



# «تعارض منافع در بخش عمومی»: گونه‌ها و انواع مقابله‌های حقوقی (تحلیل فقهی و حقوقی)

محمدتقی دشتی \*

زهرا زندیه \*\*

محمد مهدی فر \*\*\*

## چکیده

«تعارض منافع» به عنوان مفهوم مستقل و شناخته‌شده در حکمرانی مدرن اهمیت بسیار بالایی دارد تا جایی که بسیاری از کلیدواژگان مهم این حوزه با موضوع تعارض منافع در ارتباط مستقیم قرار گرفته‌اند. به دست آوردن اعتماد عمومی و ارتقای مردم‌سالاری، جلوگیری از فساد، ارتقای سلامت و انسجام اداری، شفافیت و توسعه اقتصادی بدون دست‌یابی به سطحی قابل قبول از مدیریت تعارض منافع امکان‌ناپذیر است. تعارض منافع، حوزه‌ای از پیچیدگی‌های فوق‌العاده و حساسیت‌های سیاسی و قانونی است. از این رو، کشمکش‌های نظری برای دریافتی دقیق از «تعارض منافع» تا همین چندین پیش ادامه داشته است.

مسئله اصلی مقاله پیش رو، یافتن درکی صحیح و تحلیلی فقهی و حقوقی از مفهوم تعارض منافع، گونه‌های مختلف آن و انواع مقابله نظام‌های حقوقی با آن است. نویسندگان بر این باورند که با فهم درست و جامع از مفهوم و انواع تعارض منافع و با رصد تطبیقی صف‌آرایی نظام‌های حقوقی رویاروی این معضل بزرگ می‌توان ادبیات تعارض منافع را در ایران پررنگ ساخت تا در سایه تعمیق مفهوم در اذهان پژوهشگران و دغدغه‌مندان، به تدریج، دست‌یابی به اهداف بلندی هم‌چون کسب اعتماد عمومی، عدالت و شفافیت ممکن شود.

**کلیدواژه‌ها:** تعارض منافع، فساد، مدیریت، نظام‌های حقوقی.

\*. دکترای تخصصی، رئیس مرکز پژوهشی مینا، قم، ایران.

t\_d\_dashty@yahoo.com

\*\* . دانشجوی دکترای حقوق عمومی دانشگاه قم، قم، ایران. (نویسنده مسئول)

zandie1991@gmail.com

\*\*\*. دانشجوی دکترای حقوق عمومی دانشگاه تهران (دانشکده‌گان فارابی)؛ پژوهشگر مرکز پژوهشی مینا

mohammadmahdifar@ut.ac.ir

## مقدمه

امروزه، فساد، بزرگ‌ترین چالش پیش روی نظام‌های سیاسی و اداری و مهم‌ترین تهدید برای توسعه کشورهاست. بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت اسلامی، موظف به مبارزه با همه مظاهر فساد است (بند اول اصل سوم قانون اساسی). «اژدهای هفت‌سر فساد» با هدف‌گذاری روی اقتصاد، عدالت، فرهنگ و اعتماد عمومی، نظام سیاسی را به ورطه لغزش‌گاه‌های ناکارآمدی و پسرفت نزدیک می‌کند. در بررسی آماری سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۲۰، شاخص فساد در ایران در رتبه ۱۴۹ از ۱۸۰ کشور جهانی و رتبه ۱۶ از ۲۲ کشور منطقه گزارش شده که نشان‌دهنده واپس‌ماندگی در زمینه مبارزه با این معضل است.<sup>۱</sup>

بروز «تعارض منافع» و نبود راهکار مناسب برای مدیریت آن، از اصلی‌ترین و ریشه‌ای‌ترین دلایل وقوع فساد در سطوح عمومی حاکمیت است. وجود تعارض منافع با بروز فساد مساوی نیست، ولی بی‌تردید، بزرگ‌ترین عامل آن، وجود موقعیت‌های گوناگون تعارض منافع است که فرد را بر سر دوراهی منفعت شخصی یا ملی قرار می‌دهد.<sup>۲</sup> در جامعه اسلامی، اتصاف به تقوا، کنترل درونی و صلاحیت‌های اخلاقی از شرایط تصدی مناصب است، ولی تکیه بر فضایل خلاق، نافی مسئولیت حکومت در رفع موقعیت‌های بروز تعارض منافع نیست. تعارض منافع در یک تعریف اولیه و کلی، مجموعه شرایطی است که خطر اثرپذیری اقدامات حرفه‌ای یا تصمیم‌ها را از منافع ثانویه تقویت می‌کند. به عبارت دیگر، در موقعیت‌های بروز تعارض منافع، منافع ملی (اولیه)، هم‌عرض منافع شخصی (ثانویه) قرار می‌گیرد و این نگرانی معقول پدید می‌آید که فرد در مقام انتخاب، تحت تأثیر منافع دسته دوم قرار گیرد. در حقیقت، در این موقعیت خطیر، فرد از مسیر اهداف قانون و اخلاق، منحرف می‌شود و در دام «سوء استفاده از اختیار»،<sup>۳</sup> گرفتار می‌آید.

زیربنای ارتکاب همه مفاسد، بهره‌مندی از موقعیت‌های تعارض منافع است؛ یعنی قبل از هر فسادی، حتماً یک موقعیت تعارض منافع وجود داشته که فرد، گروه یا سازمان در جایگاه انتخاب بین منافع شخصی و منافع عمومی، منافع دسته دوم را انتخاب نکرده است.<sup>۴</sup> از

1-[www.transparency.org/en/cpi/2020/index/ir](http://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/ir) .

2-Mooney, Joseph, Conflicts of Interest by Public Officials, 2015: [www.icclr.law.ubc.ca/sites/icclr.law.ubc.ca/files/publications/pdfs/Chapter%209%20.pdf](http://www.icclr.law.ubc.ca/sites/icclr.law.ubc.ca/files/publications/pdfs/Chapter%209%20.pdf)

به نقل از: انصاری، باقر، «مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، دوره پنجاه و دوم، شماره ۱، بهار ۱۴۰۱، ص ۳۰۰.

3-Abuse of power .

4-see: Catchick, P., Conflict of Interest: Gateway to Corruption, ACFE European Fraud Conference, 2014.

آن‌جا که پیش‌گیری و مبارزه با فساد، یکی از اساسی‌ترین خواسته‌های مردم از حکومت‌ها و مهم‌ترین وظایف دولت‌هاست و با توجه به ارتباط بین تعارض منافع و فساد، مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع (شخصی، گروهی یا سازمانی)، راهکاری اساسی برای پیش‌گیری از انواع مفاسد و تضمین‌کننده عدالت و شفافیت در کشور خواهد بود.

در قلمروی امور عمومی (و البته در دیدگاهی واقع‌بینانه، همه امور)، کم‌تر حوزه‌ای را می‌توان یافت که تعارض منافع، مشکل‌آفرین نشده باشد. از رویدادهای مقطعی چون انتخابات، تا امور دایمی هم‌چون آموزش و اقتصاد و سیاست، همگی به صورت‌های مختلف، درگیر این چالش هستند. چون تعارض منافع، مهم‌ترین ریشه وقوع فساد در حاکمیت است، جامعه از تمام مقاماتی که در بخش عمومی فعالیت دارند، انتظار دارد که در تمام سطوح، وظایف خود را بی‌طرفانه و بدون جانبداری انجام دهند و منافع شخصی یا منافع نزدیکان آنان بر تصمیم‌هایشان اثر نگذارد. هر گونه سوء مدیریت در انجام وظایف می‌تواند به فساد یا سوء استفاده از منصب عمومی بیانجامد. در مقابل، چنان‌چه تعارض منافع به درستی مدیریت شود، اعتبار نظام سیاسی حفظ خواهد شد.<sup>۱</sup>

اثر پیش‌رو، بررسی فقهی و حقوقی مبانی، اقسام و اشکال و انواع مقابله حقوقی با تعارض منافع را وجهه همّت خود قرار داده است. تجربه جهانی در مقام مقابله با تعارض منافع، الگوهای مختلفی را نمایش می‌دهد. برخی کشورها هم‌چون ایالات متحده آمریکا، با طراحی نظام جامع مدیریت تعارض منافع، پرچم‌دار مبارزه با این معضل بوده‌اند. در نقطه مقابل، برخی دیگر از کشورها از جمله ایران، به صورت موردی، پراکنده و در لابه‌لای قوانین خود برای تعارض منافع، قاعده‌گذاری کرده‌اند. این درک مصداقی و پرداخت جزئی، به منزله تسکینی موقت و اهمال نسبت به اصل مسئله بوده که سبب شده است چرخه مبارزه با فساد تکمیل نشود. خوش‌بختانه، در سال‌های اخیر، دغدغه‌مندی اқشار جامعه و نخبگان نسبت به منافع عمومی و لزوم فسادستیزی در راستای حراست از این مهم سبب شده است. تعارض منافع و مدیریت آن به یک مسئله و گفتمان در ادبیات حکمرانی تبدیل شود.

در حوزه امور پزشکی، آثار متعددی در باب موضوع پژوهش پیش‌رو نگاشته شده، ولی دانش‌واژه «تعارض منافع»، از موضوعات مغفول‌مانده در مطالعات سیاسی و حقوق عمومی است. از این رو، با وجود اهمیت روشن موضوع، ادبیات داخلی، کم‌تر از حدّ مورد انتظار به آن پرداخته است. بی‌تردید، ادبیات حقوق عمومی کشور به انجام پژوهش‌هایی در راستای ریشه‌یابی فساد و تعارض منافع از خلال سنجش و ارزیابی وضعیت موجود و راهکارسنجی برون‌رفت از آن نیازمند است.

1-Lateef, KS., Evolution of the World Bank's thinking on governance, 2016.

در این مقاله، پس از ارائه تعریف تعارض منافع و مدیریت آن، اقسام و اشکال آن را بررسی می‌کنیم. بررسی مبانی تعارض منافع در آیین فقه، انواع مقابله حقوقی با پدیده تعارض منافع و تشریح عملکرد نظام تقنینی ایران در مواجهه با آن از دیگر بخش‌های این اثر است.

