

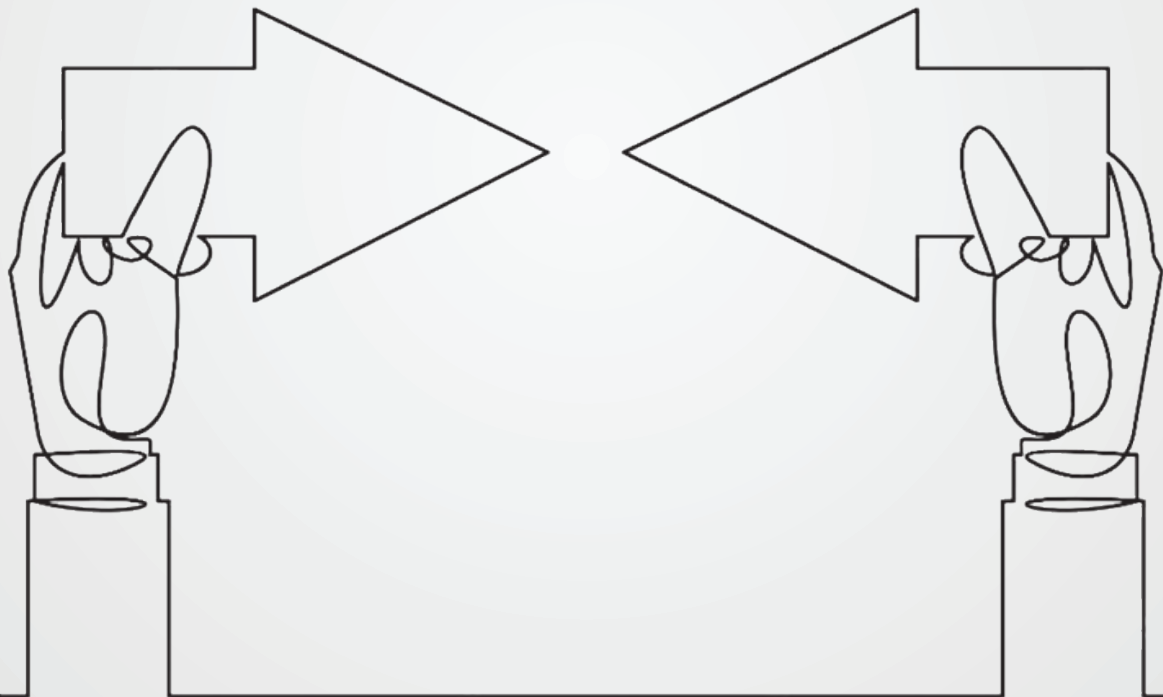


کمیسیون حقوقی و حمایت‌های قضایی و مقرراتی



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح مدیریت تعارض منافع



شناسنامه گزارش



عنوان:

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح مدیریت تعارض منافع »

مدیریت مطالعات حقوقی و اجتماعی

تهیه کننده: محمد زائری

اعلام نظر کنندگان: کمیسیون‌های تخصصی اتاق ایران (حقوقی و حمایت‌های قضایی و مقرراتی - توسعه صادرات غیر نفتی - توسعه پایدار، محیط زیست و آب - حمل و نقل و لجستیک)

تاریخ انتشار: مهر ۱۴۰۱

طبقه‌بندی موضوعی: اقتصاد ایران

واژه‌های کلیدی: مدیریت تعارض منافع، منافع شخصی، منافع عمومی

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرست)، پلاک ۱۷۵

فهرست مطالب

۵	مقدمه
۵	ضرورت مسئله
۷	ارزیابی کلیات طرح
۸	نتیجه گیری
۱۰	بررسی مواد طرح

مقدمه

یکی از اصول مبنایی حقوق عمومی، لزوم رعایت منفعت عمومی از سوی مقامات، مسئولان، کارگزاران و کلیه کارکنان بخش عمومی در اعمال و وظایف و اختیارات تقنینی، اجرایی و قضایی و به‌طور کلی، در ارائه خدمات عمومی است. به موجب این اصل جانب‌داری، رفتار تبعیض‌آمیز و غرض‌ورزی در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی ممنوع است. اصل چهل قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌کند "هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد".^۱ در اصطلاح تخصصی این پدیده را تضاد منفعت^۱ می‌نامند.^۲

تعارض منافع به شرایطی گفته می‌شود که یک شخص بر سر دوراهی منافع اجتماعی و ماموریت‌های سازمانی و از سوی دیگر منافع شخصی، خانوادگی حزبی یا غیره قرار می‌گیرد. در واقع تامین کردن یکی از این منافع منجر به تامین نکردن منافع دیگری می‌شود. بنابراین وجود تعارض منافع لزوماً به معنای بروز فساد نیست بلکه به معنای ایجاد شرایطی است که شخص برای انجام فساد انگیزه دارد و در نتیجه احتمال فساد نیز افزایش می‌یابد. از اینرو شناسایی دقیق مساله تعارض منافع به عنوان بستر اصلی بروز انواع مفاسد، حوزه‌های اثرگذاری و مصادیق گوناگون آن، تدوین قوانین جامع به منظور مدیریت موقعیت‌های به وجود آمده را لازم می‌نماید.

