

همایش ملی مطالعات و پژوهش های علمی علوم انسانی

نهاد برگزار کننده همایش: موسسه قانون یار با حمایت معنوی دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمانشاه
سردبیر علمی و مسئول برگزاری همایش: دکتر بهنام اسدی شماره مجوز: ۴۸۵۳-۷۸۸۶۴
سال برگزاری همایش: ۱۳۹۷ شماره مقاله: ۳۱۵/۱۰۹ رده بندی کنگره: ط ۶۱۳/۱۲

پیشگیری از جرایم اقتصادی

میلاد میوه یان

چکیده

«بزهکاری اقتصادی را می توان جزو اشکال نوین بزهکاری محسوب کرد» عده ای مطالعه بزهکاری را «جرم شناسی معکوس» نامیده اند، به این علت که جرم شناسی معکوس درست آنچه را که جرم شناسی سنتی در فرضیه ها وارد نمی شود، مورد توجه قرار داد. هر چند از اواسط قرن بیستم موضوع جرم اقتصادی، ابتدا با نظریه ساترلند راجع به مجرمین یقه سفید پا به عرصه نهاد، اما با گذشت زمان و گسترش ابعاد آن که باعث ایجاد نگرانی جهانی گردیده است، باعث شد تا جامعه بین المللی بیشترین تلاش خود را از اوایل دهه ۱۹۹۰ با تصویب کنوانسیون های مختلف معطوف آن نماید و اهمیت مبارزه با آن را به دولت ها یادآوری کند. در این میان مؤثرترین روش جهت مقابله با این پدیده نسبتاً جدید، پیشگیری های اولیه می باشد.

واژگان کلیدی: جرایم اقتصادی، جرایم مالی، اختلاس، بزهکاری، رشوه

بخش اول: ویژگی‌های جرم اقتصادی

با توجه به تعاریف پیش گفته می‌توان برخی ویژگی‌های مهم جرم اقتصادی را به شرح ذیل عنوان نمود.

- جرم اقتصادی یک جرم کلان و گسترده بوده و در اغلب موارد به صورت سازمان یافته ارتکاب می‌یابد.

- باعث اخلال در نظام اقتصادی و به دنبال آن اخلال در امنیت جامعه و ثبات آن می‌گردد.

- هدف و انگیزه اصلی آن کسب منفعت مادی است.

- اموال ناشی از جرم از حیث ارزش مالی در حد نسبتاً بالایی قرار دارد.^۱

- نوعاً دارای بزه دیدگان زیاد یا بزه‌دیدگان اعتباری است. به عبارت دیگر متضرر از وقوع جرم دولت یا عموم مردم یا حداقل گروه بزرگی از مردم هستند و نه فقط یک یا چند شخص حقیقی عادی. بنابراین از یک طرف قربانیان مستقیم آن می‌تواند کارمندان شرکت (قربانیان اولیه)، بانکداران، قرض دهندگان و شرکت‌های فراهم کننده تسهیلات را که تحت ورشکستگی قرار داده (قربانیان ثانویه) و از طرف دیگر دارای قربانیان غیرمستقیم از طریق تحت تأثیر قرار دادن شرکت‌ها و رقابت ناعادلانه و تحمیل ضرر به دولت باشد (قربانیان ثالث)، اما به هر حال تأکید بیشتر بر قربانیان ثانویه و ثالث می‌باشد.

^۱ - مطابق دستورالعمل رئیس قوه قضائیه در مورخ ۸۰/۵/۱۰ مبنی بر تشکیل مجتمع قضایی ویژه جهت رسیدگی به جرایم اقتصادی، حداقل ارزش مالی جرایم مورد رسیدگی در این مجتمع ده میلیارد ریال می‌باشد.

« - مرتکبین آن اغلب افراد سطح بالای جامعه یا یقه‌سفیدها می‌باشند که با استفاده از دانش و تخصص خود و حتی گاه در فضای مجازی مرتکب جرم می‌شوند و جرایم ارتكابی آنها در ارتباط با فعالیت شغلی آنها می‌باشد.

- آثار این جرایم آنی نیست و بلافاصله خود را نشان نمی‌دهد بلکه با گذشت زمان جلوه‌گر می‌شود.

- جرم اقتصادی نقض مالکیت دولتی و عمومی است و خود متشکل از جرایم مالی، ارزی و گمرکی و... است؛ برخلاف جرایم مالی که نقض مالکیت اشخاص و حقوق مالکیت فردی در آن مطرح است و این خود عامل تفکیک جرم اقتصادی از جرم مالی می‌باشد.

- نوعاً جزء جرایم آپارتمانی هستند و افکار و اذهان عمومی را علیه خود تحریک نمی‌کنند.

- رقم سیاه آنها بالا است.

- جنبه شهری دارند».^۱

بند اول: مصادیق جرم اقتصادی

به رغم این که بیشتر نویسندگان خود را درگیر در تعریف جرم اقتصادی ننموده‌اند لیکن به ذکر اقسام و مصادیق این گونه جرایم پرداخته شده است. از جمله شورای اروپا در ۱۹۸۱ به ضمیمه توصیه نامه ۱۲ (۸۱) خود با بیان مشکل تعریف دقیق جرم اقتصادی، فهرستی از جرایم اقتصادی را بیان نموده است. جرایم مورد اشاره در این توصیه نامه به شرح ذیل می‌-

^۱ - نجفی ابرندآبادی، دکتر علی حسین، مباحثی در علوم جنایی، مجموعه تقریرات جرم‌شناسی، به کوشش شهرام ابراهیمی، ۱۳۸۵، ص ۲۲۶۱.

باشد. «فعالیت‌های متقلبانه و سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی به وسیله شرکت‌های چند ملیتی، دستیابی متقلبانه یا سوءاستفاده از امتیاز اعطایی دولت یا سازمان‌های بین‌المللی، جرم رایانه‌ای، تاسیس شرکت‌های جعلی، تقلب مربوط به موقعیت تجاری، نقض استانداردهای امنیتی و سلامتی مربوط به کارمندان به وسیله شرکت، تقلب علیه مصرف‌کنندگان (به ویژه تحریف و اظهارات گمراه‌کننده در خصوص کالاها)، جرایم علیه سلامت عمومی، سوءاستفاده از ضعف مصرف‌کننده یا بی‌تجربگی وی، رقابت ناعادلانه، جرایم گمرکی، جرایم مربوط به مقررات مالی و پولی، جرایم علیه محیط‌زیست»^۱. هم چنین انواع اعمال اقتصادی که توسط کشورها جرم‌انگاری گردیده است؛ متفاوت می‌باشد و برحسب نوع جامعه داخلی خود و میزان ضررهایی که این گونه جرایم ممکن است به بار آورند، برخی جرایم را در زمره جرایم اقتصادی قرار داده‌اند. به عنوان نمونه در ژاپن با توجه به فراوانی ایجاد ضرر شدید جرم تقلب در اخذ وام و صورت حساب‌های جعلی؛ این گونه جرایم را در زمره جرایم اقتصادی طبقه‌بندی نموده‌اند. اما با ملاحظه قوانین کشورها می‌توان نتیجه گرفت که برخی جرایم، به عنوان جرم اقتصادی پذیرفته شده‌اند، از جمله اختلاس، جعل، رشوه، فرار مالیاتی، تقلبات بانکی، قاچاق اعم از قاچاق مواد مخدر، قاچاق کالا و قاچاق انسان، پول‌شویی غصب و استفاده بلا جهت، تقلب در معاملات خارجی، که توسط کشورهایی نظیر پاکستان، ژاپن، نپال، اندونزی، زیمبابوه تحت عنوان جرم اقتصادی قرار گرفته‌اند. در حقوق داخلی؛ صرف‌نظر از عدم وجود عنوان جرم اقتصادی، با ملاحظه قوانینی که به نوعی بیانگر جرایم اقتصادی می‌باشند، به ویژه تبصره ۳ الحاقی به ماده ۱۸۸ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۵ که بر جرایم علیه حقوق

^۱- Council of Europe Committee of Ministers: Recommendation R(81)12 of committee of ministers to member state on economic crime. www.coe.int.

مالی دولت اشاره نموده و زمینه تصویب آن، می‌توان گفت جرایمی نظیر اختلاس، ارتشاء، مداخله یا تبانی یا اخذ پورسانت در معاملات دولتی، اختلال در نظام اقتصادی کشور، سوءاستفاده از اختیارات به منظور جلب منفعت برای خود یادگیری، جرایم گمرکی، جرایم مالیاتی، قاچاق کالا و ارز جزء جرایم اقتصادی در حقوق داخلی به شمار می‌روند.

اعمال در بر دارنده فساد که بخش بزرگی از سرمایه‌های مالی را در بر گرفته و سهم مهمی از منافع کشورها را تشکیل می‌دهند و حتی ثبات سیاسی و توسعه پایدار آن کشورها را تهدید می‌کنند؛ فساد را در رأس مهمترین جرم‌های اقتصادی قرار داده است.^۱ در این قسمت به توضیح بیشتر راجع به آن می‌پردازیم:

توصیف مفهوم فساد مالی نیز همانند تعریف جرم اقتصادی دشوار به نظر می‌رسد. مباحث قابل ملاحظه و ارائه تعاریف مختلف از فساد مالی در قلمروهای آکادمیک و بین‌المللی بیشتر راجع به محدوده این جرم می‌باشد تا مفهوم آن، حتی برخی اعتقاد دارند که «هیچ تعریف دقیق از فساد مالی نمی‌توان یافت که همه گونه‌ها و درجات آن را در بر گیرد یا شامل تمام اعمالی باشد که در همه نظام‌های قضایی عوامل تشکیل دهنده فساد محسوب شوند».^۲

«فساد مالی مفهوم نسبتاً گسترده‌ای دارد و تقریباً همه اعمالی را که به قصد امتیاز مغایر با حقوق و وظیفه رسمی دیگران انجام شود و یا عمل هر مأمور یا شخص را که به طور غیرقانونی و متخلفانه از وضعیت یا موقعیت خود نفعی برای خود یا دیگری بر خلاف

^۱ - رایجیان اصلی، مهرداد، جرم انگاری سوء استفاده از قدرت در پرتو تعامل نظام حقوق بشر و حقوق کیفری، پایان

نامه دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۵، ص ۳۸۹.

^۲ - رهبر، دکتر فرهاد، میرزاوند، فضل‌الله، زال پور، علیرضا، بازشناسی عارضه فساد مالی، چاپ اول، ۱۳۸۱، جلد دوم،

وظیفه و حقوق دیگران تحصیل کند را در بر می‌گیرد. مانند دادن و گرفتن رشوه؛ دادن گرفتن حق و حساب، فرار از مالیات، ورشکستگی‌های طراحی شده و... در محدوده فساد مالی می‌گنجند.^۱ فساد مالی به طور متعارف به عنوان رفتار منفعت جویانه شخصی توسط افرادی که نمایندگی دولت‌ها را به عهده دارند و از اختیارات دولتی برخوردارند و به نوعی اقدام به سوءاستفاده برای مقاصد و منافع شخصی می‌نمایند قلمداد می‌شوند. طبق تعریف بانک جهانی، سوءاستفاده از قدرت و اختیارات دولتی به منظور تأمین منافع شخصی را فساد مالی می‌نامند. لازم به توضیح است گرچه فساد در بخش خصوصی نیز رخ می‌دهد اما چون بخش دولتی نگرانی اصلی بانک جهانی به لحاظ پرداخت وام به دولت‌ها است و از سیاست‌ها و برنامه‌ها و طرح‌های دولتی حمایت می‌نماید، تعریف خود را محدود به بخش دولتی نموده است. «در همه تعاریف مربوط به فساد مالی نوعی نقل و انتقال منافع بین بخش‌های دولتی و خصوصی نمایان است که طی آن منافع عمومی به سمت منافع خصوصی سوق می‌یابد».^۲ همانند حقوق داخلی، در کنوانسیون‌های مختلف منطقه‌ای و بین‌المللی نیز جز کنوانسیون حقوق مدنی در خصوص فساد مالی مصوب ۱۹۹۹ شورای اروپا، به طور صریح به تعریف مفهوم فساد مالی نپرداخته و تنها به ذکر مصادیق اکتفا کرده‌اند.

