

آسیب‌شناسی حقوقی مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی (موردپژوهی: نظام حقوقی ایران)

علی مشهدی^۱

زهرآ زنده^۲

محمد مهدی فر^۳

چکیده

انتصابات خانوادگی، سفارش‌ها و لابی‌گری‌ها و سهام‌داری‌های رانت‌ساز نمایندگان پارلمان، ذهن پژوهشگران حوزه فسادستیزی را به خود مشغول داشته است. رد پای بسیاری از فسادها را در کلیدواژه «تعارض منافع» می‌توان دنبال کرد. وجود تعارض منافع با بروز فساد برابر نیست، ولی بی‌تردید، بزرگ‌ترین عامل فساد، وجود موقعیت‌های گوناگون تعارض منافع است که فرد را بر سر دوراهی منفعت شخصی یا ملی قرار می‌دهد. هر چند در جامعه اسلامی، اتصاف به تقوا، کنترل درونی و صلاحیت‌های اخلاقی از شرایط تصدی مناصب است، تکیه بر فضایل اخلاقی، نافی مسئولیت حکومت در رفع موقعیت‌های بروز تعارض منافع نیست.

سؤال اصلی پژوهش آن است که چه علل و عواملی، بروز تعارض منافع در ایران را پدید آورده‌اند تا حدی که می‌توان از زنگ خطر یک بحران در نظام سیاسی اداری ایران سخن گفت. مقاله پیش رو که به روش تحلیل کیفی به واکاوی منابع کتاب‌خانه‌ای در این موضوع پرداخته، بر آن است تا عوامل اصلی بروز فسادهای ناشی از موقعیت تعارض منافع را با رویکرد حقوقی در سه حوزه بکاود: علل هنجاری؛ ناشی از اختلال در قانون‌گذاری به شکل بایسته؛ علل ساختاری؛ برخاسته از مواردی مانند اتحاد جایگاه‌های قاعده‌گذار، مجری و ناظر؛ علل رفتاری؛ ناشی از اموری مانند اختلال در رعایت اخلاق حرفه‌ای.

واژگان کلیدی: تعارض منافع، فساد، مدیریت، کارگزار عمومی.

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه قم، droitenviro@gmail.com

۲. دانشجوی دوره دکترای حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه قم (نویسنده مسئول)، zandie1991@gmail.com

۳. پژوهشگر دوره دکترای حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه تهران (دانشکدگان فارابی)، mohammadmahdifar@ut.ac.ir

مقدمه

بروز «تعارض منافع»^۱ و نبود راهکار مناسب برای مدیریت آن، از اصلی‌ترین و ریشه‌ای‌ترین دلایل وقوع فساد در سطوح عمومی حاکمیت است. وجود تعارض منافع، مساوی با بروز فساد نیست، ولی بزرگ‌ترین عامل آن، وجود موقعیت‌های گوناگون تعارض منافع است که فرد را بر سر دوراهی منفعت شخصی یا ملی قرار می‌دهد. هر چند در جامعه اسلامی، اتصاف به تقوا، کنترل درونی و صلاحیت‌های اخلاقی از شرایط تصدی مناصب است، تکیه بر فضایل اخلاقی، نافی مسئولیت حکومت در مدیریت موقعیت‌های بروز تعارض منافع نیست.

تعارض منافع، یکی از مهم‌ترین ریشه‌های وقوع فساد در حاکمیت است و در قلمرو امور عمومی، کم‌تر حوزه‌ای را می‌توان یافت که این مسئله در آن مشکل‌آفرین نشده باشد. از این رو، از حکومت توقع می‌رود در تمام سطوح، وظایف خود را در مدیریت این امر مهم، بی‌طرفانه به انجام برساند. میزان اهتمام یک نظام حقوقی به مبارزه ساختاریافته پیشینی با فساد، از رهگذر مواردی چون تقنین و نظام نظارت و تعادل^۲ برای پیش‌گیری از تخلف نشان‌دهنده جایگاه والای سلامت اداری نزد آن است. علاوه بر آن، این اقدام، بسیاری از پی‌آمدهای منفی برای دولت را کاهش می‌دهد که عبارتند از: بالا رفتن نارضایتی از عملکرد حکومت و در نهایت، کاستن از سرمایه اجتماعی آن، بالا رفتن تعداد پرونده‌های فساد اداری در نظام قضایی، درگیر کردن حجم بالایی از فعالیت‌های اداره به پی‌گیری فساد به جای تمرکز بر ارتقای کارآمدی و بهره‌وری سیستم.

در حوزه امور پزشکی، آثار متعددی در باب موضوع پژوهش پیش‌رو نگاشته شده، ولی دانش‌واژه «تعارض منافع» و شیوه‌های مدیریت آن از موضوعات مغفول در مطالعات سیاسی و حقوق عمومی است. از این رو، با وجود اهمیت روشن موضوع، ادبیات داخلی در تبیین موضوع و شناساندن کاستی‌های نظام حقوقی یا گلوگاه‌های بروز این پدیده، نحیف و نارسا بوده است. نگارندگان در کاوش‌های خود به محدود آثار داخلی و خارجی درباره این موضوع رسیده‌اند که هر یک از زاویه‌ای خاص به موضوع مورد نظر پرداخته‌اند. در برخی از آثار، ضمن نگاهی جزءنگر، به رفع موقعیت‌های

1. Conflict of Interest

2. Checks and Balances

تعارض منافع از زاویه اصلاح فرآیندهای قضایی، تعارض منافع مقامات قضایی و نمایندگان پارلمان اشاره شده یا یک نهاد عمومی خاص مثل بورس اوراق بهادار، موضوع پژوهش بوده است. بررسی این آثار روشن خواهد کرد که گرچه آشنایی با تعارض منافع بخشی و در یک حیطه خاص قابل بهره‌برداری است، موضوع کانونی پژوهش پیش رو (آسیب‌شناسی مدیریت تعارض منافع در نظام حقوقی ایران) در آثار موجود مهجور مانده است. پژوهش حاضر می‌کوشد مخاطب را با حوزه‌های آسیب (ساختار، هنجار و رفتار) آشنا کند و در ضمن هر یک از آن‌ها، به تحلیل مهم‌ترین زوایای بحث بنشیند. از این رو، در مقاله پیش‌رو با این رویکرد، علل و زمینه‌های بروز تعارض منافع در نظام حقوقی ایران، بررسی و از منظر حقوقی، آسیب‌شناسی خواهند شد. البته پیش از آن نیز به میزان مورد نیاز و با رعایت اختصار، برخی مفاهیم را بررسی می‌کنیم.

گفتار اول. تحلیل مفهومی

«تعارض منافع»، مفهومی سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و قانونی است که مجادله و ابهام بسیاری درباره تعریف اجماعی آن وجود دارد.^۱ از این رو، ضروری است با استفاده از تمام ابعاد شناختی‌اش، به مدیریت آن اقدام کرد. به دلیل گستردگی مفهومی تعارض منافع، ارائه تعریف سلبی در کنار تعریف ایجابی، در تبیین جامع کلیدواژه مورد نظر مؤثر است. از این رو، در مقام ارائه تعریف سلبی باید گفت که «تعارض منافع»، «فساد» نیست و تصور این‌همانی میان آن‌ها نادرست است. برای ارائه تعریف ایجابی از تعارض منافع می‌توان در یک تعریف کلی گفت که وجود تعارض منافع به معنای وجود موقعیت‌هایی است که تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای تحت تأثیر یک منفعت ثانوی قرار می‌گیرد^۲ و امور شخصی افراد، وظایف عمومی و رسمی آنان یا منافع مالی و غیر مالی‌شان با یکدیگر در تعارض است.^۳ مایکل دیویس و آندرو استارک معتقدند اگر این دو شرط وجود داشته

1. Demmke, C., Henökl, T., & Moilanen, T., *Regulating conflicts of interest for holders of public office in the European Union: A comparative study of the rules and standards of professional ethics for the holders of public office in the EU-27 and EU institutions*. European Institute of Public Administration, 2008, p.27.

۲. رزقی، ابوالفضل و سید عباس پرهیزکاری، تعارض منافع، راهبردهای پیش‌گیری و مدیریت، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، ۱۳۹۶، شماره مسلسل ۱۵۸۰، ص ۴.

