



اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح مدیریت تعارض منافع»  
(کلیات)

مقدمه

امروزه هر کشور مدعی مبارزه با فساد، در تلاش است تا با هدف جلوگیری از اتلاف منابع، افزایش اعتماد عمومی به نظام سیاسی و ارتقای سلامت و کارآمدی نظام اداری، از تأثیر سوء منافع شخصی و ثانویه بر نحوه انجام وظایف و اختیارات حرفه‌ای و قانونی پیشگیری کرده و موجبات رشد و توسعه کشور را با دقت و سرعت بیش‌تری فراهم آورد. به همین خاطر با شناسایی دقیق مسئله تعارض منافع به عنوان بستر اصلی بروز انواع مفاسد، حوزه اثرگذاری و مصادیق گوناگون آن، قوانین جامع و یکپارچه‌ای را جهت مدیریت موقعیت‌های به‌وجود آمده به تصویب و اجرا می‌رساند. در ایران نیز به منظور تحقق آرمان‌ها و اهداف مندرج در قانون اساسی و دین مبین اسلام، مبارزه با فساد در نتیجه شناخت مسئله تعارض منافع، انواع، مصادیق و راهکارهای مدیریت بهینه آن ضروری و حیاتی به نظر می‌رسد که این مهم در چند گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی<sup>۱</sup> به صورت مبسوط مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

اما در حال حاضر به رغم آنکه دولت در اواخر سال ۱۳۹۶ اقدام به انتشار عمومی پیش‌نویس لایحه مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی و فراخوان جلب مشارکت خبرگان نمود، هنوز بررسی لایحه در دستور کار هیئت وزیران قرار نگرفته است. در نتیجه تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به دلیل آثار مخرب عدم مدیریت تعارض منافع (به خصوص در رانت جویی و استفاده از ارتباطات در تصدی مشاغل) و سکوت قوانین کشور در خصوص آن، طرح مدیریت تعارض منافع را برای طی مراحل قانونی پیشنهاد داده‌اند. پر واضح است که به دلیل لزوم جامع‌نگری در تدوین قوانین، طرحی که بستر عمده بروز فساد را نشانه رفته است باید در کنار سایر طرح‌ها، لوایح و قوانین مربوط به حوزه مبارزه با فساد و در یک پازل دیده شود تا با ایجاد هم‌افزایی میان قوانین مبارزه با فساد، افزایش کارآمدی و عدم موازی‌کاری را در حوزه مبارزه با فساد شاهد باشیم. در مجموع اعلام وصول طرح مدیریت تعارض منافع، به عنوان اولین گام عملی تغییر استراتژی از «مبارزه منفعلانه و پسینی» به «مبارزه فعالانه و پیشگیرانه» علیه فساد تلقی می‌گردد. در ادامه اهم محورهای طرح به صورت اجمالی مورد بحث قرار گرفته است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۵۵

شماره چاپ:

۱۳۳۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۲/۲۲

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر مطالعات مالیه عمومی

و توسعه مدیریت

سایر دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مطالعات اجتماعی

مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۶۵۳۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۴/۲۹

۱ سیدعباس پرهیزکاری و ابوالفضل رزقی، «تعارض منافع ۱. دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۴۴۸، تیرماه ۱۳۹۶ و سیدعباس پرهیزکاری و ابوالفضل رزقی، گزارش «تعارض منافع ۲. راهکارهای پیشگیری و مدیریت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۸۰۱، اسفندماه ۱۳۹۶.

