

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره: « طرح ارتقاء سلامت اداری و پیشگیری از تعارض منافع »



مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۶۲۴

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

مقدمه

طرح «ارتقاء سلامت اداری و پیشگیری از تعارض منافع» که در تاریخ ۱۴۰۰/۶/۱۶ اعلام وصول شده است، شباهت زیادی از لحاظ محتوا با طرح «مدیریت تعارض منافع» دارد که با اصلاحاتی در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۳ به تصویب رسیده است. به همین دلیل بسیاری از مشکلات و ایراداتی که به طرح «مدیریت تعارض منافع» وارد بوده، بر این طرح نیز ساری و جاری است. البته نکات اصلاحی و مزیت‌هایی نسبت به طرح پیشین وجود دارد که در ادامه ذکر شده است.

سابقه قانونگذاری در این حوزه

اواخر سال ۱۳۹۶ پیش‌نویس لایحه مدیریت تعارض منافع توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری برای اظهار نظر کارشناسان در سامانه مربوطه دولت منتشر شد. از آنجایی که ارسال این لایحه به مجلس با تأخیر مواجه شد، طرحی با موضوع مشابه با عنوان «مدیریت تعارض منافع» در اسفندماه ۱۳۹۷ اعلام وصول شد. پس از زمانبر شدن بررسی طرح در مجلس، در نهایت لایحه مدیریت تعارض منافع در آبان‌ماه ۱۳۹۸ در هیئت دولت به تصویب رسید و به مجلس ارسال شد. این لایحه تا پایان دوره کاری مجلس دهم اعلام وصول نشد و طرح نیز به تصویب 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 دو گزارش مجزا به بررسی مفاد طرح مدیریت تعارض منافع و مشکلات آن پرداخته است.^۱

دفتر مطالعات مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۹۰۱۸۱۰۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۲/۹

نکات طرح

• ابهام و گسترش برخی تعاریف

- در طرح مدیریت تعارض منافع، «منفعت شخصی» به‌طور مبهمی تعریف شده بود که باعث بروز تفاسیر متعددی از مواد طرح می‌شد. در این طرح به‌جای حل مسئله، صورت مسئله نیز حذف شده است. به‌جای تعریف درست و تنقیح تعریف «منفعت شخصی»، به‌طور کلی این اصطلاح تعریف نشده است که به همان صورت موجب ایجاد مشکلاتی در طرح خواهد شد.



۱. گزارش‌های بررسی طرح مدیریت تعارض منافع در تاریخ‌های ۱۳۹۹/۸/۲۵ و ۱۴۰۰/۶/۱۷ به شماره مسلسل‌های ۲۳۰۱۷۲۴۵ و ۱-۲۹۰۱۷۲۴۵.

- «بستگان» در این طرح گسترده‌تر شده‌اند. براساس طرح مدیریت تعارض منافع بستگان تنها شامل پدر، مادر، خواهر، همسر، برادر، عروس، داماد و فرزندان می‌شد، اما در این طرح تمامی طبقه‌های سه‌گانه همراه با درجه‌های اول و دوم و سوم آنها جزئی از بستگان قرار گرفته‌اند که این گستردگی با توجه به احکام این طرح، عملاً اجرایی شدن طرح را ناممکن می‌کند.

- یکی از ایرادات اساسی طرح مدیریت تعارض منافع، مشمولین گسترده‌ای بود که خود باعث افزایش ناکارآمدی و ایجاد فسادهای جدیدی می‌شد. گستره بالای مشمولین به معنای اعمال تمامی احکام ناظر بر محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها بر تمامی افرادی است که از لحاظ میزان ریسک قرارگیری در معرض فساد بسیار با هم متفاوت هستند. به عبارت دیگر، هر نوع و طبقه از مشمولین باید ذیل نوع خاصی از احکام محدودکننده و ممنوعیت‌زا قرار گیرند تا از کارآمدی و کارایی وظایف آنان کاسته نشود.

مشمولین این طرح نسبت به طرح مدیریت تعارض منافع گسترده‌تر نیز شده است و تمامی ارکان حکومتی را در برمی‌گیرند که این خود باعث مشکلات بیشتری در این زمینه خواهد شد. تمامی افراد مشمول قانون «رسیدگی به داریایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی» مصوب ۱۳۹۱، افراد مشمول قانون «ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» مصوب ۱۳۷۳، تمامی مقامات و مسئولان نهادها و واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی، تولیت‌های آستان‌های مقدسه و موقوفات و غیره، بخشی از مشمولان این طرح می‌باشند.

● مشکلات مربوط به سامانه منافع مسئولین

رسیدگی به داریایی و اموال مسئولین، مستند به اصل یکصد و چهل و دوم قانون اساسی^۱ برعهده رئیس قوه قضائیه می‌باشد. از طرفی بر اساس قانون «رسیدگی به داریایی و اموال مسئولین»، اعلام لیست اموال و داریایی مسئولین صرفاً به قوه قضائیه اعلام می‌شود و هرگونه افشاء اطلاعات اموال و داریایی مسئولین در این قانون جرم‌انگاری شده است. با توجه به اینکه این قانون توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسیده است، تغییرات در این قانون بسیار مشکل خواهد بود چراکه بر اساس نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ در صورتی که مصوبه مجمع تشخیص نظام در رابطه با رفع اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان باشد، تنها زمانی که مصلحت موجهی وجود داشته باشد و زمان "معتد به" گذشته باشد، این مصوبات قابل تغییر و قانون‌گذاری مجدد می‌باشند.

برای تجمیع اطلاعات منافع مسئولین نظام در این طرح از ایجاد سامانه‌ای جدید نیز پرهیز شده و به جای آن از سامانه حقوق و مزایای مسئولین موضوع ماده (۲۹) برنامه ششم توسعه^۲ استفاده شده تا از بار مالی ناظر بر آن کاسته شود. اما گسترش مأموریت یک سامانه از نظر ایجاد بار مالی برای دولت تفاوتی با ایجاد سامانه جدید نداشته و تعارض با اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی در این صورت نیز مطرح می‌شود.

۱. اصل ۱۴۲ قانون اساسی: داریایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که بر خلاف حق، افزایش نیافته باشد.

۲. ماده ۲۹- دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاههای اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاهها، شرکتهای دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانکها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکتهای بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی‌فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاهها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکتهای تابعه آنها، ستاد اجرائی و قرارگاههای سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم نماید، به نحوی که میزان ناخالص پرداختی به هر یک از افراد فوق مشخص شود و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران از شمول این حکم مستثنی هستند. اجرای این حکم درخصوص بنگاههای اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تنها با مصوبه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود....

● عدم استفاده از قوانین مصوب پیشین و نادیده گرفتن آنها

در خصوص اغلب احکام این طرح و طرح‌های مشابه، قوانینی وجود دارند که باید نسبت طرح با این قوانین مشخص شود. برای مثال:

- اصل یکصد و چهل و یکم (۱۴۱) قانون اساسی (ممنوعیت تصدی مشاغل هم‌زمان)
- قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، مصوب ۱۳۹۰
- قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۴
- قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۱
- قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، مصوب ۱۳۷۳
- قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری، مصوب ۱۳۳۷
- قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی، مصوب ۱۳۷۲
- قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی، مصوب ۱۳۴۸
- قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، مصوب ۱۳۹۱
- قانون نظارت بر رفتار قضات، مصوب ۱۳۹۰

و همچنین دیگر قوانین و احکامی که در مواد قوانین مختلفی ناظر بر مدیریت تعارض منافع در نظام قانونی کشور وجود دارد.

ابهام در موضوع ممنوعیت حضور در جلسات تصمیم‌گیری

در قسمت مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری که یکی از مهم‌ترین آنها شرکت در جلسات است، همان ایرادات قبلی مجدد تکرار شده است. به دلیل ابهاماتی که در احکام این بخش بار شده و با توجه به اینکه تعریف «موارد تعارض منافع» دچار ابهام است، عملاً هر تصمیمی که درباره هر یک از امور کشوری، استانی یا شهرستانی اتخاذ شود، به گونه‌ای که نفعی را عاید شهروندان نماید، این نفع عاید شخص مسئول، خانواده و خویشان وی نیز خواهد شد و طبق تعریف طرح این مسئول امکان حضور در جلسه را نخواهد داشت. برای مثال نماینده مجلس که درباره حوزه انتخابیه خود تصمیم‌سازی می‌کند یا رأیی می‌دهد که به نفع حوزه انتخابیه خود باشد، از دید این ماده قانونی، باید جلسات را ترک کند. یا وزیر بهداشت تصمیمی در خصوص تأسیس بیمارستان در یک شهر خاص نمی‌تواند بگیرد؛ چراکه در هر صورت به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر منافع خود و خانواده‌اش اثر خواهد گذاشت. پرواضح است که چنین قاعده‌ای، امکان اجرا ندارد.

● عدم بررسی سفرهای شخصی

بر اساس این طرح کلیه مشمولین باید مؤلفه‌هایی نظیر مقصد سفر، طول مدت سفر و غیره را از سفرهای خارجی مرتبط با مسئولیت کاری خود مشخص و در سامانه ثبت نمایند. اما باید توجه داشت که تخلفات احتمالی در قالب سفرهای شخصی انجام می‌شود. برخی از سفرها خود به‌عنوان یک هدیه اهدا می‌شوند، برای مثال یک شرکت کلیه هزینه‌های رفت و برگشت و اقامت به داخل یا خارج را صرفاً برای تفریح و نه مأموریت، تقبل می‌کند. این سفرها اتفاقاً می‌توانند باعث ایجاد موقعیت تعارض منافع و فسادهای مرتبط با آن شوند.

نقاط قوت طرح

نسبت به طرح مدیریت تعارض منافع برخی از نکات پیشنهاد شده، از مزایای این طرح نسبت به طرح قبلی است که به چند مورد آن اشاره می‌شود:

● ماده (۱)

- تعریف اصطلاحات «وظایف حرفه‌ای» و «درب‌های گردان» که در طرح پیشین تعریف نشده بود.

● ماده (۸)

- الزام سازمان‌های حکومتی به شناسایی و بررسی مصادیق تعارض منافع در روندها و فرایندهای خود
- وجود احکامی جهت ایجاد آموزش‌های لازم برای شناساندن موقعیت‌های تعارض منافع و توانمندسازی کارکنان در مدیریت این موقعیت‌ها

- اصلاح ادواری ساختارها و فرایندهای اداری داخلی با توجه به موقعیت‌های تعارض منافع

● ماده (۹)

- الزام ارائه اسناد مثبت جهت اثبات توقف اشتغال ثانویه به مراجع ذیصلاح

● ماده (۱۶)

- لزوم اعلام مشمولین قانون در خصوص هرگونه پیشنهاد، جستجو، رایزنی و مذاکره در حین خدمت برای هرگونه اشتغال ثانویه

نتیجه‌گیری

با توجه به نقاط قوت و ضعف بیان شده و همچنین شباهت بسیار زیاد این طرح با طرح مدیریت تعارض منافع، پیشنهاد می‌گردد که نقاط قوت این طرح بر طرح «مدیریت تعارض منافع» اضافه گردد و از دوباره کاری در قانون‌گذاری جلوگیری شود، لذا رد کلیات این طرح پیشنهاد می‌شود.