

پیشگیری از فساد مالی در پرتو نظارت بر اموال و دارایی کارگزاران عمومی^۱

حجت نجارزاده اهری*، محمدعلی اردبیلی*، نسرین مهرا***، محمدعلی مهدوی ثابت****

چکیده

مبادله منافع و اقتدار عمومی در مقابل منافع شخصی و خصوصی تعریف مختصری از پدیده فساد است و وجود آن در هر جامعه‌ای نشانگر نقص کارکردهای صحیح نهادهای عمومی است. فساد، پدیده‌ای ضد ارزش و مخل جریان صحیح اعمال حاکمیت قانون است؛ لذا پیشگیری همه‌جانبه از آن، ضرورتی انکارناپذیر برای دولت‌ها می‌باشد و مبارزه با آن ارتباط مستقیمی با کسب مشروعیت نظام‌های سیاسی دارد. در اکثر کشورهای جهان، یکی از ابزارهای پیشگیری و مبارزه با فساد، نظارت بر اموال و دارایی کارگزاران عمومی است؛ زیرا کشف و تعقیب جرائم مربوط به فساد، با عنایت به مخفی بودن ارتکاب آن‌ها اغلب ناممکن شده است و تمرکز بر اموال کارگزاران دقیقاً برای فائق آمدن بر همین مسئله است تا از این رهگذر بتوان آمار رقم سیاه بزه مزبور را کاهش داد. در راستای تحولات اخیر جهانی در زمینه توسعه ابزارهای مبارزه با فساد، در جمهوری اسلامی ایران نیز قوانینی تصویب شده است. قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب

۱. این مقاله برگرفته از رساله دوره دکتری تخصصی نویسنده مسنول تحت عنوان «واکنش کیفری به درآمدها و ثروت‌های ناموجه کارگزاران عمومی در حقوق ایران و اسناد بین‌المللی» با راهنمایی آقای دکتر محمدعلی اردبیلی و مشاوره خانم دکتر نسرین مهرا و آقای دکتر محمدعلی مهدوی ثابت در دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات تهران است.

* بازپرس دادسرای عمومی و انقلاب تبریز، دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی تهران
hojat.najarzadeh@yahoo.com
** استاد گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسنول)

m-ardebili@sbu.ac.ir
docnas@mail.com *** دانشیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

**** استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی تهران
ali.mahdavi@yahoo.com

۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام یکی از این موارد است. تصویب قانون مزبور، با طی زمانی ده‌ساله، گامی رو به جلو محسوب می‌شود. موضوع نظارت بر اموال و دارایی کارگزاران با بررسی تجربیات جهانی در سه بخش انجام‌گرفته و ایراداتی به این قانون متوجه است که کارایی و مفیدبودن آن را در عمل با مشکلاتی مواجه می‌کند؛ از جمله اینکه سازگاری برای بررسی اموال در حین خدمت کارگزاران اندیشیده نشده است؛ همچنان که بحث مهم تعارض منافع مغفول مانده است و قانون مزبور فاقد ضمانت‌اجرای کیفری و انضباطی کافی به نظر می‌رسد. خلاصه اینکه معیارها و الگوهای پذیرفته‌شده کشورهای پیشرو در مبارزه با فساد، در قانون مزبور لحاظ نشده است.

واژگان کلیدی: فساد مالی، کارگزار عمومی، نظارت، افشا و اعلام اموال، ضمانت اجرا

مقدمه

زیستن در یک جامعه سالم و به دور از تباهی‌ها، فساد و خودکامگی یکی از آرزوهای دیرینه نوع بشر بوده است و نظام‌های سیاسی در طول تاریخ، همواره قواعد و مقرراتی برای اعمال حاکمیت و حفظ نظم عمومی و تحقق این آرزو وضع کرده‌اند. اعمال حاکمیت مطلوب توسط کارگزاران منصوب یا منتخب مردم اتفاق می‌افتد و اصولاً قواعد و مقررات موضوعه در هر زمینه‌ای باید برای همه مردم یکسان اجرا و اعمال گردد. گویی در جوامع امروزی برای حکمرانی خوب^۱ چاره‌ای جز این نیست (میدری، ۱۳۸۵: ۲۷۴). کارگزاران عمومی در اعمال و اجرای قواعد و مقررات، بنا به علل و دلایل مختلفی از منویات و اوضاع مقررات سرپیچی می‌نمایند؛ زیرا طبع انسان گرایش شدیدی به جمع‌آوری اموال داشته و در این راه ممکن است انواع تلاش‌های قانونی و غیرقانونی برای تحصیل ثروت به کار گیرد و از طرف دیگر چون این کارگزاران دسترسی آسان و بدون زحمت به منابع مادی و مالی عموم دارند، بیشتر در معرض لغزش و خطاکاری هستند. اگر این سرپیچی و خطاکاری از قانون به این نحو باشد که اقتدار و منافع عمومی در راه منافع خصوصی قربانی گردد، در این صورت با مقوله فساد مالی^۲ مواجه هستیم. در فرایند فساد، کارگزار عمومی، اقتدار عمومی را که به نمایندگی از اجتماع اعمال می‌کند و به‌عنوان امانتی مهم در دست وی است، با منافع شخصی خویش مبادله می‌کند (نجارزاده اهری و میر سعیدی، ۱۳۹۱: ۶۲). اصلی‌ترین اثر این مبادله و معامله نامبارک آن است که قاعده تساوی افراد در مقابل قانون را نقض می‌کند و اقتصاد جوامع را با مشکل مواجه می‌سازد و باعث بی‌نظمی‌ها و ناهنجاری‌های اجتماعی می‌شود. درباره علل وقوع فساد مالی، دانشمندان علوم

1. Good governance
2. Corruption

انسانی و اجتماعی نظریات متنوع و مختلفی ابراز کرده‌اند. فساد مالی مصادیق مختلفی دارد که نقطه مشترک تمامی آن‌ها سوءاستفاده از موقعیت اداری برای به‌دست‌آوردن مال است. امروزه موضوع مبارزه با فساد جدای از اینکه یکی از شعارهای مهم مبارزات انتخاباتی محسوب می‌شود، سرلوحه تمامی برنامه‌های حاکمیتی است و نه تنها یک مشکل داخلی برای دولت‌ها محسوب می‌شود، بلکه امروزه به‌عنوان یک معضل فراملی به آن نگرسته می‌شود. نمونه آن را می‌توان در تدوین و تنقیح کنوانسیون‌های منطقه‌ای و جهانی دید که به این منظور توسط دولت‌ها امضا و تصویب شده‌اند (محسنی، ۱۳۹۲: ۱۴۴). از آنجا که مهمترین سرمایه سیاسی حکومت‌ها، اعتماد مردم به حاکمان و نظام سیاسی است و انواع فساد، خصوصاً فساد مالی، این اعتماد را خدشه‌دار می‌سازد و حتی از بین می‌برد. لذا امروزه مقابله با فساد مالی ضرورتی انکارناپذیر است (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ۱۱). در مقام مبارزه با فساد، به این موارد باید توجه کرد: با توجه به اینکه هر دو طرف معامله فساد (برای مثال: راشی و مرتشی) یک نفع واقعی در عدم افشای آن دارند، لذا ارتکاب بزه اصولاً مخفی انجام می‌شود. به تبع آمار کشف این نوع بزه پایین و متقابلاً رقم سیاه^۱ ارتکاب آن و بی‌کیفر ماندن^۲ مرتکبین آن زیاد است. به عبارت دیگر، باید گفت که به اصطلاح علم جرم‌شناسی، «منطقه خطر»^۳ فساد، بسیار وسیع است و احتمال بزه‌دیده واقع شدن عموم مردم بیش از سایر جرایم است. یکی از روش‌های نسبتاً جدید پیشگیری از فساد مالی و مبارزه با آن، نظارت بر اموال و دارایی کارگزاران عمومی است که به‌صورت الزام کارگزاران عمومی به اعلام دارایی‌ها در بدو استخدام و افشای آن‌ها در فواصل زمانی مشخص شده بعدی نمود پیدا می‌کند تا نظام‌های سیاسی از این طریق بتوانند مانع داراشدن نامتعارف^۴ (من غیر حق)^۵ کارگزار عمومی شوند. کشورهایی که در امر مبارزه با فساد تا حدود زیادی موفق بوده‌اند، بر همین اساس و با الهام از آموزه‌های کنوانسیون‌های بین‌المللی، قواعد و مقرراتی را تنقیح، تصویب و اجرا کرده‌اند. به عبارت دیگر، مقابله با بین‌المللی شدن بزهکاری و حتی فساد در دستگاه‌های دولتی یک کشور، مستلزم همکاری کشورهاست. تا آثار سوء آن بر کشورهای همان ناحیه یا دیگر کشورهایی که با آن روابط مهم سیاسی، اقتصادی، اجتماعی،

1. Dark number
2. Impunity
3. Risk Zone

۴. مطابق ماده ۲۰ کنوانسیون مبارزه با فساد، اگر کارگزار مزبور در دوران خدمت و تصدی خویش چنان ثروتی به دست آورد که با درآمد قانونی‌اش متناسب نباشد و این عدم تناسب، فاقد هرگونه توجیه و توضیح منطقی باشد، در این صورت حکم داده می‌شود که این ثروت و دارایی ناشی از ارتکاب فساد بوده است.

