

## سیاست جنایی تقنینی ایران در پذیرش الزامات

### پیشگیرانه کنوانسیون مریدا

عباس سلمان پور<sup>۱</sup>\*

اسماعیل هادی تبار<sup>۲</sup>

#### چکیده

فساد، اساس فعالیت‌های پلید سازمان‌های تبهکاری در ارتکاب جرایم سازمان‌یافته و جزء جدایی ناپذیر وقوع جرایم اقتصادی است. به دلیل اهمیت تأثیر منفی فساد در گسترش عدالت اجتماعی و بالندگی اقتصادی در جوامع، مبارزه با آن همواره دغدغه‌ای برای متولیان و سیاست‌گذاران هر جامعه و نیز مراجع بین‌المللی بوده است. به لحاظ پراکندگی قوانین داخلی کشورها و غیرمنسجم بودن برخورد دولت‌ها با این پدیده، نشست‌های مختلفی در سطوح منطقه‌ای یا بین‌المللی برای تشریح مساعی دولت‌ها و تدوین قوانین متحدالشکل، برگزار شده است که از جمله آنها، نشستی است که در سال ۲۰۰۳ در مریدای مکزیک از سوی سازمان ملل ترتیب داده شد و منجر به تدوین کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد، موسوم به کنوانسیون مریدا شد. ایران نیز با الحاق به آن، قوانین و مقرراتی را مرتبط با الزامات کنوانسیون به تصویب رساند. در مقاله حاضر ضمن بررسی فصل دوم از کنوانسیون یاد شده با عنوان «اقدامات پیشگیرانه»، به سه عنوان قانونی در کشورمان که عبارت‌اند از: قانون مبارزه با پولشویی، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد، پرداخته و این قوانین را از جهت انطباق با فصل دوم کنوانسیون مریدا، مورد بررسی قرار داده و به این نتیجه رسیده‌ایم که قوانین مذکور، به میزان قابل توجهی، منطبق با الزامات کنوانسیون مزبور است.

**واژه‌های کلیدی:** فساد اداری، فساد مالی، جرائم اقتصادی، پولشویی، کنوانسیون مریدا.



فصلنامه علمی پژوهشی  
سیاست جهانی،  
دوره سوم، شماره اول،  
بهار ۱۳۹۳

۱- عضو هیئت علمی گروه حقوق دانشگاه گیلان

۲- عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران

\* نویسنده مسؤول، ایمیل: Abbas.salmanpour@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۳/۱۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۱/۲۰

فصلنامه سیاست جهانی، دوره سوم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۳، صص ۳۰۰-۲۶۹

## مقدمه

مقوله فساد در دستگاه‌های اجرایی اعم از عمومی دولتی و غیر دولتی از یک سو، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های مؤثر در انحطاط یک دولت و به تدریج، یک جامعه و از سوی دیگر، از عمده‌ترین دغدغه‌های دولت‌مردان جامعه قلمداد می‌شود. سیاست‌ها و برنامه‌های فسادستیزی دولت‌ها، پاشنه آشیل آنها در عرصه رقابت‌های سیاسی و حزبی است. از این رو، دولت‌ها همیشه به دنبال بهترین و کارآمدترین شیوه‌ها برای کاهش فساد در دستگاه‌های زیرمجموعه خود و در میان کارکنان و مدیران خویش هستند. بی‌شک، بدون داشتن تعریف مشخص و چارچوب معین از اقدامات فسادانگیز و بدون شناسایی گلوگاه‌های موجود در مسیر فعالیت بخش‌های مختلف اداری و اقتصادی، ناممکن است که بتوان گامی مؤثر در برخورد با انواع فساد در بخش‌های مختلف و زیرمجموعه دولت برداشت. شاخصه ساختار سیاسی و اجرایی ایران، تفکیک قوای سه‌گانه تقنینی، قضایی و اجرایی و استقلال آنها از یکدیگر است. وجود چنین تفکیکی، علی‌الاصول باید تأثیر بسزایی در سلامت دستگاه‌های زیرمجموعه هر یک، داشته باشد، لیکن وجود فاصله طبقاتی، نرخ تورم بالا و کاهش ارزش پول ملی، بی‌کاری، غلبه جنبه‌های مادی بر زندگی مردم و به دنبال آن انگیزه روزافزون کسب منافع، گسترش دلالتی در مناسبات اداری و اقتصادی، سوق گرفتن بازار سرمایه به سمت سفته‌بازی و دلالتی به جای تمرکز یافتن بر تولید، اجرای تدابیر مقطعی و غیر علمی از سوی دولت مردان و فقدان راهکارهای یکپارچه و منسجم و برگرفته از تجارب گذشته و مبتنی بر پتانسیل و توانمندی‌های جامعه، فقدان برنامه‌ریزی جهت هدایت منابع پولی و درآمدهای کشور به سوی سرمایه‌گذاری‌های کلان و ابتلاء به روزمرگی اقتصادی، به وجود آمدن اعتقاد به دورزدن قانون به نفع منافع شخصی و گروهی و عواملی دیگر از این دست، سبب بروز فساد فزاینده در بخش‌های گوناگون عمومی دولتی و غیر دولتی و حتی بخش خصوصی و تشکیل شبکه‌های مخفی در بدنه دولت به منظور کسب درآمد به طریق نامشروع، از دلایل عمده رایج شدن فساد



اداری و مالی در یک کشور است. حساسیت مبارزه با فساد در ارکان و زیرمجموعه دولت‌ها، سبب تمرکز نگاه بین‌المللی به این امر شده و در این راستا کنوانسیون ۲۰۰۳ مریدا<sup>۱</sup>، دولت‌ها را ملزم به تدوین و تصویب قوانین و مقررات منسجم در راستای مبارزه مستمر با فساد اداری و تلاش در جهت شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی و اتخاذ تدابیر پیشگیرانه در این خصوص کرده است. دولت ایران با الحاق به کنوانسیون مذکور و پذیرش آن به عنوان قانون داخلی، برخی الزامات کنوانسیون یاد شده را پذیرفته است.

در پژوهش حاضر، این دو پرسش مورد بررسی قرار می‌گیرد که؛ دولت ایران در پذیرش الزامات پیشگیرانه کنوانسیون مریدا چه اقدام عملی انجام داده است؟ و این اقدام انجام یافته، منطبق با خواسته کنوانسیون مزبور می‌باشد؟ فرضیه مقاله این است که تصویب سه عنوان قانونی: «قانون مبارزه با پولشویی»<sup>۲</sup>، «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» و «قانون ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد» اقدام عملی دولت ایران در این راستا بوده است و قوانین یاد شده به میزان قابل توجهی منطبق با الزامات کنوانسیون است. بدین منظور، لاجرم مفاد قوانین مذکور مورد کنکاش قرار گرفته و بخش‌های گوناگون این قوانین با کنوانسیون مریدا مطابقت داده خواهد شد. در این نوشتار هر کجا واژه «کنوانسیون» به تنهایی آمده، منظور «کنوانسیون ۲۰۰۳ مریدا» است.

#### ۱. تعریف «فساد»<sup>۳</sup> و «فساد اداری»<sup>۴</sup>

فساد یک واژه عربی است از ریشه «فسد» به معنی خرابی، خروج هر چیز از حالت طبیعی (دادخدایی، ۱۳۹۰ الف: ۲۵). فساد را خارج شدن شیء از حالت اعتدال دانسته‌اند (راغب، ۱۴۲۷: ۶۳۶). تعریف ابتدایی از فساد؛ اختلال در صداقت، شرافت و اصول اخلاقی است ولی معنی موسع تر آن؛ نقض مجموعه مقررات قانونی در

<sup>۱</sup> کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد در سال ۲۰۰۳ میلادی در مریدای مکزیک، تنظیم و به کنوانسیون مریدا معروف است. این کنوانسیون در سال ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا شد.

<sup>۲</sup> Money laundering

<sup>۳</sup> Corruption

<sup>۴</sup> Administrative Corruption

رابطه با وظایف عمومی معین به منظور کسب منافع شخصی برای خود و یا دیگری است. لیکن تعریف کلاسیک واژه فساد بیان می‌دارد؛ «فساد، رفتاری است که موجب می‌شود شخص از ایفای وظایف عمومی به دلیل کسب منافع و موقعیت‌های مالی اعم از شخصی، خصوصی یا مربوط به خانواده نزدیک، منحرف شود یا موجب نقض قوانین در قبال اعمال طرق خاصی از نفوذ خصوصی شود. این موارد شامل ارتشاء، اخذ پاداش به منظور گمراه کردن قضاوت شخص در موقعیت مسئولیت و امانت، قوم و خویش پرستی، اعطای حمایت نسبت به شخص دیگر به دلیل رابطه خویشاوندی نه به دلیل شایستگی و اختلاس، تملک غیرقانونی اموال و منافع عمومی به منظور بهره‌برداری شخصی، می‌شود» (Lorezo and Pellegrini, 2011:16). سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۱</sup> در تعریف واژه فساد، آن را سوءاستفاده از قدرت اعطاء شده در راستای منافع شخصی، می‌داند اعم از این که در بخش دولتی و یا خصوصی باشد (رجب، ۱۳۹۱: ۲۵۱). تعریف مورد قبول بانک جهانی از فساد، سوءاستفاده از موقعیت و شغل عمومی برای منفعت شخصی است (دادخدایی، ۱۳۹۰ الف: ۲۹ و جعفری صمیمی صالحی، ۱۳۹۱: ۱۴ و ۱). (World Bank, 1997: 1). جالب این که، با وجود تلقی عده‌ای از این واژه به وجود انگیزه مالی بعنوان جزئی از ارکان ضروری آن، به طوری که در مقام تعریف فساد به بیان رشوه می‌پردازند، از نظر عده‌ای دیگر «فساد»، مفهومی وسیع‌تر دارد و هرگونه سوءاستفاده از مقام و موقعیت، حتی غیبت از محل کار را نیز دربرمی‌گیرد (دادخدایی، ۱۳۹۰ الف: ۲۹ و جعفری صمیمی صالحی، ۱۳۹۱: ۱۴ و ۱). (World Bank, 1997: 1).

