

پیشگیری کیفری و مشارکتی از بزهکاری مدیران بانکی در قبال تسهیلات مالی با مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و کنوانسیون مریدا

زینب نوروزی دره بیدی^۱، محسن شکرچی زاده^۲، راضیه قاسمی کهریزسنگی^۳

چکیده

زمینه و هدف: 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 جرایم و فساد مالی در آن است؛ بارزترین تجلی این جرایم مالی، در قبال تسهیلات مالی است که نسبت به مدیران رده بالا 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.

روش‌شناسی: نگارندگان در این مقاله با روش تحلیلی - توصیفی از طریق فیش برداری به واکاوی پیشگیری کیفری و مشارکتی از بزهکاری مدیران بانکی در قبال تسهیلات مالی در سیاست جنایی ایران با تأکید بر کنوانسیون مریدا پرداخته‌اند.

یافته‌ها و نتایج: راهکارهای پیشگیری کیفری از طریق ترک اعلام جرم مدیران و کارکنان و ضمانت اجرای آن، تخلف انگاری ترک گزارش کارشناسان پیشگیری و راهکارهای پیشگیری مشارکتی از طریق افزایش و مشارکت نظارت مردم در سیاست جنایی (شفاف‌سازی، حاکمیت قانون و عدم تبعیض میان شهروندان و گزارش دهنی عمومی و حمایت از اطلاع دهندگان فساد) و مشارکت دادن مردم در عرصه خدمات بانکی از طریق ترویج بانکداری الکترونیکی انجام خواهد شد، در سطح بین‌المللی نیز، کنوانسیون مریدا به منظور تدوین راهکارهایی الزام‌آور برای دولت‌های عضو به منظور پیشگیری از وقوع مصادیق جرایم و فساد مالی به تصویب رسیده و بخشی از مقررات خود را نیز به طور خاص به مقوله جرایم و فساد مالی در نظام بانکی به ویژه در قبال تسهیلات مالی مدیران بانک‌ها اختصاص داده است.

واژگان کلیدی: پیشگیری مشارکتی، جرایم مالی، مدیران بانکی، تسهیلات مالی، کنوانسیون مریدا.

* استناددهی (APA): نوروزی دره بیدی، زینب؛ شکرچی زاده، محسن و قاسمی کهریزسنگی، راضیه (۱۴۰۰). **پیشگیری کیفری و مشارکتی از بزهکاری مدیران بانکی در قبال تسهیلات مالی با مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و کنوانسیون مریدا**. تحقیقات حقوقی آزاد. ۱۴(۵۱): ۹۹-۸۱. قابل بازیابی از:

http://alr.iauctb.ac.ir/article_684633.html

* گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران. رایانامه: z.nor202@gmail.com

** گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران (نویسنده مسئول).

رایانامه: Mohsen.Shekarchi@gmail.com

*** گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران و گروه حقوق، واحد تیران، دانشگاه آزاد اسلامی،

تیران، ایران. رایانامه: razie2517ghasemi@yahoo.com



مقدمه

نظام اقتصادی هر کشور در پرتو ماهیت نظام سیاسی آن شکل می‌گیرد. تهدید علیه نظام اقتصادی در نهایت، تهدید علیه نظم عمومی و سیاسی محسوب می‌شود. به همین دلیل دولت‌ها در کنار زرادخانه کیفری ماهوی و شکلی متنوع و پویای خاص حوزه کسب و کار، از راهبردهای کنشی غافل نمی‌مانند. در همین راستا قانون مجازات اخلا لگرن در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹ با اصلاحات بعدی، ضمن جرم‌انگاری اخلال در نظام پولی، ارزی، توزیع مایحتاج عمومی و نیز خلال در نظام تولیدی کشور، مدیر یا مدیران و بازرس یا بازرسان و به طور کلی مسئول یا مسئولین ذی‌ربط را با شرایطی مکلف به پیشگیری نموده و تخطی از این تکلیف را جرم‌انگاری و آن را با پاسخ کیفری مقرر برای معاون جرم همراه کرده است. بر اساس تبصره ۲ ماده ۲ این قانون، مدیرانی که به گونه‌ای از انجام تمام یا قسمتی از اقدامات مزبور مطلع شوند مکلفند در زمینه پیشگیری از آن با آگاه ساختن افراد با مقاماتی که قادر به جلوگیری از این اقدامات هستند، اقدام فوری و مؤثری انجام دهند و کسانی که از انجام تکلیف مقرر در این تبصره خودداری کرده یا با سکوت خود به تحقق جرم کمک کنند، معاون جرم محسوب و حسب مورد، به مجازات مقرر برای معاون جرم محکوم می‌شوند.

این تبصره در واقع، مشتمل بر دو تدبیر پیشگیری کنشی و واکنشی است. یعنی از یک سو، این دسته از مدیران مکلف به پیشگیری کنشی از طریق اقدام فوری و مؤثر و از سوی دیگر، ملزم به گزارش دهی و اعلام جرم هستند. در اینجا بخش نخست یعنی، تکلیف به پیشگیری مورد نظر است که البته قانونگذار به جای پیشگیری از واژه جلوگیری^۱ استفاده کرده است؛ اما، ماده ۱۵ قانون ارتقاء سلامت اداری، به طور مستقل به تکلیف پیشگیری بایسته مقامات، مدیران و سرپرستان مستقیم هر واحد در سازمانهای دولتی بند (الف) ماده (۲) این قانون به تناسب مسئولیت خود پرداخته و این مدیران را موظف به پیشگیری از فساد در واحدهای تحت سرپرستی خود نموده است. در این قانون، اگرچه به ضمانت اجرای این تکلیف پیشگیری بایسته پرداخته نشده است؛ لیکن، عدم اقدام به تکلیف پیشگیری، بر اساس بند ۷ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، یعنی «کم کاری، سهل‌انگاری و اهمال در انجام وظایف محوله»، تخلف اداری محسوب و مشمول یکی از مجازاتهای اداری فصل سوم همین قانون است^۱. علاوه بر این، سازمان بازرسی نیز می‌تواند

۱. فصل سوم قانون رسیدگی به تخلفات اداری - مجازات‌ها: ماده ۹: تنبیهات اداری به ترتیب عبارتند از: الف) «اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی. ب) توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی ج) کسر حقوق و مزایا حداکثر یک سوم از یک ماه تا یک سال. د) انفصال موقت از یک ماه تا یک سال. از خرید خدمت در مورد افرادی که کمتر از بیست سال خدمت دارند با پرداخت ۳۰ روز حقوق مبناء و افزایش سنواتی با عنوان مشابه در قبال هر سال خدمت دولتی و بازنشستگی در صورت داشتن حداقل ۲۰ سال خدمت بر اساس سنوات خدمت دولتی با تقلیل یک گروه. ز) اخراج از محل خدمت. ح) انفصال دائم از خدمات دولتی.

به استناد ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، در خصوص نقض قوانین و مقررات دستگاه‌ها و کارکنان آنها رسیدگی نماید.

بدین سان، در اجرای این سازوکار پیشگیری ماده ۱۵ قانون ارتقاء، می‌توان پیشنهاد نمود در انتخاب و انتصاب وزرا، استانداران، فرمانداران و مدیران حرفه‌ای^۱، علاوه بر شرایط و شایستگی‌های عمومی و تخصصی و صلاحیت اخلاقی و رفتاری و منتخب پست مدیریت حرفه‌ای، ارائه یک برنامه پیشگیری آنان، بر اساس ماده ۱۵ قانون ارتقاء نیز شرط گردد.