5. Illicit enrichment

مهاجرتی یا... دارد، تأثیر منفی نگذارد (رودگرکوهپر و رضوی فرد، ۱۳۹۸: ۱۳۹). در جمهوری اسلامی ایران نیز مخصوصاً پس از پیوستن به کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد مصوب ۲۰۰۳، اقداماتی در راستای مبارزه با فساد بیشتر از بُعد تقنینی انجام گردیده است (فرهمندفر، ۱۳۸۸: ۸۲). یکی از این موارد که اخیراً باعث بحث‌های فراوانی شده است، تصویب قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران^۱ است که در تاریخ ۹۴/۰۸/۰۹ پس از گذشت ده سال از زمان طرح اولیه آن به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است. نمونه مشابه و قدیمی این مقرر، قانونی است که در سال ۱۳۳۷ شمسی تحت عنوان «قانون مربوط به رسیدگی به داریی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها» تصویب شده بود. این قانون که تقریباً از زمان تصویب متروک مانده، در لسان عامه به «قانون از کجا آورده‌ای؟» مشهور بوده است (باقری، ۱۳۹۱: ۹۰). نوشتار حاضر قصد دارد به الزامات افشای اموال و داریی کارگزاران عمومی در بستر نقد و تحلیل قانون مصوب ۱۳۹۴ پرداخته و به تجربیات جهانی نیز در خصوص موضوع بحث‌شده ورود نماید و به این سؤال اساسی پاسخ دهد که آیا تصویب قانون مزبور توانایی پیشگیری از فساد مالی در ایران را دارد. فرضیه نگارندگان بر این امر استوار است که هرچند قانون اشاره‌شده گامی رو به جلو محسوب می‌شود، ایرادات موجود تا زمانی که اصلاح نشده‌اند، توانایی آن قانون را در پیشگیری از فساد به بوته نقد خواهد کشید. پلان مقاله در سه بخش بررسی تعاریف و چهارچوب‌های حاکم بر اعلام داریی‌های کارگزاران، محتوای فرم‌های افشای مالی و ضمانت‌اجراها طراحی شده است.

۱. تعاریف و چهارچوب‌های حاکم بر اعلام داریی‌های کارگزاران عمومی

یکی از ابتکارات سازمان ملل متحد در کنوانسیون مبارزه با فساد^۲ (کنوانسیون مریدا)^۳ نظارت بر اموال و داریی‌های مقامات و مسئولین عمومی و جرم‌انگاری افزایش فاقد توجیه ثروت‌های ایشان است که یکی از اثربخش‌ترین ابزارها برای مقابله با فساد مالی کارگزاران عمومی محسوب می‌شود. کنوانسیون مبارزه با فساد به موجب ماده ۲۰ از دولت‌های عضو خواسته است تا تحصیل غیرقانونی ثروت، یعنی افزایش چشمگیر (فاقد توجیه) داریی‌های یک کارگزار عمومی را جرم کیفری قلمداد

۱. این قانون از این پس در این نوشتار، به‌عنوان قانون مصوب ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت آورده خواهد شد.

2. United Nations Convention against Corruption

۳. مریدا از شهرهای کشور مکزیک است که در ایالت یوکاتان قرار دارد و جمعیت آن طبق سرشماری سال ۲۰۱۰ میلادی ۹۷۰,۳۷۷ نفر بوده است (ویکی پدیا، مدخل مریدا).

نمایند. همچنین وفق بند پنجم از ماده ۵۲، ایجاد نظام‌های مؤثر افشای مالی در رابطه با مقامات دولتی خاص و اعمال کیفر متناسب به‌خاطر عدم رعایت این موارد، از خواسته‌های کنوانسیون مزبور است (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۱۳۹۵: ۴۲).

۱-۱. فلسفه‌های حاکم بر اعلام اموال

همان طوری که بیان شد، برای مبارزه با فساد مالی کارگزاران عمومی، مقوله نظارت بر اموال و دارایی‌های کارگزاران مزبور امری اجتناب‌ناپذیر است. اساسی‌ترین راه برای این نظارت، اعلام و افشای اموال توسط خود کارگزاران می‌باشد. اصول و چهارچوب‌هایی را باید برای این امر مهم در نظر گرفت تا بر اساس این اصول، نیل به هدف غایی (به حداقل رساندن فساد) تسهیل گردد. اساسی‌ترین هدف بسیاری از سیستم‌های افشای مالی کارگزاران عمومی، حمایت از ایجاد و توسعه فرهنگ درستکاری (صداقت)^۱ است (Ivana M. Rossi & others, 2017: 9). دو شیوه را می‌توان در رژیم‌های افشای مالی مدنظر قرار داد: یکی از آن‌ها تمرکز بر ثروت‌های ناحق و دیگری نیز تمرکز بر تعارض منافع (Ivana M. Rossi & others, 2017: 11).^۲

کشورهایی که قصد پیشگیری، تحقیق و تعقیب درباره فساد اداری را دارند، تمرکز اصلی‌شان بر شناسایی و کشف ثروت غیرقانونی است. برای این منظور، آن‌ها به دنبال کسب اطلاعات و نظارت بر ثروت کارگزاران عمومی در طول دوره خدمت ایشان، به همراه اقداماتی در جهت کشف درآمد و ثروت غیرمعمول یا غیرموجه هستند. فرم‌های افشای مالی عمدتاً حاوی جزئیات دقیقی از اموال منقول و غیرمنقول، درآمد، سهام و اوراق بهادار و دیون هستند. کشورهایی که فساد گسترده‌ای را تجربه می‌کنند، با دشواری کشف و پیگیری جرایم فساد، از قبیل ارتشاء و اختلاس آشنا هستند. به‌کار بستن یک سیستم افشا که برای کشف دارایی‌های ناحق طراحی شده است، دولت‌ها می‌توانند تغییرات غیرقابل توضیح و تغییرات درخور توجه در ثروت کارگزار عمومی را کنترل نمایند. چنین سیستمی می‌تواند به تحقیق (و تعقیب) و محکومیت کارگزاران فاسد به استرداد اموال ناشی از جرم منجر گردد. کشوری که به دنبال جلوگیری از سوءاستفاده از موقعیت اداری است، به سیستمی نیاز

۱. صداقت دقیقاً نقطه مقابل فساد است.

۲. Conflicts of Interest «تعارض منافع»: مکانیسم فساد از طریق تعارض منافع بدین صورت است که فرد با استفاده از قدرت حاکمیتی و جایگاهی که در آن قرار دارد، قوانین یا مقرراتی وضع می‌کند که تأمین‌کننده منافع فردی یا صنفی‌اش باشد و منجر به تضییع منافع جامعه می‌شود و با توجه به اینکه مقررات و قوانین وضع شده با استفاده از جایگاه قانونی بوده است، بعد از مدتی به یک رویه تبدیل می‌شود و بدین ترتیب فساد به‌صورت قانونی درمی‌آید.

دارد که برای اطلاع‌دادن و راهنمایی‌کردن کارگزاران عمومی در راستای تعارض منافع است. چنین سیستم‌هایی در واقع به جای شناسایی رفتار نامناسب، بیشتر برای شناسایی تعارض منافع بالقوه طراحی شده‌اند. در سیستم‌های افشای مالی که بر تعارض منافع متمرکز هستند، به‌خصوص اطلاعات زیر در میان چیزهای دیگر درخواست می‌شود: موقعیت‌ها و مشاغل خارج از اداره، منابع درآمد، هدایا و نام شرکت‌هایی که کارگزار عمومی در آنجا ذی‌نفع است. این سیستم‌ها اغلب در کنار یک چهارچوب اخلاقی برای کمک به کارگزاران عمومی، برای اجتناب از موقعیت‌ها و مشاغلی که به تعارض منافع منجر می‌گردد، به کار می‌آیند. در این خصوص، نهادهای افشای مالی تمایل دارند رابطه‌ی نزدیکی با کارگزار عمومی ایجاد کنند. سیستم‌های مزبور ترجیح می‌دهند که کارگزار عمومی قبل از اینکه تعارض منافع رخ دهد، با آن نهادها مشورت کند. اعلام تعارض منافع کارگزاران منتخب محلی، اعضای پارلمان و احزاب سیاسی در کشورهای مجارستان، فرانسه و اسپانیا رایج می‌باشد (Tytko & Stepanova, 2019: 217). به‌رغم اهداف مختلف سیستم‌هایی که بر ثروت غیرقانونی تأکید دارند و سیستم‌هایی که بر تضاد منافع متمرکز هستند، بسیاری از کشورها در پی پیاده‌سازی سیستم‌هایی هستند که مرکب از عناصر دو رژیم افشای مالی پیش‌گفته هستند. یک سیستم ترکیبی برای محدوده‌ی وسیعی از اهداف ضد فساد به کار می‌آید؛ لکن به یک چهارچوب قانونی گسترده‌تر و منابع مالی سرشار نیازمند است. برای مثال، یک سیستم ترکیبی نه تنها نیازمند فرم‌های افشای اطلاعات جامع در مورد دارایی‌ها و منافع است، بلکه نیازمند توسعه‌ی توانایی متخصصان اداره‌ی افشا برای تجزیه و تحلیل اطلاعات است. داده‌های جمع‌آوری شده نشان می‌دهد که سیستم‌های متمرکز بر ثروت غیرقانونی، بیشتر در کشورهای در حال توسعه رایج است؛ در حالی که سیستم‌های متمرکز بر تعارض منافع در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۱ رایج هستند (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۱۳۹۵: ۵۱). دلایل مختلفی برای این تفاوت وجود دارد: اول، پیوند بین داراشدن ناحق و فعالیت‌های فسادآمیز، بیشتر آشکار است. فرد اغلب می‌تواند یک رابطه‌ی مستقیم بین دارایی نامشروع و فساد ترسیم کند. این در حالی است که ارتباط بین تعارض منافع و فساد معمولاً ظریف است؛ دوم اینکه سیستم‌های مبتنی بر تعارض منافع، اصولاً پیشگیرانه هستند که برای شناسایی و جلوگیری از تعارض‌های احتمالی طراحی شده‌اند؛ در حالی که سیستم‌های مبتنی بر داراشدن من غیرحق، فعالیت‌های فاسد را متوقف می‌کنند و ماهیت تنبیهی دارند. در خصوص اینکه در حقوق ایران کدام‌یک از الگوها پذیرفته شده است، نمی‌توان نظر قطعی

1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

داد. با بررسی دقیق قانون مصوب ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام، ظاهراً هدف اصلی از ایجاد سیستم اعلام اموال، تأکید بر جلوگیری از افزایش ناعادلانه دارایی‌های افراد مشمول قانون بوده است؛ لکن در خصوص مبارزه با تعارض منافع مقرر و ویژه‌ای وجود ندارد و قوانین متعدد دیگری وجود دارند که به‌طور غیرمستقیم با تعارض منافع مرتبط هستند؛ لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷، قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون بازار بورس و اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴ و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ از این دسته‌اند. در قوانین مزبور هدف اصلی و ابتدایی، پیشگیری از تعارض منافع یا مدیریت آن نیست و عمدتاً با رویکرد کیفری و جرم‌انگاری به برخی از مصادیق تعارض منافع توجه شده است. بحث تکمیلی راجع به تعارض منافع از حوصله این مقال خارج است و خاطر نشان می‌سازد که اخیراً در کشور ما پیش‌نویس لایحه مدیریت تعارض منافع توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری منتشر شده است و تا تبدیل شدن این پیش‌نویس به قانون، راه طولانی در پیش است.

