

فساد اداری و مالی در نظام بانکی

با توجه به موقعیت شغلی و کنوانسیون مریدا

مؤلف

علیرضا جعفری

با مقدمه و نظارت

دکتر محمد جلالی

استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

سرشناسه	جعفری، علیرضا، ۱۳۵۲-
عنوان قراردادی	ایران. قوانین و احکام
عنوان و نام پدیدآور	فساد اداری و مالی در نظام بانکی: با توجه به موقعیت شغلی و کنوانسیون مریدا/علیرضا جعفری؛ با مقدمه و نظارت: محمد جلالی
مشخصات نشر	تهران: جاودانه، جنگل، ۱۳۹۴
مشخصات ظاهری	۲۴۸ ص.
شابک	۹۷۸-۶۰۰-۱۵۸-۴۳۵-۰۰
وضعیت فهرست‌نویسی	فیبا
یادداشت	کتابنامه
موضوع	کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد (۲۰۰۳م)
موضوع	بانک و بانکداری - ایران - فساد
موضوع	بانک و بانکداری - قوانین و مقررات - ایران
موضوع	بانک و بانکداری - فساد
موضوع	تخلفات اداری - ایران
موضوع	سازمان‌های دولتی - فساد - قوانین و مقررات - ایران
شناسه افزوده	جلالی، محمد، ۱۳۵۱-، مقدمه‌نویس
رده‌بندی کنگره	۱۳۹۴ ف۵۷/ج۷/کمه۹۴۰
رده‌بندی دیویی	۳۴۶/۵۵
شماره کتابشناسی ملی	۳۹۴۸۰۵۹

۱۳۹۴

عنوان کتاب: فساد اداری و مالی در نظام بانکی با توجه به موقعیت شغلی و کنوانسیون مریدا
تألیف: علیرضا جعفری
ناشر: انتشارات جاودانه، جنگل
ناظر فنی: امین لشکری
نوبت و سال چاپ: اول، ۱۳۹۴
قطع و تیراژ: رقعی، ۱۰۰۰ نسخه
قیمت: ۱۰۰۰۰۰ ریال
شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۵۸-۴۳۵-۰۰

<http://www.junglepub.org>

تلفن: ۰۲۱-۶۶۴۸۶۱۱۵-۹-۶۶۴۸۲۸۳۰

[email://Info@junglepub.org](mailto:Info@junglepub.org)

۰۳۱-۳۳۲۰۵۰۶۷-۳۳۲۰۳۸۰۰-۹

«حق چاپ برای مؤلف محفوظ است»

فهرست مطالب

پیشگفتار

مقدمه

بخش اول

تحلیل مفهوم و مؤلفه‌های سوءاستفاده از وظایف

و موقعیت شغلی در نظام بانکی

فصل اول: مفهوم جرم سوءاستفاده از وظایف و موقعیت شغلی ۲

مبحث اول: تحلیل مفهوم فساد اداری و مالی ۲

گفتار اول: تحلیل مفهوم فساد اداری و مالی از منظر علم مدیریت ۴

گفتار دوم: تحلیل مفهوم فساد اداری از منظر علم حقوق ۹

مبحث دوم: بررسی مفهوم سوءاستفاده از وظایف و موقعیت شغلی در

پرتو مفهوم فساد اداری و مالی ۱۸

گفتار اول: بررسی مفهوم سوءاستفاده از وظایف و موقعیت شغلی در

کنوانسیون مریدا ۲۰

گفتار دوم: بررسی مفهوم سوءاستفاده از وظایف و موقعیت شغلی در نظام

حقوقی ایران ۲۷

فصل دوم: مؤلفه‌ها و ارکان سوءاستفاده از وظایف و موقعیت

- شغلی ۳۷
- مبحث اول: مؤلفه‌ها و ارکان مربوط به شغل ۳۸
- گفتار اول: وجود رابطه استخدامی ۳۸
- گفتار دوم: تحمیل وظایف و تفویض اختیارات مربوط به شغل ۴۱
- مبحث دوم: مؤلفه‌ها و ارکان مربوط به شاغل ۴۴
- گفتار اول: تخطی و تعدی از وظایف و موقعیت شغلی ۴۵
- گفتار دوم: وجود قصد مجرمانه برای ارتکاب و پیگیری اهداف و مقاصد شخصی ۴۷

