

آسیب‌شناسی مدیریت تعارض منافع در قانون بانک مرکزی

فاطمه افشاری (نویسنده مسئول)

عضو شورای حقوقی و کارشناس بانک مرکزی ج.ا.ا.

mehr.solh399@yahoo.com

سجاد افشار

عضو هیأت عامل بانک مرکزی ج.ا.ا؛ استادیار، گروه حقوق، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

afsharsd@gmail.com

چکیده

در سنوات اخیر، دولت تلاش می‌نماید تا تعارض منفعت میان منافع عمومی و غیرعمومی کارگزاران خود که موجب تأثیر نامطلوب بر عملکرد آن‌ها و تضییع حقوق عمومی می‌شود را مدیریت نماید و برای ایصال به این هدف، اقدام به تعیین احکام مدیریت تعارض منافع در قوانین و مقررات نموده است. با توجه به اهمیت فزاینده این مسأله در حوزه اقتصادی، پولی و بانکی و امکان بروز تضاد منافع، در قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲، یک ماده به موضوع تعارض منافع و مدیریت آن پرداخته است. با وجود مطلوبیت هدف وضع این ماده و برخی احکام آن مانند لزوم تکمیل کاربرگ تعارض منافع، در نظر گرفتن مقرراتی برای ساماندهی ایجاد تعارض منافع اشتغال در بانک مرکزی و ارتباط با اشخاص تحت نظارت متضمن وجود منافع شخصی، تعیین ضمانت اجرای نقض قواعد و ...، در عرصه اجرای قانون، آسیب‌هایی چون ابهام در مفهوم کارکنان مؤثر، خلط میان جمع مشاغل و تعارض منافع و ایجاد ممنوعیت مطلق برای هر نوع همکاری بدون لحاظ تعارض منافع، عدم توجه به کاربرد واژگان تخصصی مانند «شغل»، «سمت»، «موظف و غیرموظف» و ابهام در عبارات متضمن آن‌ها در حوزه اشخاص مشمول ماده، نبود ضمانت اجرای مناسب درخصوص عدم صداقت افراد در تکمیل کاربرگ، تعیین ضمانت اجراهای کیفی سنگین به جای ضمانت اجرای اداری و انتظامی متناسب، نبود نظارت مستمر و نهاد ناظر قوی بی‌طرف، بازه زمانی طولانی ممنوعیت اشتغال برای افراد پس از پایان دوره خدمت در بانک در ماده ۶۰ قانون وجود دارد که برای اجرای مطلوب و رسیدن به هدف مدیریت تعارض منافع، ماده مذکور نیازمند اصلاح است.

کلیدواژگان: تعارض منافع، مدیریت تعارض منافع، امور پولی و بانکی، بانک مرکزی، قانون بانک مرکزی.

مقدمه

تعارض منفعت مفهومی پویاست که مصادیق آن، از کشوری به کشور و حتی از سازمانی به سازمان دیگر متفاوت است؛^۱ لذا برخی اندیشمندان معتقدند نمی‌توان تعریف مشخصی از تعارض منفعت بیان نمود زیرا این مفهوم در بستر و شرایط مختلف، تعاریف متفاوتی خواهد داشت.^۲ این تفاوت مفهوم و مصادیق، در میان حرفه‌های مختلف و حتی اصول رفتار حرفه‌ای در حرفه‌ها در گذشت زمان وجود دارد.^۳ در اغلب تعاریف، تأمین نفع شخصی در مقام انجام وظیفه عمومی و ترجیح آن بر نفع عمومی، ملاک شناسایی وجود تعارض منافع است که این نفع شخصی می‌تواند اعم از منفعت مالی و غیرمالی باشد.^۴ اگر بخواهیم معیار مشترک برآمده از تعاریف تعارض منافع را برشماریم، «موقعیت تضاد بین وظیفه عمومی یا پاسخگویی حرفه‌ای و منفعت شخصی»^۵، وجه مشترک تعاریف ارائه شده است.

با توجه به تأثیر بسزای مفهوم منفعت شخصی، تفسیر حدود دامنه آن امری بسیار مهم در تعیین مصادیق تعارض منافع است. در منفعت شخصی اولاً، لزوماً شخص مورد ادعا دارای تعارض منافع نیست؛ بلکه اطرافیان وی نیز می‌توانند از موقعیت‌های تعارض منافع شخص منفعت ببرند. بنابراین، منتفع می‌تواند خود شخص یا اطرافیان او عبارت از همسر، فرزندان، خویشاوندان، دوستان و هم‌حزبان باشند؛^۶ ثانیاً، منفعت شخصی همواره نفع فردی نیست و علاوه بر نفع فردی که متضمن ترجیح منافع خود یا اطرافیان بر نفع عمومی است، نوع دیگری از نفع وجود دارد که در آن شخص، در میان چند نفع عمومی و بدون وجود نفع فردی، منافع سازمان که با وجود نفع عمومی، نفع ادنی است را ترجیح می‌دهد. این مصداق، تعارض منافع از نوع سازمانی است. در اینجا دیگر لزوماً نفع فرد به‌ویژه منافع مالی مدنظر نیست؛ بلکه موضوع، اولویت و رقابت میان چند نفع عمومی ملاک نظر خواهد بود.^۷ فصل مشترک دو نوع مذکور از تعارض منافع که

^۱ رنجبر کبوترخانی، مصطفی (۱۴۰۱)، «طراحی الگوی مدیریت تعارض منفعت در دستگاه‌های اجرایی ایران»، پایان نامه برای مقطع دکتری تخصصی رشته مدیریت دولتی، دانشگاه خوارزمی، ص. ۱۴.

^۲ Bergström, L. (1970), What is a Conflict of Interest?. *Journal of Peace Research*, 7(3), 197-217; Demmke, C & Henökl, Thomas & Moilanen, Teemu (2008), *Regulating conflicts of interest for holders of public office in the European Union: A comparative study of the rules and standards of professional ethics for the holders of public office in the EU-27 and EU institutions*, 1st Ed, European Institute of Public Administration, p. 27; Soloveičik, Deividas and Šimanskis, Karolis (2017), "The Evolving Concept of 'Conflict of Interests' in the EU Public Procurement Law", *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, No. 2, p. 112.

^۳ Davis, M. and Andrew Stark (2001), *Conflict of Interest in the Professions*, New York, Oxford University Press, p. 8; Moore, D. A. & Cain, D. M., Loewenstein, G. & Bazerman, M. H. (2005), *Conflicts of interest: Challenges and solutions in business, law, medicine and public policy*, Cambridge University Press, p. 279.

^۴ Boatright, J. R. (1992), Conflict of interest: An agency analysis. *The Ruffin Series in Business Ethics*: 187-203; Latham, S. R. (2001), Conflict of interest in medical practice. *Conflict of Interest in the Professions*, edited by Davis, M. and Stark, A., New York, Oxford University Press, p. 283; OECD (2003), *Managing conflict of interest in the public service, OECD guidelines and Country Experiences*, Paris, OECD Publishing; Davids, C. (2004), Police Misconduct, Regulation and Accountability: Conflict of Interest Complaints Against Victoria Police Officers 1988-1998. *PhD diss., University of New South Wales*, pp. 70-79; Grupe, F. (2003), Information systems professionals and conflict of interest, *Information management & computer security* (11), pp. 28-32; Kanyane, M. H. (2005), Conflict of interest in South Africa: a comparative case study, *PhD diss. University of Pretoria*, pp. 79 & 80; Williams-Jones, W. (2011), Beyond a Pejorative Understanding of Conflict of Interest, *The American Journal of Bioethics* 11(1), pp. 1-2; Davis, *op. cit.*; Sah, *op. cit.*; Cain & others, *op. cit.*

^۵ Stark, A. (2001), *Comparing Conflict of Interest across the Professions*. (Davis, M., & Stark, A. (Eds.) (2001), *Conflict of Interest in the Professions*, Oxford University Press on Demand; OECD (2005) *Managing conflict of interest in the public sector: a toolkit*. Paris, OECD Publishing; Davids, C. (2006), Conflict of interest and the private lives of police officers: friendships, civic and political activities. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism* 1(1), pp. 14-35; Cain, D. M., Loewenstein, G. & Moore, D. A. (2011), When sunlight fails to disinfect: Understanding the perverse effects of disclosing conflicts of interest. *Journal of Consumer Research*, 37(5), pp. 836-857; Loewenstein, G., Cain, D. M., & Sah, S. (2011), The limits of transparency: Pitfalls and potential of disclosing conflicts of interest, *American Economic Review*, 101(3), pp. 423-428; Sah, S. (2019), Understanding the (perverse) effects of disclosing conflicts of interest: A direct replication study, *Journal of Economic Psychology*, 75, pp. 1-14.

^۶ Luebbe, N. R. (1987), Conflict of interest as a moral category. *Business and Professional Ethics Journal*, 6(1), pp. 66-81; Carson, T. L. (1994), Conflicts of interest. *Journal of Business Ethics*, 13(5): 387-404; Latham, *op. cit.*, p. 283; Orts, E. W. (2001), Conflict of interest on corporate boards. *Conflict of Interest in the Professions*, edited by Davis, M., & Stark, A., New York, Oxford University Press, p. 129; Luebbe, N. R. (2001), Conflict of Interest in Engineering. *Conflict of Interest in the Professions*, edited by Davis, M., & Stark, A., New York: Oxford University Press, pp. 112-128; Davis, M., & Stark, A. (2001), *Conflict of Interest in the Professions*, Oxford University Press, p. 8; Davis (2004), *op. cit.*, p. 80; Bero, L. A., & Grundy, Q. (2016), Why having a (nonfinancial) interest is not a conflict of interest. *PLoS biology*, 14(12), pp. 1-8; Cohen, E. D. (2001), Counselors who teach and teachers who counsel. *Conflict of Interest in the Professions*, edited by Davis, M., & Stark, A., New York, Oxford University Press, p. 166; Sah, *op. cit.*

^۷ OECD (2003), *op. cit.*, p. 66.

در حقوق فرانسه تحت عنوان سوءاستفاده از اختیار قرار می‌گیرد آن است که مقام عمومی در جایگاه تصمیم‌گیری، هدفی غیر از هدف قانونگذار را دنبال می‌کند.^۱ در ماده ۲ قانون ۲۰۱۳-۹۰۷ فرانسه با تأکید بر دو نوع مذکور، تعارض منافع را وضعیتی می‌داند که منافع خصوصی با منافع عمومی یا منافع عمومی با یکدیگر تداخل پیدا کنند.^۲

تعارض منافع امری است که در هر جامعه وجود دارد و نمی‌توان آن را حذف نمود؛ اما وظیفه دولت به‌خصوص در بخش دولتی، مدیریت این تعارض است. در کنار کدها یا منشورهای اخلاقی، قوانین را باید از مهم‌ترین ابزارهای مدیریت تعارض منافع دانست. بهترین قوانین در موضوع تعارض منافع، قوانینی هستند که صداقت، پاسخگویی بیشتر نهاد و رفتارهای فسادستیز را ترویج دهند و ابزاری برای حل تعارض منافع بالقوه در آن‌ها تعبیه شده باشد؛^۳ لذا رویکرد حاکم بر قانونگذاری در مدیریت تعارض منافع، علاوه بر وضع احکام در قوانین مختلف، به سمت قانونگذاری اختصاصی در حال حرکت است.^۴ قانونگذار ایرانی نیز همانند سایر کشورها در راستای مدیریت تعارض منافع، سعی در وضع قوانین و مقررات مرتبط نموده است. در اصول مختلف قانون اساسی به عنوان عالی‌ترین سند هنجاری کشور، بر مسأله تعارض منافع توجه شده است. مبارزه با تمامی مظاهر فساد به عنوان یکی از وظایف دولت در اصل سوم و منع اشتغال هم‌زمان به عنوان یکی از عوامل ایجاد تعارض منافع در اصل ۱۴۱ از مصادیق این توجه است. علاوه بر قانون اساسی، در قوانین عادی نیز بر این موضوع توجه شده است. لایحه قانونی منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشور مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲۲ از قدیمی‌ترین قوانین در ارتباط با موضوع حاضر است. از دیگر قوانین مرتبط با تعارض منافع که یک یا چند ماده مرتبط با موضوع را در دل خود جای داده‌اند یا به طور کامل با هدف مدیریت تعارض منافع وضع شده‌اند، موارد ذیل را می‌توان نام برد:

قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷، قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۲، بخش «نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد» قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۶/۱/۱۶ و به‌طور خاص ماده ۲۹، قانون الحاق دولت جمهوری اسامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب ۱۳۸۵/۳/۲۱، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، قانون رسیدگی به دارایی مقامات و مسئولین و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴ و نیز ماده ۳۴ قانون برنامه هفتم توسعه مصوب ۱۴۰۳ از جمله قوانین مرتبط با موضوع مدیریت تعارض منافع به شمار می‌روند.

علاوه بر قانون در برخی مقررات نیز بر مسأله تعارض منافع و مدیریت آن توجه شده است. آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۲ هیأت وزیران، آیین‌نامه ارزش‌گذاری دارایی‌های نامشهود در طرح‌های سرمایه‌گذاری مصوب ۱۳۹۶/۲/۱۷، آیین‌نامه اجرایی بند «پ» ماده «۷۲» قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۷/۲/۲۳ هیأت وزیران، آیین‌نامه اجرایی

^۱ برای مطالعه بیشتر ر.ک. افشاری، فاطمه (۱۳۹۹)، «شتباه و سوءاستفاده از اختیار مقام اداری در آیین نظارت قضایی نظام‌های حقوقی انگلستان، فرانسه و ایران»، حقوق اداری، ۸۰ (۲۵)، صص. ۴۹-۷۱.

^۲ افشاری، فاطمه و درخشان، داور (۱۳۹۹)، «مدیریت تعارض منافع بورس اوراق بهادار در آیین هنجارهای تقنینی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره دوم، شماره ۵، صص. ۱۶۹.

