

Adherence to the Rule of Law Principle Based on the Law on Promoting the Health of the Administrative System and Fighting Corruption

Mohammad Salehi¹, Ali Taghinjad²

¹ PhD Student, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran;
Islamic Consultative Assembly Research Center, Tehran, Iran (**Corresponding author**).
msalehi5106@ut.ac.ir

² Master's degree, Public Law, General Department of Legal and Legal Affairs of the Guardian Council,
Tehran, Iran. Shahed1368@gmail.com

Abstract

The current research is on emphasizing the principle of the rule of law, embedded three components of legality, equality and judicial independence, has carried out with the aim of expressing some aspects of the law to promote the health of the administrative system and fight against corruption, moreover, to achieve a comprehensive and all-inclusive law, in order to fill the gaps, the existing one should be reformed and finally a comprehensive and effective law will be approved. The main question of the research is to what extent the legislator has paid attention to the rule of law to promote administrative health and fight against corruption, and how the law is hired to improve the health of the administrative system and fight against corruption respecting the rule of law. The research method was descriptive-analytical and the results depicts that the relationship between administrative health and the rule of law is that in a healthy administrative system, rules and regulations prevail and their violations never, or rarely happens; while in the case of administrative corruption, violation of the law, discrimination and inequality occur. To some extent, the components of the rule of law have been addressed in reforms and amendments, but there are several ambiguities & gaps resolved with the necessary amendments in the law. For example, in Article (5) aforesaid which enumerates the exclusions and exceptions of the subject of the law, to exemplify, it is not clear what crimes the clause refers to. Thus, the principle of legality requires to be fully & restrictively specified. In Article (6) respectively, the principle of judicial independence has been ruined, because decision-making and the case of judgment have been entrusted to a board not having the necessary competence for handling the task, in addition, most of the individuals present in the board combination are from the executive branch, who do not have the mere authority to judge.

Keywords: administrative corruption, administrative system health, legality, judicial independence, rule of law.

Cite this article: Salehi, M. & Taghinjad, A. (2023). Adherence to the Rule of Law Principle Based on the Law on Promoting the Health of the Administrative System and Fighting Corruption. *Philosophy of Law*, 2(2), p.109-126. <https://doi.org/10.22081/PHLQ.2024.70312.1074>

Received: 2023-05-24 ; **Revised:** 2023-07-20 ; **Accepted:** 2023-08-07 ; **Published online:** 2023-09-27

© The Author(s).

Article type: Research Article

Publisher: Baqir al-Olum University



<https://phlq.bou.ac.ir/>

التزام به اصل حاکمیت قانون از منظر قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

محمد صالحی^۱، علی تقی‌نژاد^۲

^۱ دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول). msalehi5106@ut.ac.ir

^۲ کارشناسی ارشد، حقوق عمومی، اداره کل حقوقی و قوانین شورای نگهبان، تهران، ایران. Shahed1368@gmail.com

چکیده

پژوهش حاضر با تأکید بر اصل حاکمیت قانون که شامل سه مؤلفه قانونمندی، برابری و استقلال قضایی است، با هدف بیان برخی از ابعاد قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد و به‌کارگیری آن جهت رسیدن به قانونی جامع و کامل انجام شد، تا خلأهای موجود جبران گردد و در نهایت یک قانون جامع و اثربخش تصویب شود. سوال اصلی پژوهش این است که قانون‌گذار تا چه حدی به حاکمیت قانون جهت ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد توجه داشته و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد از منظر حاکمیت قانون چگونه است. روش پژوهش توصیفی-تحلیلی بوده و نتایج نشان داد، ارتباطی که بین سلامت اداری و حاکمیت قانون وجود دارد، این است که در نظام اداری سالم، قوانین و مقررات حاکم بوده و نقض آنها انجام نشده، یا به ندرت این اتفاق رخ می‌دهد؛ اما در حالت فساد اداری، نقض قانون، تبعیض و نابرابری رخ می‌دهد. تا حدی به مؤلفه‌های حاکمیت قانون در قانون مورد بررسی پرداخته شده، اما ابهامات و خلأهایی وجود دارد که باید با اصلاحات لازم در قانون، برطرف گردد. به عنوان نمونه در ماده (۵) که محرومیت‌های موضوع این قانون را احصاء کرده است، مشخص نیست ناظر به چه جرائمی است. اصل قانونمندی اقتضاء می‌کند این امر مشخص شود. در ماده (۶) به اصل استقلال قضائی صدمه زده، چراکه تصمیم‌گیری و امر قضاوت به هیئتی سپرده شده که شایستگی لازم برای این کار را ندارد و در ترکیب هیئت بیشتر افراد حاضر از قوه مجریه می‌باشند که صلاحیت قضاوت ندارند.

کلیدواژه‌ها: فساد اداری، سلامت نظام اداری، قانونمندی، استقلال قضایی، حاکمیت قانون.

استناد به این مقاله: صالحی، محمد؛ تقی‌نژاد، علی (۱۴۰۲). التزام به اصل حاکمیت قانون از منظر قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد. فلسفه حقوق، ۲(۲)، ۱۰۹-۱۲۶. <https://doi.org/10.22081/PHLQ.2024.70312.1074>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۰۴؛ تاریخ اصلاح: ۱۴۰۲/۰۴/۳۰؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۷؛ تاریخ انتشار آنلاین: ۱۴۰۲/۰۷/۰۵
© نویسندگان. نوع مقاله: پژوهشی
ناشر: دانشگاه باقرالعلوم (ع)

۱. مقدمه

بی تردید یکی از عواملی که مانع پیشرفت کشورها است، فساد و عدم سلامت در ساختارهای حکومت است. لذا، این موضوع حاکمان را بر آن می‌دارد که برای از بین بردن آن تلاش کنند. در عرصه حقوقی یکی از عوامل ایجاد سلامت در نظام اداری در کنار مسائل فرهنگی و اقتصادی، وجود قوانین کامل و جامع است. در دهه ۸۰ پس از صدور فرمان هشت ماده‌ای رهبر معظم انقلاب درباره مبارزه با فساد، حرکت‌هایی که در این زمینه صورت گرفت، شتاب‌زده، زودگذر، مقطعی و ناقص بود. بند (۱۰) برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۲ هیئت وزیران بیان می‌کند: «به منظور مقابله با فساد در نظام اداری، ستاد ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، لایحه «ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» را تدوین و به هیئت دولت ارائه خواهد نمود». در همین راستا، لایحه‌ای با همین عنوان بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به تصویب هیئت وزیران رسید و سال ۱۳۸۴ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. پس از بررسی و تصویب این لایحه در سال ۱۳۸۷ توسط کمیسیون اجتماعی مجلس به صورت آزمایشی و عدم تأمین نظر شورای نگهبان، این مصوبه به مجمع تشخیص فرستاده شد. نهایتاً در جلسه ۱۳۹۰/۸/۷ پس از اصلاح به صورت آزمایشی (سه سال) به تصویب نهایی مجمع رسید. بعد از منقضی شدن زمان مذکور، این قانون به مدت سه سال و نیم، تمدید شده و سپس در سال ۱۳۹۷ لایحه‌ای جهت تمدید، تقدیم مجلس شد. مجلس نیز در مراحل اولیه رسیدگی، آن را به صورت آزمایشی تصویب کرد، اما در اثنای رسیدگی، ضمن انجام اصلاحاتی نسبت به دائمی شدن آن اقدام کرد. این مصوبه به دلیل اصرار مجلس بر مصوبه خود، به مجمع ارسال و در سال ۱۳۹۹، مجمع با اصلاحاتی آن را تأیید کرد. با توجه به آنچه گفته شد، تبیین و بررسی این قانون و نحوه ارتباط آن با دیگر قوانین موجب تبیین وضعیت قوانین و مقررات موجود در این حوزه می‌گردد. همچنین به مسئولان اجرایی، قانونگذاری و قضایی کمک می‌کند تا تصویری روشن از اوضاع کنونی به دست آورده و اقدامات لازم جهت بهبود نظام اداری انجام شود. بر این اساس، در پژوهش حاضر قانون «ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» از منظر حاکمیت قانون که عنصر مهم و اساسی در حکمرانی خوب و مبارزه با فساد است، بررسی خواهد شد؛ چراکه حکمرانی خوب در کنار رشد کشور موجب کاهش فساد نیز خواهد گردید. کنترل فساد یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب معرفی شده؛ بدین معنا که با برقراری مؤلفه‌های حکمرانی خوب، از فساد جلوگیری و سلامت برقرار خواهد شد.

