

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه:
«نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»



مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۷۵۸

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین کنندگان:

یحیی مرتب

محدثه جلیلی کناری

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

شماره مسلسل:

۲۹۰۱۸۴۴۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۷/۶



مقدمه

پیش‌نویس لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» در سال ۱۳۹۶ توسط مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری به منظور دریافت نظرات نخبگان منتشر شد. پس از دریافت نظر خبرگان و ارجاع لایحه به کمیسیون لوایح دولت یازدهم، لایحه به منظور رفع ایرادها به معاونت حقوقی ریاست جمهوری عودت داده شد تا ارتباط لایحه با سایر قوانین و مقررات حوزه مبارزه با فساد و همچنین لایحه «ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد» مشخص شود و دیگر ایرادات اجرایی لایحه مرتفع گردد. نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۸/۸/۱۹ این لایحه با قید دو فوریت در دولت دوازدهم تصویب و مورخ ۱۳۹۸/۹/۴ در چهار بخش و ۴۰ ماده به مجلس شورای اسلامی ارسال گردید. اما تا پایان دولت دوازدهم در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول نشد.

همزمان با بررسی لایحه مدیریت تعارض منافع در دولت، در اسفندماه ۱۳۹۷ طرحی با عنوان «مدیریت تعارض منافع» در مجلس اعلام وصول شد. با این حال تا پایان دوره دهم مجلس شورای اسلامی، نه لایحه و نه طرح به سرانجام مشخصی نرسید. پس از آغاز به کار مجلس یازدهم طرح قبلی بدون هیچ‌گونه تغییری در قالب سه فصل و ۲۷ ماده، در تاریخ سوم تیرماه ۱۳۹۹ به شماره ثبت ۵۷ اعلام وصول شد و به تصویب کمیسیون اجتماعی رسید و در دستور کار صحن علنی مجلس قرار گرفت. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سه گزارش مجزا به بررسی مفاد این طرح پرداخته است.^۱ این طرح در آبان‌ماه ۱۴۰۰ به صورت دو شوری در صحن علنی مجلس شورای اسلامی تصویب و برای بررسی‌های بیشتر به کمیسیون اجتماعی عودت داده شد. همچنین در تاریخ ۱۴۰۰/۶/۱۶ طرحی با نام «ارتقای سلامت اداری و پیشگیری از تعارض منافع» به شماره ثبت ۶۲۴ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد که شباهت بسیاری به طرح «مدیریت تعارض منافع» داشته است. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی به بررسی این طرح نیز پرداخته است.^۲

نهایتاً «لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»، در فروردین‌ماه ۱۴۰۱ با یک فوریت در مجلس شورای اسلامی به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارجاع شد.

۱. گزارش‌های بررسی طرح مدیریت تعارض منافع در تاریخ‌های ۱۳۹۹/۰۸/۲۵، ۱۴۰۰/۰۶/۱۷ و ۱۴۰۰/۱۲/۹ به شماره مسلسل‌های ۲۳۰۱۷۳۴۵-۱، ۲۹۰۱۸۱۰۷ و ۲۹۰۱۷۳۴۵-۱.

۲. اظهار نظر کارشناسی درباره طرح ارتقای سلامت اداری و پیشگیری از تعارض منافع به شماره مسلسل ۲۹۰۱۸۱۰۷ منتشر شده در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۹.

ساختار لایحه

این لایحه در چند بخش اصلی تدوین شده است:

▪ **بخش اول - تعاریف و کلیات:** در این بخش به تعاریف اصطلاحات به کار رفته، اشخاص مشمول و مصادیق تعارض منافع پرداخته شده است. کلیه کارکنان دولتی، مقامات، کارگزاران و مسئولان، کلیه مؤسسات مأمور به ارائه خدمات عمومی مشمول این لایحه هستند.

▪ **بخش دوم - تشکیلات مدیریت تعارض منافع:** این تشکیلات شامل شورای عالی نظارت بر تعارض منافع و هیئت‌های مدیریت تعارض منافع است که این هیئت‌ها شامل هیئت‌های بدوی و هیئت‌های استانی است. این تشکیلات وظیفه اجرایی‌سازی سیاست‌ها و پیگیری قواعد و مقررات تعیین شده برای مدیریت تعارض منافع در نظام اداری را برعهده دارند.