بخش دوم

پیشگیری از وقوع سوءاستفاده از وظایف و موقعیت شغلی

در نظام بانکی در پرتو کنوانسیون مریدا و نظام حقوقی ایران

فصل اول: سازوکارهای حقوقی پیشگیری از وقوع سوءاستفاده از

وظایف و موقعیت شغلی ۵۳

مبحث اول: پیشگیری از وقوع سوءاستفاده از وظایف و موقعیت‌های شغلی

در کنوانسیون مریدا از طریق حربه‌های قانونی ۵۵

گفتار اول: تأکید بر تدوین و رعایت موازین و ضوابط رفتاری ۵۶

گفتار دوم: تأکید بر رعایت کامل اصل شایسته‌سالاری ۶۰

مبحث دوم: پیشگیری قانون محور از وقوع سوءاستفاده از وظایف و

موقعیت شغلی در نظام بانکی در قوانین و مقررات ایران ۶۶

گفتار اول: تحلیل مقررات عام استخدامی در قانون مدیریت خدمات	
کشوری.....	۶۶
گفتار دوم: تحلیل مقررات خاص استخدامی در سایر قوانین.....	۶۹
فصل دوم: سازوکارهای فراحقوقی پیشگیری از وقوع سوءاستفاده	
از وظایف و موقعیت شغلی در نظام بانکی.....	۷۸
مبحث اول: سیاست‌های مرتبط با مشارکت مردم در گزارش گونه‌های	
فساد مالی - اداری.....	۸۰
گفتار اول: حق دسترسی به اطلاعات در کنوانسیون مریدا و الزام ایران به	
تحقق آن.....	۸۰
بند اول: تحلیل حق دسترسی به اطلاعات در «قانون انتشار و دسترسی	
آزاد به اطلاعات».....	۸۳
بند دوم: مؤلفه‌های امکان دسترسی به اطلاعات و چالش‌های آن.....	۸۸
گفتار دوم: جایگاه و اهمیت امر گزارش‌دهی عمومی و مقامات	
دریافت‌کننده گزارش‌ها.....	۹۱
بند اول: گزارش‌دهی عمومی و حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد.....	۹۱
بند دوم: مقامات دریافت‌کننده گزارش‌های مردمی از گونه‌های فساد مالی	
و اداری در ایران.....	۹۹
مبحث دوم: نقش آموزش‌های عمومی و نهادهای مدنی در پیشگیری	
مشارکت محور از سوءاستفاده‌های شغلی.....	۱۰۴
گفتار اول: نقش آموزش‌های عمومی و ارتقای آگاهی‌های عمومی در	
پیشگیری از فساد مالی و اداری.....	۱۰۴
بند اول: کارکرد ارتقاء آگاهی‌های عمومی در پیشگیری از سوءاستفاده از	
وظایف و موقعیت‌های شغلی.....	۱۰۵

بند دوم: ابزارهای ارتقاء و افزایش آگاهی‌های عمومی در طریق پیشگیری از سوءاستفاده از وظایف و موقعیت‌های شغلی.....	۱۱۳
گفتار دوم: نقش نهادهای مدنی در پیشگیری اجتماعی از فساد مالی و اداری.....	۱۱۹
رهیافت.....	۱۲۳
پیشنهادهای.....	۱۳۱
منابع و مآخذ.....	۱۳۵
ضمیمه.....	۱۴۷

پیشگفتار

یکی از پیش شرط‌های توسعه در همه‌ی ابعاد آن وجود نظام اداری سالم است. این نظام که بر پایه‌ی مؤلفه‌های متعددی همچون حاکمیت قانون، اداره‌ی دموکراتیک، شفافیت، پاسخگویی و مقابله با فساد استوار می‌گردد، می‌تواند در صورت تحقق، نظم و امنیت، رفاه و آسایش، عدالت و آزادی را برای همه‌ی شهروندان به صورت برابر به ارمغان بیاورد.