۱-۲. نهاد مسئول

در این زمینه که چه نهادهایی مسئولیت نظارت بر اموال و دارایی‌ها را بر عهده دارند، مسائلی مطرح می‌گردد که بیشتر به ساختار حقوقی و سیاسی هر کشور بستگی دارد؛ از جمله اینکه آیا باید نهادی متمرکز با اختیارات کامل و مستقل،^۱ وظیفه نظارت و کنترل اموال را بر عهده داشته باشد یا هر قوه‌ای (هریک از قوای سه‌گانه مجریه، مقننه و قضائیه) می‌توانند نهادهایی تخصصی برای نظارت بر اموال کارمندان متبوع خویش داشته باشند یا در مقیاسی کوچک‌تر هر اداره یا وزارتخانه‌ای، واحدی ویژه، به نام واحد ارزیابی اموال و ثروت کارمندان متبوع خودش داشته باشد. در نظام حقوقی ایران حسب مواد ۱ و ۲ و ۳ قانون مصوب ۱۳۹۴، قوه قضائیه مکلف به دریافت خوداظهاری اموال و دارایی‌های کارگزاران مشمول می‌باشد و آیین‌نامه قانون مزبور پس از سپری شدن سه سال در خرداد

۱. برای مثال در کشور رومانی در سال ۲۰۰۷ قانون تأسیس نهاد ملی درستکاری (National Integrity Agency) به تصویب رسید. این نهاد اداره‌ای است مستقل که در رابطه با قوه قضائیه، مدیران اجرایی و قانون‌گذاران، صلاحیت گسترده‌ای دارد و اعلام دارایی‌ها، اعلام منافع و تطابق با نظام مغایرت‌ها را بررسی می‌کند.

ماه سال ۱۳۹۸ توسط قوه قضائیه تصویب و ابلاغ گردید. این آیین‌نامه در خصوص نحوه اجرا و محدوده وظایف و نهادسازی و غیره مطالبی را بیان نموده است.^۱

۳-۱. اشخاص مکلف به اعلام دارایی خویش

در زمینه اشخاصی که مکلف به اعلام دارایی خویش هستند، پاسخ واحدی وجود ندارد و پاسخ‌ها می‌توانند در طول زمان با پیشرفت جوامع تغییر کنند. در بحث و بررسی این موضوع که چه کسی باید دارایی خویش را اعلام کند عموماً دو گزینه مطرح می‌شود: برخی کشورها تمامی کارگزاران عمومی را به تسلیم اظهارنامه مالی ملزم می‌کنند؛ در حالی که برخی از آن‌ها تکلیف را تنها برای مجموعه محدودتری از کارگزاران (مقامات) عمومی توسعه می‌دهند (Rossi & Pop & Berger, 19: 2017). قائل شدن افشای مالی برای اکثر کارگزاران یا تمام آن‌ها به این دلیل می‌تواند باشد که امکان وقوع فساد در تمام سطوح خدمات عمومی وجود دارد و همچنین منعکس نمودن پیامی مهم به جامعه در خصوص تلاش به ارتقاء شفافیت مالی است. این امر تمامی کارگزاران عمومی، از رئیس جمهور کشور تا معلم یک منطقه روستایی را در بر می‌گیرد. الزام به افشا در محدوده غیر وسیع می‌تواند توسط شعبه دولت (برای مثال صرفاً کارکنان قوه مجریه)، نوع انتصاب، مسئولیت، سلسله‌مراتب، عملکرد، دستمزد یا ترکیبی از معیارها سازماندهی شود. در سیستم حقوقی ایران حسب قانون رسیدگی به اموال و دارایی‌های مسئولین مصوب ۱۳۹۴، صرفاً مقامات خاصی مکلف به اعلام و افشای اموال خویش هستند و این امر حاکی از این است که سیستم حقوقی ایران دامنه محدودتری از کارگزاران را مکلف به اعلام اموال خویش کرده است؛ امری که مبارزه همه‌جانبه با فساد مالی کارمندان میانی و متوسط مقامی را با مشکل مواجه می‌کند. شایان ذکر است که طبق اعلام مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۵، تعداد کارمندان دولت تابع قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون کار در مجموع ۲,۳۴۱,۷۲۶ نفر بوده‌اند^۲ که از این جمعیت انبوه، همان طوری که گفته شد، وفق قانون مصوب ۱۳۹۴ تعداد محدودی ملزم به اعلام اموال و دارایی‌های خویش هستند. البته برخی از نویسندگان معتقدند که قانون مزبور، مشمولین خود را گسترش داده و با قراردادن طیف گسترده‌ای از مسئولان مشمول، آرمان‌گرایی را جایگزین واقعیت‌گرایی کرده است (وکیلیان و درخشان، ۱۳۹۶: ۲۴۰). برای هریک از سیاست‌های الزامی نمودن وسیع یا محدود مشمولین افشای دارایی، دلایلی

۱. در ماده ۲ آیین‌نامه مزبور قید شده است: «به منظور انجام وظایف موضوع قانون و آیین‌نامه آن، اداره کل (اداره کل ثبت دارایی مقامات مسئول) با نظر رئیس قوه قضائیه در حوزه ریاست قوه قضائیه تشکیل می‌شود.»
 ۲. سایت‌خوان روزنامه دنیای اقتصاد، تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۲/۲۹، شماره خبر: ۳۳۹۰۱۸۱.

وجود دارد. حال یک دولت چطور باید تعیین کند که کدام کارگزار عمومی باید اموالش را اظهار و افشا کند؟ یک رویکرد مفید برای پاسخ دادن به این پرسش، تمرکز بر «اثر بخشی»^۱ و «تأثیر»^۲ است.

۱-۳-۱. اعضای خانواده

تقریباً ۶۵ درصد کشورها در قوانین افشای مالی خودشان نه تنها خود کارگزار را ملزم به افشا می کنند، بلکه ملزم می کنند اطلاعات مالی اعضای خانواده اش را نیز تسلیم نماید (Rossi & Pop & Berger, 2017: 24). تعریف اعضای خانواده و اطلاعاتی که از آن‌ها درخواست می شود، از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. این درصد نشان می دهد که تعداد زیادی از کشورها نه تنها به اطلاعات خود کارگزاران عمومی، بلکه به اطلاعات وابستگان آن‌ها نیز نیاز دارند. کارمندان عمومی ممکن است از موقعیت اداری خود سوء استفاده کرده و تلاش کنند ثروت‌های نامشروع را از طریق خانواده خودشان در جهت فرار از مکانیسم‌های نظارتی پنهان سازند. در واقع، مطابق استانداردهای ضد پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم،^۳ اشخاص در معرض ریسک سیاسی،^۴ افرادی که در معرض خطر بیشتری برای دخالت در پولشویی قرار دارند، ممکن است از موقعیت و نفوذ خودشان برای ارتکاب رفتارهای فساد آمیز سوء استفاده کنند که این امر شامل اعضای خانواده و همکاران نزدیک افرادی که وظایف مهم مربوط به عموم به آن‌ها سپرده شده است، می شود (زارع قاجاری و قائم مقامی، ۱۳۹۲: ۲۱). از واژه «اعضای خانواده» عموماً همسر و فرزندان کارگزار عمومی درک می شود. با وجود این، زمینه فرهنگی و قانونی هر کشور می تواند تعریف اعضای خانواده را به سایر بستگان، بر اساس زندگی در یک خانه که حتی قانوناً باهم ازدواج نکرده‌اند نیز گسترش دهد. در حقوق موضوعه ایران در ماده ۱ قانون مصوب ۱۳۹۴ مقرر شده است که مقامات و مسئولین مشمول قانون مزبور، اطلاعات مالی همسر و فرزندان شان را قبل و بعد از هر دوره خدمتی به رئیس قوه قضائیه اعلام نمایند. در این قانون به سایر خویشاوندان و بستگان نسبی و سببی کارگزار عمومی اشاره‌ای نشده است؛ مثلاً نوه‌ها یا والدین کارگزار عمومی یا والدین همسر و سایر افراد نزدیک به وی مشمول حکم قانونی نیستند و اگر کارگزاری قصد (ثروت اندوزی نامشروع) یا ارتکاب فساد مالی داشته باشد،

1. effectiveness
2. impact

۳. برای مطالعه بیشتر؛ نک:

www.fatgafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatfrecommendations.htm

4. politically exposed person

به راحتی می تواند اموال تحصیل شده را به بستگان نزدیک، به غیر از همسر و فرزندان خود، منتقل نماید. لذا ضروری است قانون گذار چاره ای بیندیشد و مانع بی اثر نمودن قانون توسط کارگزاران فاسد گردد. آیین نامه اجرایی قانون نظارت بر اموال و دارایی کارگزاران در خصوص اعضای خانواده توضیح داده است.^۱ در مورد اعضای خانواده نیز مهم است که قوانین حفظ حریم خصوصی را مدنظر قرار دهیم، به ویژه اگر اطلاعات موجود در فرم های افشا در دسترس عموم باشد (Rossi & Pop & Berge, 2017: 24).