ابراهیمی و آتشگاه (۱۳۹۴) در پژوهشی رویکرد قانونگذار به پیشگیری از جرم در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را از منظر پیشگیری از جرم مورد بحث قرار داده‌اند. یعقوبی (۱۳۹۶) نیز در پژوهشی با عنوان «حکمرانی خوب و ارتقای سلامت نظام اداری؛ تبیین نقش دولت الکترونیک»، به موضوع نقش دولت الکترونیک در ارتقای شاخص‌های حکمرانی خوب در ایران پرداخته است. اما در

پژوهش حاضر قانون مذکور با شاخصه حاکمیت قانون تحلیل شده است.

هدف پژوهش حاضر بیان برخی از ابعاد قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد و به‌کارگیری آن جهت رسیدن به قانونی جامع و کامل می‌باشد، تا خلأهای موجود جبران گردد و در نهایت یک قانون جامع و اثربخش تصویب شود. سوال اصلی پژوهش این است که قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد از منظر حاکمیت قانون چگونه است؟ آیا مؤلفه‌های حاکمیت قانون را رعایت کرده است یا خیر؟

۲. مفاهیم بنیادین

۲-۱. فساد اداری

مفهوم فساد اداری دارای تعاریف گوناگونی است. عده‌ای گفته‌اند: «مقصود غالباً رشاء، ارتشاء، اختلاس و کارشکنی و تعلل در امور ارباب رجوع است» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱، ج ۴، ص ۱۰۴۱۴). برخی نیز به‌طور سخت‌گیرانه تشویق به خطاکاری افراد از طریق پرداخت رشوه یا دیگر ابزار غیرقانونی و نادرست را فساد اداری تلقی کرده‌اند (دانایی فر و الوانی، ۱۳۹۱، ص ۱۰۴). گارنر در معنای فساد اداری می‌نویسد: انجام دادن برخی کارها با هدف دادن برخی امتیازات در تناقض با وظیفه کارمند و حقوق دیگران؛ سوءاستفاده کارمند یا امین از مقام و موقعیت برای ایجاد منافع، خواه برای خود یا دیگری و برخلاف حقوق دیگران، فساد اداری است (Garner, 2011, p. 154). بانک جهانی، فساد را سوءاستفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی تعریف کرده است (World Bank, 1997, p. 8). فساد اداری در مفهوم کلی، زیرپای نهادن ضوابط و استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری برای نفع شخصی است (الوانی و جفره، ۱۳۷۶، ص ۸۹). از یک دیدگاه فساد اداری یک عمل خاص نیست، بلکه مجموعه طرح‌ها، تصمیمات، اقدامات و روابطی است که در محیط اداری برخلاف خط‌مشی عمومی کشور، قوانین حاکم و اهداف و منافع جامعه رخ داده و موجب تباهی منافع عمومی و عدم کارآیی و بیهودگی اداره می‌شود (قدسی، ۱۳۷۹، ص ۱۶۶). به عبارت دیگر، به معنی اعمال مجرمانه و تخلفاتی است که در ارتباط با امور اداری ارتکاب یافته و در روند صحیح انجام وظیفه اداری، اشکال ایجاد کنند. این اعمال غالباً به‌صورت تخلف از قوانین و مقررات اداری و انجام اعمالی از قبیل ارتشاء، اختلاس، تبانی و عدم انجام وظیفه کارمندی بروز می‌نمایند (اباذری فومشی، ۱۳۹۲، ج ۳، ص ۳۴۵). در مجموع فساد اداری به یک رفتار یا عمل گفته نمی‌شود، بلکه مجموعه‌ای از تخلفات اداری و اعمال خلاف قانون و سوءاستفاده از قدرت بوده که به‌صورت مکرر و مستمر مانند جریانی در نظام اداری موجب کندی خدمت‌رسانی یا اخلال در امر اداری یا آسیب به دیگران گردد. تا قبل از تصویب قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، هیچ سند قانونی و رسمی، فساد یا فساد اداری را تعریف نکرده، ولی این قانون در بند (الف) ماده (۱)، فساد را

اینگونه تعریف کرده است: «هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد، یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید؛ نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی». این تعریف از چند قسمت تشکیل شده است: فعل یا ترک فعل؛ فاعل؛ اشخاص حقیقی و حقوقی؛ شکل؛ فردی، جمعی یا سازمانی؛ عمدی است؛ هدف: کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری؛ همراه با نقض قوانین و مقررات یا وارد کردن ضرر و زیانی به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم.

۲-۲. تخلف اداری

تخلف اداری یکی از مفاهیم مشابه و نزدیک به فساد اداری است. معنای اصطلاحی تخلف «سریاز زدن از مقررات انتظامی یا اداری به وسیله مردم یا کارمند دولت و مؤسسات عمومی» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱، ص ۱۱۶۶)، یا «فعل یا ترک فعلی که برخلاف مقررات و برخی ضوابط مصوب قانونی یا اداری و یا صنفی صورت می گیرد و از حیث درجات عمل مجرمانه، تخلف سبک تر از جرم است» (اباذری فومشی، ۱۳۹۲، ج ۳، ص ۲۹۱) را تخلف گفته اند. هیئت عالی نظارت بر تخلفات اداری مقرر داشته: «ارتکاب اعمال و رفتار نادرست توسط مستخدم و عدم رعایت نظم و انضباط اداری که منحصر به مواد مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری می باشد و به دو دسته قصور و تقصیر تقسیم می شود: قصور عبارت است از کوتاهی غیرعمدی در انجام وظایف اداری محوله. تقصیر عبارت است از نقض عمدی قوانین و مقررات مربوطه» (دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۸/۸/۴). البته ماده (۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، تنها مصادیق تخلفات را احصاء کرده و شاید این نشان دهنده دشواری و عدم اجماع بر سر یک تعریف است. مختصرترین تعریف این است: «تخلف اداری فعل یا ترک فعلی است که ارتکاب آن مستخدم را مستحق مجازات اداری می نماید» (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹، ص ۲۵۷). در تفاوت فساد و تخلف اداری باید گفت هر تخلفی فساد اداری تلقی نمی شود، بلکه باید ویژگی های خاصی داشته باشد تا بتوان از فساد اداری سخن گفت که مهم ترین آنها مکرر بودن، استمرار داشتن و همچنین رسوخ و نهادینه بودن در نظام اداری است. تخلفات اداری، زمینه ساز و بستری برای فساد اداری هستند. البته اگر تعاریف قانونی را در نظر بگیریم، برخی موارد مانند اختلاس هم از مصادیق تخلف اداری مندرج در قانون رسیدگی به تخلفات اداری است و هم از مصادیق فساد مذکور در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد.