3. *Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Country Experiences*; Giorgini, Paolo and

باشند، یک موقعیت، موقعیت تعارض منافع است:

شرط اول. فرد در رابطه‌ای، ملزم به نمایندگی منافع فردی دیگر است و این نمایندگی نیازمند قضاوت در تصمیم‌گیری‌های مختلف است؛

شرط دوم. فرد دارای منفعت خاصی است که آن منفعت با دخالت در رابطه نمایندگی باعث می‌شود قضاوت به صورت صحیح و درست صورت نگیرد.^۱

در نظام حقوقی ایران با خلأ تعریف قانونی از تعارض منافع روبه‌رویم. با این حال، در برخی لوایح یا بخش‌نامه‌ها به این موضوع اشاره شده است. برای مثال، در لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» مورخ ۹۸/۸/۱۹، تعارض منافع، «موقعیتی است که منفعت شخصی مشمولان این قانون در مقام انجام وظایف یا اعمال اختیارات قانونی آنان در تعارض با منافع عمومی قرار می‌گیرد و می‌تواند انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف مذکور را مانع شود». هم‌چنین در بند الف مصوبه «مدیریت تعارض منافع در شهرداری تهران»، مصوب شورای اسلامی شهر تهران، مورخ ۹۷/۷/۱۰، تعارض منافع «عبارت است از تعارض منافع شخصی مشمولان این مصوبه با انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف حرفه‌ای و اختیارات قانونی آن‌ها در مجموعه مدیریت شهری تهران».

کنترل درونی ناشی از باورهای مذهبی، وجدان، اخلاق، ارزش‌های اجتماعی، ترحم یا ترس می‌توانند موانعی از وقوع فساد باشند، اما برای پیش‌گیری از فساد، کنترل‌های درونی به تنهایی کافی نیستند و اجتناب پیشینی از قرارگیری افراد در موقعیت‌های ارتکاب فساد، منطقی‌تر از قرار دادن آنان در معرض راستی‌آزمایی پسینی کنترل درونی است.

مدیریت تعارض منافع از جمله سیاست‌های نرم و پیشینی برای جلوگیری از فساد است. با تنظیم مقررات و خط‌مشی‌هایی برای از بین بردن یا کاهش مخاطرات موقعیت‌های تعارض منافع می‌توان تا حد زیادی از بروز فساد و ناکارآمدی ناشی از آن جلوگیری کرد.^۲ استفاده از واژه «مدیریت» برای

Fabio Massacci and John Mylopoulos and Nicola Zannone, **Detecting Conflict of Interest, Requirements Engineering**, 14th IEEE International Conference, 2006.

1. Davis, M. and Andrew Stark, **Conflict of Interest in the Professions**, New York: Oxford University Press, 2001, p. 8.

۲. مرتب، یحیی و همکاران، تعارض منافع در بخش عمومی، تهران: شفافیت و پیشرفت، ۱۳۹۹، صص ۲۸۲-۲۸۳.

تعارض منافع، انتخابی دقیق و دارای بار معنایی خاص است. تعارض منافع به دلیل شکل‌های گوناگون و موقعیت‌های مختلف بروز به صورت کامل از عرصه فعالیت‌های گوناگون حاکمیتی، اداری و اقتصادی قابل حذف نیست، بلکه بهترین راه حل، مدیریت تعارض منافع به شکلی بهینه است به نحوی که علاوه بر وجود قدرت انتخاب و اختیار در فرد، آثار نامطلوب آن کمینه شود.

نگارندگان بر این باورند که سوء مدیریت تعارض منافع در نظام حقوقی ایران در بی‌توجهی به اقدام همه‌جانبه برای شناسایی خاستگاه‌های آن و به تبع، در پیش نگرفتن روش بایسته برای مدیریت آن‌هاست، همان‌طور که معتقدند فروکاستن مسئله به اختلال در یک جنبه خاص و غفلت از آسیب‌شناسی دیگر حوزه‌ها منجر به مدیریت مطلوب مسئله نخواهد شد. نتیجه تحقیقات در نوشتار پیش رو حاکی از آن است که ردیابی ریشه‌های این آسیب، مبین وجود اختلال در سه حوزه هنجاری، ساختاری و رفتاری است. بر همین اساس، مسئله تعارض منافع را در این ابعاد بررسی می‌کنیم.

گفتار دوم. آسیب‌شناسی علل هنجاری اختلال در مدیریت تعارض منافع

نقص نظام هنجاری را می‌توان ناشی از هم‌زمانی دو گونه اختلال ماهوی و شکلی دانست که بررسی خواهیم کرد.

بند اول. اختلال ماهوی

بخشی از ایرادهای هنجاری، اختلال‌های ماهوی هستند که به مفاد قوانین و مقررات ناظر به مسئله تعارض منافع وارد است. از نظر نوشتار حاضر، نبود قانون جامع^۱ و نگاه کل‌نگر از یک سو و اختلال در شناسایی درست مهم‌ترین عوامل رخ دادن فساد ناشی از تعارض منافع در قوانین پراکنده موجود از سوی دیگر، اصلی‌ترین ایرادهای ماهوی حوزه هنجاری تلقی می‌شوند. پس از وضعیت‌شناسی نظام قانون‌گذاری ایران در کیفیت رویارویی با تعارض منافع، برای ترسیم تصویری بهتر از جایگاه دو عامل پیش‌گفته، آن‌ها را بررسی خواهیم کرد.

۱. آنامرادی‌زاد، داوود، سام محمدی و سید حسن حسینی مقدم، «ضرورت قانون‌گذاری در مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع»، فصل‌نامه مطالعات حقوقی، شماره ۴، ۱۴۰۰.

۱. وضعیت‌شناسی قانون‌گذاری

قانون‌گذار ایرانی تاکنون کارویژه «مدیریت تعارض منافع» را در هیچ یک از متون قانونی داخلی به کار نبرده است،^۱ ولی در دو قانون الحاق به کنوانسیون‌ها، این اصطلاح یافت می‌شود:

۱. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب ۸۵/۳/۲۱ مجلس شورای اسلامی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۸۷/۷/۲۰ تأیید کرد (بند ۱۲ ماده ۱۲).

۲. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل ۱۹۹۲ جهت اصلاح کنوانسیون تأسیس صندوق بین‌المللی برای جبران خسارت آلودگی نفتی (۱۹۷۱)، مصوب ۸۰/۱۱/۲۴ مجلس شورای اسلامی (بند ب ماده ۳۶ مکرر سوم).

در اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مصوب ۹۴/۱۲/۲ هیئت وزیران که در ماده ۲ مکرر بیان شده است: «اصول اخلاق حرفه‌ای که همه اشخاص در ارائه خدمات مهندسی خود، ملتزم به رعایت و لحاظ کردن آن هستند، به شرح زیر است: ۱- رجحان منافع عمومی، حفظ محیط زیست، میراث فرهنگی و رعایت قانون بر منافع شخصی خود و صاحبان کار به هنگام تعارض منافع...». هم‌چنین تبصره ۳ ماده ۵۹ این آیین‌نامه مقرر می‌دارد: «به منظور رفع تعارض منافع و تسهیل رقابت سالم و اجتناب از اختلال در انجام وظایف، تصدی هم‌زمان کارکنان دستگاه‌های نظارتی یا اجرایی مرتبط با موضوع قانون مجاز نمی‌باشد».

علاوه بر این، هیئت وزیران در آیین‌نامه ارزش‌گذاری دارایی‌های نامشهود در طرح‌های سرمایه‌گذاری مصوب ۹۶/۲/۱۷، این مفهوم را به کار برده است. مطابق ماده ۴ این آیین‌نامه، «اصول و روش‌های ارزش‌گذاری دارایی‌های نامشهود به شرح زیر است: ارزش‌گذاری باید با رعایت اصول محرمانگی، شفافیت، بی‌طرفی و اجتناب از تعارض منافع و بر اساس مطالعات بازار داخلی و بین‌المللی، تحلیل مالی، تجاری و اقتصادی و ارزیابی ابعاد فناورانه و محاسبه ریسک (خطر)‌های مربوط باشد و کیفیت و کمیت داده‌ها و اطلاعات، منبع، مستندات، هدف ارزش‌گذاری و روش‌های استفاده‌شده به طور

۱. در سال‌های اخیر، دولت و مجلس در راستای وضع قوانین با محوریت «تعارض منافع» تلاش‌هایی کرده‌اند که حاصل آن، تصویب کلیات طرح آن بوده است. برای مشاهده اصل خبر نک: www.mehrnews.com/news/5345667.

مستند تشریح شود...» هم چنین تبصره ۲ ماده ۱ آیین نامه اجرایی بند پ ماده ۷۲ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۹۷/۲/۲۳ هیئت وزیران مقرر کرده است: «کلیه اعضای کارگروه (کارگروه بررسی و تدوین فهرست دارویی ایران) باید کاربرگ (فرم) «اعلام تعارض منافع» تدوین شده توسط دبیرخانه کارگروه را تکمیل کنند».

در نظام قانون گذاری داخلی با واژه «تعارض منافع» روبه رو نیستیم، ولی کلیدواژگان هم معنا با آن در قوانین وجود دارد. واژه «تعارض منفعت» برای اولین بار در ماده ۹۱ قانون آیین دادرسی مدنی ۱۳۱۸ به کار رفته است.^۱ علاوه بر این، در برخی موارد و به صورت پراکنده، بی آن که نامی از تعارض منافع در قوانین بیاید، به محتوا و راهبردهای مدیریت آن اشاره شده است. برای مثال، قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری، مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲۲ بر جلوگیری از مداخلات مسئولان حاکمیتی در خرید و فروش ها متمرکز است که یکی از راهبردهای مدیریت تعارض منافع است. قانون گذار در این قانون، مسئولان رده بالای حکومتی اعم از نخست وزیر، وزیر، نمایندگان مجلس، سفیران، استانداران و تمامی کارکنان کشوری و لشکری و برخی از اشخاص حقوقی وابسته به دولت و حتی برخی از اقارب نسبی و سببی کارکنان دولت را از مداخله در معاملات دولتی و کشوری که فهرست آن در تبصره ۳ ماده اول همین قانون آمده است، ممنوع و برای متخلفان، مجازات حبس ۲ تا ۴ سال را پیش بینی کرده است.