۴-۱. بازه های زمانی برای تسلیم اظهارنامه اموال

بازه های زمانی که برای تسلیم اظهارنامه اموال مدنظر قرار می گیرد، عبارت اند از: در بدو استخدام، به محض خروج از اداره (انفصال یا بازنشستگی)، سالانه، هر دو سال یک بار، وقوع تغییر در خور توجه در ثروت و به محض آشکار شدن یک تعارض منافع بالقوه. ۷۵ درصد از کشورها کارگزاران خودشان را به افشای اموال و تعهداتشان برای بیش از دو بار در هر دوره خدمت ملزم می کنند. این کشورها همچنین کارگزاران عمومی را به تسلیم فرم های جدید در صورت وقوع هرگونه تغییر در دارایی هایشان ملزم می سازند. تقریباً ۱۸ درصد از کشورها، ۲ بار در طول خدمت، کارگزاران خود را به افشای اموال و تعهداتشان ملزم می کنند و فقط ۷ درصد از حوزه های قضایی، کارگزاران را برای یک مرتبه در طول خدمت ملزم می سازند (Rossi & Pop & Berge, 2017: 25). تعدد (تکرار) تسلیم اظهارنامه، مستلزم فعالیت زیادی برای آژانس (نهاد) افشای مالی و کارگزاران عمومی است. برای یک آژانس افشای مالی، واضح ترین دلیل برای انتخاب گزینه تعدد (تکرار) تسلیم اظهارنامه، داشتن اطلاعات به روز شده و توانایی انجام دادن تجزیه و تحلیل در طول زمان (خدمت) است. تکرار تسلیم اظهارنامه همچنین می تواند به ایجاد فرهنگ پیروی از قانون (توسط مستخدمین دولت) کمک کند؛ چراکه غالباً تعهدات کارگزاران عمومی مبنی بر اعلام اموالشان را به ایشان یادآور می گردد. با این حال، یک جنبه غالباً مغفول از تکرار تسلیم اظهارنامه ها این است که نحوه چرخه جمع آوری (داده ها) سازمان دهی خواهد شد؛ برای مثال کارگزاران عمومی در یک کشور باید بر مبنای پایه سالانه، اموال خود را اعلام نمایند (تقریباً در سالروز تولدشان). این بدین معناست که آژانس افشای مالی، اظهارنامه ها را در ۳۶۵ روز سال دریافت می کند. در یک کشور دیگر ممکن است، کارگزاران عمومی بر مبنای یک تقویم زمانی خاص دارایی شان را اعلام نمایند (مثلاً در اردیبهشت ماه). هر دو

۱. بند (د) ماده ۱: «اعضای خانواده برای مقامات موضوع ماده ۱ قانون عبارت است از خود، همسر و فرزندان و برای مقامات موضوع ماده ۳ قانون عبارت است از خود، همسر و فرزندان تحت تکفل.»

نوع کشور (سیستم) در زمینه افشای مالی کارگزاران، سالانه اطلاعاتی را دریافت می‌کنند؛ لکن سازمان داخلی‌شان برای مدیریت تسلیم اظهارنامه‌ها بسیار متفاوت است. یکی، اطلاعات افشا را بر اساس دوره‌ای دریافت می‌کند؛ در حالی که دیگری برای دریافت اطلاعات، در یک تاریخ خاص متمرکز می‌شود. در نتیجه حجم بیشتری از کار در آن موعده مقرر ایجاد می‌شود. بنابراین تکرر اعلام دارایی نه تنها بر چگونگی اطلاعات روزآمد تأثیر می‌گذارد، بلکه آژانس افشای مالی نیاز دارد منابع مالی خود را نیز مدیریت کند. در قانون مصوب ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام، بدون ارائه جزئیات بیشتر، صرفاً مقرر شده است که مقامات مشمول، قبل و بعد از هر دوره خدمتی باید اموال خودشان را اعلام نمایند. این در حالی است که هر دوره خدمتی ممکن است بدون تغییر باشد و مثلاً شخص مدت مدیدی در یک پست سیاسی، اداری یا قضائی انجام وظیفه نماید و در آن سمت نیز بازنشسته شود. برای این شخص، وفق قانون مزبور، دوبار تکلیف اعلام اموال مقرر شده است: بدو خدمت و انتهای خدمت. برای شخصی که در طول خدمتش فرصت و امکان انجام وظایف و خدمات متعدد حاصل می‌شود، برای قبل و بعد از هر دوره خدمتی، تکلیف اعلام اموال وجود دارد؛ مثلاً شخصی چندین سال مقام قضائی داشته است و سپس نماینده مجلس می‌شود و پس از آن عضو هیئت مدیره یا مدیر عامل فلان بانک دولتی می‌شود که حسب تصریح قانون بحث‌شده برای هر دوره خدمتی باید اموال خود و همسر و فرزندان را نیز اعلام نماید. بنابراین برای بررسی افزایش ناحق دارایی‌های مقامات، صرفاً باید منتظر انتهای دوره مسئولیت ماند؛ لذا مطابق قانون مزبور، مجوزی برای بررسی افزایش فاقد توجیه دارایی مقامات و همسر و فرزندان آن‌ها در طول دوره مسئولیت وجود ندارد. این در حالی است که در ماده ۳ «قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها» مصوب ۱۹ اسفند ماه ۱۳۳۷ که با تصویب قانون سال ۱۳۹۴ نسخ‌شده محسوب می‌شود، تصریح شده بود: «مشمولین... مکلفند هر سال ظرف ماه‌های فروردین و اردیبهشت، کلیه تغییراتی که در دارایی و درآمد آنان یا همسر و فرزندان تحت ولایت قانونی آنان در سال قبل پیدا شده و طرق تحصیل آن‌ها را به طریق مذکور در تبصره ماده دوم تسلیم و رسید دریافت دارند.» در ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون مصوب ۱۳۹۴ تکلیف حالتی که شخص بیش از یک سمت داشته باشد، مشخص شده است.^۱ همان طوری که ملاحظه می‌گردد، قانون منسوخ مزبور از این جهت که کارمندان را ملزم کرده بود هر ساله، تغییرات

۱. ماده ۱۰: «چنانچه مقامات مسئول، هم‌زمان بیش از یک سمت داشته باشند، باید به اعتبار هر سمت در شروع و پایان دوره مسئولیت نسبت به ارائه فهرست دارایی اعضای خانواده اقدام نمایند.»

در دارایی و درآمد را با ذکر طرق تحصیل آن‌ها اعلام نمایند و در حقیقت نظارت بیشتری بر اموال کارگزاران و اطلاعات روزآمدتری نسبت به اموال مشمولین داشته است، از نقطه نظر مبارزه با فساد مالی و پیشگیری از داراشدن من غیر حق در جایگاه بهتری قرار داشته است.

۲. موارد مندرج در فرم‌های افشا

مندرجات فرم‌های افشای مالی از نقطه نظر بررسی اموال کارگزاران عمومی اهمیت بسزایی دارند. اینکه چه اطلاعاتی در این فرم‌ها باید درج شود، موضوع مهمی است که در قسمت زیر به آن پرداخته می‌شود.

۲-۱. الزامات فرم افشا

پاسخ به این سؤال که چه چیزی باید اعلام شود، اغلب در قانون مربوط به افشای مالی یافت می‌شود؛ لکن در تمام پرونده‌ها معمولاً پاسخ مفصل‌تر در قسمت خالی فرم افشای مالی در دسترس است. محتوای فرم افشای مالی مهم‌ترین و اصلی‌ترین ورودی (داده‌ها) در ایجاد یک سیستم افشای مالی است (عابدجعفری و زرندی، ۱۳۸۸: ۶۴). فرم افشا همچنین نشان‌دهنده تعامل اولیه کارگزار عمومی با آژانس افشای مالی و سیستم کلی است. فرم افشای مالی یک تکه بنیادی از پازل سیستم افشای مالی است. به عبارت دیگر، اگر قانون، پایه سیستم باشد، فرم افشا، کلید بازکردن درب ورودی است. یک فرم ضعیف می‌تواند سیستمی را که دارای قوانین محکم است، با خطر مواجه سازد. یک فرم افشای مفید (کامل) تضمین می‌کند که داده‌های جمع‌آوری شده و تمامی منابع سرمایه‌گذاری شده (صرف‌شده) در تأیید یا دسترسی عمومی می‌تواند در نهایت تأثیری بر حسب پاسخگویی کارگزاران عمومی و پیشگیری و کشف فساد داشته باشد. اطلاعات ارائه شده به وسیله کارگزاران از طریق فرم افشا، نقطه شروع تمامی فرایندهای دیگر برای تجزیه و تحلیل تغییرات غیرموجه ثروت یا تضاد منافع است. در کشورهایی که اطلاعات افشای مالی در دسترس عموم است، این اطلاعات بر ادراک شفافیتی که جامعه مدنی، عموم مردم و رسانه‌ها ممکن است داشته باشند، تأثیر می‌گذارد. فرم افشا به عنوان نقطه شروع و نقطه کانونی سیستم افشا عمل می‌کند. در قانون مصوب ۱۳۹۴ اشاره‌ای به نوع فرم یا اظهارنامه نشده و صرفاً به خوداظهاری اموال و دارایی‌ها توسط کارگزاران تصریح شده است.

۲-۲. محتویات فرم‌های افشای مالی

طبقه‌های اطلاعاتی که در فرم‌های افشای مالی گنجانده می‌شوند، باید اهداف سیستم را منعکس کنند. اکثر سیستم‌های افشا، تسلیم‌کنندگان اظهارنامه را ملزم می‌کنند تا اطلاعات مربوط به اموال غیرمنقول (مانند املاک)، منابع درآمد، سهام و اوراق بهادار و روابط تجاری با مؤسسات مالی (یعنی حساب‌های بانکی) را ارائه نمایند. در سطح جهانی، تعداد اندکی از سیستم‌ها بر جمع‌آوری اطلاعات درباره موقعیت‌های سطح بالای خارج از بخش عمومی (اداری) یا در خصوص فعالیت‌های پس از تصدی تمرکز دارند. مطالعات نشان می‌دهد که در سطح جهانی، دسته‌های اطلاعاتی که بر جنبه‌های مالی افشا تمرکز دارند، گسترده‌تر از آن‌هایی هستند که بر جنبه تعارض منافع متمرکزند (عابدجعفری و زرندی، ۱۳۸۸: ۶۳). دلیلش این است که سیستم‌های بیشتری در سطح جهانی بر داراشدن من غیر حق تمرکز دارند تا تعارض منافع. سیستم‌هایی هم که بر هر دو جنبه تأکید دارند، تمرکزشان بر جنبه مالی غالباً بیشتر از تمرکز بر جنبه تعارض منافع است.

۲-۲-۱. اطلاعات شناسایی شخصی

اطلاعات شناسایی شخصی به تمایز بین کارگزارانی که نام مشابه دارند، کمک می‌کند. همچنین برای کنترل همه‌جانبه با اطلاعات ثبت‌شده و پایگاه‌های داده بیرونی مفید است. اطلاعات درباره مقام و موقعیت، عنوان شغلی و رده و همچنین مسئولیت‌های حرفه‌ای، به تعیین نیمرخ ریسک فساد تسلیم‌کننده اظهارنامه و اینکه آیا تسلیم‌کننده مذکور یک شخص در معرض مخاطرات سیاسی است یا خیر، کمک می‌کند. به عنوان مثال، اطلاعات درباره موقعیت یا عنوان شغل، اطلاعات ارزشمندی را در جاهایی که در آن تضاد منافع ممکن است به وجود آید، ارائه می‌دهد (Greenberg, T., L., & others, 2010:25). برای نمونه ماهیت ریسک تعارض منافع برای تسلیم‌کننده‌ای که کارمند تدارکات است با کسی که قاضی دادگستری است، متفاوت خواهد بود.