در سطح بین‌المللی، کنوانسیون مریدا به منظور تدوین راهکارهایی الزام‌آور برای دولت‌های عضو به منظور پیشگیری از وقوع مصادیق جرایم و فساد مالی به تصویب رسیده و بخشی از مقررات خود را نیز به طور خاص به مقوله جرایم و فساد مالی در نظام بانکی به ویژه از طریق سوءاستفاده از وظایف و موقعیت شغلی مدیران بانک‌ها اختصاص داده است (نوروزی دره بیدی، شکرچی زاده و قاسمی کهریزسنگی، ۱۳۹۸: ۳۶۹).

نگارندگان در این مقاله به دنبال پاسخ‌گویی به این سؤالات اصلی هستند که راهکارهای پیشگیری کیفی از بزهکاری مدیران بانکی در قبال تسهیلات مالی چیست؟ و هم‌چنین، راهکارهای پیشگیری مشارکتی از بزهکاری مدیران بانکی در قبال تسهیلات مالی چیست؟

۱. پیشگیری کیفی

ابزار پیشگیری از بزهکاری به معنای اعم را دو دسته تدابیر یعنی تدابیر کنشی و واکنشی تشکیل می‌دهد، و بدیهی است که کاهش بزهکاری جز از طریق پیشگیری و سرکوبی قابل حل نیست. البته، وجود یک اراده سیاسی قوی لازم است.

از نظر واضعین قوانین جزایی، کیفر و سازوکارهایی که تمهیدات پیش‌بینی و اجرای آن را تشکیل داده، شامل جرم‌انگاری اعمال مخل نظام جامعه، آئین دادرسی مربوط به رسیدگی جرایم پیش‌بینی شده و نهایتاً اجرای کیفرهای تعیین شده، به علت خاصیت ارعاب‌آمیزی که دارند، مانعی بزرگ در راه بزهکاری افراد جامعه که ممکن است اندیشه مجرمانه‌ای را در سر پیروانند می‌باشد؛ زیرا کیفر با ابزار مختلف لازم‌اش تا مرحله اجرای آن، به مجرمین بالقوه هشدار می‌دهد که در صورت تخطی و تجاوز از مقررات حاکم بر جامعه از جمله مقررات ناظر به حمایت از ارزشهای

^۱ براساس ماده ۲ دستورالعمل اجرایی شایستگی‌های عمومی و تخصصی و نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای، مصوب ۱۳۹۰ شورای عالی اداری، تمامی مدیران حرفه‌ای مشمول این دستورالعمل در سه سطح زیر طبقه‌بندی می‌شوند: سطح یک «مدیران حرفه‌ای ارشد: شامل مدیران عامل شرکت‌ها، رؤسای سازمانها، مؤسسات دولتی، مراکز مستقل و سمت‌های مدیریتی؛ سطح دو» مدیران حرفه‌ای میانی: شامل مدیران کل و معاونین آنان، فرمانداران و معاونین آنان، معاونین شرکتها، سازمانها، مؤسسات دولتی و مراکز مستقل و سمت‌های مدیریتی هم‌سطح؛ سطح سه» مدیران حرفه‌ای پایه: شامل رؤسای ادارات، سرپرستان، رؤسای گروه‌ها، بخشداران و معاونین آنها و سمت‌های مدیریتی هم‌سطح.

اقتصادی، به کیفرهای گوناگونی که در انتظارشان است، محکوم شده، سزای اعمال و رفتار ناهنجار خود را به طریقی سنگین دریافت خواهند کرد. نتیجه آنکه افراد با توجه به پیش‌بینی از جمله اعمالی که به عنوان محل نظم اقتصادی می‌باشند و اطلاع از مجازات‌های تعیین شده مربوطه و اینکه ناظر و شاهد اجرای آنها درباره کسانی که ناقض ارزش‌های اقتصادی مورد حمایت بوده، می‌باشند، دیگر بدون وا همه و تشویش و فارغ از نگرانی و هراس به هر عملی که مایل باشند دست نزده، از جمله از ارتکاب جرایم اقتصادی مورد بحث اجتناب می‌نمایند (توسلی‌زاده، ۱۳۹۲: ۲۱۱).

مبارزه با فساد در دو دهه اخیر به دغدغه اصلی جامعه بین‌المللی تبدیل شده است. به همین دلیل دولت‌ها به طرق مختلف مبادرت به قاعده‌گذاری برای مبارزه با این پدیده در سطح جامعه جهانی و اسناد بین‌المللی نموده‌اند. در بین قواعد وضع شده برای مبارزه با فساد، توجه ویژه به پیشگیری اعم از کیفری و غیر کیفری به عنوان یک سیاست جنایی سازمان‌های جهانی و منطقه شده است (مرجانی و میرعباسی، ۱۳۹۹: ۳۷). بررسی این تعهدات در زمینه پیشگیری کیفری موید این مطلب است که اولاً، رویکرد جامعه بین‌الملل به پیشگیری به عنوان یک ابزار موثر برای جرایم اقتصادی است و دوماً، دولت‌ها در اسناد مختلف تعهدات مختلفی در زمینه پیشگیری کیفری از فساد دارند که نقض آن می‌تواند مسئولیت بین‌المللی آنها را به همراه داشته باشد.

۱-۱. ترک اعلام جرم مدیران و کارکنان و ضمانت اجرای آن

رقم سیاه جرایم اقتصادی به طور کلی و فساد اداری - مالی به طور خاص که به جرایم آپارتمانی نیز مشهور است، به دلیل نداشتن بزه‌دیده حقیقی، سطح رؤیت‌پذیری اندک و بالتبع، عدم گزارش دهی آنها، بالا است. به همین دلیل، قانونگذار، در یک رویکرد واکنشی چاره‌ای جز الزام مدیران و مسئولان، به گزارش این دسته جرایم به مقامات قضایی و اداری رسیدگی کننده به جرایم و تخلفات ندارد. بر همین اساس، ابتدا در ماده ۲۵ قانون دیوان محاسبات کشور پیش‌بینی شد که هرگاه دیوان، ضمن انجام وظایف، به یکی از جرایم عمومی برخورد نماید، مکلف است موضوع را از طریق دادستان برای مراجع قضایی اعلام نماید. در این قانون البته جرایم عمومی تعریف نشده و الزام به اعلام جرایم عمومی به مرجع قضایی ضمانت اجرا بود تا اینکه در سال ۱۳۷۵، ترک گزارش وقوع ارتشاء یا اختلاس یا تصرف غیرقانونی با کلاهبرداری یا جرایم موضوع مواد (۵۹۹) و (۶۰۳)، در سازمان یا مؤسسات تحت اداره یا است، طی ماده ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی - تعزیرات ۱۳۷۵، جرم انگاری شد و با ضمانت اجرای کیفری حبس از شش ماه تا دو سال و انفصال موقت از شش ماه تا دو سال همراه گردید.

