



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت نامه تأسیس دانشگاه بین المللی مبارزه با فساد به عنوان یک سازمان بین المللی»



لله الحمد لله الرحمن الرحيم

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۸/۱۸

شماره مسلسل:
۲۱۱۳۵



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه تأسیس دانشگاه بین‌المللی مبارزه با فساد به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی»

نوع گزارش: طرح/لایحه ■، راهبردی □، نظارتی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه شفافیت و تعارض منافع)

تهیه و تدوین کنندگان:

ملیحه ربیعی، حسین جمور (گروه شفافیت و تعارض منافع)،
محمد آدمی ابرقویی (گروه حقوق بین‌الملل)

مدیر مطالعه:

حسین جمور

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور

اظهار نظر کنندگان:

محمد آدمی ابرقویی (گروه حقوق بین‌الملل دفتر مطالعات حقوقی)،
حسین نصیری (گروه آموزش عالی تحقیقات و فناوری، دفتر فرهنگ و آموزش)،
محمد کاظمی شاهزاده علی اکبری (گروه اقتصاد بین‌الملل، دفتر مطالعات اقتصادی)

گرافیک و صفحه‌آرایی:

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

زهرة عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. مرکز بین‌المللی مبارزه با فساد
۲. سازمان بین‌المللی
۳. لایحه الحاق
۴. دولت جمهوری اسلامی ایران
۵. موافقت‌نامه تأسیس

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۶/۱۲



فهرست مطالب

۶.....	چکیده.....
۷.....	خلاصه مدیریتی.....
۱۰.....	۱. مقدمه.....
۱۱.....	۲. پیشینه.....
۱۴.....	۳. بررسی و تحلیل محتوای لایحه.....
۱۶.....	۴. جمع بندی و ارائه پیشنهادهای سیاستی.....
۱۸.....	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۱۲.....	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....
۱۲.....	جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی.....
جدول ۳. بررسی نقاط قوت و ضعف لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت نامه عضویت	
۱۶.....	در دانشگاه بین المللی مبارزه با فساد به عنوان یک سازمان بین المللی.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه تأسیس دانشگاه بین‌المللی مبارزه با فساد به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی»

چکیده



گزارش حاضر به بررسی «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه تأسیس دانشگاه بین‌المللی مبارزه با فساد به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی» می‌پردازد. امروزه بیش از ۸۰ کشور از سراسر جهان به این موافقت‌نامه پیوسته‌اند. در جمهوری اسلامی ایران نیز، با توجه به قوانین موضوعه داخلی، ظرفیت‌های لازم برای پیوستن به موافقت‌نامه مذکور فراهم شده است. به‌طور کلی، الحاق به موافقت‌نامه تأسیس مؤسسه علمی بین‌المللی مبارزه با فساد به‌عنوان یک نهاد تخصصی بین‌المللی، این امکان را فراهم می‌آورد که ضمن دستیابی به دانش فنی و ابزارهای تخصصی در این حوزه، از ظرفیت‌های نهاد در زمینه شبکه‌سازی و ارائه توصیه‌نامه به سایر سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی مرتبط نیز استفاده شود. از این رو، پس از برطرف شدن ابهامات و ایرادات مربوط

به ترکیب اعضای کارگروه (موضوع تبصره «۲» ماده‌واحد)، شرح وظایف کارگروه، عنوان لایحه و برخی عبارات، تصویب این موافقت‌نامه پیشنهاد می‌شود. از جمله پیشنهادهای سیاستی می‌توان به اضافه کردن سازمان بازرسی کل کشور و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به‌عنوان اعضای کارگروه موضوع تبصره «۲» ماده‌واحد لایحه، تعیین دستگاه متولی اجرای قانون و شرح وظایف دقیق آن براساس سیاست‌های کلان کشور و قوانین موضوعه در آیین‌نامه اجرایی قانون، اصلاح ترجمه «آکادمی» به «مؤسسه علمی» به جای «دانشگاه» در متن لایحه، رعایت اصل (۱۲۵) قانون اساسی و تصریح آن در تبصره «۱» ماده‌واحد، افزودن تبصره‌ای به‌منظور اجرای موافقت‌نامه توسط جمهوری اسلامی ایران مطابق قوانین و مقررات داخلی اشاره کرد.

«» خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

در سال‌های اخیر، توجه و حساسیت مجامع ملی و بین‌المللی نسبت به مسئله فساد فزونی یافته و به‌خوبی پیچیدگی این موضوع تبیین شده است که تنها با روش‌های سنتی و پسینی گذشته، فساد قابل کنترل و حل نیست، بلکه مقابله با این پدیده جهانی نیازمند رویکردهای نوین و عملیاتی است. الحاق کشور به موافقت‌نامه تأسیس مؤسسه علمی بین‌المللی مبارزه با فساد، به‌عنوان یک نهاد تخصصی و بین‌المللی، می‌تواند گامی مهم در راستای ارتقای دانش فنی، آموزش نیروی انسانی متخصص، تبادل تجربیات، و درنهایت تقویت ظرفیت‌های نهادی کشور در مقابله با فساد تلقی شود. این گزارش به واکاوی نقاط مثبت و منفی و همچنین چالش‌ها و الزامات ناشی از الحاق جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه مذکور می‌پردازد.

نقاط قوت و ضعف لایحه

از جمله مزایای لایحه الحاق ایران به موافقت‌نامه تأسیس مؤسسه علمی بین‌المللی مبارزه با فساد عبارتند از:

✓ بهره‌مندی از ظرفیت‌های این نهاد جهت تأمین منافع ملی جمهوری اسلامی ایران: با عضویت در این مؤسسه علمی می‌توان به دانش روز و تجارب تخصصی دولت‌ها در تعریف و تجویز

ابزارهای نوین در زمینه‌های گوناگون مبارزه با فساد از جمله (کشف و مسدودسازی انتقال اموال و دارایی، پرداختن به معاضدت‌ها و ...) دسترسی یافت.

✔ **توانمندسازی نیروی انسانی داخلی:** از جمله مزایای دیگر این الحاق، فراهم شدن زمینه آموزش و تربیت نیروی انسانی متخصص در حوزه‌های مختلف مرتبط با فساد از جمله استفاده از ابزارهای نوین تحقیقاتی و فناوریانه برای کشف، تحقیق و کنترل فساد است. این فرایند ضمن تقویت ظرفیت اجرایی مقابله با فساد در نهادهای داخلی، منجر به افزایش کارآمدی و اثرگذاری اقدامات ملی در مبارزه با فساد در کشور خواهد شد.

✔ **تقویت همکاری‌های بین‌المللی و منطقه‌ای:** عضویت در این مؤسسه علمی، موجب شبکه‌سازی و بهره‌گیری از ظرفیت مشاوره‌ای و تخصصی این نهاد در مصوبات سازمان‌های بین‌المللی و کنوانسیون‌ها و معاهدات دوجانبه و چندجانبه خواهد شد.

نقاط ضعف:

✔ **عدم پیش‌بینی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و همچنین سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان اعضای کارگروه موضوع تبصره «۲» ماده‌واحد.**

✔ **مسکوت ماندن و عدم تشریح دقیق وظایف و تکالیف کارگروه مربوط به موضوع تبصره «۲» ماده‌واحد، و نیز مشروط کردن انجام تکالیف کارگروه مذکور به رعایت راهبرد ملی کشور در مقابله با فساد؛ در حالی که این راهبرد هنوز به‌صورت رسمی و جامع ابلاغ و اجرایی نشده است.** مناسب بود در لایحه فهرست دقیقی از تکالیف و وظایف کارگروه مربوطه تصریح شود و از به‌کار بردن اصطلاحات کلی مانند شبکه‌سازی و ضابطه‌مندسازی پرهیز شود.