ضرورت مسئله

سوءاستفاده از تعارض منافع، در حوزه عمومی تبعات منفی متعددی به شرح زیر در پی خواهد داشت:

- ۱- قربانی شدن منافع عمومی:** چنانچه تعارض منافع به‌خوبی مدیریت نشود، دیگر نمی‌توان انتظار داشت که تصمیم‌گیری‌های اشخاص از جانب دولت‌ها، نهادها، ادارات و سایر مجموعه‌ها، الزاماً به‌صورت سالم و به‌منظور حفظ منافع اصلی باشد؛ چراکه بدون توجه به مبحث مدیریت تعارض منافع، ممکن است منافع فرعی و ثانویه بر تصمیم‌گیری اشخاص تأثیرگذار شود.
- ۲- اتلاف منابع:** قربانی شدن منافع اولیه در مسیر حمایت از منافع شخصی، منجر به اتلاف منابع نهاد می‌گردد.
- ۳- افزایش فساد:** تسلیم شدن فرد در برابر منافع ثانویه عمدتاً مصداقی از آن چیزی است که در مفهوم عام فساد نامیده می‌شود. به‌سختی می‌توان مصداقی از فساد یافت که تعارض منافع پیش‌زمینه و مقدمه آن نباشد. جلوگیری از فساد یکی از اساسی‌ترین خواسته‌های مردم از حکومت‌ها است. نتیجه فساد **افزایش جرایم و تخلفات** می‌باشد.

1- Conflict of interest

۲- رنجبر کبوترخانی، مصطفی. مدیریت تعارض منافع: مفاهیم، نظریه‌ها و راه‌کارها، کمیسیون: رقابت، خصوصی سازی و سلامت اداری اتاق ایران، زمستان ۹۷

۴- کاهش سرمایه اجتماعی: اعتماد نهادی به مثابه یکی از اشکال مهم و کلیدی سرمایه اجتماعی، زمانی حفظ شده و حتی افزایش می‌یابد که افکار عمومی جامعه اطمینان حاصل نماید که هیچ ارتباط ناسالمی میان انجام وظایف یک مسئول با منافع شخصی وی یا سازمان وی وجود ندارد چراکه اگر در تعارض منافع شخصی یا گروهی حاکم یا هیأت حاکمه با منافع همگانی، حاکم نفع شخصی یا گروهی خود را مقدم بدارد، انحراف و فساد ایجاد شده و اعتماد نهادی را خدشه‌دار می‌کند. تبعات منفی ناشی از کاهش سرمایه اجتماعی و اعتماد نهادی، حتی به مواردی نیز تعمیم می‌یابد که علی‌رغم وجود تعارض منافع، تصمیمات درستی اخذ می‌شود.

به باور بسیاری از کارشناسان، موارد مذکور، در زمره چالش‌برانگیزترین مسائل کشور قرار می‌گیرند. از اینرو، در سال‌های اخیر تلاش شده از طریق تصویب قوانین، بخشی از این مسائل مدیریت و کنترل شود. نتیجه این تلاش‌ها ارائه چهار طرح در دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی به شرح جدول زیر است:

جدول (۱): طرح‌های مربوط به تعارض منافع در مجلس یازدهم و طواری آن

عنوان طرح	تاریخ اعلام وصول	دوره	آخرین وضعیت ^۱
طرح مدیریت تعارض منافع	۱۳۹۹/۴/۳	یازدهم	تصویب در کمیسیون اجتماعی در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۳
طرح مبارزه با تعارض منافع و ممنوعیت دانشگاه‌های غیرانتفاعی	۱۳۹۹/۴/۱۸	یازدهم	اعلام وصول در تاریخ ۱۳۹۹/۸/۱۹
طرح نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی	۱۳۹۹/۵/۵	یازدهم	اعلام وصول در تاریخ ۱۳۹۹/۵/۵
طرح ارتقاء سلامت اداری و پیشگیری از تعارض منافع	۱۴۰۰/۰۶/۱۶	یازدهم	اعلام وصول در تاریخ ۱۴۰۰/۰۶/۱۶

نکته مهم و قابل توجه این است که متأسفانه در قوانین کشور مصادیق تعارض منافع و راه‌کارهای مقابله با آن به طور کامل و دقیق مورد توجه قرار نگرفته است. در نتیجه، ارائه طرحی که بتواند به این نیازها پاسخ بدهد، به خودی خود، ارزشمند است. از سوی دیگر، با توجه به وضعیت نامناسب کشور از نظر شاخص لزوم ادراک فساد در دنیا در سال‌های اخیر، لزوم پرداختن به این مسئله و تدوین قانونی بدین منظور را دوچندان می‌نماید. با این توضیحات و با توجه به ضرورت پیشگیری از فساد، لزوم قانون‌گذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع مورد تایید است.

۱- آخرین وضعیت طرح‌ها بر اساس اطلاعات وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درج شده است.

ارزیابی کلیات طرح

با وجود مسائل مطرح شده، اما طرح ارائه شده به مجلس، دارای خلأها و ایرادهایی است که بدون ترمیم و اصلاح آنها دستیابی به اهداف قانون و مبارزه با فساد، ناممکن می‌نماید. در ادامه برای بررسی برخی ابهامات و اشکالات طرح پیشنهادی و به منظور ارزیابی کارآمدی و اثرگذاری این طرح به چند سوال مهم باید بصورت شفاف پاسخ داده شود:

۱- آیا تدبیری برای در امان ماندن این طرح از سوءاستفاده از تعارض منافع اندیشیده شده است؟

چنانکه گفته شد، تعارض منافع از چالش‌های کلیدی امروز کشور است. اما تهیه طرح یا لایحه در این خصوص خود در معرض تاثیرپذیری از تعارض منافع و انحراف آن از هدف در نتیجه تاثیرگذاری اشخاصی است که از ابهام و نبود مقررات کافی در این حوزه، در حال حاضر منتفع می‌شوند. توجه به این امر و اتخاذ تمهیداتی برای جلوگیری از انحراف طرح از اهداف خود و تبدیل شدن آن به قانونی کم‌اثر و کم‌فایده برای کشور ضروری به نظر می‌رسد. یکی از راهکارهای مدیریت تعارض منافع، عدم امکان مشارکت در تصمیم‌گیری در شرایط تعارض منافع است که باید در خصوص تصمیم‌گیری در مورد این طرح نیز رعایت شود.

