

«مطالعه جرم‌شناختی افشاء اموال مسئولین کشور»

www.ketab.ir

مؤلف:

جعفر حضرتی

سرشناسه: حضرتي، جعفر، ۱۳۶۹-
عنوان و نام پديدآور: مطالعه جرم‌شناختي افشاء اموال مسئولين کشور / جعفر حضرتي.
مشخصات نشر: تهران: مهرراوش، ۱۴۰۰.
مشخصات ظاهري: ۲۲۴ ص.
شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۷۱۱۹-۹۶-۹
وضعيت فهرست‌نوبي: فيبا
يادداشت: کتابنامه: ص. [۲۱۱]-۲۲۱.
موضوع: افشاء اطلاعات مالی -- قوانین و مقررات -- ایران
موضوع: امور مالی -- ایران -- فساد -- پيشگيري
موضوع: مديران دولتي -- وضع حقوقي و قوانين -- ایران
موضوع: ایران -- مقامات بلندپايه -- وضع حقوقي و قوانين
رده‌بندي کنگره: KMH۳۵۲۵
رده‌بندي ديويي: ۳۴۳/۵۵۰۳۴
شماره کتابشناسي ملي: ۸۴۹۵۷۸۵



مطالعه جرم‌شناختي افشاء اموال مسئولين کشور

جعفر حضرتي
ناشر: مهرراوش
چاپ و صحافي: نسيم
نوبت چاپ: اول - ۱۴۰۰
شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه
قيمت: ۱۲۰ هزار تومان
شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۷۱۱۹-۹۶-۹

تلفن تماس: ۶۶۹۷۳۸۲۲

Email: Mehrravash@yahoo.com

کليه حقوق چاپ و نشر محفوظ است.

«فهرست مطالب»

صفحه	عنوان
۱۱	پیشگفتار.....
۱۲	مقدمه و کلیات.....
۱۲	مقدمه.....
۱۶	۱- مساله فساد.....
۲۱	۲- اهمیت و ضرورت موضوع.....
۲۲	۳- سوابق تحقیق و نوآوری آن.....
۳۲	فصل اول:.....
۳۲	مفاهیم، پیشینه و مبانی نظری.....
۳۳	۱-۱ مفاهیم.....
۳۳	۱-۱-۱ جرم.....
۳۵	۲-۱-۱ جرم‌شناسی.....
۳۷	۳-۱-۱ افشاء و شفافیت.....
۴۰	۴-۱-۱ تعریف اموال و دارایی.....
۴۱	۱-۴-۱-۱ درآمد.....
۴۱	۲-۴-۱-۱ اموال.....
۴۲	۳-۴-۱-۱ هدایا.....
۴۲	۵-۱-۱ تعریف مقامات (مسئولان).....
۴۴	۱-۵-۱-۱ شخص مسئول.....
۴۵	۲-۵-۱-۱ افراد خانواده و نزدیکان مسئول.....
۴۶	۲-۱ عناصر و محتوای قوانین اعلام و افشای دارایی.....
۴۶	۱-۲-۱ اموال اعلامی.....
۴۸	۲-۲-۱ مسئولان مشمول.....
۵۱	جدول شماره ۱: دایره شمول قانون و نحوه انتشار دارایی مسئولین در چند کشور مختلف.....
۵۴	جدول شماره ۲: دایره شمول قانون و نحوه انتشار دارایی مسئولین در ایران.....
۵۴	۳-۲-۱ زمان اعلام و افشای اموال مسئولان.....