۲-۳. سلامت اداری

سلامت اداری مفهوم تازه‌ای است که در دو دهه اخیر در ادبیات مدیریتی کشور جاری و وارد عرصه حقوق شده است. سلامت اداری مفهومی مثبت است که تنها شامل توانایی‌های سازمان برای انجام وظایف به‌طور مؤثر نیست، بلکه شامل توانایی سازمان برای رشد و بهبود نیز می‌شود (Lyden & Klingele, 2013). سلامت اداری را «استفاده از قدرت عمومی برای منفعت عمومی» تعریف کرده‌اند. این تعریف به‌نوعی مقابل تعریف فساد است. سلامت اداری، شامل شیوه‌های مثبت و فعال است و بر مبنای آن پیشگیری و مبارزه با شکل‌گیری فساد نسبت به طرح‌های مبارزه با آن، اولویت دارد (متحدیان، ۱۳۹۰، ص ۲۳). سلامت اداری به وضعیتی در نهاد، دستگاه یا نظام اداری گفته می‌شود که فساد اداری در آن نیست. البته همانطور که در تعریف فساد اداری مورد اشاره قرار گرفت، اینگونه نیست که در وضعیت اداری سالم، شاهد تخلف یا نقض قوانین نباشیم، بلکه این تخلفات یا قانون‌شکنی‌ها به‌صورت جریان مستمر و ریشه‌دار نیستند. مفهوم سلامت یک مفهوم مشکک است؛ یعنی دارای درجاتی است و مدیران و مسئولان هر سازمانی تلاش می‌کنند که به سمت سلامت بیشتر و کامل‌تر حرکت کنند.

لذا، این سؤال مطرح می‌شود که برای درک این موضوع که یک نظام سالم است یا خیر، از چه معیارها و شاخص‌هایی باید بهره جست؟ براساس ماده (۲۸) قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد، شورای دستگاه‌های نظارتی موظف است تا شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت را تهیه کند. دبیر شورای مذکور، نه شاخص اندازه‌گیری سلامت نظام اداری را اینگونه اعلام کرده است: «قانون‌گرایی، استقرار توسعه سامانه‌های الکترونیکی، شفافیت، نظارت و کنترل داخلی، پاسخگویی، انضباط اداری و مالی، آموزش، شایسته‌سالاری، الگوی مصرف» (خبره، ۱۳۹۱).

۲-۴. حاکمیت قانون

حاکمیت قانون یکی از عناصر و ویژگی‌های اصلی در نظریه حکمرانی خوب است. این مفهوم در میان حقوق‌دانان مورد بحث‌های فراوان قرار گرفته و به دلیل تنوع عناصر و مؤلفه‌های آن که ناشی از دیدگاه‌های متفاوت نسبت به این موضوع است، تعریف واحدی از آن ارائه نشده است. یکی از صاحب‌نظران معتقد است: «هسته حاکمیت قانون متشکل از ارزش‌های پایدار نظم و محدودیت بوده که در شعار حکومت قوانین و نه حکومت شخص متجلی شده است» (Hutchinson & et al., 2004, p. 457). حاکمیت قانون یعنی رفتار برابر و بدون تبعیض با همه آحاد مردم و وجود تضمین‌های قانون اساسی و واقعی برای حمایت از حقوق بنیادین مردم. یکی از این تضمین‌ها، نهادهای قضایی مؤثر، کارآمد و عادلانه است (زارعی، ۱۳۸۳، ص ۱۶۳). بنابر اصل حاکمیت قانون، کلیه قوای قدرت در کشور باید از قوانین عمومی، صریح و باثبات، قابل فهم و واضح پیروی کنند. هدف اصلی از حاکمیت قانون، جلوگیری از سلطه یک فرد یا گروه خاص یا یک نظر و تفکر بر مردم است. لذا، مسئولان باید از تصمیماتی که جنبه شخصی، مبهم و

خودسرانه دارند، پرهیز کنند (زارعی، ۱۳۷۶، ص ۲۸). قواعد و مقرراتی که در نظام حاکمیت قانون بر اعمال و تصمیمات مقامات اداری حاکم است و سبب محدودیت قدرت و اختیارات آنها می‌شود، تنها شامل قانون به معنای اخص کلمه نیست، بلکه شامل تمام قواعد و مقرراتی است که در یک جامعه به عنوان قواعد حقوقی شناخته شده و لازم‌الاجراست. خواه این قواعد با توجه به صلاحیت‌های اعطایی توسط مقامات اداری وضع شده باشد، مانند آیین‌نامه و یا مصوبات و حتی تصمیمات انفرادی و یا توسط نهادهایی که برای وضع قواعد صالح شناخته می‌شوند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵، ص ۴۵۸). حاکمیت قانون به معنای مطابقت اعمال دولت با قانون است. عدم انطباق اعمال و تصمیمات مأموران با قوانین به منزله تخلف از قواعد حقوقی و خروج از صلاحیت تلقی می‌شود. در نظام حقوقی ایران نیز اصل انطباق اعمال مأموران با قوانین به عنوان رعایت قوانین و مقررات حاکمیت دارد، مانند ماده (۹۶) قانون مدیریت خدمات کشوری که با وجود اینکه کارمندان دولت را مکلف به اطاعت از اوامر رؤسای مافوق کرده، اما این اطاعت را مشروط به انطباق دستور با قانون نموده است. دوشرطی که در حاکمیت قانون مورد توجه قرار می‌گیرد، این است که اولاً، تصمیمات باید بر مبنای دلیل باشد، ثانیاً، باید قانونی باشد (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵، ص ۲۲). از شرط اول به اصل الزام بیان دلایل یاد شده است. صیانت از اصل حاکمیت قانون در صورتی ممکن است که مدیران و مسئولان دولتی و دادگاه‌ها و مراجع اداری دیگر دلایل و مستندات خود را به طور مشروح در هنگام بیان تصمیمات و انجام اقدامات ارائه نمایند. اصل رفتار منصفانه یکی از اصول حاکمیت قانون بوده و نتیجه آن این است که هر مقامی باید در مواردی که اقدام یا تصمیمی به منافع یا حقوق گروهی از مردم آسیب وارد کند، مبنای و دلایل تصمیمات خود را برای همگان بیان کنند، تا افرادی که حقوقشان مورد تعدی قرار گرفته است، بتوانند دادخواهی و اعتراض نمایند. در واقع بیان دلایل به این جهت لازم است که بتوان ملاک‌ها و معیارهای تصمیم و اقدام صورت گرفته را ارزیابی نمود که آیا براساس قانون و اصول حقوقی بوده است یا خیر؟ از این مسئله به اصل کنترل قضایی اعمال اجرایی دولت و مقام‌های دولتی یاد می‌شود (زارعی، ۱۳۹۱، ص ۲۶)؛ به این معنا که عدم رعایت و نقض موازین قانونی موجب می‌گردد که اعمال و اقدامات مقامات و مسئولان غیرقانونی اعلام شود. یکی از نتایج این اصل این خواهد بود که مدیران و مقامات علاوه بر نتایج تصمیمات و اقدامات، به مبنای تصمیم‌گیری توجه خواهند کرد. ضمن اینکه چگونگی تصمیمات نیز مورد بررسی کمی و کیفی قرار می‌گیرد و به تصحیح خطاها کمک می‌نماید (زارعی، ۱۳۷۶، ص ۴۰-۳۸). نمونه الزام بیان دلایل در اصل (۱۶۶) قانون اساسی آمده که احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند باشد. قضات باید در آرای خود به قوانین استناد کرده و همچنین دلایل خود را بیان کنند. البته این اصل ناظر به حاکمیت قانون نیز می‌باشد، چراکه حکم دادگاه را زمانی معتبر می‌داند که مستند به مواد قانونی باشد. گرچه اصل (۱۶۶) در مورد مدیران دولتی نمی‌باشد، ولی باید گفت تحقق بندهای ۶ و ۸ و ۱۰ و ۱۴ اصل سوم، از اجرای اصل

بیان دلایل و مستندات می‌گذرد. اگر مدیری دلایل و مستندات تصمیم و اقدام خود را بیان نکند و پاسخگو نباشد، به سمت خودکامگی و استبداد حرکت خواهد کرد. لازمه مشارکت مردمی، اطلاع یافتن از تصمیمات و اقدامات است و در جایی که مستندات و مستدلالت واضح و روشن بیان شده باشد، مشارکت از کیفیت بهتری برخوردار خواهد بود. لازمه اجرای اصل هشتم قانون اساسی (امر به معروف و نهی از منکر) این است که مردم از اعمال مسئولان باخبر باشند تا بتوانند اعمال قانون نمایند. مردم زمانی می‌توانند از حقوق خود دفاع کرده یا امور را اصلاح کنند که به دلایل تصمیم‌ها دسترسی داشته باشند (زارعی، ۱۳۷۶، ص ۴۰).

۳. رابطه سلامت اداری و حاکمیت قانون

نقض و انحراف از قوانین و مقررات، مشخصه اصلی فساد اداری است؛ یعنی هنگامی که فساد رخ می‌دهد، حتماً نقض قانونی صورت گرفته است. به بیان دیگر، فساد اداری با زیرپا نهادن و انحراف از هنجارها و قوانین همراه خواهد بود. لذا، ارتباطی که بین سلامت اداری و حاکمیت قانون وجود دارد، این است که در نظام سالم اداری، قوانین و مقررات حاکم بوده و نقض آنها انجام نشده، یا به ندرت این اتفاق رخ می‌دهد؛ اما در حالت فساد اداری، نقض قانون، تبعیض و نابرابری رخ می‌دهد. ضعف قانون از دو لحاظ بر روند سلامت اداری تأثیرگذار است: اول؛ از نظر فقدان قانون مطلوب؛ چون نبود قانون مؤثر و کارآمد، زمینه بروز فساد و سودجویی افراد مفسد را فراهم می‌کند. دوم؛ قانون غیرشفاف، متعدد، متناقض و ناهماهنگ که می‌تواند روند افزایش سلامت اداری را با مشکل روبرو کند؛ چراکه منفذهای موجود، راهی است که افراد می‌توانند به اقدامات خلاف قانون دست زده و به نظام اداری آسیب وارد کنند (ابراهیم‌آبادی، ۱۳۸۴، ص ۱۳). وضع قانون به‌خودی خود هدف نیست، بلکه وسیله‌ای است که با به‌کارگیری آن، مسئولان عزم خویش را برای مبارزه با فساد نشان می‌دهند. البته در وضع قوانین به این موضوع توجه می‌شود که قوانین بدون پشتوانه قوی سیاسی و نهادها و سازوکارهای اجرایی مناسب، ارزش چندانی ندارند (افسو-اماه و پاتی، ۱۳۸۴، ص ۹۹). البته در وضع قانون برای مبارزه با فساد، باید در نظر داشت که قانون‌گذاری بیش از حد و ایجاد تورم در قوانین، قوانین کم‌کیفیت ایجاد می‌کند و نتایج منفی در پی داشته و حاکمیت قانون را متزلزل خواهد کرد. قانون ناقص ممکن است به تصمیمات مبتنی بر منافع فردی از طرف دادگاه‌ها و یا مقامات اجرایی منجر شود و نتیجه آن زیرپا گذاشتن برابری همگان در پیشگاه قانون است. در کنار حجم قانون، به اجرای آن نیز باید توجه کرد. قانون نوشته تنها زمانی می‌تواند مؤثر باشد که به‌وسیله کل جامعه به‌کار بسته شود. هنگامی که عامه مردم درباره قانون و امکان‌های اجرای این قانون مطلع و آگاه و آموزش دیده باشند و هنگامی که مقامات حکومت ترغیب شده‌اند که از به‌کار بردن ابزارهای قانون در جهت منافع خودشان اجتناب کنند، می‌توان تأثیر آن را مشاهده کرد (Karpen, 2009, p. 217-221). لذا، باید به تنقیح قوانین و همچنین نتایج اجرای آن در قانونگذاری‌های

آینده توجه بیشتری نمود.