فرهنگ حقوقی بلک<sup>۲</sup>، «فساد» را گمراهی، انحراف و آلوده شدن، تعریف کرده و آن را عبارت از آسیب و خدشه به تمامیت و درستی امانت، عفت و اصول اخلاقی و به طور مثال، خدشه به وظایف رسمی عمومی به واسطه رشوه و نیز عمل ارتكابی با قصد اعطاء امتیازی که با وظایف اداری و رسمی و حقوقی دیگران ناسازگار است دانسته است. به عبارتی؛ هرگونه استفاده اداری از موقعیت اجتماعی و مقام یا شغل

<sup>1</sup> Transparency International

<sup>2</sup> Black's law Dictionary

عمومی و مسئولیت به منظور ایجاد منفعتی برای خود یا اشخاص دیگر که با حقوق دیگران مخالف است (Garner, 2006:154). در حوزه فعالیت‌های اقتصادی، سه بخش دولتی، عمومی و خصوصی از یکدیگر قابل تفکیک‌اند. وقتی از فساد اداری سخن به میان می‌آید، حوزه‌های دولتی و عمومی، متبادر به ذهن می‌شود و مراد، نقض اصول اخلاقی و اخلال در انجام صحیح وظایف و تکالیف یک کارمند بخش دولتی یا عمومی غیر دولتی است که به واسطه دریافت یا وعده دریافت رشوه در هر قالبی اعم از وجه نقد، سایر اموال، امتیازات و ... صورت می‌پذیرد «زمانی که عامل اصلی، سوءاستفاده از قدرت عمومی است فساد را میتوان پدیده‌ای دانست که تنها بخش عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، لیکن فساد می‌تواند در بخش خصوصی مانند شرکت‌ها و سازمان‌های غیر دولتی هم رخ دهد» (Lorezo and Pellegrini, 2011:19).

در فرهنگ حقوقی آکسفورد، «فساد» به عنوان جرائم مرتبط با ترغیب نامناسب افراد در موقعیت‌های خاص مسئولیت، تعریف شده سپس به مفهوم فساد اداری پرداخته شده و آمده است؛ «طبق قانون «اعمال فاسد نهادهای عمومی مصوب ۱۸۸۹» که توسط قانون «جلوگیری از فساد مصوب ۱۹۱۶» اصلاح شده، فساد اگر از روی عمد و با انگیزه ناصحیح و نامناسب ارتکاب یابد به منظور اعطاء یا وعده اعطاء هرگونه مزد یا امتیاز به یک عضو کارمند اداری یا خدمتکار یک نهاد عمومی جهت انجام هر کاری در هر موضوعی که به آن شخص عضو نهاد عمومی مرتبط است جرم می‌باشد. هم‌چنین در صورتی که آن خدمتکار یا کارمند اداری عمومی از روی عمد، چنین پاداشی را دریافت یا درخواست کند نیز جرم محسوب می‌شود.

قانون جلوگیری از فساد مصوب ۱۹۰۶ و اصلاح شده در سال ۱۹۱۶ (در انگلستان) حوزه گسترده‌تری را برای فساد اداری در نظر گرفته است. فساد به موجب قانون مذکور، مرتبط با تمام کارمندانی است که در یک نهاد عمومی یا دولتی خدمت می‌کنند و اعم است از اعطاء یا وعده اعطاء مال یا امتیاز و نیز پذیرش آن (Jonathan Law, 2009: 137). گفته شد که حداقل از سال ۱۹۳۱ به بعد، اصطلاح «فساد» غالباً به

معنای «سوءاستفاده از قدرت عمومی برای کسب منفعت خصوصی» به کار رفته است (دادخدایی، ۱۳۹۰ الف: ۲۹).

## ۲. پیشینه تقنینی مقابله با فساد مالی و اداری

صدور فرمان هشت ماده‌ای در تاریخ ۸۰/۲/۱۰ از سوی رهبر انقلاب اسلامی، با محوریت مبارزه با مفاسد اقتصادی را باید نقطه عطفی در مبارزه قانونی با مظاهر فساد در دستگاه‌های دولتی و عمومی دانست (دادخدایی، ۱۳۹۰ ب: ۴۷). صرف‌نظر از فرمان یاد شده، می‌توان به قوانین ذیل که از قبل از سوی قانون‌گذار برای مبارزه با فساد مالی تصویب شده است اشاره کرد؛

۱-۲. اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ با وجود عدم جرم‌انگاری پولشویی در زمان تصویب این اصل، لیکن در آن مقرر شده که ثروت‌های نامشروع مذکور در این اصل باید به صاحبان اصلی آنها یعنی بیت‌المال برشود که خود، عاملی برای جلوگیری از پولشویی است (معاونت آموزشی قوه قضاییه، ۱۳۸۷: ۴۰ - ۳۹).

۲-۲. قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی مصوب ۶۳/۵/۱۷؛ براساس ماده ۲: «دارایی اشخاص حقیقی و حقوقی، محکوم به مشروعیت و از تعرض مصون است مگر در مواردی که خلاف آن ثابت شود.» نکته قابل توجه در ماده ۹ برای پیشگیری از پولشویی اموال نامشروع این است که مقرر شده چنانچه در ضمن دادرسی، کشف شود که اموال و دارایی نامشروع به نحوی از متصرف نامشروع به دیگری انتقال یافته است و فعلاً در ید او نیست متصرف فعلی این اموال بنا بر حکم ضمان ایادی متعاقبه، ضامن است. به موجب ماده ۱۴ نیز هرگونه نقل و انتقال اموال موضوع اصل ۴۹ قانون اساسی که به منظور فرار از مقررات این قانون باشد پس از اثبات، باطل است و انتقال گیرنده با سوءنیت و همچنین انتقال دهنده به مجازات کلاهبرداری محکوم می‌شوند. تعیین مجازات کلاهبرداری برای مرتکبین در این ماده به لحاظ فقدان قانون خاص مبارزه با پولشویی بوده است. آنچه در این باره قابل ذکر است این که غالب قوانین و نهادهای ذی‌ربط، مرتبط با بخش عمومی یا دولتی بوده و



کمتر به بخش خصوصی پرداخته شده است. با توجه به فرآیند خصوصی سازی در ایران، تصویب قوانین جدید و بازنگری در قوانین گذشته در این رابطه، بیش از پیش احساس می شود (اعظمی مقدم، ۱۳۹۱: ۴۱۳).

### ۳. کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد<sup>۱</sup>

مجمع عمومی سازمان ملل در راستای ایجاد انسجام و وحدت بین دولت‌های عضو جهت مبارزه با مصادیق و مظاهر فساد مالی و اداری، اقدام به تدوین و تصویب کنوانسیون در ۳۱ اکتبر سال ۲۰۰۳ میلادی مقارن با ۹ آبان ۱۳۸۲ شمسی مشتمل بر ۷۱ ماده کرد و دولت‌های عضو را به تدوین قوانین و مقررات شفاف و قاطع، هم در رابطه با فعالیت‌های اداری و اقتصادی و هم در امر پیشگیری از وقوع هرگونه فساد در عرصه این فعالیت‌ها و هم برخوردی از نوع تأمینی و بازدارنده با متخلفین، به تأسی از مفاد کنوانسیون، مکلف ساخت. در واقع، کنوانسیون مزبور که به کنوانسیون «مریدا» موسوم است، از مهم‌ترین اسناد الزام‌آور حقوقی در سطح بین‌المللی در خصوص مبارزه با فساد می‌باشد (دادخدایی، ۱۳۹۰ الف: ۶۳) که واجد الزاماتی است که با تبعیت دولت‌های عضو، گام مهم و منسجم و یکپارچه‌ای جهت مبارزه مستمر با فساد اداری برداشته می‌شود. کنوانسیون مریدا دارای یک مقدمه، هشت فصل و هفتاد و یک ماده است.

در بخشی از مقدمه، دولت‌های عضو، نگرانی خود را از مواردی همچون، تهدیدات ناشی از فساد نسبت به ثبات و امنیت جوامع و خطر لطمه خوردن ارزش‌های اخلاقی و عدالت و حاکمیت قانون و ارتباط بین فساد و سایر اشکال جرائم به ویژه جرم سازمان‌یافته و جرائم اقتصادی از جمله پولشویی، اعلام داشته است و اعتقاد خود را به این که کسب غیرقانونی ثروت فردی می‌تواند به نهادهای مردم‌سالار و اقتصادهای ملی ضربه بزند ابراز داشته‌اند همچنین بخش دیگری از مقدمه کنوانسیون، مسئولیت پیشگیری و ریشه‌کنی فساد را متوجه همه کشورها دانسته و خواستار حمایت و همکاری همه جانبه افراد و گروه‌های غیر دولتی مثل

<sup>۱</sup> UNCAC (The United Nations Convention Against Corruption)

جامعه مدنی و سازمان‌های غیر دولتی با دولت‌هایشان جهت نیل به اهداف و برنامه‌های پیش‌بینی شده در مفاد کنوانسیون شده و تحقق این مهم را در گرو برخورداری از اصول مدیریت مناسب امور عمومی و اموال دولتی و یکسان در برابر قانون و شکوفا کردن فرهنگ رد فساد، تلقی کرده است. در بین اهداف کنوانسیون، هر کجا به امر مبارزه با فساد اشاره شده، قبل از آن بر پیشگیری از فساد، تأکید شده است. به موجب ماده ۱؛ ارتقاء و تحکیم اقدامات و نیز تسهیل و حمایت از همکاری‌های بین‌المللی و کمک‌های فنی در جهت پیشگیری و مبارزه مؤثر با فساد و استرداد دارایی‌ها از جمله اهداف مورد پیگیری، اعلام شده است. از آنجا که یک طرف مهم اشاره شده در این کنوانسیون و سایر کنوانسیون‌های مشابه منطقه‌ای، مقامات دولتی‌اند، سعی شده است تعریف جامعی از «مقام دولتی» ارائه شود؛ به گونه‌ای که فقط شامل منتصبین قوه مجریه نشود.