۲- چه تمهیدی برای حوزه‌های خاص تعارض منافع اندیشیده شده است؟

این طرح تلاش دارد قواعد عام مدیریت تعارض منافع در کشور را فراهم آورد، اما به نظر نمی‌رسد برای مدیریت تعارض منافع در حوزه‌های خاص کافی باشد. بهتر آن است که در طرح تمهیدی برای وضع مقررات لازم برای حوزه‌های خاص تعارض منافع در کشور نیز اندیشیده شود.

۳- چه تمهیدی برای تعارض منافع سازمان محور اندیشیده شده است؟

در تعارض منافع شخص محور برخی ویژگی‌های مربوط به شخص مانند روابط خانوادگی، روابط سهامداری و ... سبب می‌شود که منافع شخص در تعارض با منافع عموم مردم قرار گیرد. به‌عنوان مثال برگزارکننده مناقصه در یک وزارتخانه که باید منافع عمومی را در مناقصه حفظ کند، شخصا یا از طریق خویشاوندان خود منافی در شرکتی داشته باشد که در مناقصه شرکت خواهد کرد.

در تعارض منافع سازمان محور، منافع سازمان در تعارض با منافع عمومی قرار می‌گیرد. به‌عنوان مثال یک شخص حقوقی به‌عنوان مجری یک طرح تعیین می‌شود و مسئولیت نظارت بر طرح نیز به شخص دیگری واگذار می‌گردد که زیرمجموعه شخص حقوقی اول است. این تعارض منافع عمدتاً هنگام تعاملات بخش خصوصی و دولتی که در آنها شرکت‌ها برای مشاوره، ارزیابی، اجرا و نظارت یا حتی تنظیم‌گیری

استفاده می‌شوند رخ دهد. یکی از مصادیق آن، مراجع اعطاکننده مجوز می‌باشد. این مراجع به علت ارتباط مالی یا غیرمالی اعضا با درخواست کننده مجوز یا رقبای آن‌ها ممکن است در فرایند اعطای مجوز درگیر مسئله تعارض منافع شوند.

این طرح تنها به برخی از عوامل ایجادکننده تعارض منافع در سطح فردی مانند عدم تصدی مشاغل همزمان، عدم سهام‌داری در شرکت‌های خصوصی و ممنوعیت دریافت هدیه اشاره کرده در حالی که توجه به سایر عوامل ایجادکننده تعارض منافع در سطح فردی و همچنین تعارض منافع سازمان‌محور نیز ضروری است. مدیریت تعارض منافع در لایه‌های ساختاری و صنفی، هر چند دشوار است اما مهمتر از تعارض منافع فردی است. عوامل نهادی ایجادکننده تعارض منافع مانند وحدت قاعده‌گذاری و اجرا، اتحاد ناظر و نظارت شونده، تعارض وظایف و تعارض درآمد و وظایف در طرح مغفول مانده است.

۴- سازوکار افشاء به عنوان یکی از مهمترین سازوکارهای مدیریت تعارض منافع چه میزان مورد توجه قرار گرفته است؟

از جمله راهکارهای مدیریت تعارض منافع شخص محور الزام اشخاص به اعلام منافع مالی (از طریق اعلام درآمدها و اموال شخصی یا خانوادگی و دریافت هدایا در زمان تصدی مسئولیت) و الزام اشخاص به افشاء و اعلام وجود تعارض منافع در زمان تصدی مسئولیت (از طریق اعلام و افشای منافع شخصی مرتبط با مدیریت قراردادهای، تصمیم‌گیری و رای‌گیری، مشارکت در تهیه یا ارائه سیاست‌ها) می‌باشد. الزام به افشاء می‌توانست در ماده ۵ و پس از تکمیل مصادیق تعارض منافع پیش‌بینی شود، اما در طرح این امر به نحو مطلوب مورد توجه قرار نگرفته است.

نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه گفته شد، پیشنهاد می‌شود:

تدبیری برای در امان ماندن «طرح تعارض منافع» از سوءاستفاده از تعارض منافع اندیشیده شود، از جمله اینکه از امکان مشارکت در تصمیم‌گیری در خصوص این طرح، در شرایط تعارض منافع جلوگیری شود. دایره شمول طرح نیز به عنوان طرحی که قواعد عام ناظر بر مدیریت تعارض منافع را شامل می‌شود توسعه یابد. از جمله اینکه:

- به مدیریت تعارض منافع سازمانی توجه ویژه شود.
- موقعیت‌های اصلی تعارض منافع مشخص شود.
- راهکارهای مدیریت تعارض منافع بخصوص سازوکار افشاء به نحو شفاف و دقیق مورد توجه قرار گیرد. بخصوص ماده ۵ طرح که تنها موقعیت‌های تعارض منافع را نام برده (به صورت تمثیلی)

بدون آنکه الزامی برای افشاء در صورت قرار گرفتن در چنین شرایطی ایجاد کند، نیازمند بازنگری است.

- حوزه‌های خاص تعارض منافع در کشور که نیازمند توجه جدی و فوری هستند مانند حوزه‌های صدور مجوزهای کسب و کار، تنظیم‌گری و تصدی‌گری‌های همزمان نهادهای حاکمیتی، نظام بانکی، شهرداری، صندوق‌های تامین اجتماعی و بازنشستگی و ... در طرح مورد توجه قرار گیرد و سازوکاری برای تمهید مقررات لازم برای مدیریت تعارض منافع در این حوزه‌های خاص پیش‌بینی شود.