## گفتار اول. مفهوم‌شناسی «تعارض منافع» و مدیریت آن

### بند اول. تعارض منافع<sup>۱</sup>

«تعارض منافع» با وجود بدهت ظاهری، مفهومی پیچیده و چندلایه است که یکی از دلایل عمده آن، دارا بودن انواع و اقسام و موقعیت‌های گوناگون بروز این معضل است. تعارض منافع، مفهومی سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و قانونی است که مجادله‌ها و ابهام‌های بسیاری درباره تعریف اجماعی آن وجود دارد.<sup>۲</sup> از این رو، ضروری است با امعان نظر نسبت به تمام ابعاد و وجوه، آن را مدیریت کرد. به دلیل گستردگی مفهومی تعارض منافع، ارائه تعریف سلبی در کنار تعریف ایجابی می‌تواند به تبیین جامع آن یاری برساند. در مقام تعریف سلبی باید گفت که تعارض منافع، فساد نیست. این در حالی است که در بسیاری از گزارش‌ها و تحلیل‌های غیر رسمی، بین این دو، تفکیک گذاشته نمی‌شود. تعارض منافع، موقعیتی است که در آن، مقام عمومی، هر اقدامی انجام دهد، به یکی از وظایف یا منافع خود آسیب زده است. بنابراین، قرار گرفتن در شرایط تعارض منافع، تصمیم‌گیری با آثار سوء برای اداره عمومی یا فرد به همراه دارد.

در یک تعریف کلی، تعارض منافع، موقعیت‌هایی است که تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای تحت تأثیر منفعت ثانوی قرار می‌گیرند.<sup>۳</sup> در موقعیت‌های تعارض منافع، امور شخصی افراد، وظایف عمومی و رسمی آنان یا منافع مالی و غیر مالی‌شان با یکدیگر در تعارض و تلاقی است و در نتیجه، فرد باید نسبت به حفظ منافع عمومی یا شخصی خود تصمیم بگیرد. به

1-Conflict of Interest.

Demmke, C., Thomas Henökl and Teemu Moilanen, 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, 1st Ed, European Institute of Public Administration, 2008, p. 27; see

Soloveičik, Deividas and Karolis Šimanskis, "The Evolving Concept of 'Conflict of Interests' in the EU Public Procurement Law", European Procurement & Public Private Partnership Law Review 12, No. 2, 2017, p. 112:www.jstor.org/stable/26695440

۳. رزقی، ابوالفضل و سید عباس پرهیزکاری، «تعارض منافع، راهبردهای پیش‌گیری و مدیریت»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶، ص ۴.

عبارت دیگر، در تعارض منافع با هم‌عرض شدن دو هدف با منافع متفاوت در یک شخص یا سازمان به صورت موردی یا کلی مواجه خواهیم بود. در این حالت و در رویکرد مبتنی بر زاویه دید حکمرانی، تعارض منافع، تعارضی بین وظایف دولتی و منافع خصوصی مقامات یا مستخدمان دولتی است که می‌تواند به شکل نادرستی بر وظایف آن‌ها اثر بگذارد.<sup>۱</sup> یکی از بهترین تعاریف‌های ارائه‌شده آن است که تعارض منافع، وضعیتی است که در آن، شخص نمی‌تواند عدالت را در مورد منافع واقعی یا بالقوه مغایر برقرار کند. این وضعیت زمانی اتفاق می‌افتد که منافع یا نگرانی‌های شخصی با تصمیم درست، قانونی و مورد انتظار مغایرت داشته یا وقتی که منافع شخصی یک مقام دولتی با وفاداری او به امور عمومی مغایر باشد.<sup>۲</sup>

در حقیقت، مقام عمومی در جایگاه تصمیم‌گیری، هدفی غیر از هدف قانون‌گذار را دنبال می‌کند و فرد یا افراد خاصی را منتفع می‌سازد. مایکل دیویس و آندرو استارک معتقدند اگر دو شرط وجود داشته باشد، یک موقعیت، موقعیت تعارض منافع است؛ زیرا فرد دارای منفعت خاصی است که آن منفعت با دخالت در رابطه نمایندگی باعث می‌شود که قضاوت صحیحی صورت نگیرد. آن دو شرط عبارتند از:

شرط اول - فرد در رابطه‌ای، ملزم به نمایندگی از منافع فردی دیگر است و این نمایندگی به قضاوت در تصمیم‌گیری‌های مختلف بستگی دارد؛

شرط دوم - فرد دارای منفعتی خاص است که آن منفعت با دخالت در رابطه نمایندگی باعث می‌شود قضاوت به صورت صحیح و درست صورت نگیرد.<sup>۳</sup>

در این تعریف، باید به چهار مؤلفه اصلی توجه داشت: رابطه، قضاوت، منفعت و اعمال درست قضاوت. «رابطه»، موضوع کلی و شامل هر گونه ارتباط فرد با دیگران است. این رابطه ممکن است رسمی یا غیر رسمی و کوتاه‌مدت یا بلندمدت (ارتباطات خانوادگی) باشد. «قضاوت»، یکی از ارکان مهم تعریف ارائه‌شده است که به تصمیم‌هایی مربوط می‌شود که فرد، و رای تصمیم‌های عادی می‌گیرد. فرد در این قضاوت، نیازمند مهارت و اطلاعات

1-OECD, "Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Country Experiences", OECD, 2003

2-Giorgini, Paolo, Fabio Massacci, John Mylopoulos and Nicola Zannone, Detecting Conflict of Interest, Requirements Engineering, 14th IEEE International Conference, 2006; See: Dragoş, Dacian C. and Alexandra Horváthová, "Addressing Conflict of Interests in Public Procurement in the European Union and the Legal Challenges in Romania and Slovakia", European Procurement & Public Private Partnership Law Review, Vol. 12, No. 3, 2017, pp. 266-80; Lee Nelson, Erica, "Conflict of Interest and Parliament", Economic and Political Weekly 46, No. 19, 2011, pp. 68-73

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

بالاست. بنا بر این تعریف، عامل کلیدی برای این‌که فرد در موقعیت تعارض منافع قرار بگیرد، آن است که در شرایط قضاوت قرار داشته باشد و از او خواسته شود که در مقام نمایندگی، بهترین قضاوت را انجام دهد.

«منفعت» نیز عبارت است از هر گونه نفوذ، وفاداری، درگیری، احساس یا دیگر ویژگی‌های یک موقعیت که باعث می‌شوند اعتماد به قضاوت فرد کم شود. منافع اقتصادی و وابستگی‌های خانوادگی، معمول‌ترین منافع در موقعیت‌های تعارض منافع هستند. «اعمال درست قضاوت» هم جوابی است که در پاسخ به این سؤال به دست می‌آید: «کدام عمل، مورد انتظار است؟» بر این مبنای، آنچه قوانین مختلف، قواعد حرفه‌ای، اخلاق یا اصطلاحاً واقعیت‌های اجتماعی، رفتار درست را مقرر کرده‌اند و انتظار است که بر اساس آن‌ها، رفتار مورد نظر اتفاق افتد.<sup>۱</sup> در این راستا، معیار قضاوت درست برای موقعیت‌های تعارض منافع باید متناسب با این اقتضائات تحلیل شود.<sup>۲</sup>

بنا بر تعریف سازمان شفافیت بین‌الملل (ائتلاف جهانی علیه فساد)، تعارض منافع، «وضعیتی است که در آن، یک فرد یا نهاد اعم از دولت، کسب‌وکار، رسانه یا جامعه مدنی، با موقعیت انتخاب بین وظایف و اقتضائات جایگاه خود و منافع خصوصی خود مواجه می‌شود».<sup>۳</sup> نکته قابل توجه این است که اولاً تعارض منافع به خودی خود به معنای وجود فساد نیست، بلکه یکی از عوامل مهم و مستقیم در بروز فساد است که برای پیش‌گیری از فساد و ناکارآمدی باید آن را مدیریت کرد. ثانیاً وجود تعارض منافع به اثبات تأثیر حقیقی منافع شخصی روی کار حرفه‌ای نیاز ندارد، بلکه وجود منفعت ثانویه به تنهایی برای ایجاد موقعیت تعارض منافع کفایت می‌کند.

در ایران، با خلأ تعریف قانونی در باب تعارض منافع مواجه هستیم. 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» (۱۳۹۸/۸/۱۹)، 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

1-Ibid, pp. 47-52; Independent Evaluation Group (IEG), Guidelines to Manage Conflicts of Interest in Independent Evaluation, World Bank, 2014, p. 4

هم‌چنین برای مطالعه بیشتر نک: چارچوب روش‌شناختی بررسی تعارض منافع در سازمان‌ها، تهران: مرکز توان‌مندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، ۱۳۹۹، ص ۳؛

۲. نک: چارچوب روش‌شناختی بررسی تعارض منافع در سازمان‌ها، تهران: مرکز توان‌مندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، ۱۳۹۹، ص ۳.

3-[www.transparency.org/en/corruptionary/conflict-of-interests](http://www.transparency.org/en/corruptionary/conflict-of-interests) .

بدون تبعیض وظایف مذکور را مانع شود». در بند «الف» مصوبه «مدیریت تعارض منافع در شهرداری تهران» (مصوب شورای اسلامی شهر تهران، ۱۳۹۷/۷/۱۰) نیز 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».

### بند دوم. مدیریت تعارض منافع

کنترل درونی ناشی از باورهای مذهبی، وجدان، اخلاق، ارزش‌های اجتماعی، ترحم یا ترس می‌توانند مانع از وقوع فساد شوند، اما برای پیش‌گیری از فساد، کنترل‌های درونی به تنهایی کافی نیستند. با وجود تصدیق اهمیت و جایگاه گران‌سنگ کنترل‌های درونی باید دانست مسدودسازی و اجتناب پیشینی از قرارگیری افراد در موقعیت‌های ارتکاب فساد، منطقی‌تر از قرار گرفتن افراد 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 حدّ زیادی از بروز فساد و ناکارآمدی ناشی از آن جلوگیری کرد. به عبارت دیگر، از حاکمیت انتظار می‌رود با سیاست‌گذاری در باب مدیریت تعارض منافع، این اطمینان را به مردم دهد که مقامات دولتی، اجازه دخالت منافع شخصی خود را در تصمیم‌گیری‌ها و حوزه‌های مدیریتی خویش نخواهند داد.<sup>۱</sup>

استفاده از واژه «مدیریت» برای 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 حذف‌شدنی نیست، بلکه بهترین راه حل، مدیریت تعارض منافع به شکلی بهینه است به گونه‌ای که علاوه بر وجود قدرت انتخاب و اختیار در فرد، آثار نامطلوب آن کمینه شود. به عبارت دیگر، در سیاست‌های تعارض منافع نباید به دنبال حذف موقعیت‌های تعارض منافع بود، بلکه این موقعیت‌ها باید به بهترین شکل «مدیریت» شوند.