## محورهای اصلی طرح

طرح مدیریت تعارض منافع دارای محورهای مختلفی است که در ادامه به بررسی مهم‌ترین آنها پرداخته شده است:

**۱. حوزه شمول:** در طرح مورد بررسی صرفاً به برخی از عوامل ایجادکننده تعارض منافع در سطح فردی نظیر اشتغال همزمان، سهام‌داری، تابعیت مضاعف، دریافت هدیه و سفرهای خارجی اشاره شده است و برخی موضوعات از جمله ارتباطات پساغلی (درب‌گردان) و انگیزه‌های سیاسی، منطقه‌ای و سلیقه‌ای غفلت شده است. به علاوه سایر عوامل نهادی ایجادکننده تعارض منافع نظیر وحدت قاعده‌گذاری و اجراء اتحاد ناظر و منظور (نظارت‌شونده)، تعارض وظایف و تعارض درآمد و وظایف، در هیچ یک از مواد طرح مورد توجه قرار نگرفته است. به علاوه مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع سازمان‌محور نیز در هیچ یک از مفاد طرح مورد اشاره قرار نگرفته است. لذا به نظر می‌رسد با وجود تعاریف جامعی از تعارض منافع در ادبیات موضوع و اسناد بین‌المللی، می‌توان از تعاریف دقیق‌تری برای حوزه شمول طرح استفاده کرد. در واقع باید مشخص شود طرح حاضر درصدد مدیریت تعارض منافع در چه سطوحی و در پاسخ به کدام نیاز جامعه اعلام وصول شده است. آیا مدیریت جامع تعارض منافع در همه بخش‌ها و سطوح را دنبال می‌کند یا فقط به محدودیت استفاده از رانت، خویشاوندسالاری و امتیازات در تصدی مشاغل می‌پردازد.

**۲. اشخاص مشمول قانون:** متن طرح، دسته‌بندی جدیدی از اشخاص مشمول ارائه کرده است که به رغم جامعیت نسبی، با رویه موجود در قوانین گذشته ناسازگار است. لذا می‌توان با هدف سازگاری با قوانین دیگری همچون قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون محاسبات عمومی، قانون برنامه و بودجه، دسته‌بندی متناسبی از اشخاص مشمول ارائه داد تا در آینده نظام حقوق اداری کشور با مشکل تطبیق دسته‌بندی‌ها مواجه نشود.

**۳. مسئولیت اجرای قانون:** بر خلاف آنکه بخش دوم طرح به مسئولیت اجرای قانون اختصاص یافته است، اما این بخش صرفاً به تعیین مسئول نظارت بر حسن اجرای این قانون (که حکم عام آن در قانون اساسی و قوانین دیگر وجود دارد) پرداخته و تنها در یک تبصره بخش اعظم تکالیف را با دو ابزار بخشنامه و دستورالعمل به صورت کلی به عهده عالی‌ترین مقام نهاد عمومی واگذار کرده است. لذا، متولی اجرای تدابیر پیشگیرانه سوءاستفاده از موقعیت‌های تعارض منافع، به صورت دقیق تعیین نشده است.

**۴. گزارش‌دهی تخلف:** مسئله گزارش‌دهی تخلف نیز که در طرح به آن اشاره شده، دارای الزامات فنی و حقوقی متعددی است. به همین منظور در حال حاضر طرح دیگری تحت عنوان «حمایت و تشویق مطلعین مفساد اداری و اقتصادی» موضوع گزارش‌دهی تخلف را مورد هدف قرار داده که در کمیسیون حقوقی و قضایی در حال بررسی است. به همین جهت لازم است نسبت این محور از طرح مدیریت تعارض منافع، با طرح مذکور مشخص شود.

**۵. راهکارهای عمومی و اختصاصی مدیریت تعارض منافع:** این طرح به صورت کلی به برخی از قواعد عمومی مدیریت تعارض منافع نظیر عدم مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری در شرایط تعارض منافع، عدم تصدی مشاغل همزمان، عدم سهام‌داری در شرکت‌های خصوصی، ممنوعیت تابعیت مضاعف، ممنوعیت دریافت هدیه و شفاف‌سازی سفرهای خارجی پرداخته و به اشتباه نام قواعد اختصاصی بر آن نهاده است. نکته حائز اهمیت آن است که بسیاری از راهکارهای اساسی و مبنایی مدیریت تعارض منافع در قالب قواعد ساختاری (اختصاصی) مدیریت تعارض منافع جای می‌گیرد که طرح مذکور استفاده از این راهکارها را به یک تبصره کلی در ذیل مواد مربوط به مسئولیت اجرای قانون تقلیل داده است که پیش‌تر ذکر آن رفت. اما از آنجا که راهکارهای اختصاصی مدیریت تعارض منافع، مانند