جدول شماره ۳: زمان و فرجه اعلام دارایی مقامات در چند کشور مختلف.....	۵۶
۱-۲-۳-۱ سالیانه و مستمر.....	۵۶
۱-۲-۳-۲ ابتدا و انتهای خدمت.....	۵۶
۱-۲-۴-۱ نهاد مسئول نظارت بر اموال و دارایی‌ها.....	۵۷
جدول شماره ۴: نهاد متولی نظارت و بررسی اموال اعلامی مقامات در چند کشور مختلف.....	۶۱
۱-۲-۵ نحوه اعلام و افشاء اموال و داراییها.....	۶۱
۱-۲-۶ اعلام به عموم.....	۶۴
۱-۲-۷ راستی آزمایی اظهارنامه‌های ارائه شده.....	۶۸
۱-۲-۸ محرمانه یا علنی بودن اطلاعات.....	۶۹
۱-۳-۳-۱ تاریخچه افشای اموال مقامات و مسئولان.....	۷۱
۱-۳-۱ تجربه کره جنوبی.....	۷۱
۱-۳-۲ تجربه ایالات متحده آمریکا.....	۷۳
۱-۳-۳ تجربه فرانسه.....	۷۶
۱-۳-۴ تجربه انگلستان.....	۷۹
۱-۳-۵ تجربه ایران.....	۸۳
فصل دوم:.....	۸۸
مبانی، اهداف، آثار و نتایج قوانین افشای اموال مسئولان.....	۸۸
۱-۲-۱ مبانی افشاء اموال مسئولین کشور.....	۸۹
۱-۱-۲ مبانی عمومی.....	۸۹
۱-۱-۲-۱ پیشگیری از جرایم اقتصادی.....	۸۹
۱-۱-۲-۲ مقابله با فساد مالی و اداری.....	۹۱
۱-۱-۲-۳ پاسخگویی مسؤولان.....	۱۰۰
۱-۱-۲-۴ حق عموم به دانستن و دسترسی به اطلاعات.....	۱۰۲
۱-۲-۲ مبانی قانونی.....	۱۰۳
۱-۲-۱-۲ قانون اساسی.....	۱۰۴
۱-۲-۱-۲-۱ اصل یکصد و چهل و دوم در قانون اساسی سال ۱۳۵۸.....	۱۰۴
۱-۲-۱-۲-۲ اصل یکصد و چهل و دوم در قانون اساسی سال ۱۳۶۸.....	۱۰۵
۱-۲-۱-۲-۳ اصل چهل و نهم قانون اساسی.....	۱۰۵
۱-۲-۱-۲-۴ قوانین عادی.....	۱۰۶
۱-۲-۲-۱-۲ قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزراء و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها.....	۱۰۶
۱-۲-۲-۱-۲-۲ قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارمزاران.....	۱۰۷
۱-۲-۲-۱-۲-۳ طرح نظارت بر عملکرد نمایندگان.....	۱۱۰

مقدمه و کلیات

مقدمه

بر اساس آخرین رتبه‌بندی ادراک فساد در بخش عمومی که توسط سازمان «بین‌المللی شفافیت» منتشر شده است، در حال حاضر بیش از ۶ میلیارد نفر از مردم جهان در کشورهای فاسد زندگی می‌کنند. (Transparency International, Corruption perceptions index 2019, www.transparency.org/cpi. 2019)

«شاخص ادراک فساد» که بر اساس نظرسنجی از تحلیل‌گران و فعالان اقتصادی تهیه شده است، سطح فساد بخش عمومی ۱۸۰ کشور بر مبنای نمره صفر (فاسدترین) تا ۱۰۰ (پاک‌ترین) مورد ارزیابی قرار گرفته است. دانمارک، فنلاند و سوئد در رتبه‌های اول تا سوم جهان بر اساس شاخص ادراک فساد قرار گرفته‌اند. نمره این ۳ کشور به ترتیب ۹۱، ۹۰ و ۸۹ اعلام شده است. ۱۰ کشور فاسد جهان نیز به ترتیب و شاخص عبارتند از: سومالی (۸)، کره شمالی (۸)، افغانستان (۱۱)، سودان (۱۲)، سودان جنوبی (۱۵)، آنگولا (۱۵)، لیبی (۱۶)، عراق (۱۶)، ونزوئلا (۱۷) و گینه بیسائو (۱۷). آمار اعلامی توسط سازمان شفافیت بین‌المللی از وجود فساد در کشورمان هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی حکایت دارد. (این آمار بر اساس پرداخت رشوه می‌باشد) به شرح ذیل:

- در سال ۲۰۰۳ ایران در بین ۱۳۳ کشور رتبه ۷۸
- در سال ۲۰۰۴ در بین ۱۴۷ کشور رتبه ۸۷
- در سال ۲۰۰۵ بین ۱۵۹ کشور رتبه ۸۸ (با نمره ۲/۹ از ۱۰)
- در سال ۲۰۰۷ بین ۱۳۱ کشور رتبه ۹۰ (با نمره ۲/۵ از ۱۰)
- در سال ۲۰۰۹ بین ۱۸۰ کشور رتبه ۱۶۸

- در سال ۲۰۱۳ بین ۱۷۵ کشور رتبه ۱۴۴ (با نمره ۲۵)
- در سال ۲۰۱۴ بین ۱۷۵ کشور رتبه ۱۳۶ (با نمره ۲۹)
- در سال ۲۰۱۵ بین ۱۷۶ کشور رتبه ۱۳۱ (با نمره ۲۷)
- در سال ۲۰۱۶ بین ۱۷۶ کشور رتبه ۱۳۱ (با نمره ۲۹)
- در سال ۲۰۱۷ بین ۱۸۰ کشور رتبه ۱۳۰^۱ (با نمره ۲۸)
- در سال ۲۰۱۸ بین ۱۸۰ کشور رتبه ۱۳۸ (با نمره ۲۶)
- در سال ۲۰۱۹ بین ۱۸۰ کشور رتبه ۱۴۶ (با نمره ۲۶)