✔ **اصطلاحات به‌کار رفته در عنوان لایحه پیشنهادی، ترجمه‌ای نادقیق از عبارت اصلی (لاتین) آن بوده و نیازمند بازنگری است؛ ترجمه ارائه شده از «آکادمی» به «دانشگاه» دقیق نیست.**

✔ **مبهم بودن عبارت «اصل آزادی دانشگاهی» مندرج در بند دوم ماده دوم موافقت‌نامه.**

✔ **ابهام در مفهوم «برابری جنسیتی» مندرج در بند دوم ماده دوم موافقت‌نامه پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی.**

✔ **با توجه به رسالت و نقش سازمان بازرسی کل کشور در مبارزه و پیشگیری از فساد، و نیز در نظر گرفتن مأموریت‌ها و حوزه فعالیت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (به‌عنوان نهاد سیاستگذار در**

آموزش و پژوهش مراکز عالی)، پیشنهاد می‌شود دو نهاد یاد شده به‌عنوان اعضای کارگروه موضوع تبصره «۲» ماده‌واحد لایحه به ترکیب اعضا افزوده شوند.

✓ ضروری است در متن قانون، وظایف و تکالیف ضروری دستگاه‌های ذی‌ربط برای همکاری مؤثر با مؤسسه علمی مذکور از جمله اولویت‌بندی نیازهای تخصصی، تعیین ویژگی‌های خدمت‌گیرندگان، و نحوه تبادل اطلاعات، به‌صورت دقیق تصریح شود. صرف ارجاع به راهبرد ملی مقابله با فساد- که هنوز رسماً ابلاغ نشده- نمی‌تواند مبنایی الزام‌آور برای اجرا باشد. همچنین، تعیین دستگاه متولی و شرح وظایف آن باید منطبق با سیاست‌های کلان و قوانین موضوعه، به صراحت در قانون و آیین‌نامه اجرایی لحاظ گردد. صرف احاله برخی از موارد به آیین‌نامه، ممکن است با اصل (۸۵) قانون اساسی مغایر تلقی شود.

✓ با توجه به تصریح واژه آکادمی در عنوان لاتین موافقت‌نامه که عموماً به «مؤسسه علمی» یا «مؤسسه آموزشی و پژوهشی» ترجمه می‌شود؛ پیشنهاد می‌گردد، از آوردن واژه دانشگاه پرهیز شده و عنوان لایحه به این صورت بازنویسی شود: «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه تأسیس مؤسسه علمی بین‌المللی مبارزه با فساد به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی».

✓ ضرورت رعایت اصل (۱۲۵) قانون اساسی و تصریح آن در متن لایحه؛ نظر به اینکه موافقت‌نامه‌هایی که ذیل اصل (۱۲۵ و ۷۷) قانون اساسی قرار می‌گیرند و همچنین اصلاح آنها باید به تصویب مجلس برسد و با توجه به اینکه هرگونه صلح دعوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در مواردی که طرف دعوی خارجی است باید به تصویب مجلس برسد، از این رو رعایت اصول (۱۲۵، ۷۷ و ۱۳۹) قانون اساسی الزامی است.

ضروری است در تبصره «۱» ماده‌واحد این لایحه به اصول (۷۷ و ۱۲۵ و ۱۳۹) قانون اساسی نیز توجه و تأکید شود. پیشنهاد می‌شود تبصره «۱» ماده‌واحد به شکل زیر اصلاح شود:

«رعایت اصول (۷۷ و ۱۲۵ و ۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرا یا اصلاح این موافقت‌نامه الزامی است.»

✓ با توجه به دشواری تغییر و اصلاح متن موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، به‌منظور رفع ابهامات موجود در خصوص برخی عبارات، پیشنهاد می‌شود تبصره‌ای به شرح زیر به ذیل ماده‌واحد افزوده شود:

«تبصره: جمهوری اسلامی ایران موافقت‌نامه حاضر را در چارچوب قوانین و مقررات داخلی خود اجرا خواهد کرد.»

