

سیاست جنایی تقنینی ایران در مبارزه با
فساد مالی

نوشته

محمّد باقری کمارعلیا

www.ketab.ir

سرشناسه : باقری کمارعلیا، محمد، ۱۳۵۱
 عنوان و نام پدیدآور : سیاست جنایی تقنینی ایران در مبارزه با فساد مالی / نوشته محمد باقری کمارعلیا.
 مشخصات نشر: تهران : انتشارات دهکده (هوسم)، ۱۳۹۵.
 مشخصات ظاهری : ۲۳۰ ص.
 شابک : ۱۵۰۰۰ ریال 978-600-96334-1-8.
 وضعیت فهرست نویسی : فیبا
 یادداشت : کتابنامه: ص. ۲۲۵ - ۲۲۷؛ همچنین به صورت زیرنویس.
 موضوع : سازمان‌های دولتی -- امور مالی -- قوانین و مقررات -- ایران
 موضوع : Iran -- Law and legislation -- Finance -- Administrative agencies
 موضوع : امور مالی -- ایران -- فساد
 Finance -- Corrupt practices -- Iran
 موضوع : ایران مالی -- فساد
 Finance -- Corrupt practices
 موضوع : سازمان‌های دولتی -- امور مالی -- فساد
 موضوع : Administrative agencies -- Finance -- Corrupt practice
 رده بندی کنگره : ۲۷K MF -- ۹۲۷ س ۹ ۱۳۹۵
 رده بندی دیویی : ۳۴۳.۵
 شماره کتابشناسی ملی : ۲۲۷۳۷۵

شابک: ۸-۱-۹۶۳۳۴-۶۰۰-۹۷۸

سیاست جنایی تقنینی ایران در مبارزه با فساد مالی

ناشر: انتشارات دهکده (هوسم)

نوبت چاپ: اول

سال چاپ: ۱۳۹۵

مؤلف: محمد باقری کمارعلیا

ویراستار: مریم مؤیدی

صفحه‌آرایی: معصومه محمدی

طراح جلد: مریم ماهر

حروف متن: میترا ۱۳

چاپ و صحافی و لیتوگرافی: سفیر اردهال

شمارگان: ۱۰۰۰

بها: ۱۵۰۰۰ ریال

همه حقوق محفوظ است. هر گونه نسخه برداری، اعم از زیراکس و بازنویسی، ذخیره کامپیوتری،
 اقتباس کلی و جزئی (به جز اقتباس تجزئی در نقد و بررسی، و اقتباس در گیومه در مسندنویسی، و
 مانند آنها) بدون مجوز کتبی از ناشر ممنوع و از طریق مراجع قانونی قابل پیگیری است.

فهرست مطالب

۷	.....	مقدمه
۱۱	.....	بخش اول: فساد مالی
۱۳	.....	فصل اول: تبیین مسئله فساد مالی
۱۳	.....	مبحث اول: کلیات
۳۵	.....	مبحث دوم: نمونه‌های فساد مالی
۵۱	.....	فصل دوم: زمینه‌ها و عوامل فساد مالی
۵۱	.....	مبحث اول: مبانی نظری
۷۶	.....	مبحث دوم: تبعات فساد مالی
۸۷	.....	فصل سوم: راهکارهای مبارزه با فساد مالی
۸۷	.....	مبحث اول: کلیات
۱۰۱	.....	مبحث دوم: تجربیات و مطالعات ملی و بین‌المللی در مبارزه با فساد مالی
۱۱۷	.....	بخش دوم: سیاست جنایی تقنینی در مبارزه با فساد مالی
۱۱۹	.....	فصل اول: سیاست جنایی
۱۱۹	.....	مبحث اول: تعریف، مفاهیم و الگوهای سیاست جنایی
۱۲۸	.....	مبحث دوم: سیاست جنایی تقنینی در ایران
۱۳۱	.....	فصل دوم: مبارزه با فساد مالی در قوانین داخلی و اسناد بین‌المللی
۱۳۱	.....	مبحث اول: وضعیت قوانین و مقررات پیشگیری و مبارزه با فساد مالی در ایران
۱۷۸	.....	مبحث دوم: رویکرد جامعه جهانی در مبارزه با فساد و واکنش قانون‌گذار ایران
۲۱۳	.....	نتیجه‌گیری
۲۱۷	.....	فهرست منابع
۲۱۷	.....	منابع فارسی
۲۱۸	.....	منابع انگلیسی
۲۱۹	.....	مقالات، نشریات و جزوات
۲۲۱	.....	فرهنگ لغات

مقدمه

با وجود سابقه طولانی پدیده فساد، ارائه تعریفی قابل قبول و مشترک برای همه جوامع امری دشوار است، چرا که در این امر مفرصت سیال و دلالت بر انتساب اتهامات گوناگون از رفتارهای ناروا به افراد متخلف دارد، و در هر حد بعدی فساد دارای مفهوم تکاملی است به نحوی که شگردهای فسادآمیز به نحو فزاینده‌ای در حال تغییر شکل می‌باشند. بر این دو مورد می‌توان تأثیر دیدگاه‌های شخصی، فرهنگ‌ها و سیاست‌ها را نیز افزود.

