

گزارش‌های تحلیلی درباره طرح‌ها و لوایح

گزارش تحلیلی درباره لایحه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد*

چکیده

فساد، همواره یکی از معضلات اساسی جامعه و حاکمیت به شمار می‌رود که علاوه بر سلب اعتماد عمومی نسبت به حاکمیت و برنامه‌های آن، باعث ایجاد تزلزل در اصل حاکمیت قانون و عدالت اجتماعی می‌شود، مانع رقابت سالم می‌گردد و زمینه توسعه همه‌جانبه کشور را از بین می‌برد. با توجه به اهمیت موضوع و شیوع فساد اداری و از جمله رشاء و ارتشاء و اثرات مخرب آن بر روند امور، مقابله با فساد و پیشگیری از آن به یک شعار و خواسته جهانی تبدیل شده است. با گسترش دامنه فساد اداری در سراسر جهان کشورها درصدد برآمده‌اند تا از یک سو، با طراحی و اجرای سیاست‌های پیشگیرانه راه وقوع این گونه جرائم را سد نمایند و از سوی دیگر، ضمن اصلاح قوانین و مقررات اداری و جزایی مربوط، ضمانت‌اجراهای اداری و کیفی متناسبی را برای مبارزه با مصادیق و گونه‌های مختلف فساد طراحی و اعمال نمایند.

در کشور ما نیز پس از فرمان مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۰، تلاش‌های زیادی جهت مقابله با فساد انجام شده است. از جمله در بعد تقنینی تلاش شده است تا خلأها و نقایص قانونی رفع شود. یکی از این اقدامات، تهیه «لایحه ارتقای

* کار مشترک گروه‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی و حقوق عمومی اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی

سلامت اداری و مقابله با فساد» است که هم‌اکنون در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار دارد.

همچنین، هیأت دولت در تاریخ ۱۳۸۴/۵/۲۳، کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد را تصویب و برای انجام تشریفات قانونی در ضمن لایحه‌ای به مجلس تقدیم کرد. متن مصوب مجلس در پی ایرادات شورای نگهبان، هم‌اکنون در مجمع تشخیص مصلحت نظام در حال بررسی است.

با آنکه تدوین این لایحه اقدام سازنده‌ای در جهت مبارزه با فساد محسوب می‌شود، اما با توجه به شاخص‌های بسیار مهمی که امروزه در اغلب رویکردهای ضد فساد در کشورهای جهان استفاده می‌شود لایحه حاضر نواقصی دارد که در صورت اصلاح می‌تواند مبنای نظام حقوقی ضد فساد باشد. از جمله ایرادات مهم لایحه آن است که:

- اقدامی برای تجمیع مقررات پراکنده موجود در زمینه مبارزه با فساد صورت نداده و تدوین یک قانون جامع برای پوشش دادن به ابعاد مختلف فساد را در نظر قرار نداده است.

- ستاد مقابله با فساد نیز که در این لایحه پیش‌بینی شده است، نهاد تخصصی ضد فساد با اختیارات کامل پیشگیری و مقابله با فساد نیست و با وجود برخورداری از اختیارات تصمیم‌گیری، اجرایی و نظارتی، حیطة وظایف و صلاحیت آن در پیشگیری از فساد و مبارزه با آن دقیقاً مشخص نیست.

بدین منظور ضرورت دارد که دولت جمهوری اسلامی ایران نیز ضمن توجه به این امر مهم با یک برنامه‌ریزی دقیق و علمی نقش خود را در این زمینه ایفا کند. بویژه با توجه به اینکه فساد اداری از جمله جرائم حاکمیتی و اصحاب قدرت محسوب می‌شود، بنابراین باید عزمی قوی و منسجم جهت مقابله و مواجهه با فساد در میان کارگزاران و کارکنان حکومتی وجود داشته باشد و با اختصاص بودجه و امکانات متناسب در این زمینه، سیاستی دقیق، منسجم و کارآمد پیگیری شود. به همین خاطر از مجموعه اقداماتی که جهت مقابله با ناهنجاریها در معنای وسیع کلمه اتخاذ می‌شود، به سیاست جنایی تعبیر می‌شود که مشتمل بر اقدامات کیفری و غیرکیفری (پیشگیرانه) می‌باشد.

مقدمه

تضمین شفافیت اداری و مقابله با فساد از شاخصه‌های پاسخگویی محسوب می‌شود که با رواج مقولهٔ مهم «به‌زامداری» در عرصهٔ بین‌المللی مورد توجه جدی قرار گرفته است.^۱ با تصویب «کنوانسیون سازمان ملل علیه فساد»^۲ در سال ۲۰۰۳ و ارائه رهنمودهای گوناگون بین‌المللی دیگر از جمله «کنوانسیون پالرمو در مورد جرائم سازمان‌یافته»^۳، مقابله با فساد یکی از اولویت‌های دولت‌ها در تضمین به‌زامداری تلقی شده و از آنها خواسته شده است تا تدوین و اجرای مقررات و برنامه‌های عملی لازم برای ترویج درستکاری و مهار فساد در بخش عمومی را سرلوحهٔ برنامه‌های توسعه اجتماعی خود قرار دهند.

با این حال، رویکرد کشورها در مقابله با فساد یکسان نبوده است. بسیاری از کشورها اقدام به تصویب مقرراتی در زمینهٔ مبارزه با فساد کرده‌اند که عموماً شامل دو گروه می‌شوند: تصویب مقررات مبارزه با فساد در چارچوب یک «قانون جامع ضد فساد» که بیشتر در کشورهای در حال توسعه مانند پاکستان، مالزی، غنا و نیجریه مورد توجه بوده است.