ماده ۲ کنوانسیون ۱۹۹۹ مقرر می‌دارد:

«فساد مالی به معنای درخواست، پیشنهاد، دادن یا قبول نمودن یک رشوه، یا هر گونه مزیت ناروا یا انتظار از آن، به طور مستقیم یا غیرمستقیم است که اجرای صحیح وظیفه یا رفتار را به لزوم دریافت رشوه، مزیت ناروا یا پیشنهاد از آن متمایل می‌کند».

^۱ - معظمی، دکتر شهلا، جرم سازمان یافته و راهکارهای جهانی مقابله با آن، نشر دادگستر، چ اول، ۱۳۸۴، ص ۱۱۰.

^۲ - سامتی، دکتر مرتضی، شهنازی، روح اله، دهقان شبانی، زهرا، بررسی اثرگذاری اقتصادی بر فساد مالی، فصلنامه پژوهشهای اقتصادی، شماره ۲۸، پاییز ۱۳۸۵، ص ۸۸.

«فساد مالی عمدتاً در دو سطح صورت می‌گیرد: سطح اول مفاسدی است که عمدتاً با نخبگان سیاسی مرتبط بوده و کارمندان عالی رتبه و مقامات ارشد دولت‌ها درگیر این نوع فساد می‌باشند. احزاب سیاسی در این نوع از مفاسد درگیر بوده و زد و بندهای سیاسی همزاد این نوع فاسدها محسوب می‌شوند. این نوع فساد بیشتر با فساد سیاسی ارتباط دارد و تعبیر فساد یقه‌سفیدهای بالانشین را می‌توان در مورد آن به کار برد».^۱ این نوع فساد که توسط افراد و مقامات رده بالای اداری، به «صورت بانندی و با ارقام هنگفت صورت می‌گیرد و مجرمان پر قدرت و ثروتمند آن کمتر تحت تعقیب قرار می‌گیرند؛ فساد کلان نامیده می‌شود»^۲ و بیشتر در بخش‌های واردات، مزایده‌های خارجی و داخلی کلان، بخش‌های مرتبط با فروش منابع زیرزمینی و پروژه‌های عمرانی رخ می‌دهد.

در کنار این نوع فساد، فساد در سطح دوم میان کارمندان رده پایین می‌باشد که عمدتاً با بخش خصوصی و جامعه درگیر و در ارتباط می‌باشند و رشوه‌های عمومی، کارسازی‌های غیرقانونی در این سطح قرار می‌گیرند. این نوع فساد را می‌توان فساد خرد (فساد یقه آبی‌ها) نامید.

صرف‌نظر از همبستگی معنادار و مثبتی بین فساد کلان و فساد خرد وجود دارد؛ و کنترل فساد خرد بدون مهار فساد کلان امکان‌پذیر نیست و فساد سطح بالا فساد سطح پایین را تشویق می‌کند و به همین علت نیز، برخی معتقدند که «فساد مالی ساز و کار نشت از بالا یا

^۱ - ربیعی، علی، زنده باد فساد: جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولت‌های جهان سوم، انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد

اسلامی، ۱۳۸۳، ص ۳۱.

^۲ - گسترش فساد مالی و اقتصادی و روشهای مبارزه با آن، معاونت طرح و بررسیهای استراتژیک، گروه بررسی‌های اقتصادی، انتشارات موسسه تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۰، جلد اول، ص ۲۵.

توزیع مجدد رو به پایین می‌باشد»^۱ باید گفت آن چه از فساد مالی به عنوان یکی از مصادیق بارز جرم اقتصادی مدنظر می‌باشد؛ فساد کلان است.

بند دوم: آثار و پیامدهای جرایم اقتصادی

ایجاد اختلال در نظام اقتصادی و امنیت اقتصادی با اختلال در سرمایه‌گذاری دراز مدت داخلی و خارجی و توزیع ناعادلانه فرصت‌های اقتصادی و درآمدها که منجر به فرار سرمایه‌ها و اتلاف منابع می‌شود و گسترش اقتصاد زیرزمینی و منع رشد رقابت از پیامدهای مهم جرایم اقتصادی بر جامعه است. یکی از مؤلفه‌های امنیت اقتصادی برای فعالان اقتصادی محفوظ ماندن حقوق اشخاص از هرگونه تعدی خودسرانه است. به عبارت دیگر، به رسمیت شناختن مالکیت اشخاص و تضمین اجرای قراردادها جزء اصول اولیه امنیت اقتصادی است. جرایم اقتصادی یکی از موانع اصلی بر سر راه امنیت اقتصادی، ایجاد شفافیت مالی و حکومت قانون است که زمینه فعالیت‌های زیرزمینی را افزایش و باعث کاهش فعالیت‌های سازنده اقتصادی می‌شود. افزایش فعالیت‌های زیرزمینی مانند قاچاق باعث کاهش درآمدهای دولت می‌گردد، زیرا به طور مثال دولت برای جبران طفره از پرداخت حقوق گمرکی و مالیاتی، ناچار به افزایش نرخ مالیاتی می‌شود. این افزایش باعث فشار مالیاتی بر فعالان اقتصادی کشور می‌گردد. اختلال در سرمایه‌گذاری دراز مدت داخلی و خارجی و فرار سرمایه‌های مشروع که در نتیجه جرایم اقتصادی نظیر پول‌شویی صورت می‌گیرد، خسارت جبران ناپذیری به بخش‌های اقتصادی جامعه و کل اقتصاد وارد می‌آورد، زیرا پول‌شویان با در اختیار داشتن منابع عظیم مالی به عنوان یک قدرت انحصاری عمل کرده و جریان بازار را به نفع خود، هدایت می‌کنند و وجوه غیرقانونی زیاد در ید

^۱ - ربیعی، علی، منبع پیشین، ص ۲۹.

ایشان به آنها کمک می‌کند تا محصولات و خدمات خود را با قیمتی کمتر از سطح قیمت بازار، ارائه کنند و حتی با قیمتی کمتر از هزینه تولید عرضه دارند.^۱ بر این اساس این شرکت‌ها نسبت به شرکت‌های قانونی که سرمایه خود را از بازارهای مالی تأمین می‌کنند؛ از قدرت رقابت بیشتری برخوردارند و این امر رقابت را برای شرکت‌های قانونی بسیار دشوار می‌سازد و باعث بیرون رانده شدن آنها توسط شرکت‌ها و سازمان‌های مجرم از بازار و تضعیف بخش خصوصی قانونی در اقتصاد می‌شود. «به علاوه این شرکت‌ها با توجه به این که به دنبال سود حاصل از سرمایه‌گذاری وجوه غیرقانونی خود در فعالیت‌های اقتصادی نیستند، بلکه هدف آنها بیشتر نگهداری اصل وجود و عواید می‌باشد، بنابراین وجوه خود را در فعالیت‌هایی که برای کشور و محل استقرار وجوه مزبور سودآور باشد، سرمایه‌گذاری نمی‌کنند و به دلیل تقاضای غیرواقعی بودن آن، به محض این که بخش‌های مزبور خاصیت خود را برای پول‌شویان از دست بدهند، آن‌ها سرمایه‌های خود را از آن بخش‌ها خارج نموده و این موضوع خسارت شدیدی بر بخش‌های مزبور و کل اقتصاد وارد می‌کند».^۲ فساد مالی به عنوان یکی از جرایم اقتصادی با ایجاد رانت‌های اطلاعاتی، فضای رقابتی سالم را کاهش می‌دهد و باعث می‌شود عده‌ای خاص و محدود که با رانت به موقعیت‌های اقتصادی بالایی، دست یافته‌اند مانع گسترش سرمایه‌گذاری و رقابت اقتصادی سایرین گردند. از این رو، انجام اقداماتی در جهت مبارزه با این گونه جرایم و پیشگیری از آن‌ها از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است.

^۱ - دامپینگ: منظور از دامپینگ عرضه کالا به کمتر از قیمت خرید و یا هزینه تولید و یا کمتر از قیمت متعارف به قصد اختلال در امر رقابت می‌باشد) به نقل از همدی خطبه سرا، ابوالفضل، فساد مالی، علل زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۳، ص ۳۴۳.

^۲ - طرح مطالعاتی مبارزه با جرم پولشویی، تعاریف، مفاهیم، آثار و مستندات جهانی (۱)، دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سند شماره ۶۶۹۱، ص ۱۹.

بخش دوم: اقدامات بین‌المللی جهت مقابله با جرایم اقتصادی

نخستین بار موضوع جرم سازمان یافته در سال ۱۹۷۵ در بخش پیشگیری از جرم و عدالت کیفری سازمان ملل متحد مورد توجه قرار گرفت و در پنجمین کنگره پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان ملل متحد، جرم سازمان یافته به عنوان «تجارت» در سطح ملی و بین‌المللی مورد بررسی واقع شد. از آن جایی که شدیدترین اشکال جرم اقتصادی اغلب با گروه‌های جنایی سازمان یافته فراملی و معاملات بین‌المللی درگیر هستند، این موضوع حایز اهمیت می‌نماید. هم چنین بحث جرم سازمان یافته، ارتشا و فساد مالی (به عنوان برخی اشکال جرایم اقتصادی) در کنگره ششم سازمان ملل متحد در مورد پیشگیری از جرم مطرح شد و این جرایم، در هفتمین کنگره پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد (۱۹۸۵) تحت عنوان «اشکال نوین بزهکاری در بستر و فضای توسعه، چالشی برای آینده» مطرح شد و مورد بررسی قرار گرفت. از سوی دیگر، نخستین سند بین‌المللی راجع به تطهیر، به عنوان یکی دیگر از اشکال جرایم اقتصادی، کنوانسیون ملل متحد علیه قاچاق مواد مخدر و داروهای روان گردان مصوب ۱۹۸۸ (کنوانسیون وین)^۱ است که در بند ب ماده ۳ خود به مسأله تطهیر پول می‌پردازد.

کمیسیون عدالت کیفری و پیشگیری از جرم که در ۱۸ دسامبر ۱۹۹۱، طی قطعنامه ۱۵۲/۴۶ تشکیل شد؛ در قطعنامه ۱۹۹۲/۲۲ خود، موضوعات دارای اولویت را جرایم فرامرزی و ملی، جرم سازمان یافته، جرایم اقتصادی از جمله تطهیر درآمدهای نامشروع عنوان کرد.

در همین زمان‌ها و به ویژه از دهه ۱۹۹۰ به بعد، علاوه بر سازمان ملل متحد، دیگر گروه‌ها و مجامع بین‌المللی و منطقه‌ای نیز، تلاش خود را جهت توجه جامعه بین‌الملل و جرم

^۱ - این کنوانسیون در اواخر ۱۹۹۰ به مرحله اجرا در آمده است.