براساس بند «الف» ماده ۲ کنوانسیون مریدا؛ به هر شخصی که دارای شغل قانون‌گذاری، اجرایی، اداری یا قضایی در کشور باشد اعم از انتصابی یا انتخابی و دائم یا موقت، با دریافت حقوق یا بدون آن و نیز هر شخص دیگری که کار دولتی از جمله برای نهاد یا مؤسسات دولتی انجام دهد یا همان طور که در قانون داخلی کشور عضو تعریف شده و هرکسی که خدمات دولتی ارائه می‌دهد مقام دولتی اطلاق می‌شود.

به لحاظ اهمیت موسع بودن دامنه تعریف «مقام دولتی»، چنین تعریف جامعی در ماده ۱ کنوانسیون اتحادیه آفریقا در خصوص پیشگیری و مبارزه با فساد<sup>۱</sup> مصوب جولای ۲۰۰۳ میلادی نیز در تشریح مفهوم «مقام عمومی یا دولتی» مشاهده می‌شود؛ «هر شخص کارمند یا مستخدم کشور یا حکومت یا بنگاه‌های دولتی که برای انجام فعالیت یا وظیفه به نام آن کشور یا در خدمت آن کشور در هر سطحی از مقام انتخاب یا انتصاب شده است.» شبیه چنین تعریف و تعبیری از مقام عمومی یا دولتی

<sup>۱</sup> African Union Convention on Prevention and Combating Corruption



را در سایر اسناد منطقه‌ای نظیر کنوانسیون ۱۹۹۷ اتحادیه اروپایی مبارزه علیه فساد<sup>۱</sup> و ماده ۱ کنوانسیون ۱۹۹۶ بین دول آمریکایی موسوم به 20AS می‌توان دید. کنوانسیون مریدا، در فصل دوم در قالب ۱۴ ماده، سیاست‌ها و اقداماتی را که دولت‌های عضو، برای جلوگیری از وقوع فساد در بخش‌های دولتی و خصوصی، باید به اجرا گذارند مشخص و تبیین کرده است که در ادامه و بعد از اشاره به جرائم تحت شمول کنوانسیون (موضوع فصل سوم آن) بدان خواهیم پرداخت.

### ۱-۳. عناوین مجرمانه پیش‌بینی شده در کنوانسیون

از آنجا که ممکن است این سؤال مطرح شود که کنوانسیون مریدا ناظر به کدام رفتارهای مجرمانه است، قبل از پرداختن به تدابیر و راهکارهای پیش‌بینی شده در امر پیشگیری از وقوع فساد در بخش‌های دولتی و خصوصی، که موضوع فصل دوم این کنوانسیون را تشکیل می‌دهد به طور گذرا به عناوین جرائم و تخلفات موضوع فصل سوم اشاره می‌کنیم.<sup>۲</sup> کنوانسیون، عنوان فصل سوم خود را «جرم‌انگاری و اجراء قانون» قرار داده و جرائم تحت شمول را با ذکر شیوه ارتکاب هر یک، مشخص کرده است. عناوین این جرائم عبارت است از؛ ارتشاء مقامات دولتی داخلی (ماده ۱۵)، ارتشاء مقام‌های دولتی خارجی و مقامات سازمان‌های عمومی بین‌المللی (ماده ۱۶)، حیف و میل، اختلاس و استفاده غیرمجاز از اموال توسط مقام‌های دولتی (ماده ۱۷)، اعمال نفوذ در معاملات (ماده ۱۸)، سوءاستفاده از وظایف (ماده ۱۹)، دارا شدن من غیرحق (ماده ۲۰)، ارتشاء در بخش خصوصی (ماده ۲۱)، اختلاس اموال در بخش خصوصی (ماده ۲۲)، تطهیر عواید ناشی از جرم (ماده ۲۳)، اختفاء اموال ناشی از جرم (ماده ۲۴) و ممانعت از اجرای عدالت (ماده ۲۵).

<sup>۱</sup> Convention of the European Union on the Fight against Corruption, 1997

<sup>۲</sup> در این بند صرفاً به عناوین مجرمانه پیش‌بینی شده در کنوانسیون و شماره مواد آن اشاره شده و پرداختن به بررسی عناوین و رفتارهای مجرمانه موضوع این کنوانسیون، فرصت دیگری را می‌طلبد تا در قالب پژوهشی مستقل به واکاوی رفتارهای مجرمانه و فسادانگیز مورد نظر کنوانسیون مریدا پرداخت.

## ۲-۳. سیاست‌ها و اقدامات مقرر در امر پیشگیری از فساد

فصل دوم از کنوانسیون با عنوان «اقدامات پیشگیرانه»، چند موضوع جداگانه را دربر می‌گیرد. ابتدا مادتين ۵ و ۶، کشورهای عضو را ملزم به اجرای سیاست‌ها و اقدامات منسجم برای جلوگیری از وقوع فساد و تأسیس نهاد یا نهادهایی با وظیفه مستقل و برخوردار از ساز و کار لازم برای انجام این مهم کرده است. نکات حائز اهمیت در این بخش، الزام دولت‌ها به ارتقاء مشارکت جامعه در امر پیشگیری از فساد و نیز همکاری با یکدیگر و نیز با سازمان‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای در این رابطه می‌باشد. ماده ۵، سیاست‌ها و اقدامات پیشگیری از فساد را بدین شرح، برشمرده است؛ «۱- هر کشور عضو، طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود، سیاست‌های مؤثر و هماهنگ ضد فساد را که مشارکت جامعه را ارتقاء می‌دهد و اصول حاکمیت قانون، مدیریت مناسب امور عمومی و اموال دولتی، یکپارچگی، شفافیت و مسئولیت‌پذیری را منعکس می‌کند، توسعه می‌دهد و اجرا خواهد کرد یا به آنها ادامه خواهد داد. ۲- هر کشور عضو، تلاش خواهد کرد تا اقدامات مؤثری را با هدف پیشگیری از فساد به عمل آورده و آنها را ترغیب کند. ۳- هر کشور عضو، تلاش خواهد کرد تا به صورت متناوب اسناد قانونی مربوط و اقدامات اداری را از نظر تعیین کفایت آنها برای پیشگیری و مبارزه با فساد ارزیابی کند. ۴- کشورهای عضو، به نحو مقتضی و طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود با یکدیگر و سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی مربوط در جهت ارتقاء و توسعه اقدامات موضوع این ماده همکاری خواهند کرد...» نهادهای پیش‌بینی شده در ماده ۶ از کنوانسیون که دولت‌ها مکلف به تأسیس آنها به صورت مستقل و با ساز و کارهای اداری و مالی لازم شده‌اند وظیفه اجرای سیاست‌های مندرج در ماده ۵ و نیز افزایش سطح آگاهی‌ها (در بین جامعه) در رابطه با پیشگیری از فساد را برعهده دارند.

کنوانسیون، تدابیر مورد نظر خود را قابل اعمال در بخش‌های عمده دولتی، قضایی و خصوصی و مشارکت جامعه می‌داند و به هر بخش، عنوان مستقل داده است. تدابیر مربوط به بخش دولتی در مواد ۷ الی ۱۰، بخش قضایی در ماده ۱۱،

بخش خصوصی در ماده ۱۲ و مشارکت جامعه در ماده ۱۳ مقرر شده است و سپس آخرین ماده فصل دوم یعنی ماده ۱۴ مربوط به تدابیر پیشگیرانه در خصوص تطهیر پول‌های حاصل از جرائم مورد نظر کنوانسیون یا اصطلاحاً پولشویی است.

**الف -** در بخش دولتی، می‌توان به موارد زیر که برای دولت‌های عضو، مقرر شده است اشاره کرد؛

۱. تعیین نظام و چارچوب مشخص برای جذب، به کارگیری، ارتقاء و بازنشستگی کارکنان و مقامات دولتی، مبتنی بر استعدادها، شایستگی‌ها و کارآیی آنان (در واقع، توجه به اصل شایسته‌سالاری) و برابری و عدم تبعیض و توجه به آموزش کارکنان و نیز چرخش کاری آن‌ها به ویژه در مورد مشاغل آسیب‌پذیر در برابر فساد، که به معنای جلوگیری از طولانی شدن اشتغال یک کارمند در یک بخش در این گونه مشاغل است که می‌تواند مفسده به همراه داشته باشد.

۲. توجه به تعریف معیارهای معین و غیر تبعیض‌آمیز در پرداخت‌ها و پاداش‌ها.

۳. آموزش کارکنان و توجه دادن آنان به خطرات شغلی که می‌تواند آن‌ها را به سوی فساد مالی و اداری سوق دهد.

۴. تعیین معیارها و شرایط لازم برای انتخاب جهت تصدی مشاغل دولتی و شفاف‌سازی تأمین مالی شاغلین آن‌ها.

۵. ارتقاء شفاف‌سازی تأمین مالی احزاب سیاسی که به معنای توجه ویژه کنوانسیون به پیشگیری از فساد در داخل احزاب سیاسی است که از ارکان مؤثر و تعیین‌کننده در گزینش و چینش افراد در مشاغل مهم مملکتی به حساب می‌آید.

۶. توجه دادن دولت‌ها به لزوم تقویت عنصر صداقت و نیز مسئولیت‌پذیری بین-مقامات دولتی

۷. تبیین منشور رفتاری مطابق با استانداردهای موجود برای شاغلین در بخش‌های دولتی و توجه به تدابیر مقرر در این رابطه از سوی سازمان‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای و بین‌المللی.

۸. تعیین راهکارهایی برای مقامات دولتی جهت تسهیل در اعلام گزارش وقوع فساد در حوزه کاری آن‌ها به مراجع ذیربط.

۹. الزام مقامات دولتی به اعلام اموال و دارایی‌های خود و گزارش فعالیت‌های خویش در خارج از چارچوب شغلی و نیز گزارش تضاد منافع بیرونی خود نسبت به وظایف سازمانی آن‌ها.