۱. مقدمه



جهان شمول بودن پدیده فساد، موجب شده این موضوع همواره در دستور کار دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی قرار گرفته و توجه این نهادها دائماً به سمت استراتژی‌ها و ابزارهای مؤثر برای مقابله با آن معطوف شود. کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد (مریدا) در سال ۲۰۰۳ تصویب شد و با تأکید بر ضرورت همکاری‌های بین‌المللی، پیشگیری مؤثر، کشف، پیگرد و بازگرداندن دارایی‌های حاصل از فساد، چارچوبی جامع برای مقابله با این پدیده فراهم آورد و بر ضرورت تأسیس نهادهای مبارزه با فساد به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای این حوزه تأکید کرد. در چارچوب ماده (۶۰) کنوانسیون مبارزه با فساد (مریدا)، کشورهای عضو به توسعه آموزش، ارتقای ظرفیت نهادهای ضدفساد، تبادل دانش، و بهره‌گیری از همکاری‌های بین‌المللی رهنمون شده‌اند. این مواد بر آموزش تخصصی، کمک فنی متقابل، تولید دانش مشترک، و ایجاد شبکه‌های منطقه‌ای و جهانی تأکید دارند و نسبت به تعامل با سازمان‌های بین‌المللی و تقویت ظرفیت داخلی از طریق این همکاری‌ها، توجه داشته‌اند.

در این راستا، مؤسسه علمی بین‌المللی مبارزه با فساد (IACA) از سال ۲۰۱۱ با هدف ارتقای دانش و توانمندسازی در مبارزه با فساد فعالیت خود را آغاز کرده و تاکنون حدود ۸۱ کشور به عضویت آن درآمده‌اند. این مؤسسه علمی اهداف «کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد» را پیش می‌برد و از حاکمیت قانون حمایت کرده و پشتیبانی و کمک فنی به دولت‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌ها و سایر ذی‌نفعان ارائه می‌دهد. الحاق ایران به این مؤسسه علمی می‌تواند گامی مؤثر در جهت تحقق این اهداف و بهره‌مندی از ظرفیت‌های جهانی در مقابله با فساد باشد [۱].

مأموریت اصلی مؤسسه علمی بین‌المللی مبارزه با فساد ارائه و تسهیل آموزش‌ها و دوره‌های ضدفساد برای حرفه‌ای‌ها و متخصصان از تمامی بخش‌هاست. این مؤسسه علمی تحقیقات و بسترهایی برای گفت‌وگو و ایجاد شبکه فراهم کرده است که با گرد هم آوردن متخصصان حوزه، امکان توسعه راهبردها و دستورالعمل‌های مستدل و پایدار را فراهم می‌کند. با این حال، بررسی موضوع الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه عضویت در مؤسسه علمی بین‌المللی مبارزه با فساد (IACA) به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی، نیازمند ارزیابی دقیقی است که در ادامه گزارش ذکر خواهد شد.



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

طی سالیان اخیر، با توجه به انتظار مردم درخصوص شفافیت و کاهش فساد در ارائه خدمات عمومی، انجام مطالعات پژوهشی درباره مبارزه با فساد روند چشمگیری داشته است. درخصوص مبارزه و مقابله با فساد در چندین گزارش توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به صورت مبسوط بحث و بررسی شده است؛ مهم‌ترین این گزارش‌ها به این شرح است:

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/ نهاد	توضیحات
۱	گونه‌شناسی عناصر اکوسیستمی پدیده فساد و تحلیل و رتبه‌بندی اهمیت آنها	۱۴۰۳	۱۹۷۸۱	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	<ul style="list-style-type: none"> - شناسایی ۵۴ مؤلفه فساد در ۴ خوشه اصلی (ساختاری، قانونی، عملکردی، فرهنگی) - استفاده از رویکرد سیستمی و تحلیل لایه‌به‌لایه - تأکید بر نقش تعارض منافع در تقویت شبکه‌های فساد - برجسته‌سازی مسئله انحصار اطلاعاتی و ضعف سامانه‌های نظارتی یکپارچه
۲	تحلیل و آسیب‌شناسی اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	۱۴۰۳	۱۹۸۷۰	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	<ul style="list-style-type: none"> - بررسی ناکارآمدی اجرایی قانون دسترسی آزاد به اطلاعات - شناسایی چالش‌ها؛ نبود ضمانت اجرایی، ضعف زیرساخت‌های الکترونیکی، بی‌تعهدی دستگاه‌ها - ارائه پیشنهاد: به‌روزرسانی سامانه و توسعه نظام جامع شفافیت داده‌محور
۳	بررسی دستگاه‌های متولی مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی (۱): نکاشت نهادی	۱۴۰۲	۱۹۱۸۰	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	<ul style="list-style-type: none"> - تمرکز بر نهادهای متعدد و پراکنده مسئول مقابله با فساد - تبیین چالش‌های نهادی؛ هم‌پوشانی وظایف، اتلاف منابع، کاهش کارایی - تأکید بر فقدان نظام اطلاعاتی مشترک - پایش یکپارچه - ضرورت هماهنگی نهادی و تقسیم‌کار مشخص میان نهادها