تصویب مقررات موردی در زمینه ابعاد گوناگون فساد مانند رشوه و پول‌شویی همچنین تدوین «مجموعه مقررات رفتاری»^۴ برای کارکنان بخش عمومی، الزام کارمندان

۱. مهم‌ترین اقدامات صورت گرفته در این زمینه در عرصه بین‌المللی و منطقه‌ای به قرار زیر است:
کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مصوب ۱۳۸۲/۸/۹ هجری شمسی برابر با ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ میلادی)؛ کنوانسیون مبارزه با فساد میان کشورهای آمریکایی (مصوب ۱۳۷۴/۱/۹ هجری شمسی برابر با ۲۹ مارس ۱۹۹۶ میلادی)؛ کنوانسیون مبارزه با فساد مقامهای جوامع اروپایی یا مقامهای کشورهای عضو اتحادیه اروپا (مصوب ۱۳۷۶/۳/۵ برابر با ۲۶ مه ۱۹۹۷ میلادی)؛ کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری مقامهای دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (مصوب ۱۳۷۵/۹/۶ برابر با ۲۷ نوامبر ۱۹۹۷ میلادی)؛ کنوانسیون حقوق کیفری در مورد فساد، کار گروه وزیران شورای اروپا (مصوب ۱۳۷۷/۱۱/۷ برابر با ۲۷ ژانویه ۱۹۹۹ میلادی)؛ کنوانسیون حقوق مدنی در مورد فساد، کار گروه وزیران شورای اروپا (مصوب ۱۳۷۸/۸/۱۳ برابر با ۴ نوامبر ۱۹۹۹ میلادی)؛ کنوانسیون اتحادیه آفریقا در مورد جلوگیری و مبارزه با فساد (مصوب ۱۳۸۲/۴/۳۱ برابر با ۱۲ ژوئیه ۲۰۰۳ میلادی)؛ کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی (مصوب ۱۳۸۲/۷/۷ برابر با ۲۹ سپتامبر ۲۰۰۳ میلادی)

2 United Nations Convention Against Corruption, December 11, 2003.

3 The United Nations Convention on Organized Crimes, 2000, <http://www.undoc.org/palermo/theconvention.html>.

4 Code of Conduct

به گزارش دارایی‌های خود و تأسیس نهاد تخصصی و مستقل ضد فساد نیز مورد توجه اغلب کشورها قرار گرفته است.

در ایران هم پس از فرمان مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۰ که به منظور مقابله همه جانبه با فساد صادر شد، تلاش‌های زیادی در جهت مبارزه با فساد شده است که به ویژه در بخش دوم این گزارش به آنها اشاره خواهد شد. در این گزارش سعی شده است یکی از لویح در دستور کار مجلس شورای اسلامی در زمینه سلامت اداری و مقابله با فساد مورد بررسی تحلیلی قرار گیرد.

بخش اول: مولفه های رویکرد جامع مقابله با فساد

با توجه به مفاد مقررات، راهبردها و برنامه‌های کشورهای مختلف علیه فساد می‌توان شاخص‌های مشترکی را در زمینه مبارزه با فساد در آنها یافت که ما را در تدوین رویکرد جامع ضد فساد یاری دهد. این شاخص‌ها عبارت‌اند از:

الف) تعریف دقیق فساد، مصادیق آن و زمینه‌های فسادآور

در تعریف فساد باید یادآوری کرد که این مقوله تعریف مشخصی ندارد و در کنوانسیون‌های بین‌المللی هم مصادیق آن آمده است. به نظر می‌رسد فساد اداری پدیده‌ای است که بر اساس فعالیت‌ها و رفتارهای بشری در شرایط متفاوت و از منطقه‌ای به منطقه دیگر فرق می‌کند. به همین جهت شاید نتوان تعریف جامعی از این عبارت ارائه داد. در عین حال، این مقوله را از زوایای مختلف علوم اقتصادی، جامعه‌شناسی، علوم سیاسی، انسان‌شناسی و حقوقی می‌توان مطالعه کرد که مطالعه حاضر بر بررسی حقوقی قضیه استوار است.

به هر حال، در نبود تعریفی جامع، می‌توان گفت که «فساد اداری سوء استفاده از موقعیت عمومی برای نیل به نفع شخصی است».

مصادیق بارز فساد عموماً عبارت‌اند از: سوء استفاده از موقعیت اداری یا نقض مقررات برای کسب منافع شخصی خود یا افراد دیگر، خویشاوند گماری، رشوه، پول-شویی، تصاحب دارایی‌های نامعلوم، تصاحب یا کنترل دارایی به وسیله خویشاوندان، پنهان‌سازی اموال نامشروع، تشویق و تحریک فرد دیگر برای انجام این اعمال و خرید رأی.

ب) توسعه نظام کارآمد و شفاف خدمات عمومی از طریق:

- سالم سازی ارائه خدمات عمومی با ایجاد نظام های باز، شفاف، کارآمد و عادلانه مدیریت خدمات عمومی از جمله شایسته سالاری در استخدام کارمندان بخش عمومی به نحوی که بیشترین میزان رقابت و سلامت را تضمین کند، بی طرفی در دادن خدمات عمومی را تقویت کند و نظام تشویقات و ترفیعات اداری را به منظور پیشگیری از خویشاوندگماری و پارتی بازی بهبود دهد؛

- اتخاذ تدابیر و مقرراتی که تخصص گرایی و درستکاری را با اجرای مجموعه مقررات رفتاری، دادن آموزش های لازم و نظارت کارمندان بر اجرای این منویات به بالاترین مرتبه برساند؛

- ایجاد سازوکاری برای نظارت شایسته بر نحوه اتخاذ تصمیماتی که مبتنی بر صلاحیت اختیاری^۱ مقامات هستند؛ نظامی برای پیشگیری از بروز تعارض منافع، نظام گزارش منافع و درآمدها و نظارت بر اینکه روابط میان کارمندان حکومتی و ارباب رجوع عاری از هر گونه مناسبات نادرست و تأثیرات ناسالم باشد.