۱۰. تعیین برخوردهای انضباطی با مقامات دولتی ناقض ضوابط و مقررات تعیین شده.

۱۱. شفاف‌سازی و ضابطه‌مند کردن کلیه مراحل مربوط به اجرای مناقصه‌ها و ارائه پیشاپیش شرایط، مراحل و ضوابط حاکم بر چگونگی اجرای هر مرحله و اعلام کلیه اطلاعات لازم در این خصوص به عموم متقاضیان و پیش‌بینی مرجعی برای رسیدگی به اعتراض‌ها.

۱۲. ارتقاء شفافیت و مسئولیت‌پذیری در مدیریت منابع مالی دولتی به طرق گوناگون از جمله اجرای صحیح تشریفات، تصویب بودجه داخلی، گزارش به موقع درآمدها و هزینه‌ها، استاندارد کردن نظام حسابداری و ممیزی و نظارت به آن، اجرای نظام‌های مؤثر و کارا در مدیریت خطر و کنترل داخلی و در صورت لزوم، اصلاح روش‌ها.

۱۳. حفظ یکپارچگی دفتر حسابداری، سوابق، صورت‌حساب‌های مالی و سایر اسناد مربوط به درآمدها و هزینه‌های عمومی و جلوگیری از مخدوش شدن آن‌ها.

۱۴. امکان اطلاع‌یابی اشخاص از تشکیلات، عملکرد و فرآیند تصمیم‌گیری مدیریت دولتی و تصمیمات اتخاذ شده مرتبط با کلیه اعضاء جامعه.

۱۴. تسهیل تشریفات اداری به منظور دسترسی آسان مردم به نهادهای تصمیم‌گیرنده قانونی.

۱۶. انتشار گزارش‌های دوره‌ای در خصوص خطرات فساد در مدیریت دولتی  
ب - در بخش قضایی و مرتبط با قوه قضاییه، کشورهای عضو به موجب بندهای دوگانه ماده ۱۱، ملزم شدند تا ضمن حفظ استقلال قضات و مراجع قضایی، با انجام

برنامه‌هایی تلاش کنند تا از طریق نظام‌مند کردن رفتار اعضای قوه قضاییه، فرصت‌های فساد از آنان سلب شود.

**ج -** بخش دیگر از الزامات پیشگیرانه کنوانسیون که در واقع از بخش‌های بسیار مهم و جالب توجه آن است مربوط به بخش خصوصی می‌باشد که در قالب چهار بند، مقرر شده است. کشورهای عضو، ملزم شده‌اند تا با اتخاذ تدابیری متناسب با اصول اساسی قوانین داخلی خود، از فساد در بخش خصوصی جلوگیری کنند. انجام این مهم از طریق ارتقاء استانداردهای حسابرسی و ممیزی و پیش‌بینی ضمانت اجراهای مؤثر و بازدارنده از نوع کیفی، اداری و مدنی پیش‌بینی شده است.

از جمله این تدابیر، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱- ارتقاء شفافیت در بین واحدهای خصوصی، مثلاً در خصوص هویت اشخاص حقیقی و حقوقی دخیل در ایجاد و مدیریت شخصیت حقوقی شرکت‌ها
- ۲- پیشگیری از سوءاستفاده از تشریفات مربوط به واحدهای خصوصی
- ۳- وضع محدودیت‌هایی برای مدت معقول بر فعالیت حرفه‌ای مقامات دولتی قبلی یا استخدام آنان پس از قطع رابطه با بخش دولتی، از سوی بخش خصوصی
- ۴- تأثیر بر کنترل‌های ممیزی داخلی از سوی مؤسسات خصوصی به منظور جلوگیری و کشف فساد
- ۵- ممنوعیت دایر کردن حساب‌های خارج از دفاتر
- ۶- ممنوعیت دایر کردن معاملات مخفی یا نامشخص
- ۷- ممنوعیت ثبت هزینه‌های واهی
- ۸- ممنوعیت ثبت دیون همراه با شناسایی نادرست اهداف آنها
- ۹- ممنوعیت استفاده از اسناد جعلی
- ۱۰- ممنوعیت امحاء اسناد حسابداری پیش از موعد مقرر قانونی.

**د-** بخش دیگری از تدابیر پیش‌بینی شده در کنوانسیون جهت پیشگیری از وقوع جرائم موردنظر، الزامات مقرر برای مشارکت بخش غیردولتی در مبارزه با فساد است. به عبارتی، بهادادن به فعالیت‌های مردمی در راستای آماده کردن آنان برای

مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری‌ها که منوط به قابلیت دسترسی آزاد عموم به اطلاعات است و این دو امر در ماده ۱۳ از کنوانسیون به صراحت آمده است. علاوه بر آن، اطلاع‌رسانی به مردم در رابطه با وجود، علل، شدت و تهدید فساد و نیز گنجاندن برنامه‌های آموزشی عمومی در این راستا در برنامه‌های درسی مدارس و دانشگاه‌ها نیز از دیگر تدابیر مقرر در ماده یاد شده است.

ی - بخش انتهایی فصل دوم و اقدامات پیشگیرانه، اقدامات جهت پیشگیری از وقوع جرم پولشویی است که در قالب ۵ بند در ماده ۱۴ از کنوانسیون، قید شده است. در این ماده، اقدامات لازم برای کنترل و نظارت بر انتقال پول و شناسایی نهادهایی که مستعد پولشویی هستند پیش‌بینی شده که از جمله می‌توان به الزام کشورها به انجام موارد زیر اشاره کرد:

۱- تشکیل نظام جامع نظارتی و کنترل داخلی برای بانک‌ها و سازمان‌های مالی غیر بانکی و نهادهایی که مستعد پولشویی هستند به منظور نظارت بر شرایطی که مشتری باید داشته باشد و نیز شناسایی مالک منابع، حفظ سوابق و گزارش کردن معاملات مشکوک.

۲- ایجاد یک واحد اطلاعاتی مالی به عنوان مرکز ملی جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل و نشر اطلاعات مربوط به پولشویی بالقوه.

۳- اجرای اقدامات امکان‌پذیر جهت شناسایی و نظارت بر نقل و انتقال پول و اسناد قابل انتقال در طول مرزهای خود بدون این که مانع نقل و انتقال سرمایه قانونی شود.

۴- بهره‌گیری از ابتکارات مربوط به سازمان‌های منطقه‌ای، بین‌المللی و چندجانبه علیه پولشویی.

۵- گسترش همکاری‌های جهانی، منطقه‌ای، زیرمنطقه‌ای و دو جانبه بین مراجع نظارتی قضایی، مجری قانون و مالی برای مبارزه با پولشویی

پس از بررسی اجمالی بخش‌های گوناگون مربوط به تدابیر پیشگیرانه مصرح در فصل دوم کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (موسوم به کنوانسیون

میردا)، اینک در بخش‌های بعدی، بررسی خواهیم کرد که این الزامات در قالب چه عناوینی در سیاست جنایی تقنینی ایران، کرد یافته است.

#### ۴. قانون مبارزه با پولشویی

در راستای تبعیت از الزامات پیشگیرانه موضوع فصل دوم کنوانسیون میردا و توجهاً ماده ۱۴ آن، و در فاصله زمانی بین تصویب الحاق دولت ایران به کنوانسیون، از سوی مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۸۵/۳/۲۱ و مصوبه ۸۷/۷/۲۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام رفع اختلاف در باره بخشی از آن بین مجلس و شورای نگهبان، قانون مبارزه با پولشویی مشتمل بر ۱۲ ماده در تاریخ ۸۶/۱۱/۲ به تصویب شورای اسلامی رسید و در مورخه ۸۶/۱۱/۱۷ از سوی شورای نگهبان، تأیید و در تاریخ ۸۶/۱۲/۸ در روزنامه رسمی کشور منتشر و از تاریخ ۸۶/۱۲/۲۴ لازم‌الاجرا شد. با تصویب این قانون، گامی جدی در اجرای تعهدات پذیرفته شده ایران به شرح ماده یاد شده از کنوانسیون برداشته شد. (در این بخش هر کجا واژه «قانون»، به تنهایی به کار رفته منظور قانون مبارزه با پولشویی است).

#### ۱-۴. پولشویی چیست؟

پولشویی، «فرآیندی است که طی آن درآمد ناشی از جرایمی مانند قاچاق مواد مخدر، قاچاق اسلحه و کالا، قاچاق انسان، رشوه، اخاذی، کلاهبرداری و ... که پولی نامشروع و غیر قانونی است به پول مشروع و قانونی تبدیل می‌شود.» (معاونت آموزش قوه قضاییه، ۱۳۸۷: ۶). در تعریفی دیگر از پولشویی که از سوی دبیرخانه مجمع عمومی سازمان بین‌المللی پلیس کیفری در سال ۱۹۹۵ صورت گرفته، گفته شد؛ «پولشویی، هر فعل یا اقدام به فعل است که به منظور مخفی یا پنهان کردن ماهیت عواید غیر قانونی صورت می‌گیرد به طوری که به نظر برسد از منابع مشروع قانونی نشأت گرفته است.» در جای دیگر آمده؛ «پولشویی، قلب و تبدیل عواید حاصل از جرم به دارایی‌هایی است که نمیتوان آن را تحت جرم اصلی تعقیب و پیگیری کرد، ارتکاب این جرم، لزوماً از سوی مرتکبان جرم منشأ صورت نمی‌گیرد، بلکه چه بسا ممکن است توسط افراد دیگر انجام شود. در هر حال، جرم پولشویی،