راهکارهای عمومی، قواعدی ثابت و یکسان نبوده و بسته به ویژگی‌های ذاتی نهاد و یا دستگاه مورد نظر متغیر است، در بسیاری از مواقع نیازمند تغییر ساختار، قوانین، دستورالعمل‌ها و رویه‌های موجود نهاد و یا دستگاه تحت بررسی است. به همین جهت توجه به ویژگی‌ها، ساختارها، فرایندها و رویه‌های موجود و مصادیق تعارض منافع در هر بخش ضروری به نظر می‌رسد که در طرح مورد نظر هیچ اشاره‌ای به آن نشده است. همچنین تنگ شدن دایره اشخاص مجاز و صالح برای تصدی مشاغل (با توجه به برخی محدودیت‌های کلی پیشنهادی طرح)، می‌تواند منجر به قفل شدن فرایندها و کاهش کارآمدی نظام اداری کشور شود. در این‌گونه موارد راهکارهای منعطف‌تری مانند، افزایش جرائم تخطی و یا شفافیت فرایند تصمیم‌گیری، عملکرد متصدیان مشاغل و دریافت هدایا می‌تواند از بهره‌برداری شخصی از موقعیت تعارض منافع پیشگیری کند بنابراین به نظر می‌رسد طرح مورد بحث با تکیه بر تلاش‌های قابل ستایشی که در تعیین کلی قواعد عمومی داشته است ظرفیت آن را دارد تا با اصلاح و افزودن قواعد دیگر، به حل مسئله درب گردان، اتحاد ناظر و منظور، تعارض وظایف و تعارض درآمد-وظایف نیز بپردازد.

**۶. ضمانت اجرا و دادرسی:** با توجه به مفاد طرح و با وجود ارائه ضمانت‌های اجرایی در انتهای بسیاری از مواد پیشنهادی فصول اول و دوم، مجدداً یک فصل دیگر (یک ماده) به ضمانت اجرا اختصاص داده شده است که منجر به ایجاد تعارض میان مواد طرح مورد بررسی می‌شود. به طوری که اولاً روشن نیست در صورت تخطی از قانون، کدام یک از این تضامین باید استفاده شود و ثانیاً مسئول رسیدگی نیز برای آن تعیین نشده است. همچنین فلسفه انتخاب ضمانت اجرای مدنی و انفصال موقت و دائم از میان ضمانت‌های اجرای مدنی، کیفری، اداری و انتظامی روشن نیست، زیرا در بسیاری از کشورها از سایر ضمانت‌های اجرا نیز استفاده می‌شود. به علاوه تجربه بسیاری از کشورها مؤید این مطلب است که بررسی موقعیت‌های تعارض منافع و مسائل پیرامونی آن، نیازمند آیین دادرسی افتراقی (مختص موضوعات تعارض منافع و متفاوت با آیین دادرسی کیفری) است. طرح موجود علی‌رغم استفاده از عبارت «دادرسی» در عنوان فصل سوم (ضمانت اجرا و دادرسی)، در این خصوص سکوت کرده است. بنابراین، این محور نیز همانند سایر محورهای مذکور، نیازمند اصلاح و بازنگری است.

### **جمع‌بندی و نتیجه‌گیری**

با توجه به اهمیت موضوع مدیریت تعارض منافع و اینکه طرح ارائه شده اهم محورهای مورد نیاز را پوشش داده است و همچنین عدم ارائه لایحه مربوطه توسط دولت پیشنهاد می‌گردد کلیات طرح مورد پذیرش قرار گیرد، البته با توجه به نقایص موجود در طرح، لازم است جزئیات آن به کمیته کارشناسی ذیل کمیسیون تخصصی مجلس شورای اسلامی ارجاع شود تا اصلاحات مورد نیاز انجام پذیرد.