اختیارات و امتیازات اداری باید تابع ملاک‌ها و معیارهای مشخص باشند تا حاکمیت قانون برقرار شود، وگرنه، این حاکمیت فرد است که امور را اداره خواهد کرد (مرکز مالمیری، ۱۳۸۵، ص ۱۴۸). طبق اصل حاکمیت قانون، قدرت و اختیارات قانونی، نباید بدون ضابطه اعمال گردد. به هنگام اعمال قدرت باید قوانین و ضوابط موضوعه و در صورت فقدان آن باید اصول حقوقی رعایت شود. اعمال اجرایی و اداری باید براساس ضوابط و معیارهای حقوقی منطبق باشد (زارعی، ۱۳۹۱، ص ۲۵). حاکمیت قانون موجب می‌شود قدرت و اختیارات در محدوده مشخص اعمال شود، اما هنگامی که از این محدوده تخطی شده و از قدرت سوء استفاده می‌شود، سلامت اداری به خطر می‌افتد. نکته‌ای که نباید از آن غافل شد، این است که هر حاکمیت قانونی لزوماً به سلامت اداری منجر نمی‌شود؛ چراکه ممکن است تعدد قوانین و مقررات و گسترده‌گی و پراکندگی آنان راه را برای مجریان دشوار و برای مفسدان باز کند و همچنین قوانین به نفع سودجویان و صاحبان قدرت و نفوذ وضع گردد. همچنین وضعیتی را تصور کرد که قوانین مطلوب موجود باشد، ولی مجریان صالح برای اجرای آن بر مسند نباشد. نامه مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۰ به رؤسای سه قوه که به‌طور خاص به بحث فساد پرداخته‌اند، قابل تأمل است. در بند هفتم این نامه، به صراحت حاکمیت قانون و عدم تبعیض در اجرای قانون مورد اشاره قرار گرفته: «در امر مبارزه با فساد نباید هیچ تبعیضی دیده شود. هیچ‌کس و هیچ‌نهاد و دستگاهی نباید استثناء شود. هیچ شخص یا نهادی نمی‌تواند با عذر انتساب به اینجانب یا دیگر مسئولان کشور خود را از حساب‌کشی معاف بشمارد. با فساد در هر جا و هر مسند باید برخورد یکسان صورت گیرد» (مقام معظم رهبری، ۱۳۸۰). محتوای این مطلب چیزی جز حاکمیت قانون نیست. زمانی که قانون حاکم باشد و ابعاد گوناگون حاکمیت قانون برقرار باشد، می‌توان گفت سلامت اداری شکل گرفته است؛ چراکه این اصل تضمین‌کننده سلامت اداری است. یکی از شاخص‌های اندازه‌گیری سلامت اداری، قانون‌گرایی است. دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی نیز سه محور «تهیه و تدوین مقررات لازم و کفایت آن برای انجام وظایف و مأموریت‌های محوله»، «تأمین اجرای قانون» و «رعایت و اجرای قوانین» را که هر کدام از چند زیرشاخه یا سنجه تشکیل شده است را در نظر گرفته است (دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، ۱۳۹۳).

۴. سلامت اداری و مبارزه با فساد ذیل سیاست‌های کلی نظام

در برخی از سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری به سران قوا، به مبارزه با فساد و سلامت اداری تأکید شده است. به عنوان مثال می‌توان به این موارد اشاره کرد: «تحول در نظام اداری و اصلاح ساختار آن مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اداری با تأکید بر هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک، حذف تشکیلات موازی و غیرضرور، به روزرسانی قوانین و مقررات، اصلاح روش‌ها و رفع فساد و

زمینه‌های آن در مناسبات اداری» (بند ۲۵ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه)، «ارتقای سلامت اداری و اقتصادی و مبارزه با فساد در این عرصه با تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد و تصویب قوانین مربوط» (بند ۳۹ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه) و بندهای «۱۳- عدالت محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری. ۱۸- شفاف‌سازی و آگاهی‌بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح. ۲۰- قانون‌گرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، پاسخگویی و تکریم ارباب رجوع و شهروندان و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای و فردی در کلیه فعالیت‌ها. ۲۳- حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری. ۲۴- ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرآیندهای قانونی و اداری، بهره‌گیری از امکانات فرهنگی و بکارگیری نظام موثر پیشگیری و برخورد با تخلفات» از سیاست‌های کلی اداری، ازجمله مواردی است که می‌تواند ضمن شناسایی خلأهای قانونی و رصد آسیب‌های وجود فساد و عدم سلامت اداری، به تقنین و اجرای صحیح قانون اهتمام ورزیده شود، تا شاهد نقض حاکمیت قانون در دستگاه‌های اداری یا اجرایی کشور، نبوده و پویایی و فعالیت نهادهای ذی‌ربط نیز استمرار داشته باشد.

۵. تحلیل قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد از منظر حاکمیت قانون

در این قسمت قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، با سه مشخصه مهم قانونمندی، استقلال قضایی و برابری به عنوان مشخصات مهم و کلیدی حاکمیت قانون مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۵-۱. قانونمندی

عمل بر طبق قانون یکی از مهم‌ترین شاخص‌های حاکمیت قانون است. قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در ماده (۵) محرومیت‌های موضوع این قانون و اشخاص مشمول محرومیت، اعم از حقیقی و یا حقوقی را احصاء نموده است. در بند (۲) از جزء (ب) این ماده آمده است: «محکومان به مجازات‌های قطعی زیر، در جرائم مالی عمدی تصریح شده در این قانون، به مدت سه سال از تاریخ قطعیت رأی، مشمول کلیه محرومیت‌های مندرج در بند (الف) این ماده می‌شوند، مشروط بر اینکه در حکم قطعی دادگاه به محرومیت‌های موضوع این قانون محکوم نشده باشند:

۱-۲. دو سال حبس و بیشتر،

۲-۲. جزای نقدی به میزان ده برابر نصاب معاملات بزرگ و یا بیشتر، موضوع قانون برگزاری مناقصات،

۳-۲. محکومان به مجازات قطعی دو بار یا بیشتر که مجموع مجازات آنان از جزء‌های (۱-۲) و یا

(۲-۲) بیشتر باشد». نکته مبهم این ماده «جرائم مالی عمدی تصریح شده در این قانون» است که

مشخص نیست چه جرائمی منظور قانونگذار بوده است. به نظر می‌رسد منظور جرائمی است که در بند (الف) ماده (۱) آمده، مانند: رشاء، ارتشاء، اختلاس و... دلیل این استدلال این است که در مواد دیگر این قانون، جرائم مالی مشاهده نمی‌شود.

ماده (۱۸) می‌گوید: «هر نوع فعالیت اقتصادی به صورت مستقیم و غیر مستقیم برای کلیه دستگاه‌های مندرج در بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون که در وظایف و اختیارات قانونی آن‌ها فعالیت‌های اقتصادی پیش‌بینی نشده، ممنوع است». سوالی که در مورد حکم ماده (۱۸) مطرح می‌شود، این است که آیا دستگاه‌ها و نهادهای خصوصی و دولتی می‌توانند فراتر از آنچه در وظایف و اختیاراتشان قرار دارد، انجام دهند؟ با توجه به اصل عدم صلاحیت در حقوق اداری، نهادها و دستگاه‌ها تنها در چهارچوب صلاحیت خود می‌توانند اقدام کنند. به عبارت دیگر، پاسخ این سؤال روشن است که دستگاه‌ها نمی‌توانند فراتر از آنچه در قانون آمده است، عمل کنند. اما آنچه به ذهن خطور می‌کند، این است که به دلیل نقض این مسئله و ورود دستگاه‌های مذکور به فعالیت‌های اقتصادی که در وظایف و اختیاراتشان ذکر نشده، قانونگذار این حکم را به صراحت آورده است. نکته دیگری که وجود دارد، این است که هیچ ضمانت اجرایی برای تخلف از آن در نظر گرفته نشده و صرفاً حکم به ممنوعیت داده شده است.