پ) توسعه پاسخگویی و شفافیت از طریق:

- تضمین پاسخگوبودن نظام خدمات عمومی به وسیله آیین های حسابرسی دقیق در مدیریت بخش عمومی و اتخاذ تدابیری برای گزارش های به روز و منظم کاری راجع به تصمیمات و عملکردها در این بخش؛

تضمین دقت و صحت در آیین های شفاف سازی کسب درآمد، خصوصی سازی، تأمین کالاها و خدمات عمومی از جمله مزایده و مناقصه، انعقاد و اجرای پروژه های دولتی، صدور مجوزها، کمیسیون های دولتی، نظام پرداخت وام بانکی، تخصیص بودجه و تخفیف های مالیاتی با هدف ارتقای رقابت عادلانه و بازداشتن اعمال فسادآور و ایجاد محیط های سالم قانونی ضد فساد با جلوگیری از هم پوشی، ابهام یا موسع بودن بیش از اندازه مقررات؛

- ارتقای نظام دسترسی به اطلاعات از جمله اطلاعات مربوط به نحوه تأمین مالی احزاب و رقابت های انتخاباتی؛

- شفاف‌سازی نحوه تأمین مالی در مؤسسات غیرانتفاعی و خیریه و نیز هزینه‌های انتخاباتی.

ت) تشدید مجازات و اقدامات ضد فساد از طریق:

- پیشگیری، پیگرد قانونی و محاکمه کارآمد. اصولاً قوانین و مقررات جزایی، به ویژه در مقوله مبارزه با فساد به دو دسته قوانین ناظر بر مجازات و قوانین ناظر بر پیشگیری تقسیم می‌شوند. با توجه به آثار و تبعات این جرایم طبیعی است که امر پیشگیری باید مقدم بر مجازات باشد. از جمله این اقدامات می‌توان به آموزش عمومی و آموزش تخصصی به کارکنان، اصلاح زمینه‌های بروز فساد از قبیل افزایش سطح رفاه و تأمین مالی کارکنان ذیل عنوان راهکارهای پیشگیری اشاره کرد. همین‌طور به اتخاذ تدابیر هماهنگ و مؤثر برای تصویب مقرراتی با ضمانت اجرایی بالا برای کنترل فساد در خدمات عمومی از جمله مقررات ضد پول‌شویی، توقیف اموال و جبران خسارت و اصلاح مقررات دادرسی به منظور تسریع در رسیدگی قضائی به پرونده‌های فساد با عنوان راهکارهای سرکوبگرانه اشاره نمود.

- اعمال مسئولیت و پاسخگویی مشترک کارکنان و مقامات در برابر حسابرسی از جمله وضع مقرراتی برای شفاف‌سازی حساب‌های شرکت‌ها، جلوگیری از جعل و تقلب برای ارتکاب فساد در خدمات عمومی یا پنهان کردن منافع حاصل از آن در حساب‌های مالی؛

- محروم کردن مؤسسات مرتکب فساد از تخفیف‌های مالیاتی، اخذ مجوزهای دولتی یا شرکت در انعقاد قراردادهای دولتی از جمله شرکت در مزایده‌ها و مناقصه‌ها؛
- حمایت از گزارش دهندگان موارد فساد.

ث) تدوین مجموعه مقررات رفتاری مقامات و کارکنان بخش عمومی شامل:

منشور اخلاقی و ارزش‌های بنیادین اداری، نحوه احترام به مقررات و اجرای آن، حفظ بی‌طرفی در انجام دادن وظایف اداری، خودداری از ورود در موقعیت‌های فسادآور و حفظ شأن و شخصیت فردی از قبیل خودداری از دریافت پاداش، وجه یا هرگونه مزایای مالی از شخص دیگر در زمینه وظایف اداری؛ خودداری از پیگیری منافع فردی و ایجاد روابط ناسالم در محیط اداری.

ج) تعیین نهاد تخصصی و مستقل ضد فساد به منظور:

- تدوین راهبردهای ضد فساد؛
- بررسی کلیه مقررات و رویه‌های عملی در نهادهای بخش عمومی که راه‌های نفوذ فساد در آن وجود دارد؛
- بررسی حدود صلاحیت‌های اختیاری مدیران و مقامات عمومی؛
- ایجاد سازوکارهای لازم برای الزام کارمندان به گزارش دارایی‌ها و منافع مالی خود؛
- ایجاد سازوکارهای نظارتی بر رفتار اداری کارمندان تا دریافت و پرداخت‌های نامشروع نداشته باشند یا اینکه هیچ‌گونه منافع مالی در شرکت‌ها یا مؤسسات دیگر نداشته باشند؛
- ایجاد مرکزی برای اعلام وضعیت مالی کارمندان از جمله گزارش دارایی‌ها، اعلام ارتباط خویشاوندی با مستخدمانی که به کار می‌گیرند و اعلام مؤسساتی که با آن طرف قرارداد هستند؛
- نظارت بر نحوه انعقاد و اجرای قراردادها در بخش عمومی؛
- تدوین و اجرای برنامه‌ای گسترده برای آگاه‌سازی عمومی و ارائه آموزش‌های حرفه‌ای لازم برای کارمندان بخش عمومی.

بخش دوم: بررسی لایحه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

تدوین لایحه حاضر با توجه به افزایش نرخ فساد در ایران بنا به گزارش‌های سالانه سازمان غیردولتی شفافیت بین‌المللی^۱ و نیاز به اقدامات قاطع مقابله با این پدیده، نخستین گام در اتخاذ رویکردی هماهنگ و جامع در زمینه مبارزه با فساد محسوب می‌شود. بدین ترتیب، رویکرد قانونگذار را می‌توان جزئی از رویکرد گروه نخست یعنی تصویب یک برنامه جامع ضد فساد تلقی کرد. اما با توجه به شاخص‌های رویکرد جامع ضد فساد که در بخش اول بدان اشاره شد، لایحه حاضر چنین رویکرد جامعی ندارد و بسیاری از این شاخص‌ها در این لایحه مورد توجه واقع نشده‌اند. از سوی دیگر نیز مقررات مختلفی در مبارزه با فساد به تصویب رسیده است مانند «قانون

رسیدگی به تخلفات اداری» و «قانون مجازات اسلامی» که باعث پراکندگی قوانین و مقررات مربوط به مبارزه با فساد می‌شود.

