

بررسی تطبیقی مبارزه با اختلاس در بسترهای جغرافیایی ملی و بین‌المللی نظام بانکداری با تاکید بر مؤلفه‌های جغرافیای انسانی

حمید رضایی

دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، دانشکده علوم انسانی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران.

سید مصطفی میرمحمدی^۱

دانشیار، دانشکده حقوق دانشگاه مفید، قم، ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۲/۲۳ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۶/۱۲

چکیده

اختلاس به عنوان یکی از جرائم عمده بانکی که اعتماد عمومی نسبت به حاکمیت را خدشه‌دار می‌کند. در اسناد مختلف داخلی و بین‌المللی و در طول تاریخ دارای سابقه بوده است با این حال، تفاوت‌هایی میان بسترهای داخلی و بین‌المللی مبارزه با اختلاس دیده می‌شود از جمله عدم جرم‌انگاری اختلاس در مؤسسات و بانک‌های خصوصی، هم‌چنین عدم پیش‌بینی سازوکار معاضدت‌های قضایی بین‌المللی در زمینه اختلاس، عدم تبیین دقیق مقررات سوت زنی در مورد مبارزه با اختلاس در حقوق داخلی ایران در مقابل منطقه‌ای بودن تا بین‌المللی بودن حقوق مبارزه با اختلاس و عدم ضمانت اجرای مؤثر در سطح بین‌المللی برای مبارزه با اختلاس قابل ذکر می‌باشد.

واژگان کلیدی: اختلاس، حقوق بین‌الملل، حقوق ایران، بانک، مؤسسات مالی و اعتباری.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

^۱ نویسنده مسئول: mirmohammadi@mofidu.ac.ir

مقدمه

انسان به منظور برآوردن نیازهای خود به زندگی‌های جمعی روی آورده و با پشت سر گذاشتن فراز و نشیب‌های فراوان، جامعه پیچیده و گسترده امروزی را شکل داده است. با توسعه جامعه انسانی و روابط اجتماعی، ادارات و سازمان‌های دولتی و عمومی به وجود آمده و در طول زمان توسعه پیدا کرده‌اند. از زمان پیدایش حکومت و دولت و برپایی تشکیلات اداری و نهادهای عمومی، سوءاستفاده از اختیارات و فساد مالی همواره تهدیدی جدی برای نهادهای عمومی و عامه مردم بوده است. به طور کلی سوءاستفاده‌های اداری به دو دسته قابل تقسیم هستند:

۱- سوءاستفاده از موقعیت و اختیارات؛ ۲- سوءاستفاده از اموال و امکانات. هر یک از این دو دسته، صورت‌های متنوع و گوناگونی دارند که به نوبه خود نظم و انضباط اداری را مختل ساخته، باعث سلب اعتماد و اطمینان مردم به تشکیلات و دستگاه‌های عمومی و اداری و در نهایت بی‌اعتمادی و بی‌اعتنایی به دولت و حکومت می‌شود. برخی از مصادیق سوءاستفاده از اموال و امکانات عمومی و دولتی که طبق قوانین و مقررات جزایی جرم محسوب می‌شوند عبارت‌اند از: اختلاس، تصرف غیرقانونی، تدلیس در معاملات دولتی، اخذ پورسانتاژ، اخذ مال زاید به نفع دولت، برداشت اجرت اجیر به نفع خود و تحمیل هزینه اضافی به دولت. در بین جرائم یاد شده، اختلاس و تصرف غیرقانونی جزء شایع‌ترین جرائم اداری هستند که در اکثر بلکه تمامی کشورهای جهان به عنوان یک معضل فراروی دولت‌ها و دستگاه عدالت کیفری قرار دارند.

مبارزه با اختلاس از آن رو در نظام جمهوری اسلامی ایران دارای اهمیت می‌باشد که با توجه به هشت سال جنگ تحمیلی و به دنبال آن، سازندگی امور کشور و مشکلات اقتصادی حاصل از آن‌ها، زیاده‌خواهی برخی از افراد، وجود سازمان‌های بیمار در پاره‌ای از موارد، فرهنگ نادرست موجود در تعدادی از سازمان‌ها و شیوه ناصحیح سبک زندگی برخی از کارکنان، زمینه‌ای فراهم آورده است تا رسوخ فساد اداری و مالی بر سازمان‌های کشورمان، سهم قابل توجهی را داشته باشد که با گسترش آن در بخش اجرایی مملکت و اشاعه و تعمیق آن در بخش خصوصی، آثار این فشار به شکل تورم، گرانی، خلافتکاری، تقلب، قانون‌شکنی، فساد اخلاقی، تغییر الگوی مصرف خانواده‌های فاسد شده، اسراف و از این قبیل موارد بر جامعه تحمیل می‌گردد و توان اقتصادی، انسانی، اخلاقی، کارشناسی و مدیریتی جامعه را تحلیل برده و وجدان ملی را به شدت متأثر می‌سازد (Qahrdost et al., 2015: 89).

اسناد بین‌المللی مبارزه با اختلاس در نظام بانکی

۱- کنوانسیون مریدا

اولین کنوانسیون که به بحث در ارتباط با جرم اختلاس پرداخته و ارتباط دارد، کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد موسوم به کنوانسیون مریدا است. این کنوانسیون بین‌المللی، نخستین کنوانسیون ضد فساد است که از سطح اجرای جهان شمول برخوردار می‌باشد.

نقشه ۱: اعضای کنوانسیون مریدا



Source: <https://www.pngwing.com>

کنوانسیون در خلال هشت فصل و ۷۱ ماده خود، دولت‌های عضو را ملزم می‌نماید تا یک سطح گسترده و جامع از اقدامات ضد فساد که بر قوانین، مؤسسات و رویه‌های آن‌ها تأثیر می‌گذارد را اجرایی نمایند. کنوانسیون مریدا را می‌توان نه تنها بر حسب جهان شمول بودن آن بلکه به واسطه کارآمدی و مقررات مفصل آن در ارتباط با اقدامات ضد فساد یک سند بی‌همتا و منحصر به فرد می‌باشد کشور جمهوری اسلامی ایران نیز یکی از کشورهای عضو این کنوانسیون بوده و قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ بیست و یکم خردادماه یک هزار و سیصد و هشتاد و پنج مجلس شورای اسلامی تصویب و مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۲۰ / ۷ / ۱۳۸۷ و در اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی تصویب آن را با درج بیانیه الحاقی، موافق با مصالح نظام تشخیص داد (Nazari Nejad and Esfandiari Far, 2016: 193-194).

در همین راستا بود که بر طبق آیین‌نامه هیات وزیران وقت جمهوری اسلامی ایران، مرجع ملی مبارزه با فساد به عنوان مرجع نظارت کننده بر کنوانسیون مریدا در وزارت دادگستری جمهوری اسلامی ایران تشکیل شده و وظایف مختلفی را در این راستا برعهده دارد. کنوانسیون نخست در شهر مریدا مکزیک در ۹ دسامبر ۲۰۰۳ میلادی از سوی ۱۱۱ کشور امضاء شده ضمن این که این کنوانسیون برای لازم الاجراء شدن به ۳۰ امضاء نیاز داشت که این موضوع بسیار سریع و در تاریخ ۱۴ دسامبر ۲۰۰۵ میلادی لازم الاجراء گشت. (Lewis and Gilman, 2015: 61) کنوانسیون در یک دوره کمتر از دو سال در دفتر سازمان ملل متحد در وین مورد مذاکره قرار گرفت. مذاکرات که شامل ۱۲۹ دولت می‌شد توسط سازمان ملل متحد در اوایل ۲۰۰۱ میلادی آغاز شده و در هفتمین جلسه مذاکراتی بین نمایندگان دولت‌ها در اوایل اکتبر ۲۰۰۳ میلادی نتیجه نهایی مذاکرات مشخص گردید. کارهای مقدماتی تدوین این

کنوانسیون از آن رو به سرعت انجام گرفت که اولاً پیش از این کنوانسیون، دولت‌ها کنوانسیون‌های بین‌المللی مشابه دیگری در سطح منطقه‌ای از جمله در سطح سازمان کشورهای آمریکایی، اتحادیه آفریقایی و اتحادیه اروپایی منعقد نموده بودند و به نوعی آمادگی ذهنی برای انعقاد موافقت‌نامه این چنینی را داشتند. علاوه بر این حضور نمایندگان سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی از جمله سازمان شفافیت بین‌المللی که تأثیر زیادی حتی تا به امروز در روند تصویب و اجرای کنوانسیون مریدا داشته‌اند، بسیار در روند تسهیل تصویب کنوانسیون مریدا تأثیرگذار بود (International Monetary Fund, 2008: 43) در پایان مذاکرات تصویب کنوانسیون در اوایل اکتبر ۲۰۰۳ میلادی، متن کنوانسیون در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ میلادی از سوی مجمع عمومی ملل متحد مورد پذیرش قرار گرفت. (Hussain, 2012: 65) یک سال پس از لازم‌الاجراء شدن کنوانسیون، سازمان ملل متحد با برگزاری کنفرانس دولت‌های عضو در مورد پیگیری کنوانسیون، اقدام قابل‌توجهی در زمینه نظارت بر کنوانسیون فوق برداشت.

