

## **Identifying the Problems of Laws Governing the Prevention of Economic Corruption in the Islamic Republic of Iran**

**Zeynab Riazat\***

### **Abstract**

Economic corruption is a multi-faceted and complex matter and one of the issues affecting the current society of Iran, which has many destructive economic and social effects. Therefore, in the current era, the prevention of economic corruption is essential. Despite the existence of various laws and numerous efforts, fighting against corruption has not been effective in the Islamic Republic of Iran. The prevention of corruption in the sense of the action strategies of Iran's criminal policy is based on a series of existing laws and regulations with the aim of normalization and systematization which have been ineffective. The prevention of economic corruption has been considered in many laws such as Administrative Health System Improvement Law. despite the existence of important principles and a strategic model for the prevention of corruption in some laws, some damages have hindered the effectiveness of existing laws such as the plurality of legislative authorities, the multiplicity of people in charge of prevention, as well as the confusion, ambiguity, and inefficiency of these laws.

In this paper, based on the descriptive-analytical method and relying on library sources, the aspects of the mentioned issue were investigated to evaluate the laws related to the prevention of corruption, and the damages were identified to prove the hypothesis of the lack of objective achievement of criminal and non-criminal prevention of economic crimes in recent years. At last, it presents some suggestions on how to amend laws to effectively prevent economic corruption.

### **Keywords**

Corruption, Identifying the Problems of Laws, Prevention of Corruption, Economic Crimes.

---

\* Assistant Professor, Department of Criminal Law, Faculty of Humanities, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

[z\\_riazat@yahoo.com](mailto:z_riazat@yahoo.com)

## آسیب‌شناسی قوانین ناظر بر پیشگیری از فساد اقتصادی در نظام جمهوری اسلامی ایران

زینب ریاضت\*

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

### چکیده

فساد اقتصادی امری چندوجهی و یکی از موضوعات مبتلا به جامعه کنونی ایران است که آثار مخرب اقتصادی و اجتماعی متعددی به دنبال دارد و لذا در دوره کنونی، پیشگیری از فساد اقتصادی امری ضروری است. علیرغم تلاش‌های متعدد، مبارزه و مقابله با فساد، آن‌گونه که باید در نظام جمهوری اسلامی ایران نتیجه بخش نبوده و پیشگیری از فساد در معنای راهبردهای کنشی سیاست‌گذاری ایران مبتنی بر سلسله قوانین و مقررات موجود با هدف هنجارمندسازی و نظام‌مند کردن پاسخ‌های کنشی به جرایم اقتصادی با ناکارآمدی مواجه گردیده است. پیشگیری از فساد اقتصادی در قوانین متعدد همانند قانون ارتقاء نظام سلامت اداری مدنظر قرار گرفته است و علیرغم وجود مبانی مهم و الگوی راهبردی برای پیشگیری از فساد در برخی قوانین، تعدد مراجع قانونگذاری، تعدد متولیان پیشگیری و همچنین تشتت، ابهام و ناکارآمدی قوانین از جمله آسیب‌هایی است که مانع کارآمدی قوانین موجود گردیده است. در مقاله حاضر در راستای ارزیابی قوانین ناظر به پیشگیری از فساد با روش توصیفی - تحلیلی و متکی به منابع کتابخانه‌ای جوانب موضوع مذکور با هدف اثبات فرضیه فقدان دستاورد عینی پیشگیری کیفی و غیرکیفری از جرایم اقتصادی طی سالیان اخیر آسیب‌شناسی و پیشنهاداتی مبنی بر چگونگی اصلاح قوانین با هدف اثربخشی پیشگیری از فساد اقتصادی ارائه گردیده است.

### واژگان کلیدی

فساد، آسیب‌شناسی قوانین، پیشگیری از فساد، جرائم اقتصادی.

\* استادیار، گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده علوم انسانی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، z\_riazat@yahoo.com

## مقدمه

فساد پدیده مخرب و مهلکی است که ساختارهای موجود را تهدید و مختل می‌کند و به‌عنوان پدیده اجتناب‌ناپذیر و نابهنجار در میان تمام جوامع از گذشته تا به امروز وجود داشته است. از این رو مقابله با فساد یکی از دغدغه‌های اصلی تمام کشورها و سازمان‌های بین‌المللی است. ایران رتبه مناسبی در مبارزه با فساد ندارد و بر اساس «شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل»، ایران در سال ۲۰۱۵ با امتیاز ۲۷ در رتبه ۱۳۱، در سال ۲۰۱۶ با امتیاز ۲۹ در رتبه ۱۳۱ و در سال ۲۰۱۷ با امتیاز ۳۰ در رتبه ۱۳۰ قرار گرفت (International Transparency, 2017).

فساد<sup>۱</sup> از ریشه فسد و به معنای تباہ شدن، پوسیدگی، فتنه و آشوب، ظلم، لهو و لعب، گندیدگی یا پوسیدگی، گمراهی، تباهی و معیوب کردن (عمید، ۱۳۶۰: ۵۹)؛ ستم، مال‌کسی را گرفتن، گزند، زیان، ظلم و ستم، شرارت و بدکاری (شمس‌ناتری و توسلی‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۵۰) است که در برخی آیات قرآن کریم نیز مورد توجه قرار گرفته است. کلمه «مفسد» در خصوص افرادی به کار رفته است که در روابط اقتصادی خود با مردم، مرتکب عدم صداقت می‌شوند.<sup>۲</sup>

فساد موضوعی چندوجهی، چندسطحی و چندعاملی است که در جوامع مختلف بر اساس فرهنگ‌ها تعاریف مختلفی از آن شده است، اما هیچ‌یک تعریف قانونی نیست و تعریفی واحد، فراگیر و جهان‌شمول از فساد وجود ندارد. درعین حال، سوءاستفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی (دوگراف، ۱۳۹۴: ۳) یا سوءاستفاده از امکانات دولتی و عمومی توسط مأموران دولتی برای بهره‌گیری شخصی تعریف شده است (Amnuldson, 2000: 5).

در شناخت مفهومی فساد باید توجه داشت که فساد، درجات، سطوح و لایه‌های متفاوت دارد و از این رو امکان ارائه تعریفی جامع و مانع که دربرگیرنده همه موارد تحت شمول فساد باشد، دشوار است. فساد عموماً به فساد اداری تعبیر می‌شود درحالی‌که اهمیت مبارزه با فساد در ایران از سطح مسئله نظام اداری فراتر است و محدود به حوزه اداری نیست. باوجوداین، عموم پژوهش‌های آسیب‌شناسی قوانین پیشگیری از فساد به فساد اداری اختصاص یافته است (کمالی و دیگران، ۱۳۹۹: ۳۸۴-۴۱۷؛ رحمانیان و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۳۱-۱۱۶).

فساد اقتصادی برخاسته از تلاقی منافع بخش‌های عمومی و خصوصی با یکدیگر و حاصل رفتار منفعت‌جویانه کسانی است که نمایندگی بخش عمومی را بر عهده دارند یا از قدرت و اختیارات دولتی برخوردارند و از آن برای مقاصد شخصی، خانوادگی یا گروهی اعم از

1- Corruption

۲- شعراء / ۱۸۱ تا ۱۸۳.

انگیزه‌های کسب فرصت‌های سیاسی یا اقتصادی سوءاستفاده می‌کنند. گسترش روزافزون فساد اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران و ناتوانی مجموعه نهادهای تقنینی، قضایی، نظارتی و اجرایی برای جلوگیری و ریشه‌کن کردن فساد اقتصادی موجب طرح پرسش‌های بنیادی و کاربردی در مبارزه با مفساد اقتصادی شده که از جمله آن چرایی ناکارآمدی قوانین پیشگیری از مفساد اقتصادی است. یکی از ضرورت‌های بسیار مهم، پی بردن به این مسئله اساسی است که قوانین مبارزه با فساد اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران با چه آسیب‌هایی مواجه است که تاکنون توان جلوگیری از گسترش و فراگیر شدن فساد اقتصادی را نداشته است؟ در نظام جمهوری اسلامی ایران ساختار کلی مبتنی بر اصول و مبانی اسلامی است، اما فساد اقتصادی از بزرگ‌ترین معضلات پیش روی نظام اقتصادی آن است که آثار و پیامدهای منفی متعددی دارد که لازم است زمینه‌های آن شناسایی و چگونگی مقابله با فساد اقتصادی آسیب‌شناسی شود. این ارزیابی می‌تواند مورد استفاده سیاست‌گذاران، قانون‌گذاران، نهادها و سازمان‌های مسئول در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد قرار گیرد تا آثار مخرب فساد بر نظام اقتصادی به حداقل برسد و زمینه کارآمدی قوانین فراهم شود. در این راستا، با هدف شناسایی و ارزیابی قوانین، نخست رابطه فساد و جرم اقتصادی تبیین می‌شود.

### ۱- رابطه فساد و جرم اقتصادی

شناسایی فساد اقتصادی از سویی مرتبط با مفهوم فساد و از دیگر سو، مرتبط با جرائم اقتصادی است. جرم اقتصادی به‌درستی در قانون تبیین نشده است. بر اساس بند ب ماده ۱۰۹ قانون مجازات اسلامی، کلاهبرداری و جرائم مقرر در تبصره ماده ۳۶ این قانون با پیروی از ضابطه حصری به‌عنوان مصادیق جرم اقتصادی معرفی شده‌اند، اما اشکالات متعدد و عدم جامعیت در بیان مصادیق جرائم اقتصادی و نادیده‌انگاری برخی مصادیق از جمله جرائم بورسی، تحصیل مال از طریق نامشروع و خیانت در امانت، مؤید بر نارسایی رویکرد قانون‌گذار جرائم اقتصادی است (شمس ناتری و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۵۲-۲۵۱؛ محبی و ریاضت، ۱۳۹۷: ۵۵۲-۵۵۰). از دیگر سو، چالش مفهومی جرائم اقتصادی در کشورهای مختلف به‌خصوص توسعه‌یافته، چندین دهه است که موضوع بحث و جدل بوده و تئوری‌های مختلفی در این زمینه مطرح شده است، اما به دلایل مختلف از جمله تفاوت در نظام‌های اقتصادی و سیاسی ملت‌ها (جوآنمرد و شفیع خورشیدی، ۱۴۰۰: ۲۰)، اثرپذیری جرائم اقتصادی از عوامل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و شمول عنوان جرائم اقتصادی بر حوزه‌هایی مانند حقوق کیفری مربوط به کسب‌وکار و تجارت، مالیات، محیط‌زیست، حمایت از مصرف‌کننده و... تاکنون اجماعی در تعریف جرم اقتصادی حاصل نشده