▪ **بخش سوم - الزامات مدیریت تعارض منافع:** در این بخش لایحه با استفاده از ابزارهای مدیریت تعارض منافع تلاش داشته تا موقعیت‌های پر تکرار تعارض منافع را شناسایی و برای هر کدام قانونگذاری مخصوصی انجام دهد. «منع یا تحدید اختیار شرکت در جلسه و تصمیم‌گیری»، «منع یا تحدید وظائف و اختیارات نظارتی و محاسباتی»، «منع یا تحدید تصدی همزمان دو یا چند شغل یا پست»، «منع یا تحدید فعالیت در شرکت‌های تجاری و مؤسسات غیرتجاری انتفاعی»، «اعلام و تحدید کسب درآمد»، «منع یا تحدید استفاده از خدمات مشاوره»، «منع یا تحدید دادن و گرفتن کمک» و «منع یا تحدید گرفتن هدیه»، قاعده‌گذاری‌های خاص این لایحه برای مدیریت برخی موقعیت‌های تعارض منافع است. بهره‌گیری از سه سازوکار اقرار به موقعیت تعارض منافع در زمان مشاوره، تصمیم‌گیری و رأی‌گیری از سوی فرد مشمول، اعمال محدودیت (مثلاً محدودیت شغل دوم که در ارتباط با وظایف سازمانی فرد مشمول باشد) و اعلان و آشکارسازی (برای مثال در خصوص دادن کمک و گیرندگان کمک‌ها) در این بخش انجام شده است.

▪ **بخش چهارم - سایر مقررات و ضمانت اجرا:** به ضمانت اجرا و عواقب عدم انجام وظایف پرداخته است.

بررسی لایحه

۱. نارسایی برخی از تعاریف و عبارات

برخی از تعاریف و عبارات مطرح شده در لایحه به صورت مبهم بیان شده‌اند. ابعاد مفهومی برخی از واژه‌های پر ارجاع نظیر «تعارض منافع» یا «منافع عمومی»، دچار نقصان است و نیاز به تعریف بهتر و جامع‌تری از آنهاست. «اطلاعات کمک‌ها» و «مشخصات دریافت‌کنندگان» در ماده (۲۷) لایحه نیاز به توضیح و تفسیر دقیق‌تری دارند و ابعاد هر کدام باید مشخص شود.

۲. نهادسازی مضاعف

فصل دوم لایحه تعارض منافع در ارتباط با تشکیل کمیسیون و هیئت‌های نظارت بر تعارض منافع است. این فصل اجرای قانون را به ایجاد یک نهاد نظارتی جدید مشروط کرده است. این نهاد، وظیفه نظارت بر حسن اجرای این قانون،

تدوین دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های اجرایی، پاسخ به استعلام‌های واحدهای تعارض منافع دستگاه‌ها، رفع اختلافات در چگونگی اجرای این قانون و فرهنگ‌سازی و سیاستگذاری در زمینه آموزش را برعهده دارد. تشکیل هیئت یا واحدهای تعارض منافع، نوعی بوروکراسی‌زایی است و در موازات نهادهای نظارتی که در حال حاضر در سازمان‌های دولتی فعال هستند قرار دارد.

به‌علاوه پیشنهاد چنین ماده‌ای مبنی بر ایجاد تشکیلات جدید با عضویت رئیس‌جمهور و برخی وزرا و مدیران عالی‌رتبه کشور و تعیین کارکردهای گسترده‌ای نظیر نظارت، تعیین مصادیق، تعیین راهبرد، تصویب دستورالعمل و هماهنگی و رفع موانع اجرای قانون، در واقع کارآمدی، اثربخشی و سرعت عمل پیشبرد مدیریت تعارض منافع را تحت تأثیر قرار خواهد داد. همچنین، عضویت شخصیت‌های حقوقی این شورا که مشغله بالایی دارند، تشکیل جلسات را با مشکل مواجه خواهد ساخت.

علاوه بر این، چنین نهادسازی‌های مضاعفی با برخی از اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری و همچنین کوچک‌سازی دولت موضوع قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه در تعارض است. برای مثال:

• تصویب دستورالعمل‌های اجرایی نحوه مدیریت تعارض منافع توسط شورای عالی مزبور که دارای اعضای غیر از وزیر است مغایر اصل یکصدوسی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی است؛

• اعطای وظیفه‌ی سیاستگذاری به شورای مزبور مغایر اصل یکصدودهم (۱۱۰) قانون اساسی است؛

• تشکیل شورای عالی به دلیل ایجاد تشکیلات جدید مغایر بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری است؛

• نقض نظر هیأت‌های بدوی یا تجدیدنظر درباره بی‌اعتباری تصمیم‌ها، اقدام‌ها و آرای اشخاص مزبور در این ماده توسط شورایی با ترکیب حاضر، مغایر اصل سی‌وششم (۳۶) قانون اساسی و عدم پیش‌بینی امکان دادخواهی قضایی مغایر اصل سی‌وچهارم (۳۴) قانون اساسی است؛

• شرایط اعضا و ترتیب رسیدگی و... نهاد اجرایی، دارای ماهیت تقنینی بوده و احاله آن به آیین نامه اجرایی مغایر اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی به‌نظر می‌رسد. تعیین این موارد از وظایف قانونگذار بوده و باید در این قانون مشخص شود.