۲-۲-۲. املاک و مستغلات (تجاری و مسکونی)

زمین (املاک) در مناطق شهری و روستایی با کاربری‌های متفاوت (مثل زمین کشاورزی، مراعات، دریاچه و جنگل‌ها) وجود دارد. تنوع بیشتری در خصوص اموال منقول وجود دارد. وسایل نقلیه (خودروها، کشتی‌ها، هواپیما، هلیکوپترها، ادوات کشاورزی و...)، جواهرات و فلزات گران‌قیمت بسیار رایج هستند. برخی از سیستم‌های افشا، نیاز به اطلاعات دقیق در خصوص طبقه‌بندی‌های احشام (گوسفند، گاو، بز، مرغ، اسب و...) و همچنین کلکسیون عتیقه‌جات، آثار هنری و انواع اسلحه دارند. در ماده ۴ قانون مصوب ۱۳۹۴ تصریح شده است که صورت‌داری افراد مشمول این

قانون شامل موارد زیر است: ۱. تمامی اموال غیرمنقول و حقوق دارای ارزش مالی؛ ۲. مطالبات و دیون؛ ۳. سرمایه‌گذاری و اوراق بهادار؛ ۴. موجودی حساب‌های مختلف در بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری و نظایر آن‌ها؛ ۵. هرگونه منبع درآمدی مستمر. در تبصره ماده مزبور قید شده است که همه اموال و دارایی‌های در تصرف افراد مشمول قانون که به اقتضای جایگاه و مسئولیت شغلی در اختیار آن‌ها قرار دارد و صرفاً در مصارف سازمانی و شغلی (غیرشخصی) قابل بهره‌برداری می‌باشند، مشمول مراتب تعیین‌شده در این قانون نیست. به نظر می‌رسد مقنن در این ماده تمامی چیزهایی را که مال یا دارای ارزش مالی است، به صورت مختصر بیان کرده و ایراد اساسی متصور نیست؛ لکن به موقعیت و سمت‌های مقامات مشمول قانون در بیرون از اداره یا سازمان متبوع اشاره نشده است. همچنان که به ضرورت داشتن ذکر طرق تحصیل این اموال و حقوق مالی نیز اشاره‌ای نشده است. در حالت کلی، مقوله مهم تعارض منافع و آسیب‌هایی که از این منظر ممکن است سلامت نظام اداری را تهدید کند، مغفول مانده است.

۲-۳. دسترسی عموم به اطلاعات مالی کارگزاران عمومی

بدون شک در دسترس بودن اطلاعات مالی مقامات دولتی یکی از تصمیمات بسیار حساس در توسعه سیستم افشا و مبارزه با فساد است (دادخدانی، ۱۳۹۰: ۲۴۲؛ اخوان‌کاظمی، ۱۳۸۳: ۱۳۰). سیستم‌های افشای عمومی به‌طور کلی، هدفشان ترویج شفافیت و پاسخگویی است؛ با این حال، درجه شفافیت اطلاعات اعلام‌شده، بحث‌های جدی را موجب می‌شود. اگرچه ممکن است به نظر برسد که به اشتراک‌گذاری اطلاعات اعلان‌شده با مردم، مظهر ترویج شفافیت است، اما در عمل صریح و روشن نیست. اطلاعات اعلام‌شده، به دارایی‌ها و منافع اشاره می‌کند که مقامات دولتی در صلاحیت خصوصی خود دارند و سؤالاتی را درباره حریم خصوصی و امنیت مطرح می‌کنند. بنابراین، تقریباً غیرقابل اجتناب است که مباحثی در خصوص پرسش‌های نظری زیر مطرح گردند: خصوصی بودن زندگی یک مقام رسمی چیست؟ آیا مقامات در زمانی که مسئولیت عمومی دارند، از همان استانداردهای حریم خصوصی که شهروندان عادی دارند، برخوردارند؟ آیا نگرانی‌های امنیتی به اندازه کافی برای به اشتراک‌گذاری اطلاعات غلبه می‌کنند؟ مهم است توجه کنیم که پرداختن به مسئله دسترسی عمومی نیازمند شفاف‌سازی مفهومی اساسی است. به اشتراک‌گذاری اطلاعات از افشاسازی دو جنبه مجزا دارد: اولی، به اشتراک‌گذاری اطلاعات با عموم مردم است؛ دیگری، اطلاعات را با دیگر نهادها و آژانس‌ها به اشتراک می‌گذارد. به اشتراک‌گذاشتن اطلاعات با این

مخاطبان متفاوت، اهداف مختلفی را در برمی گیرد و نیازمند رویکردهای متفاوتی است. برخی از استدلال‌های رایج که موافق به اشتراک‌گذاری اطلاعات با مردم است، به شرح زیر می‌باشد:

مطالعات آکادمیک نشان داده‌اند که دسترسی عمومی به اطلاعات اعلام‌شده با سطوح پایین‌تر درک فساد در ارتباط است (Djankov and others, 2009: 187). قابلیت دسترسی عمومی می‌تواند بررسی دقیق را تقویت کند. با ایجاد دسترسی به اطلاعات برای همه افراد، چشمان بیشتری می‌توانند ناظر افشای مالی مسئولین باشند. به این ترتیب، به غیر از احزاب، به‌ویژه رسانه‌ها و سازمان‌های جامعه مدنی می‌توانند به نهادهای دولتی در انجام وظیفه خود برای تضمین صداقت و اعتبار داده‌ها کمک کنند. در دسترس بودن عمومی می‌تواند اثر بازدارنده سیستم افشا را افزایش دهد. هیچ بازدارنده بهتری از افزایش احتمال دستگیر شدن برای متخلفین (یا مجرمین) وجود ندارد. دسترسی عمومی نه تنها تشخیص بی‌نظمی‌ها (ناراستی‌ها) را تسهیل می‌کند، بلکه می‌تواند سطحی از شرمساری عمومی را برای متخلفان ایجاد کند. لکن استدلال‌هایی در مخالفت با انتشار عمومی اطلاعات مالی بیان شده است: در برخی کشورها، دسترسی عمومی به افشا، تعرض به حریم خصوصی یک مقام دانسته می‌شود که برخی ادعا می‌کنند ممکن است مانعی برای ورود افراد متخصص به بخش عمومی باشد. در کشورهایی که نگرانی‌های امنیتی دارند، مقامات و کارگزاران بر این باورند که افشای آدرس‌های شخصی ممکن است امنیت ایشان (و خانواده آن‌ها) را تهدید کند.

در حقوق موضوعه ایران وفق ماده ۵ قانون مصوب ۱۳۹۴، اطلاعات مربوط به دارایی‌های مسئولین محرمانه تلقی شده است و افشا یا انتشار اطلاعات مزبور، مستوجب ضمانت‌اجرای کیفری دانسته شده است. به نظر می‌رسد محرمانه تلقی کردن اطلاعات مربوط به اموال و دارایی‌های مقامات با فلسفه نظارت عمومی و شفافیت مالی کارگزاران عمومی مغایر باشد. ماده ۲ قانون موضوع بحث، هدف از تقنین را افزایش اعتماد عمومی مردم به مسئولان جمهوری اسلامی ایران و ارتقای سلامت اداری دانسته است و همان طوری که بیان شد، محرمانه بودن چنین اطلاعاتی، هدف یادشده را کمرنگ‌تر جلوه می‌دهد؛ البته قانون‌گذار در ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۹۵/۱۲/۱۴ دولت را مکلف به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایای پرداخت‌شده به کارگزاران عمومی کرده است؛ به نحوی که میزان درآمد ناخالص ایشان (اعم از فوق‌العاده‌ها، هزینه‌ها، کمک‌هزینه‌ها، کارانه، پرداخت‌های غیرماهانه و مزایای ناخالص پرداختی ماهانه، اعم از مستمر و غیرمستمر، نقدی و غیرنقدی و سایر مزایا) مشخص شود و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم

آید. این اقدام مقنن در قرارداد دستمزد و درآمد مسئولان و کارمندان در یک تالار شیشه‌ای^۱ و شفاف‌سازی امور مالی مقامات و کارگزاران عمومی، درخور ستایش است.

۳. ضمانت‌اجراها

اگرچه اصطلاح ضمانت‌اجرا^۲ در علم حقوق، اصطلاحی رایج و متداول محسوب می‌شود، ارائه تعریف دقیقی از آن چندان آسان نیست. اصطلاح ضمانت‌اجرا از مفاهیم انحصاری علم حقوق نیست و در برخی علوم دیگر، مانند جامعه‌شناسی یا رفتارشناسی نیز به کار می‌رود که البته مفهوم آن در این علوم یکسان نیست؛ در جامعه‌شناسی و رفتارشناسی ضمانت‌اجرا مفهومی دربرگیرنده تنبیه و تشویق است. در این مفهوم، منظور از ضمانت‌اجرا هر نیرویی است که موجب می‌شود افراد تحت تأثیر مؤلفه‌های بیرونی یا درونی عملی را انجام دهند یا از انجام آن خودداری نمایند. بر همین اساس، تفاوتی نمی‌کند که نیروی مزبور بر مبنای تنبیه شکل گرفته باشد یا تشویق (شیروی و وکیلی مقدم، ۱۳۹۳: ۳). در خصوص مفهوم ضمانت‌اجرا گفته شده است: «هرگاه یک قانون را یکی از افراد جامعه نقض کند، قدرت عمومی برای حفظ نظم و حقوقی که ضمن نقض آن قانون تباه شده، به کار می‌افتد و عکس‌العمل نشان می‌دهد. این عکس‌العمل را ضمانت‌اجرا گویند. بنابراین ضمانت‌اجرا عبارت است از قسمتی از قدرت عمومی که به ضرورت عکس‌العمل علیه ناقض قانون جلوه می‌کند.» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۲: ۱۰)

۳-۱. اقدامات واکنشی به عدم رعایت الزامات افشای مالی

در حوزه اقدامات واکنشی به عدم رعایت الزامات افشا، با انواع ضمانت‌اجراها روبه‌رو هستیم؛ در این مرحله، فعل تخلف‌آمیز یا مجرمانه ارتکاب یافته یا تکلیف قانونی ترک شده است و شخص در معرض و مستحق ضمانت‌اجراهای ازپیش‌تعیین شده می‌باشد. ضمانت‌اجراها آخرین حربه و ابزاری است که به‌وسیله آن سیستم افشاء مالی می‌تواند به اهداف خود برسد. بنابراین برای کشورها مهم است که ضمانت‌اجراهایی را به کار گیرند که هدفمند و متناسب باشد و مستمراً اجرا شود. اگرچه این امر نسبتاً ساده به نظر می‌رسد، به‌کار بستن و اجرای ضمانت‌اجرای مناسب از گذشته تاکنون معضلی برای بسیاری از کشورها می‌باشد. طراحی هرگونه رژیم ضمانت‌اجرا، نه‌تنها باید به

۱. به این جهت از عبارت «تالار شیشه‌ای» استفاده شده است که امکان مشاهده برای همه افراد جامعه و نهادهای نظارتی میسر می‌باشد.

