

قانونگذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری؛ رهنموده‌هایی برای نظام خط‌مشی‌گذاری جمهوری اسلامی ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۳/۸

شماره مسلسل: ۱۹۸۱۵
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:
قانونگذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری؛
رهنمودهایی برای نظام خط‌مشی‌گذاری جمهوری اسلامی ایران

نوع گزارش: طرح/لایحه، نظارتی، راهبردی

نام دفتر:
مطالعات مدیریت (گروه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد)

مدیر مطالعه:
یحیی مرتب

تهیه و تدوین:
امیرعباس عبدلی

ناظران علمی:
مهدی عبدالحمید، محمد عبدالحسین زاده

اظهارنظر کنندگان:
مسعود بنافی (هیئت علمی دانشگاه تهران)، مهدی سرایلو (دفتر مطالعات حقوقی)

ویراستار ادبی:
سیده مرضیه موسوی

گرافیک و صفحه‌آرایی:
معصومه گریوانی

واژگان کلیدی:
۱. تعارض منافع
۲. فساد اداری
۳. قانونگذاری
۴. قانون
۵. سلامت اداری

تاریخ شروع مطالعه:
۱۴۰۲/۰۲/۲۰



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه تقنینی.....	۹
۳. تمدید مکرر قوانین مرتبط با سلامت اداری در سایه تصویب قانون آزمایشی و توجه به ارزیابی تأثیرات.....	۹
۴. بررسی فرایند تصویب طرح‌ها و لوایح مرتبط با حوزه مدیریت تعارض منافع در مجلس شورای اسلامی.....	۱۱
۵. بررسی توجه به ابعاد مستثنا کردن برخی دستگاه‌ها در نظام قانونگذاری.....	۱۱
۶. بررسی محاسن مشارکت هوشمندانه قوای سه‌گانه در حوزه تقنین ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد.....	۱۳
۷. بررسی جای‌گذاری هنجارهای قانونی مرتبط با ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در قوانین برنامه توسعه و قانون بودجه.....	۱۴
۸. بررسی شاخص‌های ضمانت اجرای نقض ضوابط مدیریت حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری.....	۱۴
۹. بررسی اجرای قانون با در نظر گرفتن اقتضائات اجرایی و زمان‌بندی مشخص جهت اجرا.....	۲۰
۱۰. بررسی ابزارهای پیشگیرانه و رویکرد غالب قوانین در حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری.....	۲۱
۱۱. بررسی تعیین تکلیف امور اصلی آیین‌نامه در قوانین مرتبط با حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری.....	۲۸
۱۲. نتیجه‌گیری و پیشنهادها.....	۲۹
منابع و مأخذ.....	۳۲

فهرست جداول

جدول ۱. بررسی قوانین ضمانت اجرای تخلفات اداری در قوای سه‌گانه.....	۱۶
جدول ۲. بررسی قوانین در خصوص ضمانت اجرای کیفری در حوزه مقابله با فساد اداری.....	۱۸
جدول ۳. بررسی رویکرد مقنن به موضوع دریافت هدیه.....	۲۱
جدول ۴. بررسی رویکرد مقنن به موضوع خویشتن‌دسالاری.....	۲۲
جدول ۵. بررسی رویکرد مقنن به موضوع روابط سهام‌داری مسئولان و کارگزاران حاکمیتی.....	۲۳
جدول ۶. بررسی رویکرد مقنن به موضوع درب گردان.....	۲۵
جدول ۷. بررسی رویکرد مقنن به موضوع تأثیر پذیری از انگیزه‌های سیاسی - منطقه‌ای در تصمیمات مسئولان.....	۲۶
جدول ۸. بررسی رویکرد مقنن به موضوع اشتغال هم‌زمان.....	۲۷



قانونگذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری؛ رهنمودهایی برای نظام خط‌مشی‌گذاری جمهوری اسلامی ایران

چکیده



با محوریت انواع این موضوع در متون تقنینی گذشته و استفاده از آن به‌عنوان رویکردهای قابل‌استفاده در آینده است. به همین منظور، گزارش حاضر با استفاده از تجارب تقنینی گذشته و طراحی یک بازبینی (چک‌لیست)، می‌تواند بخش عمده‌ای از نیازهای قانونگذار را درخصوص طراحی مسیر حرکت سه قوه در پیشگیری و مقابله با فساد با تمرکز بر موضوع تعارض منافع فردی تأمین کند. این مسیر و طراحی صورت گرفته با تأکید و ابتننا بر حذف بسترهای فسادزا با شناخت موقعیت‌های تعارض منافع و استفاده از رویکرد شفافیت جهت جلوگیری از فساد شکل گرفته تا وقوع فساد به حداقل برسد و در مواقعی که قواعد تعارض منافع نقض شده و سوءاستفاده از موقعیت توسط مرجع رسیدگی‌کننده محرز شد، برخورد مؤثر و کارآمد با فرد خاطی صورت پذیرد.

تعارض منافع به‌عنوان مهم‌ترین عنصر پیشگیری از فساد اداری، متمرکز بر موقعیت‌هایی است که کارمندان و مسئولان میان منافع شخصی و عمومی مردد شده و امکان لغزش و وقوع فساد در صورت عدم مدیریت آن از احتمال بالایی برخوردار است. در این میان، تعارض منافع فردی به‌دنبال حفظ افراد از گرفتار شدن در دام فساد بوده و کلیه تدابیر را به همین منظور دنبال می‌کند. اشتغال هم‌زمان، درب‌گردان، انگیزه‌های سیاسی - منطقه‌ای، خویشاوندسالاری، روابط سهام‌داری و مالکیت شرکت خصوصی و دریافت هدیه شش‌گونه موقعیت تعارض منافع فردی شناسایی شده که در قوانین ما به‌صورت پراکنده مورد اشاره قرار گرفته است. هدف گزارش پیش‌رو تحلیل و بررسی رویکردهای قانونگذار به موضوع مدیریت تعارض منافع فردی



بیان / شرح مسئله

رخدادهایی که در دهه ۱۳۹۰ شمسی منجر به ارتکاب فساد در برخی دستگاه‌های اجرایی شد، نشان داد علی‌رغم وجود قوانین متعدد در این حوزه، مسئله تعارض منافع به صورت جامع و مانع دیده نشده و لزوم یک قانون جامع و راهبردی که تمرکز آن شناسایی گلوگاه‌های فسادزا بوده، ضروری است. این حوادث نشان داد که نظام حقوقی ما در عرصه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد بیشتر روی موضوع فساد از حیث مجازات مرتکبین تمرکز کرده و مدیریت موقعیت‌هایی که مدیران و کارمندان در برابر نفع شخصی و عمومی دچار تعارض می‌شوند، به صورت خاص و ویژه در نگاه مقنن دیده نشده است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

در نظام حقوقی ما قوانین متعددی از جمله قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولین و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۹۴، قانون ارتقای نظام سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰، قانون منع تصدی بیش از یک شغل مصوب سال ۱۳۷۳ در حوزه پیشگیری و همچنین در حوزه ضمانت اجرا، قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲، قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۷۵ و... نیز از جمله تلاش‌های مقنن در جهت بازدارندگی از فساد و مجازات مرتکبین به فساد بوده است. بررسی تجارب قانونگذاری در این حوزه با استفاده از تحلیل قوانین این حوزه در عرصه پیشگیری و مجازات هم‌زمان با اتخاذ رویکرد آینده‌نگر جهت بهره‌برداری از این تجارب، می‌تواند درس‌های مفیدی را جهت تدوین قوانین این حوزه در آینده به همراه داشته باشد. به همین منظور گزارش حاضر به مطالعه تحلیلی و آسیب‌شناسانه قوانین حوزه مدیریت تعارض منافع فردی و ارتقای سلامت اداری پرداخته تا از تکرار اشکالات در قوانین آینده این حوزه جلوگیری به عمل آید.

پیشنهاد راهکارهای نظارتی، تقنینی یا سیاستی

تمدید مکرر قوانین ارتقای سلامت اداری در سایه تصویب قانون آزمایشی و عدم توجه به نظام ارزیابی تأثیرات قانون از مسیر پایش آثار آن، موضوعی است که مجلس شورای اسلامی به‌عنوان متولی این موضوع باید آن را مدنظر قرار دهد. استفاده از ظرفیت کمیسیون مشترک در بررسی لوایح مربوط در مجلس شورای اسلامی و همچنین هم‌گرایی قوای مجریه و قضائیه در تهیه لوایح می‌تواند منجر به ساختار منسجم از حیث تشکیلات، منابع انسانی، آیین‌نامه‌های اجرایی به‌موقع در حوزه قوانین مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری شود. مجازات اداری نقض قواعد مدیریت تعارض منافع باید به صورت شفاف در قانون مشخص شود و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز به تخلفات کارمندان رسیدگی کنند. کمیسیون حقوقی و قضایی نیز در خصوص ضمانت‌اجرای کیفری، شمول مجازات نسبت به متخلفان را براساس رتبه و مقام، در نظر گرفته و جبران کلیه خسارت‌های وارده به دلیل نقض قواعد مدیریت تعارض منافع را نیز به‌صراحت به‌عنوان بخشی از مجازات قرار دهد. در خصوص موارد ۶گانه مدیریت تعارض منافع، (وزارت امور اقتصادی و دارایی) به‌منظور مدیریت دریافت هدایا توسط مقامات و مسئولین باید نسبت به راه‌اندازی سامانه دریافت هدایا به‌منظور شفاف‌سازی هدایای دریافتی اقدام کرده و مقامات و مسئولین مکلف به درج اطلاعاتی از جمله شخص هدیه‌دهنده و ارزش ریالی آن در سامانه مذکور باشند.

در موضوع خویشاوندسالاری، «حراست‌های دستگاه‌های اجرایی» به‌عنوان بازوهای نظارتی و در قالب یک تکلیف خاص، جذب و به‌کارگیری بستگان نسبی و سببی برخلاف مقررات توسط مسئولان را به وزارت اطلاعات و سازمان بازرسی کل کشور گزارش دهد.

وزارت امور اقتصادی و دارایی باید در حوزه مالکیت شرکت‌های خصوصی و سهام‌داری شرکت‌های مرتبط با حوزه‌های که مقامات و مدیران در آن حوزه مسئولیت خطمشی‌گذاری، نظارت و اجرا را برعهده دارند؛ نسبت به معرفی و کیل‌ناشناس برای مدیریت سهام مربوطه اقدام کند. سازمان اداری و استخدامی با همکاری سازمان برنامه‌بودجه و وزارت اطلاعات، در حوزه درب‌گردان که به‌معنای جابه‌جایی از بخش عمومی و حاکمیتی به بخش خصوصی است؛ با توجه به مرتبه شغلی و حساسیت شغل کارمندان و مسئولان و سطح دسترسی به اطلاعات محرمانه؛ با استفاده از دوره توقف و استراحت پس از اتمام خدمت عمومی در خصوص بازنشستگان (در سایه نظام جبران خدمت) و همچنین رویکرد



مصاحبه و شناخت انگیزه از حضور در بخش خصوصی و شفاف‌سازی جابه‌جایی‌ها در رده‌های بالای حاکمیتی از طریق سامانه‌های در دسترس مردم، اقدام کند.

در بحث جلوگیری از انگیزه‌های سیاسی و منطقه‌ای در تصمیم‌گیری‌های کلان و محلی، در گام اول کمیسیون‌های مجلس و در گام دوم شوراهای اسلامی شهر و روستا قبل از رأی دادن؛ ذی‌نفع بودن خود را به رئیس جلسه اعلام نموده و کتمان آن منجر به تعقیب اداری فرد خاطی شود.

در موضوع اشتغال هم‌زمان در شرایط فعلی به‌نظر اتخاذ راهبردهای سخت‌گیرانه، می‌تواند نقشه راه بهتری را در حوزه جابه‌جایی افراد در بین بخش خصوصی و عمومی، ترسیم کرد. عمده مشکل تقنینی در حوزه اشتغال هم‌زمان پراکندگی قوانین این حوزه و عدم شمول آن به کلیه قوای سه‌گانه و سازمان‌های با قانون خاص و همچنین تعاریف ناهمگون در تعریف شغل و پست در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل بوده و همین موضوع منجر به ایجاد خلأ قانونی در این فضا شده است. **لذا کمیسیون اجتماعی با اصلاح و همگن کردن تعریف شغل با نگاه عام‌الشمول نسبت به باز تعریف اصطلاحات شغل و پست اقدامات لازم جهت شفاف کردن این مسئله را در دستور کار قرار دهد.**

۱. مقدمه

یکی از مسائل مهم در حوزه قانونگذاری، استفاده از تجربیات گذشته به‌عنوان راهبرد اساسی در تنظیم هنجارهای قانونی آینده است. استفاده از تجارب مثبت و منفی در گذشته به‌مثابه چراغی است که با استفاده از رهنمودهای آن می‌توان از تکرار مکرر خطاها پرهیز و نقاط قوت موجود را نیز حفظ کرد. اهمیت قانونگذاری در حوزه سلامت اداری و مقابله با فساد ناشی از ارتباط مستقیم این موضوع با اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی است. به عبارت دیگر سرمایه اجتماعی مهم‌ترین ابزار تضمین اقتدار حاکمیت بوده و حاکمیت به‌وسیله همین سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی خواهد توانست حکمرانی مطلوب خود را اعمال کند.

فساد اداری از منظر حقوقی به زیرپا گذاشتن قوانین و ضوابط برای دستیابی به منافع شخصی تعریف شده است [۱]. از زاویه جامعه‌شناختی فساد زمانی رخ می‌دهد که یک کارمند یا مسئول دولتی در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تأثیر منافع شخصی و یا روابط و علایق خانوادگی و دوستی‌های اجتماعی قرار گرفته باشد [۲]. به‌نظر با جمع‌بندی از تعاریف مختلف و متعدد از فساد اداری، می‌توان فساد اداری را اقدام و یا ترک فعل کارمند با سوءاستفاده از موقعیت و مقام اداری که نتیجه آن ضرر و یا عدم انتفاع عمومی است تعریف کرد. در کنار تبیین موضوع فساد اداری، شناخت ابعاد مختلف تعارض منافع نیز در مسیر این تحقیق راهگشاست. تعارض منافع به موقعیتی اطلاق می‌شود که فرد از رهگذر پست سازمانی و یا امور محوله به آن دچار شده و در این موقعیت باید میان نفع شخصی و عمومی تصمیم‌گیری کند و امکان ترجیح منافع شخصی به منافع عمومی وجود خواهد داشت. همان‌گونه که در تعریف تعارض منافع مطرح شد، کارمند یا مسئول در موقعیت فسادزا قرار گرفته و با طراحی یک سیستم شفاف، می‌توان هزینه ارتکاب فعل مجرمانه فسادزا را کاهش داد که از آن به مدیریت تعارض منافع تعبیر می‌شود. قرار گرفتن مسئول در موقعیت فسادزا به‌معنای انجام فساد نبوده و در صورت وجود یک سیستم کنترلی پیشگیرانه می‌توان از بروز فساد جلوگیری کرد. در واقع کارکرد اصلی مدیریت تعارض منافع، به حداقل رساندن فساد اداری و اقتصادی از طریق کنترل‌های به‌هنگام در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات مدیران در موقعیت‌های تعارض منافع است.

این گزارش تلاش دارد تا با بیان پیشینه قانونگذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع فردی و ارتقای نظام سلامت اداری، با استفاده از تجارب تقنینی در تصویب قوانین این حوزه، راهبردهای تقنین نظام تعارض منافع را با توجه به وضعیت تقنینی نظام جمهوری اسلامی، ارزیابی و پیشنهادهایی برای کارآمدسازی بیشتر قوانین در دست تصویب مجلس شورای اسلامی ارائه کند.



کاهش فساد اداری در طول این سال‌ها بوده است. از این‌رو نظام قانونگذاری متوجه خلأ قانونی حوزه مدیریت تعارض منافع به‌منظور کنترل و مدیریت تصمیمات اداری در سطوح مختلف قوای سه‌گانه شد تا در راستای آن بتواند از ترجیح منافع شخصی توسط کارمندان جلوگیری کند. این دغدغه باعث شد تا دولت نیز لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی را در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۱۹ در هیئت وزیران تصویب و طی نامه شماره ۱۱۱۵۳۸ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۱ جهت طی تشریفات قانونی در تاریخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۱ به مجلس شورای اسلامی ارسال کرد و مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۹۹/۰۴/۰۳ با شماره ثبت ۵۷ اعلام وصول و در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۳ به تصویب کمیسیون اجتماعی رسید و در دستور کار صحن علنی مجلس قرار گرفته است.

قانونگذار در نظام حقوقی، به وضع محدودیت‌هایی برای پیشگیری از فساد پرداخته و در برخی قوانین با رویکرد کیفی، مجازات‌هایی را برای مرتکبین فساد در نظر گرفته است. هرچند که به‌صراحت ادبیات تعارض منافع در قوانین ما مشاهده نمی‌شود؛ اما در بطن برخی قوانین، هدف قانونگذار، پیشگیری از سوءاستفاده افراد از جایگاه عمومی به قصد استفاده از منافع شخصی بوده است. برای نمونه در قانون رسیدگی به داری مقامات، مسئولین و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۹۴، قانون ارتقای نظام سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰، قانون منع تصدی بیش از یک شغل مصوب سال ۱۳۷۳، لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب سال ۱۳۳۷، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، نشانگر تلاش مقنن برای

۳. تمدید مکرر قوانین مرتبط با سلامت اداری در سایه تصویب قانون آزمایشی و توجه به ارزیابی تأثیرات



سنجش و ارزیابی قرار گیرد تا بتوان در سایه این تجارب حین دائمی کردن آن از تجارب دوران اجرای آزمایشی قانون بهره برد [۴]. بررسی آثار اجرای قانون در حین اجرا، خود عاملی است تا قانون پس از دائمی شدن، مکرر اصلاح نشده و قانونگذاری با ثبات، از این راه محقق شود.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در اصل هشتادوپنجم قانون اساسی با ذکر شرایطی، قانون آزمایشی و الزامات کلی آن مورد توجه قرار گرفته است. در این صورت قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. هرچند از نگاه برخی حقوق‌دانان با توجه به مبانی متفاوت مسئله تفویض قانونگذاری و اجرای آزمایشی قانون، در این اصل این دو موضوع تفکیک نشده است، لکن حتی با پذیرش این موضوع، تصویب قانون به‌صورت آزمایشی از سوی مجلس شورای اسلامی در سایه اصل هشتادوپنجم قانون اساسی با احراز «ضرورت» و در خصوص «بعضی قوانین» میسر

ثبات قانون به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های مهم در عرصه قانونگذاری و عامل هدایت مخاطبان قانون برای حرکت در مسیر معین شده توسط قانون است. مفهوم ثبات در عرصه تقنین به‌معنای عدم تغییر ابدی قانون نیست، بلکه بدین معناست تا شهروندان و نظام اداری به‌دلیل تغییرات مکرر دچار سردرگمی نشده و بتوانند در سایه ثبات قانون برنامه‌ریزی‌های بلندمدت خود را سامان‌دهی کنند. [۳] این موضوع به‌دلیل حساسیت قوانین مبارزه با فساد دارای اهمیت دو‌چندانی است؛ چه اینکه در صورت تصویب قانون به‌صورت آزمایشی بدون ارزیابی آثار آن، قاطعیت در برخورد با مبارزه با فساد دچار تزلزل شده و همین موضوع نظام اداری را مهبیای فساد بیشتر می‌سازد.

تصویب قانون به‌صورت آزمایشی در مطالعات قانونگذاری مورد واکاوی قرار گرفته است. در وهله اول قانون آزمایشی باید در زمان مشخصی خاتمه یافته و زمان خاتمه در متن قانون تصریح شود و در وهله دوم آثار اجرای قانون در طول زمان تعیین شده مورد

۱. سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود.



خواهد بود. از واژه ضرورت مندرج در اصل هشتادوپنجم قانون اساسی می‌توان تحلیل کرد که دلیل اصلی تصویب قانون به صورت آزمایشی از یک سو ضرورت ارزیابی آثاری است که در حین اجرا مشخص شده و از سوی دیگر اجرای قانون دارای حساسیت‌های فراوانی است که نمی‌توان به آسانی در یک مرحله قانون دائمی تصویب کرد. عبارت دیگر مندرج در این اصل با اشاره به مفهوم «بعضی قوانین» دایره تصویب قانون به صورت آزمایشی را محدود کرده تا این مدل قانونگذاری را خلاف اصل بدانند [۵]. در هر صورت مسیر تصویب قانون آزمایشی کمیسیون داخلی مجلس خواهد بود که مجلس، قانونگذاری در طول زمان اجرای آزمایشی قانون را به کمیسیون مربوطه واگذار کرده و همین موضوع باعث شده تا هم تفویض قانونگذاری و هم اجرای آزمایشی که تحت لوای موضوع تفویض قانونگذاری قانونگذاری قرار گیرد به عنوان یک استثنا مطرح باشد.

یکی از تجربه‌های قانونگذاری به صورت آزمایشی در حوزه ارتقای سلامت اداری و مدیریت تعارض منافع، تصویب قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد است. پس از رفت و برگشت‌های مکرر مصوبه مجلس میان شورای نگهبان و مجلس سرانجام این قانون در تاریخ ۱۳۹۰/۰۸/۰۷ در مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد تأیید قرار گرفت و به صورت آزمایشی برای سه سال به دستگاه‌های ذی ربط ابلاغ شد. انتظار منطقی و اجرای آزمایشی قانون در طول این سه سال آن بود که ایرادها و اشکالات اجرایی حاصل از اجرای قانون احصا و قبل از انقضا تاریخ سه ساله اصلاحات مذکور اعمال شود. با توجه به انقضای زمانی قانون در مورخ ۱۳۹۳/۰۸/۰۷، مجلس شورای اسلامی بار دیگر در مرتبه دوم و در تاریخ ۱۳۹۴/۰۴/۳۰ قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را به مدت سه سال و نیم تصویب کرد که پس از تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت اجرا به رئیس جمهور ابلاغ می‌شود. در مرتبه

سوم با ارسال لایحه دولت جهت تمدید مجدد قانون مذکور مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۱، مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۶ لایحه را تصویب، اما با توجه به ایرادهای شورای نگهبان در خصوص ماده (۲۸) این قانون و اصرار کمیسیون بر مصوبه خود وفق اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی موضوع جهت تصمیم‌گیری نهایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد. در نهایت قانون دائمی کردن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد که در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۰۶ مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفته بود، با انجام اصلاحاتی در تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۰ در عرصه تقنینی کشور به صورت دائمی قرار گرفت.

در میان این سال‌ها که قانون به صورت آزمایشی تصویب شد تا تمدید بعدی فاصله زمانی وجود داشته، قانون قابلیت اعمال و اجرا نداشته است. برای نمونه آسیب این موضوع آنجا تشدید می‌شود که مشخص نیست بسیاری از تکالیف مندرج در قانون از جمله الزام به قرار دادن متن قراردادهای متوسط و بالاتر در پایگاه اطلاعاتی قراردادهای در سال‌های عدم تمدید قانون دارای چه وضعیتی بوده است؟ یا جرم‌انگاری ماده (۲۴) این قانون مبنی بر اظهار خلاف واقع و ارائه اسناد و مدارک غیرواقعی به دستگاه‌های مشمول این قانون در ماه‌های عدم تمدید قانون از سوی مجلس قابل استناد توسط قضات نبوده است. از سوی دیگر عملکرد هیئت ۸ نفره به عنوان رکن گزارش‌دهنده به منظور اعمال محرومیت‌های مندرج در ماده (۵) قانون ارتقای سلامت اداری به هیئت سه نفره شامل ۳ قاضی چگونه بوده و دارای چه آثار ملموس و محسوسی در طول اجرای آزمایشی قانون بوده است؟ علاوه بر موارد فوق این سؤال مطرح بوده که چند درصد از الزامات و تکالیف مندرج در این قانون توسط دستگاه‌های مشمول اجرایی شده و مشکلات موجود در این مسیر دارای چه ابعاد و نیازمند اتخاذ چه تصمیماتی است تا مقنن هنگام دائمی کردن قانون اصلاحات مورد نیاز را مدنظر خود قرار دهد؟

۴. بررسی فرایند تصویب طرح‌ها و لوایح مرتبط با حوزه مدیریت تعارض منافع در مجلس شورای اسلامی

مدیریت خدمات کشوری، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد تنها در کمیسیون اجتماعی مورد بررسی و تصویب قرار گرفته است. هرچند مطابق با ماده (۴۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی کمیسیون اجتماعی برای انجام وظایف محوله در محدوده امور اداری و استخدامی، کار، اشتغال، روابط کار و تعاون تشکیل می‌شود و مجموعه قوانین این حوزه ارتباط تنگاتنگی با نظام اداری کشور دارد، اما به نظر می‌رسد گستردگی مسائل مرتبط با مدیریت تعارض منافع، بررسی توسط کمیسیون مشترک را می‌طلبد.

ارجاع موضوع به کمیسیون مشترک مطابق با ماده (۳۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در مورد طرح‌ها و لوایح که به تشخیص هیئت‌رئیس به دو یا چند کمیسیون ارتباط اساسی داشته باشند، تشکیل می‌شود. تشکیل کمیسیون مشترک علاوه بر اینکه گستره متخصصین بررسی‌کننده طرح یا لایحه را می‌افزاید، در صورتی که قانون در اجرای اصل هشتادوپنجم به صورت آزمایشی تصویب شود نیز، اراده اکثریت مجلس را در بررسی تصویب طرح و لایحه به صورت دقیق‌تری نمایندگی می‌کند.^۱

بخش مهمی از مسائل مرتبط با حوزه مدیریت تعارض منافع، تدوین ضوابط و الزامات مرتبط با ضمانت‌اجراهای کیفری، اداری و مدنی است که نیازمند بررسی‌های حقوقی و قضایی است. از سوی دیگر مسئله مدیریت تعارض منافع و مقابله با فساد اداری دارای وجوهی از مسائل فرهنگی و آموزشی بوده و نمی‌توان تنها به ابعاد حقوقی و کیفری آن به‌عنوان ضمانت‌اجرا اکتفا کرد. لزوم آموزش مسائل مرتبط با مدیریت تعارض منافع و فرهنگ‌سازی عمومی به‌عنوان یکی از ارکان مهم در مقابله با فساد و نهادینه‌سازی سلامت اداری خود گواه ابعاد فرهنگی موضوع مدیریت تعارض منافع است. علاوه بر موارد فوق، بخش مهمی از مسائل مرتبط با مدیریت تعارض منافع مربوط به شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها بوده و نمی‌توان بدون در نظر گرفتن تأثیرات این موضوع بر نهادهای مذکور نسبت به قانونگذاری در این حوزه اقدام کرد. این در حالی است که حسب رویه مجلس شورای اسلامی، قوانین حوزه ارتقای سلامت اداری و مدیریت تعارض منافع علی‌رغم ابعاد مختلف، به‌منظور بررسی تنها به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارجاع شده است. برای نمونه قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان، قانون

۵. بررسی توجه به ابعاد مستثنا کردن برخی دستگاه‌ها در نظام قانونگذاری

روح‌القوانین بیان می‌کند: در قانون حتی‌المقدور موارد استثنائی باید کم باشد و بهتر است که اصلاً موارد استثنائی وجود نداشته باشد. زیرا موارد استثنائی و وارد شدن در جزئیات شخص را وارد استثنائات و جزئیات دیگر می‌کند» [۶]. این مفهوم در علم اصول با عبارت «تخصیص اکثر قبیح است» مورد اشاره قرار گرفت و درصدد آن است تا بیان کند که اگر حکمی به‌صورت عام مطرح شده و بعد بیشتر افراد عام از آن حکم مستثنا شوند، چنین بیانی ناپسند است و باعث کاهش اعتبار حکم شده و اثرگذاری قاعده‌ای که حکم بر آن مبتنی شده را کاهش خواهد داد [۷]. این موضوع بدین معنا نیست که دامنه شمول قانون باید به‌صورت مطلق باشد

یکی از دغدغه‌های حوزه تقنین عرصه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد استثنا کردن شمول قواعد هنجارهای تقنینی بر برخی دستگاه‌های اجرایی است. تدوین قانون جامع و همه‌گیر ارتباط مستقیمی با دایره استثنائات مندرج در آن قانون دارد. بدین معنا که اگر استثنائات در قانونگذاری گسترده و بدون دلیل خاص اعمال شود، آثار مطلوبی از اجرای قانون حاصل نمی‌شود. چه اینکه مهم‌ترین هدف قانونگذاری اجرای عدالت و بدون تبعیض قانون نسبت به مشمولان قانون بوده و استثنائات قانونی بدون در نظر گرفتن جوانب امر نقض غرض قانونگذاری است. مفهوم استثنا، تا آنجا در حقوق عمومی حائز اهمیت است که منتسکیو در

۱. برای نمونه قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت مصوب جلسه ۱۴۰۰/۰۷/۲۴ کمیسیون مشترک طرح جوانی جمعیت و حمایت از خانواده مجلس شورای اسلامی مطابق اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی که با عنوان طرح جوانی جمعیت و حمایت از خانواده به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده بود، پس از موافقت مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت هفت سال در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ مورد تصویب مجلس قرار گرفت.



و در قوانین مختلف، برخی دستگاه‌ها از شمول قانون خود را مستثنا کردند. برای نمونه در ماده (۱۳۷) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ سازمان انرژی اتمی و شرکت‌های تابعه با درج عبارت «بدون الزام به رعایت قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات و سایر قوانین و مقررات عمومی» از قانون مدیریت خدمات مستثنا شدند. ۶ سال بعد در ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ تعدادی از سازمان‌های ذیل وزارت صنعت، معدن و تجارت از قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی به‌جز در مواردی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، مستثنا شدند.^۱ پس از گذشت یکسال از قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ به‌موجب ماده (۱) این قانون، دانشگاه‌ها مراکز آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی و زاتخانه‌های علوم تحقیقات و فناوری و بهداشت درمان و آموزش پزشکی، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون برگزاری مناقصات و قانون مدیریت خدمات کشوری و در چارچوب مصوبات هیئت‌امنا عمل خواهند کرد. از طرفی در ادامه روند استثنا قرار دادن دستگاه‌های دولتی، در قانون برنامه احکام دائمی توسعه در بند «۴» ماده (۵۳) و با الحاق این بند به ماده (۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱، سازمان هواپیمایی و شرکت فرودگاه و ناوبری هوایی ایران (مادرتخصصی) و شرکت شهر فرودگاهی امام‌خمینی (ره) نیز از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی مستثنا شدند. گستره شمول استثنائات قانونی منجر به چندگانگی سیستم اداری شده و درنهایت حتی بر روند نظارت و پاسخ‌گو کردن دستگاه نسبت به عملکرد خود نیز مؤثر است. چه اینکه مستثنا کردن دستگاه از شمول قوانین عام بدون در نظر گرفتن نظام خاص آن دستگاه، خود منجر به افزایش دامنه اختیارات دستگاه شده و باید به‌منظور کنترل این اختیارات و عدم سوءاستفاده دستگاه از این اختیارات نیز فرایندی طراحی کرد.

و وجود استثنا در قانون و قانونگذاری به‌صورت کلی امری ناپسند است، اما استثنائی که بدون مبنا بوده و قاعده‌ای بر آن حکومت نمی‌کند، موجب ایراد و اشکال در امر قانونگذاری است. بر همین مبنا در ماده (۷) فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری بیان نموده‌اند: «که در امر مبارزه با فساد هیچ تبعیضی نباید دیده بشود. هیچ‌کس و هیچ نهاد دستگاهی نباید استثنا شود. هیچ شخص یا نهادی نمی‌تواند به عذر انتساب به اینجانب یا دیگر مسئولان کشور خود را از حساب کشی معاف بشمارد».

برای نمونه به‌موجب تبصره یک ماده‌واحد قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۰ دارندگان اجازات خاصه از مقام معظم رهبری جزء دایره استثنائات مشمولین قانون مذکور قرار می‌گیرد. درواقع هدف مقنن از طراحی این قانون، ورود جوانان به عرصه‌های مدیریتی و باز شدن حلقه مدیران بازنشسته بود، اما به‌دلیل عدم کارشناسی دقیق موضوع و در نظر نگرفتن جمیع شرایط، فرایندی در قانون طراحی شد که با کسب اجازه از مقام معظم رهبری و اختیارات خاص ولی‌فقیه این افراد با وجود بازنشستگی از شمول قانون مستثنا شوند. در کنار دارندگان اجازه خاص از سوی مقام معظم رهبری، نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات نیز از شمول قانون مستثنا بوده که عملاً در قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان، قاعده حاکم بر ممنوعیت به‌کارگیری این بازنشستگان مشخص نشده است. پس از گذشت حدود دو سال از اجرای قانون مذکور، مشکلات فرایند به‌کارگیری افراد مستثنا از شمول قانون در سخنان مقام معظم رهبری مورد نقد قرار گرفته و ایشان می‌فرمایند: «مسئله این است و الا اصل این قانون، قانون خوبی است باید هم اجرا بشود و بهترش هم همین است که خود نمایندگان مجلس قانون را جوری ترتیب بدهند و اصلاح کنند که دیگر این اشکالات پیش نیاید، مجبور نشوند که به اجازه رهبری متوسل شوند» [۸].

یکی دیگر از تجارب قانونگذاری در عرصه نظام اداری در ارتباط با موضوع مستثنا کردن از شمول قانون، تجربه قانون مدیریت خدمات کشوری با توجه به شرایط خاص برخی دستگاه‌ها بود. در ماده (۱۱۷) این قانون برخی دستگاه‌ها بنابر اقتضائات خاص از شمول این قانون مستثنا شدند، اما پس از چند سال به‌مرور

۱. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی و سازمان توسعه‌ای ذی‌ربط پتروشیمی در وزارت نفت.



۶. بررسی محاسن مشارکت هوشمندانه قوای سه‌گانه در حوزه تقنین ارتقای سلامت اداری و

مقابله با فساد

در ماده (۶) همین قانون، به قوه قضائیه مهلت ۶ ماه برای تدوین آیین‌نامه اعطا شده بود که پس از گذشت سه سال و ۷ ماه سامانه ثنا و آیین‌نامه اجرای این قانون مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۲۰ به تصویب ریاست قوه قضائیه رسید.

در نگاه دوم با تهیه لایحه از سوی دولت و همچنین لایحه قضایی توسط قوه قضائیه و مشارکت قوا، امکان ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی توسط شورای نگهبان به قانون کمتر خواهد بود. تجربه ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی توسط شورای نگهبان به بند «ج» ماده (۸) قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد که متضمن طراحی فرایندهای مکانیزه در خصوص اخذ مجوز صادرات و واردات، امور اتباع بیگانه، نقل و انتقال اموال غیرمنقول و ثبت شرکت‌ها و واحدهای تولیدی بود مطرح شد [۱۰].

نمونه دیگر این موضوع به طرح ممنوعیت اشتغال به بیش از یک شغل برمی‌گردد که شورای نگهبان در بند «۱۱» ایرادها، مصوبه را از حیث اینکه منجر به افزایش هزینه عمومی شده و منابع آن تأمین نشده است، مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌داند. از منظر سوم در دوره دوم مجلس شورای اسلامی، از مجموع کلیه طرح‌ها و لوایح سیاسی بیش از ۶۹ درصد مربوط به لوایح دولت و ۳۱ درصد ابتکار قانونگذاری مجلس اختصاص دارد. در این دوره مجموعاً ۷۴ درصد از طرح‌ها و لوایح به قانون مبدل شده و درنهایت توسط رئیس‌جمهور ابلاغ شده است [۱۱]. از این رو ضریب عملیاتی شدن قانون با ابتکار و هماهنگی توسط قوه مجریه و قضائیه بالاتر خواهد بود. در حوزه قوانین مرتبط با ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، ابتکار اصلی و غالب در حوزه تقنین مربوط به مجلس شورای اسلامی و منشأ بیشتر قوانین این حوزه نیز طرح‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی است. بر همین اساس زمانی که هماهنگی میان قوای مجریه و قضائیه در این حوزه از طریق لوایح قضایی بیشتر باشد، می‌توان انتظار داشت که فرایند اجرایی شدن قانون از مسیر آیین‌نامه‌های مدون در زمان کوتاه‌تری صورت پذیرفته و قانون از طریق آیین‌نامه اجرایی شود.

یکی از آسیب‌های تدوین قوانین حوزه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در سنوات گذشته، عدم به‌کارگیری ظرفیت تمام قوای سه‌گانه به‌منظور همکاری و هماهنگی در پیشگیری و برخورد با پدیده فساد پس از اجرایی شدن قانون بوده است. تجربه نشان داده که مشارکت قوا در تهیه متون قانونی از ۳ منظر به‌عنوان یک تجربه در عرصه قانونگذاری مبارزه با فساد قابل بررسی است.

در نگاه اول یکی از ارکان مهم قانونگذاری به‌منظور اجرایی کردن هنجارهای قانونی مندرج در قانون، توجه به موضوع آیین‌نامه اجرایی است. در قانون کلیات و ارکان موضوع مورد اجرا اشاره می‌شود و در آیین‌نامه با توجه به تخصص و شناخت بیشتر قوه مجریه یا قضائیه نسبت به آن موضوع، نحوه اجرای قانون به تفصیل و با جزئیات توسط ارجاع قانون مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرد. از این رو اجرایی شدن قانون و عملیاتی شدن آن نسبت به مخاطبان پس از وضع آیین‌نامه‌ها صورت جدی به خود گرفته و می‌توان اهداف قانون را در آیین‌نامه‌های اجرایی متجلی دانست [۹]. یکی از جلوه‌های عدم مشارکت کامل قوای سه‌گانه در تدوین قوانین عرصه مقابله با فساد، تأخیر در تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانینی است که به‌موجب همان قوانین مکلف به تهیه آیین‌نامه می‌شوند، لکن پس از گذشت سالیان طولانی اقدام به تهیه آیین‌نامه می‌کنند که کاملاً این امر خلاف اقتضای قانونگذاری مقابله با فساد است. به همین دلیل یکی از مصادیق افزایش اعتماد عمومی کاهش زمان اجرای قانون و قاطعیت قانونگذار و تعهد نسبت به اجرای مفاد قانون از مسیر تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی است. برای نمونه مطابق با ماده (۱) قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولین و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴/۰۸/۰۹ «مقامات تعیین شده در اصل یکصد و چهل و دوم قانون اساسی، فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان‌شان را مطابق با آیین‌نامه‌ای که توسط رئیس قوه قضائیه ذیل این قانون تهیه و ابلاغ می‌شود، در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت به رئیس قوه قضائیه گزارش می‌دهند و قوه قضائیه نسبت به رسیدگی اموال آنان از جهت بررسی عدم افزایش من غیر حق اقدام می‌نماید».



۷. بررسی جای گذاری هنجارهای قانونی مرتبط با ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در قوانین برنامه توسعه و قانون بودجه

موارد است [۱۲]. به همین منظور نیز شورای نگهبان در بررسی مصوبه قانون بودجه سالیانه در مواردی درج احکام دائمی در قانون بودجه را مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی دانسته است [۱۳]. یکی از نمونه‌های قرار دادن هنجارهای تقنینی عرصه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در تبصره «۲» ماده (۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه، قانونگذار به منظور مدیریت تعارض منافع پزشکان شاغل در بخش دولتی و وضع محدودیت‌هایی در این زمینه، علی‌رغم زمان‌مند بودن برنامه‌های توسعه اقدام به وضع ضوابطی در این خصوص کرد. در این تبصره عنوان شده بود که پزشکیانی که به صورت رسمی یا پیمانی در مراکز آموزشی-درمانی دولتی و عمومی غیردولتی شاغل باشند مجاز به فعالیت پزشکی در مراکز تشخیصی، آموزشی، درمانی و بیمارستان‌های بخش خصوصی و خیریه نیستند.

یکی از راهکارهای نیل به قانونگذاری جامع، تبیین قانون در نقطه مطلوب و مورد انتظار مخاطبان قانون است. به عبارت دیگر قانونگذار با جای گذاری دقیق قانون در نقطه مطلوب، امکان اجرای قانون و همچنین نظارت بر اجرای قانون را فراهم می‌سازد. قوانین عرصه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد نیز از این قاعده مستثنا نبوده و پراکندگی این قوانین در قوانین برنامه توسعه و بودجه از قدرت تأثیرگذاری این قوانین می‌کاهد. قوانین پنج‌ساله برنامه توسعه و قانون بودجه اگرچه واجد وصف قانون هستند، اما به صورت مبنایی با قوانین عادی تفاوت دارند و به همین دلیل ماهیت برنامه‌ای این قوانین، صورت خاصی به این قوانین داده‌اند. به هر روی پذیرش ماهیت برنامه‌ای این قوانین باعث می‌شود تا این قوانین را برای زمان خاص و با فلسفه موقتی بپذیریم. چه اینکه اصل سالیانه بودن بودجه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اصول بودجه‌نویسی و ممنوعیت درج احکام دائمی در قانون یکی از این

۸. بررسی شاخص‌های ضمانت اجرای نقض ضوابط مدیریت حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری

و زوایای خاص این حوزه بیش‌ازپیش توجه کرد. در وهله اول، ضمانت‌اجراهای مدیریت تعارض منافع باید با اقتضات فرهنگی و اقتصادی جامعه ما همخوان بوده و به صورت صحیح و متناسب با اهمیت نقض هنجار در نظر گرفته شود.

در وهله دوم، با توجه به پیچیدگی موضوع مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری از طیف مختلف و متنوعی از ضمانت‌اجراها بهره برد.

در وهله سوم، وضع مجازات‌ها هرچند با رویکرد پسینی مورد توجه قرار می‌گیرد، اما در واقع هدف اصلی از وضع مجازات‌ها و ضمانت‌اجراها به هم ریختن محاسبات مجرمین بالقوه از ارتکاب به جرم بوده تا نقش پیشگیری در ارتقای سلامت اداری پررنگ شود.

قانونگذار پس از وضع قاعده حقوقی و بیان بایدها و نبایدها به منظور حمایت از آنچه که در متن قانون بیان شده، اقدام به وضع ضمانت‌اجرا می‌کند. این حمایت در قالب واکنشی ازسوی مقنن در مواجهه با نقض قاعده حقوقی تعیین و در متن قانون درج می‌شود. در حوزه مدیریت تعارض منافع و مقابله با فساد اداری نیز مقنن در جهت حمایت از قواعدی که در راستای پیشگیری از فساد اداری وضع شده، ضمانت‌اجراهایی را در نظر گرفته است. از این رو شناخت انواع ضمانت‌اجرا و نحوه واکنش مقنن در خصوص نقض قواعد مدیریت تعارض منافع و مقابله با فساد اداری می‌تواند تصویر نظام ضمانت‌اجرا در این حوزه را نمایان سازد. در این خصوص باید در طراحی نظام ضمانت‌اجرا به ابعاد مختلف

به این موضوع واکنش و کارمند را مستحق مجازات اداری دانسته است [۱۶]. به‌منظور شناخت بیشتر ضمانت‌اجرای اداری می‌توان شاخص‌هایی را برای نحوه واکنش نقض هنجارهای قانونی حوزه مدیریت تعارض منافع و مقابله با فساد اداری تبیین کرد.

در وهله اول اعمال این مجازات توسط هیئت‌های رسیدگی‌کننده درون سازمانی تعیین شده و مخاطب آن شخص کارمند است. در وهله دوم مبنای قانونی ضمانت‌اجراهای اداری می‌تواند مبتنی بر آیین‌نامه، دستورالعمل و تصویب‌نامه باشد و نقض آن موجب اعمال مجازات اداری قرار گیرد؛ این درحالی است که درخصوص ضمانت‌اجرای کیفری و جرم‌انگاری رفتاری کارمند، عنصر قانونی ضمانت‌اجرا باید الزاماً از سوی مجلس شورای اسلامی مورد تصویب قرار گیرد.

هرچند که در منظومه حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران وضع ضمانت‌اجرای اداری دارای گستردگی می‌باشد، لکن به‌دلیل محدودیت‌های گزارش مهم این قواعد مورد بررسی قرار گرفته است. یکی از این قوانین، قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۰۹/۰۷ مجلس شورای اسلامی است که با وضع ۱۱ نوع مجازات اداری و همچنین گستردگی مضمولان، قانون عام حوزه ضمانت‌اجرای اداری شناخته می‌شود. ماده (۸) قانون مقررات انتظامی هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور مصوب ۱۳۶۴/۱۲/۲۲ به‌عنوان یکی از قوانین خاص در حوزه مجازات اداری اعضای هیئت علمی با احتساب ۱۱ نوع مجازات اداری، ضمانت‌اجرای اداری را نسبت به مضمولین خود طراحی کرده است. ماده (۶) قانون نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس مورخ ۱۳۹۱/۰۱/۱۵ نیز با در نظر گرفتن اهمیت تخلفات و شرایط و موقعیت ارتکاب تخلف، ۸ نوع مجازات اداری را برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی در نظر گرفته است. ماده (۱۳) قانون نظارت بر رفتار قضات نیز با برشماری ۱۳ گونه مجازات اداری را برای قضات پیش‌بینی کرده است. بر همین اساس طیف مجازات‌های اداری در سیستم قانونی نظام حقوقی جمهوری اسلامی را می‌توان براساس جدول ذیل ترسیم کرد.

در پایان نیز موضوع ضمانت‌اجرا شامل مرحله رسیدگی نیز بوده و باید به فرایند رسیدگی نیز به‌عنوان یکی از ابزارهای ضمانت‌اجرا نگاه کرد.

۸-۱. ضمانت‌اجرای مدنی

ضمانت‌اجرای مدنی عبارت است از بطلان عقد و یا قراردادی که یکی از قواعد مدیریت تعارض منافع در آن عقد و یا قرارداد نقض شده و به‌منظور حمایت از قواعد مدیریت تعارض منافع و در جهت مقابله با فساد اداری، قانونگذار بطلان و بلاثر بودن آن عقد و یا قرارداد را به‌عنوان ضمانت‌اجرا در نظر می‌گیرد. از این رو قرارداد و یا عقدی که بر پایه عدم توجه به الزامات قانونی مدیریت تعارض منافع و مبتنی بر نفع شخصی منعقد شده و در جهت تضییع منافع و مصالح عمومی است؛ با استفاده از ابزار بطلان آن عقد و یا قرارداد کارایی و اثر خود را از دست خواهد داد [۱۴]. برای نمونه ماده (۴) قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب سال ۱۳۳۷ اشعار دارد: «اشخاصی که برخلاف مقررات ماده فوق شخصاً و یا به نام و یا واسطه اشخاص دیگر مبادرت به انجام معامله نمایند؛ معاملات مزبور باطل بوده و متخلف شخصاً و در صورت تعدد متضامناً مسئول پرداخت خسارات ناشی از آن معامله یادآوری و ابطال آن می‌باشند». به‌عنوان یکی از ابزارهای حقوقی که می‌توان در جهت مقابله با فساد اداری استفاده کرد، مطرح شده است.

۸-۲. ضمانت‌اجرای اداری

ضمانت‌اجرای اداری را می‌توان عکس العمل سازمان و یا نهاد در نقض ضوابط مبتنی بر قوانین و یا مقررات بر علیه کارگزاری که ضوابط مذکور را نقض نموده، تعریف کرد. در نگاه برخی اندیشمندان حقوق عمومی ضمانت‌اجرای اداری به‌منظور حفظ و حراست از قواعد و مقرراتی است که قانونگذار برای تأمین حقوق و منافع شهروندان و حاکمیت به‌صورت متقابل وضع نموده و نقض آن را مشمول مجازات اداری می‌داند [۱۵]. در این رویکرد مجازات اداری با هدف تنبیه کسی که با نقض هنجارهای قانونی و تکالیف محول شده دچار قصور و یا تقصیر بوده و اداره نسبت



جدول ۱. بررسی قوانین ضمانت اجرای تخلفات اداری در قوای سه‌گانه

ردیف	نام قانون	استناد قانونی	نگرش کلی قانونگذار
۱	قانون نظارت بر رفتار قضات	<p>۱- توبیخ کتبی بدون درج در سابقه خدمتی.</p> <p>۲- توبیخ کتبی با درج در سابقه خدمتی.</p> <p>۳- کسر حقوق ماهانه تا یک‌سوم از یک‌ماه تا شش‌ماه.</p> <p>۴- کسر حقوق ماهانه تا یک‌سوم از شش‌ماه تا یک‌سال.</p> <p>۵- کسر حقوق ماهانه تا یک‌سوم از یک‌سال تا دو سال.</p> <p>۶- تنزل یک پایه قضایی.</p> <p>۷- تنزل دو پایه قضایی.</p> <p>۸- انفصال موقت از یک‌ماه تا شش‌ماه.</p> <p>۹- انفصال موقت از شش‌ماه تا یک‌سال.</p> <p>۱۰- خاتمه خدمت از طریق بازنشستگی با داشتن حداقل بیست‌وپنج سال سابقه و بازخرید خدمت در صورت داشتن کمتر از بیست‌وپنج سال سابقه.</p> <p>۱۱- تبدیل به وضعیت اداری و در مورد قضات نظامی لغو ابلاغ قضایی و اعاده به یگان خدمتی.</p> <p>۱۲- انفصال دائم از خدمت قضایی.</p> <p>۱۳- انفصال دائم از خدمات دولتی.</p>	<p>۱- محدود کردن اختیارات دادگاه‌عالی انتظامی قضات در تعیین مجازات.</p> <p>۲- تعریف رفتار خلاف شأن قضایی به صورت دقیق.</p> <p>۳- آیین‌رسیدگی دقیق در خصوص نحوه رسیدگی.</p> <p>۴- متنوع بودن تعداد مجازات‌ها.</p>
۲	قانون رسیدگی به تخلفات اداری	<p>الف) اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدام.</p> <p>ب) توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی.</p> <p>ج) کسر حقوق و فوق‌العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک‌سوم از یک‌ماه تا یک‌سال.</p> <p>د) انفصال موقت از یک‌ماه تا یک‌سال.</p> <p>ه) تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال.</p> <p>و) تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پستهای حساس و مدیریتی.</p> <p>ز) تنزل یک یا دو گروه و یا تعویق در اعطای یک یا دو گروه به مدت یک یا دو سال.</p> <p>ح) بازخرید خدمت برای خانم‌ها با سابقه کمتر از ۲۰ و مردان کمتر از ۲۵ سال.</p> <p>ط) بازنشستگی با سابقه ۲۰ سال برای زن و بالای ۲۵ برای مردان.</p> <p>ی) اخراج از دستگاه متبوع.</p> <p>ک) انفصال دائم از خدمات دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون.</p>	<p>۱- گستره اختیارات وسیع هیئت رسیدگی نسبت به تعیین مجازات.</p> <p>۲- گستردگی مضمولین و مخاطبان قانون.</p> <p>۳- انجام تحقیقات توسط گروه تحقیق.</p> <p>۴- ایجاد ساختار هیئت‌عالی نظارت.</p>

ردیف	نام قانون	استناد قانونی	نگرش کلی قانونگذار
۳	قانون انتظامی علمی و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور	<p>۱. احضار و اخطار شفاهی.</p> <p>۲. اخطار کتبی با درج در پرونده.</p> <p>۳. توییح کتبی با درج در پرونده</p> <p>۴. کسر حقوق و مزایای دریافتی تا یک‌سوم، از یک‌ماه تا سه‌ماه.</p> <p>۵- تعلیق رتبه از یک‌سال تا دو سال.</p> <p>۶. تنزل یک‌پایه.</p> <p>۷. انفصال موقت از یک‌ماه تا یک‌سال.</p> <p>۸. بازخرید خدمت با پرداخت ۴۵ روز حقوق در قبال هر سال خدمت دولتی تا ۱۰ سال و پرداخت یک‌ماه حقوق در قبال هر سال نسبت به مازاد ۱۰ سال خدمت. کسور بازنشستگی افرادی که خدمت آنان بازخرید می‌شود به آنان مسترد خواهد شد و کسر یک‌سال خدمت یک‌سال محسوب می‌شود.</p> <p>۹. اخراج از دانشگاه یا مؤسسه آموزشی یا تحقیقاتی مربوط.</p> <p>۱۰. اخراج از مؤسسه متبوع و محرومیت از پذیرش در سایر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور.</p> <p>۱۱. انفصال دائم از خدمات دولتی.</p>	<p>۱- اعضای هیئت رسیدگی به تخلفات اداری تماماً عضو هیئت علمی دانشگاه.</p> <p>۲- اختیار رئیس دانشگاه در اعمال برخی مجازات‌های سبک.</p> <p>۳- الزام هیئت در اعمال مجازات انفصال دائم در صورت ارتکاب تخلف بندهای «۱۶، ۱۵، ۱۴، ۱۳» یک‌ماه ماده (۷) قانون.</p> <p>۴- الزام هیئت به رأی اخراج در صورت غیبت عضو هیئت علمی ۲ ماه متوالی و یا ۴ ماه متناوب.</p>
۴	قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان	<p>بند «الف». تذکر شفاهی بدون درج در پرونده.</p> <p>بند «ب». تذکر کتبی با درج در پرونده.</p> <p>بند «پ». اخذ تعهد کتبی مبنی بر عدم تکرار تخلف.</p> <p>بند «ت». کسر حقوق از یک‌ماه تا یک‌سال به میزان یک‌دوم.</p> <p>بند «ث». محرومیت از عضویت در مجامع و شوراها یا کمیته‌های تحقیق و تفحص.</p> <p>بند «ج». محرومیت از نامزدی برای عضویت در هیئت‌رئیس مجلس و هیئت‌رئیس کمیسیون‌ها.</p> <p>بند «چ». اعلام یک یا چند تخلف نماینده در جلسه غیرعلنی توسط رئیس مجلس.</p> <p>ح) اعلام یک یا چند تخلف نماینده در جلسه علنی توسط رئیس مجلس.</p>	<p>۱- اختیارات وسیع هیئت در تعیین مجازات.</p> <p>۲- امکان اعمال چند مجازات به صورت ترکیبی با هم.</p> <p>۳- کلی‌گویی و عدم تعریف دقیق از تخلفات نمایندگی.</p> <p>۴- عدم تعریف دقیق از مصادیق دریافت هدیه نامتعارف.</p> <p>۵- ترکیب ۷ نفره و متنوع به‌عنوان هیئت رسیدگی‌کننده.</p>

۳-۸. ضمانت اجرای کیفری

ضمانت اجرای کیفری عبارت است از جرم‌انگاری رفتاری که به ارزش‌های اجتماعی و مصالح عمومی تعرض کرده و قانونگذار در جهت حمایت از هنجارها و ارزش‌های اجتماعی برای آن مجازات قرار داده است. این مجازات که شدیدترین نوع ضمانت اجرا در میان انواع ضمانت اجراها می‌باشد از طریق دستگاه قضایی و در فرایند رسیدگی دقیق و به‌موجب آیین دادرسی مشخص در قوه قضائیه (حسب مورد در دادسرا و یا دادگاه) اعمال می‌شود.

در این میان مهم‌ترین موضوع ضمانت اجرای کیفری آن است تا با متناسب‌سازی وضع مجازات، منافی که فرد از طریق انجام عمل مجرمانه عاید خود ساخته با مجازات شدیدتر مواجه شده و از تکرار عمل مجرمانه پرهیز کند. به عبارت دیگر با افزایش شدت آسیب و ضرر و زیان حاصل از جرم، مجازات نیز شدیدتر خواهد شد [۱۷]. از سوی دیگر بخشی از اهداف مجازات‌ها در حوزه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد باید اصلاح و بازپروری مجرمینی باشد که امید اصلاح در این افراد وجود دارد. نکته دیگر در این

کیفری یکی دیگر از چالش‌های عرصه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری به‌عنوان شدیدترین نوع ضمانت‌اجرا در میان انواع ضمانت‌اجراهاست.

رابطه از یک‌سو سبکی مجازات نباید منجر به تضعیف قانون شده و مجرمان را نسبت به عمل مجرمانه جری ساخته و ازسوی دیگر شدت مجازات و گستردگی مجرمین به‌سبب عدم دقت در جرم‌انگاری منجر به متروک شدن قانون شود. تبیین مجازات

جدول ۲. بررسی قوانین در خصوص ضمانت‌اجرای کیفری در حوزه مقابله با فساد اداری

ردیف	استناد قانونی	نقطه قوت	تحلیل کلی
۱	مواد (۳، ۴ و ۵) قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری	۱- دقت در مخاطبان قانون و شمول قانون بر تمامی کارکنان قوای سه‌گانه. ۲- افزایش میزان مجازات با افزایش سطح شغلی کارمند. ۳- در صورت همکاری و تسهیل کشف جرم ارتشا توسط رشوه‌دهنده، نصف مالی که به‌عنوان رشوه پرداخته به فرد عودت داده می‌شود. ۴- در صورت اقدامات سازمان‌یافته مجازات جرائم اختلاس، ارتشا و کلاهبرداری افزایش می‌یابد.	می‌توان با در نظر گرفتن افزایش مجازات نقدی، سودانگاری و زمینه ارتکاب جرم را کاهش داد. ۲- به‌نظر جرم‌انگاری درخصوص ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری که با سوءاستفاده کارمند از موقعیت و جایگاه حاکمیتی رخ می‌دهد باید با ارتقای جایگاه کارمند، مجازات نیز به‌صورت پلکانی افزایش یابد.
۲	قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی	علاوه بر رد مال، معادل پورسانت دریافت‌شده، جزای نقدی در نظر گرفته شده است.	به‌نظر می‌توان با الحاق این ماده‌واحد به ماده (۶۰۳) قانون مجازات، این دو ماده را با یکدیگر ترکیب کرد.
۳	ماده (۳) قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی ۱۳۱۵	تشدید مجازات در صورت ضایع شدن حق دولت یا افراد از انفصال موقت به انفصال دائم	مقنن در این قانون به تأثیر پذیرفتن کارمندان دولتی از اعمال نفوذ اشخاص سخن گفته و اشاره‌ای به منتفع شدن کارمندان از گرفتن تصمیمات شخصی نکرده است.
۴	قانون نحوه اجرای اصل چهل‌ونهم قانون اساسی	بالا بردن ریسک اقدامات منجر به فساد با توجه به تبصره «۳» ماده (۱۹) قانون مذکور با توجه به ماده (۱۷) گستردگی نهادهای ضابط جهت گزارش به دادستان کل کشور در مواردی که ظن به عدم مشروعیت اموال وجود دارد. با توجه به ماده (۲۱) تکلیف مراجع و دستگاه‌ها در همکاری با دادستان کل کشور در ارائه اطلاعات مربوط به اموال و در نظر گرفتن گرفتن ضمانت‌اجرا انفصال	به‌صورت کلی چه از حیث دامنه مشمولان قانون و چه از حیث جنبه هشدار به مسئولان و پیشگیری از انجام فساد با هشدار به موقع است. ازسوی دیگر در حوزه مشمولان قانون، عبارت مدیران و رؤسای دستگاه‌های اجرایی دارای ابهام بوده و می‌توان سطوح این مدیران را نیز مشخص کرد.
۵	قانون مجازات افشای سئوالات امتحانی	جرم مذکور به‌صورت مطلق تعریف‌شده و صرف افشای سؤال جرم‌انگاری شده است.	می‌توان این قانون را درخصوص کلیه آزمون‌هایی که جنبه همگانی دارند تعمیم داده و با قانون رسیدگی به تخلفات و جرائم در آزمون‌های سراسری ترکیب نمود.

ردیف	استناد قانونی	نقطه قوت	تحلیل کلی
۶	قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی	حتی در صورت مسامحه و غفلت نیز مقنن، موضوع افشای اسناد را جرم‌انگاری نموده و آن را به مذاکرات و انتشار اطلاعات تعمیم داده است.	به نظر یکی از خلأهای این قانون در نظر نگرفتن ضررها و آسیب‌های اقتضای حاصل از افشای اسناد و اطلاعات است.
۷	قانون مجازات اخلالگران نظام اقتصادی مصوب سال ۱۳۶۹	در تبصره «۲» ماده (۲) قانون مذکور کلیه مسئولین و مدیران اشخاص خصوصی، دولتی و حتی بخش تعاونی تکلیف به آگاه ساختن مقامات ذی‌ربط در جلوگیری از جرم اخلال در نظام اقتصادی دارند و در صورت عدم انجام وظیفه معاون جرم محسوب می‌شوند.	به نظر در صورتی که شخص از جایگاه دولتی و عمومی خود منجر به اخلال در نظام اقتصادی می‌شود باید در قانون اشد مجازات در نظر گرفته شود.
۸	قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۰۳ با آخرین اصلاحات و الحاقات	تأکید بر مجازات‌های مالی	به صورت کلی مشارکت کارمندان و مدیران گمرک در امر قاچاق و سایر کارمندان و مدیران مرتبط در امر صادرات واردات، که به واسطه جایگاه خود در امر قاچاق مشارکت یا معاونت دارند به صورت جدی مورد مجازات قرار نگرفته است.
۹	قانون مجازات اسلامی فصل سیزدهم کتاب پنجم، مجازات‌های تعزیری و بازدارنده مصوب ۱۳۷۵ مواد (۵۹۸ الی ۶۰۶)	۱- گستردگی اشخاص مشمول در صورت ارتکاب جرم ماده (۵۹۸). ۲- تعریف جرم تصرف قانونی به استفاده غیرمجاز از وجوه و اسناد و... به صورت مطلق. ۳- تشدید مجازات در صورت منتفع شدن خود فرد از تصرف غیرقانونی. ۴- جرم‌انگاری اطلاع مدیران از وقوع جرائم ارتشا، اختلاس، کلاهبرداری و تصرف غیرقانونی و همچنین اعلام جرم به مراجع قضایی و اداری. ۵- در صورتی که کارمند برخلاف حق و از روی غرض اظهار نظر و یا اقدامی کرده باشد این موضوع مورد جرم‌انگاری قانونگذار قرار گرفته است. ۶- در ماده (۶۰۳) قانونگذار، در خصوص معاملات و مزایده‌ها و مناقصه‌ها و تشخیصات و امتیازات مربوطه هرگاه کارمند و مدیران با هر عنوانی نفعی برای خود و یا دیگری منظور کنند به تأدیه دو برابر وجوه و منافع حاصله محکوم خواهند شد و در صورت تغییر در کیفیت مورد معامله و افزایش قیمت حبس و مجازات نقدی هم در نظر گرفته است.	۱- اشخاص مشمول این فصل می‌توانست در کلیه مواد این فصل، همان اشخاص مندرج در ماده (۵۹۸) بود. ۲- اشد مجازات در خصوص مدیران و تفاوت مجازات بر اساس جایگاه کارمند. ۳- در ماده (۶۰۰) در صورت سوء نیت و سوء استفاده از موقعیت شغلی می‌توان مجازات را تشدید کرد. ۴- به نظر قانونگذار بهتر بود به روش منتفع شدن شخص توجه نمی‌کرد و انتفاع به هر نحو را مشمول مجازات ماده (۶۰۳) در نظر می‌گرفت. این در حالی است که در متن ماده با عبارات توافق، تفاهم، ترتیبات خاص، یا سایر اشخاص یا نمایندگان و شعب آنها طریقه ارتکاب جرم را نیز مهم محسوب می‌نماید.



۹. بررسی اجرای قانون با در نظر گرفتن اقتضائات اجرایی و زمان‌بندی مشخص جهت اجرا

تا ضمن بازنگری قوانین جزایی مرتبط با جرائم موضوع این قانون و بررسی خلأهای موجود، لایحه‌ای جامع با هدف پیشگیری مؤثر از وقوع جرم از طریق تناسب مجازات‌ها با جرائم، تدوین نماید و در اختیار دولت قرار داده و همچنین ظرف یک‌سال لایحه جامعی به‌منظور رسیدگی به جرائم مربوط به مفاسد اقتصادی و مالی مدیران و کارکنان دستگاه‌های دولتی و عمومی که به‌سبب شغل و یا وظیفه مرتکب می‌شوند شامل تشکیلات، صلاحیت‌ها، آیین‌دادرسی و سایر موضوعات مربوط تهیه کند و به دولت ارائه دهد تا اقدامات قانونی را معمول دارد. همان‌گونه که ملاحظه می‌کنید اقدام در خصوص بازنگری نیازمند کار کارشناسی مستمر بوده و نمی‌توان ظرف یکسال تکالیف محوله را به‌نحو صحیح انجام داد.

درخصوص بحث در نظر گرفتن اقتضائات اجرایی، یکی از موارد مهم در نظر گرفتن تشکیلات مورد نیاز و بودجه جهت اجرایی شدن اهداف مقنن است. نمونه این موضوع را می‌توان در بند «۱» قسمت «و» ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه و همچنین مواد (۲ و ۳) قانون جامع حدنگار مصوب سال ۱۳۹۳ مشاهده کرد. حدنگاری با تلفیق اطلاعات فنی و حقوقی درخصوص کلیه قطعات زمین در کشور از بروز زمین‌خواری و گسترش اختلافات حقوقی جلوگیری کرده و یکی از ابزارهای مهم جهت رشد و توسعه کشور و همچنین ارتقای سیستم اداری در عرصه مقابله با فساد است.

در ماده (۳) قانون جامع حدنگار تکلیفی پنج‌ساله برعهده سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور قرار می‌گیرد تا در مدت معین مذکور هیچ نقطه‌ای از کشور بدون نقشه و اسناد مالکیت حدنگار نباشد. در کنار این تکلیف گسترده و مهم، عمده فعالیت سازمان ثبت با شرح وظایف مشخص و تشکیلات فعلی بیشتر صرف انجام امور ثبتی و تعامل با دفاتر ثبت‌اسناد بوده و قرار دادن این سازمان به‌عنوان مجری اصلی قانون جامع حدنگار بدون در نظر گرفتن تشکیلات تخصصی و منابع انسانی و تعیین بودجه مناسب ازجمله عواملی است که اجرای کامل قانون جامع حدنگار را با مشکل روبه‌رو ساخته است [۱۸].

یکی دیگر از مشکلات تقنین در عرصه مقابله با فساد و ارتقای سلامت اداری، عدم توجه به اقتضائات اجرایی و زمان‌بندی مناسب جهت تأمین زیرساخت‌های سیستمی و تشکیلات مورد نیاز و تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی است. این بدین معناست تا با درک زمان اجرای قانون به‌صورت واقعی، انتظار اجرای کل محتوا و مفاد قانون پس از ابلاغ در قوای سه‌گانه را به‌صورت منطقی و منطبق با واقعیات، برآورده کنیم. پس از اینکه زمان‌بندی در اجرای قانون به‌صورت دقیق و کارشناسی مورد بررسی و تصویب مجلس قرار گرفت، این فرصت برای دستگاه‌های اجرایی، فرهنگی و آموزشی جهت روشن شدن افکار عمومی، مدیران و کارمندان برای ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد نیز مهیا خواهد شد. به هر روی آشناسازی مفاهیم مدیریت تعارض منافع برای مردم و ایجاد زیرساخت‌های فرهنگی برای مقابله با فساد و همچنین آموزش این مفاهیم به‌صورت دقیق برای مسئولین و کارمندان دستگاه اجرایی، اجرا و توجه به قانون در سیستم حکمرانی را تقویت می‌کند. از جنبه دیگر با قرار دادن زمان مشخص، راه توجیه برای قصور دستگاه‌ها در انجام تکالیف بسته شده و امکان وصول به اهداف مورد نظر نیز در مدت زمان کوتاه‌تری محقق می‌شود.

برای نمونه در مواردی قانونگذار به‌منظور مقابله و پیشگیری از فساد بدون در نظر گرفتن اقتضائات اجرایی زمان خاصی برای اجرا در نظر نگرفته است. در همین راستا در ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، دولت مجاز است سامانه تدارکات الکترونیکی دولت را برای اجرای تمام مراحل انواع معاملات وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و سایر قوانین مالی و معاملاتی بخش عمومی، با رعایت قانون تجارت الکترونیکی و قانون برگزاری مناقصات تکمیل کند، لکن زمان خاصی برای اجرا در نظر نگرفته است. ازسوی دیگر در برخی موارد زمان در نظر گرفته شده با گستردگی حجم کار مطابقت نداشته و همین موضوع باعث شده تا پس از گذشت سال‌های طولانی اقدامی در جهت منویات قانونگذار صورت نپذیرد. برای نمونه در بندهای «الف و ب» ماده (۱۱) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، قوه‌قضائیه مکلف شده

۱۰. بررسی ابزارهای پیشگیرانه و رویکرد غالب قوانین در حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری



۱-۱۰. بررسی و تحلیل نگاه مقنن به موضوع دریافت هدیه

در نظام اداری

در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران، موضوع دریافت هدیه در قوانین عام و خاص با رویکرد ممنوعیت مطلق دریافت هدیه مطرح شده است. هرچند که سازوکارهای متفاوت در خصوص رسیدگی به تخلف دریافت هدیه، میزان مجازات اداری و همچنین تعاریف متفاوت و عدم ارزش‌گذاری ریالی در خصوص موضوع هدیه منجر به ابهام در رویکرد نظام تقنینی شده است، اما می‌توان رویکرد حاکم در این موضوع را رویکرد ممنوعیت مطلق ارزیابی کرد. بر همین اساس استفاده از سامانه‌های شفاف ساز و قابل دسترسی در سطح عموم مردم جامعه به‌دلیل حاکمیت رویکرد ممنوعیت مطلق نیز در این خصوص به‌صورت جدی مورد پیگیری قرار نگرفته است.

کارآمدی تقنینی در عرصه سلامت اداری و مقابله با فساد ارتباط وثیقی با تبیین ابزارهای کنترل‌کننده این حوزه دارد. به‌عبارت دیگر هرگونه اقدام جهت مدیریت تعارض منافع و به‌صورت کلی ارتقای سلامت اداری بستگی به طراحی ابزارهای شفاف‌ساز و همچنین استفاده از ظرفیت مردمی جهت سالم‌سازی سیستم اداری از سرطان فساد خواهد داشت. به همین منظور هر میزان که سیستم اداری و حکمرانی شفاف‌تر و در جهت نظارت بر بستر شفاف حکمرانی از ظرفیت مردم به‌عنوان ناظر بر عملکرد مدیران استفاده کند، می‌توان قانونگذاری در عرصه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری را کارآمد و پویا ارزیابی کرد.

جدول ۳. بررسی رویکرد مقنن به موضوع دریافت هدیه

ردیف	عنوان و ماده قانون	تعریف عنصر قانونی هدیه	رویکرد قانونگذار	نحوه رسیدگی و مجازات
۱	ماده (۹۱) قانون مدیریت خدمات کشوری	ممنوعیت استفاده از هرگونه امتیاز، تسهیلات، حق مشاوره، هدیه و موارد مشابه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارمندان دستگاه‌های اجرایی	ممنوعیت مطلق و تعریف موسع از مفهوم هدیه	کشف تخلف توسط بازرس و تأیید مدیر مربوطه و اعمال مجازات‌های خاص توسط بالاترین مقام دستگاه به‌همراه سرعت در رسیدگی
۲	تبصره ماده (۷۴) قانون استخدام وزارت اطلاعات	ممنوعیت قبول هرگونه هدیه و نشان و عنوان از بیگانگان و معامله با آنها جز با اطلاع مسئولان ذی‌ربط و بنا به وظایف اداری	رویکرد ممنوعیت مطلق و مضیق نمودن شمول دریافت هدیه به بیگانگان	ارجاع به هیئت تخلفات اداری بدون تعیین مجازات خاص
۳	ماده (۳) قانون نظارت بر رفتار نمایندگان	هدیه نقدی یا غیرنقدی غیرمتعارف از اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی یا عمومی و دولتی داخلی یا خارجی تحت هر عنوان	رویکرد ممنوعیت مطلق به‌همراه تعریف مبهم از هدیه به‌واسطه به‌کارگیری عبارت «غیرمتعارف»	ارجاع به هیئت نظارت جهت تعیین مجازات اداری
۴	بند «۵» ماده (۱۷) قانون نظارت بر رفتار قضات	پذیرش هرگونه هدیه، خدمت، امتیاز به «اعتبار امر قضاوت»	رویکرد ممنوعیت مطلق به‌همراه تعریف مبهم از هدیه به‌واسطه به‌کارگیری عبارت «امر قضاوت»	ارجاع به دادگاه عالی انتظامی قضات و مشخص بودن مجازات
۵	آیین‌نامه تبادل هدایا با مقامات خارجی	تقسیم هدیه به مصرفی و غیرمصرفی	رویکرد ممنوعیت محدود به‌همراه رویکرد دریافت هدیه به نفع سازمان	عدم طراحی ضمانت اجرا



۱۰-۲. بررسی و تحلیل موضوع مقابله با خویشاوندسالاری

در عرصه اداری

مفهوم خویشاوندسالاری یا به تعبیر عامیانه آن «فامیل بازی» در گستره عرصه اداری، قضایی، اقتصادی و استخدامی می‌تواند آثار منفی خود را در بی اعتمادی عمومی مردم به سیستم حکمرانی آشکار سازد. در این میان ضمن حفظ حقوق بستگان سببی و نسبی مسئولان و کارگزاران، قواعد حقوقی باید به گونه‌ای تنظیم شود که در اثر رابطه خانوادگی افراد وابسته به مقامات و مسئولین نتوانند از رابطه خانوادگی خود سوءاستفاده کنند و همچنین در اثر سوءاستفاده مقامات از جایگاه خود و ایجاد رانت برای افراد خانواده ضمن کشف سریع تخلف با مجازات شدید ازسوی حاکمیت مواجه شوند. در این میان رویکرد قانونگذار به صورت ممنوعیت مطلق بوده و رویکرد تشویقی در چارچوب حقوقی و قانونی

دیده نمی‌شود. ازسوی دیگر به منظور مدیریت تعارض منافع در ارتباطات خویشاوندی می‌توان بسته به میزان قرابت فرد الگوهای متفاوتی از ممنوعیت مطلق تا اعلام منافع و امتناع از مشارکت و یا تصمیم‌گیری استفاده کرد. هرچند که در نظام تقنینی ما مسئله جلوگیری از سوءاستفاده خویشاوندان مورد توجه واقع شده، اما به صورت جامع و کامل در تمامی عرصه‌ها مطرح نشده و بستری جهت مدیریت موضوع نیز وجود ندارد. در این میان از حوزه‌های مختلف کاهش آثار تعارض منافع در خصوص خویشاوندسالاری، بیشترین خلأ قانونی را بتوان در حوزه استخدامی تحلیل کرد. ازسوی دیگر در برخی شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته امکان سوءاستفاده در استخدام منسوبین توسط مدیران و مقامات وجود داشته و به همین منظور بستن منافذ فساد در حوزه استخدامی امری ضروری است.

جدول ۴. بررسی رویکرد مقنن به موضوع خویشاوندسالاری

ردیف	ماده قانونی	حوزه مربوطه	دایره شمول بستگان	ضمانت اجرا	تحلیل حقوقی از وضعیت موجود قانون	وضعیت مطلوب
۱	ماده (۴۲۱) قانون آیین‌دادرسی کیفری	حوزه قضایی	قرابت نسبی یا سببی تا درجه سوم از هر طبقه	بند «۴» ماده (۱۷) قانون نظارت بر رفتار قضات	استفاده از تعابیر عربی و فقهی در متن قانون. استفاده از تعابیر فقهی و عربی در متن قانون	تدوین قانون جامع و تعمیم این موضوع به کلیه رسیدگی‌های شبه‌قضایی
۲	ماده (۹۱) قانون آیین‌دادرسی مدنی	حوزه قضایی	قرابت نسبی یا سببی تا درجه سوم از هر طبقه	بند «۴» ماده (۱۷) قانون نظارت بر رفتار قضات	استفاده از تعابیر فقهی و عربی در متن قانون	
۳	قانون منع مداخله وزراء، نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری	حوزه معاملات و داوری	پدر و مادر، خواهر و برادر، زن و یا شوهر، عروس و یا داماد	حبس از دو تا چهار سال	استفاده از ابزار کیفری به‌عنوان نقطه قوت قانون	در نظر گرفتن مجازات برای شرکت حقوقی
۴	بخشنامه شماره ۲۶۴۸۶۲/۱۵۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۱۲	حوزه استخدامی کارکنان و اعضای هیئت علمی دانشگاه تهران	فرزند، پدر و مادر، خواهر و برادر همسر عروس و داماد	عدم استخدام بستگان به‌عنوان کارمند و عضو هیئت علمی در دانشگاه تهران	ابطال مصوبه مذکور در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۲۵۳۳	اتخاذ رویکرد نامناسب و محروم‌سازی در به‌کارگیری خویشاوندان
۵	ماده (۱۸) آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان بازرسی کل کشور	حوزه بازرسی	ارجاع به قانون آیین‌دادرسی کیفری	بررسی مجدد رئیس سازمان در خصوص گزارش بازرس بدون توجه به ابعاد ماده (۱۸)	تخلف محسوب کردن اقدام بازرس در کتمان تعارض منافع	تعیین تکلیف وضعیت بازرس در صورت تعارض منافع پس از اعلام تعارض منافع

که دارای مالکیت در شرکت‌های خصوصی هستند می‌تواند منافذ فساد را در این حوزه مسدود نماید. در رویکرد وکیل ناشناس (Blind Trust)، وکیل به‌عنوان حائل میان اموال مسئول و خود فرد قرار می‌گیرد تا با مدیریت اموال مسئول، احتمال سوءاستفاده مسئول را به حداقل برساند. این اقدام به‌منظور پیشگیری از هرگونه سوطن و سودجویی، مسئول یا مقام دولتی را مکلف می‌کند تا کلیه اموال خود را با اختیار تام در ید شخص دیگری قرار دهد که به صلاحدید خود و بدون اطلاع مالک عمل کند. در مجموع و به‌صورت کلی می‌توان گفت در خصوص رویکرد ممنوعیت محدود و مطلق در قوانین ما به‌صورت جدی مورد توجه واقع شده، لکن رویکرد وکیل ناشناس در نظام حقوقی ما هنوز در قوانین، مورد توجه قرار نگرفته است.

۱۰-۳. بررسی و تحلیل روابط سهام‌داری و مالکیت خصوصی در نظام اداری

یکی از نقاط مهم موضوع تعارض منافع، مالکیت شرکت‌های خصوصی و سهام‌داری شرکت‌های مرتبط با حوزه‌ای است که مقامات و مدیران در آن حوزه مسئولیت سیاست‌گذاری، نظارت و اجرا را برعهده دارند. در این خصوص در صورت حضور هم‌زمان شخص مسئول دولتی به‌عنوان مالک شرکت خصوصی و سهام‌دار بودن در همان حوزه مسئولیت، احتمال امکان ترجیح منافع فردی به جمعی بالاتر رفته و قواعد تعارض منافع با در نظر گرفتن نفع اشخاص و کاهش خطای مدیران به‌دنبال ارتقای سلامت اداری است. به همین منظور استفاده از وکیل ناشناس برای مسئولین دستگاه‌های اجرایی

جدول ۵. بررسی رویکرد مقنن به موضوع روابط سهام‌داری مسئولان و کارگزاران حاکمیتی

ردیف	عنوان و استناد قانونی	رویکرد قانونی	تحلیل و نقد قانونی
۱	بندهای «۷ و ۸» ماده (۲) قانون منع مداخله کارمندان دولت	ممنوعیت محدود	با در نظر گرفتن سهام ۵ درصد و ۲۰ درصد در این قانون، رویکرد محدودیت برای قانونگذار اهمیت دارد.
۲	ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد صنعتی-تجاری جمهوری اسلامی ایران	ممنوعیت مطلق	به‌واسطه این ماده بخشی از مسئولین از داشتن هر مقدار سهام در شرکت‌های خصوصی و همچنین شرکت‌های که توسط سازمان مناطق آزاد ایجاد می‌شوند، منع شده‌اند. دایره مشمولان به‌درستی طراحی نشده و برخی مناصب حساس از جمله معاون رئیس‌جمهور در این ماده دیده نشده است. علاوه بر این ضمانت‌اجرای نقض مفاد ماده (۲۷) این قانون نیز هم مشخص نیست.
۳	ماده (۲۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم	ممنوعیت مطلق	در این ماده با دقت در خصوص امر واگذاری و خصوصی‌سازی عوامل وزارتخانه امور اقتصادی و دارایی و همچنین شرکت‌های خصوصی دخیل در خصوصی‌سازی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در خرید سهام، سهم‌الشراکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشراکه، حقوق مالکانه و حق بهره برداری مدیریت قابل‌واگذاری، منع شده‌اند. از محاسن این ماده در نظر گرفتن ضمانت‌اجرای ابطال معامله در صورت نقض ماده (۲۴) این قانون و همچنین تسری آن به بستگان اشاره شده در قانون منع مداخله کارمندان دولت از نقاط قوت این قانون است. در خصوص این ماده به نظر قانونگذار می‌بایست برای افراد دولتی و غیردولتی در مسیر خصوصی‌سازی، مجازات متناسب وضع می‌کرد.



۴-۱۰. بررسی و تحلیل مسئله درب‌گردان (ارتباطات

پساشغلی) در نظام اداری

به دلیل قدرت نرم و نفوذی که فرد مذکور در جایگاه بیمه مرکزی داشته، امکان تضعیف نظارت بیمه مرکزی بر شرکت بیمه‌ای بخش خصوصی وجود دارد. به همین دلیل عدم مدیریت موضوع درب‌گردان، می‌تواند اهمال در عرصه نظارت‌ها را پدید آورده و همچنین اقتدار بخش عمومی در عرصه نظارت‌ها را تضعیف سازد. از سوی دیگر در عرصه وضع مقررات و ضوابط، فردی که در جایگاه عمومی قرار داشته با در نظر گرفتن امتیازات برای بخش خصوصی به دنبال آن است تا پس از اتمام رابطه با بخش عمومی، منافع خود در بخش خصوصی را تضمین کند.

در عرصه مدیریت تعارض منافع در بخش درب‌گردان می‌توان از بسته‌های مختلفی در کنترل سوءاستفاده از مقام و موقعیت فرد مسئول بهره برد. رویکرد اصلی در مسئله درب‌گردان اتخاذ تدابیری است که افراد با توجه به مرتبه شغلی و حساسیت آن نتوانند به راحتی میان بخش عمومی و خصوصی جابه‌جا شوند. استفاده از دوره توقف و استراحت پس از اتمام خدمت عمومی و همچنین رویکرد مصاحبه و شناخت انگیزه از حضور در بخش خصوصی و شفاف‌سازی جابه‌جایی‌ها در رده‌های بالای حاکمیتی از طریق سامانه‌های در دسترس مردم از جمله تدابیری است که می‌تواند به کنترل این موضوع کمک کند. در جدول ذیل رویکرد قانونگذار در این خصوص را می‌توان مورد بررسی قرار داد.

یکی از پیچیده‌ترین مظاهر تعارض منافع که می‌تواند در بلندمدت آسیب‌های جدی به نظام اداری وارد ساخته و از جهت کارکردی، عملکرد اداره را دچار اختلال جدی نماید، موضوع درب‌گردان است. درب‌گردان در واقع به معنای «حرکت افراد از جایگاه قانونگذار یا تنظیم‌گر به سمت مجموعه‌ها و شرکت‌هایی است که مخاطب قانونگذاری یا نظارت توسط همان مجموعه‌ای است که فرد درون آن بوده و اگر این رابطه به درستی تنظیم نشود موجبات سوءاستفاده را فراهم خواهد کرد. (Glossry.U4 Anty-Corruption Ressource Center) [۱۹]. آسیب جدی‌تر درب‌گردان را می‌توان در مفهوم تسخیر نظارتی نیز جستجو کرد. ارتباطات پساشغلی می‌تواند باعث اعطای امتیازات نابجا از میان بخش دولتی و خصوصی شود. بیشترین مصادیق مفهوم درب‌گردان را می‌توان در به‌کارگیری افراد پس از دوران بازنشستگی یا اتمام قرارداد در بخش عمومی و دولتی در بخش خصوصی و انتقال اطلاعات به بخش خصوصی و تزلزل در نظام رقابتی حاکم بر اقتصاد کشور ارزیابی کرد. برای مثال فردی که در هیئت‌مدیره بیمه مرکزی بوده و پس از خروج از هیئت‌مدیره با عضویت در هیئت‌مدیره یک بیمه خصوصی با دارا بودن اطلاعات و نقاط ضعف و قوت تمام شرکت‌های بیمه‌ای می‌تواند توازن رقابتی میان شرکت‌های بیمه‌ای را نامنظم سازد. از سوی دیگر

جدول ۶. بررسی رویکرد مقنن به موضوع درب گردان

ردیف	استناد قانونی	رویکرد تقنینی	مخاطبین قانون	تحلیل قانونی	آسیب‌ها
۱	۱- ماده (۸) لایحه قانونی استقلال وکلا به همراه تبصره «۴» ماده (۶) قانون کیفیت اخذ پروانه وکالت دادگستری ۲- بند «د» ماده (۲) قانون اصلاح ماده (۸) لایحه استقلال کانون وکلا	۱- استفاده از رویکرد توقف و استراحت برای قضات ۲- عدم استفاده از رویکرد خاص برای ورود نمایندگان حقوقی دستگاه‌های اجرایی و نمایندگان مجلس به عرصه وکالت	۱- جابه‌جایی قضات از عرصه قضاوت به وکالت ۲- نمایندگان حقوقی دستگاه‌های اجرایی و نمایندگان مجلس به وکالت	۱- قانونگذار با در نظر گرفتن سه سال پایانی محل خدمت قاضی، اخذ پروانه در آن محل را واجد ایراد دانسته است. این در حالی است که موضوع درب‌گردان تنها شامل محل خدمت نبوده و گسترده‌تر است. ۲- انجام ۵ سال کار حقوقی به صورت متوالی و یا ۱۰ سال متناوب توسط افراد ذی سمت حقوقی در دستگاه اجرایی با داشتن ۳۰ سال سابقه و لیسانس حقوق منجر به اخذ پروانه دادگستری می‌شود. نمایندگان مجلس نیز با انجام یک دوره کامل نمایندگی و ۵ سال سابقه کار قضایی وکیل می‌شوند.	۱- احتمال از دست رفتن بی‌طرفی قاضی در برابر فردی که سابقه قضایی داشته و فی‌الحال به‌عنوان وکیل در برابر همکار سابق خود قرار می‌گیرد. ۲- نمایندگان حقوقی دستگاه اجرایی با ۳۰ سال سابقه کار و شناخت خلأها و نقاط ضعف در مقام دفاع از حقوق دستگاه با دارا بودن اطلاعات دقیق، در برابر دستگاه و در جایگاه وکالت قرار می‌گیرند. این موضوع مخصوصاً در رسیدگی‌های شبه قضایی بیشتر دیده می‌شود. فردی که به‌عنوان نماینده دستگاه در کمیسیون شبه‌قضایی داور بوده و پس از اخذ پروانه وکالت، این بار در مقام وکیل در برابر همان کمیسیون قرار گرفته و احتمال بی‌طرفی داوران کاهش می‌یابد.
۲	بندهای «ب، ج و د» ماده (۲۳) قانون پولی و بانکی	استفاده از سوگند به‌منظور حفظ اسرار بانک مرکزی توسط هیئت نظارت با توجه به اینکه این هیئت به‌تمامی اسناد و تعهدات بانک مرکزی به‌منظور رسیدگی به تعهدات و حساب‌های بانک‌های مرکزی دسترسی دارد.	این هیئت مرکب از یک نفر رئیس و ۴ نفر حسابرس خبره و مطلع با پیشنهاد وزارت اقتصاد و امور دارایی و تصویب مجمع عمومی به مدت دو سال	در بندهای «ب، ج و د» ماده (۲۳) قانون پولی و بانکی، اعضای هیئت مشمول قانون منع مداخله کارمندان بوده و همچنین نمی‌توانند در دستگاه دولتی و خصوصی در دوران تصدی سمت موظفی را دارا باشند.	با توجه به حجم اطلاعاتی که اعضای هیئت از بانک مرکزی در راستای وظایف نظارتی دارند و این اطلاعات برای بخش خصوصی بسیار ارزشمند بوده، قانونگذار محدودیتی برای دوران پس از تصدی این سمت تعیین نکرده است.



ردیف	استناد قانونی	رویکرد تقنینی	مخاطبین قانون	تحلیل قانونی	آسیب‌ها
۳	ماده (۳۳) قانون معادن	کلیه کارکنان وزارت صنعت، معدن و تجارت و شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه آن در زمان اشتغال و تا یکسال بعد از قطع اشتغال، نمی‌توانند به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در معاملات و امتیازات موضوع این قانون ذی‌سهم یا ذی‌نفع باشند.	کلیه کارکنان وزارت صنعت، معدن و تجارت و شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه	تعیین ضمانت‌اجرای انفصال دائم و همچنین محرومیت از ۵ تا ۱۰ سال از هرگونه عقد قرارداد معدنی و اخذ هرگونه مجوز عملیات معدنی از نقاط قوت این قانون در موضوع مسئله درب‌گردان است. از جهت گستره مخاطبان قانونی نیز اصل جامعیت مخاطبان رعایت شده است.	در قانون استفساریه قانون معادن مصوب ۱۳۷۹/۰۲/۱۸ قانونگذار کارمندان غیررسمی اعم از قراردادی و خرید خدمات وزارتخانه مذکور مشمول ماده (۳۳) نمی‌باشند.

تنظیم شود تا منافع گروهی و حزبی بر منافع عمومی غلبه نکند. در نظام حقوقی ما اگرچه این موضوع به‌صورت گسترده و جامع مورد توجه واقع نشده است، لکن در برخی ضوابط قانونی و به‌منظور جلوگیری از ایجاد شائبه در تصمیم‌گیری‌ها به‌صورت محدود، موضوع مورد اشاره قرار گرفته است. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران که پایه و منبع تولید قوانین دیگر است در شکل‌گیری کمیسیون‌های مجلس و همچنین نحوه تصمیم‌گیری کمیسیون‌ها اشاراتی داشته که ذیل جدول این بند مفاد مندرج در این قانون مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

۵-۱۰. بررسی و تحلیل انگیزه‌های سیاسی و منطقه‌ای در

نظام اداری

یکی از دغدغه‌های عرصه حکمرانی و به‌صورت ویژه در عرصه مدیریت تعارض منافع، ایجاد فضایی است تا تصمیم‌گیری‌های کلان و ملی تحت‌تأثیر منافع حزبی و منطقه‌ای قرار نگیرد. به‌عبارت دیگر رسالت اصلی مدیریت تعارض منافع، سالم‌سازی بستر اداری و عقلانی‌سازی تصمیمات جمعی است تا از این مسیر منافع عامه و حقوق عامه تضمین شده و اغراض سیاسی و یا منطقه‌ای جایگزین آن نشود. به همین منظور قواعد تصمیم‌گیری در کلیه مجامع تصمیم‌ساز در عرصه ملی و یا محلی باید به‌گونه‌ای

جدول ۷. بررسی رویکرد مقنن به موضوع تأثیر‌پذیری از انگیزه‌های سیاسی - منطقه‌ای در تصمیمات مسئولان

استناد قانونی	متن مواد قانونی مرتبط	تحلیل و بررسی مواد مندرج در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
۱- تبصره ماده (۳۶)	۱- فرم امتیازبندی و دستورالعمل اجرایی این ماده، براساس شاخص‌های: تحصیلات، سوابق اجرایی مرتبط و نمایندگی مجلس و سابقه عضویت در کمیسیون، ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط هیئت‌رئیس مجلس تهیه می‌شود و به تصویب جلسه مشترک هیئت‌رئیس و کمیسیون آیین‌نامه داخلی می‌رسد.	۱- توجه مقنن به تعیین شاخص‌هایی همچون تحصیلات و سوابق اجرایی و همچنین توجه به اولویت‌های پیشنهادی خود نماینده به‌منظور تقسیم نمایندگان در کمیسیون‌های تخصصی امری پس‌ندیده است. هرچند برخی کمیسیون‌ها مثل برنامه‌بودجه، صنایع و معادن، اقتصادی به‌دلیل اثرگذاری محلی از سوی نمایندگان با اقبال بیشتری روبه‌رو است، اما تبصره «۲» ماده (۴۱) با اتخاذ رویکرد ممنوعیت در کمیسیون تلفیق با ظرافت تعارض منافع را مدیریت نموده است.
۲- ماده (۳۷)	۲- هیئت‌رئیس پس از دریافت نظر شعب و تعیین امتیاز و رتبه‌بندی، نسبت به تکثیر و توزیع گزارش آن اقدام می‌کند.	۲- می‌توان در کنار تعریف شاخص‌های بیشتر و اضافه کردن سوابق پژوهشی و همچنین اعمال ضرایب متفاوت میان شاخص‌ها و ایجاد فرایند مصاحبه، توزیع نمایندگان در سطح کمیسیون‌ها را دقیق‌تر طراحی کرد.
۳- تبصره «۲» ماده (۴۱)	۳- پیشنهادات مربوط به حوزه‌های انتخابیه اعضای کمیسیون تلفیق جهت ایجاد ردیف جدید یا افزایش اعتبارات یا تغییر عنوان طرح‌ها در کمیسیون تلفیق بودجه ممنوع است.	

مدیریت خدمات کشوری و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل بوده و همین موضوع منجر به ایجاد خلأ قانونی در این فضا شده است. برای نمونه قانونگذار در ماده (۶) قانون استخدام کشوری و در ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری به تعریف پست سازمانی پرداخته و در ماده (۷) قانون استخدام کشوری و تبصره «۲» ماده‌واحد ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، به تعریف شغل توجه کرده است. از جمع تعاریف موجود در حوزه شغل و پست می‌توان استنباط کرد که پست ثابت در هر صورت مشمول جمع مشاغل اداری است، لکن مشاغل موقت در صورت پاره وقت بودن مشمول ممنوعیت جمع مشاغل نخواهد بود. در جدول ذیل ضمن بررسی قوانین مدیریت‌کننده اشتغال هم‌زمان، به تحلیل ابعاد مختلف این قوانین می‌پردازیم.

۱۰-۶. بررسی و تحلیل اشتغال هم‌زمان در نظام اداری

در بررسی موضوع اشتغال هم‌زمان و نگاه ضوابط و قوانین فعلی باید به اقتضانات بومی و شرایط فعلی و آینده نیز توجه جدی داشت. در نظر گرفتن این اقتضانات به اتخاذ رویکردهای صحیح در قانونگذاری نیز کمک خواهد کرد. یکی از مهم‌ترین این اقتضانات قرار گرفتن کشور در شرایط پنجره جمعیتی است که در این شرایط نظام حکمرانی ما با سه‌چهارم جمعیت فعال خود روبه‌رو بوده و می‌تواند در بالاترین حد ممکن از ظرفیت این جمعیت فعال استفاده کند. عمده مشکل تقنینی در حوزه اشتغال هم‌زمان، پراکندگی قوانین این حوزه و همچنین تعاریف ناهمگون در تعریف شغل و پست در قانون استخدام کشوری،

جدول ۸. بررسی رویکرد مقنن به موضوع اشتغال هم‌زمان

ردیف	قانون	بررسی ابعاد مختلف قانون	تحلیل کلی
۱	قانون منع تصدی بیش از یک شغل	۱- جامعیت مشمولان قانون در تبصره «۹» ماده‌واحد قانون مذکور. ۲- وضع مجازات متناسب و جرم‌انگاری موضوع اشتغال هم‌زمان با در نظر گرفتن استرداد وجوه دریافتی.	اساساً مقوله شغل و پست به‌صورت جامع باید تعریف‌شده، این درحالی است که در ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، استخدام کشوری و منع تصدی بیش از یک شغل به تعریف شغل و پست پرداخته شده است.
۲	ماده (۲۴) آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۳) قانون نظام‌مهندسی	عدم اشتغال مهندس ناظر در دستگاه صدور پروانه در منطقه‌ای که ساختمان در آن احداث شده است.	محدودیت مذکور صرفاً منوط به مناطق شهرداری شده و فاقد جامعیت است.
۳	ماده (۹۴) قانون مدیریت خدمات کشوری	ممنوعیت تصدی بیش از یک پست سازمانی	اتخاذ رویکرد پیشگیرانه در اشتغال هم‌زمان افراد در چند پست
۴	ماده (۱۵) قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران	ممنوعیت اشتغال هم‌زمان مشاغل وکالت، قضاوت، اشتغال به امر تجارت، مدیریت روزنامه یا مجله، عضویت در مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها، عضویت در هیئت‌مدیره و مدیرعاملی شرکت‌های تجاری و بانک‌ها و یا مؤسسات بیمه، مؤسسات دولتی و یا وابسته به دولت	جامعیت ممنوعیت‌ها و گستردگی آن با توجه به اهمیت شغل سردفتری
۵	بند «۲» ماده (۱۰) لایحه استقلال کانون وکلای دادگستری	قضات و مستخدمین دولتی و بلدی و مملکتی و بنگاه‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت است در حین اشتغال به خدمت به‌استثنای استادان دانشکده حقوق که اشتغال به تدریس در یکی از شعب حقوقی دارند در صورت اجازه شورای دانشگاه	با توجه به لزوم استقلال وکیل و همچنین مدیریت تعارض منافع در اشتغال هم‌زمان وکالت و قضاوت



ردیف	قانون	بررسی ابعاد مختلف قانون	تحلیل کلی
۶	ماده (۹۰) مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه	ممنوعیت اشتغال کارمندان وزارت امور خارجه در خارج از ساعات اداری	به دلیل ساختار حساس کارکنان وزرات امور خارجه، ممنوعیت فوق حتی به خارج از ساعات اداری تعمیم داده شده است.
۷	بند «۹» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۸	ممنوعیت عضویت هم‌زمان مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و کلیه مدیران و معاونان دستگاه‌های اجرایی و کلیه کارکنان شاغل در پست‌های مدیریتی و کارشناسی در مدیریت عاملی و سایر مسئولیت‌های اجرایی و عضو هیئت‌مدیره اعم از شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌ها اعم از زیرمجموعه خود و یا سایر مجموعه	رویکرد پیشگیرانه از حضور مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی در شرکت‌ها و سازمان‌ها به نحو مطلوب
۸	تبصره «۲» ماده (۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه	وضع محدودیت برای پزشکان شاغل در بخش دولتی و عمومی غیردولتی در بخش خصوصی	جبران کاهش درآمد پزشکان مشمول قانون مذکور به‌عنوان یکی از نقاط قوت
۹	تبصره ماده (۲۹) قانون تأسیس سازمان نظام دامپزشکی کشور	شاغلان حرفه دامپزشکی مادامی که در ساعات موظف اداری در دستگاه دولتی اشتغال داشته باشند تابع قوانین دستگاه متبوع خواهند بود.	عدم تعیین تکلیف در خصوص ساعات غیرموظف دام پزشکان و ارتباط با بخش خصوصی

۱۱. بررسی تعیین تکلیف امور اصلی آیین‌نامه در قوانین مرتبط با حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری



برای نمونه قانونگذار در ماده (۱) قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران بدون اشاره به رعایت و توجه به ضوابط مدنظر قانونگذار، به صورت کلی نحوه اجرای قانون را موکول به تهیه آیین‌نامه اجرایی کرده است. همین امر باعث شده تا برخی از امور اصلی در آیین‌نامه تعیین تکلیف شود. تعیین مجازات مشمولین ماده (۱) قانون در عدم انجام خوداظهاری داریی و اموال در آیین‌نامه قانون مذکور و با ارجاع به قانون برنامه ششم توسعه که اساساً ماهیت برنامه‌ای دارد صورت پذیرفته است. از سوی دیگر با توجه به اهمیت نحوه رسیدگی به افزایش من غیر حق داریی و اموال مسئولان نحوه رسیدگی در آیین‌نامه ذکر شده و هیئت رسیدگی کننده به داریی و اموال مسئولین و همچنین نحوه ارجاع در صورت احراز افزایش من غیر حق داریی مسئولین نیز در آیین‌نامه انجام گرفته است. نمونه مشابه این موضوع در ماده (۲۶) قانون ارتقای سلامت اداری

از مهم‌ترین راهبردهای اجرایی شدن قانون، تدوین آیین‌نامه‌هایی است که منجر به توجه هنجارهای مندرج در قانون شده و قانون به واسطه تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی، نزد مخاطبان خود صورت عملیاتی می‌باید. بدین منظور براساس نظریات حقوقی و مبتنی بر تعادل قوا، قوه مقننه با در نظر گرفتن اختیارات قوه مجریه، تهیه آیین‌نامه اجرایی را به قوه مجریه یا قضائیه واگذار می‌کند. نکته اساسی و مهم در تدوین آیین‌نامه‌های حوزه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، مشخص کردن حدود و ثغور قوه مجریه و قوه قضائیه در تدوین آیین‌نامه و توجه دولت و قوه قضائیه به مواردی است که در نص قانون از حیث اهمیت و حساسیت در درجه بالایی بوده و تکلیف آن در قانون مشخص است. همین موضوع باعث می‌شود تا اهداف مورد نظر قانونگذار در آیین‌نامه نیز رعایت شده و در صورت عدم توجه به قانون و خروج از اختیارات خود، از ابزارهای قانونی به منظور کنترل قوه مجریه استفاده کند.

غیرضرور و جلوگیری از تجمل‌گرایی مصوب ۱۳۷۰/۰۹/۲۷ می‌توان مشاهده کرد. در ماده (۱) به‌منظور کنترل هزینه‌های غیرضرور و مبارزه با تجمل‌گرایی در وزارتخانه‌ها، نیروهای نظامی و انتظامی، شهرداری‌ها، سازمان‌ها، بانک‌ها، شرکت‌ها و واحدهای مختلف وابسته به قوه مجریه، مقننه و قضائیه و کلیه نهادهای انقلاب اسلامی و تمامی دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف موضوع تبصره «۳۰» قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موظف است علاوه بر انجام وظایف مذکور در تبصره فوق‌الذکر آیین‌نامه نحوه استفاده از امکانات عمومی از قبیل: اتومبیل، هواپیما، هلیکوپتر، مسافرت‌های خارجی، پذیرایی‌ها و دیگر هزینه‌های اداری، خدماتی، و رفاهی را حداکثر ظرف مدت سه‌ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند. در این ماده بدون اشاره به ضوابط نحوه استفاده از امکانات عمومی و مشخص کردن اینکه اساساً برای قانونگذار چه مسائلی درخصوص جلوگیری از تجمل‌گرایی دارای اهمیت بوده و تعریف قانونگذار از تجمل‌گرایی به‌صورت واضح چیست؟ به‌صورت کامل این وظیفه به شورای عالی واگذار شده است.

و مقابله با فساد نیز قابل بررسی است. در این ماده قانونگذار به‌منظور تشویق افراد اعم از مدیران و کارمندان و یا اشخاص عادی در فرایند کشف تخلف و جرم و همچنین تشویق به گزارشگری فساد ماده (۲۶) را طراحی کرده است. در بند «الف» این ماده، مشمولین قانون بیان شده و در بندهای «ب و ج» مشمولین قانون ارتقا که در راه‌اندازی پایگاه اطلاعاتی مکانیزه تلاش فوق‌العاده داشته باشند و یا شاخص‌های ارتقای سلامت اداری مرتبط با بند «الف» ماده (۲۸) این قانون را در دستگاه تحت سرپرستی افزایش دهند مشمول تشویق قرار می‌گیرند. در بند «د» همین ماده، آیین‌نامه اجرایی نحوه تشویق بدون اشاره به ضوابط مدنظر قانونگذار به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی واگذار شده است. با بررسی محتوای آیین‌نامه علی‌الخصوص ماده (۳) به‌دلیل عدم اشاره ضوابط در متن قانون، تشویقات آیین‌نامه تنها شامل کارمندان و کسانی که به‌نحوه با دستگاه رابطه استخدامی دارند می‌شود و کسانی که به‌عنوان یک شهروند گزارش فساد داده‌اند، مشمول تشویقات این آیین‌نامه قرار نمی‌گیرند.

نمونه واگذاری امور اصلی به آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها را می‌توان در قانون نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های

۱۲. نتیجه‌گیری و پیشنهادها



۱. تصویب آزمایشی قانون برای یک بازه زمانی مشخص و همچنین پایش آثار مثبت و منفی کلیه قواعد مندرج در قانون به‌صورت مستمر و با رویکرد اجرا در یک یا چند استان و توجه به گزارش‌های ارسالی کمیته پایش قانون آزمایشی که در خود قانون اعضای کمیته و نحوه پایش مشخص شده باشد، راهبرد اثرگذار این حوزه خواهد بود.
۲. به‌منظور طراحی فرایند تصویب قوانین این حوزه در مجلس شورای اسلامی و با توجه به گستردگی تخصص‌های مورد نیاز این حوزه، لزوم تشکیل کمیسیون مشترک منجر به استفاده از ظرفیت و مشارکت حداکثری نمایندگان و دیدگاه‌های مختلف در این عرصه خواهد شد.
۳. توجه به اقتضائات خاص هر دستگاه و در صورت مستثنا کردن دستگاه از قواعد عام‌الشمول مندرج در قانون، به‌صورت اختصاصی

براساس بررسی‌های صورت گرفته می‌توان بیان داشت که یکی از محورهای مؤثر مقابله با فساد، تمرکز بر عوامل شکل‌گیری فساد جهت ارتقای سلامت اداری است. به همین منظور ابزارهای مقابله با فساد در نظام حقوقی ما به‌صورت جامع و کامل در هر دو حوزه پیشگیری و وضع مجازات باید با تمرکز بر وضع هنجارهای قانونی درخصوص کشف و برخورد با فساد اداری و همچنین کاهش تدریجی فساد، انتظارات عموم مردم را برآورده سازد.

بر همین اساس با بررسی رویکردهای مؤثر مقنن در قوانین مرتبط با موضوع فساد و به‌منظور حصول ایده‌های نوین از درون رویکردهای گذشته و جلوگیری از تکرار آسیب‌های تجربه شده در قوانین گذشته می‌توان انتظار داشت که راهبردهای ذیل در حوزه تقنین در عرصه مدیریت تعارض منافع فردی و مقابله با فساد اداری و ارتقای سلامت اداری، به کارآمدی هر چه بیشتر قوانین این حوزه کمک کند:



سازمان یا وزارتخانه تابعه کارمند باشد تا رسیدگی به صورت دقیق صورت پذیرفته و اعمال نفوذ غیرارادی نیز در صدور رأی مؤثر واقع نشود.

این موضوع درخصوص نمایندگان مجلس و همچنین اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها که ترکیب رسیدگی‌کننده کاملاً درون سازمانی بوده امری ضروری است.

درخصوص تخلفات قضات مبنی بر نقض موقعیت‌های تعارض منافع، قانون نظارت بر رفتار قضات تخلفات قضات را به صورت درجه‌بندی شده در مواد (۱۴ الی ۱۸) قانون به صورت دسته‌بندی شده در نظر گرفته و به‌نظر به سابقه و جایگاه قاضی، وجود سوءنیت به‌عنوان عامل اشد مجازات نیز باید اشاره کند. همچنین مجازات اعلان عمومی نقض مفاد موقعیت تعارض منافع در صورت تکرار همان تخلف نیز به‌عنوان یک مجازات سنگین و بازدارنده در حوزه ضمانت‌اجراهای اداری اثرگذار خواهد بود.

درخصوص ضمانت‌اجرای کیفری نیازمند آن هستیم که در صورت جرم‌انگاری رفتارهای منتج به نقض قواعد تعارض منافع فردی و وقوع جرائم ناشی از سوءاستفاده از موقعیت حاکمیتی دایره مشمولین به کلیه قوای سه‌گانه و نهادهای انقلابی و مؤسسات عمومی غیردولتی و نهادهای مأمور به خدمات عمومی و به صورت کلی جامعیت در شمول مخاطبان به‌عنوان یک اصل رعایت شود. به‌عنوان یک قاعده کلی در صورتی که احتمال کشف جرم سخت‌تر باشد، مجازات نیز باید سنگین‌تر تعریف شود.

درخصوص مجازات جرائم ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری افزایش پلکانی مجازات با توجه به جایگاه کارمند همچنین علاوه بر رد مال، جزای نقدی سه برابر به‌علاوه بازگشت منافع حاصله نیز می‌تواند به‌عنوان اصلاح قانون مذکور در دستور کار قرار بگیرد.

قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی می‌تواند با الحاق به ماده (۶۰۳) قانون مجازات به صورت یک ماده جامع و کامل در حوزه سوءاستفاده از نقش و جایگاه کارمند و یا مدیران در معاملات و مزایده‌ها و مناقصه و کلیه تشخیصات و امتیازهای دستگاه قرار گیرد.

ماده (۳) قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی مصوب سال ۱۳۱۵، منتفع شدن کارمند از اعمال نفوذ، مورد بررسی مقنن قرار نگرفته و با توجه به اینکه کشف اعمال نفوذ بسیار سخت بوده، لذا قانون مذکور می‌تواند مجازات‌های سنگینی را در حوزه کیفری در خود جای داده و ماده مذکور اصلاح شود. قانون نحوه اجرای اصل چهل‌ونهم قانون اساسی نیز به‌عنوان یکی

تکلیف قاعده حاکم بر آن دستگاه‌ها در همان قانون عام مشخص شود و قید ممنوعیت هرگونه الحاق دستگاه به استثنائات قانون عام به‌موجب قوانین دیگر به‌منظور جلوگیری از پراکندگی دستگاه‌ها در شمول قانون به مقنن پیشنهاد می‌شود.

۴. هرچند که تجربه تقنینی ثابت کرده که مقابله با فساد و ارتقای سلامت اداری نیازمند حضور قوای سه‌گانه و سازمان‌های مرتبط با این قواست، لکن در عمل نظامات شورایی و حضور نهادهای متعدد ذیل یک شورا، عملاً منجر به اتخاذ تصمیم‌های مؤثر و پویا نشده است. به همین منظور پیشنهاد می‌شود کلیه شوراهای مرتبط در امر مقابله با فساد در قوانین آتی با مسئولیت مشخص در شورا حضور یافته و مسئول شورا گزارش عملکرد اعضا را به سران سه قوه و مقام رهبری جهت بررسی و اصلاح امور ارائه کند. سازوکار مصوبات شورا و حدود الزام‌آور بودن آن در سطح استان و مرکز نیز باید در قانون مشخص شود.

۵. تبیین قواعد مبارزه با فساد و تعارض منافع در قوانین بودجه‌ورنامه با توجه به ماهیت برنامه‌ای و زمان‌بندی این قوانین به صورت کلی ممنوع شده و تنها از حیث تأمین بودجه فرایند مقابله با فساد و همچنین هدف‌گذاری آماری از حیث بهبود مؤلفه‌های فساد اداری به این موضوع در قوانین بودجه‌ورنامه توجه شود.

۶. ضمانت‌اجرا به‌عنوان یکی از ابزارهای مدیریت موقعیت تعارض منافع باید به‌گونه‌ای طراحی شده که محاسبات ذهنی فردی که در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته را به سمت نفع عمومی هدایت کرده و نقض مفاد آن ضمن کشف سریع و به‌هنگام با مجازات سنگینی فرد متخلف را مواجه سازد.

در همین راستا ضمانت‌اجرای مدنی کلیه معاملات و قراردادهایی که برخلاف اصول تعارض منافع بسته شده را می‌توان ضمانت‌اجرای بطلان قرار داد و مفاد تبصره «۳» لایحه قانونی منع مداخله در تعریف معامله را گسترش داد.

درخصوص ضمانت‌اجرای اداری قانون رسیدگی به تخلفات اداری به‌عنوان قانون عام‌الشمول این حوزه ۱۱ نوع مجازات اداری را در ماده (۹) بیان کرده و اختیارات هیئت رسیدگی‌کننده در این خصوص وسیع بوده است. درخصوص نقض برخی مصادیق تعارض منافع مانند دریافت هدیه نیز می‌توان اختیار در نظر گرفتن مجازات ترکیبی را برای هیئت قائل شد. ترکیب هیئت‌های رسیدگی به تخلفات مرتبط با موضوع تعارض منافع باید از یک عضو قاضی (بازنشسته و یا شاغل) و همچنین یک عضو خارج از

و قضایی فرصت لازم برای بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی که لازمه شکل‌گیری قانون است، داشته باشند. از سوی دیگر اقدامات ابتدایی در خصوص تأمین بودجه و تشکیلات مورد نیاز از حیث منابع انسانی و تجهیزات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری باید توسط سازمان برنامه‌بودجه و سازمان اداری استخدامی انجام گرفته و مجوزهای لازم در این خصوص با سرعت منطقی صادر شود.

۸. در خصوص رویکردهای مقنن در مدیریت تعارض منافع فردی در خصوص هدیه، سامانه‌ای باید طراحی شود تا هدایای دریافتی توسط مسئولان ثبت شده و عدم ثبت آن دارای ضمانت اجرا باشد. سامانه مذکور قابلیت دسترسی عمومی داشته و براساس ارزش‌گذاری ریالی مبالغ هدایا، مسئولان مکلف هستند نسبت به بازگردانی هدیه در مدت زمان معین اقدام کنند.

۹. در خصوص موقعیت تعارض منافع مرتبط با خویشاوندان و بستگان سببی و نسبی، هرچند که قانون آیین‌دادرسی مدنی و کیفری به‌درستی به این موضوع اشاره کرده، لکن نیاز به طراحی یک قانون جامع در حوزه رسیدگی‌های قضایی و شبه‌قضایی در اعلام منافع موقعیت‌هایی که مسئول و یا کارمند باید در خصوص بستگان نسبی و سببی تصمیم بگیرد، وجود دارد. مهم‌ترین مسئله در خصوص تعارض منافع مسئولان مبنی بر فامیل بازی در حوزه عدالت استخدامی؛ به‌کارگیری بستگان در شرکت‌های دولتی و یا شرکت‌های خصوصی است که به‌صورت پیمانکاری با دستگاه‌های اجرایی طرف قرارداد هستند.

۱۰. در موضوع سهام‌داری و مالکیت شرکت‌های خصوصی، جدای از رویکرد ممنوعیت محدود در ایجاد محدودیت برای مسئولان، دایره مسئولان باید مشخص شود. سطوح عالی مقامات قوای سه‌گانه با توجه به احتمال اثرگذاری تصمیمات آنها بر شرکت‌ها، به محض قبول مسئولیت باید به رابطه آنها با شرکت قطع شده و سهام آن به‌صورت مخفی توسط حاکمیت اداره شود و پس از واگذاری مسئولیت، سهام به آنها برگردد.

۱۱. در موضوع درب‌گردان می‌توان پس از ترک کار، با توجه به میزان سابقه افراد در دستگاه اجرایی، سمت و مسئولیت‌هایی که فرد داشته، اهمیت اطلاعات و تخصصی بودن سازمان مربوطه، دوره‌های سرشدونگی یا ممنوعیت در تصدی مسئولیت‌های مرتبط برای فرد در نظر گرفت.

۱۲. در مسئله تأثیر انگیزه‌های سیاسی منطقه‌ای نیازمند آن هستیم تا در سطح شوراهای اسلامی نیز به‌منظور مدیریت تعارض منافع، کمیته‌های ذیل شورا با رویکرد تخصصی و نه براساس میزان

از قوانین حوزه مجازات بوده که از حیث شمول مخاطبان و برگشت اموال ناشی از فساد تأکید داشته که از محاسن قانون موصوف است، لکن مقنن می‌تواند با استفاده از ابزار وزارت اطلاعات و سازمان بازرسی و هشدار به‌موقع به مسئولان از به دام افتادن مسئولان در دام فساد جلوگیری کند. از سوی دیگر در حوزه مشمولان قانون، عبارت مدیران و رؤسای دستگاه‌های اجرایی دارای ابهام بوده و باید سطوح این مدیران را نیز مشخص کرد.

در خصوص قانون مجازات افشای سئوالات امتحانی این قانون را در خصوص کلیه آزمون‌های که جنبه همگانی دارند تعمیم داده و با قانون رسیدگی به تخلفات و جرائم در آزمون‌های سراسری ترکیب کرد. قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب سال ۱۳۵۳ نیز به‌نظر باید در صورت سوءاستفاده فرد از نشر اطلاعات محرمانه و اسرار دولتی، در صورت ضرر به حاکمیت و منتفع شدن کارمند و یا مستخدم اداری علاوه بر جبران ضرر، جزای نقدی نیز در نظر گرفته شود.

در خصوص قانون مجازات اخلاک‌گران نظام اقتصادی نیز نیازمند این موضوع هستیم که در صورتی که شخص از جایگاه دولتی و عمومی خود سوءاستفاده کرده و منجر به اخلال در نظام اقتصادی می‌شود باید در قانون اشد مجازات در نظر گرفته شود.

در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز نیز باید اصلاح شده و به‌صورت کلی مشارکت کارمندان و مدیران گمرک در امر قاچاق و سایر کارمندان و مدیران مرتبط در امر صادرات و واردات، که به‌واسطه جایگاه خود در امر قاچاق مشارکت یا معاونت، باید جرم‌انگاری گردد.

قانون مجازات اسلامی فصل سیزدهم کتاب پنجم، مجازات‌های تعزیری و بازدارنده مصوب سال ۱۳۷۵، نیز در خصوص تعدیات مأمورین دولتی نسبت به دولت مواد مندرج در مواد (۵۹۸) الی (۶۰۶) را پوشش داده است. به‌نظر بهتر است اشخاص مشمول این فصل در کلیه مواد این فصل، همان اشخاص مندرج در ماده (۵۹۸) باشد. اشد مجازات در خصوص مدیران و تفاوت مجازات براساس جایگاه کارمند در ماده (۶۰۰) در صورت سوءنیت و همچنین تشدید مجازات در صورت سوءاستفاده از موقعیت شغلی پیشنهاد می‌شود.

۷. پیشنهاد می‌شود در راستای اجرایی شدن قوانین مرتبط با فساد اداری و مدیریت تعارض منافع، برخی موارد در متن قانون دیده شود: اولاً، قید زمان در خصوص اقدامات اجرایی از حیث تهیه آیین‌نامه‌ها به‌صورت منطقی تعریف شود تا دستگاه اجرایی



۱۴. در ارجاع مسائل به بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها در متن قانون، باید محدوده حرکت قوه مجریه در تحقق اهداف قانونگذار را مشخص کرد. به عبارت دیگر قوه مقننه نمی‌تواند حق قانونگذاری را با ارجاع مسئولیت خودش به قوه مجریه و قضائیه سلب کند. این موضوع به ناکارآمدی قانون و در برخی مواقع منجر به اعطای اختیار گسترده به قوه مجریه و قضائیه می‌شود. برای نمونه با وجود قانون در خصوص جلوگیری از تجمل‌گرایی و اجتناب از آن، چون موارد مهم به آیین‌نامه ارجاع شده، نتیجه اجرای قانون ملموس نبوده است.

تأثیر کمیته‌ها در تأمین بودجه و یا منافع فردی منتخبین، تشکیل شود. در مواقعی که تصمیم‌گیری مربوط به آن منطقه باشد، عضو شورا حق رأی نخواهد داشت و می‌بایست قبل از رأی‌گیری این موضوع را به شورا اطلاع دهد.

۱۳. در موضوع اشتغال هم‌زمان، در ابتدای امر نیازمند تعریف جامع و مانع از شغل و پست در نظام اداری هستیم. از سوی دیگر با توجه به وجود جوانان با انگیزه در هر رشته، باید با شدیدترین نوع محدودیت‌ها و همچنین کاهش استثنائات منع تصدی بیش از یک شغل، گستره دستگاه‌های مشمول را افزایش داده تا از حضور هم‌زمان افراد جلوگیری کرد.

« منابع و مآخذ

- [۱]. فکوهی، ناصر. توسعه نیافتگی واقعاً فساد پرور است، صنعت حمل‌ونقل، ش ۱۵۳، ۱۳۷۵.
- [۲]. پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مصلحت‌نظام، فساد اداری، زمینه‌ها و راهبردها، تهران، انتشارات کمیل، ۱۳۸۹.
- [۳]. راسخ، محمد. ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون، مجلس و راهبرد، ش ۵۱، ۱۳۸۵.
- [۴]. منصوریان، ناصر علی و وحید، آگاه. جایگاه قوانین آزمایشی در حقوق عمومی ایران، تحقیقات حقوقی، ش ۵، ۱۳۹۰.
- [۵]. کدخدایی، عباسعلی و مسلم، آقایی طوق. تبیین مفهوم اصل عدم تفویض قانونگذاری در پرتو اصل برتری قانون اساسی، نقدی بر رویه شورای نگهبان، پژوهش حقوق عمومی، ش ۳، ۱۳۹۱.
- [۶]. منتسکیو، روح القوانین، ترجمه علی ابرمهندی، تهران، مؤسسه انتشارات امیر کبیر، ۱۳۴۹.
- [۷]. محمدی، ابوالحسن. مبانی استنباط حقوق اسلامی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۴.
- [۸]. دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیه الله العظمی خامنه‌ای، ۱۳۹۷، <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=۴۱۰۷۲>
- [۹]. هاشمی، سید محمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۹۲.
- [۱۰]. جلالی، محمد و محمد قاسم، تنگستانی. نگاهی به اصل هفتادوپنجم قانون اساسی با تأکید بر آرا و نظرهای شورای نگهبان، دانش حقوق عمومی، ش ۱۰، ۱۳۹۳.
- [۱۱]. معاونت پژوهش سیاسی - حقوقی، بررسی وضعیت طرح‌ها و لوایح سیاسی ۹ دوره مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷.
- [۱۲]. طحان نظیف، هادی و علی، هادی‌زاده. ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران، دانش حقوق عمومی، ش ۲، ۱۳۹۷.
- [۱۳]. رستمی، ولی. مالیه عمومی، تهران، انتشارات میزان، ۱۳۹۳.
- [۱۴]. شهیدی، مهدی. حقوق مدنی ۳، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۳.

- [۱۵]. درویشی، بابک و امیرعلی، زینالی اقدام. ماهیت ضمانت‌اجراهای اداری در نظام حقوقی ایران، تحقیقات آزاد، ش ۲۵، ۱۳۹۳.
- [۱۶]. زراعت، عباس. حقوق جزای عمومی ۱ و ۲، تهران، انتشارات جاودانه، ۱۳۹۲.
- [۱۷]. رحمدل، منصور. تناسب جرم و مجازات، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۹۶.
- [۱۸]. موسوی‌زاد، سیدمهدی. بررسی قانون جامع کاداستر در جمهوری اسلامی ایران، پژوهش ملل، ش ۴۲، ۱۳۹۸.
- [۱۹]. Glossry. ۴Anty-corruption ressource Center.Retrieved 26 june 2011.

گزیده سیاستی

قانونگذار به منظور وضع قاعده در حوزه مدیریت تعارض منافع فردی با ابزارهایی همچون محدودیت اشتغال همزمان افراد، شفافسازی در دریافت هدایا، استفاده از دوره توقف در خصوص کسانی که از بخش عمومی به بخش خصوصی مرتبط منتقل می‌شوند و همچنین سهامداری شرکت‌های مرتبط با مسئولیت شخص مسئول، می‌تواند نقش مهمی در پیشگیری از وضع فساد ایفا کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir