



رویکرد سیاست جنایی لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»

امیرحسین نیازپور*

چکیده

مؤلفه های متعددی در به وقوع پیوستن فساد اداری مالی نقش آفرین اند. نبود شفافیت و کنش گری در موقعیت های تعارض آمیز از جمله آن ها به شمار می روند. مدیریت تعارض منافع به عنوان ساز و کاری برای پیشگیری از به وقوع پیوستن این پدیده مورد توجه سیاست گذاران جنایی قرار گرفته است. زیرا، کنش گری در شرایط تعارض آمیز زمینه های به چالش کشیده شدن نظم و عدالت اداری، تضمین اصول برابری و ناجانبداری در همه عرصه های مدیریتی و اداری و بی اعتمادی عمومی را فراهم می آورد. در سیاست جنایی ایران مدیریت تعارض منافع در اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی و در دیگر پهنه های هنجارگذاری به صورت پراکنده و از رهگذر جرم انگاری مورد توجه قرار گرفته است. اما، بنیادی ترین گام در این زمینه در لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» برداشته شده است. در آن به چگونگی بکارگیری روش های پیشگیرانه و جرم انگاشتن دسته ای از رفتارهای ناقض ضوابط مربوط که در به زمامداری اداری تأثیرگذار هستند، اشاره شده است. به نظر می رسد شتاب در قانون شدن لایحه مذکور، تهیه و تدوین سیاست های کلان و برنامه های نظام مند در زمینه مدیریت تعارض منافع و نیز آموزش کارگزاران برای رعایت مجموعه هنجارهای مربوط به این ساز و کار می تواند در کاهش سطح تأثیر تعارض منافع در پیدایش فساد اداری مالی نقش آفرین باشد.

کلیدواژه ها: فساد اداری و مالی، مدیریت تعارض منافع، سیاست جنایی، به زمامداری، پیش گیری.

*. استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

مقدمه

در هر جامعه، مسئله‌های متعدد اداری وجود دارند که باید به صورت شایسته مدیریت شوند. نظام اداری، دربرگیرنده مجموعه‌ای از ساختار و کنش‌گری‌ها برای مدیریت موضوع‌های پرشمار اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است که همگان در فرآیند زندگی با آن روبه‌رویند. مدیریت شایسته مسئله‌ها از حق‌های بنیادین افراد است و سیاست‌گذاران باید با پیش‌بینی تدبیرهای مناسب، زمینه‌های آن را فراهم کنند. از رهگذر مدیریت شایسته که همان به‌زام‌داری^۱ است، مناسب‌ترین سیاست‌ها و کنش‌گری‌ها نسبت به موضوع‌های مختلف جامعه اندیشیده و اجرا می‌شود.^۲

به‌زام‌داری بر سلسله‌ای از اصول استوار است که حاکمیت قانون، شفاف بودن و شناسایی حق‌های برابر از جمله برجسته‌ترین آن‌هاست. رعایت هر یک از آن‌ها در شکل‌گیری مدیریت شایسته و پایدار نقش اساسی ایفا می‌کند؛^۳ زیرا در پهنه‌های مختلف زمام‌داری مانند نظام اداری، زمینه‌های تصمیم‌گیری و اقدام عادلانه‌تر فراهم می‌آید.^۴

نظام اداری، عرصه‌ای گسترده است که همه اشخاص با آن پیوند دارند. به همین دلیل، برای ارزیابی زمام‌داری و چگونگی مدیریت مسئله‌های جامعه به آن بیش‌تر توجه صورت می‌گیرد. از این رو، هنجارگذاری و پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای اجرای آن‌ها اهمیت فراوان دارد. در این عرصه، اشخاص درخواست‌های متعددی دارند که تصمیم‌گیری و اقدام عادلانه و مدیریت شایسته را کاملاً ضروری می‌سازد.

به‌زام‌داری علاوه بر داشتن این سودها، به پیش‌گیری از ارتکاب دسته‌ای از رفتارهایی می‌انجامد که ناقض ارزش‌ها و هنجارهای اداری هستند. نادیده انگاشتن هنجارهای اداری به شکل‌های مختلف تلبور می‌یابد که فساد اداری و مالی^۵ از مهم‌ترین آن‌هاست. با ارتکاب این پدیده، مجموعه‌ای از ارزش‌های بنیادین اجتماعی به ویژه اعتماد عمومی، نظم، عدالت و برابری اداری، قانون‌مداری و بی‌طرفی به چالش کشیده می‌شود. بر همین اساس، سیاست‌گذاران جنایی برای حمایت از آن‌ها و کاهش فساد اداری و مالی، سلسله‌ای از کنش‌ها

1-Good Governance.

۲. برای آگاهی بیش‌تر نک: زارعی، محمدحسین، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، ۱۳۸۳، شماره ۴۰.

3-See: Botchway, Francis, "Good Governance: The Old, The new, The principles and The Elements", Florida Journal of International Law, Vol. 13, No. 2, 2001, p. 6

4-See: www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles.

5-Corruption.

و واکنش‌ها را شناسایی می‌کنند.^۱ ارتکاب فساد اداری و مالی به مؤلفه‌های فرد، محیط و موقعیت‌مدارانه وابسته است. در این میان، وضعیت‌های پیش از ارتکاب بزه‌کاری مانند وجود تعارض منافع^۲ و شفاف و پاسخ‌گو نبودن در چگونگی وقوع رفتارهای مجرمانه اثرگذار است.^۳ تعارض منافع، وضعیت پیش‌جنایی^۴ اثرگذار بر ارتکاب فساد اداری و مالی است. این پدیده دربرگیرنده مجموعه‌ای از رفتارهاست که در پرتو آن‌ها، کارگزاران برخوردار از موقعیت اداری با نادیده گرفتن منافع‌های عمومی در راستای به دست آوردن منفعت‌های شخص‌مدارانه گام برمی‌دارند.

این وضعیت همواره برای نظم و امنیت اداری و مدیریت شایسته^۵ چالش‌زاست و به همین دلیل، سیاست‌گذاران جنایی به آن توجه کرده‌اند. در صورت وجود تعارض منافع مانند شاغل بودن در دو یا چند نهاد دولتی و خصوصی، اصول متعددی در چارچوب نظام اداری از جمله جانب‌دار نبودن، تصمیم‌گیری‌های عادلانه، برابری‌مداری و حاکمیت قانون به چالش کشیده می‌شوند. بر این اساس، آنان با در پیش گرفتن تدبیرهای لازم به پیش‌گیری از پیدایش این وضعیت و جرم‌انگاری آن توجه نشان می‌دهند.

در سیاست جنایی سازمان ملل متحد، از رهگذر پیمان مقابله با فساد ۲۰۰۳ در این زمینه تدبیراندیشی شده است. برابر بند ۴ ماده ۷ این پیمان: «هر کشور عضو باید بر اساس اصول بنیادین در زمینه ارتقای شفافیت و پیش‌گیری از تعارض منافع، تدبیرهای لازم را در پیش گیرد.» در چارچوب این ماده که در فصل دوم و با عنوان «اقدام‌های پیش‌گیرانه» آمده است، سیاست‌گذاری برای رفع تعارض منافع از جمله بایسته‌های پیش روی دولت‌ها در زمینه پیش‌گیری از فساد اداری و مالی به شمار می‌آید.

در سیاست جنایی ایران نیز در سطح‌های مختلف به مدیریت تعارض منافع توجه شده است که از آن جمله می‌توان به اصل ۴۱ قانون اساسی و بند ۲۴ سیاست‌های کلی نظام

۱. برای آگاهی بیش‌تر نک: ابراهیمی، شهرام و حامد صفایی آتشگاه، «رویکرد قانون‌گذار به پیش‌گیری از جرم در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، مجله پژوهش‌نامه حقوق کیفری، ۱۳۹۴، شماره ۲، ص ۸.

2-Conflict Interest.

۳. برای آگاهی بیش‌تر نک: فرجی‌ها، محمد و حسین جواد، «مطالعه جرم‌شناختی تخلفات و فساد اداری»، مجله رفاه اجتماعی، دوره چهاردهم، ۱۳۹۳، شماره ۵۴، ص ۵۴.

۴. وضعیت پیش‌جنایی (Precriminal Situation) همان موقعیت‌های پیش از ارتکاب بزه‌کاری یا پدیده‌ای است که فرصت مناسب برای وقوع آن را فراهم می‌آورد. برای آگاهی بیش‌تر نک: نجفی ابرندآبادی، علی حسین و حمید هاشم‌بیگی، دانش‌نامه جرم‌شناسی، تهران: کتاب‌خانه گنج دانش، چاپ پنجم، ۱۳۹۷.

5-Good Management.

اداری (۱۳۸۹) اشاره کرد. سیاست‌گذاران و کارگزاران باید با استفاده از ابزارهای مختلف در زمینه ارتقای سلامت نظام اداری اقدام کنند که قاعدتاً نبود تعارض منافع از جلوه‌های برجسته آن است. افزون بر آن، به لایحه قانونی منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری (۱۳۳۷) و آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح مبارزه با مواد مخدر (۱۳۷۷) می‌توان اشاره کرد.^۱

با وجود این، مهم‌ترین اقدام هم‌ساز برای مدیریت تعارض منافع و کاهش شمار پیدایش و اثرگذاری آن بر نظام اداری، تهیه و تدوین لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» است^۱ که در سال ۱۳۹۸ پس از تصویب در هیئت وزیران به مجلس شورای اسلامی فرستاده شد. این لایحه که دربرگیرنده چهار بخش و ۴۰ ماده است، سازوکارهای متعددی را برای مدیریت تعارض منافع شناسایی کرد. به هر رو، بودن تعارض منافع در فرآیند تصمیم‌گیری، کنش‌گری و مدیریت کارگزاران اداری، زمینه شکل‌گیری فساد اداری و مالی را فراهم می‌آورد. بر همین اساس، برای به‌زمام‌داری و ارتقای سلامت نظام اداری باید تدبیرهای لازم را برای پیش‌گیری و جرم‌انگاری برای دسته‌ای از جلوه‌های آن به پیش‌بینی کرد.

در این نوشتار،^۲ چگونگی شناسایی (گفتار یکم) و چگونگی مدیریت (گفتار دوم) تعارض منافع در لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» در زمینه چگونگی ارتقای سلامت نظام اداری بررسی می‌شود.

گفتار یکم - چگونگی شناسایی تعارض منافع در لایحه

نخستین گام برای مدیریت تعارض منافع، شناسایی تعارض منافع و مصداق‌های آن است. در این مرحله، کنش‌گران مدیریت تعارض منافع باید به صورت دقیق، جلوه‌های تعارض منافع را شناسایی و سپس تصمیم‌گیری کنند تا از این رهگذر، تردیدها در زمینه وجود

۱. به موجب تبصره ۳ ماده ۲۲ آیین‌نامه یادشده: «تعیین یک وکیل تسخیری، برای دو یا چند متهم در یک پرونده، به لحاظ تعارض دفاع از موکلین ممنوع است».

۲. این لایحه را معاونت حقوقی رییس جمهوری تهیه و تدوین کرد. سپس در مجلس شورای اسلامی نیز طرح مربوط به آن تهیه و تنظیم شد.

۳. افزودنی است که در زمینه مدیریت تعارض منافع، شماری پژوهش نگاشته شده است، اما در آن‌ها، این لایحه موضوع بررسی نبوده؛ چون تازه تدوین شده است. برای آگاهی بیشتر نک: دادخدایی، لیلا، فساد مالی اداری و سیاست جنایی مقابله با آن، تهران: میزان، ۱۳۹۰؛ مهدوی‌پور، اعظم، سیاست کیفری افتراقی در قلمرو بزه‌کاری اقتصادی، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۰.

تعارض منافع برطرف گردد یا در صورت بودن تعارض منافع از کنش‌گری خودداری شود. به همین دلیل، در چارچوب این لایحه، برای نظام‌مندی فرآیند تشخیص جلوه‌های تعارض منافع و مدیریت آن سیاست‌گذاری شده است.

بند یکم - جلوه‌های تعارض منافع

فساد اداری و مالی گونه‌های متعددی دارد که تعارض منافع از برجسته‌ترین آن‌هاست. اشخاص دارای موقعیت و اختیارهای قانونی برای دستیابی به سود شخص‌مدارانه از موقعیت و اختیار قانونی خود سوء استفاده می‌کنند.^۱ در همین چارچوب، برابر بند ۱ ماده ۱ لایحه یادشده، تعارض منافع چنین تعریف شده است: «موقعیتی که منفعت شخصی مشمولان این قانون در مقام انجام وظایف یا اعمال اختیارات قانونی آنان در تعارض با منافع عمومی قرار می‌گیرد و می‌تواند مانع انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض این وظایف شود.» در واقع، به وضعیت‌های زمینه‌ساز برتری یافتن منفعت‌های شخص‌مدارانه^۲ بر منفعت‌های عمومی که فرآیند تحقق تکلیف‌های پیش‌بینی‌شده در قانون را دچار چالش کند، تعارض منافع گفته می‌شود.^۳ این لایحه برای شناسایی تعارض منافع و مدیریت آن، سیاست‌گذاری و فرآیندهایی پیش‌بینی کرده است.

الف) پیوند یا کشمکش داشتن

در سیاست جنایی، رابطه خویشاوندی از مؤلفه‌های اثرگذار بر به چالش کشیدن ناجانب‌داری است. به موجب بند «الف» ماده ۴۲۱ قانون آیین دادرسی کیفری (۱۳۹۲)، «قرابت نسبی یا سببی تا درجه سوم...» از جلوه‌های رد دادرسان شناسایی شده است؛ زیرا رسیدگی قضایی از سوی دادرسان خویشاوند با هر یک از کنش‌گران دعوای کیفری، اصل ناجانب‌داری را نقض می‌کند. ماده ۴۹ قانون دفتر اسناد رسمی (۱۳۱۶) نیز چنین است. بر اساس آن، «سردفتر یا دفتریار نمی‌تواند اسنادی را که مربوط به خود یا کسانی که تحت ولایت یا وصایت یا قیمومت آن‌ها هستند و یا با آن‌ها قرابت نسبی یا سببی تا درجه چهارم از طبقه سوم دارند و یا در خدمت آن‌ها هستند، ثبت نمایند».

1-Charles, Sampford, Measuring Corruption, Ashgate, 2007, p.13.

۲. به موجب بند ۲ ماده ۱، منفعت شخص‌مدارانه دربرگیرنده «...حق یا امتیازی بالفعل، مالی یا غیرمالی [است] که تماماً یا جزئاً و به طور مستقیم یا غیرمستقیم، عاید یکی از اشخاص مشمول...شود یا زبانی را از وی دفع کند».
۳. افشاری، فاطمه و داور درخشان، «مدیریت تعارض منافع بورس اوراق بهادار در آیین هنجارهای تقنینی»، مجله پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره دوم، ۱۳۹۹، شماره ۵، ص ۱۶۹.

لایحه یادشده به این رویکرد توجه کرده است. مطابق بند ۱ ماده ۱، آن گاه که «شخص مشمول این قانون یا بستگان او از نظر مالی یا حرفه‌ای و شغلی از تصمیم، اقدام یا دستور مورد نظر به نحو ناروا منتفع شوند»، از جلوه‌های تعارض منافع است. این بند دارای دو جنبه است. جنبه اول، بودن زمینه‌ای برای سود بردن کارگزار است. به هر رو، تصمیم‌گیری یا اقدام از سوی آن دسته که موضوع تصمیم‌ها، دستورها و اقدام‌های خودند، قاعدتاً تعارض منافع را پدید می‌آورد. همین شرایط، اصل ناجانب‌داری را با چالش همراه می‌سازد. چه بسا، این دسته در راستای تصمیم‌گیری، دستور دادن یا اقدام برای سود بردن خود به شکل نامتعارف گام بردارند.^۱

البته در صورت رعایت نشدن ناجانب‌داری هنگام تصمیم‌گیری و اقدام در عادلانه بودن کنش‌گری این کارگزاران چالش پدید می‌آید. کمینه این که پنداشت جامعه، تصمیم‌گیری، دستور دادن یا اقدام از سوی آن کارگزار برای خود است. به این ترتیب، بر اساس بند یادشده، آن گاه که کارگزار در موقعیت سود بردن قرار گیرد، تعارض منافع نمایان می‌شود، مثل موردی که رییس یک دستگاه در زمینه پاداش خود تصمیم‌گیرنده باشد. در همین چارچوب، به بند «ج» ماده ۶ منشور اخلاقی و اداری و اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام (۱۴۰۰) می‌توان اشاره کرد. مطابق آن، کارگزاران وظیفه یافته‌اند «در انجام فعالیت‌ها و تعاملات، روابط و مناسبات از قبیل خویشاوندی، قومی، نژادی، مذهبی و رویکرد تبعیض‌آمیز جنسیتی را در تصمیمات و اقدامات خود تأثیر...» ندهند.

جنبه دوم، بودن زمینه‌ای برای سود بردن بستگان کارگزار است. رابطه خویشاوندی در برتری یافتن منافع‌های شخص مدارانه بر منافع‌های عمومی اثرگذار است. مطابق بند یادشده، وجود این رابطه با کارگزاران یادشده از جلوه‌های تعارض منافع به شمار آمده است؛ زیرا چنین رابطه‌ای، زمینه کنار گذاشتن ناجانب‌داری و تصمیم‌گیری، دستور و اقدام ناعادلانه و در واقع، بهره‌مندی نامتعارف و ارتکاب فساد اداری و مالی را فراهم می‌آورد.^۲ برای نمونه، وقتی که رییس شعبه بانک با درخواست دریافت وام کم‌بهره فرزند خود روبه‌رو

۱. دادخدایی، پیشین، ص ۱۵۶.

۲. پیش‌تر نیز قانون‌گذار در تبصره ۱ ماده قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری (۱۳۳۷)، این جلوه از تعارض منافع را شناسایی کرده بود. مطابق آن: «پدر و مادر و برادر و خواهر و زن یا شوهر و اولاد بلافصل و عروس و داماد اشخاص مندرج در این قانون و هم‌چنین شرکت‌ها و مؤسساتی که اقریبای فوق‌الذکر به نحو مندرج در بند ۷ و ۸ در آن سهام یا دارای سمت باشند، نمی‌توانند با وزارت‌خانه‌ها و یا بانک‌ها و یا شهرداری‌ها و سازمان‌ها و یا سایر مؤسسات مذکور در این قانون که این اشخاص در آن سمت وزارت یا معاونت یا مدیریت دارند، وارد معامله یادآوری شوند»

شود، تعارض منافع پدید می‌آید و می‌تواند زمینه‌ای برای سوء استفاده از موقعیت و نادیده انگاشتن شماری از ضوابط مربوط به چگونگی دریافت وام باشد.

علاوه بر این، بودن کشمکش میان کارگزار با مراجعه‌کنندگان نیز از جلوه‌های تعارض منافع است. به موجب بند ۴ ماده یادشده، وجود دعوی کیفری یا حقوقی میان کارگزاران یا بستگان آنان با آن شخص که از کنش‌گری این دسته اثر می‌پذیرد، تعارض منافع است؛ چون بودن اختلاف و خصومت برآمده از آن چه بسا به کنش‌گری ناعادلانه بیانجامد.^۱

این وضعیت از رهگذر شماری از نگره‌های جرم‌شناسانه بررسی‌پذیر است. نگره فنون خنثی‌کننده^۲ از جمله مهم‌ترین آن‌هاست. در پرتو این نگره، مرتکبان رفتارهای مجرمانه اصولاً به هنجارستیز بودن این پدیده آگاهند. با این حال، تعدادی مؤلفه در توجیه ارتکاب جرم و به تعلیق درآوردن پای‌بندی دسته‌ای به ارزش‌ها و هنجارها اثرگذار است و زمینه بزه‌کاری را فراهم می‌آورد. این فنون متعدّدند.^۳ در این میان، به توسل به وفاداری و انکار بزه‌دیده می‌توان بیش‌تر توجه کرد.

بر اساس فن یکم، بزه‌کار، خواسته‌های دسته کوچک‌تر مانند خانواده را بر ارزش‌های بنیادین اجتماعی و منفعت‌های عمومی برتر می‌شمارد و در راستای برآورده ساختن انتظارهای آنان گام برمی‌دارد. از این رو، پیوند خویشاوندی می‌تواند زمینه‌های پیدایش این جلوه از وضعیت تعارض‌آمیز و گرویدن اشخاص به ارتکاب جرم را فراهم آورد. به این سان، ممنوع بودن کنش‌گری در این موقعیت که در لایحه یادشده شناسایی شده است، احتمال برتری دادن منفعت‌های دسته کوچک‌تر و متضاد با منفعت‌های همگان را کاهش می‌دهد.

علاوه بر این، در پرتو فن دوم، بزه‌کار از رهگذر شایسته‌پنداشتن بزه‌دیده به ارتکاب جرم دست می‌زند. در واقع، بزه‌کار با توجه به خصیصه‌ها و نوع رفتار بزه‌دیده، زبان رساندن وی را توجیه می‌کند. به این سان، بودن کشمکش میان کارگزار می‌تواند سازوکاری خنثی‌کننده و زمینه ساز کنش‌گری در راستای فساد اداری و مالی باشد.

ب) برخورداری از شغل تعارض‌آفرین

گاهی شغل اشخاص، زمینه‌ای برای تعارض منافع پدید می‌آورد؛ زیرا برخورداری کارگزاران از یک شغل یا چند شغل، آنان را با منفعت‌های متعدد و در ستیز با منفعت‌های عمومی

۱. سرفرازی، مهرداد و دیگران، «رویکردهای پیش‌گیری از فساد اداری، ضرورتی اساسی در استقرار یک دولت سالم و شفاف»، مجله چشم‌انداز حسابداری و مدیریت، دوره سوم، ۱۳۹۹، شماره ۳۲.

2-Techniques of Neutralization Theory.

3-See: Sykes, Gresham M. & David Matza, "Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency", American Sociological Review, Vol. 22, No. 6, 1957

روبه‌رو می‌سازد.^۱ این وضعیت در لایحه یادشده به دو شکل شناسایی شده است:

شکل نخست - داشتن بیش از یک شغل

برخورداری اشخاص از شغل‌های متعدد می‌تواند به تعارض منافع بیانجامد. چه بسا میان هر یک از آن شغل‌ها تعارض وجود داشته باشد. این وضعیت می‌تواند در هستار تصمیم و دستور یا چگونگی اقدام اثر بگذارد. این جلوه از تعارض منافع پیش‌تر در اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸) و تبصره ۴ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل (۱۳۷۳) شناسایی شده است. علاوه بر این، به ماده ۲۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (۱۳۸۳) می‌توان اشاره کرد. به موجب آن، «ناظر نمی‌تواند مجری تمام یا بخشی از ساختمان تحت نظارت خود باشد. انجام نظارت ساختمان توسط طراح ساختمان بلامانع است. ناظر هم‌چنین نمی‌تواند هیچ‌گونه رابطه مالی با مالک ایجاد نماید یا به نحوی عمل نماید که دارای منافعی در پروژه گردد.» این رویکرد در مواد ۱۳ و ۱۴ لایحه یادشده نیز شناسایی شده که برابر آن، تصدی هم‌زمان بیش از یک شغل در نهادها از جمله نهادهای دولتی و خصوصی از مصداق‌های تعارض منافع به شمار رفته است. این وضعیت نیز استثنا دارد. مطابق ماده ۱۳، اعضای هیئت علمی می‌توانند هم‌زمان تصدی شغل دیگری را بر عهده داشته باشند.

شکل دوم - قرار گرفتن در موقعیت به چالش کشاننده وظیفه نظارتی و محاسباتی

شماری از شغل‌ها هستاری نظارت و ارزیابی‌کننده دارند. اگر اشخاص مشمول که عهده‌دار وظیفه نظارت و ارزیابی کنش‌گری‌های خود، بستگان یا آن دسته از اشخاص حقوقی باشند که در آن‌ها سهام و نفع دارند، مطابق بند ۵ ماده ۳ تعارض منافع پیش می‌آید. علاوه بر این، به موجب بند ۶ ماده یادشده، همکاری اشخاص عهده‌دار وظیفه نظارت و ارزیابی به عنوان بازرس، حساب‌رس یا مشاور حقوقی نهاد نظارت و ارزیابی‌شونده از جلوه‌های تعارض منافع به شمار می‌رود. این وضعیت در چارچوب موازین و رفتارنامه‌های حرفه‌ای مربوط به نظارت و ارزیابی مانند منشور اخلاقی و اداری و اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام (۱۴۰۰) شناسایی شده است. در پرتو آن نیز بایدهای رفتاری حرفه‌ای متعددی از جمله اصل ناجانب‌داری برای اجرا و وظیفه‌های کارگزاران به شکل عادلانه پیش‌بینی شده است. بر اساس بندهای ۶ و ۹ ماده ۵ این منشور، کارگزاران تکلیف یافته‌اند تا استوار بر

۱. بنسون، مایکل ال. و سالی اس. سیمپسون، جرایم یقه‌سفیدی؛ رویکردی فرصت‌مدار، ترجمه: اسماعیل رحیمی‌نژاد، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۱، ص ۱۳۰.

اصول «شفافیت در فرآیند و عملکرد کاری، پاك‌دستی و عدم سوءاستفاده از موقعیت شغل» و «تعهد و وفاداری به اهداف و مأموریت‌های سازمان و حفظ اسرار سازمانی» کنش‌گری کنند. آشکار است که مدیریت تعارض منافع از این رهگذر و نداشتن دو یا چند شغل به صورت هم‌زمان از مصداق‌های این بندها خصوصاً «عدم سوء استفاده از موقعیت شغل» و یا «تعهد و وفاداری» به هدف‌ها و مأموریت‌های نهادی به شمار می‌رود؛ زیرا فعالیت هم‌زمان از سطح تعهد و وفاداری به هدف‌های نهادی می‌کاهد، به ویژه آن جا که مأموریت آن‌ها در تضاد با یکدیگر قرار دارد و زمینه سوء استفاده از موقعیت را فراهم می‌آورد.

علاوه بر این، در منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران دیوان محاسبات کشور نیز به موجب بند ۹ پیش‌بینی شده است که آنان باید «همه توانایی‌های خود را فارغ از هر گونه تأثیرپذیری از جریان‌ها و عوامل سیاسی، اجتماعی و مالی، در جهت انجام وظیفه و اثبات حقیقت به کار بسته و از هر گونه پیش‌داوری نسبت به موضوع یا اشخاص ذی‌مدخل در موضوع رسیدگی یا حسابرسی اجتناب ورزیده و روابط شخصی یا اجتماعی خود را با دستگاه یا اشخاص در کارش تأثیر ندهد. هم‌چنین نباید هیچ گونه سابقه همکاری یا معاملات تجاری با دستگاه یا اشخاص مرتبط با موضوع مورد رسیدگی داشته باشد...». این جلوه از تعارض منافع در چارچوب نگره بی‌هنجاری نهادی^۱ بررسی‌پذیر است. در پرتو این نگره، هر نهادی دارای کارکردی در جامعه‌پذیری است و زدودن تمرکز آن، چالش‌هایی پرشمار را پدید می‌آورد. به همین دلیل، برخورداری اشخاص از شغل‌های متعدد به ویژه شغل‌های دارای هستار نظارت‌کننده که از رهگذر این لایحه در جایگاه وضعیت‌های تعارض‌آمیز قرار گرفته‌اند، اجرای دقیق کارکرد نهادهای نظارت‌کننده را از نظر آموزش اخلاق حرفه‌ای، ارزیابی وضعیت‌ها و کاهش فرصت‌های ارتکاب جرم دچار ضعف می‌کند. افزون بر این، به نگره پنجره‌های شکسته^۲ می‌توان اشاره کرد^۳ که در پرتو آن، بودن چالش در به‌کارگیری شیوه‌های نظارت و مهارکننده می‌تواند زمینه‌های ارتکاب بزه‌کاری را فراهم سازد. بنا بر این، کاهش سطح مهارگری، اسباب‌گرایش یافتن اشخاص به نقض هنجارهای کیفی را ایجاد می‌کند.^۴ وضعیت‌های تعارض‌آمیز به ویژه در میان آن دسته از

1-Institutional Anomie Theory.

2-Broken Windows Theory.

۳. برای آگاهی بیشتر نک: پاك‌نهاد، امیر، **دانش‌نامه جرم‌شناسی نظری**، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۹.

4-Gau, Jacinta M. & Travis C. Pratt, "Revisiting Broken Windows Theory: Examining the Sources of the Discriminant Validity of Perceived Disorder and Crime", Journal of Criminal Justice, Vol.38, 4,p.759

کارگزاران که وظیفه نظارت را به عهده دارند، تردید پدید می‌آورد و چه بسا آنان را از انجام این تکلیف باز دارد.

بر همین اساس، از رهگذر بند ۸ ماده ۱، اقدام اشخاص مشمول در زمینه «... گزینش، انتخاب، امتحان، داوری، اجرای یک مسابقه، آزمون یا رقابت و هر نوع احراز صلاحیت...» در شمار تعارض منافع قرار گرفته است، مانند آن که آزمون‌دهنده، مسئول گردآوری پرسش‌ها و آزمون‌سازی باشد. به همین دلیل، ممنوعیت پیش‌بینی‌شده در لایحه یادشده را می‌توان در چارچوب نگره فن‌های خنثی‌کننده بررسی کرد؛ زیرا کنش‌گری‌های شناسایی‌شده در بند پیش‌گفته، زمینه توجیه تصمیم‌گیری و اقدام در راستای منفعت‌های دسته کوچک‌تر یا تلافی‌جویی را فراهم می‌آورد.

بر اساس بند ۷ ماده ۳ نیز اشخاص مشمول باید پیش‌تر نسبت به موضوع در جایگاه نظارت و ارزیابی به صورت رسمی اعلام نظر نکرده باشند. در پرتو این بند، اعلام نظر پیشین اشخاص با فراهم آوردن زمینه جانب‌داری و پافشاری بر تصمیم گذشته، وضعیت تعارض منافع را شکل می‌دهد. در همین زمینه می‌توان به بند «ت» ماده ۴۲۱ قانون آیین دادرسی کیفری (۱۳۹۲) اشاره کرد. مطابق آن، اظهار نظر هستتاری دادرسان در گذشته نسبت به موضوع از جلوه‌های رد آنان در فرآیند رسیدگی پیش‌بینی شده است.

ج) برون‌سپاری وظیفه

در نظام اداری، هر یک از کارگزاران در راستای منفعت‌های عمومی تکلیف‌هایی دارند. آنان در جایگاه‌های مختلف برای انجام دادن مأموریت‌های مربوط به حق‌ها و مصلحت‌های همگان قرار می‌گیرند و به همین دلیل، در برابر کنش‌گری‌ها و وظیفه‌ای که به اجرا می‌گذارند، حقوق دریافت می‌کنند. از این رو، واگذاری انجام این وظیفه‌ها به نهادی دیگر که برای اشخاص مشمول یا بستگان آنان دارای سود باشد، جلوه‌ای از تعارض منافع است؛ زیرا این اشخاص به جای انجام دادن تکلیف پیش‌بینی‌شده در قانون، آن را به مجموعه‌ای دیگر از بخش خصوصی می‌سپارند که برای آنان یا نزدیکان این دسته سودآور است. برای نمونه، اشخاص مشمول از جمله پزشک یک بیمارستان دولتی، بیماری را که به آن جا مراجعه کرده است، به بیمارستان خصوصی راهنمایی کند که در آن جا سهام دارد. از رهگذر ماده ۱۹ لایحه پیش‌گفته، برون‌سپاری وظیفه، تعارض منافع می‌آفریند.

این جلوه بر اساس نگره انتخاب عقلانی^۱ تحلیل‌پذیر است. در پرتو این نگره اصولاً اشخاص پس از حسابگری و ارزیابی سود و زیان برآمده از رفتاری، در صورت سودآور بودن، آن

1-Rational Choice Theory .

را انجام می‌دهند. برون‌سپاری تکلیف به نهادهای نفع‌رسان به کارگزار چه بسا آنان را به سمت کنش‌گری تعارض‌آمیز پیش ببرد. به هر رو، بودن این موقعیت، اشخاص را در شرایط انتخاب قرار می‌دهد و آنان که انگیزه‌ای برای بردن منفعت شخص مدارانه دارند، می‌توانند از این وضعیت برای ارتکاب فساد اداری و مالی بهره بگیرند.

د) دریافت کمک و هدیه

در نظام اداری، کارگزاران در برابر خدمات‌ها و وظیفه‌ای که انجام می‌دهند، حقوق دریافت می‌کنند. در فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) با عنوان «حقوق و مزایا» در این زمینه ضابطه‌گذاری شده است. همچنین می‌توان به ماده ۱۴ قانون راجع به کارشناسی رسمی دادگستری (۱۳۱۷) اشاره کرد که مطابق آن، «دریافت هر وجه یا مالی از اشخاص ذی‌نفع... ممنوع است و متخلف به مجازات مرتشی محکوم خواهد شد». بنا بر این، مطالبه وجه یا امتیازی فراتر از آن‌چه بر اساس ضوابط شناسایی شده است، از مراجعه‌کنندگان نهادهای مشمول از دو جهت ایراد دارد. یکم این‌که اشخاص مشمول بیش از آن‌چه شایسته آن هستند، به سود رسیده‌اند. این واقعیت، عدالت اداری را به چالش می‌کشد. دوم این‌که برابر مجموعه هنجارها، خدمات‌رسانی نهادهای دولتی و عمومی به شهروندان قاعدتاً باید رایگان باشد تا از این رهگذر، زمینه‌های پیدایش تفاوت‌گذاری و نابرابری و تحمیل هزینه بر افراد برای دریافت خدمات یادشده از بین رود. بنا بر این، دریافت کمک و هدیه به هر شکل بر ناعادلانه‌بودن و برقراری عدالت و برابری اداری اثر می‌گذارد و اسباب برهم خوردن نظم اداری و عمومی را فراهم می‌آورد. بر اساس بند ۲ ماده ۳ لایحه پیش‌گفته، دریافت کمک و هدیه از سوی اشخاص مشمول، یک سال پیش یا پس از تصمیم‌گیری، صدور دستور و اقدام در شمار جلوه‌های تعارض منافع قرار گرفته است.

این وضعیت از رهگذر نگره فرهنگ طبقه پایین^۱ تحلیل‌پذیر است.^۲ در پرتو این نگره، طبقه پایین جامعه دارای فرهنگ و ارزش‌های متعددی است که در ارتکاب یافتن بزه‌کاری نقش‌آفرین است. در این میان، ارزش زرننگ بودن از جمله آن‌هاست. بر این اساس و در چارچوب فرهنگ این دسته، زرننگ، کسانی هستند که برای به دست آوردن امتیاز و منفعت‌های مادی با هر شیوه‌ای و فریب دادن دیگران گام بردارند. بنا بر این، دریافت کمک و هدیه و انجام دادن وظیفه با توجه به آن می‌تواند شماری از کارگزاران را به سوی صرفاً سود بردن و رسیدن به امتیاز و منفعت گرایش دهد. این تحلیل با توجه به هستار تعارض منافع تقویت می‌شود؛ زیرا پدیده‌ای نیرنگ‌مدارانه است.

1-Lower Class Culture Theory.