در این میان مبارزه و مقابله‌ی با فساد به عنوان پیش شرطی بسیار حیاتی بخصوص در نظام‌های در حال گذار از وضعیت‌های سنتی به مدرن به حساب می‌آید. مسلماً بدون دستیابی به نظامی حقوقی مبتنی بر سلامت اداری سخن از هر گونه پیشرفت و ارتقاء هر عرصه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی بیهوده بوده و راه‌های طی شده در این زمینه به ناکجا آباد خواهد بود.

از دیگر سو، گردش آزاد پول و سرمایه در شرایط اقتصادی مبتنی بر رقابت سالم و بدون مداخلات نابجا و وجود عوامل فاسد نیز از دیگر پیش شرط‌های توسعه و پیشرفت کشور می‌باشد. فسادهای مالی و اقتصادی می‌توانند همچون میکروبی ماندگار در بدنه‌ی اقتصادی و نیز اجتماعی کشور رخنه کرده و سیستم اداری و حتی سیاسی آن را از مسیر توسعه باز داشته و در جریان دوری باطل قرار دهد.

نظام بانکی کشور به عنوان جایگاه اصلی حفظ و نیز مدیریت پول و سرمایه از آنچنان نقشی رفیع و نیز بدیهی برخوردار است که برای اثبات آن نیاز چندانی احساس نمی‌شود. نکته‌ی مهم در باب این نظام برخورداری آن از سیستم‌های نظارت و کنترل صحیح و مقتدر برای ایجاد محیطی سالم و شفاف از اداره‌ی امور پولی و مالی کشور است تا به همه‌ی سرمایه‌گذاران و سرمایه‌داران اطمینان خاطر دهد که در جهت منافع آنها که در حقیقت منافع کلان ملی را نیز باید در بر داشته باشد از هیچ کوشش و تلاشی دریغ نمی‌کند.

مسئله‌ی سلامت نظام بانکی و اداره‌ی آن بر اساس اصول و قواعد صحیح تا آن درجه از اهمیت بوده که مورد توجه مقررات‌گذاری در عرصه‌ی بین‌المللی نیز قرار گرفته است. در کنوانسیون بین‌المللی مریدا به عنوان سندی الزام‌آور از منظر بین‌المللی برای کشورهای عضو آن تلاش فراوانی برای مبارزه با فساد در این حوزه صورت گرفته است.

کتاب حاضر که حاصل تلاش علمی جناب آقای علیرضا جعفری، یکی از دانش‌آموختگان فهیم مقطع کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی می‌باشد، به خوبی به این مسئله پرداخته و ضمن معرفی جامع این کنوانسیون به خواننده‌ی آگاه او را با مفهوم دقیق فساد از منظر مدیریتی و حقوقی آشنا نموده و مستقیماً به بحث سوءاستفاده از موقعیت شغلی در پرتو کنوانسیون مذکور می‌پردازد. تأکیدات مؤلف محترم بر مبنای کنوانسیون مریدا به حقوق و آزادی‌های شهروندان به ویژه در حوزه‌ی حق آنها بر آگاهی، مشارکت شهروندی و نیز دسترسی آزادشان به اطلاعات و معلومات اداری می‌تواند زمینه‌ساز وجود اداره‌ی دموکراتیک و در نهایت برخورداری دکترین حقوقی از نوعی «حقوق اداری دموکراتیک» باشد.

آقای جعفری که در زمینه حرفه‌ای خود یکی از مدیران و کارگزاران بانکی هستند، با آشنایی بسیار بالا از قواعد و نیز رویه‌های موجود در این نظام حقوقی خاص به خوبی از معضلات و مشکلات آن نیز آگاه بوده و دغدغه‌ی رفع آنها را نیز برای نیل به سلامت در عرصه بانکی کشور دارند. برای ایشان آرزوی توفیق در همه‌ی زمینه‌های زندگی شخصی و حرفه‌ای دارم. همچنین از انتشارات جنگل نیز که همواره پشتیبان انتشار آثار مفید محققین و صاحب‌نظران در عرصه‌های مختلف حقوقی هستند کمال سپاسی و امتنان را دارم.