الف) تلاش‌های تقنینی در ایران برای مبارزه با فساد

این تلاش‌ها را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

قوانین ناظر بر مجازات فساد: در این خصوص علاوه بر مقررات مندرج در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ (به ویژه مواد مندرج در فصل یازدهم ماده ۵۹۲ به بعد) می‌توان به «قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا اختلاف و کلاهبرداری»، «قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی» مصوب ۱۳۴۸، «قانون مجازات اخلاصگران در نظام اقتصادی کشور» مصوب ۱۳۶۹، «قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی» مصوب ۱۳۶۳، «قانون دیوان محاسبات کشور» مصوب ۱۳۶۶، «قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» مصوب ۱۳۶۰، «قانون اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی» مصوب ۱۳۱۵، «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» مصوب ۱۳۷۲ و «قانون دیوان عدالت اداری» اصلاحی ۱۳۸۵ اشاره نمود.

- **قوانین و مقررات ناظر بر پیشگیری از فساد:** در این خصوص علاوه بر برخی اصول قانون اساسی (نظیر اصل ۱۴۱ و اصل ۱۴۲)، می‌توان به قوانین عادی زیر اشاره نمود: «قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری» مصوب ۱۳۳۷، «قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت» مصوب ۱۳۳۷، «قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل» مصوب ۱۳۷۳، «قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی» مصوب ۱۳۷۲، «قانون تشکیل سازمان حسابرسی» مصوب ۱۳۶۲ و سایر قوانین نظارتی (نظیر قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه).

تلاش‌های جدید تقنینی برای پیشگیری از وقوع فساد:

در این خصوص، لوایح یا طرح‌های متعددی در سالیان اخیر و به ویژه پس از فرمان مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۰ در دستور کار قرار گرفته‌اند که موارد زیر در زمره مهمترین اقدامات هستند:

«لایحه آزادی اطلاعات»، «طرح ارتقای سلامت اداری»، «آیین‌نامه مبارزه با رشوه»، «طرح اصلاح قانون منع مداخله کارکنان در معاملات دولتی»، «طرح ارزیابی دارایی

مسئولان»، «لایحه پول‌شویی»، «طرح اصلاح قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» و «لایحه حمایت از شهود و مخبران».

بنابراین، در صورتی که هدف لایحه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد تدوین راهبردی جامع علیه فساد باشد، تجمیع مقررات پراکنده موجود در چارچوب یک مقررہ بسیار ضروری است.

ب) نکاتی که باید در تدوین نهایی این لایحه مورد توجه قرار گیرند:

از جمله نکات مهمی که باید در تدوین نهایی این لایحه مورد توجه قرار گیرند می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

ارائه تعاریف

شماری از عبارات مهم در این لایحه به عنوان یک قانون جامع در زمینه فساد یا تعریف نشده یا تعریف کامل و دقیقی از آنها به عمل نیامده است از جمله:

- **سلامت اداری:** با آنکه ارتقای سلامت اداری جزئی از عنوان این لایحه بوده، اما هیچ تعریفی از این عبارت و نحوه ارتقای آن نشده است و لازم است که معنا و شاخص‌های آن مشخص شود.

- **فساد، مصادیق آن و زمینه‌های فسادآور:** تعریف ارائه شده از فساد در ماده ۲ کلی بوده و به مصادیق متنوع آن و زمینه‌های فسادآور اشاره‌ای نکرده و تمایزی میان فساد اداری و مالی قایل نشده است. اهمیت ارائه این تعریف و تمایز آنجا مشخص می‌شود که جرائم مربوط به فساد اداری در دادگاه اداری و جرائم مربوط به فساد مالی مانند رشوه و کلاهبرداری در دادگاه عمومی رسیدگی می‌شوند. این در حالی است که امروزه فساد در اشکال زیادی روی می‌دهد که تمایز صرف اداری یا عمومی بودن آن و در نتیجه تعیین دادگاه صلاحیت‌دار بدون تصریح مفاد قانونی در عمل دشوار می‌شود.

با آنکه به موجب تبصره ماده ۲ این لایحه، مجازات و رسیدگی به جرائم موضوع این قانون طبق قوانین مربوط به خود صورت می‌گیرد، اما برخی از مصادیق فساد که در دیگر نظام‌های حقوقی جرم‌انگاری می‌شوند هنوز در مقررات ایران فاقد عنوان مجرمانه هستند، مانند خویشاوند گماری، گزارش ندادن دارایی‌هایی با منشأ نامعلوم و منافع مالی

کارمندان در دیگر مؤسسات، اعمال نفوذ در تصمیم‌های اداری و خرید رأی. بنابراین، لازم است انواع مصادیق فساد شناسایی و تعریف و مجازات خاص آنها مقرر شوند. فساد اداری به طیف وسیعی از جرائم اطلاق می‌گردد که در جریان فعالیتهای اداری صورت می‌پذیرد. در کشورهایی که دارای نظام حقوقی نوشته هستند، عمده جرائم در یک کد یا مجموعه قوانین کیفری منعکس می‌گردد. کشور ما نیز که از این نظام تأثیر پذیرفته است، دارای قانون مجازات اسلامی است. بنابراین شایسته است که تمامی عناوین مجرمانه و موارد جرم‌انگاری در قانون مجازات اسلامی منعکس و تجلی یابد. در حالی که متأسفانه دیده می‌شود لوایح مختلف، در قالب عناوین مجرمانه متفاوت، جرم‌انگاری و مجازات‌انگاری می‌شود که این امر باعث «تورم قوانین کیفری» و سردرگمی تابعان حقوق کیفری می‌گردد. در پیش‌نویس لایحه «ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد» نیز در ماده ۲ قانونگذار سعی کرده است که مفهوم فساد را تعریف و تبیین نماید، اما بدون توجه به ظرائف حقوقی و بدون توجه به پیشینه قانونی، ابهام را بیشتر کرده است. در این مورد می‌توان به نکات ذیل اشاره کرد:

۱) در ماده ۲ پیش‌نویس لایحه یاد شده مفهوم فساد اداری در قالب‌بندهای الف و ب منحصر به رشاء و ارتشاء گردیده است. سؤالی که مطرح است این است که آیا فساد اداری منحصر به رشاء و ارتشاء می‌باشد؟ به نظر می‌رسد در کشورهای مختلف رویه‌های مختلف و متفاوتی در این زمینه اتخاذ کرده‌اند. در برخی از کشورها، برای مبارزه مؤثر با فساد اداری، سازمانهای ملی به منظور مقابله با رشاء و ارتشاء ایجاد گردیده است. با توجه به اینکه رشاء و ارتشاء مصداق اعلای فساد اداری محسوب می‌شود لذا در این کشورها صلاحیت اینگونه سازمانها را به جرم خاص ارتشاء محدود نموده‌اند. تا سازمان بتواند به صورت دقیق و کامل به مقابله با این گونه جرائم بپردازد. این در حالی است که جرائم دیگری از قبیل اختلاس، استفاده از رانت، سوءاستفاده در موقعیت اداری نیز وجود دارد. بنابراین منحصر نمودن صلاحیت مرکز ملی مبارزه با مفاسد به جرائم رشاء و ارتشاء موجه نبوده و مقتضی است کلیه جرائم مربوط به حفظ سلامت اداری در صلاحیت آن سازمان قرار گیرد.