در رعایت سلسله مراتب قواعد حقوقی، گفته می‌شود آئین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها باید از قوانین مصوب مجلس پیروی کنند و نباید خارج از چارچوب و در مغایرت با آن وضع شوند. در اجرای قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، به برتری قانون بر آئین‌نامه توجه نشده است. طبق بند «ب» ماده (۳) این قانون، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موظف بوده است حداکثر ظرف سه ماه پس از ابلاغ قانون، آئین‌نامه اجرایی آن شامل ضوابط و موارد استثناء، نحوه و میزان دسترسی عموم مردم به اطلاعات قراردادها را تهیه کرده و به تصویب هیئت وزیران برساند. ماده (۳) آئین‌نامه اجرایی که موارد استثنای انتشار قراردادها را احصاء کرده، دایره قراردادهای مستثنی را فراتر از آنچه که تبصره (۱) ماده (۳) قانون فوق‌الذکر است، مشخص نموده و اقدام به قانونگذاری کرده است. بند «د» و «ه» قراردادهای بیمه‌ای از طرف شرکت‌های بیمه‌گر دولتی و قراردادهای جذب سپرده و اعطای تسهیلات غیر معاملاتی از سوی بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری را جزء استثنائات انتشار قراردادهای اطلاعات بر روی پایگاه اطلاعات قراردادها دانسته است، در حالی که تبصره «۱» قانون می‌گوید: «قراردادهایی که ماهیت نظامی یا امنیتی دارد و نیز مواردی که به موجب قوانین، افشاء اطلاعات آنها ممنوع می‌باشد و یا قراردادهای محرمانه، از شمول این حکم مستثنی است». در نتیجه موارد استثنائی در آئین‌نامه، بیش از آن چیزی است که در قانون ذکر شده و اقدام هیئت وزیران در تصویب آئین‌نامه اجرایی، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد. لذا، آئین‌نامه اجرایی باید اصلاح شده و تنها به قراردادهایی که در

قانون استثناء شده است، پردازد. همچنین در بند «ب» ماده (۳) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد عبارت «موارد استثناء» حذف شود، چراکه در تبصره «۱» موارد استثنایی بیان شده است و نیازی به واگذاری تعیین آن توسط آیین نامه نبوده و به دلیل ماهیت تقنینی آن، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. همچنین در بند (ب) ماده (۳) قانون آمده است: «اسناد و ضامنه آنها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و نیز کلیه پرداخت‌ها، باید به پایگاه اطلاعات قراردادها وارد گردد». درحالی که این قسمت در آیین نامه ذکر نشده و دایره شمول آیین نامه از قانون مضیق تر شده و واجد اشکال است. تأکیدات گوناگون بر قانونمندی در قانون اساسی (اصول ۴۰ و ۵۱ قانون اساسی) و سیاست‌های کلی نظام اداری حاوی اهمیت این موضوع است.

۵-۲. استقلال قضایی

یکی از اصول تبعی حاکمیت قانون، استقلال دادگاه‌ها و مراجع قضایی است. یکی از مواد مهم قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ماده (۶) است که مرجعی در رسیدگی به پرونده‌های فساد بنا نهاده است. قانونگذار در این ماده می‌گوید: «هیئتی مرکب از یک نفر قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه، نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون ایران تشکیل می‌شود تا پس از رسیدگی و تشخیص موارد مطروحه درباره افراد مشمول ماده (۵) این قانون، گزارش مستدل و مستند خود را از طریق دبیرخانه برای رسیدگی به قوه قضائیه پیشنهاد و در غیر این صورت پرونده را بایگانی نماید که این امر نافی صلاحیت سایر مراجع قانونی نمی‌باشد. قوه قضائیه موظف است در شعبه‌ای مرکب از سه نفر قاضی که توسط رئیس قوه قضائیه انتخاب می‌شوند، با رعایت اصول آیین دادرسی، به گزارش‌های هیئت مذکور رسیدگی کند. حکم صادره از این دادگاه قطعی است.

تبصره ۱: اگر متخلف برای تأمین حقوق دولتی یا عمومی یا حسن جریان امور، اقدامات مؤثری کرده باشد، دادگاه چه درباره موضوع تصمیم‌گیری کرده باشد و یا پرونده مفتوح باشد، می‌تواند مدت محرومیت را به حداقل یک سال کاهش دهد. اگر متهم از مراجع قضائی حکم براءت یا منع تعقیب دریافت کند، دبیرخانه برای رفع محرومیت اقدام می‌کند.

تبصره ۲: اگر شخص، مرتکب چند مورد از تخلفات موضوع ماده (۵) شده باشد، با توجه به نوع تخلفات، شخصیت مرتکب و اوضاع و احوال قضیه، به دو یا چند مجازات مذکور در بند (الف) ماده (۵) محکوم می‌شود و در هر صورت، مجازات، بیش از پنج سال محرومیت نیست.

تبصره ۳: دستگاه‌های نظارتی، بازرسان قانونی شرکت‌ها و مؤسسات و وزارت امور اقتصادی و دارایی، موظف‌اند تخلفات را به هیئت مذکور در صدر ماده اعلام کنند.

تبصره ۴: هیئت می‌تواند شعب متعدد با ترکیب مشابه صدر این ماده داشته باشد، تعداد، محل تشکیل

هیئت، طرز تشکیل، اجرای تصمیمات مربوط به درج نام اشخاص در فهرست محرومیت و یا خروج نام آنان و نیز نحوه دسترسی و سایر امور اجرایی، به موجب آیین نامه‌ای است که ظرف سه ماه توسط سازمان بازرسی کل کشور با همکاری سایر دستگاه‌های مذکور در این ماده تهیه می‌شود و به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد.

تبصره ۵: اعمال محرومیت‌های مذکور در ماده (۵) این قانون مانع رسیدگی به تخلفات اداری و جرائم ارتكابی مرتکبین در مراجع ذیصلاح نیست و دستگاه‌های ذی‌ربط نیز موظف‌اند طبق مقررات، موضوعات مربوط به تأمین حقوق دستگاه خود را به نحو مؤثر و بدون وقفه پیگیری کنند».

در این ماده چند ایراد و ابهام وجود دارد:

(۱) آیا شعبه ویژه سه نفره، تنها حکم به محرومیت موارد ماده ۵ این قانون می‌دهد؟ آیا نسبت به مجازات اصلی می‌تواند حکم کند؟

(۲) تشخیص هیئت در برائت متهم، غیرقابل اعتراض است. بنابراین، شایسته است که به دستگاه تهیه‌کننده گزارش، حق اعتراض داده شود.

(۳) حکم صادره از سوی شعبه ویژه نیز باید قابل اعتراض باشد، تا حقی از طرفین ضایع نشده باشد.