۲. برای آگاهی بیش‌تر نک: ویلیامز، فرانک پی. و ماری لین دی. مک‌شین، نظریه‌های جرم‌شناسی، ترجمه: حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۳.

بند دوم – فرآیند شناسایی تعارض منافع

در سطح لایحه یادشده، مرحله‌های متعددی برای شناسایی مصداق‌های تعارض منافع پیش‌بینی شده است. مرحله یکم، مرحله نخستین است که در پرتو آن، هیئت‌های نخستین، موقعیت تعارض منافع را در مرحله بدوی تشخیص می‌دهند. مرحله دوم، مرحله پسین است که بر اساس آن، هیئت‌های تجدید نظر پیش‌بینی شده در این لایحه، بررسی‌های لازم را برای تعارض منافع تشخیص داده شده انجام می‌دهند.

الف) ساختار و آمیختار هیئت‌های مدیریت تعارض منافع

بر اساس بند ۱ ماده ۵ این لایحه، دو سطح هیئت برای شناسایی مصداق‌های تعارض منافع پیش‌بینی شده است. سطح یکم، هیئت‌های نخستین هستند که در مرکز دستگاه‌ها، ستاد دستگاه‌های استانی و شهرستانی تشکیل می‌شوند. هیئت‌های نخستین مرکزی پنج عضو دارند که کمینه باید از یک عضو حقوق‌دان استفاده کنند. هیئت‌های استانی و شهرستانی سه عضو دارند که کمینه، یک عضو آن باید حقوق‌دان باشد. این اعضا از سوی بالاترین مقام هر دستگاه انتخاب می‌شوند.

سطح دوم، هیئت‌های تجدید نظر هستند. در بند ۵ ماده ۵ لایحه یادشده، برای بررسی دقیق مصداق‌های تعارض منافع و پیش‌گیری از به چالش کشیده شدن حق‌های اشخاص و تضمین نظم اداری، حق اعتراض برای آن دسته از کارگزاران پیش‌بینی شده است که موضوع تصمیم تعارض منافع قرار گرفته‌اند. به این اعتراض در هیئت‌های تجدید نظر رسیدگی می‌شود که در ستاد دستگاه‌ها تشکیل می‌شوند. این هیئت‌ها به موجب این بند، دارای پنج نفر هستند که کمینه، یک عضو آن باید حقوق‌دان باشد. مطابق بند پیش‌گفته، این هیئت‌ها صرفاً به اعتراض اشخاص نسبت به تصمیم هیئت‌های نخستین استانی رسیدگی می‌کنند و بر اساس بند ۴ ماده یادشده، تصمیم‌های هیئت‌های نخستین شهرستانی به مدت ده روز پس از ابلاغ در هیئت‌های نخستین استانی اعتراض‌پذیر است.

ب) وظیفه‌های هیئت‌های مدیریت تعارض منافع

بر اساس بند ۲ ماده ۵ لایحه یادشده، «تعیین فهرست مصداق تعارض منافع، برنامه‌ریزی و نظارت در جهت پیش‌گیری از تعارض منافع، رسیدگی به اعتراضات اشخاص و اعلام بی‌اعتباری تصمیم یا احترام به رأی اشخاص دچار تعارض منافع...» از جمله وظیفه‌های پیش‌بینی شده به شمار می‌رود. به این سان، هیئت‌های یادشده در دو سطح نخستین

و تجدید نظر باید افزون بر شناسایی مصداق‌های تعارض منافع، در زمینه نظارت و وضعیت تصمیم‌ها، دستورها و اقدام‌ها در صورت بودن تعارض منافع گام بردارند.

گفتار دوم – چگونگی مدیریت تعارض منافع در لایحه

تعارض منافع در تصمیم‌گیری‌ها، صادر کردن دستورها و اقدام‌های ناعادلانه نقش‌آفرین است. در چارچوب این لایحه، سلسله شیوه‌هایی برای مدیریت آن شناسایی شده است. این روش‌ها گاه پیشین‌مدارانه هستند که در پرتو آن برای شکل نگرفتن وضعیت‌های تعارض‌زا و خودداری ورزیدن از کنش‌گری در این موقعیت اقدام می‌شود. گاهی شیوه‌های مدیریت تعارض منافع پسین‌مدارانه هستند که به موجب آن، از رهگذر جرم‌انگاری برای بازداشتن کارگزاران از کنش‌گری در شرایط تعارض‌آمیز گام برداشته می‌شود.^۱

مدیریت تعارض منافع، فرآیندی است که در چارچوب آن، زمینه‌های دور شدن از موقعیت‌های تعارض‌آمیز و چگونگی استفاده شایسته کارگزاران از اختیارها و به انجام رساندن تکلیف‌ها فراهم می‌شود. بر همین اساس، فرآیند یادشده باید به صورت عادلانه و بر پایه سلسله‌ای از اصول پیش برود که در تضمین حق‌های بنیادی اشخاص و جامعه ریشه دارند.

بند یکم – اصول مدیریت تعارض منافع

تعارض منافع باید بر اساس سلسله‌ای از اصول مدیریت شود. توجه به این اصول در فرآیند مدیریت تعارض منافع، اسباب شناسایی و پاسخ دادن عادلانه نسبت به موقعیت‌ها را فراهم می‌آورد. در این لایحه، این اصول، آشکارا شناسایی نشده‌اند، اما از رهگذر مجموعه فصل‌های آن می‌توان اصول متعددی را برای مدیریت عادلانه تعارض منافع برشمرد.

الف) قانون‌مند بودن مدیریت تعارض منافع

رعایت و تضمین قانون از برجسته‌ترین اصول عادلانه بودن کنش‌گری‌ها از جمله مدیریت تعارض منافع است؛ زیرا کنش‌گری بر اساس قانون که دربرگیرنده مجموعه‌ای از بایدها و نبایدها و چگونگی اقدام‌هاست، زمینه برقراری نظم، امنیت و عدالت را فراهم می‌آورد.^۲ در مدیریت تعارض منافع نیز رعایت قانون اهمیتی دوچندان دارد؛ زیرا در این فرآیند، باید به حق جامعه در زمینه کنش‌گری کارگزاران بر پایه برابری و بدون تفاوت‌گذاری و حق اشخاص مشمول بر تغییر نیافتن اختیارهای قانونی آنان به صورت بنیادین توجه شود.

۱. توسلی‌زاده، توران، پیش‌گیری از جرایم اقتصادی، تهران: جنگل، چاپ نخست، ۱۳۹۲، ص ۱۶۵.

۲. رایجیان اصلی، مهرداد، «مطالعه تطبیقی اصل قانون‌مندی حقوق جنایی و قاعده‌های آن در ایران و انگلستان»، مجله حقوق تطبیقی، دوره دوم، ۱۳۹۰، شماره ۲، ص ۷۷.

علاوه بر توجه به اصل قانون‌مندی در قوانین بنیادین مانند اصل ۳۶ قانون اساسی، در این لایحه نیز به گونه‌ای به رعایت و تضمین آن در فرآیند شناسایی و مدیریت تعارض منافع اشاره شده است. بند ۱ ماده ۱ و ماده ۱۴ نمونه‌هایی برجسته در این زمینه هستند. در پرتو آن‌ها، در تعریف و نیز استثناهای مربوط به تعارض منافع، معیار همان قانون و هنجارهای پیش‌بینی‌شده در آن به شمار رفته است.

ب) برابری مدار بودن مدیریت تعارض منافع

هستار انسان‌ها با یکدیگر برابر است و در همه عرصه‌ها باید بر اساس اصل برابری‌مداری با آنان رفتار شود. رعایت و تضمین این اصل چنان اهمیت دارد که از رهگذر اصول نوزدهم و بیستم قانون اساسی به آن توجه شده است.^۱ به موجب این اصول، همگان با یکدیگر برابرند و به شکل «... یکسان در حمایت قانون قرار دارند...» این اصل بنیادی در فرآیند مدیریت تعارض منافع نیز باید شناسایی و تضمین شود، به ویژه این که سازوکار پیش‌گفته برای رعایت برابری در مجموعه کنش‌گری‌های کارگزاران به میان آمده است. در این لایحه به این اصل به گونه‌ای از رهگذر بند ۱۱ ماده ۱ و ماده ۲ توجه شده است. به موجب آن، کارگزاران همه بخش‌های حاکمیت و بسیاری از نهادهای خدمات‌رسان یا دارای تأثیر گسترده عمومی مانند کانون کارشناسان رسمی دادگستری، موضوع مدیریت تعارض منافع قرار گرفته‌اند. شناسایی رویکرد بیشینه‌گرایانه نسبت به مشمولان این سازوکار و نیز رویکرد کمینه‌گرایانه نسبت به استثناهای آن نمایانگر به رسمیت شناختن اصل یادشده در چارچوب مدیریت تعارض منافع است.

ج) فراگیر بودن مدیریت تعارض منافع

چالش تعارض منافع فقط در پهنه‌های مدیریتی ستادی (مرکزی) پدید نمی‌آید، بلکه در همه عرصه‌ها، امکان نمایان شدن و اثرگذاری آن بر تصمیم‌گیری، دستور دادن و اقدام وجود دارد. در این لایحه، اصل فراگیر بودن مدیریت تعارض منافع شناسایی شده است. بر این اساس، سازوکار یادشده باید در همه سطح‌های مدیریتی و اداری و همه منطقه‌ها - ملی، استانی و شهرستانی - به کار گرفته شود.

این اصل در ماده ۵ لایحه پیش‌گفته به رسمیت شناخته شده است. در چارچوب آن، در سطح‌های مرکزی، استانی و شهرستانی، هیئت‌های مدیریت تعارض منافع تشکیل می‌شوند

۱. برای آگاهی بیش‌تر نک: مهرپور، حسین، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، چاپ ششم، ۱۳۹۸.

تا پس از بررسی همه جنبه‌های موضوع شناسایی شده نسبت به آن اظهار نظر کنند. این ماده ناظر بر چگونگی سپری شدن فرآیند مدیریت تعارض منافع است، ولی گویای این اصل هم هست.

د) مشارکت‌مدارانه بودن مدیریت تعارض منافع

در سیاست جنایی، اصل مشارکت‌مدارانه بودن از اهمیت بسیاری برخوردار است؛ چون در پرتو آن، افزون بر ظرفیت‌های نهادهای دولتی، از قابلیت‌های نهادهای اجتماعی نیز برای سیاست‌گذاری و کنش‌گری استفاده می‌شود.^۱ توجه به این اصل در زمینه مدیریت تعارض منافع قاعدتاً نقشی مهم در شناسایی واقعیت‌ها و تصمیم‌گیری عادلانه نسبت به موضوع ایفا می‌کند. در این لایحه، اصل پیش‌گفته به صورت‌های مختلف شناسایی شده است. صورت یکم، مدیریت تعارض منافع از سوی اشخاص مشمول است. این دسته بر اساس مواد متعدد از جمله ماده ۹ به سوی خودداری ورزیدن از تصمیم‌گیری، دستور صادرشده یا اقدام در موقعیت تعارض منافع رهنمون شده‌اند. به موجب آن، «چنان‌چه شخص مشمول... پیش از اقدام، متوجه وجود تعارض منافع گردد، باید ضمن گزارش موضوع به مقام مافوق و هیئت مدیریت تعارض منافع ذی‌ربط، از انجام وظیفه امتناع کرده و حسب مورد طبق دستور کتبی آنان اقدام نماید.» بنا بر این، به خودمدیریتی آنان به عنوان جلوه‌ای از این اصل در این لایحه توجه شده است.

صورت دوم، گزارش دادن آگاه‌شدگان است. بر این اساس، همه کارگزاران نهادهای مشمول وظیفه یافته‌اند تا پس از آگاهی از تعارض منافع، آن را گزارش کنند. مطابق ماده ۳۴، «کلیه اشخاص مشمول این قانون موظفند در صورت اطلاع از موارد نقض این قانون در مجموعه تحت مدیریت یا دستگاه متبوع خود، مراتب را به هیئت مدیریت تعارض منافع گزارش دهند.» به این سان، مشارکت افراد در مدیریت تعارض منافع به رسمیت شناخته شده است تا از این رهگذر با استفاده از همه ظرفیت‌ها در زمینه کاهش پیدایش تعارض منافع و کنش‌گری در این وضعیت اقدام شود.

ه) آسیب‌رسان نبودن مدیریت تعارض منافع

هدف از سازوکار مدیریت تعارض منافع برای به‌زام‌داری، برقراری عدالت اداری و کاهش احتمال ارتکاب فساد اداری و مالی است. با وجود این، بهره‌جستن از آن، سازوکاری برای پاسداری از حق‌های همگان در فرآیند اداری است، نه این‌که زمینه‌های به‌چالش کشیدن

۱. جمشیدی، علی‌رضا، سیاست جنایی مشارکتی، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۰، ص ۲۴.

نظم اداری و حق‌های بنیادین اشخاص از جمله مدت‌دار شدن کنش‌گری‌ها در نهادها را فراهم آورد. بر اساس ماده ۱۰ لایحه، اگر «... امتناع از ادامه انجام وظیفه موجب اختلال اساسی در امر نظارت و محاسبه و فوت منافع عمومی شود، اجرای وظیفه باید ادامه یافته و وجود تعارض منافع، ضرورت ادامه مداخله و نتیجه اقدامات صورت گرفته باید در صورت جلسه قید گردد و به هیئت مدیریت تعارض منافع ذی‌ربط گزارش شود...».

به این سان، در لایحه یادشده باید به اصل سرعت در کنش‌گری‌های نهادها توجه کرد که در تضمین منفعت‌های عمومی نقش‌آفرین است. بنا بر این، در پهنه اداری نمی‌توان مدیریت تعارض منافع را دست‌آویزی برای کنار گذاردن دیگر اصول و انجام شایسته وظیفه‌های اداری به شمار آورد.

بند دوم - شیوه‌های مدیریت تعارض منافع

کاهش پیدایش موقعیت‌های تعارض‌آمیز و مدیریت آن به استفاده از روش‌های متعددی وابسته است. شماری از آن‌ها جنبه کنش‌مدارانه دارند و دسته‌ای دیگر از خصیصه واکنش‌مدارانه برخوردارند. شیوه‌های کنش‌مدارانه اصولاً پیش از شکل‌گیری وضعیت‌های تعارض‌آمیز یا پیش از کنش‌گری در چنین وضعیت‌هایی به کار گرفته می‌شوند. روش‌های واکنش‌مدارانه پس از کنش‌گری در موقعیت‌های پیش‌گفته و برای مقابله کردن با کارگزاران نقض‌کننده ضوابط مربوط به اجرا درمی‌آیند.

الف) مدیریت کنش‌مدارانه تعارض منافع

در فرآیند مدیریت تعارض منافع اصولاً کنش‌ها نقشی توجه‌پذیر دارند. این کنش‌ها همانا پیش‌گیری از جرم هستند که شامل مجموعه‌ای از کنش‌های فردمدارانه و موقعیت‌مدارانه می‌شوند که با هستتاری ناقهر‌آمیز پیش از به وجود آمدن وضعیت‌های یادشده یا پس از آن و پیش از هر گونه تصمیم‌گیری، دستور دادن و اقدام به کار می‌روند.^۱ در زمینه مدیریت تعارض منافع قاعدتاً شیوه‌های پیش‌گیرانه به دو شکل تبلور می‌یابند. یکم، ناظر به شکل ناگرفتن وضعیت‌های تعارض‌آمیز است. در پرتو این روش‌ها، هدف، پیش‌گیری از پیدایش موقعیت است تا از این رهگذر، کارگزاران در وضعیت تعارض‌آمیز قرار نگیرند یا اساساً این وضعیت پدید نیاید. دوم، ناظر به کنش‌گری نکردن در این موقعیت‌هاست. بر این اساس، با وجود پیدایش وضعیت اصولاً به پیش‌گیری از اقدام در این موقعیت توجه می‌شود. آشکار است که این گونه پیش‌گیری، ناظر به رفتارهایی مجرمانه است که در این زمینه پیش‌بینی شده است.

۱. نیازپور، امیرحسین، پیش‌گیری از جرم، تهران: دادگستر، چاپ نخست، ۱۴۰۰، ص ۱۵.

۱. کنش‌های فردمدارانه

در این پهنه اصولاً از مجموعه روش‌های ناکیف‌ری برای هنجارمند ساختن اشخاص و گرایش نایافتن آنان به سوی بزه‌کاری استفاده می‌شود. بنا بر این، شیوه‌های یادشده، ناظر بر جامعه‌پذیرسازی اشخاص هستند و در زمینه ارتکاب نایافتن جرم‌های مرتبط با موقعیت‌های تعارض‌آمیز به کار می‌آیند. برجسته‌ترین آن‌ها آموزش رفتارنامه‌های حرفه‌ای است. این رفتارنامه‌ها که اصولاً شامل مجموعه‌ای از موازین و معیارهای اخلاقی برای چگونگی کنش‌گری در قلمرو حرفه‌ای هستند، شخصیت اشخاص را در راستای سازمان‌پذیری و پیروی از هنجارهای مربوط به آن حرفه می‌پروراند. آموزش کارگزاران نسبت به چگونگی کنش‌گری و رعایت ضوابط رفتاری مانند نپذیرفتن هدیه یا امتیاز از آن جمله است.

علاوه بر این، فرهنگ‌سازی و ارتقای سطح آگاهی‌های عمومی می‌تواند در اجتماعی شدن اشخاص و نوع رفتار جامعه در زمینه‌های مختلف از جمله نسبت به تعارض منافع و چگونگی کنش‌گری به عنوان کارگزار دولتی و عمومی نقش‌آفرین باشد. بنا بر این، به‌کارگیری شیوه‌های فرهنگ‌ساز مثل نمایان ساختن میزان زیان‌های برآمده از رفتارهای تعارض‌آمیز در محیط‌های اداری و کاهش اعتماد عمومی می‌تواند به پیش‌گیری فردمدارانه از ارتکاب جرم‌های مرتبط با آن موقعیت‌ها بیانجامد.^۱

در این لایحه به این گونه پیش‌گیری از رهگذر ماده ۴ توجه شده و شورای عالی نظارت بر تعارض منافع وظیفه یافته است تا در زمینه «... فرهنگ‌سازی... [و] آموزش‌های مرتبط...» سیاست‌گذاری کند. این تکلیف، جنبه‌ای برجسته از پیش‌گیری یادشده است که می‌تواند در هنجارمند ساختن کارگزاران اثرگذار باشد.

۲. کنش‌های موقعیت‌مدارانه

گونه دیگر، ناظر بر وضعیت‌های پیش‌جنایی است. این وضعیت‌ها همان وضعیت پیش از ارتکاب جرمند که فرصت مناسب را برای نقض هنجارهای کیفی پدید می‌آورند.^۲ در این زمینه اصولاً وضعیت‌ها به دو شکل تبلور می‌یابند. یکم این‌که برخی وضعیت‌ها، اسباب پیدایش آن موقعیت‌ها را ایجاد می‌کنند. آن‌ها پیش‌موقعیت‌هاییند که به صورت‌های مختلف مانند دریافت هدیه یا مساعدت مالی، کارگزاران را در وضعیت‌های تعارض‌آمیز قرار می‌دهند. دوم این‌که پیدایش این وضعیت‌ها زمینه ارتکاب دیگر جرم‌ها به ویژه فساد

۱. جندلی، منون، درآمدی بر پیش‌گیری از جرم، ترجمه و تحقیق: شهرام ابراهیمی، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۳، ص ۶۳.

۲. محمد نسل، غلامرضا (ترجمه و تحقیق)، مبانی پیش‌گیری از جرم، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۱، ص ۵۶.

اداری و مالی را فراهم می‌آورد. بنا بر این، در پهنه پیش‌گیری یادشده، از روش‌های متعددی برای کاهش فرصت‌های مناسب از رهگذر دشوار کردن فرآیند ارتکاب بزه کاری، افزایش هزینه‌های مجرمانه و کاهش جاذبه آماج جرم استفاده می‌شود. در لایحه پیش‌گفته به دو صورت به این نوع پیش‌گیری توجه شده است. صورت یکم، ناظر بر پیش‌گیری از پیدایش وضعیت‌های تعارض‌آمیز است. افزایش نظارت و بازرسی می‌تواند شیوه‌ای مناسب در این زمینه به شمار آید که از رهگذر ماده ۵ مدار توجه قرار گرفته است. صورت دوم، مدیریت تعارض منافع و دور شدن اشخاص از آن است که در پیش‌گیری از وقوع فساد اداری و مالی یا سوء استفاده از قدرت نقش‌آفرین است.

ب) مدیریت واکنش‌مداران تعارض منافع

لایحه یادشده برای مدیریت تعارض منافع و تضمین حقوق جامعه در این زمینه از رهگذر بخش چهارم، ضمانت اجرا را پیش‌بینی کرده است. دسته‌ای از آن‌ها جنبه اداری و مدنی دارند و شمار دیگری از آن‌ها از هستاری کیفری برخوردارند. به هر رو، شناسایی این واکنش‌ها، اسباب حمایت از ارزش‌های اساسی در این زمینه و بازداشتن اشخاص از کنش‌گری در موقعیت‌های تعارض منافع و در واقع، استفاده از راهبرد مقابله با رفتارهای آسیب‌رسان به منفعتهای همگان را فراهم می‌آورد.

۱. واکنش‌های اداری و مدنی

ضمانت‌های اجرایی اداری و مدنی از جمله پاسخ‌های پیش‌بینی‌شده برای نقض بایدها و نبایدهای مربوط به مدیریت تعارض منافع به شمار می‌روند. بر اساس ماده ۳۶، کنش‌گری اشخاص مشمول در صورت بودن تعارض منافع موجب به‌کارگیری واکنش‌های اداری را فراهم می‌سازد که در بندهای «ج» تا «ی» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۲) پیش‌بینی شده است. بنا بر این، «کسر حقوق و مزایا حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال، انفصال موقت از یک ماه تا یک سال، بازخرید خدمت و اخراج از محل خدمت...» از جمله واکنش‌های ناظر به این بزه اداری است. علاوه بر این، در لایحه یادشده، از رهگذر ماده ۳۵ برای ناقضان ضوابط مربوط به مدیریت تعارض منافع مسئولیت مدنی نیز شناسایی شده است. به موجب آن، کنش‌گری در صورت بودن وضعیت تعارض منافع، «... مسئولیت جبران کلیه خسارات وارده به اشخاص و استرداد منافع حاصله...» را به بار می‌آورد. بنا بر این، کارگزاران نقض‌کننده این هنجارها مسئولیت مدنی دارند و باید زیان‌ها را جبران کنند. در پرتو ماده یادشده، ضمانت اجرای بی‌اعتباری کنش‌گری در صورت بودن

تعارض منافع نیز شناسایی شده است. مطابق ماده یادشده، «... درخواست اعلام بی‌اعتباری تا یک سال از تاریخ مشاوره، تصمیم یا اقدام...» پذیرفته شده و قاعدتاً به اعتبار نداشتن کنش‌گری انجام‌شده می‌انجامد.

۲. واکنش‌های کیفری

در این لایحه، برای حمایت کیفری از مجموعه هنجارها و ارزش‌های اساسی مربوط به مدیریت تعارض منافع جرم‌انگاری نیز صورت گرفته است. بر اساس ماده ۳۷، آن گاه که اشخاص مشمول در موقعیت تعارض منافع به تصمیم‌گیری و اقدام دست بزنند، نقض شدن ضوابط مدیریت تعارض منافع را گزارش ندهند و پیش از به سر آمدن محدودیت‌های زمانی پس از بازنشسته شدن یا پایان پذیرفتن دوره خدمت همکاری‌های تعارض‌آمیز را در پیش گیرند، شایسته سرزنش اداری، مدنی و کیفری پنداشته شده‌اند. افزون بر این، مطابق ماده ۳۸، ارتکاب شماری از کنش‌گری‌ها در موقعیت‌های تعارض‌آمیز آشکارا جرم‌انگاری شده و شایسته کیفر زندان یا مجازات مالی شدت‌یافته به شمار آمده است. بر اساس این ماده، «... دریافت هر گونه وجه، امتیاز یا تسهیلات، تخفیف، کمک، مساعدت...، پرداخت یا اعطای امتیاز از منابع دولتی یا عمومی...»، رفتاری مجرمانه شناسایی شده است.

به این ترتیب، در چارچوب این لایحه، کنش‌گری در وضعیت تعارض‌آمیز جرم‌انگاری شده است تا از این رهگذر، زمینه‌های بازدارندگی و زیان‌بار نشان دادن جرم در فرآیند حسابداری کیفری فراهم آید. به هر رو، در پرتو آموزه‌های کیفری، شماری از بزه‌کاران احتمالی پیش از وقوع رفتارهای مجرمانه، هزینه و سودهای برآمده از بزه‌کاری را سنجش می‌کنند و در صورت فایده داشتن، برای ارتکاب آن گام برمی‌دارند.

نتیجه گیری

سیاست جنایی، مجموعه‌ای از کنش‌ها و واکنش‌های دولتی و اجتماعی را برای مهار پدیده مجرمانه دربرمی‌گیرد. در این پهنه اصولاً از همه ظرفیت‌ها برای حمایت از ارزش‌های اساسی اجتماعی و رفتارهای نقض‌کننده آن‌ها استفاده می‌شود.^۱ کنش‌گری در وضعیت‌های تعارض‌آمیز از جمله موضوع‌هایی است که سیاست‌گذاران جنایی درباره آن تدبیراندیشی و تصمیم‌گیری می‌کنند تا از این رهگذر، شمار فساد اداری و مالی و دیگر بزه‌کاری‌های مرتبط کاهش یابد. با ارتکاب این نوع رفتارها، ارزش‌های ناظر بر نظام مدیریت و اداری، نظم، امنیت و اعتماد عمومی دچار چالش‌هایی گسترده می‌شود. به همین دلیل، در سیاست جنایی ایران، لایحه‌ای ویژه برای پیش‌گیری از تعارض منافع یا کاهش سطح اثرگذاری آن بر فساد اداری و مالی تدوین و پس از تصویب در هیئت دولت به مجلس شورای اسلامی فرستاده شد. این سیاست‌گذاری می‌تواند در تضمین منفعت‌های عمومی در عرصه اداری مدیریتی و کاهش نقش گرایش‌ها و منفعت‌های شخص‌مدارانه در کنش‌گری کارگزاران اثرگذار باشد.

با وجود این، به نظر می‌رسد توجه به شماری پیشنهاد می‌تواند به تقویت این لایحه و هم‌ساز شدن شیوه‌های پیش‌گیرانه و مدیریت‌کننده وضعیت‌های تعارض‌آمیز با یافته‌های حقوقی و جرم‌شناسانه بیانجامد. یکم، سرعت بخشیدن به فرآیند بررسی لایحه یادشده است. با این‌که مدت‌هاست این لایحه به مجلس شورای اسلامی فرستاده شده است، هنوز در انتظار بررسی نهایی و تصویب قرار دارد. دوم، هنجارگذاری درون سازمان‌های مشمول این وضعیت است. از این رو، تهیه و ابلاغ بخش‌نامه از سوی دستگاه‌های مشمول این وضعیت می‌تواند تا اندازه‌ای در آشنا ساختن مجموعه کارگزاران با چگونگی مدیریت تعارض منافع و رعایت ضوابط مربوط و نیز پیش‌گیری از فساد اداری مالی اثرگذار باشد. سوم، فرهنگ‌سازی است. به هر رو، افزایش سطح آگاهی‌های عمومی در جامعه و میان کارگزاران اداری و مدیریتی در جنبه‌های مختلف آن و سودهای برآمده از مدیریت موقعیت‌های تعارض‌آمیز می‌تواند در پایین آمدن شمار این پدیده نقش داشته باشد. برگزاری همایش‌های علمی یا دوره‌های آموزشی در دوران خدمت کارگزاران از جمله سازوکارهای مناسب برای فرهنگ‌سازی و آموزش به شمار می‌روند.

چهارم، تقویت مشارکت نهادهای اجتماعی است. این بخش از جامعه دارای ظرفیت سرشاری برای مهار پدیده مجرمانه و مدیریت تعارض منافع است. بنا بر این، افزایش میزان نقش این نهادها در این زمینه می‌تواند به اثربخش‌تر کردن تدبیرهای اندیشیده‌شده

۱. برای آگاهی بیشتر نک: لازرژ، کریستین، درآمدی بر سیاست جنایی، ترجمه: علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران: میزان، چاپ نهم، ۱۴۰۰.



بیانجامد. این لایحه تا اندازه‌ای به این جنبه از سیاست جنایی توجه کرده، اما تقویت آن، بایستی انکارناپذیر است. پنجم، افزایش میزان شفاف‌سازی است. در زمینه مهار فساد اداری و مالی و مدیریت وضعیت‌های تعارض‌آمیز، شفاف‌سازی نقشی توجه‌پذیر دارد. به همین دلیل، نظارت بر دستگاه‌های مشمول برای شفاف‌سازی و پاسخ‌گو بودن به آن اهمیت بسیاری دارد. در این زمینه، نهادهای دولتی مانند سازمان بازرسی کل کشور و رسانه‌ها می‌توانند از رهگذر افشاگری در شیشه‌ای کردن کنش‌گری‌ها و پیش‌گیری از پیدایش این وضعیت‌ها و اقدام ناکردن کارگزاران اثرگذار باشند.

به هر رو، تعارض منافع از مؤلفه‌های نقش‌آفرین در ارتکاب فساد اداری و مالی و رفتارهای مجرمانه‌ای است که آسیب‌های متعددی به نظام اداری و مدیریتی وارد می‌سازد. از این رو، نهادهای کارگزار در زمینه پیش‌گیری از جرم به ویژه شورای عالی پیش‌گیری از وقوع جرم و کارگروه‌های ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد باید از رهگذر تهیه و تدوین برنامه راهبردی و عملیاتی پیش‌گیرانه در راستای کاهش شمار آن گام بردارند.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. بنسون، مایکل ال. و سالی اس. سیمپسون، جرایم یقه‌سفیدی؛ رویکردی فرصت‌مدار، ترجمه: اسماعیل رحیمی‌نژاد، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۱.
۲. پاک‌نهاد، امیر، دانش‌نامه جرم‌شناسی نظری، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۹.
۳. توسلی‌زاده، توران، پیش‌گیری از جرایم اقتصادی، تهران: جنگل، چاپ نخست، ۱۳۹۲.
۴. جمشیدی، علی‌رضا، سیاست جنایی مشارکتی، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۰.
۵. جندلی، منون، درآمدی بر پیش‌گیری از جرم، ترجمه و تحقیق: شهرام ابراهیمی، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۳.
۶. دادخدایی، لیلیا، فساد مالی اداری و سیاست جنایی مقابله با آن، تهران: میزان، ۱۳۹۰.
۷. لازرژ، کریستین، درآمدی بر سیاست جنایی، ترجمه: علی‌حسین نجفی ابرندآبادی، تهران: میزان، چاپ نهم، ۱۴۰۰.
۸. محمد نسل، غلام‌رضا (ترجمه و تحقیق)، مبانی پیش‌گیری از جرم، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۱.
۹. مهدوی‌پور، اعظم، سیاست کیفری افتراقی در قلمرو بزه‌کاری اقتصادی، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۰.
۱۰. مهرپور، حسین، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، چاپ ششم، ۱۳۹۸.
۱۱. نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین و حمید هاشم‌بیگی، دانش‌نامه جرم‌شناسی، تهران: کتاب‌خانه گنج‌دانش، چاپ پنجم، ۱۳۹۷.
۱۲. نیازپور، امیرحسین، پیش‌گیری از جرم، تهران: دادگستر، چاپ نخست، ۱۴۰۰.
۱۳. ویلیامز، فرانک پی. و ماری‌لین دی. مک‌شین، نظریه‌های جرم‌شناسی، ترجمه: حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۳.

ب) مقاله

۱. ابراهیمی، شهرام و حامد صفایی آتشگاه، «رویکرد قانون‌گذار به پیش‌گیری از جرم در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، مجله پژوهش‌نامه حقوق کیفری، دوره ششم، ۱۳۹۴، شماره ۲.

۲. افشاری، فاطمه و داور درخشان، «مدیریت تعارض منافع بورس اوراق بهادار در آینه هنجارهای تقنینی»، مجله پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره دوم، ۱۳۹۹، شماره ۵.
۳. رایجیان اصلی، مهرداد، «مطالعه تطبیقی اصل قانون‌مندی حقوق جنایی و قاعده‌های آن در ایران و انگلستان»، مجله حقوق تطبیقی، دوره دوم، ۱۳۹۰، شماره ۲.
۴. زارعی، محمدحسین، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، دوره هفتم، ۱۳۸۳، شماره ۴۰.
۵. سرفرازی، مهرداد و دیگران، «رویکردهای پیش‌گیری از فساد اداری، ضرورتی اساسی در استقرار یک دولت سالم و شفاف»، مجله چشم‌انداز حسابداری و مدیریت، دوره سوم، ۱۳۹۹، شماره ۳۲.
۶. فرجی‌ها، محمد و حسین جوادی، مجله رفاه اجتماعی، دوره چهاردهم، ۱۳۹۳، شماره ۵۴.

2-Latin

- 1- Botchway, Francis, "Good Governance: The Old, The new, The principles and The Elements", Florida Journal of International Law, Vol.13, No. 2, 2001
- 2- Burns, Tom & Ewa Roszkowska, "Rational Choice Theory: Toward a Psychological, Social, and Material Contextualization of Human Choice Behavior", scirp journal, Published Online: April 2016, in: www.scirp.org/journal/tel
- 3- Charles, Sampford, Measuring Corruption, Ashgate, 2007
- 4- Gau, Jacinta M. & Travis C. Pratt, "Revisiting Broken Windows Theory: Examining the Sources of the Discriminant Validity of Perceived Disorder and Crime", Journal of Criminal Justice, Vol.38, No. 4
- 5- Sykes, Gresham M. & David Matza, "Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency", American Sociological Review, Vol. 22, No. 6, 1957
- 6- www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles.

Criminal policy approach of the bill “How to manage conflicts of interest in performing legal duties and providing public services”

Amir Hassan Niyazpour*

Abstract:

Several meetings are played by corruption. Some of them are individualistic and some of them are rooted in situations. The lack of transparency and action in conflict situations is one of the pre-criminal situations that can affect corruption. The management of conflict conflict has been considered by criminal policy makers as a mechanism for preventing the occurrence of this phenomenon. Because, action, in conflictful conditions, provides the basis for challenging order and administrative justice, guaranteeing the principles of equality and inequality in all management and administrative areas and general distrust. In Iranian criminal policy, despite the foundation of conflict management in principle 140 constitution has been scattered in other non-normative zones, and through criminalization, attention has been paid to a number of its effects. But, the most fundamental step in this area has been removed in the bill “How to manage conflicts of interest in conducting legal duties and public services.” In the bill, identifying use of preventive methods, as well as the criminalization of a bunch of behaviors in violation of these mechanisms, including projected policies in the bill for administrative reign. However, it seems that acceleration in the law of the bill, the preparation and compilation of macro policies and systematic programs in the management of conflict conflict, as well as training brokers to comply with the set of norms related to this mechanism, can reduce the level of effect Conflict conflicts in the emergence corruption.

Keywords: Corruption, Conflict interest management, Criminal policy, Good governance, Prevention

1-AmirHassanNiyazpour, Assistant professor, Shahi Beheshti University, Faculty Of Law

a_niyazpour@sbu.ac.ir