بدیهی است که تعیین دقیق اهداف تشکیل سازمان، اولویت‌گذاری‌ها اختصاص و امکانات مناسب می‌تواند بسیار راهگشا باشد. البته باید در هر کشور متناسب با شرایط اجتماعی و اقتصادی تعریف دقیق و روشنی از فساد مالی و اقتصادی در مواد قانونی

منعکس شود. در برخی از پژوهش‌های اخیر، رشوه، اختلاس، تقلب و اخاذی شکل‌های اصلی فساد مالی محسوب گردیده است.

۲) تنها تفاوت رشاء و ارتشاء مذکور در ماده ۲ پیش‌نویس لایحه مورد بحث با عنصر قانونی جرم رشاء و ارتشا در قانون مجازات اسلامی (مواد ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء اختلاس و کلاهبرداری مصوب سال ۱۳۶۷ و ماده ۵۹۰ قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۷۵) شامل اخذ مال یا سند پرداخت مال می‌باشد و دریافت امتیاز به صورت مستقیم و غیرمستقیم جزء عناصر جرم رشاء و ارتشاء محسوب نمی‌شود. حال با توجه به اینکه در ماده ۲ پیش‌نویس لایحه دریافت امتیاز به صورت مستقیم و غیرمستقیم نیز رشوه محسوب شده است. این سؤال پیش می‌آید که آیا این عمل قابل مجازات است یا خیر؟ زیرا حسب تبصره همان ماده موضوع مجازات اسلامی، به مواد قانونی مربوط در قانون مجازات، ارجاع داده شده است.

۳) نهایت اینکه این لایحه علاوه بر اینکه تعریف دقیقی از مصادیق فساد ارائه نمی‌کند و در ماده ۲ فساد را به صورت کلی تعریف نموده است، به مجازات خاصی نیز اشاره نمی‌کند و به قوانین و مقررات مربوطه از جمله قانون مجازات اسلامی و قانون رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع می‌دهد. چنانچه این لایحه به همین وضعیت تصویب شود که نه به عنوان مجرمانه خاصی اشاره دارد و نه واکنش‌های جزایی خاصی را پیش‌بینی می‌کند، به نظر می‌رسد نتیجه آن صرفاً ایجاد تشکیلات اداری جدیدی باشد که کارایی لازم را نخواهد داشت.

همچنین در ذیل ماده ۳ لایحه آمده است که رسیدگی به تخلفات موضوع این قانون خارج از نوبت و ظرف حداکثر ۳ ماه به عمل خواهد آمد. این امر نیز با توجه به توضیح فوق مقدور نیست، زیرا تعریف ماده ۲ لایحه، طیف وسیعی از جرائم مندرج در قانون مجازات اسلامی و قانون رسیدگی به تخلفات اداری را در بر می‌گیرد که کثرت آنها خارج از نوبت بودن آنها را بی‌معنی خواهد کرد.

۴) قانون مجازات اسلامی به عنوان قانون مادر در زمینه جرائم و مجازات، سیاست منسجم و کارآمدی در زمینه فساد اداری پیش‌بینی نکرده است. در قانون پیش گفته عناوین مجرمانه ناظر به فساد اداری کامل و جامع نیست. با مطالعه تطبیقی در قوانین کیفری کشورهای مختلف مشاهده می‌شود که سیاست کیفری ناظر به فساد اداری و مالی در کشورهای دیگر از شدت بیشتری برخوردار است. به عنوان مثال در قوانین

مختلف مربوط به جرم رشوه، صرف درخواست از سوی کارمند اداری نیز رشوه تلقی کرده است. از سوی دیگر برای پیشگیری از جرم رشوه، برانگیختن و تحریک افراد به جرم رشوه و ارائه پیشنهاد رشوه نیز «رشاء» محسوب گردیده و مجازات قانونی برای آنها در نظر گرفته شده است. ضمن آنکه کسب امتیازهای غیرمالی نیز باید در عنصر مادی جرم رشوه مورد توجه قرار گیرد.

علاوه بر این، به موجب ماده ۴ لایحه، کارکنان دستگاه‌های مشمول این قانون موظف به گزارش «مصادیق فساد» به مقام مافوق هستند؛ در حالیکه این مصادیق تعریف نشده‌اند و کارکنان در عمل با ابهام روبه‌رو خواهند شد.

نکته حائز اهمیت این است که در نظام‌های حقوقی سایر کشورها علاوه بر مجازات انفصال موقت و یا دائمی حسب مورد، مجازات‌های کیفری سنگین‌تری در نظر می‌گیرند. برای مثال در فرانسه مجازات مقرر برای رشوه و ارتشاء به حبس کیفری تا ده سال می‌باشد.

- توسعه شفافیت، کارآمدی، پاسخگویی و شایسته‌سالاری در خدمات

عمومی

این شاخص‌ها مبنای ارتقای سلامت اداری تلقی می‌شوند. این لایحه زمینه بسیار مناسبی برای طرح مقررات مربوط به تعیین این شاخص‌ها و نحوه تضمین آن در انجام خدمات عمومی است که مورد توجه قرار نگرفته است. بدین ترتیب، زمینه برای تداوم فساد در خدمات عمومی با مشخص نبودن معیارها و مطلوب‌های سلامت اداری همچنان فراهم باقی خواهد ماند.