(۴) منظور از «مراجع قضائی» در تبصره (۱) چیست؟ اگر منظور شعبه ویژه سه نفره باشد، باید گفت، قبل از صدور حکم این دادگاه محرومیتی اعمال نشده است، تا در صورت حکم برائت یا منع تعقیب، دبیرخانه نسبت به رفع آن اقدام کند. اگر منظور از مراجع قضائی، مرجعی غیر از شعبه ویژه باشد، این اشکال بوجود می‌آید که دو مرجع قضائی، دو تشخیص متفاوت و متضاد می‌دهند. یعنی از طرفی شعبه ویژه حکم به محرومیت داده و در مقابل، مرجعی حکم برائت یا منع تعقیب صادر نموده و حکم شعبه ویژه را بی اثر می‌نماید. اگر فرض دوم را بپذیریم، اشکال دیگری پدید می‌آید و آن اینکه، دبیرخانه که مرجعی غیرقضائی است، نسبت به رفع حکم شعبه ویژه اقدام می‌کند و این با اصل استقلال دادگاه منافات دارد. البته می‌توان تفسیری از عبارت «برای رفع محرومیت اقدام می‌کند» ارائه کرد که دبیرخانه مراتب و وضعیت را به مرجع ذی‌ربط اعلام نموده تا نسبت به موضوع تصمیم بگیرد. همانطور که ذیل بند (د) ماده (۱۷) آیین نامه اجرایی ماده (۶) آمده است.

(۵) در ذیل این قانون برای رسیدگی در شعبه ویژه به رعایت اصول آیین دادرسی تاکید شده، که معلوم نیست این اصول کدام است؟ آیا منظور آئین دادرسی کیفری است؟ رعایت تشریفات از قبیل نحوه ابلاغ و صدور دادنامه به چه صورت خواهد بود؟ آیا مواردی که در آیین نامه این ماده می‌آید، مد نظر بوده است؟ آیا اصول دادرسی منصفانه در آن رعایت شده است؟ در مواردی که آیین نامه این ماده نسبت به رسیدگی پرونده سکوت کرده باشد، چه باید کرد؟

(۶) آیا ایجاد این نهاد موجب کاهش سرعت رسیدگی به پرونده‌های قضائی نمی‌شود؟

۷) در ماده (۶) یک مرجعی که به نظر می‌رسد ماهیت غیرقضائی دارد، اعمال قضائی انجام می‌دهد. اطلاق وظایف این هیئت چون شامل مواردی می‌شود که از امور قضائی است، احتمال تضییع حقوق افراد در آن وجود دارد که مغایر اصل ۱۵۶، ۳۶ و ۳۷ قانون اساسی می‌باشد. در واقع نهاد مذکور در ماده (۶) به اصل استقلال قضائی صدمه زده، چراکه تصمیم‌گیری و امر قضاوت به هیئتی سپرده شده است که شایستگی لازم برای این کار را ندارد و ترکیب هیئت بیشتر از افراد قوه مجریه می‌باشند که صلاحیت قضاوت ندارند و همچنین با اصل تفکیک قوا نیز سازگار نمی‌باشد.

۳-۵. برابری

اصل برابری در مقابل قانون یکی از اصولی است که در حاکمیت قانون به آن اشاره می‌شود. برابری در مقابل قانون یعنی اینکه قانون بدون غرض‌ورزی و جانبداری اعمال شود و هرگونه تخطی از آن نقض عدالت محسوب می‌شود. نکته دیگر، رعایت ویژگی عام بودن قانون است؛ زیرا این ویژگی مهم‌ترین تضمین اصل برابری گفته شده است (راسخ، ۱۳۸۴، ص ۱۰۷). البته با توجه به برابری ماهوی که ناشی از برداشت ماهوی از حاکمیت قانون می‌باشد، ممکن است عام بودن قانون برای رسیدن به اهدافی همچون عدالت نقض شده و استثنائاتی وضع گردد (راسخ، ۱۳۸۴، ص ۱۱۱). به برابری در نظام حقوقی ایران توجه شده است، به گونه‌ای که یکی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران، تأمین حقوق همه‌جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضائی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون است (اصل ۳ بند ۱۴ قانون اساسی). لذا، باید ساختار و فرآیند به گونه‌ای طراحی شود که این موضوع محقق شود. در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد سعی شده است به برابری شکلی و ماهوی توجه شود. در ماده (۱۷) که مربوط به حمایت از گزارش‌دهندگان جرائم است، در بند (د) آن، دستگاه‌ها از رفتار تبعیض‌آمیز از جمله اخراج، تغییر وضعیت و غیره با گزارش‌دهندگانی که اطلاعات صحیحی در اختیار مراجع ذیصلاح قرار می‌دهند، منع شده‌اند. در مواد (۳۴) و (۳۵) برای جلوگیری از ایجاد رانت اطلاعاتی، هرگونه افشای اطلاعات و دسترسی به پایگاه‌های اطلاعاتی دستگاه‌های مذکور در قانون فوق‌الذکر برخلاف قوانین و مقررات، ممنوع شده است. البته در کنار این احکام مربوط به رانت اطلاعاتی، قوانینی باید به تصویب مجلس برسد تا کامل‌کننده و کافی باشد. در حال حاضر در حوزه رانت اقتصادی، بند (ک) ماده (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مبنی بر «کسب غیرمجاز، سوء استفاده از اطلاعات و موقعیت اشخاص: ۱- کسب و بهره‌برداری غیرمجاز از هرگونه اطلاعات داخلی رقبای در زمینه تجاری، مالی، فنی و نظایر آن به نفع خود یا اشخاص ثالث، ۲- کسب و بهره‌برداری غیرمجاز از اطلاعات و تصمیمات مراجع رسمی، قبل از افشاء یا اعلان عمومی آنها و یا کتمان آنها به نفع خود یا اشخاص ثالث، ۳- سوء استفاده از موقعیت اشخاص به نفع خود یا اشخاص ثالث»، توانسته این خلأ را جبران کند، ولی در حوزه‌های دیگر برای جبران این خلأ باید به قانون رسیدگی

به تخلفات اداری رجوع کرد و استفاده از رانت اطلاعاتی را در قالب یکی از تخلفات ذکر شده در این قانون تفسیر نمود. یک نکته در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد وجود دارد که از لحاظ برابری شکلی قانون و ویژگی عام بودن آن می‌تواند مورد ایراد باشد. ماده (۲۵) در مورد تجدیدنظر و بازبینی در سامانه پاسخگویی دستگاه‌های مشمول این قانون است. در تبصره (۲) بیان شده: «دستگاه‌های تحت نظر مقام رهبری و نیز دستگاه‌هایی که در قانون اساسی برای آنان حکم خاص وجود دارد، از شمول این ماده مستثنی می‌باشند»؛ این حکم در مورد دستگاه‌های تحت نظر مقام رهبری قابل تأمل است. چراکه با توجه به ماده (۲) این قانون که در مقام بیان اشخاص مشمول قانون بوده و در بند (ب) آن واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولیت آستان‌های مقدس با موافقت ایشان تحت شمول این قانون قرار می‌گیرد و همچنین در موارد متعدد نسبت به آنها حکم داده شده، لذا وجهی برای استثناء شدن وجود ندارد. ضمن آنکه نامه مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۰ به سران سه قوه بر این موضوع تأکید دارد که هیچ دستگاهی از حساب‌کشی استثناء نشود. در نتیجه این مورد در اصلاح بعدی قانون باید مورد توجه قرار بگیرد.