با توجه با آثار مخرب فساد اداری - مالی و تهدیدات جدی آن نسبت به ثبات و امنیت، ارزش‌های اخلاقی و عدالت، توسعه پایدار و حاکمیت قانون و نیز ارتباط بین فساد و سایر اشکال

جرایم به ویژه جرایم سازمان یافته، قانونگذار در ماده ۱۳ قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد^۱، بر مجرمانه بودن ترک گزارش فساد تأکید کرد این قانون در مقایسه با مقررات پیشین چند نوآوری داشت:

نخست اینکه با به کار بردن عباراتی مانند «بدون فوت وقت، گزارش بلافاصله»، تلاش کرد اهمیت و فوریت را نشان دهد؛ دوم اینکه دایره جرم‌انگاری ترک گزارش را به مدیران محدود نمود و با یک جرم‌انگاری موسع و با تلقی آپارتمانی بودن این جرایم، هریک از کارکنان دستگاه‌های موضوع این قانون را نیز مشمول تکلیف اعلام جرم نمود؛ سوم اینکه فهرست جرایم مشمول گزارش را با توجه به اینکه جرایم اقتصادی بسیار پویا هستند و مرتکبین آن به سرعت خود را با شرایط جدید منطبق می‌کنند، توسعه داد. این اقدام اگرچه لازم بود، لیکن، کافی به نظر نمی‌رسید؛ زیرا، صرفاً به کارمندان دولت محدود می‌شد (ابراهیمی، ۱۳۹۹: ۲۲۵). گفتنی است محتوای ماده ۱۳ قانون ارتقاء، پیش از این، عیناً در ماده ۶۳ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، اصلاحیه ۱۳۸۸، منعکس بود و بدین ترتیب، این بار لباس قانون به تن کرد.

۱-۲. تخلف‌انگاری ترک گزارش کارشناسان پیشگیری

بازرسان، کارشناسان رسمی، حساب‌رسان و حسابداران، ممیزین، ذیحساب‌ها، ناظرین و سایر اشخاصی که مسئول ثبت یا رسیدگی به اسناد، دفاتر و فعالیت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی در حیطه وظایف خود می‌باشند را می‌توان کارشناسان پیشگیری وضعی از جرایم اقتصادی تلقی کرد. این دسته به دلیل وسعت اختیارات خود در زمینه نظارت در امور جاری و مالی شرکت‌ها و تشکل‌های خودانتظام^۲ می‌توانند در شفافیت فعالیت‌های شرکت، نقش اساسی ایفاء کنند.

۱. ماده ۱۳. کلیه مسؤولان دستگاه‌های مشمول این قانون موظفند بدون فوت وقت از شروع یا وقوع جرائم مربوط به ارتشاء، اختلاس، کلاهبرداری، تبانی در معاملات دولتی، اخذ درصد (پورسانت) در معاملات داخلی یا خارجی، اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی، دخالت در معاملات دولتی در مواردی که ممنوعیت قانونی دارد، تحصیل مال نامشروع، استفاده غیرمجاز یا تصرف غیرقانونی در وجوه یا اموال دولتی یا عمومی و یا تضییع آن‌ها، تدلیس در معاملات دولتی، اخذ وجه یا مال غیرقانونی یا امر به اخذ آن، منظور نمودن نفعی برای خود یا دیگری تحت هر عنوان اعم از کمیسیون، پاداش، حق‌الزحمه یا حق‌الععمل در معامله یا مزایده یا مناقصه و سایر جرائم مرتبط با مفاسد اقتصادی در حوزه مأموریت خود بلافاصله باید مراتب را به مقامات قضائی و اداری رسیدگی‌کننده به جرائم و تخلفات گزارش نمایند، در غیر این صورت مشمول مجازات مقرر در ماده (۶۰۶) قانون مجازات اسلامی می‌شوند. تبصره. هر یک از کارکنان دستگاه‌های موضوع این قانون که در حیطه وظایف خود از وقوع جرائم مذکور در دستگاه متبوع خود مطلع شود مکلف است بدون اطلاع سایرین مراتب را به صورت مکتوب و فوری به مسئول بالاتر خود و یا واحد نظارتی گزارش نماید، در غیر این صورت مشمول مجازات فوق می‌شود.

۲. تشکل خود انتظام، تشکلی است که برای سن انجام وظایفی که به موجب این قانون برعهده دارد و همچنین، برای تنظیم فعالیت‌های حرفه‌ای خود و انتظام بخشیدن به روابط بین اعضاء مجاز است ضوابط و استانداردهای حرفه‌ای و انضباطی را که لازم می‌داند با رعایت این قانون، وضع و اجراء کند. به رغم قدمت و اصالت تنظیم‌گری حاکمیتی بر بازار، نهادهای خودتنظیم‌گری (خود انتظام) نیز با توجه به مزایای آن در کانون توجهات تنظیم‌گران بازار مالی قرار گرفته است. خودانتظامی،

بر اساس ماده ۱۵۱ قانون تجارت، «بازرس یا بازرسان باید هرگونه تخلف یا تقصیری در امور شرکت از ناحیه مدیران و مدیرعامل مشاهده کنند، به اولین مجمع عمومی اطلاع دهند و در صورتی که ضمن انجام ماموریت خود از وقوع جرمی مطلع شوند، باید به مرجع قضایی صلاحیتدار اعلام نموده و نیز جریان را به اولین مجمع عمومی گزارش دهند». ماده ۱۴ قانون ارتقاء نیز این دسته را موظف ساخت در صورت مشاهده هرگونه فساد موضوع این قانون، مراتب را به مرجع نظارتی یا قضایی ذیصلاح اعلام نمایند. قانونگذار ترک تکلیف گزارش فساد توسط این دسته را تخلف قلمداد و آن را به پاسخ‌های اداری و تنبیهی یعنی، محرومیت یا انفصال از خدمت در دستگاه‌های مشمول این قانون و یا جزای نقدی به میزان دو تا ده برابر مبلغ معاملات بزرگ مذکور در قانون برگزاری مناقصات و نیز لغو عضویت در انجمن‌ها، مؤسسات و اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای و یا هر دو مجازات همراه ساخت؛ اما، همه این اقدامات، پسینی، یعنی مربوط به بعد از ارتکاب جرم است و جنبه واکنشی دارد و از قلمرو جرم‌شناسی پیشگیری خارج است. به عبارت دیگر، لازم بود سازوکاری برای مداخله کنشی و پیش از گذر از اندیشه به عمل مجرمانه پیش‌بینی گردد.

۲. پیشگیری مشارکتی

به تدریج با پیدایش جرم‌شناسی، به ویژه پیدایش مکتب تحقیقی و محور قرار گرفتن مجرم در مرکز مطالعات جرم‌شناختی شاهد تحولاتی در شیوه برخورد با پدیده بزه و بزهکاری می‌شویم. پیشرفت‌های حاصل شده در علوم مختلف جنایی به ویژه جرم‌شناسی و پیدایش گرایش‌های نوین در آن مثل بزه‌دیده‌شناسی، تحولات سیاست جنایی و... نهایتاً به این نتیجه منجر شد که نظام عدالت کیفری اعلام کند که دولت و نهادهای رسمی به تنهایی از عهده مبارزه با بزهکاری بر نمی‌آیند و تحقق اهداف این نظام مستلزم دخالت عناصر اصلی پدیده مجرمانه جهت مقابله با این پدیده و کنترل آن در جامعه است.

این امر موجب توجه بیش از پیش به مشارکت جامعه و مردم در حل معضلات نظام عدالت کیفری گردید تا جایی که اکنون نمی‌توان بدون اشاره به مشارکت مردم در مقابله با بزهکاری و کاهش آثار نامطلوب مستقیم و غیرمستقیم آن، به تعریف سیاست جنایی پرداخت.