^۳ و کیلیان، حسن و درخشان، داور (۱۳۹۹)، «راهکارهای پیش‌گیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی با رویکرد تطبیقی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتاد و چهارم، شماره ۱۰۹، صص. ۲۷۶.

^۴ آنامرادنژاد، داود و محمدی، سام و حسینی، مقدم، سیدحسن (۱۴۰۰)، «ضرورت قانونگذاری در مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع»، مطالعات حقوقی، دوره ۱۳، شماره ۴، صص. ۱-۲۴.

^۵ ربیعی، ملیحه و جمور، حسین (۱۴۰۳)، «اظهار نظر کارشناسی درباره «لایحه (طرح) مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی (مفهوم‌شناسی مدیریت تعارض منافع)»»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، صص. ۱۴.

قانون اصلاح مبارزه با مواد مخدر از جمله این مصوبات به شمار می‌روند.^۱ شورای عالی اداری نیز در مصوبه خود با نام منشور حقوق شهروندی، ترجیح منافع شخصی بر منافع عمومی در انجام وظایف قانونی را ممنوع اعلام نموده است (ماده ۱). در میان قوانین و مقررات، مصوبه مدیریت تعارض منافع در شهرداری تهران مصوب شورای اسلامی شهر تهران ۱۳۹۷/۷/۱۰ و مصوبه تعارض منافع در شهرداری کرمان مصوب ۱۴۰۰/۰۱/۲۴ شورای اسلامی شهر کرمان، از زمره مقررات خاص ناظر بر موضوع تعارض منافع هستند که به نحو اختصاصی به موضوع مدیریت تعارض منافع تخصیص یافته‌اند.

با وجود سخن گفتن از مدیریت تعارض منافع در قوانین و مقررات مختلف، قانون اختصاصی این مسأله همچنان تصویب نشده است و قریب به یک دهه (از سال ۱۳۹۶) در کشاکش نگارش در قالب طرح و لایحه، تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی و بررسی موضوع در کمیسیون‌های تخصصی و صحن قرار دارد و می‌توان ادعا کرد، اولین اراده رسمی مقنن به طور صریح و خاص در حوزه مدیریت تعارض منافع که به منضم ظهور رسیده است، ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی ج.ا.ا مصوب ۱۴۰۲ می‌باشد.

نظر به وجود قوانین و مقررات مختلف در باب تعارض منافع، مطالبی در قالب اظهارنظر کارشناسی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس در نقد و بررسی لایحه تقدیمی نگاشته شده است.^۲ همچنین پژوهش‌های مستقل در حوزه مدیریت تعارض منافع در حوزه‌های مختلف و به طور خاص حوزه حقوقی نگاشته شده است که می‌توان مقالات: رویکرد سیاست جنایی لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»^۳، مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی،^۴ راهکارهای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی با رویکرد تطبیقی^۵، تعارض منافع در بخش عمومی: گونه‌ها و انواع مقابله‌های حقوقی،^۶ ضرورت قانونگذاری در مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع^۷، تحلیل گفتمان تقنینی مداخله کیفری در وضعیت تعارض منافع^۸، چالش‌های مداخله کیفری قضایی در وضعیت تعارض منافع در نظام اداری ایران^۹ را نام برد؛ اما با توجه به بدیع بودن حکم قانونی خاص مدیریت تعارض منافع در ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی و نظر به عدم وجود سوابق تقنینی در این حوزه و در نتیجه، ضعف ادبیات قانونگذاری و اجرایی در مدیریت تعارض منافع، ایرادات متعددی بر ماده مذکور وجود دارد و نهاد متولی اجرا، در عرصه عمل، با مسائل و مشکلات متعددی مواجه

^۱ دشتی، محمدتقی و زنده‌زهره و مهدی‌فر، محمد (۱۴۰۲). «تعارض منافع در بخش عمومی: گونه‌ها و انواع مقابله‌های حقوقی (تحلیل فقهی و حقوقی)». پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۶، صص. ۲۷۶.

^۲ از جمله بنیید: پرهیزکاری، سیدعباس و رزقی، ابوالفضل (۱۳۹۶)، گزارش پژوهشی «تعارض منافع ۱. دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی»؛ پرهیزکاری، سیدعباس و رزقی، ابوالفضل (۱۳۹۶)، گزارش پژوهشی «تعارض منافع ۲. راهکارهای پیشگیری و مدیریت»؛ الماسی، مجید و مهندس، امیرحسین (۱۳۹۸)، اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح مدیریت تعارض منافع»؛ پریان، احسان (۱۳۹۹)، اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح مدیریت تعارض منافع (کلیات و برایش دوم)»؛ مرتب، یحیی و عبدالحمید، مهدی و طلایی شکر، شهاب (۱۴۰۰)، اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح ارتقای سلامت اداری و پیشگیری از تعارض منافع»؛ جلیلی کناری، محدثه و دیگران (۱۴۰۱)، گزارش پژوهشی «بررسی میزان اثربخشی سیاست‌های مدیریت تعارض منافع در کشورهای عضو اتحادیه اروپا»؛ مرتب، یحیی (۱۴۰۲)، اظهارنظر کارشناسی درباره «لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»؛ نظریان مفید، محمدتقی (۱۴۰۲)، پیوست عدالت پیامون لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»؛ ربیعی، ملیحه و جمور، حسین (۱۴۰۳)، اظهارنظر کارشناسی درباره «لایحه (طرح) مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی (مفهوم‌شناسی مدیریت تعارض منافع)»؛ عبدلی، امیرعباس (۱۴۰۳)، «بررسی و ارائه رهنمودهایی برای قانونگذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری در جمهوری اسلامی ایران».

^۳ نیازپور، امیرحسین (۱۴۰۱)، «رویکرد جنایی لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»؛ پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۱، صص. ۲۱۹-۲۴۱.

^۴ انصاری، باقر (۱۴۰۱)، «مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی»، مطالعات حقوق عمومی، سال ۵۲، شماره ۱، صص. ۲۹۷-۳۲۱.

^۵ و کیلیان، حسن و درخشان، داور (۱۳۹۹)، «راهکارهای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی با رویکرد تطبیقی»، حقوقی دادگستری، دوره ۸۴، شماره ۱۰۹، صص. ۲۷۱-۲۹۱.

^۶ دشتی، محمدتقی و زنده‌زهره و مهدی‌فر، محمد (۱۴۰۲)، «تعارض منافع در بخش عمومی: گونه‌ها و انواع مقابله‌های حقوقی (تحلیل فقهی و حقوقی)»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۶، صص. ۲۵۵-۲۸۳.

^۷ آثار ادزاد، داود و محمدی، سام و حسینی مقدم، سیدحسن (۱۴۰۰)، «ضرورت قانونگذاری در مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع»، مطالعات حقوقی، دوره ۱۳، شماره ۴، صص. ۱-۲۴.

^۸ آسدی، محمد و صابر، محمود و مسعودی‌مقام، اسدالله (۱۴۰۱)، «تحلیل گفتمان تقنینی مداخله کیفری در وضعیت تعارض منافع»، حقوق اداری، سال نهم، شماره ۳۱، صص. ۱-۳۸.

^۹ آسدی، محمد و صابر، محمود و مسعودی‌مقام، اسدالله (۱۴۰۳)، «چالش‌های مداخله کیفری قضایی در وضعیت تعارض منافع در نظام اداری ایران»، حقوق اداری، سال ۱۱، شماره ۳۸، صص. ۵۹-۹۰.

گردیده است؛ لذا در این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی تلاش می‌نماییم مفاد این ماده را از منظر اصول قانونگذاری، نحوه اجرای آن و چالش‌های موجود در عرصه اجرا مورد تحلیل و آسیب‌شناسی قرار دهیم. بنا بر مطالب بیان شده باید بگوییم موضوع پژوهش حاضر در بررسی ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی به عنوان نخستین قانون خاص مدیریت تعارض منافع در کشور و تحلیل چالش‌های اجرایی آن، مسأله‌ای است که تاکنون کسی بدان پرداخته و پژوهش حاضر از این منظر، کاملاً بدیع و نو است؛ لذا مبتنی بر مطالب به دست آمده از پژوهش می‌توان در جهت اجرای صحیح مدیریت تعارض منافع در این نهاد و همچنین اصلاح ماده اقدام نمود. حتی می‌توان از این تجربه عملی، در راستای وضع قانون عام مدیریت تعارض منافع بهره برد و با توجه به شناخت مشکلات اجرایی، مفاد صحیح‌تری را در قانون وضع نمود.

در این پژوهش، ابتدا اشخاص مشمول ماده بررسی و برخی موارد آن مورد نقد قرار خواهد گرفت. در مبحث بعدی، طرق پیش‌بینی شده در ماده که موجب ایجاد تعارض منافع مقامات اداری بانک مرکزی می‌شوند بیان می‌گردد و در مبحث پسین، طرق پیش‌بینی شده در ماده ۶۰، جهت پیشگیری از ایجاد موقعیت‌های تعارض منافع در جهت مدیریت موضوع و همچنین راهکارهای مقابله با آن با تشریح طرق نظارتی بیان شده در ماده، مورد نقد و تحلیل قرار خواهد گرفت.

۱. دایره شمول ماده ۶۰

در ماده ۶۰ قانون، مشمولین تعارض منافع که مشمول احکام این ماده می‌شوند شامل اعضای مجمع عمومی، هیأت عالی و شوراهای تخصصی ذیل آن، هیأت عامل، هیأت نظار، شورای فقهی، هیأت انتظامی، مدیران و سایر کارکنان مؤثر بانک مرکزی به تشخیص هیأت-نظار می‌شوند. بنا بر حکم مذکور، اشخاص ذیل مشمول حکم این ماده خواهند بود:

۱-۱. اشخاص تحت شمول ماده

اگر بخواهیم افراد عنوان شده در ماده ۶۰ را دسته‌بندی کنیم، شامل اشخاص ذیل خواهند بود:

الف- اعضای مجمع عمومی شامل: رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، دو نفر از وزرا به انتخاب هیأت وزیران، رئیس کل بانک مرکزی.^۱

ب- اعضای هیأت عالی شامل: رئیس کل بانک مرکزی، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، دو نفر اقتصاددان متخصص در زمینه سیاست‌گذاری پولی و ارزی، دو نفر متخصص در حوزه بانکداری (یک نفر در زمینه حقوق بانکی و یک نفر در زمینه امور مالی)، معاون سیاست‌گذاری پولی، معاون تنظیم‌گری و نظارت، دادستان کل کشور.^۲

پ- اعضای شورای تخصصی سیاست‌گذاری پولی و ارزی شامل: قائم‌مقام رئیس کل، معاون سیاست‌گذاری پولی، معاون ارزی رئیس کل، دو نفر اقتصاددان متخصص در زمینه سیاست‌گذاری پولی و ارزی (عضو هیأت عالی)، اعضای هیأت عامل که رئیس کل عضویت آنان را در این شورا لازم می‌داند، سه نفر کارشناس مسلط به اقتصاد کلان و سیاست پولی با مدرک دکتری علوم اقتصادی و حداقل ده سال سابقه کاری مرتبط و معتبر ترجیحاً از میان مدیران و کارشناسان بانک مرکزی به انتخاب رئیس کل، دو نفر متخصص امور ارزی با معرفی رئیس کل.^۳

ت- اعضای شورای تنظیم‌گری و نظارت بانکی شامل: قائم‌مقام رئیس کل، معاون تنظیم‌گری و نظارت، معاون حقوقی رئیس کل، دو نفر متخصص در حوزه بانکداری (یک نفر در زمینه حقوق بانکی و یک نفر در زمینه امور مالی: عضو هیأت عالی موضوع جزء ۵)

^۱ ماده ۶ قانون بانک مرکزی ج.ا. که در این مقاله هر زمان عنوان «قانون» به کار برده شد، منظور این قانون است.

^۲ ماده ۷.

^۳ ماده ۱۳.

بند «الف» ماده (۷) این قانون، اعضای از هیأت عامل که رئیس کل عضویت آنان را در این شورا لازم می‌داند، سه نفر کارشناس مسلط به حقوق بانکی و موضوعات مرتبط با تنظیم گری و نظارت بانکی با مدرک دکتری مرتبط و حداقل ده سال سابقه کار مرتبط و معتبر، ترجیحاً از میان مدیران و کارشناسان بانک مرکزی به انتخاب رئیس کل^۱.

ث- اعضای هیأت عامل شامل: رئیس کل، قائم مقام و معاونان رئیس کل.^۲

ج- اعضای هیأت نظار مرکب از: سه عضو حسابرس از میان حسابرسان خبره مطلع در امور بانکی با داشتن حداقل ده سال سابقه مرتبط، دو عضو اقتصاددان متخصص بانکداری که به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید مجمع عمومی بانک مرکزی برای مدت دو-سال انتخاب می‌شوند.^۳

چ- اعضای شورای فقهی شامل: پنج فقیه (مجتهد متجزی در حوزه فقه معاملات و صاحب نظر در مسائل پولی و بانکی)، قائم مقام رئیس کل، معاونان تنظیم گری و نظارت و حقوقی رئیس کل، یک نفر اقتصاددان متخصص در بانکداری اسلامی به انتخاب رئیس کل، یک نفر حقوقدان متخصص در بانکداری اسلامی به انتخاب رئیس کل، یک نفر از مدیران عامل بانک‌های کشور به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی.^۴

ح- هیأت انتظامی بدوی بانک مرکزی متشکل از سه نفر کارشناس خبره بانکی با حداقل ده سال تجربه مفید مرتبط است که به پیشنهاد رئیس کل، توسط هیأت عالی برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و هیأت انتظامی تجدیدنظر بانک مرکزی متشکل از پنج نفر شامل: یک قاضی مسلط به قوانین و مقررات پولی و بانکی با حداقل پانزده سال تجربه قضائی مفید و مرتبط با انتخاب رئیس قوه قضائیه، چهار نفر کارشناس خبره بانکی با حداقل پانزده سال تجربه مفید مرتبط که به پیشنهاد رئیس کل، توسط هیأت عالی برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند.

خ- مدیران بانک مرکزی

د- کارکنان مؤثر بانک مرکزی بنا به تشخیص هیأت نظار

ذ- همسر و فرزندان کلیه اشخاص فوق

ر- والدین، پدر بزرگ، مادر بزرگ، همسر فرزندان، فرزندان فرزندان، برادر یا خواهر اشخاص مذکور در صورتی که با یکی از «اشخاص تحت نظارت»^۵ دارای ارتباط مدیریتی یا مشاوره‌ای بوده یا سهامدار مؤثر آنها باشند.

۱-۲. تحلیل مصدق اشخاص تحت شمول و چالش‌های اجرایی آن

مصادیق برشمرده در بیان مضمولین تعارض منافع در بانک مرکزی در چند مورد محل ابهام است:

۱-۲-۱ اعضای حقیقی مشمول ماده که کارکنان بانک مرکزی نیستند

برخی افراد عضو در هیأت‌ها و مجامع عنوان شده، کارکنان بانک مرکزی نیستند و به عنوان شخص حقیقی، به مدت موقت و به صورت حضور در جلسات، با بانک مرکزی همکاری می‌نمایند. اعضای حقیقی شوراها تخصصی، شورای فقهی و همچنین هیأت انتظامی بانک مرکزی در زمره این اشخاص قرار دارند. در تبصره ۱ مواد ۱۳ و ۱۴ قانون، با برداشت شرکت گونه از بانک مرکزی، این افراد را

^۱ ماده ۱۴

^۲ ماده ۱۵

^۳ ماده ۱۷.

^۴ ماده ۱۸

^۵ بند «ر» ماده ۱: کلیه مؤسسات اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه، تعاونی‌های اعتبار و سایر مؤسسات سپرده پذیر، شرکت‌های واسپاری (لیزینگ)، صرافی‌ها، شرکت‌های مدیریت دارایی‌های مؤسسات اعتباری، شرکت‌های اعتبارسنجی ارائه‌دهنده خدمات به مؤسسات اعتباری و سایر اشخاصی که به انجام عملیات یا ارائه خدمات بانکی و ارائه ابزارهای پرداخت، اشتغال دارند، در این قانون، با عنوان «اشخاص تحت نظارت» یاد می‌شوند. تشخیص مصادیق، برعهده بانک مرکزی است.

به عنوان عضو غیرموظف معرفی می‌نماید و افراد فاقد رابطه استخدامی با بانک مرکزی را موظف به حضور در جلسات در قالب غیرموظف می‌داند.

بنا به نبود رابطه استخدامی میان این اشخاص و بانک مرکزی، یکی از ابهامات اجرایی مربوط به این اشخاص، حکم مقرر در بند «ج» ماده ۶۰ است که به موجب آن، اعضای هیأت عالی، هیأت عامل و هیأت‌های انتظامی، پس از پایان دوره عضویت، دارای ممنوعیت به مدت سه سال جهت انجام کار دائم یا موقت برای «اشخاص تحت نظارت» یا ارائه هرگونه خدمت به آنها و ممنوعیت دوساله برای سایر اشخاص موضوع این ماده هستند؛ لذا حکم حاضر، مشمول افراد فوق نیز می‌شود. در ادامه بند مذکور، درخصوص میزان دریافتی این اشخاص در دوران ممنوعیت اشتغال بیان شده: «در صورت عدم دریافت حقوق از محل دیگر یا عدم دریافت مستمری بازنشستگی، بانک مرکزی موظف است به این افراد حقوقی معادل میانگین دریافتی آنها در سال پایانی پرداخت کند...». حال باتوجه به اینکه پرداختی برخی از این اشخاص، محدود به حق‌الجلسه و حق‌الزحمه می‌گردد، عضویت در یکی از هیأت‌ها یا شوراهای، موجب ایجاد ممنوعیت پس از بازه زمانی فوق می‌شود و تعیین حکم مبنی بر دریافت معادل میانگین دریافتی در سال پایانی، حیات اقتصادی این اشخاص را دچار اختلال می‌نماید. نظر به اینکه حکم مذکور برای کارکنان و منوط به بازنشستگی آنها نیست و مشمول افرادی می‌گردد که برای چند سال در قالب حق‌الجلسات در هیأت‌ها و شوراهای بانک مرکزی عضو می‌شوند و پرداخت مستمری نیز برای آنها وجود ندارد، نتیجه عملی این حکم، عدم ورود افراد متخصص جهت عضویت در نهادهای مذکور است.

تشبیه ناصحیح افراد فاقد رابطه استخدامی با بانک مرکزی و دارای ارتباط با یکی از مجامع و شوراهای فوق به اعضای غیرموظف شرکت‌های دولتی در کنار تلاش مقنن برای مدیریت تعارض منافع در بانک مرکزی، این تقنین ناصحیح را رقم زده است و اصلاح آن، در گام نخست نیازمند نوع نگاه ماهیتی به بانک مرکزی و در گام دوم، اصلاح نحوه مدیریت تعارض منافع در خصوص اقسام مختلف اشخاص دارای امکان تعارض منافع به نحو مستقل و مجزا است.

۱-۲-۲ اعضای حقوقی مشمول ماده ۶۰

علاوه بر اعضای حقیقی فوق، ایراد دیگر، ناظر بر اعضای حقوقی مراجع ذکر شده است. باتوجه به اینکه برخی از این اشخاص مجامع و شوراهای، اعضای حقوقی مانند وزیر دولت و معاونان رئیس‌جمهور هستند، تعیین احکام مدیریت تعارض منافع درخصوص آنها می‌تواند مانع فعالیت آنها گردد. احکامی مانند نحوه برقراری رابطه مالی با اشخاص تحت نظارت توسط این افراد و همسر و فرزندان آنها، احکام ناظر بر محدودیت اشتغال به کار پس از پایان مأموریت ذکر شده در بند «ج» این ماده برای این اشخاص، تحقق کامل احکام این قانون را در هاله‌ای از ابهام قرار می‌دهد. به طور مثال، به موجب قانون حاضر، با وجود عدم رابطه استخدامی میان وزیر امور اقتصادی و دارایی با بانک مرکزی به دلیل عضویت وی در مجمع عمومی این بانک^۱، وی پس از پایان عضویت در مجمع، دارای ممنوعیت اشتغال موضوع بند «ج» خواهد بود؛ حتی اگر دوره وزارت وی نیز پایان یافته باشد. همچنین رابطه مالی همسر و فرزندان آنها با اشخاص تحت نظارت نیز مشمول احکام خاص ماده ۶۰ خواهد بود.

بر مسأله فوق، باید چالش نظارت بر افرادی مانند دادستان کل کشور را نیز که عضو هیأت عالی است، افزود که باتوجه به شأن عالی قضایی و تفکیک قوا، احکام این ماده درخصوص وی چگونه اعمال می‌گردد. به طور مثال، این مسأله مطرح است که آیا هیأت نظار امکان نظارت بر وی را مطابق حدود مقرر در ماده ۶۰ دارد و در صورت مشاهده تخلف، حکم بر محکومیت انتظامی وی مطابق این ماده صادر نماید؟

۱-۲-۳ کارکنان بانک مرکزی مشمول در دایره ابهام عبارات ماده ۶۰

^۱ ماده ۶

برخی از مشمولین ماده، گرچه در دایره کارکنان بانک مرکزی قرار دارند؛ اما در عرصه عمل، احراز مصادیق آن دشوار است؛ چراکه واژگان به کار برده شده در قانون، کلی و مبهم هستند. اولین واژه، عبارت «مدیران» است. با توجه به اینکه معاونان رئیس کل در دایره هیأت عامل مشمول ماده ۶۰ می‌شوند، می‌توان برداشت نمود که مقصود از ماده در بیان «مدیران»، مدیران حرفه‌ای در میان ساختار اداری بانک مرکزی بوده است که مشمول احکام تعارض منافع می‌گردند؛ اما عام بودن این واژه، علاوه بر مدیران کل، می‌تواند با تفسیر موسع از این واژه «مدیران ادارات»، معاونان آنها و حتی رؤسای دوایر را نیز دربرگیرد که در عرصه عمل نیز هیأت‌نظار، همین برداشت را دارد؛ اما باید توجه داشت این دایره گسترده از مقامات عالی تا رئیس دایره و در نظر گرفتن حکم واحد برای تمامی مصادیق، نوعی عدم تقارن را نمایان می‌سازد.

در معیت چالش فوق، بزرگترین چالش درخصوص اشخاص تحت نظارت، عبارت «کارکنان مؤثر» بنا به تشخیص هیأت‌نظار است. چنانچه علاوه بر مدیران که در فوق بیان شد، کارشناسان ارشد، کارشناسان و حتی محققان موجود در ساختار سازمانی این نهاد را نیز بنا به نوع وظایف و مأموریت‌ها می‌توان «مؤثر» دانست؛ لذا با توجه به دامنه گسترده کارکنان بانک مرکزی در ساختار سازمانی این نهاد، تعیین ملاک «مؤثر» و نحوه تشخیص تأثیر امری دشوار می‌نماید؛ حتی اگر فرض کنیم که هیأت‌نظار با معیارهایی می‌تواند کارکنان مؤثر و غیر مؤثر را از یکدیگر تمایز دهد، چالش عملی دیگر در این موضوع، قرار دادن این کارکنان در ردیف اشخاص دارای مناصب مهم مانند اعضای هیأت عالی و تعیین احکام واحد برای تمامی آنهاست.

۱-۲-۴ کارکنان دستگاه‌های نظارتی مشمول ماده ۶۰

علاوه بر اشخاص ذکر شده، قانونگذار در تبصره بند «ج» ماده ۶۰، قسمی دیگر از اشخاص را نیز مشمول مدیریت تعارض منافع دانسته است. در این تبصره، مدیران و کارکنان سایر دستگاه‌های نظارتی که حسب تشخیص هیأت‌نظار در سه سال آخر قبل از بازنشستگی یا پایان خدمت مستقیماً با «اشخاص تحت نظارت» در ارتباط بوده‌اند را نیز مشمول حکم ماده دانسته است و مقرر نموده این اشخاص نمی‌توانند به مدت سه سال، با آنها رابطه کاری اعم از مدیریتی، مشاوره‌ای و مانند آن برقرار کنند. حال سؤال آن است که اولاً، دستگاه‌های نظارتی مشمول این ماده کدام‌اند؟ به طور مثال، آیا سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اطلاعات که وظیفه نظارت بر اشخاص تحت نظارت مانند مؤسسه اعتباری (یک بانک دولتی) را برعهده داشته‌اند نیز مشمول «دستگاه نظارتی» ذکر شده در این ماده می‌شوند و بانک دولتی مذکور، امکان به کارگیری مدیران و کارکنان ناظر را ندارد؟ دیگر مسأله همانند ابهام ذکر شده در بند (۱-۲-۳)، مصادیق مشمول «مدیران و کارکنان دستگاه‌های نظارتی» است که دامنه شمول آن مشخص نشده است.

مسأله دوم که موجب ایجاد مشکل در عرصه اجرای قانون نیز می‌شود آن است که در فرض بروز تخلف از سوی اشخاص مذکور، نظر به محدودیت دامنه شمول قانون بانک مرکزی، چگونه هیأت‌نظار که یک رکن داخلی بانک مرکزی است می‌تواند بر یک نهاد نظارتی حتی خارج از قوه مجریه نظارت نماید؟ در فرض احراز تخلف، آیا امکان اعمال ضمانت اجرای انتظامی توسط این هیأت بر اشخاص مذکور وجود دارد؟ آیا هیأت‌نظار بانک مرکزی مکلف به نظارت و بررسی تمامی افراد و اشخاص دارای ارتباط نظارتی با اشخاص تحت نظارت حتی خارج از بانک مرکزی است تا در صورت وقوع تخلف، موضوع را از طرق پیش‌بینی شده در ماده پیگیری نماید؟ لذا باید اذعان کنیم ذکر این دامنه شمول با گستردگی حاضر و با بیان واژگان کلی، موجب ابهام مجریان قانون گردیده و در صورت اجرا، موجب ایجاد تعارض صلاحیت دستگاه‌ها و تداخل در وظایف نهادها و حتی قوا شود.

۲. طرق ایجاد تعارض منافع

تعارض منافع چنانچه بیان شد، حالتی است که میان وظایف عمومی شخص و تأمین منافع وی، تعارض ایجاد می‌شود؛ اما با وجود اینکه در بخش خصوصی نیز ممکن است منافع شخص با منافع کارفرما در تعارض باشد، به دلیل وجود قوانین خاص مانند اسرار تجاری و

ترتیبات قراردادی، وضعیت تعارض منافع در آن مدیریت می‌شود؛ لذا تنها در بخش عمومی در تعارض منافع و مدیریت آن به نحو تخصصی سخن می‌گوییم.^۱ این امر از سوی دیگر به دلیل بهره‌مندی بخش عمومی از امتیازات قدرت عمومی است که در راستای انجام وظیفه خدمت عمومی اعطا می‌شود^۲ و آن‌ها را در موقعیتی نابرابر با شهروندان قرار می‌دهد.^۳ بهره‌مندی از این جایگاه که همراه با صلاحیت‌های ویژه همچون صلاحیت وضع تصمیمات عام‌الشمول، صلاحیت اتخاذ تصمیمات موردی که موجب ایجاد حق و تکلیف برای شهروندان گردد اعم از صدور گواهینامه، جواز یا پروانه، صدور احکام استخدامی و اداری و سایر دستورات موردی لازم‌الاجرا، می‌تواند موجب تحقق تعارض منافع گردد؛ لذا لازم است در کلیه مراحل شغلی کارکنان بخش عمومی، نظارت بر تعارض منافع و مدیریت آن صورت پذیرد.