در این بین دولت‌های توسعه یافته، به تدریج در این کنوانسیون عضویت پیدا کردند به نحوی که فرانسه که خود را سردمدار دولت‌های توسعه یافته برای مبارزه با فساد تلقی نمود، اولین دولت عضو گروه هشت بود که کنوانسیون مریدا را به تصویب رسانده و رییس گروه دوستان کنوانسیون مریدا شد. هم‌چنین این دولت، قانون‌گذاری خود را برای ایجاد محدودیت بیشتر برای جرائم فساد از جمله اختلاس به روز نموده است. (Tanzler and Maras, 2016: 121) کنوانسیون مریدا قابلیت‌های دولت‌ها برای همکاری حقوقی و قضایی را از طریق ارائه یک مسیر سریع برای همکاری‌های بین‌المللی حقوقی و قضایی در راستای اهداف تحقیق، تعقیب و رسیدگی به جرائم‌های منفعل و فعال فساد از جمله اختلاس از طریق شماری پیچیده‌ای از ساز و کارهای خاص ارتقاء می‌بخشد. (Rose-Ackerman and Sorecide, 2011: 454) البته این موضوع قابل ذکر است که همکاری‌های بین‌المللی چیزی بیش از صرف همکاری‌های حقوقی و قضایی را اقتضاء نموده و به اصطلاح به همکاری اداری نیز نیاز دارد و بنابراین نمی‌توان به صرف انعقاد موافقت‌نامه‌های حقوقی و قضایی که مورد نظر کنوانسیون مریدا است، به همکاری‌های بین‌المللی در زمینه مبارزه با جرائم مربوط به فساد از جمله اختلاس نمی‌توان دل بست. (De Sanctis and Fausto, 2013: 149)

این موضوعی است که در توصیه‌نامه‌های گروه مالی بین‌المللی مبارزه با تامین مالی تروریسم (فاتف) نیز دیده می‌شود به نحوی که خواستار تبادل اطلاعات برای همکاری‌های بین‌المللی شده است. در ماده ۱۷ کنوانسیون مریدا موضوع مبارزه با اختلاس از طریق جرم‌انگاری و اقدامات قضایی و انضباطی برای مبارزه با آن مورد تأکید قرار گرفته است: (حیف و میل، اختلاس و استفاده غیرمجاز از اموال توسط مقام‌های دولتی هر کشور عضو، قوانین و سایر اقدامات ضروری را اتخاذ خواهد نمود تا حیف و میل، اختلاس و دیگر استفاده‌های غیرمجاز از هر مال یا وجوه دولتی یا شخصی یا اوراق بهادار یا هر چیز دیگر با ارزش توسط مقام دولتی در جهت منافع خود یا هر شخص یا واحد دیگر که بنا به موقعیت شغلی او به وی واگذار شده است، در صورتی که به صورت عمدی ارتکاب یابد، جرم تلقی گردد.)

هم‌چنین در ماده ۲۲ کنوانسیون به اختلاس در بخش خصوصی اشاره شده است:

(هر کشور عضو، اتخاذ قوانین و سایر اقدامات مقتضی را مدنظر قرار خواهد داد تا ارتکاب اختلاس در حین فعالیتهای اقتصادی، مالی یا بازرگانی، توسط شخصی که در هر جایگاهی در بخش خصوصی فعالیت می‌کند یا آن را اداره می‌کند، از هر مالی، وجوه خصوصی یا اوراق بهادار یا هر چیز با ارزشی که به موجب جایگاه شغلی وی، به او واگذار شده‌است، در صورتی که به‌صورت عمدی ارتکاب یافته باشد، به عنوان جرم کیفری تلقی گردد)

این ماده را بایستی به عنوان یکی از نقاط تفاوت میان قوانین جزایی ایران و کنوانسیون مریدا قایل بود چرا که اختلاس در قوانین کیفری ایران به جز برخی تحلیل‌ها که پیش از این بدان اشاره شدند، صرفاً در بخش دولتی و عمومی قابل ارتکاب است و نه در بخش خصوصی و بنابراین مندرج ساختن ماده ۲۲ در قوانین جزایی ایران مستلزم اصلاح قوانین موجود از جمله قانون مجازات اسلامی می‌باشد.

کنوانسیون مریدا علاوه بر اینکه دولت‌های عضو را ملزم به جرم‌انگاری در زمینه اختلاس می‌نماید، شروع به جرائم و مشارکت در این جرائم نیز در ماده ۲۷ خود مورد توجه قرار می‌دهد.

همان‌گونه که پیش از این نیز اشاره شد، اختلاس به صورت عمده در بخش دولتی ارتکاب می‌یابد. با توجه به همین اهمیت بوده است که کنوانسیون مریدا در ماده هفت خود، بخش دولتی را مورد توجه قرار داده است و مقرر می‌دارد:

۱- هر کشور عضو، در صورت اقتضاء، براساس اصول اساسی نظام حقوقی خود تلاش خواهد نمود تا نظامهایی را با ویژگیهای زیر جهت استخدام، به‌کارگیری، حفظ، ارتقاء و بازنشستگی کارمندان و در صورت اقتضاء سایر مقامات دولتی غیرمنتخب اتخاذ و حفظ کند و تحکیم بخشد: الف - براساس اصول کارآیی، شفافیت و معیارهای هدفمند مثل شایستگی، برابری و استعداد باشند.

ب - شامل مراحل کافی جهت گزینش و آموزش افراد برای مقام‌های دولتی که به ویژه در برابر فساد آسیب‌پذیر هستند و در صورت اقتضاء چرخش کاری چنین افرادی برای مشاغل دیگر باشند.

پ - با در نظر گرفتن سطح توسعه اقتصادی کشور عضو، معیارهای پرداخت برابر و پاداش را ارتقاء دهد.

ت- برنامه‌های آموزشی و پرورشی را ارتقاء دهند تا آنها را قادر نمایند که الزامات اجراء مناسب، صحیح و آبرومند و وظایف عمومی را برآورده نمایند و آموزش تخصصی و مناسب. را ارائه دهند تا آگاهیهای آنها رانسبت به خطرات فساد ذاتی در اجراء وظایفشان ارتقاء دهد. برنامه‌های مزبور ممکن است در موارد قابل اعمال، اشاره به استانداردها یا ضوابط رفتاری داشته باشد

۲- هر کشور عضو، مطابق با اهداف این کنوانسیون و طبق اصول اساسی قانون داخلی خود اتخاذ اقدامات قانونی و اداری مناسب را مدنظر قرار خواهد داد تا معیارهای مربوط به نامزدی و انتخاب جهت مشاغل دولتی را ارائه دهد.

