

اظهار نظر کارشناسی درباره:

« طرح مدیریت تعارض منافع »

(کلیات - ویرایش دوم)

مقدمه

امروزه هر کشور مدعی مبارزه با فساد، در تلاش است تا با هدف جلوگیری از اتلاف منابع، افزایش اعتماد عمومی به نظام سیاسی و ارتقای سلامت و کارآمدی نظام اداری، از تأثیر سوء منافع شخصی و ثانویه بر نحوه انجام وظایف و اختیارات حرفه‌ای و قانونی پیشگیری کرده و موجبات رشد و توسعه کشور را با دقت و سرعت بیشتری فراهم آورد. به همین خاطر با شناسایی دقیق مسئله تعارض منافع به‌عنوان بستر اصلی بروز انواع مفاسد، حوزه اثرگذاری و مصادیق گوناگون آن، قوانین جامع و یکپارچه‌ای را جهت مدیریت موقعیت‌های به‌وجود آمده به تصویب و اجرا می‌رساند. مدیریت قانونی تعارض منافع در دنیا سابقه‌ای طولانی دارد. برای مثال کشور آمریکا از سال ۱۹۶۰ سیاست‌های خود را از روش‌های سخت‌مبته‌ی بر کشف و تنبیه پس از رخداد فساد به روش‌های نرم پیشگیرانه تغییر داد و اقدام به قاعده‌گذاری در زمینه مدیریت تعارض منافع نمود. کشور کره جنوبی نیز از سال ۱۹۹۰ اقدام به ایجاد زیرساخت‌های قانونی در این زمینه کرده است.

در ایران نیز به‌منظور تحقق آرمان‌ها و اهداف مندرج در قانون اساسی و دین مبین اسلام، مبارزه با فساد و در نتیجه شناخت مسئله تعارض منافع، انواع، مصادیق و راهکارهای مدیریت بهینه آن ضروری و حیاتی به‌نظر می‌رسد که این مهم در چند گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌صورت مبسوط مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.^۱

تعارض منافع به شرایطی گفته می‌شود که یک شخص بر سر دوراهی منافع اجتماعی و مأموریت‌های سازمانی و ازسوی دیگر منافع شخصی، خانوادگی، حزبی یا غیره قرار می‌گیرد. در واقع تأمین یکی از این منافع منجر به تأمین نکردن دیگری می‌شود. بنابراین وجود تعارض منافع لزوماً به‌معنای بروز فساد نیست، بلکه به‌معنای ایجاد شرایطی است که شخص برای انجام فساد انگیزه دارد و در نتیجه احتمال فساد نیز افزایش می‌یابد. اگرچه باید از افراد صالح در جایگاه‌های حساس و کلیدی استفاده کرد، ولی حکومت وظیفه دارد حتی‌الامکان احتمال شکل‌گیری چنین شرایطی را از بین ببرد یا کاهش دهد. ضمناً به این نکته باید توجه کرد که در عمل امکان از بین بردن تمامی موقعیت‌های تعارض منافع وجود ندارد، اما با انجام اقداماتی می‌توان اثر آن را، که همان بروز فساد است، کاهش داد.

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۵۷

شماره چاپ:

۵۸

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات مالیه

عمومی و توسعه مدیریت

سایر دفاتر:

مطالعات آموزش و

فرهنگ

مطالعات اجتماعی

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۷۲۴۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۸/۲۵

۱. سیدعباس پرهیزکاری و ابوالفضل رزقی، گزارش تعارض منافع ۱. دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۲۴۸، تیرماه ۱۳۹۶ و سیدعباس پرهیزکاری و ابوالفضل رزقی، گزارش تعارض منافع ۲. راهکارهای پیشگیری و مدیریت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۰۱، اسفندماه ۱۳۹۶.

نکته دیگری که باید مد نظر قرار گیرد این است که شخصی که در معرض موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرد الزاماً یک شخصیت حقیقی نیست و ممکن است یک شخصیت حقوقی، یک سازمان یا حتی یک صنف باشد که بسته به شرایط، راهکارهای متفاوتی برای مدیریت آن در نظر گرفته می‌شود.