است (نورزاد، ۱۳۸۹: ۱۷۵). شباهتی که میان جرم اقتصادی و دیگر مفاهیم مشابه وجود دارد نیز مانع از ارائه تعریفی جامع در مورد این جرم شده است (میرسعیدی و زمانی، ۱۳۹۲: ۱۶۸). ارتباط و نزدیکی جرم اقتصادی با فساد به گونه‌ای است که هرچند فساد گاه ناظر بر فساد اداری یا اخلاقی است، در برخی موارد نیز فساد با جرم اقتصادی هم‌پوشانی دارد و تعبیر به فساد اقتصادی می‌شود. در مقایسه فساد با جرم اقتصادی باید گفت که جرم اقتصادی فساد شمرده نمی‌شود. جرم اقتصادی در مختصات حقوق کیفری تعریف می‌شود، اما فساد بدون وصف اقتصادی به دلیل زایل کردن ارزش‌های اخلاقی، اصول و ارزش‌های دموکراتیک جامعه مدرن و تضعیف عدالت و حاکمیت قانون جرم‌انگاری می‌شود. فساد تعبیر عامی از جرائم ارتكابی در حوزه اداری توسط کارمندان دولتی است که منافع دولت را به خطر می‌اندازد و آثار مالی نیز دارد. ملاحظه تعریف فساد در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ نیز همین دیدگاه را تأیید می‌کند و مشتمل بر جرائمی از جمله ارتشاء، اختلاس، تبانی و... است که بیشتر ناظر بر حقوق اداری است. پس می‌توان گفت منظور از فساد، فعل‌ها یا ترک فعل‌هایی است که وقوع جرم در حوزه کسب و کار (اقتصاد واقعی) و اقتصاد پولی را تسهیل می‌کند. این فساد می‌تواند بسترساز جرائم دیگری مانند جرائم بانکی، ارزی، بازار بورس و... باشد. بنابراین، فساد با جرم اقتصادی مترادف نیست و بسترساز ارتكاب جرائم گوناگون از جمله جرائم اقتصادی به شمار می‌رود. در بند الف ماده ۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، «فساد» به هر گونه فعل یا ترک فعل ارتكابی توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمدتاً و با هدف کسب هر گونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی یا جمعی از مردم وارد کند مانند رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی تعریف شده است. این تعریف برای همه جرائم عمدی قابل اعمال است؛ زیرا در جرائم عمدی نیز رفتارهای نقض‌کننده قوانین و مقررات غالباً با هدف کسب منفعت یا امتیاز به صورت مستقیم یا غیرمستقیم صورت می‌پذیرد. از این رو می‌توان ادعا کرد که این بخش از تعریف، منظور مقنن از مفهوم خاص فساد را که فلسفه تقنینی این قانون را تشکیل می‌دهد، برآورده نمی‌سازد. قسمت دوم از تعریف که با واژه «یا» از قسمت نخست جدا شده، ورود ضرر و زیان به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی یا جمعی از مردم، همچنین سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع یا انحراف آن‌ها به سمت

تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی را به‌عنوان تعریف فساد ارائه داده است. برخی اصطلاحات این تعریف مانند «سلامت و امنیت عمومی» یا «جمعی از مردم» مبهم است. عبارت «ضرر و زیان» بیشتر مفهوم مدنی را به ذهن متبادر می‌سازد. بدین ترتیب، شخصی که قراردادهایی برای ساخت‌وساز املاک منعقد می‌کند و سپس با بروز مشکلات مالی و اقتصادی از ایفای تعهدات خود ناتوان می‌شود، به دلیل ضرر و زیان به اموال و منافع جمعی از مردم، مشمول عنوان فساد خواهد بود. همچنین، کلاهبرداری، خیانت در امانت، سرقت و لو سرقت‌های سازمان‌یافته و کلان از اموال افراد، فساد به شمار می‌آید.

در مقایسه فساد مالی با جرم اقتصادی می‌توان گفت که فساد مالی با سوءاستفاده از قدرت تفویض‌شده در راستای منافع شخص اعم از اینکه در بخش خصوصی باشد یا دولتی، صورت می‌گیرد که در آن ویژگی مرتکب جرم (صاحبان قدرت و مستخدمان دولتی یا وابسته به دولت) موضوعیت دارد. به‌عبارت‌دیگر، منظور از فساد مالی سوءاستفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی است (مهدوی‌پور، ۱۳۹۰: ۵۷)، اما مرتکب جرائم اقتصادی می‌تواند هر فردی از اعضای جامعه اعم از کارکنان دولت یا دیگر طبقات اجتماعی باشد. از این‌رو ارتکاب فساد مالی که تنها اعتماد مردم به کارگزاران دولتی را مخدوش می‌کند بدون اینکه در فعالیتهای اقتصادی مؤثر باشد، نمی‌تواند مصداق جرم اقتصادی باشد. فساد اقتصادی نیز به‌خودی‌خود جرم شمرده نمی‌شود، بلکه می‌تواند معیاری برای شناسایی جرم اقتصادی باشد. به‌عبارت‌بهرتر، فساد اقتصادی رفتاری است که بنیان اقتصادی کشور را مورد تهدید قرار می‌دهد درحالی‌که جرم اقتصادی ناظر به اعمال مخل به سیاست‌ها و فعالیتهای اقتصادی است. برای مثال، عدم رعایت ضوابط در توزیع خدمات و امکانات دولتی و سوءتخصیص و اجحاف کارمندان و مسئولان دولتی نسبت به بخش خصوصی، فساد اقتصادی شمرده می‌شود.

برخی حقوق‌دانان تعریفی از جرم اقتصادی ارائه نکرده‌اند، اما معیارهایی از جمله توجه به «مرتکب»، «بزه‌دیده جرم» و «آثار و خسارات ناشی از جرم» و «بستر ارتکاب جرم» برای شناخت جرم اقتصادی ارائه شده است (گسن، ۱۳۸۹: ۱۲۰). برخی نیز معیار «ارزش مورد حمایت کیفری» را ملاک قرار داده‌اند و جرائم اقتصادی را جرائمی می‌دانند که در قوانین مربوط به حمایت از فعالیتهای اقتصادی آمده است (بهره‌مند، ۱۳۹۷: ۵۶). برخی دیگر، حمایت از نظم و مدیریت اقتصادی را ارزش مورد حمایت قانون‌گذار در این مقوله می‌دانند (دادخدایی، ۱۳۹۰: ۱۷۹-۸۳). از منظر این عده، جرم اقتصادی، اقدامات غیرقانونی ارتکاب‌یافته در حوزه فعالیتهای حرفه‌ای برای کسب امتیازات اقتصادی یا خلل در نظم اقتصادی تعریف شده است (خداییان چگنی، ۱۳۹۱: ۳۳). از این منظر، جرم اقتصادی به مجموعه رفتارهایی اطلاق می‌شود که کارکرد، الزامات و فرایندهای

نظام اقتصادی را دچار بی‌نظمی و اختلال عمده می‌کند (حسینی و مهرا، ۱۳۹۲: ۵۱ و ۵۲). به عبارت دیگر، جرم اقتصادی نظم اقتصادی را به چالش می‌کشد و برهم‌زننده امنیت و نقض‌کننده هنجارهای اقتصادی است (نیازپور، ۱۳۸۲: ۴۷۷).

با توجه به تعاریف و معیارهای مطروح می‌توان جرم اقتصادی را به «هرگونه فعل یا ترک فعلی که با انگیزه‌هایی مانند کسب سود یا امتیاز مادی در بستر فعالیت‌های شغلی و با نقض اعتماد حاکم بر آن حرفه انجام شود و موجب اختلال بالفعل یا بالقوه در نظام اقتصادی کشور شود» تعریف کرد. در این تعریف، به تمام معیارهای لازم برای تعریف جرم اقتصادی اشاره شده است. همچنین، با لحاظ معیار اختلال در نظام اقتصادی، جرم اقتصادی از جرائم دیگر مانند جرائم مالی متمایز می‌شود؛ البته این تعریف تنها می‌تواند به‌عنوان راهنمای قانون‌گذار در تعیین مصادیق جرائم مجرمانه راهگشا باشد و به‌هیچ‌وجه نمی‌تواند معیاری تلقی شود که در اختیار قضات و مجریان قانون قرار گیرد تا بر اساس آن و بدون ذکر مصادیق مجرمانه، احکامی کلی را بر مصادیق اعمال کنند. در واقع، با توجه به اصل قانونی بودن جرائم و مجازات و ضمانت اجرای کیفری شدیدی که در قوانین وجود دارد، ارائه هر نوع دسته‌بندی قانونی از جرائم باید به گونه‌ای باشد که مجری قانون بتواند چهارچوب دقیقی از آن دسته‌بندی را در نظر بگیرد و راه بر اعمال سلیقه بسته شود. به همین دلیل، بهترین نوع تعریف قانونی، تعریف به مصداق است؛ بدین گونه که قانون‌گذار با توجه به ضوابطی که حقوق‌دانان و متخصصان ارائه می‌کنند، مصادیق مجرمانه را دقیقاً تعیین و احکام آن را مقرر کند.

به دلیل ایرادات و اختلافاتی که در زمینه تعریف جرم اقتصادی وجود دارد، در قوانین و اسناد کاربردی حقوقی برای شناسایی جرم اقتصادی، از شیوه «تبیین حصری مصادیق» در کنار تعریف مفهومی جرم اقتصادی یا به‌عنوان روش مستقل استفاده می‌کنند. برای مثال، کمیته وزیران شورای اروپا در سال ۱۹۸۱، در توصیه‌نامه شماره ۱۲ (۸۱) R، تعریف مفهومی را کنار گذاشت و ۱۶ جرم را به‌عنوان جرائم اقتصادی اعلام کرد. این جرائم عبارت‌اند از تقلب و سوءاستفاده از موقعیت اقتصادی توسط شرکت‌های چندملیتی، دریافت پول از دولت یا سازمان‌های بین‌المللی به گونه متقلبانه، جرائم رایانه‌ای، تأسیس شرکت‌های موهوم، جعل و تقلب در بیلان شرکت‌ها، تقلب در سرمایه شرکت‌ها، نقض هنجارهای مربوط به امنیت و سلامت کارکنان توسط شرکت‌ها، جرائم علیه حقوق مصرف‌کننده، رقابت مکارانه، تبلیغات دروغ، جرائم مالیاتی، جرائم گمرکی، جرائم بورسی و بانکی، جرائم علیه محیط‌زیست، جرائم علیه رقابت اقتصادی سالم مانند ایجاد کارتل‌ها، تراست‌ها و... (نورزاد، ۱۳۸۹: ۱۷۷-۱۷۶). قانون‌گذار ایران نیز از تعریف کلی جرم اقتصادی اجتناب کرده و مانند روش شورای اروپا، از روش تبیین مصادیق در قالب قوانین مختلف و

پراکنده استفاده کرده است. با توجه به تبیین مرز جرم اقتصادی و فساد باید گفت اگرچه هر فساد مصداق جرم اقتصادی نیست و فساد ذاتاً جرم اقتصادی شمرده نمی‌شود، برخی از مصادیق فساد جرم اقتصادی است. ممکن است برخی مصادیق فساد از لحاظ فقدان انگیزه مالی و اقتصادی مصداق جرم اقتصادی نباشد، اما عموم جرائم اقتصادی منطبق با فساد است و رابطه این دو عموم و خصوص مطلق است؛ زیرا دایره شمولیت فساد گسترده‌تر است. اعمال نفوذ برخلاف حق، اختلاس، پول‌شویی و... وفق تبصره ماده ۳۶ و بند ب ماده ۱۰۹ قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات بعدی) مصادیقی از جرم اقتصادی و فساد هستند. در مقاله حاضر منظور از فساد اقتصادی مصادیق تحت شمول هر دو است که در ادامه تبیین می‌شود.

## ۲- پیشگیری از فساد اقتصادی

پیشگیری از فساد بدواً منوط به شناخت مصادیق فساد اقتصادی است حال آنکه در قانون‌گذاری‌های داخلی و بین‌المللی، تعریف دقیقی از فساد مشاهده نمی‌شود و به بیان برخی مصادیق اکتفا شده است. جرائمی مانند پول‌شویی، جرائم سازمان‌یافته و فساد از مصادیق جرائم اقتصادی بیان شده‌اند (آزمایش، ۱۳۸۰: ۳۱). با توجه به کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد نیز می‌توان فساد را شامل رشوه، اخاذی، اعمال نفوذ، سوءاستفاده از اختیارات و وظایف شغلی، استفاده غیرمجاز از اموال دولتی، دارا شدن بر خلاف حق، پارتی‌بازی، رفیق‌گرایی، لطف‌ورزی، رانت‌جویی و اختلاس دانست که شیوع هر یک از این جرائم به نوبه خود، نظم جامعه را به سختی آشفته می‌کند و افزون‌بر ایجاد زمینه وقوع انواع بی‌عدالتی‌ها، ارتکاب جرایم دیگر در جامعه را نیز سبب می‌شود.

از لحاظ مصادیق باید گفت اختلاف‌نظرها در باب تعریف فساد در سطح بین‌المللی نیز نمایان است تا جایی که کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، تعریفی از فساد ارائه نداده است، اما با توجه به کنوانسیون مریدا، رشوه، اختلاس، اخاذی، رانت‌جویی، سوءاستفاده از معاملات دولتی، سوءاستفاده از وظایف شغلی، تبانی در معاملات دولتی، اعمال نفوذ، اخذ پورسانت در معاملات خارجی، افزایش توجه‌ناپذیر ثروت و تعارض منافع به‌عنوان مصادیق فساد یاد شده‌اند (مهدوی‌پور، ۱۳۹۰: ۸۹-۶۴). ۴۱۹ ۸۸۷۲۸۹۳۶

از سویی فساد می‌تواند تصادفی یا نظام‌مند باشد. درجه شیوع فساد در جوامع مختلف متفاوت است و از درجه کم تا درجه بسیار رایج و قاعده‌مند تغییر می‌کند و اگر هم رایج شود، احتمال کشف و پیگیری آن کاهش می‌یابد؛ زیرا برخلاف حالت اتفاقی، طرفین تمایلی به گزارش کردن خلاف ندارند. هر جا که فساد قاعده‌مند شده باشد، نهادها، قوانین و ضوابط رفتاری با الگوهای

غارتگری دیوانسالاران و کارگزاران دولتی تطابق می‌یابند. رشوه نیز می‌تواند باعث کندی رسیدگی به پرونده‌ها و کاهش احتمال مجازات شود (مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۲: ۲۱). از دیگر سو فساد می‌تواند سازمان‌یافته یا غیرسازمان‌یافته باشد که مبنای این طبقه‌بندی دو خصیصه کلی سازمان‌یافتگی، ارتکاب شبکه‌ای و مبتنی بر برنامه‌ریزی قبلی است (همدمی خطبه‌سرا، ۱۳۸۷: ۴۱). در جرم سازمان‌یافته، بازیگران اقتصادی حوزه تجارت و فعالیت‌های غیرقانونی تلاش دارند با پرداخت رشوه به پلیس، سیاست‌مداران و قضات و نیز شریک کردن آن‌ها در سود فعالیت‌های تجاری غیرقانونی با اطمینان خاطر فعالیت کنند (Rose Akerman, 1999: 72). افزون بر اینکه تحولات جدی در حوزه فساد و مصادیق آن مبتنی بر اقتضائات اجتماعی واقع شده است، نباید فراموش کرد که فناوری و هوش مصنوعی نیز در تحول مفهوم و گستره فساد مؤثر بوده است و حتی مصادیقی مانند رمزارز (کدخدایی و موحدی، ۱۴۰۲: ۴۸-۲۳) باید به‌طور دقیق مدنظر قانون‌گذاران در پیشگیری از فساد باشد تا تحول مصادیق فساد و عدم انطباق قوانین با حقایق جامعه موجب ناکارآمدی قوانین نشود.

نه تنها تعریف فساد، بلکه مفهوم پیشگیری نیز محل ابهام است و تعریف جامعی از آن وجود ندارد و در تحقیقات مختلف تعریف پیشگیری از جرم متفاوت است. برخی پیشگیری از جرم را «کاربست اقدامات غیرکیفری و غیرقهرآمیز به منظور جلوگیری از تبدیل قید مجرمانه به رفتار همراه با تغییر اوضاع و احوال خاصی که ممکن است در آن جرم ارتکاب یابد» (Sagant & Shaw, 2010: 10) تعریف کرده‌اند. در تعریف دیگری، پیشگیری از جرم مجموعه‌ای از تدابیر فردی و جمعی برای خنثی کردن عوامل ترکیبی وقوع جرم دانسته شده است که شامل تدابیر کیفری و غیرکیفری می‌شود (اشراقی و یزدانی، ۱۳۸۰: ۱۰۳).

پیشگیری از بزهکاری به معنای اعم مشتمل بر دو دسته تدابیر یعنی تدابیر کنشی و واکنشی است. کاهش بزهکاری جز از طریق پیشگیری قابل حل نیست که البته اراده سیاسی قوی لازم دارد. پیشگیری از فساد اقتصادی از مهم‌ترین مصادیقی است که در سرنوشت دولت‌ها مؤثر است و پیشگیری کیفری و غیرکیفری به طرق اجتماعی یا وضعی با بالا بردن ریسک ارتکاب یا جاذبه‌زدایی از جرم می‌تواند مصادیقی از پیشگیری از فساد باشد. پیشگیری وضعی ایجاد تغییرات در اوضاع و احوال خاصی است که انسان متعارف در آن ممکن است مرتکب جرم شود. ایجاد تغییر در مراحل ارتکاب جرم یعنی جاذبه‌زدایی از سیل جرم، بالا بردن هزینه و سخت کردن ارتکاب جرم (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۸: ۶۵۳). جوامع مختلف نسبت به بی‌نظمی پولی و مالی اقدامات مشابه ندارند و اولویت اقدامات پیشینی یا پسینی به الگوی اقتصادی آن‌ها وابستگی دارد. بدیهی است که در این میان، اقدامات پیشینی یا پیشگیرانه، قطعاً نسبت به مقررات پسینی و

کیفردهی اثرگذاری بیشتری دارد.

پیشگیری از فساد مالی در فصل ۲ کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد بیان و بر اهمیت پیشگیری از فساد مالی و اقتصادی در کشورهای عضو تأکید شده است. در ماده ۵ این کنوانسیون، سیاست‌ها و روش‌های بازدارنده مقابله با فساد مالی بیان شده است. هریک از کشورهای عضو با رعایت اصول اساسی نظام حقوقی خود، سیاست‌های مؤثر و هماهنگی را برای ریشه کن کردن فساد مالی، تنظیم، اجرا یا تثبیت خواهند کرد. سیاست‌های مزبور، مشارکت افراد جامعه را در این موضوع تقویت می‌کند و اصول حاکمیت قانون، مدیریت صحیح امور عمومی و اموال دولتی، شفافیت و پاسخ‌گویی در برابر قانون را بازتاب می‌دهد. هریک از کشورهای عضو در راستای نهادینه کردن و تقویت روش‌های کارا برای جلوگیری از فساد مالی تلاش خواهند کرد. همچنین، گفته شده است که هریک از کشورهای عضو تلاش خواهد کرد اسناد قانونی و تدابیر اجرایی موجود را مرتباً ارزیابی و از کافی بودن آن‌ها برای جلوگیری از فساد مالی و مبارزه با آن اطمینان حاصل کند. همچنین، کشورهای عضو با رعایت اصول اساسی کشورهای خود با یکدیگر و با سازمان‌های ذی‌ربط بین‌المللی و منطقه‌ای در راستای تقویت و به‌روز کردن تدابیر مورد اشاره در این ماده همکاری خواهند کرد. این همکاری می‌تواند مشارکت در برنامه‌ها و طرح‌های بین‌المللی را با هدف جلوگیری از فساد مالی دربرگیرد (دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۴: ۳۱۳).

پیشگیری از فساد اقتصادی منوط به علت‌شناسی دلایل و چرایی فساد در جمهوری اسلامی ایران است. در کشورهایی که حکومت مجموعه اقتصادی انحصاری تشکیل دهد، فساد اقتصادی زمینه مناسب‌تری برای رشد دارد. قدرت افزون‌بر اطلاعات و اخبار داخلی برای مقامات دولتی فرصت‌هایی ایجاد می‌کند تا منافع خودشان یا کسانی را که در زمره حامیان‌شان هستند، ارتقا بخشند (ابراهیم‌آبادی و مرشدی‌زاد، ۱۳۸۳: ۱۷). از این‌رو دلایل فساد اقتصادی در ایران نیازمند تأمل جدی است. پایین بودن سطح دستمزدها و حقوق در بخش عمومی و دولتی موجب می‌شود افراد راه‌های غیرقانونی را در تأمین معاش خود طی کنند. همچنین، فقر یکی از مهم‌ترین علل شکل‌گیری و زمینه‌ساز مفاسد است. تورم روزافزون و روند دائمی نزول قدرت خرید و بیکاری، مردم را به کسب درآمدهای سهل‌الوصول و فعالیت‌های فاسد ترغیب می‌کند. نتایج مطالعه‌ای انجام‌شده در ایران نشان می‌دهد بودجه دولت و تورم از جمله متغیرهای مؤثر در افزایش فساد است. افزایش بودجه دولت با توجه به دولتی بودن بخش بزرگی از فعالیت‌ها در کشور، به‌طور عمده‌ای باعث افزایش مفاسد اقتصادی و جرائمی همچون اختلاس و ارتشا و جعل شده است. تورم فزاینده جو نامطمئن را ایجاد می‌کند و نرخ تنزیل را در رجحان کارمند افزایش می‌دهد. این

مسئله باعث می‌شود که کارمندان برای حداکثر کردن مطلوبیت خود، نهایت سوءاستفاده از امکانات و موقعیت‌های موجود را داشته باشند. کارمندان دولت نسبت به آینده با شک و تردید مواجه هستند و سعی می‌کنند با ایجاد پشتوانه‌های محکم در دوران تصدی خود، نسبت به آینده اطمینان بیشتری کسب کنند (دادگر و معصومی‌نیا، ۱۳۸۳: ۶۷-۶۵). از سویی نتایج تحقیقات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد در اقتصاد ایران ارتباط قوی و مثبتی میان بودجه دستگاه‌های دولتی و فساد وجود دارد؛ به طوری که ۱ درصد افزایش در بودجه دولت به قیمت ثابت باعث ۸۲ درصد افزایش در پرونده‌های اختلاس، ارتشا و جعل می‌شود. بنابراین، کاهش حجم دستگاه‌های دولتی یا به عبارت دیگر، کوچک کردن بخش دولتی می‌تواند نقش مهمی در کاهش بودجه دولت و در نتیجه کاهش فساد اقتصادی داشته باشد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۷: ۱۲۳-۱۳۰)؛ زیرا در عمل مخاطرات فساد در محیط‌هایی که دارای منابع غنی هستند بسیار بزرگ و متنوع و هزینه‌های آن برای اقتصاد سهمگین است (راغفر، ۱۳۸۷: ۲۸). علت اصلی این اتفاق، اقتصاد رانتی ایران از دهه ۱۳۴۰ به بعد و استمرار اقتصاد رانتی در چند دهه اخیر، تصدیگری فزاینده دولت در اقتصاد، استمرار تعداد شایان توجهی از انحصارات در حوزه اقتصاد و تعداد قابل توجهی خدمات بوده است (مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۲: ۷۸). پس از انقلاب نیز به دلیل عدم رقابت واقعی و رانت‌های اطلاعاتی و نفوذ سیاسی، زمینه فساد اقتصادی یا رانت‌های غیرقانونی کاهش نیافته است و قوانینی که در زمینه پیشگیری از فساد اقتصادی مقرر و مصوب شده، ظاهراً مؤثر واقع نشده است که قوانین یادشده در ادامه آسیب‌شناسی و ارزیابی می‌شود.