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲-۲. سوابق تقنینی

در ایران، مبارزه با فساد از جمله موضوعاتی است که نظام سیاسی کشور در سطوح مختلف به آن پرداخته است. از سیاست‌های کلی گرفته تا ابلاغ قانون جامع و قوانین موضوعی و همچنین تدوین تکالیف موردی در سایر قوانین. در جدول زیر به مهم‌ترین این قوانین اشاره شده است:

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون.../... تصویب‌نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	نکات برجسته/ نقاط ضعف و قوت/ پیامدهای اجرا
۱	فرمان هشت ماده‌ای درباره مبارزه با مفاصد اقتصادی	مقام معظم رهبری	۱۳۸۰ (ابلاغ)	- آغازگر سیاست‌های کلان و تاکید بر مبارزه سازمان‌یافته - پیامد: مبنای اسناد و قوانین بعدی
۲	قانون منع مداخله وزرا، نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری	مجلس شورای ملی	۱۳۳۷	- نخستین قانون ضدفساد اداری - نقطه قوت: پیشگیری از تعارض منافع آشکار - پیامد: پایه‌گذاری نظام قانونی ضدفساد
۳	اخذ پورسانت در معاملات خارجی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۲	- مقابله با فساد در روابط خارجی - قوت: شفافسازی مبادلات بین‌المللی - پیامد: کاهش رسمی‌سازی رشوه در معاملات خارجی
۴	قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل برای مقامات دولتی و مسئولین	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۳	- هدف: جلوگیری از تمرکز قدرت و تعارض منافع - قوت: مبیانت از کارآمدی اداری - پیامد: افزایش توجه به شفافیت در مسئولیت‌ها
۵	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶	- جامع‌ترین اصلاحات اداری - قوت: نظام‌مند کردن خدمات دولتی - پیامد: بسترسازی برای تحول اداری



ردیف	نام سند (قانون... / تصویب نامه...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	نکات برجسته/ نقاط ضعف و قوت/ پیامدهای اجرا
۶	<u>اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی</u>	مقام معظم رهبری / مجلس برای اجرا	۱۳۸۷	- کاهش نقش دولت و گسترش خصوصی‌سازی - قوت: جهت‌گیری به سمت اقتصاد رقابتی - پیامد: تعمیق چالش‌های شفافیت اقتصادی
۷	<u>قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد</u>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷	- تأکید بر شفافیت و پاسخ‌گویی دستگاه‌ها - قوت: طراحی اختصاصی برای ضدفساد - پیامد: مرجع حقوقی در سیاست‌گذاری ضدفساد
۸	<u>قانون رسیدگی به دارایی مقامات و مسئولین و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران</u>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۱	- تمرکز بر شفافیت مالی مقامات - قوت: گامی مهم برای پیشگیری از سوءاستفاده - پیامد: توجه به کنترل دارایی مسئولین
۹	<u>قانون حمایت از افشاگران فساد</u>	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲	- حمایت حقوقی از گزارشگران فساد - قوت: گسترش فرهنگ گزارشگری - پیامد: افزایش پتانسیل کشف فساد پنهان
۱۰	<u>قانون برنامه هفتم توسعه</u>	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳	- سندی راهبردی با تأکید ویژه بر مبارزه با فساد - قوت: توجه به مقابله با فساد در سطح کلان توسعه - پیامد: الزام دستگاه‌ها به برنامه‌ریزی ضدفساد
۱۱	<u>قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها</u>	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳	- تمرکز بر شفاف‌سازی عملکرد قوای سه‌گانه - قوت: گامی مهم برای افزایش پاسخ‌گویی - پیامد: تقویت نظارت عمومی و حکمرانی داده‌محور

مأخذ: همان.