به گفته پتر آگین^۲ دولت‌های کشورهای در حال توسعه باید برای مبارزه با فساد برنامه‌های جامع و هدفمندی را پیاده کنند، اما آن‌ها هم‌چنین در پاسخ به استراتژی‌های ملی مبارزه با فساد نیازمند کمک‌های فوری هستند. (نظری منظم و وطن‌خواه، ۱۳۹۵: ۳) این در حالی است که سازمان شفافیت بین‌المللی در یکی از ناهمگنگ‌های آموزشی خود، چنین بیان می‌دارد: ما معتقدیم که مردم بایستی قادر باشند در دنیایی بدون فساد زندگی کنند. به همین خاطر تاکنون معاهدات فراوانی درباره جرم ارتشاء و فساد مالی به صورت منطقه‌ای امضا و تصویب شده است که از آن جمله می‌توان به «کنوانسیون مبارزه با فساد میان کشورهای آمریکایی» (۱۹۹۶) در سازمان کشورهای آمریکایی، «کنوانسیون مبارزه با فساد مقام‌های جوامع اروپایی یا مقام‌های کشورهای عضو اتحادیه اروپا» (۱۹۹۷)، «کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری مقام‌های دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی» (۱۹۹۷) در سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، «کنوانسیون حقوق کیفری در مورد فساد» (۱۹۹۹) کارگروه وزیران شورای اروپا، «کنوانسیون حقوق مدنی در مورد فساد» (۱۹۹۹) همان شورا، و نیز «کنوانسیون اتحادیه آفریقا در مورد جلوگیری و مبارزه با فساد» (۲۰۰۳) در اجلاس سران دولت‌ها و کشورهای عضو اتحادیه آفریقا اشاره نمود. در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ نیز «کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد» به تصویب

^۱ - OUTNOW: Corruption Perceptions Index 2016. More than 2/3 of countries score below 50. Check it out here:

<https://t.co/V3UTLQOuDF#cpic2016pic.twitter.com/mM82LMcQ9w>

^۲ - Peter Agin.

مجمع عمومی رسید که 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 «پیشگیری و ریشه‌کنی فساد مسوولیت تمامی کشورهاست» تصویب شد. فساد مالی از این لحاظ که «میلیون‌ها انسان را در دام فقر گرفتار می‌کند» و از آن جهت که گسترش فقر در جهان، خود تهدیدی برای حقوق بشر، صلح و امنیت جهانی است و فساد مالی به محرومیت افراد زیادی از ثروت مشروع، رفاه و آسایش منجر می‌شود؛ مورد توجه قرار گرفته است.

در موارد زیادی کنوانسیون ۲۰۰۳ موضوعاتی را جرم شناخته و کشورهای عضو، متعهد شده‌اند این اقدامات را در قوانین داخلی خود جرم‌انگاری و مرتکبان را مجازات نمایند. حیف و میل، اختلاس و استفاده غیرمجاز از اموال توسط مقام‌های دولتی (ماده ۱۷)، دلالی نفوذ (ماده ۱۸)، سوءاستفاده از وظایف (ماده ۱۹)، دارا شدن من غیرحق (ماده ۲۰)، ارتشاء در بخش خصوصی (ماده ۲۱)، اختلاس اموال در بخش خصوصی (ماده ۲۲)، تطهیر عواید ناشی از جرم (ماده ۲۳)، اختفای مجرمان (ماده ۲۴)، ممانعت از اجرای عدالت (ماده ۲۵) و مسوولیت اشخاص حقوقی (ماده ۲۶) از جمله مواردی است که در این کنوانسیون لحاظ شده است. بند یک ماده ۲۹ مقرر داشته است «کشور عضو ارتکاب جرم احراز شده طبق این کنوانسیون را منوط به مجازات‌هایی خواهد نمود که سنگینی جرم را مدنظر قرار دهد.» و طبق بند ۲ این ماده خواستار توازن میان مصونیت‌ها و مزایای قضایی مقامات دولتی (در کشورهایی که چنین مصونیتی وجود دارد) و رسیدگی به این جرایم است.

جالب‌ترین قسمت کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد توجه به لزوم افشای اموال و دارایی‌های مقامات دولتی و صدور اعلامیه دارایی می‌باشد. بند ۵ ماده ۸ مقرر می‌دارد: هر کشور عضو، در صورت اقتضاء و طبق اصول اساسی قانون داخلی خود تلاش خواهد نمود تا اقدامات و نظام‌های مورد نیاز مقامات دولتی را ایجاد نماید تا در

رابطه با فعالیت‌های بیرونی خود، استخدام، سرمایه‌گذاری، ذخایر مالی و هدایای کلان یا منافع که ممکن است از آن، تضاد منافع در رابطه با وظایف آنها به عنوان مقامات دولتی بروز کند، اظهاریه‌هایی را برای مراجع مربوط تهیه نماید. (Article 8. Codes of

Conduct for Public Officials, Section 5, Chapter II, UNCAC)

رژیم اعلام دارایی یکی از مؤثرترین سازوکارهای مقابله با فساد مالی مقامات است که کشورها برای جلوگیری از یا پیشگیری از بروز تضاد منافع بین دارندگان پست‌های سیاسی و دولتی بکار می‌برند. اظهارنامه دارایی به طور کلی از دهه ۱۹۷۰ مورد استفاده قرار گرفته است. اما در اسلام از قدمت زیادی برخوردار است. ضرورت اعلام عمومی حقوق و مزایای مدیران و بلکه اعلام عمومی وضعیت اموال و دارایی‌های آن‌ها در سیره ائمه اطهار (ع) هم مورد تاکید قرار گرفته است. به عنوان نمونه، امیرالمومنین (ع) در بدو ورود به عراق، به مردم فرمودند: «به سرزمین شما آمدم با این جامه‌ها، و بار و بنه‌ام همین است که می‌بینید، اکنون اگر از سرزمین شما با چیزی جز آن چه به آن آمده‌ام بیرون روم، از خیانتکاران خواهم بود» (مجلسی، ج ۴۰، ص ۳۲۵) هم‌چنین امیرالمومنین (ع) پیوسته به مردم کوفه می‌فرمودند: «ای مردم کوفه، اگر من از شهر شما با چیزی بیشتر از مرکب و بار و بنه مختصر خود و خدمتکارم فلانی بروم خائن خواهم بود». این روایات بدین معناست که اعلام عمومی اموال و دارایی‌های مدیران (مسئولین) به مردم و مطالبه از مردم برای نظارت بر این بخش که بر خلاف حق افزایش نیابد (همان دعوت به نظارت عمومی)، از سنت‌های مهم دینی در زمینه ارتباط متقابل مردم و مسئولین است. از سوی دیگر، در بندهای مختلف قانون اساسی توصیه‌های فراوانی به نظارت عمومی شده است. برای نمونه می‌توان به اصل ۸ قانون اساسی که تصریح دارد «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت...» اشاره نمود. اما متأسفانه با وجود این زیرساخت موجود در قانون اساسی تا کنون ابزاری برای نظارت عمومی در اختیار مردم از لحاظ مالی قرار داده نشده است. دسترسی عموم مردم به

اطلاعات حقوق و مزایای مدیران می‌تواند به عنوان نخستین قانون در این زمینه به تحقق این اصل مهم قانون اساسی کمک کند. هم‌چنین تحقق این امر، گام بزرگی در راستای اجرای بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی مبنی بر وظیفه دولت برای ایجاد بستر مناسب در جهت «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» محسوب می‌شود.

تحقیق حاضر مشتمل بر یک مقدمه و سه فصل است که در فصل اول به مبانی مفاهیم، محتوا و پیشینه تحقیق اشاره شده و در فصل دوم مبانی، اهداف، آثار و نتایج قوانین افشای اموال در نظام‌های حقوقی مختلف مورد بررسی قرار گرفته و فصل سوم به ابعاد کیفری و جرم‌شناختی افشای اموال اختصاص یافته است و در پایان به نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد پرداخته شده است.

۱- مسأله فساد

اختاپوس «فساد» چنان به تمامی به اندام حکومت، و به تبع آن، به جامعه ایرانی پیچیده است که در طول تاریخ بی‌سابقه می‌نماید. از «احتکار» در دوران جنگ که بگذریم به اولین پرونده فساد در دوران سازندگی یعنی به پرونده شخصی با نام «فاضل خداداد»، می‌رسیم که در ابتدای دهه ۷۰ با شهرت «اختلاس ۱۲۳ میلیاردی» گره خورده است، وی تاجری بود که در نهایت به جرم تبانی با کارمندان بانک صادرات ایران و ۱۲۳ میلیارد تومان اختلاس از این بانک به اعدام محکوم شد. از دیگر پرونده‌های بزرگ فساد در ایران، پرونده دستفروشی است که در سنین جوانی به ثروت کلانی دست یافت و صاحب یکی از بزرگترین پرونده‌های معروف به فساد مالی در نظام جمهوری اسلامی در زمان خود شد. «شهرام جزایری عرب» در سال ۸۱ و در ۲۹ سالگی توانسته بود این رکورد را به نام خود ثبت کند. اتهام او ایجاد و تاسیس حدود ۵۰ شرکت مختلف بازرگانی، کسب اعتبار موهوم از طریق مانورهای متقلبانه، برداشت ۲۸ میلیارد و ۱۰ میلیون ریال به دفعات مختلف و پرداخت آن به اشخاص به عنوان رشوه و جعل اسناد بود.