تعارض منافع یکی از ریشه‌های فسادهایی است که در ساختارهای حاکمیتی رخ می‌دهد و در صورتی که بتوان این ریشه را به درستی شناخت و راهکارهای متناسب جهت مدیریت آن را طرح نمود، انگیزه بروز فساد کاهش می‌یابد. تعارض منافع می‌تواند انواع مختلفی داشته باشد که در ادامه به صورت مختصر به دسته‌بندی آن اشاره شده است:

● عوامل فردی

- ارتباطات سهام‌داری یا مالکیت شرکت‌های مرتبط با حوزه تصمیم‌گیری،
- اشتغال همزمان،
- دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر (منظور نهادهایی است که فرد در جایگاه حاکمیتی برای آنها مقررات وضع می‌کند)،
- ارتباطات خویشاوندی،
- ارتباطات پسا‌شغلی و مسئله درب گردان،
- انگیزه‌های سیاسی، منطقه‌ای و سلیقه‌ای.

● عوامل نهادی

- اتحاد قاعده‌گذار و مجری قواعد،
 - اتحاد ناظر و منظور (نظارت‌شونده)،
 - تعارض درآمد و وظایف،
 - تعارض وظایف.
- راهکارهای مدیریت انواع تعارض منافع نیز بسته به انواع موقعیت تعارض منافع متفاوت است که به‌طور کلی شامل موارد زیر می‌شود:

- راهکارهای عمومی ناظر به اشخاص حقیقی و حقوقی برای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع
- اعلام منافع مالی.

● راهکار تغییر ساختاری قواعد

- متأثر کردن قاعده‌گذار از نتایج اجرای قواعد یا تفکیک قاعده‌گذار و مجری،
- تفکیک ناظر و نظارت‌شونده و قاضی و متهم،
- برطرف کردن تعارض بین درآمدها و وظایف سازمان‌ها،
- برطرف کردن تعارض بین وظایف یک سازمان،
- تغییر قواعد در فرایندهای کارشناس محور (امضای طلایی).

سابقه طرح

اواخر سال ۱۳۹۶ پیش‌نویس لایحه مدیریت تعارض منافع توسط معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری برای اظهارنظر کارشناسان در سامانه مربوطه

دولت منتشر شد. از آنجایی که ارسال این لایحه به مجلس با تأخیر مواجه شد، طرحی با موضوع مشابه توسط نمایندگان مجلس در اسفندماه ۱۳۹۷ اعلام وصول شد. پس از زمانبر شدن بررسی طرح در مجلس، نهایتاً لایحه مدیریت تعارض منافع در آبان ماه ۱۳۹۸ در هیئت دولت به تصویب رسید و به مجلس ارسال شد. شایان ذکر است که این لایحه تا پایان دوره کاری مجلس دهم اعلام وصول نشد و طرح نیز به تصویب نرسید.

پس از آغاز به کار مجلس یازدهم طرح قبلی بدون هیچ‌گونه تغییری در قالب ۳ فصل و ۲۷ ماده، در تاریخ ۳ تیرماه ۱۳۹۹ اعلام وصول شد و در دستور کار مجلس قرار گرفت. لایحه با موضوع مدیریت تعارض منافع نیز تاکنون توسط مجلس اعلام وصول نشده است. پر واضح است که به دلیل لزوم جامع‌نگری در تدوین قوانین، طرحی که بستر عمده بروز فساد را نشانه رفته است باید در کنار سایر طرح‌ها، لوایح و قوانین مربوط به حوزه مبارزه با فساد و در یک پازل دیده شود تا با ایجاد هم‌افزایی میان قوانین مبارزه با فساد، افزایش کارآمدی و عدم موازی‌کاری را در حوزه مبارزه با فساد شاهد باشیم. در مجموع اعلام وصول طرح مدیریت تعارض منافع، به‌عنوان گامی مهم در راستای تغییر رویکرد از «مبارزه منفعلانه و پسینی» به «مبارزه فعالانه و پیشگیرانه» علیه فساد تلقی می‌گردد. در ادامه اهم محورهای طرح به‌صورت اجمالی مورد بحث قرار گرفته است.