۳. بررسی و تحلیل محتوای لایحه



متن لایحه دولت به شرح زیر است:

«به دولت جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود به موافقت‌نامه تأسیس دانشگاه بین‌المللی مبارزه با فساد به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی، مشتمل بر یک مقدمه و ۲۱ ماده به شرح پیوست ملحق شود و اسناد الحاق را نزد امین اسناد تودیع نماید.»

تبصره «۱»- رعایت اصول هفتادوهفتم (۷۷) و یکصد و سی‌ونهم (۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برای هرگونه اصلاح موافقت‌نامه (موضوع ماده (۱۶) موافقت‌نامه) و صلح دعاوی و ارجاع به داوری (موضوع ماده (۱۹) موافقت‌نامه) الزامی است.

تبصره «۲»- به‌منظور ضابطه‌مند کردن و نهادینه‌سازی همکاری و مبادلات علمی با مؤسسه علمی بین‌المللی مقابله با فساد به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی با رعایت راهبرد ملی جمهوری اسلامی ایران جهت مقابله با فساد، کارگروهی با مسئولیت وزارت دادگستری و عضویت معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت امور خارجه و وزارت اطلاعات تشکیل می‌گردد. کارگروه یاد شده، ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، آیین‌نامه اجرایی آن مشتمل بر نحوه همکاری غیرانحصاری کلیه مراکز علمی مشمول ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶ با مؤسسه علمی بین‌المللی مقابله با فساد، تشخیص موضوعات و تخصص‌های لازم، تعیین سهمیه و سازوکارها نظارت بر همکاری‌ها را تهیه و برای تصویب به هیئت‌وزیران ارائه می‌کند. دبیرخانه کارگروه مذکور در وزارت دادگستری (مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد) تشکیل می‌شود.

با بررسی این لایحه باید خاطر نشان کرد که در کارگروهی که طبق تبصره «۲» برای همکاری با مؤسسه علمی بین‌المللی مقابله با فساد تشکیل می‌شود، اسامی برخی نهادهای اصلی ذکر شده‌اند (مانند ریاست جمهوری، وزارت خارجه، دادگستری، وزارت اطلاعات، وزارت اقتصاد و ...). اما از دو نهاد مهم و مرتبط با موضوع یعنی سازمان بازرسی کل کشور (به‌عنوان نهاد نظارتی) و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (به‌عنوان نهاد سیاستگذار و مجری در امر آموزش عالی) هیچ اشاره‌ای نشده است.

علاوه بر نکته مذکور، در متن تبصره «۲» فقط به تشکیل کارگروه اشاره شده، و شرح وظایف و تکالیف مشخصی برای آن ارائه نشده است و انجام تکالیف کارگروه مذکور نیز به رعایت راهبرد

ملی کشور ایران در مقابله با فساد (راهبرد ملی که به صورت رسمی در کشور هنوز ابلاغ و جاری نشده است) مشروط شده‌اند. از این رو، قلمرو اختیارات و وظایف کارگروه مبهم و حدود و ثغور آن مشخص نیست. با توجه به اینکه ابهام در اختیارات باعث تداخل وظایف و توزیع مسئولیت می‌شود، ضروری است تکالیف دقیق کارگروه یا نهاد متولی قانون تصریح و تدقیق شود.

همچنین، در عنوان لایحه پیشنهادی، در حالی از عبارت «تأسیس دانشگاه بین‌المللی مبارزه با فساد» استفاده می‌کند؛ که ترجمه نادرستی از آن صورت گرفته است. اصطلاح رسمی و بین‌المللی این نهاد، International Anti-Corruption Academy (IACA) است. واژه «Academy» در زبان حقوقی و آموزشی انگلیسی، به نهادی آموزشی و تخصصی اشاره دارد که معمولاً در یک حوزه خاص (در اینجا، مبارزه با فساد) فعالیت می‌کند، اما از منظر ساختاری، با دانشگاه (University) تفاوت دارد.