یک جرم مستقل و جدا از جرم منشأ می‌باشد. پولشویی را در ردیف مهم‌ترین جرائم اقتصادی قرار می‌دهند و این به دلیل سودآور بودن آن است. حتی برخی، این جرم را به لحاظ گسترده بودن منافعش در سطح فراملی و به جهت ایجاد اختلال در نظام اقتصادی، جزء جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی و به لحاظ ضربه زدن به اهداف مساوات جویانه دولت، در زمره جرایم علیه امنیت ملی می‌دانند (نورزاد، ۱۳۸۹: ۱۸۷). اگر بخواهیم بین جرایم مالی و اقتصادی، تمایز قائل شویم، پولشویی با تطهیر اموال در سطح کلان و با ارزش نسبتاً زیاد، نه یک جرم مالی یا جرمی علیه اموال، بلکه یک جرم اقتصادی است. در واقع، کلان بودن پولشویی، آن را به حوزه اقتصادی وارد می‌کند و آثار مخربی به همراه دارد و ضربه بسیار مهلکی بر پیکر اقتصادی کشور وارد می‌سازد (چنگالی، دهدارپور، رحمتی، ۱۳۹۱: ۱۹۷ و ساکی، ۱۳۸۹: ۲۶). از دیگر ویژگی‌های جرم پولشویی، عدم توسل به خشونت فیزیکی در جریان ارتکاب آن است. در واقع، مرتکبین این جرم، دارای هنجارمندی ظاهری بوده و به ظاهر، به قانون احترام می‌گذارند. چنین رفتاری باعث حفظ موقعیت شغلی و ارتقاء آن و عدم بدگمانی و تردید نسبت به عملکرد شخصی آنان می‌شود. این گونه رفتارهای ظاهری، به مرتکبین کمک می‌کند تا موفق به اخفاء یا کتمان ماهیت واقعی و منشأ عایدات و دارایی‌های مجرمانه خود گردند (نورزاد، ۱۳۸۹: ۱۸۸ و زراعت، ۱۳۹۱: ۱۶۵). در تبیین مراحل گوناگون رکن مادی پولشویی گفته شده که این مراحل عبارت‌اند از:

- ۱- مرحله جای‌گذاری؛ که نشان دهنده ورود اولیه وجه نقد کثیف یا وجه حاصل از جرائم به سیستم مالی است
- ۲- مرحله لایه‌بندی؛ که ساختار جرم پولشویی محسوب می‌شود. این مرحله، پیچیده‌ترین مرحله است و اغلب مستلزم گردش بین‌المللی پول می‌باشد. هدف اصلی در این مرحله، جداکردن پول‌های غیرقانونی و نامشروع از منبع آن است. این مرحله که با لایه‌بندی پیچیده از معاملات و تراکنش‌های مالی انجام می‌شود موجب پنهان شدن دنباله ممیزی می‌شود و ارتباط با جرم اصلی قطع می‌شود.



۳- مرحله ادغام؛ که مرحله نهایی است و عبارت است از اینکه در آن، پول در سیستم اقتصادی و مالی مشروع ادغام می‌شود و با تمام دارایی‌های دیگر در سیستم جذب و یکنواخت می‌شود.

#### ۲-۴. تعریف قانونی پولشویی و اشخاص مشمول قانون

قانون‌گذار به شرح ماده ۲ از قانون، یک تعریف مصداقی از این جرم ارائه داشته است. به موجب این ماده؛ «جرم پولشویی عبارت است از:

**الف -** تحصیل، تملک، نگهداری یا استفاده از عواید حاصل از فعالیت‌های غیرقانونی با علم به این که به طور مستقیم یا غیرمستقیم در نتیجه ارتکاب جرم به دست آمده باشد.

**ب -** تبدیل، مبادله یا انتقال عوایدی به منظور پنهان کردن منشأ غیر قانونی آن با علم به این که به طور مستقیم یا غیر مستقیم ناشی از ارتکاب جرم بوده یا کمک به مرتکب به نحوی که وی مشمول آثار و تبعات قانونی ارتکاب آن جرم نشود.

**ج -** اخفاء یا پنهان یا کتمان کردن ماهیت واقعی، منشأ، منبع، محل، نقل و انتقال، جابه‌جایی یا مالکیت عوایدی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم در نتیجه جرم تحصیل شده باشد».

منظور از عواید حاصل از جرم، به موجب ماده ۳؛ «... هر نوع مالی است که به طور مستقیم یا غیر مستقیم از فعالیت‌های مجرمانه به دست آمده باشد».

براساس بند «ط» از ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی این قانون<sup>۱</sup>، اشخاص مشمول قانون عبارت‌اند از؛ تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی موضوع مواد (۵) و (۶) قانون از جمله بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری، بورس اوراق بهاءدار، بیمه‌ها، بیمه مرکزی، صندوق‌های قرض‌الحسنه، بنیادها و مؤسسات خیریه و شهرداری‌ها و همچنین دفاتر اسناد رسمی، وکلای دادگستری، حسابداران، کارشناسان رسمی دادگستری و بازرسان قانونی. در این جا ذکر این مطلب، خالی از لطف نیست که مرتکبان جرم پولشویی، از ابزارها و شیوه‌هایی برای

<sup>۱</sup> آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی در ۴۹ ماده، تدوین و در تاریخ ۸۸/۹/۱۱ به تأیید ریاست جمهوری رسید.

تطهیر پول نامشروع حاصل از جرایم منشأ، استفاده می‌کنند که از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- ۱- استفاده از سیستم بانکی
- ۲- استفاده از حواله
- ۳- استفاده از بانک‌های کارگزار
- ۴- افتتاح حساب با هویت مجعول
- ۵- آژانس‌های مسافرتی و شرکت‌های حمل و نقل
- ۶- عرضه‌کنندگان کالای گران‌قیمت
- ۷- دفاتر اسناد رسمی
- ۸- تأسیس شرکت سرمایه‌گذاری مسکن
- ۹- فعالیت با عنوان بنگاه‌های خیریه
- ۱۰- تأسیس شرکت‌های بیمه
- ۱۱- استفاده از قمارخانه‌ها

البته این روش‌ها، تمام روش‌های مورد استفاده برای تطهیر پول نامشروع نیست، بلکه شایع‌ترین آنهاست<sup>۱</sup>.

### ۳-۴. پیش‌بینی تشکیل شورای عالی مبارزه با پولشویی در قانون

مقنن به منظور تمرکز فعالیت‌های مستمر در مبارزه با پولشویی و نظارت جدی بر این مهم و هماهنگ‌کردن تلاش‌های مربوطه، حکم به تشکیل شورای عالی با عنوان شورای عالی مبارزه با پول‌شویی، داده است. انگیزه تشکیل شورای عالی، چنان‌که در ماده ۴ قانون آمده عبارت است از: هماهنگ کردن دستگاه‌های ذی‌ربط در جمع‌آوری، پردازش و تحلیل اخبار، اسناد و مدارک، اطلاعات و گزارش‌های واصله، تهیه سیستم‌های اطلاعاتی هوشمند، شناسایی معاملات مشکوک و مبارزه منسجم با جرم پولشویی. ریاست این شورا برعهده وزیر امور اقتصادی و دارایی است و وزراء

<sup>۱</sup> برای اطلاع از چگونگی استفاده از این روش‌ها جهت امر پولشویی، رجوع کنید به: آشنایی با جرم پولشویی، معاونت آموزش قوه قضائیه، چاپ اول، ۱۳۸۷، انتشارات جنگل، صص ۳۵-۲۶.

بازرگانی، اطلاعات، کشور و رئیس بانک مرکزی، دیگر اعضای آن را تشکیل می‌دهند. اهداف پنج‌گانه شورای عالی، به قرار زیر است:

- ۱- جمع‌آوری و کسب اخبار و اطلاعات مرتبط و تجزیه و تحلیل و طبقه‌بندی فنی و تخصصی آن‌ها در مواردی که قرینه‌ای برای تخلف وجود دارد طبق مقررات.
- ۲- تهیه و پیشنهاد آیین‌نامه‌های لازم در خصوص اجرای قانون به هیأت وزیران.
- ۳- هماهنگ کردن دستگاه‌های ذی‌ربط و پیگیری اجرای کامل قانون در کشور
- ۴- ارزیابی گزارش‌های دریافتی و ارسال به قوه قضاییه در مواردی که به احتمال قوی صحت دارد و یا محتوای آن از اهمیت برخوردار است.
- ۵- تبادل تجارب و اطلاعات با سازمان‌های مشابه در سایر کشورها در چارچوب مفاد ماده ۱۱

تبصره ۳ ماده ۴ از قانون، آیین‌نامه‌های اجرایی شورای عالی را پس از تصویب هیأت وزیران برای همه اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌ربط، لازم‌الاجرا دانسته و ضمانت اجرای تخلف از آن‌ها را حسب مورد، دو تا پنج سال انفصال از خدمت مربوط، به تشخیص مراجع اداری و قضایی، قرار داده است.

در راستای اجرای اهداف این قانون و پیشگیری از وقوع فساد در قالب پولشویی، ماده ۷، کلیه اشخاص و دستگاه‌های مشمول قانون را برحسب نوع فعالیت و ساختار سازمانی خود، مکلف کرده است تا نسبت به احراز هویت ارباب رجوع، ارائه اطلاعات، گزارش‌ها، اسناد مربوط به موضوع این قانون به شورای عالی مبارزه با پولشویی، ارسال گزارش معاملات و عملیات مشکوک به مرجع ذی‌صلاح تعیین شده از سوی شورای مذکور، نگهداری سوابق مربوط به شناسایی مراجعین، سوابق حساب‌ها، عملیات و معاملات، تدوین معیارهای کنترل داخلی و آموزش مدیران و کارکنان در جهت اجرای مفاد این قانون مبادرت نمایند. البته مقنن، افشاء اطلاعات و اسناد گردآوری شده اشخاص و دستگاه‌های مشمول را به نفع خود یا دیگری، ممنوع داشته و برای آن در ماده ۸، ضمانت اجرای کیفری مقرر کرده است.

