

خاستگاه‌های تقنینی بزهکاری مؤسسه‌های اعتباری در ایران

محمدعلی حاجی ده‌آبادی* و محمدرضا فرهمند**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۸/۱۰	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۳۱	شماره صفحه: ۵۸-۳۱
-------------------	--------------------------	-------------------------	-------------------

هراس از نقض هنجارهای قانونی از سوی مؤسسه‌های اعتباری با توجه به دسترسی آنها به منابع عظیم ثروت و پیچیدگی‌های فنی موجود در حوزه نظارت بر عملیات این مؤسسه‌ها همواره از دغدغه‌های مهم حاکمیت‌ها بوده است، به‌طوری‌که نظام‌های سیاسی با قاعده‌گذاری دقیق و اعطای اختیارات تنظیم‌گرانه به بانک‌های مرکزی سعی بر مدیریت این ناهنجاری‌ها داشته‌اند. قانون‌گزینی مؤسسه‌های اعتباری متخلف واجد جنبه‌های متعدد بوده و علت‌شناسی این پدیده از ابعاد مختلف ضروری است؛ این مقاله با روش توصیفی - تحلیلی با هدف تبیین نقش ساختارهای تقنینی معیوب در تکوین این پدیده، ضمن تشریح ماهیت جرائم موصوف به بررسی خاستگاه‌های تقنینی آن می‌پردازد بدین‌معنا که گاه قانونگذاری بدون توجه به بایسته‌ها و لوازم آن می‌تواند جرم‌زا باشد. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد خاستگاه‌های تقنینی جرائم مؤسسه‌های اعتباری، در سه دسته معایب ساختاری و شکلی نظام هنجارگذاری پولی و بانکی و کاستی‌های محتوایی موجود در حوزه الزامات قانونی با این پدیده جای می‌گیرد. پراکندگی قوانین حوزه پولی و بانکی، عدم قطعیت مجازات‌ها، منوط شدن آغاز فرایند تعقیب کیفری به شکایت دستگاه اجرایی و استعمال اصطلاحات مبهم مقنن، در زمره معایب ساختاری و شکلی نظام تقنین در این حوزه است. ضعف در حوزه پیشگیری از این جرائم، عوام‌گرایی در تقنین، ممنوعیت اعمال هرگونه نهاد ارفاقی برای متخلفان این عرصه، گرایش به رویکرد امنیتی، اتخاذ ادبیات امنیت‌محور و اعطای نقش کم‌رنگ به نهاد تنظیم‌گر در مدیریت این پدیده مجرمانه از جمله علل محتوایی است.

کلیدواژه‌ها: مؤسسه‌های اعتباری؛ بانک‌های مرکزی؛ جرائم پولی و بانکی؛ قوانین جرم‌زا؛ ابزار نظارتی؛ گزیر؛ تنظیم‌گری

* دانشیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران؛ (نویسنده مسئول)
Email: ma.hajidehabadi@qom.ac.ir

**دکترای حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، قم، ایران؛
Email: m.far86@yahoo.com

مقدمه

از آنجاکه ارتکاب جرائم مؤسسه‌های اعتباری موجبات کاهش سرمایه اجتماعی دولت‌ها را فراهم ساخته و اعتماد عمومی را به دولت کاهش می‌دهد بررسی مسائل موجود در حوزه مدیریت جرائم یادشده از حیث اتخاذ یک سیاست جنایی منسجم بر مبنای داده‌های علمی و با نظر داشت به واقعیت‌های عملی جامعه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

رشد بی‌سابقه مؤسسه‌های اعتباری غیرمجاز در کشور، وعده سودهای گزاف، تبلیغات بی‌ضابطه این مؤسسه‌ها و جولان آنها در نقاط مختلف کشور، موجبات درگیر شدن حاکمیت با معضلات اقتصادی، امنیتی و قضایی را فراهم ساخته است. در این میان برخی از مؤسسه‌ها با سوءاستفاده از خلأها، مفرها و گریزگاه‌های قانونی و با سوءاستفاده از اعتماد مشتریان خود به نقض گسترده هنجارهای قانونی، نادیده گرفتن مقررات بانکی و اقدام برخلاف موازین اخلاق حرفه‌ای، مبادرت ورزیده‌اند. در این میان، سیاست جنایی کشور، گاه مبتنی بر تساهل و تسامح، گاه سرکوبگر، دشمن‌مدار و امنیت‌محور و در مقاطعی ترکیبی و سنتزی و در یک کلام سرگردان بوده و همین مسئله عرصه را برای تاخت‌وتازهای مجرمانه در این عرصه گشوده است. از آنجاکه هدف اصلی سیاست تقنینی، پیشگیری از ارتکاب جرم یا کاهش آن از طریق قانونگذاری و وضع جرائم و مجازات‌های مناسب با آنهاست، آنالیز نحوه مواجهه نهادهای غیردولتی در برخورد با این پدیده مجرمانه امری ضروری است؛ از سوی دیگر بررسی سوابق امر از حیث نقش فقدان مراجع اجتماعی در پاسخگویی به این نوع جرائم و تأثیر نقش ضعف فرهنگ بانکداری در بروز جرائم یادشده، اجتناب‌ناپذیر است؛ با این توضیح که نظام‌مند ساختن تجارب گذشته موجب عدم تکرار خطاهای راهبردی می‌شود. بر این اساس، یافتن مدل منطقی و نیل به سیاست تقنینی مطلوب در حوزه مدیریت این جرائم، از مسائل بنیادین در حوزه سیاستگذاری محسوب می‌شود.

ماهیت واسطه‌گری وجوه به‌عنوان فلسفه وجودی مؤسسات اعتباری به‌گونه‌ای است که ظرفیت ایجاد بحران را در ذات خود دارد. ایجاد بحران‌های متعدد مالی با ریشه‌های بانکی در نظام اقتصادی بسیاری از کشورهای جهان مؤید این مطلب است. کشور ما نیز طی دهه‌های اخیر با شدت و ضعف متفاوت با بحران مؤسسات اعتباری مواجه بوده و روش‌های پیشگیری و مدیریت بزهکاری آنها به‌عنوان یکی از عوامل اصلی بروز بحران مورد توجه جرم‌شناسان واقع شده است. در همین خصوص یکی از علل بروز و ظهور بحران مؤسسات اعتباری و ایجاد زمینه برای نقض هنجارها در این مؤسسات، نواقص موجود در سیاست تقنینی است؛ به‌بیان دیگر در مهندسی ساختارهای تقنینی کشور است.

بر همین اساس کاویدن نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات اعتباری از طریق بررسی قواعد الزام‌آور ناظر بر فعالیت آنها، یافتن گریزگاه‌های قانونی و انسداد باب دور زدن قوانین، کمک شایانی به مدیریت کژروی‌های این مؤسسات خواهد کرد. در این مقاله با تبیین ماهیت جرائم مؤسسات اعتباری، خاستگاه‌های تقنینی بزهکاری این مؤسسات از دو منظر نارسایی‌های ساختار تقنینی و کاستی‌های محتوایی از حیث استانداردهای تقنینی بررسی و نقش نهاد تنظیم‌گر نیز در این فرایند تشریح خواهد شد.

۱. ماهیت جرائم مؤسسات اعتباری

برخی پژوهش‌ها مؤلفه‌هایی نظیر دشواری تعیین اشخاص حقیقی مقصر، لزوم آگاه‌سازی دیگران از اقدام‌های این مؤسسات، لزوم جبران خسارات وارده بر بزه‌دیدگان، لزوم افزایش دقت سهام‌داران در انتخاب مدیران و نظارت بر عملکرد آنان را از مبانی مسئولیت کیفری مؤسسات اعتباری می‌دانند لیکن درخصوص مؤسسات‌های غیرمجازی که سابقه ثبت ندارند به‌دلیل عدم تشکیل شخصیت حقوقی، این مسئولیت را مستقر نمی‌دانند (حبیب‌زاده، صابر و سمیعی‌زنوز، ۱۳۹۶: ۸۵)؛

برپایه همین تحلیل و براساس مفاهیم مندرج در حوزه نظارت بانکی، حقوق بانکداری مرکزی، اصول و قواعد تنظیم‌گری در حوزه پولی و بانکی و استانداردهای بانکداری مرکزی می‌توان گفت نطفه مؤسسه‌های اعتباری از زمان ثبت آنها در اداره ثبت شرکت‌ها تشکیل شده و مآلاً مؤسسه‌ای که نه‌تنها مجوز بانک مرکزی که حتی سابقه ثبت در اداره ثبت شرکت‌ها را هم ندارد اصولاً از دایره شمول شخص حقوقی خارج بوده و مسئولیت تام کیفری صرفاً متوجه مدیران آن خواهد بود.

ازسوی دیگر با توجه به الزامات ناظر بر نهادینه شدن حاکمیت شرکتی در مؤسسه‌های اعتباری و مستنداً به خرده فرهنگ حاکم بر مؤسسه‌های کثرو و حتی استخدام کارکنان با ضریب هوشی بالا با هدف فرار از نظارت پیچیده بانک‌های مرکزی در دنیا و درنهایت هراس حاکمیت‌ها از کثروی بانک‌ها، استقرار مسئولیت کیفری بر شخصیت حقوقی مؤسسه‌های اعتباری موجبات نهادینه شدن فرهنگ حاکمیت شرکتی و پیوند میان ادبیات کیفری و استانداردهای نظارت بانکی را نیز فراهم خواهد ساخت. همچنین با توجه به ابعاد مختلف و زوایای متعدد این جرائم، تعیین دقیق طبقه‌بندی آن از حیث تعیین نحوه مواجهه با این کثروی، حائز اهمیت است.

۱-۱. جرائم مؤسسه‌های اعتباری به‌عنوان جرائم شرکتی

جذابیت‌های ناشی از مدیریت پول دیگران و سودهای کلان ناشی از آن انتخاب این عرصه را به حوزه‌ای جذاب برای بزهکاران تبدیل کرده است؛ براساس تعریف ارائه شده سالی سیمپسون^۱ در مجله دانشگاه کمبریج، جرائم مؤسسه‌های اعتباری را شاید بتوان در زمره جرائم شرکتی تلقی کرد؛ چراکه طبق این تعریف «این نوع جرائم زمانی محقق می‌شود که رفتار شرکت یا عاملان آن در بستر فعالیت‌های شغلی ارتکاب یافته و طبق قوانین کیفری ممنوع و قابل مجازات باشد» (صادق‌نژاد

1. Sally S. Simpson

نائینی، ۱۳۹۶: ۲۰۳). ساختار شرکتی این مؤسسه‌ها و به عبارت دقیق‌تر تولد آنان در قالب شرکت سهامی، تعدد، تکثر و نظام توزیع شبکه شعب آنها در کشور و ماهیت جرم اقدام به سپرده‌پذیری بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی مؤید قرار گرفتن این ناهنجاری‌ها در زمره جرائم شرکتی است.

۲-۱. جرائم مؤسسه‌های اعتباری به عنوان جرائم اقتصادی

جرائم مؤسسه‌های اعتباری از یک منظر در زمره جرائم اقتصادی قرار می‌گیرد؛ «آنچه امروزه به جرم اقتصادی مشهور شده است، متضمن لطمه شدید به نظام اقتصادی هر کشور و نیز نظام اقتصادی بین‌المللی یعنی چرخه تولید، توزیع، حمل‌ونقل، مصرف و پول است» (ابراهیمی و صادق‌نژاد نائینی، ۱۳۹۲: ۱۷۴). جرائم مؤسسه‌های اعتباری بر مبنای سوءاستفاده از اعتماد مشتریان شکل می‌گیرد؛ به عبارت دیگر این جرائم، «متضمن سوءاستفاده از اعتماد مرتبط با جایگاه شغلی و حرفه‌ای هستند» (محسنی، ۱۳۹۰: ۱۳۹). با توجه به ماهیت و آثار و تبعات اقتصادی این جرائم از قبیل افزایش میزان نقدینگی و خلق پول و در نهایت افزایش تورم در کشور، در صدق عنوان جرم اقتصادی به جرائم این نوع مؤسسه‌ها تردیدی وجود نداشته بلکه فرد اجلای جرائم اقتصادی محسوب می‌شوند.

۳-۱. جرائم مؤسسه‌های اعتباری به عنوان جرائم امنیتی

با توجه به هجوم سپرده‌گذاران به مؤسسه‌ها جهت استرداد وجوه یا تجمع آنان مقابل نهادهای امنیتی، دخالت و جهت‌دهی رسانه‌های معاند و امکان تغییر جهت تجمعات مذکور، این جرائم را در زمره جرائم علیه امنیت عمومی قرار می‌دهد. ازسویی با توجه به بیم تسری ورشکستگی مؤسسه‌ها به یکدیگر و حتی سرایت به بانک‌های سالم، این نوع جرائم از منظر فنی ظرفیت به ورشکستگی کشاندن نظام‌های اقتصادی را دارا است. بر این اساس از حیث ایجاد تزلزل در ارکان

ثبات اقتصادی کشورها و به خصوص ایجاد اختلال در امنیت اقتصادی حکومت‌ها، طبقه‌بندی آنها در زمره جرائم امنیتی قابل توجیه بوده و درنهایت با توجه به ابعاد مختلف موضوع، این کژروی در طبقه‌بندی بزرگ‌تر در جرائم علیه امنیت و آسایش عمومی، قابل بررسی است.

در حال حاضر با تصویب ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه و ماده (۲۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مجازات‌هایی برای مؤسسه‌های اعتباری تعیین شده که مبین پذیرش نظریه مسئولیت سازمانی ازسوی مقنن است. محدودیت یا ممنوعیت توزیع سود بین سهام‌داران، تعلیق یا لغو مجوز و ممنوعیت از صدور برخی اسناد تجاری تا پنج سال نمونه‌هایی از این مجازات‌هاست.

ازسوی دیگر قانونگذار به موجب قوانین فوق و با طراحی اهرم‌های متضمن سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران یا محدودیت و ممنوعیت پاداش آنان بر لزوم استقرار مسئولیت کیفری بر مدیران مقصر نیز تأکید داشته است. بنابراین طراحی دقیق و منسجم ابزارهای نوین در حوزه مجازات اشخاص حقوقی و ترسیم نحوه انتساب بزه به مدیران مقصر و درج آن در متن قانون دائمی، موجبات جامعیت سیاست جنایی را فراهم خواهد ساخت.

۲. نارسایی‌های ساختار تقنینی

۲-۱. پراکندگی قوانین

قانونگذار ایرانی در حوزه مؤسسه‌های اعتباری اقدام‌هایی انجام داده است اما متأسفانه این قوانین به‌نحوی پراکنده و موردی است و گاه در این اثنا به مفاد یک قانون اعتبار بخشیده و قوانین متعددی را نسخ یا لغو کرده است. این شیوه قانونگذاری، نظام حقوقی‌ای را شکل داده که در آن آگاهی از قوانین معتبر، نه‌تنها برای شهروندان، بلکه برای حقوق‌دانان و قضات نیز در برخی مواقع به معما تبدیل می‌شود. درحالی‌که

فرض بر آگاهی همگان به قانون است، چنین فرضی با نظام حقوقی توصیف شده در عالم واقعیت به هیچ وجه منطبق نیست. علت این نوع قانونگذاری شتاب و بی‌دقتی در تهیه پیش‌نویس قوانین و تصویب قانون بدون اقدام‌های کارشناسی بایسته است با این توضیح که قانونگذار، وضع قوانین جدید را تکلیف اصلی خود می‌داند در حالی که شاید اگر تأمل و تدبیر بیشتری در قانونگذاری اعمال شود، گرچه از کمیت قوانین تصویب شده به میزان قابل توجهی کاسته می‌شود، اما احتمالاً کیفیت قوانین، بهبود نسبی خواهد یافت (مرکز مالگیری و مهدی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۸۲). حجم و میزان و گستردگی و پراکندگی قوانین در کشور و عدم اقدام جدی در طول تاریخ قانونگذاری در ایران مبنی بر بررسی ماهوی قوانین و تشخیص قوانین منسوخ از قوانین حاکم و جاری، تورم شدید قانونی را موجب شده که گاه باعث سردرگمی و اشتباه متخصصان و دست‌اندرکاران امور حقوقی می‌شود.

از دیگر سو احکام تخصصی حوزه پولی و بانکی در متون قانونی حوزه‌های صنعت، بازرگانی، فناوری‌های نوین، فرهنگی، اقتصادی، کیفری و ... پراکنده است؛ به نحوی که تا قبل از تصویب قانون جدید بانک مرکزی، ضرب سکه طلا را بانک مذکور به استناد یکی از قوانین قدیمی مربوط به خانه‌های سازمانی انجام می‌داد.

۲-۲. منوط کردن تعقیب کیفری مؤسسه‌ها به شکایت بانک مرکزی

قبل از تصویب قانون جدید بانک مرکزی در نظام حقوقی ما در حوزه جرائم پولی و بانکی، سیاستگذار با توجه به ماهیت پیچیده این جرائم، شروع به رسیدگی کیفری را به رسیدگی ماقبل کیفری منوط و نظام عدالت کیفری را به تبعیت از این نظام ملزم کرده و حتی قائل به اختیار برای دستگاه قضا در این خصوص نبوده است.

