



**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«لایحه تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ارتقای سلامت نظام اداری  
و مقابله با فساد»**

**مقدمه**

سطوحی از انواع مختلف فساد و عدم سلامت نظام اداری در اغلب کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه وجود دارد. نحوه مواجهه با مسئله فساد و چگونگی اتخاذ تدابیر پیشگیرانه و مقابله‌ای علیه تخلفات، جرائم و مفاسد، وجه تمایز کشورها در مسیر توسعه و پیشرفت است. نظام تدبیر امور جمهوری اسلامی ایران در برهه کنونی به دلیل اتمام مهلت قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مصوب ۱۳۹۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام که پس از یک بار تمدید، در ۱۳۹۷/۲/۷ منقضی شده است) مجدداً با مسئله فساد و سیاستگذاری درباره آن مواجه است.

اندیشمندان و صاحب نظران بر این باورند، اگر چه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارای اصول مترقی علیه فساد، بی‌عدالتی و جرائم اقتصادی است، اما چرخه سیاستگذاری علیه فساد<sup>۱</sup> به صورت نظام مند، با فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۰ و تشکیل ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی آغاز شده است و قانون الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد در زمینه مبارزه با فساد (مصوب ۱۳۸۷/۷/۲۰) به مثابه یک الزام بین‌المللی و رسمی بوده است.

قانون فعلی ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، در گام نخست در سال ۱۳۸۷ در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی - با استفاده از ظرفیت اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی - مصوب شد، اما پس از ایرادهای شورای نگهبان و اصرار کمیسیون اجتماعی بر مصوبه خود، مطابق با اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع و در سال ۱۳۹۰ در آن مجمع، بررسی و مصوب شد. این قانون در سال ۱۳۹۴ پس از تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام، از زمان انقضا تا سه سال ونیم دیگر تمدید شد. لذا، از آنجا که قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در تاریخ ۱۳۹۷/۲/۷ منقضی می‌شود، دولت در اسفندماه ۱۳۹۶، لایحه تمدید قانون مذکور تا پایان سال ۱۳۹۸ را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرده است.

تدوین گزارش جامع نظارتی<sup>۲</sup> قانون مذکور در دستور کار کمیسیون اجتماعی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است که گزارش پیش‌رو بر اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه تمدید قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد متمرکز است.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۸۸

شماره چاپ:

۸۷۱

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱/۲۷

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفاتر: مطالعات

اقتصاد بخش عمومی

مطالعات اجتماعی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۵۸۴۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۲/۱۶

۱. مسئله‌شناسی، تدوین و اتخاذ سیاست، اجرا و پیاده‌سازی سیاست، ارزیابی و تحلیل سیاست.

۲. در ماه‌های آتی منتشر می‌شود.

## اقدامات کمیسیون تدوین لوایح دولت

کمیسیون تدوین لوایح دولت در جلسات فرعی خود و با محوریت ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی، مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد، وزارت اطلاعات و سازمان امور اداری و استخدامی از تاریخ ۲۷ فروردین ماه ۱۳۹۶، اصلاح قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را در دستور کار خود قرار داد و تاکنون، بالغ بر ۲۰ جلسه تشکیل شده است. براساس اطلاعات واصله اقدامات کمیسیون فرعی تدوین لوایح کماکان ادامه دارد. اما آنچه قابل اهمیت است، فرآیند اصلاح قانون باید به نحوی مدیریت می‌شد که براساس تبصره «۱» ماده (۱۶۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، تا ۶ ماه قبل از اتمام مهلت قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوبه هیئت وزیران اخذ می‌شد.

فارغ از مسائل فوق که تلاش می‌شود در گزارش نظارتی بدان پرداخته شود، بررسی‌های کارشناسی مؤید این مطلب است که دلیل اصلی پیشنهاد تمدید قانون تا پایان سال ۱۳۹۸، پیش‌بینی اتمام بررسی کمیسیون اصلی و فرعی تدوین لوایح و هیئت وزیران تا شهریورماه ۱۳۹۸ است. بدین ترتیب ۶ ماه قبل از اتمام مهلت قانون، لایحه جدید و ترجیحاً دائمی ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود.