مجازات جرم پولشویی در ماده‌ی ۹ تعیین گردیده و عبارت است از جزای نقدی به میزان یک چهارم عواید حاصل از جرم، علاوه بر استرداد درآمد و عواید حاصله مشتمل بر اصل و منافع آن اعم از مثل و در صورت فقدان، قیمت آن، و چنانچه عواید حاصله به اموال دیگری تبدیل یا تغییر یافته باشد همان اموال ضبط خواهد شد. جالب این که براساس تبصره‌ی ۳ همین ماده؛ «مرتکبین جرم منشأ، در صورت ارتکاب جرم پولشویی، علاوه بر مجازات‌های مقرر مربوط به جرم ارتكابی، به مجازات‌های پیش‌بینی شده در این قانون نیز محکوم خواهند شد.» جدیت سیاست کیفری ایران در برخورد با پدیده مجرمانه پولشویی به حدی است که در ماده‌ی ۱۱، قوه قضاییه مکلف است در تهران و در صورت نیاز در مراکز استان‌ها، شعبی از محاکم عمومی را برای رسیدگی به جرم مذکور، تعیین نماید. از بخش‌های مهم آیین‌نامه اجرایی این قانون، فصل هفتم آن است که با عنوان «آموزش»، تمام اشخاص مشمول قانون را به برگزاری دوره‌های آموزشی بدو خدمت و ضمن خدمت کارکنان خود در راستای آشنایی با قانون، آیین‌نامه و دستورالعمل‌های مربوطه، نحوه عملکرد پولشویی و به ویژه آخرین شگردهای آنان، موظف کرده است.

قانون مبارزه با پولشویی، اقدام مؤثری از سوی قانون‌گذار برای اجرای الزامات کنوانسیون مریدا در زمینه پیشگیری و مبارزه با ارتکاب یکی از مهم‌ترین مصادیق جرایم اقتصادی در کشور و نیز کمک به مبارزه‌ای منسجم و بین‌المللی با یک پدیده مجرمانه فراملی است.

##### ۵. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات<sup>۱</sup>

در متابعت از الزام فصل دوم کنوانسیون دائر بر تلاش کشورهای عضو به اتخاذ و اجرای تدابیر لازم جهت گردش آزاد اطلاعات از جمله در رابطه با انجام مناقصه‌های دولتی و شرایط قراردادهای مربوطه و سایر اطلاعات به همه اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی به منظور جلوگیری از اعمال تبعیض و ممانعت از گسترش رانت‌های

<sup>۱</sup> در این بند، هر کجا واژه «قانون»، به تنهایی به کار رفته منظوره قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است.

اطلاعاتی و بهره‌گیری همگان از فرصت‌های اقتصادی، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۸۷/۱۱/۶، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را از تصویب گذراند که بدلیل وجود اختلاف در برخی موضوعات، نهایتاً مصوبه مجلس با الحاق یک تبصره ذیل ماده ۱۰، در تاریخ ۸۸/۵/۳۱ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. این قانون مشتمل بر ۲۳ ماده و هفت تبصره است که در ۶ فصل، تدوین گردیده است. در فصول شش‌گانه قانون، مواردی چون؛ آزادی اطلاعات و حق دسترسی به آن، آیین دسترسی به اطلاعات، ترویج شفافیت جمع‌آوری اطلاعات، استثنائات دسترسی به اطلاعات، پیش‌بینی مسئولیت‌های مدنی و کیفری برای کسانی که بطور غیر قانونی مانع دسترسی اشخاص به اطلاعات می‌شوند و یا از ارائه اطلاعات در مهلت‌های مقرر به اشخاص امتناع می‌کنند ذکر و پیش‌بینی شده است. از جمله می‌توان به ماده ۲ اشاره کرد که مقرر می‌دارد: «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد مگر آن که قانون منع کرده باشد...» مطابق بند «ج» ماده ۱ اطلاعات عمومی عبارت است از: «... اطلاعات غیر شخصی نظیر ضوابط و آیین‌نامه‌ها، آمار و ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری که از مستثنیات فصل چهارم این قانون نباشد.» در همین راستا ماده ۵ مقرر داشته است: «مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند.

تبصره - اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است باید علاوه بر موارد قانونی موجود از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد» قانون یاد شده، مؤسسات عمومی را از الزام متقاضیان اطلاعات به اعلام دلیل یا توجیه تقاضای خود منع کرده است.<sup>۱</sup> حداکثر زمان پاسخگویی مؤسسه عمومی یا خصوصی به درخواست دسترسی به اطلاعات، ده روز از زمان دریافت درخواست است.<sup>۲</sup> ضمانت اجرای عدم رعایت مهلت قانونی مقرر از سوی مؤسسه عمومی،

<sup>۱</sup> ماده ۷

<sup>۲</sup> ماده ۸

براساس بند «د» ماده ۲۲، عبارت از پرداخت جزای نقدی از ۳۰۰ هزار ریال تا یکصد میلیون ریال می‌باشد. بند «د» ماده ۱، مؤسسات عمومی را سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده، تعریف کرده است.

در جهت اجرای منویات کنوانسیون دائر بر انتشار و اعلان مستمر عملکرد مؤسسات و بخش‌های دولتی، ماده ۱۰ این قانون، مؤسسات عمومی را مکلف کرده تا جز در مواردی که اطلاعات واجد طبقه‌بندی می‌باشد در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی، دست کم به طور سالانه، اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه خود را منتشر و در دسترس شهروندان قرار دهند. این اطلاعات می‌تواند شامل اهداف، وظایف، سیاست‌ها، روش‌ها و مراحل اتمام خدماتی که مستقیماً به اعضاء جامعه ارائه می‌دهند و نیز ساز و کارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات مؤسسه باشد. قانون، طبقه‌بندی آن دسته از مصوبات و تصمیمات مؤسسه عمومی را که موجد حق یا تکلیف عمومی است بعنوان اسرار دولتی، ممنوع دانسته و انتشار آن‌ها را الزامی می‌داند.<sup>۱</sup>

ماده ۱۸، تشکیل کمیسیونی را با عنوان کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، با هدف حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی<sup>۲</sup> که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، تدوین برنامه‌های اجرایی لازم در عرصه اطلاع‌رسانی، نظارت کلی بر حسن اجرا، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگ‌سازی، ارشاد و ارائه نظرات مشورتی، پیش‌بینی کرده است. مؤسسات عمومی براساس ماده ۱۲ موظف شده‌اند هر سال از طریق واحد اطلاع‌رسانی خود، گزارشی درباره فعالیت‌های خود در اجرای این قانون به کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد اطلاعات، ارائه دهد. ضمانت اجرای تخلف از این ماده،

<sup>۱</sup> ماده ۱۱

<sup>۲</sup> بند «ه» ماده ۱: «از نظر این قانون، شامل هر مؤسسه انتفاعی و غیر انتفاعی به استثناء مؤسسات عمومی است.»

می‌تواند بند «ب» ماده ۲۲ باشد که مقرر می‌دارد هر فعل یا ترک فعلی که مانع انجام وظیفه اطلاع‌رسانی مؤسسات عمومی برخلاف مقررات این قانون شود مستوجب پرداخت جزای نقدی از ۳۰۰ هزار ریال تا یکصد میلیون ریال می‌باشد.

ضمانت اجرای نقض مفاد قانونی یاد شده، در صدر ماده ۲۲ آن پیش‌بینی - گردیده که به موجب آن: «ارتکاب عمدی اعمال زیر جرم می‌باشد و مرتکب به پرداخت جزای نقدی از ۳۰۰ هزار ریال تا یکصد میلیون ریال با توجه به میزان تأثیر، دفعات ارتکاب جرم و وضعیت وی محکوم خواهد شد:

الف - ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات این قانون.

ب - هر فعل یا ترک فعلی که مانع انجام وظیفه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یا وظیفه اطلاع‌رسانی مؤسسات عمومی برخلاف مقررات این قانون شود.

ج - امحاء جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی.

د - عدم رعایت مقررات این قانون در خصوص مهلت‌های مقرر.

به نظر می‌رسد ضمانت اجرای کیفری مقرر در ماده ۲۲، فاقد بازدارندگی لازم جهت جلوگیری از نقض اجرای دقیق و مستمر مقررات این قانون است و به جاست مقنن با عنایت به تبعات و نتایج زیان‌بار و مفسده‌انگیز تخلف از اجرای این قانون، ضمانت اجرای متناسبی، مقرر ندارد. چه، اجرای قانون مارالبیان، سبب گردش آزاد اطلاعات، خصوصاً در بخش اقتصادی در سطح کشور شده و فرصت‌های برابر را پیش‌روی فعالان این بخش قرار داده و راه سوءاستفاده و رانت‌خواری را مسدود می‌نماید. در مقایسه قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات با الزامات مندرج در فصل دوم کنوانسیون مریدا، نکاتی بدین شرح قابل طرح است:

نخست: با وجود اینکه مؤسسات خصوصی نیز حسب ماده ۸ از قانون یاد شده ملزم به اجابت سریع خواسته متقاضی اطلاعات حداکثر ظرف ۱۰ روز، همانند مؤسسات عمومی گردیده‌اند، لیکن بهتر این بود که تکلیف مؤسسات عمومی، دائر بر انتشار عملکرد و بیلان سالانه خود (مندرج در ماده ۱۰) به مؤسسات خصوصی نیز تسری می‌یافت تا هدف کنوانسیون در ارتقاء شفافیت فعالیت‌ها در بخش

خصوصی و جلوگیری از سوءاستفاده‌های مالی از جمله مربوط به یارانه‌ها و پروانه‌های اعطایی توسط بخش دولتی و سایر موارد مرتبط، محقق می‌گشت.

دوم: بند «الف» ماده ۱۷ قانون، مؤسسات مشمول را از ارائه اطلاعات درخواست شده در صورتی که به امنیت و آسایش عمومی، لطمه وارد می‌کند بازداشته است. توجه به مقوله امنیت و آسایش عمومی، امری معقول و پسندیده است که از دولت‌ها، جز این نمی‌توان انتظار داشت، لیکن از آنجا که لطمه به امنیت و آسایش عمومی، عبارتی عام و قابل تفسیر است و می‌تواند موجبی باشد برای اتخاذ تصمیمات سلیقه‌ای و موردی از سوی مؤسسات عمومی و خصوصی در ارائه یا عدم ارائه اطلاعات درخواستی، که این امر موافق مفاد کنوانسیون نخواهد بود بهتر این بود که مقنن، منظور خود را با وضوح بیشتر در این بند، ذکر می‌کردند تا از تشتت تصمیم‌گیری مؤسسات تحت شمول قانون در مقام پاسخگویی به درخواست متقاضیان اطلاعات، جلوگیری شود. با این وجود، تصویب چنین قانونی در کشور، اقدام قابل تحسینی است جهت جلوگیری از فساد در فعالیت‌های بخش دولتی و خصوصی و نشان از اراده سیاست‌گذاران آن کشور در شفاف‌سازی امور و ممانعت از تبعیض‌ها و ایجاد رانت‌های اطلاعاتی دارد.

#### ۷. قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد

این قانون در قالب ۳ فصل مشتمل بر ۳۵ ماده و ۲۸ تبصره در تاریخ ۸۷/۲/۱۷ به تصویب کمیسیون اجتماعی مجلس رسیده و اجرای آزمایشی آن به مدت ۳ سال در مورخه ۸۷/۲/۲۹ مورد موافقت مجلس شورای اسلامی واقع و در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۷ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است. فصل نخست به تعاریف و نیز ذکر اشخاص مشمول قانون، فصل دوم به تعیین تکالیفی برای دستگاه‌ها در پیشگیری از وقوع فساد اداری، و فصل سوم به تعیین تکالیف عمومی در همین راستا اختصاص یافته است. در این بند، هر کجا به اختصار واژه «قانون» به کار رفته، منظور، قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد است.



## ۱-۶. تعریف فساد از منظر قانون

از نکات مثبت قانون، تعریفی است که از واژه «فساد» به دست داده است. تا قبل از تصویب این قانون، در ادبیات حقوقی ایران، «فساد» غالباً به مفهوم ناهنجاری‌های اخلاقی و اعمال منافعی عفت عمومی استعمال می‌شد (دادخدایی، ۱۳۹۲: ۲۲۲). مگر قرینه‌ای در کنار استعمال این واژه وجود می‌داشت که بتوان مفهوم مالی یا اداری را از آن استنباط کرد. بند الف ماده ۱ قانون، در تعریف فساد، مقرر می‌دارد: «فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که 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 قوانین و 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 رشا، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیر قانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیر قانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی.» صرف‌نظر از ایراداتی که به این تعریف، وارد کرده‌اند و پرداختن به آن از حوصله این نوشتار خارج است<sup>۱</sup>، اینکه قانون‌گذار، تعریف مشخصی از فساد، به عمل آورده با وجود تأکید بر اینکه این تعریف، مربوط به مفاد همین قانون است، خود جای خوشوقتی است زیرا در سایر قوانین موجود، چنین تعریفی از فساد وجود ندارد.

## ۲-۶. اهداف و اشخاص مشمول قانون

با بررسی مفاد قانون، می‌توان اهداف دوگانه‌ای را استنباط کرد؛

۱- اتخاذ روش‌های پیشگیرانه جهت جلوگیری از وقوع فساد اداری و ارتکاب جرائم مالی توسط کارکنان دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات خصوصی عهده‌دار مأموریت عمومی

<sup>۱</sup> برای اطلاع از ایرادات وارد شده، رجوع کنید به؛ لایلا دادخدایی، بررسی مفهوم فساد و رویکرد پیشگیرانه قانون‌گذار ایران در قانون ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد، فصلنامه تعالی حقوق، سال چهارم، دوره جدید، شماره ۳، تابستان ۱۳۹۱، صص ۲۲۴-۲۲۳.

۲- افزایش میزان سلامت مالی و اداری در دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات خصوصی  
عهدہ‌دار مأموریت عمومی.

قانون‌گذار به شرح ماده ۲، اشخاص مشمول قانون را بدین شرح مشخص کرده است: افراد مذکور در مواد ۱ الی ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸/۷/۸۶ (عبارتند از: وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیر دولتی، شرکت‌های دولتی، دستگاه‌های اجرایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی) و همچنین شوراهای اسلامی شهر و روستا، مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهدہ‌دار مأموریت عمومی، واحدهای زیرنظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیر نظامی و تولید آستان‌های مقدس، البته با موافقت ایشان. ناگفته نماند که استعمال واژه «افراد» در بند «الف» ماده ۲ برای اشخاص مشمول این بند که از نوع اشخاص حقوقی هستند صحیح به نظر نمی‌رسد زیرا واژه مذکور در مورد اشخاص حقیقی، کاربرد دارد. واژه «اشخاص» مناسب است زیرا شامل «اشخاص خصوصی» نیز می‌شود. (جعفری لنگرودی، ۱۳۶۸: ۳۷۸).

### ۳-۶. راهبرد قانون، در مقابله با فساد

به منظور جلوگیری از اطاله کلام، قصد نداریم مفاد این قانون را جزء به جزء بررسی کنیم بلکه در این جا به اهم نوآوری‌های قانون‌گذار در قانون مزبور اشاره می‌کنیم؛

- ۱- عنوان قانون، برخلاف محتوای کیفی آن، اصلاً کیفی نیست بلکه ایجابی است.
- ۲- قانون‌گذار در این قانون علاوه بر پیش‌بینی ضمانت اجرا برای برخورد با متخلفین، به امر پیشگیری نیز توجه خاص داشته است. اگر در یک تقسیم‌بندی از انواع پیشگیری، قائل به وجود پیشگیری از نوع اجتماعی و وضعی باشیم<sup>۱</sup>، باید گفت در این قانون، توجه قانون‌گذار به هر دو نوع پیشگیری معطوف گشته و با ارائه الزاماتی برای دستگاه‌ها و اشخاص مشمول قانون، سعی در کاهش فرصت‌هایی کرده

<sup>۱</sup> برای اطلاع از گونه‌های مختلف تقسیم‌بندی انواع پیشگیری، رجوع کنید به؛ محمود مهدوی، پیشگیری از جرم (پیشگیری رشد مدار)، انتشارات سمت، چاپ اول، پاییز ۱۳۹۰، صص ۲۸-۲۳ و محمود رجایی پور، مبانی پیشگیری اجتماعی از بزهکاری اطفال و نوجوانان، نشر منتهی، چاپ اول، زمستان ۱۳۸۷، صص ۹۱-۱۱۰.

که در آن‌ها امکان بروز فساد به ویژه در معاملات دولتی وجود دارد. چه، به عقیده صاحب‌نظران، به منظور کنترل و کاهش فساد، اتخاذ تدابیری ویژه، ضروری می‌نماید از قبیل؛ تلاش برای بازسازی اخلاقی و خلق مقررات اخلاقی عمومی، تقویت نظارت بر مراکز قدرت و افزایش میزان مسئولیت‌پذیری مقامات دولتی، تضمین شفافیت فعالیت‌های دولتی، توسعه رویه‌های مثبت اجتماعی، تقویت نقش رسانه‌ها و توجه به آموزش. نتیجه اعمال این تدابیر، کاهش فرصت‌هایی است که در آن‌ها امکان وقوع فساد وجود دارد، خصوصاً در انجام معاملات دولتی (ذاکرسالجی، ۱۳۹۱: ۸۱ - ۷۶).

۳- ضمانت اجرای مقرر در این قانون، از نوع غیر کیفری و تأمینی است. به عبارتی، قانون‌گذار صرفاً پاره‌ای تدابیر غیرکیفری را تحت عنوان «محرومیت‌ها» برای اعمال نسبت به متخلفین از قانون، مقرر داشته است که مراد، محرومیت از دریافت برخی تسهیلات و امتیازات و برخی حقوق اجتماعی است و در بند «الف» ماده ۵ مقرر گردیده است. از جمله؛ محرومیت از شرکت در مناقصه‌ها و مزایده‌ها یا انجام معامله با دستگاه‌های اجرایی با نصاب معاملات بزرگ، محرومیت از دریافت تسهیلات مالی و اعتباری از دستگاه‌های اجرایی، محرومیت از تأسیس شرکت تجاری، مؤسسه غیر تجاری و عضویت در هیأت مدیره و مدیریت و بازرسی هر نوع شرکت یا مؤسسه، محرومیت از دریافت و یا استفاده از کارت بازرگانی، محرومیت از انتصاب به مشاغل مدیریتی و ... تصویب چنین قانونی در امر مبارزه با جرائم و سوءاستفاده‌های مالی، در نوع خود کم سابقه است. از این جهت که ضمانت‌اجراهای مقرر، غیرکیفری و تأمینی است.

۴- جدا از پیش‌بینی محرومیت‌ها جهت اعمال در حق مرتکبین فساد مالی و اداری، مقنن در راستای پیشگیری اجتماعی و وضعی از وقوع فساد و در اجرای خواسته‌های کنوانسیون مریدا، تکالیفی را متوجه دستگاه‌های ذی‌ربط کرده است. از جمله؛ تکلیف دستگاه‌های اجرایی به موجب ماده ۳ به افشاء متن قراردادهای منعقد خود به همراه اسناد و ضامنه‌ها و نیز کلیه پرداخت‌ها، تکلیف وزارت اطلاعات به موجب ماده ۴

به تحت پوشش اطلاعاتی قرار دادن نقاط مهم و آسیب‌پذیر در فعالیت‌های کلان اقتصادی دولتی و عمومی، تکلیف دولت به موجب ماده ۷ به فرهنگ‌سازی و ارتقاء سلامت نظام اداری براساس منابع اسلامی و استفاده از علوم و تجربیات روز دنیا و از طریق تدوین منشور اخلاقی حرفه‌ای کارگزاران نظام، تکلیف معاونت‌های مختلف ریاست جمهوری براساس ماده ۸ به تدوین سیاست‌ها و راهکارهای شفاف‌سازی اطلاعات و استانداردسازی امور، تکلیف وزارت دارایی به موجب ماده ۹ به اعمال نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی و انعکاس هرگونه سوءجریان به مراجع ذی‌ربط، تکلیف وزارت کشور براساس ماده ۱۰ به توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد، تکلیف مقامات و مدیران هر واحد در دستگاه‌های دولتی به موجب ماده ۱۵ به نظارت بر واحدهای تحت سرپرستی و نیز پیشگیری و مقابله با فساد اداری، تکلیف دولت براساس ماده ۱۷ به حمایت قانونی و تأمین جانی و شغلی مخبرین دستگاه‌های اطلاعاتی، تکلیف دستگاه‌های اجرایی براساس مواد ۲۰ الی ۲۲ به مکانیزه کردن فرآیند امور مالی و مکاتبات اداری خود به منظور پیشگیری از هرگونه دخل و تصرف و سوءاستفاده و نیز استفاده از نرم‌افزارهای مالی و اداری، تکلیف به تهیه و اعلام عمومی آمار مربوط به شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی و نیز اعمال محرک‌های مثبت در قالب تشویق مدیران و کارکنان موفق به موجب مواد ۲۶ و ۲۸ و ... در این قانون، همچنین جهت رسیدگی به تخلفات پیش‌بینی شده در آن، مرجع قضایی اختصاصی با رعایت تشریفات مقرر در قانون آیین دادرسی کیفری تعیین شده است. از دیگر نکات قابل توجه قانون در اجرای منویات کنوانسیون، تعیین و اعلام اصول حاکم بر منشور اخلاقی و اداری است که عبارتند از؛ اصل برابری همه شهروندان در مقابل قانون، اصل حاکمیت قانون در مناسبات اداری، اصل شهروندمداری، اصل شفافیت اطلاعات مربوط به امور و فرآیندهای جاری دستگاه‌های اجرایی، اصل پاسخگویی، اصل عدم استفاده از موقعیت شغلی (حکمرانی خوب)، اصل تعهد و وفاداری به سازمان، اصل به کارگیری مهارت و

تخصص. بدین ترتیب، مشاهده می‌شود که الزامات پیشگیرانه مقرر در کنوانسیون، از سوی مقنن به خوبی پذیرفته شده و در مفاد این قانون، انعکاس مطلوبی یافته است. در پایان این نوشتار به عناوین برخی اسناد منطقه‌ای و بین‌المللی در رابطه با مبارزه با فساد، اشاره می‌کنیم:

- ۱- کنوانسیون اتحادیه آفریقا برای پیشگیری و مبارزه با فساد، مصوب ۲۰۰۳
- ۲- کنوانسیون اروپایی حقوق کیفری، مصوب ۱۹۹۸
- ۳- اعلامیه لیما علیه فساد، مصوب ۱۹۹۷
- ۴- کنوانسیون آمریکایی علیه فساد، مصوب ۱۹۹۶

### نتیجه‌گیری

گسترش روزافزون فعالیت‌های اقتصادی در دنیا در بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی، به همان اندازه وقوع فساد در این بخش‌ها را به شیوه‌های گوناگون و با تشکیل گروه‌های سازمان‌یافته، افزایش داده و بسیاری جرائم در حوزه اقتصادی، جنبه جهانی به خود گرفته است. از این رو، دولت‌ها، سازمان‌ها و مراجع گوناگون بین‌المللی بر آن شده‌اند تا با تدوین و تصویب اسناد و کنوانسیون‌های مختلف، اقدامات متحدالشکلی پیش‌بینی و در قالب الزامات، اجرای آن را از دولت‌ها بخواهند و سعی در افزایش همکاری‌های چندجانبه و بین‌المللی در این راستا دارند. بدیهی است اسناد بین‌المللی تنظیمی و امضاء شده از سوی دولت‌ها به منزله نقشه راه در مبارزه‌ای جدی و منسجم با مظاهر گوناگون فساد در حوزه داخلی و بین‌المللی بوده و این دولت‌ها هستند که باید در متابعت از این اسناد، قوانین و مقررات داخلی خود را منطبق با این اراده بین‌المللی، شکل داده و عزم خود را در این راه، نشان داده و به اجرا گذارند. از جمله این اسناد، کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد است که در سال ۲۰۰۳ میلادی در مریدای مکزیک تنظیم یافته و دولت ایران با الحاق به آن در سال ۸۵ با مصوبه مجلس شورای اسلامی که در سال ۸۷ به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید، اقدامات جدی در راستای اجرای الزامات مقرر

شده در آن صورت داده که از جمله این اقدامات که مربوط به فصل دوم کنوانسیون است تصویب سه قانون مهم با عناوین؛ قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام و قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد و قوانین مذکور به میزان قابل توجهی با الزامات کنوانسیون انطباق دارد. در صورت جدیت دولت در اجرای دقیق و بی‌محابای این قوانین، تردید نیست که مبارزه‌ای مؤثر و منسجم با مظاهر فساد در بخش‌های عمومی دولتی و غیر دولتی و بخش خصوصی عهده‌دار مأموریت‌های عمومی، صورت خواهد پذیرفت به طوری که شاهد کاهش چشم‌گیر آمار فساد در این بخش‌ها خواهیم بود.

#### منابع

#### الف - فارسی

- ابن منظور (۱۴۰۵ هـ. ق)، لسان‌العرب، جلد ۳، قم، نشر ادب حوزه.
- اعظمی‌مقدم، مجید (۱۳۹۱)، مفهوم‌شناسی جرم اقتصادی، مجموعه مقالات برتر همایش نقش مبارزه با جرایم اقتصادی در جهاد اقتصادی، چاپ اول، تهران، نشر کارآگاه، صص ۴۳ - ۳۹۳.
- جعفری صمیمی، احمد صالحی، علی (۱۳۹۱)، بررسی اثر شاخص‌های آزادی اقتصادی بر فساد مالی در ایران، مجموعه مقالات همایش نقش مبارزه با جرایم اقتصادی در جهاد اقتصادی، چاپ اول، تهران، نشر کارآگاه، صص ۳۷ - ۱۳.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۳۸)، ترمینولوژی حقوق، چاپ چهارم، تهران، گنج دانش.
- چنگابی، فرشاد. رهدارپور، حامد. رحمتی، پرویز (۱۳۹۱)، تحلیل حقوقی - اقتصادی پولشویی (مصادیق از جرایم اقتصادی)، مجموعه مقالات برتر همایش نقش مبارزه با جرایم اقتصادی در جهاد اقتصادی، چاپ اول، تهران، نشر کارآگاه؛ صص ۲۰۸ - ۱۹۳.

دادخدایی، لیلا (۱۳۹۰ الف)، فساد مالی - اداری و سیاست جنایی مقابله با آن با تکیه بر کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، چاپ اول، تهران، نشر میزان.  
 دادخدایی، لیلا (۱۳۹۰ ب)، نقض قانون اساسی در مبارزه با مفسد اقتصادی، دو ماهنامه تعالی حقوق، سال سوم، شماره ۱۱، صص ۵۵ - ۴۵.

دادخدایی، لیلا (۱۳۹۲)، بررسی مفهوم فساد و رویکرد پیشگیرانه قانونگذار ایران در قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد، فصلنامه تعالی حقوق، سال چهارم، دوره جدید، شماره ۳، صص ۲۴۰ - ۲۱۹.

ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۹۱)، راهبردهای مبارزه با فساد اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات جنگل.

راغب اصفهانی، (۱۴۲۷ هـ.ق)، مفردات الفاظ القرآن، چاپ دوم، قم، انتشارات طلیعه نور.  
 رجب، محمدعلی (۱۳۹۱)، رشا و ارتشای بخش خصوصی (مطالعه تطبیقی با کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد)، مجموعه مقالات برتر همایش نقش مبارزه با جرایم اقتصادی در جهاد اقتصادی، چاپ اول، تهران، نشر کارآگاه، صص ۲۸۴ - ۲۴۵.

رجب‌پور، محمود (۱۳۸۷)، مبانی پیشگیری اجتماعی از بزهکاری اطفال و نوجوانان، چاپ اول، تهران، انتشارات منتهی.

زراعت، عباس (۱۳۹۱)، حقوق کیفری اقتصادی، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.  
 ساکی، محمدرضا (۱۳۸۹)، حقوق کیفری اقتصادی، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.  
 معاونت آموزش قوه قضاییه (۱۳۸۷)، آشنایی با جرم پولشویی، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.

مهدوی، محمود (۱۳۹۰)، پیشگیری از جرم (پیشگیری رشد مدار)، چاپ اول، تهران، انتشارات سمت.

نورزاد، مجتبی (۱۳۸۹)، جرایم اقتصادی در حقوق کیفری ایران، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.

قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد، مصوب ۱۳۹۰.  
 قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، مصوب ۱۳۸۷.

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب ۱۳۸۸.

قانون مبارزه با پولشویی، مصوب ۱۳۸۶

## ب - انگلیسی

- African Union convention on prevention and combating corruption, 2003, article 1
- Auditors, (2009), Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Bryan A. Garner, (2006). **Black's Law Dictionary, third pocket** edition Thomson west,
- Convention of the European Union on the fight against corruption, 1997.
- Jonathan Law – Elizabeth A. Martin, (2009). the Oxford Dictionary of Law, Seventh Edition, Oxford University Press
- Lorenzo Pellegrini. (2011). **Corruption, Development and the Environment**. New York: Springer.
- Meraim – Webster online, 26 January 2014: Corruption.
- Money Laundering Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax against money laundering. November 2001: Washington DC, Institute for International Economics, PS.
- Peter Reuter and Edwin M. Truman, chasing Dirty money: the fight
- Sourabh Malhotra – Prevention of money laundering and terrorism: An Indian perspective, PL. available at [www.manupatra.org](http://www.manupatra.org)
- The organization of American states Inter American convention against corruption (O.A.S) 1996, article 1.
- The United Nations Convention Against corruption (U. N. C. A. C). 2003.
- World Bank, (2000), Helping countries combat corruption, A Free Publication.



سیاست جنایی تقنینی  
ایران در پذیرش  
الزامات پیشگیرانه  
کوانسیون مریدا