بر همین اساس و در اکثر قوانین ملی و استانی، تعریفی به جای تلاش برای ارائه تعریفی مشخص از فساد، مصادیق برجسته آن نظیر رشوه و ارتشاء، استفاده غیرمجاز، اختلاس و... تعریف شده و چنین تصور می‌شود که نگرشی توصیفی از اشکال مختلف یک مفهوم، واقع‌گرایانه و عملی‌تر خواهد بود.

در ارتباط با موضوع این نوشتار می‌توان «سوءاستفاده از مقام و اختیارات امکانات عمومی در راستای انتفاع شخصی» را به عنوان تعریفی عام از فساد مالی عرضه داشت. فساد مالی علاوه بر صدمه به نظام اقتصادی، امنیت و آسایش عمومی را نیز به مخاطره انداخته و موجب کاهش اعتماد عمومی به حکومت و نهادهای آن می‌شود. به علاوه، منجر به ترویج فرهنگ شوم رانت‌جویی شده که طی آن افراد مستعد به جای صرف توان خود در مسیر تولید، جذب فرصت‌های رانت‌جویانه می‌شوند. به هر حال، آنچه مسلم است فساد مالی به طور معمول در نقطه ارتباط و برخورد بخش‌های دولتی و خصوصی رخ می‌دهد؛ به ویژه در حالتی که دستگاه‌های دولتی مسئولیت مستقیم تدارک و عرضه خدمات عمومی و یا اجرای مقررات خاصی را بر عهده دارند. به عبارت دیگر، با توجه به دامنه دخالت‌های دولت در امور تصدی‌گری به ویژه آنکه نظارت و مدیریت را نیز همزمان عهده‌دار است، بر وسعت عرصه‌های بروز فساد افزوده می‌شود.

تورم قوانین و نواقص و ایرادهایی نظیر: ابهام، اجمال و داشتن قابلیت تفاسیر متعدد و همچنین

نبود ضمانت اجرای مناسب برای آن‌ها یکی دیگر از علل گسترش فساد مالی در کشور است. با این اوصاف، برای مبارزه با فساد مالی طرق گوناگونی پیشنهاد می‌شود که یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین آن‌ها سیاست جنایی تقنینی است که تدابیر کنشی (پیشگیرانه غیر کیفری) و واکنشی (اقدامات کیفری) را دربردارد. در کشورهای مختلف هریک از این تدابیر به تنهایی و یا ترکیبی مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما با توجه به وضعیت خاص فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی ایران نوع ترکیبی آن کارایی بهتری دارد. جامعه بین‌المللی نیز در کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مریدا) چنین رویکردی را اتخاذ و کشورهای عضو را برای مقابله مؤثر با فساد مالی، ملزم به اعمال اصلاحاتی در سیاست جنایی آن‌ها نموده است.

با عنایت به الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به این سند الزام‌آور، تکالیفی از باب قانون‌گذاری، آرا و روی‌های بین‌المللی متوجه آن شده است که با در نظر داشتن آسیب‌های موجود در قوانین، مقررات، مرسومه، بیشتر معطوف به سیاست‌های جنایی تقنینی است.

گرچه دولت تلاش‌ها، گسترده، جهت پیشگیری از بروز فساد، جرم‌انگاری انواع فساد و مبارزه با آن انجام داده است، اما راهکار اساسی برای برچیدن ریشه‌های فساد مالی داشتن نگرشی کلی و چند بعدی است که طی آن با مطالعه همه جانبه، احصاء عوامل بروز فساد و طبقه‌بندی آثار آن در سطح ملی و بین‌المللی اصلاحات لازم را در نظام اداری، اقتصادی و اجتماعی اعمال نماید.

در این مسیر علاوه بر مراجع رسمی حکومت، بایستی از ظرفیت نهادهای جامعه مدنی نظیر سازمان‌های مردم‌نهاد، رسانه‌ها و معاضدت‌های بین‌المللی بهره‌گیری شود.

بیان نکاتی در خصوص اهمیت و انتخاب موضوع

فساد به دلیل آثار مخربی که در ابعاد مختلف جامعه بر جای می‌گذارد، در بسیاری از کشورها به مسئله‌ای اساسی تبدیل شده است. سابقه فساد اداری به آغاز فعالیت‌های سازمان‌یافته بشر معطوف و به عبارتی پدیده‌ای همزاد دولت است.

نگرانی دولت‌ها از سوءاستفاده افراد از امکانات و موقعیت دولتی رو به فزونی است و از اهمیت و حساسیت ویژه‌ای برخوردار شده است. در مورد این پدیده (فساد) سه واقعیت مورد قبول همگان است: فراگیر بودن، زبان‌بار بودن و قابل کنترل بودن.

با توجه به عزم جامعه بین‌المللی برای مبارزه با فساد، برخی نهادهای رسمی و یا حداقل دارای مقبولیت جهانی مبادرت به تحقیقاتی جامع در کشورهای مختلف نموده و نتایج حاصل از این بررسی‌ها که انتشار عمومی داده می‌شود، نمایانگر وضعیت حکمرانی دولت‌هاست.

رتبه پایین ایران در سلامت نظام اداری که توسط برخی از این مراجع نظیر سازمان شفافیت بین‌الملل مطرح شده است (صرف‌نظر از اغراض سیاسی) را نمی‌توان به‌طور قطعی مردود دانست، بلکه برخی رویکردهای رسمی مقامات عالی کشور و اعلام آشکار عزم جدی در مبارزه با مفاسد اقتصادی، ایجاد نهادهای جدید در تشکیلات قضایی نظیر دادسرای ویژه جرائم اقتصادی، تقویت دستگاه‌های نظارتی و تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی، شورای سران قوای سه‌گانه در مبارزه با مفاسد اقتصادی، وضع قوانین جدید و... گواهی بر این مدعا است.

با این فرضیه که فساد امری قابل کنترل است و دولت حداقل طبق آنچه در علن و آشکار بدان تبلیغ می‌نماید، تلاش بسیاری را صرف مبارزه با این پدیده مخرب می‌نماید؛ چرا توفیق چندانی در این مسیر نداشته است؟ آیا صرف محاکمه و مجازات محدود افرادی، علاج این بیماری است؟ آیا بهتر نیست، با اتخاذ تدابیری معقول و منطقی به موازات مبارزه به پیشگیری اهتمام بیشتری معطوف شود؟

در این اثر، سعی می‌شود با بررسی عمادیق فساد، آسیب‌شناسی و شناسایی خلأهای قوانین جزایی و مطالعه تطبیقی قوانین با کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد، به پرسش‌های موجود در این زمینه‌ها پاسخ داده شود.

در سال‌های اخیر به‌ویژه از اواخر دهه ۱۹۸۰، پدیده فساد توجه زیادی را در جامعه بین‌المللی به خود جلب نموده، به نحوی که طی دوره زمانی ۲۰۰۳ - ۱۹۹۶ زمینه‌های وب پنج سند بین‌المللی مبارزه با فساد فراهم آمده است. تمرکز اصلی این معاهدات ایجاد عزم جهانی در مبارزه با فساد از راه نظارت داخلی و خارجی بر عملکرد کشورها و با هماهنگ‌سازی قواعد بین‌المللی مبارزه با فساد است. از این گذشته همه نهادهای مالی عمده بین‌المللی، از جمله صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و بانک توسعه آسیایی، حکومت سالم یا حکمرانی مطلوب^۱ را به عنوان معیاری برای اعطای اعتبار و تسهیلات به دولت‌ها قرار داده‌اند.

افزون بر این، سازمان‌های جامعه مدنی نظیر شفافیت بین‌الملل که به مبارزه علیه فساد و افزایش آگاهی عمومی در این زمینه اختصاص دارد، هر ساله اقدام به انتشار شاخص ادراک فساد^۲ و شاخص رشوه‌پردازان^۳ می‌نماید که بر این اساس در سال ۲۰۱۰ م. ایران در جایگاه ۱۴۷ در بین ۱۸۰ کشور جهان قرار گرفته است.

1. IMF

2. Good governance

3. Corruption Perception Index (CPI)

4. Bribe Payers Index

حساسیت موضوع برای جامعه ما به عنوان تنها نمونه عملی نظریه دولت - مذهب که در آن نظام براساس ارزش‌ها استوار است و مشروعیتش بر پایه باورهای مذهبی مردم پی‌ریزی شده، به طبع دوچندان است.

از طرفی مقابله با فساد می‌تواند نقش بسزایی در تخصیص مطلوب منابع، افزایش سرمایه‌گذاری، اشتغال و رفاه عمومی داشته باشد و موجب استحکام مشروعیت نظام سیاسی و اعتمادسازی در افکار عمومی شود.

به هر حال، برای کسب موفقیت در چنین اقدامی، آنچه بیش از هر چیز حائز اهمیت است شناسایی ساز و کارهای مؤثر آن است. در این میان سیاست جنایی به‌ویژه از نوع تقنینی آن تدبیری ارزشمند به‌شمار می‌رود و مبنای انتخاب موضوع این کتاب بوده است.