2. Sanction

اهداف سیستم افشای مالی دست یابد، بلکه باید معضلات سیاسی و اقتصادی هر کشوری را مدنظر قرار دهد؛ برای نمونه، در اولین معرفی یا اعمال این سیستم ممکن است نیاز باشد تا اطمینان حاصل شود که همهٔ افرادی که ملزم به افشا هستند، اطلاعات را به صورت کامل و در زمان مقرر، افشا و اعلام نمایند و در نتیجه ضمانت‌اجراها محدود به قصور و کوتاهی در تسلیم اظهارنامه می‌شود. سپس سیستم می‌تواند تمرکز خود را برای حصول اطمینان از صحت و دقت افشای اموال توسعه داده و همچنین ضمانت‌اجراها را برای جرایم قابل تعقیب^۱ مثل افشای خلاف واقع گسترش دهد. در واقع عملاً تنوع گسترده‌ای در زمینه‌های مختلف وجود دارد. به عنوان مثال، قصور در افشا در برخی از کشورها جرم قلمداد شده است؛ در حالی که در برخی از کشورها جرم تلقی نشده است. ضمانت‌اجرای کیفری ممکن است بر ارائهٔ غیرواقعی اظهارنامه اعمال شود و این نقض قانونی است که اثبات و تعقیب آن نسبت به عمل فساد که به صورت پنهانی ارتکاب می‌یابد، آسان‌تر است؛ مثلاً در الجزایر در خصوص نمایندگان پارلمان که الزامات مربوط به اعلام دارایی را رعایت نکرده باشند، سه نوع ضمانت‌اجرا وجود دارد: نخست اینکه اگر کمیسیون اعلامیهٔ دارایی‌ها، تغییری را در دارایی نماینده‌ای بیابد که شخص مربوط، قادر به ارائهٔ توضیح قانع‌کننده نباشد، این مطلب را در گزارش سالیانهٔ خود قید می‌کند؛ دوم اینکه اعلامیه‌های نادرست، محاکمهٔ کیفری در پی دارد. این کمیسیون پرونده را به دادگاه صالح ارسال می‌کند که این دادگاه محاکمه را آغاز می‌کند؛ در نهایت اینکه قصور در ارائهٔ اعلامیهٔ دارایی تا تاریخ مقرر باعث می‌شود که نهادهای محاکمه‌کننده، حکم سلب سمت نمایندگی را صادر کنند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، شماره مسلسل ۱۰۷۷۷). ضمانت‌اجراها که با عملکرد روان و ملایم سیستم پیوند خورده است، اساساً مهم هستند؛ چراکه آن‌ها قویاً به اثربخشی کلی آن مرتبط هستند؛ به طوری که هم استفاده از سیستم و هم دستیابی به اهداف آن را تقویت می‌کنند. با این حال، این ضمانت‌اجراها تنها یک طرف معادله هستند؛ چراکه افشاکنندگان نیز می‌توانند نقش متفاوتی در تحقیقات وسیع‌تر ایفا کنند.

هنگام بحث در زمینهٔ ضمانت‌اجراهای سیستم افشا یا استفاده از (اطلاعات) افشا در تحقیقات وسیع‌تر، مهم است که به خاطر داشته باشیم که هر دو جنبه بر قدرت و اعتبار کلی سیستم تأثیر می‌گذارند. اکثر کارگزاران عمومی ممکن است به لحاظ ارائهٔ افشای صادقانه‌ای، به مجموعه‌ای از ضمانت‌اجراهای بالقوه نیاز نداشته باشند. با این حال، دانستن اینکه پیامدهای حقیقی برای سوءرفتار

وجود دارد و مشاهده اینکه اطلاعات اعلام شده می‌تواند تأثیری فراتر از آژانس افشا داشته باشد، می‌تواند یک عامل برای درستکاری باشد.

۲-۳. ضمانت‌اجراها از حیث تناسب و قابلیت اجرا

دامنه‌ای از ضمانت‌اجراهای متناسب و قابل اجرا ممکن است در سیستم افشا به کار گرفته شود تا تأثیر بازدارندگی آن را افزایش دهد. ضمانت‌اجراها از جریمه‌ها تا مجازات‌های اداری (مانند توبیخ، تنزل مقام، تعلیق از خدمت، یا اخراج) و مجازات‌های کیفری (Burdescu & others, 2009:14) را دربرمی‌گیرد. سؤال کلیدی این است که چگونه ضمانت‌اجراها می‌تواند به‌طور مؤثر اعمال شود و به اجرا درآید. همچنین در نظر گرفتن رابطه تکمیلی بین ضمانت‌اجراهای اداری و کیفری مهم است؛ چون هر دو می‌توانند در حالت‌های مختلف مفید باشند؛ برای مثال، آیین‌های رسیدگی اداری می‌تواند کوتاه‌تر باشد و می‌تواند نسبت به مجازات‌های کیفری اثرات بازدارندگی سریع‌تری ایجاد کند. در حقیقت، واکنش به‌موقع و متناسب برای قصور در تسلیم اظهارنامه می‌تواند مهم‌تر از شدت یک ضمانت‌اجرا باشد. در کشورهای مختلف جریمه‌ها و ضمانت‌اجراهای اداری به‌طور فزاینده‌ای در پرونده‌های مربوط به عدم تسلیم اظهارنامه و تسلیم با تأخیر آن مورد استفاده قرار می‌گیرند.

ضمانت‌اجراهای اداری، اغلب شهرت شخصی یا هزینه‌های سیاسی را مدنظر قرار می‌دهند که می‌تواند وسیله‌ای مؤثر برای وادارکردن به پیروی اجباری از قانون باشد؛ به‌عنوان مثال، ضمانت‌اجراها می‌تواند شامل انتشار نام مقامات غیرمطیع (کسانی که از الزامات افشا تبعیت نکرده‌اند) باشد. با این حال، اثربخشی ضمانت‌اجراهای اداری به‌شدت وابسته به زمینه فرهنگی است. در برخی کشورها تهدید محض به لکه‌دارکردن شهرت فرد می‌تواند به اندازه کافی بازدارنده باشد؛ با این حال در برخی کشورها ممکن است تأثیر کمتری داشته باشد. ضمانت‌اجراهای اداری شدیدتر، مانند تعلیق یا اخراج^۱ معمولاً برای قصور (ترک فعل) عدم تسلیم اظهارنامه ممکن است مناسب باشد. با

1. suspension or dismissal

عدم ارائه اعلامیه‌داری از جمله شایع‌ترین قانون‌شکنی‌هایی است که اخراج و تعلیق را به دنبال دارد؛ به‌عنوان مثال در کشور فرانسه در صورت عدم ارائه اعلام‌داری‌های شخصی، مقام انتخابی، شرایط لازم برای انجام وظایف را به مدت یک سال از دست می‌دهد و انتصاب وی به‌عنوان کارمند دولت از درجه اعتبار ساقط می‌شود (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۱۳۹۵ به نقل از Dufour, 2008). مطابق ماده ۱-۱۳۵ قانون انتخابات فرانسه، چنانچه نماینده‌ای در اعلام بخش شایان توجهی از داری یا منافع خود کوتاهی کند یا ارزیابی غیرواقعی از داری خود ارائه دهد، به سه

این حال شمار اندکی از کشورها، مثل بلغارستان برای تحویل ندادن یا تأخیر در تسلیم اعلامیه‌های دارایی‌ها، مجازاتی را اعمال می‌کنند (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۱۳۹۵: ۱۵۶). برای گروه‌های مختلفی از کارگزاران عمومی ممکن است نیاز به استفاده از ضمانت‌اجراهای اداری مختلف باشد. تخلفات انضباطی غالباً در مصوبه قانونی واحدی تحت عنوان «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» تدوین می‌شوند. ضمانت‌اجراهای مربوط می‌تواند شامل توبیخ رسمی، کاهش در پرداخت، برکناری و تعلیق و ممانعت از ارتقای رتبه و غیره باشد. علاوه بر ضمانت‌اجراهای اداری، برخی از سیستم‌های افشای مالی ممکن است مجازات‌های کیفری برای جرایم مهم وضع نمایند (Rossi & Pop & Berge, 2017: 108). در برخی کشورها، دروغ‌گفتن در یک سند رسمی، ضمانت‌اجرای کیفری دارد. اگر ظن به وقوع رفتارهای منجر به فساد وجود داشته باشد که اغلب هم وجود دارد و البته اثبات آن‌ها مشکل است، یک ضمانت‌اجرای کیفری خاص برای اظهارات نادرست می‌تواند پیوند گم‌شده‌ای میان مقامات رسمی و فعل فساد باشد (Booz Allen Hamilton, 2011: 21). یک عنصر مهم از ضمانت‌اجراهای مؤثر افشای مالی، قابلیت دیده‌شدن است. این امر به صراحت قوانین و آیین‌های رسیدگی آن اشاره می‌کند. تسلیم‌کنندگان اظهارنامه باید از تعهدات خود و پیامدهای هر گونه قصور در برآورده‌کردن تعهدات خود آگاه باشند.