معیارهای گوناگونی برای ارزیابی سیاست‌های مدیریت تعارض منافع ارائه شده است مانند:

۱. تناسب: آیا سیاست به صورت اثربخش، معطوف به مهم‌ترین تعارض‌هاست؟
۲. شفافیت: آیا سیاست برای افراد و مؤسساتی که ممکن است تحت تأثیر آن قرار گیرند، قابل درک و در دسترس است؟

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

۳. پاسخ‌گویی: آیا سیاست مشخص می‌کند که چه کسی، مسئول اجرا و بازبینی آن است؟

۴. انصاف: آیا سیاست برای همه گروه‌های داخل یک مؤسسه و دیگر مؤسسات به طور یکسان اجرا می‌شود؟<sup>۱</sup>

## گفتار دوم. اقسام و اشکال تعارض منافع

### بند اول. اقسام تعارض منافع

تعارض منافع را به اعتبار موضوع‌های مختلفی می‌توان تقسیم کرد: به اعتبار این‌که فرد یا شخص حقیقی، درگیر تعارض منافع است یا سازمان، به تعارض منافع فردی (شخص محور) و سازمانی (سازمان محور) و به اعتبار بالقوه یا بالفعل بودن تعارض، به تعارض منافع بالقوه و تعارض منافع بالفعل قابل تقسیم است. باید توجه داشت در کنار هر نوع از تعارض منافع می‌توان شکلی خاصی از آن را جای داد. به عبارت دیگر، تعارض منافع شخصی یا سازمانی می‌توانند اشکال مختلفی (تعارض وظایف، تعارض درآمد و وظیفه و تعارض ناشی از ارتباطات سهام‌داری) به خود بگیرند.

در تعارض منافع شخص محور، به علت برخی ویژگی‌های مربوط به شخصی که در مناصب حاکمیتی قرار گرفته است (روابط خانوادگی، روابط سهام‌داری، اشتغال و نظیر آن)، منافع فرد در تعارض با منافع حاکمیت و عموم مردم قرار می‌گیرد. برای مثال، مدیرکل دفتر برنامه‌ریزی برق و انرژی در بخش‌نامه‌ای به دلیل مصرف زیاد کولرهای گازی از طریق دولت، سازمان‌های دولتی را موظف به حذف این نوع کولرها و استفاده از سرمایش مرکزی می‌کند، در حالی که تحقیقات به طور شفاف نشان نداده است که سرمایش مرکزی، انرژی کم‌تری از کولرگازی مصرف می‌کند. علاوه بر این، مدیرکل دفتر برنامه‌ریزی برق و انرژی، یکی از سهام‌داران اصلی یک شرکت بازرگانی واردکننده و خدمات پس از فروش سرمایش مرکزی نیز هست. در این موارد، فرد به انگیزه کسب منافع شخصی، منافع حاکمیت را کنار می‌گذارد. در این نوع از تعارض منافع، اگر فرد دیگری بدون ویژگی‌های یادشده (در این مثال، روابط سهام‌داری) در آن جایگاه قرار بگیرد، تعارض منافع بروز نمی‌کند.

در برخی موارد، تعارض منافع شخصی، ناشی از ساختار و قواعدی است که افراد در آن قرار دارند. برای مثال، طبق قواعد سازمانی ممکن است تعیین مبلغ حقوق و مزایای مدیران به عهده خودشان باشد. در این موارد، قواعد طراحی شده برای آن جایگاه، مستقل از

۱. برناردلو، ماریلین ج. فیلد و همکاران، تعارض منافع در آموزش، پژوهش و اقدامات پزشکی، تهران:

شریف، ۱۴۰۰، ص ۹۷.



ویژگی‌های مربوط به اشخاص، آن‌ها را در معرض تعارض منافع قرار خواهد داد.<sup>۱</sup> برخی از جایگاه‌ها، مستعد تعارض منافع شخص محور در مسئولان و کارکنان حاکمیت هستند. در این موارد، جایگاه‌هایی که حکومت، بخشی از اختیارات خود را به فرد یا افرادی (در قالب شورا) واگذار می‌کند، بستری مهم در تحقق تعارض منافع هستند. برخی از این موقعیت‌ها عبارتند از:<sup>۲</sup>

اختیار قاعده‌گذاری اعم از قانون، مقررات و دستورالعمل‌ها	اختیار واگذاری و فروش دارایی‌های دولتی
اختیار ارائه مجوز فعالیت	اختیار ارزیابی، مانند کارشناسان دادگستری
اختیار ارائه مجوز واردات	اختیار انتخاب و استخدان کارمندان
اختیار خرید و معاملات دولتی	جایگاه قضاوت، مانند قضات دادگستری
اختیار نظارت در سطح کلان مانند نظارت نمایندگان بر دولت و در سطوح پایین‌تر مانند نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و نظارت ناظر پروژه بر پروژه‌های پیمانکاری	اختیار تایید یا رد وضعیت و استاندارد، مانند اداره استاندارد و شرکت‌های زیرمجموعه، کارشناسان محیط‌زیست، کارشناسان بهداشت و کارشناسان کار

در تعارض منافع سازمان محور، یک سازمان یا نهاد (شخصیت حقوقی)، درگیر موقعیت تعارض منافع می‌شود، به گونه‌ای که به علت وجود برخی شرایط، منافع سازمان با منافع عمومی در تقابل قرار می‌گیرند. برای مثال، سازمانی که درآمدها و وظایفش با یکدیگر تعارض دارند، دچار تعارض منافع خواهد شد. چنانچه بخشی از درآمد نیروی انتظامی جمهوری اسلامی از محل درآمد حاصل از جرایم رانندگی باشد، اداره راهنمایی و رانندگی همواره در تعارض عمل به وظیفه قانونی (اعمال جریمه‌های قانونی) یا تلاش برای کاهش تخلفات و کسب درآمد حاصل از اعمال جریمه‌های نقدی خواهد بود. مؤسسات و شرکت‌های خدمات مشاوره‌ای، مؤسسات ارزیابی و صحه‌گذاری، مؤسسات اعطاکننده استاندارد، مؤسسات پیمان کاری، سازمان‌های صنفی دارای حق قاعده‌گذاری (خودتنظیم‌گری)<sup>۳</sup> و نظارت،

۱. پرهیزکاری، سید عباس و ابوالفضل رزقی، «تعارض منافع: دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶، ص ۶.  
۲. همان، ص ۸.

نمونه‌هایی از این نوع تعارض منافع هستند.<sup>۱</sup>

تعارض منافع بالفعل، ناظر بر موقعیتی است که در زمان حال یا وضع فعلی، یک موجودیت در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است. به عبارت دیگر، تعارض منافع بالفعل، ناظر بر هم‌زمانی انتفاع از یک موقعیت تعارض منافع و بروز آن موقعیت است، در حالی که تعارض منافع بالقوه، ناظر بر وجود نفع و بروز موقعیت تعارض منافع در آینده است. در کنار این تقسیم‌بندی‌ها می‌توان از انواع دیگری هم‌چون تعارض منافع مالی<sup>۲</sup> و غیر مالی<sup>۳</sup> سخن گفت. تعارض منافع مالی، مواردی است که فرد بین یک منفعت مالی و منفعت عمومی یا قانونی باید انتخاب کند، در حالی که در تعارض منافع غیر مالی، فرد تحت تأثیر عوامل دیگری هم‌چون رابطه خویشاوندی، حزبی یا برخی دیگر از ملاحظات قرار می‌گیرد.

## بند دوم. اشکال تعارض منافع

منظور از اشکال تعارض منافع، شیوه‌های ظهور عینی موقعیت‌های تعارض منافع است که مکرر و ملموس است. واقعیت آن است که چالش‌های مفهومی و پیچیدگی‌های ابعاد نظری تعارض منافع، اجازه دسته‌بندی و شناسایی تمام موارد و اشکال آن را نمی‌دهد. از این رو، برخی از اشکال رایج این مفهوم و با در نظر گرفتن بافت اداری، اجتماعی و سیاسی هر کشور که شیوع بیشتری دارند، بررسی خواهند شد.

### ۱. تعارض درآمد و وظیفه

اگر فرآیندها و روش‌ها، شخص را در موقعیتی قرار دهد که اجرای وظیفه محول شده به وی به کاهش درآمدش بیانجامد، شخص یا سازمان در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است. برای مثال، بودجه بیمارستان‌های سازمان تأمین اجتماعی بر اساس ضریب اشغال تخت، تخصیص داده می‌شود، به این معنی که بیمارستان‌های دارای بیش‌ترین بیمار بستری‌شده،

---

۱. در این موارد باید در نظر داشت که وجود سازمان‌های ارزیابی‌کننده یا خودتنظیم‌گر، در کنار تمام محاسنی که دارند، ممکن است معایبی نیز داشته باشند. برای مثال، نزدیکی و مجاورت، انعطاف‌پذیری، مقبولیت یا به هم پیوسته شدن منافع از ویژگی‌های مثبت وجود سازمان‌های خودتنظیم‌گر است، ولی مواردی هم‌چون بروز تعارض منافع، اعمال نشدن مجازات‌های کافی یا اعمال نشدن قانون از معایب وجود چنین نهادهایی است.

See: Coglianesi, C., Keating, E. K., Michael, M. L., & Healey, T. J., "The role of government in corporate governance", NYUJL & Bus., Vol. 1, No. 219, 2004

2-Financial interests.

3-Nonfinancial interests.