## اظهار نظر کارشناسی در خصوص ماده واحد

۱. مهلت قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (پس از یکبار تمدید در سال ۱۳۹۴) تا تاریخ ۱۳۹۷/۲/۷ است. لذا براساس تبصره «۱» ماده (۱۶۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس: «دولت باید حداقل ۶ ماه قبل از پایان مدت آزمایشی قانون مذکور جهت تمدید یا تعیین تکلیف دائمی آن، اقدام قانونی لازم را معمول دارد. هیئت‌رئیس موظف است از طریق لایحه یا طرح ترتیبی اتخاذ نماید که تا پایان زمان آزمایشی، تعیین تکلیف شده باشد». بنابراین، لایحه تمدید یا دائمی کردن قانون مزبور، باید قبل از ۱۳۹۶/۸/۷ تقدیم مجلس می‌شد. البته قانونگذار برای جلوگیری از ایجاد خلأ قانونی، ظرفیت دیگری را تحت عنوان ایفای نقش هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی تعبیه کرده است که چگونگی بهره‌مندی از این ظرفیت نیز نیازمند بررسی است.

۲. همان‌طور که پیش‌تر مطرح شد، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با استفاده از ظرفیت اصل هشتادوپنجم قانون اساسی در کمیسیون اجتماعی به تصویب رسیده است که با ایراد شورای نگهبان مواجه شد و به دلیل اصرار کمیسیون اجتماعی بر مصوبه خود، طبق اصل یکصدودوازدهم قانون اساسی، به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع و در آن مجمع، نهایی و تصویب شد. لذا، لایحه تمدید قانون تا پایان سال ۱۳۹۸ نیز لازم است در صورت تصویب مجلس شورای اسلامی، به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام برسد.

۳. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، به‌رغم نقدهایی که به برخی از احکام آن وارد است، دارای ظرفیت‌های مناسبی برای پیشبرد و تسهیل امر مقابله با فساد و ارتقای سلامت نظام اداری است که برخی از آنها عبارتند از: سامانه‌ها و پایگاه‌های اطلاعاتی مناسب؛ تخلف‌انگاری تأخیر یا نقص در ورود اطلاعات به پایگاه اطلاعات قراردادها، راهکارهای شفاف‌سازی اطلاعات، تعبیه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های متعدد از قبیل پیشگیری نظام‌مند از جرائم در دستگاه‌های اجرایی؛ راه‌اندازی نظام جامع اطلاعات مالیاتی و پایگاه اطلاعات چک‌های بلامحل؛ راه‌اندازی پایگاه اطلاعاتی رتبه‌بندی اعتباری؛ تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام؛ تدوین برنامه راهبردی مشخص در مورد بازارچه‌های مرزی و مناطق آزاد و ویژه؛ تبادل اطلاعات بین نهادهای اقتصادی کشور؛ سامانه مدیریت پرونده‌های قضایی؛ اجرای طرح حدنگاری (کاداستر)؛ توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیشگیری و

مبارزه با فساد؛ لایحه قضایی پیشگیری مؤثر از وقوع جرم؛ حمایت قانونی از مخبران و گزارش‌دهندگان؛ در دسترس قرار دادن نسخه‌ای از پژوهش‌های غیرمحرمانه؛ سامانه پاسخگویی به شکایات؛ مکانیزه کردن فرآیند امور مالی و مکاتبات اداری؛ پایش و ارزیابی سلامت نظام اداری؛ مکانیسم تشویق اشخاص حقیقی و حقوقی.