نظام عدالت کیفری ایران نیز از قاعده فوق مستثنی نبوده، لیکن توجه به این موضوع که مشارکت مردم و مردم‌سالاری در نظام عدالت کیفری ایران متأثر و منبعث از نظام عدالت کیفری

یکی از انواع تنظیم‌گری در برابر تنظی مگرگی حاکمیتی یا دولتی و از شیوه‌های کارآمد برای اعمال کنترل است که از طریق تفویض طیفی از اختیارات در جریان مقررات‌گذاری صورت می‌گیرد و قلمرو اصلی آن در هر جایی است که اعمال کنترل از درون برای منافع گروهی خاص و در سطح کلان جامعه، مطلوب‌تر باشد (انصاری، عیسائی تفرشی و حسینی، ۱۳۹۲: ۱۵۰).

اسلام است، موجب می‌شود تا علاوه بر تحولات علوم جنایی (جرم‌شناسی، کیفرشناسی، بزه‌دیده‌شناسی و...)، بتوان مبانی دیگری (مبانی دینی و فقهی) برای اتخاذ مدل مردم‌سالاری در سیاست جنایی توسط مقنن در قوانین مجازات اسلامی و آیین دادرسی کیفری ایران یافت. همچنین ضروری است که قانون اساسی (به عنوان مهم‌ترین و اصلی‌ترین قانون کشور) از جهت وجود یا عدم وجود رویکرد مردم‌سالارانه در حوزه عدالت کیفری مورد بررسی قرار گیرد، ضمن اینکه نباید از مباحث حقوق بشری و اهمیت یافتن حقوق اساسی بشر در افزایش گرایش به مداخله‌ی مردم و محدود شدن مداخله‌ی دولت در نظام عدالت کیفری غافل ماند.

یکی از مبانی جرم‌شناسانه حضور سمن را در فرآیند کیفری می‌توان در نقش آن‌ها در پیشگیری و کاهش بزه‌دیدگی مکرر جستجو کرد. عدم اعلام بزه‌دیدگی از طرف بزه‌دیده مهم‌ترین عاملی است که سبب بزه‌دیدگی مکرر می‌شود. بزه‌دیدگی مکرر بیشتر در مورد خشونت‌هایی هم چون خشونت خانگی از سوی همسران، خشونت خانگی علیه کودکان و یا خشونت خانگی علیه سالمندان و غیره نمود پیدا می‌کند؛ عدم اعلام بزه‌دیدگی نه تنها موجب بزه‌دیدگی مکرر بلکه موجب بی‌کیفر ماندن بزه‌کار هم می‌شود؛ از طرف دیگر بزه‌کار بدون اصلاح و درمان و بازپروری رها می‌شود و دور تکرار بزه تداوم پیدا خواهد کرد (میرخلیلی و رجبی، ۱۳۹۱: ۱۷۲-۱۷۱).

نقش سمن‌ها در اجرای سیاست جنایی پیشگیرانه در خصوص مقابله با کودک‌آزاری یکی از مهم‌ترین مصادیق حضور این نهادها است. در عرصه مبارزه با خشونت، آزار و استعمار کودکان و دفاع از حقوق این گروه به شدت آسیب با اعلام پذیر، گزارش جرایم مذکور گام مثبت و مؤثری در راستای کشف و تعقیب برمی‌دارند؛ همکاری سمن‌های فعال در زمینه حقوق کودکان و نوجوانان با والدین، اولیاء، سرپرستان قانونی و مددکاران اجتماعی می‌تواند آثار مثبتی در پی داشته باشد.

افزایش و ارتقای سطح مشارکت مردم برای واکنش در برابر بزهکاری در جامعه، راهکاری است که در دهه‌های اخیر برای کاهش نرخ تکرار جرم مورد توجه سیاست‌گذاران جنایی قرار گرفته است. در واقع می‌توان پیشگیری از تکرار جرم را به عنوان یکی از مهم‌ترین آثار جرم‌شناختی الگوی مردم‌سالارانه در سیاست جنایی محسوب کرد.

پیشگیری مشارکتی از رویکردهای جدید مطالعات پیشگیری از جرم به حساب می‌آید که در پی آگاهی از اهمیت مشارکت مردم و شکست رویکردهای صرفاً دولتی شکل گرفته است. جرم‌شناسان امروزه معتقدند «به‌جاست که شهروندان در پیشگیری از جرم سهیم شوند، چرا که بدون شرکت مردم، پیشگیری از جرم نمی‌تواند واقعاً عملی شود» (پیکا، ۱۳۹۵: ۱۱۶).

همان‌گونه که جرم تمام بخش‌های رسمی و غیررسمی را درگیر می‌کند و همگان نسبت به آن مسئولیت دارند، همین‌گونه نیز تمام نهادهای رسمی و غیررسمی و مردم در استراتژی پیشگیری از

جرم نقش و مسئولیت دارند. پیشگیری از جرم جزء خدماتی نیست که به مردم داده می شود، بلکه فعالیتی است که مردم باید در آن شرکت کنند (رجبی پور، ۱۳۸۲: ۲۱).

«شرکت دادن مردم در نظام عدالت کیفری و پیشگیری از بزهکاری، در واقع بر اساس همبستگی جامعه رسمی دولت و جامعه غیررسمی - مردم و انجمن های مردمی - شکل می گیرد. این همبستگی سبب تراکم زدایی از سیستم قضایی و هم زمان، افزایش کارایی و سرعت بخشی به عملکرد این سیستم از طریق واگذار کردن برخی از وظایف نظام عدالت کیفری به مردم می شود، که تقلیل بودجه دادگستری را نیز به دنبال دارد. زیرا، بدیهی است که پیشگیری از وقوع جرم بدون کمک و مشارکت مردم نمی تواند نتیجه مطلوبی حاصل نماید. چون جرم معضلی اجتماعی و کنترل آن وظیفه هر شهروند در کنار دولت است» (جمشیدی، ۱۳۹۵: ۲۰۱).

رویکرد پیشگیری مشارکتی در قالب نظریات مربوط به پیشگیری اجتماعی، وضعی، پیشگیری های چندنهادی و پیشگیری های محلی تبلور یافته است. هدف پیشگیری اجتماعی تسهیل و فراهم کردن زمینه انطباق اجتماعی است و از طریق مداخله های زود هنگام و تقویت نهادهای اخلاقی به وسیله خانواده و نهادهای آموزشی و خصوصاً مشارکت جامعه مدنی و مردم به بهترین شکل قادر به دستیابی به اهداف خود است، مشارکت جامعه مدنی در پیشگیری وضعی نیز امروزه جایگاه ویژه ای یافته است، تدابیر پیشگیرانه وضعی مستلزم مشارکت مردم نه تنها در اشکال محافظت شخصی از اموال بلکه در شکل نظارت همگانی و همکاری در کنترل آماج جرایم است. اما به هر حال همان طور که ریموند گسن، جرم شناس فرانسوی، نیز اشاره می کند این نوع مشارکت ها گرچه مطلوب است، اما از حدی نباید تجاوز کند. او از اقدامات مشارکتی در اشکالی مثل گشتی های شهروندان تفسیر خوبی ندارد (گسن، ۱۳۹۲: ۱۱۱).

۲-۱. افزایش نظارت مردم در سیاست جنایی

مشارکت مردم در نظام عدالت کیفری به ویژه در رسیدگی های کیفری و پاسخ به پدیده های مجرمانه، بیش از هر چیز موجب افزایش نظارت آن ها در امور کیفری می گردد. این افزایش نظارت می تواند شرایط تحقق اصل هشتم قانون اساسی در اجرای وظیفه امر به معروف و نهی از منکر، از سوی مردم نسبت به دولت را فراهم نماید. وظیفه ای که در صورت اجرا، منشأ آثار مثبت متعددی در حوزه مدیریت نظام عدالت کیفری خواهد شد. در ادامه این آثار را به اختصار بررسی می نمایم.