در یک بررسی کلی، برخی از قوانین مبارزه با فساد در ایران - که به جهت رابطه علی بین فساد و تعارض منافع، در بحث حاضر از اهمیت بالایی برخوردارند - به این ترتیبند:

بر اساس اصل سوم قانون اساسی،^۲ یکی از وظایف دولت اسلامی، مبارزه با کلیه مظاهر فساد است. بر اساس اصل ۱۴۱ قانون اساسی^۳ و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، مصوب ۷۳/۱۰/۱۱ که

۱. ماده ۹۱: «هر گاه مأمور نتواند دادخواست را به شخص مدعی علیه برساند، باید در محل اقامت او به یکی از بستگان یا خادمین او ابلاغ نماید، مشروط بر این که به نظر مأمور، سن ظاهری این اشخاص برای تمیز اهمیت برگ دادخواست کافی باشد و مشروط بر این که بین مدعی علیه و شخصی که برگ را دریافت می دارد، تعارض منفعت نباشد».

۲. اصل سوم قانون اساسی: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: ۱. ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوا و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی...».

۳. اصل ۱۴۱ قانون اساسی: «رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا

در راستای اجرای همین اصل تصویب شده، قانون‌گذار به منظور جلوگیری از فساد اداری و مالی (سوء استفاده از مقام و موقعیت‌های متعدد شغلی) و منع دریافت‌های متعدد از منابع مختلف دولتی، مستخدمین دولتی را در تمام سطوح از تصدی بیش از یک شغل دولتی ممنوع کرده است. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام که از مهم‌ترین قوانین مقابله با فساد اداری است، به تعریف فساد، تکلیف دستگاه‌ها در پیش‌گیری از مفاسد اداری و ترتیبات مقابله پرداخته است. قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشکری و شهرداری‌ها و موسسات وابسته به آن‌ها، مصوب ۱۳۳۷/۲/۱۹ هم به این موضوع اشاره دارد.

بر اساس قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی، مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷ هم از آن‌جا که معاملات خارجی در دسته معاملات مربوط به قراردادهای کلان تجاری و اقتصادی هستند، «قبول هرگونه پورسانت (درصد) از قبیل وجه، مال، سند پرداخت وجه یا تسلیم مال تحت هر عنوان به طور مستقیم یا غیر مستقیم در رابطه با معاملات خارجی قوای سه‌گانه و... ممنوع است.» قانون مبارزه با پول‌شویی نیز با توجه به اثرات زیان‌بار اقتصادی و اجتماعی این پدیده در جلسه علنی ۸۶/۱۰/۲ مجلس شورای اسلامی تصویب شد.

علاوه بر این موارد، قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶.۱۴۰۰)، مصوب ۹۶/۱/۱۶ مجلس شورای اسلامی، بخشی را تحت عنوان «نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد» پیش‌بینی و در راستای اصلاح نظام اداری، اقداماتی را مقرر کرده است. ماده ۲۹ این برنامه در راستای افزایش شفافیت و مبارزه با فساد، دولت را مکلف به ثبت حقوق و مزایای کارکنان خود کرده است که با موضوع مدیریت تعارض منافع ارتباط وثیق دارد.

افزون بر این، از وجود برخی قوانین ناظر به دریافت هدیه توسط کارگزاران می‌توان نام برد که رویکردهای مختلفی دارند. برای نمونه، قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب ۱۳۹۰، قانون نظارت

مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثنی است.»

بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱، قانون استخدام وزارت اطلاعات مصوب ۱۳۷۴ و قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، رویکرد ممنوعیت مطلق دریافت هدیه را در پیش گرفته‌اند. در مقابل، آیین‌نامه تبادل هدایا با مقامات خارجی مصوب ۱۳۷۰، رویکرد ممنوعیت محدود را برگزیده و به تعیین سقف هدایای اعطایی به مقامات خارجی پرداخته است. در برخی قوانین مانند قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ نیز نگاه قانون‌گذار، معطوف به سازمان است و شخص محور نیست. قانون مورد اشاره، دریافت هدیه را ممنوع اعلام کرده و موارد جواز در آن را در مقام استثنا به رسمیت شناخته شده است. با این حال، در زمینه نگاه سازمانی قانون‌گذار باید این نقایص را متذکر شد: تشنّت قانونی گسترده در اعطای کمک سازمان‌های دولتی به مجموعه‌های دولتی و غیر دولتی که نشان‌دهنده نبود رویکرد مدیریت تعارض منافع و تصور پدیدار شدن موقعیت‌های ناشی از آن است.^۱

به طور کلی، پراکندگی و تمرکز نداشتن قوانین بر تعارض منافع را می‌توان مسئله اصلی و آسیبی انکارناشدنی دانست. در ادامه، اختلال ماهوی هنجاری به صورت جزئی‌تر با تمرکز بر دو آسیب؛ نبود قانون جامع مدیریت تعارض منافع و اختلال در شناسایی بایسته مهم‌ترین عوامل رخ دادن فساد ناشی از آن تحلیل می‌گردد.

۲. نبود قانون جامع مدیریت تعارض منافع

ترجیح منافع عمومی بر منافع شخصی، گرچه محتمل و امکان‌پذیر است و همواره بسیاری از افراد در آزمون خویشتن‌داری و رعایت امانت، سربلندند، شواهد زیسته نشان می‌دهد که در این صورت نیز افکار عمومی نسبت به صحت عملکرد کارگزار عمومی، مردّد و بدگمان است که کاهش اعتماد به دولت را نتیجه خواهد داد. در چنین مواردی، دولت‌ها تلاش می‌کنند با وضع قوانین، حوزه‌های تعارض منافع را مشخص و سپس در راستای پیش‌گیری از آن چاره‌اندیشی کنند. نبود قانون شایسته و جامع در موضوع تعارض منافع، حاکمیت قانون را متزلزل و مسیر را برای تبعیض و اعمال سلیقه باز می‌کند.

۱. عبدلی، امیرعباس و ولی رستمی، چهارچوب قانون‌گذاری مبارزه با فساد اداری در منظومه حقوقی جمهوری اسلامی ایران با تکیه بر «تعارض منافع»، اراک: جهاد دانشگاهی، ۱۴۰۰.

- در کنار قانون‌گذاری جامع^۱ می‌توان از قانون‌گذاری بخشی^۲ سخن گفت. جامع یا بخشی بودن سیاست‌های تعارض منافع بدین معناست که گاه قواعد مدیریت تعارض منافع در همه بخش‌های عمومی با قواعد یکسان صورت می‌گیرد و گاه با وضع قواعد خاص برای هر بخش، این مهم، ممکن می‌شود.^۳ برای مثال، کشورهایی مثل کانادا، کره جنوبی، صربستان و بوسنی هرزگوین، کشورهایی دارای قانون‌گذاری جامع در حوزه مدیریت تعارض منافعند و کشورهایی مثل فرانسه، آلمان و آمریکا در گروه قانون‌گذاری بخشی دسته‌بندی می‌شوند؛ یعنی موضوع نام‌برده را در قوانین گوناگون گنجانده‌اند. «طرح مدیریت تعارض منافع» که در اسفند ۹۷ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و کلیات آن در آبان ۱۴۰۰ به تصویب رسید، در راستای قانون‌گذاری جامع و بخش‌نامه مدیریت تعارض منافع در آموزش و پرورش مورخ ۹۹/۳/۱۳ که وزیر آموزش و پرورش به معاونت‌ها، سازمان‌ها، مراکز، دانشگاه فرهنگیان، دانشگاه شهید رجایی و مدیران کل آموزش و پرورش استان‌ها ابلاغ کرد، در دسته قانون‌گذاری بخشی قرار می‌گیرد. به نظر می‌رسد با توجه به وصف طیفی و سیال بودن تعارض منافع و داشتن اشکال و نمودهای گوناگون لازم است نظام حقوقی ایران از هر دو نوع این قانون‌گذاری‌ها بهره‌جوید.