• با نظر به آنکه نهادهای زیرنظر مقام معظم رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی مشمول قانون هستند، بی‌اعتبار کردن تصمیم‌ها و اقدام‌های آنان به‌ویژه در خصوص نیروهای مسلح، توسط شورایی غیرقضایی دارای اشکال است.

• مفاد مزبور در تبصره «۴» ماده (۴) از وظایف دبیرخانه و امثال آن دارای ماهیت قانونی بوده و احاله آن به شورا و همچنین در تبصره «۵» همین ماده، به دلیل احاله قانونگذاری در خصوص ترکیب و شرح وظایف کمیسیون‌های تخصصی مغایر اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی به‌نظر می‌رسد. موارد دیگری در لایحه نیز به‌نظر مغایر اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی هستند از جمله همچنین احاله ضوابط و نصاب مذکور در ماده (۳۱) به آیین‌نامه اجرایی و احاله‌ی قانونگذاری در ماده (۳۳).

با توجه به ماهیت تعارض منافع و عدم تساوی آن با فساد، ایجاد نهادهای شبه‌قضایی و مواجهه با این پدیده همانند فساد در این زمینه توصیه نمی‌گردد. موضوع تعارض منافع نیازمند نهادی است که وجود موقعیت‌های تعارض منافع را در دستگاه‌های مختلف شناسایی کرده و جهت مدیریت آن، راهکارهایی را به نهادهای ذی‌ربط پیشنهاد دهد و گزارش‌های خود را در این زمینه عمومی سازد. همچنین با توجه به ماهیت این موضوع، مهم‌ترین مسئله در این زمینه، آموزش کارکنان

و مدیرانی است که در دوراهی‌های تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند. لذا با توجه به ماهیت پویا و تغییرکننده موقعیت‌های تعارض منافع در هر سازمان و نهاد، آموزش نحوه مواجهه با هر کدام از موقعیت‌های تعارض منافع در هر سازمان متفاوت خواهد بود. باین حال، استفاده از ظرفیت نهادهای فراقوه‌ای موجود نظیر ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی و شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی (موضوع ماده (۲۲۱) برنامه پنجم توسعه) و همچنین بهره‌گیری از ظرفیت‌های کارگروه ارتقای سلامت اداری (موضوع بند «ب» ماده (۱) آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه (موضوع ماده (۳۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد)) که برای شناسایی و کنترل گلوگاه‌ها و بسترهای شکل‌گیری فساد در هریک از دستگاه‌های اجرایی ایجاد شده است، پیشنهاد می‌شود.

۳. تعیین مصادیق موقعیت‌های تعارض منافع

تعیین مصادیق موقعیت‌های تعارض منافع برای شناسایی و آشنایی با موقعیت‌های پرتکرار تعارض منافع می‌تواند مفید باشد و کارمندان و مجریان را بهتر با این موقعیت‌ها آشنا سازد، اما در این ماده باید تأکید شود که موارد برشمرده شده برخی از مصادیق موقعیت‌های تعارض منافع است و اصولاً موقعیت‌های تعارض منافع بسیار گسترده‌اند و شمارش آنها برای همه دستگاه‌های اجرایی کاری نشدنی است.

در ضمن تعیین فهرست مصادیق تعارض منافع در دستگاه متبوع اگر متضمن ایجاد محدودیت یا ایجاد حقی باشد و متعاقب آن جریمه یا مجازاتی داشته باشد، مغایر اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی است. مگر آنکه صرفاً جنبه توصیه‌ای داشته باشد یا در صدد پیشنهاد و پیگیری آن به‌منظور تصویب قانون توسط مجلس باشد.

۴. توجه به قوانین مرتبط پیشینی در زمینه مدیریت تعارض منافع

در نظام حقوقی کشور، بدون اینکه نامی از تعارض منافع برده شود، مضمون آن به‌طور پراکنده، در برخی قوانین و مقررات مورد توجه واقع شده است. در حوزه قضایی، از همان زمان که قوانین آیین دادرسی در ایران تصویب شده است مقرراتی نیز برای موارد تعارض منافع پیش‌بینی شده است. این رویه، کم‌وبیش، در مورد مراجع رسیدگی به تخلفات اداری یا انتظامی نیز رعایت شده است. علاوه بر این، قوانین متعدد دیگری به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به ممنوعیت یا تحدید اقداماتی پرداخته‌اند که به‌طور غیرمستقیم با تعارض منافع مرتبط هستند. از جمله این قوانین می‌توان به این موارد اشاره کرد: لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷، قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱ و ... در لایحه اشاره‌ای به قوانین و مقرراتی که در این زمینه به تصویب رسیده است نشده و ارتباط این لایحه با قوانین قبلی بیان نشده است. لذا تعدد و تکرار نظامات قانونی در این زمینه ممکن است باعث عدم انجام صحیح و درست فرایندهای کاری شود.