محورهای مورد بررسی طرح

حوزه شمول

در طرح مورد بررسی صرفاً به تعارض منافع‌های فردی پرداخته شده است و به دلیل پیچیدگی و متفاوت بودن سازوکارهای مدیریت تعارض منافع ساختاری، به آن سطح ورود نشده است که تصمیم صحیحی است، زیرا اگرچه تعارض منافع در لایه‌های ساختاری و صنفی، مهم‌تر از تعارض منافع فردی است، اما به دلیل تفاوت‌ها و پیچیدگی‌های زیاد و منحصر به فرد بودن شرایط و ساختارهای مختلف دستگاه‌های اجرایی، امکان تدوین قانون به‌صورت عمومی برای تمام حوزه‌ها وجود ندارد. لازم است در آینده و به تدریج برای هر حوزه با در نظر گرفتن اقتضائات خاص به موضوع تعارض منافع پرداخته شود.

اشخاص مشمول قانون

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

مسئولیت اجرای قانون

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

گزارش‌دهی تخلف

مسئله گزارش‌دهی تخلف نیز که در طرح به آن اشاره شده، دارای الزامات فنی و حقوقی متعددی است. با وجود این، بدون توجه به جزئیات به صورت بسیار مختصر به این موضوع پرداخته شده است. در نظر نگرفتن الزامات فنی و حقوقی و بسنده کردن به مباحث کلی و مبهم، گزارش‌دهی تخلف را غیر قابل اجرا می‌کند. به همین جهت لازم است موضوع حمایت و تشویق گزارش‌دهندگان فساد در قالب طرح یا لایحه‌ای مجزا مطرح شده و به تعاریف و سازوکارهای خاص آن پرداخته شود.

کلی بودن راهکارهای مدیریت تعارض منافع

طرح مورد بررسی به صورت کلی به برخی از قواعد عمومی مدیریت تعارض منافع نظیر عدم مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری در شرایط تعارض منافع، عدم تصدی مشاغل همزمان، عدم سهام‌داری در شرکت‌های خصوصی، ممنوعیت تابعیت مضاعف، ممنوعیت دریافت هدیه و شفاف‌سازی سفرهای خارجی پرداخته است. نکته حائز اهمیت آن است که این طرح مجموعه گسترده‌ای از جایگاه‌های مدیریتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و با توجه به اینکه در دستگاه‌های مختلف اجرایی شرایط متفاوتی حاکم است، ممکن است احکام کلی مطرح شده مشکلاتی را در فرایندهای معمول ایجاد کند.

برای مثال تصمیماتی که مسئولان استانی یا شهرستانی به خصوص در شهرهای کم جمعیت اتخاذ می‌کنند در عمده مواقع منافی را به صورت مستقیم یا غیرمستقیم متوجه خود یا بستگانشان می‌کند. مثلاً فرماندار یک شهرستان لازم است تصمیماتی بگیرد که منافع یک بخش یا روستایی که بستگان وی در آنجا ساکنند تحت تأثیر قرار می‌گیرد. در چنین مواردی مشخص نشده است که مرجع تصمیم‌گیر ذی‌صلاح جایگزین کیست. این رویه منجر به ایجاد اختلال در امور جاری دستگاه‌ها می‌شود. همچنین تعریف منافع شخصی در متن طرح ابهام دارد و آنچنان وسیع است که عملاً تشخیص آن حتی برای خود مشمول هم ممکن نیست. این باعث می‌شود که جایگاه‌های مسئولیتی و تصمیم‌گیری کشور دائماً در معرض قانون‌شکنی باشند.

یا برای مثال به کارگیری تمامی افراد دارای تابعیت مضاعف ممنوع شده است در حالی که شخص دارای تابعیت اولیه به واسطه تولد در یک کشور دیگر تابعیت گرفته است و نه سوگند به مقررات کشور دیگر. بنابراین منع چنین فردی از حضور در جایگاه‌های حاکمیتی موضوعیت ندارد. همچنین تکلیف شده است که اشخاص دارای تابعیت مضاعف ملزم هستند یا از سمت خود کناره‌گیری کنند یا تابعیت خود را لغو کنند. این در حالی است که تابعیت بعضی از کشورها اصولاً امکان لغو ندارد و یا تا سن مشخصی ممکن نیست.

لذا لازم است تمامی پیشنهادها با نگاهی دقیق و موشکافانه از این منظر مورد بررسی قرار گیرد تا در مرحله اجرا مشکلات جدیدی ایجاد نشود. همچنین باید از تمامی ذی‌نفعان از جمله نماینده دستگاه‌های اجرایی در زمینه مشکلات احتمالی ناشی از اجرای طرح اخذ نظر شود و قوانین و فرایندهای مغایر به صورت دقیق مورد توجه قرار گیرد. مبنای قرار دادن و اصلاح لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» که توسط دولت تهیه شده است این مسئله را تا حدودی مرتفع می‌نماید.

ضمانت اجرا و دادرسی

با توجه به مفاد طرح و با وجود در نظر گرفتن ضمانت‌های اجرایی در انتهای بسیاری از مواد پیشنهادی فصول اول و دوم، مجدداً یک فصل دیگر (شامل یک ماده) به ضمانت اجرا اختصاص داده شده است که منجر به ایجاد تعارض میان مواد طرح مورد بررسی می‌شود.

به طوری که اولاً روشن نیست در صورت تخطی از قانون، کدام یک از این تضامین باید مورد استفاده قرار بگیرد و ثانیاً مسئول رسیدگی کننده نیز برای آن تعیین نشده است. همچنین فلسفه انتخاب ضمانت اجرایی مدنی و انفصال موقت و دائم از میان ضمانت‌های اجرای مدنی، کیفری، اداری و انتظامی روشن نیست، زیرا در بسیاری از کشورها از سایر ضمانت‌های اجرا نیز استفاده می‌شود. به علاوه تجربه بسیاری از کشورها مؤید این مطلب است که بررسی موقعیت‌های تعارض منافع و مسائل پیرامونی آن، نیازمند آیین دادرسی افتراقی (مختص موضوعات تعارض منافع و متفاوت با آیین دادرسی کیفری) است. طرح موجود علی‌رغم استفاده از عبارت «دادرسی» در عنوان فصل سوم (ضمانت اجرا و دادرسی)، در این خصوص سکوت نموده است. بنابراین، این محور نیز همانند سایر محورهای مذکور، نیازمند اصلاح و بازنگری است.

مغایرت با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی

با توجه به اینکه در ماده (۶) طرح به منظور جمع اطلاعات افراد و تحلیل منافع آنها، راه اندازی یک سامانه جدید ذیل سازمان اداری و استخدامی کشور پیشنهاد شده است و منابعی برای این امر در نظر گرفته نشده است با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مغایر است. یکی از راهکارهای حل این مسئله، تصویب قانون تعارض منافع بر مبنای لایحه دولت است.

جمع بندی و نتیجه گیری

با توجه به اهمیت موضوع مدیریت تعارض منافع پیشنهاد می‌شود کلیات طرح تصویب شود. البته با توجه به ایرادهای متعددی که اشاره شد و مشکلاتی که ممکن است در فرایند اجرا ایجاد شود، پیشنهاد می‌شود با استفاده از ظرفیت‌های قانونی پیش‌بینی شده در آیین‌نامه داخلی مجلس همچون ماده (۱۴۲) کارگروه مرکز پژوهش‌ها) یا ماده (۵۹) (کمیته‌های داخلی کمیسیون مربوطه)، به صورت ویژه به موضوع پرداخته شده و اصلاحات لازم در متن طرح پیشنهادی اعمال گردد. همچنین جهت رفع مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی و مشارکت بیشتر ذی‌نفعان به منظور فراهم شدن مقدمات اجرایی متناسب با حوزه‌های مختلف، پیشنهاد می‌گردد پیگیری‌های لازم جهت اعلام وصول لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» که به مجلس ارسال شده است در دستور کار قرار گیرد. بر این اساس، می‌توان با تشکیل کارگروه تخصصی مدیریت تعارض منافع و جمع و اصلاح مباحث طرح و لایحه (بر اساس ظرفیت ایجاد شده در تبصره «۱» ماده (۱۴۳) آیین‌نامه داخلی مجلس مبنی بر اختیار کمیسیون در جمع طرح‌ها و لوایح مشابه یا با موضوع مشترک یا نزدیک به هم در قالب یک گزارش)، مواد قانونی مؤثر و کارآمدی در راستای مدیریت تعارض منافع و پیشگیری از فساد ارائه کرد.