ترجمه این واژه به «دانشگاه» نه تنها دقیق نیست، بلکه ممکن است در فهم جایگاه نهادی و نوع فعالیت‌های آکادمی، ابهام ایجاد کند. آکادمی بین‌المللی مبارزه با فساد، نهادی تخصصی با ساختار آموزشی، تحقیقاتی و ظرفیت‌سازی در سطح تحصیلات تکمیلی است که از نظر حقوقی یک سازمان بین‌المللی مستقل به‌شمار می‌رود، نه یک دانشگاه به مفهوم متداول آن. عبارت «اصل آزادی دانشگاهی» در بند دوم ماده دوم موافقت‌نامه دارای ابهام می‌باشد و نیازمند تبیین است.

همچنین به نظر می‌رسد عبارت «برابری جنسیتی» در بند دوم ماده دوم موافقت‌نامه عبارتی غیردقیق و عبارت «عدالت جنسیتی» واضح‌تر است و از آنجاکه تغییر در متن موافقت‌نامه‌های بین‌المللی بدون طی سازوکار مربوط به اصلاح موافقت‌نامه‌ها امکان‌پذیر نیست، این مورد نیز از دیگر ابهامات موافقت‌نامه حاضر محسوب می‌شود که نیازمند توجه و رفع است.

به‌طور کلی، الحاق ایران به این نهاد می‌تواند مزایایی، از جمله تبادلات علمی و فنی در حوزه مبارزه با فساد، شبکه‌سازی گسترده و استفاده بهینه از ظرفیت‌های تخصصی و تجربی این نهاد برای ارتقای کیفیت برنامه‌ها و افزایش اثربخشی اقدامات مقابله با فساد در کشور به دنبال داشته باشد.

۴. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادهای سیاستی

در جمع‌بندی می‌توان اظهار داشت که با توجه به قوانین متعدد داخلی در حوزه مبارزه با فساد و نیز عضویت جمهوری اسلامی ایران در کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مریدا) از سال ۱۳۸۵ و فراهم بودن زیرساخت‌های قانونی، الحاق ایران به مؤسسه علمی بین‌المللی مبارزه با فساد از نظر قانونی امکان‌پذیر است. هرچند برخی ملاحظات درخصوص عنوان لایحه و ترکیب اعضا و وظایف کارگروه مندرج در تبصره «۲» وجود دارد، اما مزایای این الحاق، به‌ویژه در زمینه گسترش همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی و ارتقای نقش ایران به‌عنوان یک بازیگر فعال در حوزه مبارزه با فساد، از اهمیت بالایی برخوردار است. با این حال، لازم است اصلاحات پیشنهادی درخصوص عنوان لایحه و وظایف کارگروه یاد شده و رفع ابهامات بیان شده در متن گزارش مورد توجه و بررسی قرار گیرد. تصویب این موافقت‌نامه پس از انجام اصلاحات و رفع ابهامات بلا مانع است.

جدول ۳. بررسی نقاط قوت و ضعف لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه عضویت در دانشگاه بین‌المللی مبارزه با فساد به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی

نقاط قوت / ضعف	لایحه
نقاط قوت	<ul style="list-style-type: none"> - بهره‌مندی از ظرفیت‌های این نهاد جهت تأمین منافع ملی جمهوری اسلامی - توانمندسازی نیروی انسانی داخلی - تقویت همکاری‌های بین‌المللی و منطقه‌ای
نقاط ضعف	<ul style="list-style-type: none"> - عدم پیش‌بینی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و همچنین سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان اعضای کارگروه تعریف شده تبصره «۲» ماده‌واحد لایحه - مسکوت ماندن و عدم تشریح دقیق وظایف و تکالیف کارگروه پیش‌بینی شده در تبصره «۲» ماده‌واحد و مشروط کردن رعایت راهبرد ملی کشور ایران در مقابله با فساد (راهبرد ملی که به شکل رسمی در کشور هنوز ابلاغ و جاری نشده است) برای انجام تکالیف کارگروه مذکور - ترجمه نادقیق واژه «آکادمی» به «دانشگاه» - مشخص نبودن مفهوم «آزادی دانشگاهی» مندرج در بند دوم ماده دوم موافقت‌نامه - ابهام در مفهوم «برابری جنسیتی» مندرج در بند دوم ماده دوم موافقت‌نامه و دقیق نبودن این عبارت

مأخذ: همان.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

✓ با توجه به رسالت و نقش سازمان بازرسی کل کشور در مبارزه و پیشگیری از فساد، و نیز در نظر گرفتن مأموریت‌ها و حوزه فعالیت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (به‌عنوان نهاد سیاستگذار در آموزش و پژوهش مراکز عالی)، پیشنهاد می‌شود دو نهاد یاد شده به‌عنوان اعضای کارگروه موضوع تبصره «۲» ماده‌واحد لایحه به ترکیب اعضا افزوده شوند.