### ۳- ارزیابی قوانین پیشگیری از فساد اقتصادی

پیشگیری از فساد اقتصادی تنها از مسیر مقرر گزاری محقق نمی‌شود. فساد اقتصادی پدیده‌ای است که مقابله با آن تنها با تصویب قانون و ابلاغ بخش‌نامه و دستورالعمل امکان‌پذیر نیست، بلکه باید ریشه‌های آن را شناخت و با اصلاح زیرساخت‌های لازم، با برنامه‌ریزی درازمدت صحیح، به مقابله نظام‌مند با آن رفت. متأسفانه بسترهای وقوع فساد اقتصادی در ایران تاکنون به طور صحیح ریشه‌یابی نشده و قانون‌گذاری نیز به‌رغم مقرر گزاری‌های متعدد با هدف کنترل و مقابله با فساد اقتصادی، با ابهامات و چالش‌های جدی مواجه است. تصویب قوانین و مقررات از وقوع مفاسد اقتصادی پیشگیری می‌کند، اما همکاری هم‌زمان قوا و دستگاه‌های قانونی و کارکنان دستگاه‌ها و اصلاح قوانین و مقررات مربوط به مفاسد اقتصادی و بازبینی شدت و قطعیت مجازات نیز در کنترل مفاسد اقتصادی مؤثر است.

در قانون اساسی به‌عنوان عالی‌ترین سند حقوقی کشور که جایگاه مهمی در استنباط و

استخراج مبانی نظام حقوقی دارد، به موضوع پیشگیری اشاره شده است. قانون اساسی پایه‌گذار هنجارهای قانونی (Barak, 2005: 307) و دربردارنده اصول حکمرانی و اداره کشور و عمده سازمان‌های حکمرانی و اصول حقوق افراد در جامعه است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۷۱-۷۰). مطابق بندهای ۴ و ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، از سویی پیشگیری کیفری از جرم یعنی پیشگیری از طریق اعمال مجازات و از سوی دیگر، پیشگیری غیرکیفری از جرم یعنی پیشگیری معمول در خارج از نظام کیفری، پلیس و قوای قهریه پذیرفته شده است. بدیهی است که قسمت نخست بند ۵ ناظر بر انواع پیشگیری از ارتکاب جرم برای نخستین بار و قسمت دوم ناظر بر پیشگیری از تکرار جرم است (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۷۹: ۴) که با ملاحظه مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی می‌توان دریافت که واگذاری وظیفه «پیشگیری از جرم» به قوه قضائیه، اقدامی سنجیده و حساب شده نبوده است (احمدی مقدم و دیگران، ۱۳۹۸: ۲۹۲). مبانی نظام‌های حقوقی مختلف اغلب در متن قانون اساسی متجلی شده و اصول مختلف قانون اساسی، چه به صورت صریح و چه ضمنی، بیان‌کننده مبانی نظام حقوقی است. قانون اساسی به‌عنوان قانون مادر، دربردارنده ارکان و اصول اساسی هر نظام است و اصول و پایه قانون‌گذاری و سیاست جنایی هر کشور را باید در قانون اساسی آن کشور جست و رتوس کلی و اصول راهبردی هر نظامی در قانون اساسی تعیین می‌شود (عالمی، ۱۳۷۵: ۴۱). در ادامه، قوانین مربوط به پیشگیری از فساد اقتصادی به تفکیک آسیب‌شناسی می‌شود.

### ۳-۱- پیشگیری کیفری از فساد اقتصادی

پیشگیری کیفری مبتنی بر آثار حاصل از اجرای کیفر است. به‌زعم برخی نظریه‌پردازان، مجازات بعد از وقوع جرم پیشگیری به شمار نمی‌آید، اما نمی‌توان به‌طور کلی منکر پیامدهای پیشگیرانه آن به‌صورت خاص و عام بود.

از نظر واضعان جزایی، کیفر و سازوکارهای آن اعم از جرم‌انگاری، رسیدگی و درنهایت، اجرای کیفرهای تعیین‌شده، مانعی بزرگ در مسیر بزهکاری است و ویژگی ارباب‌آمیز کیفری و ابزار مرتبط با آن است که پیشگیری کیفری از فساد اقتصادی را امکان‌پذیر می‌کند.

نخستین گام پیشگیری کیفری، جرم‌انگاری به‌گونه ابتدایی یا تکمیلی یا مرتبط است که قانون‌گذار در موارد متعددی از فساد اقتصادی به آن پرداخته است. در اسناد سازمان ملل متحد از جمله کنوانسیون پالمو، مظاهر متعددی از جرم‌انگاری مصادیقی مانند فساد مالی و پول‌شویی دیده می‌شود و کنوانسیون مریدا گام را فراتر نهاده و به ارتشا و اختلاس در دو بخش عمومی و خصوصی، اعمال نفوذ، اخفا و شست‌وشوی عواید حاصل از فساد پرداخته و مصادیق یادشده را

جرم‌انگاری کرده است (Kofele, 2006: 200) که در بند ناظر بر مصادیق فساد اقتصادی بیان شد. از آنجا که کنوانسیون مریدا در ماده ۶۵ خود مقرر کرده است که دولت‌ها در توسعه یا تضییق جرم‌انگاری فساد آزادند، قانون‌گذار جمهوری اسلامی ایران نیز در گستره جرم‌انگاری مختار است. همین رویکرد منجر به توسعه دامنه اختلاس به بخش خصوصی پس از صدور رأی وحدت رویه ۷۹۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور و نیز درج بند الحاقی ۱ به ماده ۵ در متن نهایی برنامه هفتم مبنی بر اینکه حتی کارمند دانشگاه آزاد و شرکت خصوصی هم می‌تواند مرتکب اختلاس شود، شد.

جرم‌انگاری اولیه و تکمیلی مبتنی بر نهایت تلاش برای پیشگیری از ارتکاب فساد اقتصادی است. برای مثال، در قسمت ب بند ۱ ماده ۲۳ مریدا معاونت در جرم به‌عنوان جرم مستقل بیان شده یا جرم‌انگاری کمک به مرتکب جرم پول‌شویی در بند ب ماده ۲ قانون مبارزه با پول‌شویی (مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی) از موارد یادشده است (رزمان، ۱۳۹۶: ۱۵۰).

قوانین متعددی از جمله قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری (مصوب ۱۳۶۷ با اصلاحات بعدی)، قانون مجازات اخلاک‌گران نظام اقتصادی کشور (مصوب ۱۳۶۹ با اصلاحات بعدی)، قانون پول‌شویی (مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی)، قانون ارتقای نظام سلامت اداری (مصوب ۱۳۸۷ با اصلاحات بعدی)، قانون قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات بعدی)، قانون اعمال نفوذ ناروا (مصوب ۱۳۱۵)، فرمان هشت‌ماده‌ای امام‌خمینی و... در حوزه فساد اقتصادی تصویب و اجرایی شده که تعدد مراجع قانون‌گذار و تنوع قوانین از جمله دلایل ناکامی در مبارزه با مفاسد اقتصادی است. قوانین یادشده از جهات متعدد نیز دارای ابهام است که اجرای صحیح این قوانین را نیز با چالش مواجه ساخته است. برای مثال، صرف‌نظر از عدم بیان جرائم بورسی در ماده ۳۶ قانون مجازات اسلامی به‌عنوان جرم اقتصادی، مصادیق متعدد جرائم بورسی در قوانین متعدد جرم‌انگاری شده است که شامل دست‌کاری در بازار (بند ۳ ماده ۴۶ قانون بازار اوراق بهادار و ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون بازار اوراق)، دست‌کاری بر مبنای اطلاعات و معاملات معامله متکی (ماده ۴۳ قانون بازار اوراق بهادار)، معامله متکی بر اطلاعات نهانی (بند ۳۲ ماده ۱ قانون بازار اوراق بهادار و بند ۶ ماده ۱ دستورالعمل اجرایی افشای اطلاعات شرکت‌های ثبت‌شده)، خیانت در امانت (ماده ۵۰ قانون یادشده و ماده ۶۷۴ قانون تعزیرات و ماده ۶ دستورالعمل انضباطی کارگزاران مصوب ۱۳۸۹ و ماده ۳۷ قانون بورس و اوراق بهادار)، جعل و سوءاستفاده و تصدیق اسناد مجعول (ماده ۴۷ و مواد ۴۳ و ۴۴ قانون یادشده) می‌شود و تشخیص مصادیق فساد اقتصادی را با چالش مواجه ساخته است. از این‌رو مصادیق مفاسد اقتصادی نیازمند بازبینی، تجمیع، اصلاحات قانونی و رفع ابهام است.

افزون بر جرم‌انگاری قواعدی مانند مفروض بودن عنصر معنوی در مصادیق فساد اقتصادی، پذیرش مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی و حذف نهادهای ارفاقی در مورد مجازات نیز می‌تواند در ایجاد بازدارندگی مجازات کمک کند که بعضاً مورد توجه قانون‌گذار ایران قرار گرفته و مواردی نیز مغفول مانده است.

کیفر به‌عنوان «واکنش جامعه در مقابل فعل ضد اجتماعی که به‌وسیله قانون جرم شناخته شده است» (اردبیلی، ۱۳۷۷: ۴۵) باید با جرم متناسب باشد. کیفردهی و تعیین مجازات مهم‌ترین و صریح‌ترین گونه ابراز و اعمال قدرت نسبت به افراد و اشخاص تحت حکومت نیز هست (غلامی، ۱۳۹۶: ۳۶). پیش از پیروزی انقلاب اسلامی ایران قوانین مربوط به جرائم اقتصادی در قانون مجازات عمومی مصوب سال ۱۳۰۴ در دوران پهلوی اول جرم‌انگاری شد و در مواد ۱۳۹ تا ۱۴۸ و مواد ۱۵۲ تا ۱۵۹ و مواد ۲۳۶ تا ۲۴۱ قانون یادشده به جرائم رشوه، اختلاس و تصرف غیرقانونی، کلاهبرداری و خیانت در امانت پرداخته شد. مطالعه و بررسی قوانین مربوط به جرائم اقتصادی در سال‌های پیش از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که مجازات مجرمان اقتصادی شامل تأدیه غرامت، محرومیت از حقوق اجتماعی، انفصال موقت یا دائمی از خدمت دولت (برای مستخدمان و مأموران دولت) و حبس می‌شود. در قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴، مجازات حبس برای جرائم بالا بدین‌گونه معین شده بود که در جرم رشوه، کمترین مدت زمان حبس، حبس تأدیبی ۲ ماه و بیشترین مدت زمان حبس، حبس مجرد ۱۰ سال، در جرم اختلاس و تصرف غیرقانونی کمترین مدت زمان حبس از ۸ روز حبس تأدیبی و بیشترین مدت زمان حبس، ۳ سال حبس، در جرم کلاهبرداری کمترین مدت زمان ۳ ماه حبس تأدیبی و بیشترین ۵ سال حبس مجرد و در موارد مربوط به خیانت در امانت کمترین مدت زمان ۶ ماه حبس تأدیبی و بیشترین ۷ سال حبس مجرد بود. نکته‌ای که در این مبحث باید آن را خاطر نشان کرد، این است که در قوانین پیش از انقلاب برای مرتکبان جرائم اقتصادی مجازات حبس در نظر گرفته می‌شد، اما پس از پیروزی انقلاب اسلامی، قوانین جرائم اقتصادی با اثرپذیری از اصل ۴ قانون اساسی به دلیل گرایش شدید مقنن به رعایت موازین شرعی و اسلامی، حداکثر مدت زمان مجازات حبس در جرائم این حوزه، بنا به داشتن شرایط ماده ۲ قانون مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی کشور به ۲۰ سال رسید (دو برابر بیشترین مدت زمان حبس (اشد حبس) در قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴).<sup>۱</sup> افزون بر تعیین مجازات حبس‌های طولانی‌مدت در حوزه جرائم اقتصادی، مجازات بدنی (کیفر شلاق) و مجازات اعدام به قوانین پس از انقلاب از جمله قوانین جرائم اقتصادی افزوده شد. قانون‌گذار در

۱- به‌موجب ماده ۱۴۴ قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴ «هرگاه حکام محاکم جنایی برای حکم دادن علیه یا له متهم به هر اسم و رسم که باشد، وجه یا مالی بگیرند محکوم به حبس مجرد از ۲ تا ۱۰ سال خواهند گردید».