محمد جلالی

عضو هیأت علمی دانشکده

حقوق دانشگاه شهید بهشتی

مقدمه

سلامت نظام بانکی امروزه یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌ها و عناصر تشکیل دهنده نظام اجتماعی-اقتصادی جوامع است که گاه ارتباط تنگاتنگی با نظام سیاسی آن‌ها نیز پیدا می‌کند. سلامت این نظام، از جمله به معنای فقدان همه مظاهر فساد اداری و مالی در آن است. بارزترین تجلی این فساد، سوءاستفاده از وظایف و موقعیت شغلی است که نسبت به کارمندان رده بالا یا رده پایین بانک‌ها و در فرض عدم رعایت حدود و ثغور قانونی در ایفای وظایف و تعدی از این حدود و ثغور به قصد پیگیری اهداف و مقاصد شخصی مصداق و معنا می‌یابد. آنچه احتمال این سوءاستفاده‌ها در نظام بانکی را افزایش می‌دهد، حجم بالای نقدینگی است که روزانه در نظام بانکی از سوی مشتریان و صاحبان حساب به سپرده گذاشته و یا جابجا شده و در گردش قرار می‌گیرد. هر نظام حقوقی، بالطبع برای تضمین سلامت عملکردها و ایفای وظایف در نظام بانکی به تدابیری متوسل می‌شود. در این مورد، کنوانسیون مریدا به عنوان یک سند بین‌المللی بسیار مهم، ضمن توجه کامل و اکید به بحث فساد اداری و مالی، برنامه‌هایی را به منظور پیشگیری از وقوع این فساد و مقابله با آن ارائه داده است. در این کنوانسیون، سوءاستفاده‌های شغلی، یکی از مهم‌ترین مصادیق و بلکه مهم‌ترین مصداق فساد اداری و مالی قلمداد شده و راهکارهای

مختلفی برای پیشگیری از وقوع آن و نیز مبارزه با مرتکبان آن از جمله در نظام بانکی پیشنهاد شده‌اند که بررسی آن‌ها در کنار تدابیری که نظام حقوقی داخلی در این رابطه پیش گرفته، ضروری به نظر می‌رسد.

برای واژه «فساد»، معانی زیادی ارائه شده است. فساد^۱ در لغت، معانی مختلفی دارد که برخی از آن‌ها عبارتند از: تباه شدن، نابود شدن، زوال، از بین رفتن،^۲ گمراهی، تباهی، انجام دادن برخی کارها با هدف دادن بعضی امتیازات در تعارض با وظیفه کارمند و حقوق دیگران^۳ اما حقیقت، آن است که ارائه تعریفی جامع و مانع از فساد، بسیار دشوار است؛ به همین دلیل، بسیاری از نویسندگان و یا حتی قانونگذاران، در مقام تعریف فساد، به ذکر مصادیق آن پرداخته‌اند. در همین راستا، به عنوان مثال، بانک جهانی، فساد را «سوءاستفاده از موقعیت و شغل عمومی برای منفعت شخصی» دانسته است^۴ لیکن به هر حال، آنچه که مسلم است، این که فساد پدیده‌ای است که در سراسر کشورهای دنیا نفوذ کرده و بدین منظور، دولت‌ها باید عزم جدی برای مقابله با آن داشته باشند. فساد مالی و اداری، به ویژه در نظام بانکی که از حجم سرسام‌آوری از سپرده‌ها و نقدینگی‌ها برخوردار است، به عنوان یکی از بارزترین نمونه‌های فساد در سطح بین‌المللی، موجب ایجاد نگرانی‌های زیادی شده است به نحوی که دولت‌ها علاوه بر مقابله با آن در سطح داخلی، در سطح بین‌المللی نیز

1. Corruption

۲. معین، محمد، فرهنگ فارسی، جلد دوم، مؤسسه انتشارات امیرکبیر، چاپ ۱۷،

۱۳۸۰، ص ۱۴۱۸.