۶. نتیجه‌گیری

مجلس شورای اسلامی سعی کرده است در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، به اصل حاکمیت قانون و سه مؤلفه قانونمندی، استقلال قضایی و برابری توجه کند. مواردی جهت اصلاح با هدف ارتقای قانون در قالب نکات زیر قابل ذکر است:

۱) در ماده (۵) که محرومیت‌های موضوع این قانون را احصاء کرده است، مشخص نیست ناظر به چه جرائمی، منظور قانونگذار بوده است؟ به نظر می‌رسد منظور جرائمی است که در بند (الف) ماده (۱) مانند رشاء، ارتشاء، اختلاس و... آمده است. دلیل این استدلال این است که در مواد دیگر این قانون، جرائم مالی مشاهده نمی‌شود. اما اصل قانونمندی اقتضاء می‌کند این امر مشخص شود.

۲) ماده (۱۸) این قانون درخصوص ممنوعیت فعالیت اقتصادی دستگاه‌ها است، اما ضمانت اجرای مؤثر و قابل قبولی برای تخلف از آن در نظر گرفته نشده و صرفاً حکم به ممنوعیت داده شده است.

۳) ماده (۳) درخصوص انتشار قراردادهای دولتی است. نکته قابل تأمل، تعارض آیین‌نامه اجرایی آن با اصل ماده است. آیین‌نامه که موارد استثنای انتشار قراردادها را احصاء کرده است، دایره این قراردادها را فراتر از آنچه که تبصره (۱) قانون مشخص نموده، ذکر کرده و به نوعی قانونگذاری تلقی می‌شود. به عبارتی، موارد استثنائی در آیین‌نامه بیش از آن چیزی است که در قانون ذکر شده است. لذا، آیین‌نامه مذکور نیازمند اصلاح بوده و باید تنها به قراردادهایی که در قانون استثناء شده است، بپردازد. همچنین در این بند (ب) ماده (۳) قانون آمده است که «اسناد و ضمانت‌ها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و نیز کلیه پرداخت‌ها، باید به پایگاه اطلاعات قراردادها وارد

گردد». در حالی که این قسمت در آیین نامه ذکر نشده و دایره شمول آن آیین نامه از قانون مضیق تر است و واجد اشکال می باشد. در بند «ب» ماده (۳) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد عبارت «موارد استثناء» حذف شود، چراکه در تبصره «۱» موارد استثنایی بیان شده و نیازی به واگذاری آن توسط آیین نامه نبوده و به دلیل ماهیت تقنینی آن، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۴) در ماده (۶) که هیئتی شبه قضایی را برای رسیدگی به برخی گزارش ها و پرونده های خاص تأسیس کرده است، چند ایراد و ابهام وجود دارد که لازم است برطرف گردد.

۵) ماده (۲۵) در مورد تجدیدنظر و بازبینی در سامانه پاسخگویی دستگاه های مشمول این قانون است، اما در تبصره (۲) مقرر شده: «تبصره ۲- دستگاه های تحت نظر مقام رهبری و نیز دستگاه هایی که در قانون اساسی برای آنان حکم خاص وجود دارد، از شمول این ماده مستثنی می باشند». این حکم در مورد دستگاه های تحت نظر مقام رهبری قابل تأمل بوده و لازم است از استثنائات خارج شود.

۶) یکی از اصول مهم حاکمیت قانون، اصل الزام بیان دلایل است که در این قانون کمرنگ بوده و لازم است قانونگذار در اصلاحات بعدی قانون، بدان توجه نماید.

۷) در قوانین متعددی، احکامی در زمینه مبارزه با فساد موجود است که در جهت کارایی بیشتر و جلوگیری از تعارضات احتمالی برای مقامات اجرایی و قضایی، لازم است تنقیح دقیقی صورت بگیرد و مواردی که ضروری است، مورد بازنگری و تجدیدنظر نهایی قرار بگیرد.

منابع

- اباذری فومشی، منصور (۱۳۹۲). ترمینولوژی حقوق نوین. قائمشهر: نشر شهید داریوش نوراللهی، ج ۳.
- ابراهیم آبادی، غلامرضا (۱۳۸۴). پاسخگویی؛ مسائل و ابعاد آن. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ابراهیمی، شهرام؛ آتشگاه، حامد (۱۳۹۴). رویکرد قانونگذار به پیشگیری از جرم در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد. پژوهشنامه حقوق کیفری، شماره ۲، ص ۷-۳۱.
- افوسو آماه، دابلیو. پاتی و همکاران (۱۳۸۴). چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد (مالی). ترجمه احمد رنجبر. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- الوانی، سید مهدی؛ جفره، منوچهر (۱۳۷۶). ارائه یک الگوی نظری برای کنترل و مهار فساد اداری. اقتصاد و مدیریت، شماره ۳۶، ص ۸۸-۱۰۹.
- امامی، محمد؛ استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۹). حقوق اداری. تهران: میزان، چاپ دهم.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۱). مبسوط در ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش، ج ۴.
- خامنه‌ای، سیدعلی (۱۳۸۰/۰۲/۱۰). فرمان هشت ماده‌ای به سران قوا درباره مبارزه با مفاسد اقتصادی. قابل دسترسی در: <https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=3062>
- خبره، ولی الله (۱۳۹۱). سخنرانی در همایش روز جهانی مبارزه با فساد. خبرگزاری ایسنا. قابل دسترسی در: <https://www.isna.ir/news/91092011518>
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵). حقوق اداری. تهران: سمت، چاپ دوازدهم.
- شورای دستگاه‌های نظارتی کشور (۱۳۹۳). شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری.
- دانایی‌فر، حسن؛ الوانی، مهدی (۱۳۹۱). مباحث مدیریت دولتی. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ دوم.
- راسخ، محمد (۱۳۸۴). بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳). حکمرانی خوب؛ حاکمیت و حکومت در ایران. تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰، ص ۲۰۲-۱۵۵.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۷۶). تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون. مدیریت دولتی، شماره ۳۸، ص ۴۴-۲۷.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۹۱). جزوه حقوق اداری تطبیقی. تهران: دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
- قدسی، محمد (۱۳۷۹). نظام اداری سالم شرط لازم توسعه در ارتقای سلامت نظام اداری. در: مجموعه مقالات همایش توسعه نظام اداری. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- متحدیان، رحیم (۱۳۹۰). دوره آموزشی ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد. تهران: فرآما پردازش.
- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵). حاکمیت قانون. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- یعقوبی، اسماعیل (۱۳۹۶). حکمرانی خوب و ارتقای سلامت نظام اداری؛ تبیین نقش دولت الکترونیک. پژوهش‌های مدیریت عمومی، ۱۰ (۳۷)، ص ۲۰۳-۲۲۲.

- Lyden, J.A. & Klingele, W.E. (2013). Supervising Organizational Health. *Supervision journal*, 74(8).
- World Bank (1997). *Helping Countries Combat Corruption; The Role of The World Bank*. World Bank, Washingto. D.C.
- Hutchinson, A. & Monahan, P. (1987). *The Rule of Law: Ideal or Ideology*. Carswell, Toronto.
- Garner, B.A. (2011). *Black's Law Dictionary*. Third Pocket Edition. Thomson West, USA.

