

# Managing Conflicts of Interest in the Public Sector

(Type of Paper: Research Article)

Bagher Ansari\*

## Abstract

Managing conflicts of interests is a means for preventing corruption and increasing public transparency, efficiency, accountability and trust. Every government employee may face a conflict of private and public interests. Therefore, conflict of interest in the public sector must be properly managed, otherwise it could lead to corruption. Many countries have adopted laws on the management of conflict of interests but there is no specific law on this matter in the Iranian legal system; although some general laws on combating corruption have made explicit or implicit references to this concept. Nonetheless, in recent times a political will for addressing the problem of conflict of interest situations in the public sector has emerged. In fact, a bill about this issue has been drafted by the Iranian government, and, some general laws such as the Commerce Code have been amended for this purpose. Based on a comparative study, this paper intends to conceptualize conflict of interest management and then to elaborate the main areas of conflict of interest in the public sector and methods by which they can be managed.

## Keywords

conflict of interests, corruption, transparency, additional employment.

---

\* Associate Prof., Department of Human Rights, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. Email: b\_ansari@sbu.ac.ir

Received: November 14, 2019 - Accepted: July 12, 2020



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

## مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

باقر انصاری\*

### چکیده

مدیریت تعارض منافع یکی از روش‌های پیشگیری از فساد، افزایش شفافیت، کارآمدی، پاسخگویی و اعتماد عمومی به دولت است. تعارض بین منافع شخصی و منافع عمومی، امری است که عموم کارگزاران دولتی با آن مواجه می‌شوند؛ از این رو، باید به‌درستی مدیریت شود، وگرنه می‌تواند زمینه‌ساز فساد باشد. کشورهای مختلف، با اتخاذ تدابیر گوناگون، برای تحقق این هدف تلاش کرده‌اند. در نظام حقوقی ایران نیز احکام پراکنده‌ای در این باره وجود دارد، اما این تأسیس حقوقی، به‌طور مستقل شناسایی نشده است. از این رو، پرسش اصلی پژوهش آن است که عناصر سازنده تعارض منافع در بخش عمومی چیست و وضعیت‌های تعارض منافع چگونه باید مدیریت شود؟ در مقام پاسخ به این پرسش، داشتن مسئولیت عمومی، وجود نفع شخصی برای کارگزار عمومی و تأثیر منفی آن بر خدمات عمومی به‌عنوان عناصر تحقق تعارض منافع شناسایی شدند؛ چگونگی مدیریت آنها در چهار حوزه مهمی که بیشترین آسیب‌پذیری را در برابر تعارض منافع دارند، مطالعه و راهکارهایی برای رفع خلأها یا اصلاح قوانین و مقررات موجود ارائه شد.

### کلیدواژگان

تعارض منافع، تعدد مشاغل، شفافیت، فساد.

---

\* دانشیار، گروه حقوق بشر، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.  
تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۸/۲۳ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۴/۲۲

## مقدمه

یکی از اصول مبنایی حقوق اداری، لزوم رعایت منافع عمومی از سوی کارگزاران عمومی در ارائه خدمات عمومی است. به موجب این اصل، رفتار تبعیض آمیز، غرض ورزی و ترجیح منافع شخصی بر منافع عمومی در انجام وظایف قانونی ممنوع است. چنانچه کارگزاران عمومی با وضعیت‌هایی مواجه شوند که این اصل را مخدوش سازد، باید به گونه‌ای رفتار کنند که انگیزه‌ها و منافع شخصی آنها بر منافع عمومی مرجح دانسته نشود یا بر آن تأثیر نگذارد. یکی از وضعیت‌هایی که اصل مذکور را مخدوش می‌سازد، تعارض منافع شخصی با منافع عمومی<sup>۱</sup> است.

هرچند همواره این احتمال وجود دارد که اشخاص مواجه با تعارض منافع، منافع شخصی خود را بر منافع عمومی ترجیح ندهند، شواهد نشان می‌دهد در برخی وضعیت‌های تعارض منافع، حتی اگر منافع شخصی بر عمومی ترجیح داده نشود، افکار عمومی در صحت عملکرد کارگزار عمومی تردید می‌کند و در نتیجه، اعتماد به دولت آسیب می‌بیند. از این رو در کشورهای مختلف، با شدت و ضعف متفاوت، تلاش شده است تا با وضع قوانین و اتخاذ تدابیر لازم، ابتدا حوزه‌های قطعی یا احتمالی تعارض منافع شخصی شناسایی و سپس با اتخاذ تدابیر متناسب، از بروز تعارض منافع مدیریت تعارض‌های پیش‌آمده پیشگیری شود (Trost & Gash, 2008: 225-230).

در نظام حقوقی ایران نیز بدون اینکه نامی از تعارض منافع برده شود، قوانین متعددی با رویکرد اغلب کیفی به منع یا تحدید اقداماتی پرداخته‌اند که به‌طور غیرمستقیم با تعارض منافع مرتبط‌اند.<sup>۲</sup> با وجود این، مدیریت تعارض منافع به‌عنوان قاعده عمومی و در سطوح ساختاری، شناسایی نشده و در مورد نحوه رفتار با برخی وضعیت‌های شایع تعارض منافع، خلأ قانونی وجود دارد.

در حقوق اسلامی نیز تعارض منافع هم در حوزه امور عمومی و هم در حوزه روابط خصوصی شناسایی شده است. برخی نویسندگان نیز ضمن تصریح به امانت بودن مناصب عمومی در لسان شرع، سوء استفاده نکردن متصدیان امور عمومی از منصب و قدرت را از شرایط و لوازم «قاعده عدالت در امور عمومی» دانسته‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸: ۸۵-۸۴). انتصاب کارگزاران شایسته، منع کارگزاران عمومی از گرفتن رشوه و هدیه (القرشی، ۱۳۷۹:

### 1. Conflict of interest

۲. لایحه قانونی در خصوص منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷، قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ و قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴ از این زمره‌اند.

۴۱۳-۴۱۰)، لزوم قضاوت و داوری عادلانه (جوادی آملی، ۱۳۹۰: ۱۹۳-۱۷۰) و تقسیم عادلانه عطایا (مستمری‌ها) و ارزاق (حقوق) (ر.ک: جمعی از نویسندگان، ۱۳۸۴: ۳۲۶-۳۲۴ و ۲۰۳-۲۰۰) از جمله مصادیق این قاعده هستند. افزون بر این، منع وقف بر خود<sup>۱</sup>، ارث بردن قاتل از مقتول<sup>۲</sup> و پذیرفتن شهادت غیرعادل<sup>۳</sup> حاکی از شناسایی این مفهوم در روابط خصوصی است. این مقاله درصدد است به این پرسش اصلی پاسخ دهد که عناصر سازنده تعارض منافع در بخش عمومی چیست و وضعیت‌های تعارض منافع چگونه باید مدیریت شود؟ در مقام پاسخ به این پرسش، نخست مفهوم و عناصر سازنده «تعارض منافع» و ضرورت مدیریت آن در بخش عمومی تبیین شده است، سپس رویکردهای کلی ناظر بر مدیریت وضعیت‌های تعارض منافع (اعم از پیشگیری و سرکوب) و چگونگی اعمال آنها در حوزه‌هایی که در کشورهای مختلف مبتلا به هستند، مطالعه و تبیین شده است.

## مفهوم تعارض منافع و مبانی مدیریت آن

### ۱. مفهوم تعارض منافع

تعارض منافع<sup>۴</sup> مفهومی چندبعدی و دارای ابعاد اخلاقی- فرهنگی و قانونی- قضایی است. اخلاقی و فرهنگی بودن وضعیت‌های تعارض منافع، موجب سیال شدن و تحول گونه‌های آن در گذر زمان می‌شود و ارائه تعریف ثابت از آن را دشوار می‌کند، زیرا امری که در دوره خاص، مجاز و پسندیده تلقی می‌شود، ممکن است با گذشت زمان، به امری آمیخته با تعارض منافع و ناپسند تبدیل شود. از این رو برداشت افراد و جامعه از وضعیت‌های تعارض منافع، نقش مهمی در شناسایی آنها و واکنش به آنها دارد. این ویژگی، توصیف و تجویز قواعد در خصوص مدیریت تعارض منافع را از این لحاظ که اخلاقی باشند یا حقوقی، دشوار می‌کند. از سوی دیگر، تعارض منافع لزوماً شامل وضعیت‌های دوقطبی نیست، بلکه اغلب وضعیت‌هایی را در برمی‌گیرد که حالت طیفی دارند و می‌تواند خفیف‌ترین تا شدیدترین انواع تعارض را در برگیرد (Lo & Field, 2009: 52). در نتیجه چنین وصفی، تجویز ضمانت اجراهای قانونی- قضایی یکسان برای گونه‌های مختلف تعارض منافع، دشوار و پیچیده می‌شود. با وجود این پیچیدگی‌ها و دشواری‌ها، در نظام‌های مختلف

۱. ماده ۷۲ قانون مدنی: وقف بر نفس به این معنی که واقف خود را موقوف علیه یا جزء موقوف‌علیهیم نماید یا پرداخت دیون یا سایر مخارج خود را از منافع موقوفه قرار دهد باطل است...  
 ۲. ماده ۸۸۰ قانون مدنی: - قتل از موانع ارث است بنابراین کسی که مورث خود را عمداً بکشد از ارث او ممنوع می‌شود...  
 ۳. ماده ۱۳۱۳ قانون مدنی (اصلاحی ۱۳۷۰/۸/۱۴): ... تبصره ۲- شهادت کسی که نفع شخصی به صورت عین یا منفعت یا حق در دعوی داشته باشد و نیز شهادت کسانی که تکدی را شغل خود قرار دهند پذیرفته نمی‌شود.  
 ۴. عبارت «تعارض منافع» مخفف عبارت «تعارض منافع شخصی با منافع عمومی» است.