۵. ابهام‌های سازوکار ضمانت‌های اجرایی پیشنهاد شده

در ماده (۳۷) بیان شده است که مواد (۱۲)، (۱۳)، (۱۴) و (۲۴) حسب مورد، تخلف یا جرم محسوب می‌شود که این موضوع دارای ابهام است و مشخص نیست در چه مواردی این مواد جرم و در چه مواردی و با چه معیاری تخلف محسوب می‌شوند.

در ماده (۳۸) بند «۱»: به جای ارجاع به مجازات ماده (۵۹۸) شایسته است در همین قانون مجازات مشخصی تعیین گردد. در بند (۲) این ماده بیان می‌دارد: «دریافت هرگونه وجه، امتیاز یا تسهیلات، تخفیف، کمک، مساعدت و مشابه آنها که برخلاف این قانون و با وجود علم به تعارض منافع صورت گرفته باشد: استرداد مال، امتیاز یا حقوق مورد برخورداری و جزای نقدی به میزان دو برابر ارزش مالی آن و سه ماه تا یک سال حبس» که بهتر است مجازات حبس در قالب درجات ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی، برای مثال درجه ۷ یا ۶ تعیین گردد.

۶. راهبردها و سازوکارهای پیش‌نیاز لایحه

راهبرد شفافیت، گزارش‌گری تخلف (سوت‌زنی) و تغییر انگیزه‌های رفتاری به‌عنوان سه سازوکار اجرایی مدیریت تعارض منافع در دنیا شناخته شده و آزموده شده است. مدیریت تعارض منافع در نظام اداری در کشور با شفافیت امور و منافع آغاز خواهد شد. اصولاً بدون ایجاد شفافیت در منافع کارگزاران نظام، چگونه می‌توان منافع آنها را مدیریت کرد و از تعارض منافع جلوگیری کرد؟ بر این اساس اولویت مبارزه با فساد، پیش از مدیریت تعارض منافع، الزام دستگاه‌ها بر اجرای درست سازوکارهای شفافیت است. از این‌رو به‌طور کلی ایجاد نظامات شفاف‌ساز در منافع مسئولان و کارگزاران نظام یکی از مهم‌ترین ابعاد مدیریت تعارض منافع است که بدون در نظر گرفتن آن، دیگر سیاست‌های مدیریت تعارض منافع کارایی لازم را نخواهد داشت.

یکی دیگر از ابزارهای مهم سیاستی در کنترل و کاهش فساد، توجه به ظرفیت نظارت مردمی است. استفاده از سازوکارهای نظارت مردمی برای جلوگیری از بروز فساد و تشکیل موقعیت‌های تعارض منافع، در این لایحه دیده نشده و بدان پرداخته نشده است. در پیش‌نویس این لایحه موادی در ارتباط با گزارش‌گری تخلف مورد توجه دولت بوده است که با امید اینکه در قالب لایحه‌ای مجزا ارائه شود از نسخه نهایی حذف گردید. همچنین گزینش موردی در لایحه نسبت به نسخه پیش‌نویس، موجب غفلت از برخی از مهم‌ترین مصادیق و عوامل موجب تعارض منافع شده است. برای نمونه لایحه از دو مصداق مهم تعارض منافع یعنی درب گردان^۱ و لابی‌گری غفلت کرده است (در مواد (۳۵) و (۶۵) پیش‌نویس لایحه به این موارد توجه شده بود). لذا مدیریت تعارض منافع زمانی اثربخش خواهد بود که تمامی قطعات پازل مبارزه با فساد به‌صورت جامع دیده شوند یا حداقل ارتباط آنها با یکدیگر به‌صورت قوی مشخص شود. در نظر نگرفتن هر کدام یک از این قطعات موجب ناقص ماندن اهداف مد نظر خواهد بود.

جمع‌بندی

با توجه به نکات بیان شده درخصوص این لایحه و اظهارنظر کارشناسی مرتبط با طرح‌های مدیریت تعارض منافع که پیش از این مورد بررسی قرار گرفته است و البته نقاط قوتی که لایحه درخصوص احکامی که به‌صورت موردی درخصوص مدیریت تعارض منافع برخی از موقعیت‌ها نظیر اعمال برخی محدودیت‌ها برای مشاغل نظارتی و محاسباتی یا محدودیت در فعالیت در شرکت‌های تجاری و مؤسسات غیرانتفاعی و مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع ناشی از مشاوره، بدان اشاره شده است، تلفیق این لایحه و طرح‌های مرتبط با مدیریت تعارض منافع و ارائه متن تلفیق شده در قالب لایحه در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌شود تا از نقاط قوت این لایحه برای طرح‌های مذکور استفاده شود.