قانون تعزیرات سال ۱۳۶۲ در مواد ۶۵، ۷۵، ۱۱۶ و ۱۱۷ به ترتیب به میحث ارتشا، اختلاس، کلاهبرداری و خیانت در امانت پرداخت و مجازاتی که در مواد یادشده بارها به آن گرایش داشته، مجازات بدنی (کیفر شلاق) است. افزون بر کیفر شلاق در قانون یادشده، کیفر حبس در جرم ارتشا در مواد ۶۶ و ۷۰ برای مرتشی و راشی تا سقف ۲ سال، برای اختلاس در ماده ۷۵ تا سقف ۵ سال و در ماده ۱۱۶ برای جرم کلاهبرداری تا سقف ۳ سال و اگر مرتکب عنوان یا سمتی جعل کند یا جرم از طریق وسایل ارتباط جمعی صورت بگیرد، تا سقف ۵ سال مورد تصریح قانون گذار قرار گرفت. باگذشت زمان به لحاظ شدت جرائم اقتصادی در کشور، قانون گذار تصمیم گرفت مجازات جرائم اختلاس، ارتشا و کلاهبرداری را تشدید کند و قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری را در سال ۱۳۶۷ و قانون مجازات اخلاالگران در نظام اقتصادی کشور را در سال ۱۳۶۹ تصویب کرد. مقنن در قوانین یادشده به دلیل تأثیرپذیری از نظرات و رویکردهای منطقی و پویا، از مجازات بدنی صرف نظر کرد و افزون بر تصویب حبس‌های طولانی مدت در قوانین جدید به مجازات مالی و اعدام روی آورد. در ماده ۲ قانون مجازات اخلاالگران نظام اقتصادی کشور در صورتی که قصد مرتکب محرز شود و هر سه شرایط ماده یادشده را دارا باشد، مفسد فی الارض و به استناد ماده ۲۸۶ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ به اعدام محکوم می‌شود. در سال ۱۳۹۲ با تصویب قانون مجازات اسلامی، اصطلاح جرائم اقتصادی در مواد ۳۶، ۴۷ و ۱۰۹ به کار رفت. طبق مواد یادشده، جرائم اقتصادی غیرقابل تعویق و تعلیق و مشمول مرور زمان تعقیب، صدور حکم و اجرای مجازات نمی‌شوند. در ماه‌های اخیر با تصویب قانون کاهش مجازات حبس‌های تعزیری، تغییر و تحول مهمی در اجرای مجازات جرائم تعزیری به وجود آمد. به موجب این قانون، تمام حبس‌های ابد غیرحدی حذف و به حبس تعزیری درجه یک تقلیل یافت. تغییر دیگر، الحاق تبصره به ماده ۴۷ قانون مجازات اسلامی است که در برخی جرائم، امکان صدور تعلیق اجرای مجازات را استثنا پذیرفته است. همچنین، به استناد قانون کاهش مجازات حبس‌های تعزیری، جرائم خیانت در امانت و انتقال مال غیر تا یک میلیارد ریال و کمتر از آن، کلاهبرداری تا یک میلیارد ریال یا کمتر از آن و جرائم در حکم کلاهبرداری از جرائم قابل گذشت شمرده می‌شوند. تغییر دیگر در موضوع مرور زمان است که به موجب این قانون در صورتی که موضوع جرم تا سقف یک میلیارد یا کمتر از آن باشد، مشمول مرور زمان می‌شود. با توجه به بررسی‌های صورت گرفته می‌توان گفت مقنن در سال‌های نخست پس از انقلاب به مجازات بدنی تمایل داشت که با گذشت زمان از مجازات‌های بدنی صرف نظر کرد و به سمت حبس‌های طولانی مدت، مجازات اعدام و مجازات مالی گرایش یافت. این موضوع در حالی است که در سال‌های اخیر در ماده ۱۱۳ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

به بازنگری در مصادیق عناوین مجازات اعدام با هدف کاهش عناوین مجرمانه و متناسب‌سازی مجازات اشاره شده است. با توجه به بررسی‌های صورت‌گرفته، کیفر اعدام در قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴ و دیگر قوانین پیش از انقلاب وجود داشت، اما قانون‌گذار برای مرتکبان جرائم اقتصادی در قوانین پیش از انقلاب، کیفر اعدام و شلاق در نظر نگرفت. کیفر اعدام و شلاق در دوران پس از انقلاب، به دلیل تصویب اصل ۴ قانون اساسی و گرایش شدید مقنن به رعایت و اجرای موازین شرعی و اسلامی، وارد قوانین حوزه جرائم اقتصادی شد. به استناد ماده ۲ قانون مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی (مصوب ۱۳۶۹ با اصلاحات بعدی) مجرمان اقتصادی به قصد ضربه زدن به نظام جمهوری اسلامی ایران یا به قصد مقابله با آن یا علم به مؤثر بودن اقدام در مقابله با نظام چنانچه در حد افساد فی الارض باشد و طبق ماده ۲۸۶ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ موجب اخلاص شدید در نظم عمومی کشور شوند، به اعدام و در غیر این صورت به حبس از ۵ سال تا ۲۰ سال محکوم می‌شوند. همچنین، به موجب بند ج ماده ۴۷ و به استناد بند ب ماده ۱۰۹ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، مجازات جرائم اقتصادی قابل تعلیق و تعویق نیست و مشمول مرور زمان تعقیب، صدور حکم و اجرای مجازات نمی‌شود. با توجه به اصلاحات جدید دادگاه‌های ویژه که به قطعی بودن احکام دادگاه جز در موارد اعدام اشاره دارد، می‌توان گفت پرونده‌های جرائم اقتصادی به سمت قطعیت پیش رفته است و با توجه به متن استجازه رهبری که به موجب آن، رئیس قوه قضائیه در نامه‌ای به رهبر انقلاب درخواست کرد اجازه اقدامات ویژه در برخورد قاطع و سریع در چهارچوب قانون مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی کشور و قانون مجازات اسلامی داده شود، رهبر انقلاب اسلامی با این پیشنهاد موافقت و تأکید کردند مجازات مفسدان اقتصادی سریع و عادلانه انجام گیرد و در مورد اتقان احکام دادگاه‌ها دقت لازم توصیه شود. از این رو اجرای مجازات مفسدان اقتصادی با توجه به درخواست رئیس قوه قضائیه و دستور مقام معظم رهبری باید سریع و عادلانه صورت گیرد. همچنین، به موجب مواد ۲۰۳ و ۲۸۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، بازپرس مکلف است در حین تحقیقات به منظور شناخت ابعاد شخصیتی و وضعیت فردی، خانوادگی و اجتماعی متهمان، دستور تشکیل پرونده شخصیت متهم را برای جرائم تعزیری درجه یک تا چهار و همچنین، جرائم تعزیری درجه‌های پنج و شش و ... به واحد مددکاری اجتماعی صادر کند. با توجه به تعزیری بودن جرائم اقتصادی بر حسب نوع و میزان جرم و مجازات جرائم یادشده می‌توان گفت تشکیل پرونده شخصیت به موجب مواد ۲۰۳ و ۲۸۶ قانون آیین دادرسی کیفری به منظور اصلاح و بازپروری متهم که در نتیجه منجر به کاهش احتمال تکرار جرم می‌شود، الزامی است. طرد و ناتوان‌سازی یکی دیگر از توجیحات کیفر است که با توجه به این نظریه می‌توان گفت تعیین مجازات اعدام و حبس‌های طولانی‌مدت در ماده ۲ قانون مجازات

اخلالگران در نظام اقتصادی کشور و دیگر قوانین یادشده در این حوزه، به منظور جلوگیری از تکرار جرم، از مهم‌ترین و شایع‌ترین اقدامات برای طرد و ناتوان‌سازی یا سلب توان بزهکار به شمار می‌آید و بخش مهمی از مجازات جرائم مفسدان اقتصادی از نوع حبس است. مطابق ماده ۶۶۲ قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵، حبس شش ماه تا سه سال و مطابق ماده ۹ قانون پول‌شویی مصوب ۱۳۸۶، در صورتی که میزان وجه یا مال تا ده میلیارد ریال باشد، مرتکب به حبس تعزیری درجه پنج و در صورتی که بیشتر از ده میلیارد ریال باشد، به حبس تعزیری درجه ۴ محکوم می‌شود. در قانون مجازات اخلالگران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹ نیز به موجب ماده ۲ قانون یادشده مرتکب به حبس ۵ تا ۲۰ سال و به استناد تبصره این ماده به ۶ ماه تا ۳ سال حبس محکوم می‌شود. مطابق ماده ۳ این قانون مجازات حبس شروع به جرم اخلال در قسمت اول ماده، ۱ تا ۳ سال و در قسمت اخیر ماده ۶ ماه تا ۲ سال است. شلاق نیز به‌رغم تمام ایرادهای وارده در جرم اخلال در نظام اقتصادی به موجب ماده ۲ قانون مبارزه با اخلالگران نظام اقتصادی، ۲۰ تا ۷۴ ضربه برای مرتکب در نظر گرفته شده است. در ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبان ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری برای مرتشی و مطابق ماده ۵۹۸ قانون تعزیرات و مجازات بازدارنده مصوب ۱۳۷۵ برای راشی نیز تا ۷۴ ضربه شلاق در نظر گرفته شده است. این در حالی است که اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی و حقوق بشری، شکنجه، رفتارهای غیرانسانی و مجازات ظالمانه، تحقیرآمیز و غیرانسانی را ممنوع دانسته‌اند. مجازات مالی نیز در مواردی مانند اختلاس پیش‌بینی شده است. همچنین، به موجب ماده ۹ قانون پول‌شویی ۱۳۸۶، افزون‌بر استرداد درآمد و عواید حاصل از ارتکاب جرم مشتمل بر اصل و منافع حاصل (و اگر موجود نباشد، مثل یا قیمت آن)، متهم به جزای نقدی به میزان یک‌چهارم عواید حاصل از جرم محکوم می‌شود که باید به حساب درآمد عمومی نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران واریز شود. در جرم اخلال در نظام اقتصادی نیز به موجب تبصره ۳ ماده ۲ قانون مجازات اخلالگران، جزای نقدی پیش‌بینی شده است و بدین ترتیب، کیفرها در حوزه مفاسد اقتصادی متنوع است، اما کارآمد به نظر نمی‌رسد. از سویی تعیین کیفر اعدام هیچ تأثیری در بازدارندگی و هیچ نقشی در جبران صدمات و آسیب‌های وارد بر اقتصاد کشور ندارد و پیشگیری کیفری با ایرادات جدی مواجه است.

### ۳-۲- پیشگیری غیر کیفری از فساد اقتصادی

پیشگیری تنها ناظر به پیشگیری کیفری نیست و پیشگیری غیر کیفری اعم از وضعی و اجتماعی که از جمله مصادیق پیشگیری غیر کیفری است نیز در راستای پیشگیری از فساد اقتصادی و جلوگیری از تکرار این‌گونه جرائم نقش مؤثری دارد و گاه توجه به تدابیر پیشگیرانه غیر کیفری به جای

کیفرهای غیرمؤثر از اهمیت بیشتری برخوردار است. یکی از بهترین راهکارهای پیشگیرانه مقابله با فساد، پیشگیری وضعی و گرفتن فرصت ارتکاب جرم از بزهکار است که با تغییر وضعیت فرد یا شرایط محیط بیرونی مانند مکان و زمان درصدد است از ارتکاب جرم توسط افراد جلوگیری کند (نجفی ابرندآبادی و هاشم‌بیگی، ۱۳۸۸، ج ۲: ۲۳۹). پیشگیری وضعی را «اقدام پیشگیرانه معطوف به اوضاع و احوالی که جرائم ممکن است در آن وضع به وقوع بپیوندد» تعریف کرده‌اند و هدف آن، اتخاذ ترتیبی است که بهای ارتکاب عمل مجرمانه را برای مرتکب بیش از سود حاصل از آن کند (معظمی، ۱۳۸۸: ۵۲). پیشگیری وضعی با تغییر وضعیت فرد یا شرایط محیط بیرونی مانند مکان و زمان سعی در جلوگیری از ارتکاب جرم دارد. در این نوع پیشگیری با اتخاذ برخی تدابیر و اقدامات امکان تحقق رفتار مجرمانه سلب یا دشوار می‌شود (میرخلیلی، ۱۳۸۳: ۳۶). پیشگیری وضعی بر موقعیت و فرصت تکیه دارد و از طریق حذف موقعیت‌های دارای خطر جرم از آن جلوگیری می‌کند. به این منظور از طریق اقدامات غیرکیفری در شرایط محیطی (موقعیت) و فردی (افراد مستعد بزه‌دیدگی) دخالت می‌کند و با اصلاح و تغییر آن، فرصت ارتکاب جرم را از مجرم می‌گیرد و بر تصمیم ارتکاب جرم تأثیر می‌گذارد (خانعلی‌پور واجارگاه، ۱۳۹۰: ۱۰). این پیشگیری در پی متعالی کردن جامعه و نهادهای آن نیست، بلکه با کاهش دامنه بزهکاری درصدد ایجاد امنیت است. در این رویکرد سعی می‌شود بسترهای وقوع جرم از بین برود. برای مثال، انتقال یا انفصال کارمندان (لطفی و حاجی ده‌آبادی، ۱۳۹۲: ۱۷) متخلف یا ایجاد برخی راهها برای پیشگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی از جمله موارد یادشده است (فضلی و خالقی، ۱۳۹۷: ۱). به هر ترتیب، پیشگیری وضعی باید ناظر به از بین بردن فرصت‌های ارتکاب فساد اقتصادی و بر هم زدن فرصت‌های تحقق جرم باید باشد. از این رو ناظر به اقداماتی است که مستقیماً در پیشگیری از وقوع جرم تأثیرگذارند. برخی از تدابیر وضعی، کلی و کلان و ناظر به قانون هستند.

در قانون اساسی به‌عنوان نخستین و عالی‌ترین سند قانونی، پیشگیری از فساد اقتصادی مدنظر قرار گرفته است. مطابق اصل ۴۶ قانون اساسی هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ کس نمی‌تواند به‌عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود، امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند. قانون اساسی با محترم شمردن مالکیت خصوصی افراد که از راه‌های مشروع کسب شده باشد، بر ضرورت احترام به مالکیت خصوصی تأکید دارد، اما وفق اصل ۴۷، تنها مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد، محترم است که ضوابط آن را قانون معین می‌کند. بدیهی است که اصول یادشده نافی ضرورت مبارزه با مفساد اقتصادی نیست و مطابق اصل ۴۹، دولت تکلیف بر توجه به موضوع یادشده دارد و موظف است جلوی ثروت‌های ناشی از ربا، غصب،

رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشروع را بگیرد و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به‌وسیله دولت اجرا شود. مطابق اصل‌های ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی نیز دیوان محاسبات کشور که مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی است به همه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و دیگر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، رسیدگی یا حسابرسی می‌کند که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد.

نظارت دیوان محاسبات بر دستگاه‌های اجرایی از مهم‌ترین راهکارهای پیشگیری فساد اقتصادی است که با توجه به ماده ۱ قانون دیوان محاسبات و اصول قانون اساسی انجام می‌شود، اما در عمل این نظارت به قوه مجریه معطوف است و نه همه نهادهای موجود در کشور و نفوذی در پیشگیری وضعی از جرائم اقتصادی ندارد (نورزاد، ۱۳۸۹: ۲۸۴). از این‌رو نظارت دیوان محاسبات نیز در پیشگیری وضعی از فساد اقتصادی ناکارآمد است.

به‌طورکلی، نظارت و کنترل از مهم‌ترین راهکارهای پیشگیری وضعی به معنای دیدبانی محیطی است که جرایم در آن ارتکاب می‌یابد. ضرورت نظارت و کنترل در این است که با نبود کنترل در درون افراد، نیاز به کنترل یا نظارت بیرون بیشتر نمایان می‌شود و نظارت و کنترل، عینی‌ترین و تأثیرگذارترین شیوه پیشگیری از جرائم است. در واقع، در چنین روشی عوامل و نهادهای متعدد پیشگیری در صحنه یا محیطی که امکان شکل‌گیری ارتکاب جرم وجود دارد، حضور دارند. چنین حالتی عرصه را برای کسانی که درصدد ارتکاب جرم هستند، ناامن می‌کند (توسلی‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۶۸). نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به لحاظ اهمیت بانک در فساد اقتصادی بر کسی پوشیده نیست. بانک جهانی در تحلیل خود از علل بروز پدیده جرائم پولی و مالی، مجموعه‌ای از عوامل اقتصادی، سیاسی و ساختاری را مؤثر دانسته است. فقر، فقدان تأمین اجتماعی همراه با چشم‌انداز نگران‌کننده درباره آینده، تورم روزافزون و روند پیوسته در نزول قدرت خرید مردم، میزان دخالت و نقش دولت در اقتصاد کشورها و نیز ویژگی کشورهای در حال گذار از اقتصاد متمرکز به اقتصادی مبتنی بر بازار، تغییر پی‌درپی قوانین و مقررات در نظام‌های اقتصادی، متمرکز بودن اختیارات آشکار و پنهان مسئولان دولتی در پذیرش و رد درخواست‌ها و صدور مجوزهای گوناگون برای آغاز یا ادامه فعالیت‌ها، کنترل قیمت‌ها، تخصیص ارز و از همه مهم‌تر، موقعیت ناشی از نظام بازرگانی خارجی و میزان دخالت دولت‌ها در آن به‌عنوان فرصت‌های مؤثر در زمینه‌سازی جرائم اقتصادی شناخته شده‌اند (بیگی، ۱۴۰۱: ۴۸-۴۹).

نبود نظامات نظارتی بستر سوءاستفاده و تخلفات گسترده را فراهم می‌سازد که عواقب اجتماعی و اقتصادی وسیعی را در سطح اجتماع به بار می‌آورد و نظام اقتصادی را با چالش مواجه می‌سازد. مبتنی بر اهمیت موضوع یادشده، حاکمیت شرکتی یا اداره سازمانی به منظور اطمینان یافتن و جلوگیری از خطر در فعالیت‌های مدیران شرکت‌ها و مسائل پیرامون آن‌هاست (جعفری، ۱۳۹۴: ۷۹)؛ اگرچه اصولاً منافع شخصی مدیران موجب پیدایش محیطی مساعد برای سوءاستفاده شخصی یا زمینه‌ساز سوءاستفاده دیگران از منابع بانک و وقوع فساد اقتصادی کلان یا حتی در بهترین حالت موجب تضییع وجوه و اموال بانک است (عاقلی‌نژاد، ۱۳۹۴: ۳۰). با عدم نظارت و کنترل سازمانی نمی‌توان انتظار اجرای صحیح قوانین را داشت، اما نظارت سازمانی از راه‌های مختلف به‌ویژه گزارش‌گیری منظم با لحاظ ضمانت اجرای بازدارنده می‌تواند مانع مهمی در تضییع وجوه و اموال یادشده باشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۴۹ دولت را موظف کرده است تا ثروت‌های نامشروع ناشی از رشوه را بگیرد و به صاحب حق رد کند. ماده ۴ قانون نحوه اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی نیز تمام وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و دستگاه‌های دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها را موظف کرده است تا در اجرای این قانون، سوابق مربوط به همه وزرا، معاونان، مدیران کل وزارتخانه‌ها و سایر مقامات ذی‌نقوذ مقرر در این ماده را بررسی کنند و هرگاه به موارد مشمول اصل ۴۴ قانون اساسی برخورد کردند، موضوع را در محاکم صالح طرح کنند، بلکه باید همان‌طور که در اصل ۴۹ قانون اساسی نیز بیان شده است، همه این مسائل با رعایت اصول قانونی و قضایی و رعایت حقوق و آزادی‌های افراد صورت پذیرد. این قبیل اقدامات که نوعی نظارت و کنترل قانونمند شمرده می‌شود، خطر شناسایی جرم را افزایش می‌دهد و در نتیجه، کاهش این نوع جرائم را به دنبال دارد. به‌موجب بند ۴ ماده ۸ کنوانسیون مریدا، کشورهای عضو باید اقدامات و نظاماتی را در راستای تسهیل گزارش‌دهی فساد به مراجع مربوط توسط مقامات دولتی پیش‌بینی کنند تا هنگامی که در اجرای وظایف خود به چنین اعمالی برخوردند، آن‌ها را گزارش دهند و اعلام کنند که یکی از مصادیق، همین سازوکار نظارت و کنترل است. پیشگیری وضعی از بزهکاری مدیران بانکی در قبال تسهیلات مالی مدلول بند ۶ ماده ۸ و قسمت‌های مختلف بند ۱ ماده ۹ کنوانسیون، مصادیق مختلف دیگری از موارد کنترل و نظارت را شامل توزیع عمومی اطلاعات درباره تشریفات قراردادهای پیش‌بینی کرده است که باید مورد توجه قرار گیرد. شرکت‌های زیرمجموعه بانک‌ها نباید از نظارت سازمانی مصون باشند و بستری برای سوءاستفاده مدیران فراهم کنند و همه اموال واریزی بانک به حساب شرکت‌های یادشده باید رصد شود. به‌طور قطع، نظارت مؤثر بر فرایند غیرقانونی حاکم در پیشگیری از فساد اقتصادی تأثیرگذار است.

در اصول ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی مالکیت شخصی ناشی از کسب و کار و از راه مشروع قانونی و بدون صدمه به منافع دیگران مجاز شمرده شده است. همچنین، در اصل ۴۳ آمده است «تأمین امکانات و شرایط کار برای همگان نباید به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص بینجامد و منجر به اضرار به غیر، انحصار و احتکار شود»، اما چه باید کرد؟ نخست «برنامه‌ریزی متمرکز» در معنای مالکیت گسترده دولت، تعیین صریح یا تحمیل روابط تعریف شده به وسیله قدرت برتر دولت، تعیین اهداف اقتصادی توسط دولت، تعیین قیمت تولیدات و مواد اولیه توسط دولت، فقدان سیستم بازار یا محدودیت شدید آن. دومین راهکار، «اقتصاد بدون برنامه» در معنای توزیع بر اساس سازوکار بازار، رقابت در همه عرصه‌ها، نهاد مرکزی مالکیت خصوصی و عرضه و تقاضا، بازیگران اصلی صحنه فعالیت‌های اقتصادی است. سوم، «برنامه‌ریزی ارشادی» در معنای رسمیت نهاد بازار، مالکیت خصوصی بر ابزار تولید، عدم تمرکز در محدوده اقتصاد، توزیع جیره‌بندی مواد مصرفی در مواقع ضروری، اجرای سیاست‌های تشویقی مانند دادن یارانه و کاهش مالیات و سیاست‌های پولی و مالی مناسب و حاکمیت قوانین دولتی بر آزادی تولید و مصرف و مدل چهارم، «برنامه‌ریزی مختلط» به معنای ورود و دخالت مستقیم دولت در بخش‌های مهم و اعمال سیاست‌های کنترلی و هدایتی از طریق سیاست‌های پولی و مالی و تشویقی در دیگر بخش‌هاست. در مورد رویکرد قانون اساسی با توجه به وظایف گسترده‌ای که برای دولت در قانون اساسی پیش‌بینی شده است و نیز تصریح برخی اصول قانون اساسی مانند اصل‌های ۴۳ و ۴۴ بر برنامه‌ریزی صحیح و تنظیم برنامه اقتصادی در عرصه اقتصاد کشور، «برنامه‌ریزی متمرکز» و «نظام بدون برنامه» هیچ‌یک منطبق با الگوی اقتصادی قانون اساسی نیست. اصل ۴۳ ناظر به برنامه‌های ارشادی است. بر اساس بندهای ۳ و ۹ این اصل، تنظیم برنامه اقتصادی کشور از ضوابطی است که اقتصاد جمهوری اسلامی بر اساس آن استوار است. سیاست‌های تشویقی، وضع قوانین تسهیل‌کننده و مانند آن از شاخصه‌های «برنامه‌ریزی ارشادی» و موجب افزایش انگیزه فعالیت اقتصادی است.

در اصول ۴۶ و ۴۷ بر مالکیت شخصی ناشی از کسب و کار مشروع و بازپس‌گیری ثروت‌های به‌دست‌آمده از راه‌های نامشروع تأکید شده است، اما «برنامه‌ریزی مختلط» نیز به گونه‌ای بر اصول قانون اساسی قابل انطباق است؛ زیرا به دلیل پیش‌بینی بخش دولتی گسترده با مالکیت عمومی در قانون اساسی و با فرض تصدی مستقیم این بخش‌ها توسط دولت (این فرض با اصول قانون اساسی و به‌خصوص اصل ۴۴ سازگار است، اما تنها فرض قابل تطبیق بر این اصول نیست)، می‌توان با تدوین برنامه غیراجباری برای بخش غیردولتی، از برنامه‌ریزی اجباری و هدایت مستقیم برای بخش دولتی استفاده کرد (محقق، ۱۳۸۴: ۱۰۴-۹۰). «برنامه‌ریزی ارشادی»، نشانه‌هایی از سازگاری برخی اصول قانون اساسی با آن می‌توان یافت. در بند ۱۲ اصل ۳ قانون اساسی آمده است «دولت

جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل ۲، همه امکانات خود را برای اموری همچون پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیر بیمه» به کار برد. مشخص است که تأمین این موارد از سوی دولت، با در نظر گرفتن این واقعیت که بخش زیادی از اقتصاد کشور در بخش خصوصی فعالیت می‌کند، مستقیم در اختیار دولت نیست و به دنبال اهداف مورد نظر دولت نیست و از طریق برنامه‌ریزی ارشادی و با اجرای سیاست‌های تشویقی و نیز سیاست‌های کنترلی پولی و مالی میسر و انجام این وظایف گسترده توسط دولت به معنای حضور مستقیم دولت در صحنه فعالیت‌های اقتصادی و با برنامه‌ریزی متمرکز نیست. تأمین زیرساخت‌های اقتصادی و رفع محرومیت‌ها تلازمی با حضور مستقیم دولت ندارد، بلکه دولت می‌تواند با تدوین قوانین مناسب، بستر لازم برای تحقق اهداف خود را فراهم کند و با هدایت بخش‌های گوناگون اقتصادی به این مهم نایل آید. همچنین، در این اصل، تأکید بیشتری بر رفع موانع و ایجاد زمینه‌های مناسب شده است. وفق بند ۱۲ اصل ۳، از دولت تنها «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه» خواسته شده است که این از طریق برنامه‌ریزی ارشادی محقق می‌شود. بدین ترتیب، اصول متعددی در قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته تا زمینه اولیه فساد اقتصادی را از بین ببرد، اما مشخص است که این اصول در بسیاری از موارد به‌درستی اجرا نمی‌شود و بعضاً ضمانت اجرای مناسبی نیز ندارد و بی‌تردید در بخشی از موارد ایجاد نظارت مؤثر است. این نظارت نیز باید به‌گونه درست و نسبت به خاستگاه‌های فساد باشد و اگر به‌جای موضع درست بر افراد عادی متمرکز شود، دستاورد آن گریز بیشتر از قانون است و قانون خود منشأ فساد اقتصادی می‌شود. برای مثال، مستثنا کردن برخی اشخاص از قوانین، تأیید انحصارطلبی و مواردی از این قبیل می‌تواند مستمسک قانون‌گریزی شود. برای مثال، خاستگاه اصلی جرم پول‌شویی نهادهای مالی دولتی و عمومی است، اما ماده ۶ قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب ۱۳۸۶ درحالی‌که باید بیشتر بر ادارات و بانک‌ها متمرکز باشد، بر اشخاص متمرکز شده است؛ البته در اصلاحات سال ۱۳۹۸، گمرک، اداره مالیات و اداره ثبت به این ماده افزوده شده که محل ایراد است. در اسناد بین‌المللی مرتبط با مبارزه با فساد، این ممنوعیت با عنوان «ممانعت از تنازع» بیان شده است. در تعریف سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، «تنازع منافع» شامل تضاد میان وظیفه عمومی و منافع خصوصی مقام دولتی است که در آن، مقام دولتی می‌تواند منافع خصوصی داشته باشد که بر عملکرد وظایف و مسئولیت‌های رسمی وی به‌طور نامناسب تأثیر بگذارد. بند ۴ ماده ۷ کنوانسیون مریدا به دولت‌های عضو توصیه می‌کند طبق اصول اساسی قوانین داخلی خود بکوشند نظام‌هایی را انتخاب کنند که

شفافیت را ارتقا می‌دهند؛ زیرا بی‌تردید شفافیت افزون‌بر نظارت، از وقوع فساد اقتصادی پیشگیری می‌کند. به نظر می‌رسد در خصوص ایجاد شفافیت، قوانین مشتت، مبهم و متعدد است و تدابیری مانند ثبت همه معاملات دولتی در سامانه ستاد در راستای شفافیت پیش‌بینی شده، اما به علت تعدد و تشتت قوانین نتوانسته است دستاورد نهایی قابل توجهی داشته باشد.

افزون‌بر پیشگیری وضعی، پیشگیری اجتماعی نیز باید در مقابله با فساد مورد توجه قرار گیرد. بدیهی است پیشگیری از فساد نباید تنها به یکی از روش‌های پیشگیری منحصر باشد. اقدامات پیشگیرانه نباید به تکرار روش‌های قبلی بسنده کند، بلکه باید مبتنی بر تشکیل کمیته آینده‌پژوهی اقدامات پیشگیری به‌روز و تکمیل شود (حطمی، ۱۴۰۰: ۲۴۸). مبتنی بر همین رویکرد و بر اساس قانون اساسی دولت می‌تواند با تقویت زمینه‌های مشارکت عموم و مسئولیت‌پذیری آحاد مردم، تحقق اهداف اقتصاد را با استفاده از ظرفیت‌های درونی جامعه دنبال کند (جعفری صمیمی و دیگران، ۱۳۹۵: ۷۰) و با استفاده از ظرفیت‌های موجود اقتصاد بخش عمومی، به وظایف خود عمل و به تحقق اهداف اقتصاد کمک کند و در به‌کارگیری تمام امکانات و منابع اقتصاد تلاش حداکثری کند و برای تأمین رفاه، از ظرفیت موجود استفاده کند. فساد اقتصادی، جرم مهمی است که ساختار اقتصادی جامعه را مختل می‌کند. برای همین مطالعه در راهکارهای پیشگیری از این جرم و به‌کارگیری تدابیر لازم در این زمینه، حتی اگر بیشترین هزینه‌ها را به دنبال داشته باشد، به نفع جامعه و برای بقای آن ضروری است. در واقع، برنامه پیشگیری از فساد اقتصادی را باید از مراحل ابتدایی رشد افراد آغاز کرد و تا نظارت بر کار سازمان‌ها، بانک‌ها و ادارات توسعه داد. شناسایی علت‌های اجتماعی فساد اقتصادی مانند فقر و عدم کفایت حقوق کارمندان نیز باید مورد توجه قرار گیرد و در راستای رفع علت‌ها برنامه‌ریزی شود. از بین بردن عامل فقر به‌عنوان عامل جرم‌زا هم در پیشگیری اجتماعی و هم در پیشگیری وضعی اولویت مهمی است. در پیشگیری اجتماعی فقر عامل اجتماعی ارتکاب فساد اقتصادی است. از این‌رو باید برای ارتکاب جرم به علت نیاز مالی که در موارد متعددی گزارش شده است، به‌طور ویژه تدبیری اندیشیده شود. یکی از اقدامات اخیر قانون‌گذار تصویب و ابلاغ قانون حمایت از گزارشگران فساد در تاریخ ۱۴۰۲/۱۲/۱۷ است تا ضمن حمایت و تشویق گزارشگر فساد از ظرفیت‌های اجتماعی در راستای مبارزه و کشف فساد استفاده کرد. پیش‌بینی پاداش‌های مالی قابل توجه در قانون یادشده نیز در مواد ۹ به بعد این قانون واجد آثار مثبت است و به‌طور کلی، قانون یادشده جنبه‌های متعددی برای حمایت از گزارشگران فساد پیش‌بینی کرده است که اقدام مثبتی ارزیابی می‌شود.

## نتیجه‌گیری

در راستای مقابله با مصادیق فساد اقتصادی قوانین متعددی تصویب و اجرایی شده و همواره مبارزه با فساد اقتصادی مدنظر قانون‌گذار جمهوری اسلامی ایران بوده است، اما به نظر می‌رسد به‌خاطر موارد متعدد از جمله تشتت و تعدد قوانین، مراجع متعدد قانون‌گذاری و ابهامات کلی و جزئی این قوانین، اجرای قوانین یادشده چندان اثربخش نبوده و جمهوری اسلامی ایران در مبارزه با فساد اقتصادی با چالش‌های جدی مواجه شده که ناکارآمدی قوانین از مهم‌ترین این چالش‌هاست. پیشگیری کیفی و غیرکیفری از مفساد اقتصادی با جرم‌انگاری، تعیین کیفرهای شدید و قطعی و حتی پیشگیری وضعی مانند ایجاد شفافیت و نظارت، در سالیان اخیر رسیدگی به مفساد اقتصادی را با تحول مواجه ساخته است، اما فقدان سیاست اصولی تقنینی جامع در قالب شناسایی علل مؤثر وقوع مفساد اقتصادی و برطرف کردن آن و نیز تعدد قوانین و حتی عدم تعیین تکلیف دقیق مصادیق فساد اقتصادی در قالب قانونی جامع از ایرادات قابل توجه رویکرد کنونی قانون‌گذار است که به بازبینی جدی نیاز دارد.

فساد اقتصادی پدیده‌ای است که مبارزه با آن تنها با تصویب قوانین متعدد و ابلاغ بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها امکان‌پذیر نیست، بلکه اولویت باید شناسایی علل فساد اقتصادی و اصلاح زیرساخت‌های لازم، با برنامه‌ریزی درست و اصولی و مبتنی بر رویکرد نظام‌مند باشد. لازم است قوانین ناظر بر فساد اقتصادی با هدف پیشگیری و نیز نگاه به مهم‌ترین قوانین و قواعد بین‌المللی ناظر بر پیشگیری از فساد به‌صورت یکپارچه وضع و تصویب شوند و نهادهای متولی پیشگیری نیز ضمن استفاده از تجربه‌های دیگر کشورها و تغییر در روش‌های فعلیتی و مدیریتی خود، هماهنگ با تحولات جهانی گام بردارند و اثربخشی و کارآمدی اقدامات پیشگیرانه خود را بازبینی کنند. تعدد مراجع قانون‌گذار و قوانین ناظر بر فساد و حتی مراجع رسیدگی‌کننده به فساد اقتصادی، مبارزه با فساد را تحت تأثیر قرار داده و ویژگی پیشگیرانه قوانین را ضعیف کرده است. از این رو به نظر می‌رسد اساساً پیشگیری در بطن و محتوای بسیاری از قوانین ناظر بر فساد اقتصادی جایگاهی نداشته باشد و قوانین موجود به دلیل ضعف‌های یادشده، فاقد کارآمدی و اثربخشی از لحاظ اقدامات پیشگیرانه هستند. نظام پیشگیری کشور به دلیل عدم توجه کافی به ضعف‌ها و آسیب‌ها و فقدان برنامه‌ریزی نظام‌مند و چشم‌انداز آینده نیازمند اصلاحات کلان است که لازم است در اصلاحات قانونی مدنظر قرار گیرد. از جمله راهکارهای کاربردی پیشنهادی در حوزه پیشگیری از فساد اقتصادی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

- تدوین قوانین کارآمد، شفاف، صریح و به‌روز با جلب نظر کارشناسان علمی.
- رفع پراکندگی و تشتت قوانین موجود و تجمیع ضوابط پیشگیری از فساد اقتصادی.

- خودداری از تصویب قوانین توسط مراجع قانونی متعدد.
- رفع ایراد تعدد مراجع رسیدگی به فساد اقتصادی.
- ارتقای وضعیت کنترلی و نظارتی بر سازمان‌ها و بانک‌ها و کنترل زمینه تعارض منافع و فساد.
- تشکیل کمیته آینده‌پژوهشی پیشگیری و ارائه گزارش عملکرد شفاف سالانه از طریق.
- ارائه ضابطه دقیق در تعریف جرم اقتصادی و تعیین تکلیف مصادیق فساد اقتصادی در قانون.
- جلب همکاری‌های بین‌المللی و داخلی در راستای پیشگیری از فساد اقتصادی.

#### کتابنامه

قرآن کریم.

- ابراهیم آبادی، غلامرضا؛ و علی مرشدی‌زاد (۱۳۸۳). تأملی چندجانبه در مقوله فساد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش دفتر مطالعات سیاسی.
- احمدی مقدم، مصطفی؛ اسماعیلی، مهدی؛ و حاجی تبار، حسن (۱۳۹۸). مبانی پیشگیری از جرم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، شماره ۴۶.
- احمدی ناطور، زهرا؛ و ریاضت، زینب (۱۴۰۲). تحول مفهوم و مصادیق مأمورین خدمات عمومی، پژوهش‌نامه حقوق کیفری، شماره ۲۸.
- اشراقی، محمود؛ و یزدانی، محمدحسین (۱۳۸۰). پیشگیری از وقوع جرم، پژوهش‌های مدیریت راهبردی، شماره ۳۴.
- توسلی‌زاده، توران (۱۳۹۰). پیشگیری از جرائم اقتصادی در سیاست جنایی ایران و اسناد سازمان ملل متحد (رساله دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی)، دانشگاه تهران، پردیس فارابی، تهران، ایران.
- جعفری، امین (۱۳۹۴). حقوق کیفری تطبیقی (چاپ اول). ایران، تهران: میزان.
- جعفری صمیمی، احمد؛ زرین اقبال، حسن؛ زیبائی، محمدرضا؛ درخشانی درآبی، کاوه (۱۳۹۵). بررسی تطبیقی اقتصاد بخش عمومی در الگوی اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دولت‌های رفاه، پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، شماره ۶۱.
- حسینی، جعفر؛ و مهرا، نسرین (۱۳۹۲). نقادی بر مفهوم جرم اقتصادی در قانون مجازات اسلامی، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، شماره ۲ و ۳.
- حطمی، ایمان (۱۴۰۰). جرائم اقتصادی در ایران. ایران، تهران: جنگل.

- خانعلی‌پور و اجارگاه، سکینه (۱۳۹۰). *پیشگیری فنی از جرم* (چاپ اول). ایران، تهران: میزان.
- دادخدایی، لیلا (۱۳۹۰). *فساد مالی-اداری و سیاست جنایی مقابله با آن*. ایران، تهران: میزان.
- دادگر، یدالله و رحمانی، تیمور (۱۳۹۱). *مبانی و اصول علم اقتصاد* (چاپ ۱۳). ایران، قم: بوستان کتاب.
- دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴). *کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد*، مجله حقوقی، شماره ۱۴.
- دوگراف، خیالت (۱۳۹۴). *چشم‌اندازهای نظری فساد* (هانیه هژیرالساداتی: مترجم) (چاپ اول). ایران، تهران: آگاه.
- رحمانیان، مرتضی؛ قنبری، ابوالفضل؛ و ایزدی راد، رؤیا (۱۴۰۱). *فساد اداری و راهکارهای حقوقی مقابله با آن*، حقوق و فقه تربیت کودک، شماره ۱۰.
- رزمان، علی (۱۳۹۶). *رویکرد جرم‌شناختی در جرائم اقتصادی ملی و طبیعی*. ایران، تهران: قانون‌یار.
- شمس ناتری، محمدابراهیم؛ و توسلی‌زاده، توران (۱۳۹۰). *پیشگیری وضعی از جرائم اقتصادی*، مطالعات حقوق خصوصی، شماره ۴۱.
- شمس ناتری، محمدابراهیم؛ ریاضت، زینب؛ کلاتنری، حمیدرضا؛ و زارع، کاظم (۱۳۹۶). *قانون مجازات اسلامی در نظم حقوقی کنونی* (چاپ پنجم). ایران، تهران: میزان.
- عاقلی‌نژاد، محمدامین (۱۳۹۴). *پیشگیری از جرائم بانکی از طریق حاکمیت شرکتی در بانک‌ها*، (چاپ اول)، ایران، تهران: جاودانه جنگل.
- عمید، حسن (۱۳۶۰). *فرهنگ فارسی عمید*. ایران، تهران: امیرکبیر.
- فضلی، مهدی؛ و خالقی، ابوالفتح (۱۳۹۷). *کاستی‌های تقنینی در کاهش فساد در معاملات دولتی در پرتوی رهنمودهای OECD*، پژوهش حقوق کیفری، ۶(۲۳).
- کدخدایی، عباسعلی؛ و موحدی، نرگس (۱۴۰۲). *رویکردهای جهانی به ماهیت رمزارزها و نسبت آن با نهاد تنظیم‌گر، دولت و حقوق*، شماره ۱۳.
- کمالی، یحیی؛ شیخ‌زاده جوشانی، صدیقه؛ و دولت‌کردستانی، اطهره (۱۳۹۹). *فرا ترکیب سازوکار پیشگیری و مبارزه با فساد اداری در ایران*. *مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، شماره ۱۰.
- لطفی، نسرين؛ و حاجی‌ده‌آبادی، محمدعلی (۱۳۹۲). *بررسی نقش مذهب در پیشگیری از وقوع جرائم از دیدگاه افراد عادی و مجرم، دانش‌انظامی*، شماره ۱۵.

- محبی، جلیل؛ و ریاضت، زینب (۱۳۹۷). شرح قانون مجازات اسلامی (چاپ اول). ایران، تهران: میزان.
- معصومی گودرزی، شیما (۱۴۰۰). مفهوم‌شناسی و درآمدی بر تحول کیفی‌های اقتصادی (پایان‌نامه کارشناسی ارشد به راهنمایی دکتر زینب ریاضت)، دانشگاه ارشاد دماوند، تهران، ایران. معظمی، شهلا (۱۳۸۸). بزهکاری کودکان و نوجوانان. تهران: دادگستر.
- مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد (۱۳۸۲). فساد مالی و اقتصادی (ریشه‌ها، پیامدها، پیشگیری و مقابله). ایران، تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- مهدوی‌پور، اعظم (۱۳۹۰). سیاست کیفری افتراقی در قلمرو بزهکاری اقتصادی (چاپ اول). ایران، تهران: میزان.
- میرخلیلی، سید محمود (۱۳۸۳). پیشگیری وضعی از نگاه آموزه‌های اسلام، فقه و حقوق، شماره ۱. نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۸۱). تقریرات درس جرم‌شناسی (کنترل اجتماعی جرم و واکنش اجتماعی)، گروه جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه امام‌صادق علیه‌السلام، تهران، ایران.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۷۹). تقریرات درس جرم‌شناسی، دوره دکتری دانشگاه تربیت مدرس، نیم‌سال اول.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین؛ و هاشم‌بیگی، حمید (۱۳۸۸). دانشنامه جرم‌شناسی (جلد دوم). ایران، تهران: گنج دانش.
- نورزاد، مجتبی (۱۳۸۹). جرائم اقتصادی در حقوق کیفری ایران (چاپ اول). ایران، تهران: جنگل.
- همدمی خطبه‌سرا، ابوالفضل (۱۳۸۷). فساد مالی: علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن. ایران، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- Brooks G, Criminology of Corruption (2016). Theoretical Approaches, Palgrave Macmillan.
- Sagant, V & Shaw, M. (2010). International Report on Crime Prevention and Community Safety; Trends and Perspectives. Montreal: International Center for The Prevention Crime (ICPC).
- Annuldsen, Lnge (2000). Corrupion, Definitions and concept,chr, Michelseninstitute, Development studies and human rights.
- Rose Akerman, Susan (1999). corruption and government Caves Consequences and Reform , Cambrige university press.