انگاری برخی مصادیق اعمال نامشروع اقتصادی به ویژه فساد مالی و پول‌شویی، معطوف داشتند؛ از جمله: کنوانسیون آمریکایی علیه فساد مالی مصوب ۲۹ مارس ۱۹۹۶ (لازم الاجرا شده در ۲۰ مارس ۱۹۹۷)، کنوانسیون‌های حقوق کیفری و مدنی راجع به فساد مصوب ۱۹۹۹ شورای اروپا و پروتکل الحاقی به کنوانسیون حقوق کیفری راجع به فساد مصوب ۲۰۰۳ شورای اروپا، کنوانسیون راجع به مبارزه با ارتشای کارگزاران عمومی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی مصوب ۱۹۹۷ شورای همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)^۱، که از ۱۵ فوریه ۱۹۹۹ به مرحله اجرا در آمده است، و اولین سند بین‌المللی جهت جرم انگاری فساد مالی مقام‌های دولتی خارجی است، کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی (کنوانسیون پالرمو) مصوب ۲۰۰۰، کنوانسیون آفریقایی در خصوص پیشگیری و مبارزه با فساد مصوب ۱۱ جولای ۲۰۰۲ (که در ۵ آگوست ۲۰۰۶ لازم‌الاجرا گردیده است) و نهایتاً کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مالی مصوب ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ که اولین معاهده بین‌المللی در این خصوص است که به طور مشخص برای پیشگیری و مبارزه با عمده‌ترین مظاهر فساد مالی و اقتصادی تدوین گردیده است.^۲ این کنوانسیون در ۱۴ دسامبر ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا شده است و ایران نیز این سند بین‌المللی را در ۹ دسامبر ۲۰۰۳ امضاء نموده است.

علاوه بر این کنوانسیون‌ها، توصیه‌ها و اصول رهنمودی و اعلامیه دیگری نیز وجود دارد؛ از جمله: توصیه‌های کمیته وزراء شورای اروپا در خصوص مجموعه مقررات رفتار اخلاقی برای کارگزاران عمومی مصوب ۲۰۰۰، اصول رهنمودی بیست گانه کمیته وزراء

^۱ - Organisation for Economic Co-operation and Development

^۲ - برای دیدن متن کامل کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد رک. مجله حقوقی (دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران)، شماره ۳۲، بهار و تابستان ۱۳۸۴، ص ۳۰۷ به بعد.

شورای اروپا برای مبارزه با فساد مالی مصوب ۱۹۹۷، اعلامیه کمیته بال که درباره اصول مربوط به پیشگیری از کاربرد مجرمانه شبکه بانکی به قصد پول‌شویی در دسامبر ۱۹۸۸ به امضاء رسید.

در همین راستا گروه‌های مختلفی نیز در جهت مقابله با فساد مالی فعالیت دارند، از جمله گروه کاری اقدام مالی برای مبارزه با پول‌شویی (FATF)^۱ که در ۱۹۸۹ به منظور تدوین یک دستورالعمل هماهنگ بین‌المللی برای مبارزه با پول‌شویی تأسیس گردید. یکی از نخستین اقدامات این گروه، تدوین اصول پیشنهادی چهل‌گانه به منظور هماهنگی اقدامات در سطح ملی برای اجرای برنامه‌های مبارزه با پول‌شویی و ایجاد یک سیستم ارزشیابی در آوریل ۱۹۹۰ با بازنگری‌های بعدی بوده است. این راهکارها به عنوان معیارهای بین‌المللی برنامه‌های مبارزه با پول‌شویی، به عنوان یکی از مصادیق جرایم اقتصادی، حتی در کشورهای غیر عضو نیز پذیرش عام یافته است.

از جمله دیگر گروه‌ها، سازمان بین‌المللی شفافیت (TI) است که با هدف مبارزه با فساد در ۱۹۹۴ در برلین، به عنوان یک سازمان اجتماعی غیر دولتی تأسیس گردیده است. این سازمان شاخص فساد را مانند سایر متغیرهای اقتصاد اندازه‌گیری می‌نماید. شاخص فساد، میزان فساد را از صفر تا ۱۰ نشان می‌دهد. البته در تعیین شاخص فساد هدف این نیست که کدام کشور در مقایسه با کشور دیگر فاسدتر است بلکه به دنبال آن است که اعلام کند دست‌اندرکاران تجارت، سیاستمداران و مردم عادی چه تصویری از فساد در کشور خود دارند. بر این اساس تلاش در جهت بهبود شرایط و اطلاع‌رسانی صحیح از اقدامات انجام گرفته، می‌تواند چاره‌گشا باشد.

^۱ - Financial Action Task Force

گروه دولتهای علیه فساد (GRECO)^۱ نیز از دیگر گروه‌های فعال در زمینه نظارت بر دولت‌ها، بر طبق معیارهای ضد فساد سازمان‌ها است که زیر مجموعه‌ای از شورای اروپا و از اعضای آن است. بنابراین، تا کنون هیچ کنوانسیون بین‌المللی یا منطقه‌ای صراحتاً به جرم اقتصادی، تحت این عنوان، نپرداخته است، لیکن با تصویب کنوانسیون‌های مختلف راجع به برخی اشکال جرایم اقتصادی نظیر پول‌شویی و فساد مالی به این مهم توجه گردیده است.

بند اول: پیشگیری و انواع آن

«انریکو فری، با بی‌اثر دانستن کیفرها، از نظر پیشگیری عمومی، به ارائه یک برنامه وسیع اقدامات پیشگیری پرداخته است و با پیشنهاد تدابیر سرکوبگر و قهرآمیز که در محدوده نظام کیفری اعمال می‌گردد و تدابیر پیشگیرانه که در خارج از محدوده نظام کیفری اعمال می‌شوند؛ ضرورت استفاده از راه‌های پیشگیری غیر قهرآمیز و با ماهیت تربیتی، اجتماعی، اقتصادی برای پیشگیری از جرم را یادآور گردیده است که این پیشنهاد مبنای ظهور شاخه - ای در جرم‌شناسی تحت عنوان جرم‌شناسی پیشگیری، گردید».^۲

«ریمون گسن جرم‌شناس فرانسوی معتقد است که پیشگیری شامل مجموع تدابیر سیاست جنایی - به استثنای تدابیر نظام کیفری - می‌شود که غایت انحصاری یا لاقط جزئی آن، تحدید امکان وقوع مجموع اقدام‌های مجرمانه از طریق غیرممکن کردن، دشوارتر کردن یا کمتر محتمل کردن آنها است».^۳

^۱ - Group of State against Corruption

^۲ - معظمی، دکتر شهلا، پیشگیری جرم‌شناسی، فصلنامه مجد، ش ۱، ۱۳۸۶، ص ۸۹.

^۳ - نجفی ابرندآبادی، دکتر علی حسین، پیشگیری از بزهکاری و پلیس علمی، مجله امنیت، ش ۱۹ و ۲۰، ۱۳۷۹، ص

موريس كوسن جرم‌شناس كانادايى نيز پيشگيرى را تدابير غير قهرآمى يا غير سرکوبگرى مى‌داند كه هدف آن مهار بزهكارى يا كاهش امكان وقوع جرم است.^۱

«بنابراین در اصطلاحات سیاست جنایی، وقتی از پیشگیری از بزهکاری سخن به میان، آید منظور استفاده از راهکارهای متعدد، برای ممانعت از وقوع بزهکاری، است. لیکن از نظر علمی می‌توان گفت، مراد از پیشگیری هر اقدام سیاست جنایی با هدف تحدید امکان پیشامد جنایی از راه‌های گوناگون است، خصوصاً بدون تکیه بر کیفر یا اجرای آن».^۲ در چارچوب جرم‌شناسی پیشگیری، پیشگیری‌های اولیه و ثانویه قرار دارند. پیشگیری اولیه (نخستین) شامل اقدام‌هایی می‌شود که متمایل به تغییر اوضاع و احوال و شرایط جرم‌زای محیط فیزیکی و محیط اجتماعی است (یعنی بهبود شرایط زندگی). پیشگیری ثانویه (دومین) نیز شامل اقدام‌های پیشگیرنده‌ای می‌شود که ناظر به گروه‌های خاص است که بیم ارتکاب جرم از سوی اعضای آنها می‌رود. به عبارت دیگر مخاطب این اقدام‌ها، یک گروه یا جمعیت خاصی است (یعنی اصلاح ساختارها و نهادهای اجتماعی مربوط).^۳

امروزه «پیشگیری غیرکیفری را در یک دسته‌بندی رایج و کلاسیک، به پیشگیری اجتماعی که بیشتر با تأمین حقوق اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مردم در سطح جامعه محقق می‌شود و پیشگیری وضعی که باید با رعایت حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی

^۱ - رایجیان اصلی، مهرداد، رهیافتی نو به نهادی فطری پیشگیری از جرم، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۴۸-۴۹، ۱۳۸۳، ص ۱۲۶ به نقل از نجفی ابرندآبادی، دکتر علی حسین، مباحثی در علوم جنایی، مجموعه تقریرات، به کوشش ابراهیمی، شهرام و رایجیان اصلی، مهرداد، ۱۳۸۲، ص ۷.

^۲ - اردبیلی، دکتر محمدعلی، پیشگیری از جرم در حقوق کنونی ایران (میزگرد)، مجله حقوقی دادگستری، شماره پیشین، ص ۱۹.

^۳ - نجفی ابرندآبادی، دکتر علی حسین، منبع پیشین، ص ۱۹.

مردم به اجرا گذاشته شود تا جنبه عادلانه و منصفانه به خود بگیرد تقسیم کرده‌اند.^۱

«پیشگیری اجتماعی مجموعه اقدام‌هایی است که مهار عوامل اثرگذار در شکل‌گیری جرم را دنبال می‌کند و هدف آن تقویت بنیادهایی است که با اثرگذاری بر گروه‌های در آستانه خطر، به جامعه‌پذیری فرد کمک می‌کند. به دیگر سخن پیشگیری اجتماعی به دنبال ساختن فرد یا قواعد اجتماعی و از رهگذر آموزش و پرورش است.»^۲ «اصطلاح پیشگیری وضعی نیز یک نوآوری انگلیسی است که رونالد کلارک و تنی چند از همکاران او در دهه ۱۹۸۰ به نوشته‌های جرم‌شناسی و علوم جنایی وارد کرده‌اند.»^۳

«اقدامات وضعی پیشگیرنده ناظر به اوضاع و احوال و شرایطی است که مجرم را در آستانه ارتکاب جرم قرار می‌دهند این اوضاع و احوال که در جرم‌شناسی وضعیت‌های ما قبل بزهکاری یا وضعیت‌های پیش جنایی نام دارند فرآیند گذار از اندیشه به عمل مجرمانه را تحریک یا تسهیل کرده و نقش تعیین‌کننده‌ای در آن ایفا می‌کنند.»^۴

بخش سوم: پیشگیری از جرایم اقتصادی از گذر رعایت اخلاق و رفتار حرفه‌ای

رفتارهای انسان نشأت گرفته از نیازهای او است، از جمله نیازهای اساسی هر فرد در جامعه نیاز به ارزشمند شدن و شکوفایی است که این مسأله به چگونگی ارزش‌های جامعه و نحوه ارزش‌گذاری، برای انسان‌ها باز می‌گردد. «یکی از معضلاتی که جامعه ما با آن روبروست عدم وجود ملاک مشخص، برای ارج‌گذاری و ارزشمندی است. گرایش به

^۱ - نجفی ابرندآبادی، دکتر علی حسین، پیشگیری عادلانه از جرم، علوم جنایی (مجموعه مقالات در تجلیل از استاد دکتر محمد اشوری) انتشارات سمت، چاپ اول، ۱۳۸۳، ص ۵۶۹.

^۲ - رایجیان اصلی، مهرداد، منبع پیشین، ص ۱۴۹. به نقل از نجفی ابرندآبادی، دکتر علی حسین، مباحثی در علوم جنایی (مجموعه تقریرات)، منبع پیشین، ص ۱۴۹.