بدین توضیح که در ماده (۴۲) قانون پولی و بانکی تصریح شده بود «عملیات ارزی و ریالی و اشتغال به واسطه‌گری وجوه بدون اخذ جوازات مربوطه از نهاد ناظر ممنوع است». و تصریح کرده که حبس شش‌ماهه موضوع این ماده و اصولاً آغاز فرایند

تعقیب منوط به شکایت نهاد ناظر بانکی است. ماده قانون مذکور نیز اشعار داشته «تشکیل بانک و استفاده از این بانک نیز منوط به رعایت مقررات بانک مرکزی است». در این میان، نکته قابل توجه عدم امکان مداخله مرجع قضایی در این قبیل جرائم در صورت عدم طرح شکوائیه بانک مرکزی است. همچنین مطابق ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، ضمن تعریف عملیات منتهی به واسطه‌گری وجوه، بر مفاد ماده فوق تصریح کرده است. حسب نص صریح تبصره «۴» ذیل ماده مذکور نیز شروع فرایند کیفری به شکایت نهاد ناظر موکول شده است. بر همین اساس بدیهی است که اشتغال به عملیات بانکی غیرمجاز نیز به‌رغم ارتباط مستقیم با منافع ملی و آثار نامطلوب اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و حتی امنیتی ناشی از بانکداری غیرمجاز، ورود دستگاه قضایی جهت تقابل با این جرائم نیز موکول و منوط به طرح شکایت توسط بانک مرکزی خواهد بود. بنابراین براساس ماده فوق‌الذکر هریک از اعمال مجرمانه هشتگانه ذیل که بدون رعایت مقررات ابلاغی بانک مرکزی (موارد ۱ الی ۵) یا بدون توجه به احکام مندرج در قانون پولی و بانکی (موارد ۶ الی ۸) صورت پذیرد موجبات اجرای مجازات‌های موضوع ماده مزبور را فراهم خواهد ساخت و بر همین مبنا هرگونه اقدام مرجع قضایی نیز به شکایت بانک مرکزی منوط خواهد بود: ۱. خرید و فروش ارز به‌صورت غیرمجاز؛ ۲. هرگونه عملیات بانکی که موجب انتقال ارز شود؛ ۳. هر نوع عملیات بانکی منتهی به جابه‌جایی ارز؛ ۴. ورود یا خروج ارز؛ ۵. ورود یا خروج پول رایج کشور؛ ۶. تأسیس بانک؛ ۷. اشتغال به بانکداری؛ ۸. استعمال عنوان بانک توسط سایر نهادها. لذا هیچ‌گونه تعقیب کیفری درخصوص عناوین مجرمانه هشتگانه به شرح فوق، بدون شکایت بانک مرکزی شروع میسر نبود. بر این اساس هرچند منوط کردن شروع به تعقیب به شکایت بانک مرکزی موجبات ارتقای سطح کیفی رسیدگی‌های قضایی را فراهم می‌ساخت اما با فرض عدم اعتقاد بانک مرکزی به مجرمیت، عملاً حق تعقیب در این موارد از مقام قضایی سلب می‌شد که این امر یعنی واگذاری یک امر قضایی به مرجع اداری که با اصول

موازن عدالت کیفری ناسازگار بود. این سیاست، زمانی قابل توجیه خواهد بود که سیاستگذار جنایی با اعتقاد به لزوم ارتقای سطح رسیدگی‌های تخصصی و نظر داشت به لزوم کاهش پرونده‌های ورودی به دستگاه قضایی، با تنزل تعدادی از عنوان‌های مجرمانه فوق به تخلف بانکی و در راستای استقرار و نهادینه‌سازی اصل کیفی بودن جرائم و مجازات‌ها موضوع را در زمره صلاحیت‌های ذاتی هیئت انتظامی بانک‌ها قرار دهد. در هر صورت منوط کردن تعقیب کیفری به شکایت بانک مرکزی می‌تواند از علل عدم انسجام در ساختار سیاست جنایی کشور محسوب شود.

۳-۲. حتمیت نداشتن محکومیت کیفری یا اجرای کیفر

قضاوت نهایی در خصوص اینکه حتمیت کیفر بیشتر مانع ارتکاب است یا قطعیت، بسته به شرایط مختلف و طبایع و انسان‌ها متفاوت است و یکی را حتمیت و یکی را قطعیت مجازات از ارتکاب جرم منصرف می‌کند (میرزایی‌مقدم، ۱۳۸۶: ۱۹۴). درخصوص جرائم مؤسسه‌های اعتباری، وجود نهادهای قدرت در فرایند تکوین این جرائم و عدم توجه برخی محاکم به آثار و تبعات آرای قضایی از قبیل رأی صادره درخصوص یک مؤسسه منوط بودن فرایند تعقیب کیفری به شکایت بانک مرکزی، اختلاف‌های اجرایی میان نهادهای اصلی و تنظیم‌گر در نحوه مدیریت این جرائم و تعدد مراجع ذی‌صلاح در این حوزه و مآلاً پایین آمدن ضریب احتمال محکومیت، از مسائلی است که مؤسسه‌های متخلف در مرحله حساس‌گری جزایی و محاسبه هزینه و فایده به ارتکاب جرم تشجیع کرده و ایجاد ساختار منسجم در سیاست جنایی را با اخلال مواجه می‌سازد. با این توضیح که اینکه یک مؤسسه فاقد مجوز به واسطه‌گری وجوه اقدام می‌کرد و به‌رغم شکایت بانک مرکزی، مرجع قضایی با این استدلال که این مؤسسه در عنوان خود از عنوان بانک استفاده نکرده شکایت بانک مرکزی را رد کرد. مثال‌هایی از این دست و عدم قطعیت محکومیت نهادهای متخلف واسطه‌گر وجوه، موجبات تشجیع مرتکبان را فراهم خواهد ساخت.

بنگاه‌داری مؤسسه‌های اعتباری از دیگر جلوه‌های عدم حتمیت محکومیت یا عدم اجرای کیفر است. استمرار این رویه از سوی مؤسسه‌های مزبور، اقوی دلیل عدم تأثیر سیاست‌های متخذه در این حوزه است؛ با این توضیح که یکی از ابعاد مقررات و نظارت بانکی مربوط به کنترل نوع فعالیت‌هایی است که بانک‌ها مجازند انجام دهند. اصولاً بانک‌ها به‌غیر از فعالیت‌های سنتی بانکداری، چهار دسته فعالیت مالی غیربانکی و بنگاه‌داری دارند که عبارتند از: فعالیت مربوط به اوراق بهادار، فعالیت بیمه‌ای، املاک و مستغلات، مالکیت و سهام‌داری شرکت‌های غیرمالی (مظاهری و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۵۶). ممنوعیت بنگاه‌داری بانک‌ها در متن ماده (۳۴) قانون پولی و بانکی تصریح شده است.

در همین راستا با توجه به اهمیت موضوع، ماده (۱۶) قانون رفع موانع تولید مصوب ۱۳۹۴ مقرر داشته همه بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری موظفند از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون تا مدت سه سال، سالیانه حداقل سی‌وسه درصد (۳۳٪) اموال خود اعم از منقول، غیرمنقول و سرقفلی را که به تملک آنها و شرکت‌های تابعه آنها درآمده است و به تشخیص شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مازاد می‌باشد، واگذار کنند.

اهمیت موضوع برای نظام اقتصادی کشور به حدی است که مقنن به‌موجب ماده (۱۷) همین قانون صراحتاً ضمانت اجرای کیفری نیز برای حمایت همه‌جانبه از این حکم تعیین کرده است.

در حال حاضر نیز رویه نظارتی بانک مرکزی با اجازه حاصل از مواد قانونی مزبور این است که علاوه بر طرح پرونده این تخلفات در هیئت انتظامی بانک‌ها، موضوع را جهت اعمال مجازات‌های مالیاتی به سازمان امور مالیاتی منعکس می‌کند. نکته مهم اینکه ورود بی‌ضابطه بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری به حوزه‌هایی از قبیل معاملات ارزی، سکه و مسکن موجب تکانه‌های شدید در این بخش‌ها شده و به‌عبارت دیگر، موجبات اخلال در نظام اقتصادی کشور را فراهم خواهد ساخت.

از این رو هرچند ورود بانک‌ها به حوزه‌های سه‌گانه فوق لطمات جبران‌ناپذیری را به نظام اقتصادی کشور وارد ساخته و این اقدام‌ها از مصادیق بارز اخلال در نظام اقتصادی کشور است ولی در عمل، نظام عدالت کیفری اصولاً واکنش کیفری به این اقدام‌ها انجام نمی‌دهد و بدیهی است که با توجه به سود سرشار مؤسسه‌ها ناشی از ورود به حوزه‌هایی از قبیل معاملات مسکن، چشم‌پوشی از ارتکاب این جرم با معیارهای عقلانیت بانکی سازگار نیست.

هرچند مؤسسه‌ها در دفاع از عملکرد خود اعلام می‌دارند که بخشی از تملک‌ها در اثر عدم وصول مطالبات مشتریان و به‌صورت قهری انجام شده و در برخی موارد که ناگزیر به تملک شده‌اند عملاً ملک نامرغوب و فاقد مشتری با عدم امکان واگذاری را تملک کرده‌اند.

در تحلیل وضع کنونی می‌توان گفت در همین مورد نیز سه قانون مجزا یعنی قانون پولی و بانکی، قانون مجازات اخلاالگران در نظام اقتصادی کشور و قانون رفع موانع تولید حاکم بر موضوع است؛ بدین توضیح که در صورت انجام بنگاهداری ازسوی بانک‌ها ممکن است یک بانک به‌موجب ماده (۴۲) قانون پولی و بانکی به مجازات چند ماه حبس مدیران یا حتی مجازات انتظامی موضوع ماده (۴۴) این قانون محکوم شود یا ممکن است به مجازات ۲۰ سال حبس یا حتی سلب حیات مدیران، موضوع قانون مجازات اخلاالگران در نظام اقتصادی کشور محکوم شود یا با مجازات‌های انتظامی و مالیاتی موضوع ماده (۱۷) قانون رفع موانع تولید مواجه شود و احتمال قریب‌به‌یقین نیز (با توجه به رویه قضایی کنونی) این است که اصولاً تعقیب قضایی منتفی و موضوع در شدیدترین حالت به مجازات انتظامی یا مالیاتی ختم شود. بنابراین به‌دلیل قبح اجتماعی کمتر درخصوص جرائم ارتكابی اشخاص حقوقی و ازسوی دیگر، عدم شفافیت در متن قانون و نیز حاکمیت چندگانه متون قانونی بر یک عنوان مجرمانه واحد، شرایط لازم برای گریز مؤسسه‌های بنگاهداری از چنگال عدالت فراهم شده است.

۳. کاستی‌های محتوایی از منظر استانداردهای تقنینی

قانون بد یکی از آفات حکمرانی مطلوب محسوب می‌شود. تولید قوانین ناقص، اعم از شکلی و محتوایی، باعث افت کیفیت قوانین و بروز ناسازگاری‌هایی در نظام حقوقی و ناکارآمد نهایی در امر حکمرانی شده است لذا کشورهای اروپایی، طی دو دهه اخیر، تلاش‌های وافر در جهت ارتقای سطح کیفیت قانون و نیل به تعیین استانداردهایی برای وضع قانون خوب انجام داده‌اند؛ تا جایی‌که دانش مستقلى به نام «فلسفه قانونگذاری» ایجاد شده است. ارزیابی پیامدهای منتظره و نامنتظره تقنینی از منظر هزینه و فایده اقتصادی و لحاظ کردن آن در مرحله پیش‌اقتانونگذاری، قانونگذاری و پس‌اقتانونگذاری جزئی از تلاش‌های نظری برای ارتقای کیفیت قانون است که در این رشته بسط داده شده است. هدف اصلی این دانش نخواست، ارتقای کیفیت قوانین و هدف غایی آن، کمک به تحقق حاکمیت قانون و حکمرانی خوب است (وکیلان و مرکز مالگیری، ۱۳۹۵: ۲۹). وضع قانون بد یکی از عوامل اصلی در ناکارآمدی سیاست جنایی محسوب می‌شود. قوانین متعدد و معایب ساختاری در حوزه تقنین در زمینه مدیریت جرائم مؤسسه‌های اعتباری، یکی از عوامل اصلی در ناکارآمدی سیاست جنایی این عرصه به حساب می‌آید. بر این اساس، در ادامه به بررسی تأثیر عدم رعایت اصل نهاد نظارت قانون بر ناکارآمدی سیاست جنایی در مدیریت این جرائم خواهد پرداخت.

۳-۱. ضعف جعبه‌ابزار نظارتی نهاد ناظر

در ادبیات بانکداری مرکزی، برخی بانک‌ها اصطلاحاً بزرگ‌تر از آن هستند که ورشکسته شوند به عبارت دیگر ورشکستگی آنها ریسک سیستمی دارد؛ بدین توضیح که «در شرایط عادی ممکن است نهادهای مالی با ورشکستگی مواجه شوند لیکن در مورد نهادهای مالی دارای اهمیت سیستمی از قوانین و مقررات گزند استفاده می‌شود (طالبی و شریف‌زاده، ۱۳۹۵: ۵). گزیر، حل‌وفصل یا عملیات نجات مالی

در ادبیات بانکداری مرکزی به مجموعه روش‌های ناظر بر سامان‌دهی مؤسسه‌های اعتباری بحران‌زده اطلاق می‌شود تا ضمن استمرار خدمات کلیدی مؤسسه، از تبعات اقتصادی و اجتماعی ناشی از ورشکستگی و ایجاد ریسک سیستمی احتراز شود. چهار نوع اقدام کلیدی فیصله ویژه وجود دارد که مقامات نظارتی زمانی که می‌خواهند مشکلات مربوط به بانک‌های گرفتار را با توسل به یک راه‌حل نظام‌مند حل کنند به آنها رجوع می‌کنند:

- انحلال یا تعطیلی بانک،
- سرپرستی یا مدیریت موقت بانک،
- خرید و اکتساب بانک،
- ملی کردن بانک (مئنجاک، ۱۳۹۷: ۳۸۴).

ازسوی دیگر تجربه چند قرن بانکداری مرکزی در جهان این ناظران بانکی را بر آن داشته تا مؤسسه‌های مالی و اعتباری را به‌عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل به داشتن وصیت‌نامه ملزم کنند. «قانون داد_فرنک^۱ در ایالات متحده آمریکا هم‌اکنون بانک‌های بسیار بزرگ را به ارائه وصیت‌نامه به مراجع نظارتی ملزم کرده است که در آن جزئیات ساختار مالکیت موجود بانک‌ها، دارایی‌ها و بدهی‌ها و تعهدات قراردادی برای برنامه فیصله ذکر شده باشد تا در زمانی که بانک‌ها ورشکسته می‌شوند و فیصله می‌یابند به‌کار گرفته شود» (همان: ۳۸۶). در کشور ما با توجه به عدم طراحی مکانیسم‌گزیر یا عملیات نجات بانکی در متون قانونی، بانک مرکزی تاکنون در موارد متعدد ناگزیر به اخذ مصوبه سران قوا برای اجرای این فرایند بوده و با اجازه حاصل از این مصوبات نسبت به انجام عملیات سامان‌دهی مؤسسه‌ها اعم از انحلال، ادغام یا احیای آنها اقدام کرده است.

1. Dodd-Frank Act

۲-۳. کم توجهی به تدابیر پیشگیرانه وضعی از نقض هنجارهای بانکی

تدابیر ناظر بر پیشگیری مادی، عینی، فیزیکی و عملیاتی در لسان جرم‌شناسان به پیشگیری وضعی معروف است که در آن قبل از بزه‌دیدگی نهایت مراقبت‌های لازم اعمال می‌شود تا فرد در زمره بزه‌دیدگان قابل سرزنش قرار نگیرد. عکس‌دار کردن کارت‌های پرداخت، انجام بازرسی‌های دوره‌ای، انجام گزینش دقیق، نصب دوربین‌های مدار بسته کنترل و بازرسی‌های دوره‌ای به صورت منظم از جمله این تدابیر است حتی انجام معاینات روانی در بدو استخدام نقش مهمی در پیشگیری از جرائم دارد (شمس ناتری و توسلی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۹۹). کنوانسیون‌های بین‌المللی نیز بر انجام پیشگیری‌های وضعی تأکید داشته و کنترل آماج جرم مکانیسم‌های حفاظتی و حراستی را توصیه می‌کنند (حسینی و ملازمیان، ۱۳۹۴: ۶۵). چنانچه معیار «دیگر نمی‌شود» را به عنوان شاخص عینی قرار دهیم بررسی میزان تحقق آن در نظام تقنینی کشور، ملموس‌تر خواهد بود.

با توجه به پیشرفت‌های شگرف تکنولوژی در دهه‌های اخیر، در حال حاضر پیشگیری فناورانه فرد اجلای روش‌های پیشگیری محسوب می‌شود و بانک‌های مرکزی با ایجاد سامانه‌های نظارتی و گسترش دامنه رصد و پایش برخط و ارائه هشدارهای فنی نسبت به تنظیم‌گری و نظارت در این حوزه اقدام می‌کنند. لذا پیشگیری فناورانه و سامانه‌محور راهبرد اصولی نهادهای ناظر پولی در پیشگیری وضعی از جرائم مؤسسه‌های اعتباری محسوب می‌شود. چنانچه بانک‌های مرکزی به عنوان نهاد تنظیم‌گر و ناظر در حوزه فعالیت‌های مؤسسه‌های اعتباری به اقدام‌های پیشگیرانه‌ای نظیر نظارت برخط در عملکرد مؤسسه‌ها، رصد سیستماتیک فعالیت‌ها و بررسی آنلاین فعالیت‌های مؤسسه‌ها مبادرت کنند به گونه‌ای که مؤسسه‌های متخلف از ارتکاب تخلف ناامید گشته و عبارت «دیگر نمی‌شود» را در تحرکات آتی متبلور کنند، می‌توان این نوع پیشگیری را در حوزه جرائم یادشده تحقق یافته دانست.

در کشور ما به رغم تأکید بند «ب» ماده (۱۸) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر

ایجاد سامانه نظارت بر خط بانک مرکزی و نزدیک شدن به زمان اتمام قانون موصوف و با توجه به نوپا بودن اقدام‌های فناورانه در حوزه بانکداری مرکزی در کشور، این امر محقق نشده و پس از اتمام حاکمیت قانون مزبور نیز عملاً الزام قانونی برای ایجاد سامانه از منظر حقوقی محل تردید خواهد بود.

۳-۳. اتخاذ رویکرد سنتی در کیفرگذاری و ادبیات امنیت‌محور

درخصوص فلسفه مجازات، دیدگاه‌های متعددی مطرح شده است که می‌توان آنها را در دو گروه پیامدگرا و پیشینه‌گرا جای داد. پیامدگرایان، کیفر را تنها از جهت سودمندی آن می‌پذیرند. در مقابل؛ پیشینه‌گرایان به حسن ذاتی مجازات معتقدند. پرکاربردترین رویکرد پیشینه‌گرا؛ نظریه‌ای موسوم به سزاگرایی است (جوان جعفری و ساداتی، ۱۳۹۱: ۵۹) به‌طوری‌که به‌نظر می‌رسد، دستگاه عدالت کیفری نیز کماکان انس و الفت خود را به مجازات‌های سنتی حفظ کرده است. یافته‌های یک پژوهش نیز اثبات کرده است که رویکرد قضات همچنان به اعمال «نهادهای ارفاقی» سنتی است و به‌نظر عواملی چون آمارگرایی، عدم انس جامعه کیفری با نهادهای جدید و رویکردهای عوام‌گرایانه کیفری سبب شده که «نهادهای ارفاقی» جدید کمتر مورد توجه قضات قرار گیرد (پورقهرمانی و نگهدار، ۱۳۹۷: ۲۲۷). این رویکرد مقنن، بزهکار را صرفاً به‌عنوان یک عنصر نامطلوب و غیرقابل اصلاح، مستحق حذف و طرد می‌داند.

پارادایم شیفت از نظام عدالت کیفری سنتی و اتخاذ رویکرد نوین در مدیریت پدیده‌های مجرمانه در کشور ما در حوزه سیاست جنایی تقنینی با چالش استمرار حاکمیت تفکر کلاسیک کیفری مواجه است.

۳-۴. عوام‌گرایی تقنینی

تدوین و تصویب احکام قانونی در جهت ایجاد آرامش در جامعه متعاقب کشف

فسادهای بزرگ، بدون توجه به استانداردهای تقنینی و طراحی نظام مجازات‌های سنگین و نامتناسب از ویژگی‌های یک نظام تقنینی عوام‌گراست. در نظام سیاست جنایی امنیت‌محور در تقابل با برخی جرائم، نهادهای ارفاقی یکسره به حاشیه رفته و مؤلفه‌های عدالت نمایشنامه‌ای و عوام‌گرایی کیفری مبتنی بر عکس‌العمل پرخاشگرانه مقنن، جای آنها را می‌گیرد. عوام‌گرایی در تقابل با جرائم مؤسسه‌های اعتباری نقشی جدی دارد.

شدداد و غلاظ و پوپولیسم موجود در این حوزه و عدم طراحی ابزارهای کیفری متنوع، متناسب و منعطف به‌حدی است که صحبت از تبدیل تعزیر به‌حد در حوزه جرائم اقتصادی، خالی از قوت نیست (حسینی و اسمعیل‌زاده، ۱۳۹۳: ۲۳۵). راه افتادن موج رسانه‌ای متعاقب افشای جرائم این مؤسسه‌ها، مانع از این است که مقنن به مجاز کردن استفاده از ابزارهای نوین بیندیشد و حتی گاه نظام برآمده از سیاست جنایی به سمتی می‌رود که حداقل‌های حقوق دفاعی متهم را هم نقض یا محدود کند. موج عوام‌گرایی در مدیریت جرائم اقتصادی به پایه‌ای است که در متون متعدد شواهد متکثر برای اثبات آن ارائه شده است.

آنالیز قوانین حاکم بر جرائم و مؤسسه‌های اعتباری حاکی از آن است که با توجه به رویکرد امنیت‌گرا و گرایش‌های عوام‌گرایانه نهادهای سیاستگذار در مبارزه با جرائم مؤسسه‌های اعتباری، استفاده از ابزارهای نوین کیفری به‌خصوص در حوزه حقوق شکلی به‌صورت کاملاً کمینه‌گرا حادث شده است. به‌عبارت دیگر، تمایل سیاستگذار جنایی درخصوص این جرائم چه در حوزه حقوق ماهوی و چه در حوزه حقوق شکلی مبتنی بر سزادهی سنتی و دوری جستن از دستاوردهای نوین علوم جنایی است.

۵-۳. عدم اهتمام به نقش نهاد تنظیم‌گر در مدیریت پدیده مجرمانه

با توجه به ماهیت پیچیده و تخصصی بودن فرایند برخورد با نهادهای متخلف پولی، افزایش سطح کیفی سیاستگذاری در حوزه مدیریت جرائم پولی و بانکی

مستلزم اعطای نقش کلیدی به نهادهای تنظیم‌گر تخصصی است. با توجه به مفروض بودن تجربه و تخصص بانک‌های مرکزی در مدیریت امور انضباطی مؤسسه‌های پولی لزوم ایفای نقش پررنگ در این حوزه توسط این نهاد تخصصی امری ضروری است. بررسی نظام تقنینی سایر کشورها از حیث نحوه مداخله نهادهای تنظیم‌گر در این فرایند، حاوی درس‌هایی برای سیاست‌گذاری ایران خواهد بود.

برای مثال، مالزی به‌عنوان کشور پیشرو در زمینه بانکداری اسلامی، در حوزه بانکداری مرکزی نیز از زیرساخت‌های قوی تقنینی متضمن تمهید ابزارهای کیفری برخوردار است. به‌گونه‌ای که طبق ماده (۵۹) قانون بانک مرکزی این کشور، عدم رعایت ضوابط شرعی ابلاغی بانک مرکزی از سوی بانک‌ها، محکومیت مؤسسه‌ها را به پرداخت ۳ میلیون رینگیت^۱ فراهم خواهد ساخت و ماده (۳۱) قانون مذکور مقرر داشته عدم رعایت ضوابط بانک مرکزی در حوزه ثبات مالی بانک‌ها موجب ۱۰ هزار رینگیت جریمه، ۱۰ سال حبس یا هر دو است.

در هندوستان طبق ماده (۵۸) قانون بانک مرکزی، ارائه اطلاعات نادرست به این بانک موجب حبس تا سه سال خواهد شد. عدم دریافت مجوز ثبت مؤسسه موجب یک تا پنج سال حبس یا یک تا ۵ لاک جزای نقدی خواهد شد (سایت رسمی بانک مرکزی هندوستان).

ماده (۴۱) قانون بانک مرکزی جمهوری چک، به‌عنوان ضمانت اجرای کیفری این قانون، مجازات‌های مالی از یک تا ده میلیون کرون را برای متخلفان حوزه پولی و بانکی تعیین کرده است (سایت رسمی بانک مرکزی جمهوری چک).

قانون بانک مرکزی روسیه به موجب ماده (۷۴) اشعار می‌دارد چنانچه یک مؤسسه اعتباری از قوانین فدرالی، قواعد قانونی بانک مرکزی روسیه یا دستورات منتشره پیرو این قوانین تخطی یا در ارائه اطلاعات کوتاهی کند یا اطلاعات ناقص یا غلط ارائه دهد؛ بانک مرکزی روسیه مجاز است از مؤسسه اعتباری بخواند تا تخلفات مشاهده

1. Ringgit

شده را رفع کرده و جریمه‌ای به میزان یک‌دهم درصد از حداقل سرمایه ثبت شده خود پرداخت کرده یا مؤسسه اعتباری را از انجام برخی عملیات بانکی تا شش ماه منع کند (سایت رسمی بانک مرکزی روسیه).

آنالیز مجازات‌های مزبور، حاکی از گرایش این کشورها به اعطای نقش پررنگ‌تر به نهاد تنظیم‌گر و اعتماد گسترده به ابزارهای انضباطی نهاد ناظر است؛ اما قانونگذار ایرانی در اعطای نقش‌های اصولی به نهادهای تنظیم‌گر و پارادایم شیفت از نظام سنتی قضایی به نظام نوین انضباطی و تنظیم‌گری نوعاً با احتیاط برخورد کرده و نقش‌های محدود واگذار شده به هیئت انتظامی بانک‌ها در مقایسه با حوزه تکالیف و اختیارات گسترده نظام رسمی عدالت کیفری گواه این مطلب است.

۳-۶. عدم دادرسی افتراقی برای مجرمان یقه سفید بانکی

نیاز به ضریب هوشی بالا برای جلب اعتماد سپرده‌گذاران و انجام عملیات بانکی، موجب شده جرائم این حوزه، نوعاً ازسوی مجرمان یقه سفید ارتکاب یابد؛ مجرمان یقه سفید کسانی هستند که با سوءاستفاده از موقعیت و نفوذ اداری خود مرتکب جرائم سودآور غیرخشن می‌شوند (سلیمی، ۱۳۸۷: ۲۳۹). به عبارت دیگر، آنان اصولاً فاقد وجدان اخلاقی هستند و میزان سازگاری و قابلیت اجتماعی آنان نیز بالاست که همین امر مبین آسیب‌های احتمالی ناشی از حالت خطرناک این مجرمان خوش سیماست (موسوی مجاب، ۱۳۸۳: ۶۱). مرتکبان این جرائم، کمتر از طرف قانون تهدید می‌شوند و برخورد دستگاه‌های نظارتی با آنان با بی‌توجهی و اغماض است (میرخلیلی و خدادوست، ۱۳۹۶: ۱۲۱). نوع فعالیت مؤسسه‌های غیرمجاز بر سوءاستفاده از اعتماد مردم، پایه‌گذاری شده و بر این اساس، مؤسسه‌ها و مدیران این مؤسسه‌ها، راهزنان نوین عرصه اقتصاد یا سارقان امین محسوب می‌شوند.

سارقان امین، مردان، زنان و سازمان‌هایی هستند که نخست از طریق جلب اعتماد و سپس ترغیب بزه‌دیدگان خود با دروغ، تدلیس و فریب به مشارکت، پولی

و مالی از آنان می‌دزدند (شاپیرو، ۱۳۸۶: ۱۹۶) که در این صورت وجود دادرسی افتراقی برای مجرمان یقه سفید بانکی، امری ضروری است.

پیش‌بینی مسئولیت افتراقی برای مدیران مؤسسه‌های اعتباری از شیوه‌هایی است که از تمایل آنها برای نقض هنجارهای جامعه می‌کاهد. هنجارشکنی بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری از طریق مدیران و کارگزاران آنها صورت می‌پذیرد؛ لذا پیش‌بینی دقیق دامنه مسئولیت مدیران و الزام آنها به جبران ضررهای ناشی از تصمیمات خسارت‌بار می‌تواند در مرحله حسابگری جزایی، با مدیریت ریسک ناشی از نقض هنجارها و افزایش هزینه ارتکاب جرم، مجرمان بالقوه را از پروراندن اندیشه‌های مجرمانه منصرف سازد. به‌عنوان نمونه، ماده (۶۰) قانون بانکداری ارمنستان با پیش‌بینی مسئولیت مدنی گسترده و الزام مدیران متخلف به جبران خسارات وارده زمینه لازم را برای جلوگیری از تمایل مدیران بانکی به نقض مقررات فراهم کرده است و زمینه انصراف متولیان امور بانکی را از نقض هنجارهای قانونی در مرحله گذار از اندیشه به عمل فراهم ساخته است. بدین توضیح که نظام تقنینی ارمنستان احکام دقیقی را در این حوزه وضع کرده است (سایت رسمی بانک مرکزی جمهوری ارمنستان) به عبارت دیگر قانونگذار در کشور موصوف با افزایش هزینه‌های مدیریتی ارتکاب جرم، ضمن الزام مدیران مؤسسه‌های اعتباری به اعمال نهایت دقت‌های فنی و اخلاقی، عملاً عرصه را برای ورود مدیران غیرمتخصص تنگ و از این منظر به پیشگیری وضعی نیز توجه کرده است.

در نظام حقوقی ایران هرچند ماده (۱۴) قانون برنامه ششم توسعه، مجازات‌های محدودی نظیر محدودیت یا ممنوعیت پاداش مدیران و سلب صلاحیت حرفه‌ای آنها را پیش‌بینی کرده و همین اقدام نیز نوآوری در این عرصه محسوب می‌شود اما تعیین دقیق نظام مجازات‌ها برپایه مؤلفه‌های کیفرگذاری علمی برای مدیران متخلف مؤسسه‌های اعتباری و درج آن در قالب یک قانون دائمی، امری ضروری است.

۷-۳. عدم استفاده از آموزه‌های عدالت ترمیمی

عدالت ترمیمی به دنبال پیشگیری از تکرار جرم و بزه‌دیدگی افراد، کشف و فهم ریشه‌های جرم و حل اختلاف طرفین و جلب مشارکت جامعه محلی در حل و فصل دعاوی با تأکید بر ارزش‌های فرهنگی است. در این دیدگاه بزهکار به نقض قانون و مخالفت با نظم برپا شده توسط دولت به تحمل کیفر محکوم نمی‌شود بلکه با به‌کارگیری روش‌های گفتگو بین مجموعه‌ای از افراد که در وقوع جرم سهم و نقشی داشته‌اند با میانجیگری، مذاکره، صلح و سازش، اسباب رفع اختلاف‌های طرفین درگیر فراهم می‌شود. بدین ترتیب با ایجاد آشتی میان آنان، روابط آسیب‌دیده ترمیم و در پیوندهای اجتماعی شکسته شده مجدداً اتصال و ارتباط برقرار می‌شود. بنابراین اجرای الگوی عدالت ترمیمی تا حدود زیادی مبتنی بر مشارکت بزهکار و بزه‌دیده و اعضای جامعه محلی است که بدون همکاری هریک از اضلاع مثلث مذکور، اهداف عدالت ترمیمی محقق نخواهد شد (خانی، ۱۳۹۸). با نظر داشت به لزوم استقرار مؤلفه‌های ترمیمی در نظام مدیریت جرائم مؤسسه‌های اعتباری، توجه به این مطلب لازم است که اولین مشکل در این مسیر عدم تمهید زیرساخت‌های قانونی است؛ به این توضیح که مقنن با اتخاذ رویکرد امنیت‌مدار و دشمن‌محور نه تنها مسیر عدالت ترمیمی بلکه حتی راهکارهای عادی ارفاقی را نیز مسدود کرده است.

از سوی دیگر استفاده از ظرفیت‌های کنونی قانونی در جهت اعمال مکانیسم‌های ترمیمی در خصوص جرائم مؤسسه‌های اعتباری توجه به این نکته ضروری است که مستنداً به ماده (۸۲) قانون آیین دادرسی کیفری، استفاده از این مکانیسم برای برخی از جرائم به صورت محدود امکان‌پذیر است؛ برای مثال در خصوص ارتکاب جرم ربا در مؤسسه‌های اعتباری تمسک به مکانیسم‌های ترمیمی میسر خواهد بود؛ اما در حال حاضر، رویکرد سیاست جنایی به استفاده از این مکانیسم، بسیار کمینه‌گرا بوده و به استفاده حداقلی از روش‌های ترمیمی در خصوص مدیریت جرائم مؤسسه‌های اعتباری اکتفا کرده است.

۸-۳. استفاده از مجازات‌های آسیب‌زا

سیاست جنایی امنیت‌گرا، بازگشت تئوری‌های کیفرگرایی و اعمال تام مجازات‌های سرسختانه با هدف تأمین کامل امنیت شهروندان است و در این عرصه، اهداف، به‌کارگیری وسایل را توجیه خواهد کرد (قناد و اکبری، ۱۳۹۶: ۶۱). عمده جرائمی که مدیران مؤسسه‌های اعتباری انجام می‌دهند با واکنش کیفری مبتنی بر حبس مواجه می‌شود. از این رو واکنش مقنن در این جرائم حبس‌محور بوده و در همه قوانین حاکم بر این نوع جرائم بر مجازات حبس تأکید شده است. حبس‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت از تعیین سقف ۶ ماهه به سبک مندرج در قانون پولی و بانکی و قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی گرفته تا حبس‌های ۲۰ ساله به روش قانون مجازات اخلا لگران در نظام اقتصادی کشور؛ همچنین تأسیسات ارفاقی نیز در این موارد با محدودیت‌های شدید قانونی مواجه است. آمار نشان می‌دهد جمعیت زندان در چهار دهه گذشته افزایش تقریبی هفده‌ونیم برابر داشته، درحالی‌که جمعیت ایران کمتر از سه برابر شده است (شیری، ۱۳۹۷: ۱۱۸).

در ایران، درحالی‌که سالیانه حدود ۷۰۰ تا ۸۰۰ هزار نفر وارد زندان شده (تقریباً هر ۴۱ ثانیه یک نفر) حدود ۱۴۰ تا ۱۵۰ هزار نفر در زندان باقی می‌مانند و حدود ۶۰۰ هزار نفر، از زندان به جامعه باز می‌گردند (غلامی، ۱۳۹۰: ۴). از این رو باید اذعان داشت با توجه به آسیب‌های ناشی از مجازات زندان، سال‌هاست نظام‌های کیفری دنیا مجازات‌های جایگزین حبس را به‌صورت گسترده پذیرفته و در نظام حقوقی ایران نیز از این مجازات‌ها استفاده می‌شود. شمار بالای زندانیان، کمبود فضای زندان، هزینه روبه‌افزایش آن و میزان بالای تکرار جرم در زندانیان، جرم‌شناسان را به اندیشه کاهش توسل به مجازات حبس به‌عنوان مجازات اصلی نظام عدالت کیفری سوق داده است (وزیری و رامش، ۱۳۹۶: ۲۵). لذا با عنایت به آسیب‌های اجتماعی و اقتصادی گسترده ناشی از این جرائم، توجه و تمرکز بر لزوم جبران خسارات وارده، توجه بیشتر به مجازات‌های انتظامی و استفاده بیشتر از مجازات‌های اجتماعی، سبب خواهد شد

تا ضمن انطباق با اصل تناسب جرائم و مجازات‌ها موجبات کاهش آسیب‌های ناشی از حبس‌گرایی گسترده نیز فراهم شود.

۹-۳. استعمال اصطلاحات مبهم در قانون

نیل به استانداردهای سیاست جنایی مطلوب، بدون وجود قانون خوب، ناممکن است. توجه به اصل شفافیت در تدوین متون قانونی، امری اجتناب‌ناپذیر است (مؤذن‌زادگان و رهدارپور، ۱۳۹۷: ۱۹۶). قوانینی که برای مخاطبان آن پیچیده و مبهم است پس از گذشت زمان به متونی سرگردان تبدیل می‌شود که هریک، بسته به میزان توان، در معنای حقیقی آن تغییر ایجاد می‌کنند (عبداله‌زاده، ۱۳۹۲: ۷۶۲ و ۷۵۹). درج سه واژه عمده، کلان و فراوان در ماده (۱) قانون مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی کشور، موجب ابهام و لزوم تمسک به روش‌های تفسیر قانون را فراهم ساخته است.

لذا این معیار ضمن مغایرت با استانداردهای تفسیر قانون، حتی با اصول حقوق جزا نیز مغایرت دارد. مشکل اساسی این است که اگر دو یا چند نهاد درخصوص یک جرم ذی‌ربط بوده و نظرشان متناقض بود نظر کدام‌یک مناط اعتبار خواهد بود؟ نقش کارشناسان دادگستری در این خصوص چیست؟ آیا در جرائم پولی و بانکی، بانک مرکزی به‌عنوان شاکی می‌تواند مرجع ذی‌ربط برای تعیین مصادیق عمده، کلان و فراوان باشد؟ تضامین حقوق شهروندی در این خصوص به چه صورت خواهد بود؟ آیا حقوق دفاعی متهمان در بین مکاتبات نهادهای قدرت رعایت خواهد شد؟ این در حالی است که اظهارنظر نهاد ذی‌ربط در این خصوص، ممکن است به سلب حیات متهم منجر شود. بنابراین اصلاح قانون و رعایت اصل شفافیت در تنظیم متون قانونی، امری ضروری است.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

عمده جرائم ارتكابی مؤسسه‌های اعتباری عبارتند از: ۱. اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی موضوع قوانین پولی و بانکی و تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و برنامه ششم توسعه و احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور؛ ۲. رباخواری موضوع قانون عملیات بانکی بدون ربا و ماده (۵۹۵) قانون مجازات اسلامی؛ ۳. اخلال در نظام اقتصادی کشور با سپرده‌پذیری از اشخاص حقیقی و حقوقی موضوع بند «ه» ماده (۱) قانون مجازات اخلا لگران در نظام اقتصادی کشور؛ ۴. استفاده از عنوان بانک ازسوی مؤسسه‌های اعتباری موضوع مواد (۳۰) و (۴۲) قانون پولی و بانکی کشور؛ ۵. عدم رعایت مقررات ارزی و ریالی بانک مرکزی موضوع مواد (۱۱) و (۴۲) قانون پولی و بانکی کشور؛ ۶. اخلال در نظام اقتصادی کشور از طریق بنگاه‌داری.

خاستگاه‌های تقنینی کژروی مؤسسه‌های اعتباری، در سه دسته معایب ساختاری و شکلی نظام هنجارگذاری پولی و بانکی و کاستی‌های محتوایی موجود در حوزه الزامات قانونی با این پدیده قابل بررسی است. پراکندگی قوانین حوزه پولی و بانکی، عدم قطعیت مجازات‌ها، منوط شدن آغاز فرایند تعقیب کیفری به شکایت یک دستگاه اجرایی و استعمال اصطلاحات مبهم مقنن در زمره معایب ساختاری و شکلی نظام تقنین در این حوزه است. ضعف در حوزه پیشگیری از این جرائم، عوام‌گرایی در تقنین، ممنوعیت اعمال هرگونه نهاد ارفاقی برای متخلفان این عرصه، گرایش به رویکرد امنیتی، اتخاذ ادبیات امنیت‌محور و اعطای نقش کم‌رنگ به نهاد تنظیم‌گر در مدیریت این پدیده مجرمانه در زمره علل محتوایی است.

عدم توجه مقنن به مؤلفه‌های پیشگیرانه و لزوم خاموش کردن موتورهای مولد کژروی مؤسسه‌های اعتباری، ضعف مفرط در حوزه پیشگیری سامانه‌محور و فناورانه از این جرائم و به عبارت دیگر عدم توجه کافی به پیشگیری وضعی این جرائم، از موارد مستلزم بازنگری و بهسازی است.

اهمیت و حساسیت جرائم موصوف و ارتباط آن با مؤلفه‌های امنیت ملی کشورها

و از سوی دیگر ابعاد فنی و تخصصی نظارت بانکی موجب شده تا حاکمیت‌ها با پررنگ کردن نهاد تنظیم‌گر پولی و اعطای اختیارات قانونی به بانک‌های مرکزی و غنی‌سازی ابزارهای نظارتی این نهاد، اقدام‌های گسترده‌ای انجام دهند؛ لیکن نظام قانونی ایران از حیث لزوم غنی‌سازی این ابزارها مستلزم بازنگری است.

هرچند منوط کردن شروع تعقیب به شکایت بانک مرکزی، موجبات ارتقای سطح کیفی رسیدگی‌های قضایی را فراهم می‌سازد اما با فرض عدم اعتقاد بانک مرکزی به مجرمیت، عملاً حق تعقیب در این موارد از مقام قضایی سلب می‌شود که این امر یعنی واگذاری یک امر قضایی به مرجع اداری با اصول و موازین عدالت کیفری ناسازگار به نظر می‌رسد. این سیاست، زمانی قابل توجیه خواهد بود که سیاستگذار جنایی با اعتقاد به لزوم ارتقای سطح رسیدگی‌های تخصصی و نظر داشت به لزوم کاهش پرونده‌های ورودی به دستگاه قضایی، با تنزل تعدادی از عنوان‌های مجرمانه فوق، به تخلف بانکی و در راستای استقرار و نهادینه‌سازی اصل کیفی بودن جرائم و مجازات‌ها موضوع را در زمره صلاحیت‌های ذاتی هیئت انتظامی بانک‌ها قرار دهد.

اتخاذ رویکرد امنیت‌گرایانه و تمایل قانونگذار به استمرار سیستم سزادهی سنتی، مسیر را برای به کارگیری نظام مجازات‌های اجتماعی در مدیریت جرائم مؤسسه‌های اعتباری ناهموار کرده است؛ بر همین اساس، در قوانین حاکم بر جرائم مؤسسه‌های اعتباری از قانون پولی و بانکی گرفته تا قوانین برنامه‌های سنواتی و قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، قانون مجازات اخلاگران در نظام اقتصادی کشور و قوانین اخیر از قبیل قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، هیچ کدام توجهی به امکان استفاده از مجازات‌های اجتماعی در تقابل با این جرائم نداشته‌اند.

از منظر استانداردسازی حقوق شکلی در فرایند رسیدگی به جرائم این مؤسسه‌ها نیز آنالیز قوانین حاکم بر این جرائم حاکی از آن است که با توجه به رویکرد امنیت‌گرا و گرایش‌های عوام‌گرایانه نهادهای سیاستگذار در مبارزه با جرائم مؤسسه‌های اعتباری، استفاده از ابزارهای نوین کیفری در حوزه حقوق شکلی به صورت کاملاً کمینه‌گرا

حادث شده است.

بنابراین با عنایت به توضیحات فوق ایجاد همفکری و طراحی ادبیات مشترک میان نهادهای حاکمیتی و سیاستگذار در این حوزه اعم از نهاد مقنن، مرجع قضایی و نهاد تنظیم‌گر و استفاده از نظر متخصصان علوم کیفری در جهت پیشگیری و مدیریت این پدیده مجرمانه راهگشا خواهد بود.



منابع و مآخذ

۱. آیت، علیرضا، بتول پاکزاد، حسن عالی‌پور و محمود صابر (۱۳۹۸). «توجیه رسیدگی افتراقی برای جرائم اقتصادی: تهدید جرم یا خطر مرتکب؟»، پژوهش حقوق کیفری، سال هشتم، ش ۲۸.
۲. ابراهیمی، شهرام و مجید صادق‌نژاد نایینی (۱۳۹۲). «تحلیل جرم‌شناختی جرائم اقتصادی»، پژوهش حقوق کیفری، سال دوم، ش ۵.
۳. الهی‌منش، محمدرضا و محرم تقی‌زاده (۱۳۹۷). «سیاست عوام‌گرایانه در مبارزه با جرائم اقتصادی با تأکید بر نقش پلیس»، کارآگاه، سال یازدهم، ش ۴۳.
۴. پورقهرمانی، بابک و ایرج نگهدار (۱۳۹۷). «ارزیابی رویکرد قضات به اعمال نهادهای ارفاقی جدید»، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دوره ۴۸، ش ۲.
۵. جوان‌جعفری، عبدالرضا و سیدمحمدجواد ساداتی (۱۳۹۱). «سزاگرایی در فلسفه کیفر»، پژوهشنامه حقوق کیفری، سال سوم، ش ۱.
۶. حبیب‌زاده، محمدجعفر، حسین سمیعی‌زنوز و محمود صابر (۱۳۹۶). «مسئولیت کیفری مؤسسه‌های اعتباری در حقوق ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۱۰۰.
۷. حسینی، سیدحسین و لیدا اسمعیل‌زاده (۱۳۹۳). «جنبه‌های عوام‌گرایی سیاست کیفری ایران در قبال فساد اقتصادی»، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال چهاردهم، ش ۵۴.
۸. حسینی، سیدحسین و محمدمسعود ملازمیان (۱۳۹۴). «بررسی تطبیقی پیشگیری وضعی از جرم ارتشا در حقوق ایران و کنوانسیون مریدا»، پژوهشنامه حقوق کیفری، سال ششم، ش ۱.
۹. خانی، حسین (۱۳۹۸). «عدالت در میانجیگری برای جرایم اقتصادی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی.
۱۰. رمضانی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۹۰). «پیشگیری و سرکوب جرائم زیست‌محیطی در پرتو اقدامات سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۷۵.
۱۱. سایت رسمی بانک مرکزی جمهوری ارمنستان: www.cba.am/EN
۱۲. سایت رسمی بانک مرکزی جمهوری چک: www.cnb.cz
۱۳. سایت رسمی بانک مرکزی روسیه: www.cbr.ru
۱۴. سایت رسمی بانک مرکزی مالزی: www.bnm.gov.my
۱۵. سایت رسمی بانک مرکزی هندوستان: www.rbi.org.in
۱۶. سبزواری‌نژاد، حجت (۱۳۹۶). «جایگاه اصل تناسب جرم و مجازات در حقوق کیفری ایران و انگلستان»، دوفصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۷۷ و ۷۸.
۱۷. سلطانی‌فرد، حسین، محمود المامیر و حسن عالی‌پور (۱۳۹۷). «آیین دادرسی جرائم اقتصادی؛ پیوند

- محتوا و شکل»، مطالعات حقوقی، دوره دهم، ش ۳.
۱۸. سلیمی، صادق (۱۴۸۷). «مجرمین یقه سفید و سیاست کیفری ایران»، فصلنامه حقوق، دوره ۳۸.
۱۹. شاپیرو، سوزان (۱۳۸۶). «بازنگری در مفهوم جرم یقه‌سفیدها»، ترجمه امیر حمزه زینالی، مجله حقوقی دادگستری، ش ۶۱.
۲۰. شمس ناتری، محمد ابراهیم و توران توسلی‌زاده (۱۳۸۹). «پیشگیری وضعی از جرائم اقتصادی»، فصلنامه حقوق، دوره ۴۱، ش ۴.
۲۱. شبیری، عباس (۱۳۹۷). «سیاستگذاری جنایی از کنترل درونی تا کنترل بیرونی جرم»، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۴، ش ۳.
۲۲. صادق‌نژاد نائینی، مجید (۱۳۹۶). «تحلیل جرائم شرکتی در پرتو نظام‌های اقتصادی» مجله حقوقی دادگستری، سال هشتادویکم، ش ۹۹.
۲۳. طالبی، محمد و محمدجواد شریف‌زاده (۱۳۹۵). «نظام خاص ورشکستگی بانکی (گذرد): Resolution: رکن غایب شبکه ثبات مالی در ایران»، بیست‌وششمین کنفرانس سالانه سیاست‌های پولی و ارزی.
۲۴. عبدالله‌زاده شهربابکی، آزاده (۱۳۹۹). «روش‌های ارتقای کیفیت قوانین»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۰، ش ۲.
۲۵. غلامی، حسین (۱۳۹۰). «درآمدی بر آسیب‌شناسی سیاستگذاری جنایی»، آموزه‌های حقوق کیفری، دانشگاه علوم اسلامی رضوی، دوره جدید، ش ۱.
۲۶. فوکو، میشل (۱۳۷۸). مراقبت و تنبیه، ترجمه نیکو سرخوش و رامین جهان‌دیده، تهران، نشر نی.
۲۷. قناد، فاطمه و مسعود اکبری (۱۳۹۶). «امنیت‌گرایی سیاست جنایی»، پژوهش حقوق کیفری، سال پنجم، ش ۱۸.
۲۸. محسنی، فرید (۱۳۹۰). «جرائم شرکتی از دیدگاه جرم‌شناختی»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۵۷.
۲۹. مرکز مال‌میری، احمد و مهدی مهدی‌زاده (۱۳۹۴). «قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ش ۴۷.
۳۰. مظاهری، طهماسب، سعید شیرکوند و علی جمالی (۱۳۹۷). «تأثیر محدودیت فعالیت غیربانکی و بنگاهداری بانک‌ها بر کفایت سرمایه آنها در کشورهای در حال توسعه»، پژوهش‌های پولی-بانکی، ش ۳۷.
۳۱. موسوی مجاب، سید درید (۱۳۸۳). «بزهکاران یقه سفید»، مجله مدرس علوم انسانی، ش ۳.
۳۲. مؤذن‌زادگان، حسنعلی و حامد دهمدارپور (۱۳۹۷). «اصل شفافیت قانون و جایگاه آن در رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر و حقوق کیفری ایران»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۸۱.

۳۳. میرخلیلی، سید محمود و بهنام خدادوست (۱۳۹۶). «تغییر از مجرمین یقه سفید به مجرمین یقه قرمز»، فصلنامه جستارهای حقوق عمومی، سال اول، ش ۳.
۳۴. میرزایی مقدم، مرتضی (۱۳۸۹). «ارزیابی تأثیر شدت و قطعیت کیفرها در پیشگیری از جرم»، فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم، سال پنجم، ش ۱۶.
۳۵. مئنجاک، تاماراک (۱۳۹۷). بانکداری مرکزی (ثبات پولی و مالی: نظریه و عمل)، ترجمه احمد عزیزی و فاطمه نوربخش، تهران، پژوهشکده پولی و بانکی.
۳۶. نجفی، سینا (۱۳۹۸). «رویکرد قانون مجازات اسلامی به فساد اقتصادی در نظام پولی و بانکی کشور»، فصلنامه مطالعات نوین بانکی، دوره دوم، ش ۴.
۳۷. نوح هراری، یووال (۱۳۹۸). پول، ترجمه مهدی نمازیان، تهران، نشر نون.
۳۸. وروایی، اکبر، همت محمدی و ایوب نوریان (۱۳۹۵). «مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند کیفری»، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ش ۲۸.
۳۹. وزیری، وحید و اشکان رامش (۱۳۹۶). «اثربخشی کاهش توسل به حبس از منظر مدیریت‌گرایی کیفری»، فصلنامه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، دوره سوم، ش ۳/۱.
۴۰. وکیلان، حسن و احمد مرکز المیری (۱۳۹۵). «مقدمه‌ای بر فلسفه قانونگذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، ش ۵۱.