یکی از مشکلات اعمال ضمانت‌اجراها، داشتن جنبه سیاسی موضوع است. شواهد محدودی وجود دارد که ضمانت‌اجراها در واقع به دلایل بدخواهانه به کار گرفته شده‌اند؛ مانند مجازات یا لکه‌دارکردن شهرت سیاسی احزاب و گروه‌های مخالف؛ اما بهترین دفاع در برابر این مسئله خاص، وجود قانون صریح با اجرای شفاف است. اگر این ضمانت‌اجراها به روش اصولی و قابل مشاهده اعمال شوند، اثبات هر نوع تعصب سیاسی دشوار خواهد بود. با وجود این، با توجه به ماهیت سیاسی احزاب درگیر، ثبات و انسجام در اعمال ضمانت‌اجرا اغلب بسیار دشوار است؛ به‌عنوان مثال، دادستان‌ها در بسیاری از کشورها به‌طور فعال درصدد پیگرد «دانه‌درشت‌ها»^۱ برای کسب شهرت و

سال حبس و ۴۵ هزار یورو جزای نقدی محکوم خواهد شد. همچنین ممکن است مجازات‌های دیگری در قالب محرومیت از حقوق شهروندی طبق مواد ۲۶-۱۳۱ و ۱۳۱-۲۶-۱ قانون جزا و محرومیت از داشتن سمت‌های عمومی طبق قواعد مذکور در ماده ۲۷-۱۳۱ همان قانون اعمال شود. همچنین اخراج از جمله مجازات‌هایی است که در فدراسیون روسیه وجود دارد (بند هشتم از بخش ۸ قانون فدرال مقابله با فساد).

1. big fish

اغلب چشم‌پوشی یا رد کردن موارد معتبر و در عین حال کم‌اهمیت‌تر هستند (Rossi & Pop & Berge, 2017: 115).

در حقوق موضوعه ایران، قانون مصوب ۱۳۹۴ ضمانت‌اجرای به‌خصوصی راجع به عدم ارائه خوداظهاری یا عدم اعلام اموال و دارایی پیش‌بینی نکرده بود و این پیش‌بینی نشدن ضمانت‌اجرا، اعمال قانون مزبور را با معضل جدی همراه کرده بود. تا اینکه در ماده ۱۱۵^۱ قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۹۵/۱۲/۱۴، عدم اعلام اموال یا کتمان آن یا گزارش ناقص آن توسط مقامات و مسئولان موضوع اصل ۱۴۲ قانون اساسی جرم‌انگاری شد و مجازات‌های تعزیری درجه شش در قالب محرومیت از حقوق اجتماعی که مدت آن بیش از شش ماه تا پنج سال است، پیش‌بینی شد.^۲ چنین ضمانت‌اجرایی که البته همه‌مشمولین قانون مصوب ۱۳۹۴ را دربرنمی‌گیرد، در خصوص موضوع مهمی همچون افزایش نامتعارف اموال و دارایی‌های مسئولان و کارگزاران نظام در طول دوره تصدی‌شان، نمی‌تواند ضمانت‌اجرای متناسبی باشد؛ به‌خصوص اینکه قانون در قبال سرنوشت اموالی که به‌صورت نامتعارف افزایش یافته نیز ساکت است و در این خصوص تعیین تکلیفی نکرده است. البته ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور مصوب خرداد ماه ۱۳۹۸، مطالبی در خصوص رسیدگی به اموال نامتعارف بیان کرده است که فاقد آیین رسیدگی ویژه‌ای می‌باشد.^۳ ماده ۲ قانون موضوع بحث مقرر کرده است که یکی از شرایط تصدی سمت‌های موضوع این قانون، تعهد به ارائه فهرست دارایی‌ها در قالب خوداظهاری به قوه قضائیه است (یعنی مقامات برای احراز سمت مدنظر باید تعهد به ارائه فهرست اموال در قالب خوداظهاری به قوه قضائیه دهند و ظاهر ماده دلالت بر این

۱. ماده ۱۱۵: «کلیه مقامات موضوع اصل یکصد و چهل و دوم (۱۴۲) قانون اساسی موظفند اموال و دارایی خود را مطابق اصل مذکور به رئیس قوه قضائیه اعلام نمایند. عدم اعلام اموال یا کتمان آن یا گزارش ناقص آن، جرم و مستوجب مجازات تعزیری درجه شش (محرومیت از حقوق اجتماعی) می‌باشد.»
۲. در ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون مصوب ۱۳۹۴ مقرر شده است: «چنانچه مشمولان ماده ۱ قانون در مهلت مقرر نسبت به ارائه فهرست دارایی‌های خود به اداره کل اقدام ننمایند و یا دارایی خود را کتمان یا گزارش ناقص ارائه نمایند، اداره کل موظف است مراتب را جهت تعقیب کیفری به دادستان تهران اعلام نماید تا در اجرای ماده ۱۱۵ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اقدام قانونی به عمل آید.»
۳. ماده ۱۷: «نتیجه بررسی نهایی هیئت بررسی از طریق رئیس هیئت به رئیس قوه قضائیه گزارش می‌شود. چنانچه به تشخیص رئیس قوه قضائیه دارایی افراد مشمول قانون بر خلاف حق افزایش یافته باشد، ضمن اتخاذ تصمیم در خصوص دارایی افزایش یافته، در صورت ارتکاب تخلف یا توجه اتهام، مراتب را به مرجع صالح ارجاع می‌دهد تا مبنی بر تصمیم متخذه مورد رسیدگی قرار گیرد.»

دارد که مقامات می‌توانند با این تعهد و با جمع سایر شرایط، سمت مدنظر را احراز کنند). اما مشخص نشده است که اگر فردی چنین تعهدی نمود و بعد خلف‌وعده کرد، وضعیت استخدامی وی چگونه خواهد بود؛ مثلاً آیا سمت احراز شده یک مقام از او سلب می‌شود یا شروع کار در سمت مدنظر تا ارائه اصل فهرست فوق به حالت تعلیق درمی‌آید؟ بنا به مراتب پیش‌گفته، یکی از اشکال‌های قانون مزبور این است که برای تعیین زمان ارائه اصل فهرست و نیز نقض تعهد مقامات به ارائه فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان تحت تکفل موضوع ماده ۲ آن پس از احراز سمت، ضمانت‌اجرائی اعم از مدنی یا کیفری تعیین ننموده است؛ در حالی که بجا بود مقنن حکم این موارد را تعیین می‌کرد.

همچنین در قوانین اداری و استخدامی دولتی نیز ضمانت‌اجرای اداری و انضباطی در خصوص قصور در تسلیم یا تسلیم ناقص اظهارنامه‌های مالی پیش‌بینی نشده است؛ مگر اینکه استدلال کنیم وفق ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، یکی از مصادیق تخلفات اداری، نقض قوانین و مقررات مربوط است و عدم اجرای تکلیف قانونی در خصوص اعلام اموال و دارایی نیز نقض قوانین و مقررات محسوب شده و شخص را مستحق ضمانت‌اجراهای اداری مندرج در ماده ۹ قانون مزبور می‌نماید. هرچند در قانون اشاره شده به اینکه شخص دقیقاً به کدام یک از تنبیهات محکوم می‌شود و حکم تکرار عدم افشا یا اعلام دارایی چیست، پرداخته نشده است.

علاوه بر این، وفق قانون رسیدگی به اموال مصوب ۱۳۹۴، اعلام میزان اموال و دارایی‌ها توسط مسئولین صرفاً در قالب خوداظهاری می‌باشد و بر عهده خود آن‌ها گذارده شده است و در قانون مرجعی برای کشف واقع پیش‌بینی نشده است. قوه قضائیه نیز در صورتی مجاز به رسیدگی به موضوع میزان اموال است که مقامات و مسئولان اقدام به اعلام میزان اموال و دارایی‌های خودشان کرده باشند و در غیر این صورت مجوزی برای ورود به موضوع و بررسی آن ندارد. البته شایان ذکر است که اگر

۱. ماده ۹: «تنبیهات اداری به ترتیب زیر عبارت‌اند از: الف) اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی؛ ب) توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی؛ ج) کسر حقوق و فوق‌العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک‌سوم، از یک ماه تا یک سال؛ د) انفصال موقت از یک ماه تا یک سال؛ ه) تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال؛ و) تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پستهای حساس و مدیریتی؛ ز) تنزل یک یا دو گروه و یا تعویق در اعطای یک یا دو گروه به مدت یک یا دو سال؛ ح) بازخرید خدمت؛ ط) بازنشستگی در صورت داشتن بیش از بیست سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین زن و بیش از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین مرد بر اساس سنوات خدمت دولتی با تقلیل یک یا دو گروه؛ ی) اخراج از دستگاه متبوع؛ ک) انفصال دائم از خدمات دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون.»

در سیستم‌های افشای مالی از افشای عمومی اطمینان حاصل شود و رسانه‌های فعال و جامعه مدنی و واکنش‌های آن‌ها به قدر کفایت عوامل نظم‌دهنده و مؤثری باشند، در این وضعیت، فقدان ضمانت اجرای قانونی شاید ایراد اساسی نباشد؛ لکن در نظام حقوقی ایران هنوز افشای عمومی به رسمیت شناخته نشده است. لذا وجود ضمانت اجرا، اعم از اداری و کیفری، برای اطاعت از قوانین مربوط لازم و ضروری است. با این تفاسیر به نظر می‌رسد وجود قانون مصوب ۱۳۹۴ لازم بوده ولی فاقد سازکارهای کافی برای آن چیزی است که برای نیل به آن تصویب شده است. اگر قانون‌گذار گام‌های اساسی در جهت رفع ایرادات و نواقص آن با توجه به تجربیات جهانی بردارد، ممکن است این قانون درنیل به اهداف خویش ناکام بماند.