بند دوم. اختلال در شناسایی بایسته‌مهم‌ترین عوامل رخ دادن فساد ناشی از تعارض منافع

پیش‌تر در بخش وضعیت‌شناسی قانون‌گذاری آمد که به دلیل قرابت مسئله تعارض منافع با فساد می‌توان راهکارهایی را جست که با هر دو مرتبطند و با مدیریت مطلوب یکی، دیگری را نیز مدیریت کرد. با توجه به نبود هنجار مدیریت تعارض منافع در نظام حقوقی ایران، تصور آن است که بتوان از هنجارهای مبارزه با فساد برای آن مهم نیز استفاده کرد. البته تحلیل این دسته از هنجارها نشان می‌دهد که نمی‌توان در این زمینه نیز قوانین یادشده را با امتیاز بالا ارزیابی کرد. شرح نمونه‌ای در خصوص اشتغال هم‌زمان و فعالیت‌های پسا‌شغلی می‌تواند تبیین‌کننده موضوع باشد.

1. comprehensive

2. sectorial

3. Reed, Quentin, *Regulating conflicts of interest in challenging environments: The case of Azerbaijan*, U4 Issue, 2010, p. 6: www.u4.no/publications.

- اعمال نشدن محدودیت برای اشتغال می‌تواند به دو شکل اشتغال هم‌زمان (در بخش عمومی یا خصوصی) یا فعالیت‌های پسااشتغال باشد که زمینه‌ساز بروز موقعیت‌های تعارض منافع است. به دیگر سخن، اشتغال هم‌زمان می‌تواند عرصه رخ‌نمایی معضلاتی چون نبود وفاداری و تعهد اداری کارگزاران باشد؛ چون به طور طبیعی، فرد نمی‌تواند هم‌زمان به دو دستگاه اداری، پای‌بند و وفادار باشد. علاوه بر این، وجود چنین وضعیت‌هایی، ضمانت‌های اجرایی یا تنبیه و ترغیب‌های انگیزه‌ساز اداری را خنثی می‌کند. برای مثال، برای کارمندی که در خارج از ساعات اداری، درآمدی چندین برابر حق اضافه‌کاری دارد، اثر ترغیب‌کننده اضافه‌حقوق یا تنبیه کسر از حقوق ناکارآمد است.

- فعالیت هم‌زمان مقام یا کارگزار عمومی در بخش خصوصی در قالب «تأسیس شرکت» یا «سهام‌داری» در آن، منافع عمومی را در معرض آسیب قرار خواهد داد؛^۱ چون در چنین مواردی، افراد همواره بر سر دوراهی انتخاب منافع عمومی و خصوصی قرار خواهند گرفت. الگوی مشارکت عمومی و خصوصی،^۲ سازوکاری است که در آن، بخش عمومی (دولت و دیگر نهادهای حاکمیتی) به منظور تأمین خدمات زیربنایی، اعم از آب و فاضلاب، حمل و نقل، سلامت آموزش، از ظرفیت‌های بخش خصوصی اعم از دانش، تجربه و منابع مالی استفاده می‌کنند. بر اساس آیین‌نامه تبصره ۱۹ قانون بودجه ۱۳۹۹ کل کشور، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند تمام یا بخشی از وظایف و مسئولیت‌های خود را با الگوی مشارکت عمومی و خصوصی دنبال کنند. بند ۲ ماده ۱۷ این آیین‌نامه، دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است اطلاعات پروژه‌های در حال بهره‌برداری دارای درآمد و پروژه‌های نیمه‌تمام را برای واگذاری به روش مشارکت عمومی و خصوصی انتشار عمومی دهند. با توجه به این‌که در این آیین‌نامه، سازوکارهایی برای مدیریت تعارض منافع پیش‌بینی نشده است، احتمال دارد که مسئولان و مدیران دستگاه‌های اجرایی متولی انتشار اطلاعات، با در اختیار داشتن رانت اطلاعاتی، این پروژه‌ها را به سمت پیمانکاران خاص خصوصی از جمله شرکت‌هایی سوق دهند که خود یا خویشان و نشان با آن، «رابطه سهام‌داری یا مالکیت» دارند یا تسهیلاتی برای کارکنان دستگاه‌های اجرایی و بازنشستگان دستگاه در گرفتن و اجرای

۱. انصاری، باقر، «مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، بهار ۱۴۰۱، شماره ۱۵.

پروژه‌های یادشده قائل شوند که از مصادیق روشن تعارض منافع است.^۱

- شرکت‌داری نمایندگان مجلس نیز از موقعیت‌های مهم تعارض منافع است. این موقعیت می‌تواند منجر به تعارض منافع سهام‌داری و مالکیت شرکت‌ها شود که اخلاقی در ایفای درست وظایف نمایندگی را به دنبال خواهد داشت. نماینده‌ای که سابقه حضور در هیئت مدیره یک کارخانه صنعتی بزرگ را دارد، بسیار محتمل است که در بزنگاه‌های مهم عملکرد خود در مجلس شورای اسلامی (قانون‌گذاری و نظارت) از ترجیح منافع عمومی بازماند.

- شناسایی نکردن بایسته موارد ایجادکننده فساد ناشی از وارد نشدن قانون‌گذار به مدیریت تعارض منافع، محدود به فعالیت‌های اشتغال هم‌زمان یا پسا‌شغلی نمی‌گردد و ایراد را در حوزه‌های دیگر نیز می‌توان ردیابی کرد. مواردی مانند هدیه یا خویشتاوندسالاری که صرفاً به صورت پراکنده و ناقص مانند قوانین آیین دادرسی مدنی و کیفری و بخش‌نامه وزیر رفاه، کار و امور اجتماعی (۱۵ بهمن ۱۳۹۶) به آن توجه شده است،^۲ صرفاً بخشی از ایرادهای ماهوی در قوانین این حوزه است که لزوم توجه جدی به محتوای قوانین و مقررات در این حوزه را متذکر می‌شود.

بند سوم. اختلال شکلی

- مقصود از اختلال شکلی در این جا، آن دسته از ایرادهای حوزه هنجاری است که وراى متن قانون و ناظر به فرآیندهای تقنینی است. در این زمینه، تأخیر در قانون‌گذاری در حوزه تعارض منافع و روند طولانی تصویب آن قابل ذکر است. در ایران، تأخیر و به درازا کشیدن فرآیند تصویب قوانین به ویژه قوانین مرتبط با مدیریت تعارض منافع سبب شده است در بسیاری مواقع،

۱. روزنامه شرق، جمال کاکایی، ۳ شهریور ۱۳۹۹. یکی از اعضای هیئت رئیسه مجلس در مصاحبه‌ای در تیرماه ۹۹ صراحتاً «سهام‌داری مسئولان در مراکز آموزش عالی» را مصداق روشنی از تعارض منافع دانست. از این رو، نگاهی به فهرست دانشگاه‌ها، مؤسسات و مراکز آموزشی غیر دولتی، نمایانگر نام شمار زیادی از مسئولان وزارت خانه‌های متولی نظارت بر این مراکز به عنوان هیئت امنا و رؤسای این واحدهاست. در چنین موقعیت‌هایی، عهده‌داری مسئولیت و سهام‌داری مراکز آموزشی و دانشگاهی توسط مسئولان و مدیران وزارت خانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و آموزش و پرورش، سطح نظارت بر این مراکز را کاهش داده است. به گفته این نماینده مجلس، ضروری است این افراد، داوطلبانه از یکی از سمت‌های خود استعفا دهند. خبرگزاری پرسنا، علی کریمی فیروزجانی، ۱۷ تیر ۱۳۹۹.

۲. عبدلی و رستمی، پیشین.

آفات متعددی دامن‌گیر نظام سیاسی حقوقی شود. برای مثال، گرچه اصل ۱۴۲ قانون اساسی هم‌زمان با طلوع آفتاب انقلاب اسلامی، موضوع ضرورت افشای اموال مقامات را اساسی‌سازی کرده است، «قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران» در آذرماه ۱۳۹۴ به تصویب رسید. البته این تصویب نیز پس از کش و قوس‌های فراوان مجلس و شورای نگهبان، دست آخر با ورود مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایی شد که تصویب آیین‌نامه اجرایی آن نیز تا سال ۹۸ به تأخیر افتاد.

- در مواردی، قانون‌گذاران با تأخیر در تصویب قوانین مرتبط با تعارض منافع، بستر کسب مزیت‌هایی را برای خود یا نزدیکان فراهم می‌کنند. برای مثال، در سال ۹۶، طرح جامع پذیرش و آموزش وکالت با هدف تغییر و اصلاح بازار وکالت در مجلس دهم اعلام وصول شد. با توجه به جواز قانونی کسب پروانه وکالت پس از خاتمه دوران نمایندگی، برخی نمایندگان مجلس به سودای آینده شغلی پردرآمد در حرفه وکالت، از تصویب قانون مربوط امتناع یا تعلل می‌کردند.

گفتار سوم. آسیب‌شناسی علل ساختاری اختلال در مدیریت تعارض منافع

- تعارض بین منافع شخصی و منافع عمومی، امری است که عموم کارگزاران دولتی با آن مواجهند و از این رو، می‌تواند زمینه‌ساز فساد باشد. در میان علل ساختاری تعارض منافع، اتحاد جایگاه قاعده‌گذاری، اجرا و نظارت (ناظر و نظارت‌شونده، قاعده‌گذاری و مجری)؛ تعارض درآمد و وظیفه و کارشناسی و امضای طلایی (گلوگاه‌های مرتبط با صدور مجوزها) به عنوان سه علت ساختاری بسیار مهم بروز تعارض منافع در نظام حقوقی ایران قابل بررسی هستند.

بند اول. اتحاد جایگاه‌های قاعده‌گذاری، اجرا و نظارت

- بنا بر قاعده کلی، وظایف حاکمیتی و قاعده‌گذاری باید از وظایف تصدی‌گری و اجرا متمایز باشند. تلاقی جایگاه‌های قاعده‌گذاری و اجرا، که از اشتباه‌های رایج در طراحی مدل ساختاری است، گاه به صورت واگذاری حیطه اجرا و نظارت به یک مجموعه و گاه دو مجموعه به ظاهر جدا و عملاً واحد رخ می‌دهد. برای مثال، اگر نمایندگان مجلس، قوانینی وضع کنند که مجری آن نیز باشند، تعارض منافع رخ داده است که زمینه لازم برای فساد را فراهم می‌کند.

در این مورد، می‌توان به آن دسته از نمایندگان از مجلس اشاره کرد که از اعضای هیئت مدیره شرکت‌های دولتی‌اند. در کنار اجرا می‌توان جایگاه مشاوره را نیز در نظر گرفت. آن هنگام که جایگاه قانون‌گذار و مشاور در فردی جمع شود، بستر مناسب برای بروز تعارض منافع ایجاد شده است. برای مثال، در حال حاضر، برخی از نمایندگان مجلس در تعدادی از شرکت‌های دولتی حکم مشاور دارند که در نبود نظارت کافی، آسیب‌های جدی بر جای خواهد گذاشت.^۱

- علاوه بر این، در بسیاری از موارد، یکی بودن جایگاه‌های اجرا و نظارت یا ناظر و نظارت‌شونده، مسیر بروز تعارض منافع را هموار می‌کند. برای مثال، بخش عمده‌ای از وظایف وزارت آموزش و پرورش، نظارت بر عملکرد مراکز غیر دولتی تحت نظارت آن است که ناکارآمدی نظارت‌ها را نتیجه خواهد داد. آن هنگام که وزیر بهداشت، خود، صاحب بیمارستان‌های خصوصی باشد، طبیعی و ناگزیر است که نظارت‌ها و قاعده‌گذاری‌ها در مورد بیمارستان‌های خصوصی، کیفیت لازم را نداشته و در عوض، مخرب باشند. قاعده‌گذاری در مورد حقوق و مزایای گروهی از کارکنان دولت توسط همان افراد، نمونه دیگری از تعارض منافع است که حل ساختاری این معضل ضروری است. مصداق بروز تعارض‌های منافع از جنس مثال‌های پیش‌گفته، در سطوح مختلف نظام سیاسی بسیار پرشمار است. نمایندگان مجلس توسط هیئت عالی نظارت بر رفتار نمایندگان - که همگی از اعضای مجلس شورای اسلامی هستند - مورد نظارت و ارزیابی درباره امور مربوط به دوران نمایندگی قرار می‌گیرند^۲ (اتحاد ناظر و منظور). روشن است که وجود تعارض منافع پررنگ در این موضوع، امر نظارت را به حاشیه خواهد برد.

۱. نک: زینالو، مهدی، علی‌رضا علی احمدی و سعید نریمان، «بررسی عوامل بروز تعارض منافع در نمایندگان مجلس شورای اسلامی»، سیاست‌گذاری عمومی، ۱۳۹۸، شماره ۲، صص ۹۹-۱۱۷.

۲. ماده ۱ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۹۱/۱/۱۵: «ماده ۱. به منظور حفظ شأن و منزلت نمایندگان و نظارت درباره امور مربوط به دوران نمایندگی در ابتدای هر دوره مجلس شورای اسلامی و حداکثر سه ماه پس از انتخاب هیئت رئیسه دایمی، هیئت نظارت که از این پس، هیئت نامیده می‌شود، مرکب از افراد زیر برای همان دوره تشکیل می‌گردد: الف. یکی از نواب رئیس به انتخاب هیئت رئیسه برای هر سال؛ ب. یک نفر از اعضای کمیسیون اصل نودم (۹۰) به انتخاب مجلس؛ پ. یک نفر از اعضای کمیسیون قضایی و حقوقی به انتخاب مجلس؛ ت. چهار نفر از سایر نمایندگان به انتخاب مجلس».

- تفکیک نشدن جایگاه قاعده‌گذار و مجری که از مهم‌ترین علل ساختاری بروز تعارض منافع است، ممکن است در بخش عمومی یا خصوصی رخ دهد. آن هنگام که اعضای هیئت مدیره بانک‌ها و بیمه‌ها نسبت به تعیین ضریب حقوقی برای خودشان اقدام می‌کنند، درگیر موقعیت تعارض منافع هستند.

بند دوم. تعارض درآمد و وظیفه

یکی از موارد بروز تعارض منافع، کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ شهرداری است. در ایران، حدود ۱۳۰۰ شهرداری وجود دارد که یکی از مشکلاتشان، نبود منابع مالی پایدار است. یکی از گلوگاه‌های مهم تخلفات و ناهنجاری‌ها در بخش شهرسازی، اختیارات کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها در دریافت جریمه است، به نحوی که این کمیسیون‌ها به جای انجام وظیفه خود در جلوگیری از بروز تخلفات در ساخت‌وسازهای شهری و تضمین رعایت مقررات شهرسازی، با گرفتن جریمه‌های مالی از تخلفات چشم‌پوشی و تراکم‌فروشی می‌کنند و در عوض به درآمد شهرداری‌ها می‌افزایند. قانون ماده ۱۰۰ شهرداری، این کمیسیون را مخیر کرده است که با دریافت جریمه مالی، تخلفات ساخت و ساز مانند احداث بنای بدون پروانه، احداث نکردن پارکینگ قابل استفاده و تراکم اضافی را نادیده بگیرد. متأسفانه به علت پیش‌بینی نشدن تأمین منابع پایدار برای شهرداری‌ها، در حال حاضر، شهرداری‌ها همواره در دوراهی تعارض منافع یعنی انتخاب بین انجام وظایف خود - که پیش‌گیری از تخلفات ساختمانی و صدور حکم تخریب یا اصلاح است - و راه دوم یعنی افزایش درآمد از طریق تبدیل تخلفات به جریمه مالی قرار دارند.^۱ به طور طبیعی، ارزش افزوده تخلفات (جریمه)، میل به تخلف و دریافت جریمه در شهرداری‌ها را افزایش خواهد داد. کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ شهرداری که وظیفه‌شان، پیش‌گیری از تخلفات ساختمانی است، از راه جریمه مالی تخلفات، برای خود کسب درآمد می‌کنند.

خوش‌بختانه، قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مصوب ۱۴۰۱/۵/۹ مجلس شورای اسلامی، نتیجه آخرین تلاش قانون‌گذار در راستای سامان‌دهی وضعیت درآمد شهرداری‌هاست. ماده ۱۷ این قانون، فروش تراکم توسط شهرداری‌ها را به تصویب کمیسیون مقرر در ماده ۵ قانون

۱. ویکی تعارض منافع، مرکز توان‌مندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی.

تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ وابسته ساخته و برای متخلفان از آن، مجازات پیش‌بینی کرده است: «شهرداری‌ها برای صدور پروانه ساختمانی، موظف به رعایت طرح تفصیلی شهرها بوده و فروش تراکم و نیز تغییر کاربری اراضی بر خلاف طرح تفصیلی فقط با تصویب در کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۲۲/۱۲/۱۳۵۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی مجاز است. متخلفان از مفاد این ماده مشمول مجازات تعزیری درجه هفت موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی به جز حبس و شلاق می‌شوند»^۱.

از دیگر نکات مثبت این قانون می‌توان به طراحی فهرست عوارض و جرم‌انگاری تخلف از آن‌ها، تعیین ضوابط برای وضع عوارض، تناسب وضع عوارض با توجه با شرایط محلی و دسته‌بندی شهرداری اعم از کلان‌شهرها و دیگر شهرها و روستاها و نفی تبعیض در دریافت عوارض اشاره کرد.

بند سوم. کارشناسی و امضای طلایی (گلوگاه‌های مرتبط با صدور مجوزها)

واگذاری اختیارات حاکمیت به نهادها و سازمان‌ها یا اشخاص دولتی و غیردولتی (که معمولاً بدون ایجاد سازوکار مناسب برای متأثر شدن این افراد از نتایج تصمیمشان است)، یکی از مواردی است که منجر به پدیده امضای طلایی و تعارض منافع ساختاری می‌شود؛ زیرا کارشناسان مربوط در مواضع مختلف می‌توانند حقوق حاکمیتی واگذار شده به آن‌ها را معامله کنند. برای مثال، ممکن

۱. تا پیش از اصلاحات ماده ۵ در سال ۱۳۸۸، هم‌چنان ایراد تعارض منافع را در کلان‌شهر تهران به دلیل عدم شمول تحت ضوابط خویش به قوت خود پابرجا می‌گذاشت. با این اصلاحات، سازوکار ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، به نحو مطلوبی، ایراد تعارض منافع مربوط به کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری را مدیریت کرده است: «ماده ۵. بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار (و در غیاب وی، معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و هم‌چنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می‌شود...»

تبصره ۳. در مورد شهر تهران، معاونین ذی‌ربط وزاری مسکن و شهرسازی، کشور، نیرو، جهاد کشاورزی و معاونین رؤسای سازمان‌های حفاظت محیط زیست و میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و شهردار تهران (رئیس کمیسیون) و هم‌چنین رئیس شورای اسلامی شهر تهران بدون حق رأی، اعضای کمیسیون می‌باشند.

تبصره ۴. در صورت فقدان شورای اسلامی شهر در تهران، نماینده وزیر کشور و در سایر شهرها، نماینده معرفی شده از سوی استاندار به جای رئیس شورای اسلامی شهر در کمیسیون ذی‌ربط شرکت خواهد نمود. «قانون اصلاح ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران؛ مصوب ۱۳۸۸/۰۱/۲۳».

است کارشناس سازمان حفاظت محیط‌زیست با دریافت وجوهی، از تخلفات انجام‌شده توسط سازمان صنایع ملی ایران چشم‌پوشی کند که مورد مشابه آن ممکن است برای کارشناس سازمان ملی استاندارد رخ دهد که در نتیجه آن، حقوق مردم در قبال دریافت مبالغی ضایع خواهد شد.^۱ فرآیندهای متمرکز و غیر شفاف مجوزدهی، به صورت ذاتی دارای تعارض منافع ساختاری هستند. بسیاری از مقامات و کارکنان دستگاه‌های دولتی هم‌زمان یا پس از فارغ شدن از خدمت دولتی به دریافت مجوز از سازمان یا وزارت خانه متبوع خود روی می‌آورند که به دلیل برخورداری از انواع رانت‌ها از جمله رانت اطلاعاتی، زمینه لازم برای بروز تعارض منافع پدیدار می‌شود. برای مثال، در این موارد، تعارض منافع در وزارت آموزش و پرورش از طریق دریافت مجوز راه‌اندازی و اداره مدرسه یا مرکز آموزشی و پرورشی غیر دولتی توسط مدیران اجرایی رخ خواهد داد. این سوژه پرتکرار، موضوع بند اول بخش نامه مدیریت تعارض منافع آموزش و پرورش قرار گرفته است.^۲ صدور مجوز مدارس غیر دولتی تنها با عضویت بدنه وزارت آموزش و پرورش در مؤسسان امکان‌پذیر است که سبب فساد گسترده مدیران وزارت آموزش و پرورش و افزایش نفوذ بخش خصوصی در این حوزه شده است.^۳

بند چهارم. تعارض وظایف

هرگاه دو وظیفه قانونی محول شده به فرد یا سازمان به نحوی باشند که امکان ایجاد تعادل میان آن‌ها ناممکن باشد یا مجری چنین اراده‌ای نداشته باشد، از مصادیق تعارض وظایف به شمار می‌آید. در واقع،

۱. برای مشاهده انواع تعارض منافع ناشی از فرآیندهای کارشناس محور نک: رزقی و پرهیزکاری، پیشین، صص ۱۹ و ۲۰.
۲. بند اول بخش نامه «اعلام برخی مصادیق تعارض منافع در وزارت آموزش و پرورش مصوب ۹۹/۳/۱۹: ۱». صدور مجوز راه‌اندازی و اداره مدرسه با مرکز آموزشی و پرورشی غیر دولتی از قبیل آموزشگاه علمی آزاد، آموزشگاه زبان خارجی، مرکز مشاوره، کانون فرهنگی و تربیتی و... توسط مدیران و بستگان آنان که دارای قرابت نسبی و سببی از طبقات اول و دوم می‌باشند، مادامی که در شورای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت مرکزی و نیز شورای نظارت برمدارس و مراکز غیر دولتی استان‌ها، شهرستان‌ها و نواحی عضویت حقیقی یا حقوقی دارند، تا اطلاع ثانوی متوقف باقی بماند و افرادی که در حال حاضر، دارای مجوز راه‌اندازی می‌باشند، حداکثر ظرف مدت دو ماه پس از ابلاغ این بخش‌نامه مکلفند نسبت به توقف فعالیت و تعطیلی مرکز غیر دولتی اقدام و مجوز صادره را به مرجع صدور تحویل نمایند یا از تصدی پست اجرایی استعفا و از عضویت در شوراهای مذکور انصراف دهند».

۳. در مواردی، یک مدیر بازنشسته، چندین مجوز مدرسه غیر دولتی دریافت کرده است که آن‌ها را می‌فروشد یا در برخی نقاط کشور مثل تهران، گروهی از مدارس غیر دولتی قدرتمند شکل می‌گیرند که به طور انحصاری و خارج از چارچوب تعیین‌شده توسط آموزش و پرورش قیمت‌گذاری می‌کنند.

در چنین شرایطی، پاسخ به یک وظیفه، نادیده گرفتن وظیفه دیگر قلمداد می‌گردد.^۱ برای نمونه، می‌توان از واگذاری وظایف متعدد و گسترده نام برد، به نحوی که رسیدگی به هر یک از آن‌ها سبب عمل نکردن به دیگر وظایف گردد. عضو بودن رئیس جمهوری در شوراهای متعدد و درگیری در امور اجرایی نیز می‌تواند سبب شود که وی از پاسخ‌گویی به افکار عمومی و مصاحبه با خبرنگاران سر باز بزند.^۲

بند پنجم. تعارض منافع سازمانی

گونه دیگر از تعارض منافع در حوزه ساختار، تعارض میان سازمان‌ها یا شخصیت‌های حقوقی است. این نوع، بیش‌تر در تعامل مجموعه‌های حاکمیتی و خصوصی در حوزه‌های گوناگون از نظارت و ارزیابی تا اجرا و تنظیم‌گری را می‌تواند شامل گردد. برخی از مصادیق را می‌توان از این قرار دانست: شرکت‌های خدمات مشاوره‌ای هنگام مشورت به بخش عمومی، در مواردی که خود، جزء فعالان اقتصادی در آن حوزه باشند؛ مؤسسات مدیریت سرمایه‌گذاری که به دلیل ارتباطات گسترده با شرکت‌های مختلف ممکن است حجم انبوه سرمایه‌های مشتریان را به جای سرمایه‌گذاری در شرکت دارای بیشترین بازده، آن را در شرکت‌هایی سرمایه‌گذاری کنند که با آن‌ها ارتباط دارند.^۳ مصادیق این نوع را باید در یک فرآیند طولانی و بر اساس استقرای سازمان به سازمان برشمرد تا بتوان به تمام نمونه‌ها اشراف پیدا کرد؛ امری که می‌تواند یکی از شواهد مهم لزوم الزام نهادهای عمومی به تنظیم و صدور بخش‌نامه تعارض منافع باشد. به یقین، هر یک از این نهادها به تناسب شرح وظایف خود، با گونه‌ها و نمونه‌های خاصی از موقعیت تعارض منافع روبه‌رویند که الزاماً دارای عمومیت و فراگیری در تمام سازمان‌ها نیست.

گفتار چهارم. آسیب‌شناسی علل رفتاری اختلال در مدیریت تعارض منافع

ضعف نظارت‌های اخلاقی و وجدانی، اثرگذاری ناروای گرایش‌های شخصی و همدستان، سه نمونه از مهم‌ترین موارد در حوزه اختلال‌های رفتاری به شمار می‌روند که بررسی خواهیم کرد.

۱. دشتی، محمدتقی، زهرا زندیه، و محمد مهدی فر، «تعارض منافع در بخش عمومی: گونه‌ها و انواع مقابله‌های حقوقی (تحلیل فقهی-حقوقی)»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، پاییز ۱۴۰۲، شماره ۱۰۰.

۲. عبدلی و رستمی، پیشین.

۳. همان، صص ۱۷۴-۱۷۰.

بند اول. ضعف نظارت‌های اخلاقی و وجدانی

وجدان کاری بخش جدایی‌ناپذیر بهره‌وری در سازمان است که تحت تأثیر عوامل درونی، بیرونی، فردی، سازمانی و فرهنگی بر عملکرد کارکنان اثر می‌گذارد. در فرهنگ کاری هر جامعه یا سازمان، «وجدان کاری»^۱ مطرح است و عبارت است از اصول و قوانین درون‌زای اخلاقی که رفتار کاری را تحت کنترل دارد. حاصل وجدان کاری، دقت در انجام کار به طور کامل و بی‌عیب و نقص و با احساس مسئولیت نسبت به وظایف محوله است.^۲ افراد با وجدان کاری بالا، ارزش‌های سازمان را اهداف و ارزش‌های خود می‌دانند و برای رسیدن به آن‌ها تلاش می‌کنند. این افراد برای سازمان ارزش قائلند و ایراد کمتری در کارشان دیده می‌شود.^۳

اخلاق حرفه‌ای و وجدان کاری، ضمن ارتقای هوش اخلاقی افراد، قضاوت آن‌ها درباره درستی یا نادرستی کارها را اصلاح می‌کند و از این طریق بر کمیت و کیفیت فعالیت آنان و عملکرد سازمان اثرگذار است. بر این اساس، بدیهی است که وجود الگوهای اخلاق حرفه‌ای به گونه‌ای که قابل اجرا و منطبق با فرهنگ کشورها باشند، می‌تواند بسیاری از مشکلات موجود سازمان‌ها را برطرف کند.^۴

بند ۲۱ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی رهبری در تاریخ ۸۹/۱/۳۱ به «نهادینه‌سازی وجدان کاری» پرداخته و منظومه‌ای از الزامات سیاستی را در مسیر حرکت نظام اداری مقرر کرده است. علاوه بر این، هیئت وزیران به استناد تبصره ۱ ماده ۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، منشور اخلاقی و اداری و اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام را تدوین کرده و در بند ۷ ماده ۵ آن، «وجدان کاری، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی متناسب با وظایف و اختیارات» را از اصول حاکم بر منشور دانسته است.

1. Work Consciousness/ Work commitment

۲. میرسپاسی، ناصر، «موانع تقویت وجدان کار»، اقتصاد و مدیریت، دوره هشتم، شماره ۲، ۱۳۷۵، ص ۴۹.

3. Pala F., Eker S., Eker M., "The effect of demographic characteristics on organizational commitment and job satisfaction: An empirical study on Turkish health care staff", The Journal of Industrial Relation and Human Resources, 2008, 10 (2), 54-75.

۴. شاه‌علی، مهرزاد، علی رشیدپور، اسماعیل کاوسی و علی اکبر اعتباریان، «الگوی پیاده‌سازی اخلاق حرفه‌ای در سازمان‌های ایران»، مدیریت شهری، شماره ۳۹، ۱۳۹۴، ص ۴۰۳.

بند دوم. گرایش‌های شخصی

آن‌گاه که گرایش سیاسی به یک حزب یا جناح، باورهای آیینی یا مناسبات قبیله‌ای سبب نادیده‌انگاری منافع عمومی شود، سیمای نکوهیده تعارض منافع رخ نمایانده است. یکی از نمودهای روشن این موضوع، در تعارض منافع نمایندگان مجلس است که با حصول تعارض بین وظایف نمایندگی و انگیزه‌های سیاسی، منطقه‌ای و جناحی، چالش‌های جدی بر سر انجام بی‌طرفانه و صادقانه وظایف صورت می‌گیرد. تأثیرات غیر مالی تعارض منافع یا تأثیر بر منافع غیر مالی^۱ از نظر احراز و نحوه مدیریت، بسیار پیچیده است. برای مثال، تصمیم‌گیری در مورد خویشان و آشنایان می‌تواند تا حد زیادی بر منافع فردی و زندگی شخصی افراد مؤثر باشد.

بند سوم. دریافت هدیه

گاه هدایا و مهمان‌نوازی، پوششی است برای فساد و از این رو، مستعد ایجاد موقعیت تعارض منافع است. در چنین مواردی، دریافت هدیه، نوعی رابطه مالی میان مدیران و کارکنان سازمان‌ها با دیگر افراد و شرکت‌ها ایجاد می‌کند که در ظاهر، موجه به نظر می‌رسد. نتیجه پیمایش انجام‌شده توسط سازمان توسعه اقتصادی در سال ۲۰۰۳ حاکی از آن است که موقعیت دریافت هدیه، رایج‌ترین شکل تعارض منافع است.^۲ در چنین مواردی، گرفتن هدیه با ایجاد احساس جبران لطف و قدردانی، مقام دولتی را در دوراهی عمل به وظیفه قانونی، اخلاقی و شغلی یا عمل به نفع اهداکننده هدیه قرار می‌دهد و موقعیت تعارض منافع ایجاد خواهد کرد. می‌توان شرایطی را در نظر گرفت که نماینده مجلس برای تحقیق و تفحص از سازمانی به یکی از آن‌ها مراجعه کند و در این راستا با هدایای مدیران آن سازمان مواجه شود. در چنین شرایطی، حتی در موردی که نماینده، هدیه را نپذیرد، از آثار نامطلوب روانی آن (تأثیر بر ناخودآگاه) مبرا نیست. از این رو، بر اساس مقررات و آیین‌نامه بسیاری از کشورها، قبول هدایا و استفاده از امکانات و خدمات رفاهی پیشنهادشده، ممنوع یا با محدودیت‌هایی همراه است. قزاقستان، کره و فیلیپین، مقرراتی دارند که تعیین می‌کند اعضای خانواده مسئولان و مقامات دولتی تا چه میزان می‌توانند هدایایی را قبول و از امکانات رفاهی واگذارشده استفاده کنند. بر اساس این تمهیدات و دستورالعمل‌ها در قرقیزستان،

1. Non-pecuniary interests

۲. ویکی تعارض منافع، مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی.

هدایای دریافتی باید به صندوق مشخصی تحویل گردد یا به بازرسان مربوط گزارش شود. در ژاپن، نپال، هند و مالزی، این اقدام در مورد هدایایی صورت می‌گیرد که ارزش آن‌ها از حد معینی بیش‌تر باشد. در ژاپن، شهروندان می‌توانند در صورت درخواست فردی به اطلاعات مربوط به هدایای دریافتی مسئولان به ارزش تقریبی بیش از ۱۷۰ دلار آمریکا دسترسی پیدا کنند.

نتیجه‌گیری

بررسی‌ها نشان می‌دهد که سیاست‌گذاران در کشورهای مختلف به مدیریت و پیش‌گیری از تعارض منافع به عنوان راهکاری مؤثر برای جلوگیری از فساد توجه دارند و قواعد و سازوکارهای متعددی برای پیش‌گیری از انواع تعارض منافع طراحی شده است. این سازوکارها در سطوح مختلف با استفاده از شفافیت، اقرار به وجود تعارض منافع، محدودیت و تغییر قواعد ساختاری تلاش می‌کنند که مخاطرات و آسیب‌های ناشی از تعارض منافع در مقامات، کارکنان و مسئولان حاکمیتی و سازمان‌ها یا بنگاه‌های خدمات‌رسان به بخش حاکمیتی را کاهش دهند. در نظام قانونی ایران، در برخی قوانین آن هم به صورت موردی، برخی از جنبه‌های تعارض منافع کنترل شده، اما به صورت مستقیم و فراگیر به تعارض منافع توجه نشده است.

مهم‌ترین اقدامات در راستای یافتن راه علاج تعارض منافع و سوزاندن شاخ و برگ‌های آن که همگی در کلیدواژه «فساد» خلاصه می‌شوند، در گرو خشکاندن ریشه‌ها و علل موجد تعارض منافع است. از این رو، در این پژوهش، علل زمینه‌ساز تعارض منافع ذیل سه عنوان (علل هنجاری، ساختاری و رفتاری) شمارش و بررسی شد. علل هنجاری به معنای زمینه‌هایی مبتنی بر نظم حقوقی موجود و تسهیل‌کننده مسیر بروز تعارض منافع است. این زمینه‌ها بنا به مورد، گاه ناشی از کمبودهای قانونی مثل تصویب نشدن قوانین خاص است و گاه به دلیل نقصان قوانین موجود یا خلأهای موجود در آن‌ها ایجاد می‌شوند. در ادامه، علل ساختاری تعارض منافع بررسی شد. این علت‌ها مبتنی بر پیوندها و قالب‌های طراحی شده در نظام حقوقی و بنا بر ماهیت نهادی و درونی‌شان، معضل تعارض منافع را می‌پروانند. دست آخر، علل رفتاری تعارض منافع در پیش چشم مخاطبان قرار گرفت؛ علی‌که برآمده از وضعیت خاص کارگزار عمومی یا ناشی از ضعف قدرت تصمیم‌گیری عادلانه اوست.

قوانین و قواعد کنترل تعارض منافع باید در دو سطح عمومی و اصلاح ساختاری به کنترل تعارض منافع بپردازد. در سطح عمومی باید آسیب‌های ناشی از سهام‌داری، مالکیت شرکت‌های خصوصی و «درب گردان»

در بین مسئولان و کارکنان حاکمیت و سازمان‌ها و شرکت‌هایی که به خدمات‌رسانی در بخش حاکمیتی اقدام می‌کنند، کنترل شود. با توجه به تجربه دیگر کشورها می‌توان راهکار دست‌یابی به این هدف را در محورهای ایجاد شفافیت (اعلام منافع)، اقرار به تعارض منافع و اعمال محدودیت جست‌وجو کرد.

در سطح ساختاری باید ساختارهای فسادزایی که به ایجاد شرایط امضای طلایی، اتحاد قاعده‌گذار و مجری یا اتحاد ناظر و نظارت‌شونده منجر می‌شود یا موجب بروز پدیده تعارض درآمد و وظایف می‌گردد، اصلاح شود و با تدوین قواعد پایه از ایجاد دوباره چنین ساختارهای فسادزایی جلوگیری به عمل آید. در این راستا باید به تدوین قوانین ناظر به مدیریت تعارض منافع، به استفاده از نظارت مردمی در فرآیندهای کشف تخلفات و حمایت و تشویق گزارشگران فساد^۱ نیز توجه داشت.

در سطح نظارت باید با ایجاد نهادی مستقل که در انجام وظایف خود تحت فشارهای بیرونی قرار نمی‌گیرد (برای مثال، ریاست این نهاد به پیشنهاد رئیس‌جمهوری و تأیید مجلس و رئیس قوه قضاییه به مدت ۵ سال منصوب شود)، ضمن ایجاد سازوکارهای پیش‌گیرانه، به صورت شفاف و قاطع با متخلفان قواعد مدیریت تعارض منافع برخورد شود.

نگارندگان پیشنهاد می‌کنند که هنگام قانون‌گذاری برای مدیریت تعارض منافع به این قواعد توجه شود:

الف) اعلام منافع مالی^۲ مسئولان

ب) اقرار به وجود تعارض منافع در زمان تصدی مسئولیت

ج) اعمال برخی محدودیت‌ها برای شاغلان در مناصب حاکمیتی

د) تفکیک حداکثری قاعده‌گذار و مجری؛

ه) تفکیک میان مقام نظارت‌کننده و نظارت‌شونده

و) به حداقل رساندن اشکال تعارض منافع مانند درآمد. وظایف

ز) تغییر قواعد حاکم بر فرآیندهای کارشناس محور (امضای طلایی) به نحوی که در موارد گریزناپذیر از آن نیز امکان وقوع فساد کاهش یابد.

1. whistleblowers

2. Financial Disclosure System

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. آلد، ویلیام، گزارش دارایی‌های مقامات عمومی (۲)، ترجمه: مهسا شعبانی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۸۵۵۳، ۱۳۸۶.
۲. برناردلو، مارلین ج. فیلد و همکاران، تعارض منافع در آموزش، پژوهش و اقدامات پزشکی، تهران: شریف، ۱۴۰۰.
۳. پرهیزکاری، سید عباس و ابوالفضل رزقی، تعارض منافع: دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶.
۴. چارچوب روش‌شناختی بررسی تعارض منافع در سازمان‌ها، تهران: مرکز توان‌مندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، ۱۳۹۹.
۵. رزقی، ابوالفضل و سید عباس پرهیزکاری، تعارض منافع، راهبردهای پیش‌گیری و مدیریت، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، ۱۳۹۶، شماره مسلسل ۱۵۸۰۱.
۶. عبدلی، امیرعباس و ولی رستمی، چهارچوب قانون‌گذاری مبارزه با فساد اداری در منظومه حقوقی جمهوری اسلامی ایران با تکیه بر «تعارض منافع»، اراک: جهاد دانشگاهی، ۱۴۰۰.
۷. مرتب، یحیی و همکاران، تعارض منافع در بخش عمومی، تهران: شفافیت و پیشرفت، ۱۳۹۹.

ب) مقاله

۱. انصاری، باقر، «مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، بهار ۱۴۰۱.
۲. آنامراندزاد، داوود، سام محمدی و سید حسن حسینی مقدم، «ضرورت قانون‌گذاری در مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع»، فصل‌نامه مطالعات حقوقی، شماره ۴، ۱۴۰۰.
۳. دشتی، محمدتقی، زهرا زندیه، و محمد مهدی فر، «تعارض منافع در بخش عمومی: گونه‌ها و انواع

- مقابله‌های حقوقی (تحلیل فقهی . حقوقی)»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، پاییز ۱۴۰۲، شماره ۱۰۰.
۴. زینالو، مهدی، علی‌رضا علی احمدی و سعید نریمان، «بررسی عوامل بروز تعارض منافع در نمایندگان مجلس شورای اسلامی»، سیاست‌گذاری عمومی، ۱۳۹۸، شماره ۲، صص ۹۹-۱۱۷.
۵. شاه‌علی، مهرزاد، علی رشیدپور، اسماعیل کاوسی و علی‌اکبر اعتباریان، «الگوی پیاده‌سازی اخلاق حرفه‌ای در سازمان‌های ایران»، مدیریت شهری، شماره ۳۹، ۱۳۹۴.
۶. محقق داماد، سید مصطفی و محمد درویش‌زاده، «حقوق را جدی بگیریم: جای خالی قانون مدیریت تعارض منافع در انتخابات ریاست جمهوری سیزدهم»، فصل‌نامه علمی تخصصی دانش‌نامه‌های حقوقی، دوره چهارم، شماره ۱۰، ۱۴۰۰.
۷. میرسپاسی، ناصر، «موانع تقویت وجدان کار»، اقتصاد و مدیریت، دوره هشتم، شماره ۲، ۱۳۷۵.
۸. وکیلان، حسن و داور درخشان، «راهکارهای پیش‌گیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی با رویکرد تطبیقی»، مجله حقوقی دادگستری، بهار ۱۳۹۹.

۲. Latin Source

۱. Demmke, C., Henökl, T., & Moilanen, T., Regulating conflicts of interest for holders of public office in the European Union: A comparative study of the rules and standards of professional ethics for the holders of public office in the EU^{۲۷}- and EU institutions. European Institute of Public Administration, ۲۰۰۸.
۲. DEMMKE, Christoph and Thomas HENOKL, "Managing Conflicts of Interests – Ethics Rules and Standards in the Member States and the European Institutions", EIPASCOPE, num. ۳, ۲۰۰۷.
۳. Field, Marilyn J., Bernard Lo., Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice, National Academies Press, ۲۰۰۹.
۴. Independent Evaluation Group (IEG), Guidelines to Manage Conflicts of Interest in Independent Evaluation, World Bank, ۲۰۱۴.
۵. Lateef KS., Evolution of the World Bank's thinking on governance, ۲۰۱۶.

۶. Messick, Richard E., "Regulating Conflict of Interest: International Experience with Asset Declaration and Disclosure", Public Sector Governance Poverty Reduction and Economic Management, The World Bank. ۲۰۰۹.
۷. Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Country Experiences; Giorgini, Paolo and Fabio Massacci and John Mylopoulos and Nicola Zannone, Detecting Conflict of Interest, Requirements Engineering, ۱۴th IEEE International Conference, ۲۰۰۶.
۸. Davis, M. and Andrew Stark, Conflict of Interest in the Professions, New York: Oxford University Press, ۲۰۰۱.
۹. Reed, Quentin, Regulating conflicts of interest in challenging environments: The case of Azerbaijan, U۴ Issue, ۲۰۱۰, p. ۶: www.u۴.no/publications.
۱۰. Pala F., Eker S., Eker M., "The effect of demographic characteristics on organizational commitment and job satisfaction: An empirical study on Turkish health care staff", The Journal of Industrial Relation and Human Resources, ۲) ۱۰, (۲۰۰۸).

۳. Website

۱. www.mehrnews.com/news/۵۳۴۵۶۶۷/.
۲. www.transparency.org/en/corruptionary/conflict-of-interests.
۳. www.transparency.org/en/cpi/۲۰۲۰/index/irn.

A Legal Analysis of Conflict of Interest Management in the Public Sector: A Case Study of the Iranian Legal System

Ali Mashhadi¹

Zahra Zandieh²

Mohammad Mahdifar³

Abstract

Family appointments, favors, lobbying, and rent-seeking shareholdings of parliamentary representatives have occupied the minds of anti-corruption researchers. The footprint of many corruptions can be traced back to the keyword “conflict of interest”. The existence of a conflict of interest is not equivalent to the occurrence of corruption, but undoubtedly, the greatest factor in corruption is the existence of various conflict of interest situations that place an individual at a crossroads between personal and national interest. Although in an Islamic society, piety, inner control, and moral qualifications are conditions for holding positions, relying on moral virtues does not negate the government’s responsibility to eliminate situations that give rise to conflicts of interest.

The main research question is: What factors have caused the emergence of conflicts of interest in Iran to such an extent that one can speak of the alarm of a crisis in the Iranian political and administrative system? This article, which has analyzed the library resources on this subject using a qualitative method, seeks to investigate the main causes of corruption arising from conflict of interest situations with a legal approach in three areas: normative causes: resulting from a lack of adequate lawmaking; structural causes: arising from cases such as the combination of rule-making, executive, and supervisory positions; behavioral causes: resulting from matters such as a lack of adherence to professional ethics.

Keywords: Conflict of interest, corruption, management, public official

1. Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, Qom University, droitenviro@gmail.com

2. PhD student in Public Law, Faculty of Law, Qom University (Corresponding Author), zandie1991@gmail.com

3. PhD Candidate in Public Law, Faculty of Law, University of Tehran (Farabi college), mohammadmahdifar@ut.ac.ir