بیش‌ترین اعتبار را در اختیار خواهند داشت. این مسئله، نمایان‌گر تعارض درآمد و وظیفه است. بر اساس مشاهدات، این نوع اختصاص بودجه سبب بستری شدن غیر ضروری بیماران در بیمارستان‌ها شده است و در افزایش هزینه نظام سلامت تأثیر بسزایی دارد.<sup>۱</sup>

## ۲. تعارض وظایف

در شرایطی، نقش‌های متعدد محول‌شده به یک شخص با یکدیگر متعارض می‌شوند. در واقع، در چنین شرایطی، پاسخ به یک وظیفه، نادیده گرفتن وظیفه دیگر قلمداد می‌گردد. طبیعی است که در چنین موقعیتی، هر تصمیمی که شخص بگیرد، دچار سوگیری و در نتیجه، ناکارآمدی عملکرد است. برای مثال، نمایندگان مجلس در برخی از تصمیم‌گیری‌ها، دچار این نوع از تعارض منافع هستند. آن‌ها از سویی باید نسبت به منافع حوزه انتخابی خود حساس و پاسخ‌گو باشند و از دیگر سو، باید منافع ملی را در نظر بگیرند و این دو، در برخی موارد با یکدیگر تعارض دارند.

## ۳. اتحاد قاعده‌گذار و مجری

در کلان‌ترین سطح مدیریت، در تمام حکومت‌ها، قوه مقننه از مجریه تفکیک شده است. در سطح خرد نیز لازم است قاعده‌گذار از مجری منفک شود؛ چون تعارض منافع، نقش مجری و نقش قانون‌گذار سبب تعهد نداشتن به یکی از این نقش‌ها می‌شود.

## ۴. اتحاد ناظر و منظور

همانند موضوع قاعده‌گذاری برای خود، فردی که به صورت شخصی، مسئول نظارت بر رفتار و عملکرد خود (یا بخش زیر نظر خود) است، به صورت طبیعی، در معرض موقعیت تعارض منافع است. به عبارت دیگر، در این حالت، مقام عمومی، در موقعیت احتمال انتفاع از نظارت و ارزیابی خود قرار خواهد گرفت.

## ۵. اشتغال هم‌زمان

این نوع، یکی از رایج‌ترین اشکال تعارض منافع است که در ادبیات بین‌المللی به عناوینی هم‌چون اشتغال ثانویه<sup>۲</sup> یا فعالیت‌های فراشغلی<sup>۳</sup> شناخته می‌شود. این شکل از تعارض منافع، ناظر بر آن است که مسئول دولتی، به شغلی غیر از فعالیتش در بخش

۱. چارچوب روش‌شناختی بررسی تعارض منافع در سازمان‌ها، ص ۴.

2-Secondary Employment.

3-Extra-Occupational Activities .

عمومی اشتغال دارد، به صورتی که این اشتغال بر فعالیت اصلی یا وظیفه قانونی او اثرگذار باشد. به صورت کلی، این نوع از تعارض منافع، قابلیت تعمیم به عنوان موقعیت دارای منافع متعارض را ندارد، اما اگر این مشاغل، هم‌زمان، وظایفی را بر شخص حمل کند که هم‌عرض یکدیگر باشند، آن‌گاه فرد در موقعیت متعارض قرار می‌گیرد. اشتغال هم‌زمان در بخش عمومی و بخش خصوصی، بغرنج‌ترین نوع از موقعیت‌های تعارض منافع است. این امر در سیاست‌گذاری با سوگیری سیاست‌ها به نفع شغل سیاست‌گذار در بخش خصوصی و در خدمات‌رسانی، از طریق هدایت مشتریان به سمت بخش خصوصی، خود را نشان می‌دهد. برای نمونه، مهندسی که در جایگاه حاکمیتی و تصمیم‌گیری، از طریق تصویب سیاستی، ورود مهندسان جدید به بازار را به کسب اجازه از سازمان نظام مهندسی وابسته می‌کند یا نماینده مجلسی که هم‌زمان عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد است، به دلیل اشتغال هم‌زمان، درگیر موقعیت تعارض منافع شده است و از تصویب قوانین اعمال تغییر در امتیازات اعضای هیئت علمی دانشگاه آزاد (هر چند با منافع ملی موافق باشد)، جلوگیری می‌کند.

#### ۶. انگیزه‌های سیاسی و منطقه‌ای

در این حالت، انگیزه‌های سیاسی و منطقه‌ای یعنی نمایندگی منافع یک حزب یا منطقه از یک طرف و نمایندگی منافع کل حاکمیت یا کشور از طرف دیگر، هم‌زمان در یک شخص جمع می‌شود. این موضوع، از دشوارترین موقعیت‌های تعارض منافع است؛ چون تمامی مناصب سیاسی و نمایندگی در سطوح بالا مشمول یک یا هر دوی این انگیزه‌ها می‌شود.

#### ۷. تعارض منافع ناشی از روابط خویشاوندی یا دوستانه

این شکل از تعارض منافع که همه افراد در آن قرار دارند، از جمله موارد تعارض منافع است که به راحتی می‌تواند از منافع هم‌عرض به فساد تبدیل شود. این تعارض منافع ممکن است به علت سهام‌داری، اشتغال یا رابطه مالی یکی از بستگان مقامات دولتی با بخش‌های تحت نظارت، قاعده‌گذاری یا پیمان‌کاری وی به وجود آید.

#### ۸. «درهای گردان»<sup>۱</sup> یا ارتباطات پسا‌شغلی

درهای گردان به معنای جابه‌جایی افراد بین مشاغل و مناصب عمومی و خصوصی، در یک حوزه کاری یا حوزه‌های نزدیک به هم است.<sup>۲</sup> این شکل از تعارض منافع به اشتغال بازنشستگان یا مستعفی‌ان بخش دولتی در بخش خصوصی یا برعکس اطلاق می‌شود. افرادی که در این

1-Revolving door.

2-[www.transparency.org/en/corruptionary/revolving-door](http://www.transparency.org/en/corruptionary/revolving-door).

شرایط قرار می‌گیرند، از یک طرف، ملزم به حفظ اسرار دولتی هستند و از طرف دیگر باید به شغل جدید خود متعهد باشند. امکاناتی چون استفاده از سرمایه اجتماعی، استفاده از پیوندهای پیشین در موقعیت جدید برای تسهیل صدور مجوز، کاهش نظارت، ایجاد انحصار یا قاعده‌گذاری به نفع موقعیت شغلی جدید، پی‌آمدهای تعارض ارتباطات پسا‌شغلی است که به صورت وسیعی، منافع عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اهمال در نظارت یا قاعده‌گذاری با انگیزه استخدام در بخش خصوصی پس از خاتمه فعالیت در مشاغل حاکمیتی از این موارد است.

## ۹. سهام‌داری و مالکیت

این مورد نیز مشابه موقعیت تعارض وظایف و مشاغل هم‌زمان است. فردی که در مجموعه‌ای سهم دارد، نمی‌تواند در مشاغل دولتی که تأثیر مستقیم بر آن مجموعه دارد، مشغول به فعالیت باشد؛ چون تصمیمات وی به صورت مستقیم یا غیر مستقیم بر مجموعه دارایی وی اثر می‌گذارد.

## ۱۰. دریافت هدیه

رابطه مالی بین مسئولان حکومتی و نهادهایی که در مورد آن‌ها تصمیم‌گیری می‌شود، ممکن است تحت عناوینی مانند دریافت هدیه<sup>۱</sup> یا درخواست رشوه<sup>۲</sup> شکل بگیرد. طبق یک بررسی که سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در سال ۲۰۰۳ انجام داد، پذیرش هدیه، به عنوان مهم‌ترین شکل تعارض منافع شناسایی شده است.<sup>۳</sup> در مواجهه با پذیرش هدیه، ضرورت و اهمیت آن نادیده گرفته می‌شود. نبود سیاست‌های شفاف در خصوص هدیه ممکن است علاوه بر ایجاد موقعیت‌های تعارض منافع و افزایش ریسک فساد، پی‌آمدهایی هم‌چون از بین رفتن قبح دریافت هدیه مقام عمومی و تبدیل شدن آن به یک فرهنگ داشته باشد. باید توجه داشت بسیاری از هدایایی که داده می‌شوند، در واقع، رشوه‌هایی هستند که با هدف سوء استفاده از موقعیت قانونی اعطا می‌شوند و اعتماد عمومی را تا سطح گسترده‌ای کاهش خواهند داد. در ایران، برخی قوانین به صورت پراکنده در خصوص دریافت هدیه توسط مقامات عمومی قاعده‌گذاری کرده‌اند، مانند قانون نظارت بر رفتار قضات<sup>۴</sup> (مصوب ۱۳۹۰/۷/۱۷)،

1-Gifts, benefits and hospitality, A guide to good practice, Corruption and Crime Commission, Office of the Information Commissioner, Office of the Auditor General, Public Sector Commission, and Office of the Parliamentary Commissioner for Administrative Investigations, 2016

۲. برای مطالعه تفاوت‌های «هدیه» با «رشوه» نک: مرتب و همکاران، پیشین، ص ۱۰۸.

3-OECD, op.cit.

۴. نک: ماده ۱۷.

قانون استخدامی وزارت اطلاعات<sup>۱</sup> (مصوب ۱۳۷۴/۴/۲۵) و قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۲</sup> (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸). با این حال، به نظر می‌رسد مطلوب آن است در خصوص دریافت هدیه توسط مقام عمومی، نظام هنجاری جامعی پیش‌بینی شود.<sup>۳</sup>

## گفتار سوم. مبانی فقهی تعارض منافع

برای بررسی صحیح نسبت تعارض منافع و گزاره‌های دینی باید به این نکته‌ها توجه کرد:

### الف) اصطلاح جدید تعارض منافع و ارتباط آن با سنت

دانش‌واژه «تعارض منافع»، اصطلاحی جدید و متأخر است. پس روشن است که مقصود نگارندگان از واکاوی آن در منابع دینی، اشاره به وجود این اصطلاح در منابع نیست. از دیگر سو، این امر نمی‌تواند مانع از بررسی موضوع حاضر از نظرگاه دینی شود؛ زیرا برای یافتن ارتباط میان سنت و مدرنیته از رویکرد و روش علمی خاصی می‌توان بهره گرفت که در موارد متعددی از جمله محل بحث کارآمد است. توضیح بیش‌تر آن که اگر پژوهش‌گر بتواند: یک - اصطلاح جدید مورد نظر را از نظر ماهوی و اکاوی و عناصر و مؤلفه‌های آن را به درستی استخراج کند؛

دو - با هدف یافتن کلیدواژگان قابل بهره‌گیری بتواند در سنت نیز مطالعه لازم را انجام دهد. آن‌گاه به صورت صحیح و بی آن‌که دچار لغزش در ریشه‌یابی مفاهیم مدرن در سنت گردد، ارتباطی منطقی میان آن دو برقرار خواهد کرد.

### ب) در پیش گرفتن رویکرد تکلیف‌محور

در واکاوی دینی تعارض منافع می‌توان دو رویکرد اخلاق‌محور یا تکلیف‌محور را در پیش گرفت. چون غرض از نوشتار حاضر، واکاوی مسئله از بعد حقوقی (نه اخلاقی و غیرالزامی) است، صرفاً رویکرد دوم دنبال می‌شود. بنابراین، بحث تعارض منافع را از منظر مباحث دینی و در دو سطح پیش خواهیم برد:

## بند اول. ترجیح منافع شخصی بر منافع عمومی

از آن‌جا که مخاطب فقه، شخص «مکلف» است، بحث، منصرف از «موقعیت» تعارض منافع بوده و متوجه «عملی» است که مقام عمومی در آن موقعیت انجام می‌دهد. تصمیم ناصواب فرد که همان ترجیح منافع شخصی یا گروهی بر منافع عمومی است، دو صورت دارد:

۱. نک: تبصره ماده ۷۴.

۲. نک: ماده ۹۱.

۳. نک: انصاری، پیشین، ص ۳۱۶.

صورت نخست: شرایطی که تعارض منافع، مقرون به ارتکاب عمل حرام دیگری می‌شود، به این صورت که در نظر نگرفتن منافع عمومی توسط شخص، در برخی موارد، ناشی از رشوه‌ای است که دریافت کرده است.

صورت دوم: گاهی نیز عمل بدون اقراران با عمل محرم خارجی است، مانند آن که شخص به دلیل تعلق داشتن به فرد یا گروه خاص یا به دلیل ترجیح دادن منافع فردی خویش، بدون آن که رشوه دریافت کند، در موقعیت تعارض منافع، تصمیم ناصواب می‌گیرد. به نظر می‌رسد اصل ترجیح منافع شخصی - فارغ از اقراران داشتن یا نداشتن با عمل حرام خارجی - این ایرادها را دارد:

### ۱. مخالفت با تعهد در برابر اداره

شخصی که به استخدام اداره درمی‌آید، آن چه به عنوان تکلیف در آن عقد بر عهده شخص نهاده می‌شود و به همان دلیل نیز وی مستحق دریافت حقوق و مزایا می‌گردد، انجام وظایف محول شده به همراه رعایت مصالح و منافع عمومی است. بر همین اساس، در حقوق اداری، اصل «عدم سوء استفاده از اختیار»، یکی از اصول حاکم بر مقامات اداری است. در نتیجه، شخص با تصمیم‌گیری ناصواب در موقعیت تعارض منافع، از یکی از تعهدات لازم‌الوفای خود تخطی می‌کند.

### ۲. خیانت در امانت

طبق فرمایش امیرالمؤمنین علی (ع)، مناصب عمومی، امانت‌هایی هستند که به افراد سپرده می‌شوند: «وَإِنَّ عَمَلَكَ لَيْسَ لَكَ بِطُعْمَةٍ وَ لَكِنَّهُ فِي عُنُقِكَ أَمَانَةٌ»<sup>۱</sup>. بر این اساس، امانت‌دهنده را چه خداوند متعال بدانیم، چه مردم و خواه حاکم اسلامی به نحو اصیل یا از طرف مردم، در اصل مطلب، تفاوتی رخ نخواهد داد؛ زیرا خیانت در امانت محقق می‌شود. به علاوه، آن چه بر اهمیت مطلب می‌افزاید، مبتلا شدن ذمه فرد به حق الناس است و چون مرتکب، مقام عمومی است، طرف حق نیز عموم آحاد جامعه خواهند بود و چون بری‌الذمه کردن از این تعداد عادتاً محال است، پس بر لزوم کاربست نهایت احتیاط و دقت توسط کارگزاران می‌افزاید.

در نهایت، روشن شد که نفس ترجیح منافع شخصی و گروهی بر منافع عمومی، امری است که مشمول نهی است و شخص، مجاز به چنین اقدامی نیست. حال اگر علاوه بر آن، مقام عمومی، عملی مانند ارتش را نیز مرتکب شود، در واقع، دو عمل مستقل در محل بحث قابل شناسایی هستند (رشوه و ترجیح منافع شخصی بر منافع عمومی) که مورد نهی‌اند.

۱. نهج البلاغه، حکمت ۲۸۳.

## بند دوم. مدیریت تعارض منافع

حقیقت امر آن است که ضرورت مدیریت تعارض منافع به اقامه استدلال‌های حقوقی یا فقهی نیاز ندارد تا دولت را متوجه این تکلیف کند. اساساً این رویکرد، بیش‌تر در جایی مناسب می‌نماید که در مکلف بودن دولت در آن زمینه تردید باشد. محل بحث این گونه نیست و تمام دولت‌ها معترفند که احتمال آسیب‌پذیری و بروز فساد در صورت مدیریت نشدن تعارض منافع بسیار بالا می‌رود. با این حال، اشاره به مبانی حقوقی و فقهی برای تأکید بر اهمیت و هم‌خوانی بحث با مبانی فقهی و حقوقی و نیز بسط یافتن ادبیات نظری در حوزه تعارض منافع مناسب است. از منظر فقهی، مدیریت تعارض منافع از این نظرها اهمیت دارد:

### ۱. وجوب حفظ اموال عمومی

بی‌تردید، یکی از تکالیف حکومت، نگهداری از بیت‌المال است. اگر نخواهیم راه اغراق را بپیماییم و بگوییم که پی‌آمد منفی تمام موقعیت‌های تعارض منافع، متوجه اموال عمومی است، این مدعا، حداقل در بسیاری از موارد آن، صادق است. بر این اساس، مدیریت صحیح تعارض منافع توسط دولت، بستر حفاظت از اموال عمومی را برای دولت فراهم می‌کند و به عبارت فقهی، مدیریت تعارض منافع، مقدمه واجب (حفظ بیت‌المال) به شمار می‌رود.

### ۲. فساد مقام عمومی

یکی از اهداف مدیریت تعارض منافع، بالا بردن ضریب اطمینان جلوگیری از ارتکاب فساد است؛ زیرا مدیریت تعارض منافع با فساد کارگزاران رابطه عکس دارد. هر چه مدیریت ضعیف‌تر باشد، باید منتظر ارتکاب فسادهای بیش‌تر در دولت بود. از این منظر، مدیریت تعارض منافع، مقدمه پیش‌گیری از ارتکاب حرام خواهد بود. این اقدام پیش‌گیرانه در سیره حضرت علی (ع) برای جلوگیری از فساد کارگزاران در موارد متعددی مانند قرار دادن «عیون» (بازرسان مخفی) و «نهی از استئثار» (جلوگیری از انحصارطلبی) قابل اشاره است. اگر در وجوب مقدمه واجب یا وجوب پیش‌گیری از ارتکاب حرام مناقشه شود، باید گفت که:

یک - حتی اگر وجوب این دو امر نفی گردد، مانع از مطلوبیت شرعی آن نیست؛ زیرا اقدام‌های پیش‌گیرانه در سیره حضرت علی (ع)، دال بر آن است (همان گونه که به برخی از آن‌ها اشاره شد).

دو - می‌توان مدیریت تعارض منافع را از «مقدمیت» به «مصدق مأمور» به ارتقا داد. «تحفظ



بر بیت‌المال»، مأمور به است و چون این مفهوم، کلی است، مأمور به، مصادیق آن هستند که می‌تواند طیف گسترده‌ای را از مراقبت از خزانه تا شیوه تراشیدن قلم شامل شود. به این ترتیب، مدیریت تعارض منافع نیز یکی از مصادیق همین تکلیف به شمار می‌آید.

## گفتار سوم. گونه‌های حقوقی مقابله با موقعیت‌های تعارض منافع

با توجه به شناسایی زودهنگام مفهوم تعارض منافع در امریکا و انگلیس و به تبع، تدوین، تصویب و اجرای مقدم این قوانین، تعارض منافع موجود در نظام حقوقی این کشورها روند کاهشی داشته است و مسغولان و مردم نیز با اطلاع و تفهیم این موضوع در مدیریت تعارض منافع نقشی بسزا داشته‌اند. برای مثال، امریکا و کره جنوبی به ترتیب، از قبل از سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۹۰ به صورت جدی به مدیریت تعارض منافع اقدام کرده‌اند، به گونه‌ای که «سیاست‌های سخت»<sup>۱</sup> مبتنی بر کشف و تنبیه پس از رخداد فساد و استفاده از «سیاست نرم»<sup>۲</sup> با هدف از بین بردن پیش‌دستانه احتمال وقوع فساد، امری ضروری تلقی شد و در این راستا، کمیسیون‌های مستقلی برای اجرای سیاست‌های مدیریت تعارض منافع ایجاد گردید. دولت‌ها همیشه سیاست‌هایی را برای تعارض منافع در قوای مجریه، مقننه و قضاییه تدوین می‌کنند که بر کلیت نظام سیاسی حاکم است، ولی برای قوای مختلف ممکن است متفاوت باشد. برای مثال، در حالی که کشورها، قوانین ضد فساد را در دستور کار خود قرار داده‌اند، مقررات و کدهای خاصی نیز برای هر یک از قوا در خصوص استانداردهای رفتاری برای پیش‌گیری از تعارض منافع پیش‌بینی شده است که با توجه به کارکرد ویژه هر قوه تدوین و اجرا می‌شود.<sup>۳</sup>

نهادهای مختلف حکومتی برای مدیریت تعارض منافع، کدهای رفتاری و اخلاقی را برای کارمندان خود تعریف می‌کنند که راهنمای عملی برای مسائل و مشکلات اخلاقی کارمندان است و می‌تواند منجر به پیش‌گیری از تعارض منافع و مدیریت آن در سازمان مربوط شود. از این کدها یا منشورها ممکن است در هر بخشی از حکومت بهره‌گرفت. شروع پیدایش اصطلاح «تعارض منافع» در کدهای اخلاقی به دهه ۱۹۷۰ بازمی‌گردد. اگرچه اصطلاحات

1-Hard policy.

2-Soft policy.

3-Demmke, Ch. and Thomas Henokl, "Managing Conflicts of Interests \_ Ethics Rules and Standards in the Member States and the European Institutions", EIPASCOPE, No. 3, 2007, p. 23

مرتبط با آن نظیر منفعت مخالف،<sup>۱</sup> منفعت یا منافع متضاد،<sup>۲</sup> جانب‌داری<sup>۳</sup> و تعصب،<sup>۴</sup> پیش‌تر در کدهای اخلاقی ظهور یافته بودند.<sup>۵</sup>

عناصر اصلی برنامه اخلاقی قوه مجریه امریکا شامل یک هسته اصلی از ضوابط قانونی، نظام‌های گزارش مالی، آموزش و مشاوره منظم است. هم‌چنین آیین‌نامه اخلاق مدنی برای تنظیم رفتار اعضای کنگره، قضات و ارشدترین کارمندان و کارکنان قوه مقننه تصویب شده است. جدیدترین نسخه از این محدودیت‌ها در زمینه افزایش قابل توجه دست‌مزد مقامات ارشد اعمال شده‌اند، مانند محدودیت میزان درآمدی که یک مقام ارشد می‌تواند در خارج از وظایف دولتی به دست آورد یا منع دریافت هر گونه پاداش.

در کنار کدها یا منشورهای اخلاقی، قوانین از مهم‌ترین ابزارهای مدیریت تعارض منافع هستند. بهترین قوانین در موضوع تعارض منافع، قوانینی هستند که صداقت، پاسخ‌گویی و تمامیت بیش‌تر نهاد و رفتارهای فسادستیز را ترویج دهند و ابزاری برای مشخص کردن و حل تعارض منافع بالقوه در آن‌ها تعبیه شده باشد.<sup>۶</sup> به طور کلی، دو نوع رویکرد قاعده‌گذاری کلان برای هر نوع قانون‌گذاری وجود دارد که در خصوص مدیریت تعارض منافع نیز از هر دو رویکرد استفاده شده است.

قاعده‌گذاری اصل‌محور<sup>۷</sup> و قاعده‌گذاری قاعده‌محور<sup>۸</sup>، دو نوع از قانون‌گذاری در این زمینه هستند. رویکرد قاعده‌محور، مجموعه‌ای از قواعد همراه با جزئیاتی خاص را تجویز می‌کند تا فرد دقیقاً بداند که چه نوع رفتاری از او مورد انتظار است. در مقابل، رویکرد اصل‌محور با بیان اصول و کلیات، ویژگی‌های رفتاری مورد نظر را به طور کلی بیان می‌کند و کنترل شاخص‌ها و رویه‌هایی که چگونگی رسیدن به اهداف و نتایج را مشخص می‌کند، به مجری واگذار شده است. در این رویکرد، قواعد و اصول به شدت تفسیرپذیر است و هر فرد یا سازمان متناسب با شرایط و حالات خاص خود، قوانین را تفسیر و اجرا می‌کند. به عبارت دیگر،

1-Adverse interest.

2-Conflicting interest .

3-Bias.

4-Prejudice.

5-Lo, B. and Marilyn J. Field, Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice, USA: National Academies Press, 2009, p. 303

۶. وکیلان، حسن و داور درخشان، «راهکارهای پیش‌گیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی با رویکرد تطبیقی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشاد و چهارم، شماره ۱۰۹، ۱۳۹۹، ص ۲۷۶.

7-Principle Based .

8-Rule Based .

هر سازمان و هر فرد، قوانین متفاوتی برای مدیریت تعارض منافع خواهند داشت. انگلستان، نمونه‌ای بارز از سیستم اصول‌محور و ایالات متحده، نمونه‌ای از سیستم قاعده‌محور هستند.<sup>۱</sup> به طور کلی، مؤلفه‌های مهم قوانین تعارض منافع عبارتند از:

۱. تفکیک و تمایز منافع خصوصی از عمومی؛
۲. تبیین سازوکارهایی برای افزایش منافع خصوصی؛
۳. تعیین منافع خصوصی ناسازگار با تصمیم‌سازی‌هایی که در عرصه منافع عمومی گرفته خواهد شد؛

۴. ایجاد رویه‌ای برای خروج منافع خصوصی از تصمیم‌سازی‌های در راستای منافع عمومی؛

۵. ایجاد فرآیندهایی برای رفع و حل اتهام‌های موجود در زمینه منافع خصوصی.<sup>۲</sup> یکی از راهبردهای مدیریت تعارض منافع، «اعلام دارایی‌ها»<sup>۳</sup> در موعد مشخص است. در ایالات متحده آمریکا و فرانسه، مواعد مشخصی برای اعلام دارایی نمایندگان تعیین شده است. اعضای کنگره ایالات متحده در پانزدهم ماه مه هر سال باید فهرست دارایی‌ها و معاملات سال گذشته خود را در فرم‌های مخصوص قید کنند. البته اعلام اموالی که درآمدزا نیستند، از این حکم مستثناست. از این رو، محل اقامت در فهرست دارایی‌ها ذکر نمی‌شود.<sup>۴</sup> سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) ضمن ارائه یک راهنمای کلی برای مدیریت تعارض منافع،<sup>۵</sup> به کشورها برای مدرن‌سازی رویکرد خود در راستای مدیریت تضاد منافع با نقشه‌برداری از گلوگاه‌ها و موقعیت‌های «در معرض خطر» در خدمات عمومی کمک می‌کند. دستورالعمل‌های این سازمان برای مدیریت تضاد منافع در خدمات عمومی، مجموعه‌ای از اصول، رهنمودها و استانداردهای مهم را برای طراحی و اجرای سیاست‌های تضاد منافع مشخص می‌کند:

۱. ارائه چارچوب عملی مرجع برای بررسی و نوسازی خط مشی‌های موجود در راستای عملکرد صحیح نسبت به موضوع تعارض منافع؛
۲. ترویج فرهنگ خدمات عمومی که در آن، تعارض منافع به درستی شناسایی و حل و فصل یا مدیریت شود؛

۱. مرتب و همکاران، پیشین، صص ۳۱۱-۳۰۵.

2-Messick, Richard E., "Regulating Conflict of Interest: International Experience with Asset Declaration and Disclosure", Public Sector

3-Governance Poverty Reduction and Economic Management, the World Bank, 2009, p. 1.

4-Asset Declaration

۵. آلد، ویلیام، «گزارش دارایی‌های مقامات عمومی (۲)»، ترجمه: مهسا شعبانی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۸۵۵۳، ۱۳۸۶، صص ۱۴-۱۵.

6-OECD, op.cit.

۳. حمایت از مشارکت بین بخش‌های دولتی، خصوصی و غیر انتفاعی در شناسایی و مدیریت موقعیت‌های تضاد منافع.<sup>۱</sup>

## گفتار چهارم. عملکرد قانون‌گذار ایرانی در زمینه تعارض منافع

خلاق‌شناسایی مستقل مفهوم تعارض منافع در نظام حقوقی ایران کاملاً مشهود است و از این رو، این دانش‌واژه، جایگاه مناسب خود را در میان هنجارها پیدا نکرده است. البته قوانین و مقرراتی پراکنده که متضمن پیش‌گیری و مبارزه با تعارض منافع باشند، قابل شناسایی هستند که به دلیل نبود برخی از عناصر بسیار مهم مدیریت تعارض منافع هم‌چون اعلام دارایی یا حمایت مؤثر از افشاگران تعارض منافع نتوانسته‌اند مدیریتی مؤثر در این زمینه انجام دهند. در ادامه، در دو سطح قوانین و آیین‌نامه‌ها به واکاوی این مطلب در نظام حقوقی ایران می‌پردازیم.

### بند اول. قوانین

قانون‌گذار ایرانی تاکنون کارویژه مدیریت «تعارض منافع» را در هیچ یک از طرح‌ها یا لوایح قانونی مصوب خود به کار نبرده است.<sup>۲</sup> البته این سخن به آن معنا نیست که دولت و قوه مقننه به اهمیت موضوع واقف نیستند یا در این زمینه، اقدامی نکرده‌اند؛ چون در سال‌های اخیر، دولت و مجلس در راستای وضع قوانین با محوریت «تعارض منافع»، تلاش‌هایی کرده‌اند، ولی در حد تصویب کلیات طرح باقی مانده است. با این حال، به دلیل تصویب قانون الحاق جمهوری اسلامی ایران به دو کنوانسیون بین‌المللی می‌توان گفت که قانون‌گذار ایران، تعارض منافع را به رسمیت شناخته است. کنوانسیون‌ها و قوانین یادشده عبارتند از:

الف) «قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد»، مصوب ۱۳۸۵/۳/۲۱ مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۱۳۸۷/۷/۲۰ در مجمع تشخیص مصلحت نظام تأیید شد. ماده ۱۲ این قانون، ناظر به تکالیف دولت‌های عضو نسبت به بخش خصوصی است. در بند اول آن چنین آمده است: «هر کشور عضو،

1-[www.OECD.org/gov/ethics/conflict-of-interest](http://www.OECD.org/gov/ethics/conflict-of-interest).

۲. برای ملاحظه دو رویکرد هنجاری جامع یا بخشی نك:

A)Hauray, Boris, Henri Boullier, Jean-Paul Gaudillière & Hélène Michel Conflict of Interest and Medicine: Knowledge, Practices, and Mobilizations, Routledge, 2021, p. 69

B)Reed, Quentin, Regulating conflicts of interest in challenging environments: The case of Azerbaijan, U4 Issue, 2010, 2:[www.u4.no/publications](http://www.u4.no/publications)

طبق اصول اساسی قوانین داخلی خود، اقداماتی را اتخاذ خواهد نمود تا از فساد بخش خصوصی جلوگیری کند، استانداردهای حسابرسی و ممیزی را در بخش خصوصی ارتقا دهد و در صورت اقتضا، مجازات‌های مؤثر و بازدارنده مدنی، اداری یا کیفری مناسب را به خاطر قصور در پیروی از چنین اقداماتی در نظر بگیرد».

در بند دوم هم اقدام را به صورت تمثیلی ذکر می‌کند که مدیریت تعارض منافع از جمله آن‌ها است: «جلوگیری از تعارض منافع از طریق وضع محدودیت‌ها به نحو مقتضی و برای مدت معقولی بر فعالیت‌های حرفه‌ای مقامات دولتی قبلی یا استخدام مقامات دولتی توسط بخش خصوصی بعد از استعفا یا بازنشستگی در صورتی که چنین فعالیت‌ها یا استخدام‌هایی به طور مستقیم به وظایفی مربوط شود که این گونه مقامات دولتی در زمان تصدی بر عهده یا بر آنها نظارت داشته‌اند».

ب) «قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل ۱۹۹۲ جهت اصلاح کنوانسیون تأسیس صندوق بین‌المللی برای جبران خسارت آلودگی نفتی (۱۹۷۱)»، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۴ مجلس شورای اسلامی در بند «ب» ماده ۳۶ مکرر (سوم) که ناظر به نحوه اداره صندوق است، مقرر می‌دارد: «در صورتی که بر اساس بند فرعی (الف)<sup>۱</sup>، دبیرخانه و مدیر صندوق (۱۹۷۱) به عنوان دبیرخانه و مدیر صندوق نیز فعالیت نمایند، در موارد بروز تعارض منافع میان صندوق (۱۹۷۱) و صندوق، نمایندگی صندوق بر عهده رئیس مجمع صندوق خواهد بود».

آنچه بیان شد، ناظر به شناسایی مستقیم تعارض منافع در میان قوانین بود. در کنار موارد سابق، قوانین دیگری نیز قابل اشاره هستند که هر چند کلیدواژه «تعارض منافع» در آن‌ها با صراحت به کار نرفته است، می‌توان راهکارهای مدیریت تعارض منافع را در آن‌ها مشاهده کرد که در ادامه، به برخی از مهم‌ترین موارد آن اشاره می‌شود. بیش‌تر این موارد، قوانین مبارزه با فساد هستند که دلیل آن نیز رابطه تنگاتنگ میان تعارض منافع و فساد - به عنوان بستر و پی‌آمد - است.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، می‌توان به دو اصل اشاره کرد:

۱. اصل سوم قانون اساسی که مبارزه با همه مظاهر فساد را یکی از وظایف دولت اسلامی بر شمرده است؛

۲. اصل ۱۴۱ که به منع اشتغال هم‌زمان اختصاص دارد.

در میان قوانین عادی نیز به این موردها می‌توان اشاره کرد:

۱. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ که در راستای اصل

۱. بند الف ماده ۳۶ مکرر: «دبیرخانه صندوق به موجب کنوانسیون صندوق (۱۹۷۱) تأسیس گردیده است و از این پس، با عنوان «صندوق (۱۹۷۱)» از آن یاد می‌شود و تحت ریاست مدیر است. وی می‌تواند به عنوان دبیرخانه و مدیر صندوق نیز فعالیت کند».

- ۱۴۱ قانون اساسی تصویب شده است؛
۲. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام که یکی از مهم‌ترین قوانین در مقابله با فساد اداری است و به تعریف فساد، تکلیف دستگاه‌ها در پیش‌گیری از مفاسد اداری و روش‌های مقابله پرداخته‌است؛
۳. قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشکری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها، مصوب ۱۳۳۷/۱۲/۱۹؛
۴. قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی، مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷؛
۵. قانون مبارزه با پول‌شویی، مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۲ مجلس شورای اسلامی؛
۶. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، مصوب ۱۳۹۶/۱۱/۱۶ مجلس شورای اسلامی. این قانون بخشی را تحت عنوان «نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد» پیش‌بینی و در راستای اصلاح نظام اداری، اقداماتی را مقرر کرده است که از جمله آن‌ها، مکلف بودن دولت در ماده ۲۹ آن به ثبت حقوق و مزایای کارکنان خود است که ارتباط وثیق آن با مدیریت تعارض منافع روشن است.
۷. قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری، مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲۲ که متمرکز بر جلوگیری از مداخلات مسئولان حاکمیتی در خرید و فروش‌هاست و از قدیمی‌ترین قوانین در ارتباط با موضوع حاضر است. بر اساس این قانون، مسئولان رده‌بالای حکومتی اعم از نخست‌وزیر، 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 از مداخله در معاملات دولتی و کشوری که فهرست آن در تبصره ۳ ماده اول همین قانون آمده است، ممنوع شده‌اند. نکته شایسته توجه در آن، ضمانت اجرایی است که برای افراد متخلف در نظر گرفته شده (مجازات حبس ۲ تا ۴ سال) و از این رو، از قابل‌توجه‌ترین هنجارها در این حوزه است.

## بند دوم. آیین‌نامه‌ها

- مدیریت تعارض منافع در برخی آیین‌نامه‌های دولتی نیز شناسایی شده است، مانند:
۱. در اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۲ هیئت وزیران، ذیل ماده ۲، اصول اخلاق حرفه‌ای که همه اشخاص در ارائه خدمات مهندسی ملتزم به رعایت و لحاظ کردن آن هستند، شمرده می‌شوند. در اولین اصل، بر مدیریت

تعارض منافع به این صورت تصریح شده است: «رجحان منافع عمومی، حفظ محیط زیست، میراث فرهنگی و رعایت قانون بر منافع شخصی خود و صاحبان کار به هنگام تعارض منافع». آیین‌نامه مورد اشاره به این گزاره اکتفا نکرده است و با استفاده از راهکار منع اشتغال هم‌زمان، برای مدیریت تعارض منافع در تبصره ۳ ماده ۵۹ این‌گونه 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». نکته مهم در این تبصره، شناسایی صریح منع اشتغال هم‌زمان به‌عنوان راهکار مدیریت تعارض منافع است که در هنجارهای داخلی به این صورت سابقه نداشته است. نکته مهم این است که اگر چه در قوانین به راهکاری مانند منع اشتغال اشاره شده و در نهایت، در مدیریت تعارض منافع تأثیر داشته، خاستگاه تقنینی آن، مسئله تعارض منافع نیست، بلکه موضوعات دیگری چون اجتناب از اختلال در ارائه خدمات عمومی و امثال آن بوده است. بنابراین، در ادبیات قانونی تعارض منافع در ایران می‌توان این تبصره را از موارد بسیار ارزشمند تلقی کرد.

۲. هیئت وزیران در آیین‌نامه «ارزش‌گذاری دارایی‌های نامشهود در طرح‌های سرمایه‌گذاری»، مصوب ۱۳۹۶/۲/۱۷، به تعارض منافع اشاره کرده است. مطابق ماده ۴ این آیین‌نامه، اصول و روش‌های ارزش‌گذاری دارایی‌های نامشهود به این شرح است: «ارزش‌گذاری باید با رعایت اصول محرمانگی، شفافیت، بی‌طرفی و اجتناب از تعارض منافع... باشد».

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، این ماده بر تعارض منافع به‌عنوان یک اصل برای ارزش‌گذاری تأکید کرده، ولی برای آن و دیگر اصول برشمرده‌شده، ضمانت اجرا و سازوکار اجرایی شدن آن در نظر نگرفته است. این امر سبب می‌شود که این ماده تا میزان قابل توجهی از زبان حقوقی فاصله بگیرد و به توصیه اخلاقی شبیه شود، در حالی که در آیین‌نامه سابق و آیین‌نامه بعدی به این موضوع توجه شده بود.

۳. تبصره ۲ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی بند «پ» ماده ۷۲ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۷/۲/۲۳ هیئت وزیران مقرر کرده است: «کلیه اعضای کارگروه (کارگروه بررسی و تدوین فهرست دارویی ایران) باید کاربرگ (فرم) «اعلام تعارض منافع» تدوین‌شده توسط دبیرخانه کارگروه را تکمیل کنند».

## نتیجه‌گیری

۱. به دلیل رابطه میان تعارض منافع و فساد که از مهم‌ترین کارویژه‌های حکومت‌ها برای برقراری عدالت است، این گزاره گریزناپذیر خواهد بود که بدون توجه شایسته به مسئله تعارض منافع، دستیابی به عدالت و مبارزه با مفاسد، تحقق‌ناپذیر است.
۲. تعارض منافع از این جهت که حاصل ترجیح منافع شخصی توسط مستخدم عمومی است، از منظر انگیزه‌های درونی و اخلاقی نیز مهم، قابل تحلیل و راهبردپذیری است. برخی نظام‌های حقوقی مانند ایالات متحده آمریکا با برخی کدهای اخلاقی مانند کد اخلاقی خدمات دولتی تلاش کرده‌اند هم‌گام با توجه به گزاره‌های الزام‌آور حقوقی و ضمانت‌اجراهای مناسب، از دیگر ابعاد آن نیز غفلت نورزند. پیشنهاد می‌شود که به این جنبه در تقنین‌های ناظر به مدیریت تعارض منافع نیز توجه شود.
۳. ماهیت تعارض منافع به گونه‌ای است که آن را به یک حوزه محدود نمی‌کند و در ابعاد سیاسی، اداری، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی به چشم می‌خورد؛ همان‌گونه که به یک نهاد یا قوه خاص محدود نیست و در تمام موارد قابل شناسایی است. توجه به گستره آن از یک سو و رابطه آن با توسعه و پیشرفت از سوی دیگر، بر لزوم مدیریت شایسته آن می‌افزاید؛ امری که غفلت از آن، مستلزم آسیب دیدن اعتماد عمومی به حاکمیت است.
۴. راهبردهای مختلفی برای برون‌رفت از این چالش حکمرانی‌مدرن پیشنهاد شده‌اند؛ مواردی مانند طراحی نظام جامع مدیریت تعارض منافع، شفافیت، افشا و غیر آن‌ها که نباید جای‌گزین یکدیگر تلقی شوند، بلکه هر کدام به تنهایی تا اندازه‌ای و متناسب با کارویژه خود، به مدیریت مسئله کمک خواهند کرد. شایسته است که نظام حقوقی ایران به صورت حداکثری از موارد گوناگون بهره بگیرد. برای مثال، تصویب قانون جامع به این معنا نیست که هنجارهایی خاص در این موضوع وضع نشود.
۵. از خلال تحلیل و بررسی قوانین موجود روشن می‌شود که از ضعف‌های نظام حقوقی ایران در مدیریت تعارض منافع، مقابله عمدتاً پسینی بوده است. بنابراین، به نظر می‌رسد در کنار این رویکرد، شناسایی اقدامات پیش‌گیرانه برای مدیریت بسترهای تعارض منافع اهمیت ویژه دارد. همچنین نبود قانون جامع، اختلال در قوانین پراکنده فعلی و شیوه اجرای مؤثر، سه ایراد هنجاری مهم دیگر هستند که به اشکال پیشین باید افزود.
۶. نویسندگان نوشتار حاضر، کاوش و مذاقه تحلیلی در «تعارض منافع هنجاری‌شده» را به پژوهشگران عرصه حقوق عمومی و علوم سیاسی پیشنهاد می‌کنند. تعارض منافع هنجاری‌شده، مواردی هستند که نظام تقنینی، خواسته یا ناخواسته، تحت تأثیر گروه‌های نفوذ لابی‌گر یا به دلیل کم‌توجهی به پی‌آمدهای محتمل‌الوقوع مقررات، بسترهای بروز



تعارض منافع را ایجاد و هموار می‌کند. از این رو، ضرورت واکاوی نظام تقنینی موجود از زاویه دال‌های قانونی‌ساز تعارض منافع اهمیتی ویژه دارد. این موضوع که در ادبیات حقوقی بسیار مغفول مانده، به معنای مقابله‌ای همه‌جانبه و کارآمد با معضل تعارض منافع است. روشن است که اگر منافذ قانونی موجود در زمینه تعارض منافع بسته نشود، تصویب قوانین در این موضوع، کم‌تر با توفیق همراه خواهد شد.

## فهرست منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب

۱. برناردلو، ماریلین ج. فیلد و همکاران، **تعارض منافع در آموزش، پژوهش و اقدامات پزشکی**، تهران: شریف، ۱۴۰۰.
۲. چارچوب روش‌شناختی بررسی تعارض منافع در سازمان‌ها، تهران: مرکز توان‌مهندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی، ۱۳۹۹.
۳. 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، دوره پنجاه و دوم، شماره ۱، بهار ۱۴۰۱، صص ۲۹۷-۳۲۱.
۲. وکیلان، حسن و داور درخشان، «**راهکارهای پیش‌گیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی با رویکرد تطبیقی**»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتماد و چهارم، شماره ۱۰۹، ۱۳۹۹.

#### ج) گزارش پژوهشی

۱. آلد، ویلیام، «**گزارش داری‌های مقامات عمومی (۲)**»، ترجمه: مهسا شعبانی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۸۵۵۳، ۱۳۸۶.
۲. پرهیزکاری، سید عباس و ابوالفضل رزقی، «**تعارض منافع: دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی**»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶.
۳. رزقی، ابوالفضل و سید عباس پرهیزکاری، «**تعارض منافع، راهبردهای پیش‌گیری و مدیریت**»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶.

#### د) قوانین، مقررات و اسناد حقوقی

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. لایحه «**نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی**»، ۱۳۹۸/۸/۱۹.

۳. مصوبه «مدیریت تعارض منافع در شهرداری تهران»، مصوب شورای اسلامی شهر تهران، ۱۳۹۷/۷/۱۰.
۴. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، مصوب ۱۳۷۳/۷/۱۱.
۵. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۷/۸.
۶. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸.
۷. قانون نظارت بر رفتار قضات، مصوب ۱۳۹۰/۱۷/۱۷.
۸. قانون استخدامی وزارت اطلاعات، مصوب ۱۳۷۴/۴/۲۵.
۹. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، مصوب ۱۳۸۷/۷/۲۰.
۱۰. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل ۱۹۹۲ جهت اصلاح کنوانسیون بین‌المللی مسئولیت مدنی ناشی از خسارت آلودگی نفتی (۱۹۶۹) و پروتکل ۱۹۹۲ جهت اصلاح کنوانسیون تأسیس یک صندوق بین‌المللی برای جبران خسارت آلودگی نفتی (۱۹۷۱)، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۴.
۱۱. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰/۲/۲۹.
۱۲. قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزیر و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشکری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها، مصوب ۱۳۳۷/۱۲/۱۹.
۱۳. قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی، مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷.
۱۴. قانون مبارزه با پول‌شویی، مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۲.
۱۵. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، مصوب ۱۳۹۶/۱/۱۶.
۱۶. قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری، مصوب ۱۳۷۷/۱۰/۲۲.
۱۷. آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مصوب ۱۳۷۵/۱۱/۱۷.
۱۸. آیین‌نامه ارزش‌گذاری دارایی‌های نامشهود در طرح‌های سرمایه‌گذاری، مصوب ۱۳۹۶/۲/۱۷.

## 2-Latin Source

### A) Book

1-Bertók, János, Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest, OECD Publishing, 2010

- 2-Catchick, P., Conflict of Interest: Gateway to Corruption, ACFE European Fraud Conference, 2014
- 3-Davis, M. and Andrew Stark, Conflict of Interest in the Professions, New York: Oxford University Press, 2001
- 4-Demmke, C., Thomas Henökl and Teemu Moilanen, 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, 1st Ed, European Institute of Public Administration, 2008
- 5-Gifts, benefits and hospitality, A guide to good practice, Corruption and Crime Commission, Office of the Information Commissioner, Office of the Auditor General, Public Sector Commission, and Office of the Parliamentary Commissioner for Administrative Investigations, 2016
- 6-Giorgini, Paolo, Fabio Massacci, John Mylopoulos and Nicola Zannone, Detecting Conflict of Interest, Requirements Engineering, 14th IEEE International Conference, 2006
- 7-Hauray, Boris, Henri Boullier, Jean-Paul Gaudillière & Hélène Michel Conflict of Interest and Medicine: Knowledge, Practices, and Mobilizations, Routledge, 2021
- 8-Independent Evaluation Group (IEG), Guidelines to Manage Conflicts of Interest in Independent Evaluation, World Bank, 2014
- 9-Lateef, KS., Evolution of the World Bank's thinking on governance, 2016
- 10-Lo, B. and Marilyn J. Field, Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice, USA: National Academies Press, 2009
- 11-Mooney, Joseph, Conflicts of Interest by Public Officials, 2015: [www.icclr.law.ubc.ca/sites/icclr.law.ubc.ca/files/publications/pdfs/Chapter%209%20.pdf](http://www.icclr.law.ubc.ca/sites/icclr.law.ubc.ca/files/publications/pdfs/Chapter%209%20.pdf)
- 12-Reed, Quentin, Regulating conflicts of interest in challenging environments: The case of Azerbaijan, U4 Issue, 2010, 2
- 13-Yunfeng, Ge., Resolution of Conflict of Interest in Chinese Civil Court Hearings: A Perspective of Discourse Information Theory, Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag Der Wissenschaften, 2018

## B) Article

- 1-Coglianesi, C., Keating, E. K., Michael, M. L., & Healey, T. J., “The role of government in corporate governance”, *NYUJL & Bus.*, Vol. 1, No. 219, 2004
- 2-Demmke, Ch. and Thomas Henokl, “Managing Conflicts of Interests \_ Ethics Rules and Standards in the Member States and the European Institutions”, *EIPASCOPE*, No. 3, 2007
- 3-Dragoş, Dacian C. and Alexandra Horváthová, “Addressing Conflict of Interests in Public Procurement in the European Union and the Legal Challenges in Romania and Slovakia”, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 12, No. 3, 2017, pp. 266–80
- 4-Lee Nelson, Erica, “Conflict of Interest and Parliament”, *Economic and Political Weekly* 46, No. 19, 2011, pp. 68–73
- 5-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, 2009
- 6-OECD, “Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Country Experiences” OECD, 2003
- 7-Soloveičik, Deividas and Karolis Šimanskis, “The Evolving Concept of ‘Conflict of Interests’ in the EU Public Procurement Law”, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* 12, No. 2, 2017: 112–31: [www.jstor.org/stable/26695440](http://www.jstor.org/stable/26695440)

## C) Site

- 1-[www.mehrnews.com/news/5345667](http://www.mehrnews.com/news/5345667)
- 2-[www.transparency.org/en/corruptionary/revolving-door](http://www.transparency.org/en/corruptionary/revolving-door)
- 3-[www.transparency.org/en/corruptionary/conflict-of-interests](http://www.transparency.org/en/corruptionary/conflict-of-interests)
- 4-[www.transparency.org/en/cpi/2020/index/irn](http://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/irn)
- 5-[www.u4.no/publications](http://www.u4.no/publications)

# **“Conflict of interests in the public sector”: types and types of legal confrontations (jurisprudential-legal analysis)**

**Taghi Dashti \***

**Zahra Zandie\*\***

**Mohammad Mahdifar\*\*\***

## **Abstract:**

“Conflict of interest” as an independent and well-known concept in modern governance is so important that many important keywords in this field are directly related to the issue of conflict of interest. Gaining public trust and promoting democracy, preventing corruption, promoting health and administrative cohesion, transparency and economic development is impossible without achieving an acceptable level of Conflict-of-interest management. Conflict of interest is an area of extreme complexity and political and legal sensitivity. Hence, the theoretical controversy over the exact perception of “conflict of interest” has been going on for some time. The main question of the present article is a correct understanding of the concept of conflict of interest, its different types and types of confrontation of legal systems. The authors believe that with a correct and comprehensive understanding of the concept and types of conflict of interest and with a comparative observation of the arrangement of legal systems in the face of this great problem, the literature on conflict of interest in Iran can be enriched until in the shadow of deepening the concept in the minds of researchers and concerned, it will be possible to gradually achieve lofty goals such as gaining public trust, justice and transparency.

**Keywords:** conflict of interest, corruption, management, legal systems..

---

\*. Head of Mabana Research Center. t\_d\_dashty@yahoo.com

\*\* . PhD student in Public Law, Qom University

(corresponding author) zandie1991@gmail.com

\*\*\*. Ph.D Student of Public Law. University of Tehran (Farabi Campus): Researcher of Mabna Research Center. mohammadmahdifar@ut.ac.ir