، نشریه علمی - پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، س ۷۵، ش ۹.
- ۱۱- نورایی، مهدی (۱۳۹۴)، «وحدت یا تعدد مراجع مقررر گذار در نظام جمهوری اسلامی ایران و تاثیر آن بر نظام حقوق اداری»، مجله حقوقی، س ۴، ش ۲.
- ۱۲- ویلی، جان (۱۳۸۱)، «نقش مجالس قانونگذاری در مقابله با فساد»، فصلنامه مجلس و راهبرد، مترجم: احمد رنجبر، س ۷، ش ۳۶.