- ابتکار در اقدامات ضد فساد

مهم‌ترین ابتکار این لایحه در زمینه تدوین اقدامات ضد فساد، الزام کارکنان و مقامات ادارات به گزارش موارد اعمال فساد در ادارات بر طبق مواد ۳ و ۴ است که اصولاً از ضمانت اجرای قوی برخوردار نیست. چرا که پیگیری موارد فساد، عملی تخصصی و اساساً در صلاحیت نهادهای بازرسی و قضائی است. مهم‌تر از این، معمولاً از آنجا که در اغلب کشورها قوه مجریه بیشتر از دیگر قوا در معرض فساد قرار دارد به دلایل تفکیک سازمانی و گاه دلایل سیاسی، نهادهای دولتی، توان و یا تمایل جدی

برای مقابله با موارد فساد را ندارند و الزام دستگاه‌های اجرایی به اینکه رأساً به پاکسازی از فساد اقدام کنند از ضمانت اجرایی قوی برخوردار نیست. در این لایحه از راهبردها و اقدامات متنوع ضد فساد که در بخش اول ذکر شد بهره‌گیری نشده است. اقداماتی از قبیل لزوم تشدید مجازات‌ها و استفاده از مجازات‌های جایگزین با کارآیی بیشتر، مانند کاهش اعتبار تجاری شرکت‌ها و محروم کردن آنها از مزایای اقتصادی، تسهیل شفافیت اطلاعاتی و نیز بهبود وضعیت اجتماعی و اقتصادی کارکنان بخش عمومی، لازمه تفکیک ناپذیر هر نظام نوین مقابله با فساد است که در این لایحه مغفول مانده و آنرا فاقد نوآوری در مقابله با فساد ساخته است.

- نهاد مبارزه با فساد

درباره این نهاد دو موضوع اساسی یعنی نوع وابستگی و صلاحیت آن باید مشخص شود. با توجه به اهمیت استقلال این نهاد و مصون بودن آن از فشارهای بیرونی، معمولاً زیر نظر مستقیم رئیس قوه مجریه (مالزی، کره جنوبی و آمریکا) یا رئیس قوه قضائیه (پاکستان) با بودجه مستقل و پرسنل حرفه‌ای تشکیل می‌شود. صلاحیت این نهاد بر حسب وابستگی آن به قوه مجریه یا قضائیه، اجرایی یا قضائی خواهد بود.

در این راستا به موجب ماده ۶ این لایحه، «ستاد ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» تشکیل می‌شود که نکات زیر در ساختار و وظایف آن قابل بررسی است:

- نوع وابستگی این ستاد به یکی از قوا و در نتیجه اجرایی یا قضائی بودن آن مشخص نیست. با توجه به اینکه معاون رئیس جمهور به موجب بند الف ماده ۷ رئیس ستاد است، شاید بتوان این ستاد را وابسته به ریاست جمهوری تلقی کرد. در هر صورت نوع وابستگی سازمان به یکی از قوا، محل بودجه و تأمین پرسنل آن باید در این لایحه مشخص شود.

- مواد ۶، ۸ و ۱۲ این لایحه، صلاحیت سه‌گانه تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت را برای این ستاد قائل شده‌اند. به موجب بندهای (ج، د، ه، ز) ماده ۸، این ستاد از صلاحیت تصمیم‌گیری و تصویب دستورالعمل برخوردار است. ابتدا باید این نکته را متذکر شد که شأن و سلسله‌مراتب حقوقی مصوبات این ستاد مشخص نشده است و معلوم نیست که چه نهادهایی از قوای سه‌گانه و نهادهای عمومی غیر دولتی تابع این مصوبات قرار می‌گیرند و مرجع نظارت بر قانونی بودن این مصوبات کجاست و اینکه

اساساً اگر دستگاه‌های مشمول این قانون برخلاف تصریح ماده ۱۲، از اجرای مصوبات این ستاد خودداری کردند چه وضعیتی پیش خواهد آمد. از سوی دیگر، ماده ۶ و بند (الف) ماده ۸ وظیفه اجرای مصوبات سران سه قوه را بر عهده این ستاد گذاشته است. در این زمینه نیز سه نکته شایان ذکر است:

نخست، معلوم نیست که در صورت تعارض میان این مصوبات، ستاد باید چه روشی را اتخاذ کند. دوم اینکه، مرجع رسیدگی به شکایت اشخاص از اقداماتی که این ستاد به موجب این مواد انجام می‌دهد کجاست. سوم اینکه، اگر سران سه قوه به موجب تصمیمات و راهبردهای مصوب خود این ستاد را موظف به انجام امور قضائی مانند بازرسی، پیگرد و شکایت از اعمال فساد کردند، معلوم نیست آیا از صلاحیت انجام این امور برخوردار است یا خیر.

سرانجام اینکه بند (ح) ماده ۸ این ستاد از صلاحیت نظارتی برخوردار شده است بی‌آنکه سازوکار آن مشخص شود. بدین ترتیب، ساختار سازمانی و صلاحیت این ستاد را نمی‌توان در چارچوب اصل تفکیک قوا و تقسیم صلاحیت‌ها جای داد. در واقع، اگر هدف از تأسیس این ستاد وضع مصوبات لازم است، مجلس و هیئت وزیران عهده‌دار این صلاحیت هستند؛ اگر هدف اجرای مصوبات است، هر یک از نهادها در حیطه سازمانی خود مسئول اجرای مقررات هستند و بالاخره اگر هدف اعمال پیگرد و نظارت قضائی باشد، این امر جزو صلاحیت نهادهای ناظر مانند دادگاه‌ها و سازمان بازرسی کل کشور محسوب می‌شود.

درخصوص این ایراد باید به این نکته توجه نمود که این لایحه ظاهراً تحت تأثیر جو اجتماعی مبارزه با فساد طراحی شده است که در سال‌های اخیر در کشور تشدید شده و در آن محوریت با رؤسای قوای سه‌گانه بوده است. در حالی که به نظر می‌رسد فعالیت مداوم این جمع و قدرت لازم‌الاجرائی بخشیدن به مصوبات آنها نیازمند وضع قانون است.

- با توجه به اینکه تخصصی بودن نهاد ضدفساد از اصول مهم اقدامات مبارزه با فساد است، کشورهایی که این نهاد را تأسیس می‌کنند عموماً از نیروهای متخصص فساد به‌ویژه دادستان‌ها و بازرسان حرفه‌ای استفاده می‌کنند. اما در لایحه حاضر ترکیب اعضای این ستاد و جایگاه آن نشان می‌دهد که نمی‌توان عنوان یک نهاد تخصصی ضد فساد را بر آن اطلاق کرد. چرا که رئیس این نهاد و اغلب اعضای آن از مقامات اجرایی

هستند و ضرورتاً به لحاظ حرفه‌ای متخصص امر مبارزه با فساد نیستند. بدین ترتیب، حضور آنها در این ترکیب ضرورت چندانی ندارد.

دوم اینکه تأسیس و فعالیت موفق چنین نهادی نیازمند بهره‌گیری از کارکنان متخصص مبارزه با فساد است که نحوه به‌کارگیری و وظایف و تشکیلات آن در این لایحه مورد توجه قرار نگرفته است.

سرانجام اینکه تشکیل چنین نهادهای میان‌قوه‌ای با اعضای متنوع و وظایف گسترده از لحاظ بروز دیوان‌سالاری و تعدد مراکز تصمیم‌گیر و اجرایی با توجه به تجربه‌های عملی موجود قابل انتقاد است. یک نهاد کوچک و تخصصی مرکب از کارکنان مستقل حرفه‌ای قطعاً بهتر از چنین مرکز گسترده‌ای می‌تواند فرایند مبارزه با فساد را راهبری کند.

در کشور ما با توجه به عدم وجود ساختار و سازمانی مستقل، اقدامات مبارزه با فساد به نتیجه ملموس و محسوس منجر نشده است. دلائل و قرائن زیر را در این مورد می‌توان اشاره کرد:

علیرغم تشکیل جلسات رؤسای سه قوه جهت مبارزه با فساد اقتصادی، عملاً به دلیل فقدان نهادی متخصص جهت عملیاتی کردن دستورالعمل‌های مصوب، تلاش‌های مذکور در حد شعار باقی مانده است.

با توجه به تجربه کشورهای مختلف و مطالعات تطبیقی صورت گرفته این نتیجه به دست می‌آید که موفقیت مقابله با فساد اداری و مالی در گرو وجود مرکزی مستقل با نیروهای قوی و آموزش دیده و استراتژی لازم در مقابله با فساد می‌باشد. به عنوان مثال دو کشور هنگ‌کنگ و سنگاپور به دنبال تعهد سیاسی از بالا مبنی بر مقابله با فساد و اختصاص نهاد مستقلی برای این منظور موفقیت‌های چشمگیری به دست آورده‌اند.^۱

علیرغم گزارش فساد به مقامات قضائی توسط ضابطان دادگستری، دادستان، واحدهای حراست و بازرسی و پاسخگویی به شکایات مردمی و همچنین ارائه گزارش به سازمان بازرسی کل کشور و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، مقابله با فساد نتایج رضایت‌بخشی به همراه نداشته است. زیرا امکانات قضائی - اجرایی فوق، به دلیل تعدد نهادهای تصمیم‌گیرنده، موازی کاری و گوناگونی راههای مقابله با فساد به نحو

۱. دولت، فساد و فرصت اجتماعی، تعامل اندیشه‌ها در اقتصاد سیاسی توسعه؛ دکتر حسین راغفر؛ انتشارات نقش و نگار؛ چاپ اول؛ ۱۳۸۲؛ ص ۳۱۸.

مطلوب مورد استفاده قرار نمی‌گیرند. با آنکه در وزارتخانه‌ها و ادارات مختلف واحدهای حراست و بازرسی و پاسخگویی به شکایات مردمی مستقر است، ضابطه قانونی و دقیقی جهت تفکیک وظایف این واحدها وجود ندارد. از سوی دیگر نهادهای متولی سلامت اداری، از استقلال لازم برخوردار نیستند و تحت تأثیر تصمیمات اتخاذی از سوی مدیران بالاتر هستند و با توجه به مصالح و منافی که مدیران در نظر می‌گیرند، عملاً مقابله با فساد ناکام می‌ماند. با توجه به تسلط مدیران بر کارکنان ذی ربط، اینان در امر نظارت معمولاً منفعل هستند. و اگر بخواهند پیگیر تعقیب موارد فساد باشند از ابزار اجرایی و قانونی لازم در این زمینه برخوردار نیستند و در خیلی از موارد برخی از کارکنان واحدهای نظارتی فوق به دلیل «ملاحظات شغلی» تسلیم خواسته‌های رؤسا و مدیران خود می‌شوند.

در این خصوص ماده ۳ پیش‌نویس لایحه «ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» که وظیفه پیشگیری و مقابله با فساد اداری و شناسایی موارد آن و اعلام مراتب به مراجع ذیصلاح را به مدیران و سرپرستان مستقیم هر واحد واگذار کرده است. در حالی که به نظر می‌رسد در برخی از موارد که خود مدیران و مسئولین واحدها ذی‌نفع در ارتکاب فساد باشند، پیگیری فساد عقیم می‌ماند، از سوی دیگر در کنار اختصاص نظام کنترل درونی، باید کنترل بیرونی توسط سازمانی مستقل صورت بگیرد.

با توجه به موارد فوق، با نگاهی اجمالی به نظام اداری ایران و ارزیابی عملکرد دستگاه قضائی در مورد فساد اداری، مشخص می‌گردد که عوامل فساد ظاهراً ترس و رعبی در خود راه نداده و به فعالیتهای خود به صورت فردی و یا سازمان یافته ادامه می‌دهند. افکار عمومی خصوصاً در مورد پرونده‌های مفاسد اقتصادی، بر این باورند که نظام اجرایی و قضائی مناسب و کارآمد در مقابله با فساد وجود ندارد و «مقابله با فساد» جنبه شعاری داشته و عزم جدی در این مورد وجود ندارد.