برخی نکات و اصلاحات در مواد طرح ضروری است که به تعدادی از آنها در ادامه این گزارش اشاره شده است.

در پایان تاکید می‌شود که هزینه‌های تحقیق و تلاش برای تدوین پیش‌نویس طرحی که جامع تمامی نیازهای کشور در مساله حائز اهمیت تعارض منافع باشد یقیناً کمتر از هزینه‌هایی خواهد بود که یک قانون ناقص یا مبهم بر کشور تحمیل خواهد کرد. لذا ضمن تکرار بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در ادامه، بر ضرورت تلاش برای تدوین پیش‌نویسی جامع و مانع و حذف تاثیر اشخاصی که به دلیل قرار گرفتن در تعارض منافع مستقیماً تحت تاثیر مواد این طرح قرار می‌گیرند تاکید می‌گردد:

«بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری: رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای

انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تاکید بر:

- قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن.

- معطوف بودن به نیازهای واقعی.

- شفافیت و عدم ابهام.

- استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی.

- بیان شناسه تخصصی هر یک از لوایح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن.

- ابتناء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون.

- ثبات، نگاه بلندمدت و ملی.

- انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسه تخصصی.

- جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرآیند قانون‌گذاری.

- عدالت محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از

استثنای قانونی.»

بررسی مواد طرح

پیشنهادات اصلاحی	مواد طرح	ماده
<p>الف: در ماده اول تعاریف دقیقی از مفاهیم تعارض منافع، منافع شخصی، منافع گروهی، بستگان، مدیریت تعارض منافع، ستاد و موسسات عمومی ارائه شده است. اما تعریفی از «منافع عمومی» به عنوان یکی از شاخص‌های اساسی اجرای این قانون ارائه نشده است که می‌تواند موجبات عدم اجرای صحیح آن را فراهم سازد. لذا مغایر اصل تدوین قوانین مبتنی بر قابل اجرا بودن قوانین، موضوع بند ۹ سیاست‌های کلی قانون‌گذاری است.</p> <p>ب: بکار بردن واژه بستگان و سپس ذکر مصادیقی از آن در حالیکه می‌توان از طبقات سببی و نسبی مندرج در قانون مدنی استفاده کرد، مفید بنظر نمی‌رسد.</p>	<p>مفاهیم و اصطلاحات زیر در این قانون در معانی مشروح زیر به کار می‌روند:</p> <p>۱. تعارض منافع: عبارت است از موقعیت یا شرایطی که ترجیح منافع شخصی یا گروهی بر منافع عمومی، می‌تواند منجر به عدم انجام صحیح، بی طرفانه و بدون تبعیض وظایف و اعمال اختیارات شود.</p> <p>۲. منافع شخصی: هرگونه منفعت مادی یا غیر مادی بالقوه یا بالفعل که به شخص یا بستگان، شرکا و یا نمایندگان قانونی آنها تعلق می‌گیرد.</p> <p>۳. منافع گروهی: هرگونه منفعت مادی یا غیرمادی بالقوه یا بالفعل که متعلق به گروهی است که شخص به نحوی به آن وابستگی دارد، نظیر عضویت در سازمان، حزب و تشکل.</p> <p>۴. بستگان: از نظر این قانون بستگان شامل افراد زیر می‌باشد:</p> <ul style="list-style-type: none"> - پدر، مادر، فرزند، نوه و فرزند خوانده؛ - برادر، خواهر و فرزندان آنها؛ - همسر و پدر و مادر همسر و فرزندان غیر نسبی همسر؛ - عروس و داماد؛ - عمو، عمه، خاله و دایی. <p>۵. مدیریت تعارض منافع: کلیه تصمیمات، تدابیر و اقدامات لازم اعم از اداری، نظارتی، قضایی و شبه قضایی، که به موجب قوانین و مقررات برای پیشگیری یا رفع یا کاهش تأثیرات سوء موقعیت‌های تعارض منافع اتخاذ می‌شود.</p> <p>۶. ستاد: ستاد ملی مدیریت تعارض منافع موضوع ماده ۳ این قانون.</p> <p>۷. موسسات عمومی: سازمانها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزاء آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است، موضوع بند (د) ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، از جمله دستگاه‌های موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران</p>	<p>ماده ۱</p>
	<p>اشخاص مشمول این قانون عبارتند از:</p> <p>۱- کلیه مقامات و مسئولان موضوع قانون رسیدگی به داریایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام</p> <p>۲- کلیه کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران</p>	<p>ماده ۲</p>