مدیریت اشخاصی که دارای امکان تعارض منافع و سوءاستفاده از آن دارند، نیازمند اعمال کنترل در مراحل قبل از استخدام، استخدام و خاتمه فعالیت کارگزار دولتی است. بدین ترتیب مدیریت تعارض منافع در مرحله قبل از استخدام متضمن بررسی موقعیت‌های فعالیت شخص قبل از ورود به بخش دولتی به ویژه اشتغال شخص در بخش خصوصی است تا هدف ورود وی به بخش دولتی، تأمین منافع کارفرما و مشتریان قبلی از طریق سیاست‌گذاری و اتخاذ تصمیم نباشد؛ در مرحله شاغل بودن، اقدامات وی در زمان تصدی پست دولتی بررسی و نظارت می‌شود تا اشتغال و همکاری متعارض با نفع عمومی وجود نداشته باشد و حتی پس از خاتمه همکاری و خدمت نیز، راه شغلی شخص مورد نظارت قرار می‌گیرد تا وظایف مرتبط با وظایف اداری قبلی را برعهده نگیرد. بنا بر موارد معنونه فوق، طرق ایجاد تعارض منافع را نمی‌توان تنها در میان عوامل مرتبط با نفع شخصی و در زمان اشتغال فرد یافت و گستره‌ای فراتر از آن را باید مورد توجه قرار داد.^۴ بنا بر این، طرق ایجاد تعارض منافع یا عوامل آن را با توجه به سه دوره ذکر شده، می‌توان در چند قسم بیان کرد؛ گرچه این اقسام و مصادیق ذیل آن را نمی‌توان موارد احصایی محصور دانست و مبتنی بر معیار کلی ترجیح منافع بر نفع عمومی، ممکن است مصادیق دیگری از تعارض منافع در نهادهای گوناگون احراز شود:

۲-۱ تصدی مشاغل متضمن تعارض منافع

اشتغال در بخش خصوصی و دولتی دارای منافع مرتبط بایکدیگر، از مهم‌ترین موقعیت‌های ایجاد تعارض منافع است که نظر به دامنه گسترده آن، به نحو مستقل از طرق دیگر ایجاد تعارض منافع به بررسی آن می‌پردازیم. صلاحیت تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و نظارت در بخش عمومی، متصدیان مشاغل آن را دارای جایگاهی والاتر از اشخاص دیگر قرار می‌دهد؛ لذا قرار گرفتن این نهادها و اعضای آن، در ردیف اشخاص خصوصی که مشمول تصمیمات، سیاست‌ها و نظارت مستقیم بخش عمومی قرار دارند، متضمن تعارض منافع عمومی و منافع خصوصی خواهد بود؛ لذا قاعده کلی در این زمینه آن است که وحدت میان تصمیم‌گیرنده (سیاست‌گذار) و مجری^۵، ناظر و اشخاص تحت نظارت حاکم نگردد تا موقعیت تعارض منافع نیز بروز ننماید؛ حال در خصوص اشخاص، این وحدت می‌تواند در زمان واحد یا در دو بازه زمانی با فاصله کوتاه و در خصوص خود شخص یا اطرافیان وی رخ دهد. نظر به اهمیت اشتغال هم‌زمان حین کار و پس از خاتمه کار در بانک مرکزی که با توجه به وظایف این نهاد در تنظیم‌گری، سیاست‌گذاری و نظارت، می‌تواند محل ایجاد تعارض منافع گردد، در این عنوان دو موضوع حاضر بررسی می‌شود:

۲-۱-۱ اشتغال هم‌زمان دو یا چند شغل

^۱ بختیاری‌علی‌آباد، محمد و دیگران (۱۴۰۱)، گزارش پژوهشی «سلامت در برنامه هفتم توسعه؛ ضرورت توجه به شفافیت به منظور مدیریت تعارض منافع»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ص. ۵.

^۲ واعظی، سیدمجتبی و البرزی، زهرا (۱۳۹۶)، «جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران»، حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۲، ص. ۱۱.

^۳ طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، چاپ پانزدهم، تهران، سمت، ص. ۲۳۹.

^۴ رنجبر، پیشین، ص. ۲۵ و ۲۶.

^۵ Davids, op. cit. p. 294.

در ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، با توجه به ارتباط اشتغال هم‌زمان و ایجاد تعارض منافع، یکی از طرق ایجاد تعارض منافع را اشتغال هم‌زمان دانسته است و در حکم خود، بر ممنوعیت جمع مشاغل اشخاص تحت شمول ماده که باید به صورت تمام‌وقت در خدمت بانک مرکزی باشند، در قالب شغل یا سمت موظف یا غیرموظف اعم از مدیریتی، کارشناسی یا مشاوره‌ای در بخش دولتی یا غیردولتی تأکید نموده است؛ اما مقنن در این حکم قانونی، دچار خلط میان مفهوم «تعارض منافع» و «جمع مشاغل» شده است. توضیح اینکه «تعارض منافع میان دو شغل یک‌شخص»، در حالتی رخ می‌دهد که فرد هم‌زمان یا در دوبازه زمانی متوالی، وظایفی معارض یکدیگر برعهده گرفته باشد به نحوی که منافع مورد نظر آن‌ها، در تعارض با یکدیگر قرار گیرند؛ اما «جمع مشاغل»، زمانی است که فرد، دو شغل واجد پست سازمانی دولتی را به طور هم‌زمان تصاحب می‌نماید. بنا بر این تفکیک، تصدی مشاغل متضمن تعارض منافع می‌تواند مشاغل پیش از استخدام، حین به کارگیری نیرو و حتی پس از خاتمه همکاری وی با نهاد متبوع در بخش خصوصی یا دولتی را دربرگیرد؛ اما تنها دربردارنده مشاغلی است که دارای منافع متعارض به لحاظ ارتباط با یکدیگرند؛ اما جمع مشاغل، اشتغال هم‌زمان در مشاغل دارای پست سازمانی دولتی را در بردارد؛ لذا نسبت میان این دو، عموم و خصوص من وجه است.

داشتن شغل‌های متعدد برای یک فرد در زمان واحد در چند حالت قابل تصور است: اول آنکه فرد دو شغل هم‌زمان تمام وقت در دو بخش دولتی کاملاً غیرمرتبط با یکدیگر دارد و به دلیل اشتغال کامل و هم‌زمان، امکان انجام صحیح هر دو را ندارد. این فرض، با وجود اینکه مشمول ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل می‌گردد، متضمن حالت تعارض منافع نیست. حالت دوم، زمانی است که فرد شاغل تمام‌وقت یا پاره وقت در یک بخش عمومی، به صورت تمام وقت یا پاره وقت، در یک بخش عمومی یا خصوصی که وظایف آن مرتبط با وظایف محل کار اول وی می‌باشد (به دلیل شأن نظارتی، سیاست‌گذاری، اتخاذ تصمیم یک محل کار بر محل کار دیگر) اشتغال به کار دارد. این فرض، مصداقی است که مشمول عنوان تعارض منافع می‌گردد؛ اما با منع تصدی بیش از یک شغل همپوشانی ندارد. در حالت دوم، زمانی که فرد شاغل تمام وقت در بخش دولتی دیگر مرتبط با شغل اول اشتغال تمام وقت دارد مشمول ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل می‌گردد؛ اما در صورت اشتغال پاره وقت در دو بخش دولتی یا بخش دولتی و خصوصی، مشمول ممنوعیت بیش از یک شغل نمی‌گردد؛ گرچه مشمول تعارض منافع خواهد بود. حالت سوم نیز قابل فرض است که فرد شاغل تمام وقت، به طور پاره وقت در بخش خصوصی یا دولتی غیرمرتبط فعالیت نماید که در این فرض، اگر مشمول مصادیق خاص قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل نیز نباشد^۱، مشمول عنوان هیچ کدام نمی‌گردد.

در حکم ماده ۶۰، ارتباط میان تعارض منافع و جمع مشاغل که عموم و خصوص من وجه است، نادیده گرفته شده و با فرض رابطه تساوی منطقی میان این دو مفهوم، هر نوع اشتغال شاغلان تمام وقت شاغل در بانک مرکزی، اعم از پاره وقت و تمام وقت، در مشاغل مرتبط و غیر مرتبط، بخش خصوصی و دولتی را مشمول تعارض منافع دانسته است. این در حالی است که اشتغال تمام وقت یا پاره وقت در دو بخش دولتی یا بخش دولتی و خصوصی که مشاغل دارای ارتباط با یکدیگر از منظر منافع نیستند، مشمول عنوان تعارض منافع نمی‌گردد. گسترده نمودن دامنه تعارض منافع و قرار دادن مصادیق متعدد ذیل آن حتی در فرض فعالیت مشاوره در بخش‌های غیرمرتبط، موجب عدم تمایل اشخاص متخصص جهت ورود به مشاغل حاضر می‌گردد.

علاوه بر آن، مقنن در بندهای «ت» و «ث» ماده، ممنوعیت ارتباط شغلی با بانک مرکزی مانند همکاری اشخاص موضوع ماده در قالب هیأت مدیره، هیأت عامل یا مشاور «اشخاص تحت نظارت» را حتی درخصوص همسر و فرزندان نیز عنوان نموده و درخصوص برخی خویشان شخص نیز برقراری این ارتباط شغلی را نیازمند اعلام موضوع به هیأت‌نظار می‌داند. وجود این ممنوعیت گسترده برای اطرافیان شخص مشمول، با گستره احکام بیان شده در ماده، در مواردی موجب وضع تکلیف مالا یطاق می‌گردد.

^۱ ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل

از سوی دیگر باید توجه نمود در صورت وجود تعارض منافع به ویژه مشاغل سیاست گذارانه و نظارتی (هیأت نظار و ...)، اشتغال در صورت اشتغال به مشاوره^۱ یا مشاغل پاره وقت و با وجود اینکه می توانند اشتغال تمام وقت نداشته باشند، می توانند مشمول ممنوعیت جمع مشاغل گردند تا اقدام به همکاری با اشخاص تحت نظارت خود ننمایند که این موضوع در ماده پیش بینی نشده است و تنها اشخاص شاغل به صورت تمام وقت در ماده ذکر شده اند؛ این در حالی است که تمامی اعضای هیأت ها و شوراهای مرتبط مانند هیأت نظار، شاغل تمام وقت در بانک مرکزی نمی باشند.

بنا بر موارد فوق، پیشنهاد می گردد در اصلاح قانون، با تفکیک میان دو مفهوم جمع مشاغل و تعارض منافع، تنها مصادیق جمع مشاغل متضمن تعارض منافع در ماده ذکر شود و دامنه مشاغل مرتبط اعم از اشخاص تحت نظارت و مشاغل مرتبط در بخش دولتی، در ماده بیان شود تا این محدودیت اشتغال هم زمان، تنها محدود به آن ها گردد. همچنین با تفکیک میان شخص و خانواده وی و همچنین بیان سایر اشکال روابط شغلی مانند کارشناس، مدیر و ... که فرد می تواند در قالب آن به کار گرفته شود، روش های مختلف تعارض منافع را لحاظ نماید.

۲-۱-۲ ارتباطات پاشغلی

تعارض منافع در بخش عمومی، روابط اشخاص پس از خاتمه همکاری اعم از استعفا، خاتمه مدت قرارداد، پایان مدت عضویت، بازنشستگی و ... را نیز دربر خواهد گرفت که از آن با عنوان «درب های گردان» یاد می شود. «درب های گردان» به معنای جابه جایی افراد بین مشاغل و مناصب عمومی و خصوصی، در حوزه های کاری دارای ارتباط میان مشاغل از منظر نظارتی، سیاست گذاری و تنظیم گری است.^۲ بهره گیری افراد خارج شده از شغل سابق مبتنی بر پیوندهای پیشین در موقعیت جدید برای تسهیل صدور مجوز، کاهش نظارت، ایجاد انحصار یا قاعده گذاری به نفع موقعیت شغلی جدید از نتایج تعارض منافع مبتنی بر ارتباطات پاشغلی به شمار می آیند^۳ که عدم کنترل آن می تواند منجر به خروج کارگزاران مستعد و توانای بخش دولتی شده و بخش دولتی از سرمایه انسانی تهی گردد^۴ و با ورود به بخش خصوصی، منافع متعارضی را تأمین نماید. سوی دیگر این ماجرا، ورود افراد خارج شده از بخش خصوصی دارای منافع مشترک به بخش دولتی است که با توجه به وجود علایق و روابط با بخش خصوصی، می تواند متضمن تأمین منافع کارفرما یا مشتریان قبلی از طریق اتخاذ تصمیمات نوعی و موردی باشد.

در بند «ج» ماده ۶۰ قانون، حکم مرتبط با درب های گردان، در خصوص تمامی اشخاص تحت شمول ماده ذکر شده است. در این بند، انجام کار دائم یا موقت برای «اشخاص تحت نظارت» یا ارائه هر گونه خدمت به آنها، توسط اعضای هیأت عالی، هیأت عامل و هیأت های انتظامی پس از پایان دوره عضویت آن ها به مدت سه سال و برای سایر اشخاص موضوع این ماده به مدت دو سال ممنوع اعلام شده است تا با طی دوره خنک سازی (استراحت)، مانع بروز تعارض منافع گردد.

محاسن این بند، ذکر حکم به نحو اعم از هر نوع اشتغال دائم و موقت، اشتغال برای اشخاص مرتبط و ذکر بازه زمانی محدودیت اشتغال برای تمامی اشخاص مشمول ماده همراه با ذکر مسأله لزوم پرداخت حقوق معادل میانگین دریافتی سال پایانی اشخاص تا پایان مدت اعلام شده در صورت عدم دریافت حقوق از محل دیگر یا عدم دریافت مستمری بازنشستگی است. معایب ماده، بازه زمانی نسبتاً طولانی

^۱ اسدی و صابر و مسعودی مقام (۱۴۰۱)، پیشین، ص ۲۲.

^۲ OECD, (2010), Post-Public employment (good practices for preventing conflict of interest), Paris, OECD Publishing, p.18

^۳ دشتی و دیگران، پیشین، ص ۲۶۶.

^۴ رنجبر، پیشین، ص ۴۸.