^۳ - صفاری، دکتر علی، مبانی نظری پیشگیری از جرم، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۳۴-۳۳، ۱۳۸۰، ص ۱۵۶.

^۴ - نجفی ابرندآبادی، دکتر علی حسین، منبع پیشین، صص ۵۸۱-۵۸۰.

مادیات در خانواده‌ها رواج یافته و متأسفانه کانون توجه است. افراد برای آن که به خود شکوفایی برسند؛ دو راه پیش رو دارند: فعالیت و تلاش کنند تا به صورت شرعی و قانونی به این مهم دست یابند که البته به طور طبیعی نمی‌توانند رشد سریع داشته باشند و یا از راه‌های غیرقانونی به اهداف خود برسند. بنابراین اگر نگرش جامعه به افراد به مسائل مادی محدود شود، به دنبال آن کنش و واکنش، ارزش‌ها، فرهنگ و هنجارها همگی تحت تأثیر نگرش مادی قرار می‌گیرد. در این میان نقش رهبران سیاسی، مقامات کشوری و پایبندی آنان به اصول رفتاری حایز اهمیت می‌باشد. «اگر عموم مردم به این نتیجه برسند که مقامات و مراجع عمومی پایبند به ضوابط کاری خود نیستند؛ کمتر به قوانین جامعه احترام می‌گذارند. در چنین شرایطی تأکید بر حاکمیت قانون و مقابله مستقیم‌تر با فساد در عالی‌ترین سطوح اهمیت زیادی دارد؛ چرا که این وضعیت یکی از دلایل اصلی تزلزل حاکمیت قانون است».^۱

از طرف دیگر یکی از دلایل عمده ارتکاب فساد در دستگاه‌های اداری، جهل و بی‌توجهی آنان به باورهای اخلاقی و ارزش‌های انسانی می‌باشد. لذا برای افزایش آگاهی و توجه به این مهم تدوین اصول و قواعد رفتاری ضروری می‌نماید، قواعدی که بر ارزش‌های معنوی و تعالیم دینی و تشویق افراد درستکار در خدمات دولتی تأکید بورزد و در نگرش‌های مردم به ویژه کارکنان و مدیران تحول ایجاد کند.

طبق تعریفی که از مجموعه مقررات رفتاری شده است:

«مجموعه مقررات رفتاری توصیف موازین رفتار مطلوب است که گاه‌گاهی در ارتباط با گروه‌هایی از افراد سازمان‌ها و نهادهای حرفه‌ای مقرر می‌شود».^۲

^۱ - پاتی افسوه - امه، دلبیو، سویر امانین، راج، اپرتی، کیشور، چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد (مالی (ترجمه احمد رنجبر، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول، ۱۳۸۴، ص ۲۱.

^۲ - همان، ص ۲۸.

محتوای این مجموعه مقررات بسته به کار ویژه ما و اهداف این گروه‌ها، نهادها و سازمان‌ها متفاوت است. به عنوان مثال، «قواعد رهبری» که ابتدا در کشورهای آفریقایی عنوان شد؛ معمولاً به معنی مجموعه قواعدی (مندرج در قوانین و مقررات ارگانیک یا عمومی یا موازین غیررسمی فاقد قدرت اجرایی) است که برای مقابله با فساد در کشور مفید تلقی می‌شود و باید توسط مقامات و رهبران عالی رتبه رعایت شود یا به آنان عرضه شود. تمرکز این مجموعه مقررات و قواعد بر رهبریت و بر دموکراسی کشور است.^۱

گرچه مجموعه مقررات و اصول رفتاری در کل بیشتر جنبه غیر رسمی دارند و در اعمالشان کمتر از قوانین، سرسختی روا داشته می‌شود، برخی از آنها شکل قانونی دارند و از این رو از نیروی اجرایی قوانین از جمله اعمال مجازات‌های کیفری و مدنی برخوردارند (ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲). اما اغلب آنها دارای ماهیتی غیر رسمی و در عین حال الزام‌آور هستند؛ هر چند که در برخی کشورها تلاش شده تا با گنجاندن این قواعد در قانون اساسی و چارچوب‌های حقوقی به ویژه در مورد رهبران سیاسی و مقامات عالی رتبه، به آنها قابلیت اجرایی بیش‌تری بخشیده شود.

برخی بین قواعد و اصول رفتاری تمایز قایل شده و «مجموعه قواعد رفتاری را رهنمودهایی می‌دانند که طبق آن‌ها کارکنان باید به شیوه‌ای خاص عمل کنند، حال آن که اصول رفتاری را غالباً خطاب به مراجعه‌کنندگان دانسته، نه اعضای مؤسسه‌ای که این اصول برای آن پیش‌نویسی شده است. به عبارت دیگر، اصول رفتاری معیارهایی را که مراجعه‌کنندگان انتظار آن را دارند، تعیین می‌نمایند، نه معیارهایی که اعضای آن سازمان رعایت آنها را آموزش دیده‌اند.

^۱- همان، ص ۲۳.

این اصول رفتاری، سعی دارد نواحی خاکستری عدم اطمینان را با ارائه دستورالعمل‌های قابل اجرا، در مورد چگونگی برخورد با یک موقعیت خاص یا رهنمودهایی در این مورد که کجا و چگونه می‌توان چنین دستورالعمل‌هایی به دست آورد؛ پر کند. این اصول می‌تواند رهنمودهای خاص در موقعیت‌هایی که شخص مسؤول احساس می‌کند که مجبور است با تضاد منافع روبرو شود ارائه می‌دهد.^۱

«اخلاق فردی درونی است، یک قبول وجدانی می‌خواهد و ضامن اجرای آن خود وجدان شخص است اگر شخص برخلاف این قاعده اخلاقی که پذیرفته است حرکت کند؛ خودش آزوده می‌شود و وجدانش سرزنشش می‌کند. هدف اخلاق فردی به اوج رساندن انسان است، رساندن به حد انسانیت، به حدی که خدا به انسان کرامت داده است که آثار این اخلاق در رفتار و کردار شخص منعکس می‌گردد. اما اخلاق اجتماعی قواعد بیرونی است که متوسط جامعه پذیرای آن هستند و جامعه ناظر بر اعمال آن اخلاق است. آثار اخلاق اجتماعی در جامعه نمودار است، این جا ملاک خوبی و بدی پذیرش افراد در جامعه است. اخلاق اجتماعی برخلاف اخلاق فردی متنوع است. اگر عدم رعایت اخلاق اجتماعی به نظم جامعه لطمه بزند؛ مورد مؤاخذه قرار می‌گیرد».^۲

بنابراین هر قاعده اخلاقی الزاماً با قواعد حقوقی منطبق نیست. بلکه در اینجا تنها برخی قواعد اخلاقی که طبق قواعد حقوقی برای آنها ضمانت اجرا تعیین گردیده است؛ مدنظر می‌باشد زیرا این جزء از قواعد، در اداره زندگی اجتماعی مؤثرند.

^۱ - رهبر، دکتر فرهاد و دیگران، منبع پیشین، صص ۱۱۰-۱۰۹.

^۲ - آزمایش، دکتر سیدعلی: رابطه اخلاق و حقوق کیفری، نشریه قضاوت، ش ۴۹، بهمن و اسفند ۱۳۸۶، ص ۴۵.

مجموعه قواعد رفتاری بر حسب این که چه اشخاصی مدنظر باشند متفاوت هستند، در نتیجه محتوای مجموعه آنها باید مورد به مورد بررسی گردد.

«اکثر قواعد رفتاری برای حراست از منافع شرکت یا حرفه مورد نظر تدوین می گردد، هر چند برخی از آنها به منظور معرفی کارکردهای پاک و شفاف در تمام بخش های صنعت تدوین می شود. نمونه هایی از این دست را می توان در جایی که تمام کار فرمایان شرکت - های بزرگ در یک بخش خاص تعهد می کنند که از اعمال فساد مالی پرهیز کنند، پیدا کرد»^۱.

در سال های اخیر تدوین مقررات رفتاری، بالاخص در حرفه هایی که بیشتر در معرض فساد مالی هستند، رشد چشمگیری داشته است و در سطح بین الملل نیز رهنمودها و دستورالعمل های چندی از سوی مجامع بین المللی به کشورهای عضو داده شده است.

شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد (اکوسوک) در سال ۱۹۷۴ یک هیأت فرعی بین الدولی به نام کمیسیون شرکت های فراملی تأسیس نمود. هدف اصلی این کمیسیون فراهم کردن تمهیدات لازم به منظور اتخاذ یک سلسله قواعد رفتاری در خصوص شرکت های چند ملیتی توسط ملل متحد بود.

کمیسیون پیشگیری از جرم و عدالت کیفری تصویب قطعنامه ۵۹/۵۱ را تحت عنوان اقدام علیه ارتشا به عنوان نتیجه نهایی و نقطه اوج کار اجلاسیه در سیاق برنامه هفت ساله کمیسیون از مجمع عمومی درخواست نمود. قطعنامه مذکور که در ۱۹۹۶ از تصویب مجمع عمومی گذشت، در برگیرنده مجموعه مقررات (کد) بین المللی رفتار مأموران

^۱ - باقرزاده، دکتر احد، جرایم اقتصادی و پولشویی، انتشارات مجد، چاپ اول، ۱۳۸۳، ص ۱۱۰.

عمومی بود که به موجب آن اصولی که دول عضو می‌توانستند به عنوان ابزاری در جهت سوق دادن اقدامات و تلاش‌هایشان در مبارزه با فساد مالی به کار گیرند، مقرر گردید.^۱

در تعهد به ندادن رشوه که بانک جهانی به عنوان یک ابتکار برای تقویت فرآیند تدارکات طرح‌های تأمین مالی شده، گذاشته است، رعایت اصول اخلاق و رفتار حرفه‌ای و گواهی این که در قرارداد به هیچ وجه رشوه‌ای پرداخت نخواهد شد؛ منظور شده است. «تعهد به عدم وجود رشوه قسمتی از یک «پیمان صداقت» کلی‌تر است که به صورت داوطلبانه از سوی دولت و شرکت کنندگان در مناقصه منعقد می‌شود و نقش مهمی در تلاش برای کاهش حجم دولت و به دست آوردن پشتیبانی جامعه مدنی برای کنترل رعایت اصول اخلاق حرفه‌ای به عهده دارد».^۲

بند ۲ قسمت ۳۱ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی مقرر می‌دارد که دولت‌های عضو طبق اصول اساسی حقوق داخلی و با استفاده از تدابیر حقوقی یا اداری یا سایر تدابیر مقتضی برای کاهش فعلی یا آتی گروه‌های مجرم سازمان یافته جهت فعالیت در بازارهای قانونی با استفاده از عواید حاصل از جرم تلاش خواهند نمود؛ تدابیری که بر اعتلای استانداردها و رویه‌های طراحی شده برای حراست از سلامت نهادهای عمومی و نهادهای ذی‌ربط خصوصی و نیز مرامنامه‌های مشاغل مرتبط، به ویژه وکلا، کارمندان دفاتر دولتی، مشاوران مالیاتی و حسابداران تمرکز دارد. کنوانسیون ملل متحد مبارزه با فساد مالی مصوب ۲۰۰۳ نیز با توجه به اهمیت موضوع، یک ماده را به این موضوع اختصاص داده است: ماده ۸ این کنوانسیون دولت‌ها را تشویق به، اجرا گذاشتن آئین‌نامه‌ها و ضوابط رفتار درست، شرافتمندانه و پاک در ایفای مسوولیت‌های دولتی و بسط فرهنگ درستکاری نموده است.

^۱ - <http://unpan1.un.org/intradoc/croups/public/documents/un/unpanolo.930.pdf>.

^۲ - رهبر، دکتر فرهاد و دیگران، منبع پیشین، ص ۵۸.

شورای اروپا یکی از نهادهایی است که بیشترین توجه را به موضوع رعایت مجموعه مقررات رفتاری و اخلاقی در مصوبات خود داشته است. از جمله آنها می‌توان به اصول رهنمودی ۲۰ گانه برای مبارزه علیه فساد مصوب ۶ نوامبر ۱۹۹۷ کمیته وزرا، توصیه (۱۰) ۲۰۰۰ کمیته وزرا برای دول عضو درخصوص مجموعه مقررات رفتاری کارگزاران عمومی مصوب ۱۱ می ۲۰۰۰ و ضمیمه آن، توصیه (۳) ۲۰۰۰ کمیته وزرا برای دول عضو درخصوص مقررات علیه فساد راجع به هزینه‌های احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی مصوب ۸ آوریل ۲۰۰۳ و ضمیمه آن اشاره کرد. گروه‌های دیگر از جمله گروه دولت‌های آمریکایی نیز در کنوانسیون آمریکایی ضد فساد مصوب ۲۹ مارس ۱۹۹۶ و سازمان جهانی گمرک در بیانیه اروشا دول عضو را به تدوین نظام‌نامه‌های رفتاری توصیه نموده‌اند.

با توجه به تأکید مجامع و گروه‌های بین‌المللی بر این موضوع کشورهای مختلف، نظام-نامه‌های مختلفی برای گروه‌های خاص به طور ویژه تدوین نموده‌اند و حتی نهادهایی را به این امر اختصاص داده‌اند، از جمله اداره / دفتر اخلاقیات حکومت (Office of Government Ethics) (OGE) ایالات متحده آمریکا، شاخه مسوول اجرایی است که عهده دار پیشگیری از فساد است و برای دست یافتن به این کارکرد، اداره اخلاقیات به خلق مجموعه ضوابط اخلاقی و انجام آموزش‌ها و مشاوره‌ها در این زمینه توسل می‌جوید. این اداره هم چنین وظیفه تفسیر قوانین را بر عهده دارد.

بخش چهارم: پیشگیری‌های مشترک در بخش عمومی و خصوصی

اخلاق یعنی رعایت اصول معنوی و ارزش‌هایی که بر رفتار شخص حاکم است؛ مبنی بر این که درست چیست و نادرست کدام است. ارزش‌های اخلاقی تعیین‌کننده معیارهایی هستند مبنی بر این که از نظر رفتار و تصمیم‌گیری چه چیزی خوب یا بد است. رفتار انسان برآیند فرهنگ‌ها، عادات، شرایط زیست‌محیطی، مذهب و تحت تأثیر رسانه‌ها و اخلاق است. یکایک این عناصر چنان چه جامعه متمدن بخواهد فساد را که بنیان اجتماعی آن

را تهدید می‌کند؛ اصلاح و ریشه‌کن کند باید برای مبارزه با فساد مالی، مدنظر قرار گیرد. فساد مالی جلوه‌ای از انحطاط اخلاقی و بازگشت به غریزه خودخواهی و حرص است. غریزه را به وسیله برنامه‌های آموزشی بی‌وقفه در زمینه رفتارهای مطلوب اخلاقی و معیارهای سالم اخلاقی و هنجاری مطلوب، باید کنترل کرد.

اصول اخلاقی در یک سازمان، اصول راهنما برای تصمیم‌گیری و رفتارها خواهد بود. قواعد رفتاری معمولاً شامل اصولی درباره هوشیاری، کارایی، رازداری، استقلال، بی‌طرفی و عدالت است.

سازمان‌ها برای حصول اطمینان از این که مجموعه مقررات اخلاقی به وسیله کارکنان شرکت مطالعه و درک می‌شود و نیز این که آیا آنها به این اصول اعتقاد پیدا می‌کنند باید به طور مرتب کارگاه‌هایی را تشکیل دهد، این اصول را در آنها مطرح کند و افراد را نسبت به شرایطی که موجب بروز مسوولیت‌هایی در زمینه اصول اخلاقی می‌شود حساس نمایند، در غیر این صورت اصول اخلاقی تبدیل به وسیله‌ای جهت فریب مردم و یا پدیده‌ای تزئینی خواهد شد. بنابراین در این جهت باید رعایت اخلاق به عنوان فرهنگ سازمانی، مورد قبول واقع شود، زیرا فرهنگ سازمانی به دلیل ماهیت اثرگذاری قوی که می‌تواند بر رفتار و عملکرد اعضای یک سازمان داشته باشد نقش مهمی در کنترل درونی رفتارهای کارکنان و پیشگیری از بروز فساد اداری دارد. فرهنگ سازمانی که پیوندی نزدیک با فرهنگ عمومی جامعه دارد، عامل مهمی در شکل‌دهی به رفتار سازمانی محسوب می‌شود و از نقش مهمی در پدید آوردن دگرگونی در رفتارهای نامطلوب و ایجاد ثبات در رفتارهای مورد نظر سازمان برخوردار است. فرهنگ سازمانی در قالب مجموعه‌ای از باورها و ارزش‌های مشترک که بر رفتار و اندیشه‌های اعضا و سازمان اثر

می‌گذارد؛ می‌تواند به عنوان سرچشمه‌ای برای دستیابی به محیط سالم اداری و یا قضایی که ترویج‌کننده فساد اداری است به شمار آید.

به طور کلی، عوامل مؤثر بر رفتارهای اخلاقی در کسب و کار عبارتند از: ۱- ارزش‌ها و اعتقادات شخصی، ۲- ارزش‌ها و باورهای مدیریت عالی سازمان، ۳- فشارهای ناشی از بهبود عملکرد، ۴- ارزش‌ها، اعتقادات و رفتارهای همکاران، ۵- استانداردهای جهانی و ملی ۶- قوانین و مقررات.

بنابراین، پس از خود کنترلی از طریق ارزش‌ها و اعتقادات شخصی، ارزش‌ها و فرهنگ سازمانی نقش مؤثری در ایجاد ارزش و جلوگیری از فساد خواهد داشت.

این اصول اخلاقی بیشتر مربوط به رفتارهایی است که زیر پوشش مقررات قانونی دارای ضمانت اجرا قرار نمی‌گیرد، در حالی که رفتار قانونی ریشه در مجموعه‌ای از اصول و مقرراتی داده که نوع عمل افراد را مشخص می‌کند و عمدتاً مورد قبول جامعه هستند. این مقررات لازم الاجرا بوده و در دادگاه‌ها اعمال می‌گردند. اما گاهی قانون‌گذار از ضمانت اجرای کیفری نیز علاوه بر مجازات‌های اداری، استفاده می‌نماید تا اهمیت و ارزش آنها را بیشتر جلوه‌گر نماید.

برقراری یک نظام کنترل درونی کارآمد و ساز و کاری که موجب افزایش پاسخگویی شود؛ مستلزم این است که همه نهادهای دولتی مشمول اصول و موازین یکسانی بوده و آنها را به اطلاع کارکنان خود برسانند و در مقابل آن ضمانت اجرای گوناگون را قرار دهند.

برخی از این اصول و قواعد اخلاقی در چهارچوب پیشگیری از جرایم اقتصادی را که

مورد توجه خاص قرار گرفته است می‌توان بررسی کرد:

بند اول - شایستگی

«مفهوم شایستگی به این معنا است که افراد کفایت لازم را برای انجام کار خود داشته باشند، البته این در حالی است که کفایت داشتن یک فرد به تنهایی سازمان را اصلاح نمی‌کند و مقوله کلان‌تر و فراتر از این رویکرد، استقرار نظام مدیریت بر مبنای شایستگی است. مدیریت بر مبنای شایستگی فرآیندی تلفیقی است که باعث قرار گرفتن افراد در جایگاه سازمانی مناسب، مطابق با توانایی‌ها، قابلیت‌ها و مهارت‌های حرفه‌ای شده و موجب گسترش صلاحیت‌های تخصصی و حرفه‌ای می‌شود».^۱

در این میان توجه خاص در استخدام و انتصابات در دستگاه‌های دولتی از اهمیت فوق‌العاده‌ای در جهت پیشگیری اجتماعی از ارتکاب جرایم اقتصادی با سالم سازی محیط اجتماعی و حذف یا کاهش عوامل اجتماعی وقوع جرم برخوردار است.

۱- شایستگی در استخدام

زمینه سازی برای شایسته سالاری با محوریت اصلاح ضوابط موجود برای استخدام افراد در بخش‌های دولتی و عمومی غیر دولتی در جهت تعیین معیارهای دقیق و روشن و پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی مناسب برای اطمینان از رعایت آن ضوابط، اصلاح ضوابط موجود جهت انتصاب اشخاص برای موقعیت‌های مختلف در بخش‌های موصوف در جهت تعیین معیارهای مشخص و نظارت بهینه بر رعایت این ضوابط، آگاه ساختن مردم از دلایل عزل و نصب افراد در موقعیت‌های مهم و تعیین معیارهای مشخص و دقیق و تعبیه ساز و کارهای لازم برای ارزیابی عملکرد مدیران عالی رتبه و مسوولان قوای سه گانه و اطلاع

^۱ - دهقانان، حامد، مدیریت بر مبنای شایستگی (ضرورت‌ها و راهکارها)، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۳، پاییز

رسانی به مردم، اصلاح ضوابط موجود در خصوص تعیین صلاحیت فنی و علمی اشخاص برای انجام فعالیت‌های مختلف و نظارت مناسب به آن به ویژه در رابطه با شرکت‌های سهامی عام و انجام امور مالی و بازرسی قانونی و انتصاب مدیرانی متناسب با هدف پیش-بینی شده برای سازمان‌ها از نکات بسیار حایز اهمیت می‌باشند. راهکارهای استخدام و تدارکات آن؛ به صورتی استاندارد تدوین و برای همه علاقه‌مندان قابل دسترس باشد و الزامات کافی و مناسب برای برگزاری آزمون و اعلام عمومی استخدام به ویژه استخدام-های قراردادی باید تعیین شود و ضمانت اجرای کافی برای عدم رعایت مقررات استخدامی و اقدامات تبعیض‌آمیز در این زمینه برقرار گردد. در همین راستا بهتر است نیاز به استخدام از طریق رسانه‌ها و به طرق مقتضی دیگر اعلام و به اطلاع عموم رسانیده شود تا فضای رقابتی سالم در استخدام افراد شایسته حاکم گردد.^۱

در همین راستا اخذ سوابق کیفری، اجتماعی و خانوادگی از اهمیت به سزایی برخوردار است. افرادی که در خانواده‌های پاک و درستکار رشد نموده‌اند به مراتب کمتر درگیر فساد خواهند شد. هم چنین با تحقیق از محل زندگی و حرفه پیشین شخص و نحوه عملکرد و رفتار وی، انضباط کاری و... می‌توان به نتایج مثبتی دست یافت. از سوی دیگر اشخاصی که دارای سوابق کیفری قبلی بوده‌اند بیشتر در مظان ارتکاب جرم از جمله جرایم اقتصادی و فساد قرار دارند. هر چند که طبق مقررات داخلی در بدو استخدام، اخذ گواهی عدم سوء پیشینه کیفری در ادارات و سازمان‌های دولتی الزامی می‌باشد لیکن متأسفانه سیستم ثبت سجل کیفری در ایران به طور کامل سوابق کیفری پیشین اشخاص را نشان نمی‌دهد، زیرا

^۱ - ن ک: ماده ۶-۱۶ آیین نامه حرفه‌ای سازمان حسابرسی مصوب ۱۳۷۷ و همچنین اصل ۴-انظامننامه اخلاق و رفتار کارکنان گمرک به آدرس‌های زیر:

این سیستم بیشتر در مورد مجرمان یا متهمانی به کار می‌رود که روانه زندان می‌شوند؛ در صورتی که در بیشتر جرایم مالی و با پرداخت جزای نقدی از طرف محکوم علیه و بدون تحمل حبس، سابقه‌ای از فرد در سیستم سجل کیفری وجود نخواهد داشت.

«در شرکت‌ها، افراد مسوول کنترل باید به دقت مراقب خلأهای مربوط به تقسیم صلاحیت‌ها، ارزیابی و بررسی‌های مستقل و نیز ساز و کار مجوزها باشند. در جهت پیشگیری از جرم در بدو استخدام نیروهای جدید در شرکت‌ها، کارفرمایان باید سوابق و شرح حال متقاضیان استخدام و نواقص آن را به دقت بررسی کنند و از آنها تقاضا کنند فرم‌های استخدام را تکمیل و به همراه چند توصیه نامه، تحویل دهند و بالافاصله از طریق تلفن صحت و سقم اطلاعات داده شده را تحقیق کنند... در نهایت برای اجتناب از به کارگیری نیروهای نامطلوب، می‌توان از متقاضیان، تست‌های روان سنجی گرفت. از بین تست‌های مطرح که اجازه می‌دهد بیماری روانی و جامعه ستیزی احتمالی را کشف کرد می‌توان به تست (B – Business – Scan) اشاره کرد. البته این تست که برای انتخاب افراد متقاضی استخدام استفاده می‌شود هنوز در مرحله و فرآیند اخذ تأیید [در آلمان] قرار دارد»^۱.

به طور کلی می‌توان گفت قواعد رفتاری گاهی به عنوان بخشی از قرارداد استخدام نظام‌های دولتی و جامعه بازرگانی محسوب شده و حتی به وسیله کارمند ذی‌ربط امضاء می‌شود. بعد از امضای این اصول، سوء اجرا می‌تواند به عنوان نقض قرارداد تفسیر شود.^۲ از سوی دیگر مجموعه قواعد رفتاری برای حرفه‌های مستقل و نمایندگان منتخب یا اعضای

^۱ - لوک بچر، ژان و کلوز، نیکلا، جرم اقتصادی و کنترل آن، ترجمه دکتر شهرام ابراهیمی، مجله حقوقی دادگستری، ویژه نامه جرایم اقتصادی، در نوبت چاپ.

^۲ - رهبر، دکتر فرهاد و دیگران، منبع پیشین، ص ۱۱۰.

دولت ممکن است دارای ماهیتی متفاوت باشد. این اصول گاهی تنها برای خدمت فعال قابل کاربرد است و بخشی از قرارداد یک کارمند را تشکیل می‌دهد. اما ممکن است شامل مفادی باشد که هنگامی که کارمند مقام خود را از دست می‌دهد؛ به کار او آید. برای مثال مواردی را مشخص می‌نماید که در چه شرایطی یک شخص شرایط احراز پستی را در یک شرکت دارد تا بدین وسیله بین موقعیت قبلی کارمند و شغلی کنونی او ارتباطی وجود داشته باشد چنین مفادی برای نظام‌های دولتی و سیاستمداران هم وجود دارد.

۲- شایستگی در انتصاب و ارتقاء

«واقعیت این است که در نظام اسلامی کنونی ما انتصاب و اختصاص پست‌های سازمانی بر مبنای رفیق بازی، به صورت امری عادی در آمده و تبانی بین افراد متمول، سیاستمداران و عوامل بروکراسی اداری برای عبور از فیلترهای نظام اداری یک جریان پذیرفته شده است که نتیجه آن بروز فساد به ویژه در سطح کلان می‌باشد.^۱

بنابراین ضروری است همان گونه که در مقررات نوشته از جمله قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که دولت را مکلف نموده است در چهارچوب حاکمیت مؤثر و استقرار دولت شایسته نسبت به تدوین طرح جامعه توسعه منابع انسانی و مدیریت نیروی انسانی بخش دولتی با رویکرد جذب نخبگان و توسعه فضای رقابتی اقدام نماید و یا قانون استخدام کشوری (ماده ۳۲) که مقرر می‌دارد انتصابات و ترفیعات باید بر اساس شایستگی، لیاقت، کاردانی و استعداد و رشد فکری و تجارب آنها در مشاغل قبلی باشد، در عمل نیز پایبند به این اصول بود.

^۱ - محمودی، مهدی، نقش فرهنگ سازی قاضی در کنترل فساد، مجله تدبیر، شماره ۱۶، شهریور ۱۳۸۴، ص ۴۰.

در گماردن افراد در پست‌های حساس، باید دقت لازم به عمل آورده و خلاصه‌ای از سابقه سجل قضائی آنان را مطالبه کرد، همچنین از سوابق شغلی و فعالیت‌های موقتی ایشان نیز، اطلاعات لازم را به دست آورد. علاوه بر این باید توجه به مرتبط بودن حرفه و فعالیت‌های قبلی با شغل جدید مدنظر قرار گیرد.

«در انگلستان در سال ۱۹۹۵ دفتر کمیسیون انتصابات در بخش عمومی با هدف استقرار پیگیری ضوابط حرفه‌ای انتصابات در بدنه دستگاه‌های اجرایی انگلستان و به صورت مستقل از کابینه، تشکیل شده است و سازمان‌های دولتی موظفند ضوابط حرفه‌ای اعلام شده به وسیله این دفتر را در انتصابات خود رعایت نمایند و قبل از این که یک گروه متخصص شامل یک ارزیاب مستقل، انتصاب را مورد بررسی و موشکافی قرار ندهد، کسی منصوب نمی‌شود. افراد منصوب شده باید اصول و ارزش‌های حاکم بر دستگاه‌های دولتی را به صورت جامع و کامل رعایت نمایند».^۱

«در فرانسه مدرسه عالی مدیریت به منظور تأمین مدیران عالی بخش دولتی تأسیس شده است و کاندیداهای پست‌های بالای مدیریتی از میان دانش‌آموختگان این مرکز انتخاب می‌شوند. در سطوح پایین‌تر مدیریت در دستگاه‌های دولتی فرانسه دو روش مختلف برای ارتقاء وجود دارد. یک روش مبتنی بر ارتقاء از طریق اتحادیه‌ها که بر مبنای ارشدیت است و روش دیگر مبتنی بر گزینشی است که بر اساس ارزشیابی کارکنان به وسیله سرپرستان و تخصیص امتیاز بر عملکرد افراد صورت می‌گیرد».^۲

علاوه بر بخش عمومی، جهت پیشگیری از فساد در بخش خصوصی نیز می‌بایست از فعالیت‌های حرفه‌ای مقامات دولتی یا استخدام مقامات دولتی توسط بخش خصوصی بعد

^۱ - دهقانان، حامد، منبع پیشین، ص ۱۳۱.

^۲ - همان، ص ۱۳۲.

از استعفا یا بازنشستگی در جایی که فعالیت بخش خصوصی در ارتباط با شرح وظایف سازمانی کارکنان دولتی باشد، اجتناب نمود.

ماده ۵ ضمیمه به توصیه شماره ۱۰ شورای اروپا راجع به مدل رفتاری برای کارگزاران عمومی چنین مقرر می‌دارد که انتظار است؛ کارگزار عمومی درستکار، بی‌طرف، لایق و شایسته باشد و وظایفش را با بالاترین کارایی و مهارت و با تعهد انجام دهد.

هم چنین کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد در ماده ۷ خود بر اصول کارایی و ملاک‌های عینی از قبیل شایستگی و انجام ترتیبات مناسب جهت گزینش افراد نامزد تصدی پستهای دولتی در معرض خطر فساد مالی و تصویب و تقویت روش‌هایی جهت استخدام که بر اصول فوق استوار باشند؛ تأکید ورزیده است.

تصدی بیش از یک شغل دولتی از جانب یک شخص خود می‌تواند یکی از عوامل فساد باشد؛ زیرا از یک طرف موجب کاهش کارایی در نتیجه تقسیم فرصت جهت انجام امور محوله گردیده که در این صورت شخص نمی‌تواند به نحو شایسته از عهده مسوولیت خود بر آید و از طرف دیگر فرصت دسترسی افراد شایسته را به مشاغل مذکور کم می‌نماید، به همین لحاظ می‌توان اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان

ممنوع است»؛ را یکی از اصول قانون اساسی جهت شایسته سالاری و جلوگیری از فساد دانست.

مضافاً این که در همین راستا قانون «ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» در سال ۱۳۷۳ تصویب گردیده است، که طبق این ماده واحده با توجه به اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هر شخص می‌تواند تنها یک شغل دولتی را عهده‌دار شود. طبق تبصره ۹ این قانون؛ «کلیه سازمان‌ها نهادها و ارگان‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، مشمول این قانون قرار داده شده است. البته استثنائاتی نیز در نظر گرفته شده است؛ مانند خروج سمتهای آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی از شمول این قانون مطابق با تبصره ۱ و اینکه مطابق تبصره ۳ شرکت عضویت در شوراهای عالی، مجامع عمومی، هیأت‌های مدیره و شوراهای مؤسسات و شرکت‌های دولتی که به عنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظایف و مسوولیت‌های پست و یا شغل سازمانی صورت می‌گیرد؛ شغل دیگر محسوب نمی‌شود لیکن پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت و یا عضویت در موارد فوق ممنوع خواهد بود. هم چنین طبق تبصره ۸ همین قانون افرادی که مستقیماً از سوی مقام معظم رهبری به سمتهایی در دستگاه‌های مختلف منصوب می‌شوند از شمول مفاد آن مستثنی گردیده‌اند.

در شمول قوانین فوق نسبت به ممنوعیت عضویت در هیأت مدیره و مدیریت عامل شرکت‌های تعاونی و خصوصی محل تردید است. اداره حقوقی در نظریه ۷/۳۸۷۰ مورخ ۸۲/۵/۵ با این استدلال که تنها شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات دولتی از شمول

قانون مستثنی گردیده‌اند؛ قانون را مشمول ممنوعیت از عضویت در هیأت مدیره یا مدیر عامل شرکت‌های خصوصی و تعاونی متعلق به بخش خصوصی دانسته است.

به هر حال به فرض جایز بودن این عضویت، ممنوعیت معاملات و داوری در دعاوی موضوع لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲۳ درخصوص مورد جاری است. لازم به ذکر است این موضوع که عضویت در شورای نگهبان نیز شغل محسوب می‌شود یا خیر تا مشمول ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ قرار بگیرد؛ طرحی دال بر الحاق یک تبصره به قانون فوق‌الذکر جهت ممنوعیت آن و شمول آن بر قانون فوق با هدف حفظ استقلال قوا و لزوم حفظ شأن و جایگاه شورای نگهبان قانون اساسی و ضرورت حضور فعال و مؤثر اعضای شورای نگهبان در این نهاد تصویب شد که پس از ایراد شورای نگهبان جهت تعیین تکلیف نهایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام رفته است.

بند دوم: حفظ و نگهداری اطلاعات و اسناد

هریک از اشخاصی که به مناسبت شغل و حرفه خود به یک سری اسناد و اطلاعات دسترسی دارند و به آن دست می‌یابند؛ می‌بایست در حفظ و نگهداری آن کوشا باشند و از در اختیار قرار دادن آنها به اشخاص فاقد صلاحیت جلوگیری نمایند و البته خود نیز نباید از آن اطلاعات به نفع خود یا دیگری سوء استفاده نمایند و به عبارت دیگر از این اطلاعات مکتسبه رانت خواری نمایند.^۱

^۱ - رانت خواری فرایندی است که طی آن شخص، گروه یا نهادی صاحب فرصت‌ها، موقعیت‌ها، امتیازات و اطلاعاتی شود که دیگران از آن بی‌بهره‌اند و از این طریق به موقعیت‌های ممتاز اقتصادی، سیاسی، اجتماعی دست می‌یابند) به نقل از فرج‌پور، مجید، فقر، فساد و تبعیض، موانع توسعه در ایران، انتشارات خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۸۳، ص ۱۸۸.

در حقوق داخلی هرچند این موضوع راجع به اسناد دولتی و کارگزاران عمومی می‌باشد لیکن باتوجه به افزایش شرکت‌های خصوصی و فضای رقابت بین شرکت‌ها لزوم حفظ اطلاعات مربوطه در بخش خصوصی و توسط کارکنان این بخش نیز از اهمیت برخوردار بوده و می‌بایست مورد توجه قرار گیرد.

حفظ و نگهداری اطلاعات و اسناد و عدم استفاده ناروا از آنها با «کاهش وضعیت‌های پیش‌جنایی تسهیل‌کننده جرم و افزایش خطر شناسایی و دستگیری بزهدار که دو ضلع اصلی پیشگیری وضعی محسوب می‌شوند»^۱ نقش مؤثری در کاهش فساد مالی ایفا می‌نمایند.

۱- حفظ اطلاعات و اسناد طبقه‌بندی شده

منظور از نگهداری اسناد سری و محرمانه دولت^۲ مجموعه اعمالی است که از ابتدای انشای این اسناد تا تاریخ خروج آنها از حالت سری یا محرمانه بودن انجام می‌شود تا اشخاص غیرمجاز به اسناد مذکور دست نیابند یا بر مفاد آنها واقف نشوند (ماده ۶ آیین نامه). طبقه‌بندی اسناد دولتی به اعتبار مقدار مراقبتی که باید در حفظ آنها صورت گیرد به ۴ طبقه به کلی سری، سری، خیلی محرمانه و محرمانه تقسیم‌بندی می‌گردد، که به طور خاص در ماده ۱ همان قانون مورد اشاره قرار گرفته است.

ماده ۱۱ کنوانسیون ضد فساد سازمان ملل متحد، دول عضو را به جرم‌انگاری استفاده ناصحیح کارگزار حکومتی از هر نوع اطلاعات طبقه‌بندی شده یا محرمانه که فرد در راستای فعالیت عمومی و به لحاظ اجرای وظایفش به دست آورده است؛ ترغیب می‌نماید.

^۱ - رایجیان اصلی، مهرداد، منبع پیشین، ص ۱۵۷.

^۲ - جهت اطلاع از نحوه طبقه‌بندی اسناد به ماده ۱ آیین نامه طرز نگهداری اسناد سری و محرمانه دولتی و طبقه‌بندی و نحوه مشخص نمودن نوع اسناد و اطلاعات مصوب ۱۳۵۴ مراجعه گردد.

در ضمیمه مصوبه مجمع عمومی ملل متحد راجع به فعالیت علیه فساد مالی تحت عنوان مقررات رفتاری بین‌المللی برای کارگزاران عمومی مصوب ۱۹۹۶؛ بند ۵ به حفظ محرمانگی اطلاعات محرمانه‌ای که کارگزاران عمومی به لحاظ اجرای وظیفه به آن دست می‌یابند؛ تأکید نموده است. «صندوق بین‌المللی پول در گزارش خود در ۱۹۹۸ تأکید نموده است: مقاماتی که در مورد دریافت یا هزینه وجوه عمومی تصمیم گیرنده هستند و به عبارت دیگر از اختیارات قانونی استفاده می‌کنند؛ باید تابع نوعی نظام رفتاری باشند که آنها را از ارتکاب به اعمال غیر اخلاقی باز دارد که در یکی از موازین اعلامی تأکید نموده است که مقامات دولتی باید محرمانه بودن هر گونه اسراری که نزدشان می‌باشد را محترم بشمارند».^۱

ماده ۱۴ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مالی نیز از کشورهای عضو خواسته است تا تدابیر شایسته و عملی برای ملزم ساختن مؤسسات مالی و از جمله حواله کنندگان پول به حفظ اطلاعات مربوط به حواله در فرم‌های مخصوص انتقال الکترونیک پول و پیام‌های مربوط در طول زنجیره پرداخت معمول دارند.

در حقوق داخلی علاوه بر ماده ۵۴۴ قانون مجازات اسلامی، قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۵۳/۱۱/۲۹ و قانون جدید التصویب مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۶ مقرراتی را راجع به حفظ و نگهداری اسناد و اطلاعات مقرر داشته‌اند.

طبق ماده ۲ قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی هر یک از کارکنان وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی که حسب وظیفه، مأمور حفظ اسناد سری و محرمانه دولتی بوده یا حسب وظیفه اسناد مزبور در اختیار

^۱ - بودجه ریزی در ایران، مسائل و چالشها، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۲۴.

او بوده و آنها را انتشار داده یا افشا نماید یا خارج از حدود وظایف اداری در اختیار دیگران قرار دهد یا به هر نحو دیگران را از مفاد آن مطلع سازد یا کسانی که این اسناد را با علم و اطلاع از سری و محرمانه بودن، چاپ و منتشر نموده یا موجبات چاپ و انتشار آن را فراهم نمایند؛ به مجازات مقرر، محکوم می‌شوند. هم چنین مجازات برای اشخاصی که در اثر عدم رعایت نظامات یا غفلت و مسامحه ایشان مفاد اسناد افشا شود و نیز طبق ماده ۳ همان قانون برای اشخاصی که اطلاعات سری یا محرمانه دولتی را به نحوی به کسی که صلاحیت اطلاع بر آن را ندارد؛ بدهد یا موجبات افشا یا انتشار آن را فراهم نماید؛ مجازات تعیین نموده است.

ماده ۵۴۴ قانون مجازات اسلامی راجع به تخریب، ربودن یا معدوم نمودن نوشته‌ها، اسناد یا اوراق و مطالب که در دفاتر ثبت و ضبط دولتی مندرج یا در اماکن دولتی محفوظ یا نزد اشخاصی که رسماً مأمور حفظ آنها هستند؛ سپرده شده باشد و نیز برای کسانی که در اثر اهمال ایشان جرایم مذکور به وقوع پیوند؛ مجازات تعیین نموده است.

علاوه بر آن، بند د ماده ۷ قانون مبارزه با پول‌شویی، نگهداری سوابق مربوط به شناسایی ارباب رجوع، سوابق حساب‌ها، عملیات و معاملات به مدتی که مشخص می‌شود را برای بانک‌ها، مؤسسات مالی اعتباری، بیمه، صندوق‌های قرض‌الحسنه، بنیادهای خیریه، شهرداری‌ها، دفاتر اسناد رسمی، وکلا، حسابرسان و حسابداران، کارشناسان رسمی و بازرسان بر حسب نوع فعالیت و ساختار سازمانی الزام نموده است.

در این قوانین برخی نقص‌ها و ایرادات به چشم می‌خورد:

اول این که اگر اشخاص غیردولتی که مطابق قانون مبارزه با پول‌شویی، سوابق اطلاعاتی و حساب‌ها و... را نگهداری نمایند تکلیف و ضمانت اجرایی مشخص نشده است.

دوم این که در خصوص اهمال در «نگهداری» اسناد و سوابق و در نتیجه افشا و انتشار آنها نیز ضمانت اجرایی در قانون مبارزه با پول‌شویی و سایر قوانین مقرر نگردیده است.

سوم این که، مطابق ماده ۴ قانون مجازات انتشار و افشاء اسناد محرمانه و سری دولتی تعقیب کیفری جرایم مندرج در قانون فوق موکول به تقاضای وزارتخانه یا سازمان و مؤسسه‌ای است که اسناد آن منتشر یا افشا شده است در حالی که با توجه به تعریف سند دولتی سری که افشای آن مغایر با مصالح دولت و یا مملکت باشد دادن اختیار تقاضای تعقیب به وزارتخانه یا مؤسسه مذکور فاقد و جاهت می‌باشد. علاوه بر قوانین فوق در آئین نامه‌های مصوب نیز به لزوم حفظ و نگهداری اطلاعات و توجه به محرمانه بودن آنها پرداخته شده است؛ از جمله این که وفق اصل هشتم نظام‌نامه اخلاق و رفتار کارکنان گمرک، تمام مستخدمین گمرک وظیفه دارند اطلاعات محرمانه‌ای را که در طی و ضمن انجام وظایف اداری کسب کرده‌اند بیرون از گمرک فاش نسازند. این قانون شامل تمام مدارک، گزارشات و اطلاعات الکترونیکی ذخیره شده می‌باشد. کلیه اطلاعات تجاری افراد و اشخاص و شرکت‌ها محرمانه تلقی شده و هر نوع نقل و انتقال و کپی برداری به منظور استفاده غیراداری ممنوع است. به عبارت دیگر کارکنان بایستی امین مردم بوده، امانت دار اسرار آنان باشند و اطلاعات شخصی آنها را حفظ کرده، فاش نسازند و یا «حسابداران حرفه‌ای باید اطلاعاتی که در مورد امور صاحبکار یا کارفرما به دست می‌آورند محرمانه تلقی کرده نباید اطلاعات به دست آمده را بدون مجوز صریح صاحبکار یا کارفرما استفاده یا افشا کنند مگر از نظر قانونی یا حرفه‌ای حق یا مسوولیت افشای آن را داشته باشند. این امر حتی پس از خاتمه ارتباط حسابدار حرفه‌ای با صاحبکار یا کارفرما نیز ادامه می‌یابد» (بند ت ماده ۱۱ و ماده ۱۸ آیین رفتار حرفه‌ای مصوب سازمان حسابرسی). البته ذکر این نکته ضروری می‌باشد که در خصوص حفظ و نگهداری اطلاعات

و نحوه آن می‌بایست قبلاً آموزش‌های لازم به افراد مربوط، داده شود. به عنوان مثال از آن جا که معمولاً اطلاعات الکترونیکی در حد گسترده‌تری از اسناد کاغذی منتشر می‌شوند؛ می‌بایست سازمان‌ها اطمینان یابند که کارکنانشان به درستی آموزش دیده‌اند و احتیاط‌های فنی کافی برای حفظ محرمانگی و مصون ماندن اسنادی که از این قابلیت برخوردارند به عمل آمده است. «کارفرمایان باید به امر آموزش کارکنان در زمینه ادله الکترونیکی توجه نمایند و درباره انواع پیام‌هایی که می‌بایست از آنها خودداری کنند راهنمایی‌های لازم را داشته باشند. به کارکنان باید آموخت که چه وقت و چگونه پیام‌های الکترونیکی را از صندوق پست‌های الکترونیکی خود، حذف کنند و این که پیام‌های مهم و حساس را با گذاشتن علامت محرمانگی و اگر لازم باشد با علامت «دارای امتیاز ویژه» مشخص نمایند. باید به کارکنان آموزش داد که پیام‌های الکترونیکی، نوع دیگری از اسناد محسوب می‌شوند که به راحتی می‌توانند افشا شوند و باید احتیاط‌های لازم را پیش گیرند»^۱.

بند سوم: عدم استفاده ناروا از اطلاعات و اسناد به نفع خود یا دیگری

علاوه بر وظیفه حفظ و نگهداری اطلاعات و اسناد توسط افرادی که به مناسبت شغل و حرفه خود چه در بخش خصوصی و چه عمومی به اطلاعات و اسناد طبقه‌بندی شده‌ای دسترسی دارند که دسترسی یا انتشار آنها چه به عمد یا بر حسب غفلت و سهل انگاری، برخلاف مقررات یا مصالح سازمان یا اداره، دولت یا جامعه می‌باشد؛ خود این اشخاص نیز نباید از این گونه اطلاعات و اسناد به نفع خود یا دیگری سوءاستفاده نمایند. این مسأله در کنوانسیون‌های بین‌المللی و منطقه‌ای جهت پیشگیری از فساد به طور خاص مورد توجه قرار گرفته است. از جمله کنوانسیون آمریکایی علیه فساد مصوب ۱۹۹۶ در ماده ۱۱ خود،

^۱ - گانن، آلن، ادله الکترونیکی، ترجمه مصیب رضائی، انتشارات شورای عالی توسعه قضایی، شورای عالی اطلاع رسانی، ۱۳۸۳، ص ۱۳۴.

دول عضو را به جرم انگاری استفاده ناصحیح کار گزار حکومتی از هر نوع اطلاعات طبقه بندی شده یا محرمانه که فرد در راستای فعالیت عمومی و به لحاظ اجرای وظایفش به دست آورده است ترغیب می نماید. طبق ماده ۲۲ از ضمیمه توصیه (۱۰) ۲۰۰۰ شورای اروپا تحت عنوان مدل مقررات رفتاری برای کار گزاران عمومی، کار گزار عمومی تنها اطلاعات محفوظ را باید مطابق مقررات و به اشخاص واجد صلاحیت آشکار کند و تلاش خود را برای حمایت از امنیت و محرمانگی اطلاعاتی که مسوول حفظ آن می باشد به کار گیرد و از اطلاعات به دست آمده ناشی از وظایف شغلی، نباید استفاده ناروا کند.^۱ این مسأله به کار گزاران عمومی که قبلاً به مناسبت شغل و وظیفه خود به اطلاعات محرمانه دست یافته اند نیز تسری یافته است و بند ۴ ماده ۲۸ توصیه فوق استفاده یا آشکار نمودن چنین اطلاعاتی توسط کار گزاران قبلی را منع نموده است. اطلاعاتی که به موجب قوانین خاص جهت هدف خاصی از جمله پیشگیری یا مبارزه با فساد مالی به دست می آید نیز نباید در غیر آن هدف به کار رود مگر با رضایت طرف مورد درخواست این موضوع در ماده ۱۷ کنوانسیون اتحادیه آفریقایی درخصوص پیشگیری و مبارزه با فساد مصوب ۲۰۰۳ مورد تأکید قرار گرفته شده است. در حقوق داخلی همان گونه که در ماده ۲ قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی اشاره گردید مسأله استفاده ناروا به نفع خود یا دیگری به طور صریح مورد اشاره قرار نگرفته، لیکن با توجه کلیت ماده و اطلاق آن افشا یا انتشار اسناد و اطلاعات طبقه بندی شده چه با سوءنیت، به قصد استفاده جهت نفع شخصی یا دیگری و چه بدون این قصد مشمول ماده فوق قرار خواهد گرفت.

^۱ - همچنین ن ک: ماده ۱۱ کنوانسیون آمریکایی علیه فساد و ماده ۲۲ کد رفتاری برای کار گزاران عمومی مصوب ۲۰۰۰ ضمیمه به توصیه (۱۰) ۲۰۰۰ کمیته وزرای شورای اروپا.

ماده ۸ قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۶ نیز به طور خاص مقرر می‌دارد که اطلاعات و اسناد گردآوری شده در اجرای این قانون صرفاً در جهت اهداف تعیین شده در قانون مبارزه با پول‌شویی و جرایم منشأ آن مورد استفاده قرار خواهد گرفت و افشا اطلاعات یا استفاده از آن به نفع خود یا دیگری به طور مستقیم یا غیرمستقیم توسط مأمورین دولتی یا سایر اشخاص مقرر در این قانون ممنوع و متخلف به مجازات قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری مدتی محکوم می‌شود. بنابراین همان گونه که مشخص می‌باشد دامنه شمول آن علاوه بر مأموران دولتی به اشخاص خصوصی که البته به طور خاص معین گردیده‌اند نیز تسری یافته است.

نتیجه‌گیری

مجموعه قواعد رفتاری می‌تواند اثر هشدار دهنده‌گی مهمی برای عموم جامعه و تمام کسانی که در معرض ارتکاب جرم مرتبط با شغل و موقعیت خود، به ویژه جرایم اقتصادی هستند، باشد؛ لذا عمومی کردن این اصول، فوق‌العاده حایز اهمیت است. اما از آنجا که قانونی موفق است که مبتنی بر اخلاق اجتماعی بوده، حافظ نظم عمومی و آزادیهای فردی باشد، فرهنگ سازی در این زمینه امری مهم تلقی می‌شود. چنانچه فرهنگ عمومی به سمت رعایت اخلاق و رفتار حرفه‌ای سوق یابد، قانونگذاری در این زمینه که از اجتماع برخاسته است، مقبولیت عام داشته و خود مردم نیز حافظ آن خواهند بود. ایجاد یک مؤسسه دولتی بی طرف و تخصصی برای تهیه اصول اخلاقی و رفتاری و آموزش و ارائه مشاوره به کارمندان برای حصول اطمینان از درک صحیح آنها نسبت به مسئولیت‌ها و قوانین اخلاقی حاکم بر فعالیت افراد در راستای اصول حرفه‌ای و شایستگی آنها و ارائه آموزش در مورد مسائلی نظیر نقض حقوق مدنی که اغلب با فساد مالی مسؤولان امنیتی و قضایی همراه است، طراحی نظام نامه دولت به گونه‌ای که مشوقی برای درستکاری عمومی

باشد که این امر باید از طریق ایجاد یک سیاست جامع درستکاری که در آن مدیریت خدمات عمومی براساس شایستگی بنا نهاده می‌شود؛ همچنین ایجاد نظامی برای شناسایی کارکنانی که از درستکاری بالایی برخوردارند یا مؤسساتشان را در اهداف ضد فساد یاری می‌دهند، به کارگیری سازوکارهای مدیریتی برای اجرای هرچه بهتر معیارهای اخلاقی و حرفه‌ای، ایجاد یک نظام نظارتی دقیق بر روند اتخاذ تصمیمات حساس و نظارت بر کارکنانی که در اتخاذ این گونه تصمیمات دخیل هستند و ایجاد نظامی برای ارائه درک صحیح کاربرد ارزش‌های اخلاقی و معیارهای متعارف رفتاری و ایجاد نظام پاسخگویی برای کنترل فساد اقتصادی ضروری می‌باشد. بنابراین می‌توان با ایجاد بسترهای لازم فرهنگی، اجتماعی، قانونی، اجرایی و نظارتی جهت فراگیر نمودن رعایت اخلاق و رفتار حرفه‌ای که پیشگیری از جرایم اقتصادی (چه پیشگیری اجتماعی و چه وضعی - فنی حسب مورد، محسوب می‌شود)، گامی موثر در کاهش این گونه جرایم برداشت و این امر درستی فرضیه اول تحقیق را ثابت می‌کند. از طرف دیگر، خصوصی سازی، آزادی سازی و رقابتی کردن فرایند تهیه و توزیع کالا و خدمات در رقابتی کردن خدمات دولتی، شفافیت اطلاعات مربوط به ضوابط و مقررات، شفافیت‌های مالی، بهبود سیستم مالیاتی و جلوگیری از فرار مالیاتی اصلاح مقرراتی که رابطه مستقیم با فساد اقتصادی و تسهیل ارتکاب جرایم اقتصادی دارند، مبارزه با پولشویی از طریق اصلاح نظارت‌های مالی و بانکی به تقویت نظام‌های مدیریت مالی و جهات حساسی، نظارت‌های قانونی و عمومی و در نهایت کاهش مداخلات دولت و افزایش نظارت‌های آن ایجاد واحدهای اطلاعات مالی و ... از جمله سیاست‌گذاریهایی است که باید به صورت همه جانبه جامه عمل بپوشد. این اقدامات که نوعی پیشگیری وضعی و یا فنی از ارتکاب جرایم اقتصادی مختلف نظیر پولشویی، فساد مالی، فرارهای مالیاتی و قاچاق می‌باشند، با ایجاد مانع بر سر راه ارتکاب جرم و کاهش ارتکاب این گونه جرایم نقش بسزایی دارند. بنابراین، فرضیه دوم تحقیق نیز تأیید می‌گردد.

منابع و مآخذ

- ۱- احمدی، عبدالله، جرم قاچاق، نشر میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۵.
- ۲- آقازاده، علیرضا، قاچاق کالا، نشر آثار اندیشه، چاپ اول، ۱۳۸۵.
- ۳- پاتنی افوسو - اماء، دبلیو، سوپرامانین، راج و اپرتی، کیشور، چارچوب‌های حقوقی
مقابله با فساد (مالی)، ترجمه احمد رنجبر، انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس شورای
اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴.
- ۴- گسترش فساد مالی و اقتصادی و روشهای مبارزه با آن، معاونت طرح و بررسیهای
استراتژیک گروه بررسی‌های اقتصادی، انتشارات مؤسسه تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۰، جلد اول.
- ۵- گسترش فساد مالی و اقتصادی و روشهای مبارزه با آن، معاونت طرح و بررسیهای
استراتژیک گروه بررسی‌های اقتصادی، انتشارات مؤسسه تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۱، جلد سوم و
چهارم.
- ۶- کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مالی، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی
بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۳۲، بهار و تابستان ۱۳۸۴.
- ۷- معدنچیان، ابراهیم، بررسی وضعیت و برنامه ریزی برای مبارزه با فساد اداری در
کره جنوبی و تانزانیا، انتشارات پژوهشکده امام خمینی (ره) و انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲.
- ۱- آیت الهی، محمدصادق، پیشگیری از تظہیر درآمدها و سرمایه‌های نامشروع
(مجرمانه) (از طریق اصلاح نظام ثبتی اموال غیرمنقول، پولشویی (مجموعه سخنرانیها و
مقالات همایش بین‌المللی مبارزه با پولشویی)، نشر وفاق، چاپ دوم، ۱۳۸۲.

۲- باقری اصل، رضا و طلوع، علیرضا، راههای جامع تهیه و تدارک الکترونیکی کالا و خدمات (مناقصه گزاری الکترونیکی)، انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.

۳- پاپ، جرمی، پارلمان و قانونگذاری علیه فساد، ترجمه مسعود فریادی، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۲، تابستان ۱۳۸۵.

۴- پناهی، علی و بندری، لیلا، ابعاد اقتصادی مناقصات دولتی و ویژگیهای فرایند حاکم بر آنها (تجربه جهانی)، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۳۹، پاییز ۱۳۸۲.

۵- جزایری، مینا، پولشویی و مؤسسات مالی، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۳۷، بهار ۱۳۸۲.

۶- دهقانان، حامد، مدیریت بر مبنای شایستگی (ضرورت‌ها و راهکارها)، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۳، ۱۳۸۵.

۷- نجفی ابرندآبادی، دکتر علی حسین، پیشگیری عادلانه از جرم، علوم جنایی (مجموعه مقالات در تجلیل از استاد دکتر محمد آشوری)، انتشارات سمت، چاپ اول، ۱۳۸۳.

۸- ویلی، جان، نقش مجالس قانونگذاری در مقابله با فساد، ترجمه احمد رنجبر، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۳۶، زمستان ۱۳۸۱.