✓ ضرورت دارد در متن قانون، وظایف و تکالیف ضروری جهت همکاری بهینه با مؤسسه علمی مذکور از جمله: پیش‌بینی و اولویت‌بندی نیازهای فنی و تخصصی، تعیین ویژگی اشخاص خدمت‌گیرنده و ... تصریح و تدقیق شده و صرف قید کردن رعایت راهبرد ملی کشور (راهبردی که هنوز به شکل رسمی و جامع ابلاغ و جاری نشده است) مکفی نیست؛ چراکه این موضوع موجب بی‌خاصیت شدن تکلیف نام‌برده خواهد شد. شایسته است در متن قانون و آیین‌نامه اجرایی مربوطه، دستگاه متولی اجرای قانون و همچنین شرح وظایف دقیق آن مبتنی بر سیاست‌های کلان کشور و قوانین موضوعه تصریح و تبیین شود. اینکه چه اطلاعاتی و در چه سطحی و به چه شکلی مبادله شود نیز از دیگر موضوعاتی است که باید در قانون ذکر شود و به‌نظر می‌رسد صرف احاله دادن برخی از موارد آیین‌نامه کافی نیست و ممکن است مخالف با اصل (۸۵) قانون اساسی تشخیص داده شود.

✓ با توجه به تصریح واژه آکادمی در عنوان لاتین موافقت‌نامه که عموماً به «مؤسسه علمی» یا «مؤسسه آموزشی و پژوهشی» ترجمه می‌شود؛ پیشنهاد می‌گردد، از آوردن واژه دانشگاه پرهیز کرده و عنوان لایحه به این صورت بازنویسی شود: «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه تأسیس مؤسسه علمی بین‌المللی مبارزه با فساد به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی».

✓ پیشنهاد می‌شود تبصره «۱» ماده‌واحد به شکل زیر اصلاح شود:

«رعایت اصول (۷۷ و ۱۲۵ و ۱۳۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرا یا اصلاح این موافقت‌نامه الزامی می‌باشد».

✓ به دلیل مشخص نبودن مفهوم «آزادی دانشگاهی» و نیز ابهام در مفهوم «برابری جنسیتی» مندرج در بند دوم ماده دوم موافقت‌نامه، پیشنهاد می‌شود تبصره‌ای ذیل ماده‌واحد به این شرح اضافه شود: «تبصره: جمهوری اسلامی ایران موافقت‌نامه حاضر را در چارچوب قوانین و

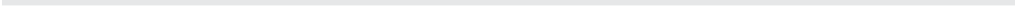
مقررات داخلی خود اجرا خواهد کرد».

علاوه بر موارد فوق، پیشنهاد می‌شود تبصره دیگری برای مستثنا کردن سازوکار حل اختلاف مندرج در ماده (۱۹) ذیل ماده‌واحد درج شود. از این رو، پیشنهاد می‌شود بدین‌گونه نگرارش شود: «جمهوری اسلامی ایران خود را ملزم به سازوکار حل اختلاف مندرج در ماده (۱۹) موافقت‌نامه نمی‌داند و حسب مورد در این خصوص تصمیم خواهد گرفت».

منابع و مأخذ



[1]. <https://www.iaca.int/who-we-are/about-us/guiding-principles.html>.



گزیده سیاستی

باتوجه به جمیع جوانب و کارشناسی‌های انجام‌شده، تصویب لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه تأسیس دانشگاه بین‌المللی مبارزه با فساد به‌معتاد یک سازمان بین‌المللی و الحاق کشور به نهاد مذکور پس از رفع ابهام‌ها و انجام اصلاحات پیشنهاد می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۵۵۵ وبسایت الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir