

به نام خدا

## اظهار نظر کارشناسی پیرامون: «طرح مدیریت تعارض منافع»



مخصوص سخن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۵۷

شماره چاپ:

۵۸

تاریخ چاپ:

—

معاونت رصد و

مطالعات مدیریت

شماره مسلسل:

۲۹۰۱۷۲۴۵-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۶/۱۷



### 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 مساله تعارض منافع به عنوان بستر اصلی بروز انواع مفاسد، حوزه اثرگذاری و مصادیق گوناگون آن، قوانین جامع و یکپارچه‌ای را جهت مدیریت موقعیت‌های به وجود آمده به تصویب و اجرا می‌رساند. در ایران نیز به منظور تحقق آرمان‌ها و اهداف مندرج در قانون اساسی و دین مبین اسلام، مبارزه با فساد در نتیجه شناخت مساله تعارض منافع، انواع، مصادیق و راهکارهای مدیریت بهینه آن ضروری و حیاتی به نظر می‌رسد که این مهم در چند گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به صورت مبسوط مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.<sup>۱</sup>

تعارض منافع به شرایطی گفته می‌شود که یک شخص بر سر دوراهی منافع اجتماعی و ماموریت‌های سازمانی و از سوی دیگر منافع شخصی، خانوادگی حزبی یا غیره قرار می‌گیرد. در واقع تامین کردن یکی از این منافع منجر به تامین نکردن دیگری می‌شود. بنابراین وجود تعارض منافع لزوماً به معنای بروز فساد نیست بلکه به معنای 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 حتی الامکان 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. 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.

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

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.

## سابقه طرح

اواخر سال ۹۶ پیش نویس لایحه مدیریت تعارض منافع توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری برای اظهار نظر کارشناسان در سامانه مربوطه دولت منتشر شد. از آنجایی که ارسال این لایحه به مجلس با تاخیر مواجه شد، طرحی با موضوع مشابه توسط نمایندگان مجلس در اسفند ۹۷ اعلام وصول شد. پس از زمان بردن بررسی طرح در مجلس، نهایتاً لایحه مدیریت تعارض منافع در آبان ۹۸ در هیئت دولت به تصویب رسید و به مجلس ارسال شد. لازم به 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 تیر ۹۹ به شماره ثبت ۵۵ اعلام وصول شد و مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۳ به تصویب کمیسیون اجتماعی رسیده و در دستور کار صحن علنی مجلس قرار گرفت.

## بررسی مصوبه کمیسیون

نکته حائز اهمیت آن است که به اذعان کارشناسان مربوطه، مصوبه کمیسیون همچنان واجد ایرادات و مشکلات اساسی به نظر می‌رسد. اهم ایرادات عبارتند از: مغایرت با قانون اساسی، ابهامات جدی در سازوکارهای پیشنهادی و ناسازگاری با فرآیندهای اجرایی، کاهش قدرت ریسک‌پذیری مدیران و مسئولان و احتمال بالای ایجاد اختلال در انجام امور جاری دستگاه‌های اجرایی کشور. در ادامه به تفکیک مواد، ایرادات مذکور بررسی خواهد شد:

### ۱. وجود تعاریف مبهم

الف- واژه «غیر مستقیم» ذیل بند پ ماده ۱ واجد ابهام است به این معنا که فرد مشمول این قانون، هر تصمیمی بگیرد که منفعتی را عاید کشور یا منطقه‌اش کند، خودش هم طبق این تعریف ذینفع محسوب می‌شود و مشمول شرایط تعارض منافع خواهد بود. مثلاً زمانی که یک مسئول استانی برای استان خود تصمیم درستی بگیرد، موجب منفعت برای خود، خانواده و همشهریان و هم استانی‌هایش می‌شود. این ابهام در واژه «غیر مستقیم» موجب اختلال جدی در فرآیندهای اجرایی شده و عملاً مسیر هر گونه فشار بر مسئولین و مدیران کشور را به دلیل نقض این قانون و امکان تفسیر آن هموار می‌کند؛ لذا ابهام مذکور مغایر اصول قانون نویسی موضوع بند ۹ سیاست‌های کلی قانون‌گذاری است.

ب- عدم تعریف «منفعت عمومی» به عنوان یکی از شاخص‌های اساسی اجرای این قانون موجبات عدم اجرای آن را فراهم می‌سازد. لذا مغایر اصل تدوین قوانین مبتنی بر قابل اجرا بودن قوانین، موضوع بند ۹ سیاست‌های کلی قانون‌گذاری است.

ج- عبارت «روسا، مدیران» ذیل بند ب ماده واجد ابهام است. از این جهت که سطوح مدیریتی مربوط، دقیق و شفاف بیان نشده است. دامنه گسترده‌ای از مشمولین را در برمی‌گیرد که عملاً نظام اجرایی- اداری را مختل خواهد نمود و مغایر «نظام اداری صحیح» موضوع بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی است. به نظر می‌رسد با تصریح به سطح مدیریتی کلان، ایراد مذکور مرتفع گردد.

## ۲. تداخل امور دستگاه‌های نظارتی و تعارض با قانون اساسی

مسئولیت نظارت بر حسن اجرای قانون در کشور مستند به اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی، صرفاً بر عهده سازمان بازرسی کل کشور است. لذا حکم ماده (۵) مبنی بر مداخله سایر دستگاه‌های نظارتی مغایر اصل مذکور در قانون اساسی است، افزون بر آن نظارت چندگانه در این موضوع مشکلاتی را در عرصه اجرا و نظارت بر آن به همراه خواهد داشت؛ لذا سازوکار پیشنهادی، مغایر «نظام اداری صحیح» موضوع بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

## ۳. مغایرت با اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی

در مورد دامنه شمول صدر بند الف ماده (۷) مبنی بر فهرست دارایی و اموال مسوولین، رسیدگی به دارایی و اموال مسوولین، مستند به اصل یکصد و چهارم قانون اساسی بر عهده رئیس قوه قضاییه می‌باشد. از طرفی قانون رسیدگی به دارایی و اموال مسوولین به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است. مستند به نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ تغییر مصوبات مجمع توسط سایر مراجع قانونگذاری میسر نیست. لذا بند مذکور مغایر اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی نیز به نظر می‌رسد.

## عدم بررسی سفرهای شخصی

در ماده ۱۹، بیان شده است که کلیه مضمولین باید مولفه‌هایی نظیر مقصد سفر، طول مدت سفر غیره را از سفرهای خارجی مرتبط با مسئولیت کاری خود مشخص و در سامانه ثبت نمایند. اما باید توجه داشت که تخلفات احتمالی در قالب سفرهای شخصی انجام می‌شود. برخی از سفرها خود بعنوان یک هدیه به مسئولین اهدا می‌شوند، برای مثال یک شرکت کلیه‌ی هزینه‌های رفت و برگشت و اقامت مسئولی به داخل یا خارج را صرفاً برای تفریح و نه ماموریت، تقبل کند. این سفرها اتفاقاً می‌توانند باعث ایجاد موقعیت تعارض منافع و فسادهای مرتبط با آن شوند.

## جمع‌بندی

باعنایت به موارد فوق‌الذکر، نسبت به مفاد مصوبه کمیسیون، ابهامات گسترده و ایرادات اساسی وجود دارد؛ از جمله مغایرت با اصول قانون نویسی، اصل یکصد و دوازدهم، بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی (نظام اداری صحیح) و لذا ضمن تایید ضرورت و اهمیت تعیین تکلیف موضوع تعارض منافع در بخش عمومی، پیشنهاد می‌گردد مستند به ذیل ماده ۱۳۹ قانون آیین نامه داخلی، موضوع به صورت دوشوری بررسی شود و در صورت موافقت با کلیات، مصوبه جهت ارتقاء و رفع ایرادات مذکور به کمیسیون ارجاع شود.