پیشنهادات اصلاحی	مواد طرح	ماده
<p>الف: «ابتداء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون» در بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مورد تاکید قرار گرفته است. در قوانین مصوب متعددی به تشکیل ستادهایی با وظایفی مشابه وظایف بالا اشاره شده است اما در صورتی که به بررسی عملکرد این ستادها پرداخته شود، بسیاری از آنها عملاً تشکیل نمی‌گردد یا تشکیل آنها به دلایل مختلفی مانند فقدان منابع مالی یا بدنه کارشناسی به دستاورد مشخصی منتهی نمی‌شود. از جمله در محدود ارزیابی‌هایی که از عملکرد این ستادها و هیات‌ها انجام گرفته در خصوص عملکرد هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار موضوع ماده ۷ اصلاحی^۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی گفته شده است: «در مجموع می‌توان گفت عملکرد هیات مقررات‌زدایی به اندازه کافی در اجرای مفاد ماده (۷)، موثر و اثربخش نبوده است.^۲» بنابراین به نظر می‌رسد تشکیل چنین نهادهایی جز تحمیل هزینه قانون‌گذاری و هزینه‌های مربوط به تشکیل ستادها، به خروجی مورد انتظاری دست پیدا نکند. سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی مقام معظم رهبری که بر ارزیابی تأثیر اجرای قانون تاکید دارد، تکیه‌گاه مناسبی برای جلوگیری از افزایش هزینه‌های قانون‌گذاری با استفاده از روش‌هایی است که قبلاً آزموده شده و کارایی کافی را نداشته است.</p> <p>ب: در صورت تاکید بر تشکیل ستاد، با توجه به اینکه تشکیل هر ستادی مستلزم تعیین رئیس و دبیرخانه است؛ لذا ضروری است این موضوع در طرح مزبور مشخص گردد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود ریاست و دبیرخانه این ستاد بر عهده ریاست سازمان امور اداری و استخدامی قرار گیرد.</p> <p>پ: پیشنهاد می‌شود مرجع نظارت بر حسن اجرای این قانون و تکلیف گزارش‌دهی برای مرجع مذکور به عنوان ماده‌ای جداگانه پیش‌بینی شود.</p> <p>ت: ستاد ملی مدیریت تعارض منافع فقط از قوای مجریه و قضاییه تشکیل شده است در حالیکه با توجه به گستره وظایف در بند ۵ ماده ۱ هم از بخش خصوصی و هم از قوه مقننه باید در این ستاد حضور داشته باشند. ضمن اینکه چون بازررسی کل کشور قدرت اجرایی ندارد پیشنهاد می‌شود دادستان کل کشور هم عضو این ستاد باشد.</p>	<p>«ستاد ملی مدیریت تعارض منافع» با ترکیب اعضاء ذیل تشکیل می‌شود و وظایف مذکور در ماده ۴ این قانون را برعهده دارد:</p> <p>الف) اعضاء حقوقی شامل: رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور، معاون حقوقی رییس جمهور، وزیر اطلاعات و رییس سازمان بازررسی کل کشور</p> <p>ب) اعضاء حقیقی شامل: سه نفر از بین افراد صاحب نظر در زمینه مدیریت تعارض منافع، یک نفر به انتخاب رییس جمهور، یک نفر به انتخاب رییس مجلس شورای اسلامی و یک نفر به انتخاب رییس قوه قضاییه</p> <p>تبصره ۱: مقامات مذکور در بند الف) می‌توانند یکی از معاونین خود را به عنوان نماینده تام‌الاختیار جهت شرکت در جلسات ستاد معرفی نمایند.</p> <p>تبصره ۲: شیوه کار ستاد و نحوه همکاری موسسات عمومی با آن، به موجب آیین نامه ای خواهد بود که حداکثر ظرف سه ماه پس از لازم الاجرا شدن قانون با پیشنهاد مشترک سازمان اداری و استخدامی و معاونت حقوقی ریاست جمهوری به تصویب هیات وزیران می‌رسد.</p>	<p>ماده ۳</p>

۱ - ماده ۷ به موجب ماده ۲ «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵ مجلس شورای اسلامی» اصلاح شده است.

۲ - احمد مرکز‌المیری، گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب‌وکار: ۰۱. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، ۱۳۹۹)، ص. ۲.

پیشنهادات اصلاحی	مواد طرح	ماده
<p>الف. در این ماده وظایف ستاد آورده شده است که با توجه به عدم تدوین آیین‌نامه اجرایی برای این طرح، ارزیابی وظایف مقدور نیست. بطوری که چگونگی انجام اقدامات لازم در جهت شناسایی موقعیتهای تعارض منافع یا چگونگی انجام هماهنگی در جهت تسهیل تبادل اطلاعات و همکاری بین موسسات عمومی مختلف در مدیریت موقعیتهای تعارض منافع و چگونگی ارزیابی موسسات عمومی در مدیریت آن، مشخص نیست. لذا حتما لازم است جهت ارزیابی عملکرد این ستاد، تدوین یک آیین‌نامه اجرایی در متن ماده گنجانده شود.</p> <p>ب: پیشنهاد می‌شود این بند به عنوان تبصره ۲ به ماده ۴ اضافه گردد: «نظارت بر حسن اجرای این قانون برعهده ستاد است.»</p>	<p>وظایف ستاد عبارت است از:</p> <p>۱- انجام اقدامات لازم در جهت شناسایی موقعیتهای تعارض منافع در موسسات عمومی و ارائه پیشنهادهاى مورد نیاز در جهت مدیریت آنها به مراجع ذیربط حسب مورد برای تصویب یا اصلاح قوانین و مقررات یا اتخاذ تدابیر اجرایی لازم؛</p> <p>۲- انجام هماهنگی در جهت تسهیل تبادل اطلاعات و همکاری بین موسسات عمومی مختلف، به منظور اجرای صحیح قوانین و مقرراتی که به نحوی مرتبط با مدیریت موقعیتهای تعارض منافع باشد؛</p> <p>۳- ارزیابی موسسات عمومی از حیث مدیریت موقعیتهای تعارض منافع و رتبه بندی سالانه آنها و تنظیم و انتشار عمومی آن برای عموم مردم؛</p> <p>۴- تنظیم و انتشار عمومی گزارش از فعالیتها و نحوه عملکرد ستاد در زمینه مدیریت موقعیتهای تعارض منافع، حداقل یک بار در سال؛</p> <p>۵- سیاست‌گذاری و ایجاد هماهنگی‌های لازم در جهت تدوین و اجرای برنامه‌های آموزشی به منظور مهارت‌افزایی و دانش‌افزایی مشمولین این قانون در آشنایی با موقعیتهای تعارض منافع و نحوه مدیریت آن و رعایت موازین قانونی مربوطه.</p> <p>تبصره: موسسات عمومی مکلف به ارائه اطلاعات و همکاری لازم با ستاد، به منظور انجام وظایف محوله می‌باشند.</p>	<p>ماده ۴</p>



پیشنهادات اصلاحی	مواد طرح	ماده
<p>این ماده به صورت تمثیلی برخی مصادیق تعارض منافع را بیان کرده است بدون آنکه ارتباط آن با سایر مواد مشخص باشد. فایده درج مصادیق غیرحصری برای تعارض منافع در متن طرح چیست؟</p> <p>قرار گرفتن در این موقعیت‌ها چه الزاماتی را برای فرد بدنبال خواهد داشت؟</p> <p>اصولا این ماده فاقد حکم بوده و باید نگارش آن اصلاح شود.</p>	<p>از جمله بسترهای شکل‌گیری موقعیت‌های تعارض منافع عبارت است از:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. شرایطی که شخص دارای وظایف نظارتی و محاسباتی، ناظر بر اموری باشد که در آن دارای منافع شخصی یا گروهی است. ۲. امکان جابجایی شخص میان سطوح مختلف مشاغل و مناصب موسسات عمومی با مشاغل خصوصی مرتبط. ۳. مواردی که به موجب آن اشخاص مسئول در موسسات عمومی اختیار دارند برای نحوه انجام وظایف خود و یا فعالیت‌هایی که در آن دارای منافع شخصی یا گروهی می‌باشند، وضع مقررات نمایند. ۴. وجود اختیارات تشخیصی منحصر به فرد اشخاص مسئول در موسسات عمومی، جهت اعلام موافقت با اموری از قبیل صدور مجوزها یا اعطای امتیازات یا تسهیلات با ارزش مالی که دسترسی به آن محدود است. ۵. قرارگرفتن شخص در شرایطی که ملزم است میان انجام صحیح وظیفه و حفظ منافع عمومی با افزایش میزان درآمد برای خود یا بستگان یا موسسه متبوعش، یکی را انتخاب نماید. ۶. اشتغال همزمان شخص در دو یا چند منصب در موسسات عمومی و یا فعالیت توأمان در موسسات عمومی و موسسات خصوصی که حوزه‌ی کاری آنها با هم مرتبط باشد. ۷. استفاده از اطلاعات درونی یا نهانی موسسات عمومی پیش از انتشار عمومی، به‌خصوص اطلاعات واجد ارزش اقتصادی به‌منظور تامین منافع شخصی و گروهی که به مناسبت جایگاه یا ارتباط خود با این موسسات به آنها دسترسی دارند. 	<p>ماده ۵</p>

پیشنهادات اصلاحی	مواد طرح	ماده
<p>الف: در ماده ۶ اصطلاح «بطلان» جایگزین «ابطال» شود.</p> <p>ب: از طریق درج تعریف یا ارجاع به تعریف موجود، از دستگاه یا دستگاه‌ها در ماده ۶ رفع ابهام شود.</p> <p>پ: منظور از «معامله تجاری» در این ماده چیست؟ ابهام در این ماده و تفاوت میان معامله تجاری با سایر قراردادها اجرای این ماده را ناکارآمد می‌کند.</p> <p>ت: قید «دستگاه یا دستگاه‌هایی که طی دو سال پایانی در آن خدمت نموده‌اند» آیا شامل همه نهادهایی است که شخص در آن فعالیت داشته است یا تنها نهادی مشمول این قید می‌شود که شخص دو سال به صورت کامل در آن فعالیت داشته باشد؟</p> <p>ث: در ماده ۶ اشاره شده است که اقدام مدیران و کارکنانی که با علم و آگاهی با چنین اشخاصی معامله انجام داده یا دستور آن را صادر کرده‌اند تخلف اداری محسوب می‌شود. چگونگی اثبات داشتن علم و آگاهی مبهم بوده و اجرایی بودن برخورد با متخلف را مشکل می‌نماید.</p> <p>ج: عبارت «منافع حاصله» مبهم بوده و نحوه محاسبه آن نامشخص است. بهتر است که درصدی از مبلغ معامله ملاک محاسبه جریمه قرار گیرد.</p>	<p>مشمولین بند ۱ ماده ۲ این قانون، پس از قطع همکاری با دستگاه محل خدمت خود، به مدت دو سال از انجام هرگونه معامله تجاری، شخصاً، به نام و یا با واسطه اشخاص دیگر و همچنین شرکت‌هایی که این اشخاص در آنها بیش از ۵ درصد سهام دارند یا مدیر یا عضو هیات مدیره آن می‌باشند با دستگاه یا دستگاه‌هایی که طی دو سال پایانی در آن خدمت نموده‌اند ممنوع می‌باشند. در صورت تخلف، معامله مزبور باطل است و متخلفین متضامناً مسئول پرداخت خسارات ناشی از ابطال آن معامله می‌باشند و علاوه فرد متخلف ذینفع تا دو برابر منافع حاصله جریمه می‌شود. اقدام مدیران و کارکنانی که با علم و اطلاع با چنین اشخاصی معامله انجام داده یا دستور انجام آن را صادر کرده‌اند تخلف اداری محسوب می‌شود.</p> <p>تبصره ۱: حکم این ماده برای سایر مشمولین بند ۲ ماده ۲ این قانون، معامله با دستگاه یا دستگاه‌هایی است که طی یک سال پایانی در آن خدمت نموده‌اند.</p> <p>تبصره ۲: عدم شمول حکم ممنوعیت مذکور در این ماده، باید بصورت شفاف از سوی طرف قرارداد، بصورت اقرار در متن قرارداد درج گردد و مراتب قبل از انجام معامله از واحد ذیربط استعلام شود.</p>	<p>ماده ۶</p>
	<p>مشمولین این قانون که به نحوی در فرآیند صدور مجوزها یا موافقت یا هرگونه اعطای تسهیلات یا مزایا از سوی دستگاه محل خدمتشان دخالت دارند، از مشارکت در بررسی، تایید، تصمیم یا اقدام در فرآیندی که مربوط به خود یا بستگانشان است ممنوع می‌باشند. در این موارد شخص مشمول موظف است ممنوعیت خود را از طریق مکاتبه رسمی به مقام مافوق خود اعلام نماید. مقام مافوق شخص مشمول مکلف است انجام وظیفه‌ی شخص مشمول را در آن مورد به دیگر اشخاص محول و موضوع را همزمان به واحد حراست دستگاه گزارش نماید.</p>	<p>ماده ۷</p>

پیشنهادات اصلاحی	مواد طرح	ماده
<p>الف: تعریف وظایف و اختیارات نظارتی و محاسباتی مشخص نیست. روشن نبودن حدود این وظایف و اختیارات، در مقام اجرا مشکلات متعددی را ایجاد می‌کند.</p> <p>ب: دلیل اینکه این ماده «وظایف و اختیارات اجرایی» را در بر نمی‌گیرد نامشخص است. در این ماده یا در ماده جداگانه‌ای باید تکلیف قرار گرفتن در موقعیت تعارض منافع در مقام اجرای وظایف و اختیارات اجرایی تعیین شود.</p>	<p>در موارد زیر انجام وظایف و اختیارات نظارتی و محاسباتی از سوی اشخاص مشمول این قانون ممنوع است:</p> <p>۱- در مواردی که انجام وظایف و اختیارات نظارتی یا محاسباتی از سوی شخص در مورد خود یا اموال او یا بستگانش یا شرکت‌ها و مؤسساتی است که وی یا بستگانش مدیرعامل یا عضو هیأت مدیره آن شرکت و مؤسسه بوده یا بیش از ۵ درصد سهامدار آن باشند؛</p> <p>۲- در مواردی که شخص مسئول انجام وظایف و اختیارات نظارتی یا محاسباتی، همزمان خود یا بستگان وی عضو یا همکار یا مشاور مؤسسه یا نهاد مورد نظارت و مورد محاسبه باشند؛</p> <p>۳- در مواردی که شخص مسئول انجام وظایف و اختیارات نظارتی یا محاسباتی، قبلاً در خصوص موضوع مورد نظارت یا محاسبه، با سمت دیگری رسیدگی کرده یا اعلام نظر رسمی نموده است.</p> <p>در موارد فوق شخص مشمول موظف است موارد ممنوعیت خود را به مقام مافوق به طور رسمی اعلام نماید، مقام مافوق در این موارد وظایف شخص مشمول را به شخص دیگری محول می‌نماید.</p> <p>تبصره: هرگاه مقام مافوق شخص مشمول، از موارد فوق مطلع گردد، موظف است از ادامه اقدامات نظارتی و محاسباتی توسط آن شخص جلوگیری به عمل آورد.</p>	ماده ۸
<p>الف: چرا فقط افراد موضوع بند ۱ ماده ۲ مشمول این حکم این ماده می‌باشند. افراد موضوع بند ۲ ماده ۲ نیز در بسیاری از موارد در موقعیتی می‌باشند که صدور مجوز و نظارت بر فعالیت موسسات خصوصی تحت نظارت سازمان متبوعشان می‌باشد. لازم است که حکم ماده ۹ شامل هر دو گروه گردد. شمول محدودیت‌ها و الزامات پیش‌بینی شده در این طرح بر هر دو گروه اشخاص موضوع بندهای ۱ و ۲ ماده ۲ باید مورد توجه قرار گیرد.</p> <p>ب: مهلت سه ماه مندرج در این ماده فرصت مناسبی برای سوء استفاده از این قانون است.</p>	<p>تصدی همزمان شخص مشمول بند ۱ ماده ۲ این قانون در مشاغل بخش خصوصی که فعالیت آنها تحت نظارت سازمان متبوعشان قرار دارد، ممنوع می‌باشد. اشخاصی که در وضعیت مغایر قرار دارند باید ظرف سه ماه نسبت به توقف فعالیت مغایر اقدام کرده و موضوع را به مقام مافوق بصورت رسمی گزارش نمایند، در غیر این صورت به تخلف آنها طبق ماده ۱۴ رسیدگی و از سمت خود عزل خواهند شد.</p>	ماده ۹

پیشنهادات اصلاحی	مواد طرح	ماده
<p>الف: نسبت این ماده با جرم رشاء و ارتشاء و قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری مشخص گردد. در تبصره ۴ ماده ۳ قانون مذکور، مقرر شده است: «هرگاه میزان رشوه بیش از مبلغ دویست هزار ریال باشد، در صورت وجود دلایل کافی، صدور قرار بازداشت موقت به مدت یکماه الزامی است...» اما در تبصره ۲ این ماده طرح تا مقدار معینی مباح شناخته شده است. مفاد تبصره ۲ مفسده‌انگیز به نظر می‌رسد.</p> <p>ب: این ماده از نظر توجه به مزایای دریافتی اهمیت دارد لذا باید به نحوی تدوین شود که هر نوع مزایایی را دربرگیرد. هر چند تبصره ۱ به نحو تمثیلی نوشته شده است اما عدم تصریح به سفرها از نقاط ضعف می‌باشد زیرا برخی از تخلفات احتمالی در قالب سفرهای شخصی انجام می‌شود. برخی از سفرها به عنوان 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.</p>	<p>دریافت هرگونه هدیه از سوی مشمولین این قانون که به مناسبت اشتغال آنها در یکی از دستگاه‌های اجرایی منصرف از آنکه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل آنها باشد، به غیر از موارد مذکور در تبصره ۲ این ماده ممنوع است و متخلف موظف است آن را به دولت اعاده نماید.</p> <p>تبصره ۱: هرگونه کالا یا خدمات دارای ارزش مالی یا غیر مالی نظیر پول یا کارت هدیه، اشیاء، تسهیلات، انواع امتیازات و مجوزها، معافیت‌ها، ابراء و تخفیف یا تقسیط بدهی تحت هر عنوان، هدیه تلقی می‌شود.</p> <p>تبصره ۲: دریافت هدایایی که عرفاً عودت آنها ممکن نیست یا خلاف عرف اخلاقی است و به درخواست شخص نبوده باشد، به شرط آنکه ارزش آن کمتر از سه صدم حداقل حقوق کارکنان دولت در هر سال باشد، مشمول حکم ماده نیست.</p> <p>تبصره ۳: پذیرش هدیه از جنس حقوق مالی همچون وجه نقد، انتقال اعتبار، اوراق بهادار، فلزات گرانبها یا حواله یا امتیاز آنها، به هر میزان ارزش و تحت هر عنوانی ممنوع است.</p> <p>تبصره ۴: دریافت هدایای دیپلماتیک، تابع قوانین و مقررات خاص خود می‌باشد.</p>	<p>ماده ۱۰</p>
<p>سقفی برای سهامداری در خصوص سهام عرضه شده در بورس در نظر گرفته نشده است.</p>	<p>سهامداری مشمولین بند ۱ ماده ۲ این قانون و بستگان آنها در شرکتها و موسساتی که در حوزه ماموریتی دستگاه اجرایی تابعه آنها می‌باشد، غیر از سهام شرکت‌های عرضه شده در بورس و سهام شرکت‌های تعاونی کارمندی ممنوع است. دارندگان اینگونه سهام مکلفند ظرف سه ماه نسبت به واگذاری سهام خود اقدام نمایند، در غیر این صورت علاوه بر جریمه به میزان دو برابر ارزش واقعی سهام، به تخلف آنها طبق ماده ۱۴ رسیدگی می‌شود.</p>	<p>ماده ۱۱</p>
<p>این ماده مبهم بوده و فاقد ضمانت اجرا است. هزینه عدم اجرای آن از سوی سازمان اداری و استخدامی یا ارائه تعهد خلاف واقع، مشخص نیست.</p>	<p>سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است سازوکار لازم جهت اخذ تعهدنامه از مشمولین این قانون به منظور رعایت ممنوعیت‌ها و محدودیت‌هایی که به موجب قوانین و مقررات برای مدیریت تعارض منافع مقرر شده است، برابر آیین‌نامه‌ای که به تصویب شورای عالی اداری می‌رسد، اقدام نماید.</p>	<p>ماده ۱۲</p>

ماده	مواد طرح	پیشنهادات اصلاحی
ماده ۱۳	دولت موظف است بنا به پیشنهاد ستاد الزامات برقراری ارتباطات و تبادل اطلاعات سامانه‌ها و پایگاه‌های داده مختلف موجود را مهیا نماید. ستاد موظف است سامانه‌ی مدیریت تعارض منافع را به منظور تقاطع‌گیری داده‌های موجود در رابطه با منافع مشمولین این قانون و همچنین اخذ استعلامات الکترونیکی، ظرف مدت ۶ ماه از ابلاغ این قانون راه‌اندازی نماید.	الف: در این ماده دولت موظف شده است به پیشنهاد ستاد، الزامات برقراری ارتباط و تبادل اطلاعات، سامانه‌ها و پایگاه‌های داده مختلف موجود را مهیا نماید. در این ماده عنوان نشده است که این سامانه‌ها و پایگاه‌های تبادل اطلاعات چه نوع داده‌هایی را انجام خواهند داد. ب: بهتر است عبارت «تقاطع‌گیری» در صدر قانون تعریف شود.
ماده ۱۴	در موارد تخلف از احکام این قانون، اشخاص مشمول حسب مورد بر اساس رأی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، مراجع مشابه یا مراجع انضباطی مربوط به دستگاه متبوع اشخاص مشمول، با توجه به اهمیت موضوع به یکی از مجازات‌های اداری مقرر در ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری - مصوب ۱۳۷۲ - یا حسب مورد به مجازات متناسب در قوانین و مقررات مربوط به مراجع انضباطی محکوم می‌شوند. در مواردی که عمل انجام شده مشمول یکی از عناوین مجرمانه باشد حسب مورد مراجع و هیئت‌های یاد شده موظفند مرتکب را صرف نظر از رسیدگی‌های اداری و انضباطی جهت رسیدگی به جنبه مجرمانه به مراجع قضائی صالح معرفی نمایند.	
ماده ۱۵	کلیه قوانین و مقرراتی که تحت عناوین مختلف ناظر بر موقعیت‌های تعارض منافع می‌باشد به قوت خود باقی است مگر اینکه تمام یا بخشی از آن به صراحت مغایر با احکام مقرر در این قانون باشد.	بهتر است قوانین و مقرراتی که به صراحت مغایر هستند، احصاء شوند و مشخصاً لغو آنها ابلاغ گردد و گرنه تشخیص این تقایر برای دستگاه‌های مختلف سخت و پرابهام خواهد بود و اجرای این قانون را با چالش مواجه خواهد کرد.