3. Garner, Bryan, Black's Law Dictionary & Edition, Tomas – West Publisher, 2004, p.371.

4. Helping Countries Combat Corruption, the world bank, 2000, p.8.

همکاری داشته و با توجه به اهمیت موضوع، برای پیشگیری و مقابله با فساد، «کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد (مریدا)» را در سال ۲۰۰۳ میلادی به تصویب رسانده و در سال ۲۰۰۵ نیز به اجرا گذاشتند. این کنوانسیون، اولین توافق و سند الزام‌آور حقوقی در مورد فساد و به ویژه پدیده فساد اداری و مالی می‌باشد که در سطح بین‌المللی به تصویب رسیده است.^۱

کنوانسیون مریدا، متنی بسیار جامع است و پذیرش تعهدات این کنوانسیون، منوط به رعایت اصول قانون اساسی و مقررات قانونی دولت‌های عضو دانسته شده است. از یک طرف، این کنوانسیون، تکالیف اضافی بر دوش دولت‌های عضو تحمیل نمی‌کند و آزادی عمل کشورها را در گزینش سازوکارهای مناسب میسر می‌سازد. از طرف دیگر، هر دولت با الحاق خود به این سند، تعهدات و الزاماتی را نیز می‌پذیرد و ملزم به اجراء تعهدات خود می‌شود.^۲ ماده ۱ کنوانسیون مریدا هدف از تدوین این سند را پیشگیری و مبارزه مؤثرتر و کارآمدتر با فساد، تقویت همکاری‌های بین‌المللی و افزایش مساعدت‌های فنی در زمینه پیشگیری و مقابله با این پدیده و ارتقای درستکاری و پاسخگویی در میان کارگزاران و دستگاه‌های دولتی و عمومی دانسته است. تصویب این کنوانسیون در حوزه‌های قانونگذاری، قضایی و اجرایی، تعهدات و الزاماتی را برای دولت‌ها ایجاد خواهد کرد که

۱. قبل از آن کنوانسیون‌های متعددی در سطح منطقه‌ای از جمله: «کنوانسیون آمریکایی مقابله با فساد» مصوب ۱۹۹۶ و «کنوانسیون اروپایی حقوقی کیفری راجع به فساد» مصوب ۱۹۹۸، همچنین «کنوانسیون اتحادیه آفریقا برای پیشگیری و مبارزه با فساد مالی» مصوب ۲۰۰۳ به تصویب رسیده بودند.

۲. موسی‌زاده، رضا، حقوق معاهدات بین‌المللی، تهران، چاپ اول، نشر میزان، ۱۳۷۷.

می‌توانند در ارزیابی مقررات و تشکیلات، اصلاح فرهنگ اداری، ارتقاء سلامت اداری و پیشگیری و مبارزه با فساد مؤثر باشند. نکته مهمی که باید به آن اشاره داشت اینکه جمهوری اسلامی ایران نیز با پیوستن به این کنوانسیون، تکالیفی را در زمینه قانونگذاری، قضایی و اجرایی و در حوزه‌های مختلف از جمله پیشگیری از فساد اداری و مالی به عهده گرفته است.^۱

همان‌طور که اشاره شد تعریف دقیق و کاملی را نمی‌توان از فساد ارائه کرد، از همین رو، در کنوانسیون مریدا نیز به ذکر مصادیق فساد بسنده شده است. در ماده ۱۹ این کنوانسیون به یکی از مهم‌ترین و بارزترین مصادیق فساد اداری یعنی «سوءاستفاده از وظایف و موقعیت شغلی» اشاره شده است. دولت ایران در راستای اجرای بخشی از اهداف و الزامات کنوانسیون مریدا، با تصویب «قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد» در سال ۱۳۹۰ به تعریف فساد - البته با ذکر مصادیق - پرداخته است. در این تعریف آمده است: «هرگونه فعل یا ترک فعل توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری با نقض

۱. قانون الحاق دولت ایران به کنوانسیون مریدا در جلسه علنی خرداد ماه سال ۱۳۸۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و مجمع تشخیص مصلحت نظام، پس از اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در مورد خلاف موازین شرع بودن موادی از کنوانسیون از جمله مواد ۴۲ تا ۵۷، در اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی در تاریخ ۱۳۸۷/۷/۲۰، تصویب آن را موافق با مصلحت نظام تشخیص داد. فرهنگدفر، حیدر، الزامات قانونگذار ایران پس از الحاق به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، مجله کارآگاه، سال دوم، شماره ۷، تابستان ۱۳۸۸، ص ۸۲.

قوانین مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از نظام یا موقعیت اداری، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی در این قانون، فساد تلقی می‌گردد.» علاوه بر این باید گفت که عنوان «سوءاستفاده از وظایف و موقعیت شغلی» در قوانین کیفری ایران، به صراحت و مستقلاً جرم‌انگاری نشده اما در برخی مواد قانون مجازات اسلامی سابق که به موجب ماده ماده ۷۲۸ قانون جدید مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱، همچنان به قوت خود باقی هستند، مورد اشاره قانونگذار قرار گرفته است نظیر ماده ۵۷۶ و ماده ۵۸۱. بر همین راستا، مهم‌ترین الزاماتی که برای دولت‌های عضو کنوانسیون مریدا از جمله ایران در زمینه پیشگیری از فساد مالی و اداری وجود دارد، عبارتند از:

۱- اتخاذ سیاست‌های مؤثر و هماهنگ برای مقابله با فساد با ارتقاء سطح مشارکت عمومی.

۲- همکاری‌های بین‌المللی کشورهای عضو برای پیشگیری از فساد و پیش‌بینی سازوکارهای مقابله با آن.

۳- افزایش سطح آگاهی عمومی برای پیشگیری از فساد مالی و اداری.

۴- تدوین مقررات کارآمد و اصلاح قوانین موجود از جمله قوانین استخدامی.

۵- سالم سازی نظام اداری و اصلاح فرهنگ اداری کارکنان دولتی.

۶- نظارت مستمر و قانونی و مدیریت منابع مالی بر اساس شفافیت و رقابت.

۷- تدوین مقررات مربوط به حسابرسی و ممیزی بخش خصوصی.

۸- پیشگیری کیفری در قالب جرم‌انگاری مصادیق فساد و اصلاح مقررات کیفری و تصویب قوانین جزایی بازدارنده.

همچنانکه گفته شد، فساد اداری و مالی در سیستم بانکی که به اختصار از آن به «فساد بانکی»^۱ (یا فساد بانکداری یا بانکداری فسادآلود) یاد می‌کنیم، یکی از موضوعات مهم مورد اشاره در کنوانسیون مریداست از جمله در بند اول از ماده ۱۴ این کنوانسیون و ذیل عنوان «اقداماتی جهت مقابله با پولشویی» می‌خوانیم: «۱- هر کشور عضو، موارد زیر را انجام خواهد داد: الف) تشکیل نظام جامع نظارتی و کنترلی داخلی برای بانک‌ها و سازمان‌های مالی غیربانکی از جمله اشخاص حقیقی یا حقوقی که خدمات رسمی یا غیررسمی جهت انتقال پول یا اشیاء ارزشمند ارائه می‌دهند و در صورت اقتضاء سایر نهادها به‌ویژه آنهایی که مستعد پولشویی هستند، در چهارچوب صلاحیت خود به‌منظور جلوگیری و کشف تمامی اشکال پولشویی. این نظام بر شرایطی که مشتری باید داشته باشد و در صورت اقتضاء شناسایی مالک منافع، حفظ سوابق و گزارش نمودن معاملات مشکوک تأکید خواهد کرد.» یا در بند هفتم از ماده ۳۱ کنوانسیون با عنوان «مسدود کردن، مصادره و ضبط اموال» آورده که «از نظر این ماده و ماده (۵۵) این کنوانسیون، هر کشور عضو به دادگاه‌ها و سایر مقامات صلاحیت‌دار خود این اختیار را خواهد داد تا دستور دهند که سوابق بانکی، مالی یا بازرگانی در دسترس قرار گیرد یا ضبط شود. یک کشور

عضو به موجب مفاد این بند به دلیل محرمانه بودن امور بانکی، از انجام اقدامات خودداری نخواهد کرد.» بدین ترتیب، کنوانسیون مریدا بر وجود فساد اداری و مالی در نظام بانکی بسیار تمرکز داشته و ضرورت مقابله با آن به ویژه در قالب سوءاستفاده از وظایف و موقعیت شغلی را مورد تأکید قرار داده است به صورتی که در ماده ۱۹ این کنوانسیون آمده است که: «هر کشور عضو، اتخاذ قوانین و سایر اقدامات مقتضی را مدنظر قرار خواهد داد تا سوءاستفاده از وظایف یا جایگاه یعنی اجراء یا قصور در اجراء عملی برخلاف قوانین توسط مقام دولتی در حین انجام وظایف خود به منظور کسب امتیاز بی مورد برای خود یا شخص یا واحد دیگر، موقعی که به صورت عمدی ارتکاب یابد، به عنوان جرم کیفری تلقی شود.»

با اینکه معمولاً طریق اتخاذ شده در برابر پدیده شوم فساد اداری و مالی، کیفری بوده و در قالب جرم انگاری این رفتار و وضع مجازات برای مرتکبین آن، جلوه می کند اما از سوی دیگر باید دانست که نظام بانکی، به دلیل ویژگی هایی که دارد از جمله احتمال نفوذ در ساختارها و رویه های حاکمیتی و تأثیرگذاری بر فرایند مربوط به دخل و خرج دولت و مالیه عمومی، می تواند از زاویه حقوق عمومی نیز مورد مطالعه قرار گیرد. براساس آنچه تاکنون گفته شد، مفهوم فساد اداری و مالی در نظام بانکی (فساد بانکی) به ویژه در قالب سوءاستفاده از وظایف موقعیت شغلی، در حوزه حقوق عمومی نیز قابل مطالعه است و تحلیل آن، در پرتو مفاد و مقررات کنوانسیون مریدا و قوانین و مقررات داخلی، موضوعی مهم ارزیابی می گردد؛ بدین ترتیب، موضوع اصلی این کتاب، مطالعه مفهوم فساد اداری و مالی در نظام بانکی با محوریت سوءاستفاده از وظایف و موقعیت شغلی به عنوان یکی از مصادیق بارز و واضح فساد اداری و مالی در کنوانسیون مریدا و نظام

حقوقی ایران است. اهمیت این موضوع، به ویژه از آن روست که دولت جمهوری اسلامی ایران، به موجب ماده واحده مصوب ۱۳۸۷/۸/۲۰ به این کنوانسیون ملحق گشته و علی‌القاعده باید به تعهداتی که به موجب این کنوانسیون، آن‌ها را پذیرفته، پایبند باشد. بدین ترتیب، مسأله اصلی در این کتاب، آن است که اساساً دو مفهوم فساد اداری و مالی و سوءاستفاده از وظایف و موقعیت شغلی، در کنوانسیون مریدا و نیز نظام حقوقی ایران، از چه تعریفی برخوردار است و علاوه بر این، قوانین و مقررات مصوب در ایران، در زمینه مقابله با فساد در سیستم بانکی چه رویکردی داشته و تا چه حد با تعاریف و موازین بین‌المللی مربوط به پدیده فساد اداری به ویژه آنچه در کنوانسیون مریدا آمده، هماهنگی دارند؟

به‌رغم اینکه دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مریدا پیوسته است، اما باید این موضوع بررسی شود که قوانین و مقررات مصوب در جمهوری اسلامی ایران، تا چه حد با موازین و مقررات کنوانسیون مریدا در رابطه با «فساد بانکی» و «سوءاستفاده از وظایف و موقعیت شغلی» هماهنگ بوده است؟ این امر مهم، به ویژه به دلیل اهمیت موضوع فساد بانکی در حوزه روابط حاکمیتی و مرتبط با حقوق عمومی، می‌تواند مورد بررسی باشد. همچنین اگر در راستای رسیدن به اهداف کنوانسیون برای پیشگیری از فساد، قوانین و مقررات فعلی داخلی خلأ‌هایی داشته باشد، مشخص نمودن خلأ‌های موجود می‌تواند در موفقیت بیشتر دولت جمهوری اسلامی ایران به عنوان یکی از اعضای کنوانسیون برای پیشگیری از فساد مالی و اداری مؤثر باشد. بدین ترتیب، اهتمام به پژوهش‌هایی که سعی در ارائه پاسخ به چنین مسائلی را دارند از جمله کتاب حاضر، ضروری به نظر می‌رسد.

در خاتمه از تمامی عزیزانی که اینجانب را در تدوین این اثر یاری نموده‌اند تشکر و قدردانی می‌نمایم و امیدوارم مورد توجه نظام بانکی و حقوقی کشور قرار گیرد.

علیرضا جعفری

بهار ۱۳۹۴

www.ketab.ir