۱-۱-۲. شفاف‌سازی

شفاف سازی به عنوان یکی از آثار افزایش نظارت مردم در امور کیفری، می‌تواند نتایج مثبتی را در جهت حفظ منافع مردم و حمایت از آن‌ها در مراحل مختلف سیاست جنایی حاصل نماید. شفافیت عبارت از امکان مشاهده آشکار، روشن و نامخده واقعیت‌های موجود در جامعه و ادراک واضح و یکسان از آنها در ایران سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی است که عملکرد عادلانه، صحیح و مناسب رفتارهای فردی و اجتماعی را در سازوکارها و روابط مختلف حاکم بر جامعه می‌سازد. دستیابی حقیقی به آزادی و عدالت و کسب دانش و آگاهی و اعتماد و امنیت و صداقت تنها در بستری شفاف امکان‌پذیر می‌گردد و در سایه ابهام، دروغ و پنهان کاری در محیط‌های تار و غیر شفاف، فساد و تباهی و ظلم ریشه می‌کند و گسترش می‌یابد (موسسه تدبیر اقتصاد، ج ۳، ۱۳۸۲: ۱۵-۱۶).

تعریف فوق نشان می‌دهد که شفافیت رابطه نزدیکی با پاسخ‌گویی دارد، چرا که در دسترس قرار گرفتن اطلاعات مربوط به تصمیمات و اقدامات مقامات نظام عدالت کیفری برای مردم و بالا رفتن آگاهی آن‌ها، می‌تواند نظام عدالت کیفری را تحت فشار افکار عمومی وادار به پاسخ‌گویی در خصوص چرایی برخی تصمیمات و اقدامات نماید. نتیجه فوق‌علی‌رغم اینکه ممکن است انتقاداتی را در برخی زمینه‌ها به دنبال داشته باشد، آثار مثبتی دارد که مهم‌ترین آن‌ها، کاهش احتمال اتخاذ سیاست‌های غلط در امور کیفری است؛ چرا که سیاست‌گذاران جنایی به واسطه‌ی نظارت مردمی بر عملکردشان ملزم به پاسخ‌گویی در خصوص تصمیمات خویش‌اند و این امر می‌تواند از بسیاری از تصمیمات نادرست آن‌ها جلوگیری نماید.

اطلاعات و شفافیت در عین حال که از هم متمایزند نباید با یکدیگر خلط شوند. شفافیت مرحله‌ای از دارا بودن اطلاعات است؛ مرحله‌ای که این اطلاعات را برای دیگران، جز دارنده آن، قابل دسترسی می‌کند (جعفری، ۱۳۹۲: ۲۱۹).

هرچند شفافیت الزاماً به معنای دارا بودن اطلاعات از سوی همه افراد نیست اما همواره با افزایش دسترسی مردم به اطلاعات، شفافیت نیز ارتقاء می‌یابد. ایجاد شفافیت و دسترسی آزاد به اطلاعات راهکار قدرتمندی برای پاسخ‌گویی است و جامعه مدنی را قادر به نظارت بر دولت می‌کند و در حقیقت در زمره برنامه‌های پیشگیری اجتماعی از جرائم اقتصادی به شمار می‌آید. به عبارتی مردمی که از مسائل تأثیرگذار بر خودشان آگاه می‌شوند در موقعیتی قرار می‌گیرند که مأمورین دولتی ملزم به رعایت قوانین و مقررات می‌شوند. این امر خود به ایجاد شفافیت بیشتر و جلوگیری از فساد کمک می‌کند. علاوه بر این دسترسی کارآمد را نیز می‌توان ابزار برای تواناسازی دانست. تواناسازی به این مفهوم که داشتن اطلاعات درباره مسائل و گزینه‌ها با خود توانایی اعمال نفوذ می‌آورد و بر نتایج تأثیر می‌گذارد (لانگست و دیگران، ۱۳۸۷: ۴۳۰).

سازمان ملل متحد با توجه به اهمیت و تأثیر شایان سازوکار شفافیت و دسترسی به اطلاعات در امر پیشگیری از فساد در مواد متعددی از کنوانسیون مبارزه با فساد درخواست اتخاذ چنین راهکاری را از کشورهای عضو نموده است. ابتدا در بند یک ماده ۵ کشورهای عضو ملزم گردیده‌اند سیاست‌های ضد فساد کارآمدی را که اداره مناسب و شفاف امور دولتی را ارتقاء می‌بخشد، توسعه دهد. سپس، به موجب قسمت الف ماده ۱۰ کشورها باید مراحل یا مقرراتی را اتخاذ نموده که به اعضای جامعه امکان دهد در صورت اقتضاء اطلاعاتی را در مورد تشکیلات، عملکرد و فرآیندهای تصمیم‌گیری مدیریت دولتی آن و با در نظر گرفتن حراست از زندگی خصوصی و داده‌های شخصی، اطلاعاتی را در مورد تصمیم‌گیری‌ها و اعمال قانونی که به کلیه اعضای جامعه مربوط می‌شود، به دست آورند. همچنین، در بند یک ماده ۱۳ دسترسی مؤثر به اطلاعات به عنوان یکی از ابزارهای مشارکت جامعه مدنی در امور دولتی ذکر شده است (احمدی، ۱۳۹۵: ۳۸۵-۳۸۶)، در این باره گاهی دسترسی به اطلاعات مبنی بر مطالبه و درخواست مردم می‌باشد و گاهی نیز خود دولت‌ها ملزم به انتشار اطلاعات هستند.

۲-۱-۲. حاکمیت قانون و عدم تبعیض میان شهروندان

حاکمیت قانون به معنای رفتار برابر و بدون تبعیض با همه‌ی آحاد مردم در مقابل قانون است. وجود تضمینات قانونی برای حمایت از این حق بنیادین بشری (یعنی برابری و عدم تبعیض میان افراد در اعمال قانون) و وجود نظام حقوقی‌ای که در آن نهادهای قضایی به شکلی مؤثر، کارآمد و عادلانه قوانین را در جامعه به اجرا بگذارند، شرط اساسی و ذاتی برای حمایت از شهروندان در برابر خودکامگی‌ها و سوءاستفاده‌های برخی از مقامات رسمی نظام عدالت کیفری از اختیارات خویش و اعمال تبعیض ناروا میان شهروندان در مقابل قانون است (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۶۳).

در حال حاضر، حاکمیت قانون از موضوعات بسیار مهم در حوزه‌ی حقوق عمومی به‌ویژه حقوق اساسی است. اصل حاکمیت قانون سنگ بنای روابط میان دولت و مردم و الهام‌بخش اصول و مفاهیم دیگری مثل مسئولیت و پاسخگویی است (اصلائی و کاظمینی، ۱۳۹۰: ۲۶۶). بنابراین، با توجه به اهمیت این اصل لازم است تا تدابیر مناسبی جهت تضمین آن، مقابله با سوءاستفاده از قدرت و اختیارات مقامات رسمی نظام عدالت کیفری در اعمال و اجرای قانون و منع از تبعیض میان افراد جامعه، اتخاذ شود.