نتیجه

در دنیای امروز برای فائق آمدن بر موانع و مشکلات مربوط به اثبات فساد مالی و جلوگیری از داراشدن من غیرحق، مقوله الزام کارگزاران عمومی به اعلام و افشای دارایی‌ها در بازه‌های زمانی خاص، مورد توجه نظام‌های سیاسی قرار گرفته است. حتی گفته شده است که نظارت بر اموال کارگزاران، نقطه کلیدی مبارزه با فساد است و اگر به نحو صحیح اجرا گردد، ارتکاب فساد و جرایم مخفی مربوط به آن کاهش چشمگیری خواهند داشت. قوانین و مقررات اکثر کشورها، موضوع نظارت بر اموال و دارایی‌های مقامات عمومی را مورد توجه قرار داده‌اند. کشورها با توجه به ظرفیت‌های قانونی و توانایی‌های فنی خویش، سیستم یا نهاد رسیدگی به اعلام اموال و دارایی‌های کارگزاران را ایجاد کرده‌اند. صرف وجود سیستم اعلام اموال و نهادسازی درباره آن، امری مطلوب و پسندیده است؛ لکن آنچه که سیستم‌های مزبور را از هم متمایز می‌کند و در کارایی آن‌ها تأثیر می‌گذارد، وجود مقررات همه‌جانبه است که تکلیف امور مربوط را جزء به جزء تعیین کرده باشد، نه ذکر مطالب کلی و غیرقابل اجرا.

قانون موضوع بحث در ایران، یعنی «قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۹۴ با مطالعه تجربیات جهانی مورد مذاقه قرار گرفت، آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور پس از قریب به ۴ سال توسط رئیس محترم قوه قضائیه تنظیم شد و ابلاغ گردید. اکثر کارگزاران عمومی و به عبارت دیگر اکثر حقوق‌بگیران از بودجه عمومی در ایران، از شمول قانون مزبور خارج هستند. این در حالی است که کثرت افراد مشمول قانون، منجر به شفافیت مالی و پاسخگویی می‌گردد. الزام به ارائه اظهارنامه اعلام اموال در بدو استخدام و خاتمه خدمت پیش‌بینی

شده است و بنابراین، سازکاری برای بررسی اموال و دارایی‌های افراد مشمول قانون در حین خدمت اندیشیده نشده است که این مسئله نیز می‌تواند از نقاط ضعف قانون مزبور باشد.

مواردی که در اظهارنامه اموال باید ذکر شود، از اهمیت بسزایی برخوردار است؛ در این زمینه حقوق موضوعه ایران بدون ذکر جزئیات بیشتر (برخلاف حقوق برخی از کشورها)، قید امور کلی را که جنبه مالی دارند، ضروری دانسته است؛ برای مثال مشخص نشده است در خصوص اموال غیرمنقول، ارزش‌گذاری ریالی آن‌ها (ارزش زمان تحصیل، ارزش بازاری یا ارزش واقعی آن) لازم است یا خیر. همچنین در خصوص اموال منقول اشاره‌ای به حد آستانه نشده است (تا چه میزان ارزش اموال منقول باید ذکر شود). مورد دیگر دریافت هدیه (از بستگان و خویشاوندان) است که امری مهم بوده و مورد اشاره قرار نگرفته است. همچنین به طرق تحصیل اموال و حقوق مالی نیز اشاره‌ای نشده است.

مقوله تعارض منافع که امروزه اهمیت آن برای مقابله همه‌جانبه با فساد مالی و جلوگیری از سوءاستفاده از موقعیت‌ها، بر کسی پوشیده نیست، مغفول مانده است. در دسترس بودن اطلاعات مالی مقامات و کارگزاران برای عموم مردم به ترویج شفافیت مالی و به‌وجود آمدن این احساس برای کارگزاران عمومی که در معرض دید افراد جامعه هستند، کمک شایانی می‌کند. بر خلاف این دیدگاه، در قانون مصوب ۱۳۹۴ اطلاعات مالی مقامات و مسئولین محرمانه تلقی شده است و حتی انتشار غیرعمدی آن مستوجب مجازات تعزیری درجه هشت می‌باشد. چنین رویکردی با سیاست مبارزه همه‌جانبه با فساد مالی منافات دارد.

وجود ضمانت‌اجرای کافی و متناسب برای اطاعت از منویات قانون‌گذار، امری ضروری است و در قوانین کشورهای سرآمد در مبارزه با فساد، عدم تسلیم اظهارنامه یا دروغ‌نویسی یا ارائه ناقص اطلاعات مالی، مستوجب ضمانت‌اجراهای اداری و کیفری است؛ به طوری که کارگزاران مشمول، صلاح خویش را در ارائه صحیح و کامل اطلاعات مالی می‌دانند. فقدان ضمانت‌اجرا، متون قانونی را تا حد توصیه‌های اخلاقی تنزل می‌دهد. در حالت کلی، قانون موضوع بحث در ایران فاقد ضمانت‌اجرا می‌باشد. وجود مجازات انفصال موقت از خدمات دولتی در قانون برنامه ششم توسعه برای مقامات موضوع اصل ۱۴۲ قانون اساسی که اظهارنامه مالی را تسلیم نمایند یا ناقص و غیرواقع تسلیم کنند، کافی به نظر نمی‌رسد؛ زیرا مقامات مندرج در اصل ۱۴۲ عده‌ای قلیل از مشمولین قانون مصوب ۱۳۹۴ را دربرمی‌گیرد. علاوه بر آن، تکلیف اموال و حقوق مالی ذکر نشده (یا ناقص ذکر شده) نیز مشخص نشده است.

قانون‌گذار احراز سمت‌های مندرج در قانون را منوط به ارائه تعهد به تسلیم اظهارنامه‌های دارایی‌ها در بدو خدمت کرده است و مشخص نشده است عدم ایفای تعهد مزبور، حیات استخدامی فرد را با چه سرنوشتی روبه‌رو خواهد ساخت. به نظر می‌رسد وجود قانون مصوب ۱۳۹۴ لازم بوده است؛ ولی فاقد سازکارهای کافی برای نیل به اهداف مدنظر از تصویب قانون بوده است. اگر قانون‌گذار گام‌های اساسی در جهت رفع ایرادات و نواقص آن با توجه به تجربیات جهانی برنماید، ممکن است این قانون در نیل به اهداف خویش ناکام بماند.



منابع

فارسی

- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۸۳)، «نظارت بیرونی در نظام‌های سیاسی»، مجله حکومت اسلامی، شماره ۳۳.
- باقری، فاطمه (۱۳۹۱)، «نظارت بر اموال و دارائی مقامات و مسئولین دولتی»، مجله کارآگاه، شماره ۲۰.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۸۲، ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش.
- دادخدائی، لیلا (۱۳۹۰)، فساد مالی اداری و سیاست جنائی مقابله با آن، تهران: انتشارات میزان.
- ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۸۸)، راهبردهای مبارزه با فساد اداری، تهران: انتشارات جنگل.
- رودگر کوهپر، عطاله و رضوی فرد بهزاد (۱۳۹۸)، «تسهیم اموال؛ راهبرد نوین همکاری کشورها در زمینه استرداد اموال و عواید ناشی از جرم»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۱۰۶.
- زارع قاجاری، فردوس، قائم مقامی، علی (۱۳۹۲)، استانداردهای بین‌المللی مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم (توصیه‌های چهل‌گانه گروه ویژه اقدام مالی FATF)، تهران: انتشارات تاش.
- سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) (۱۳۹۵)، اظهار دارائی مقامات دولتی ابزاری برای پیشگیری از فساد (اروپای شرقی و آسیای مرکزی)، مترجم: غلامحسین همایونی، تهران: نشر علوم اجتماعی.
- شیروی، عبدالحسین و وکیلی مقدم، محمدحسین (۱۳۹۳)، «ضمانت اجرای فرا قانونی و جایگاه آن در حقوق نرم»، فصلنامه دانش حقوق اقتصادی، شماره ۵.
- عابد جعفری، حسن، زرندی، سعید (۱۳۸۸)، «طراحی سیستم به منظور اطمینان از صحت اموال اعلام شده توسط مسئولان»، فصلنامه راهبرد، شماره ۵۳.
- فرهمندفر، حیدر (۱۳۸۸)، «الزامات قانون‌گذار ایران پس از الحاق به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد»، مجله کارآگاه، شماره ۷.
- محسنی، فرید (۱۳۹۲)، «پیشگیری از فساد اداری با تاکید بر فناوری اطلاعات»، مجله دیدگاه‌های حقوق قضائی، شماره ۶۱.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰)، اعلامیه دارایی یا منافع شخصی، ترجمه حسن وکیلان، شماره مسلسل ۱۰۷۷۷.
- میدری، احمد (۱۳۸۵)، «مقدمهای بر نظریه حکمرانی خوب»، فصلنامه رفاه اجتماعی، شماره ۲۲.
- نجارزاده اهری، حجت (۱۳۸۹)، سیاست جنائی ناظر به تحصیل مال از طریق نامشروع در حقوق ایران و کنوانسیون مبارزه با فساد، استاد راهنما: سید منصور میر سعیدی، دانشگاه علامه طباطبائی تهران.
- نجارزاده اهری، حجت، میرسعیدی، سیدمنصور (۱۳۹۱)، «دارا شدن من غیر حق در حقوق ایران در پرتو آموزه‌های کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد»، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۲۱.
- نیک پور، امین (۱۳۹۵)، «ارائه الگوی نظارت عمومی به منظور پیشگیری از بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و سوم، شماره ۸۷.
- وکیلان، حسن، درخشان، داور (۱۳۹۶)، «بررسی کارائی قوانین افشای اموال در کاهش فساد اداری با رویکرد تطبیقی»، مجله دیدگاه‌های حقوق قضائی، شماره ۷۷ و ۷۸.

انگلیسی

- Booz Allen Hamilton, (2011) **comparative evaluation of unexplained wealth orders**, prepared for the US department of justice national institute of justice,
- Burdescu, R., Gary, R., Gilman, S., Trapnell, S. (2009), **Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs**, (Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative) The World Bank Washington, D.C.
- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, and A. Shleifer (2009) “**Disclosure by Politicians.**” Working Paper 14703, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, February.
- Greenberg, T., L. Gray, D. Schantz, M. Latham, and C. Garder. (2010) “**Politically Exposed Persons: A Policy Paper on Strengthening Preventive Measures for the Banking Sector.**” World Bank, Washington, DC
- Ivana M. Rossi, Laura Pop, and Tammar Berger, (2017) **Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure**, are available for free at:
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2172>
- Tytko, Anna, Stepanova, Hanna, (2019) **INTERNATIONAL EXPERIENCE OF DECLARING PROPERTY, ASSETS AND PRIVATE INTERESTS**, Baltic Journal of Economic Studies, Vol. 5, No. from:
www.fatfgafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatfrecommendations.html.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی