

## اجرای کنوانسیون مبارزه با فساد در جریان خصوصی سازی

با تأکید بر سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی\*

امیر مقامی

چکیده:

با ابلاغ بند «ج» سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط رهبری، «خصوصی سازی» شرکت‌های دولتی در جهت کاهش تصدی گری دولت و آزادسازی اقتصادی مورد اجماع نهادها و احزاب سیاسی و نیز اقتصاددانان قرار گرفت. فرآیند خصوصی سازی با توجه به حجم جابجایی اموال و نقدینگی از جمله مواردی است که احتمال «جرائم اقتصادی» و سوءاستفاده در آن می رود و لازم است پیشگیریهای لازم انجام شود. یکی از اقدامات پیشگیرانه، جرم انگاری جرائمی است که ممکن است در این فرایند روی دهد تا نسبت به تعدی به اموال عمومی و بیت المال، واکنش و بازدارندگی مناسب پیش بینی شده باشد. به علاوه، امکان حضور بخش خصوصی خارجی و نیز بین المللی شدن مسأله «فساد» که در مقدمه «کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد» به آن تصریح شده است و تصویب احتمالی کنوانسیون مزبور در مجمع تشخیص مصلحت از یک سو سبب می شود دولت ایران تعهدات و حقوقی برای جرم انگاری و تعقیب و مجازات مجرمان و از سوی دیگر تعهدات و حقوقی درباره همکاریهای بین المللی در این زمینه داشته باشد. بنابراین مقاله حاضر در پی آن است تا با بررسی اجرای تعهدات و برخورداری از حقوق ناشی از این کنوانسیون در قوای سه گانه به ویژه قوای مقننه و قضائیه، نمایی از وضعیت کنونی حقوق ایران و نیازهای حقوقی مربوطه ترسیم و پیشنهادهای مناسبی را ارائه نماید. لذا توصیه می شود کنوانسیون مبارزه با فساد در مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب و قوانین مربوطه نیز تصویب گردد.

واژگان کلیدی:

خصوصی سازی، سیاستهای کلی نظام درباره اصل ۴۴ قانون اساسی، کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، جرم انگاری، همکاری بین المللی.

---

\*این مقاله در جریان همایش نظارت بر اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (خرداد ۸۷) ارائه و به عنوان یکی مقالات برگزیده همایش انتخاب شده است.

## مقدمه

سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که با پیشنهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب و ابلاغ توسط مقام معظم رهبری انجام شده است؛ یک تحول و انقلاب بزرگ اقتصادی محسوب می شود که پیگیری و اجرای آنها کمک قابل توجهی به دست یافتن به چشم انداز بیست ساله خواهد نمود. پذیرش اصولی مانند رقابت پذیری اقتصاد در این سیاستها، نیاز مبرم به ایجاد شفافیت در نظام حقوقی و نظارتی را بیش از پیش نمایان می سازد. به ویژه آن که مقررات بند «ج» این سیاستها درباره واگذاری شرکتها و مؤسسات اقتصادی دولتی به بخش خصوصی، حساسیت ویژه ای نزد مردم داشته و فعالان اقتصادی امیدوارند این واگذاریها با رعایت موازین قانونی به ویژه شفافیت، اطلاعات یکسان برای همه داوطلبان خریداری سهام این مؤسسات و دوری از مفاسد اقتصادی خرد و کلان انجام شود. بدون شک این پرهیز از فساد نیازمند ساختارهای کامل حقوقی برای بازرسی و نظارت، پیشگیری، جرم انگاری، و بازدارندگی ثانوی از طریق محاکمه و مجازات قانونی متخلفان است. امروزه فساد اقتصادی، یک مسأله اقتصادی صرف نیست؛ بلکه با حساسیتهای اجتماعی و رعایت حقوق بشر گره خورده است. این حق تمام مردم است که واگذاری مؤسسات تجاری دولتی طبق قانون و با رعایت حقوق برابر متقاضیان انجام شود. ضمن آن که فساد اقتصادی موجب نقض حقوق اقتصادی و اجتماعی بسیاری از مردم و گسترش فقر خواهد شد. در مقدمه کنوانسیون مبارزه با فساد نیز بر این امر تصریح شده است که «کسب غیرقانونی ثروت فردی به ویژه می تواند به نهادهای مردم سالار، اقتصادهای ملی و حاکمیت قانون ضربه بزند».

### ۱ - فساد اقتصادی به عنوان یک مسأله و جرم بین المللی

فساد اقتصادی دیگر صرفاً یک مسأله حقوقی داخلی نیست. «فساد» یک «مسأله بین المللی» و «جهانی» شناخته می شود؛ حتی اگر در بسیاری از موارد، وقوع آن بدون وجود یک عنصر خارجی (فراسرزمینی) قابل تصور باشد. زیرا اقتصاد و روابط تجاری و اجتماعی و در نهایت صلح و امنیت در تمام نقاط جهان به یکدیگر وابسته است. همه اینها در حالی است که به طور سنتی، حقوق کیفری بخشی از حقوق عمومی و در صلاحیت دولتها بوده است و هیچ دولتی نمی توانست در هیچ یک از مراحل فرآیند کیفری، از جرم انگاری تا مجازات در امور داخلی دولت دیگر دخالت کند. گاه این

صلاحیت نشانه ای بارز و دلیلی بر حاکمیت ملی شناخته می‌شد.<sup>۱</sup> اما امروزه حتی قواعد حقوق بشردوستانه به مخاصمات مسلحانه داخلی نیز تسری یافته است و دیوان کیفری بین‌المللی نیز در این مورد به مانند مخاصمات مسلحانه بین‌المللی دارای صلاحیت است. در تفکر کلاسیک، شاید پذیرفتنی نباشد که ارتشاء یک مقام در بخش خصوصی بدون وجود هیچگونه عنصر خارجی یا فراسرزمینی، واجد چنان اهمیتی باشد که در کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل جرم انگاری و دولتها متعهد به جرم دانستن و مجازات مرتکبان آنها شوند. اما واقعیت این است که پیچیدگی و در هم تنیدگی مسائل بین‌المللی نیازمند درک متقابل جامعه جهانی از مسائل، گفتگو و یافتن راه‌حلهای مشترک و منصفانه برای حل آنهاست و شاید به جرأت بتوان گفت هر «مسأله جهانی»، میتواند زمینه ساز بروز یک قاعده حقوقی جهانی باشد. اما این که «مسأله جهانی» چیست، خود بحث دیگری را می‌طلبد اخوان زنجانی معتقد است سه گونه مسائل را می‌توان برشمرد که امروزه خواه ناخواه «جهانی» می‌شوند و می‌توانند مصداق جهانی شدن سیاست باشند:

نخست، عواملی که می‌توانند فاجعه‌ای با ابعاد جهانی ایجاد کنند مانند مسائل زیست محیطی، فقر و گرسنگی.

دوم، عوامل همگرایی و واگرایی که ممکن است به مداخله‌های بشردوستانه منجر شوند مانند مسائل حقوق بشری، حقوق بشردوستانه، دموکراسی‌گرایی، ملی‌گرایی قومی و... و نهایتاً عوامل اقتصادی مانند بدهی، فقر، توسعه و نظم اقتصادی که وابستگی متقابل اقتصادها به یکدیگر، جهانی شدن این عوامل را ناگزیر می‌سازد.

به اعتقاد وی، مجموعه این عوامل بیانگر جهانی شدن هستند زیرا محدوده فضایی که دولت - ملت در قالب آن عمل می‌کند نمی‌تواند پاسخهای لازم را فراهم کند. به طور خلاصه می‌توان گفت مسأله جهانی، موضوعی است که افکار عمومی، نخبگان و دولتمردان را در سراسر جهان به عنوان یک مسأله یا مشکل که در سطح وسیعی، جامعه جهانی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، به خود مشغول می‌سازد.<sup>۲</sup> فقر و اقتصاد و رابطه آنها با یکدیگر موجب جهانی و بین‌المللی شدن حقوق اقتصادی در برخی حوزه‌ها شده است. از این رو تاکنون چندین سند منطقه‌ای و بین‌المللی حقوقی برای مبارزه با فساد به عنوان یک مسأله بین‌المللی و جهانی تدوین و تصویب شده‌اند. «کنوانسیون حقوق

---

<sup>۱</sup> دلماس مارتی، میری؛ به دنبال حقوق جزای مشترک اروپایی، ترجمه علی‌حسین نجفی ابرندآبادی، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی، ۱۳۷۶، ش. ۲۱.

<sup>۲</sup> اخوان زنجانی، داریوش (۱۳۸۱)، جهانی شدن سیاست خارجی، چاپ اول، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه، صص ۹۳-۹۴.

کیفری در مورد فساد» (۱۹۹۹) کارگروه وزیران شورای اروپا، «کنوانسیون حقوق مدنی در مورد فساد» (۱۹۹۹) همان شورا، کنوانسیون حقوق کیفری (۱۹۹۹) استراسبورگ درباره فساد نیز از اسناد اروپایی در این زمینه است. علاوه بر اقدامات منطقه‌ای در اروپا، کنوانسیون مبارزه با فساد میان کشورهای آمریکایی (۱۹۹۶)، «کنوانسیون مبارزه با فساد مقامهای جوامع اروپایی یا مقامهای کشورهای عضو اتحادیه اروپا» (۱۹۹۷) شورای اتحادیه اروپا، «کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری مقامهای دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی» (۱۹۹۷) سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، و نیز «کنوانسیون اتحادیه آفریقا در مورد جلوگیری و مبارزه با فساد» (۲۰۰۳) اجلاس سران دولتها و کشورهای عضو اتحادیه آفریقا نیز از جمله این اسناد است.

سرانجام باید به «کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد» اشاره نمود که در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل رسیده است و نگاهی جهانی و کاملتر نسبت به موضوع «ارتشا و فساد مالی» دارد. این کنوانسیون «با اعتقاد به این که فساد، دیگر یک موضوع داخلی نیست بلکه پدیده‌ای فراملی است که بر تمامی جوامع و اقتصادها تاثیر می‌گذارد و همکاری بین‌المللی را جهت جلوگیری و کنترل آن با اهمیت می‌نماید» و بنابر این «پیشگیری و ریشه‌کنی فساد مسئولیت تمامی کشورهاست» (مقدمه کنوانسیون)، تصویب شد. فساد مالی از این لحاظ که «میلیونها انسان را در دام فقر گرفتار می‌کند»<sup>۱</sup> و از آن جهت که گسترش فقر در جهان، خود تهدیدی برای حقوق بشر، صلح و امنیت جهانی است و فساد مالی منجر به محرومیت افراد زیادی از ثروت مشروع، رفاه و آسایش می‌شود، مورد توجه قرار گرفته است.

## ۲ - سیاستهای کلی اصل ۴۴، حقوق کیفری اقتصادی ایران و اجرای کنوانسیون مبارزه با فساد

دولت جمهوری اسلامی ایران کنوانسیون مبارزه با فساد را امضا نموده و متعاقبا مجلس شورای اسلامی نیز آن را تصویب کرد. با ایرادات شورای نگهبان، کنوانسیون به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد که مجمع نیز در حال نهایی کردن تصویب آن است و به نظر می‌رسد با توجه به نظر و حساسیت مقام معظم رهبری، دولتمردان و افکار عمومی برای مبارزه با فساد، و ضرورت

---

۱ گزارش سال ۲۰۰۶ سازمان بین‌المللی شفافیت درباره فسادگریزی مسئولان دولتی و سیاسی در این زمینه جالب توجه است. رک: همشهری، ۱۶ آبان ۱۳۸۵، ص ۴ و سایت سازمان:

[http://www.transparency.org/news\\_room/latest\\_news/press\\_releases/2006/en\\_2006\\_11\\_06\\_cpi\\_2006](http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2006/en_2006_11_06_cpi_2006)

برخورداری از امتیازات همکاریهای بین المللی مندرج در این کنوانسیون،<sup>۱</sup> مجمع آن را تصویب خواهد نمود. اما این پرسش وجود دارد که در جریان اعمال سیاستهای کلی اصل ۴۴ برای آزادسازی اقتصادی و به ویژه واگذاری شرکتهای دولتی این کنوانسیون چگونه می تواند تأثیر گذار باشد؟

اگرچه کنوانسیون، مواردی را که جرم کاملاً جنبه داخلی دارد را نیز به عنوان موضوع جرم بین المللی در بر می گیرد؛ اما اولین مسأله احتمال حضور سرمایه گذاران خارجی برای خرید سهام شرکتهای دولتی است که ویژگی فراملی به اجرای سیاستهای اصل ۴۴ خواهد داد. طبق تبصره یک ماده ۲۸ لایحه ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ (از این پس لایحه اصل ۴۴)، چنانچه اندازه شرکت قابل واگذاری به تشخیص هیات عالی واگذاری در حد عرضه بین المللی باشد فروش سهام های بندهای الف و ب، در بازارهای خارجی با رعایت قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی و با تصویب هیات وزیران مجاز می باشد.»

با توجه به این تبصره، ممانعت قانونی برای سرمایه گذاری خارجی از طریق خرید سهام این شرکت ها وجود ندارد. لذا برخی جرائم می تواند جنبه فراملی داشته باشد که هر چه بیشتر ضرورت بهره مندی از همکاری سایر کشورها در برخورد با این جرائم مطابق مقررات فصل چهارم کنوانسیون احساس خواهد شد. فصل چهارم کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل به طور مفصل به این موضوع اختصاص یافته و مسائلی مانند استرداد، انتقال محکومان، معاضدت قضایی متقابل حتی با کنارگذاشتن «رازداری بانکی»، انتقال سوابق کیفری، همکاری برای اجرای قانون از جمله پاسخ به استعلامها، انتقال عواید ناشی از جرم یا وسایل ارتکاب جرم و... همچنین تحقیقات مشترک را مورد توجه قرار داده است.

همچنین جرم انگاری برخی جرائم در این کنوانسیون مورد توجه قرار گرفته است که برخی از آنها سابقه تقنینی در حقوق ایران ندارد و به نظر می رسد در کنار حذف برخی قوانین جزائی زاید، مقررات کیفری کنوانسیون در حقوق داخلی منظور گردد. فصل سوم کنوانسیون به «جرم انگاری و اجرای قانون» اختصاص داده شده است. تقریباً در تمام موارد مذکور در مواد ۱۵ تا ۲۵، از عبارت «جرم تلقی گردد» به عنوان تعهد دولتها استفاده شده است. این مواد جرائمی نظیر ارتشاء مقامات دولتی داخلی، ارتشاء مقامات دولتی خارجی و مقامات سازمانهای عمومی بین المللی، حیف و میل اختلاس و استفاده غیرمجاز از اموال توسط مقامات دولتی، دلالی نفوذ، سوءاستفاده از وظایف، دارا شدن من غیر حق، ارتشاء در بخش خصوصی، اختلاس اموال در بخش خصوصی، تطهیر عواید ناشی از جرم، اختفاء

<sup>۲</sup> مقامی، امیر (۱۳۸۶)، «ضرورت همکاری بین المللی علیه فساد»، روزنامه اعتماد ملی، ش ۳۳۶، ص ۹.

اموال ناشی از جرائم مندرج در کنوانسیون و ممانعت از اجرای عدالت از جمله این موارد هستند. ماده ۲۶ کنوانسیون، کشورهای عضو را ملزم می کند «طبق اصول حقوقی خود»، مسئولیتی برای اشخاص حقوقی در نظر بگیرند. البته طبق بند دوم، این مسؤلیت می تواند کیفری، مدنی یا اداری باشد؛ زیرا در برخی نظامهای حقوقی، مسؤلیت کیفری اشخاص حقوقی مورد پذیرش واقع نشده است.<sup>۱</sup> ماده ۲۸ کنوانسیون، «قاعده مرور زمان طولانی» را برای کشورهایی که «مرور زمان» را در جرائم به عنوان دلیلی برای توقف رسیدگی قضایی پذیرفته اند، برقرار کرده است. پیش از این، تنها در مورد جرائم جنگی، مرور زمان براساس حقوق بین الملل منع شده بود.

همچنین پیشگیری از جرائم نیز در کنوانسیون مورد توجه قرار گرفته است. فصل دوم کنوانسیون مبارزه با فساد نیز به اقدامات پیشگیرانه پرداخته و تلاش نموده با توجه به نظامهای حقوقی دولتها، آنها را متعهد به در نظر گرفتن ساز و کارهای معینی برای پیشگیری از فساد نماید. جزئی نگر و دقت مفاد این کنوانسیون در این راستا، بسیار پیشرفته تر از اکثر کنوانسیونهای بین المللی در زمینه حقوق کیفری است. در ماده ۵ کنوانسیون تعهد کلی اعضا به پیشگیری از فساد مورد توجه قرار گرفته و همکاری کشورها از طریق سازمانهای منطقه ای و بین المللی در این راستا نیز تشویق شده است. در ماده ۶ دولتها متعهد به ایجاد تشکیلات و نهادهای مسؤول پیشگیری از فساد با اجرای سیاستهای مندرج در ماده ۵ و آگاهی بخشی عمومی درباره پیشگیری از فساد شده اند و باید «استقلال» نهادهای مزبور را حفظ نمایند. در نظر گرفتن معیارهایی مانند کارایی، شفافیت، شایستگی، برابری و استعداد در مراحل استخدام، حفظ، پاداش، ارتقا و بازنشستگی کارکنان دولت نیز در کنار برنامه های آموزشی برای بخش دولتی در ماده ۷ لحاظ شده است. ماده ۸ کنوانسیون، رفتار مقامات دولتی را بر اساس قطعنامه ۵۱/۵۹ مجمع عمومی مورخ ۱۲ دسامبر ۱۹۹۶ تنظیم نموده است و تلاش دارد از تعارض منافع مقامات دولتی در رابطه با وظایف آنها پیشگیری نماید. مدیریت منابع مالی دولتی، ارائه گزارشهای شفاف ادواری به عموم، در نظر گرفتن تدابیری نزد واحدهای دادستانی در قوه قضائیه، ارتقاء همکاری بخش خصوصی با نهادهای قانونی و مشارکت جامعه از دیگر راهکارهای پیشنهادی این کنوانسیون است که به تفصیل در مواد ۹ تا ۱۳ ذکر گردیده است. در ماده ۱۴ نیز به اتخاذ تدابیر پیشگیرانه درباره جرم پولشویی اشاره شده است و در این راستا الزاماتی را برای مؤسسات مالی در نظر گرفته است که تا حدودی می تواند مانع از وقوع جرم پولشویی شود.

---

<sup>۱</sup> شریعت باقری، محمدجواد (۱۳۸۴)، حقوق کیفری بین المللی، چاپ اول، تهران: جنگل، ص ۴۱۰

البته در کنار اینها تعهد به محاکمه و مجازات مجرمان نیز در کنوانسیون در نظر گرفته شده است. بدیهی است تنها با تمهیدات پیشگیرانه و جرم انگاری نمی توان مانع وقوع جرائم شد. به ویژه آن که گسترش حوزه جرائم بین المللی به بسیاری از مسائل داخلی - مانند بسیاری از جرائم مندرج در کنوانسیون مبارزه با فساد که جنبه فراسرزمینی ندارند - سبب شده است، برخی جرائم که قبلا تنها در صلاحیت دولتها بودند و آنها ممکن بود بر اساس قوانین خود یا بنا بر صلاحیتهای خاصی که منجر به «بی کیفر ماندن» مرتکبان می شد، از تعقیب چشم پوشی کنند، اینک به عنوان جرم بین المللی مطرح شده و دولتها باید با مرتکب برخورد کیفری داشته باشند، در غیر اینصورت یک تعهد بین المللی را نقض کرده اند. در مقدمه اساسنامه دیوان کیفری بین المللی این موضوع یادآوری شده است که «وظیفه هر یک از دولتها است که صلاحیت کیفری خود را بر کسانی که مسؤول ارتکاب جرائم بین المللی هستند، اعمال نمایند» زیرا «شدیدترین جرائمی که موجب نگرانی جامعه بین المللی می شود، نباید بدون مجازات بماند» و کشورها باید به «بی مجازات ماندن مرتکبان این جرائم پایان داده و در نتیجه در پیشگیری از چنین جرائمی مشارکت نمایند»<sup>۱</sup> براساس ماده ۴۲ کنوانسیون، «هر کشور عضو اقدامات قضایی را اتخاذ خواهد نمود تا صلاحیت خود را بر جرایم احراز شده براساس این کنوانسیون... اعمال نماید.» از نظر صلاحیت کیفری نیز اصل بر صلاحیت سرزمینی و گسترش آن به کشتی حامل پرچم کشور مربوط یا هواپیمای ثبت شده بر اساس مقررات آن کشور است. اما دولتها اجازه دارند هنگامی که «جرم علیه تبعه آن کشور عضو ارتکاب یافته» (اصل صلاحیت شخصی منفعل)<sup>۲</sup> یا «جرم توسط تبعه آن کشور» (صلاحیت شخصی فعال)<sup>۳</sup> و حتی توسط فرد بدون تابعیتی که محل اقامت او (و نه محل وقوع جرم) در قلمرو آن است، و نیز در مواردی که جرم بر علیه کشور عضو ارتکاب یافته باشد (اصل صلاحیت واقعی یا حمایتی)، صلاحیت خود را اعمال نماید. همچنین اعمال اصل صلاحیت جهانی نیز «در زمانی که متهم مورد ادعا در قلمرو آن (دولت) حضور دارد و او را استرداد نمی نماید» قابل اعمال است.

بنابراین همانگونه که بررسی اجمالی فوق نشان می دهد؛ در جریان اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (به ویژه بند «ج»):

---

<sup>۱</sup> محمدنسل، غلامرضا (۱۳۵)، مجموعه مقررات دیوان بین المللی کیفری، چاپ اول، تهران: دادگستر، ص ۱۲.

<sup>۲</sup> خالقی، علی (۱۳۸۳)، «حمایت کیفری از اتباع: جنبه فراموش شده اصل صلاحیت شخصی در حقوق ایران»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ش ۶۰. همچنین نک: پوربافرانی، حسن، «اصل صلاحیت مبتنی بر تابعیت مجنی علیه»، مجله نامه مفید، ش ۳۷.

<sup>۳</sup> پوربافرانی، حسن، «اصل صلاحیت شخصی»، مجله نامه مفید، ش ۹.

اولا دولت ایران متعهد به اجرای سیاستهای پیشگیرانه برای مبارزه با فساد خواهد شد. راهکارهای نظارتی که در بخش بعدی مقاله به آن اشاره خواهد شد، بخشی از این تعهدات خواهد بود.

ثانیا ایران ملزم خواهد شد جرائم جدیدی را وارد منظومه کیفری خود نماید. البته برخی عناوین مجرمانه مندرج در کنوانسیون و نیز مقررات بازدارنده کیفری برای مبارزه با فساد مالی، قبلا در قوانین ایران وجود داشته است<sup>۱</sup> که از آن جمله می توان به «قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی» مصوب ۱۳۵۰/۹/۲۹، «قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی» مصوب ۱۳۴۸/۳/۱۹، «قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری» مصوب ۱۳۶۷/۹/۱۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، «قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی» مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷ و نیز برخی مواد «قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ (به خصوص ماده ۴۶ این قانون) و قانون مجازات اسلامی (به ویژه مواد ۵۸۸، ۵۸۹، ۵۹۰، ۵۹۲، ۵۹۳، ۵۹۴، ۵۹۸، ۵۹۹، ۶۰۰، ۶۰۳، ۶۰۵ و ۶۰۶ آن قانون) اشاره نمود. ذکر این نکته نیز لازم است که تقریباً در تمام مواد کنوانسیون که به جرم انگاری پرداخته اند، کشورها این جرم انگاری ها را بر اساس «اصول حقوق داخلی» یا «نظام حقوقی» خود انجام خواهند داد. همچنین «تبانی و ویژه خواری»، «عدم رعایت اخلاق حرفه ای، رازداری و امانت داری» توسط مقامات دولتی، «سوءاستفاده از سمت»، «ممانعت از تحقیقات و بررسی ها ی مرکز ملی رقابت»، «سوءاستفاده از قانون برای ضربه زدن به منافع مالی یا اعتبار تجاری و حرفه ای اشخاص»، «افشای اطلاعات»، «شهادت کذبی که در تصمیم شورای رقابت موثر واقع شود» از جمله مواردی است که در لایحه اصل ۴۴ نیز پیش بینی شده و در راستای اهداف کنوانسیون محسوب می شود. ضمن آن که در آخرین تحولات در این زمینه، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۲۹ اردیبهشت ۸۷، «لایحه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد» را برای مدت سه سال طبق اصل ۸۵ قانون اساسی برای اجرای آزمایشی تصویب نمود که به نظر می رسد کمتر جنبه کیفری دارد و بیشتر به مسأله پیشگیری از فساد و مسؤولیت نهادهای دولتی در برخورد با آن پرداخته است.<sup>۲</sup>

ثالثا دولت ایران و به ویژه قوه قضائیه به عنوان یک تعهد مسؤولیت آور بین المللی باید نسبت به پیگرد، محاکمه و مجازات قانونی مجرمان بپردازد.

لازم به ذکر است از نظر حقوق بین الملل، مسؤولیت دولت صرفاً بخاطر اعمال قوه مجریه ایجاد نمی گردد، بلکه اقدامات یا حتی قصورهای قوه مقننه و قوه قضائیه نیز از این جهت بخشی از «دولت» به

<sup>۱</sup> خورشیدی، علی اصغر (۱۳۸۶)، مجموعه قوانین و مقررات جرایم اقتصادی، چاپ اول، تهران: مردم سالاری.

<sup>۲</sup> <http://www.etemaad.com/Released/87-02-30/150.htm>



معنای «مجموعه هیأت حاکمه» به شمار می‌روند (یکپارچگی دولت) و می‌تواند موجب مسؤولیت بین‌المللی دولت گردد.<sup>۱</sup>

### ۳ - مسأله نظارت در کنوانسیون مبارزه با فساد

کنوانسیون مبارزه با فساد مقرراتی را نیز برای نظارت دولتی و غیردولتی در نظر گرفته است که هم ویژگی بازدارندگی دارد و هم می‌تواند به کشف نارسایی‌ها کمک نماید. به ویژه در نظر گرفتن نظارت مردمی در کنوانسیون، در جریان واگذاری شرکت‌های دولتی بی‌شماری که ممکن است سازمان‌های نظارتی، فرصت یا امکانات کافی برای نظارت بر روند واگذاری آنها نداشته باشند بسیار تأثیرگذار خواهد بود.

در مقدمه کنوانسیون بر این امر تأکید شده است که دولتها باید با یکدیگر و با حمایت و دخالت افراد و گروه‌های خارج از بخش دولتی مثل جامعه مدنی، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های جامعه مدار، برای همکاری مؤثر علیه فساد تلاش نمایند. طبق ماده ۱۳ کنوانسیون، دولتها باید «مشارکت جامعه» در مبارزه با فساد را بپذیرند. دولت باید شفافیت و مشارکت مردم در فرآیند تصمیم‌گیری را ارتقا دهد و به ویژه دسترسی مؤثر مردم به اطلاعات را تضمین کند. بنابراین «هر کشور عضو اقدامات مقتضی را اتخاذ خواهد نمود تا تضمین کند که نهادهای ضد فساد مربوط موضوع این کنوانسیون برای مردم شناخته شده اند و در صورت اقتضاء، دسترسی به این نهادها را جهت گزارش دهی، از جمله به صورت ناشناس، از هر حادثه‌ای که ممکن است طبق این کنوانسیون جرم تلقی شود، فراهم خواهد آورد.» (بند ۲ ماده ۱۳) منظور اصلی این ماده از «نهادهای ضد فساد موضوع کنوانسیون» همان «مراجع تخصصی» است که در ماده ۳۶ به آن اشاره شده است و براساس آن «هر کشور عضو طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود، وجود نهاد یا نهادها یا افراد متخصص در مبارزه با فساد از طریق اجرای قانون را تضمین خواهد نمود. طبق اصول اساسی نظام کشور عضو، به چنین نهاد یا نهادها یا افرادی، استقلال لازم اعطا خواهد شد تا بتوانند به نحو مؤثر و بدون نفوذ نامعقول، وظایف خود را انجام دهند. چنین افراد یا کارکنان چنین نهاد یا نهادهایی باید از آموزش و منابع مناسب برخوردار باشند تا بتوانند وظایف خود را انجام دهند.» مطابق بند ۲ ماده ۳۹ نیز «هر کشور عضو تشویق اتباع خود و سایر افراد مقیم در قلمرو خود برای گزارش مودن ارتکاب جرایم احراز شده براساس این کنوانسیون به مراجع ملی تحقیق و پیگرد را مورد بررسی قرار خواهد داد.» و البته ماده ۳۳ کنوانسیون

<sup>۲</sup> مستقیمی، بهرام و مسعود طارم سری، مسؤولیت بین‌المللی دولت، دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۷۷، صص ۷۸ - ۷۴.

نیز حمایت از افراد گزارش دهنده را بدین ترتیب پیش بینی کرده است که «هر کشور عضو گنجاندن اقدامات مقتضی را به منظور تأمین حمایت از هر کسی که با حسن نیت و بنا به دلایل معقول، هر واقعیت مربوط به جرایم احراز شده بر اساس این کنوانسیون را به مقامات صلاحیتدار گزارش دهد، در برابر هر رفتار غیرقابل توجیه، در نظام حقوقی داخلی خود مورد بررسی قرار خواهد داد.»

طبق بند «پ» ماده ۱۰ کنوانسیون، دولت‌ها باید گزارش‌های دوره‌ای در خصوص خطرات فساد در مدیریت دولتی را به اطلاع عموم برسانند و این گزارش‌ها را باید نقطه اتصال نهادهای نظارتی با گزارش‌های مردمی، گزارش بازرسان و نهادهای دولتی دانست.

همانگونه که ملاحظه می‌شود، کنوانسیون علاوه بر در نظر گرفتن نظارت نهادهای مستقل دولتی، از گزارش‌های مردمی و فعالیت سازمان‌های غیردولتی در زمینه نظارت برای مقابله با فساد حمایت می‌کند.

به نظر می‌رسد در کشور ما سازمان بازرسی کل کشور که در حال حاضر عضو نهاد بین‌المللی امبذمن است می‌تواند مهمترین نهاد نظارتی برای اجرای کنوانسیون باشد زیرا صلاحیت آن که حتی «حسن اجرای امور» را نیز در بر می‌گیرد؛ و کسب گزارش‌های مردمی توسط سازمان قابلیت ویژه‌ای به این نهاد داده است تا بتواند در این راستا مؤثر باشد. با توجه به این که احتمال وقوع جرائمی در جریان اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اعم از واگذاری شرکتهای دولتی و نیز در جریان اقتصاد رقابتی وجود دارد؛ اجرای مفاد نظارتی و پیشگیرانه کنوانسیون به ویژه از طریق سازمان بازرسی کل کشور با همکاری نهادهای دیگری مانند دیوان عدالت اداری، دیوان محاسبات کشور (از نظر انطباق عملکرد قوه مجریه با قانون بودجه) و کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تا حدود زیادی از وقوع جرایم و پیشگیری از انحراف<sup>۱</sup> در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ جلوگیری به عمل آورد.

## نتیجه‌گیری و پیشنهاد

گرچه ایده آل یک جامعه اسلامی و اخلاقی، عدم بروز فساد در سطح جامعه است؛ لیکن احتمال بروز فساد بنا به دلایل مختلف شخصی و اجتماعی وجود دارد. این امر در جریان خصوصی سازی که با توجه به تأکیدات ناشی از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، اهمیت یافته است نیز منتفی

---

<sup>۱</sup> حضرت آیت الله خامنه‌ای در دیدار با مسؤولان سازمان بر این مساله تأکید می‌کنند که: «اجازه انحراف را به هیچ کس نمی‌دهیم این به عنوان یک اصل قطعی و مسلم است و کسی که مسؤولیتی در نظام قبول کرد باید بر طبق آن مشی، عمل کند» دیده، نشریه سازمان بازرسی کل کشور، ویژه یازدهمین نمایشگاه مطبوعات، ص ۵

نیست. حتی واگذاری از طریق بورس اوراق بهادار نیز خالی از احتمال بروز مفسده از مرحله قیمت گذاری سهام تا اطلاع رسانی و شفافیت نیست. از سوی دیگر، دولت ایران قصد دارد به کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد بپیوندد که در زمینه پیشگیری، جرم انگاری، اجرای قانون و همکاریهای بین المللی تعهدات و حقوقی برای دولت ایجاد خواهد نمود. البته با توجه به وابستگی ها و پیوستگی های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جوامع، در مجموع مبارزه با فساد در هر نقطه از جهان، منافع جامعه جهانی را محفوظ می دارد و به نفع جمهوری اسلامی ایران نیز هست. الحاق به این کنوانسیون و اجرای مفاد آن، در جریان خصوصی سازی شرکتهای دولتی تا حدود زیادی مانع بروز فساد خواهد شد و در صورت بروز فساد نیز ابزارهای مختلف نظارتی، کیفری و بهره مندی از همکاریهای بین المللی به کشف، پیگرد و مجازات مرتکبان وجود خواهد داشت. ضمن آن که کنوانسیون مبارزه با فساد، نقش ویژه ای برای نظارت نهادهای ویژه مبارزه با فساد و نیز گزارشهای مردمی قائل شده است که با توجه به گستردگی واگذاریها، و با برقراری حمایت حقوقی از گزارش دهندگان بر اساس کنوانسیون مزبور، ضمن تقویت نظارت بر واگذاری، با خطاها نیز برخورد قانونی، منسجم و صحیح انجام خواهد شد.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.