تجربه در برخی کشورها نشان می‌دهد که با وجود قوانین مناسب برای حمایت از حقوق بنیادین افراد در آن کشورها، این قوانین بعضاً اجرا نشده و یا به شکلی ناعادلانه و تبعیض‌آمیز اجرا می‌شوند (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۶۳)، زمانی که در درون نظامی که متولی اجرای عدالت و حمایت از شهروندان در برابر بی‌قانونی و تبعیض است، شاهد عملکرد ضعیف و گاهی معکوس در اجرای عدالت هستیم، به نظر می‌رسد که لازم است تا اهرم‌هایی در بیرون از این نظام بر عملکرد مقامات

و متولیان آن نظارت داشته باشند تا از این طریق مانع از خودسری‌ها و سوءاستفاده از قدرت در اعمال تبعیض میان شهروندان جامعه شوند. نظارت مردم و نهادهای غیررسمی و جامعی از طریق فراهم آمدن زمینه‌های مداخله و مشارکت آن‌ها در نظام عدالت کیفری، یکی از راهکارهای مناسب و موثر در افزایش کارایی و اثربخشی نظام عدالت کیفری است و می‌تواند متضمن اصل بسیار حیاتی و مهم حاکمیت قانون و عدم تبعیض میان شهروندان جامعه تلقی گردد.

۲-۱-۳. گزارش‌دهی عمومی و حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد

یکی از جلوه‌های مشارکت مردم در پیشگیری مشارکت محور از گونه‌های متنوع فساد مالی و اداری از جمله بزهکاری مالی مدیران بانکی در قبال تسهیلات مالی، گزارش فساد توسط آن‌ها است. با توجه به ماهیت شناخته‌شده‌ی بیشتر فسادهای مالی و اداری، همکاری شاهدان با مقامات قانونی تعقیب این دسته از جرایم، اهمیت زیادی دارد. از این رو، باید با تشویق کارمندان و شهروندان به ارائه اطلاعات و افشاگری و حمایت از آنان، زمینه پیشگیری از ارتکاب فساد را فراهم کرد (جعفری، ۱۳۹۵: ۹۲).

در این راستا، بند ۲ ماده ۱۳ کنوانسیون مریدا مقرر می‌دارد: «هر کشور عضو، اقدامات مقتضی را اتخاذ خواهد نمود تا تضمین کند که نهادهای ضد فساد مربوط به موضوع این کنوانسیون، برای مردم شناخته شده خواهند بود و در صورت اقتضاء، دسترسی به این نهادها را جهت گزارش‌دهی از جمله به صورت ناشناس از هر حادثه‌ای که ممکن است طبق این کنوانسیون جرم تلقی شود، فراهم خواهد آورد».

برای ایجاد درست و مؤثر نظام گزارش‌دهی کارآمد، به سازوکارهایی نیاز است تا مردم بتوانند از آن طریق، اطلاعات خود از فساد را در اختیار مقامات قانونی قرار دهند. همچنین، برای کارآمدی گزارش‌دهی، به وجود عواملی مانند آگاهی و استقلال، آسان‌سازی تشریفات گزارش‌دهی و بالا بردن آگاهی‌های مردم نیاز است. حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد نیز یکی از ضروریات ایجاد سامانه گزارش‌دهی پویاست.

۲-۲. مشارکت جامعه مدنی بر اساس کنوانسیون مریدا و قوانین داخلی در مبارزه با فساد

امروزه حاکمیت قانون از جایگاه و شأن بالایی برخوردار می‌باشد. بدون ترید اصل حاکمیت قانون سنگ زیرین روابط بین دولت و شهروندان می‌باشد (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۸)، به طوری که این اصل یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های حکمرانی خوب می‌باشد. حکمرانی خوب نیازمند چهارچوب قانونی منصفی است که به صورت عادلانه اجرا گردد.

اجرای منصفانه قانون نیازمند یک نظام قضایی بی طرف و نیروی پلیس پاکدست می باشد؛ بنابراین، ضروری است در بحث حاکمیت قانون در هر موردی، به خصوص موضوع بسیار مهم مبارزه با مفاسد و نقش جامعه مدنی در این مبارزه نیز، حاکمیت قانون باید سرلوحه و فصل الخطاب باشد. اهمیت حاکمیت قانون در این راستا تا این حد است که عنوان می شود پاسخگویی و شفافیت بدون حاکمیت قانون امکان پذیر نمی باشد (زارعی و براتی، ۱۳۹۵: ۳۴۲-۳۴۱).

۲-۱. کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد

علت نام گذاری کنوانسیون به مریدا این است که در شهر مریدای مکزیک برای امضای دولت‌ها رسماً ارائه و مفتوح گردید. این کنوانسیون به طور مستقیم با جرایم اقتصادی مرتبط است و هدف اساسی آن مبارزه با فساد اداری و مالی است و برعهده همه کشورهای عضو خواهد بود (فرهمندفر، ۱۳۸۸: ۸۲).

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 سرسام آوری 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 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 الزام آور حقوقی در مورد فساد و به ویژه پدیده فساد اداری و مالی می باشد 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 نمی کند و آزادی عمل کشورها را در گزینش سازوکارهای مناسب میسر می سازد. از طرف دیگر، هر دولت با الحاق خود به این سند، تعهدات و الزاماتی را نیز می پذیرد و ملزم به اجراء تعهدات خود می شود (موسی زاده، ۱۳۹۵: ۴۷).

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

^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.

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 می‌تواند 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 این که 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

این کنوانسیون، نقش جامعه مدنی را در مبارزه با فساد را، در ماده (۱۳) خود به رسمیت شناخته است و با خطاب قرار دادن دولت‌ها مبنی بر افزایش شفافیت، ارتقای دسترسی مردم به اطلاعات و همچنین، به ترویج و افزایش سهم عمومی در فرایند تصمیم‌گیری دولتی اشاره می‌نماید و عنوان می‌نماید که هر کشور عضو، در چارچوب امکانات خود و طبق اصول اساسی قانون داخلی خود، اقدامات مقتضی را به عمل خواهد آورد تا شرکت فعالانه افراد و گروه‌های خارج از بخش دولتی مثل جامعه مدنی، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های جامعه‌مدار را جهت جلوگیری و مبارزه با فساد، ارتقاء دهد و آگاهی عمومی را در رابطه با وجود، علل و شدت و تهدید فساد ارتقاء دهد. مشارکت باید با انجام اقداماتی مانند موارد زیر تقویت شود:

الف. ارتقاء شفافیت و مشارکت مردم در فرآیند تصمیم‌گیری^۲؛

ب. تضمین این امر که مردم دسترسی مؤثر به اطلاعات دارند؛

پ. انجام فعالیت‌های مربوط به اطلاع‌رسانی همگانی که به عدم تحمل فساد و نیز برنامه‌های آموزشی مردمی از جمله برنامه‌های درسی مدارس و دانشگاه‌ها کمک می‌کند؛

ت. ارج نهادن، ارتقاء و حمایت از آزادی جهت یافتن، دریافت، نشر و توزیع اطلاعات مربوط به فساد؛ این آزادی ممکن است منوط به بعضی محدودیت‌ها باشد، اما اینها فقط همان‌هایی خواهند بود که قانون تعیین کرده و برای موارد زیر لازم هستند:

(۱). احترام به حقوق یا حیثیت دیگران.

^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 سال ۱۳۸۷، تصویب آن را موافق با مصلحت نظام تشخیص داد (فرهمندفرد، ۱۳۸۸: ۸۲).

^۲. بند ۱ ماده ۱۳ کنوانسیون مبارزه با فساد با عنوان مشارکت جامعه از کشورهای عضو خواسته شرکت فعالانه افراد خارج از بخش دولتی مثل جامعه مدنی، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های جامعه‌مدار را جهت جلوگیری و مبارزه با فساد، از طریق ارتقاء شفافیت و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری و دسترسی مؤثر به اطلاعات تقویت گرداند.

(۲). حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی یا بهداشت یا اخلاق عمومی.

هر کشور عضو اقدامات مقتضی را اتخاذ خواهد نمود تا تضمین کند که نهادهای ضد فساد مربوط موضوع این کنوانسیون برای مردم شناخته شده‌اند و در صورت اقتضاء دسترسی به این نهادها را جهت گزارش دهی، از جمله به صورت ناشناس از هر حادثه‌ای که ممکن است طبق این کنوانسیون جرم تلقی شود، فراهم خواهد آورد.

۲-۲-۲. قوانین داخلی

۲-۲-۲-۱. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد

قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب جلسه علنی مورخ ۱۳۸۵/۳/۲۱ مجلس که با عنوان لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم به دلیل اختلاف نظر شورای محترم نگهبان و مجلس شورای اسلامی و مطابق اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام ارسال گردیده بود، در نهایت مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۷/۷/۲۰ و در اجرای اصل (۱۱۲) قانون اساسی تصویب آن را با درج بیانیه‌ای هنگام الحاق، موافق با مصلحت نظام تشخیص داده است و طی نامه شماره ۴۵۳۴۷/۴۸۳ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۴ با تأیید آن مجمع به مجلس شورای اسلامی ارسال گردیده بود و در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۲۶ جهت اجرا به دولت وقت ابلاغ گردیده است. در این قانون در ماده ۱۳ دسترسی مردم به اطلاعات و همچنین به ترویج و افزایش سهم عمومی در جمهوری اسلامی ایران، پذیرفته گردیده است و عنوان گردیده است که: «در چهارچوب امکانات کشور و طبق اصول اساسی قانون داخلی کشور، اقدامات مقتضی را به عمل خواهد آورد تا شرکت فعالانه افراد و گروه‌های خارج از بخش دولتی مثل جامعه مدنی، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های جامعه مدار را جهت جلوگیری و مبارزه با فساد، ارتقاء دهد و آگاهی عمومی را در رابطه با وجود، علل و شدت و تهدید فساد ارتقاء دهد. مشارکت باید با انجام اقداماتی مانند موارد زیر تقویت شود» و اما سؤال اساسی اینجاست که کدام جامعه مدنی در حال حاضر به مبارزه با فساد می‌پردازد؟ به نظر می‌رسد از لحاظ ساختاری و رفتاری اقدام خاصی در مورد حضور جامعه مدنی در مبارزه با فساد صورت نپذیرفته است.

۲-۲-۲-۲. قانون دسترسی شهروندان به اطلاعات

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته حق دسترسی شهروندان به اطلاعات مربوط به عملکرد حکومت به صورت یک قانون در آمده است. قانون دسترسی شهروندان به اطلاعات نیز در سال ۱۳۸۸/۱۱/۴ در نظام جمهوری اسلامی ایران بعد از کش وقوس فراوان بر اساس اصل ۱۱۲

قانون اساسی^۱ توسط مجمع تشخیص مصلحت تصویب گردید؛ اما تا مهرماه ۹۳ هنوز آیین نامه اجرایی این قانون در هیئت وزیران تصویب نگردیده است. در صورتی که بر اساس قانون می‌بایست وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ظرف مدت سه ماه نسبت به تهیه آیین نامه اجرایی این قانون اقدام می‌نمود. به نظر می‌رسد برای اجرایی شدن گردش آزاد اطلاعات در کشور باید ابتدا مقاومت موجود در نهادهای حکومتی برای انتشار این اطلاعات شکسته شود و با حاکمیت قانون، شفاف سازی و پاسخ گویی، قانون دسترسی به اطلاعات با تصویب آیین نامه‌ای آن اجرایی گردد. امروز پاسخ گویی بدون حاکمیت قانون و شفافیت امکان پذیر نیست و در حقیقت عدم انتشار اطلاعات از عوامل مهم تولید رانت است.

۲-۲-۳. قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۷ کمیسیون اجتماعی که با عنوان لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم و در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۹ مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت سه سال موافقت و مطابق اصل یک صد و دوازدهم (۱۱۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال گردیده بود با اصلاح و تأیید آن مجمع در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۷ به ریاست محترم جمهور ابلاغ گردیده است.^۲ در این قانون ماده ۱۰ مسئولیتی کلی برای جامعه مدنی جهت مبارزه با فساد به رسمیت شناخته شده است و ماده قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد عنوان گردیده است که وزارت کشور موظف است تمهیدات لازم را درباره توسعه و تقویت سازمانهای مردم نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد و سنجش شاخص‌های فساد با رعایت مصالح نظام و در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط فراهم آورد و گزارش سالانه آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. اما به نظر می‌رسد جامعه مدنی هنوز به صورت ماهوی نقشی در مبارزه زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد ندارد و از نظر رفتاری و ساختاری هنوز با وضعیت معمول نیز فاصله بسیاری وجود دارد.

^۱ اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است، به دستور رهبری تشکیل می‌شود».

^۲ نکته جالب در مورد تصویب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، قانون الحاق دولت جمهوری نامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، قانون دسترسی شهروندان به اطلاعات، این باشد که این سه قانون بر اساس اصل ۱۱۲ و به دلیل اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، در مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسیده است.

۲-۲-۴. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

قانون فوق مشتمل بر ۹۲ ماده و ۹۰ تبصره در جلسه علنی روز دوشنبه مورخ هشتم بهمن ماه یک هزار و سیصد و هشتادوشش مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۵ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد.

در ماده ۱۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، به تأسیس انجمن‌های صنفی حرفه‌ای به صورت سازمان‌های مردم‌نهاد اشاره شده است. طرح قانون تشکیل انجمن‌های صنفی در قالب سازمان‌های مردم‌نهاد در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار دارد و تا زمان تصویب این قانون، انجمن‌های صنفی - حرفه‌ای در قالب تشکلهای صنفی مجوز دریافت می‌نمایند. علاوه بر این، ماده ۹۱ این قانون نیز برای تأمین شرایط هرچه مساعدتر مشارکت و مسئولیت‌پذیری بخش غیردولتی در فعالیتهای اقتصادی در سه حوزه تقنینی، اجرایی و قضایی ترتیباتی را در نظر گرفته است.

بحث و نتیجه‌گیری

پیشگیری از بزهکاری مدیران بانکی در قبال تسهیلات مالی را از طریق مشارکت دادن مردم در مقابله با فساد نیز می‌توان انجام داد؛ از این رو، با توجه به اصل ۳ قانون اساسی مبنی بر ارتقاء سطح آگاهی مردم در زمینه‌های مختلف، می‌توان الزام مقرر در ماده ۱۳ کنوانسیون مریدا را پاسخ داد؛ در این زمینه نیز «قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰» می‌تواند به برنامه‌های آموزشی عمومی مقابله با جرائم و فساد مالی، جنبه قانونی ببخشد؛ نکته بسیار مهمی که باید به آن اشاره نمود، اینکه گزارش‌های مردمی نیز می‌تواند در پیشگیری اجتماع‌محور از موارد فسادآمیز مؤثر باشد که این موضوع با امکان دسترسی به اطلاعات میسر می‌شود؛ در قسمت ب از بند ۱ ماده ۱۳ کنوانسیون مریدا اشاره شده است این حق در ایران نیز و به موجب «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸» به رسمیت شناخته شده است و مواد ۵ و ۸ این قانون مؤسسات عمومی و خصوصی را مکلف کرده است تا اطلاعات تصریح شده در این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند؛ این اقدام دولت جمهوری اسلامی ایران نیز در راستای اجرا نمودن الزام فوق‌الذکر است که در کنوانسیون مریدا اشاره شده است.

پیشنهادها

۱. حاکمیت قانون به صورت شدید در نظام مالی و بانکی کشور و در نتیجه ایجاد انضباط مالی در تمام شئون حکومت، ایجاد شفافیت مالی از سوی دستگاه‌های مختلف و پرهیز از شعارزدگی و عمل‌گرایی.

۲. با توجه به موقعیت حساس مدیران بانکی، قبل و بعد از تصدی پست‌های مربوطه، نسبت به دارایی و درآمد ایشان و اعضاء درجه یک خانواده آن‌ها، از سوی دستگاه‌های مسئول، نظارت دقیق صورت گیرد.

۳. ایجاد سازوکارهای قانونی برای کنترل مدیران بانکی و کارکنان آنان در حین خدمت و تغییر محل خدمت ایشان به صورت ناگهانی و از قبل اعلام نشده.

۴. از آنجا که در ایران نهادهای مردمی برای مقابله با فساد وجود ندارد، لذا پیش‌بینی سازوکارهای تشویقی برای ایجاد سازمان‌های مردم‌نهاد در راه پیشگیری از فساد و جرائم مالی مدیران یقه سفید بانکی در راستای تحقق بند اول از ماده ۱۳ کنوانسیون مریدا امری ضروری است؛ بدین منظور، با توجه به ماده ۱۰ قانون ارتقاء نظام سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ که وزارت کشور را موظف نموده است تا تمهیدات لازم را در خصوص توسعه و تقویت سازمانهای مردم‌نهاد) در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد و سنجش شاخص‌های فساد به عمل آورد؛ سازوکارهای اجرایی شدن این موضوع باید مشخص شود تا با حمایت نهادهای مردمی مبارزه با فساد مالی و اداری مدیران بانکی، کارکرد اصلی آن‌ها مشخص شود.

۵. تدوین مقررات واحد در خصوص جرایم بانکی با قابلیت تطبیق به تمامی کارکنان بانک‌ها صرف نظر از ماهیت استخدامی از حیث انتساب عناوین مجرمانه.

۶. الزامی کردن اعلام جرایم بانکی در تمامی بانکها صرف نظر از ماهیت خصوصی یا دولتی بودن بانک‌ها و صرف نظر از اینکه ماهیت استخدامی کارمند مشمول کدام نظام استخدامی است.

تشکر و قدردانی

پژوهشگران، از عزیزانی که در فرآیند ویراستاری ادبی و صفحه‌آرایی این مقاله همکاری و راهنمایی داشتند، کمال تشکر و امتنان را دارند.

منابع

- ابراهیمی، شهرام (۱۳۹۹). **بزه‌انگاری عدم انجام تدابیر پیشگیری از بزهکاری**، در دانشنامه سیاستگذاری حقوقی، چاپ اول، به کوشش لیا جنیدی و امیرحسن نیازپور، تهران: معاونت حقوقی رییس جمهوری.
- احمدی، زهرا (۱۳۹۵). **پیشگیری از فساد در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از منظر کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد**، مجموعه مقالات همایش کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد: دستاوردها و چالش‌ها، چاپ اول، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- اصلاحی، فیروز، کاظمینی، سید محمد حسین (۱۳۹۰). **مفهوم حاکمیت قانون و برداشت از آن با تاکید بر قانون اساسی ج.ا.ا، مطالعات انقلاب اسلامی**، ۸(۲۶): ۲۴۷-۲۷۴.
- انصاری، علی، عیسائی تفرشی، محمد و حسینی، سید میلاد (۱۳۹۲). **تحلیل ساختار حقوقی نهادهای خود انتظام در مطالعه تطبیقی در بازار سرمایه ایران با مطالعه تطبیقی نظام حقوقی آمریکا**، تحقیقات مالی، ۱۵(۲): ۱۶۰-۱۴۹.
- پیکا، ژرژ (۱۳۹۵). **جرم‌شناسی**، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ چهارم، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- توسلی زاده، توران (۱۳۹۲). **پیشگیری از جرایم اقتصادی**، چاپ اول، تهران: جنگل.
- جعفری، امین (۱۳۹۲). **جایگاه شفافیت تجاری در حقوق کیفری اقتصادی در فرانسه**، تازه‌های علوم جنایی (مجموعه مقاله‌ها) زیر نظر دکتر نجفی ابرندآبادی، چاپ دوم، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- جعفری، علیرضا (۱۳۹۴). **فساد اداری و مالی در نظام بانکی: با توجه به موقعیت شغلی و کنوانسیون مریدآ**، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل.
- جمشیدی، علیرضا (۱۳۹۵). **سیاست جنایی مشارکتی**، چاپ دوم، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- رجبی پور، محمود (۱۳۸۲). **راهبرد پیشگیری اجتماعی از جرم: تعامل پلیسی و دانش آموزان**، دانش انتظامی، ۵(۳): ۳۲-۷.
- زارعی، محمدحسین و براتی، نظام (۱۳۹۵). **بررسی نقش مردم و جامعه مدنی در مبارزه با فساد**، مجموعه مقالات همایش کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد: دستاوردها و چالش‌ها، چاپ اول، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳). **حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران**، تحقیقات حقوقی، ۴۰(۲۰۲): ۱۵۵.
- فرهمندفر، حیدر (۱۳۸۸). **الزامات قانونگذار ایران پس از الحاق به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد**، کارآگاه، ۲(۷): ۹۷-۸۰.
- گسن، ریموند (۱۳۹۲). **جرم‌شناسی کاربردی**، ترجمه مهدی کی نیا، تهران: انتشارات مجد.



- لانگست، پیتر و دیگران (۱۳۸۷). **برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد**، ترجمه حمید بهره‌مند و امیرحسین فراهانی جلالی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مرجانی، مهدی و میرعباسی، سید باقر (۱۳۹۹). **پیشگیری غیرکیفری از جرایم اقتصادی در کنوانسیون مریدا**، تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ۱۶(۴۴): ۳۷-۶۰.
- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵). **حاکمیت قانون مفاهیم مبانی و برداشت‌ها**، با نظارت دکتر محمد حسین زارعی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- موسسه تدبیر اقتصاد (۱۳۸۲). **فساد مالی و اقتصادی: ریشه‌ها، پامدها، پیشگیری و مقابله: ریشه‌ها و علل فساد مالی و اقتصادی در ایران**، چاپ اول، جلد سوم، تهران: انتشارات موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- میرخلیلی، سید محمود و رجبی، جواد (۱۳۹۱). **پیشگیری کیفری از بزه‌دیدگی مکرر، حقوق اسلامی**، ۹(۳۴): ۱۶۷-۱۹۲.
- نوروزی دره بیدی، زینب؛ شکرچی زاده، محسن و قاسمی کهریزسنگی، راضیه (۱۳۹۸). **پیشگیری از بزهکاری مدیران بانکی در قبال تسهیلات مالی بر مبنای حقوق اقتصادی-اجتماعی شهروندی**، حقوق پزشکی، ۱۳(ویژه‌نامه حقوق بشر و حقوق شهروندی): ۳۶۷-۳۸۷.