حقوقی، تحقق تعارض منافع منوط به وجود سه عنصر است و نحوه تعریف و تفسیر این عناصر، نقش زیادی در توسعه یا تحدید وضعیت‌های تعارض منافع دارد. سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی اروپا در تعریفی که از تعارض منافع ارائه داده و دولت‌های اروپایی از آن تأثیر پذیرفته‌اند، مقرر کرده است: «تعارض منافع عبارت است از تعارض بین وظایف عمومی و منافع خصوصی یک مأمور رسمی که در آن، منافع خصوصی مأمور رسمی می‌تواند به‌طور ناروا انجام وظایف و مسئولیت‌های رسمی‌اش را تحت تأثیر قرار دهد» (OECD, 2003: 24).

قوانینی که در کشورهای مختلف در خصوص تعارض منافع تصویب شده است، تقریباً تعریف مشابهی از این مفهوم به‌دست داده‌اند. برای مثال، در فرانسه ماده ۲ قانون شماره ۲۰۱۳-۹۰۷ در مورد شفافیت در زندگی عمومی<sup>۱</sup> مقرر می‌دارد: «در این قانون، تعارض منافع به هر وضعیتی اطلاق می‌شود که موجب تداخل یک نفع عمومی با نفع خصوصی یا نفع عمومی دیگر شود و موجب شود استقلال، بی‌طرفی و اجرای عینی یک تعهد تحت تأثیر قرار گیرد یا به‌نظر رسد که تحت تأثیر قرار گرفته است».

تفاوت مهم این تعریف در مقایسه با تعریف بالا آن است که تعارض منافع میان دو نفع عمومی را نیز مورد توجه قرار داده و بررسی‌های نویسنده نشان می‌دهد که قانون مذکور از این لحاظ، منحصر به فرد است.

با توجه به این تعاریف و تعاریف موجود در قوانین سایر کشورها، عناصر تحقق تعارض منافع عبارت‌اند از: داشتن مسئولیت عمومی (کارمند بودن)، وجود نفع شخصی و تأثیر ناروای آن بر منافع عمومی (تعارض). این عناصر در گفتار حاضر مطالعه می‌شوند.<sup>۲</sup>

## ۱.۱. داشتن مسئولیت عمومی (کارمند بودن)

کارگزاران بخش عمومی به‌سبب ملزم بودن به تأمین منافع عمومی، موضوع اصلی قوانین مدیریت تعارض منافع هستند. با آنکه تعارض منافع ممکن است در بخش خصوصی نیز وجود داشته باشد (همانند تعارض منافع شخصی با منافع کارفرما)، قوانین در خصوص تعارض منافع، اغلب تعارض منافع در بخش عمومی را مورد توجه قرار می‌دهند و جز در موارد خاصی به تعارض منافع در بخش خصوصی ورود نمی‌کنند. علت این امر آن است که بخش خصوصی، با استفاده از قواعد خاصی مانند اسرار تجاری و ترتیبات قراردادی، وضعیت‌های تعارض منافع را مدیریت می‌کند.<sup>۳</sup>

1. LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

2. See: OECD, 2003; Mooney, Joseph, 2015; and Victorian Ombusman, 2008.

۳. تنها در موارد استثنایی، تعارض منافع در بخش خصوصی مورد توجه قانونگذاران واقع شده است. برای مثال، قوانین ناظر بر شرکت‌های تجاری، حاوی قواعدی برای پیشگیری از تعارض منافع مدیران هستند. در کشور ما به‌دلیل تبعیت شرکت‌های دولتی از احکام قانون تجارت، قواعد تعارض منافع در این قانون از اهمیت برخوردار

در کشورهای مختلف، رویکرد کلی این است که دامنه شمول قانون تعارض منافع به حدی گسترده شود که تمامی افرادی را که با قالب‌های حقوقی مختلف با بخش عمومی همکاری می‌کنند، در برگیرد، هرچند ممکن است سطح و شدت شمول قوانین بر آنها متفاوت باشد (Public Service Commission of Republic of South Africa, 2006:14-15). در یک دسته‌بندی، کارگزاران بخش عمومی را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم کرد؛ اشخاصی که در سمت‌های مدیریت و تصمیم‌گیری و ارشدیت قرار دارند و در حقوق اداری ایران، در اصطلاح مقام نامیده می‌شوند<sup>۱</sup> و اشخاصی که در سمت‌های کارشناسی و تصمیم‌سازی قرار دارند و در اصطلاح کارمند (عادی)<sup>۲</sup> نامیده می‌شوند. هر کدام از این اشخاص به‌نحو متفاوتی در معرض تعارض منافع قرار دارند. از این‌رو قواعد متفاوتی برای مدیریت تعارض منافع هر کدام از این اشخاص لازم است (Auby *et al.*, 2014: 30 & 32).

در دسته‌بندی دیگر، کارگزاران بخش عمومی را می‌توان به سیاسی، قضایی و اداری دسته‌بندی کرد. در مورد مقامات قضایی و دادرسان، از زمان‌های گذشته، وضعیت‌های تعارض منافع مورد توجه بوده و بدین‌منظور، قواعدی در قوانین دادرسی کشورهای مختلف پیش‌بینی شده و آنها از رسیدگی به دعاوی و شکایت‌هایی که در آنها با تعارض منافع مواجهند، منع شده‌اند (مانند قواعد رد دادرسی یا موارد جرح شهود). در خصوص مقامات سیاسی، تنها در دهه‌های اخیر مسئله تعارض منافع مورد توجه واقع شده و به‌ویژه مقررات خاصی درباره وضعیت‌های تعارض منافع نمایندگان مجلس و اعضای کابینه تدوین شده است. موقت بودن سمت‌های مقامات، وظایف و اختیارات نسبتاً گسترده و پاسخگویی عمومی، سه وجه تمایز اساسی میان مقامات و سایر کارکنان اداری است (Reed, 2008: 10-11). کارکنان اداری نیز با

---

است. برای مثال، ماده ۲۴۱ لایحه اصلاحی قانون تجارت اصلاحی ۱۳۹۵، اختیار هیأت مدیره در تعیین پاداش برای خود در شرکت‌های سهامی و تصدی همزمان مدیرعاملی یا عضویت در هیأت مدیره شرکت‌های دولتی را تحدید کرده است.

۱. برای مثال، قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۴/۸/۹) ۲۴ دسته اشخاص را به‌عنوان مقام ذکر و آنها را به اعلام وضعیت دارایی خود ملزم کرده است. ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در تعریف مقام سیاسی گفته است: سمت‌های ذیل مدیریت سیاسی محسوب شده و به‌عنوان مقام شناخته می‌شوند: رؤسای سه قوه، معاون اول رئیس‌جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، معاونان رئیس‌جمهور، استانداران، سفراء، معاونان وزرا.

۲. طبق ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، کارمند دستگاه اجرایی، فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیتدار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود. از این‌رو، هر مقامی اصولاً کارمند نیز است، منتها کارمند سطح بالا یا ارشد.

آنکه از دیرباز تابع اصل کلی بی طرفی اداری و منع تبعیض بوده‌اند<sup>۱</sup>، اما مدیریت وضعیت‌های تعارض منافع در مورد آنها، موضوع نسبتاً جدیدی است. لازمه این دسته‌بندی آن است که قواعد خاصی برای مدیریت وضعیت‌های تعارض منافع هریک از دسته‌های مذکور برحسب ماهیت و میزان وظایف و اختیارات آنها پیش‌بینی شود. برای مثال، در ایالات متحده آمریکا، سه دسته قواعد تدوین شده است که یکی ناظر بر قوه مجریه<sup>۲</sup>، دیگری ناظر بر کنگره<sup>۳</sup> و سومی ناظر بر سنا<sup>۴</sup> است (Demmke et al., 2007: 34).

### ۱.۲. وجود نفع شخصی برای کارگزار عمومی<sup>۵</sup>

وجود نفع شخصی کارگزار عمومی، دومین عنصر تعارض منافع است که با پیچیدگی‌های مفهومی مواجه است. در پاسخ به این پرسش که منظور از شخصی بودن منافع چیست، دو رویکرد قابل شناسایی است: رویکرد سنتی و رویکرد مدرن. در رویکرد نخست، فرض بر این است که منافع عمومی در قوانین و مقررات، مستتر و عجین است. اگر مقام یا کارمندی خارج از چارچوب قوانین و مقررات مربوط و با اهداف و انگیزه‌های دیگری، اقدامی صورت دهد یا تصمیمی اتخاذ کند، برخلاف منافع عمومی بوده و فرض بر این است که این شخص، اغراض و منافع شخصی را مبنای اقدام یا تصمیمش قرار داده است. اشکال این رویکرد آن است که دامنه تعارض منافع را بسیار گسترده می‌بیند و شامل مواردی می‌شود که شخصی برای کسب منافع و اغراض شخصی، اقدام یا تصمیمی صورت می‌دهد، اما عمل وی مشمول عناوین مجرمانه دیگری مانند رشاء، ارتشا و فساد می‌شود. در حالی که در بسیاری از موارد، تعارض منافع، جرم نیست و فساد محسوب نمی‌شود. در واقع، با این رویکرد، تأسیس حقوقی مستقلی با عنوان «مدیریت تعارض منافع» ضرورت ندارد. در رویکرد دوم تلاش می‌شود تا به‌نحو ایجابی و از نظر یک انسان معقول و متعارف جامعه، مصادیق دقیق وضعیت‌هایی که حاوی تعارض منافع هستند، احصا شود و اقدام یا تصمیم در آن وضعیت‌ها، تحت نظارت و مدیریت قرار گیرد (ADB/OECD, 2008: 86). بر این اساس، وضعیت‌های مذکور، با در نظر گرفتن دو معیار عینی (یا مالی) و ذهنی (یا غیرمالی)، مشخص می‌شوند؛ یعنی از یک سو، با توجه به واقعیت‌های بیرونی و با این مبنا که انسان‌های معقول و متعارف، در برخی موقعیت‌ها به تأثیرگذاری منافع

۱. بند ۹ اصل ۲ قانون اساسی، تبعیض ناروا را منع کرده و قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تبعیض را تخلف دانسته است.

2. Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch

3. Rules of the House of Representatives

4. Senate Official Code of Conduct

۵. برخی قوانین خارجی یا نویسندگان از واژه شخصی استفاده کرده و برخی از خصوصی و عده‌ای نیز هر دو را به طور جایگزین به کار برده‌اند.

شخصی بر منافع عمومی اعتقاد دارند، آن موقعیت‌ها را از مصادیق تعارض منافع قلمداد می‌کنند (6: 2014, *Auby et al.*). برای مثال، تصدی همزمان به فعالیت یکسان در بخش عمومی و خصوصی یا انعقاد قرارداد با دستگاه متبوع خود یا با شرکت‌ها و مؤسسات تابعه آن دستگاه، از مصادیق تعارض منافع (با توجه به معیار عینی)، شناخته می‌شود. فهرست این موقعیت‌ها که اغلب جنبه عینی و مالی دارند، در کشورهای مختلف شناسایی شده و تخلف از قواعد مدیریت تعارض منافع در آنها، اغلب با قوانین کیفری، کنترل یا سرکوب شده است. حسن این ضابطه آن است که شناسایی مصادیق تعارض منافع را در عمل آسان می‌کند. ایراد آن این است که وضعیت‌هایی را که کارگزار عمومی مواجه با تعارض منافع، در مقام عمل، از تعارض تأثیر نپذیرفته و منافع عمومی را بر منافع شخصی برتری داده است، در برمی‌گیرد (3: 2017, *Díaz*)، زیرا مبنای اصلی مدیریت این تعارض‌ها، حمایت از اعتماد عمومی است. اشکال دیگر این ضابطه آن است که به سبب حصری بودن، موقعیت‌هایی را که کارگزاران عمومی با استفاده از روش‌های پوششی، در مقام دور زدن ممنوعیت‌ها برمی‌آیند و در واقع، به صورت ذی‌نفع‌نهایی از تعارض منافع تأثیر می‌پذیرند، در برنمی‌گیرد. همچنین برخی از مصادیق تعارض منافع را که جنبه ذهنی و غیرمالی دارند، در برنمی‌گیرد؛ بدین معنا که ممکن است ذهنیات یک فرد، مثلاً گرایش‌های اخلاقی، مذهبی یا سیاسی یک کارگزار عمومی بر انجام بی‌طرفانه و وظایف قانونی وی تأثیر بگذارد (4-5: 2015, *Mooney*). در چنین مواردی، کارمندی ممکن است در نتیجه حب و بغض شخصی، تصمیم به پذیرش یا رد درخواست یک متقاضی بگیرد یا از تصمیم‌گیری ناتوان شود و در بن‌بست اخلاقی قرار گیرد.<sup>۱</sup>

### ۳.۱. تأثیر ناروای نفع شخصی بر منافع عمومی (تعارض)

دلیل مدیریت تعارض منافع، پیشگیری از تأثیر ناروای منافع شخصی بر منافع عمومی است؛ اما منظور از تأثیر چیست و این تأثیر در چه مواردی نارواست؟ در پاسخ می‌توان گفت که هر زمان تصمیم یا اقدام یک کارگزار عمومی، به افزایش یا کاهش دارایی او (تأثیر مالی) یا اعتبار و شهرت او (تأثیر غیرمالی) منجر شود یا اعتماد عمومی به تصمیم و اقدام وی را منتفی کند، می‌توان از تأثیر ناروای تعارض منافع سخن گفت؛ خواه کارگزار مذکور، آگاهانه و از روی قصد به سمت این تأثیر رفته باشد، خواه این تأثیر، ناخواسته حاصل شود. بر این اساس، وضعیت‌های تعارض منافع را از لحاظ تأثیر می‌توان به چند دسته تقسیم کرد (24: 2003, *OECD*; 248: 2014, *Auby et al.*)

۱. پذیرش اعتراض وجدانی کارگزاران عمومی (مانند پزشکان و پرستاران، سربازان و وظیفه و ...) در برخی نظام‌های حقوقی برای مدیریت این نوع تعارض‌ها صورت گرفته است.



گاهی تعارض منافع، تأثیر مستقیم یا خاص بر منافع شخصی دارد و گاهی تأثیر غیرمستقیم یا عام. در مدیریت تعارض منافع، تنها تأثیرهای مستقیم یا خاص<sup>۱</sup>، منع می‌شوند و نه هر نوع تأثیری؛ توضیح آنکه کارگزاران عمومی نیز به‌مثابه شهروندان و اعضای یک جامعه از اقدامات خود و نیز تصمیمات و سیاست‌هایی که اتخاذ می‌کنند، متأثر می‌شوند. در چنین فرضی، یعنی در صورتی که کارگزاران همانند سایر مردم از اقدامات یا تصمیمات کلی، متأثر شوند، این تأثیر مستقیم یا خاص نیست (Davis & Stark, 2001: 52). در مدیریت تعارض منافع، تأثیری موردنظر است که به‌طور خاص متوجه کارگزاران عمومی شود نه اینکه به‌طور عام متوجه عموم مردم، از جمله اینان شود. برای مثال، در صورتی که نماینده مجلس که پیشنهاددهنده یک ابتکار تقنینی است به‌نحو خاص از تصویب آن متأثر نشود، یا برای تأمین منافع حوزه انتخابیه یا حزبی خود، از ابتکار قانونی خاصی حمایت کند، در موقعیت تعارض منافع نیست، اما اگر ابتکار قانونی وی برای حل مشکل اقتصادی بستگان یا دوستانش باشد، وی با تعارض منافع مواجه است.

گاهی آثار وضعیت تعارض منافع بر منافع شخصی، فوری و بالفعل است، یعنی تأثیر در زمان تصمیم یا اقدام، ظاهر می‌شود و گاهی بالقوه بوده و بناست در آینده ظاهر شود. برای مثال، پیش‌بینی می‌شود که تصمیم یا اقدام مورد بحث، بر فرصت شغلی موردنظر کارگزار عمومی پس از بازنشستگی‌اش تأثیر خاص داشته باشد. سرانجام آنکه، گاهی تعارض منافع آشکار است و قابل احراز از سوی دیگران؛ همانند تصمیم‌گیری کارگزار عمومی در مورد شخصی که سابقاً با او خصومتی آشکار داشته است و گاهی پنهان بوده و بدون خوداظهاری، احراز آن دشوار است، همانند نفرت یا کینه درونی کارگزار عمومی از فرد خاصی که باید در مورد او تصمیم بگیرد. در مورد فروض اول، تأثیر وجود منافع شخصی بر منافع عمومی قابل پیش‌بینی و مفروض است؛ بدین‌معنا که از نگاه ناظر بیرونی، در برخی وضعیت‌های تعارض منافع، کارگزار عمومی اصولاً نمی‌تواند مصون از آثار تعارض باشد (ADB/OECD, 2008: 48; Public Service Commission of Republic of South Africa, 2006: 15). در نتیجه، در چنین مواردی صرف‌نظر از اینکه او از تعارض پیش‌رو تأثیر بپذیرد یا نه، تأثیر تعارض منافع، مفروض گرفته شده و احکام آن جاری می‌شود.

تأثیرات غیرمالی تعارض منافع یا تأثیر بر منافع غیرمالی<sup>۲</sup> از حیث احراز و نحوه مدیریت، بسیار پیچیده است. برای مثال، تصمیم‌گیری در مورد خویشان و دوستان خود می‌تواند بر زندگی شخصی تصمیم‌گیرنده، تأثیرات جدی بگذارد. از سوی دیگر، معاف کردن چنین کارمندی از تصمیم‌گیری، در روستاها و شهرستان‌های کوچک که بیشتر مردم با یکدیگر دوست یا خویشاوندند، چندان عملی نیست یا می‌تواند بهانه در دست کارمندان قرار دهد تا از مسئولیت‌های خود شانه خالی کنند.

1. Direct and predictable effect

2. Non-pecuniary interests

برای مدیریت کارآمد وضعیت‌های تعارض منافع، لازم است که همهٔ فروض مطرح در بالا مورد توجه قرار گیرد و واکنش متناسبی برای هر یک پیش‌بینی شود. بدین‌منظور لازم است دلایل و توجیحات مطرح برای مدیریت وضعیت‌های تعارض منافع معلوم شود تا در تفسیر و تحلیل مسائل مطرح، راهنمای عمل باشند.

### مبانی مدیریت تعارض منافع

دلایل متعددی برای توجه به موضوع تعارض بین منافع شخصی و عمومی وجود دارد. در نتیجه، متناسب با این دلایل، اولاً قلمرو شمول قوانین تعارض منافع می‌تواند مضیق یا موسع شود و ثانیاً تنوع و دامنهٔ ضمانت اجراها، متفاوت می‌شود. به‌طور خلاصه، می‌توان موارد زیر را مهم‌ترین اهداف وضع قانون در خصوص تعارض منافع دانست:

#### ۱. حمایت از اعتماد عمومی<sup>۱</sup>

در ابتدای عموم قوانین در خصوص تعارض منافع، حمایت از اعتماد عمومی به‌عنوان نخستین هدف ذکر شده است<sup>۲</sup>، زیرا در دولت‌های کنونی جهان، حکومت امانت تلقی می‌شود و صاحبان امانت یعنی نهادهای عمومی و کارگزاران آنها باید نشان دهند که از اختیارات و منابع امکاناتی که به‌عنوان امانت در اختیار آنها قرار گرفته است، برای منافع شخصی خود استفاده نمی‌کنند و امانت‌داری می‌کنند.<sup>۳</sup>

در واقع، اعتماد عمومی از ارزش‌های مهم و آلی در نظام‌های سیاسی معاصر است. اعتماد رابطه‌ای است که خودبه‌خود وجود ندارد یا نباید مفروض گرفته شود، بلکه باید فعالانه ساخته و حفظ شود (Victorian Ombusman, 2008: 12). اعتماد مردم به اینکه دولتمردان، امور آنها را به‌نحو مطلوب اداره می‌کنند، زمینه را برای پیشبرد برنامه‌های مختلف در جامعه فراهم می‌کند. در روزگار حاضر، پاکدستی مقامات و مسئولان حکومتی از شرایط اساسی اعتماد به آنهاست و احراز این پاکدستی، با شفافیت وضعیت دارایی و سبک زندگی آنها گره خورده است. در نتیجه، اعتماد عمومی به حکومت در گرو شفاف‌سازی حکومت است، زیرا حاکمان پاسخگو- حاکمانی که می‌توان از آنها خواست تا فعالیت‌های خود را به مردم توضیح دهند- بیشتر می‌توانند به تصمیمات بهتر و منطقی‌تر آن هم با روش‌های مؤثرتر نائل شوند (انصاری، ۱۳۹۷: ۴۰). بدیهی است اگر مردمی اعتقاد داشته باشند که مدیرانشان برای منافع شخصی کار می‌کنند، حکومت

1. Public confidence / trust

2. Public service is a public trust

۳. امام علی (ع) فرموده‌اند: ان عملک لیس لک بطعمه ولکنه فی عنقک امانه (نهج‌البلاغه: نامهٔ ۵۰).

متبوع آنها نخواهد توانست به نحو کارآمد حکمرانی کند. بدین سان، تعارض منافع از ویژگی‌های آن دسته از نظام‌های حقوقی است که مردمان آنها حاکمان واقعی حکومت هستند و سیاستمداران، ماشین اعمال و اجرای خواسته‌های آنها. اینان باید برای منافع مردم کار کنند نه منافع خودشان و در صورت وجود شبهه، باید با پاسخگویی به رفع شبهه اقدام کنند. از این رو، پیش شرط شناسایی مفهوم «تعارض منافع»، تفکیک وظایف و اختیارات عمومی از خصوصی است. تا وظایف و اختیارات نهادها و مقامات عمومی، مشخص و روشن نباشد، تعارض هم معنا نخواهد داشت (ADB/OECD, 2008: 10-11).

## ۲. حمایت از سلامت<sup>۱</sup> اداری و مقابله با فساد

هرچند در بیشتر مواقع، فساد جایی رخ می‌دهد که نفع شخصی بر عملکرد مقام عمومی اثر می‌گذارد، با وجود این، تعارض منافع با فساد یکی نیست. گاهی تعارض منافع وجود دارد، اما فساد وجود ندارد و گاهی فساد وجود دارد (مثل اخذ رشوه)، ولی تعارض منافع وجود ندارد. به همین دلیل، در کشورهای مختلف جهان در مجموعه قواعد حقوقی یا اخلاقی که برای سلامت اداری تنظیم شده است، تعارض منافع، جایگاه برجسته‌ای دارد. از این رو، پیشگیری از تعارض منافع به‌منزله بخشی از سیاست گسترده‌تر پیشگیری و مبارزه با فساد نیز به‌شمار می‌رود (Moilanen & Salminen, 2006: 15) در بسیاری از کشورها، از جمله در نظام حقوقی ایران نیز برخی مصادیق تعارض منافع با قوانین کیفری سرکوب شده‌اند.

در کشورهایی مثل ایران که در نتیجه سیاست‌های خصوصی‌سازی، همکاری بخش عمومی و خصوصی گسترده‌تر شده است و بخشی از مقامات و کارمندان بخش عمومی، ناگهان به مدیران و کارکنان بخش خصوصی تبدیل می‌شوند، پدیده درهای چرخان و استفاده از رانت اطلاعاتی، به چالش بزرگی در حوزه تعارض منافع تبدیل شده است. عدم مدیریت و کنترل تعارض‌های مختلف در این حوزه، علاوه بر ناکارآمدی سیاست خصوصی‌سازی به گسترش فساد و فرار از پاسخگویی منجر می‌شود (کیکری و نیلیس، ۱۳۸۷: ۳۸-۴۰). در نتیجه، با اینکه تعارض منافع و فساد از لحاظ مفهومی متفاوت‌اند، شایسته است که راهکارهای مدیریت تعارض منافع در سیاست گسترده‌تر پیشگیری از فساد و مبارزه با آن نیز در نظر گرفته شود. بر همین اساس، در برخی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا مانند آلمان، مجارستان، لتونی و لهستان و برخی دیگر از کشورهایی که بعد از سال ۲۰۰۴ به عضویت اتحادیه اروپا درآمده‌اند، سیاست‌های در خصوص تعارض منافع بخشی از راهبرد پیشگیری و مبارزه با فساد هستند (OECD, 2005: 29-31). در مجموعه قواعد اخلاق حرفه‌ای برای کارگزاران عمومی نیز مدیریت تعارض منافع

1. integrity

جایگاه مهمی دارد (لانگست و همکاران، ۱۳۸۷: ۲۰۲-۲۰۱). کنوانسیون مبارزه با فساد (مریدا، ۲۰۰۳) نیز بر مدیریت تعارض منافع از سوی کشورهای عضو به‌عنوان بخشی از تعهداتشان در قبال مبارزه با فساد تصریح کرده است.

### ۳. حاکمیت قانون

حاکمیت قانون مستلزم آن است که مقامات عمومی، تصمیمات و اقدامات خود را براساس قوانین و مقررات مربوط صورت دهند و در تصمیم‌گیری براساس منافع عمومی از هرگونه تبعیض یا اعمال سلیقه اجتناب ورزند. در نقطهٔ مقابل، حاکمیت اشخاص قرار دارد که در آن، امور جامعه براساس نظرها، برداشتها و سلیقه‌های کارگزاران عمومی اداره می‌شود (Auby *et al.*, 2014: 123; Trost & Gash, 2008: 81). با توجه به اینکه تحقق ارزش‌های مهمی مانند امنیت حقوقی و قضایی و اجتناب از دیکتاتوری، منوط به حاکمیت قانون است، کشورهای مختلف تلاش کرده‌اند تا با تدابیر مختلف از تضعیف حاکمیت قانون پیشگیری کرده و متخلفان را تعقیب کنند. یکی از این تدابیر، مدیریت تعارض منافع است، به‌نحوی که شورای اروپا در معیارهایی که برای ارزیابی حاکمیت قانون تصویب کرده، از آن به‌عنوان نخستین چالش خاص در حوزهٔ حاکمیت قانون یاد کرده است (Venice Commission, 2016: 29).

وارد کردن تأسیس مدیریت تعارض منافع در نظام حقوقی یک کشور، به چند صورت در تضمین حاکمیت قانون نقش دارد؛ اول اینکه وضعیت‌هایی را که مقامات و کارمندان به‌دلیل تعارض منافع از اعمال و اجرای قانون ناتوان‌اند و خود به این موضوع ادعان دارند که در مقام تصمیم‌گیری، متوقف مانده‌اند (به‌دلیل تنفر یا ترس یا حب شدید امکان اتخاذ تصمیم بر طبق قانون را ندارند)، مدیریت می‌کند؛ برای مثال، تصمیم‌گیری را به شخص دیگری واگذار می‌کند؛ دوم اینکه، با منع یا تحدید اختیار تصمیم یا اقدام مقامات و کارمندان در موارد تعارض منافع آشکار یا مفروض، از اعتماد و احساس عمومی به رعایت قانون حمایت می‌کند و به آنها اطمینان می‌دهد که امور آنها به موجب قانون اداره می‌شود؛ سوم آنکه، بار اخلاقی یا سیاسی و خطرهای تصمیمات و اقدامات قانونی را از دوش اشخاصی که در موقعیت تعارض منافع قرار دارند، برمی‌دارد و بر عهدهٔ نظام اداری قرار می‌دهد. اعتراض منتقدان و ناراضیان را به قوانین و مقررات متوجه می‌سازد و نه افراد مجری آنها.

### ۴. شفافیت و پاسخگویی

تعارض منافع از ابزارهای شفاف‌سازی امور عمومی و تقویت پاسخگویی است که جایگاه برجسته‌ای در جوامع دموکراتیک دارد. تعریف سازمان غیردولتی شفافیت از شفافیت که مبنای مستند سایر

نهادهای بین‌المللی، ملی و تحلیلگران حوزه شفافیت است این است: «در دسترس بودن اطلاعاتی از یک سازمان یا کنشگر که به کنشگران بیرونی اجازه می‌دهد عملکرد آن سازمان یا کنشگر را پایش کنند» (Transparency International, 2013, <https://www.transparency.org>).

مدیریت تعارض منافع، مستلزم معلوم شدن موقعیت‌های تعارض منافع است و معلوم شدن این موقعیت‌ها ایجاب می‌کند که وضعیت دارایی و درآمد کارگزاران عمومی، علایق و سلايق سیاسی، صنفی، حرفه‌ای و منافع و فعالیت‌های خارج از بخش عمومی آنها شفاف شود. معلوم شدن این قبیل امور، به رسانه‌ها و سایر ناظران امور عمومی، فرصت دیدبانی و نظارت دقیق‌تر را فراهم می‌کند و به‌طور متقابل، در صورت وجود شبهه و ابهام، کارگزاران عمومی را به پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مجبور می‌کند.

## نحوه مدیریت تعارض منافع

با توجه به مبانی مذکور، می‌توان گفت که مدیریت تعارض منافع مستلزم اتخاذ سیاست‌هایی است که نحوه رفتار کارگزاران عمومی در وضعیت‌های تعارض منافع را مشخص کند. تحقق و اجرایی شدن این سیاست‌ها، مستلزم انواع تدابیر و ابزارهاست که در این قسمت مطالعه می‌شوند.

### ۱. اوصاف و عناصر نظام مدیریت تعارض منافع

در یک دسته‌بندی کلی، سیاست‌های مدیریت تعارض منافع شامل سه وصف یا عنصر مهم است: قسمی از آنها به ایجاد اعتماد عمومی کمک می‌کنند که شفاف‌سازی وضعیت‌های تعارض منافع در زمره این سیاست‌هاست؛ قسمی دیگر، به مبارزه با فساد کمک می‌کند که قواعد در خصوص اعلام عدم صلاحیت یا امتناع از تصمیم یا اقدام اداری از این جمله هستند و دسته‌ای دیگر، به‌مثابه ابزارهای تنبیه و سرکوب هستند که اعلام بطلان تصمیمات، تخلف یا جرم شناختن اخذ تصمیم یا اقدام کارگزاران عمومی در برخی وضعیت‌های تعارض منافع، از این دسته‌اند (OECD, SIGMA Papers, No. 36, ADB/OECD, 2008; OECD, 2003: 42-43).

با توجه به عناصر مذکور و حسب اینکه نظام حقوقی یا اداری یک کشور کدامیک از اوصاف یا عناصر مذکور را برجسته ساخته و آنها را به چه نحو پیش‌بینی کرده باشد، سیاست‌های مدیریت تعارض منافع در کشورهای مختلف را می‌توان از نظر ماهیت، جامعیت، پیشینی یا پسینی بودن، در یکی از دسته‌بندی‌های زیر قرار داد:

### ۱.۱. حقوقی یا اخلاقی

برخی کشورهای جهان مانند فرانسه<sup>۱</sup>، صربستان<sup>۲</sup> و لتونی<sup>۳</sup>، وضعیت‌های تعارض منافع در بخش عمومی را با وضع قوانین خاص، مدیریت کرده‌اند. در این کشورها، یا با وضع قانون عام یا وضع قوانین خاص و بخشی، وضعیت‌های تعارض منافع و احکام آنها پیش‌بینی شده است. نظارت بر رعایت این قوانین نیز اغلب برون‌سازمانی و از سوی مراجع شبه‌قضایی است. در مقابل، برخی کشورهای جهان مانند انگلستان و آمریکا، وضعیت‌های تعارض منافع در بخش عمومی را اغلب از طریق کدهای اخلاقی مدیریت کرده‌اند (OECD, SIGMA Papers, 2005:17). این کدها، ضوابط رفتار اخلاقی در عرصه زندگی عمومی (در برابر زندگی شخصی) را مشخص می‌کنند. در نتیجه، مدیریت تعارض منافع، به صورت درون‌سازمانی و متناسب با وظایف و اختیارات سازمان‌ها و مقامات و کارکنان آنها صورت می‌گیرد؛ یعنی هریک از سازمان‌های مختلف، قواعد اخلاقی خاص خود را دارند و با ابزارهای نظارتی داخلی بر رعایت آنها نظارت می‌کنند. در این کشورها، عمل برخلاف قواعد تعارض منافع، اغلب تخلف اخلاقی است و نه جرم.

### ۱.۲. جامع<sup>۴</sup> یا بخشی<sup>۵</sup>

جامع یا بخشی بودن سیاست مدیریت تعارض منافع دو معنا دارد: مدیریت تعارض منافع در همه بخش‌های عمومی با قواعد یکسان (جامع) یا وضع قواعد خاص برای هر بخش (Reed, 2010: 6) و مدیریت تعارض منافع در دل سیاست جامع مبارزه با فساد (جامع) یا به‌عنوان مقوله‌ای جدا و مستقل از مقوله مبارزه با فساد. برای مثال، همه اعضای جدید اتحادیه اروپا (کشورهایی که از ۲۰۰۴ به این سو عضو اتحادیه شده‌اند)، به‌طور رسمی یک سند راهبردی برای مبارزه با فساد تنظیم کرده‌اند و برنامه‌های آنها درباره تعارض منافع، بخشی از این سند راهبردی است، اما در میان اعضای قدیمی اتحادیه اروپا، غیر از آلمان، سایر اعضا چنین سندی نداشته‌اند. در نتیجه، در این کشورها سیاست‌های تعارض منافع بخشی از سیاست گسترده در مبارزه با فساد نیست (OECD, SIGMA Papers, 2005: 11). کنوانسیون مریدا (مصوب ۲۰۰۳) تعارض منافع را جزئی از سیاست مبارزه با فساد دیده است.

1. Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

2. Law on Prevention of Conflict of interest in discharge of Public Office, 20 April 2004

3. Law On Prevention of Conflict of Interest in Activities of Public Officials, 30 September 2010

4. comprehensive

5. sectoral

### ۱.۳. پیشگیرانه<sup>۱</sup> یا سرکوبگرانه<sup>۲</sup>

تا پیش از دهه ۱۹۶۰ وضعیت‌های تعارض منافع اغلب با رویکرد کیفری کنترل می‌شدند. از این دهه، تمرکز از بازدارندگی به پیشگیری تغییر یافته است. برای مثال در ایالات متحده، در زمان حکومت کندی و در اوایل دهه ۱۹۶۰ «کد رفتاری برای مقامات در قوه مجریه» به‌عنوان بخشی از یک رویکرد کلی پیشگیرانه مربوط به فساد تدوین شد. نکته مهم در خصوص سیاست‌های پیشگیری آن است که ممکن است نظمی ایجاد کنند که در عین کارآمد بودن از نظر پیشگیری از بروز تعارض منافع، شهروندان را از ورود به مشاغل عمومی و از داشتن ابتکار عمل در بخش عمومی، دلسرد و مأیوس نکند.

### تدابیر مدیریت تعارض منافع

تدابیر گوناگونی که در کشورهای مختلف جهان برای مدیریت تعارض منافع به‌کار رفته است، در سه دسته قرار می‌گیرند: محروم شدن کامل از سمت عمومی یا از منافع شخصی متعارض؛ اعلام عدم صلاحیت برای تصمیم یا اقدام در مورد موضوعاتی که با نفع شخصی مرتبط است و افشای منافع شخصی. هر کدام از این تدابیر، مزایا و معایب خاص خود را دارد (Auby *et al.*, 2014: 33-35). در واقع، این سازوکارها در یک وضعیت طیفی قرار دارند. ممنوعیت کامل در یک سر طیف، اعلان وضعیت در سر دیگر طیف و رفع صلاحیت از خود، در وسط طیف قرار دارد. سازوکار ممنوعیت کامل، بازدارنده‌ترین سازوکار برای مقابله با فساد است، اما مانع از جذب شهروندان در بخش عمومی می‌شود. برعکس، اعلان صرف، برای مقابله با فساد غیرکافی است، ولی موجب جذب بیشتر شهروندان در بخش عمومی می‌شود که در غیر این صورت ممکن بود در بخش خصوصی بمانند (Mooney, 2015: 5-8)، از این‌رو، حسب اوضاع و احوال، باید ترکیبی از این سازوکارها به‌کار رود (Reed, 2008: 13). با توجه به مقدمه بالا، مهم‌ترین تدابیر مدیریت تعارض منافع عبارت‌اند از:

### ۱. منع یا تحدید تعدد اشتغال یا منابع درآمد از جمله مدیریت یا سهامداری در شرکت‌ها<sup>۳</sup>

داشتن همزمان چند شغل یا سمت توسط کارگزاران عمومی چه در بخش عمومی و چه در بخش خصوصی از مهم‌ترین مصادیق تعارض منافع است. همچنین است در فرضی که کارگزار عمومی منابع درآمدی خارج از درآمد رسمی خود داشته باشد. دلایل منع یا تحدید چنین

1. preventive

2. repressive

3. Personal and family restrictions on property titles of private companies

وضعیت‌هایی آن است که اولاً وفاداری و تعهد اداری کارگزاران به دستگاه اداری متبوع را کاهش می‌دهد، زیرا یک شخص نمی‌تواند همزمان به دو دستگاه اداری وفادار باشد (تعارض نقش‌ها)، ثانیاً زمینه سوء استفاده از موقعیت عمومی و برتر را برای منافع شخصی فراهم می‌کند (Victorian Ombusman, 2008: 21)؛ سوم اینکه، چنین وضعیت‌هایی، ضمانت اجراها و تشویق و تنبیهات اداری را که از ابزارهای مدیریتی دستگاه‌های اداری هستند، بی‌اثر و ناکارآمد می‌کنند. برای مثال، در مورد کارمندی که درآمدش در خارج از ساعات اداری چند برابر حق اضافه کاری است، استفاده از ابزار تشویقی اضافه حقوق یا استفاده از تنبیه کسر از حقوق یا نپرداختن پاداش، کارایی نخواهد داشت.

فعالیت‌های همزمان کارگزاران عمومی در بخش خصوصی در قالب تأسیس شرکت یا مؤسسه تجاری یا سهامداری در آنها ممکن است منافع عمومی را تحت‌الشعاع منافع شخصی اینان قرار دهد. در واقع، چنانچه مقامات و کارکنان اجازه انجام فعالیت‌های تجاری در خارج از بخش عمومی داشته باشند، ممکن است پیوسته وسوسه شوند تا منافع شخصی را بر منافع عمومی ترجیح دهند، به‌ویژه اگر بخش خصوصی که در آن کار می‌کنند، تابع ضوابط و نظارت‌های دستگاه متبوع آنها باشد یا در همان حوزه خدمت آنها باشد. بر این اساس، در مورد تعدد مشاغل برای کارکنان بخش عمومی، کم و بیش در همه کشورهای جهان، ممنوعیت وجود دارد (Trost & Gash, 2008: 109-111). این ممنوعیت به‌ویژه در مورد تأسیس شرکت‌های تجاری یا داشتن سهام در آنها جدی بوده و گاهی نیز تنها راه پیشگیری از تعارض منافع در آنها، ممنوعیت یا خاتمه دادن به فعالیت تجاری اعلام شده است. برای مثال، در فرانسه، لتونی، اسپانیا و انگلستان محدودیت‌هایی برای همه مقامات رسمی درباره داشتن عناوین مالکانه در شرکت‌های خصوصی وجود دارد (OECD, 2005: 13-14).

افزون بر این، برای کنترل تعارض‌های احتمالی، الزام به اعلام منافع و درآمدهای خارج از اداره نیز در برخی کشورها پیش‌بینی شده است. در این خصوص از یک سو، بین کارکنان عادی و مقامات تمایز وجود دارد: مقامات و به‌ویژه مقامات منتخب ملزم به اعلام منافع و درآمد خود هستند، اما کارکنان در صورتی که میزان منافع آنها از سقف خاصی عبور کند، باید اعلام کنند (Reed, 2008: 14-16). در آمریکا، حتی کسب درآمد از تدریس یا سخنرانی یا نوشتن کتاب یا مقاله در زمان تصدی برخی پست‌های مهم ممنوع است. زمانی که سخنرانی مبتنی بر داده‌هایی باشد که عمومی نشده‌اند یا سخنرانی به سیاست، برنامه یا فعالیت اعلام شده یا در حال اعمال مؤسسه مربوط باشد، مفروض این است که مقام عمومی در ظرفیت عمومی خود فعالیت می‌کند و نمی‌تواند برای این فعالیت، از خارج از دولت پول یا هدیه دریافت کند (Davis and Stark, 2001: 57).

در نظام حقوقی ایران، قوانین متعددی در خصوص ممنوعیت تعدد مشاغل وجود دارد، اما حکم خاصی در مورد کسب درآمد و منافع در خارج از اداره وجود ندارد. از جمله اینکه اصل ۱۴۱ قانون



اساسی داشتن بیش از یک شغل دولتی را منع کرده و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ تفصیل این ممنوعیت را بیان کرده است. با وجود این، در قوانین موجود، اولاً داشتن همزمان یک شغل دولتی و دو یا چند شغل خصوصی منع نشده است. تنها تصدی بیش از یک شغل دولتی ممنوع است. در حالی که در بحث تعارض منافع، تعدد شغل اعم از دولتی و غیردولتی مورد نظر است. تنها در قوانین مربوط به سال‌های اخیر مانند «قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۴ است که «اشتغال یا پذیرش مسئولیت دیگر در سایر دستگاه‌ها، بنگاه‌ها و نهادها اعم از دولتی و غیردولتی» ممنوع اعلام شده است؛ دوم آنکه، مفهوم «داشتن شغل دولتی» مبهم است. ممکن است افراد مختلفی در سطح مختلف اداری بدون آنکه پست سازمانی خاصی را در بخش دولتی اشغال کرده باشند، عهده‌دار مسئولیت‌های مهم و آسیب‌پذیر در برابر تعارض منافع باشند. قوانین کنونی، صراحت لازم را در این خصوص ندارند و سوم اینکه، در قوانین مختلف، «سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی» از ممنوعیت تصدی دو شغل دولتی مستثنا شده‌اند. بدیهی است این اشخاص از منظر تعارض منافع فرقی با سایرین ندارند و از این‌رو، باید تعدد مشاغل اینها از زاویه مذکور نیز تحت نظارت و کنترل قرار گیرد. بدین‌سان، می‌توان گفت جز برخی قوانین اخیر که در خصوص موضوعات خاصی تصویب شده و به پیشگیری از تعارض منافع تا حدی توجه کرده‌اند (مانند ماده ۲۴۱ لایحه اصلاحی قانون تجارت اصلاحی ۱۳۹۵) در سایر قوانین، منع تعدد مشاغل نه از حیث تعارض منافع، بلکه از حیث عدالت استخدامی و حق برابر شهروندان در دسترسی به مشاغل عمومی است.

## ۲. منع یا تحدید تصمیم یا اقدام در مورد خود از جمله قرارداد با خود<sup>۱</sup> و ارجاع به خود<sup>۲</sup>

تصمیم یا اقدام کارگزاران در مورد خود و بستگانشان - حتی اگر در چارچوب قوانین باشد -، اعتماد عمومی به آنها را مخدوش می‌کند و آنها را در معرض اتهام قرار می‌دهد. از این‌رو، منع تصمیم در مورد خود از سوی مقامات قضایی، سابقه طولانی دارد (موارد رد دادرسی). اما در حوزه سیاسی و اداری، منع یا تحدید اختیار تصمیم و اقدام در مورد خود قدمت زیادی ندارد و تنها در دهه‌های اخیر مورد توجه جدی واقع شده است. برای مثال، نمایندگان مجلس در کانادا، آمریکا و ویران در هند و برخی دیگر از کشورهای جهان در صورت مواجهه بودن با تعارض منافع مالی باید از شرکت در جلسه امتناع کنند (Reed, 2008: 9-10). تعیین پاداش برای خود از سوی اعضای هیأت مدیره شرکت‌های دولتی یا تصمیم مدیران به استفاده از وام، تسهیلات، کمک‌ها یا امکانات دولتی دستگاه متبوع خود، از مصادیق این تعارض‌ها در حوزه اداری هستند.<sup>۳</sup>

1. self-dealing

2. self-referenig

۳. نامه شهردار رشت به خودش برای استفاده از خانه سازمانی یا دستور رئیس فدراسیون وزنه‌برداری برای اعطای

یکی از مصادیق مهم اعمال اداری در مورد خود، قرارداد با خود است (Trost & Gash, 2008: 138-142). بخش عمومی، بسیاری از خدمات و کالاهای مورد نیاز خود را از طریق انعقاد قرارداد با بخش خصوصی تهیه می‌کند. حال چنانچه مقامات و کارکنان شخصاً یا از طریق بستگان خود در حوزه‌های مورد نیاز بخش عمومی فعالیت داشته باشند، ممکن است وارد قرارداد با بخش عمومی متبوع یا غیرمتبوع خود شوند و با توجه به اشراف اطلاعاتی و نفوذی که در بخش عمومی دارند، در انعقاد و اجرای این قراردادها، منافع شخصی خود را بر منافع عمومی ترجیح دهند. از این رو در کشورهای مختلف جهان، مقامات و کارکنان بخش عمومی از طرف یا سهام یا ذی‌نفع شدن در قراردادهای بخش عمومی منع شده‌اند. قرارداد مستقیم کارگزاران با خود یا بستگان، تباری با طرف قرارداد برای انعقاد قراردادهای صوری یا با شرایط پنهانی، همچنین سهم‌خواهی و ارجاع به خود هم از منظر مبارزه با فساد و هم از منظر تعارض منافع مورد توجه هستند. بدین منظور در برخی کشورها همانند آلمان و اتریش، از نظر اداری بین مقام متقاضی کالا و خدمت و مقام تدارک‌کننده، تمایز برقرار شده است، در انگلستان، ارزیابی‌های فنی از بازرگانی تفکیک می‌شوند و جداگانه صورت می‌گیرند (OECD, 2007: 71). مصداق دیگری از اقدام درباره خود آن است که کارگزار عمومی، متقاضی خدمت را به دفتر، مؤسسه یا شرکتی ارجاع دهد که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در آن ذی‌نفع است. ارجاع به خود در مشاغل مختلف قابل تحقق است، ولی حوزه‌های شایع آن عبارت‌اند از: پزشکی، معلمی (معلم سرخانه دانش‌آموز خود شدن)، قضاوت (ارجاع طرف دعوا به دفتر حقوقی یکی از بستگان یا دوستان) و بیمه (منوط کردن استفاده از خدمات به ارائه بیمه‌نامه از شرکت بیمه‌موردنظر). در این میان، ارجاع بیماران از سوی پزشکان به بیمارستان‌ها یا آزمایشگاه‌ها یا داروخانه‌هایی که در آنها ذی‌نفع‌اند، بسیار شایع بوده و در کشورهای توسعه‌یافته، بسیار تحت کنترل است (پارسا و لاریجانی، ۱۳۸۸: ۲۷-۲۳). در نظام حقوقی ما جز در موارد معدودی (مانند دادرسان و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری)، تصمیم‌گیری در مورد خود با ممنوعیت جدی مواجه نیست. در مورد قراردادهای دولتی نیز اغلب از منظر مبارزه با فساد، مداخله و تباری در معاملات دولتی، اخذ پورسانت یا در نظر گرفتن کمیسیون یا پاداش برای خود یا دیگری در معاملات دولتی، جرم‌انگاری شده است، اما در مورد ارجاع به خود، حکم قانونی مشخصی وجود ندارد و نشانی از راهکارهایی مرتبط با مدیریت تعارض منافع در چنین وضعیت‌هایی مشاهده نمی‌شود.

### ۳. منع یا تحدید فعالیت‌های پس‌اشتغال<sup>۱</sup>

کارگزاران عمومی به‌ویژه آنهایی که سمت‌های مدیریتی دارند، اغلب پس از خاتمه خدمتشان در بخش عمومی (در نتیجه بازنشستگی، استعفا، عزل و انفصال یا سایر دلایل) یا خودشان به‌دنبال موقعیت‌های شغلی جدید در بخش خصوصی می‌روند یا بخش خصوصی به‌دنبال آنها می‌آید. این امر، دست‌کم به دو دلیل از منظر تعارض منافع حائز اهمیت و توجه است (ر.ک: مروری بر ادبیات جهانی پدیده «درب چرخان»، ۱۳۹۵):

۱. تمایل به داشتن چشم‌اندازهای شغلی پردرآمد پس از ترک بخش عمومی ممکن است رفتار کارگزاران عمومی را در زمان خدمت نسبت به رعایت منافع عمومی تحت تأثیر قرار دهد. برای مثال به سوگیری آنها منجر شود یا برخورد انفعالی و نرم در اعمال و اجرای ضمانت اجرای قانونی را در پی داشته باشد.

۲. کارگزاران عمومی در نتیجه سال‌ها خدمت در بخش عمومی، به اطلاعات باارزشی از حوزه خدمت خود دسترسی و اشراف پیدا می‌کنند و با شبکه‌ای از افراد آشنا می‌شوند. پس از خاتمه خدمت، ممکن است درصدد برآیند تا از اطلاعات قبلی برای منافع شخصی خود، دوستان یا کارفرمای جدید استفاده کنند یا برای اجرای مقاصد خود، دنبال دسترسی‌های خاص و رفتارهای ویژه از طریق همکاران سابق و اعمال نفوذ بر اجرای وظایف قانونی آنها برآیند. در نتیجه، اغلب از رانت اطلاعاتی و نهادی خاصی برخوردارند. از این‌رو، تصمیمات و اقدامات کارگزاران عمومی که از فعالیت‌های احتمالی پس‌اشتغال متأثر می‌شوند، باید شفاف باشد و تحت نظارت قرار گیرد. برای مثال، رفتار مدیر بانک دولتی که قصد دارد پس از بازنشستگی در بانک خصوصی مسئولیت بپذیرد یا مسئول صدور مجوز یک فعالیت اقتصادی، قصد داشته باشد پس از بازنشستگی به آن فعالیت اقتصادی بپردازد، از نظر تعارض منافع باید مورد نظارت قرار گیرد.

در بخش خصوصی، تحدید تجارت مدیران و کارکنان سابق به استناد «دکترین افشای اجتناب‌ناپذیر»<sup>۲</sup> سابقه طولانی دارد. به موجب این دکترین، کارفرمای سابق می‌تواند برای حفاظت از اسرار تجاری خود، در شرایطی کارمند سابقش را از اشتغال به شغل جدیدی که ماهیتاً مشابه شغل قبلی اوست، منع کند. برای صدور حکم ممنوعیت کارمند به نفع کارفرما، اثبات سه شرط از سوی کارفرما ضروری دانسته شده که عبارت‌اند از اینکه: کارمند به اسرار تجاری کارفرما دسترسی داشته است؛ در صورت تصدی کارمند به شغل جدید، اسرار تجاری کارفرمای قبلی قطعاً افشا خواهد شد و اثبات اینکه افشای اسرار تجاری، زبان جبران‌ناپذیری به کارفرمای پیشین وارد می‌سازد (Flowers, 2018 : 2217-2223).

1. Control of post-employment business  
2. Inevitable Disclosure Doctrine

اما کنترل فعالیت‌های پسااشتغال مقامات و کارکنان بخش عمومی، قدمت زیادی ندارد. این کنترل، یا با پیش‌بینی دوره استراحت یا خنک شدن<sup>۱</sup> صورت می‌گیرد یا با مشروط ساختن فعالیت‌های پس از خاتمه خدمت یا با هر دو. در فرض اول، مقامات ارشد برای مدت مشخصی از فعالیت در بخش خصوصی منع می‌شوند. در فرض دوم، با گنجاندن شروطی، از استخدام کارمندان سابق نزد شرکت‌ها و مؤسساتی که دارنده سمت عمومی یا کارمند، معاملات مستقیم یا عمده (مهم) در سال آخر خدمت خود با آن داشته است، پیشگیری می‌شود (Transparency International, 2010: 5-6).

در بیشتر کشورها، از هر دو شیوه استفاده می‌شود. برای مثال، در کانادا، دوره ۱ ساله استراحت برای همگان و ۲ تا ۵ ساله برای وزرا وجود دارد و دارنده سمت عمومی، از پذیرش نمایندگی از جانب اشخاص ثالث نزد ادارات و واحدهایی که در طول سال آخر خدمت خود با آنها معاملات (روابط) مستقیم یا عمده داشته است، منع می‌شود. این اشخاص از ارائه مشورت به هر کارفرما یا ارباب رجوعی، بر مبنای اطلاعات به دست آمده در زمان تصدی جریان سمت عمومی منع می‌شوند، اگر آن اطلاعات به طور عمومی در دسترس نباشد (OECD, 2010: 28). در انگلستان، ترکیه، ژاپن، کره جنوبی، هلند، پرتغال و اسپانیا، در طول مدت دو سال پس از ترک یک پست دولتی، مقامات سیاسی سابق نباید شغلی را در یک شرکت تجاری یا خصوصی بپذیرند که در یک رابطه قراردادی، مقررات‌گذاری یا ارتباط مستقیم با مؤسسه عمومی (کارفرمای قبلی) آنهاست یا بوده است (OECD, 2010: 67-71). در آمریکا، حسب ارشدیت مقامات و میزان نقش آنها در شکل‌گیری برخی تصمیمات، دوره‌های ممنوعیت یکساله، دوساله و دائمی از لابی‌گری و ارائه مشورت به اشخاص خصوصی در پرونده خاص یا در تمامی امور مرتبط با موضوع خدمت آنها در بخش عمومی، وجود دارد (Davis & Stark, 2001: 57-58). در نظام حقوقی ایران، متأسفانه حکم خاصی در زمینه منع و تحدید فعالیت‌های حرفه‌ای پسااشتغال وجود ندارد. تنها حکمی که تا حدی به این موضوع مربوط می‌شود، ماده ۳۷ قانون وکالت مصوب ۱۳۱۵ است که می‌گوید: «وکلا نباید بعد از استعفا از وکالت یا معزول شدن از طرف موکل یا انقضای وکالت به جهت از جهات وکالت طرف مقابل یا اشخاص ثالث را در آن موضوع بر علیه موکل سابق خود یا قائم‌مقام قانونی او قبول نمایند و محاکم وکالت او را نباید در این موارد بپذیرند».

#### ۴. منع یا تحدید دریافت هدیه<sup>۲</sup>

منظور از هدیه در حوزه تعارض منافع، دریافت هرگونه تسهیلات، مال، نفع، هرگونه ابراء،

1. Cooling off period

2. Control of accepting gifts, benefits and hospitality

تخفیف، امتیاز یا حق مالی یا غیرمالی نظیر اعطای بلیت شرکت در مناسبات، هزینه سفر و پذیرایی و اسکان است که به افزایش دارایی یا پیشگیری از کاهش دارایی دریافت کننده هدیه منجر می‌شود. دریافت این نوع هدایا از سوی کارکنان بخش عمومی به دلایل متعددی باید منع یا تحدید شود. (Gifts, benefits and hospitality, 2016: 6-14):

نخست اینکه، رواج این امر می‌تواند فرهنگ استحقاق را در بخش عمومی جایگزین فرهنگ انجام وظیفه و خدمت کند؛ به‌ویژه اگر کارکنان بخش عمومی به‌طور منظم هدیه دریافت کنند، به تدریج تلاش می‌کنند تا در ازای رفتارهای ترجیحی نسبت به هدیه‌دهندگان، به آنها در مورد نحوه تهیه هدایا و منافع و پذیرایی، مشورت و سفارش دهند؛ دوم اینکه، دادوستد هدایا ممکن است اعتبار کارمند یا اداره متبوع را در خطر قرار دهد، زیرا در برخی حوزه‌ها، هدیه دادن در حکم رشوه است. حتی اگر قصد فاسدی در میان نباشد، دادوستد هدایا، پذیرایی‌ها، سلامت اداری (بی‌طرفی) را در معرض خطر قرار می‌دهد. انگیزه اخلاقی برای جبران و تلافی ایجاد می‌کند. در نتیجه، گاهی ممکن است هدیه، کم‌ارزش نیز باشد، اما اگر به قصد تأثیرگذاری بر تصمیم یا اقدام داده شده باشد و مؤثر هم واقع شود یا از منظر ناظران بیرونی، مؤثر شناخته شود.

از سوی دیگر، هدیه دادن و گرفتن در فرهنگ‌های مختلف، ارزش تلقی می‌شود. منع مطلق آن ممکن است غیرقابل‌پذیرش به نظر برسد. برای مثال، در توجیه قوانین آفریقای جنوبی در این خصوص، گفته شده است که به دلیل فرهنگ‌های خاص در این کشور و تفاوت آنها با فرهنگ اروپایی نمی‌توان دریافت هدیه را به‌طور مطلق منع کرد. گاهی نگرفتن هدیه یا پس دادن آن، از نظر فرهنگی غیرقابل قبول بوده و به جریحه‌دار شدن احساسات افراد یا گروه‌های هدیه‌دهنده منجر می‌شود (Gifts et al., 2016: 32).

قاعده کلی این است که هر نوع هدیه به کارگزاران عمومی باید ممنوع باشد. آنهایی که به قصد تأثیرگذاری بر تصمیم یا اقدام مقامات و کارکنان داده می‌شوند، رشوه قلمداد شوند و آنهایی نیز که به سبب قدردانی از انجام وظیفه اهدا می‌شوند، به جهت ایجاد فرهنگ استحقاق به جای فرهنگ انجام وظیفه باید منع شوند، به‌ویژه اگر به درخواست هدیه‌گیرنده ارائه شوند. هدایای دیپلماتیک نیز باید به دستگاه متبوع و شهروندان اعلام شود.

در نظام حقوقی ایران، قوانین و مقررات مختلفی در منع دریافت هدیه از سوی کارگزاران عمومی وجود دارد. اخذ هرگونه مالی که در عرف رشوه‌خواری تلقی می‌شود یا هدیه نامتعارف شناخته می‌شود ممنوع است، اما در عمل، به دلیل وجود ابهام در هر دو معیار مذکور، قوانین و مقررات مذکور، به نحو کارآمد اعمال و اجرا نشده‌اند و در نتیجه، متأسفانه، فرهنگ استحقاق در برخی دستگاه‌های اجرایی و فرهنگ هدیه دادن از سوی مدیران و کارکنان استانی به مقامات و کارکنان مرکزی و ستادی، به یک رویه تبدیل شده است. گاهی نیز هزینه‌های هدایایی که از سوی بخش عمومی داده می‌شود، به بخش خصوصی تحمیل می‌شود (از فلان شرکت خواسته

می‌شود هدایای مناسب برای میهمانان یک دستگاه اجرایی تهیه کند). از این‌رو، لازم است همانند بسیاری از کشورها، قواعد و ضوابط روشن‌تری در خصوص منع یا تحدید دریافت هدیه از سوی کارگزاران عمومی وضع شود.

## نتیجه‌گیری

مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی، نقش کلیدی در سلامت نظام اداری دارد. سه عنصر مهم تعارض منافع در کشورهای مختلف جهان عبارت‌اند از: داشتن مسئولیت عمومی، وجود نفع شخصی برای کارگزار عمومی و تأثیر منفی آن بر ارائه خدمت عمومی. برحسب تعریف و تفسیرهایی که از این سه عنصر صورت می‌گیرد، تعارض منافع می‌تواند به صورت‌های متفاوت و در لایه‌های مختلف فعالیت‌های انواع کارگزاران عمومی وجود داشته باشد. حمایت از اعتماد عمومی، سلامت اداری و حکومت قانون، مهم‌ترین دلایل مدیریت تعارض منافع هستند. این دلایل، ایجاب می‌کنند که تدابیر مدیریت تعارض منافع، برحسب طبع و اهمیت وظایف و اختیارات کارگزاران عمومی متفاوت باشد و انواعی از تدابیر پیشگیرانه و واکنشی برای هر وضعیتی در نظر گرفته شود. از یک سو باید بین مقامات و کارکنان عادی تمایز گذاشته شود و از سوی دیگر، دامنه‌ای از انواع تدابیر پیشگیرانه و واکنشی برای مدیریت تعارض منافع استفاده شود. ممنوعیت مطلق یا نسبی برخی فعالیت‌ها و اشتغالات برای کارگزاران عمومی، اعلان وجود تعارض منافع و اعلام عدم صلاحیت به‌دلیل مواجه بودن با تعارض منافع از مهم‌ترین تدابیر پیشینی و اعلام بی‌اعتباری تصمیمات و تعقیب اداری یا کیفری از مهم‌ترین تدابیر واکنشی برای مدیریت تعارض منافع هستند. با توجه به وجود فرهنگ‌های اداری مختلف در هر یک از کشورهای جهان، اعمال این تدابیر باید با شدت یا ضعف متناسب صورت گیرد. برای مثال، در کشورهایی که نیروی انسانی متخصص زیاد بوده و جایگزین کردن کارگزاران آسان است، منع از تصمیم‌گیری و الزام به واگذاری تصمیم به دیگری موجه است، ولی در کشوری که چنین قابلیت‌هایی ندارد ناموجه، چراکه می‌تواند به محدودیت در استفاده از افراد متخصص مانند پزشکان و مهندسان منجر شود یا در کشوری که هنوز مفهوم و مصادیق تعارض منافع شناخته شده نیست، وضع ضمانت اجرای کیفری ممکن است کارگزاران زیادی را در معرض اتهام کیفری قرار دهد یا ممنوع کردن هرگونه کسب درآمد از خارج از اداره می‌تواند برای کارمندان در نظام حقوقی ما، برخی از مصادیق تعارض منافع شناسایی شده و برخی مغفول‌اند. قوانین متعددی اغلب با رویکرد کیفری در مورد حوزه‌های شناسایی شده (مانند منع تعدد مشاغل یا قرارداد با خود یا اخذ رشوه) وجود دارد، اما هدف اصلی آنها مدیریت تعارض منافع آن نیست، بلکه پیشگیری از فساد یا برخورد با فساد است، درحالی‌که تعارض

منافع با فساد یکی نیست؛ وضعیتی است که می‌تواند زمینه‌ساز فساد شود. بخشی از آنچه در نظام اداری ما در نتیجه تعارض منافع رخ می‌دهد (مانند قضیه شهردار رشت یا رئیس فدراسیون وزنه‌برداری) و از نظر افکار عمومی فساد تلقی می‌شود، ناشی از نبود راهکارهای قانونی برای مدیریت چنین وضعیت‌هایی است. حوزه‌های شناسایی نشده نیز زیادند که از جمله می‌توان به تعارض منافع کارگزاران سیاسی (از جمله نمایندگان مجلس یا وزرا)، نهادهای تنظیم‌گر، ارجاع به خود، اعطای وام یا کمک‌های دولتی به خود یا بستگان و دوستان یا سازمان‌ها و مؤسسات غیردولتی که مقام کمک‌کننده در آنها مقام و مسئولیت دارد، اشاره کرد. افزون بر این، آیین و سازوکار مناسبی برای شناسایی و مدیریت انواع تعارض منافع پیش‌بینی نشده است. بر این اساس، لازم است اقدامات تقنینی برای اصلاح برخی قوانین موجود و وضع قواعد جدید به‌منظور مدیریت وضعیت‌های تعارض منافع صورت گیرد.

## منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب‌ها

۱. انصاری، باقر (۱۳۹۷)، *حق دسترسی به اطلاعات*، چ اول، دفتر مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها.
۲. جمعی از نویسندگان (۱۳۸۴)، *اندیشه سیاسی در گفتمان علوی*، چ اول، تهران: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
۳. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۹۰)، *ادب قضا در اسلام*، تحقیق و تنظیم مصطفی خلیلی، اسراء.
۴. شریف القرشی، باقر (۱۳۷۹)، *نظام حکومتی و اداری در اسلام*، ترجمه عباسعلی سلطانی گلشیخی، چ سوم، تهران: بنیاد پژوهش‌های اسلامی.
۵. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۶)، *قواعد فقه*، ج ۳، بخش حقوق عمومی، تهران: سمت.
۶. کیکری، سونیتا؛ نلیس، جان (۱۳۸۷)، *خصوصی‌سازی در بخش‌های رقابتی*، گزارشی از وضعیت کنونی، مرکز خدمات مشاوره‌ای بخش خصوصی، بانک جهانی، ترجمه معاونت مطالعات و ارزیابی سازمان خصوصی‌سازی، [www.ipso.ir/](http://www.ipso.ir/).
۷. لانگست، پیتر و همکاران (۱۳۸۷)، *برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد*، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بگ نظر، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

#### ب) مقالات

۸. پارسا، مجتبی؛ لاریجانی، باقر (۱۳۸۸)، «سهام خواری از نظر مفهوم، تاریخچه و کدهای

اخلاقی»، ویژه‌نامه مجله اخلاق و تاریخ پزشکی، زمستان، دوره سوم، شماره، صص ۲۱-۲۸.

### ج) گزارش

۹. مروری بر ادبیات جهانی پدیده «درب چرخان» (جابه‌جایی اشخاص بین بخش خصوصی و عمومی) (آذر ۱۳۹۵)، انگیزه‌ها، پیامدهای و راهبردهای تنظیم‌گری (۱)، حوزه‌های پرمخاطره و تجربیات کشورهای منتخب (۲)، گزارش دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

### ۲. انگلیسی

#### A) Books

1. Auby, Jean-Bernard, Breen, Emmanuel, & Perroud, Thomas (Eds.), (2014), *Corruption and Conflicts of Interest A Comparative Law Approach*, Cheltenham (UK), Edward Elgar.
2. Davis, Michael & Stark, Andrew (Eds.), (2001), *Conflict of Interest in the Professions*, Oxford University Press.
3. Javadi Amoli, Abdullah (2011), *Judicial Literature in Islam*, Research and Arrangement by Mustafa Khalili, Esra.
4. Lo, Bernard, & Field, Marilyn J. (Eds.), (2009), *Conflict of interest in medical research, education, and practice*, Washington: National Academies Press.
5. OECD (2007), *Integrity in Public Procurement, Good Practice from A to Z*, <https://www.oecd.org>.
6. OECD (2010), *Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflicts of Interest*, OECD Publishing.
7. Trost, Christine, & Alison I, Gash (2008), *Conflicts of Interest and Public Life, Cross-National Perspectives*, Cambridge University Press.

#### B) Reports & other resources

8. ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific (2008), *Managing Conflicts of Interest*, Proceedings of the 5th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational, Held in Jakarta, Indonesia on 6-7 August 2007, Asian Development Bank, Organisation for Economic Co-operation and Development.
9. A Review of the World Literature of the "Revolving Doors" Phenomenon (Movement of Persons between the Private and Public Sectors) (December 2016), Motivations, Consequences and Strategies of Regulation (1), High-Risk Areas and Experiences of Selected Countries (2), Report of the Office of Economic Studies Islamic Consultative Assembly Research Center. (in Persian)
10. Demmke, C., Bovens, M., Henökl, T., van Lierop, K., Moilanen, T., Pikker, G. & Salminen, A., (2007), *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, study carried out for the European Commission Bureau of European Policy Advisers (BEPA).

11. Díaz, Miranzo (2017), The Procedural Treatment of Conflict of Interest in EU Public Procurement, <https://ssrn.com/abstract=3078302>.
12. Flowers, M. Claire (2018), *Facing the Inevitable: The Inevitable Disclosure Doctrine and the Defend Trade Secrets Act of 2016*, 75 Wash. & Lee L. Rev. 2207, <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wluhr/vol175/iss4/9>.
13. *Gifts, benefits and hospitality* (2016), 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.
14. *House Ethics Manual* (2008), U.S. Government Printer Office.
15. *Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural Actions* (2012), A practical guide for managers, elaborated by a group of Member States' experts coordinated by OLAF's unit D2-Fraud Prevention, EUROPEAN COMMISSION, EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE (OLAF).
16. Independent Commission Against Corruption and the Crime and Misconduct Commission (2004), *Toolkit on Managing Conflicts of Interest in the Public Sector*, [www.icac.nsw.gov.au](http://www.icac.nsw.gov.au) and [www.cmc.qld.gov.au](http://www.cmc.qld.gov.au).
17. Moilanen, T., Salminen, A., (2006), Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States, A report from the Human Resources Working Group, EUPAN. [https://vm.fi/documents/10623/307711/Comparative\\_Study\\_on\\_the\\_Public\\_Service\\_Ethics.pdf](https://vm.fi/documents/10623/307711/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics.pdf).
18. Mooney, Joseph (2015), *Conflicts of Interest by Public Officials*, [icclr.law.ubc.ca/sites/icclr.law.ubc.ca/files/publications/pdfs/Chapter%209%20.pdf](http://icclr.law.ubc.ca/sites/icclr.law.ubc.ca/files/publications/pdfs/Chapter%209%20.pdf).
19. OECD (2003), *Managing Conflicts of Interest in the Public Service*, OECD Guidelines and Overview.
20. OECD (2005), *Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review*, SIGMA Papers, No. 36, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60r7g5zq-en>.
21. OECD(2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>.
22. Public Service Commission of Republic of South Africa (2006), *Report on Managing Conflicts of Interest in the Public Sector*, [www.psc.gov.za](http://www.psc.gov.za).
23. Reed, Quentin (2008), Sitting on the fence: Conflict of interest and how to regulate them. U4 Anti-corruption Resource Centre, U4 Issue 2008:6. (<http://www.u4.no/publications>)
24. Reed, Quentin (2010), Regulating conflicts of interest in challenging environments: The case of Azerbaijan, U4 Issue, 2010:2, <https://www.u4.no/publications>.

25. *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch* (2009), U.S. Office of Government Ethics.
26. Transparency International(2010), *Regulating the Revolving Door*, TI Working Paper, <http://www.transparency.org/>.
27. Venice Commission (2016), *Rule of Law Checklist*, Endorsed by the Ministers' Deputies at the 1263th Meeting (6-7 September 2016), Council of Europe, <https://www.venice.coe.int>.
28. Victorian Ombusman (2008), *Conflict of interest in the public sector*.
29. Wolfe, S., Worth, M., Dreyfus, S., Brown, A. J.B., (2014), *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action*, Transparency International Australia, <http://transparency.org.au>.