۳- هر کشور عضو، همچنین مطابق با اهداف این کنوانسیون و براساس اصول اساسی قانون داخلی خود اتخاذ اقدامات اداری و قانونی مقتضی را مدنظر قرار می‌دهد تا شفافیت در تأمین مالی نامزدها را برای مشاغل منتخب دولتی و درجایی که صدق کند تأمین مالی احزاب سیاسی را نیز ارتقاء دهد. ۴- هر کشور عضو، براساس اصول

قانون داخلی خود تلاش خواهد کرد تا نظامهایی که شفافیت را ارتقاء می‌دهد و از تنازع منافع جلوگیری می‌نماید، اتخاذ و حفظ کرده و تحکیم بخشد).

همان گونه که در ماده فوق مشاهده می‌شود بسیاری از مولفه‌هایی که در این ماده به عنوان التزامات دولت‌ها تلقی شده است، مواردی هستند که حاکی از ارتباط مبارزه با فساد از جمله اختلاس با مولفه‌های حکمرانی مطلوب از جمله شفافیت و کنترل مؤثر می‌باشد. از جمله که بر اساس بند چهار این ماده با تمرکز بر بحث شفافیت به عنوان یکی از مولفه‌های اساسی حکمرانی مطلوب، تاکید شده است که دولت‌های عضو ضمن توجه به اصول حقوق داخلی خود بایستی نظام‌های شفافیت مدار را در کشورهای خود برپا دارند. یکی دیگر از مولفه‌های کلیدی که در این ماده با بحث مبارزه با اختلاس ارتباط پیدا می‌نماید آن است که همان گونه که پیشتر گفته شد، بسیاری از موارد اختلاس به عدم برابری پرداخت‌ها و پاداش‌ها و به عبارت دیگر، پایین بودن میزان پرداختی دولت به کارمندان خود بازمی‌گردد به نظر می‌رسد که با در نظر گرفتن همین واقعیت بوده است که کنوانسیون مریدا اشعار داشته است که حقوق کارمندان بایستی بر اساس شایستگی و سطح توسعه اقتصادی کشور باشد و هیچ عامل تعیین کننده‌ای به جز قوانین نباید در این زمینه تعیین کننده باشد.

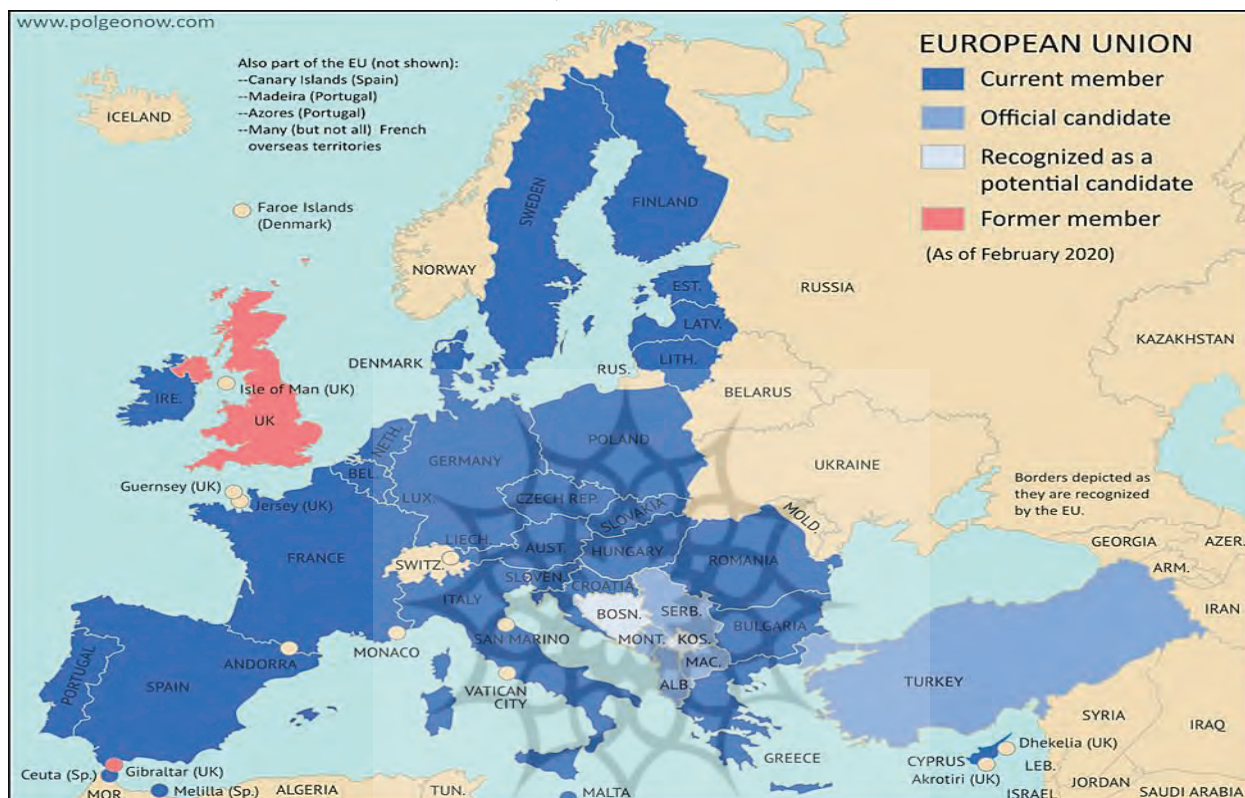
ماده هشت کنوانسیون مریدا نیز می‌تواند در زمینه مبارزه با اختلاس در نظام بانکی، مهم تلقی شود. یکی دیگر از ساز و کارهای مؤثر در مبارزه با اختلاس، راه اندازی نظام‌های گزارش دهی در زمینه جرائم اختلاس است. بدیهی است که در صورتی که عامه مردم با مصادیق اختلاس کارمندان دولت و حتی آنچه که در کنوانسیون مریدا، اختلاس کارمندان بخش خصوصی اطلاق شده است؛ آشنا باشند می‌توان به سهولت می‌توان با مصادیق مختلف اختلاس مبارزه نمود. یک نکته دیگر در این مورد، آشنایی مقامات دولتی و عمومی با مصادیق اختلاس است بدیهی است آنچه که می‌تواند اختلاس را حتی در سطح یک جرم سازمان یافته درآورد، عدم آشنایی مقامات اجرایی با مصادیق اختلاس است و فساد است که از این بابت بر جامعه تحمیل می‌گردد. علاوه بر این کارمندان دولت و سایر بخش‌هایی که به نوعی با بودجه عمومی مرتبط هستند بایستی به این واقعیت پی ببرند که اقدامات انضباطی شدیدی در صورت ارتکاب جرائم اختلاس توسط آن‌ها مواجه با آن‌ها می‌باشد. یکی از دیگر از مواردی نیز که کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد بر روی آن تاکید داشته است آن است که صرف تدوین قوانین و مقررات و حتی اقدامات سخت گیرانه قضایی و انضباطی نمی‌تواند در مقابله و مبارزه با اختلاس راه گشا باشد در همین راستاست که اصول اخلاقی نیز مهم می‌نماید و در همین راستاست که در بند یک ماده هشت کنوانسیون مریدا بر صداقت و مسئولیت پذیری که اصولی ذاتا اخلاقی و مرتبط با حکمرانی مطلوب هستند، تاکیدات زیادی شده است.

۲- اقدامات اتحادیه اروپایی

اتحادیه اروپایی به عنوان قاره‌ای که از کشورهای نسبتا با امکان ارتکاب جرائم بالاتر اختلاس از جمله یونان، بلغارستان، ایتالیا و رومانی تا کشورهایهایی که از امکان ارتکاب جرائم پایین تر در این مورد از جمله دانمارک، سوئد،

هلند و فنلاند برخوردار است، هم در معرض فساد گسترده بوده و هم خود در تدوین استانداردها و قوانین بین‌المللی در حوزه اختلاس به طور خاص و فساد به طور عام مشارکت داشته است (Rothstein et al, 2013: 32).

نقشه ۲: حدود اتحادیه اروپا



در مذاکرات راجع به توسعه اسناد بین‌المللی ضد فساد هم در سطح منطقه‌ای و هم در سطح جهانی به ویژه در شورای اروپا، سازمان توسعه و همکاری اروپا و سازمان ملل متحد مشارکت داشته است. در دو سند موضع مشترک اتحادیه اروپایی در ارتباط با مذاکرات در شورای اروپا و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی اروپا، از دولت‌های عضو خواسته شد تا در مورد کار فساد در سه سازمان مربوطه با یکدیگر همکاری داشته باشند تا اطمینان یابند که هیچ گونه عدم انطباقی وجود نداشته و اینکه ابتکارات هر سازمان ضرورتاً دوباره کاری فعالیتی که پیش تر در سازمان دیگر صورت گرفته است؛ نیست. در هر دو سند فوق، از دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی خواسته شد تا مواضع خود را در ارتباط با تمامی موضوعات مدنظر اتحادیه اروپایی در این ارتباط از جمله اختلاس با یکدیگر هماهنگ نمایند. آن‌ها مواضع خاصی را در ارتباط با محدوده کنوانسیون‌های بین‌المللی حاکم بر مبارزه با فساد، تعاریف و صلاحیت‌ها که اعضای اتحادیه اروپایی می‌بایستی در زمان مذاکره راجع به اسناد مرتبط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و شورای اروپا اتخاذ نمایند، اعمال نموده‌اند. مقررات کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد (میریدا) مانع از عضویت سازمان‌های بین‌المللی اقتصادی منطقه‌ای از جمله اتحادیه اروپایی نشده و بالعکس آن

را تشویق می‌نماید. (Szarek, 2010: 43) کنوانسیون اروپایی ضدفساد در ۲۶ مه ۱۹۹۷ میلادی از سوی دولت‌های عضو اتحادیه مورد پذیرش قرار گرفت. این کنوانسیون برای مبارزه با فساد هم در سطح مقامات دولتی و هم در سطح مقامات شرکت‌های خصوصی مورد تصویب قرار گرفته و شامل ساز و کارهای همکاری‌های قضایی در امور کیفری و تعهدات مربوط به جرم‌انگاری افعال مجرمانه فساد از جمله اختلاس می‌باشد.

به علاوه، اتحادیه اروپایی برای هر یک از دولت‌های عضو یک راهبرد مشخص در زمینه مبارزه با فساد پیشنهاد نموده و بر همین اساس مسایل و مشکلاتی را مورد شناسایی قرار داده است. از جمله آن می‌توان به گزارش پیشرفت مبارزه با فساد لیتوانی دقت نمود که اتحادیه اروپایی در آن، سه فرآیندی را که می‌بایستی برای پیشگیری از فساد دنبال شود، در کشور لیتوانی مورد شناسایی قرار داده است: ۱- تکمیل یک چارچوب حقوقی؛ ۲- آرایه کمک مؤثر از طریق نهادهای حقوقی؛ ۳- اتخاذ اقداماتی به منظور تقویت آگاهی رسانی در زمینه فساد و تغییر ادراکیات عمومی نسبت به فساد و مصادیق آن از جمله اختلاس (Michael et al, 2005: 117).

۳- اقدامات شورای اروپا

کنوانسیون ضد فساد شورای اروپا برخلاف کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و کنوانسیون بین‌المللی ضد فساد سازمان کشورهای آمریکایی، یک کنوانسیون بین‌المللی عام تر در این زمینه تلقی می‌گردد. این کنوانسیون به دنبال جرم‌انگاری اشکال مختلف جرائم فساد از جمله اختلاس در سطح مقامات دولتی فعال و غیرفعال دولتی داخلی (مواد ۲ و ۳)، مقامات دولتی فعال و غیرفعال خارجی (ماده ۶)، مجامع و انجمن‌های دولتی داخلی (ماده ۴)، مجامع و انجمن‌های دولتی خارجی (ماده ۶)، مقامات رسمی بین‌المللی از جمله دبیران کل سازمان‌های بین‌المللی و مقامات این چنین سازمان‌هایی و حتی روسای شرکت‌ها و مدیران شرکت‌های دولتی (ماده ۹)، اعضای مجالس قانون‌گذاری دولت‌های عضو و سایر مجالس دولتی دولت‌های عضو (ماده ۱۰)؛ قضات و مقامات دادگاه‌های داخلی و بین‌المللی از جمله دیوان کیفری برای یوگسلاوی سابق، دادگاه اروپایی حقوق بشر و دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی (ماده ۱۱) بوده است. گروه دولت‌های ضد فساد (گرکو)^۱ یک گروه بین‌المللی متشکل از دولت‌های مختلف بوده که در سال ۱۹۹۹ از سوی شورای اروپایی برای نظارت بر انطباق دولت‌ها با استانداردهای ضدفساد سازمان تشکیل گردیده است. در حال حاضر، گرکو ۴۶ عضو داشته که ۴۵ عضو دولت‌های اروپایی به علاوه ایالات متحده آمریکا می‌باشند. به مانند کنوانسیون ضد فساد سازمان کشورهای آمریکایی، کنوانسیون گرکو نیز از دولت‌های عضو درخواست می‌نماید تا بالاترین و وسیع‌ترین سطح معاضدت‌های حقوقی و قضایی در مرحله تحقیق و تعقیب‌های قضایی در مورد جرائم فساد از جمله اختلاس پیاده شود. (Tarun, 2010: 54)

¹ " Group of States against Corruption (GRECO) "

۴- اقدامات اتحادیه آفریقایی

جرایمی چون اختلاس و ارتشاء و ارتباط آن با فساد در طول دهه های گذشته در قاره آفریقا تبدیل به یک امر شایع و فراگیر شده است. با به رسمیت شناختن همین امر بود که اتحادیه آفریقایی پس از سال ها بحث و جلسات متعدد، اصول ضدفساد را مورد پذیرش قرار داد. در ۱۱ جولای ۲۰۰۳ میلادی، کنوانسیون پیشگیری و مبارزه با فساد اتحادیه آفریقایی در مپوتو موزامبیک مورد پذیرش قرار گرفت. همه به جز هشت کشور عضو اتحادیه آفریقایی کنوانسیون مزبور را مورد پذیرش قرار داده اند. آن هشت کشور عبارت بودند از بوتسوانا، جمهوری آفریقای مرکزی، کیپ ورده، مصر، اریتره، جمهوری دموکراتیک عربی صحراوی، جمهوری دموکراتیک سائو تومه و تونس. البته بایستی این نکته را خاطر نشان کرد که مراکش عضو اتحادیه آفریقایی نبوده و از این رو در کنوانسیون مزبور نیز عضویت ندارد. پنج اصل کلیدی کنوانسیون فوق عبارتند از:

۱. احترام به اصول و نهادهای دموکراتیک، مشارکت عمومی، حاکمیت قانون و حکمرانی مطلوب
۲. احترام به حقوق بشر و حقوق مردم بر منای منشور آفریقایی حقوق بشر و مردم و سایر اسناد مربوطه حقوق بشر
۳. شفافیت و پاسخ گویی در مدیریت روابط عمومی
۴. ارتقای عدالت اجتماعی برای تضمین توسعه متوازن اقتصادی - اجتماعی
۵. محکومیت و مردود اعلان نمودن افعال مجرمانه فساد، جرائم مرتبط و مصونیت.

نقشه ۳: اتحادیه آفریقا



Source: <https://www.polgeonow.com>

کنوانسیون جرائم ارتشاء، دارا شدن بلاجهت، اختلاس و سایر جرائم اقتصادی و مالی را به عنوان اعمال مجرمانه تحت پوشش خود تصریح نموده هرچند در بخش مربوط به (جرائم مرتبط)، سایر جرائم مندرج در کنوانسیون را می توان مندرج ساخت. کنوانسیون، جرم انگاری دولت های عضو در این زمینه ها، ایجاد و حفظ نهادهای دولتی

ضدفساد، اقداماتی برای ایجاد و تقویت سامانه های حسابداری و کنترل داخلی مالی، حفاظت از مطلعین (مخبرین) و سوت زندگان، اقدامات به منظور بهبود گزارش دهی جرائم مشمول کنوانسیون از جمله اختلاس و آموزش و آگاهی سازی را مقرر نموده است. سایر حوزه هایی که در این کنوانسیون مدنظر قرار گرفته اند عبارت‌اند از پیشگیری از فساد در بخش خصوصی، همکاری و معاضدت قضایی و حقوقی در میان دولت‌های عضو اتحادیه آفریقایی، استرداد جرائم مربوط به اختلاس، رشاء و ارتشاء و ارتباط آن‌ها با فساد

مبارزه با اختلاس در حقوق ایران

۱- سیر قانون گذاری ایرانی در زمینه مبارزه با اختلاس

نخستین قانون که به موجب آن، اختلاس به عنوان عمل مجرمانه مستوجب مجازات قرار گرفت قانون مجازات عمومی ۱۳۰۴ می‌باشد. ماده ۱۵۲ این قانون مقرر می‌دارد: (هر یک از تحصیل داران و معاونین آن‌ها و امانت داران و محاسبین و امنای صندوق دولتی که نقدینه متعلق به دولت یا اشخاص یا اسناد یا مطالبات که به منزله نقدینه است یا اوراق یا حوالجات یا اسناد یا مطالبات که به منزله نقدینه است یا اوراق یا حوالجات یا اسناد یا اشیاء منقوله را که بر حسب وظیفه سپرده به آنهاست اختلاس یا هر تصرف غیرقانونی نماید به علاوه رد مال و تادیه غرامتی معادل ضعف مال، محکوم به انفصال ابد از خدمت دولت خواهد گردید) همان گونه که ملاحظه می‌شود مرتکبین جرم مذکور و هم چنین نحوه عمل مرتکب در این ماده مبهم هستند و مقنن در اینجا فقط به ذکر عنوان اختلاس به صورت کلی اکتفاء کرده و مرتکبین را به صورت مجمل منحصر به برخی ماموران دولتی دانسته است و مامورین سایر سازمان‌های عمومی را مشمول حکم قرار نداده است. علت این امر به طور کلی فقدان یا کم اهمیت بودن نهادهای عمومی غیردولتی در زمان تصویب قانون. در ابتدای بایستی به یکی از اصول بنیادین تشکیل نظام جمهوری اسلامی ایران مندرج در اصل سوم قانون اساسی توجه نمود که همانا (ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری) است. بدیهی است که برای ایجاد یک نظام اداری صحیح، مبارزه با اختلاس که در بدنه نظام اداری دولت امکان وقوع دارد؛ ضروری است. در اصل ۴۹ قانون اساسی نیز آمده است: (دولت موظف است ثروت های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه کاری ها و معاملات دولتی، فروش زمین های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن صاحب مال، به بیت المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجراء شود)

فرمان هشت ماده ای مقام معظم رهبری (مدظله العالی) در مبارزه با فساد یکی از اسناد دیگر قانون گذاری در مبارزه با اختلاس در جمهوری اسلامی ایران تلقی می‌گردد. با این حال، این فرمان علی‌رغم مدت های مدید از صادر و ابلاغ شدنش توسط رهبری، هم چنان در اجراء با مشکلات متعددی مواجه می‌باشد.

۲- عناصر جرم اختلاس در جمهوری اسلامی ایران

اختلاس به معنای ربودن، دستبرد زدن و دست اندازی به مال دیگران می‌باشد و از نظر حقوقی به شکل خاصی از تصرف و دست اندازی بر مال دیگران اطلاق می‌شود و عبارت است از اینکه با استفاده از غفلت و عدم توجه کسی در فرصت مناسب چیزی را بردارند از سوی دیگر، اختلاس به برداشت غیرقانونی اموال دولتی و یا غیردولتی که به دست کارمندان و کارکنان دولت یا وابسته به دولت صورت می‌گیرد گفته می‌شود و گونه ای از کلاهبرداری محسوب می‌شود که بیشتر به صورت برنامه ریزی شده، منظم و پنهان و بدون رضایت و آگاهی دیگران صورت می‌پذیرد. اختلاس اموال عمومی همزاد با تشکیل حکومت مطرح بوده و قدمتی به اندازه خود دولت‌ها دارد. اختلاس از جمله تعديات کارمندان و کارکنان دولت و مؤسسات و شرکت های دولتی و یا وابسته به دولت و یا سایر ماموران به خدمات عمومی است که به اموال متعلق به دولت یا اشخاص دیگر، صورت می‌گیرد و همواره به عنوان تهدیدی جدی علیه دولت و ملت قلمداد می‌گردد (Ramezani, 2000: 153).

قانون گذار ایرانی رفتار مادی مجرمانه اختلاس را با عبارت (برداشت و تصاحب) بیان کرده است، ولی از این بیان نباید این گونه استنباط نمود که رفتار مجرمانه در این جرم مرکب از دو جزء است بلکه به نظر می‌رسد که چون اختلاس در بیشتر موارد از طریق وجوه نقد و توسط کسانی صورت می‌پذیرد که با پول نقد و امور مالی سر و کار دارند لذا قانونگذار برداشت و تصاحب را به یک معنا به کار برده؛ یعنی هر دو را به معنای تملک و تصرف مالکانه وجوه و تصاحب را ناظر به تملک تصرف مالکانه سایر اموال دانسته است (Habibzadeh and Mansourabadi, 2000: 45). جرائم مطرح شده در کنوانسیون که از ماده ۱۵ به بعد مطرح شده اند عبارت اند از: ارتشای مقامات دولتی داخلی، ارتشای مقامات دولتی خارجی و سازمان‌های بین‌المللی، حیف و میل، اختلاس و استفاده غیرمجاز از اموال توسط مقام های دولتی، اعمال نفوذ در معاملات، سوءاستفاده از مقام، دارا شدن من غیرحق، ارتشاء در بخش خصوصی، اختلاس اموال در بخش خصوصی، پولشویی، اختفاء و ممانعت از اجرای عدالت. در میان علمای علم اصول بحث این است که اگر امری مورد نهی واقع شود و مع ذلک انجام گردد، آیا آن عمل فاسد و باطل است یا نه؟ به عبارت دیگر انجام امور منهی موجب بطلان و فساد آن است یا خیر؟ در میان دلالت نهی بر فساد منهی، میان آنهایی که مطلقاً قایل به فسادند و آنهایی که آن را نفی می‌کنند، اقوال مختلفی مطرح است. برخی نیز میان احکام عبادی و معاملات قایل به تفاوت هستند. در معاملات و عبادات مادامی که صحت آنها از طرف شارع تایید نشده باشد، به طور مطلق اصالت عدم صحت جاری می‌شود زیرا صحت که جزو احکام وضعیه (حرمت، وجوب و غیر آن) توقیفی می‌باشد مشروط بر اجازه و تصریح شارع است. خلاصه، قول آنهایی که قایل به دلالت نهی بر فساد به طور مطلق هستند این است که نهی، مقتضی فساد منهی عنه می‌باشد اعم از اینکه عمل منهی عنه از اقسام عبادات باشد یا از اقسام معاملات (Sajjadi, 1985: 444).

برخی از حقوق دانان بر این باورند که اختلاس مصداقی از جرم خیانت در امانت است و حتی نام گذاری آن به اختلاس را مورد انتقاد قرار داده و آن را صورت مشدده ای از جرم خیانت در امانت می‌دانند. بر اساس نظر این

گروه، دو جرم یاد شده در همه اجزاء و شرایط با یکدیگر کاملاً نزدیکی و مشابهت دارند به جز در شرط وصف و خصوصیت مرتکب که از جمله شرایط مؤثر در تحقق جرم اختلاس است. بنابراین، ضرورتی ندارد که قانون‌گذار این دو جرم را جدای از یکدیگر مورد حکم قرار دهد (Mansoorabadi, 2001: 32). از جهت رکن معنوی، این جرم علاوه بر علم و آگاهی مرتکب به موضوع و سوء نیت عام، نیاز به سوء نیت خاص نیز دارد. سوء نیت خاص در این جرم، قصد و نیت تملک مال است. بنابراین احراز چنین قصدی برای محکومیت لازم و ضروری است.

با عنایت به عنصر قانونی جرم اختلاس و تعریفی که از آن به عمل آمد، ارکان تشکیل دهنده آن، رکن مادی و معنوی می‌باشد که در این بخش به رکن مادی پرداخته می‌شود. مرتکب می‌بایستی نسبت به مال و یا اشیای دیگری که به حسب وظیفه به او سپرده شده است خیانت کند لذا صرف قصد موجب تعقیب کیفری نیست و عمل ارتكابی است که عنوان جرم دارد. با مقایسه ماده ۵ قانون تشدید با ماده ۶۷۴ قانون مجازات اسلامی ملاحظه می‌شود که مقنن در جرم اختلاس دو خصوصیت (مامور دولت) و (برحسب وظیفه) را به جرم خیانت در امانت به مفهوم اخص اضافه نموده است. به عبارت دیگر، یکی از فروض جرم خیانت در امانت به معنای اخص، جرم اختلاس می‌باشد که اختلاف آن با خیانت در امانت آن است که مرتکب آن مامور دولت بوده و نسبت به اموال متعلق به دولت یا اموالی که از طرف اشخاص نزد دولت به امانت گذاشته شده است و به حسب شغل یا ماموریت نزد وی می‌باشد مرتکب خیانت می‌شود برای تحقق رکن مادی جرم اختلاس عناصری از جمله سمت مرتکب، موضوع جرم، مجنی علیه جرم، سپرده بودن موضوع جرم، نحوه عمل مرتکب، اتلاف عمدی، شروع به اختلاس لازم است (Mir Mohammad Sadeghi, 1394: 16)

عنصر قانونی جرم اختلاس و شروع به آن در حقوق ایران در حال حاضر مواد ۵ و ۶ قانون تشدید مجازات مرتکبین اختلاس، ارتشاء و کلاهبرداری می‌باشد. علی‌رغم تصویب قانون جدید تعزیرات ۱۳۷۵ با عنایت به جامعیت قانون تشدید درباره اختلاس، ماده ۵ این قانون هم‌چنان به عنوان عنصر قانونی جرم اختلاس به قوت خود باقی است. البته می‌توان انتقادی نیز به این نوع تعیین مجازات در مقایسه با مجازات‌های ثابت و غیرقابل تأثیر از میزان مال موضوع جرم داشت زیرا تفاوت میان افرادی که مرتکب اختلاس به مبلغ کلان و اختلاس به مبلغ ناچیز می‌گردند صرفاً در مقدار مال مورد اختلاس است و این اشخاص در ارتکاب جرم با یکدیگر تفاوتی ندارند و هر دو با علم به مجرمانه بودن این عمل و با نیت و قصد مجرمانه مرتکب خیانت به موسسه ای که در آن، مشغول به کارند و هم‌چنین کشور خود می‌گردند و میزان خطرناکی هر دو و احتمال ارتکاب جرم هر دو در آینده به یک اندازه است در نتیجه توجه به نیت این افراد در ارتکاب جرم مجازات یکسان و بدون تأثیر از میزان مال مورد اختلاس را ضروری می‌نماید. مطالب دیگری که در اینجا مطرح می‌گردد این است که آیا هدف مقنن از تشدید مجازات اختلاس نسبت به قوانین سابق با تصویب قانون تشدید مجازات و تعیین مجازات مشروحه در فوق و هم‌چنین مجازات‌های مشدده آن محقق گردیده است؟ در پاسخ به این سوال باید گفت شاید مجازات جرم اختلاس با پیش بینی سه مجازات فوق که بسته به میزان مال مورد اختلاس شدیدتر هم خواهد شد نسبت به مجازات این جرم در ماده ۷۵

قانون تعزیرات ۱۳۶۲ شدیدتر شده باشد اما این مجازات نسبت به مجازات این جرم در قوانین قبل از انقلاب شدیدتر نگردیده است و عینا از قانون ۱۳۵۵ برداشت گردیده است و شاید بتوان گفت که مقررات قانون یاد شده عینا احیاء گردیده است و بیشتر از اینکه در مصوبه اخیر تشدید صورت گرفته باشد بازگشتی به مقررات سابق رخ داده است و مقنن در پی اصلاح قانون تعزیرات مصوب ۱۳۶۲ بوده است.

آخرین جزء متشکله هر جرم، رکن معنوی آن است. مرتکب بدو می باید در ذهن خود، تصمیم به انجام عمل مجرمانه بگیرد و سپس قصد خود را به منصفه ظهور رساند در غیر این صورت و چنانچه رکن مادی جرم (رفتار مجرمانه) نیز صورت پذیرد با توجه به اینکه عمل مجرم اخلاقاً مذموم نبوده و به تعبیر جرم شناسی مجرم فاقد حالت خطرناک است، لذا مجازات چنین فردی، با توجه به فلسفه و مبنای حقوق جزا قبیح می باشد.

۳- سازو کارهای جمهوری اسلامی ایران برای مبارزه با اختلاس در نظام بانکی

ساز و کارهای جمهوری اسلامی ایران برای مبارزه با اختلاس عبارت از ساز و کارهای داخلی و ساز و کارهای بین‌المللی می‌گردد. در مورد ساز و کارهای داخلی مبارزه با اختلاس می‌توان علاوه بر دستگاه‌های بازرسی و حراست دستگاه‌های دولتی که وظیفه ذاتی آن‌ها مبارزه با انواع تخلفات اداری از جمله بروز جرم اختلاس در سطح کارمندان متبوع آن دستگاه است، به قوه قضاییه اشاره داشت که اولاً با تشکیل دادگاه‌های ویژه کارمندان دولت، به جرائم کارمندان دولت به ویژه اختلاس رسیدگی می‌نماید ثانیاً در این زمینه سازمان‌های تابعه قوه قضاییه به ویژه سازمان بازرسی کل کشور نیز با اعزام گشت‌های عادی و ویژه، می‌تواند اقدام به مبارزه با انواع ابعاد جرائم مالی و اقتصادی کارمندان دولت نماید. از آنجا که موضوع بحث ما به طور عمده مرتبط با مباحث بین‌المللی است بنابراین بهتر و مناسب‌تر در اینجا آن است که به ساز و کارهای بین‌المللی مبارزه با اختلاس در جمهوری اسلامی ایران پرداخته شود. مهم‌ترین این ساز و کار را که اگرچه در مبحث اجرایی ورود پیدا نکرده اما وظایف هماهنگ‌سازی را در این راستا برعهده دارد، مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد مستقر در وزارت دادگستری جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. این مرجع که به ریاست وزیر دادگستری تشکیل گشته است متشکل از رییس، دبیر، معاونین و کارشناسان تحلیل و بررسی و پیگیری و دستیاران ویژه وزیر در این ارتباط می‌باشد.

چالش‌ها و خلاءهای نظام حقوقی داخلی و بین‌المللی مبارزه با اختلاس در نظام بانکی

علاوه بر چالش‌ها و خلاءهایی که به صورت جداگانه در هر یک از نظام‌های حقوقی داخلی ایران و حقوق بین‌الملل در ارتباط با مبارزه با اختلاس در نظام بانکی وجود دارند، چالش‌ها و خلاءهایی نیز به صورت مشترک وجود دارد که در هر دو نظام حقوقی داخلی و بین‌المللی وجود دارند. این چالش‌ها و خلاءهای مشترک عبارت‌اند از: عدم مدنظر قرار دادن جبران خسارت بزه دیدگان در زمینه‌های مرتبط با مبارزه با اختلاس در نظام بانکی. البته به مانند مباحث دیگر، چالش‌ها و خلاءهایی که در این مبحث به عنوان چالش‌ها و خلاءهای مشترک مدنظر قرار می‌گیرد، جامع و مانع نبوده بلکه در این زمینه می‌توان به چالش‌ها و خلاءهای مشترک دیگری نیز اشاره نمود.

۱- عدم مدنظر قرار دادن جبران خسارت بزه دیدگان در زمینه های مرتبط با مبارزه با اختلاس در نظام بانکی

اصولا هدف اصلی هر اقدام کیفری این است تا نظم را که بوسیله یک عمل نابهنجار خدشه دار شده است، به صورت مجدد در جامعه هدف برقرار نماید. مدت هاست که حقوقدانان و جامعه شناسان به این نتیجه رسیده اند که صرف تنبیه و تهریب مجرم نمی تواند هدف غایی اعمال مجازات باشد و قانون بایست با حمایت از بزه دیده جهت برقراری دوباره نظم از دسته رفته جامعه تلاش نماید. جبران خسارت از بزه دیده نه تنها یکی از صور حمایت از وی، بلکه بنیادین ترین آن هاست.

در همین راستا اسناد بین المللی متعددی دولت ها را ترغیب نموده اند تا منابع حاصل از ضبط عواید ناشی از جرم را در درجه اول، به جبران خسارت قربانیان آن تخصیص دهند. کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل پس از آنکه در ماده ۲۵ خویش حق بر جبران خسارت قربانیان را به رسمیت می شناسد، در بند ۳ ماده ۵۷ اولویت بازگشت عواید مصادره شده حاصل از جرم به کشور متقاضی استرداد را بر مبنای تخصیص این دارایی ها به مالکان قانونی و یا جبران خسارت قربانیان جرم به رسمیت می شناسد.^۱

بند ۲ از ماده ۱۴ کنوانسیون مبارزه با جرائم سازمان یافته فراملی نیز عنوان می کند هنگامی که کشوری با درخواست استرداد اموال مصادره شده ناشی از جرم عضو دیگری از کنوانسیون مواجه می شود، بایست در حدود مقرر در قوانین داخلی خود، بازگرداندن عواید حاصل از جرم یا اموالی مصادره ای به کشور عضو درخواست کننده را در اولویت قرار دهد تا بدین ترتیب آن کشور بتواند خسارات وارده به قربانیان جرم را جبران یا عواید حاصل از جرم یا اموال مزبور را به صاحبان مشروع آن ها باز گرداند.^۲

در سطح اتحادیه اروپا نیز کنوانسیون در سال ۲۰۰۵ در ارتباط با "تطهیر، ردیابی، توقیف و مصادره اموال ناشی از جرائم و تامین مالی تروریسم"^۳ به تصویب رسید که تصریح می کند چنانچه دولت عضو تقاضای دولت عضو دیگر اقدام به مصادره نماید، بایست در حدود سعه ی قوانین داخلی درخواست استرداد اموال دولت متقاضی را اجابت نماید، البته به شرطی که آن دولت بنا داشته باشد این اموال را در راستای جبران خسارت قربانیان جرم صرف نماید.^۴

در جستجوی رویه کشورها در ارتباط با جبران خسارت قربانیان از طریق منابع مالی فراهم آمده در اثر مصادره اموال ناشی از جرم، می توان همانگونه که در مباحث پیشین ذکر آن رفت به تشکیل صندوق های مدیریت اموال مصادره شده که در راستای جبران خسارت بزه دیدگان جرائم فعالیت می نمایند اشاره نمود.

البته دسترسی به اموال مصادره شده از طریق این صندوق ها جهت جبران خسارات وارده به قربانیان، راه انحصاری وصول این خسارات نیست و در قوانین متعددی دادگاه به صورت مستقیم و بلاواسطه امر به هزینه کرد اموال

^۱. United Nation Convention Against Corruption(2003), Art.57, Para3

^۲. The United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) (2000), Art 14, para 2

^۳. The Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (2005)

^۴. Ibid, Art25, Para 1

مصادره شده به این منظور می‌نماید^۱ که به منظور اجتناب از اطباب غیرضروری از تفصیل در این باره می‌پرهیزیم و در ادامه به یکی از نوین‌ترین شیوه‌های هزینه‌کرد اموال که در بسیاری از کشورها رو به اقبال است می‌پردازیم.

۲- عدم توجه به سایر ذی‌نفعان مبارزه با اختلاس در نظام بانکداری

در سال ۲۰۰۹ میلادی، موسسه حکمرانی بازل به همراه برنامه توسعه ملل متحد دستورالعملی با عنوان ((خودارزیابی‌های کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد: فراتر از حداقل رفتن^۲)) برای ترغیب کردن دولت‌های عضو به منظور آغاز فرآیند بررسی کنوانسیون مزبور از طریق درگیر نمودن ذی‌نفعان متعدد منتشر نمود. در این دستورالعمل؛ سه اولویت اصلی برای دولت‌های عضو کنوانسیون مریدا ذکر شده بوده اول اینکه دولت‌ها بایستی فاصله بین قوانین، نهادها و مؤسسات مسئول مبارزه با فساد در معنای اعم و اختلاس در معنای اخص آن با کارآمدی آن‌ها را کاهش دهند. در این راستا، دولت‌های عضو می‌بایستی بر مبنای با همکاری با سازمان‌های بین‌المللی، بخش خصوصی و جامعه مدنی برنامه‌های اقدام ضدفساد را مبتنی بر توصیه‌های بازنگری کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد صورت دهند. ثانیاً مشارکت کامل جامعه مدنی که یکی از مظاهر بارز تحقق حکمرانی مطلوب می‌باشد در پیشگیری و مبارزه با اختلاس اجتناب‌ناپذیر بوده چرا که پیشگیری و مبارزه با اختلاس به طور اخص نیازمند اقدام دسته‌جمعی می‌باشد. نکته سوم که ارتباط مستقیم تری با حکمرانی مطلوب پیدا می‌نماید، آن است که دولت‌های عضو کنوانسیون مریدا می‌بایستی در اجرای تصمیمات، قوانین و سیاست‌های ضد اختلاس خود، اهداف توسعه پایدار ۲۰۳۰ را اجرایی نمایند^۳.

در این زمینه هم چنین می‌توان به راهبرد ضدفساد برای مشاغل حقوقی^۴ اتحادیه بین‌المللی کانون‌های وکلاء در آوریل ۲۰۱۰ میلادی اشاره نمود که در همکاری با سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرم ملل متحد تدوین شده است. این پروژه بر نقش وکلاء در مبارزه با مصادیق فساد از جمله اختلاس در معاملات بین‌المللی و تأثیر آن بر رویه قانونی اسناد حقوقی بین‌المللی ضدفساد و قانون‌گذاری‌های مرتبط داخلی آن که از قابلیت اعمال فراسرزمینی برخوردار است، متمرکز می‌باشد. (OECD, 2015: 23)

نتیجه‌گیری و دستاورد علمی پژوهشی

در طول چند دهه گذشته، مطالعات بسیاری به ویژه در نظام‌های حقوقی غربی در مورد مبارزه با اختلاس در نظام بانکداری از جنبه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، حقوقی و جامعه‌شناختی انجام گرفته است. هر یک از این مطالعات به غنای مبحث مهم مبارزه با اختلاس به عنوان یکی از جرایمی که اعتماد عمومی نسبت به دولت را تحت الشعاع خود قرار می‌دهد، افزوده است و موجب شده است که مطالعات جدید به سمت ارتباط مبارزه با اختلاس و حکمرانی مطلوب از منظر حقوق بین‌الملل هدایت شوند. به طور کلی بایستی بر این اعتقاد بود که ابعاد مختلف فساد

^۱. Australia Proceeds of Crime Act, 2002, AND Honduras Asset Forfeiture Act, published through Decree No. 27-2010, modified by Decree No. 51-2014

^۲ “UNCAC Self-Assessments: Going Beyond the Minimum”

^۳ Ibid.

^۴ “Anti-Corruption Strategy for Legal Profession”

در معنای اعم و اختلاس در معنای اخص آن، یک پدیده چندبعدی بوده که ریشه در بافت و ساختار جوامع مدرن دارد و از این رو می‌توان جرم اختلاس را به عنوان یکی از جدی‌ترین چالش‌های نظام‌ها و جوامع مختلف اقتصادی مطرح نمود. با وجود این چالش مهم به نظر می‌رسد که مبارزه با فساد را بیش از آنکه یک اقدام جهانی بایستی دانست، یک اقدام منطقه‌ای می‌باشد. با ملاحظه پیشینه اسناد حقوقی بین‌المللی در زمینه مبارزه با فساد به طور عام و مبارزه با اختلاس به طور خاص نیز شاهد چنین رویکردی می‌باشیم به طوری که نخستین اسناد بین‌المللی در زمینه مبارزه با فساد، اسناد منطقه‌ای بودند یعنی کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان کشورهای آمریکایی و کنوانسیون مبارزه با ارتشاء مقامات دولتی در معاملات تجاری بین‌المللی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی. به علاوه، همکاری‌های بین‌المللی در زمینه مبارزه با انواع مصادیق فساد از جمله اختلاس عمدتاً به صورت منطقه‌ای بوده است تا بین‌المللی.

تفاوت‌هایی میان جرم انگاری اختلاس در نظام بانکداری در کنوانسیون مریدا با نظام حقوق کیفری جمهوری اسلامی ایران به چشم می‌خورد از جمله اینکه در کنوانسیون مریدا که جمهوری اسلامی ایران نیز بدان پیوسته است، اختلاس در بخش خصوصی نیز پیش‌بینی شده است به عبارت دیگر رویکرد کنوانسیون عدم تمایز میان اختلاس در بخش خصوصی و بخش دولتی می‌باشد. اگرچه برخی این پیشنهاد را مطرح نموده‌اند که اختلاس در بخش خصوصی پیش‌بینی شده در کنوانسیون مریدا معادل جرم خیانت در امانت در حقوق ایران است اما طبق اصل تفسیر مضیق کیفری و قانونی بودن جرم و مجازات، نبایستی این چنین تعبیری را مورد پذیرش قرار داد چرا که در نظام‌های حقوقی کشورهای پیشرفته از جمله آلمان و ایالات متحده نیز بین اختلاس در بخش خصوصی و خیانت در امانت قایل به تفکیک شده‌اند. از سوی دیگر، برخی مفاهیم در کنوانسیون مریدا در تعریف جرم اختلاس وجود دارد که در حقوق ایران به دقت مورد تعریف قرار نگرفته و مشخص نیست که جمهوری اسلامی ایران از چه رویکردی در زمینه تعریف مفهوم فوق‌استفاده نموده است و این یکی از چالش‌های اصلی جرم انگاری جرم اختلاس نیز تلقی می‌گردد.

References

1. Panahi, Hossein and Rostami (2017), Hemmat Sattar, A Study of the Relationship between Economic Growth and Crime: Evidence from Iranian Provinces, Quarterly Journal of Economic Research and Policy, No. 83, Year 25.
2. Javanmard, Behrooz (2011), Psychological Criminological Analysis of Delinquency in the Light of Criminal Personality Theory with Emphasis on Three Criminal Cases, Journal of the Central Bar Association, Nos. 45 and 46
3. Habibzadeh, Mohammad Jafar and Mansourabadi, Abbas (2000), A Comparative Study of Embezzlement and Illegal Possession in Iranian Criminal Law, Quarterly Journal of Modares Humanities, Volume 4, Number 2
4. Ramezani, Ahmad (2000), A Comparative Study of the Elements of Embezzlement, Mofid Quarterly, Volume 6, Number 4 (24)
5. Sajjadi, Seyed Jafar; Farhang-e Maaref-e-Islami, Volume 3, Iranian Authors and Translators Company, Tehran, 1985.
6. Saedi, Davood (2016), Salarzaei, Amir Hamzeh and Kikha, Mohammad Reza; Legal Analysis of

- Economic Factors of Crime (Sample Society: India and Iran), Quarterly Journal of Subcontinental Studies, Sistan and Baluchestan University, Year 7, Number 28.
7. Activist Joe, Hamidreza; Malabahrani, Ahmad and Amiri, Hossein (2017), Nonlinear study of various economic factors affecting the occurrence of crime in Iran, Quarterly Journal of Parliament and Strategy, 24, No. 90.
 8. Qaherdoost, Alireza et al. (2015), A Study of the Impact of Salaries on Reducing Administrative and Financial Corruption, Quarterly Journal of Human Resources Studies, Year 5, Issue 15.
 9. Ki Nia, Mehdi (2005), Criminal Psychology (Volume 1), Tehran, Roshd Publications.
 10. Gulf, François (2003), Judicial Psychology, translated by Mohammad Hossein Sarvari, Tehran, Negah Publications.
 11. Mansourabadi, Abbas (2001), A Comparative Study of Betrayal in Trust and Embezzlement, Journal of Social Sciences and Humanities, Volume 17, Number 1, Consecutive 33.
 12. Miri, Delmas Marti (2002), The Great Systems of Criminal Policy, translated by Ali Hossein Najafi Aberandabadi, Mizan Publishing.
 13. Mir Mohammad Sadeghi (2015), General Criminal Law, Mizan Publications.
 14. Nazarinejad, Mohammad Reza and Esfandiari, Khashayar (2016), A Comparative Study of the International Convention against Corruption and the Law on Promoting the Health of the Administrative System and Combating Corruption, Journal of Criminal Law, Year 7, Issue 1, Serial Issue.
 15. Noghani Dokht Bahmani, Mohsen and Mir Mohammad Tabar, Seyed Ahmad (2015), A Study of Economic Factors Affecting Crime (a meta-analysis of research conducted in Iran), Quarterly Journal of Strategic Research on Security and Social Order, Year 4, Issue 11, Number 3.
 16. De Sanctis, Fausto Martin, " Money Laundering Through Art: A Criminal Justice Perspective ", Springer Science & Business Media, 2013, p 149.
 17. Hussain, Yasir , " Corruption Free India: Fight to Finish ", readworthy, 2012 , p
 18. International Monetary Fund, " Liechtenstein: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism ", International Monetary Fund, 2008, p 43.
 19. Jones, Caitlin, " Magnetic and Environmental Influences of Criminal Behaviour ", Rochester in Statitute of Techbiology, 2005, p 90.
 20. Lewis, Carol W. and Gilman, Stuart C., " The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide ",
 21. Michael, Bryane et, " Anti-corruption Training Programmes in Central and Eastern Europe, Volume 772 ", Council of Europe, 2005, p 117.
 22. Rose-Ackerman, Susan and Søreide, Tina, " International Handbook on the Economics of Corruption ", Edward Elgar Publishing, 2011, p 454.
 23. Rothstein, Bo et al, " Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study on the Quality of Government in EU Regions", Edward Elgar Publishing, 2013, p 32.
 24. Szarek-Mason, Patrycja, " The European Union's Fight Against Corruption: The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries ", Cambridge University Press, 2010, p 43.
 25. Tänzler, Dirk and Maras, Konstadinos, " The Social Construction of Corruption in Europe ", Routledge, 2016, p 121.
 26. Tarun, Robert W., " The Foreign Corrupt Practices Act Handbook: A Practical Guide for Multinational General Counsel, Transactional Lawyers and White Collar Criminal Practitioners ", American Bar Association, 2010, PP 54-55.

A comparative study of the fight against embezzlement in the national and international geographical contexts of the banking system with emphasis on the components of human geography

Hamid Rezaei

PhD Student in Public International Law, Faculty of Humanities, Qom Branch, Islamic Azad University, Qom, Iran.

Seyed Mostafa Mir Mohammadi *

Associate Professor, Faculty of Law, Mofid University, Qom, Iran.

Abstract

Embezzlement as one of the major banking crimes that undermines public confidence in the government. It has been documented in various domestic and international documents and throughout history. However, there are differences between domestic and international contexts of anti-embezzlement, including the lack of criminalization of embezzlement in private institutions and banks, as well as the lack of foreseen judicial assistance mechanism. In the field of embezzlement, the lack of a clear explanation of the whistling rules on combating embezzlement in Iran's domestic law versus regionality to the international nature of anti-embezzlement law and the lack of guarantees of effective international performance to combat embezzlement..

Keywords: embezzlement, international law, Iranian law, banks, financial and credit institutions.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

* (Corresponding Author) mirmohammadi@mofidu.ac.ir