در مقایسه با سایر کشورها جهت ممنوعیت اشتغال^۱ پس از خاتمه همکاری و همچنین عدم توجه به افرادی است که فاقد رابطه استخدامی با بانک و بالتبع حقوق متناسب در سال پایانی خدمت نیستند و با توجه به دریافت حق جلسه، محدودیت اشتغال می‌تواند ادامه زندگی آن‌ها را با خطر مواجه سازد؛ گرچه این ایراد ممکن است این گونه توجیه شود که این ممنوعیت تنها ناظر بر روابط شغلی این افراد با اشخاص تحت نظارت است و مانعی برای اشتغال افراد در سایر حوزه‌ها ایجاد نمی‌نماید. همچنین عیب دیگر ماده، عدم توجه به مصادیق تعارض منافع در ورودی اشخاص مشمول به بانک مرکزی است و روابط پیشین آن‌ها مطمح نظر قرار نگرفته است. بر نکات بیان شده، محدودیت ذکر شده در تبصره این بند را در خصوص مدیران و کارکنان سایر دستگاه‌های نظارتی نیز باید افزود. چنانچه در مبحث اشخاص تحت شمول نیز بیان کردیم، مصادیق مدیران و کارکنان سایر دستگاه‌های نظارتی، نحوه تشخیص مصادیق و همچنین طریق اجرا و نظارت و همچنین نهاد ناظر بر این تبصره با توجه به شمول حکم بر اشخاص خارج از حوزه بانک مرکزی دچار ابهام اساسی است.

۲-۲ طرق مالی ایجاد تعارض منافع

امور مالی، از مهم‌ترین دلایل ایجاد تعارض منافع کارکنان بخش عمومی است. این تعارض که در خصوص نفع مادی شخص، اطرافیان و خویشان وی وجود دارد، می‌تواند شخص را از توجه به نفع عمومی دور نموده و به سوی نفع مادی پیش ببرد. علاوه بر مصادیق تصدی مشاغل همزمان که می‌تواند متضمن منافع مادی نیز باشد، وجود ارتباط مالی مستقیم مانند سهام‌داری و مالکیت شخص یا خویشان وی در بخش عمومی یا خصوصی دارای ارتباط با شغل بخش عمومی فرد، از مواردی است که می‌تواند موجب تعارض منافع گردد. فردی که در مجموعه‌ای سهم دارد، نمی‌تواند در مشاغل دولتی که تأثیر مستقیم بر آن مجموعه دارد، مشغول به فعالیت باشد؛ چون تصمیمات وی به صورت مستقیم یا غیر مستقیم بر مجموعه دارایی وی اثر می‌گذارد^۲. برون‌سپاری وظیفه به بخش خصوصی یا معرفی انحصاری یک خدمت‌رسان یکی از مصادیق بروز تعارض منافع مادی به دلیل سهام‌داری است. به طور مثال، مراجع دریافت ارزش ترجیحی بانک مرکزی، به صرافی خاصی ارجاع داده می‌شود که خود در آن مالکیت یا سهام دارد.

مصدق دیگر ارتباط مالی موجد تعارض منافع، معامله با خود یا خود قاعده‌گذاری است؛ بدین معنا که مأمور اداری (خود یا خویشان وی) در بخش عمومی دیگر یا بخش خصوصی دارای نفع مادی است و تصمیمات وی در بخش عمومی، بر منافع بخش وی و بالتبع، نفع شخصی وی مؤثر است؛ لذا شخص در تعارض منافع حاضر، تصمیماتی را اتخاذ می‌کند که نفع بیشتری برای وی داشته باشد^۳. در این مصادیق، با وجود اینکه ممکن است شخص، سهامدار عمده در یک شرکت نباشد؛ اما به دلیل ارتباط شغل وی با محل سرمایه، اتخاذ برخی تصمیمات که به وی محول می‌شود مانند انعقاد قرارداد، اتخاذ تصمیم نوعی یا موردی، به نحو مستقیم یا غیرمستقیم با نهاد یا نهادهایی که محل سرمایه شخص نیز ذیل آن قرار دارد، مرتبط می‌شود. به طور مثال، صلاحیت بانک مرکزی در خصوص وضع مقرر یا اتخاذ تصمیم درباره نحوه ارائه تسهیلات بانک‌ها و درخواست اخذ تسهیلات مأمور اداری در بانک از مصادیقی است که می‌تواند محل بروز تعارض منافع مادی گردد.

این موضوع در بندهای مختلف ماده ۶۰ مورد شناسایی قرار گرفته است. در بند «ت»، سهامدار مؤثر بودن شخص، همسر و فرزندان وی در اشخاص تحت نظارت ممنوع اعلام شده است؛ اما در خصوص والدین، پدر بزرگ، مادر بزرگ، همسر فرزندان، فرزندان فرزندان، برادر یا خواهر، در بند «ث» مقرر گردیده است که در صورت سهامدار مؤثر بودن در اشخاص تحت نظارت، شخص مرتبط با بانک مرکزی،

^۱ همان، ص. ۱۷۴؛ استرالیا ۱۸ ماه، برای نمایندگان و برای کارگزاران دولتی ۱۲ ماه، هند ۱۲ ماه، ایتالیا ۳ سال، نروژ ۶ ماه، آلمان و فرانسه ۵ سال دوره خنک‌سازی در نظر گرفته شده است.

^۲ نیاز پور، پیشین، ص. ۲۲۹.

^۳ رنجبر، پیشین، ص. ۴۸.

موضوع را کتباً به رئیس هیأت نظار اطلاع دهد؛ اما مانعی برای اشتغال وی وجود ندارد. علاوه بر آن، در بند «ح» مقرر گردیده برقراری رابطه مالی (مانند سپرده گذاری، دریافت تسهیلات، دریافت ضمانتنامه و گشایش اعتبار اسنادی) فی مابین افراد موضوع این ماده، همسر و فرزندان آن‌ها و شرکت‌هایی که افراد موضوع این ماده، همسر یا فرزندان آن‌ها مدیر یا سهامدار مؤثر آن شرکت‌ها هستند، با «اشخاص تحت نظارت»، به موجب مقرره‌ای خواهد بود که توسط رئیس کل تهیه شده و به تصویب مجمع عمومی می‌رسد؛ لذا برقراری روابط مالی دیگر فراتر از سهامداری نیز باید مطابق مقررات خاص و تحت نظارت دقیق انجام شود تا زمینه ایجاد تعارض منافع فراهم نگردد؛ گرچه وجود نظارت و شفافیت در این زمینه نباید مانع انجام امور مالی و اقتصادی شخص نیز گردد به نحوی که حیات اقتصادی وی را به واسطه محدودیت ارتباط با نهادهای مالی، ساقط نماید؛ لذا لازم است روش‌های جایگزین مالی نیز پیش‌بینی شود.

بنا بر موارد فوق، برقراری رابطه مالی شخص و خویشان وی با اشخاص تحت نظارت، در دو سطح اول، شخص و خویشان درجه اول و سطح دوم، خویشان درجه دوم وی تفکیک شده است؛ گرچه در مواردی، تفکیک میان شخص و خویشان درجه یک وی نیز مبتنی بر میزان ایجاد تعارض منافع لازم است که در ماده مورد توجه قرار نگرفته است. از سوی دیگر، تمامی روابط مالی در یک قالب قابل تقنین نیست؛ بلکه مالکیت و سهام‌داری مؤثر در یک سطح و سهام‌داری خرد و سایر ارتباطات مالی، قواعد تعارض منافع مختص به خود را از منظر نظارتی و پیشگیری دربر خواهد داشت.

با وجود اهمیت برقراری ارتباط مالی در قالب‌های فوق، طرق مالی ایجاد تعارض منافع را نمی‌توان محدود به این موارد دانست و طرق دیگری نیز وجود دارد که ماده ۶۰ بدان اشاره‌ای نکرده است:

اول، وجود حمایت مادی و مالی از شرکت یا شخص خاص به صورت مقطعی یا مستمر که وجود آن، کارگزار دولتی را در موقعیت تعارض منافع قرار می‌دهد.^۱ به طور مثال، نامزد نمایندگی مجلس که با حمایت مادی یک شرکت دخانیات در انتخابات پیروز شده است، پس از ورود به مجلس، در عرصه تقنین در حوزه دخانیات، دارای تعارض منافع است و نمی‌تواند بدون توجه به منافع حامی مالی خود، اقدام به قانونگذاری نماید؛ لذا ارائه شفاف‌حامیان مالی و نظارت پسین بر این اشخاص امری ضروری است تا تعارض منافع مدیریت شود.

دومین موضوع که دارای اهمیت بسزایی است و در ماده ۶۰ سخنی از آن به میان نیامده است، موضوع دریافت هدیه یا درخواست رشوه است. طبق بررسی انجام شده توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در سال ۲۰۰۳، پذیرش هدیه، مهم‌ترین شکل تعارض منافع است.^۲ دریافت هر وجه یا مالی فراتر از حقوق و مزایای قانونی شناسایی شده برای مأموران اداری در قالب هدایا که به مأموران اداری با هدف استفاده از موقعیت قانونی آن‌ها اعطا می‌شود، موجد تعارض منافع مادی و ممنوع به شمار می‌رود؛^۳ لذا کارگزاران دولتی که موظف به ارائه خدمت عمومی هستند، به جز هزینه خدمت عمومی که مطابق قانون دریافت می‌نمایند، حق دریافت هیچ‌گونه وجهی از خدمات‌گیرندگان خود ندارند.^۴ در خصوص نوع و شکل دریافت هدیه، برخی معتقدند، دریافت هر نوع هدیه، مصداق رشوه و ممنوع است؛ اما برخی پژوهشگران پذیرش برخی از انواع هدیه را که دارای ارزش قابل توجهی نیست می‌پذیرند و آن را موجب ایجاد تعارض منافع نمی‌دانند.^۵

¹OECD(2003),*Managing conflict of interest in the public service OECD guidelines and Country Experiences*,Paris,OECD Publishing,p.72

² Ibid.

³ Roberts, R.N.(1992),Conflict of interest regulation, employees' rights, and the constitution,*Public Administration Quarterly*,pp.344-367.

⁴ Davids, C (2004).*Police Misconduct, Regulation and Accountability*,Conflict of Interest Complaints Against Victoria Police Officers,p.106.

⁵ See:Sah, S.(2012),Conflicts of interest and your physician: psychological processes that cause unexpected changes in behavior,*The Journal of Law, Medicine & Ethics*,40(3),pp.482-487;Sah,S & Fugh-Berman,A(2013).Physicians under the influence: social psychology and industry marketing strategies,*The Journal of Law, Medicine & Ethics*,41(3),pp.665-672.

نظر به اهمیت موارد فوق شامل حمایت مادی از کارگزاران و دریافت هدیه یا رشوه در ایجاد تعارض منافع، پیش‌بینی آن در قانون مدیریت تعارض منافع امری ضروری است که در اصلاح قانون باید بدان توجه شود.

۲-۳ طرق غیرمالی ایجاد تعارض منافع

چنانچه پیش از این نیز بیان کردیم، با وجود اینکه طرق مالی، روش‌های شناخته شده در ایجاد تعارض منافع هستند؛ اما در مواردی طرق غیرمالی نیز می‌تواند موجب تعارض منافع گردد که در ماده ۶۰ بدان توجهی نشده است. اگر بخواهیم برخی طرق آن را بیان کنیم تا در اصلاحات بعدی این ماده مورد توجه قرار گیرد، موارد ذیل قابل توجه است:

اولین موضوع در میان روش‌های غیرمالی، گرایش‌های سیاسی و توجه به منافع حزب و گروه سیاسی کارگزار اداری است. در این حالت، کارگزار دولتی، با توجه به جذابیت و ظرفیت‌های جایگاه اداری خود، در میان تعارض میان منافع عمومی و منافع حزبی خود، نفع حزب را ترجیح می‌دهد و وظیفه‌اش را با توجه به نفع هم‌حزبان خود انجام می‌دهد.^۱ این موقعیت، به ویژه در مقامات عالی سیاسی و نمایندگی، شهود و مصادیق بیشتری دارد. مصداق مشابه این حالت در شرایطی نیز می‌تواند بروز نماید که موقعیت تصمیم‌گیری کارگزار اداری، بین‌المللی است و شخص یا خویشان وی دارای تابعیت آن کشور باشند. نداشتن تابعیت ایرانی شخص یا خویشان وی یا وجود تابعیت مضاعف در ایشان، موجب می‌گردد تا در مقام اتخاذ تصمیم مرتبط، نفع شخصی یا نفع مرتبط با کشور دیگر بر نفع عمومی ترجیح داده شود.

دومین حالت از تعارض منافع غیرمالی، حالتی است که نفع سازمانی یا نفع اداره، با نفع عمومی دچار تعارض گردد. در این حالت، مقام اداری، به دنبال منافع شخصی اعم از مادی یا غیرمادی نیست؛ اما نفع مطمح نظر وی، نفع عمومی مورد هدف قانون‌گذار نیست. به طور مثال در حقوق فرانسه، در مصداقی که یک شهرداری با استفاده از قدرت خود در زمینه امکان تخلیه ساختمان‌های در معرض تخریب، حکم تخلیه یک مؤسسه را صادر کرد، مصداقی از انحراف در صلاحیت تلقی شد چراکه با وجود عدم وجود نفع شخصی، دلیل واقعی این تصمیم، درگیری شهرداری با این مؤسسه بود.^۲ یک مصداق بارز از این شرایط در کشورهای دارای اختیار اخذ جریمه مانند شهرداری‌ها هستند که بخشی از درآمد آن‌ها از محل جریمه‌های اخذ شده تأمین می‌گردد؛ لذا موقعیت تعارض میان نفع عمومی به طور مثال، تخریب ساختمان غیرمجاز و نفع سازمان در اعمال جریمه ایجاد می‌گردد؛ گرچه نفع شخصی نیز عاید آن‌ها نمی‌شود. در دنیای امروز، با توجه به اینکه ارزش مسائل غیر مالی به ویژه در خصوص مقامات عالی اداری، در مواردی بیشتر از مسائل مالی است؛ لذا توجه به مصادیق بیان شده اعم از توجه به نفع سازمانی، منافع سیاسی، منافع به دلیل تابعیت خارجی و ... به عنوان مصادیق تعارض منافع در اتخاذ تصمیمات پیش‌بینی شده که در ماده ۶۰ بسیاری از سطوح عالی را نیز دربردارد، از اهمیت بسیاری برخوردار است. لازمه این مسأله، علاوه بر پیش‌بینی این طرق در قانون، اعمال نظارت مستمر هوشمند از سوی یک نهاد عالی بی‌طرف است.

۳. پیشگیری و پیگیری تعارض منافع در ماده

تعارض منافع، امری است که مدیریت آن، نیازمند اقدامات پیشگیرانه برای جلوگیری از بروز آن و همچنین اقدامات مقابله‌ای در صورت رخداد آن می‌باشد چرا که وجود موقعیت‌های گوناگون تعارض منافع، می‌تواند عامل بروز فساد در اداره شود؛^۴ لذا می‌توان ادعا کرد زیربنای ارتکاب همه مفاسد اداری، بهره‌مندی از موقعیت‌های تعارض منافع و ترجیح منافع شخصی بر منافع عمومی است. تنها طریق برون‌رفت از این چالش، مدیریت صحیح تعارض منافع حاصله است تا موقعیت‌های تعارض منافع حتی‌الامکان کاهش یابد و

^۱ Davids, *op. cit.*, p.101.

^۲ CE Ville de Viry Châtillon 1979.

^۳ Lombrard, Martine and Dumont, Gilles(2009), *Droit Administratif*, Paris, Dalloz, p.441.

^۴ انصاری، پیشین، ص. ۳۰۰.

در صورت بروز موقعیت نیز برخورد منطقی صورت پذیرد و همچنین در حالت ترجیح منافع شخصی بر عمومی، برخورد مناسب با مأمور اداری صورت پذیرد.

ماده ۶۰ با برشمردن نقاط تعارض منافع، در دو گام پیشگیری و پیگیری و نظارت بر تعارض منافع نیز حرکت نموده است و با پیش‌بینی احکامی در این خصوص، تلاش نموده است تا بتواند تعارض منافع در بانک مرکزی را مدیریت نماید که در ادامه به بررسی و تحلیل آن می‌پردازیم:

۳- ۱ پیشگیری از تعارض منافع

در فرآیند مدیریت تعارض منافع، اقدام به پیشگیری از بروز موقعیت تعارض منافع، از مهم‌ترین اقدامات تقنینی و اجرایی به شمار می‌رود که در این اقدام، تلاش می‌شود موقعیت تعارض منافع پدید نیاید یا در صورت بروز شرایط تعارض منافع، از اقدام شخص پیشگیری شود. بهره‌گیری از روش هنجارمند ساختن رفتار افراد در موقعیت تعارض منافع از طریق آموزش و فرهنگ‌سازی، ابلاغ اصول اخلاق و رفتار حرفه‌ای به کارگزاران اداری و تلاش در جهت نهادینه نمودن این اصول، ارتقای سطح آگاهی و دانش مأموران اداری از موقعیت‌های تعارض منافع و ... از جمله اقدامات پیشگیرانه از تعارض منافع و بروز فساد ناشی از آن است.^۱

در ماده ۶۰، مقنن در راستای پیشگیری از بروز تعارض منافع، ضمن تبیین نقاط ایجاد تعارض منافع و با فرض اطلاع افراد مبتلابه، کلیه اشخاص موضوع ماده را مکلف می‌نماید در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت، «کاربرگ عدم تعارض منافع» را تکمیل نموده و به رئیس هیأت نظار تحویل دهند تا رئیس هیأت نظار نیز کاربرگ‌های تکمیل شده را برای رئیس قوه قضائیه ارسال کند. این کاربرگ‌ها که در بردارنده فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان در زمان آغاز مسئولیت در بانک مرکزی و همچنین فعالیت‌های اقتصادی، مالی، تجاری و مشاغل تمام‌وقت یا پاره‌وقت خود، همسر و فرزندان در پنج سال گذشته است، به نوعی خوداظهاری مسؤولان در زمان آغاز خدمت است تا اموال آن‌ها در زمان پایان خدمت با ابتدای خدمت آن‌ها مقایسه شود و بررسی گردد که این اموال، مبتنی بر تعارض منافع افزایش نیافته باشد؛ اما مسأله مورد چالش آن است که در فرض مشخص بودن مشاغل تمام‌وقت و پاره‌وقت، منظور از فعالیت‌های اقتصادی، مالی، تجاری چیست؟ به طور مثال، آیا فعالیت فرد در قالب تدریس در مؤسسات آموزشی و اخذ حق التدریس، شرکت در جلسات که مستلزم پرداخت حق‌الجلسه بوده، انجام گزارش پژوهشی یا خبری و اخذ حق‌التحقیق یا حتی داوری در مجلات علمی نیز مشمول این عنوان می‌گردد؟ به نظر می‌رسد لازم است تعریفی از فعالیت‌های مذکور و همچنین معیار حداقلی مالی یا نسبت موضوعی با شغل برای آن در نظر گرفته شود تا حدود آن برای نظارت مشخص گردد.

علاوه بر لزوم اعلام اموال و دارایی‌ها در بدو مسئولیت که حکمی همگانی و در بردارنده تمامی اشخاص مشمول ماده می‌شود، در بند «ب» این ماده حکمی موردی نیز برای پیشگیری از مواقع تعارض منافع موردی در نظر گرفته شده و بیان شده: «در صورتی که انجام امور محوله و شرکت در جلسات و رأی‌گیری‌ها به نوعی مرتبط با منافع خود فرد یا بستگان درجه یک او باشد، باید موضوع را قبلاً به صورت مکتوب به رئیس هیأت نظار اعلام نماید». مشابه این الزام در بند «خ» نیز تکرار شده و مقرر شده: «اشخاص موضوع این ماده موظفند ضمن رعایت مقررات مذکور در بند «ح» این ماده، هرگونه رابطه مالی خود، همسر و فرزندان‌شان با «اشخاص تحت نظارت» و نیز هرگونه رابطه مالی شرکت‌هایی که آنها، همسر یا فرزندان‌شان مدیر یا سهامدار مؤثر آن شرکت‌ها هستند را با «اشخاص تحت نظارت» که مبلغ آن از مبلغی که هیأت نظار در ابتدای هر سال تعیین می‌کند، بیشتر باشد، به هیأت نظار اعلام کنند».

^۱ نیازپور، پیشین، ص. ۲۳۵.

اعلام منافع مادی در قالب کاربرد تعارض منافع و اعلام‌های موردی پیش‌بینی شده به نهاد ناظر که با نام افشای وجود تعارض منافع شناخته می‌شود^۱، گامی در راستای افزایش شفافیت و همچنین ایجاد اعتماد عمومی به دولت می‌گردد؛ اما اعمال این اقدام، بدون همراهی سایر ابزارها کارگشا نیست^۲. علاوه بر افشای اطلاعات کارگزار، باید طرقتی برای افشای وجود تعارض منافع توسط دیگران نیز با روشهای مطلوب در قالب افشاگران فساد فراهم شود^۳. همچنین با توجه به اعلام منافع مادی توسط اشخاص، صحت‌سنجی اطلاعات باید به صورت هوشمند صورت پذیرد و در گامی پیش‌روتر، امکانات مالی هر شخص در سامانه واحد در دسترس نهادهای نظارتی باشد؛ به نحوی که با مشخص نمودن ارتباط افراد بایکدیگر، مشخص نمودن جایگاه مالی فرد و تشخیص منشأ آن‌ها، امکان مخفی ساختن دارایی‌ها و منافع متعارض منتفی شود. این در حالی است که مبتنی بر ضوابط قانونی موجود، تنها به اظهارات فرد اکتفا می‌شود و طریقی برای بررسی صحت اطلاعات و همچنین پیگیری موقعیت‌های تعارض منافع پنهان شده تا زمان بروز فساد وجود ندارد. بر موارد فوق، باید این ایراد را نیز بیفزاییم که ضمانت اجرای خاصی نیز بر عدم اعلام صحیح و افشای اطلاعات حاکم نیست. در این زمینه لازم به ذکر است باید بر این مسأله توجه داشت که پیشگیری از تعارض منافع، منجر به نقض حریم خصوصی شهروندان نیز نگردد^۴. علاوه بر موارد فوق، این نکته را نیز باید بیفزاییم که با وجود مطلوبیت اعلام و افشای تعارض منافع، این منافع چنانچه بیان کردیم، تنها محدود به منافع مادی نیست و لازم است متناسب با مقام اشخاص، موقعیت تعارض منافع غیرمالی و همچنین مصادیق موقعیت تعارض مالی مانند حمایت مالی به طور مجزا پیش‌بینی شود تا ضمن آگاهی‌رسانی از ماهیت هر یک، امکان اعلام موقعیت‌ها توسط کارگزاران اداری فراهم آمده و در صورت ایجاد موقعیت و ترجیح منافع شخصی، امکان برخورد مناسب فراهم آید.

۳-۲ پیگیری تعارض منافع

با وجود پیش‌بینی لزوم افشای تعارض منافع و اعلام آن در قالب کاربرد و همچنین احکام مقرر در زمینه ممنوعیت تعارض منافع در تصدی مشاغل به طرق گوناگون در زمان اشتغال و پس از ختم دوره، در هیچ یک از احکام ماده ۶۰، راهکار نظارتی و روش پیگیری مشخصی پیش‌بینی نشده است.

با وجود مطلوبیت احکام پیشگیرانه، در زمینه پیگیری و نظارت دو ایراد مهم در ماده وجود دارد:

اولین مسأله نبود راهکار نظارتی بر اجرا یا عدم انجام احکام پیش‌بینی شده در ماده از زمان تکمیل کاربرد اعلام تعارض منافع تا زمان پس از ختم دوره اشتغال و زمان انتظار است. به طور مثال، مشخص نیست اگر شخص، در اعلام تعارض منافع عامدانه قصور نماید یا برخی از اطلاعات مالی خود یا خویشانش را پنهان نماید، نهاد ناظر جهت بررسی اطلاعات مالی فرد چه کسی خواهد بود. در مثال دیگر، بند «چ» به این اشاره نموده که اگر معلوم شود «افراد موضوع این ماده در زمان تصدی مسئولیت در بانک مرکزی یا طی دوره ممنوعیت پس از پایان مسئولیت، با «اشخاص تحت نظارت» همکاری داشته‌اند؛ اما در هیچ کدام از بندهای ماده، طریقی معلوم شدن به نحو مشخص و دقیقی بیان نشده است؛ در حالی که وجود سامانه‌های شفاف اطلاعات کارکنان و همچنین اجرایی شدن سامانه حقوق و مزایا در کلیه دستگاه‌های حاکمیتی و دسترسی دستگاه‌های مرتبط به آن، می‌تواند راهکار نظارتی دقیقی به دست ناظران بدهد. ذکر این نکته نیز لازم است که توجه به طرقتی مانند گزارش دهی فساد توسط افراد نیز مستلزم در نظر گرفتن مقدمات آن، آموزش افراد، نظام حمایتی، نهادهای ناظر خاص و نظام حقوقی مشخص برای آن است که در ماده بدان توجه لازم نشده است.

^۱ Sah, Sunita and Feiler, Daniel (2020), "Conflict of Interest Disclosure with High-Quality Advice: The Disclosure Penalty and the Altruistic Signal." *Psychology, Public Policy, and Law*, Vol26, Issue1, pp.88-104.

^۲ Resnik, David B. & et al (2017), "Conflict of Interest and Funding Disclosure Policies of Environmental, Occupational, and Public Health Journals," *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, Vol59, Issue1, pp.28-33.

^۳ آنامرادنژاد و دیگران، پیشین، ص. ۱۱؛ اسدی و صابر و مسعودی‌مقام (۱۴۰۳)، پیشین، ص. ۸۰.

^۴ اسدی و صابر و مسعودی‌مقام (۱۴۰۱)، پیشین، ص. ۳۰.

دومین موضوع در خصوص نظارت و پیگیری در ماده ۶۰ آن است که نظارت بر امر تعارض منافع در بانک مرکزی بر عهده هیأت نظار نهاده شده است که اولاً اعضای هیأت، خود، مشمول احکام تعارض منافع ماده می‌شوند و طریق نظارت بر آن‌ها پیش‌بینی نشده است؛ ثانیاً عده و عده هیأت نظار که مرکب از سه عضو حسابرس و دو عضو اقتصاددان متخصص بانکداری است به نحوی نیست که بتوانند علاوه بر وظایف متعدد محوله^۱، بر کلیه مصادیق تعارض منافع اشخاص مشمول ماده نظارت نمایند؛ مگر اینکه مبتنی بر ظرفیت بند «ج» ماده ۱۷ که مقرر می‌دارد: «بانک مرکزی موظف است با درخواست رئیس هیأت نظار، فضای مناسب، امکانات، تجهیزات و نیروی انسانی مورد نیاز هیأت را تأمین کند»، تعداد متناهی نیروی انسانی را به کار گیرد؛ ثالثاً انجام نظارت دقیق بر تعارض منافع، نیازمند وجود سامانه شفاف و دقیق و همچنین همگانی در میان تمامی دستگاه‌های نظارتی است تا امکان اخذ اطلاعات و بررسی مصادیق بروز تعارض منافع وجود داشته باشد؛ رابعاً، با توجه به وجود نهادهای متعدد متولی امور نظارتی در کشور، لازم است نسبت این نهاد نظارتی با سایرین مشخص گردد تا موجب تعارض منافع یا عدم انجام وظیفه توسط دستگاه‌ها نگردد.

بنا بر موارد مذکور، در میان راهکارهای نظارتی، تنها می‌توان برخی طرق قهرآمیز پیش‌بینی شده در ماده را بیان نمود. به طور مثال، در بند «ج» ماده که ممنوعیت انجام کار دائم یا موقت برای «اشخاص تحت نظارت» یا ارائه هرگونه خدمت به آنها پس از پایان خدمت بیان می‌کند، مقرر می‌دارد، «در صورت عدم دریافت حقوق از محل دیگر یا عدم دریافت مستمری بازنشستگی، بانک مرکزی موظف است به این افراد، حقوقی معادل میانگین دریافتی آن‌ها در سال پایانی پرداخت کند. دریافت حقوق از محل دیگر جرم محسوب می‌شود و مجرم به پرداخت پنج برابر مبلغ دریافتی از بانک مرکزی پس از پایان خدمت، محکوم می‌گردد». همچنین در تبصره این بند، مدیران و کارکنان سایر دستگاه‌های نظارتی که مطابق شرایط مقرر در تبصره بوده‌اند و طی سه سال پس از پایان خدمت یا بازنشستگی، با اشخاص تحت نظارت، رابطه کاری اعم از مدیریتی، مشاوره‌ای و مانند آن برقرار کنند، مشمول تمام یا بخشی از مجازات‌های درجه چهار موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی می‌داند. در بند «ج» نیز همکاری اشخاص مشمول در زمان تصدی مسئولیت در بانک مرکزی یا طی دوره ممنوعیت پس از پایان مسئولیت، با «اشخاص تحت نظارت» را مشمول مجازات درجه چهار موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی می‌داند؛ علاوه بر اینکه شخص، ملزم به پرداخت کلیه حقوق و مزایای دریافتی در دوران مسئولیت و ممنوعیت خواهد بود. در سایر بندهای این ماده نیز علاوه بر موارد مقرر، مجازات‌های دیگر کیفری و همچنین پرداخت جریمه مالی مقرر شده است.^۲

در ماده مذکور، مشخص نیست چرا مقنن از قالب ضمانت اجرای کیفری در تمامی مصادیق بهره برده است، در حالی که توسل به حقوق جزا به عنوان آخرین حربه، اصلی مسلم در حقوق جزا محسوب می‌گردد^۳ همچنین بررسی مصادیق مشابه در کشور مانند تخلفات اداری نشان می‌دهد، برخورد با موارد مشابه با تعیین ناظر انتظامی، نهاد شبه قضایی و ضمانت اجرای اداری و انتظامی متناسب با شأن اداری و شغلی شخص لحاظ می‌شود؛ چنانچه مشخص نیست رویکرد بند «د» این ماده، اعمال ضمانت اجرای انتظامی است یا کیفری. همچنین با وجود نواقص موجود در نهاد ارجاع‌دهنده (هیأت نظار) که عملاً نمی‌تواند پیگیر تمامی مصادیق باشد، پیگیری قضایی تمامی مصادیق، مبتنی بر اصل ۳۴ قانون اساسی، بر عهده محاکم دادگستری قرار دارد. این در حالی است که رویکرد حاکم بر قانونگذاری در مدیریت تعارض منافع، بایستی به سمت دور شدن از نگاه محدودکننده و واجد وصف جزایی حرکت نموده و پیشگیری و تقویت ابزارهای نظارتی، شفافیت و آموزش در دستور کار قرار گیرد.

^۱ ماده ۱۷ قانون

^۲ بندهای «خ» و «د» ماده ۶۰

^۳ اسدی و صابر و مسعودی‌مقام (۱۴۰۱)، پیشین، ص. ۲۰.

نتایج پژوهش

تعارض منافع در بردارنده موقعیت ایجاد تضاد میان وظیفه عمومی و منفعت شخصی است؛ اما مصادیق آن در شرایط مختلف مکانی، زمانی و حتی سازمانی متفاوت خواهد بود. منفعت شخصی در این مفهوم، اعم از منفعت مالی و غیرمالی، نفع خود شخص و اطرافیان وی و همچنین در مواردی بدون وجود منافع فردی، نفع سازمان در برابر نفع عمومی است که مورد نظر مقنن است. نظر به عدم امکان حذف تعارض منافع از جامعه، وظیفه دولت در این خصوص به ویژه در بخش دولتی، مدیریت این تعارض از طریق اعمال منشورهای اخلاقی و همچنین قوانین و مقررات است. قوانین خوب در زمینه مدیریت تعارض منافع، در بردارنده ابزارهای مشخص برای حل تعارض منافع بالقوه، پیشگیری از آن، پاسخگویی بیشتر نهاد و مقابله قانونی با رفتارهای متضمن فساد هستند.

در کشور ایران، با وجود تصریح بر مسأله تعارض منافع و نحوه مدیریت آن توسط دولت در برخی قوانین و مقررات، قانون ویژه در زمینه مدیریت تعارض منافع همچنان به تصویب مجلس نرسیده است و با پیش‌نویس‌هایی اعم از طرح و لایحه، سال‌هاست در کشاکش میان دولت و مجلس در حال حرکت است. ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲ یکی از قانونگذاری‌های صریح و به‌طور تقریبی، مفصل در حوزه مدیریت تعارض منافع به شمار می‌رود که با توجه به بدیع بودن در حوزه تقنین، ایراداتی در آن وجود دارد:

- مصادیق اشخاص تحت شمول این ماده، گستره زیادی را در بردارند و تمامی اعضا، دارای رابطه استخدامی مشابه با بانک مرکزی نیستند و برخی از آن‌ها، تنها عضو برخی شوراها بوده که به‌طور موقت در قالب حضور در جلسات با بانک مرکزی همراهی می‌نمایند؛ اما برخی احکام جهت مدیریت تعارض منافع این اشخاص مانند ممنوعیت اشتغال در قالب ارتباطات پسا‌شغلی، مشمول این افراد نیز می‌گردد؛ لذا این ابهام وجود دارد که شمول احکامی مانند الزام بانک جهت پرداخت حقوق و مستمری به این افراد طی سنوات محرومیت معادل میانگین دریافتی آن‌ها در سال پایانی، به چه صورت خواهد بود؟ با توجه به اینکه پرداختی این افراد محدود به حق‌الجلسه می‌شود، عدم امکان اشتغال طی دو تا سه سال پس از پایان حکم در بانک مرکزی و تعیین دریافتی معادل میانگین دریافتی در سال پایانی، حیات اقتصادی این اشخاص را دچار اختلال می‌نماید. علاوه بر آن، بیان برخی اشخاص حقوقی به عنوان اعضای هیأت‌ها ذیل شمول احکام مدیریت تعارض منافع نیز می‌تواند فعالیت این اشخاص مانند رئیس جمهور، وزرا و معاونان رئیس جمهور را در حوزه تخصصی خود دچار اختلال نماید. محدودیت در نحوه برقراری رابطه مالی با اشخاص تحت نظارت، محدودیت اشتغال پس از پایان دوره خدمت در بانک، از جمله مصادیقی است که در خصوص شمول آن بر اشخاص حقوقی ابهام وجود دارد. اصلاح این حکم معیوب، نیازمند تفکیک اشخاص مختلف مشمول حکم تعارض منافع و تعیین احکام جداگانه برای هر کدام است.

- ابهام در بیان دامنه مشمولین با بیان مشمولانی چون مدیران ادارات، سمت موظف و غیرموظف، کارکنان مؤثر، مدیران و کارکنان سایر دستگاه‌های نظارتی در ارتباط با اشخاص تحت نظارت و عدم تعیین ضوابط دقیق برای تشخیص آن در قانون، ایراد بزرگ دیگر در وضع ماده ۶۰ است که علاوه بر تعیین احکام کلی مدیریت تعارض منافع برای کلیه مشمولین در کلیه سطوح بدون در نظر گرفتن حدود صلاحیت‌ها و اختیارات، این ابهام می‌تواند تاب تفسیر دامنه مشمولین را مطابق نظر مجری قانون تا حد ممکن تغییر دهد و اشخاص را مشمول نظارت یا خارج از شمول نظارت از منظر تعارض منافع قرار دهد.

- ماده ۶۰ در بیان طرق ایجاد تعارض منافع، تصدی مشاغل همزمان و ارتباطات پسا‌شغلی را بیان نموده و تلاش کرده تا با تعیین برخی ضمانت‌اجراهای کیفری و مالی، موضوع را مدیریت نماید. با وجود مطلوبیت حکمی این ماده، اما مقنن در متن ماده، تفاوت میان مفاهیم «جمع مشاغل» و «تعارض منافع» را نادیده گرفته و با یکسان‌انگاشتن این دو مفهوم، کلیه مصادیق جمع مشاغل را متضمن تعارض منافع پنداشته است؛ این در حالی است تصدی مشاغل متضمن تعارض منافع می‌تواند مشاغل پیش از استخدام، حین به

کارگیری نیرو و حتی پس از خاتمه همکاری وی با نهاد متبوع را دربربگیرد؛ اما تنها دربردارنده مشاغلی است که دارای منافع متعارض به لحاظ ارتباط بایکدیگرند؛ لذا در بررسی مشاغل متضمن تعارض منافع، روابط کاری فرد با محیط‌های مرتبط با کار اصلی، پیش از استخدام، حین استخدام و پس از آن تا بازه زمانی مشخص باید ملاک نظر قرار گیرد. عدم تفکیک میان دو مفهوم فوق، در ادامه ماده نیز موجب گردیده تنها مشاغل تمام وقت مشمول مدیریت تعارض منافع تصدی مشاغل گردند؛ این در حالی است که موضوع مشاغل تمام وقت، در زمینه ممنوعیت جمع مشاغل مطرح می‌گردد و در زمینه تعارض منافع، برخی مشاغل دارای سطح عالی سیاست‌گذاری و نظارت با وجود اشتغال پاره وقت، لازم است مشمول محدودیت اشتغال در مشاغل مرتبط پیش، حین و پس از کار قرار گیرند. پیشنهاد می‌گردد در اصلاح قانون، با تفکیک میان دو مفهوم جمع مشاغل و تعارض منافع، تنها مصادیق جمع مشاغل متضمن تعارض منافع در ماده ذکر شود و دامنه مشاغل مرتبط اعم از اشخاص تحت نظارت و مشاغل مرتبط در بخش دولتی، پیش از اشتغال، حین و پس از پایان کار در ماده بیان شود. همچنین بازه زمانی معقول دوره خنک‌سازی جهت محدودیت ارتباطات پساشغلی نیز مفید فایده خواهد بود. همچنین در نظر گرفتن موضوع گردش شدن و نماندن طولانی مدت اشخاص در پست واحد، از راهکارهای مدیریت تعارض منافع در این مصادیق است.

- در بیان طرق ایجاد تعارض منافع، ماده ۶۰، برخی طرق مالی مستقیم و غیرمستقیم مانند سهام‌داری مؤثر و مالکیت شخص یا خویشان وی در سطوح مختلف در بخش عمومی یا خصوصی دارای ارتباط با شغل بخش عمومی فرد با محدودیت مواجه گردیده است و برقراری رابطه مالی مانند سپرده‌گذاری، دریافت تسهیلات، دریافت ضمانتنامه و گشایش اعتبار اسنادی میان اشخاص موضوع ماده و خویشان وی با اشخاص تحت نظارت را مبتنی بر مقرر خاص مصوب مجمع عمومی دانسته است تا زمینه ایجاد تعارض منافع فراهم نگردد. مطلوبیت این بند، تفکیک میان مالکیت و سهام‌داری مؤثر در یک سطح و سهام‌داری خرد و سایر ارتباطات مالی و همچنین تفکیک دو درجه خویشان با احکام متفاوت از منظر مدیریت تعارض منافع است؛ اما طرق دیگر ایجاد تعارض منافع را نیز می‌توان در نظر گرفت که در ماده مغفول مانده است: بهره‌گیری از حمایت مادی و مالی شرکت یا شخص خاص به صورت مقطعی یا مستمر، موضوع دریافت هدیه یا درخواست رشوه در اشکال مختلف آن، برون‌سپاری وظیفه به بخش خصوصی یا معرفی انحصاری یک خدمت‌رسان و معامله با خود، طرق مالی دیگر تعارض منافع است که با وجود اهمیت، در ماده ۶۰ سخنی از آن‌ها به میان نیامده است. ضمن آنکه در این ماده، به طرق غیرمادی ایجاد تعارض منافع مانند گرایش‌های سیاسی و توجه به منافع حزب و گروه سیاسی، تعارض نفع سازمانی یا نفع اداره با نفع عمومی که در دنیای کنون مصادیق متعددی در بخش عمومی دارند توجه لازم نشده و بدان اشاره‌ای نگردیده است.

- قانونگذار در ماده ۶۰ در راستای پیشگیری از ایجاد تعارض منافع در بانک مرکزی، تکمیل «کاربرگ عدم تعارض منافع» در ابتدای خدمت را پیش‌بینی نموده و در کنار آن، لزوم اعلام برخی مصادیق تعارض منافع موردی مانند حضور در جلسات متضمن تضاد منافع به هیأت‌نظار را نیز لحاظ کرده است. با وجود مطلوبیت اعلام منافع مادی در قالب کاربرگ تعارض منافع و افشای موردی تعارض منافع در ماده که گامی در راستای افزایش شفافیت و همچنین ایجاد اعتماد عمومی به دولت است، اعلام‌های مذکور بدون بهره‌گیری از سایر طرق مانند وجود ابزارهای نظارتی قوی، ابزارهای صحت‌سنجی اطلاعات، طرق ارائه گزارش توسط اشخاص ثالث همراه با در نظر گرفتن مقدمات آن کارگشا نیست. همچنان که باید بر این مسأله توجه داشت، نباید طرق تعارض منافع و پیشگیری از آن را به طرق مادی محدود نمود. علاوه بر آن، باید بر بهره‌گیری از روش‌های سازنده ساختن رفتار افراد در موقعیت تعارض منافع از طریق آموزش و فرهنگ‌سازی، ابلاغ اصول اخلاق و رفتار حرفه‌ای به کارگزاران اداری و تلاش در جهت نهادینه نمودن این اصول،

ارتقای سطح آگاهی و دانش مأموران اداری از موقعیت‌های تعارض منافع، تشویق کارگزاران صادق و ... در جهت پیشگیری از تعارض منافع تأکید بیشتری نمود.

- با وجود پیش‌بینی راهکارهای پیشگیری از وقوع تعارض منافع، تعارض منافع در مصادیق متعددی رخ می‌دهد؛ لذا گام نهایی قانونگذار، مقابله با افرادی است که از این موقعیت، بهره نامناسب برده‌اند. ماده ۶۰ در زمینه پیگیری و نظارت، محدود به برخی طرق قهرآمیز کیفری است. این در حالی است که در مصادیق مشابه مانند تخلفات اداری، از طرق انتظامی متناسب با شأن اداری و شغلی شخص استفاده شده است. در این زمینه، رویکرد قانونگذار، به سمت دور شدن از نگاه ممنوع و محدود کننده و واجد وصف جزایی حرکت نموده و پیشگیری و تقویت ابزارهای نظارتی، شفافیت و آموزش در دستور کار قرار گیرد. علاوه بر آن، در ماده ۶۰، راهکار نظارتی بر اجرا یا عدم اجرای احکام پیش‌بینی شده در ماده از زمان تکمیل کاربرد اعلام تعارض منافع تا زمان پس از ختم دوره اشتغال و زمان انتظار پیش‌بینی نشده است؛ لذا پیگیری موقعیت‌های تعارض منافع پنهان شده تا زمان بروز فساد وجود ندارد. چنانچه ضمانت اجرای خاصی نیز بر عدم اعلام صحیح و افشای اطلاعات حاکم نیست چرا که طریقی برای علم به آن تا زمان کسب اطلاعات تعارض منافع به هر طریقی که در ماده بیان نشده است، وجود ندارد. ایراد دیگر در ماده آن است که نظارت بر تمامی امور، بر عهده هیأت نظار نهاده شده است. نهادی که اولاً خود مشمول احکام تعارض منافع ماده می‌شوند و طریقی نظارت بر آن‌ها پیش‌بینی نشده است؛ ثانیاً عِدّه و عُدّه هیأت نظار به نحوی نیست که بتوانند علاوه بر وظایف متعدد محوله، بر کلیه مصادیق تعارض منافع اشخاص مشمول ماده نظارت نمایند؛ ثالثاً انجام نظارت دقیق بر تعارض منافع، نیازمند وجود سامانه شفاف و دقیق و همچنین همگانی در میان تمامی دستگاه‌های نظارتی است تا امکان اخذ اطلاعات و بررسی مصادیق بروز تعارض منافع وجود داشته باشد؛ رابعاً، با توجه به وجود نهادهای متعدد متولی امور نظارتی در کشور، لازم است نسبت این نهاد نظارتی با سایرین مشخص گردد تا موجب تعارض منافع یا عدم انجام وظیفه توسط دستگاه‌ها نگردد؛ لذا پیش‌بینی نهاد نظارتی مستقل و واحد در سطوح مختلف مبتنی بر اجرای نظام دادرسی عادلانه در قالب مرجع شبه قضایی با صلاحیت‌های تشخیصی و نظارتی، امری ضروری است تا نسبت به اعمال نظارت مستمر پیش از استخدام تا پس‌خدمت فرد نظارت نماید و هم‌زمان با اعمال سیاست‌های پیشگیرانه، موارد تخلفات را نیز در مرجع صالح مورد رسیدگی قرار دهد.

فهرست منابع

منابع فارسی

- ✓ آنامرادنژاد، داود و محمدی، سام و حسینی‌مقدم، سیدحسن (۱۴۰۰)، «ضرورت قانونگذاری در مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع»، **مطالعات حقوقی**، دوره ۱۳، شماره ۴، صص ۱-۲۴.
- ✓ اسدی، محمد و صابر، محمود و مسعودی-مقام، اسدالله (۱۴۰۱)، «تحلیل گفتمان تقنینی مداخله کیفری در وضعیت تعارض منافع»، **حقوق اداری**، سال نهم، شماره ۳۱، صص ۱۰-۳۸.
- ✓ اسدی، محمد و صابر، محمود و مسعودی-مقام، اسدالله (۱۴۰۳)، «چالش‌های مداخله کیفری قضایی در وضعیت تعارض منافع در نظام اداری ایران»، **حقوق اداری**، سال ۱۱، شماره ۳۸، صص ۵۹-۹۰.
- ✓ افشاری، فاطمه و درخشان، داور (۱۳۹۹)، «مدیریت تعارض منافع بورس اوراق بهادار در آیین هنجارهای تقنینی»، **پژوهش‌های نوین حقوق اداری**، دوره دوم، شماره ۵، صص ۱۶۵-۱۸۹.
- ✓ افشاری، فاطمه (۱۳۹۹)، «اشتباه و سوءاستفاده از اختیار مقام اداری در آیین نظارت قضایی نظام‌های حقوقی انگلستان، فرانسه و ایران»، **حقوق اداری**، ۸(۲۵)، صص ۴۹-۷۱.

- ✓ الماسی، مجید و مهندسی، امیرحسین (۱۳۹۸)، **اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح مدیریت تعارض منافع»**، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ✓ انصاری، باقر (۱۴۰۱)، «مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی»، **مطالعات حقوق عمومی**، سال ۵۲، شماره ۱، صص. ۲۹۷-۳۲۱.
- ✓ بختیاری علی‌آباد، محمد و دیگران (۱۴۰۱)، **گزارش پژوهشی «سلامت در برنامه هفتم توسعه؛ ضرورت توجه به شفافیت به منظور مدیریت تعارض منافع»**، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ✓ پرنیان، احسان (۱۳۹۹)، **اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح مدیریت تعارض منافع (کلیات: ویرایش دوم)»**، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ✓ پرهیزکاری، سیدعباس و رزقی، ابوالفضل (۱۳۹۶)، **گزارش پژوهشی «تعارض منافع ۱. دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی»**، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ✓ پرهیزکاری، سیدعباس و رزقی، ابوالفضل (۱۳۹۶)، **گزارش پژوهشی «تعارض منافع ۲. راهکارهای پیشگیری و مدیریت»**، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ✓ جلیلی کناری، محدثه و دیگران (۱۴۰۱)، **گزارش پژوهشی «بررسی میزان اثربخشی سیاست‌های مدیریت تعارض منافع در کشورهای عضو اتحادیه اروپا»**، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ✓ دشتی، محمدتقی و زندیه، زهرا و مهدی‌فر، محمد (۱۴۰۲)، «تعارض منافع در بخش عمومی: گونه‌ها و انواع مقابله‌های حقوقی (تحلیل فقهی و حقوقی)»، **پژوهش‌های نوین حقوق اداری**، سال پنجم، شماره ۱۶، صص. ۲۵۵-۲۸۳.
- ✓ ربیعی، ملیحه و جمور، حسین (۱۴۰۳)، **اظهارنظر کارشناسی درباره «لایحه (طرح) مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی (مفهوم‌شناسی مدیریت تعارض منافع)»**، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ✓ رنجبر کبوترخانی، مصطفی (۱۴۰۱)، «طراحی الگوی مدیریت تعارض منافع در دستگاه‌های اجرایی ایران»، **پایان نامه برای مقطع دکتری تخصصی رشته مدیریت دولتی، دانشگاه خوارزمی**.
- ✓ طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، **حقوق اداری**، چاپ پانزدهم، تهران، سمت.
- ✓ عبدلی، امیرعباس (۱۴۰۳)، «بررسی و ارائه رهنمودهایی برای قانونگذاری در حوزه مدیریت تعارض منافع و ارتقای سلامت اداری در جمهوری اسلامی ایران»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ✓ مرتب، یحیی و عبدالحمید، مهدی و طلایی شکری، شهاب (۱۴۰۰)، **اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح ارتقای سلامت اداری و پیشگیری از تعارض منافع»**، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ✓ مرتب، یحیی (۱۴۰۲)، **اظهارنظر کارشناسی درباره «لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»**، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ✓ نظریان مفید، محمدتقی (۱۴۰۲)، «پیوست عدالت پیرامون لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- ✓ نیازپور، امیرحسین (۱۴۰۱)، «رویکرد سیاست جنایی لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»»، **پژوهش‌های نوین حقوق اداری**، سال چهارم، شماره ۱۱، صص. ۲۱۹-۲۴۱.

- ✓ واعظی، سید مجتبی و البرزی، زهرا(۱۳۹۶)، «جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران»، **حقوق اداری**، سال چهارم، شماره ۱۲، صص ۹-۳۱.
- ✓ وکیلان، حسن و درخشان، داوود(۱۳۹۹)، «راهکارهای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی با رویکرد تطبیقی»، **حقوقی دادگستری**، دوره ۸۴، شماره ۱۰۹، صص ۲۷۱-۲۹۱.

منابع لاتین

- ✓ Bergström, L.(1970),“What is a Conflict of Interest?”,*Journal of Peace Research*,7(3), pp.197-217.
- ✓ Bero, L.A.,& Grundy, Q. (2016), “Why having a (nonfinancial) interest is not a conflict of interest”,*PLoS biology*, 14(12), pp.1-8.
- ✓ Boatright,J.R.(1992),“Conflict of interest: An agency analysis”, *The Ruffin Series in Business Ethics*, pp.187-203
- ✓ Cain, D.M., Loewenstein, G.,& Moore, D.A.(2011),“When sunlight fails to disinfect: Understanding the perverse effects of disclosing conflicts of interest”, *Journal of Consumer Research* 37(5),pp.836-857
- ✓ Carson, T.L.(1994),“Conflicts of interest”, *Journal of Business Ethics* 13(5), pp.387-404.
- ✓ Cohen, E.D.(2001), “Counselors who teach and teachers who counsel”, *Conflict of Interest in the Professions*, edited by Davis, M., & Stark, A., New York, Oxford University Press, pp.159-181.
- ✓ Davids, C.(2004),“Police Misconduct, Regulation and Accountability: Conflict of Interest Complaints Against Victoria Police Officers 1988-1998”, *PhD diss., University of New South Wales*.
- ✓ Davids, C.(2006),“Conflict of interest and the private lives of police officers: friendships, civic and political activities”, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism* 1(1), pp.14-35.
- ✓ Davis, M., & Stark,A.(2001),*Conflict of Interest in the Professions*, Oxford University Press.
- ✓ Demmke, C & Henökl, Thomas and Moilanen, Teemu (2008),*Regulating conflicts of interest for holders of public office in the European Union: A comparative study of the rules and standards of professional ethics for the holders of public :office in the EU-27 and EU institutions*, 1st Ed, European Institute of Public Administration.
- ✓ Grupe, F.(2003),“Information systems professionals and conflict of interest”, *Information management & computer security*, 11,pp.28-32.
- ✓ Kanyane, M. H.(2005), “Conflict of interest in South Africa: a comparative case study”, *PhD diss. University of Pretoria*.
- ✓ Latham, S. R.(2001), “Conflict of interest in medical practice”, *Conflict of Interest in the Professions*, edited by Davis, M., and Stark, A, New York,Oxford University Press, pp.279-301.
- ✓ Loewenstein, G., Cain, D.M., & Sah,S.(2011),“The limits of transparency: Pitfalls and potential of disclosing conflicts of interest”, *American Economic Review* 101(3), pp.423-428.
- ✓ Lombrard, Martine and Dumont, Gilles.(2009),*Droit Administratif*, Paris, Dalloz.
- ✓ Luebke, N.R.(1987),“Conflict of interest as a moral category”, *Business and Professional Ethics Journal* 6(1), pp. 66-81.
- ✓ Luebke, N.R.(2001),“Conflict of Interest in Engineering”, *Conflict of Interest in the Professions*, edited by Davis, M., & Stark, A., New York, Oxford University Press, pp.112-128.

- ✓ Moore, D.A., Cain, D.M., Loewenstein, G., & Bazerman, M.H. (2005), *Conflicts of interest: Challenges and solutions in business, law, medicine, and public policy*, Cambridge University Press.
- ✓ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2005), *Managing conflict of interest in the public sector: a toolkit*, Paris, OECD Publishing.
- ✓ OECD (2003), *Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and Country Experiences*. Paris, OECD Publishing.
- ✓ OECD (2010), *Post-Public employment (good practices for preventing conflict of interest)*, Paris, OECD Publishing.
- ✓ Orts, E.W. (2001), "Conflict of interest on corporate boards", *Conflict of Interest in the Professions*, edited by Davis, M., & Stark, A, New York, Oxford University Press, pp.129-158.
- ✓ Resnik, David B & et al (2017), "Conflict of Interest and Funding Disclosure Policies of Environmental, Occupational, and Public Health Journals", *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 59(1), pp.28-33.
- ✓ Roberts, R.N. (1992), "Conflict of interest regulation, employees' rights, and the constitution", *Public Administration Quarterly*, pp.344-367.
- ✓ Sah, Sunita (2012), "Conflicts of interest and your physician: psychological processes that cause unexpected changes in behavior", *The Journal of Law, Medicine & Ethics* 40(3), pp.482-487.
- ✓ Sah, S. (2019), "Understanding the (perverse) effects of disclosing conflicts of interest: A direct replication study", *Journal of Economic Psychology*, 75, pp.1-14.
- ✓ Sah, S, & Fugh-Berman, A. (2013), "Physicians under the influence: social psychology and industry marketing strategies", *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, 41(3), pp.665-672.
- ✓ Sah, Sunita and Feiler, Daniel (2020), "Conflict of Interest Disclosure with High-Quality Advice: The Disclosure Penalty and the Altruistic Signal", *Psychology, Public Policy, and Law*, 26(1), pp.88-104.
- ✓ Soloveičik, Deividas & Šimanskis, Karolis (2017), "The Evolving Concept of 'Conflict of Interests' in the EU Public Procurement Law", *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, No.2.
- ✓ Stark, A. (2001), *Comparing Conflict of Interest across the Professions*. (Davis, M., & Stark, A. (Eds.) (2001), *Conflict of Interest in the Professions*), Oxford University Press on Demand.
- ✓ Williams-Jones, W. (2011), "Beyond a Pejorative Understanding of Conflict of Interest", *The American Journal of Bioethics*, 11(1), pp.1-2