۴. توفیق در ایفای نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی برای نظارت بر اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، در یک منظومه به هم پیوسته و در کنار اجرای قوانین ذیل به دست خواهد آمد: قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸، قانون پیشگیری از وقوع جرم مصوب ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام، قانون حدنگاری (کاداستر) مصوب ۱۳۹۳، قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و قانون برنامه ششم توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶. علاوه بر این، باید پایش و ارزیابی نحوه بهره‌مندی از ظرفیت‌های موجود در این قانون مورد مذاقه قرار گیرد. برای مثال، ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی به مثابه نهاد فرماندهی مقابله با فساد (با کارکردهایی از قبیل انجام تکالیف قانون مصرح در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، عمل به فرمان ۸ ماده‌ای مقام معظم رهبری و هماهنگ و هم‌راستا نمودن سه قوه و اتخاذ تصمیمات کلان و راهبردی مقابله با فساد)، به‌رغم اینکه برخی کارکرد اصلی آن را به تشکیل جلسه تقلیل داده‌اند،<sup>۱</sup> متأسفانه به اذعان دبیر محترم ستاد مذکور، جلسه ستاد برای چندین ماه است که برگزار نشده است؛ لذا بسیاری از امور که منوط به تصمیم‌گیری آن ستاد است، نیازمند تصمیم عاجل هستند. قطعاً بررسی موانع تشکیل جلسه نهاد فرماندهی مقابله با فساد می‌تواند پاسخی بسیاری از سؤال‌های مطروحه دیگر در مورد موانع اجرای احکام قانون باشد.

۵. فرآیند تصویب قانون فعلی از مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۹ در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی تا مورخ ۱۳۹۰/۸/۷ در مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده است و این قانون به مدت ۶ سال و نیم است که در کشور لازم‌الاجراست. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد دارای ۸۴ تکلیف قانونی مجزا برای نهادها و سازمان‌های مختلف بوده است. اگرچه توفیق در امر مقابله با فساد با تصویب صرف آیین‌نامه یا دستورالعمل سامانه، میسر نیست، اما همین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی لازمه نهادینه‌سازی تدابیر پیشگیری و مبارزه با فساد است. اما، از تعداد ۱۱ آیین‌نامه تعبیه شده در متن قانون، تعداد پنج آیین‌نامه موضوعی و یک آیین‌نامه اجرایی جامع قانون، تصویب و ابلاغ شده است (البته اغلب با تأخیر فراوان)؛ از ۶ پایگاه اطلاعاتی یا سامانه تکلیف شده جهت راه‌اندازی و بهره‌برداری در قانون، سه سامانه ایجاد شده است.

## جمع‌بندی و پیشنهادها

با عنایت به اتمام مهلت قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در تاریخ ۱۳۹۷/۲/۷ و در راستای پرهیز از ایجاد خلأ قانونی در این زمینه، تصویب لایحه تمدید قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، ضروری است.

به‌علاوه با توجه به اینکه توفیق در راهبردهای پیشگیری و مبارزه با فساد و همچنین بهبود وضعیت سلامت، عدالت، شفافیت و مقابله با فساد در کشور، نیازمند ایفای نقش فعال‌تر مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه است، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی تهیه و تدوین گزارش جامع نظارتی<sup>۲</sup> با محوریت تحلیل و ارزیابی سیاست‌های ارتقای نظام اداری و مقابله با فساد را در دستور کار قرار دهد تا بتوان با تکیه بر آن چرخه سیاستگذاری علیه فساد را مورد بازنگری قرار داد.

۱. در گزارش‌های عملکرد ستاد، معیار و سنجه عملکرد را تعداد تشکیل جلسه می‌دانند.

۲. اخذ گزارش‌های نظارتی از نهادها و سازمان‌های دارای تکالیف قانونی در قانون مذکور (به‌خصوص سازمان امور اداری و استخدامی، سازمان برنامه و بودجه کشور، قوه قضائیه، مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد مستقر در وزارت دادگستری، سازمان بازرسی کل کشور و ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی) و ارزیابی کیفی و دقیق آنها توسط مجلس شورای اسلامی.