با توجه به توضیحات داده شده، ایجاد «مرکز ملی مبارزه با فساد» به عنوان ارگانی مستقل در مبارزه با فساد به دلایل ذیل ضروری به نظر می‌رسد:

۱) همانطور که در مقدمه بیان شد کشف فساد، نیازمند عزمی ملی است و بدون حمایت ارکان قدرت، بدون نتیجه باقی می‌ماند. مرکز یاد شده باید با مشارکت قوای سه‌گانه تشکیل و در مورد انتخاب رئیس مرکز و کارکنان آن ضوابط دقیق و شفافی تعیین گردد. همانطور که مقام‌های قضائی باید از استقلال لازم برخوردار باشند تا

بتوانند بدون هیچگونه ترس و واهمه‌ای، عدالت را اجرا کنند، تشکیلات فوق نیز باید مصون از تهدیدات قوای سه‌گانه در ارتباط با تغییر و یا عزل باشند. البته این رویکرد منکر وجود مقررات دقیق و شفافی در مورد نظارت بر ارکان و کارکنان مجموعه مورد بحث نیست. علاوه بر این باید از طریق ابزارهای قانونی مدیر مرکز فوق حمایت و پشتیبانی لازم به عمل آورد و حتی با توجه به اهمیت موضوع و به منظور ثبات مدیریت می‌توان انتصاب و یا تأیید از سوی مقام معظم رهبری را مورد انتخاب مدیر مرکز در نظر گرفت.

۲) سازمان مذکور ضمن حفظ استقلال، فقط باید به هیأت رؤسای سه قوه پاسخگو باشد و با استقلال کامل به فعالیتهای خود ادامه بدهد.

۳) سازمان مذکور باید دارای دو فعالیت عمده باشد: نخست، فرهنگ‌سازی و تبلیغات و به طور کلی مسائل مرتبط با پیشگیری از فساد مالی و تدوین آیین‌نامه‌ها و راهبردهای لازم در این زمینه است. و دیگری فعالیتهای اجرایی و عملیاتی که در مورد اخیر، سازمان باید کارکنان آموزش دیده و نیروهای مجرب که قدرت اجرایی و عملیاتی و جمع‌آوری ادله در مورد فساد اداری را داشته باشند برخوردار باشد. البته این رویه در قوانین فعلی نیز مسبوق به سابقه است، چنانچه در بند ب ماده ۱۲۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، وزارت اطلاعات در کشف مفاسد کلان اقتصادی و سرقت میراث فرهنگی در مقام ضابط قوه قضائیه اقدام لازم را به عمل می‌آورد. در ماده ۶ پیش‌نویس لایحه «ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد» ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با حضور قوای سه‌گانه پیش‌بینی شده است که عملاً ابزار اجرایی و عملیاتی در اختیار ندارد و نمی‌تواند تحولی در نظام اداری ایجاد کند.

۴) همانطور که در مقدمه بیان شد، مبارزه و پیشگیری از فساد در چارچوب برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سند چشم‌انداز نیازمند استراتژی و کارهای پژوهشی و مطالعاتی است و یک مرکز واحد می‌تواند متولی چنین امری باشد.

۵) نفس وجود چنین مرکزی، ضمن اینکه از جهت تئوریهای بازدارندگی می‌تواند مؤثر واقع شود، مقابله با فساد را از حالت شعار خارج می‌سازد و به آنها عینیت می‌بخشد.

- در حالی که به موجب ماده ۹ لایحه دبیرخانه این ستاد موظف به ارائه گزارش از فعالیت خود است، لازم است که در راستای اصل اطلاع‌رسانی و شفاف‌سازی، این ستاد نیز گزارش‌های لازم را تهیه و در اختیار عموم دهد.

جمع‌بندی

با آنکه تدوین لایحه‌ای به منظور ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد اقدام سازنده‌ای محسوب می‌شود، اما با توجه به شاخص‌های بسیار مهمی که امروزه در اغلب رویکردهای ضد فساد در کشورهای جهان استفاده می‌شود لایحه حاضر دارای نواقصی است که در صورت اصلاح می‌تواند مبنای یک نظام حقوقی ضد فساد باشد از جمله اینکه:

- در لایحه مورد بحث اقدامی برای تجمیع مقررات پراکنده موجود در مبارزه با فساد و تدوین یک قانون جامع با مفاد گسترده برای پوشش ابعاد مختلف فساد در نظر گرفته نشده است. بدین ترتیب، بسیاری از تدابیری که عامل لازم در مبارزه با فساد تلقی می‌شوند مانند شناسایی و پوشش دادن به اشکال گوناگون و گسترده فساد، الزام کارکنان به گزارش‌داری‌ها و منافع مالی خود، شناسایی زمینه‌های بروز فساد و مقابله با آن، مجازات‌های جایگزین در محکومیت ارتکاب فساد و بهبود سطح رفاه کارکنان در این لایحه مغفول مانده است.

- ستاد مقابله با فساد نیز که در این لایحه پیش‌بینی شده است نهادی تخصصی ضد فساد با اختیارات کامل پیشگیری و مقابله با فساد نیست و با وجود برخورداری از اختیارات تصمیم‌گیری، اجرایی و نظارتی، حیطة وظایف و صلاحیت آن در امر پیشگیری از فساد و مبارزه با آن دقیقاً مشخص نیست. با توجه به اصل تفکیک قوا و تقسیم وظایف، ستاد یاد شده نمی‌تواند هم تصمیم‌گیر هم مجری و هم ناظر بر اجرای تصمیم‌های خود باشد. این ستاد در اصل، مجری تصمیمات سران سه قوه است که بدین ترتیب باعث انفعال این مرکز می‌شود و قابلیت آن را در انجام اقدامات ابتکاری مؤثر کاهش خواهد داد. روش‌گاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

در نهایت، پیشنهاد می‌شود:

۱. لایحه کنونی با رویکرد جامع‌نگرانه و تدوین قانونی جامع با بهره‌گیری از شاخص‌ها و معیارهای نوین مبارزه با فساد مورد بازنگری قرار گیرد.
۲. با توجه به اینکه لایحه قانون مجازات اسلامی هم‌اکنون در حال بررسی است، اصلاحات لازم در پیش لایحه مذکور لحاظ شود.